

تحلیل فضایی تخلفات ساختمانی در شهر جهرم

مجتبی روستا^۱

زهرا صحرائیان^۲

مجتبی رفیعیان^۳

چکیده

در پژوهش حاضر، به تحلیل فضایی تخلفات ساختمانی در شهر جهرم طی دوره زمانی ۹۳-۱۳۸۸ پرداخته شد. روش تحقیق توصیفی- تحلیلی و نوع آن کاربردی- توسعه‌ای است. اطلاعات موردنیاز از طریق مطالعات اسنادی و پیمایشی جمع‌آوری گردید. جامعه آماری آن شهر جهرم و پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری جهرم در دوره زمانی ۹۳-۱۳۸۸ می‌باشد. در این راستا، با توجه به اینکه، آراء صادر شده در کمیسیون، ۳۱۶۱ مورد می‌باشد، بنابراین، حجم نمونه با فرمول کوکران محاسبه و ۲۱۰ نفر از افرادی که برای پرونده تخلف ساختمانی خود به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مراجعه نموده‌اند، به روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انتخاب و از طریق پرسشنامه، اطلاعات جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل گردیده است. نتایج نشان می‌دهد در دوره زمانی مورد مطالعه، میزان تخلفات ساختمانی رو به افزایش بوده است. از طرفی، تخلفات ساختمانی در محدوده‌های حاشیه شهر از جمله بخش‌های شمالی و شرق و غرب شهر که در مسیر توسعه شهری قرار دارد، به پراکنده‌رویی شهری و گسترش افقی شهر منجر شده است. همچنین، آراء صادر شده

۱- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه سیستان و بلوچستان

۲- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، مدرس دانشگاه آزاد شیراز، دانشکده هنر و معماری (نویسنده مسئول)

Email:z.sahraeian22@yahoo.com

۳- دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس تهران

در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری چهرم حاکی است که بیشترین رأی صادر شده در زمینه تخلفات ساختمانی، پرداخت جریمه (بالای ۸۰ درصد) توسط متخلفین بوده است. بیشترین تخلف ساختمانی صورت گرفته در شهر چهرم در برهه زمانی مورد نظر، اضافه بنا و ساخت و ساز بدون پروانه بوده است. از مهمترین علل تخلفات ساختمانی در این شهر می‌توان به ترتیب به عوامل اقتصادی، قانونی، اجتماعی و نظارت ضعیف شهرداری اشاره کرد.

واژگان کلیدی: تحلیل فضایی، تخلفات ساختمانی، پراکنده‌روی شهری، شهر چهرم.

مقدمه

در دهه‌های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده‌ای با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است که این امر ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است (قنبری و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۱). امروزه، رشد جمعیت و افزایش مهاجرت به شهرها، منجر به توسعه غیر قابل کنترل نواحی شهری، خلق سکونتگاه‌های جدید، کاهش سطح رفاه انسانی، ساخت و سازهای بدون برنامه، نیل به سمت حومه‌نشینی و بروز مشکلات فراوان برای مدیران مختلف شهری بویژه در کشورهای در حال توسعه شده است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۰۸)؛ از جمله این مشکلات، افزایش بی‌سابقه زمین در شهرهاست. بدیهی است که در چنین حالتی گروه‌های با درآمد کم، برای سکونت به سوی زمین‌های کم‌ارزش حاشیه شهرها پناه می‌برند که اکثراً فاقد امکانات لازم جهت یک زندگی معمولی است و چون ساکنان توان لازم را برای ساخت و ساز قانونی و اخذ پروانه ساختمانی ندارند، اقدام به تخلف ساختمانی و احداث بنا به صورت غیرقانونی می‌نمایند (بهمنی‌منفرد و کلانتری، ۱۳۹۱: ۲). تخلفات ساختمانی یکی از ناهنجاری‌های مسائل موجود در شهرها و خصوصاً کلانشهرهای در حال توسعه است که برخورد و حل آن در سیستم مدیریتی ناکارآمد به آسانی امکان‌پذیر نیست. یکی از راه‌حل‌های ممکن در برخورد با این مساله، تلاش برای پیشگیری از وقوع آنها و کاهش زمینه‌های وقوع این ناهنجاری در سطح شهرها است (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴۶). وقوع پدیده تخلفات ساختمانی نیز گر چه ریشه در

مسائل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی فراوانی دارد، از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری پیامدهایی مشخص دارد. از مهم‌ترین این پیامدها تأثیر مخرب آن‌ها در سیمای شهر، تراکم-های مجاز ساختمانی و نحوه استفاده از اراضی شهری است. لذا با توجه به حجم زیاد تخلفات ساختمانی که در شهرهای کشور رخ می‌دهد و تأثیر اساسی این‌گونه تخلفات بر کالبد شهر، ضرورت و اهمیت برخورد با این مسئله امری بدیهی به نظر می‌رسد (پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۴۰). به طور کلی، نوع و شدت تخلفات ساختمانی در هر جامعه‌ای به خصوصیات حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نحوه مدیریت شهری آن جامعه و نظام شهری وابسته است (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۷). نارسایی شیوه‌های مورد استفاده در درآمدزایی و ناپایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها، ضرورت بکارگیری ابزارهای متفاوت راهبردی و پایدار در مدیریت منابع درآمدی شهرداری‌ها را دوچندان می‌کند. ایجاد منابع درآمدی پایدار، نیازمند تحلیل و بررسی ساختار درآمدزایی و منابع درآمدی موجود، تهدیدها و مشکلات آنها، روش‌های سرمایه‌گذاری و بکارگیری فرصت‌های مالی از طریق هدایت سرمایه‌گذاری‌ها می‌باشد. همچنین دور شدن از منابع درآمدی سنتی که منابعی موقت و ناپایدار هستند، برای تحقق این امر بسیار راهگشا خواهد بود (خالوباقری، ۱۳۹۱: ۵۶). مضافاً ریشه‌یابی تخلفات ساختمانی و چاره‌اندیشی برای جلوگیری از آن می‌تواند هزینه‌های ناشی از امور مربوط به تنظیم پرونده‌ی تخلفات برای رسیدگی و اجرای آراء صادره را که همه‌ساله در مراکز بزرگ شهری رو به افزایش است، تقلیل دهد (ظاهری و پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۳۶). وضعیت بناهای غیرقانونی در طول زمان از نظر قانونی می‌تواند تغییر کند. آنچه امروز بناهای غیرقانونی خوانده می‌شود، می‌تواند فردا تحت شرایطی قانونی گردد (kahraman et al, 2006: 517). در سال‌های اخیر تخلفات ساختمانی به پراکنده‌رویی دامن زده است. رشد پراکنده شهرها علاوه بر تأثیرات منفی زیست‌محیطی و اقتصادی دارای هزینه‌های اجتماعی زیاد هستند، این هزینه‌ها با جابجایی و فاصله گرفتن محله‌های شهری از مرکز شهر و شکل‌گیری حومه‌های شهری روز به روز بیشتر می‌شود (موسوی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۴). نوشتار حاضر در جهت گوشزد نمودن این امر، به تحلیل فضایی تخلفات ساختمانی در شهر جهرم طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۸ پرداخته است. در رابطه با موضوع پژوهش تحقیقاتی

