

Research Paper

**Explaining the Approach of National Construction Laws and Regulations, Emphasis on Causes of Construction Violations (Case Study: The Area of 4th District of Qom)**

Mohammad Keshavarzi<sup>1</sup>, Saeed Salehi Marzijarani<sup>\*2</sup>, Mahmoud Teimuri<sup>3</sup>

1. Department of Architecture, Arak Branch, Islamic Azad University, Arak, Iran.
2. Assistant Professor, Department of Architecture, Arak Branch, Islamic Azad University, Arak, Iran
3. Assistant Professor, Department of Architecture, Arak Branch, Islamic Azad University, Arak, Iran.

**ARTICLE INFO**

**PP:** 575-598

Use your device to scan and  
read the article online



**Keywords:** *Laws,  
National Regulations,  
Construction Violations,  
Prescription Approach,  
Practical Approach*

**Abstract**

The approach of national construction laws and regulations in Iran has a commanding and mandatory tone, and has a prescriptive approach, and it pays more attention to the technical instructions of construction, which have an immaterial nature and is within the scope of engineering knowledge, and pays less attention to the functional approach that focuses on the building. which has a material essence, in relation to users, life requirements, and how they are satisfied with the built buildings. Accordingly, with the widespread occurrence of construction violations, the need to address the nature of existing national regulations and their approaches is raised as an important issue. This research aims to improve the quality level of residential buildings by complying with national building laws and regulations, and to identify the main causes of construction violations. In the category of applied research with an exploratory nature, and in terms of data collection method, it is included in the category of descriptive research. The research method is a combination of qualitative and quantitative methods resulting from the comparison of the prescriptive approach with the functional approach in the preparation of national building laws and regulations, and in order to determine the causes of violations of the laws and the occurrence of construction violations, the existing cases of the Article 100 Commission were examined. The statistical community includes the opinion of the engineers and experts of the Article 100 Commission and the administration of the municipalities. The results of the research show that the main factors of the occurrence of construction violations; the view of income

**Citation:** Keshavarzi1, M., Salehi Marzijarani, S., Teimuri, M. (2024). **Explaining the Approach of National Construction Laws and Regulations, Emphasis on Causes of Construction Violations (Case Study: the Area Of 4th District of Qom)** *Geography (Regional Planning)*, 13(50), 575-598

**DOI:** 10.22034/jgeoq.2024.195993

\* **Corresponding author:** Saeed Salehi Marzijarani, **Email:** [salehi.saeid55@yahoo.com](mailto:salehi.saeid55@yahoo.com)

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

	<p>generation and economic profiteering (40 percent); Inappropriate approach to drafting and enforcing laws and regulations (35 percent); Improper performance improper performance of the municipality in dealing with violations (21 percent); Lack of education and people's awareness of laws and regulations (4 percent). Therefore, with the comprehensive movement towards passing the prescriptive approach, and on the other hand, moving towards the revival of the functional approach in different cultural, national, ethnic positions, etc., it can create a link between laws, technical principles and construction, requirements and needs of users. be The most important shortcoming of the upstream documents, the existing laws and regulations, is the lack of a comprehensive and complete approach in the formulation and enforcement of architectural and urban planning laws and regulations, which by creating a link between the goals of the "functional" approach and the "prescriptive" approach, a more comprehensive planning for the formulation of laws and regulations can be achieved. , and reducing payment construction violations.</p>
--	---

## Extended Abstract

### Introduction

Since the nature and approach of the national construction laws and regulations in Iran have a commanding and mandatory tone, and have a prescriptive approach, and pay more attention to the technical instructions of construction, which have an immaterial nature and are within the scope of engineering knowledge, and pay less attention to The functional approach that is directed to the building that has a material substance, in relation to the users, the requirements of life, and how they are satisfied with the built buildings, shows that the existing laws and regulations are not comprehensive. In order to find the causes of construction violations, the existing laws with a prescriptive approach will increase construction violations.

The law is a set of dos and don'ts and rules and criteria that are established to achieve peace and a healthy life, and any behavior that violates the law is called a violation (Faqihi, 2012: 42). Building violation can be defined as crime or anti-social behavior that can create unsafe conditions. However, the important difference between construction violations and most crimes is the manifestation of construction violations in a building or urban land and the possibility of attributing it to the criminal. (Sarkhalili et al. and Safavi, 2017:7) means any disobedience to urban planning and construction laws, guidelines and regulations; And in different urban systems, it can include different definitions and levels. Construction violation can be defined as the failure to comply with the rules and regulations of urban construction, which were compiled to ensure the quality of life in the city and urban buildings and to observe justice and public interests (Sarkheli et al., 2012: 146). Construction regulations are mainly regulated in 2 groups: architectural regulations and urban regulations. Architectural standards are usually minimized building standards that are meant to provide minimum health conditions and building safety; And urban regulations are the result of comprehensive, strategic and detailed plans of cities and actually the implementation tools of urban development plans. Urban regulations are sometimes proposed under the title of zoning regulations and as general construction regulations depending on the planning and urban management policies of cities (Rafiiian and Sarkhalili, 2016, 59). Although the priority of

public interests has been taken into consideration in drafting the regulations, the profit-seeking nature of individuals has caused the superiority of personal interests over public interests and has provided the basis for breaking the norm (Ahdanjad et al., 2013, 4).

The present research has sought to identify the causes of violations of laws and the occurrence of construction violations, as well as the consequences of this process, in the 4th district of Qom municipality and finally in the whole city, which has dealt with the 4th district of Qom municipality on a case-by-case basis. Therefore, it seeks to answer these questions: What is the nature and approach of compiling and enforcing national building laws and regulations? And what are the causes of breaking the rules and the occurrence of construction violations?

### Methodology

This research is applied in terms of its nature and in terms of descriptive-analytical research method and exploratory analysis based on the discovery of the main factor in the occurrence of construction violations. In this regard, after the theoretical recognition of the variables that are effective in the occurrence of construction violations, it has been tried to be investigated based on the documents and information available in four municipalities and the engineering system organization of Qom province. The statistical population of this research is based on the opinions of engineers working in the engineering system organization of Qom province.

In the documentary method, the study of library resources, statistics and information of the Iranian Statistics Center, the detailed plan of Qom city, the use of statistics and information of the Article 100 Commission of the Municipality and the Engineering System Organization of Qom province have been studied. In the field method, in order to identify the views of architect designers working in the engineering system organization regarding the occurrence of the illegal phenomenon of two or three plans in the design of residential buildings, based on the statistics and information of the engineering system organization of Qom province, and finally, first of all, the nature and approach Compilation and enforcement of laws and regulations has been discussed in order to reach a comprehensive model for the development of national building laws and regulations, and then

the causes of construction violations and solutions to reduce them have been determined.

### Results and Conclusion

The results of the research findings show that construction violations have become the causes of violations of approved rules and regulations and comprehensive, detailed urban plans, construction violations in the absence of modern and optimal laws that respond to construction problems in today's conditions, including Article 100 of the Law of Municipalities. Engineering and building control system law, urban land law, national building regulations, etc. are imposed on cities. In addition, according to the investigations, previous violations have been repeatedly repeated and sometimes turned into bigger and heavier violations. This indicates that there is no strong executive guarantee for the votes issued in this commission. Therefore, most of the violations have been ignored by paying a small fine, and after that, the wrongdoers sometimes repeat their violations to exploit the buildings more and make more profit. Based on the interviews and surveys conducted with the designers and experts of the Article One Hundred Municipalities Commission, the main causes of construction violations are summarized in 4 important and main factors, which include: the view of income generation and economic profiteering, the

inappropriate approach of drafting and enforcing laws and regulations. The inappropriate performance of the municipality in dealing with construction violations is the lack of education and awareness of the people about construction laws and regulations, which dialectically affect the occurrence of construction violations.

The existence of a legal vacuum and uncertainty in rejecting or approving executive plans by legislative authorities is the basis for the increase and occurrence of construction violations. The comprehensive movement towards turning away from the prescriptive approach, and on the other hand, the movement towards reviving the functional approach in different positions, including cultural, national and ethnic positions, etc. Adhering to the rules and regulations of architecture and urban planning, reducing building violations, is the guarantor of the quality of city buildings, and as a result, the quality of life in the city. The most important shortcoming of the existing laws and regulations is the lack of a comprehensive and complete approach in compiling and enforcing the rules and regulations of architecture and urban planning. By creating a link between the objectives of the "functional" approach and the "prescriptive" approach, a more comprehensive planning can be done to formulate laws and regulations.

### References

1. Abubakari, A., Romanus Dogkubong, D. (2011), Urbanization and the challenges of development controls in hana: A case study of WA Township, Sustainable Development in Africa 13(7), pp: 210- 235.
2. Ahad Nejad, Mohsen; Rashid Khavani, Samiya; Naderi, Afshin and Gholami, Mehdi (2012), "Effects and consequences of construction violations in cities, case study: Zanzan city, 5th urban planning and management conference [In Persian].
3. Ajza Shokohi, Mohammad; Samadi, Reza; Goodarzi, Nusrat Alah; Qanbari, Mohammad (2016). Analysis and investigation of construction violations in big cities with emphasis on the rules and regulations of urban development (Districts 3 and 9 of Mashhad city), Geography and Urban Space Development Quarterly, Ferdowsi University of Mashhad, Year 3, Number 2. Series 5. pp. 1-18 [In Persian].
4. Boob, T. N. and Rao, Y. R. M., 2012, Violation of Building Bye-Laws and Development Control.
5. Deroukakis, Elein, (2000), Pformance Based Codes Impact on International trade, IRCC, Canada, <http://www.ircc.gov.au/>.
6. Esmailpoor, N., Dehghan Kordi, E., Khakian Dehkordi, M. (2015), Causes of construction violations in the citiesf Iran with an emphasis on building density and presentation Solutions to reduce it (Case study: Farakhshahr), International Conference on Engineering Sciences Art and Law, Barcelona- Spain, [In Persian].
7. Faqihi, Nima, (1382), investigation of factors affecting construction violations and implementation strategies to deal with them, Master's thesis, Department of Geography, University of Tehran [In Persian].
8. Foliente, Greg. C, (2001), Development in Performance –Based Building Codes and Standards, <http://auspebbu.com/liles/CIB/>.

9. General Administration of the Commission of Article One Hundred of Qom Province Municipality (1401): construction violations in Qom, its characteristics and causes [In Persian].
10. Gross.James, G. (1996), Developments in the application of the performance concept in building, National institute of standards and technology, Gaitherburg, USA, <http://fire.nist.gov/btrlpubs/build96/pdf>.
11. Hoseini, S. A. (2006), Technical and administrative concepts of urban and regional rights in Iran. Gilan, Iran: Hagh Shenas Publications, [In Persian].
12. Jimoh, B. A, Al-Hasan, A.Z, Imimole, W.O, and Ahmed, M.B(2017), Contravention of Development Control Measures in Auchi, Edo State, Nigeria, Applied Science Reports, 20 (1), pp: 30-34.
13. Kamanroudi Kejouri, Musa and Hosseini, Fereshte (1397), Land rent and the occurrence of construction violations in Sanandaj city, human geography researches, volume 50, number 2, p. 337 [In Persian].
14. Manouchehri Miandoab, Ayoub; Abedini, Asghar. (2018), investigation and analysis of construction violations and explanation of the key factors affecting them (case study of Yazd city) Urban Structure and Function Studies, 6th year, 18th issue, Spring 2018, 32-7 [In Persian].
15. Meybodi, Nabi Masoud, explanation of the theoretical framework for developing national building regulations, PhD thesis, Shahid Beheshti University of Tehran, Tehran, summer 2018 [In Persian].
16. Mir Razavi, Kamyar (2018), Engineering Law, Encyclopaedia of Iranian Engineers Law, 38th session [In Persian].
17. Mohammadi, J., Mirzaei, S. (2015), Explaining the status and recognition of factors affecting construction violations in metropolises of Iran (Case Study: Isfahan Fifteen areas), Geographical Researches Quarterly Journal, Vol 30(2), pp. 195-214, [In Persian].
18. Msheiri, Shahryar (2009), "Control and guidance of urban construction, efficient system design", Hoyt Shahr magazine, number 7 [In Persian].
19. Office of Compilation of National Building Regulations, the second issue of National Building Regulations, Administrative Systems, Iran Development Journal, Tehran, (2004) [In Persian].
20. Omid, Hassan, (1390), Farhang Omid, Shahrazad Publications [In Persian].
21. Pajohan, Mohammad; Darabkhani, Rasul; Jaafari, Almira; Zainelzadeh, Ardalan (2013). Investigating factors affecting construction violations in small cities (Babolsar city), Urban Planning Geography Research, University of Tehran, Volume 2, Number 2, pp. 239-252 [In Persian].
22. Qajar Khosravi, Mohammad Mahdi, (2013), an analysis of factors and consequences of unauthorized construction in Tehran province and solutions to deal with it, housing and village environment, no. 121 [In Persian].
23. Qom Municipality (1401), statistical reports of the Article 100 Commission Unit of Qom Province Municipality [In Persian].
24. Rafiyan, Mojtabi and Sarkhili, Elnaz (2016), "Construction violations from the perspective of urban planning", first edition, Tehran: Armanshahr Publications [In Persian].
25. Rukwaro, R. W, (2009), The owner occupier emocracy and violation of building by-laws, Habitat International, Vol 33(4), pp:485-498.
26. Sarkheili, E., Rafieian, M., Bemanian, M, R. (2012), An investigation of the motives for FAR contravention in Tehran, journal of Urban Management, Vol 10 (30), pp. 145-162, [In Persian].
27. Sarkheili, E., Salary, Mohammad, Safavi Sohi, Maryam (2017), Analyzing the Role of Constructional Violations in the Failure of Urban Development Plans of the Tehran Metropolis, Bagh-e Nazar, Vol 14 (51), pp 5-24, Sep 2017, [In Persian].
28. Shibani Asl, Manouchehr, Head of National Building Regulations Office, Tehran, 1397 [In Persian].
29. Surkhili, Elnaz (2009), "Investigation of the effect of spatial transformations of Tehran city on the occurrence of construction violations from the perspective of urban planning (inspection of the central and northeastern areas of Tehran city), master's thesis in urban planning, urban and regional planning, Tehran: Tarbiat Modares University [In Persian].
30. Zhaopeng, Ni & Qiu, peifang, (2007) ,The regulatory syatem framework for building controls in china, Tingin Fire research institute of china, <http://www.branz.co.n2/branz>

