

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا وَايْمَانًا وِعَمَلًا صَالِحًا وَاَلْحِقْنِي بِالصَّالِحِينَ



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده مدیریت و حسابداری

پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت شهری

موضوع:

ظرفیت سنجی شهرداری ها

در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری

(مورد مطالعه شهرداری کرج)

استاد راهنما

دکتر غلامرضا کاظمیان

استاد مشاور

دکتر وجه الله قربانی زاده

دانشجو

آرش محمودی

سال ۱۳۹۳

**با تشکر از تمامی معلمان و اساتید دوران زندگی**

**تقدیم به او که آموخت مرا تا بیاموزم**

**استاد گرامی جناب آقای دکتر کاظمیان**

**تقدیم به آنان که وجودم جز هدیه وجودشان نیست**

**پدر و مادر عزیزم**

**تقدیم به همسر مهربانم**

**که مسیح وار با صبرش در تمامی لحظات رفیق راه بود**

**و تقدیم به گل نازم رنوف**

**که کودکی گمشده ام را در چهره معصومش پیدا کردم.**

## چکیده

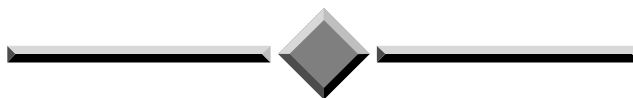
تحقیق حاضر به بررسی ظرفیت سنجی شهرداری ها در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری (مطالعه موردی شهرداری کرج) پرداخته است. این تحقیق تلاش می کند تا با شناسایی وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری، شکاف بین این دو وضعیت را تعیین نموده و راهکارهایی برای پر کردن این شکاف یا کم کردن آن ارائه دهد. بدین منظور شش بعد برنامه ریزی، هدایت و رهبری، سازماندهی (ساختاری و تشکیلاتی)، کنترل و نظارت، منابع (مالی و اعتباری) و بعد عوامل محیطی مورد بررسی قرار گرفته است. تحقیق از نوع کاربردی و به روش توصیفی-پیمایشی می باشد که شیوه اجرای آن به صورت میدانی و با استفاده از پرسشنامه صورت گرفته است که بر اساس مدل تحقیق طراحی شده است. جامعه آماری مورد نظر در این تحقیق، شامل مهندسان، کارشناسان و دست اندرکاران مقوله ساخت و ساز در شهر کرج می باشند که به تناسب جمعیت به دو بخش کارکنان بخش شهرسازی شهرداری کرج و اعضای نظام مهندسی ساختمان البرز تقسیم شده اند، که از این تعداد با استفاده از جدول مورگان، تعداد ۳۸۴ نفر به عنوان نمونه و با روش نمونه‌گیری تصادفی ساده با انتساب متناسب به عنوان جامعه آماری انتخاب شدند. برای تجزیه و تحلیل داده ها از نرم افزار SPSS استفاده شده است. جهت تعیین روایی ابزار از پرسشنامه و برای تعیین پایایی از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده است. جهت بررسی معنی داری تفاوت بین وضعیت موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج از آزمون تی جفتی (paired t-test) استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می دهد که تفاوت معنی داری بین وضعیت موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری در شش بعد برنامه ریزی، هدایت و رهبری، سازماندهی (ساختاری و تشکیلاتی)، کنترل و نظارت، منابع (مالی و اعتباری) و بعد عوامل محیطی وجود دارد که نشاندهنده عدم تحقق ضوابط ساخت و ساز شهری در کرج است، البته با توجه به نتایج تحلیلی ظرفیت نسبتاً مطلوبی در شهرداری کرج برای تحقق ضوابط ساخت و ساز شهری وجود دارد.

## واژگان کلیدی:

ظرفیت، ظرفیت سنجی، شهرداری، تحقق ضوابط ساخت و ساز شهری، اصول شهرسازی و معماری،

تخلفات ساختمانی

# فهرست مطالب



## صفحه

## موضوع

### فصل اول : کلیات پژوهش

۱-۱-مقدمه.....	۱
۲-۱-بیان مسأله.....	۲
۳-۱-ضرورت و اهمیت موضوع.....	۴
۴-۱-سوالهای پژوهش.....	۶
۵-۱-فرضیه های پژوهش.....	۶
۶-۱-اهداف پژوهش.....	۷
۷-۱-فرآیند و روش تحقیق.....	۷
۸-۱-تعاریف و مفاهیم.....	۸
۹-۱-خلاصه فصل.....	۱۶

### فصل دوم : مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۱-۲-مقدمه.....	۱۸
۲_۲_الگوها و روشهای ظرفیت سنجی.....	۱۹
۳-۲-مفهوم و انواع تخلقات ساختمانی.....	۳۱
۴_۲_الگوها و روش های کنترل ساخت و ساز شهری (در ایران و جهان).....	۳۳
۵-۲-پیشینه پژوهش.....	۳۹
۶_۲_نگاهی به ساختار و شرح وظایف شهرداری ها(ایران و جهان).....	۴۷
۷-۲-ارائه مدل مفهومی و مدل تحلیلی.....	۵۴
۸-۲-خلاصه فصل.....	۵۷

### فصل سوم : روش تحقیق

۱-۳-مقدمه.....	۵۹
۲_۳_روش تحقیق.....	۵۹
۳-۳-جامعه آماری.....	۵۹
۴_۳_حجم نمونه و روش نمونه گیری.....	۵۹
۵-۳-روش های جمع آوری اطلاعات.....	۶۰

۶۰	۳-۶ ابزار جمع آوری اطلاعات تحقیق.....
۶۳	۳-۷ روش های آماری.....
۶۶	۳-۸ خلاصه فصل.....

