



دیدگاه مرکز درباره

آسیب‌شناسی روندهای مربوط به صدور

پروانه‌های ساختمانی

نمونه موردی: پروژه مجتمع تجاری-خدماتی کوه نور

شماره: ۵۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

الحمد لله



دیدگاه مرکز درباره

**آسیب‌شناسی روندهای مربوط به صدور
پروانه‌های ساختمانی
نمونه موردی: پروژه مجتمع تجاری خدماتی کوه نور**

شماره: ۵۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴



عنوان اصلی: دیدگاه مرکز درباره آسیب‌شناسی روندهای مربوط به صدور پروانه‌های ساختمانی، نمونه موردی: پروژه مجتمع تجاری خدماتی کوه نور

پدیدآور: فرشاد رشدی ملکی

ناظر: معاونت پژوهشی مرکز

نوع و شماره: دیدگاه (۲۲-۲-۱۶۰)

شماره: ۵۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴

متن (PDF) از طریق سایت مرکز قابل دریافت است

دریافت نظر و پیشنهاد: rctc@tabriz.ir | ۰۴۱-۲۱۰۴۰۹۰۰

آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

از بین تمامی معاونت‌های شهرداری، معاونت شهرسازی و معماری از حیث نقشی که در شکل‌دهی به کالبدی شهر دارد از اهمیت بالایی برخوردار بوده و عمده مراجعین به سازمان شهرداری نیز مربوط به این بخش هستند. خدماتی که بر اساس تنوع تقاضای شهروندان در این حوزه ارائه می‌شود عمدتاً یا منجر به صدور گواهی‌های ملکی، بانکی، عدم خلافی، پایان کار و... و یا صدور مجوزهای فنی مثل حفاری، تعمیرات، پروانه ساختمانی و... می‌گردد. از میان انواع خدمات ارائه شده، پروانه ساختمانی که به منزله مجوز قطعی اعطا شده از جانب شهرداری به مالکین قطعات جهت امر ساختمان‌سازی است بیشترین تأثیر را بر چهره شهر گذاشته و مفاد پروانه‌های ساختمانی، گویای نحوه پر شدن فضاهای شهری در کنار بافت‌های خالی است. نظر به حجم سرمایه‌ای که در یک پروژه ساخت‌وساز شهری صرف می‌گردد، انجام تغییرات کلی بعد از اتمام ساختمان در آن فاقد توجیه بوده و معمولاً سازه‌ای که بدین نحو شکل می‌گیرد اثری ماندگار بوده که حیات طولانی‌مدتی خواهد داشت و مدیریت شهری و شهروندان در درازمدت از اثرات جانبی آن مثل سیمای بصری ایجاد شده، میزان بارگذاری جمعیت بر روی آن، نوع فعالیت مرتبط با آن و نقشی که در تولید و جذب سفر دارد و... متأثر خواهند بود.

ضروری می‌نماید تا فرایندهای صدور پروانه ساختمانی به صورت بهینه‌ای در ساختار سازمان تعریف شوند تا حصول به نتیجه مطلوب تضمین شده و از بروز خطا در صدور نهایی آنها جلوگیری به عمل آید. عمده تلاش‌هایی که در سال‌های گذشته در اکثر شهرداری‌های شهرهای بزرگ کشور در این زمینه صورت گرفته و همواره به عنوان یکی از دغدغه‌های شهروندان مطرح بوده، کوتاه نمودن زمان صرف شده در فرایند صدور پروانه ساختمانی است. یکی از اهداف الکترونیکی کردن فرایند صدور پروانه ساختمانی (و به تعبیری سیستمی کردن) را که در سال‌های اخیر صورت گرفته می‌توان جهت نیل به همین هدف عنوان کرد. شفاف‌سازی و پاسخگو کردن سیستم مدیریت شهری از دیگر اهداف این امر بوده که توانسته تا حدودی به بهینه کردن فرایند کمک کند. علی‌رغم فراهم‌سازی بستری در قالب سیستم طراحی شده آنلاین با قابلیت دسترسی آزاد از فضای مجازی برای عموم، امکان پیگیری روند و شفاف کردن اطلاعات مالی و ضابطه‌ای و رصد نمودن آن، با توجه به اینکه در وضعیت فعلی همچنان اتکای بیشتری به عامل نیروی انسانی را دارد، از هوشمندی لازم برخوردار نبوده و سلايق و تفاسير شخصي در صدور پروانه ساختمانی دخالت داده می‌شود.

معمولاً در قطعات با اندازه کوچک که در کاربری مربوطه و برابر ضوابط معمول در همان کاربری پروانه ساختمانی صادر می‌شود، چارچوب کار مشخص بوده و فاقد پیچیدگی خاصی است و مشکل خاصی در این قطعات به وقوع نمی‌پیوندد. نگرانی در جاهایی است که برخی شرایط نوع استفاده پروانه منطبق بر کاربری مصوب زمین نبوده و از تبصره‌های ضوابط طرح تفصیلی استفاده می‌شود، موقعیت زمین در مجاورت شریان‌های اصلی است، تجمع یا تفکیک

هم‌زمان با صدور پروانه صورت می‌پذیرد، شهرداری در پروژه خاصی طرف مشارکت می‌گردد و... که در این شرایط احتمال بروز خطا به دلایلی مثل عدم هماهنگی بین‌بخشی یا تعجیل در رسیدن به نتیجه مطلوب جهت بهره‌مندی از منافع پروژه افزایش می‌یابد. با توجه به تجربیات پیشین، انجام بررسی آسیب‌شناسانه با رویکرد اصلاح برخی رویه‌ها در فرایند صدور پروانه ساختمانی می‌تواند نگاه دقیق‌تری از شرایط وضع موجود به دست داده و به جلوگیری از تکرار چنین تجربیاتی کمک کند. از این روی در این گزارش نگاهی اجمالی با دسته‌بندی موضوعی عوامل دخیل در این امر، با امعان‌نظر به یکی از نمونه‌های موردی ناموفق در سطح شهر تبریز بنام پروژه کوه نور می‌پردازیم. این نمونه به این خاطر به صورت موردی انتخاب شده که بعد از صدور پروانه ساختمانی از جانب شهرداری و در همان اوایل کار، اختلاف مالی در نحوه محاسبه عوارض بین شهرداری و مؤدی ظاهر شده و شهرداری منطقه اقدام به مطالبه مبلغی معادل عوارض محاسبه شده در پروانه می‌نماید که با ارجاع کار به کمیسیون ماده ۷۷ و بعداً دیوان عدالت اداری و گذشت حدود یک دهه، موضوع همچنان لاینحل باقی‌مانده است.

این پروژه با عنوان مجتمع تجاری - خدماتی کوه نور در غرب تبریز در خیابان اشکان و حوزه رسیدگی منطقه شش شهرداری تبریز واقع گردیده است که عملیات ساختمانی آن بعد از اخذ پروانه احداث بنا، از سال ۱۳۹۳ آغاز شده و بدون احتساب پارکینگ طبقاتی زیر عرصه خیابان که متصل به این پروژه و جزو لاینفک آن بوده؛ ولی تاکنون اجرا نگردیده است، ساختمان پروژه در مراحل پایانی خود قرار دارد. تصویر زیر کروکی موقعیت پروژه را نشان می‌دهد.