مقاله پژوهشی

تبیین و بررسی ماهیت و رویکرد قوانین و مقررات ملی ساختمان،  
با تأکید بر علل وقوع تخلفات ساختمانی (مطالعه موردی: محدوده منطقه ۴ شهر قم)

محمد کشاورزی - گروه معماری، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران

سعید صالحی مرزيجرانی\* - استادیار گروه معماری، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران

محمود تیموری - استادیار گروه معماری، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>شماره صفحات: ۵۷۵-۵۹۸</p> <p>از دستگاه خود برای اسکن و خواندن مقاله به صورت آنلاین استفاده کنید</p> 	<p>ماهیت و رویکرد قوانین و مقررات ملی ساختمانی در ایران با لحنی آمرانه دستوری و اجباری، و دارای رویکرد تجویزی بوده، و بیشتر به دستورالعمل‌های فنی ساخت که جوهری غیرمادی داشته و در محدوده دانش مهندسی قرار گرفته پرداخته، و توجه کمتری به رویکرد عملکردی که معطوف به ساختمان که جوهر مادی دارد، در ارتباط با کاربران، اقتضات زندگی، و نحوه رضایتمندی آن‌ها از ساختمان‌های ساخته شده است. بر همین اساس با وقوع گسترده تخلفات ساختمانی ضرورت پرداختن به ماهیت مقررات ملی موجود و رویکردهای آن، به عنوان یک مسئله مهم مطرح می‌شود. این پژوهش با هدف ارتقاء سطح کیفی ساختمان‌های مسکونی با رعایت قوانین و مقررات ملی ساختمان، و شناسایی عوامل اصلی وقوع تخلفات ساختمانی؛ در دسته تحقیقات کاربردی با ماهیت اکتشافی و از نظر روش گردآوری داده‌ها در دسته تحقیقات توصیفی قرار می‌گیرد. روش تحقیق ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی منتج از مقایسه رویکرد تجویزی با رویکرد عملکردی در تدوین قوانین و مقررات ملی ساختمان بوده، و در ادامه برای مشخص شدن علل نقض قوانین و وقوع تخلفات ساختمانی به بررسی پرونده‌های موجود، کمیسیون ماده صد پرداخته شد. جامعه آماری براساس نظرخواهی از مهندسين و کارشناسان کمیسیون ماده صد، و اداره اجرای احکام شهرداری‌ها را در بر می‌گیرد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد، عوامل اصلی وقوع تخلفات ساختمانی؛ نگاه درآمدزایی و سودجویی اقتصادی (۴۰ درصد)؛ رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات (۳۵ درصد)؛ عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات (۲۱ درصد)؛ عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات (۴ درصد) می‌باشد. از این‌رو با حرکت فراگیر در جهت عبور از رویکرد تجویزی، و از سوی دیگر حرکت به سمت احیاء رویکرد عملکردی در مواضع مختلف فرهنگی، ملی، قومی و... می‌تواند باعث ایجاد پیوند میان قوانین، اصول فنی و ساخت، اقتضات و نیازهای کاربران باشد. مهمترین کاستی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات موجود، نداشتن رویکرد جامع و کامل در تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات معماری و شهرسازی است، که با ایجاد پیوند میان اهداف رویکرد "عملکردی" و رویکرد "تجویزی" می‌توان به برنامه‌ریزی جامع‌تری جهت تدوین قوانین و مقررات، و کاهش تخلفات ساختمانی پرداخت.</p>

واژه‌های کلیدی:

قوانین، مقررات ملی، تخلفات ساختمانی، رویکرد تجویزی، رویکرد عملکردی

استناد: کشاورزی، محمد؛ صالحی مرزيجرانی، سعید؛ تیموری، محمود (۱۴۰۲). تبیین و بررسی ماهیت و رویکرد قوانین و مقررات ملی ساختمان، با تأکید بر علل وقوع تخلفات ساختمانی (مطالعه موردی: محدوده منطقه ۴ شهر قم) فصلنامه جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)، ۱۳(۵۰). صص: ۵۷۵-۵۹۸

DOI: 10.22034/jgeoq.2024.195993

## مقدمه

## مفهوم و تعریف تخلفات ساختمانی

قانون مجموعه ای از بایدها و نبایدها و ضوابط و معیارهایی است که انسانها برای دستیابی به آرامش و زندگی سالم و راحت برای خود وضع میکنند و هر رفتاری که باعث نقض قانون شود به آن تخلف می‌گویند (فقیهی، ۱۳۸۲: ۴۲). تخلف مصدر باب تفاعل، در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن آمده است (عمید، ۱۳۹۰، ۲۰۶). تخلف ساختمانی را میتوان جرم یا رفتار ضد اجتماعی تعریف کرد که میتواند شرایطی ناامن ایجاد کند. با این حال، تفاوت مهم تخلفات ساختمانی با غالب جرایم، نمود تخلفات ساختمانی در ساختمان یا زمین شهری و امکان قطع انتساب آن به مجرم است. بنابراین پیش از آن که از متخلف ساختمانی نام برده شود، به ساختمان دارای تخلف به عنوان یک معضل اشاره میشود (سرخیلی و همکاران و صفوی، ۲۰۱۷: ۷) یعنی درنگ یا هرگونه سرپیچی از قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط شهرسازی و ساختمانی؛ و در نوا م‌های شهری مختلف می‌تواند تعاریف و سطوح متفاوتی را در بر بگیرد. تخلف ساختمانی را میتوان عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت ساز شهری تعریف نمود که برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند (سرخیلی و همکاران، ۲۰۱۲: ۱۴۶). ضوابط ساختمانی به طور عمده در دو گروه ضوابط معماری و ضوابط شهری تنظیم می‌گردند. ضوابط معماری معمولاً کمینه شده استانداردهای ساختمانی است که به منظور تأمین حداقل شرایط بهداشتی، ایمنی و کیفی متناسب با نوع استفاده مد نظر از ساختمان هستند که معمولاً افزایش کارایی یا صرفه اقتصادی بنا را نیز در نظر دارند. اما در هر حال ممکن است رعایت آن‌ها برای سازنده ساختمان دشوار بوده یا گران تمام شود. ضوابط شهری نیز نتیجه طرح‌های جامع، راهبردی و تفصیلی شهرها و در واقع ابزارهای اجرایی طرح‌های توسعه شهری هستند. لذا برای تضمین توزیع عادلانه منابع در سطح شهر، هماهنگی ساختار، روابط و کاربری‌های شهری و تأمین تسهیلات، زیرساخت‌ها، خدمات و دسترسی‌های لازم برای فعالیت‌های مختلف شهری تدوین می‌گردند. ضوابط شهری گاهی تحت عنوان قوانین منطقه بندی و گاهی به عنوان ضوابط عمومی ساخت و ساز بسته به سیاست‌های برنامه ریزی و مدیریت شهری شهرها، طرح می‌شوند (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۶، ۵۹).

ضوابط و مقررات ساخت و سازهای شهری ابزاری در جهت تحقق طرح‌های شهری است که رسالت تضمین کیفیت زندگی و نظم بخشی فضایی را بر عهده دارد. اگرچه در تدوین مقررات اولویت منافع عمومی مدنظر قرار گرفته است اما طبیعت سود جو افراد سبب برتری منافع شخصی بر منافع عمومی گشته و زمینه الزم را برای هنجار شکنی فراهم نموده است (احدنژاد و همکاران، ۱۳۹۲، ۴).

## پرسش‌های تحقیق

به این ترتیب، پژوهش حاضر درصدد پاسخگویی به این سؤالات است:

۱- ماهیت و رویکرد تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ملی ساختمان چیست؟

۲- علل نقض قوانین و بروز تخلفات ساختمانی چیست؟

## فرضیه تحقیق

پژوهش حاضر از دلبخش تشکیل شده است. بخش اول با سوال اول پژوهش تناظر دارد، فرضیه آن است که ماهیت و رویکرد قوانین و مقررات ملی ساختمانی در ایران با لحنی آمرانه دستوری و اجباری، و دارای رویکرد تجویزی بوده، و بیشتر به دستورالعمل‌های فنی ساخت که جوهری غیر مادی داشته و در محدوده دانش مهندسی قرار گرفته پرداخته، و توجه کمتری به رویکرد عملکردی که معطوف به ساختمان که جوهر مادی دارد، در ارتباط با کاربران، اقتضات زندگی، و نحوه رضایت مندی آنها از ساختمان‌های ساخته شده است نشان دهنده جامع نبودن قوانین و مقررات موجود میباشد. در بخش دوم با سوال دوم

پژوهش تناظر دارد، که ناظر به یافتن علل وقوع تخلفات ساختمانی، قوانین موجود که با رویکرد تجویزی است باعث افزایش تخلفات ساختمانی خواهد شد.

### پیشینه پژوهش

در خصوص تخلفات ساختمانی، قوانین و مقررات معماری و شهرسازی پژوهش های زیادی انجام شده که مهمترین آنها شامل موارد ذیل میباشد. پژوهش منوچهری میاندوآب و عابدینی (۱۳۹۷)، در واکاوی تخلفات ساختمانی در شهر یزد انجام شده است. برای این منظور تخلفات ساختمانی شهر یزد در طول ۵ سال (۱۳۹۵-۱۳۹۱) مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. نتایج نشان می دهد که میزان تخلفات ساختمانی در شهر یزد از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۱ حدود ۵ برابر بیشتر شده است.

جیموه و همکاران (۲۰۱۷)، ساخت بنای بدون مجوز، نقض مقررات توسعه و افزایش سطح اشغال را از موارد نقض تخلف در توسعه شهر آچی در استان آدو در نیجریه برشمردند. آن ها علت این امر را ویژگی های اجتماعی - اقتصادی خانوارها، فقدان طرح اجرایی و عدم کفایت کارکنان حوزه ی برنامه ریزی برای کنترل توسعه برشمردند (جیموه و همکاران، ۲۰۱۷: ۳۰). نتایج پژوهش سر خلیلی و همکاران (۲۰۱۷)، نشان داد، عوامل کالبدی و محدودیت ها و گرایش های طبیعی توسعه ی شهری، بستر اجتماعی و اقتصادی شهر، نواقص ضوابط و مقررات ساخت و ساز و سیستم مدیریت شهری ناکارآمد، مهم ترین علل بروز تخلفات ساختمانی در کلان شهر تهران است.

بر اساس پژوهش کمانرودی و حسینی (۲۰۱۶)، میان شرایط جغرافیایی، موقعیت قیمت زمین با میزان تخلف در ساخت و ساز به ویژه فروش تراکم ملازاد و میزان درآمد شهرداری در شهر سنندج رابطه وجود دارد.

اسمعیلی پور و همکاران (۲۰۱۵)، نیز نداشتن درآمد پایدار و ضعف سیستم نظارت و کنترل به وسیله ی شهرداری فرخ شهر توأم با سود اقتصادی زیاد حاصل از تخلفات، همچنین گرایش خانوارها برای تدارک مسکن فرزندان شان از محل قطعه ی مسکونی خود و عدم آگاهی از قوانین را از اصلی ترین عوامل بروز تخلفات ساختمانی در فرخ شهر برشمردند.