### فصل چهارم : یافته های تحقیق

۶۷	۴-۱-مقدمه.....
۶۷	۴-۲ یافته های توصیفی.....
۹۳	۴-۳ تحلیل متغیرهای پژوهش.....
۱۰۲	۴-۴ تحلیل نهایی پژوهش.....
۱۰۹	۴-۵ پاسخ به سوالات تحقیق.....
۱۱۳	۴-۶ خلاصه فصل.....

### فصل پنجم : خلاصه و پیشنهادات تحقیق

۱۱۵	۵-۱- خلاصه.....
۱۱۸	۵-۲ نتیجه گیری.....
۱۲۶	۵-۳ پیشنهادهای تحقیق.....
۱۲۷	۵-۴ پیشنهادهای برای تحقیقات آتی.....
۱۲۷	۵-۵ محدودیت ها و تنگناهای تحقیق.....
۱۲۸	فهرست منابع.....

### پیوستهای تحقیق

۱۳۱	پیوست الف) فهرست جداول.....
۱۳۲	پیوست ب) فهرست اشکال و نمودارها.....
۱۳۳	پیوست ج) پرسشنامه.....

# فصل اول

## «کلیات پژوهش»

### فصل اول : کلیات پژوهش

۱-۱- مقدمه

۱-۲- بیان مسأله

۱-۳- ضرورت و اهمیت موضوع

۱-۴- سؤالهای پژوهش

۱-۵- فرضیه های پژوهش

۱-۶- اهداف پژوهش

۱-۷- فرآیند و روش تحقیق

۱-۸- تعاریف و مفاهیم

۱-۹- خلاصه فصل

روند شتابان تغییرات روزمره به گونه ای است که سیل ایده ها و طرح های جدید در مسائل شهری برخی ناهماهنگی را در بحث تحقق قوانین ساخت و ساز شهری به وجود آورده و این ناهماهنگی ها موجب عدم پرورش صحیح و موزون در ساختار شهری شده است. به طوری که عدم برنامه ریزی و تغییرات هدفمند در بافت شهری سبب به وجود آمدن بحران در مدیریت شهری شده است. از این رو مجموعه ی ساخت و ساز شهری با هدف ارتقاء کیفیت این حوزه، نیازمند توانمندسازی مهندسان و سایر عوامل اجرایی با ایجاد سیستم های مدیریت علمی صحیح و رعایت نکات حقوقی-فنی توسط شهرداری های کشوری باشد. تضمین کیفیت ساختمان ها با تحقق ضوابط و مقررات ساخت و ساز میسر می شود.

ضوابط ساخت و ساز ساختمان به مجموعه قوانینی گفته می شود که معمولاً دولت ها یا سازمان های وابسته برای طراحی معماری، طراحی سازه، طراحی تاسیسات ساختمان تعریف می کنند و طراحان و سازنده ها باید از آن تبعیت کنند. هدف از تعریف این ضوابط دارا بودن حداقل های سلامتی و استاندارد ساختمان و رعایت نکات ایمنی در زمان ساخت و پس از ساخت ساختمان است. در ایران سازمان نظام مهندسی ساختمان متولی تعریف و اصلاح این ضوابط است که شهرداری های هر شهر نسبت به مناطق شهری و برمبنای طرح جامع و تفصیلی شهر با همکاری سازمان نظام مهندسی ساختمان ضوابط شهرسازی را به آن می افزایند.

[www.irceo.net](http://www.irceo.net) سازمان نظام مهندسی ساختمان)

ساخت و ساز ابنیه شهری در شهر کرج از زمان قدیم توسط شهرداری کرج و در حومه شهر و روستاها توسط دفتر فنی فرمانداری مدیریت و پروانه صادر می شد. توسعه شهری کرج به صورت طراحی نشده با شهرک هایی پراکنده مانند جهان شهر، دهقان ویلا، گلشهر، کوی بنفشه، فردیس، گوهردشت و عظیمیه با طراحی ابتدائی و به صورت شطرنجی شکل گرفته و رفته رفته توسعه یافته و بهم نزدیک و ملحق شدند و تنها شهرکی که با طراحی منطقی و با ضوابط خاص شکل گرفت مهرشهر بود که صدور پروانه ساخت در مهرشهر تا تاسیس شهرداری مهرشهر (سال ۵۶) توسط شرکت مهر ساختمان، صادر و کنترل می شد و در