۱- فرایند صدور پروانه ساختمانی

در سال ۱۳۹۲ و هم‌زمان با به‌کارگیری سامانه شهرسازی در شهرداری تبریز، مراحل مختلف کار در همه انواع خدمات شهرسازی و من‌جمله صدور پروانه ساختمانی در سامانه بازتعریف شد که در طول زمان با انجام برخی اصلاحات و تدقیق و تطبیق آن با نیازهایی که به فراخور اقتضائات پیش‌آمده احساس می‌گردید مورد بازبینی قرار گرفته و در آخرین تغییر عمده که به‌واسطه مصوبه شماره ۱۴۹ جلسه مورخ ۱۰ / ۹ / ۱۳۹۸ شورای اسلامی تبریز تحت عنوان «شیوه‌نامه تسریع و تسهیل صدور پروانه ساختمانی در شهرداری کلان‌شهر تبریز» روی داد، روندها به‌صورت نهایی مورد بازبینی قرار گرفته و به شکل کنونی آن در سیستم پیاده و در حال اجراست. آنچه مدنظر این گزارش است نه نقد این فرایند به تعادل رسیده، بلکه پویاسازی آن و بررسی عوامل دخیل بر عدم کارکرد صحیح این فرایند و آسیب‌های ناشی از همین امر است.

مراحل چرخه سیستمی پروانه احداث بنا در سامانه یکپارچه شهرسازی بدین شرح است:

۱. ثبت درخواست - امکان ثبت درخواست به‌صورت مراجعه حضوری به منطقه، دفاتر پیش‌خوان، یا ثبت آنلاین (آزمایشی)
۲. بازدید - بررسی و تطبیق زمین با اسناد مالکیتی و گزارش از وضع موجود هم‌جواری‌ها
۳. کنترل کیفی - صحت‌سنجی ورود صحیح اطلاعات درخواست و بازدید
۴. طرح و گذربندی - بررسی کاربری و بر و کف و گذربندی
۵. کنترل ضابطه - اعلام ضابطه سیستمی و تطبیق صحت مفاد آن با ضوابط مندرج در دفترچه ضوابط
۶. تحلیل پیش پروانه - ورود اطلاعات زیربناهای مورد درخواست با بررسی پلان اولیه ارائه شده
۷. درآمد پیش پروانه - محاسبه و اخذ عوارض قانونی
۸. نوسازی - وصول عوارض نوسازی
۹. صدور پیش‌نویس پیش پروانه - فراخوانی اطلاعات تمامی مراحل در قالب پیش‌نویس
۱۰. تأیید کنترل ضابطه پیش پروانه - بررسی تطبیق اطلاعات چاپ شده و ارزیابی و تطبیق آن با ضوابط اعمال شده
۱۱. تأیید رئیس شهرسازی موافقت اصولی - بررسی و تأیید اطلاعات
۱۲. تأیید معاون شهرسازی پیش پروانه - بررسی و تأیید اطلاعات
۱۳. تأیید شهردار پیش پروانه - تأیید نهایی پیش پروانه
۱۴. صدور پیش پروانه - صدور و چاپ پیش پروانه
۱۵. امور مهندسين منطقه - بررسی و ارجاع به‌نظام مهندسی ساختمان
۱۶. نظام‌مهندسی ساختمان - تعیین مهندسين ناظر و کسر سهمیه و ارجاع به مهندسين
۱۷. طرح ایمنی - بررسی و تأیید نهایی موارد ایمنی از سوی سازمان نظام‌مهندسی

۱۸. کنترل نقشه - بررسی و کنترل نقشه‌های تأیید شده نهایی و تطبیق با مفاد پیش پروانه
 ۱۹. درآمد - بررسی مجدد عوارض وصول شده و اخذ عوارض از اذقلم‌افتاده - اخذ عوارض به‌روز
 ۲۰. صدور پیش‌نویس - صدور و چاپ پیش‌نویس نهایی اطلاعات پروانه
 ۲۱. تأیید کنترل ضابطه پیش‌نویس - بررسی نهایی ضوابط و تطبیق طرح و نقشه‌های تأییدی با ضوابط به‌روز شهرسازی
 ۲۲. تأیید رئیس شهرسازی - بررسی و تأیید اطلاعات
 ۲۳. تأیید معاون شهرسازی - بررسی و تأیید اطلاعات
 ۲۴. تأیید شهردار - تأیید نهایی و ارسال جهت چاپ
 ۲۵. صدور مجوز - صدور و چاپ نسخه رنگی پروانه و ارسال برای امضای فیزیکی
 ۲۶. بایگانی - اسکن و آرشیو تمامی اوراق و اسناد و اخذ یک نسخه از نقشه‌های تأیید شده نهایی
- چرخه سیستمی مراحل جامعی را به نمایش گذارده و به شرط رعایت تمامی مراحل و پایبندی ارکان اجرایی کار به چرخه تعریف شده سیستمی، می‌تواند متضمن حصول به نتایج مطلوب گردد.

۲- طرح صحیح موضوع با ثبت درخواست هوشمند

همان‌طور که معروف است خشت اول چون نه‌د معمار کج تا ثریا می‌رود دیوار کج، نحوه صحیح ثبت درخواست می‌تواند مسیر طی پرونده را تا آخرین مرحله تضمین نماید. ابتداء به‌ساکن لازم است که تمامی درخواست‌ها بدون قائل‌شدن استثنا، در سیستم ثبت شوند و این‌طور نباشد که درخواستی خارج از سیستم مورد بررسی و عمل قرار گیرد. بعد از این است که با سازوکارهایی که در چرخه سیستمی برای آن تعریف می‌کنیم مرحله بعدی بر حسب نوع پرونده و الزاماتی که برای آن پرونده خاص وجود دارد مشخص خواهد شد. اگر بتوانیم با تکیه بر اطلاعات صحیح و داده‌های کاملی که از قبل در سیستم وارد نموده‌ایم به درخواست‌های واصله به سیستم، بر مبنای واقعیت ویژگی‌های زمین مورد درخواست نظم داده و چارچوب‌بندی کنیم، در ادامه این سیستم است که به‌صورت هوشمند مرحله بعدی انجام کار را مشخص خواهد کرد.

با بررسی انجام شده در سوابق بایگانی پرونده مربوط به پروژه کوه نور معلوم می‌شود که درخواست اولیه به‌صورت غیررسمی (ثبت نشده در سیستم شهرسازی) از سوی مشارکت‌کننده اعلام و بررسی‌های اولیه از جانب منطقه من جمله اخذ دستور از شهردار وقت تبریز (طی نامه مورخ ۹۲/۹/۲۰) و استعلام از سازمان ترافیک (طی نامه مورخ ۹۲/۱۰/۲۴) در خصوص بررسی و تصویب موضوع پارکینگ طبقاتی زیر عرصه خیابان خارج از سیستم شهرسازی صورت می‌گیرد. شهردار محترم وقت تبریز موافقت خود را با کلیت موضوع اعلام می‌نماید؛ ولی قبل از اینکه نظریه سازمان ترافیک (مصوبه کمیته فنی) اخذ گردد، با انجام مشورت جمعی در منطقه و تنظیم صورت‌جلسه‌ای به تاریخ ۹۲/۱۱/۱۶ در نهایت

منجر به صدور پروانه ساختمانی می‌گردد. درخواست به‌صورت سیستمی در تاریخ ۹۲/۱۱/۲۹ ثبت شده و باتوجه‌به خاص بودن پروژه و علی‌رغم لزوم بررسی همه‌جانبه موضوع، پروانه در تاریخ ۹۲/۱۲/۲۶ (حدوداً یک‌ماهه) بدون توجه به چرخه سیستمی و ارجاع کار به سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، صادر می‌شود.