سرخیلی و همکاران (۲۰۱۲)، علل وقوع تخلفات را در چهار دسته کلی تعریف کرده اند: تخلفات ساختمانی به عنوان بخشی از فرایند شهری شدن، وقوع جرائم ساختمانی در پاسخ به تعاملات پیچیده میان شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فیزیکی و روان شناختی محیط، نواقص ضوابط و مقررات ساختمانی و اقدامات و سیاست های نامناسب مدیریت شهری. ابوبکاری و رومنس (۲۰۱۱)، ضمن بررسی چالش های توسعه در غنا «قوانین، برنامه ریزی و فرایند تصویب، نظارت و ارزیابی آن را» سه ابزار لازم برای کنترل ساخت و سازها می دانند (ابوبکاری و رومانو، ۲۰۱۱: ۲۱۰).

بر اساس نتایج پژوهش راکوارو (۲۰۰۹)، در بزرگ ترین منطقه ی مسکونی طبقه ی متوسط نایروبی به نام بورو بورو، قوانین ساختمانی با نیازهای خانوارها در تضاد بوده و همین امر موجب نقض قوانین ساخت و ساز شده است (Rokwaro, 2009: 485). بنابراین، در تحقیقات پیشین بیشتر تاکید بر شناسایی علل نقض قوانین و وقوع تخلفات ساختمانی، و نحوه اجرای قوانین پرداخته شده است؛ در حالی که مقاله حاضر، با بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی به مقایسه و بررسی ماهیت و رویکرد تدوین قوانین مقررات ملی ساختمان پرداخته و بیشتر چهارچوب نظری خود قوانین و مقررات ملی مد نظر بوده که از جنبه های نوآوری این پژوهش میباشد.

### روش تحقیق

پژوهش حاضر از نظر ماهیت کاربردی و به لحاظ روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و تحلیل اکتشافی بر مبنای اکتشاف عامل اصلی در بروز تخلفات ساختمانی میباشد.

در این راستا پس از شناخت نظری متغیرهایی که هر یک در وقوع تخلفات ساختمانی مؤثرند، تلاش شده براساس اسناد و اطلاعات موجود در منطقه چهار شهرداری و سازمان نظام مهندسی استان قم مورد بررسی قرار گیرد.

جامعه آماری این پژوهش، بر اساس نظر خواهی از مهندسين شاغل در سازمان نظام مهندسی استان قم که پایه‌های سه تا ارشد، و کارشناسان کمیسیون ماده ی صد، و اداره اجرای احکام شهرداری‌ها را در بر می‌گیرد. دلیل انتخاب جامعه آماری این پژوهش تاثیر گذاری بیشتر جامع طراحان و مهندسين در جلوگیری از نقض قوانین و مقررات، به دلیل داشتن اشراف بیشتر به آسیب های ناشی از عدم رعایت قوانین و مقررات نسبت به گروه های دیگر مشارکت کننده در امر ساخت ساز میباشد.

- روش اسنادی شامل مطالعه منابع کتابخانه ای، آمار و اطلاعات مرکز آمار ایران، طرح تفصیلی شهر قم، استفاده از آمار و اطلاعات کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و سازمان نظام مهندسی استان قم می‌باشد.

- روش میدانی جهت شناسایی دیدگاه طراحان معمار شاغل در سازمان نظام مهندسی نسبت به چگونگی بروز پدیده غیرقانونی دو یا سه نقشه ای در طراحی ساختمان‌های مسکونی بر اساس آمار و اطلاعات سازمان نظام مهندسی استان قم میباشد، همچنین پس از جمع آوری اطلاعات، تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز با استفاده از نرم افزارهای اس پی اس ۲۲ مورد بررسی قرار خواهد گرفت، و در نهایت ابتدا به ماهیت و رویکرد تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات، جهت رسیدن به مدلی جامع جهت تدوین قوانین و مقررات ملی ساختمان پرداخته، و سپس علل بروز تخلفات ساختمانی و راهکارهای کاهش آن مشخص خواهد شد.

## مبانی نظری

### تخلفات ساختمانی

تخلفات ساختمانی عموماً با هدف نفع فردی بیشتر و یا بهره برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربری ها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، منطقه بندی و ... انجام می‌گیرد (محمدی و میرزایی، ۲۰۱۵:۲۰۱)

تخلفات معمولاً به دو دسته تقسیم می‌شوند: تخلفات مبتنی بر ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری و تخلفات ناشی از عدم رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری (حسینی، ۲۰۰۶:۲۴۱)

در دسته بندی دیگری، تخلفات ساختمانی در رابطه با داشتن یا نداشتن پروانه ساختمان به پنج گروه اصلی تقسیم میشود: «عدم رعایت اصول شهرسازی، عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا، عدم رعایت اصول بهداشتی، نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان و سایر تخلفات» (سعیدی نیا، ۲۰۰۴:۵۵)

بسته به نوع ضوابط ساختمانی مصوب و مورد اجرا در یک شهر، تخلفات ساختمانی مختلفی می‌تواند در آن شهر وجود داشته باشد (سرخیلی، ۱۳۸۹).

### علل وقوع تخلفات ساختمانی

نوع و شدت وقوع تخلف ساختمانی است که آن را در برخی جوامع تبدیل به معضلی پیچیده و لاینحل یا موضوعی قابل کنترل می‌سازد. این نوع و شدت در هر جامعه با نظام شهری به خصوصیات حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نحوه مدیریت شهر وابسته است. توسعه ساخت ساز غیرمجاز و غیرقانونی در محدوده شهرها را میتوان نتیجه اقدامات مدیریت شهری دانست. مدیریت شهری از دو نظر بر وقوع تخلفات ساختمانی، تشدید یا کاهش آن مؤثر است «یکی از طریق اتخاذ سیاست‌های کنترل زمین شهری و پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای شهروندان برای تأمین مسکن قابل استطاعت و جهت دهی مناسب به سرمایه‌ها و دیگری از طریق کنترل مستقیم ساخت وسازهای شهری و تخلفات ساختمانی (سرخیلی و همکاران، ۲۰۱۲: ۱۵۳).

عمده تخلفات ساختمانی در مناطق شهری منجر به اخذ جریمه از سازندگان میشود و به طور عملی سهم تعطیل شدن و یا تخریب ساخت و سازهای غیر مجاز و ساختمان هایی که در آنها تخلف ساختمانی صورت گرفته بسیار کم است و به دلیل وابستگی شهرداری به جریمه‌های ناشی از تخلفات ساختمانی، میزان این جریمه‌ها روز به روز در حال افزایش است و با توجه به چشم پوشی از این تخلفات با اخذ جریمه، به عبارتی میزان تخلفات ساختمانی نیز در حال افزایش است و با توجه به رابطه اشاره شده، میزان آسیب پذیری ساخت و سازهای شهری ایران نیز در حال افزایش است (قاجار خسروی، ۱۳۹۱). دلایل متعددی برای روند تشدید تخلفات ساختمانی میتوان بر شمرد که در این بین ضعف قوانین موجود و نبود سیستم مؤثر برای کشف و شناسایی متخلفان و پیگیری موضوع را میتوان عمده ترین علت‌ها دانست. قوانین موجود بر پایه شرایط خاص زمان تصویب خود شکل

گرفته اند و اقدامی در جهت تغییر در آن انجام نگرفته است. مدیریت شهری نیز عمدتاً نسبت به جلوگیری از تخلف اقدام نمی کند و در اکثر موارد تا پایان احداث ساختمان درنگ میکند و سپس اقدام به دریافت جریمه از مالکان بنامی کند (پژوهان، ۱۳۹۳).

### ساختار قوانین و مقررات ساختمانی در ایران

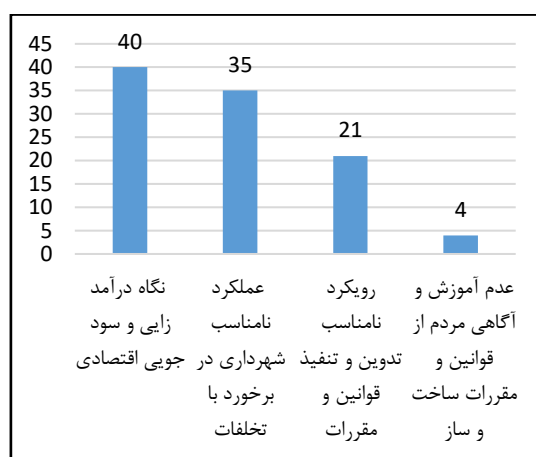
در ایران موثرترین قوانین ناظر بر مقوله ی ساخت و سازهای شهری عبارتند از قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات مصوب طرح های جامع، تفصیلی و هادی، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۳ و آیین نامه ی ساختمانی ۲۸۰۰ به طور کلی نظام های حاکم بر قوانین ساخت و ساز را میتوان در قالب ضرورت صدور پروانه ساختمان، نحوی جلوگیری از عملیات ساختمانی غیرمجاز یا بدون پروانه و آراء و احکام صادره در خصوص تخلفات ساختمانی دسته بندی نمود. برای ضمانت اجرای ضوابط و مقررات مذکور در کشورهای مختلف، بسته به اهمیت رعایت قوانین، ضوابط و توجه مدیریت شهری به اهمیت اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری، فرآیندهای مشخصی به کار گرفته میشود. لذا بسته به اهمیت رعایت قوانین و ضوابط و توجه مدیریت شهری به اهمیت اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری، ضمانت اجراها نیز متفاوت است.

نظام هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در کشور متأثر از نظام اجتماعی، حقوقی و برنامه ریزی است. در ارزیابی نظام هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در ایران، مشکلات و تنگناهای متعددی به چشم می خورد که میتوان آنها را در پنج بخش قانونی، ساختاری و تشکیلاتی، مدیریتی، اعتباری مالی و محتوایی (ماهیت برنامه ها و طرح) تعریف کرد. به عنوان نمونه در بعد قانونی وجود چندگانگی در قوانین و تبصره های مربوط به اختیارات نهادهای محلی (شهرداری ها و شوراهای اسلامی) و نیز تضاد و تناقض در قوانین شهرسازی و نیز تعدد و عدم صراحت در قوانین شهرسازی و فقدان قانون جامع شهرسازی اشاره کرد. در بخش ساختاری و تشکیلاتی عدم استقلال سازمان هایی که اداره امور شهر مستقیماً بر عهده آنان است هم چنین عدم مدیریت واحد در سطح کلان شهرها و منطقه های شهری و در بخش مدیریتی، عدم تبعیت سازمان های دولتی از مقررات شهرداری ها بعلاوه فقدان مدیریت یکپارچه واحد در سطح کلان شهرها و منطقه های شهری از آن جمله اند (مشیری، ۱۳۸۹، ۲۶).

### تخلفات ساختمانی در استان قم

با مقایسه ی تعداد تخلفات ساختمانی و پرونده های موجود در کمیسیون ماده صد شهرداری استان قم به صورت مناطق هشت گانه شهرداری نشان میدهد، که مجموع مترائ تخلفات ساختمانی استان قم در بین سالهای ۱۴۰۰ تا ۱۳۹۵ در مناطق هشت گانه شهرداری استان قم برابر با ۶،۴۵۹،۱۷۰/۵۵۳ متر مربع میباشد. این رقم حاکی از حجم قابل توجه تخلفات ساخت و ساز در شهر قم است، که منطقه چهار با مترائ ۱،۵۵۹،۲۵۵/۹۵ متر مربع بیشترین تخلفات ساختمانی، که در مجموع شامل ۵۰ نوع تخلف ساختمانی صورت گرفته می باشد، و منطقه هشت با مترائ ۴۳۵،۰۱۸/۳۲ متر مربع کم ترین تخلف ساختمانی را دار میباشد. بر همین اساس بیشترین نوع تخلف ساختمانی در شهر قم مربوط به احداث بنای مسکونی مازاد تراکم با مترائ ۳۳،۳۸۳ متر مربع میباشد. با بررسی آمار تعداد و مترائ نقشه های مصوب و اجرایی ثبت شده در سازمان نظام مهندسی استان قم بین سالهای ۱۴۰۰ تا ۱۳۹۵ نشان میدهد، که از تعداد ۱۸،۲۷۳ نقشه های مصوب ثبت شده در سازمان نظام مهندسی استان قم تعداد ۹،۱۸۱ ساختمان به نقشه دوم با عنوان نقشه اجرایی نیاز پیدا کرده اند، تقریباً برابر با ۵۰ درصد میباشد که این آمار بدست آمده بنا بر گفته رئیس سازمان نظام مهندسی استان قم خیلی بیشتر از این میباشد، چون این آمار براساس مراجعه مالکان برای صدور شناسنامه فنی ساختمان ثبت شده است. در صورتی که خیلی از مالکان یا اقدام به دریافت شناسنامه فنی ساختمان نکردن و یا پروژه بنا به مشکلاتی به اتمام نرسیده است. بر همین اساس آمار تخلفات ساختمانی در زمینه دو نقشه ای و سه نقشه ای در امر ساخت ساز استان قم در حال افزایش است. مهمترین علتی را که مردم این نوع تخلف را انجام داده اند، رفع نیاز سکونتی ذکر کرده اند و بیشتر پاسخ دهندگان مرحله وقوع تخلف در بنای خود را در هنگام تهیه نقشه های اجرایی ذکر کرده اند. بررسی تخلفات ساختمانی حادث شده نشان می دهد که ریشه ی غالب قانون گریزی ساختمانی در استان قم عوامل اقتصادی و رسیدن به سود اقتصادی بیش تر در بخش ساخت و ساز است. از طرفی محدودیت و گرانی زمین و مسکن شهری و در نهایت ساخت و

سازهایی که منجر به تولید بخش مسکونی یا تجاری میشود خود محرکی برای حدوث این گونه تخلفات است. طبق نظرسنجی انجام شده از شهرداری، طراحان معمار شاغل در سازمان نظام مهندسی و کارشناسان کمیسیون ماده ی صد و اداره اجرای احکام شهرداری های مناطق استان قم، چهار عامل اصلی به ترتیب ۱- نگاه درآمد زایی و سود جویی اقتصادی ۲- رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ۳- عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات ۴- عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات ساخت و ساز میباشد، که به صورت دیالکتیکی بر بروز تخلفات ساختمانی تأثیر گذار هستند. همچنان که در (نمودار ۱) دیده می شود اولویت بندی علل نقض قوانین و بروز تخلفات ساختمانی صورت گرفته نشان میدهد که عامل اول نگاه درآمدزایی و سودجویی اقتصادی (۴۰ درصد)، عامل دوم رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات (۳۵ درصد)، عامل سوم عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات (۲۱ درصد) و عامل چهارم عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات ساخت و ساز (۴ درصد) می باشد.