گوهردشت نیز تا سال ۵۹، سال تاسیس شهرداری گوهردشت؛ توسط دفتر فنی فرمانداری صادر می‌شد که عملاً هیچگونه نظارتی بر نحوه اجرا وجود نداشت و تنها کنترل توسط پاسگاه ژاندارمری انجام می‌گرفت تا ساختمانی بدون پروانه ساخته نشود. (kmsk.ir)

تفکیک کرج از تهران و استان شدن کرج و البته مهمتر از آن ابلاغ طرح تفصیلی و بازنگری طرح تفصیلی و رفع نقائص آن ، در سال ۹۱ روند رو به رشدی را در زمینه صدور پروانه و بالطبع ساخت و ساز و ایجاد اشتغال و تغییر وضعیت سازندگان در این شهر موجب شد. ( شهیدی، ۱۳۹۲؛ نقل از پایگاه خبری مدیریت شهری کرج)

هدف از اجرای اقدامات پیشگیرانه درباره ساخت و سازهای غیر قانونی، تلاش برای ارتقای ضریب امنیت زندگی شهروندان است و این اقدامات قانونی با هدف جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز و فاقد استحکام همچنین برخورد با متخلفان ساختمانی در قالب اعمال قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، ساخت و سازهای غیرمجاز پرحاشیه‌ترین موضوع شهرسازی در حومه کلان شهرها می‌باشد. این گونه ساخت و سازها ضمن آسیب جدی به سیما و مبلمان شهری و شهرسازی در هر منطقه، مشکلاتی هم برای صاحبان بنا و هم برای اهالی آن منطقه در پی دارد.

## ۱-۲- بیان مسأله

مسکن از جمله ضروری ترین نیازهای هر انسان است . ساختمان سازی در جهان و بویژه در کشور ما به دلیل خاصیت ماکروسکوپی بودن و نیز سودآوری این مقوله همواره محل مداخله افراد از صنوف گوناگون بوده است که این خود به آشفتگی بیشتر ساختمان سازی در شهرهای کشور انجامیده است. افزایش جمعیت شهرها که عموماً ناشی از مهاجرت به دلیل فراهم بودن زمینه بهتر اشتغال در شهرها می باشد طی دهه های اخیر دولت ها را ناچار به ساماندهی و کنترل فیزیکی شهرها و تهیه مقرراتی برای نظارت بر این امر نموده است. شکل گیری شهرها در ایران نیز از روند مذکور متأثر گردیده و تدوین و تصویب ضوابطی را در این زمینه ضروری ساخته است. حدود نیم قرن است که در کشور ، برای احداث بناها مقررات خاصی وضع شده

است ، در غیر این صورت مالکین مثل گذشته بنا به نیاز و سلیقه خود و بدون در نظر گرفتن ابتدایی ترین اصول معماری و شهرسازی مانند استحکام ، نورگیری ، رعایت حریم ها و ... اقدام به ساخت بنا می نمودند .

حال این پرسش به وجود می آید که با وجود سابقه نیم قرن قوانین ساخت و ساز شهری در کشور ، دلیل آشفتگی موجود در سیمای ساخت و ساز کلان شهرها\_ به ویژه کلان شهر کرج \_ از لحاظ کالبدی ، فرهنگی و ... چیست و از طرفی با توجه به تولیت شهرداری به عنوان بازوی اجرائی مدیریت شهری ، ظرفیت این نهاد در تحقق قوانین ساخت و ساز شهری تا چه حد است . مسأله ساخت و ساز از مهم ترین مسائل بارز هر شهر(کشور) است، تا جایی که ساخت و ساز در کلان شهرها از مهم ترین مسائل درگیر مرتبط با مدیریت شهری و تأثیرگذار بر عوامل مختلف دیگر و حتی جزء دغدغه شهروندان شده است. البته شهروندان را نیز می توان به دو بخش سرمایه گذار که در مقام بهره دهی هر چه بیشتر از سرمایه خود در امر صنعت ساختمان و بخش دوم : ۱\_ بهره برداران از ساختمان ها ۲\_ همسایگان مجاور ساختمان های جدید که از سنوات گذشته ساکن آن کلان شهر بوده اند و درحال حاضر با انواع و اقسام مشکلات مختلف، از عدم بهره گیری نور کافی در ساختمان گرفته تا مسأله اشراف ساختمان ها به یکدیگر و ... درگیر نموده است، یاد کرد . (فرحدتهرانی؛۱۵:۱۳۸۵)

بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری صدور پروانه ساختمانی را در صلاحیت شهرداری هاگذارده و ماده ۱۰۰ این قانون نیز مالکان پلاک های ثبتی در شهرها و حریم آن ها را ملزم به گرفتن پروانه ساختمانی در هر گونه تصرف مالکانه و ساخت و ساز در ملک خود کرده است. به دیگر سخن، تأسیس شهرداری برای حفظ نظم شهرها و تضمین اجرای دقیق مقررات شهرسازی است. مقررات شهرسازی با ایجاد محدودیت نسبت به حقوق مالکانه صاحبان املاک در شهرها، در جهت رفاه، آسایش ، امنیت عمومی جامعه و یک سلسله هدف های سودمند دیگر تصویب می شوند و از مقررات آمره و مربوط به نظم عمومی هستند. این مقررات همزمان برای همه مالکان در یک شهر، حقوق ارتفاقی متقابل از جهت محدودیت ارتفاع ساختمان ها و محدودیت در گود برداری ها را برقرار می سازند. شهرداری برپایه ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مکلف است این محدودیت ها را در صدور پروانه ساختمانی به مورد اجرا گذارد و با متخلفان برخورد کند.