چرخه سیستمی با دستور مقام مسئول در منطقه به کناری گذاشته شده و پروانه ساختمانی به‌صورت ناقص و بدون طی مراحل کامل از سیستم چاپ گرفته می‌شود. شاید گفته شود که صدور آن هم‌زمان با اولین تجربه استقرار سیستم یکپارچه شهرسازی در شهرداری تبریز بوده و اشکالات این چینی در آن زمان وجود داشته، ولی نباید غافل بود که اولاً سیستم در سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۲ مورد بهره‌برداری قرار گرفته و ثانیاً این سیستم قبلاً در شهرهای دیگر کشور تجربه شده و ماحصل آن به شهرداری تبریز ارائه شده و وجود چنین باگی (اشکال) در آن قابل قبول نخواهد بود. به همین دلیل تاکنون نقشه‌های تأیید شده نهایی از طرف سازمان نظام‌مهندسی ساختمان در آرشو منطقه موجود نبوده و علی‌رغم اینکه مالک متعهد بوده تا یک سری از نقشه‌ها را به شهرداری ارائه نماید، این امر محقق نشده است. یعنی اینکه مبنایی برای کنترل دقیق نحوه احداث از طرف شهرداری وجود ندارد و گویا ضرورت موضوع نیز تاکنون درک نشده است.

هوشمندی و شفافیت دو وجه از یک موضوع هستند و مادامی که مطالبه جمعی برای استقرار سامانه شفافیت وجود نداشته باشد و سازمان‌ها به‌صورت کلی پایبندی به اجرای آن نداشته باشند، به موضوع هوشمندی نیز واقعی نخواهیم گذاشت.

چنانچه ثبت درخواست به‌صورت هوشمند می‌بود سیستم می‌توانست مواردی مثل فروش گذر متروکه و الحاق و تجمیع با دو قطعه، رعایت ضوابط شهرسازی با لحاظ نوع کاربری، لزوم طرح موضوع در کمیسیون ماده پنج، تخمین تعداد پارکینگ قابل تأمین در محل، وجود طرح تأمین پارکینگ از زیر عرصه خیابان مجاور، تعداد طبقات مجاز و سایر موارد را در همان ابتدای امر تشخیص داده و مراحل کاری را بر حسب این موارد نظم و ترتیب می‌داد. محدودیت‌هایی که در همین ابتدای کار از جانب سیستم اعمال می‌شد، می‌توانست با ریل‌گذاری صحیح فرایند کار، همه عوامل اجرایی سازمان را به ترتیب سامان داده و اجازه دخیل کردن سلاقی و خواسته‌های مدیریتی با قید فوریتشان را به کاری کاملاً فنی نمی‌داد. حتی فراتر از آن، مانع از اشتباهات رایج کاربران در ارجاع منطقی کار به مراحل که خارج از چرخه سیستمی هستند می‌گردید. مثلاً در پروژه کوه نور، ارجاع موضوع بررسی امکان احداث پارکینگ طبقاتی زیر عرصه خیابان در چرخه سیستمی تعریف نشده و طبیعتاً سیستم محدودیت‌هایی برای آن در نظر نگرفته است. البته نباید این امر را به منزله فربه کردن سیستم و ایجاد گره‌های زیاد تلقی کرد، چرا که اکثر درخواست‌های ثبت شده در سیستم کاملاً منطبق با ضوابط و به‌اصطلاح کاری روتین (روزمره) بوده و سیستم ممانعتی در انجام سریع آنها نخواهد داشت. از طرفی به‌عنوان یک حسن، می‌توان با این شکل به موضوع نگاه کرد که تعریف شدن تمام مراحل به‌صورت منظم و منطقی به شفافیت کار کمک کرده و می‌توان به نحو شایسته‌ای بر روند انجام آن نظارت نمود و نقاط ضعف و قوت سیستم را به‌درستی ارزیابی کرد.

آنچه در ساختار سازمانی شهرداری تبریز در حال بهره‌برداری است، استقرار سیستمی است که در آن امورات الکترونیکی شده؛ ولی از هوشمندی لازم برخوردار نیست. در واقع **هوشمندی و شفافیت** دو وجه از یک موضوع هستند و مادامی که مطالبه جمعی برای استقرار سامانه شفافیت وجود نداشته باشد و سازمان‌ها به صورت کلی پابندی به اجرای آن نداشته باشند، به موضوع هوشمندی نیز وقعی نخواهیم گذاشت.

۳- نظارت فرابخشی بر پروژه‌های خاص

از آنجایی معمولاً نگاه شهرداری به معاونت شهرسازی و معماری نگاهی بنگاه‌مدارانه برای کسب منافع مالی بیشتر است، کیفیت و نحوه رعایت ضوابط شهرسازی علی‌الخصوص در موارد و پروژه‌های خاص آن گونه که شایسته است مورد توجه قرار نمی‌گیرد. مدیران مناطق شهری به عنوان سکان‌داران هدایت منطقه، اولویتشان کسب درآمد برای مدیریت هزینه‌های شهری است و تمرکزشان بر روی کسب منافع مالی از درخواست‌های وارده، می‌تواند سیر و روند تعریف شده برای پرونده را مخدوش نماید. تجربه نشان داده که در پروژه‌های شاخصی که در مناطق شهرداری مطرح می‌شوند، معمولاً جهت حصول سریع به نتیجه (نه از حیث اثرات مثبت احتمالی پروژه بر شهر، بلکه برای بهره‌مندی زود هنگام منطقه از مزایای مادی پروژه و بهره‌برداری‌های رسانه‌ای بعدی مدیران برای نشان‌دادن میزان لیاقت خود)، کارکنان در طی مراحل پرونده تحت فشار قرار می‌گیرند و در نتیجه مراحل مختلف کار بادقت و تأمل لازم بررسی نشده و خطاهایی بروز پیدا می‌کند که جبران آنها دشوار می‌نماید.

پیشنهاد می‌شود برای پروژه‌های خاصی که بعضاً حتی در قالب پروژه‌های مشارکتی نیز مطرح می‌شود، فیلتر تأیید ناظر عالی، هم از حیث اعمال صحیح ضوابط شهرسازی (معاونت شهرسازی و معماری)، هم از حیث بررسی و تأیید انجام صحیح محاسبات درآمدی (مدیریت درآمد شهرداری) و هم از حیث طی فرایند صحیح واگذاری املاک (مدیریت املاک شهرداری) در سیستم یکپارچه اعمال شود و چنین پروژه‌هایی ملزم به طی مراحل بخشی از کار از طریق مجموعه‌های بالادست خود (که در منطقه استقرار ندارند و می‌توانند خارج از گود به موضوع نظارت داشته باشند) گردند.

در نمونه موردی پروژه کوه نور، مدیریت منطقه با اصرار بر منطبق بودن پروژه بر ضوابط شهرسازی و عدم نیاز به طرح موضوع در کمیسیون ماده پنج (که در مکاتبات آنها با سازمان ترافیک وقت مشهود است) در حالی پرونده را رأساً به پیش می‌برد که در همان صورت جلسه کارشناسی داخلی که قبل از اجماع نظر بر روی آن، ضوابط مربوطه در صدر صورت جلسه توسط کارشناسان شهرسازی منطقه نوشته شده است، به خلاف ضوابط بودن مواردی از قبیل عدم تعبیه رمپ ورود و خروج مجزا با رعایت فاصله لازم، مازاد ۶۰ درصد سطح اشغال در طبقات، عدم رعایت درصد مشاعات،

عدم رعایت تراکم حداکثری ۴۰۰ درصد، کسری پارکینگ، عدم وجود نظریه سازمان حمل و نقل و ترافیک، عدم وجود نظریه آتش‌نشانی اذعان شده است. منتها اصرار مدیریت منطقه بر به سرانجام رساندن کار به هر قیمتی باعث شده که با دستور مدیریتی، روند بدیهی پرونده دستخوش تغییر شده و تمام سیستم در اختیار پیشبرد پروژه قرار گیرد. به‌طوری که با نگاهی واقع‌بینانه آنچه به ذهن متبادر می‌شود، رجحان دادن به طرح پیشنهادی مالک (که منافع حداکثری وی در آن دیده شده) در مقابل منافع عامه و حتی منافع شهرداری است.