توسط همچنین بوب و راء (۲۰۱۲)، سرخیلی و همکاران (۲۰۱۲)، راکوارو^۱ (۲۰۰۹)، اجزاءشکوهی و همکاران (۱۳۹۵)، پژوهان و همکاران (۱۳۹۳)، سرخیلی و همکاران (۱۳۹۱)، زنگی‌آبادی و همکاران (۱۳۸۹)، مختاری و آزاد (۱۳۸۸)، اسماعیل‌نژاد (۱۳۸۸) و غیره صورت پذیرفته است. بنابراین، مشخص است که در تحقیقات پیشین بیشتر تاکید بر ماهیت کمبسیون ماده صد و نقش آن در وقوع تخلفات ساختمانی بوده است؛ در حالی که، مقاله حاضر، علاوه بر موارد بالا، به نقش تخلفات ساختمانی در پراکنده‌رویی شهری پرداخته است که از جنبه‌های نوآورانه این پژوهش است.

چارچوب نظری تحقیق

گسترش شهرنشینی و پیامدهای ناشی از آن از دهه ۱۳۴۰ به این طرف، لزوم تهیه طرح‌های توسعه شهری را با هدف انتظام‌بخشی به گسترش فضایی-کالبدی شهرها ضروری نمود (عظیمی و پویان، ۱۳۹۳: ۱۷۲). شهرهای ما خصوصا کلانشهرها در حال حاضر، شاهد رشد و گسترش روزافزون ساختمان‌های بلند و افزایش تراکم ساختمانی بر چهره خود می‌باشند (قربانی و جعفری، ۱۳۹۴: ۲۵۸). شهر امروز برآیند نیروهای اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی و سیاسی مختلفی است که در فیزیک و هندسه آن بروز و ظهور کالبدی یافته و هر کدام از این نیروها از طریق کنشگران خود یعنی شهروندان به گونه‌ای کالبد شهر را تحت‌تأثیر قرار می‌دهند؛ پاره‌ای قانونمند و باضابطه و عده‌ای فراقانون و بی‌ضابطه. در این میان، مدیریت شهری در راستای ادارهٔ بهینه و پایدار شهر بر اساس برنامه‌های توسعه با چالش‌های متعددی روبروست. یکی از چالش‌های عمده، تخلفاتی است که در حوزه ساخت و ساز رایج است و تأثیر شایان‌توجهی بر پیکره شهر برجای می‌گذارد. این تخلفات تحت-تأثیر عملکرد و نفوذ نیروهای پیش‌گفته در حوزه‌های مختلف متفاوت و متنوع است (پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۳۹). امروزه، با توجه به روند رو به رشد مهاجرت‌ها از شهرها به روستاها و روند فزاینده نیاز به مسکن، ناخواسته روند ساخت و سازها نیز افزایش یافته است. با وجود هزینه‌های بالای مصالح ساختمانی و بالا بودن هزینه تمام شده ساختمان‌ها،

^۱ -Rukwaro

اکثر مالکین و سازندگان سعی بر این دارند که بیشترین سود ممکن را از ساخت ساختمان‌ها به دست آورند. از این‌رو، با نقض برخی از ضوابط ساخت بنا، تخلفاتی را انجام می‌دهند. قوانین مصوب موجود دارای اشکالاتی می‌باشند که افراد سودجو با ترفندهای خاص خود قادر به گریز از آنها هستند. مراجع قانون‌گذار موظفند برای کاهش این بی‌قانونی‌ها، اصلاح و بازسازی مقررات را در دستور کار خود قرار دهند. برخورد با این تخلفات اغلب با جریمه روبرو می‌شود و سهم تعطیل یا تخریب شدن ساخت و سازهای غیرمجاز بسیار کم است. این در حالی است که اکثر شهرداری‌ها به دریافت این جرائم وابسته شده‌اند و در مقابل ساخت و سازهای خلاف ضابطه نیز افزایش چشمگیری داشته است. به طوری که این طرز عمل به نوعی عادت تبدیل شده است و سازندگان بناهای خود را مطابق میل خود ساخته و در صورت مغایرت با قوانین ساخت و ساز به راحتی و به روش‌های مختلف (نقد و اقساطی) جریمه‌ها را پرداخت می‌کنند. هر چند این رویه برای شهرداری‌ها درآمدزایی ظاهری دارد؛ اما در عین حال، در بطن قضیه هزینه‌های اضافی برای سایر قسمت‌ها ایجاد می‌کند؛ زیرا با توجه به مطالعات صورت گرفته تا به امروز مشخص گردیده که تخلفات ساختمانی علاوه بر تأثیرات مستقیمی که بر منظر شهرها دارد، تبعات منفی زیادی نیز در مسائل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و فضایی، ترافیکی و ... دارد. این اثرات منفی باید به نحوی جبران شوند اما جبران آنها بسیار پرهزینه‌تر از مبالغی است که بابت جرائم به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شود (عباسعلی و طاهرخانی، ۱۳۹۳: ۱۰۳).

تخلفات ساختمانی

تخلف مصدر باب تفعل، در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن (عمید، ۱۳۹۰: ۲۰۶) آمده است. در قانون به صراحت تعریفی از تخلفات ساختمانی نشده است ولی از قوانین ماده‌ی ۱۰۰ و تبصره‌های آن و همچنین از قوانین و مقررات شهرسازی می‌شود استنباط و تعریف نمود که تخلفات ساختمانی عبارت است از کلیه بناهای احداثی ساختمانی که از شهرداری محل پروانه‌ی ساخت اخذ ننموده و بدون توجه به قوانین و مقررات شهرداری و شهرسازی اقدام به به احداث بنا نماید و یا از مفاد پروانه‌ی مأخوذه‌ی ساختمانی عدول نموده و تغییراتی را در نقشه‌ی تصویبی شهرداری از حیث کسر (حذف) بنا

و یا افزایش بنا ایجاد نماید (ابراهیمی، ۱۳۸۴: ۳۱). به طور کلی، تخلف ساختمانی عبارت است از بی‌اعتنایی به قانونمندی‌های موجود در عرصه ساخت و سازهای شهری و عدول از مقررات ساختمان‌سازی است (احدنژاد و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۶). از جمله وظایفی که طبق قانون به عهده‌ی شهرداری‌ها گذارده شده است، کنترل ساخت و سازهای شهری (ماده‌ی صد قانون شهرداری "شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه ... جلوگیری نماید") و صدور پروانه برای آن‌هاست (رهنما، ۱۳۸۷: ۴۴). ماده صد قانون شهرداری، یکی از ابزارهای قانونی است که کمک شایانی برای جلوگیری از تخلفات ساختمانی کرده است. طبق ماده ۱۰۰، مالکان املاک و اراضی واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید (منصور، ۱۳۹۱: ۱۱۹).