شهر کرج ( بویژه سه دهه اخیر) با اوج گیری ساخت و سازهای بی رویه و قارچ گونه به قیمت از بین بردن باغ های وسیع و پر بار با تراکم ناهمگون جمعیت مواجه شده است . افزایش مهاجرت به شهر کرج و تراکم انبوه جمعیت در این شهر ، از سوی دیگر ، ضرورت تأمین مسکن جهت اسکان مهاجران ، عدم رعایت برخی مسائل فنی و ایمنی از سوی سازندگان ابنیه و همچنین عدم توان کافی مسوولین کنترل ساختمان یعنی شهرداری بر روند صحیح ساخت و سازهای شهری ، به دلیل عدم وجود مکانیسم لازم و مناسب برای کنترل ساختمان ، عدم وجود ابزارهای تشویقی و تنبیهی و تدابیر لازم جهت الزام سازندگان ساختمان به قوانین و مقررات مربوطه و وجود استثناء و تبصره در قوانین مذکور ، که حتی موجب عدم اجرای قوانین موجود و اجتناب سازندگان از اجرای قوانین مربوطه می گردد از دلایل انگیزاننده این تحقیق بوده است .

### ۱-۳- ضرورت و اهمیت پژوهش

« ساختمان ( مسکن ) تأمین کننده کلیه نیازهای فردی ، ( آسایش ، بهداشت ، استراحت و تجدید قوا و ... ) همچنین تأمین کننده نیازهای اجتماعی ، فرهنگی ، مذهبی و ... است ، از طرفی در چند سال اخیر از ساختمان حتی به عنوان صنعت ساختمان نیز یاد نموده اند .

عملیات ساختمان سازی ( احداث بنا ) از جمله عملیاتی است که علاوه بر رفع نیازهای مذکور ، می بایست در درجه اول ، بر اساس سلائق شخصی مالک ساختمان ، سپس بهره برداران ، و در نهایت بدون ایجاد مشکل و یا مزاحمت ، در شهر ایجاد شده و موجبات زیبایی و ... شهر را فراهم آورد .

معمولاً احداث ساختمان ( معماری بناها ) در کشورهای مختلف ، نشانه ترقی و پیشرفت آن کشور در صنعت ساختمان سازی و نمود توانمندی های مهندسان سازه و معمار می شود که نتایج تفکرات ، ایده ها و خلاقیت خود را در طراحی معماری ساختمان ها نمایان ساخته و پس از رعایت اصول برنامه ریزی شهری که توسط مهندسين شهرساز و متخصصين برنامه ریزی شهری تدوین شده ، سیما و چشم انداز شهر را به تصویر می کشد . در حال حاضر ، ظاهراً احداث بنا در ایران نیز قانونمند شده است . کلیه مناطق شهری ، دارای درصد خاصی از تراکم هستند ، که فقط در مقدار مشخصی از ملک اجازه ساختمان سازی دارند . در اکثر کشورهای دنیا ، پروانه ساختمان ( جواز ساختمان ) از اصلی ترین اسنادی است که براساس آن به

مالک اجازه داده می شود مقدار مشخصی از زمین خود را به ساختمان تخصیص داده و ضمن رعایت کلیه مقررات و ملاحظات ایمنی ، از هنگام تخریب بنای قدیمی و رعایت مسائل ایمنی نسبت به گودبرداری ، پی کنی ، رعایت حریم ساختمان های مجاور جهت عدم بروز حادثه و دیگر موارد ، مبادرت به ایجاد بنای جدید نماید .علیرغم تمام قوانین موجود در کشور ، متأسفانه بعضا شاهد حوادثی از این مقوله می باشیم ، که بعضا ، خسارات جانی و مالی به همراه دارد ،مانند ریزش ساختمان های مجاور ، به قیمت کشته شدن ساکنین ، یا ایجاد ضرر و زیان مالی ، زیر آوار ماندن کارگران یا دچار گازگرفتگی شدن مقنی به هنگام حفر چاه. (فرحد تهرانی؛ ۱۳۸۵:۱۵)

اصولا چون قوانین شهرسازی جنبه آمرانه دارند در ظاهر هیچگونه تراضی نباید پذیرفته شود و مجریان، حق هیچگونه توافق با افراد خصوصی و عمومی را در این مورد ندارند. اداره حقوقی دادگستری نیز این موضوع را مورد تأکید قرار داده است. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های آن از قوانین آمره است و تکلیف شهرداری را معین نموده و به شهرداری اجازه توافق یا تخلف را نداده است، ولی در عمل از طریق دستورالعمل های اجرایی فرصت عدول از ضوابط به کرات فراهم شده به کیفیتی که ضوابط و مقررات قانونی شهرسازی تهی از محتوا گردیده است.