ضوابط شهرسازی در تأمین پارکینگ برای کاربری‌های مختلف رعایت حداقل‌ها را عنوان کرده و منطقه می‌تواند به‌عنوان مرجع بررسی‌کننده کار، نگاه کیفی‌نگرانه‌تری داشته، و در بحث تعداد پارکینگ و یا دانه‌بندی ساختمان و موارد دیگر، به‌انحاء مختلف مطالبات بیشتری از مالک داشته و در تطبیق مقیاس پروژه با نقش معبر خیابان (۱۸ متری اشکان) با لحاظ موقعیت قرارگیری پروژه در نزدیکی گره ترافیکی تقاطع جهاد (نصف راه) سخت‌گیرانه عمل کند. متولی اصلی مدیریت شهری شهرداری است و در واقع شهرداری بعدها باید هزینه بیشتری برای جبران مافات پرداخت نماید.

آنچه در مورد پروژه کوه نور تجربه شد مشخص کرد که حتی مفاد تعرفه عوارض محلی و ارجاع به بندهای آن جهت انجام محاسبه درآمدهای قابل تفسیر بوده و امکان بروز خطا در جریان عادی پرونده وجود دارد. پس وقتی که در امورات جاری امکان تفاسیر متفاوت از نوع ردیف محاسبه عوارض وجود دارد، در پروژه‌های خاص باید دقت نظر بیشتری صورت پذیرد. **چنانچه سیستم هوشمند عمل می‌کرد یا ارکان مختلف مجموعه شهرداری به‌صورت هوشمندانه‌ای در وقت مقتضی به مسئله ورود پیدا می‌کردند، جای اما و اگر بعدی نبوده و با رصدی (مانیتورینگ) که صورت می‌گرفت، معاونت شهرسازی اجازه طی مراحل و صدور سیستمی پروانه ساختمانی را نمی‌داد و یا چهار ماه بعد از صدور پروانه ساختمانی (که برای اخذ عوارض آن توافق‌نامه مجزایی تنظیم شده است) محاسبه مجدد عوارض از جانب مدیریت درآمد مورد درخواست قرار نمی‌گرفت.**

۴- لزوم ارتباط مؤثر ارکان مختلف اجرایی شهرداری

قبلاً کمیته‌ای با عنوان توافقات در مناطق برای بررسی و شور جمعی در خصوص موضوعات مختلف (علی‌الخصوص مجوزهای شهرسازی) که منطقه قصد انجام اقدامی بر روی آن را داشته تشکیل می‌شد و موضوعات با حساسیت بالا به کمیته‌ای به‌موازات همین کمیته در مرکز ارجاع داده می‌شد. بعدها به دلیل اینکه تصمیمات اتخاذ شده در غالب جلسات این کمیته با قوانین و ضوابط مغایرت زیادی داشته، با قید صریح در تعرفه عوارض محلی، موجودیت این کمیته ابطال گردید. از آنجایی که تمرکز اصلی مناطق بر کسب درآمد بوده، مناطق ده‌گانه چندان به این موضوع پایبند نشد و با تغییر دادن این عنوان به عناوین مختلف، همچنان با همان رویه اقدام به صدور مجوز نمودند.

فارغ از اینکه هدف از برگزاری این کمیته توجیه کردن مجوزهای مازاد بر ضابطه و به‌نوعی تقسیم مسئولیت اقدامات مغایر بر ضابطه بین تمام ارکان اجرایی منطقه در راستای کسب منافع مالی برای منطقه بوده، نفس عمل شور و همفکری نمودن و داشتن نگاه همه‌جانبه با لحاظ تمامی دیدگاه‌های کارشناسی قابل‌ستایش است. یکی از نقاط ضعفی که در روندهای صدور مجوز متوجه سازمان است همین عدم ارتباط مؤثر بین ارکان مختلف اجرایی سازمان است. اساس صورت‌جلسات توافق که در آن اجماع نظرات و رسیدن به یک راه عقلانی برای موضوع مدنظر بوده، در ساختار سازمان به‌صورت اصولی تعریف نشده و در چرخه کاری، الزام و استمرار و تداوم ندارد. تبیین روابط کاری مؤثر بین ارکان سازمان در راستای حصول به نتایج مطلوب گامی مهم در محدود کردن آسیب‌های ناشی از روندهای صدور پروانه نیز خواهد بود. علاوه بر آن، با ایجاد چنین بستری به‌عنوان یک بستر تعاملی، می‌توان **انتقال تجربیات فرد به مجموعه** را نیز تضمین کرد.

به‌عنوان مثال بررسی دقیق مفاد توافق‌نامه از منظر حقوقی در پروژه کوه نور و تنظیم مفاد آن به‌طوری که جوانب امر از حیث نحوه مراجعه طرفین به کمیسیون‌های حل اختلاف مصرح در قانون، پیش‌بینی شود، می‌توانست شانس موفقیت شهرداری در دعوی طرح شده در دیوان عدالت اداری را بالا ببرد. نکته‌ای که مالک پروژه به‌عنوان شاکی در دادخواست خود به آن اشاره کرده و مورد توجه دیوان نیز قرار گرفته، وجود همین توافق به‌عنوان سند تعیین‌کننده تعهدات مالی و خدماتی فی‌مابین و پرداخت شدن بخشی از دیون به‌صورت نقدی و ملکی به استناد همان توافق است. پس اگر **ساختار توافق** از استحکام لازم برخوردار می‌بود، احتمالات لازم را در خصوص بروز خطا در مبنای محاسبه عوارض پیش‌بینی می‌کرد و راهکاری برای آن نگاشته می‌شد. در این صورت از اتلاف وقت و هزینه برای شهرداری ممانعت به عمل می‌آمد.

استفاده از ظرفیت کارشناسی مدیریت حقوقی مناطق در فرایندهای صدور مجوز به‌صورت تعریف شده و ساختارمند، می‌تواند در کاهش آسیب‌های احتمالی نقش مؤثری ایفا کند. از آنجایی که اساساً اعطای مجوز، به‌نوعی واگذاری نوعی حق با تضمین شرایط خاص در فرایند استقرار جهت بهره‌برداری در آینده معلوم است، مباحث حقوقی ارتباط تنگاتنگی با مسائل شهرسازی داشته و داشتن اشراف لازم و اطلاعات مکفی از نظام حقوقی کشور از بروز مسائل و گره‌های کاری بعدی پیشگیری می‌کند. علاوه بر اینکه خود کارکنان شاغل در حوزه شهرسازی باید اشراف کامل را در زمینه ضوابط شهرسازی داشته باشند، داشتن اطلاعات کافی از کلیات مسائل حقوقی مرتبط با حوزه کاری نیز برای ایشان دارای اهمیت است. به‌عنوان مثال صرفاً به دلیل وجود اختلاف بین شهرداری و مؤدی در اخذ عوارض نمی‌توان دستور توقف عملیات ساختمانی را صادر کرد؛ چیزی که در مورد پروژه کوه نور اتفاق افتاده است. توقف در عملیات ساختمانی با کشف وجود تخلف در اجرای مغایر آن نسبت به پروانه ساختمانی صورت می‌گیرد و هرگونه ادعا بر وجود اشکال در مراودات

مالی بین مودی و شهرداری صرفاً قابل طرح در کمیسیون ماده ۷۷ است. صدور شتاب‌زده چنین نامه‌ای از سوی منطقه، در نهایت به شان و جایگاه شهرداری لطمه وارد می‌کند.