نمودار ۱. اولویت بندی علل نقض قوانین و بروز تخلفات

منبع: نویسندگان، ۱۴۰۲

بر همین اساس باید برای جلوگیری از نقض قوانین و بروز تخلفاتی که جنبه درآمد زایی و سود جویی اقتصادی دارند را با در نظر گرفتن قوانین محکم تر و جریمه های سنگین تر از بروز این گونه تخلفات جلوگیری کرد. وقوع تخلف ساختمانی دونقشه ای و سه نقشه ای (مصوب، اجرایی و ازبیلت) در استان قم و شاید در استانهای دیگر، علاوه بر نقشه های مصوب که با مهر و امضای طراح موجود است و به تایید شهرداری و کنترل نظام مهندسی رسیده، نقشه های دیگری هم تهیه می شود که برای اجرا از این نقشه ها استفاده می گردد. این نقشه ها موسوم به نقشه های اجرایی هستند و سازنده به هر دلیلی قصد اجرای ساختمان مطابق با این نقشه ها را دارد اما همانطور که گفته شد ناظر نقشه های مصوب که به تایید شهرداری و کنترل نظام مهندسی رسیده بعنوان نظارت و انطباق با عملیات اجرایی، مد نظر قرار می دهد و در صورت مغایرت عملیات اجرایی با نقشه مصوب مراتب را در موعد به مراجع ذیصلاح گزارش می کند. این تغییرات اگر حتی به تایید مهندس محاسب هم برسد چه تخلف معماری و چه تخلف سازه ایی باشند، ناظر موظف است آن را بصورت گزارش خلافدار منعکس نماید (میر رضوی، ۱۳۹۸). شهرداریها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی مکلفند تنها نقشه های را بپذیرد که توسط اشخاص حقوقی، یا مسئولین دفاتر مهندسی طراحی ساختمان طراح آن در حدود صلاحیت و ظرفیت مربوط امضاء و مهر شده است. (مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، ۲۰۱۳۸۴). عنوان نقشه های اجرایی به شکل فعلی در هیچ آئین نامه و مقررات و استاندارد ذکر نشده و ساخته و پرداخته ذهن مالکان و شهرداریهاست. از آنجا که در همه جا و حتی در کمیسیون ماده صد شهرداریها نقشه های مصوب، ملاک بررسی و ارزیابی است، لذا میبایست ناظر ساختمان نقشه های مصوب را ملاک نظارت خود قرار دهد. هر چند در استانهایی از جمله استان قم هم که نقشه اجرایی رایج است اما این نقشه ها معتبر نیستند. تمامی نقشه ها حتی نقشه های تاسیسات مکانیکی و برقی نیز باید مصوب باشند و مجری عین همان نقشه ها را اجرا کند (میر رضوی، ۱۳۹۸). با شیوع پدیده

غیرقانونی دونقشه‌ای و سه‌نقشه‌ای در ساخت‌وسازها که در بعضی از کلان‌شهرها به وفور دیده می‌شود، نقشه‌ای با تمامی ضوابط شهرسازی و منطبق بر ضوابط طرح تفصیلی تهیه می‌شود و برایش پروانه صادر می‌گردد، اما به هنگام اجرا نقشه‌های مصوب یکباره کنار گذاشته، و ساختمانی با ترتیبات دیگر ساخته می‌شود. نقشه‌ای را از نو طراحی می‌کنند و آن را مبنای ساخت‌وساز قرار می‌دهند که نقشه جدید مغایر با ضوابط شهرسازی است. (شیبانی اصل، ۱۳۹۷).

### رویکردهای مقررات ملی ساختمانی

در تدوین مقررات ساختمانی دو رویکرد عمده "تجویزی" و "عملکردی" وجود دارد از یکصد سال پیش تاکنون بسیاری کشورها مقررات ساختمانی و حتی مقررات ملی ساختمان ای خود را بر اساس رویکرد "تجویزی" تدوین نموده‌اند. اما رویکرد عملکردی هرچند در قالب رعایت نکات و الزامات فنی ساخت پیشینه‌ای کهن و باستانی دارد، لکن در سال‌های اخیر خصوصاً در دهه گذشته در عرصه بین‌المللی و در سطوح مختلف با اقبالی خیره‌کننده مواجه شده و بسیاری از کشورها در حال تغییر مبانی تدوین مقررات ساختمانی خود از رویکرد "تجویزی" به "عملکردی" هستند. با توجه به این که اتخاذ یک رویکرد در مقررات صرفاً مبتنی بر توجهات فنی نمی‌تواند باشد و وابستگی‌های خاصی با شرایط و ویژگی‌های نظام سیاسی اقتصادی جامعه پیدا می‌کند، لذا لازم می‌نماید قبل از هر چیز با ماهیت این رویکردها به صورت دقیق تری آشنا شد.

### رویکردهای ناظر بر تدوین مقررات ملی

مقررات ساختمانی می‌توانند واجد ویژگی‌های گوناگونی باشند که از شرایط مختلف زمین‌هایی نظیر شرایط فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، جغرافیایی و ... ناشی شده است. مثلاً لحن این مقررات می‌تواند آمرانه و دستوری و اجباری باشد و هم می‌تواند توصیه‌ای و اختیاری باشد. مقررات ملی ساختمان ایران نوعی مقررات ساختمانی با لحن آمرانه است. به عنوان نمونه در کشور چین تا قبل از تحولات اقتصادی دهه ۱۹۸۰ میلادی دارای نظام مقرراتی ساختمانی اجباری بود اما در حال حاضر و بر اساس اقتضات اقتصادی مقررات ساختمانی این کشور تلفیقی از مقررات توصیه‌ای و مقررات اجباری می‌باشد (Zhaopeng&Peifang-2007).

همچنین ممکن است با تاکید بر مسائلی نظیر مسائل زیست محیطی و مقرراتی خاص برای ساخت و ساز وضع شود. دیدگاه‌هایی نظیر پایداری و معماری سبز در برخی کشورها دستورالعمل‌ها و مقررات خاصی را در زمینه ساختمان سازی و به منظور حفظ محیط زیست اعمال کرده‌اند. جامعه مشترک معماران موسوم به سی آی ای دستورالعملی را به منظور طراحی پایدار برای معماران مدون کرده است. همین‌طور انجمن ساختمان سبز آمریکا<sup>۲</sup> برای تدوین استانداردهای ساختمانی سبز منشوری را بر اساس مفاهیم پایداری برای جامعیت پیشرفت و ارتباط انسان با محیط مدون نموده است. هرچند به لحاظ شکلی در موارد فوق‌الذکر تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد که یا به تدوین و تاکیدهای مقررات ساختمانی مربوط است و یا به اعمال و اجرای آنها ربط دارد لکن به طور مشخص در تدوین مقررات ساختمانی دو رویکرد عمده مطرح است: ۱- رویکرد تجویزی<sup>۳</sup> ۲- رویکرد عملکردی<sup>۴</sup>. رویکرد تجویزی بیانگر یک روش قابل پذیرش است، در حالی که یک رویکرد عملکردی بیان‌کننده عملکرد یا نقش مورد لزوم است.

### مقایسه رویکردهای تجویزی و عملکردی

در (جدول ۱) به تبیین تفاوت این دو رویکرد پرداخته شده است، بر همین اساس ذکر یک نمونه از تفاوت این دو رویکرد می‌تواند برای درک بهتر آن مناسب باشد: "الزام" یا "هدف" "ایجاد" ایمنی در مقابل آتش" یکی از شرایط و الزامات ساختمان است. برای حصول این هدف مقررات تجویزی مشخص می‌کند که به عنوان مثال قابهای سازه ساختمان از چه مصالحی ساخته می‌شود و یا ساخته نشود، در صورتیکه یک حکم یا کده<sup>۵</sup> عملکردی مقرر می‌کند که سازه ساختمان می‌بایست قادر باشد تا آن حد در برابر آتش مقاومت کند که ساکنین فرصت تخلیه ساختمان را داشته باشند. به این صورت و در روش مبتنی بر رویکرد

1 -CAA

2 -USGBC

3- Prescriptive Approach

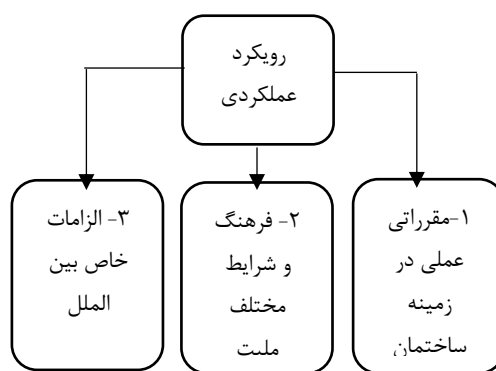
4 Performance Approach

5-Code

تجویزی؛ مقررات کم و بیش دستورالعمل‌های تحکمی هستند، که کم و کیف طراحی و اجرای ساختمانها را به صورت تفصیلی و صریح تبیین و قیود قاطعی در مورد انجام کار بیان می‌دارند. این شیوه موجب راحتی استفاده از مقررات (کد) است. اما در روش مبتنی بر رویکرد عملکردی خصوصیات الزامی که باید اهداف مقررات ساختمانی تامین کند، در بیان کلی گفته می‌شود و استفاده کننده مجاز است این الزام را به هر طریق ممکن به انجام رساند. بنابراین شرط یا الزامی که در قانون حمورابی ناظر بر استحکام و ایمنی ساختمان است نمونه‌ای از رویکرد و عملکردی است یعنی ساختمان باید طوری ساخته شود که استحکام لازم را داشته باشد. اما مقررات و کدهایی که مثلاً در مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ایران برای حفاظت ساختمانها در مقابل حریق آورده شده است. یا مثلاً قیود ساخت و اجرای درب‌های معابد که در کتاب ویتروویوس آمده نمونه‌هایی از مقررات مبتنی بر رویکرد تجویزی هستند. مقایسه این دو رویکرد را می‌توان از منظر دیگری نیز مورد اشاره قرار داد، رویکرد تجویزی در قالب مفاد و دستورالعمل‌های خط به خط و صریح مستقیماً بر الزامات فنی انگشت می‌گذارد. اما رویکرد عملکردی با اقتضات ساختمان آغاز می‌شود. مثلاً مفاهیمی چون "ایمنی" و "راحتی" که شرایط یا اقتضات ساختمان هستند مبنای توجه رویکرد عملکردی می‌باشند. اما با کمی دقت ملاحظه می‌شود که چنین مفاهیمی در واقع "اقتضات" کاربران ساختمانها هستند. اقتضات کاربران مفاهیم و گزاره‌هایی کیفی هستند که "نیازهای" یا "انتظارات" آنها را مشخص میکند. این مفاهیم و گزاره‌ها به اعتبار آن بیان می‌کند که چه قصد و نیتی برای انجام یک محصول مد نظر باشد. سایر اصطلاحات مشابهی هم که در این زمینه ممکن است به کار گرفته شود نظیر اهداف، و مقاصد، نیت‌ها، عملکرد و حتی اصول، می‌باشد (Gross, 1996). ممکن است برخی‌ها مفاهیم عملکردی<sup>۱</sup> یا تجویزی<sup>۲</sup> یا را در رابطه با استانداردها مشخصات و مقررات غیر مرتبط و یا حتی متضاد یکدیگر قلمداد کنند. در ذهن برخی این دو مفهوم ممکن است نتوانند با یکدیگر جمع شود در صورتی که رویکرد تجویزی در اصل مکمل و متمم و در عین حال تابعی از رویکرد عملکردی و برای به اصطلاح اجرائی کردن مفهوم عملکرد، شرح و توصیف‌های تجویزی هم برای برنامه ریزی جهت تدوین مقررات و هم برای مسائل مربوط به تولید و اجرا ضرورت دارد (Gross, 1996). اشاره شد که در روش مبتنی بر رویکرد تجویزی مقررات (کدها) به صورت صریح و مشخص نکات فنی و لازم‌الاجرا را مشخص میکنند. این امر موجب راحتی استفاده کننده از مقررات است یا به عبارتی تکلیف کاربران مقررات در قبال یک نکته فنی مشخص است. این موضوع در درون خود چند نکته نهفته دارد: اول اینکه کاربران مقررات با دامنه‌ای پایین از معلومات و دانش فنی در حوزه‌های مختلف می‌توانند با این گونه مقررات ارتباط برقرار کنند. دیگر این که در مقیاس عمده حتی کشورهایی که در زمینه ساخت و ساز و تکنولوژی‌های مربوط از دانش فنی پایین برخوردارند می‌توانند از سطوح بین المللی استانداردها و مقررات تجویزی بین المللی ساختمان بهره‌مند شوند. اما رویکرد تجویزی در قبال این امتیازات چند ویژگی منفی دارد که همین ویژگی‌ها در متمایز شدن رویکرد عملکردی به ویژه طی سال‌های دهه اخیر بسیار موثر بوده اند. اول اینکه رویکرد تجویزی مانع عمده برای "نوآوری" محسوب می‌شود. این نکته هم در زمینه تولید مصالح جدید و هم در زمینه روش‌های جدید محاسباتی و اجرایی صادق است. به عنوان مثال با پیشرفت سیستم‌ها و متدهای محاسباتی مقاوم‌سازی در یک بستر عملکردی می‌توان خسارات ناشی از زلزله و طوفان و ... را تا حد زیادی کاهش داد. در صورتی که مقررات تجویزی مانع انتخاب این سیستم‌ها می‌شوند یا انتخاب آن‌ها را به تعویق می‌اندازند (Foilente, 2001p3). مشکل دیگر رویکرد تجویزی سخت بودن "بهینه سازی" هزینه‌های ساختمان به واسطه این روش است (همان ما خذ). ممکن است این امر در دو زمینه نمود پیدا کند، اول در زمینه مساله "اقتصادی" و دوم در زمینه "نیازهای انسانی" در مورد اول مساله اقتصادی می‌تواند به صورت جایگزین و برای مصالح پیشنهادی در رویکرد تجویزی مطرح شوند و در زمینه دوم نیازهای کاربران که می‌تواند سطوح مختلفی از اقتضات کیفی نظیر راحتی و ایمنی را مطالبه نماید. و بر این اساس می‌توان هزینه‌های در نظر گرفته شده را متناسب این نیازها و در یک دامنه مشخص تغییر داد مثلاً میزان ارتعاش یک سقف که می‌تواند درجات مختلفی از معینی و پایداری سازه‌ای و در نتیجه مقادیر متفاوتی از هزینه را تعیین کند متغیری است تابع راحتی کاربران و بنابراین به اقتضای انتخاب کاربران قابل تعیین شدن و تغییر دادن خواهد بود، مشکل سوم مقررات تجویزی مربوط به تجارت بین الملل در زمینه تولیدات ساختمانی است اگر دو کشور

که دارای روابط تجاری با یکدیگرند و هر یک در زمینه مقررات و تولیدات ساختمانی معیارها و ضوابط تجویز ای مختص به خود داشته در این صورت ایجاد توافقات تجاری در این زمینه به موضوعی پیچیده ما بین دو کشور تبدیل می شود ( همان مأخذ). در مورد اخیر توجه به این نکته حائز اهمیت است که تحولات اقتصادی دو دهه گذشته در سطح بین الملل نقش عمده ای در توجه و تاکید بر رویکرد عملکردی داشته اند .

نهادهای تجاری اقتصادی بین المللی همچون سازمان تجارت بین المللی<sup>۱</sup> و موسسه بین المللی<sup>۲</sup> توافقات و تعرفه های تجاری در زمینه تجارت بین الملل تاکیدات خاصی ارائه کرده اند و کشورهای عضو این نهادها ملزم هستند شرایط اقتصادی و حتی سیاسی خود را در این جهت تنظیم نمایند. با توجه به (شکل ۱) نمود عینی این موضوع در زمینه مقررات ساختمان این است که باید بر اساس رویکرد عملکردی تدوین شوند، نهاد هماهنگی های فنی تجاری ، وابسته به سازمان تجارت بین الملل چنین مقرر می کند که چنانچه ممکن باشد بایستی به جای استفاده از معیارهای تجویزی و به کارگیری مشخصات فنی در مبادله کالا و خدمات شرایط کیفی و عملکرد آنها ارزیابی قرار گیرد (Deraukakis,2000).

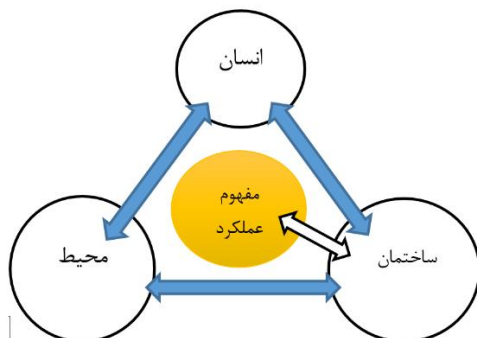


شکل ۱. تباط رویکرد عملکردی با مقررات عملی، فرهنگ و الزامات بین الملل. (Deraukakis,2000)

### مقایسه رویکرد تجویزی و عملکردی

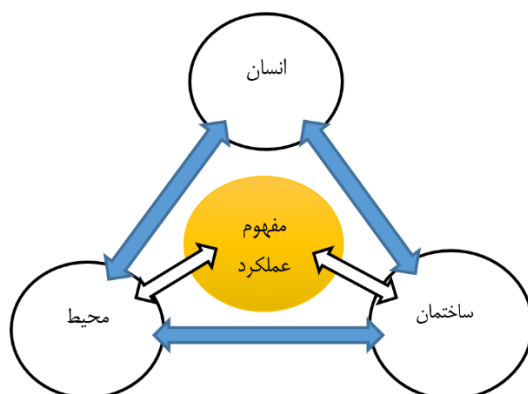
با مقایسه اهداف تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ساختمانی در دو رویکرد عمده ۱- رویکرد تجویزی ۲- رویکرد عملکردی، جهت رسیدن به مدلی جامع که بتواند هم به دستورالعمل های فنی و هم به نیازها و اقتضائات کاربران و جامعه پردازد. از این رو با بررسی مدل های مفهومی مقررات ملی ساختمان به ارتباط عملکرد با (ساختمان، انسان، محیط) پرداخته تا بتوان مدلی جامع برای تدوین مقررات ملی ساختمان که در آن انواع پیوندهای تعاملی (انسان، محیط، و ساختمان) بواسطه حوزه کلی قانون تدارک میشود دست یافت ، در مدل تجویزی محتوای مقررات ملی بر اساس تاکید بر ویژگی های فنی و ساختاری بنا تدوین میگردد (شکل ۲). در مدل عملکردی که شامل دو مدل میباشد. مدل اول که محتویات مقررات بر مبنای تعریفی از عملکرد که بیشتر ناظر به پیوندهای (ساختمان و محیط) است تدوین میگردد (شکل ۳). مدل دوم که محتویات مقررات بر مبنای تعریفی از عملکرد که بیشتر ناظر به پیوندهای (ساختمان و انسان) است تدوین می گردد (شکل ۴).

اما در ادامه به مدلی جامع برای تدوین مقررات ملی ساختمان که در آن انواع پیوندهای تعاملی (انسان، محیط و ساختمان) بواسطه حوزه کلی قانون تدارک میشود پرداخته خواهد شد.



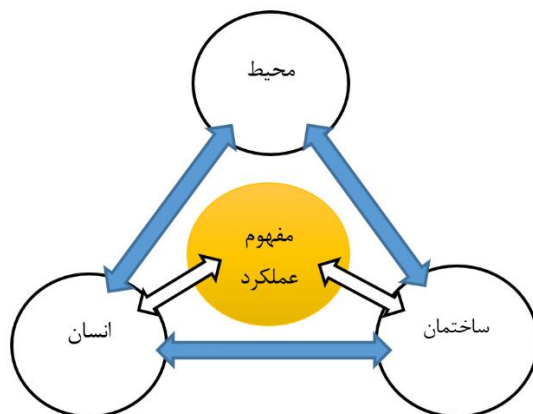
شکل ۲. مدل مقررات تجویزی: در این روش محتوایی مقررات ملی بر اساس تأکید بر ویژگی‌های فنی و ساختاری بنا تدوین میگردد

منبع: نویسندگان ۱۴۰۲



شکل ۳. مدل مقررات عملکردی محتویات مقررات بر مبنای تعریفی از عملکرد که بیشتر ناظر به پیوندهای (ساختمان و محیط) است تدوین میگردد

منبع: نویسندگان ۱۴۰۲



شکل ۴. مدل مقررات عملکردی محتویات مقررات بر مبنای تعریفی از عملکرد که بیشتر ناظر به پیوندهای (ساختمان و انسان) است تدوین میگردد

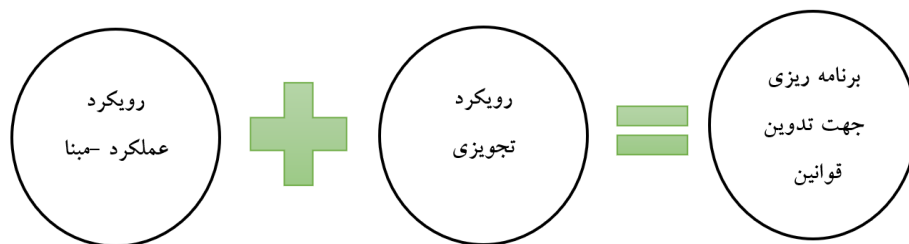
منبع: نویسندگان ۱۴۰۲

## جدول ۱. مقایسه ویژگی‌های رویکرد تجویزی با رویکرد عملکردی

رویکرد عملکردی	رویکرد تجویزی
دستور العمل‌ها به صورت توصیه ای و نتیجه گرا می باشند.	دستور العمل‌ها به صورت تحکمی و اجباری می باشند.
بیان کننده عملکرد یا نقش مورد لزوم است.	یک روش قابل پذیرش است.
این شیوه پیچیده بوده، و نیاز به تخصص سطح بالا دارد.	این شیوه ساده بوده، و نیاز به تخصص سطح بالا ندارد.
تاکید بر ساختمان و اقتضات کاربران دارد.	تاکید بر الزامات فنی و شیوه ساخت دارد.
تاکید بر معیارهای کیفی دارد. (راحتی و ایمنی)	تاکید بر معیارهای کمی دارد. (ابعاد و اندازه)
رویکرد عملکردی به صورت جامع و گسترده است.	رویکرد تجویزی دراصل مکمل و متمم، و درعین حال تابعی از رویکرد عملکردی میباشد.
نکات براساس دیدگاهها و نظرات کاربران و اقتضات و نیازهای آنها تعریف میشود.	مقررات و کدها به صورت صریح، نکات فنی و لازم الاجرا را مشخص میکنند.
باعث ایجاد نوآوری و تنوع می شود.	رویکرد تجویزی مانع عمده برای نوآوری است.
باعث بهینه سازی و کاهش هزینه‌های ساختمان میشود.	هزینه‌های ساختمان در رویکرد تجویزی زیاد است.
امکان ایجاد تجارت بین المللی را دارد.	ایجاد تجارت بین المللی، به واسطه تعریف کردن ضوابط تجویزی کم می باشد.
آزادی عمل طراح بیشتر میشود.	آزادی عمل طراح کم می شود.
مفهوم کلی عملکرد می باشد.	ابزار به اجرا در آوردن عملکرد می باشد.
به دنبال کسب نتیجه‌ها است.	به دنبال مشخص کردن وظیفه‌ها است.