موضوع این تحقیق از جمله مهمترین معضلاتی است که کلان شهرها (از جمله کرج) با آن دست به گریبان هستند، زیرا تحقق قوانین ساخت و ساز مستقیما با حفظ جان و مال شهروندان بخصوص در شرایط بحرانی مانند زلزله مرتبط است .

از سوی دیگر ظرفیت شهرداری نقشی اساسی در تحقق این قوانین ایفا می نماید، زیرا شهرداری بعنوان نهادی عمومی و بازوی اجرایی مدیریت شهری ، متولی اصلی ساخت و ساز در حوزه شهری است.

ظرفیت شامل توان انجام کارکردها، حل مشکلات و وسیله ای برای دستیابی به اهداف است. گستردگی این تعریف باعث ورود این مفهوم به حیطه های فردی، نهادی و اجتماعی شده است. سطح فردی دلالت بر توانایی های فردی برای دستیابی به اهداف دارد. سطح سازمانی به تمام عناصری که بر عملکرد سازمانی اثرگذار است متمرکز شده و سطح محیطی به کلیه محیط های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مدیریتی که به شکلی در

ظرفیت فردی و سازمانی موثر است اشاره می نماید. (رنجبر؛ ۱۲: ۱۳۹۳) این تحقیق ، شاید بتواند گام کوچکی جهت آشنایی با نظام کنترل ساختمان که مشتمل بر تأمین درخواست های مالکین ، حریم حقوق عمومی و شهروندی شهروندانی که در حیطه اثرات عملیات احداث بنا قرار دارند و منجر به ایجاد ایمنی ، بهداشت ، و آسایش شهروندان و بهره برداران بعدی ساختمان ها می شود و در جهت آشنایی با مجریان این کار یعنی شهرداری، نظام مهندسی ساختمان، کمیسیون ماده ۵ و سایر دستگاه ها شود .

#### ۴-۱-سوالاتی پژوهش

۱-۴-۱- چه میزان از قوانین ساخت و ساز شهری در شهرداری کرج تحقق می یابد ؟

۲-۴-۱- عوامل و موانع تحقق قوانین ساخت و ساز شهری در شهرداری کرج کدامند ؟

۳-۴-۱- ظرفیت شهرداری کرج برای رعایت و تحقق قوانین و مقررات ساخت و ساز شهری به چه میزان است؟

#### ۵-۱-فرضیه های پژوهش

- ۱- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد برنامه ریزی تفاوت معنی داری وجود دارد.
- ۲- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد هدایت و رهبری تفاوت معنی داری وجود دارد.
- ۳- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد سازماندهی (ساختاری و تشکیلاتی) تفاوت معنی داری وجود دارد.
- ۴- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد کنترل و نظارت تفاوت معنی داری وجود دارد.
- ۵- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد منابع (مالی و اعتباری) تفاوت معنی داری وجود دارد.
- ۶- بین وضع موجود و وضع مطلوب (پتانسیل) شهرداری کرج در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری از بعد عوامل محیطی تفاوت معنی داری وجود دارد.

## ۱-۶- اهداف پژوهش

### ۱-۶-۱- هدف اصلی

سنجش ظرفیت و توان شهرداری در رعایت ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری

### ۱-۶-۲- اهداف فرعی

۱-۴-۱- شناسایی میزان تحقق قوانین ساخت و ساز شهری در شهرداری کرج

۱-۴-۲- استخراج موانع تحقق قوانین ساخت و ساز شهری در شهرداری کرج

## ۱-۷- فرآیند و روش تحقیق

### ۱-۷-۱ - قلمرو زمانی و مکانی تحقیق

این پژوهش با موضوع "ظرفیت سنجی شهرداری ها در رعایت و اجرای ضوابط ساخت و ساز شهری" در کلان شهر کرج انجام شده است. جامعه تحقیق شامل مهندسان، کارشناسان و دست اندرکاران امر ساخت و ساز بوده که این افراد با توجه به تجارب چندین ساله خویش پاسخگوی سوالات پژوهش بوده اند اما قلمرو زمانی تحقیق سال ۱۳۹۳ می باشد.

### ۱-۷-۲- روش کلی تحقیق

#### الف) روش پژوهش

روش انجام تحقیق، آمیخته (ترکیب روش های کمی و کیفی) است، مطالعه موردی یکی از روش های تحقیق کیفی است و با توجه به این که یکی از ویژگی های عمده تحقیق کیفی، تمرکز آن بر مطالعه عمیق نمونه ی معینی از یک پدیده (که به آن مورد می گویند) است، به همین دلیل، گاهی به پژوهش کیفی، پژوهش موردی نیز گفته می شود. نقطه قوت و منحصر بفرد تحقیق موردی در توانایی های آن است که می تواند از انواع مدارک (مثل اسناد، آثار فرهنگی و تاریخی، مصاحبه و مشاهده) استفاده کند. (ساروخانی؛

۳۰۷-۳۰۰: ۱۳۸۳)

#### ب) روش جمع آوری اطلاعات

پژوهش حاضر براساس مطالعات عمیق کلگرایانه در جهت جزء گرایی با رویکرد مشاهده، مصاحبه و مطالعه ی گسترده ی اسناد و مدارک (قوانین و مقررات و بخشنامه های حاکم بر کنترل ساخت و ساز در کشور)، و

نیز استفاده از اطلاعات موجود در کتب، جزوات، مقالات، گزارش های تحقیقی و سرانجام، دستیابی پرسشنامه ای ساختار یافته استوار است.