۵- تشکیل تیم کاری برای پرونده‌های خاص

همان‌طوری که پیش‌تر گفته شد، پروژه‌های بزرگ مقیاس و خارج از قاعده درخواست‌های واسله روزمره و مرسوم، نیاز به توجه ویژه‌تری نسبت به بقیه دارند. به دلیل اهمیت این نوع پرونده‌ها، علاوه بر اینکه بستر همفکری برای آن فراهم می‌شود، بایستی برنامه زمان‌بندی متناسب با رویه کار نیز در ابتدا و به تفکیک مراحل کار تعریف و مشخص گردد. بر اساس همین برنامه زمان‌بندی شده می‌توان انتظارات مدیریتی از روند پروژه را به شکل مطلوبی تنظیم کرده و پیگیری و نظارت بعدی بر اساس آن صورت گیرد. برای رسیدن به این مهم بایستی تیم کاری برای پروژه با اعضای مشخص شکل گیرد که اعضای آن در مراحل مختلف کار بتوانند بر اساس روابط تعریف شده برای پرونده خاص با هم در ارتباط بوده و این ارتباط نیز در نهایت منجر به هم‌افزایی خواهد گردید. تشکیل تیم‌های کاری موقت جهت به سرانجام رسانیدن هدفی مشخص از اصول مدیریت سازمانی است و موضوعی تجربه شده در سطح جهانی است.

تشکیل چنین تیم‌هایی علاوه بر اینکه موجب افزایش دقت کاری و حصول به نتیجه مطلوب می‌شود، اهمیت موضوع مدنظر را نیز در اذهان پررنگ کرده و زمان رسیدن به نتیجه را نیز بهینه و کوتاه می‌نماید. همین روحیه کاری از درون تیم به سایر اجزای مجموعه شهرداری نیز تسری پیدا کرده و ارکان مختلف سازمان در تعامل با آن، خود را با یک پرونده ساختارمند و دارای هدف مشخص مواجه دانسته و هم‌پای خود اعضای تیم با جدیت اهداف پرونده را دنبال خواهند کرد. در اصول مدیریت از جمله مزایایی که برای تشکیل تیم‌های کاری و انجام پروژه‌ها در بستر کار تیمی برشمرده می‌شود به شرح ذیل است:

تشکیل تیم‌های کاری موقت جهت به سرانجام رسانیدن هدفی مشخص از اصول مدیریت سازمانی است و موضوعی تجربه شده در سطح جهانی است.

- احتمال اینکه یک فرد در حین کار متوجه اشتباهاتش بشود، خیلی کم است. اما در کار تیمی اعضا اشتباهات یکدیگر را اصلاح می‌کنند.
- در کار تیمی موفق اعضا از یکدیگر حمایت می‌کنند و معمولاً کار به تعویق نمی‌افتد. اگر یک نفر برای مدتی نتواند وظیفه خود در پروژه را انجام دهد، سایر اعضای تیم آن بخش را بر عهده می‌گیرند.
- در کار فردی، عملکرد یک فرد روی دیگران تأثیر ندارد. به همین دلیل ممکن است مسئولیت‌پذیری او کم‌تر شود.

- انسان‌ها ذاتاً به ارتباطات و دوستی اهمیت می‌دهند. در کار تیمی روحیه افراد بهتر است و می‌توانند کار را سریع‌تر به پایان برسانند.
- در کار فردی یک نفر با تمام قوت‌ها و ضعف‌هایش حضور دارد. اما در تیم اعضا می‌توانند نقاط ضعف یکدیگر را پوشش دهند.

در نمونه موردی پروژه کوه نور، اهتمام مجموعه شهرداری در انجام کار به وضوح مشهود است. ولی از آنجایی که هدف‌گذاری برای آن به شکل صحیحی انجام نگرفته و شیوه مدیریت پرونده به شکل تیمی نبوده، موفقیت در رسیدن به همان اهداف نیز حاصل نشده است. چیزی که در اینجا با آن مواجه هستیم طرح موضوع از طرف مشارکت‌کننده و پذیرش یک‌طرفه موضوع از سوی مدیریت شهرداری و پیشبرد امورات به همان صورت بالا به پائینی در راستای اهداف مدنظر مدیریت بوده است. درحالی که اگر هدف‌گذاری به درستی صورت می‌گرفت و تیم اجرایی برای آن تشکیل می‌شد بعضی اشتباهات در روند پرونده اتفاق نمی‌افتاد. **زمینه اساسی که اهداف سازمانی باید باتکیه بر آن تدوین شوند، برای برقراری رابطه منطقی بین هزینه و منفعت در انجام کارهاست.** به معنی دیگر باید به منافع حاصل از پروژه از یک سو و به هزینه‌های آن که درازمدت بر سیستم تحمیل می‌شوند از سوی دیگر به صورت هم‌زمان نگاه کرد و به تعادلی بین این دودست یافت.

باید توجه داشته باشیم که شعار حمایت از سرمایه‌گذاری به اشتباه مانع از نادیده گرفتن حقوق عامه نشده و در میان‌مدت و درازمدت منجر به اتلاف منابع شهرداری نگردد. طبیعتاً مشارکت‌کننده یا سرمایه‌گذار در صدد رسیدن به حداکثر منافع مالی خود از پروژه و بیشینه کردن توجیه‌پذیری پروژه بوده و در تلاش است تا از ظرفیت‌های موجود به نفع خود در حد غایت بهره‌مند گردد. عقل حکم می‌کند که شهرداری نیز به عنوان طرف دوم ماجرا مصالح سازمانی را در کفه دیگر ترازو قرار داده و در جهت حمایت از سرمایه‌گذار یا مشارکت‌کننده اقدام به ارائه بسته‌های گوناگون پیشنهادی برای پروژه نماید. با تسهیل کارها و به حداقل رساندن مراجعات حضوری و پیگیری‌های بعدی سرمایه‌گذار، و نیز با تشکیل تیم کاری مخصوص به آن است که در عمل می‌توان گفت به شعار حمایت از سرمایه‌گذاری در شهرداری تبریز جامه عمل پوشانده شده است.

۶- بررسی دقیق‌تر آنچه در عمل اتفاق افتاده است

نوع نگاه شهرداری به پروژه مدنظر را می‌توان به صورت خلاصه در لابه‌لای مفاد توافق‌نامه مشاهده کرد. آنچه به نظر می‌آید نوعی دستپاچگی در به ثمر رساندن طرح پیشنهادی مشارکت‌کننده است؛ چرا که برای طرح اولیه پیشنهادی، با کمترین تغییر و در نهایت به همان شکل پروانه احداث بنا صادر می‌شود و حتی درخواست‌های بعدی مشارکت‌کننده جهت اصلاح برخی موارد پروانه ساختمانی در چندین مرحله به همان شکل درخواست شده، مورد پذیرش قرار می‌گیرد.

ماحصل تعاملات بین مشارکت‌کننده و شهرداری در قالب توافق‌نامه فی‌مابین در سه بند تنظیم شده است. **بند اول در خصوص واگذاری و الحاق گذر متروکه، بند دوم در خصوص مشارکت‌در ساخت پارکینگ عمومی زیر خیابان و بند سوم در خصوص نحوه محاسبه و وصول عوارض است.**

آنچه در مورد **بند اول** می‌توان عنوان کرد، از چند جنبه قابل‌بررسی است. نخست اینکه در تجمیع دو قطعه و معبر ما بین آنها، به موضوع نحوه رعایت حقوق مجاور غربی شمالی توجه نشده است. در مجوز نقشه صادره به برخی محدودیت‌ها در نحوه دانه‌بندی قطعه در راستای رعایت فواصل اشرافیت و سایه‌اندازی اشاره شده است که آنچه از ظاهر امر پیداست آن هم جهت رعایت حقوق هم‌جواری (اشرافیت و سایه‌اندازی) مجاور غربی جنوبی است. در حالی که قبل از هر اقدامی در تجمیع قطعات می‌بایست به این مهم توجه نمود که چنانچه افزایش مساحت عرصه بعد از تجمیع منجر به تغییر میزان پیشروی‌های ساختمان مورد احداث از اضلاع ملک در نسبت با مجاوران شود، حقوق هم‌جواری هم در حین تجمیع در نظر گرفته شده و اگر مرغوبیت قطعات مجاور از حیث تغییر ضابطه احداث قطعه مورد تجمیع مخدوش گردد، جلب رضایت آنها حتماً مورد توجه قرار گیرد که به نظر می‌رسد این مهم در پروژه کوه نور مورد غفلت واقع شده است.