از نظر آریما و آدیگبو^۱، تخلفات ساختمانی در پهنه‌های شهری برخوردار از ساختمان‌های با کیفیت متوسط و بالا شامل عدم رعایت سطح اشغال و ابعاد حصار، بنا می‌شود و در پهنه‌های با کیفیت پایین علاوه بر اینکه تقریباً هیچ یک از ساختمان‌ها ضابطه‌ی سطح اشغال را رعایت نکرده‌اند، استانداردهای ساخت و ساز نیز در آن‌ها رعایت نشده است. ون در هیژدن^۲ (۲۰۰۸) در مقاله‌ای که در رابطه با مقررات و تخلفات ساختمانی در هلند نوشته است از قول برخی محققان می‌گوید: مردم تنها تا زمانی قانونی را رعایت می‌کنند که تمایل شخصی آن‌هاست و به عنوان "بازیگران محاسبه گر" عمل می‌کنند. بنابراین، اگر هزینه‌ی انجام یک کار از فایده‌اش بیشتر باشد، از انجام آن ممانعت می‌کنند. کازون و گانگادام (۲۰۰۵) معتقدند رابطه‌ی مثبت مستقیمی بین عدم رعایت قوانین و هزینه‌های ناشی از عدم رعایت قانون وجود دارد. بنابراین، تمایل مالکین یا مستحدثین به رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی کاملاً وابسته به ارزش‌های مالی و غیرمالی منتج از رعایت آن دسته از ضوابط

1 -Arimah and Adeagbo

2 -Van der Heijden

برای مالک، آگاهی به این ارزش‌ها و توانایی رعایت آن‌هاست (افضلی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۲).

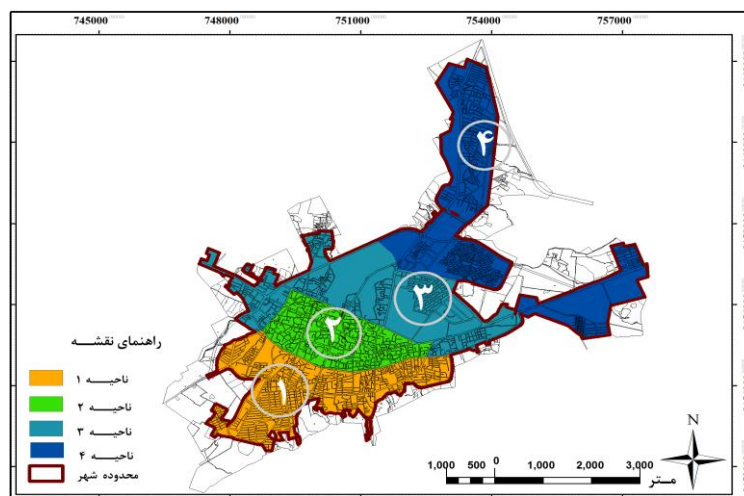
مواد و روش‌ها

روش تحقیق پژوهش، توصیفی-تحلیلی و نوع آن کاربردی-توسعه‌ای است. اطلاعات مورد نیاز از طریق مطالعات اسنادی و پیمایشی (پرسشنامه، مصاحبه و مشاهده) است. جامعه آماری آن شهر جهرم و پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری جهرم در دوره زمانی ۹۳-۱۳۸۸ می‌باشد که در این راستا، با توجه به اینکه آراء صادر شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهر جهرم، ۳۱۶۱ مورد می‌باشد، بنابراین، حجم نمونه با فرمول کوکران محاسبه و ۲۱۰ نفر از افرادی که برای پرونده تخلف ساختمانی خود به کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ شهرداری مراجعه نموده‌اند، به روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انتخاب و از طریق پرسشنامه، اطلاعات جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل گردیده است. برای تعیین پایایی پرسشنامه از ضریب آلفای کرونباخ^۲ استفاده گردید که ضریب محاسبه شده برای این پرسشنامه برابر ۰/۸۷ بود. در این مقاله، با مراجعه به دبیرخانه کمیسیون ماده صد شهرداری، اطلاعات مربوط به انواع تخلفات ساختمانی استخراج و تعداد و درصد آن در نواحی چهارگانه شهر محاسبه و توزیع فضایی آن روی نقشه نمایش داده شده و سپس تجزیه و تحلیل گردید. این اطلاعات شاخص‌ها با توجه به موجود و قابل دسترس بودن و سطح اثر گذاری و تفاوت فضایی آن‌ها انتخاب گردیدند. شاخص‌های موردنظر در تحقیق عبارتند از: علل اقتصادی، علل اجتماعی و خلاءهای قانونی. به منظور تجزیه و تحلیل اطلاعات و داده‌ها از طریق پرسشنامه، از نرم-افزار Excel و برای ترسیم نقشه‌ها از نرم‌افزار GIS استفاده شده است. شهر جهرم به عنوان مرکز شهرستان جهرم در نیمه‌ی جنوبی استان فارس و در فاصله‌ی ۱۸۵ کیلومتری شهر شیراز (مرکز استان فارس) قرار گرفته است (مهندسين مشاور نقش محیط، ۱۳۸۵). این شهر به شهرستان‌های شیراز، فسا، داراب، فیروزآباد و لارستان محدود است. جمعیت این شهر در سال ۱۳۹۵، ۱۴۱۶۳۴ نفر و دارای ۴۳۳۴۹ خانوار می‌باشد (سالنامه آماری شهرستان

^۱ - لازم به ذکر است که در فرمول کوکران (d=0.06) در نظر گرفته شده است.

2 -Cronbach Alpha

چهرم، ۱۳۹۵: ۱۸). برای سهولت مطالعه و بررسی مقاله، با در نظر گرفتن معیارهای مختلفی از جمله شبکه ارتباطی، میزان تعادل جمعیتی و همچنین، بر اساس نقشه تراکم جمعیتی طرح تفصیلی (طرح تفصیلی شهر چهرم، ۱۳۸۵: ۲۹)، شهر به چهار حوزه تقسیم‌بندی شده است که شکل ۱ این حوزه‌بندی چهارگانه را نشان می‌دهد.



شکل ۱: حوزه‌بندی چهارگانه شهر چهرم

تجزیه و تحلیل داده‌ها

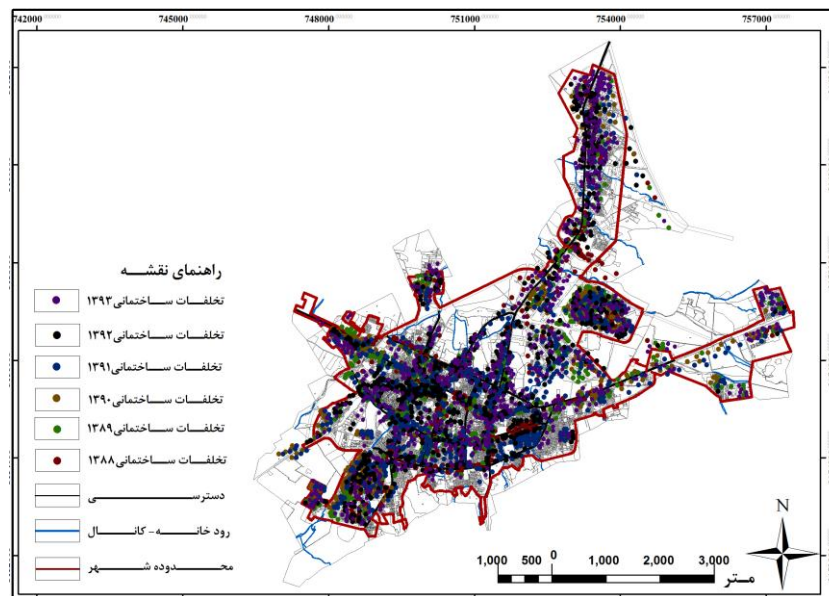
در جدول ۱، آمار پرونده‌های تخلفات ساختمانی در شهر چهرم به تفکیک نواحی چهارگانه طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۸ آورده شده است. بر این اساس، در سال ۱۳۸۸ به عنوان سال پایه، ۴۶۹ مورد (۱۱/۳۱ درصد) تخلفات ساختمانی به گزارش دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری چهرم اعلام شده است که بیشترین تخلفات صورت گرفته مربوط به ناحیه ۲ با ۱۴۵ مورد (۳۰/۹۱ درصد) و کمترین آن در ناحیه ۳ (۱۹/۴۰ درصد) می‌باشد. همچنین، در سال ۱۳۹۳ این تعداد به ۸۱۰ مورد (۱۹/۵۴ درصد) رسیده که بیشترین و کمترین تخلف به ترتیب در ناحیه ۴ (۳۵/۰۶ درصد) و ناحیه ۲ (۱۹/۸۷ درصد) می‌باشد. به طور کلی، نتایج نشان می‌دهند که در دوره زمانی مورد مطالعه در این شهر، میزان تخلفات ساختمانی رو به

افزایش بوده است و این تخلفات به دلیل مهاجرت‌های بی‌رویه روستاییان، افزایش جمعیت، فرسودگی بخش‌های مرکزی شهر مخصوصاً در ناحیه ۲ موجب شده که روند ساخت و سازهای شهری به سمت حاشیه از جمله بخش‌های شمال شهر (ناحیه ۴) در تمام سال‌ها به علت وجود روستاهای حیدرآباد، نظرآباد، حسین‌آباد، صادق‌آباد و ... و ارزان‌تر بودن زمین نسبت به بخش‌های دیگر شهر روند افزایشی داشته باشد و همچنین، بخش‌های شرق و غرب شهر جهرم به خاطر وجود باغات و دانشگاه علوم پزشکی، بیمارستان، مجتمع‌های مسکونی و شهرک‌های دولتی و اراضی تفکیک شده از جمله عواملی است که ساخت و سازهای شهری را به سمت حاشیه شهر کشانده است. ناچیز بودن جریمه تخلفات در برابر قیمت تمام شده احداث بنا، کسب درآمد از تخلفات ساختمانی برای شهرداری، هزینه‌های زیاد جهت کسب پروانه ساخت از جمله عواملی است که با افزایش ساخت و سازها در اطراف شهر، تخلفات نیز به همان نسبت رو به افزایش می‌باشد.

جدول ۱: تعداد و درصد تخلفات ساختمانی در شهر جهرم به تفکیک نواحی چهارگانه طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۱

سال ناحیه	۱۳۸۸		۱۳۸۹		۱۳۹۰		۱۳۹۱		۱۳۹۲		۱۳۹۳	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱	۱۱۷	۲۴/۹۴	۱۲۴	۲۳/۱۴	۲۵۳	۳۰/۳	۲۳۷	۳۱/۰۶	۱۵۲	۲۰/۷۶	۱۶۶	۲۰/۴۹
۲	۱۴۵	۳۰/۹۱	۱۶۵	۳۰/۷۸	۲۵۴	۳۰/۴۱	۲۰۱	۲۶/۳۴	۲۰۷	۲۸/۲۷	۱۶۱	۱۹/۸۷
۳	۹۱	۱۹/۴۰	۱۲۰	۲۲/۳۸	۱۸۶	۲۲/۲۷	۱۳۸	۱۸/۰۸	۱۵۶	۲۱/۳۱	۱۹۹	۲۴/۵۶
۴	۱۱۶	۲۴/۷۳	۱۲۷	۲۳/۷	۱۴۲	۱۷	۱۸۷	۲۴/۵	۲۱۷	۲۹/۶۴	۲۸۴	۳۵/۰۶
جمع	۴۶۹	۱۰۰	۵۳۶	۱۰۰	۸۳۵	۱۰۰	۷۶۳	۱۰۰	۷۳۲	۱۰۰	۸۱۰	۱۰۰

منبع: دبیرخانه کمیسیون ماده صد شهرداری جهرم، ۱۳۹۴ و محاسبات نگارندگان



شکل ۲: پراکنش تخلفات ساختمانی شهر طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۳

آراء صادر شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهر چهارم (۱۳۸۸-۱۳۹۳)

در این قسمت، آراء صادر شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری چهارم مابین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ مورد بررسی قرار می‌گیرد. طی این سال‌ها ۳۱۶۱ رای در این کمیسیون صادر شده و داده‌ها نشان می‌دهند که بیشترین رأی صادر شده در زمینه تخلفات ساختمانی، پرداخت جریمه (بالای ۸۰ درصد) توسط متخلفین بوده است. همچنین، معافیت بعد از جریمه (۹/۱۴ درصد)، بیشترین درصد آراء را داشته و تخریب (۴/۶۱ درصد)، رفع مشرفیت (۶۹/۶ درصد)، تعهد (۶/۶ درصد) و برائت (۴۷/۰ درصد) در رده‌های بعدی قرار دارند. این آمار نقش انگیزه‌های مالی را در پس آراء صادر شده نشان می‌دهد؛ به طوری که امروزه در شهرهای بزرگ کمیسیون ماده ۱۰۰ سهم شایانی را در تأمین بودجه شهرداری‌ها به خود اختصاص می‌دهد. همین امر با توجه به مقدار جریمه‌ها خود می‌تواند به عنوان بستری برای تخلف بیشتر شهروندان به خصوص کسانی که از وضع اقتصادی بالاتری برخوردارند، گردد. در حالی که آراء سخت‌گیرانه‌تری هم‌چون تخریب می‌تواند مانعی جهت جلوگیری از تخلف

و احترام به قوانین ساختمانی تلقی گردد؛ هر چند درآمدی برای شهرداری‌ها به همراه نداشته باشد. لازم به ذکر است بیشترین این آراء در سال ۱۳۹۰ صادر شده (۷۱۷ رای) که به این دلیل می باشد که بیشترین تخلفات ساختمانی در این سال انجام گرفته است. جدول ۲ آراء صادر شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهر جهرم در سال ۹۳-۱۳۸۸ نشان می دهد.

جدول ۲: آراء صادر شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهر جهرم در سال ۹۳-۱۳۸۸

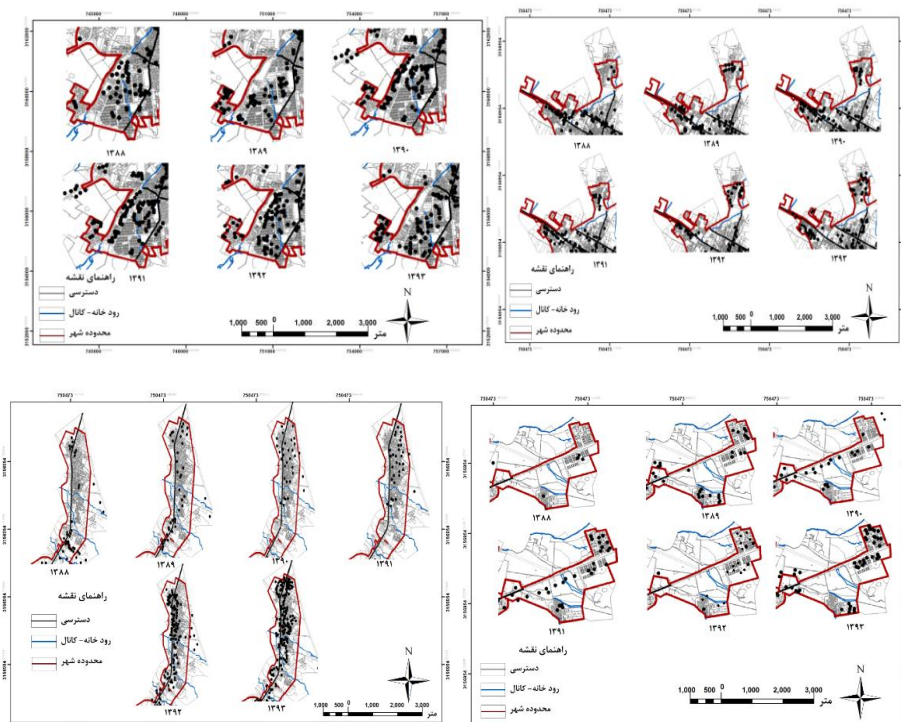
سال	جریمه		تخریب		معافیت		تعهد		برائت		رفع مشرفیت	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱۳۸۸	۲۹۳	۱۰/۹۷	۱۲	۸/۲۱	۳۸	۱۳/۱۴	۲	۱۰/۵۲	۳	۲۰	۸	۳۶/۳۶
۱۳۸۹	۲۹۴	۱۱/۰۱	۲۱	۱۴/۳۸	۲۷	۹/۳۴	۰	۰	۴	۲۶/۶۶	۰	۰
۱۳۹۰	۵۷۰	۲۱/۳۴	۵۲	۳۵/۶۱	۷۷	۲۶/۶۴	۸	۴۲/۱۰	۴	۲۶/۶۶	۶	۳۷/۲۷
۱۳۹۱	۵۱۲	۱۹/۱۷	۲۲	۱۵/۰۶	۵۴	۱۸/۶۸	۶	۳۱/۵۷	۲	۱۳/۳۳	۴	۱۸/۱۸
۱۳۹۲	۴۸۰	۱۷/۹۷	۳	۲/۰۵	۶۲	۲۱/۴۵	۱	۵/۲۶	۱	۶/۶۶	۰	۰
۱۳۹۳	۵۲۱	۱۹/۵۱	۳۶	۲۴/۶۵	۳۱	۱۰/۷۲	۲	۱۰/۵۲	۱	۶/۶۶	۴	۱۸/۱۸
جمع	۲۶۷	۱۰۰	۱۴	۱۰۰	۲۸۹	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۱۵	۱۰۰	۲۲	۱۰۰

منبع: دبیرخانه کمیسیون ماده صد شهرداری جهرم، ۱۳۹۴ و محاسبات نگارندگان

از طرفی تخلفات ساختمانی در محدوده‌های حاشیه شهر از جمله بخش‌های شمالی و شرق و غرب شهر که در مسیر توسعه شهری قرار دارد، به دلیل افزایش جمعیت، مهاجرت بی‌رویه جمعیت از روستاها به شهر جهرم و نیاز به مسکن، طولانی شدن روند صدور پروانه ساخت از مرحله تقاضا تا تایید نهایی، جلوگیری نکردن به موقع ماموران شهرداری، کمبود درآمد احداث‌کنندگان بنا جهت تامین سرپناه و هزینه‌های زیاد کسب پروانه جهت ساخت و ساز و رعایت اصول فنی ساخت و ساز، نظارت نکردن ناظران و تلقی کردن جریمه ساختمانی به عنوان منبع درآمدی برای شهرداری، طی سال‌های مورد مطالعه رو به افزایش می‌باشد که این امر به پراکنده‌روی شهری^۱ و توسعه بی‌رویه و بی‌قاعده شهری دامن می‌-

^۱ - Urban Sprawl Growth

زند. شکل ۳ توزیع فضایی تخلفات ساختمانی، در بخش‌های مختلف شهر طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۳ نشان می‌دهد.



شکل ۳: توزیع فضایی تخلفات ساختمانی، در بخش‌های مختلف شهر طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۳

تخلفات و طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰:

در این قسمت، تخلفات ساختمانی صورت گرفته در شهر چهارم که منجر به طرح آن‌ها در کمیسیون ماده ۱۰۰ مابین سال‌های ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۳ گشته، مورد بررسی قرار می‌گیرد. بیشترین تخلف ساختمانی صورت گرفته در شهر چهارم در برهه زمانی مورد نظر، اضافه بنا و ساخت و ساز بدون پروانه بوده است. به طوری که نزدیک ۷۰ درصد تخلفات صورت گرفته که منجر به طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ گشته، به اضافه بنای مسکونی و در

مرحله بعدی، درصد ساخت و سازهای بدون پروانه مربوط می‌باشد (صورتجلسات دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری جهرم).

بحث

علل و انگیزه‌ی تخلفات ساختمانی

در این پژوهش، جهت بررسی علل و انگیزه‌ی تخلفات ساختمانی، از متخلفینی که به کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ مراجعه نموده‌اند (۲۱۰ متخلف ساختمانی) پرسشگری شده که با توجه به ساختار الگوی مورد استفاده، یافته‌های تحقیق در دو دسته طبقه‌بندی شده‌اند. این محورها به شرح زیر می‌باشند:

وسعت و مشخصات ملک

جدول ۳، وسعت و مشخصات ملک متخلفین ساختمانی در شهر جهرم طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۸ را نشان می‌دهد. بر اساس نتایج به دست آمده، وسعت عرصه ساختمان‌های شهر ۱۰۰۰۰ مترمربع و وسعت اعیان آنها ۶۰۰۰ مترمربع و در سه طبقه‌ی ویلایی، ۲ طبقه و انبوه‌سازی می‌باشند که به هر کدام به ترتیب ۷۰، ۲۰ و ۱۰ درصد را در مورد تعداد طبقات به خود اختصاص داده‌اند. تعداد واحد ساختمان‌های ویلایی، ۱ واحد بوده و ۱۰۰ درصد دارای پارکینگ و ۵ درصد این ساختمان‌ها پیلوت دارند. در ساختمان‌های ۲ طبقه، تعداد واحدها ۵-۴ واحد، ۱۰۰ درصد دارای پارکینگ و ۳۰ درصد این ساختمان‌ها پیلوت دارند. اما سهم انبوه‌سازی و ساختمان‌های بلندمرتبه در شهر جهرم بسیار کم و ناچیز می‌باشد. ساختمان‌های انبوه و بلندمرتبه بین ۲۰-۴۵ واحد دارند، ۱۰۰ درصد دارای پارکینگ و ۱۰۰ درصد هم دارای پیلوت می‌باشند. نکته‌ی قابل توجه این است که هر سه نوع ساختمان‌های ویلایی، ۲ طبقه و انبوه‌سازی ۱۰۰ درصد دارای پارکینگ هستند. دلیل این امر آن است که شهرداری به هیچ وجه بدون پارکینگ برای آنها پروانه‌ی ساختمانی صادر نمی‌کند.

جدول ۳: وسعت و مشخصات ملک پاسخگویان

دارای پیلوت	دارای پارکینگ	تعداد واحد	تعداد طبقات		اعیانی (مترمربع)	عرصه (مترمربع)
			ویلایی	۲ طبقه		
۵ درصد	۱۰۰ درصد	۱	۷۰ درصد	۲ طبقه	۶۰۰۰	۱۰۰۰۰
۳۰ درصد	۱۰۰ درصد	۴-۵	۲۰ درصد	انبوه سازی		
۱۰۰ درصد	۱۰۰ درصد	۲۰-۴۵	۱۰ درصد			

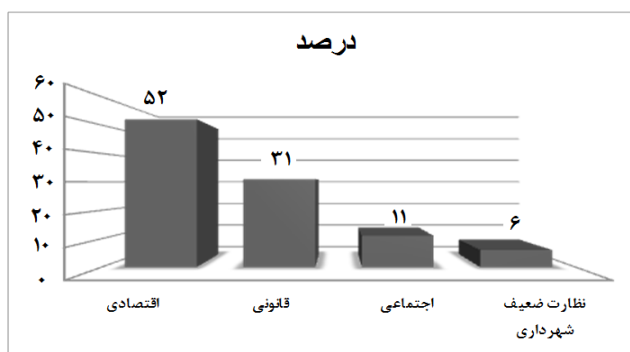
منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۴

علل تخلفات ساختمانی

مهمترین علل تخلفات ساختمانی عبارتند از:

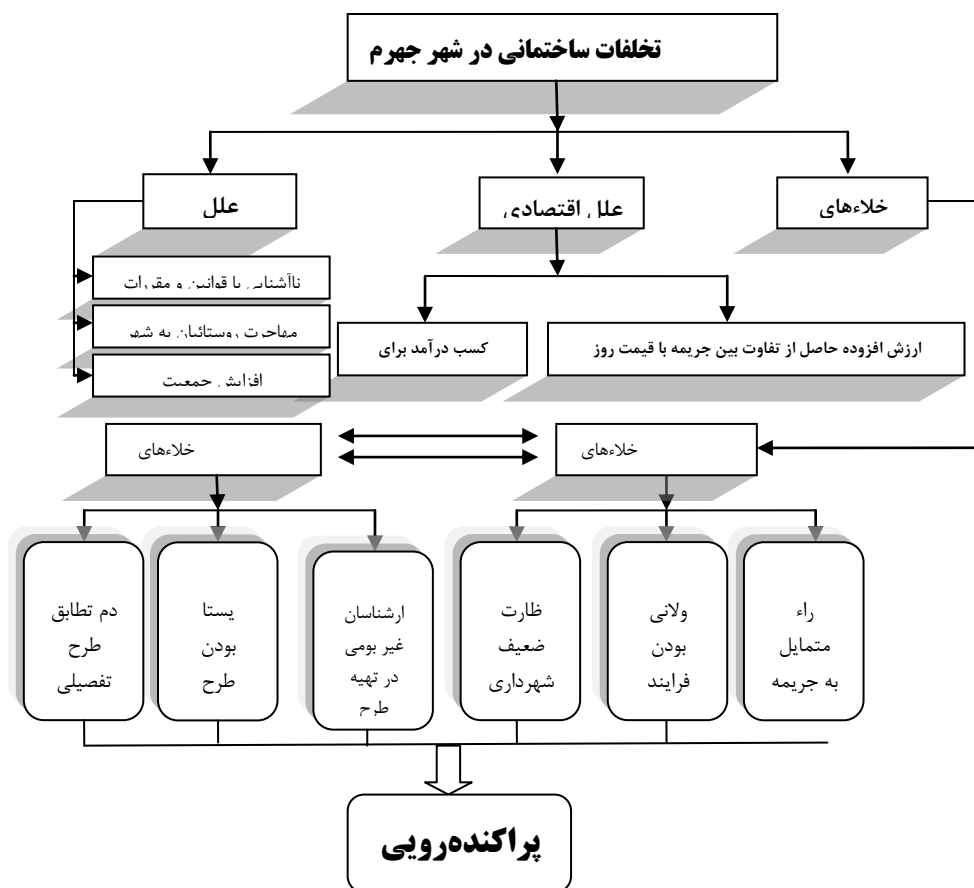
۱- علل اقتصادی ۲- علل اجتماعی ۳- علل روانی (صمدی قوشچی، ۱۳۸۳: ۴۹۱).
علاوه بر این موارد، یکی از عوامل مهم دیگر که سبب بروز تخلفات ساختمانی می‌گردد، علل قانونی است.

در پاسخ به سؤال "علل و انگیزه‌ی شما از تخلفات ساختمانی چه بوده است؟ عامل "اقتصادی" با ۵۲ درصد مهم‌ترین دلیل می‌باشد که مهم‌ترین این عوامل، کسب درآمد برای شهرداری و ارزش افزوده حاصل از تفاوت بین جریمه شهرداری با قیمت روز زیربنای اضافه بوده است. همچنین، یکی دیگر از مهم‌ترین دلایل متخلفین برای انجام تخلفات ساختمانی، عامل قانونی (۳۱ درصد) بوده که در این ارتباط، محدودیت قوانین طرح تفصیلی در ارائه‌ی مزاد تراکم (۲۳ درصد) و طولانی بودن زمان دریافت پروانه‌ی ساختمانی (۸ درصد) می‌باشد. علل اجتماعی شامل ناآشنایی با قوانین و مقررات شهری (۱۱ درصد) و نظارت ضعیف شهرداری در جلوگیری از تخلفات ساختمانی (۶ درصد) از دیگر دلایل تخلفات ساختمانی بوده است. شکل ۴، علل تخلفات ساختمانی در شهر چهرم را نشان می‌دهد.



شکل ۴: نمودار علل تخلفات ساختمانی در شهر جهرم

نکته‌ی بسیار مهم این است که با توجه به این که علل و عوامل اقتصادی به عنوان مؤثرترین علل و انگیزه‌ی تخلفات و از آن جمله تخلفات ساختمانی به شمار می‌روند (ظاهری و پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۵۱)؛ در شهر جهرم نیز علل اقتصادی به همراه علل قانونی در انجام تخلفات ساختمانی علل اصلی به شمار می‌روند. شکل ۵، علل تخلفات ساختمانی در شهر جهرم را نشان می‌دهد.



شکل ۵: نمودار علل تخلفات ساختمانی در شهر جهرم (ترسیم: نگارندگان، ۱۳۹۵)

نتیجه‌گیری

نتایج نشان می‌دهد در شهر جهرم در دوره زمانی مورد مطالعه (طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۸)، میزان تخلفات ساختمانی رو به افزایش بوده و بیشترین رأی صادر شده در این زمینه، پرداخت جریمه (بالای ۸۰ درصد) توسط متخلفین بوده است. به اعتقاد دیوید هاروی^۱، محیط شهری به تدریج و در مقاطع زمانی متوالی به وجود می‌آید و شکل می‌گیرد و فعالیت‌ها و جمعیت به تدریج در آن مستقر می‌شود. زمانی که این استقرار صورت گرفت، آن‌گاه جابه‌جایی مشکل به نظر می‌رسد. جمله هاروی، به خوبی مهمترین رکن جوامع انسانی و شهرها را نشان می‌دهد که همانا پویایی و عدم پیش‌بینی‌پذیر بودن آن است. منتهی می‌توان این فضای پویا را از طریق وضع قوانین انعطاف‌پذیر، بومی و منطبق با نیازها مدیریت نمود. امری که امروزه در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها نادیده انگاشته می‌شود. با توجه به نتایج پژوهش، ۵۲ درصد انگیزه تخلف ساختمانی، علل اقتصادی می‌باشد که مهم‌ترین این عوامل، کسب درآمد برای شهرداری و ارزش‌افزوده حاصل از تفاوت بین جریمه شهرداری با قیمت روز زیربنای اضافه بوده است. بعد از آن، علل قانونی و همچنین مهم‌ترین پیشنهاد جهت کاهش این تخلفات، تغییر قوانین طرح تفصیلی که خود ریشه در خلاءهای قانونی در سطح کلان دارد، اشاره دارد. بعلاوه، یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که وجود خلاءهای قانونی همچون طولانی بودن فرآیند صدور پروانه ساختمانی و نظارت ضعیف شهرداری در سطح خرد و ایستایی و عدم انطباق قوانین ساختمانی طرح تفصیلی در سطح کلان، چگونه خود به صورت بسترها و محرک‌هایی جهت تخلف ساختمانی عمل می‌کنند. تمایل کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری جهرم به صدور احکام انعطاف‌پذیرتر همچون پرداخت جریمه توسط متخلفین که خود در مرحله بعدی، جبران هزینه‌های اخذ پروانه ساخت را خواهد نمود، در کنار عوامل اشاره شده محرک دیگری محسوب می‌شود که خود این محرک نیز ریشه در ضعف‌های قانونی دارد. همه این موارد منجر به پراکنده‌رویی شهری در جهرم گردیده است.