### پ) روش تجزیه و تحلیل اطلاعات

در تجزیه و تحلیل توصیفی (Descriptive Analysis) ، اگر تجزیه و تحلیل به صورت کمی باشد، پژوهشگر داده های جمع آوری شده را با استفاده از شاخص های آمار توصیفی، خلاصه و طبقه بندی می کند. به عبارت دیگر، در تجزیه و تحلیل توصیفی پژوهشگر ابتدا داده های جمع آوری شده را با تهیه و تنظیم جدول توزیع فراوانی خلاصه می کند و سپس به کمک نمودار آن ها را نمایش می دهد و سرانجام، با استفاده از سایر شاخص های آمار توصیفی آن ها را خلاصه می کند. معروف ترین و در عین حال پرمصرف ترین شاخص های آمار توصیفی عبارت اند از: میانگین، میانه و انحراف استاندارد. ولی اگر تجزیه و تحلیل کیفی باشد، در تحلیل توصیفی چگونگی صفات هر یک از متغیرهای موجود، در تحلیل تشریح می شود. در این سطح، نظام معانی متن یا واقعه جدا از زمینه های اجتماعی آن تحلیل می گردد.

### ۱-۸- تعاریف و مفاهیم

#### ۱-۸-۱- تعاریف نظری

#### ظرفیت (فرهنگ فارسی معین)

مأخوذ از عربی به معانی ۱ - گنجایش ، تحمل . ۲ - استعداد، قوه

این واژه در ادبیات انگلیسی به معنای <<دستیابی کارا به اهداف>> وسیله ای برای حل مشکلات شناخته شده است. ظرفیت دارای خصوصیات عمومی مانند وابستگی به متغیرهای محیطی و دینامیک است. عبارتی مانند هدفی در نظر گرفته می شود، که بدلیل متحرک بودن عناصر، انگیزه ها و روابط اجتماعی بصورت مداوم در حال افزایش یا کاهش است. بطور مستقیم یا غیرمستقیم از محیط، اقتصاد، سیاست، قانون و فرهنگ اثر می پذیرد. براین اساس ارزیابی و سنجش ظرفیت در محیط ها و موقعیت های مختلف همواره در حال تغییر و تحول بوده و روشها و ابزارهای مختلفی رامی طلبد. (شفیعا؛ ۶۱: ۱۳۸۹)

تعریف ظرفیت براساس تعریف "برنامه توسعه سازمان ملل متحد-گروه توسعه ظرفیت درسال ۲۰۰۸":  
توانایی افراد، نهادها و جوامع برای انجام اقدامات، حل مسائل و پایه گذاری و دستیابی به اهداف براساس  
چارچوبی پایدار. (۲۰۰۸، ۴: capacity envelopment group)

#### ✓ تعریف ظرفیت از نگاهی دیگر؛ ظرفیت (سرمایه) اجتماعی و ظرفیت (سرمایه) نهادی

باتوجه به اهمیت مشارکت مدنی و اجتماعی در تحقق پذیری ضوابط ساخت و ساز در شهرداری - بعنوان  
نهادی اجتماعی و درارتباط مستمرا مردم - به تعریف ظرفیت اجتماعی و نهادی و ارتباط این دو موضوع  
پرداخته شده است :

■ ظرفیت (سرمایه) اجتماعی: شیوه های پیچیده ای که براساس آنها بخش های جامعه  
مدنی، ظرفیت (اقتصادی، اجتماعی و حمایت متقابل) اقدام برای حمایت از نیازهای گروه های متفاوت را  
ایجاد و حفظ می کنند در مفهوم سرمایه اجتماعی جمع شده است. (کازمیان؛ ۲۳ : ۱۳۹۰) مفهوم  
سرمایه اجتماعی می تواند بدین صورت تعریف شود: "سرمایه اجتماعی یعنی شبکه ها و سرمایه  
های بالارزشی که آموزش، هماهنگی و همکاری شهروندان را برای منفعت متقابل تسهیل می  
کنند" (همان، ۲۴)

■ ظرفیت (سرمایه) نهادی: تحلیل های نهادی جدید "جامعه را به عنوان نوعی بازی و نهادها را به عنوان  
قوانین و قواعدی که بازی را هدایت می کنند" تعریف کرده اند (Hukkinen, ۱۹۹۹, p۳). بنابراین  
نهادها مجموعه ای از قواعد و الگوهای رسمی و غیررسمی رفتار هستند که فعالیت های گروهی  
مشخص از افراد را تعریف می کنند. نهادها می توانند رسمی و به شدت ساختارمند باشند و به  
وسیله دیگر نهادها تعریف شده باشند- برای مثال، مجلس ملی- و یا نسبتا غیررسمی باشند و صرفا تا  
اندازه ای به وسیله جامعه- مثلا خانواده- تعریف شوند. به همین ترتیب، الگوهای درونی رفتار و شیوه  
های کار، ارزش های جمعی، دانش و ارتباطاتی که در درون گروهی سازماندهی شده در جامعه وجود  
دارد، می تواند سرمایه نهادی نامیده شود. این امر بدین معنی است که اصطلاح یادشده، همان گونه