دوم اینکه همان‌طور که بعدها در نظریه کمیته درآمد نیز بر آن تصریح شده، قاعدتاً می‌بایست عواید حاصل از فروش کوچه شش‌متری در وجه شهرداری به‌صورت نقداً پرداخت می‌شد و سپس مراحل بعدی صدور پروانه ساختمانی طی می‌گردید. فروش کوچه هم‌زمان با پروانه در قالب توافق صورت پذیرفته و ملاحظات لازم ناظر بر آن به‌درستی لحاظ نگردیده است.

سوم، کوچه متروکه در اصطلاح به اراضی باقیمانده ناشی از اجرای طرح‌های مصوب و گذرها و شوارع متروکه و باقیمانده املاک که به‌صورت قانونی متعلق به شهرداری بوده؛ ولی فاقد سند مجزا باشند و امکان صدور پروانه برای آن وفق ضوابط شهرسازی مقدور نباشد، اطلاق می‌شود. توجه به این نکته ضروری است که در این پروژه دو قطعه کارآمد با کاربری و استفاده مسکونی در وضع موجود که در بافت تفکیکی و منظم و مشرف به معبر اصلی قرار دارند حسب درخواست مالک تجمیع می‌شوند. این در حالی است که **گذر شش‌متری تفکیکی بن‌بست ما بین این دو قطعه در مالکیت شهرداری است و با تعاریف گذر متروکه همخوانی نداشته و نمی‌توان آن را گذر متروکه محسوب نمود.** با واگذاری گذرهای متروکه به مالکین قطعات مجاور، در اصل اصلاح بافت صورت می‌گیرد و از این منظر قابل‌توجیه است که در این پروژه گذر موصوف متروکه نبوده و اصل موضوع درست تبیین نشده است.

درواقع این طور بیان کنیم که با عدم موافقت شهرداری برای فروش گذر مابین دو قطعه به مشارکت‌کننده، اساساً پروژه کوه نور با چنین مختصات و مشخصاتی قابلیت اجرا شدن نداشته است. با تلقی غلط متروکه بودن گذر، در واقع شهرداری قیمت زمین را با بهای کارشناسی روزدریافت کرده و شرط اصلی را برای تعریف پروژه به راحتی فراهم نموده است. صحبت این نیست که شهرداری نمی‌توانست این گذر را واگذار نماید، بلکه موضوع این است که از این منظر باید شهرداری بایستی از جایگاه مشارکتی به این مسئله نگاه می‌کرده و از منافع بسیار بیشتری از آنچه صرفاً از بابت عوارض پروانه اخذ نماید، بهره‌مند می‌شد. با لحاظ این موضوع می‌توان گفت که منابع شهرداری در اینجا اتلاف شده است.

با واگذاری گذرهای متروکه به مالکین قطعات مجاور، در اصل اصلاح بافت صورت می‌گیرد و از این منظر قابل توجیه است که در این پروژه گذر موصوف متروکه نبوده و اصل موضوع درست تبیین نشده است.

در **بند دوم** قید شده که نظر به کسری پارکینگ طرح پیشنهادی مجتمع تجاری و نیاز به تأمین پارکینگ برای پروژه، شهرداری عرصه زیر خیابان را در قالب قرارداد مشارکت برای احداث پارکینگ سه طبقه در اختیار مالک می‌گذارد. اولاً با لحاظ تمامی پارکینگ‌های تأمین شده در این پروژه (چه در قسمت زیر عرصه قطعه در طبقه زیرزمین دوم آن و چه در قسمت زیر عرصه خیابان) پروژه دارای کسری پارکینگ به تعداد ۱۳ باب است و اصل این بند دارای اشکال است. ثانیاً شهرداری عرصه تحت مالکیت خود را جهت استفاده حداکثری از زمین پروژه برای تخصیص به واحدهای مفید تجاری، در اختیار مالک و پیشبرد طرح پیشنهادی می‌گذارد. یعنی اگر چنین امکانی (البته بر روی کاغذ) فراهم نبود، پروژه به این سطح از منفعت نمی‌رسید. این در حالی است که عملاً شهرداری در این پروژه مشارکت نداشته و اگر طبقه دوم (به صورت مجموعه تالار و پذیرایی) هم قرار است در آینده به شهرداری واگذار شود، صرفاً از بابت تهاتر غیرنقدی عوارض پروانه بوده و لاغیر. در حالی که در بند دوم توافق‌نامه، عرصه زیر خیابان، به عنوان آورده شهرداری در این پروژه در نظر گرفته شده و آورده مالک (به عنوان طرف مشارکت) هم احداث این پارکینگ طبقاتی. در این بند نیز همانند بند اول اتلاف منابع شهرداری صورت گرفته و فارغ از اینکه امکان اجرایی شدن پارکینگ طبقاتی زیر خیابان با لحاظ تمام محدودیت‌های فنی آن مشخص نمی‌باشد، علی‌رغم اطلاق واژه «آورده» در متن توافق از طرف شهرداری برای این پروژه، در عمل چیزی به نام مشارکت در میان نیست و هر چه هست در اختیار گذاشتن منابع عامه شهر برای احداث یک مجتمع تجاری و خدماتی با مالکیت خصوصی است.

اگر قرار بر پروژه مشارکتی مستقلی در قالب احداث پارکینگ طبقاتی بوده، آن وقت این پروژه توجیه فنی و ترافیکی هم داشته و اتفاقاً می‌توانست به روان‌سازی ترافیک در آن نقطه کمکی کرده باشد. ولی در اینجا سهم شهرداری از پروژه تعداد ۳۷ باب پارکینگ بوده که از آن تعداد، ۱۳ باب هم در اختیار پروژه و تأمین پارکینگ آن قرار می‌گیرد. البته

چنان‌که پیش‌تر گفته شد خود این هم دارای اشکال است؛ چراکه اساساً با واگذاری همه این ۳۷ باب پارکینگ باز هم پروژه دارای کسری پارکینگ است.

نکته‌ای که در مورد نحوه تأمین پارکینگ باید به آن توجه نمود، عدم پیش‌بینی ورودی مجزا در نقشه‌ها برای دسترسی به طبقه زیرزمین دوم پروژه (با استفاده پارکینگ) و پیش‌بینی دسترسی زیرزمین دوم زیر قطعه با پارکینگ زیر عرصه خیابان به صورت یکپارچه است که با عنایت به اینکه در وضعیت موجود پارکینگ طبقاتی زیر عرصه خیابان اجرا نشده و با امعان‌نظر به مکاتبات صورت گرفته در این ارتباط توسط منطقه، امکان اجرای آن نیز مورد تردید است، در این صورت **پروژه تجاری و خدماتی کوه نور حداقل به تعداد ۲۲۵ باب کسری پارکینگ خواهد داشت.** نکته جالب‌تر اینکه مالک با علم بر همین موضوع اخیراً درخواستی مبنی بر تبدیل طبقه زیرزمین دوم به تجاری را به شهرداری منطقه ارائه داده است.

در موضوع پروژه کوه نور تغییر کاربری به این مفهوم صورت نگرفته و در کاربری مسکونی و با حفظ آن، منطقه اقدام به صدور پروانه تجاری و خدماتی می‌نماید.

در **بند سوم** به نحوه محاسبه و وصول عوارض پرداخته شده است. جدای از اینکه کل پروژه نیاز به اخذ مجوز لازم از کمیسیون ماده پنج را داشته، نحوه محاسبه و وصول عوارض در اینجا مورد تشکیک واقع شده است. در اصل، اختلاف بین مودی و شهرداری با عنایت به همین بند آشکار شده و بعد از ورود مدیریت تشخیص و وصول درآمد شهرداری تبریز به موضوع، اعلام شده که اتلاف منابع صورت گرفته و مابه‌التفاوت عوارض در حق شهرداری قابل پرداخت است. چنان‌که در متن کمیته درآمد، نظریه کارشناسان رسمی دادگستری، و رای کمیسیون ماده ۷۷ نیز به صراحت عنوان گردیده است، مبنای محاسبه عوارض با اشکال مواجه بوده و چیزی در حدود شش میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ می‌بایست وصول می‌گردید. اختلاف از آنجا ناشی می‌شود که منطقه جهت محاسبه عوارض به ماده ۲۶ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۲ استناد کرده و عوارض تغییر کاربری عرصه را بر اساس آن محاسبه نموده و برای زیربناهای مفید تجاری تا تراکم ۴۰۰ درصد اقدام به اخذ عوارض پذیره نموده است. برابر نظریه کارشناسان رسمی و کمیته محاسبات درآمد محاسبات می‌بایست بر مبنای بند ۳ ماده ۲۵ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۲ (یعنی با اخذ ۳۵ درصد ارزش سرقفلی برای کلیه اعیانی‌های تجاری و خدماتی) انجام و مطالبه می‌شده است. ماده ۲۶ با عنوان «عوارض ارزش اضافه شده ناشی از تغییر یا تثبیت کاربری» مربوط به آن دسته از املاکی است که کاربری آنها برابر طرح تفصیلی و نقشه‌های آن تغییر یافته و از بابت این تغییر کاربری مشمول ارزش افزوده می‌گردد. در حالی که در موضوع پروژه کوه نور تغییر کاربری به این مفهوم صورت نگرفته و در کاربری مسکونی و با حفظ آن! منطقه اقدام به صدور پروانه تجاری و خدماتی می‌نماید.

در پروژه کوه نور چون کاربری به استناد طرح تفصیلی تغییری نکرده و منطقه صرفاً با درخواست مالک مبنی بر احداث مجتمع تجاری و خدماتی اقدام به صدور پروانه می‌نماید، مشمول ماده ۲۵ با عنوان «عوارض ارزش افزوده ناشی از درخواست تغییر کاربری اراضی در محدوده و حریم شهر» می‌گردد. اخذ عوارض برابر مفاد ماده ۲۵ مشروط به تصویب در کمیسیون ماده پنج است و شاید به همین دلیل و اصراری که منطقه بر عدم لزوم ارجاع پرونده به کمیسیون ماده پنج داشته و بر همان اساس، به طور ناخودآگاه عوارض قانونی را با استناد به ماده ۲۶ مطالبه نموده است.

بعد از بروز اختلاف و ارجاع موضوع به کمیسیون ماده ۷۷، کمیسیون مذکور با اعلام بروز اشتباه در مبنای محاسبه، اختلاف بین دو نوع محاسبه را (روش اول: اخذ عوارض تغییر کاربری برای عرصه و سپس اخذ عوارض پذیره برای تجاری‌ها تا تراکم ۴۰۰ درصد، روش دوم: اخذ عوارض ۳۵ درصد ارزش روز برای تمامی تجاری‌ها در تمامی طبقات) چیزی در حدود ۶ میلیارد تومان برآورد می‌کند. کمیسیون مذکور رای بر محاسبه عوارض بر مبنای بند ۳ ماده ۲۵ می‌دهد؛ ولی درعین حال در انشای رای، خود از مفاد بند ۳ ماده ۲۵ نیز عدول کرده و به جای اینکه ارزش روز تجاری‌ها را برابر دستورالعمل مصوب شورای اسلامی لحاظ نماید، با توجیه اینکه ضریب بکار رفته در آن دستورالعمل (با عنوان ضریب T) به روز نبوده، ارزش تجاری‌ها را با ارجاع به کارشناس رسمی دادگستری و اخذ ارزیابی ایشان محاسبه می‌نماید؛ دیوان عدالت اداری بعداً با تأکید بر همین نکته رای صادره از کمیسیون ماده ۷۷ را مخدوش می‌نماید. شاید اگر کمیسیون ماده ۷۷ به عنوان مرجع قانونی در صدور رای خود دقت وافر می‌نمود و به مفاد تعرفه عوارض محلی پایبند می‌بود، در همان مرحله اختلاف حل و فصل می‌شد. **انتظاری که از کمیسیون ماده ۷۷ به عنوان مرجع قانونی رسیدگی به اختلاف می‌رود، رعایت کردن دقیق مفاد قانونی و حرکت بر خط قانون و ضوابط است؛ چرا که از جایگاهش، جایگاه قضاوت است.** انتظار بعدی که از کمیسیون می‌رود تسریع در پرونده‌های خاص است. در پرونده پروژه کوه نور رای نهایی از جانب کمیسیون ماده ۷۷ در سال ۱۳۹۷ و حدود چهار سال بعد از طرح اولیه موضوع در کمیسیون صادر شده است که با لحاظ شکایت مالک به دیوان عدالت اداری، عملاً تا اواسط سال ۱۳۹۸ موضوع بلا تکلیف باقی مانده است.

طولانی شدن روند رسیدگی به پرونده در کمیسیون ماده ۷۷ که دبیرخانه آن در خود شهرداری است و علی‌الاصول با در نظر حساسیت پروژه نباید بدین حد طول می‌کشید، باعث هدر رفت بیش از پیش منابع شهرداری شده است. با در نظر گرفتن تورمی که در این سالها اتفاق افتاده و معادل‌سازی کردن دلاری عدد ۶ میلیارد تومان سال ۱۳۹۳ با سال ۱۴۰۲ به

رقم جالبی می‌رسیم. اگر مالک در وضعیت فعلی حاضر شود کل مبلغ را پرداخت نماید چیزی در حدود شش درصد وجه مورد مطالبه در سال ۱۳۹۳ را پرداخت خواهد کرد. به عبارتی حدود ۹۴ درصد ارزش آن از بین رفته است.

بعد از صدور رای قطعی از جانب شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۸ شهرداری هیچ اقدامی در راستای آخرین رای صادره از دیوان عدالت اداری نمی‌نماید و موضوع کاملاً رها شده باقی می‌ماند. باتوجه به مفاد رای بدوی دیوان (که در تجدیدنظر هم عیناً تأیید شده است) شهرداری می‌توانست از ظرفیت‌های موجود در رای استفاده کرده و موضوع را مجدداً به کمیسیون ماده ۷۷ ارجاع داده و بعد از اصلاح رای به شکلی که مدنظر دیوان عدالت اداری بوده، مجدداً از مالک مطالبه وجه نماید.