منبع: نویسندگان، ۱۴۰۲

همواره نیاز به به روز رسانی ضوابط و بررسی مجدد قوانین و همچنین اصلاح نواقص موجود و تکمیل آن‌ها، وجود دارد. با توجه به تغییرات مداوم شرایط موجود در جامعه، هر قانون و ضابطه ای پس از مدتی نیاز به بازنگری و به روز رسانی دارد هیچ قانونی را نمی توان در طی سال‌ها و قرن‌ها بدون تغییر و بازنگری اجرا کرد قوانین موجود در شهرداری‌ها و ضوابط معماری مسکن نیز از این اصل مستثنی نیستند. جوامع مختلف نیازهای متفاوتی دارند که از ارزش‌های متفاوت آنها ناشی میشود و به این واسطه لازم است که هر کشور قبل از انتخاب رویه و رویکرد جدید، نخست به جوانب دقیقتر موضوع و از جمله ارتباط آن با اقتضات فرهنگی و ملی بپردازد. بر همین اساس این نتیجه حاصل شد مهم ترین کاستی اسناد بالادستی قوانین و مقررات موجود در ایران، نداشتن رویکرد جامع و کامل در تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات معماری و شهرسازی است. با توجه به (شکل ۵). با ایجاد پیوند میان اهداف رویکرد "عملکرد - مبنا" و رویکرد "تجویزی" میتوان به برنامه ریزی جامع تری جهت تدوین قوانین و مقررات پرداخت. رویکرد موجود، رویکرد تجویزی است و بیشتر به نکات فنی و لازم الاجرا (ساخت) پرداخته و جوهری غیر مادی داشته، و در محدوده دانش مهندسی قرار می‌گیرد. در صورتی که رویکرد جامع که در قالب یک فرآیند میتواند این نقصان را برطرف کند داشتن هر دو رویکرد تجویزی و عملکردی - مبنا همزمان میباشد. که علی رغم در نظر گرفتن معیارها و ضوابط کمی ساخت به معیارهای کیفی مانند اقتضات و نیازهای کاربران نیز بپردازد.



شکل ۵. ارتباط بین رویکرد عملکرد - مبنا، با رویکرد تجویزی که باعث شکل گیری برنامه ریزی جامع جهت تدوین قوانین و مقررات ساختمان خواهد شد

منبع: نویسندگان، ۱۴۰۲

## مطالعات و بررسی‌ها

در این پژوهش ابتدا با مقایسه ماهیت و رویکرد تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ملی ساختمان جهت رسیدن به مدلی جامع جهت تدوین قوانین و مقررات است، و در ادامه برای دست یابی به علل نقض قوانین و مقررات و بروز تخلفات ساختمانی پرداخته شد.

بر همین اساس پرونده‌های ساختمانی با کاربری مسکونی در مناطق هشت گانه شهرداری قم مورد بررسی قرار گرفت؛ که منطقه چهار شهرداری قم دارای بیشترین تخلف ساختمانی و منطقه هشت دارای کمترین تخلف ساختمانی میباشد.

در بررسی پرونده‌های فوق الذکر موارد زیر مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است

۱- مقایسه رویکرد تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ساختمان (رویکرد تجویزی و رویکرد عملکردی).

۲- میزان فراوانی تخلفات ساختمانی.

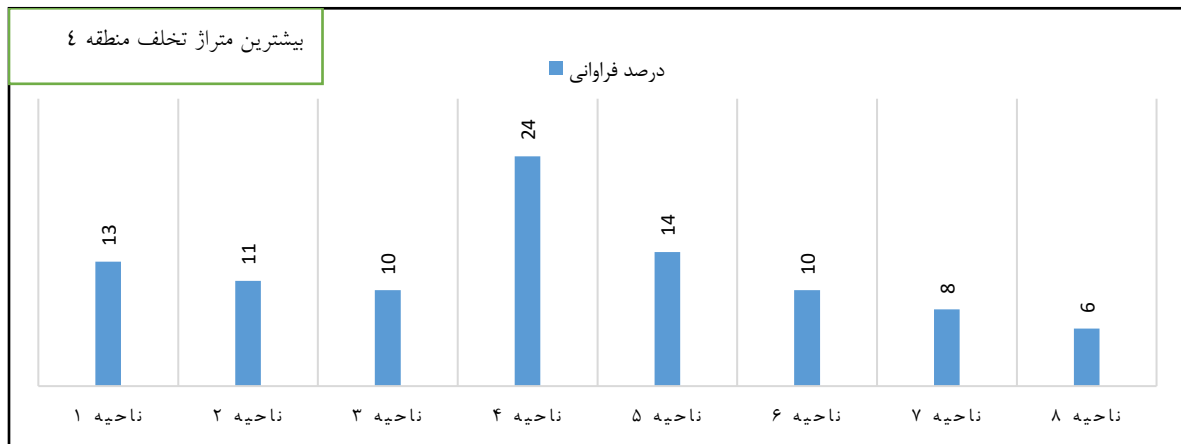
۳- نوع تخلفات ساختمانی.

۴- آراء صادره کمیسیون ماده صد.

## میزان تخلفات ساختمانی

متراژ تخلفات ساختمانی شهر قم به صورت مناطق هشت گانه شهرداری در (جدول ۳) آورده شده است. مجموع متراژ تخلفات ساختمانی استان قم در بین سالهای ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ در مناطق هشت گانه شهرداری استان قم برابر با ۶،۴۵۹،۱۷۰/۵۵۳ متر مربع میباشد (نمودار ۲). نتایج نشان می دهد، که منطقه چهار با متراژ ۱،۵۵۹،۲۵۵/۹۵ بیشترین تخلفات ساختمانی، که در مجموع شامل ۵۰ نوع تخلف ساختمانی صورت گرفته می باشد، و منطقه هشت با متراژ ۴۳۵،۰۱۸/۳۲ متر مربع کمترین تخلف ساختمانی را دارا میباشد. دلیل اصلی انتخاب منطقه ۴ قم برای انجام پژوهش، بررسی پرونده های کمیسیون ماده صد منطقه ۴ قم میباشد، که بیشترین متراژ تخلف ساختمانی مربوط به منطقه ۴ می باشد.

به این منظور جهت کاهش تخلفات ساختمانی و مشخص شدن تعداد تخلفات ساختمانی، و گونه های تخلفات ساختمانی، و علل و آثار تخلفاتی که در این منطقه اتفاق افتاده مورد بررسی قرار گرفت.



نمودار ۲. درصد فراوانی میزان تخلف، پرونده‌های بررسی شده در کمیسیون ماده صد مناطق هشت گانه شهر قم

منبع: استخراج شده از پرونده های کمیسیون ماده ۱۰۰ مناطق شهرداری استان قم

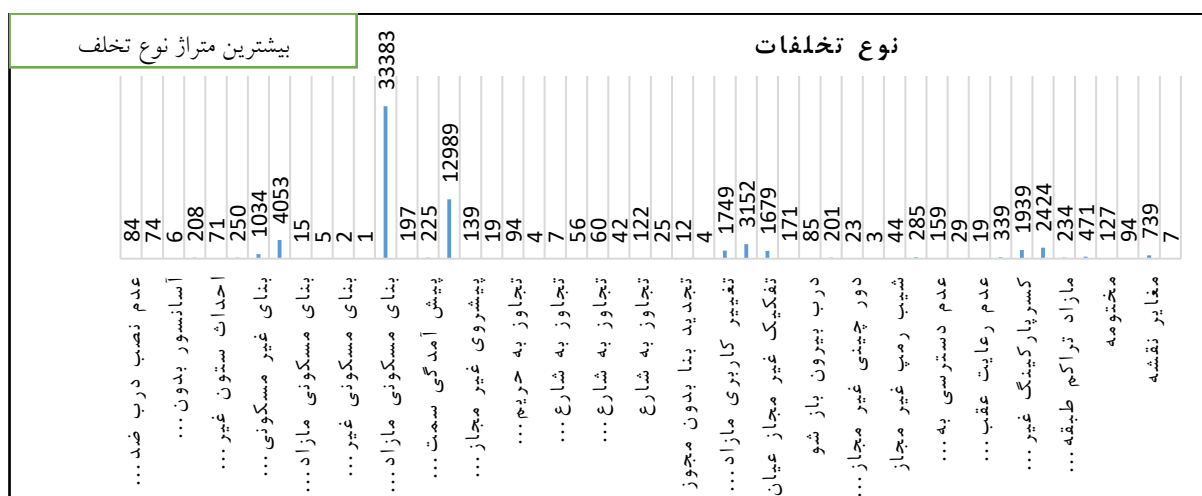
جدول ۳. مترائز تخلفات ساختمانی در مناطق هشت گانه شهرداری قم از سال (۱۴۰۰ تا ۱۳۹۵)

سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	جمع تخلفات	
مناطق ۸ تا ۱۳ شهرداری قم	مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه یک	۱۲۱،۵۳۴/۷۷	۱۱۳،۰۵۹/۵۸	۱۵۰،۹۴۱/۷	۱۷۲،۵۳۰/۴۶	۱۵۶،۷۹۶/۵۸	۱۳۱،۹۳۶/۱۷۳	۸۴۶،۷۹۹/۲۶۳
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه دو	۱۰۸،۷۸۰/۴۳	۱۱۶،۶۸۶/۹۹	۲۲۳،۰۱۳/۹۲	۱۳۲،۹۳۹/۶۲	۹۲،۵۸۳/۹۸	۹۹،۶۹۰/۱۷	۷۷۳،۶۹۵/۱۱	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه سه	۹۳،۶۳۰/۹	۹۷،۸۶۲/۷۷	۱۱۲،۷۴۵/۰۸	۸۲،۲۱۵/۷۱	۱۴۵،۵۷۷/۴۲	۱۵۵،۷۰۰/۹۷	۶۸۷،۷۳۲/۸۵	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه چهار	۲۸۷،۳۴۸/۱۵	۲۰۶،۴۵۰/۷	۲۷۷،۱۶۳/۶۲	۳۳۷،۶۶۳/۷۸	۳۹۸،۰۶۱/۹۴	۲۵۲،۵۶۷/۷۶	۱،۵۵۹،۲۵۵/۹۵	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه پنج	۹۶،۱۸۹/۱۸	۱۳۰،۲۱۱/۰۲	۲۲۴،۱۷۷/۹۵	۱۴۷،۹۹۲/۴	۱۷۱،۷۶۹/۲۶	۱۴۰،۵۵۸/۵۵	۹۱۰،۸۹۸/۳۶	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه شش	۱۱۸،۴۰۷/۷۹	۹۶،۵۵۰/۰۴	۱۵۵،۵۱۸/۸۳	۱۱۳،۷۶۱/۱۶	۸۶،۹۱۷/۳۶	۱۱۰،۵۰۷/۴۴	۶۸۱،۶۶۲/۶۲	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه هفت	۷۴،۷۸۲/۸۱	۵۸،۹۲۹/۹۹	۲۱۱،۰۶۴/۶۹	۹۸،۳۴۲/۲۷	۷۳،۳۱۶/۳۸	۴۷،۶۷۱/۹۴	۵۶۴،۱۰۸/۰۸	
مترائز تخلف ساختمانی شهرداری منطقه هشت	۷۰،۹۹۴/۴۸	۴۹،۱۰۱/۰۷	۱۰۲،۲۳۲/۰۳	۱۳۳،۸۳۶/۵۸	۳۵،۶۷۵/۴۹	۴۳،۱۷۸/۶۷	۴۳۵،۰۱۸/۳۲	
مجموع کل تخلفات ساختمانی مناطق هشت گانه شهرداری استان قم	۶،۴۵۹،۱۷۰/۵۵۳							

منبع: استخراج شده از پرونده های کمیسیون ماده ۱۰۰ مناطق شهرداری استان قم

### نوع تخلفات ساختمانی شهر قم

مطالعات میدانی در این تحقیق شامل شناخت کلی از منطقه ۴ قم و بررسی وضعیت ساخت و ساز در آن می باشد، همچنین پروانه های ساختمانی، پرونده های کمیسیون ماده صد شهرداری، و سازمان نظام مهندسی استان قم طی چند سال اخیر (۱۴۰۰ تا ۱۳۹۵) بررسی و عدم مطابقت های ساختمان های ساخته شده با شرایط پروانه ساختمانی مقایسه می گردد، و در نهایت مشخص می گردد که در کدام نواحی از مناطق بیشترین تخلفات ساختمانی رخ داده است و انواع این تخلفات بر حسب نوع، تعداد، آراء صادره و نحوه برخورد با تخلفات و علل بروز تخلفات از دیدگاه طراحان معمار شاغل در سازمان نظام مهندسی، دسته بندی می شوند را در بر میگیرد.



نمودار ۳. درصد فراوانی نوع تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده صد شهرداری منطقه ۴ شهر قم

منبع: استخراج شده از پرونده های کمیسیون ماده ۱۰۰ مناطق شهرداری استان قم

بیشترین نوع تخلفات ساختمانی در منطقه ۴ شهرداری قم مربوط به احداث بنای مسکونی مازاد تراکم با متراژ ۳۳.۳۸۳ متر مربع میباشد. نتایج نشان میدهد که احداث بنا مازاد بر تراکم با استفاده مسکونی و غیر مسکونی بیشترین نوع تخلف را شامل میشود، (نمودار ۳) و لذا نشان دهنده عدم رضایت مردم و کارفرمایان از تراکم اختصاص یافته میباشد. به عبارتی بین تراکم پیشنهادی و تراکم مورد نظر مردم فاصله زیادی وجود دارد که باعث تخلف می شود.

### آراء صادره کمیسیون ماده صد

(جدول ۴) نشان میدهد که بیشترین آراء کمیسیون ماده صد جریمه بوده است، به طوری که ۵۶/۵ درصد از کل ۱۶،۲۹۶ آراء صادره کمیسیون ماده صد از سال ۱۴۰۰ تا ۱۳۹۵ جریمه بوده است. در مقابل قلع بنا حدود ۸/۱۹ درصد از کل آراء را داشته است. نتایج نشان میدهد که استراتژی شهرداری منطقه ۴ قم در مقابل جرایم ساختمانی سیاست برد-برد بوده است و از طریق جریمه کردن این تخلفات ساختمانی به درآمد زایی پرداخته است.

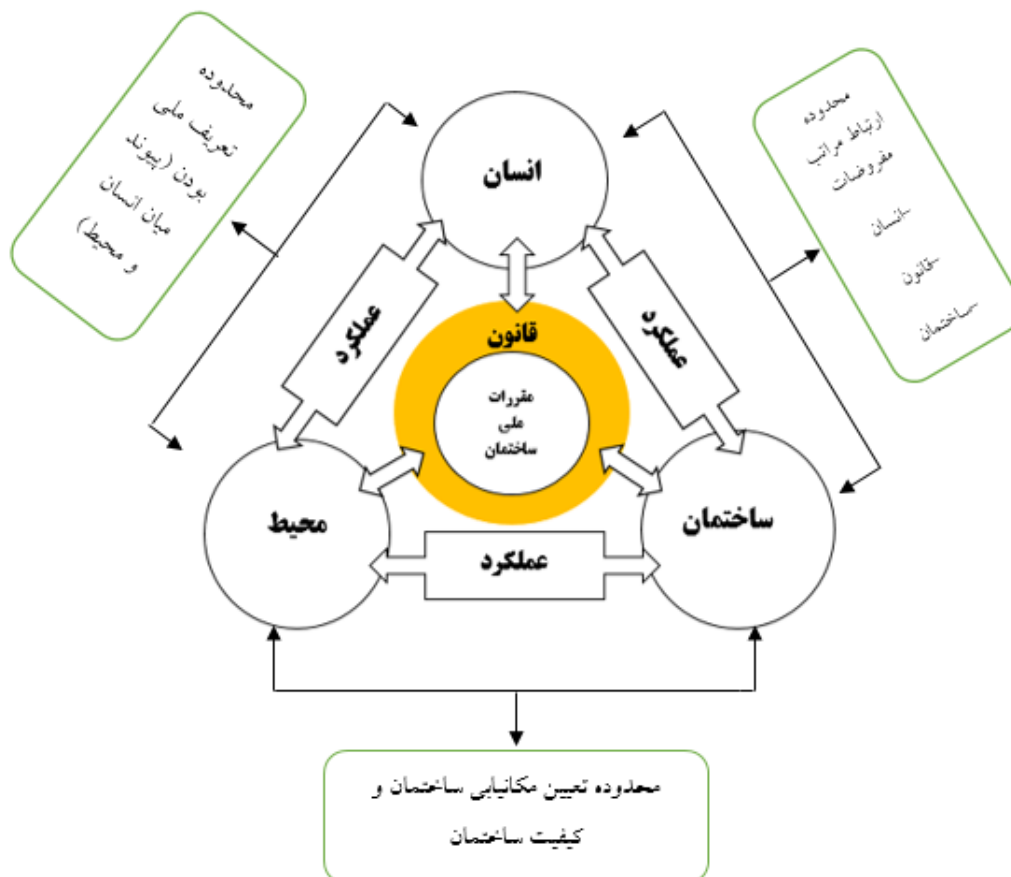
جدول ۴. آراء صادر شده در پرونده های تخلف ساختمانی در منطقه ۴ شهر قم

درصد آراء صادره	مجموع آراء صادره	آراء صادره سال ۱۴۰۰		آراء صادره سال ۱۳۹۸		آراء صادره سال ۱۳۹۶		آراء صادره سال ۱۳۹۵	
		سال ۱۴۰۰	سال ۱۳۹۹	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵		
۱۳/۳ درصد	۲،۱۸۰	۳۵۲	۳۵۸	۲۸۳	۳۳۸	۳۷۶	۴۷۳	۴۷۳	ابقاء
۰/۷۷ درصد	۱۲۷	۳	۱۷	۲۳	۳۴	۲۳	۲۷	۲۷	ابقاء واحاله
۰/۰۷ درصد	۱۲	۰	۰	۴	۱	۱	۶	۶	احاله به شهرداری
۱/۶۸ درصد	۲۷۵	۴۴	۵۴	۳۷	۶۹	۳۶	۳۵	۳۵	اخذ تعهد
۰/۰۱۸ درصد	۳	۳	۰	۰	۰	۰	۰	۰	الزام به نصب
۱/۳۸ درصد	۲۲۵	۴۹	۴۱	۴۰	۴۲	۲۶	۲۷	۲۷	انسداد
۰/۲۷ درصد	۴۵	۱۲	۲۰	۹	۴	۰	۰	۰	برگشت به حالت اولیه
۰/۲۴ درصد	۴۰	۰	۲	۴	۵	۱۳	۱۶	۱۶	تبرئه
۱/۳۶ درصد	۲۲۲	۲۹	۶۱	۵۲	۲۶	۲۵	۲۹	۲۹	تجمیع
۰/۰۱۸ درصد	۳	۰	۰	۲	۰	۰	۱	۱	تعطیل محل تخلف
۸/۷۳ درصد	۱،۴۲۴	۱۹۵	۲۳۷	۲۱۴	۲۳۳	۲۶۷	۲۷۸	۲۷۸	تعطیل و تبدیل
۵۶/۵ درصد بیشترین	۹،۲۲۰	۱۳۳۲	۱۶۱۵	۱۵۳۶	۱۸۶۹	۱۳۴۰	۱۵۲۸	۱۵۲۸	جریمه
۰/۰۱۸ درصد	۳	۰	۱	۱	۱	۰	۰	۰	رعایت عقب نشینی
۰/۰۱۸ درصد	۳	۲	۰	۰	۱	۰	۰	۰	رعایت کاربری مجاز
۰/۶۹ درصد	۱۱۴	۳۳	۳۴	۲۱	۱۰	۳	۱۳	۱۳	رفع تجاوز
۰/۸۱ درصد	۱۲۲	۰	۰	۶	۳۶	۴۶	۴۴	۴۴	رفع تعرض
۰/۹۵ درصد	۱۵۵	۱۴	۲۰	۴۱	۴۱	۱۸	۲۱	۲۱	رفع مشرفیت
۰/۵۸ درصد	۹۵	۱۴	۷	۱۵	۱۶	۲۰	۲۳	۲۳	ضرورت اصلاح
۱/۶۹ درصد	۲۷۷	۳۱	۳۷	۵۱	۶۹	۴۱	۴۸	۴۸	طرح آتی
۸/۱۹ درصد	۱،۳۳۶	۲۰۶	۲۷۸	۲۵۷	۲۰۳	۱۹۱	۲۰۱	۲۰۱	قلع بنا
۰/۳۶ درصد	۶۰	۱۱	۱۲	۱۲	۱۴	۴	۷	۷	مختومه
۲/۱۱ درصد	۳۴۵	۵۹	۶۱	۷۷	۴۹	۴۷	۵۲	۵۲	مقاد پروانه

منبع: استخراج شده از پرونده های کمیسیون ماده ۱۰۰ مناطق شهرداری استان قم

### ویژگی‌های مدلی جامع جهت تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ملی ساختمان

در مورد ماهیت و رویکرد قوانین و مقررات میتوان این پدیده را به صورت مادی مفهومی والا یعنی قانون؛ تلقی نمود. قانون حوزه ای کلی است که مقررات را تدارک می‌بیند و هر قسمتی از مقررات باید برای بهتر شدن از صافی قانون و عناصر آن یعنی مبادی معرفتی، عرف، آداب و رسوم و... عبور کند. برای این که مقررات به وصف "ملی" متصف شود، روابط و ارتباط‌های انسان مخاطب و محیط سرزمینی باید در مقررات ملحوظ باشد؛ و برای اینکه این مقررات بتواند مقررات ملی ساختمان باشد باید مفهوم "عملکرد" با مفاهیمی چون هویت و ملیت نیز تعامل یابد. این نسبت‌ها و تعاملات را میتوان در مدل ذیل خلاصه نمود (شکل ۶).



شکل ۶. مدلی جامع برای تدوین مقررات ملی ساختمان که در آن انواع پیوندهای تعاملی (انسان، محیط، و ساختمان) بواسطه حوزه کلی قانون تدارک می‌شود

منبع: نویسندگان، ۱۴۰۲

### عوامل تأثیرگذار در افزایش تخلفات ساختمانی

با توجه به یافته پژوهش بر مبنای مصاحبه و نظر سنجی صورت گرفته با طراحان و کارشناسان کمیسیون ماده صد شهرداری‌ها و تحلیل ساختاری صورت گرفته با نرم افزار "اس پی اس اس" عوامل اصلی بروز تخلفات ساختمانی استان قم تحت تاثیر چهار عامل اصلی میباشد. نتایج نشان میدهد، نگاه درآمد زایی و سود جویی اقتصادی، عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات، رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات، عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات ساخت و ساز، عوامل اصلی تخلفات ساختمانی میباشد که به صورت دیالکتیکی بر بروز و افزایش تخلفات ساختمانی تأثیر گذار هستند (شکل ۷). برای کاهش تخلفات ساختمانی باید با تأمین منابع درآمدی پایدار و بهبود سیستم نظارت بر ساخت و ساز شهرداری‌ها، بهبود وضعیت بوروکراسی اداری صدور پروانه در شهرداری‌ها، قانونمند کردن نقشه‌های اجرایی، اصلاح قوانین و بازنگری در رویکرد تدوین

و تنفیذ قوانین و مقررات معماری و شهرسازی، انجام کنترل‌های که توسط مراجع صدور پروانه بر روی نقشه‌های اجرایی، بر طرف کردن خلأ قانونی در مورد نقشه‌های اجرایی که زمینه ساز شکل‌گیری تخلفات بعدی است، آگاهی مردم از اجرای قوانین و مبلغ جریمه‌ها در صورت تخطی کردن از قوانین و مقررات صورت گیرد، تا بتواند به کاهش این‌گونه تخلفات به‌منظور ساماندهی و نظم و نسق دادن به ساخت‌وسازها کمک کند.



شکل ۷. عوامل تأثیرگذار در افزایش تخلفات ساختمانی

منبع: نویسندگان، ۱۴۰۲

### نتیجه پژوهش

عوامل اصلی نقض قوانین، و وقوع تخلفات ساختمانی براساس اولویت بندی شامل: ۱- نگاه درآمد زایی و سود جویی اقتصادی ۲- رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات ۳- عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات ساختمانی ۴- عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات ساخت و ساز میباشد، که در بخش عوامل ۱ و ۳ با نتایج محققین زیر مطابقت دارد. سرخیلی و همکاران (۱۳۹۱)، نتایج بدست آمده نشان داد که مهم ترین عوامل فضایی موثر بر تخلف تغییر کاربری، مساحت کاربری اداری (نظام کاربری زمین) و قیمت اجاره زمین (عامل اقتصادی) و بر تخلف مازاد تراکم مساحت کاربری مسکونی (نظام کاربری زمین) و زیر بنای مسکونی (مورفولوژی) هستند.

کمانرودی کجوری و همکاران (۱۳۹۷) نتایج نشان میدهد رانت زمین و مسکن، روند صدور پروانه‌ها و فروش تراکم مازاد ساختمانی و کسب درآمد شهرداری بر وقوع و توزیع فضایی تخلفات در سندج تاثیری تعیین کننده داشته است.

وایوب منوچهری میانرودان و همکاران (۱۳۹۸) نتایج نشان میدهد در بروز تخلفات چهار عامل یعنی شهرداری، قوانین، درآمد زایی و سود جویی و آگاهی مردم بیشترین تاثیر گذاری را در بروز تخلفات دارند.

اسمعیل پور (۱۳۹۸)، نتایج نشان میدهد نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف ساختمانی، نا کارآمدی سیستم نظارت بر ساخت وسازهای مسکونی و وضعیت بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه ساختمانی، با وقوع تخلف ساختمانی، رابطه همبستگی نسبتاً بالایی وجود دارد.