که هلی و همکاران (۲۰۰۲) ذکر کرده اند سرمایه فکری، سرمایه اجتماعی و سرمایه سیاسی را در برمی گیرد، سرمایه سیاسی در این میان به عنوان ظرفیت برای اقدام جمعی تعریف شده است. (همان، ۳۶)

### ▪ کنش متقابل بین سرمایه اجتماعی و سرمایه نهادی

مالونی و همکاران (۲۰۰۰) بصورت مشخص تری بر نقش حکومت محلی در خلق سرمایه اجتماعی و کارکرد آن صحنه می گذارند. علاوه بر این، روتستین (۲۰۰۱، ۲۰۰۷) متذکر می شود که در واقع سرمایه اجتماعی می تواند "تحت تأثیر چگونگی عملکرد نهادهای حکومتی قرار گیرد و نه آنکه صرفاً از انجمن های داوطلب تأثیر بپذیرد". (همان، ۳۷)

تعریفی که در پی می آید به عنوان تعریف تحلیلی مختصر سرمایه نهادی مورد استفاده قرار می گیرد: سرمایه نهادی شامل منابع پایه انسانی و پولی، ساختارهای موجود و مشغول کار و شبکه های درون حکومت (محلی) و همچنین گروه های ذینفع و افراد سازماندهی شده بیرون از حکومت است. این نوع از سرمایه می تواند ایجاد شود، گسترش بیشتری یابد و یا برچیده شود. سرمایه نهادی دارای ارزشی بالاتر و میزان کارآمدی بیشتری از هر گونه بخش منفرد- سازمان و یا فرد- درون آن است.

### ▪ ظرفیت سنجی

تعریف ظرفیت سنجی با توجه به منطق و هدف سازمان حمایت کننده و ارائه دهنده تعریف، متفاوت است. اما آنچه در همه تعاریف مشترک است این است که آنرا راهی برای مقایسه سطح ظرفیت کنونی با ظرفیت مورد نظر در آینده و تحلیل شکاف این دو می دانند. اگرچه در این که آیا ظرفیت سنجی یکی از مراحل چرخه توسعه ظرفیت است یا یک ابزار تحلیلی برای مجموعه فرآیند توسعه ظرفیت، تفاوت هایی وجود دارد ولی همه آنرا بعنوان مرحله اول و ضروری در طراحی و تسهیل توسعه ظرفیت پذیرفته اند. (رنجبر؛ ۲۲۰: ۱۳۹۱)

برنامه توسعه سازمان ملل در سال ۱۹۸۸ سنجش ظرفیت را اینگونه تعریف می کند: ارزیابی یا تشخیص ظرفیت منابع ضروری برای فرمولاسیون راهبردهای توسعه ظرفیت، فرایندی ساختاریافته و تحلیلی برای ارزیابی ابعاد مختلف ظرفیت یک سیستم، همین موسسه در سال ۲۰۰۶ تعریف خود را چنین ارائه کرده است: ارزیابی ظرفیت تحلیل ظرفیت های کنونی در مقابل ظرفیت های موردنظر در آینده است که تصویری از داشته ها و نیازهای ظرفیتی ارائه و به سمت تعیین راهبردهای توسعه ظرفیت هدایت می کند.

(JICA, ۹ : ۲۰۰۸)

تعریف ظرفیت سنجی براساس تعریف "برنامه توسعه سازمان ملل متحد-گروه توسعه ظرفیت در سال ۲۰۰۸": سنجش ظرفیت یک تحلیل از ظرفیت های موجود در مقابل ظرفیت های مطلوب آینده است که درک و فهم از ظرفیت های موجود و موردنیاز به وجود می آورد که در نهایت منجر به تدوین استراتژی های توسعه ظرفیت می شود. (Capacity Development Group, ۱: ۲۰۰۸)

#### ▪ تعریف شهرداری

شهرداری معادل لغت انگلیسی Municipality است و به ناحیه ای اطلاق می شود که در آن، یک انجمن مربوط به شهر، دارای صلاحیت اعمال قدرت سیاسی بوده و خدمات دولتی محلی را مانند فاضلاب، پیش گیری از جرم و جنایت و خدمات آتش نشانی به عموم ارائه می دهد (قادری؛ ۱۲: ۱۳۸۶).

در ایران، طرز تلقی عامه مردم از شهرداری ها با آنچه که این سازمان ها برای رسیدن به اهداف مورد نظر بوجود آمده اند بسیار متفاوت می باشد. از نظر عامه، شهرداری نهادی خدماتی است که خدمات شهری ارائه می دهد و بهای آن خدمات را دریافت می کند. ضمن اینکه این نگرش طی سالیان گذشته با تلاش مسئولان شهری تغییر یافته و شهروندان شهرداری را یک سازمان اجتماعی می دانند.