در این اثنا که بعد از صدور پروانه، اختلاف بین مودی و شهرداری در نحوه محاسبه عوارض بروز پیدا کرده و اقدامات حقوقی در این راستا نیز در دست انجام بوده، مالک در چند مرحله درخواست اخذ اصلاحیه در برخی موارد را مطرح می‌کند که علی‌رغم وجود اختلاف مالی بین مودی و شهرداری، خواسته‌های مالک بدون مقاومت مورد پذیرش قرار می‌گیرد و به همان شکلی که درخواست شده، مجوز تعمیرات به منزله اصلاحیه پروانه صادر می‌گردد. یعنی جایی که باید «اصلاحیه پروانه» با طی مراحل قانونی خود و ارجاع به سازمان نظام‌مهندسی جهت بررسی و اصلاح نقشه‌ها صادر می‌شد، «مجوز تعمیرات» که پروسه بسیار کوتاه‌تری نیز دارد و در چرخه سیستمی آن، موضوع به سازمان نظام‌مهندسی نیز ارجاع نمی‌شود انتخاب می‌گردد. تغییرات اتفاق افتاده نسبت به پروانه شامل تجمیع و تغییر در تعداد مغازه‌های تجاری و انباری‌ها بدون تغییر در مساحت مفید آنها، تغییر در پلان طبقات، ایجاد دسترسی با پله‌برقی از زیرزمین دوم به اول، تبدیل طبقه دوم از رستوران -تالار -کافی‌شاپ به شش باب رستوران به مساحت ۲۹۵ مترمربع و سالن و مشترکات با استفاده فودکورت، ایجاد دسترسی جدید با پله‌برقی، کاهش تعداد واحدهای خدماتی طبقات سوم تا ششم، ایجاد رستوران در طبقه ششم به مساحت ۲۵۰ مترمربع و تراس به مساحت ۱۵۰ مترمربع است. شهرداری به‌عنوان ذی‌نفع در پروژه (طبقه دوم پروژه طبق توافق با کاربری رستوران و تالار در اختیار شهرداری است) از جایگاه مالکیت در پروژه حق اظهارنظر و اعلام رضایت در انجام تغییرات را داشته است. درحالی که چنان‌که پیداست، تغییرات اعمال شده در طبقه دوم منجر به تغییر در توازن فضای مشاعات آن طبقه به نفع بهینه کردن دسترسی به سایر طبقات و ایجاد فودکورت در مشاعات همین طبقه بوده است. در ضمن آنچه در مجوز تغییرات به‌عنوان تراس غذاخوری طبقه ششم قید شده و اجازه استفاده از آن با این عنوان داده شده، قسمت عقب‌روی طبقه ششم است که برابر ضوابط به دلیل مسائل مربوط به اشرافیت قابلیت استفاده نخواهد داشت. تمامی این موارد در حالی اتفاق می‌افتد که پای موضوع این پرونده به مراجع نظارتی نیز باز شده و به‌اصطلاح گاو پیشانی سفید است.

بعد از صدور رای قطعی از جانب شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۸ شهرداری هیچ اقدامی در راستای آخرین رای صادره از دیوان عدالت اداری نمی‌نماید و موضوع کاملاً رها شده باقی می‌ماند. باتوجه به مفاد رای بدوی دیوان (که در تجدیدنظر هم عیناً تأیید شده است) شهرداری می‌توانست از ظرفیت‌های موجود در رای استفاده کرده و موضوع را مجدداً به کمیسیون ماده ۷۷ ارجاع داده و بعد از اصلاح رای به شکلی که مدنظر دیوان عدالت اداری بوده، مجدداً از مالک مطالبه وجه نماید. آخرین گردشکار صورت گرفته در منطقه و اعلام نظر کارشناس حقوقی منطقه در سال ۱۳۹۹ نیز موید همین مطلب است؛ ولی اینکه چرا اقدامی مؤثری صورت نگرفته برای نگارنده متن نامشخص است. چه اینکه دو احتمال به ذهن متبادر می‌شود؛ نخست اینکه شاید محاسبه مجدد با رویه تعیین شده در دیوان عدالت اداری رقم پایین‌تری از عوارض وصول شده را نتیجه می‌دهد و دوم اینکه شاید لایحه دفاعی تنظیم شده برای دیوان عدالت اداری از سوی شهرداری به نحوی بوده که با رای تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و قطعی شدن آن، عملاً امکان طرح مجدد در کمیسیون ماده ۷۷ منتفی است. برای پی‌بردن به این نکته بررسی سوابق دعوای حقوقی به همراه نظر کارشناسی مدیریت حقوقی شهرداری الزامی است.

با توجه به هزینه‌های زیست محیطی استفاده از کاغذ، اسناد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی فقط در قالب الکترونیک منتشر می‌شوند. متن کلیه اسناد، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی تهیه شده در مرکز در وبگاه مرکز به نشانی: rctbz.tabriz.ir قابل دسترسی است. همچنین این متن‌ها در پرتال جامع مطالعات شهری ایران به آدرس icpus.tehran.ir بارگذاری شده است. لطفاً شما هم با چاپ نکردن این متن‌ها ما را در این زمینه یاری کنید.

نظر رسمی	اظهارنظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز
دیدگاه	دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی
گزارش تخصصی	گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها
انتقال دانش	ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز
یادداشت	اظهارنظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست
انعکاس	تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی
خلاصه مدیریت	خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز
افکارسنجی	گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی
تجربه مدیریت	گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری
پرسمان	بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی
شناخت شهر	گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی
اسناد مرکز	آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز

پروانه ساختمانی که به منزله مجوز قطعی اعطا شده از جانب شهرداری به مالکین قطعات جهت امر ساختمان - سازی است بیشترین تأثیر را بر چهره شهر گذاشته و مفاد پروانه‌های ساختمانی، گویای نحوه پر شدن فضاهای شهری در کنار بافت‌های خالی است. نظر به حجم سرمایه‌ای که در یک پروژه ساخت‌وساز شهری صرف می‌گردد، انجام تغییرات کلی بعد از اتمام ساختمان در آن فاقد توجیه بوده و معمولاً سازه‌ای که بدین نحو شکل می‌گیرد اثری ماندگار بوده که حیات طولانی‌مدتی خواهد داشت و مدیریت شهری و شهروندان در درازمدت از اثرات جانبی آن مثل سیمای بصری ایجاد شده، میزان بارگذاری جمعیت بر روی آن، نوع فعالیت مرتبط با آن و نقشی که در تولید و جذب سفر دارد و... متأثر خواهند بود؛ بنابراین ضروری می‌نماید تا فرایندهای صدور پروانه ساختمانی به‌صورت بهینه‌ای در ساختار سازمان تعریف شوند تا حصول به نتیجه مطلوب تضمین شده و از بروز خطا در صدور نهایی آنها جلوگیری به عمل آید. انجام بررسی آسیب‌شناسانه با رویکرد اصلاح برخی رویه‌ها در فرایند صدور پروانه ساختمانی می‌تواند نگاه دقیق‌تری از شرایط وضع موجود به دست داده و به جلوگیری از تکرار چنین تجربیاتی کمک کند. اهمیت‌دادن به نحوه ثبت درخواست و هوشمند کردن مراحل آن، نظارت فرابخشی بر پروژه‌های خاص و لحاظ نمودن فیلتر نظارت عالی برای آنها جهت حصول اطمینان از رعایت ضوابط شهرسازی و محاسبه صحیح عوارض قانونی مشمول، تعریف روابط منطقی و چارچوب تعاملی صحیح و مؤثر بین ارکان مختلف اجرایی شهرداری برای تضمین دقت و صحت فرایندهای کاری و استفاده از ظرفیت تمام مجموعه برای کاهش خطا و آسیب و همچنین انتقال تجربیات در این بستر، سوق‌دادن انجام کارها به‌صورت تیمی و استفاده از روش‌های نوین مدیریتی جهت افزایش کارایی سیستم و هم‌افزایی جمعی، جلوگیری از اوامر بالا به پایینی کارشناسی نشده، سوق‌دادن کارها به سمت عقل جمعی و برقراری رابطه منطقی بین هزینه و منفعت در اتخاذ تصمیم برای پرونده‌های خاص از جمله کارهایی است که می‌توان با اتکا به آنها روندهای سیستمی را بهبود بخشید. اگر فرایندهای سیستمی اصلاح گردد، می‌توان امیدوار بود اشتباهات پرتکرار گذشته در پرونده‌های شاخص در سطح شهر، در آینده مجدداً روی نداده و سیستم به‌صورت هوشمند بتواند از بروز برخی اتفاقاتی که منجر به اتلاف منابع شهرداری و شهر و در نهایت آسیب و ضرر به منافع عمومی و تضییع حقوق عامه می‌شود جلوگیری به عمل آورد.