^۱ -David Harvey

منابع:

- ابراهیمی، جهانبخش (۱۳۸۴)، *تخلقات ساختمانی و نحوه رسیدگی آن در حقوق ایران*، تهران: خط سوم.
- اجزاءشکوهی، محمد، صمدی، رضا، گودرزی، نصرت‌اله و محمد قنبری (۱۳۹۵)، تحلیل و بررسی علل تخلقات ساختمانی در کلانشهرها با تاکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (مطالعه موردی: مناطق سه و نه شهر مشهد)، *مجله جغرافیا و توسعه فضای شهری*، شماره ۵، صص ۱۵-۱.
- احدنژاد، محسن، سمیه رشیدخوانی، افشین نادری و مهدی غلامی (۱۳۹۲)، آثار و تبعات تخلقات ساختمانی در شهرها نمونه مورد مطالعه: شهر زنجان، *پنجمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری*، مشهد مقدس، صص ۱۴-۱.
- افضلی، رسول، اکبر حمیدی و ابراهیم فرهادی (۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی تخلقات ساختمانی در حوزه های پیرامونی مادرشهرها (مطالعه موردی: شهر سردرود)، *مجله اندیشه جغرافیایی*، شماره ۱۵، صص ۳۹-۱۵.
- پژوهان، موسی، رسول دارابخانی، المیرا جعفری و اردلان زینلزاده (۱۳۹۳)، بررسی و تحلیل عوامل موثر بر تخلقات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی برنامه‌ریزی شهری*، دوره ۲، شماره ۲، صص ۲۵۲-۲۳۹.
- ظاهری، محمد و محمدرضا پورمحمدی (۱۳۸۵)، موانع اجرایی ضوابط شهرسازی و ارائه راهکارهای مناسب در جهت جلوگیری از تخلقات ساختمانی (مطالعه‌ی موردی: کلان‌شهر تبریز)، *نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی*، شماره ۲۴، صص ۶۳-۳۴.
- خالوباقری، مهدیه (۱۳۹۱)، صندوق‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها؛ ابزاری راهبردی در بهره‌برداری از سرمایه‌های بخش خصوصی در توسعه اقتصادی شهرها، *مجله اقتصاد شهر*، شماره ۱۵، صص ۶۶-۵۵.
- رهنما، محمدرحیم (۱۳۸۷)، *جزوه درسی حقوق و قوانین شهرسازی*، دوره کارشناسی ارشد، گروه جغرافیا، دانشگاه فردوسی مشهد.

زنگی‌آبادی، علی، صفر قائدرحمتی، جمال محمدی و همایون صفایی (۱۳۸۹)، تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب‌پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهراصفهان، *فصلنامه مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، دوره چهاردهم، شماره ۲، صص ۲۱ - ۱.

زیاری، کرامت‌اله، علی مهدی و معصومه مهدیان‌پهنمیری (۱۳۹۲)، مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری‌ها؛ موردپژوهش: شهرداری شهر مهاباد، *نشریه مدیریت شهری*، شماره ۳۱، صص ۱۲۴-۱۰۷.

سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان (۱۳۹۱)، بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، *نشریه مدیریت شهری*، شماره ۳۰، صص ۱۶۲-۱۴۵.

سرخیلی، الناز، مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان (۱۳۹۳)، بررسی رابطه بین تخلف ساختمانی تغییر کاربری و ساخت فضایی شهر تهران با استفاده از تحلیل رگرسیون فضایی، *مجله نامه معماری و شهرسازی*، شماره ۱۲، صص ۴۱-۲۳.

شهرداری جهرم (۱۳۹۴)، گزارش‌های آماری واحد کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ شهرداری جهرم.

صمدی‌قوشچی، زیداله (۱۳۸۳)، *تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران*، تهران: انتشارات جنگل. عباسعلی، مرضیه و پدرام طاهرخانی (۱۳۹۳)، تخلفات ساختمانی و ساخت و سازهای خلاف ضابطه و تاثیرات آن بر شهرها، *فصلنامه مهندسی ساختمان*، شماره ۴۷، صص ۱۰۳-۱۰۲.

عظیمی، نورالدین و صالح پویان (۱۳۹۳)، بررسی تغییرات کاربری زمین شهری از طریق مصوبات کمیسیون ماده پنج (مطالعه موردی: شهر رشت)، *نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی*، دوره ۱۸، شماره ۴۷، صص ۱۹۵-۱۷۱.

قربانی، رسول و فیروز جعفری (۱۳۹۴)، بررسی و تحلیل جایگاه تراکم ساختمانی در طرح‌های توسعه شهری شهر تبریز، *نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی*، شماره ۵۳، صص ۲۷۶-۲۵۳.

قنبری، ابوالفضل، میرنجف موسوی، رشید سعیدآبادی، علی باقری‌کشکولی و حسن حسینی‌امینی (۱۳۹۰)، راهکارهای توانمندسازی افزایش درآمد شهرداریها در شهرهای کوچک (مطالعه موردی: شهرزارج)، *مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، شماره پیاپی ۴۲، صص ۵۸-۴۱.

مختاری، آیت‌الله و سیده‌مریم آزاد (۱۳۸۸)، نقش آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ در رواج تخلفات ساختمانی، *فصلنامه گزارش*، شماره ۶۱، صص ۳۷-۳۳.

مرکز آمار ایران (۱۳۹۳)، *سالنامه آماری شهر چهرم*.

معصوم، جلال (۱۳۸۰)، تخلفات ساختمانی، *ماهنامه شهرداری‌ها*، شماره ۳۳، انتشارات سازمان شهرداری‌ها.

منصور، جهانگیر (۱۳۸۱)، *مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری*، چاپ ۲، تهران: نشر دوران.

موسوی، میرنجف، حسن آهار، ایوب منوچهری و حدیثه قیصری (۱۳۹۴)، تحلیل اثرات رشد پراکنده‌رویی شهری بر سرمایه اجتماعی (رهیافت رگرسیون وزنی جغرافیایی (GWR) نمونه موردی: شهر مراغه، *فصلنامه شهر پایدار*، شماره ۲، صص ۸۴-۶۴.

مهندسین مشاور نقش محیط (۱۳۸۵)، *طرح تفصیلی شهر چهرم*، معاونت عمران و شهرسازی شهرداری شهر چهرم.

Kahraman, S, Saati, A and Misir, S (2006), Effects of adding illegal storey's to structural systems. *Sâdhanâ*. 31(2): 515-526. < www.ias.ac.in/sadhana Retrieved October 2009.

Rukwaro, Robert Wambugu (2009), The owner occupier democracy and violation of building by-laws, *Habitat International*, No 33, pp: 485-498.

Sarkheyli, E. Sharifi, A. Rafieian, M. Bemanian, M. Murayama, A. (2012), An investigation of the reasons for non-compliance with FAR regulations in Tehran, *Cities*, N 29, PP 223-233.

Boob, T. N. and Rao, Y. R. M., (2012), Violation of Building Bye-Laws and Development Control Rules: A Case Study, *IOSR Journal of Mechanical and Civil Engineering* (IOSR JMCE), ISSN: 2278-1684 Vol.2, No. 4 (Sep-Oct 2012), PP. 48-59.