#### ▪ تراکم ساختمانی

عبارتست از نسبت مساحت زیربنای ساختمانی (در مجموع طبقات) به کل مساحت زمین مسکونی که به درصد بیان می شود. (عزیزی؛ ۱۳۸۲)

## ▪ ارتفاع مفید

عبارت است از فاصله کف تمام شده تمام یا قسمتی از دو طبقه تا پایین ترین حد ساخت و ساز سقف همان طبقه. (شهرداری شیراز؛ ۱۳۸۴)

## ▪ اصول شهرسازی و معماری

- رعایت کاربری های تعیین شده در طرح های شهرسازی، جامع و هادی. - رعایت ضوابط و مقررات طرح های شهرسازی. - رعایت میزان تراکم مجاز. - رعایت میزان سطح اشغال مجاز. - رعایت در تعداد طبقات مجاز. - رعایت حداکثر ارتفاع مجاز ساختمان. - رعایت بروکف تعیین شده در طرح های تفصیلی. - رعایت میزان عقب نشینی های تعیین شده. - رعایت میزان مجاز پیش آمدگی ها در معابر همجوار. - رعایت میزان ارتفاع مجاز پیش آمدگی نسبت به کف معبر همجوار. - رعایت ضوابط و مقررات گذر بندی. - رعایت کلیه حرایم قانونی فاقد دکل های برق - نهرهای عمومی - مسیل ها و جاده ها و ... - عدم حفر چاه فاضلاب در معابر همجوار. - عدم احداث پلکان و سطح شیب دار در معابر همجوار. - رعایت و اجرای حفاظ در جلو پنجره ها و بالکن های مشرف به معابر. - عدم اجرای واحدهای تجاری در حوزه اراضی مسکونی. - رعایت پارکینگ مورد لزوم. - رعایت ضوابط و مقررات احداث بنادر مجاور جاده های عبوری داخل محدوده قانونی شهرها. - رعایت حداقل مساحت مجاز حیاط خلوت جهت دزدگیری اطاق های مسکونی، آشپزخانه، حمام و سرویس ها. (همان)

## ▪ اصول فنی

- رعایت اصول ایمنی ساختمان از نظر مقاومت در برابر زلزله. - رعایت دفع رطوبت، استحکام پی و مقاومت مصالح. - رعایت مصالح مقاوم در مقابل آتش سوزیها. - رعایت ضخامت مناسب در دیوارهای باربر. - رعایت شیب مناسب در پارکینگ ها. - رعایت مصالح مناسب در نما سازی. (همان)

## ▪ ایمنی

حالتی که در آن احتمال خطر آسیب جانی یا خسارت مادی به میزان قابل قبولی محدود شده باشد. (نظام فنی اجرایی کشور، مصوب ۱۳۸۵/۱/۲۰ هیأت وزیران)

## ▪ بنای آپارتمانی

یک بنا با هرابعد و هراباندازه و ارتفاع که دارای حداقل سه آپارتمان یا بیشتر بوده و در گروه هتل ها دسته بندی نشود. (سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۷۱)

## ▪ تغییر کاربری (بهره برداری)

تغییر کاربری عبارت است از استفاده ساختمان بعد از احداث به نوعی غیر از آنچه در محتوای طرح ها و پروانه ساختمان قید گردیده است. (قوشچی؛ ۱۳۷۷)

## ▪ ساختمان تمام شده

عبارتست از مجموع مستحدثاتی که معمولاً در یک قطعه زمین شش دانگ بمنظور سکونت و یا محل پیشه و یا کارخانه و یا هر منظور دیگری احداث شده و در تاریخ ممیزی مورد استفاده بوده و یا آماده بهره برداری باشد، باید توجه داشت که روکاری و تزیینات داخل ساختمان مشخصه های عدم اتمام بنا محسوب نمی شوند، بنابراین ساختمان هایی که فقط از این دو نظر تکمیل نشده اندرامی توان ساختمان تمام شده محسوب نمود. (شهرداری شیراز؛ ۱۳۸۴)

## ▪ مقررات ملی ساختمان

این مقررات جنبه ملی داشته و برای تمامی شهرهای کشور یکسان هستند. این مقررات اصولاً زیر نظر کمیته ای متشکل از صاحب نظران رشته های مختلفی نظیر سازه، ساختمان های بتن آرمه، ساختمان های فولادی، مکانیک خاک و مهندسی پی، معماری، تاسیسات مکانیکی، تاسیسات برقی و سایر تخصص های مرتبط با مقررات ساختمانی تدوین شده است. وزارت مسکن و شهرسازی از سال ۱۳۶۶ با تشکیل کمیته فنی تدوین مقررات ملی ساختمانی در این زمینه فعالیت می نماید. (سازمان شهرداری ها؛ ۸۳: ۱۳۹۰)

## ▪ طرح های توسعه شهری و نظام ساخت و ساز

طرح های رایج شهری در نظام برنامه ریزی شهری ایران عبارتند از: طرح جامع، طرح تفصیلی و طرح هادی که جهت اجتناب از تطویل بحث بصورت خلاصه به آنها اشاره می شود: