



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران
معاونت مطالعات و برنامه‌ریزی امور زیرساخت و طرح جامع
مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی معماری و شهرسازی

بررسی لایحه الزام شهرداری تهران به ارائه لایحه فرآیند صدور پروانه عملیات ساختمانی

شورای اسلامی شهر تهران

بهار ۱۳۹۸



مقدمه

آنچه امروز بیشترین میزان مراجعات به شهرداری را شامل می‌شود درخواست دریافت مجوز یا پروانه ساختمان است که طولانی‌بودن روند رسیدگی و پاسخگویی به این درخواست‌ها، سبب سرگردانی و بلا تکلیفی مراجعین برای شروع ساخت و ساز می‌شود. بنابراین مشکلات موجود برای دریافت پروانه ساختمانی قطعاً در افزایش تمایل مردم به ساخت و سازهای غیر مجاز بسیار تاثیرگذار است.

از سوی دیگر در شرایطی که ساخت و ساز و توسعه شهری در شهر تهران تحت تأثیر افزایش قیمت مسکن، کاهش توان سازندگان و خریداران، نوسانات نرخ ارز و علل مختلف دیگر، در رکود به سر می‌برد و تمایل مجریان و سازندگان برای ساخت و ورود به طرح‌های مشارکتی به طور محسوسی کاهش یافته، پیچیدگی‌های روند صدور پروانه ساختمانی نیز مزید بر علت شده و به مشکلات موجود افزوده است. طولانی شدن زمان استعلامات مراجع مختلف نظیر کمیسیون ماده ۷، موضوع ارجاع ناظر، بررسی کمیسیون معماری در مناطق و تداخل آن با فعالیت دفاتر خدمات الکترونیک شهر و همچنین موضوع بررسی نمای ساختمان در کمیسیون مربوطه، از مشکلاتی است که به طولانی شدن فرآیند صدور پروانه‌های ساختمانی منجر شده است.

۱. مرور سوابق قانونی مرتبط با موضوع لایحه

در خصوص موضوع پروانه عملیات ساختمانی، سوابق قانونی و حقوقی مختلفی وجود دارد که در شورای شهر و شهرداری تهران مطرح شده و می‌توانند در اصلاح فرآیند صدور پروانه عملیات ساختمانی موثر باشند: لایحه "الزام شهرداری تهران به صدور فرم‌های اعلام عوارض ساختمانی سیستمی و مکانیزه و اجتناب از اعلام شفاهی و یا صدور فرم‌های عوارض دستی" که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۴ به کمیسیون شهرسازی و معماری شورای شهر ارجاع شده و در سیصد و یکمین جلسه شورای شهر تهران به تصویب رسیده است.

لایحه "اصلاحیه نحوه محاسبه تعرفه دفاتر خدمات الکترونیک شهر" در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۲ که شهرداری را موظف نموده تا لایحه ساماندهی دفاتر خدمات الکترونیک شهر تهران را تهیه و جهت تصویب به شورای اسلامی شهر تهران ارائه نماید.

لایحه "الزام شهرداری تهران به انتشار عمومی اطلاعات شهرسازی" که در نود و چهارمین جلسه دوره پنجم شورای اسلامی شهر تهران به تاریخ ۱۳۹۷/۷/۲۴ به تصویب رسیده است.

۲. بررسی موضوع لایحه

در مجموع تمامی روش‌های مختلفی که برای صدور پروانه، پایان کار و استعلامات مرتبط با ساختمان وجود دارد، سه روش عمده را می‌توان دسته‌بندی کرد. در روش اول مسئولیت کنترل ساختمان با بخش دولتی است و در واقع مسئولین محلی، کنترل‌های لازم ساختمان را انجام می‌دهند (نظیر آنچه در کشورهای هلند و



دانمارک انجام می‌شود؛ در روش دوم، مسئولیت کنترل ساختمان با بخش خصوصی است و مسئولین محلی با بخش خصوصی برای کنترل ساختمان قرارداد بسته و بخش خصوصی مسئولیت نظارت را بر عهده دارد (در کشورهای نظیر نروژ، سوئد و بلژیک)؛ در حالت سوم، سازمان‌های تأیید صلاحیت شده بخش خصوصی مجوز صدور پروانه ساختمانی را بر عهده دارند (نظیر آنچه در کشورهای انگلستان، ایرلند و ولز در حال انجام است). در بررسی سیستم‌ها و فرآیندهای جاری در شهرهای ایران و مقایسه آنها با روش‌ها و شهرهای فوق می‌توان دریافت که روش اداره شهرداری‌ها و ارائه خدمات به مراجعین در عمده شهرهای ایران و منجمله تهران، کمابیش مطابق روش‌هایی است که در شهرهای باجمعیت زیر پنجاههزار نفر در کشورهای توسعه‌یافته انجام می‌شود؛ یعنی همان روش اول، روشی که مسئولیت کنترل ساختمان با بخش دولتی است و شهرداری‌ها با کمک کارشناسان خود تمامی خدمات مربوطه را ارائه می‌دهند. اگرچه روش اول پایه و اساس روش‌های کنترل ساختمان در تمام کشورهای دنیا است و این امر را بخش دولتی و مسئولان محلی انجام می‌دهند، لیکن در کشورهای توسعه‌یافته، این روش صرفاً در شهرهای کوچک مرسوم است و با افزایش جمعیت و وسعت شهرها، روش‌های دوم و سوم مورد استفاده شهرداری‌ها قرار می‌گیرد.

۳. پیشنهادات در راستای بهبود لایحه

انجام گودبرداری‌های غیراصولی قبل از صدور پروانه، وجود تخلفات ساختمانی، آمار و ارقام موجود از پرونده‌های کمیسیون ماده صد و... به روشنی گویای مشکلات و نواقص موجود برای طی مراحل مختلف انجام ساخت و سازهای اصولی و قانونی می‌باشند که روند طولانی صدور مجوز شروع عملیات ساختمانی از زمان ارائه درخواست تا دریافت پروانه، بروکراسی‌های اداری و برخوردهای سلیقه‌ای را باید از اصلی‌ترین این مشکلات عنوان کرد.

حجم زیاد مکاتبات اداری و تشریفات مربوط به آن قبل از دریافت مجوزهای ساختمانی، تطابق مستندات طراحی با مقررات ساختمانی، احراز موارد قانونی و حقوقی و نظایر اینها سبب می‌شود که این فرآیندها بسیار زمان‌بر باشند، که این موضوع چاره‌ای جز تغییر کلی نگرش و ترسیم زیرساخت‌های جدید و کارآمد برای مدیران شهری نمی‌گذارد.

با مطالعه سیستم‌های کشورهای موفق و مقایسه آن با سیستم‌های جاری ایران، می‌توان پیشنهادات زیر را برای دستیابی به یک سیستم پاسخگو، چالاک و مورد قبول جامعه ارائه نمود:

- اصلاح ضوابط قانونی: نظیر تهیه آیین‌نامه جدید کنترل ساختمان، تجمیع مسئولیت کنترل و هدایت ساخت و ساز در شرکت‌ها، دفاتر خدمات فنی و مهندسی یا توسط اشخاص حقیقی ذیصلاح به نمایندگی از سازمان‌های مسئول در امر ساخت و ساز.



- **طراحی نظام بیمه ساختمان:** به منظور ایجاد پشتوانه‌های مناسب در جبران خسارت و کمک به ایجاد سیستم خودکنترلی در نظام ساخت و ساز. نظام بیمه کیفیت ساختمان نوساز می‌تواند به عنوان پشتوانه موثری برای ایفای تعهدات سازنده ساختمان به این بیمه بکار گرفته شود. بیمه علاوه بر ایجاد پوشش حمایتی برای خریداران ساختمان نوساز، به میزان زیادی از مسئولیت شهرداری و دستگاه‌های دولتی در کنترل جنبه‌های کیفی ساختمان می‌کاهد.
- **ایجاد سیستم‌های هوشمند مستندسازی:** وجود سیستم‌های اطلاعات مدیریت و پشتیبانی تصمیم‌گیری به منظور ایجاد بستر لازم در سیستم‌های تضمین کیفیت به افزایش کیفیت فرایند صدور پروانه منجر می‌شود. وجود بوروکراسی و استعلام‌های متعدد و زمانبر، ناهماهنگی بین سیستم‌های هوشمند و صدور دستی مجوزهای میانی پروانه ساختمانی و کمبود کاربر مسلط برای هدایت و انجام کار در سیستم هوشمند صدور پروانه از جمله عواملی است که سبب می‌شود زمان صدور پروانه ساختمانی طولانی و پیچیده شود.
- **بهبود شرایط برون‌سپاری:** برون‌سپاری خدمات مربوط به پروانه، پایان کار و استعلامات شهرداری به بخش خصوصی با انتقال مسئولیت به صورت کامل و درج نام شرکت‌های کنترل و بازرسی در گواهی‌ها و استعلامات مربوطه نیز به بهبود فرایند صدور پروانه منجر می‌شود. در حال حاضر علی‌رغم وجود دفاتر خدمات الکترونیک شهر، سازندگان برای دریافت فیش‌های مربوط به بروکف و طرح تفصیلی مجبور به مراجعه چندگانه به شهرداری‌های مناطق هستند. در صورتی که با واگذاری این قبیل خدمات در قالب‌های مشخص، می‌توان به بهبود این فرایند کمک نمود.