اما در بخش عامل دوم که بحث نگرش به رویکردهای تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات میباشد تفاوت‌های نهفته است. وجود خلاءها قانونی باعث ایجاد نقصان در تدوین و تنفیذ قوانین شده است. نتایج نشان میدهد این نقصان ناشی از داشتن رویکرد تجویزی در تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات معماری و شهر سازی است که بیشتر به مشخصات فنی (ساخت) می‌پردازد، در صورتی که رویکرد جامع که در قالب یک فرآیند میتواند این نقصان را برطرف کند داشتن رویکرد تجویزی و عملکردی - مبنا میباشد. که علی‌رغم در نظر گرفتن معیارها و ضوابط کمی ساخت به معیارهای کیفی مانند اقتضائات و نیازهای کاربران نیز بپردازد. در رویکرد عملکردی - مبنا اهداف و الزامات عملکردی که همانا اقتضائات و نیازهای جامعه است مبنای تدوین و تنفیذ مقررات قرار می‌گیرد با نتایج تحقیق نیمی میدی (۱۳۸۸) مطابقت دارد.

از این رو مقررات را میتوان صورت مادی مفهومی والا یعنی قانون؛ تلقی نمود. قانون حوزه ای کلی است که مقررات را تدارک می‌بیند و هر قسمتی از مقررات باید برای بهتر شدن از صافی قانون و عناصر آن یعنی مبادی معرفتی، عرف، آداب و رسوم و عبور کند. برای این که مقررات به وصف "ملی" متصف شود، روابط و ارتباط‌های انسان مخاطب و محیط سرزمینی باید در مقررات ملحوظ باشد؛ و برای اینکه این مقررات بتواند مقررات ملی ساختمان باشد باید مفهوم "عملکرد" با مفاهیمی چون هویت و ملیت نیز تعامل یابد. ماهیت و محدوده قوانین و مقررات موجود (تجویزی) معطوف به مفهوم ساخت هستند که جوهر غیر مادی داشته و در محدوده دانش مهندسی قرار می‌گیرد؛ در حالیکه مقررات ساختمان معطوف به (عملکردی) که جوهر مادی دارد؛ در ارتباط با کاربران، اقتضائات زندگی، و نحوه رضایت مندی آنها از محیط‌های ساخته شده؛ قرار می‌گیرد. پژوهش حاضر در پی شناخت علل نقض قوانین و بروز تخلفات ساختمانی و نیز پیامدهای ناشی از این فرایند، در منطقه ۴ شهرداری قم و در نهایت در کل شهر بوده است، که به صورت موردی به منطقه ۴ شهرداری قم پرداخته است. در مجموع نتایج حاصل از یافته های تحقیق نشان می‌دهد که تخلفات ساختمانی موجبات نقض ضوابط و مقررات مصوب و طرح های جامع، تفصیلی شهری گردیده اند، تخلفات ساختمانی در نبود قوانین روزآمد و بهینه که در شرایط امروز پاسخگوی معضلات ساختمانی باشند از جمله ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، قانون زمین شهری، مقررات ملی ساختمان و ... به شهرها تحمیل می‌شوند. بعلاوه با توجه به بررسی‌های انجام شده در خصوص پرونده هایی که مدت زمان بیشتری را در کمیسیون ماده صد تحت بررسی بوده اند به این نتیجه می‌رسیم که تخلفات پیشین به طور مکرر تکرار و گاهاً به تخلفات بزرگتر و سنگین تری مبدل گشته اند. این امر حاکی از آن است که ضمانت اجرایی محکمی برای آرای صادره در این کمیسیون وجود ندارد. بنابراین، اغلب تخلفات با پرداخت جریمه ای جزئی، نادیده گرفته شده اند و در پی آن، افراد خاطی بعضاً، برای بهره برداری بیشتر از ساختمان‌ها و سود دهی بیشتر تخلفات خود را تکرار می‌کنند. بر اساس مصاحبه و نظر سنجی صورت گرفته با طراحان و کارشناسان کمیسیون ماده صد شهرداری‌ها اصلی ترین علل تخلفات ساختمانی در ۴ عامل مهم و اصلی خلاصه می‌شوند، که شامل: نگاه درآمد زایی و سود جویی اقتصادی، رویکرد نامناسب تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات، عملکرد نامناسب شهرداری در برخورد با تخلفات ساختمانی، عدم آموزش و آگاهی مردم از قوانین و مقررات ساخت و ساز میباشد، که به صورت دیالکتیکی بر بروز تخلفات ساختمانی تأثیر گذار هستند.

وجود خلاء قانونی و بلا تکلیفی، در رد یا تایید نقشه‌های اجرایی توسط مراجع قانون گذاری زمینه ساز افزایش و بروز تخلفات ساختمانی میباشد. حرکت فراگیر در جهت پشت کردن به رویکرد تجویزی، و از سوی دیگر حرکت به سمت احیاء رویکرد عملکردی در مواضع مختلف از جمله مواضع فرهنگی، ملی و قومی و... میتواند با ایجاد پیوند میان اصول فنی و ساخت، اقتضائات و نیازهای کاربران، رعایت ضوابط و مقررات معماری و شهرسازی، کاهش تخلفات ساختمان، ضامن کیفیت ساختمان‌های شهر، و در نتیجه کیفیت زندگی شهر می‌باشد، مهم ترین کاستی اسناد بالادستی قوانین و مقررات موجود نداشتن رویکرد جامع و کامل در تدوین و تنفیذ قوانین و مقررات معماری و شهر سازی است. با ایجاد پیوند میان اهداف رویکرد "عملکردی" و رویکرد "تجویزی" میتوان به برنامه ریزی جامع تری جهت تدوین قوانین و مقررات پرداخت.

**تقدیر و تشکر**

در انجام این پژوهش افراد زیادی سهمیم هستند که نهایت تشکر و قدر دانی را دارم.

### پی نوشت ها

Function	عملکرد	Prescriptive	تجویزی
Performance approach	رویکرد عملکردی	Performance	عملکردی
Prescriptive approach	رویکرد تجویزی	Buiding	ساخت
Rule		Buiding code	مقررات ساخت
		Buiding practice	عمل ساخت

### منابع

۱. اجزاء شکوهی، محمد؛ صمدی، رضا؛ گودرزی، نصرت اله؛ قنبری، محمد (۱۳۹۵). تحلیل و بررسی تخلفات ساختمانی در کلان شهرها با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (مناطق ۹ و ۳ شهر مشهد)، فصلنامه جغرافیا و توسعه فضای شهری، دانشگاه فردوسی مشهد، سال ۳، شماره ۲، پیاپی ۵، صص ۱۸-۱.
۲. احد نژاد، محسن؛ رشید خوانی، سمیه؛ نادری، افشین و غلامی، مهدی (۱۳۹۲)، "آثار و تبعات تخلفات ساختمانی در شهرها نمونه مورد مطالعه: شهر زنجان، پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری.
۳. اداره کل کمیسیون ماده صد شهرداری استان قم (۱۴۰۱): تخلفات ساختمانی در قم، ویژگی‌ها و علل آن.
۴. پژوهان، محمد؛ داراب خانی، رسول؛ جعفری، المیرا؛ زینل زاده، اردلان (۱۳۹۳). بررسی عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (شهر بابلسر)، پژوهش‌های جغرافیای برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران، دوره ۲، شماره ۲، صص ۲۳۹-۲۵۲.
۵. دفتر تدوین مقررات ملی ساختمان، مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، نظامات اداری، نشریه‌ی توسعه‌ی ایران، تهران، (۱۳۸۴).
۶. رفیعیان، مجتبی و سرخیلی، الناز (۱۳۹۶)، "تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی"، چاپ اول، تهران: انتشارات آرمان شهر.
۷. سرخیلی، الناز (۱۳۸۹)، "بررسی تأثیر دگرگونی‌های فضایی شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی از منظر برنامه ریزی شهری (بررسی حوزه مرکزی و شمال شرقی شهر تهران)، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی گرایش برنامه ریزی شهری و منطقه ای، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
۸. شهرداری قم (۱۴۰۱)، گزارش‌های آماری واحد کمیسیون ماده ی ۱۰۰ شهرداری استان قم.
۹. شبیانی اصل، منوچهر، سرپرست دفتر مقررات ملی ساختمان تهران، تهران ۱۳۹۷.
۱۰. عمید، حسن، (۱۳۹۰)، فرهنگ عمید، انتشارات شهرزاد.
۱۱. فقیهی، نیما، (۱۳۸۲)، بررسی عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی و راهکارهای اجرایی مقابله با آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، گروه جغرافیای دانشگاه تهران.
۱۲. قاجار خسروی، محمدمهدی، (۱۳۹۱)، تحلیلی بر عوامل و تبعات ساخت و سازهای غیرمجاز در استان تهران و راه حل‌های مقابله با آن، مسکن و محیط روستا، ش ۱۲۱.
۱۳. کمانرودی کجوری، موسی و حسینی، فرشته (۱۳۹۷)، رانت زمین و وقوع تخلفات ساختمانی در شهر سنج، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۰، شماره ۲، صص ۳۳۷.
۱۴. مشیری، شهریار (۱۳۸۹)، "کنترل و هدایت ساخت و ساز شهری، طراحی نظام کارآمد"، نشریه هویت شهر، شماره ۷.
۱۵. منوچهری میاندوآب، ایوب؛ عابدینی، اصغر. (۱۳۹۸)، بررسی و تحلیل تخلفات ساختمانی و تبیین عوامل کلیدی تأثیرگذار بر آن (مطالعه موردی شهر یزد) مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال ششم، شماره‌ی هجدهم، بهار ۱۳۹۸، ۷-۳۲.
۱۶. میبیدی، نبی مسعود، تبیین چهار چوب نظری برای تدوین مقررات ملی ساختمان، پایان نامه دکتر، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، تابستان ۱۳۸۸.
۱۷. میر رضوی، کامیار (۱۳۹۸)، حقوق مهندسی، دایره المعارف حقوق مهندسی ایران، جلسه سی هشتم.

18. Abubakari, A., Romanus Dogkubong, D. (2011), Urbanization and the challenges of development controls in hana: A case study of WA Township, Sustainable Development in Africa 13(7), pp: 210- 235.
19. Boob, T. N. and Rao, Y. R. M., 2012, Violation of Building Bye-Laws and Development Control.
20. Deroukakis. Elein, (2000), Pformance-Based Codes Impact on International trade, IRCC, Canada, from <http://www.ircc.gov.au/>
21. Esmailpoor, N., Dehghan Kordi, E., Khakian Dehkordi, M. (2015), Causes of construction viola-tions in the cities f Iran with an emphasis on building density and presentation Solutions to reduce it (Case study: Farakhshahr), International Conference on Engineering Sciences Art and Law, Bar-celona- Spain, [In Persian].
22. Foliente. Greg.C, (2001), Development in Performance –Based Building Codes and Standards, [http://auspebbu.com/liles/CIB. /](http://auspebbu.com/liles/CIB./)
23. Gross.James. G, (1996) ,Developments in the application of the performance concept in building , National institute of standards and technology, Gaitherburg, USA, Available From:<Http://fire.nist.gov/btrlpubs/build96/pdf>.
24. Hoseini, S. A. (2006), Technical and administrative concepts of urban and regional rights in Iran. Gilan, Iran: Hagh Shenan Publications, [In Persian].
25. Jimoh, B. A, Al-Hasan, A.Z, Imimole, W.O, and Ahmed, M.B(2017), Contravention of Develop-ment Control Measures in Auchi, Edo State, Nigeria, Applied Science Reports, 20 (1) pp: 30-34.
26. Mohammadi, J., Mirzaei, S. (2015), Explaining the status and recognition of factors affecting con-struction violations in metropolises of Iran (Case Study: Isfahan Fifteen areas), Geographical Re-searches Quarterly Journal, Vol 30(2), pp. 195-214, [In Persian].
27. Rukwaro, R. W, (2009), The owner occupier emocracy and violation of building by-laws, Habitat International, Vol 33(4), pp:485-498.
28. Sarkheili, E., Rafieian, M., Bemanian, M, R. (2012), An investigation of the motives for FAR con-travention in Tehran, journal of Urban Management, Vol 10 (30), pp. 145-162, [In Persian].
29. Sarkheili, E., Salary, Mohammad, Safavi Sohi, Maryam (2017), Analyzing the Role of Construc-tional Violations in the Failure of Urban Development Plans of the Tehran Metropolis, Bagh-e Naz-ar, Vol 14 (51), pp 5-24, Sep 2017, [In Persian].
30. Zhaopeng, Ni & Qiu, peifang, (2007) ,The regulatory syatem framework for building controls in china, Tingin Fire research institute of china, Available from:<http://www.branz.co.n2/branz>