

قانونی سازی: روایت مشروعیت بخشی به تخلفات ساختمانی؛ مطالعه موردی: مگامال های شهر تهران

نیره دیاریان^۱، فرشاد نوریان^{۲*}

^۱ دکتری شهرسازی، گروه برنامه ریزی و مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، دانشکده های زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
^۲ دانشیار گروه برنامه ریزی و مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، دانشکده های زیبا، دانشگاه تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۴/۱۴، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۱/۰۹/۲۰)

چکیده

هم سو با رشد شهرنشینی و افزایش تقاضا برای زیرساخت رفتن زمین ها به منظور تأمین نیازهای شهروندان و به تبع افزایش قیمت زمین، در سال های اخیر بروز تخلفات ساختمانی در شهرها با روندی تصاعدی رو به افزایش بوده است. احداث مجتمع های تجاری چندمنظوره [مگامال ها] دارای اثرات و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی-کالبدی بر شهرها هستند. یکی از این پیامدها بروز تخلفات ساختمانی گسترده در طول فرایند اخذ مجوزها و احداث مگامال ها است. از این رو، پرداختن به چرایی و چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی در احداث مگامال ها خاصه در بستر برنامه ریزی و مدیریت شهری ایران با توجه به گستردگی ابعاد اثرات و پیامدهای احداث آن ها و همچنین روند افزایشی این دسته تخلفات، حائز اهمیت است. هدف مقاله حاضر، ارائه یک تبیین نظری از چرایی و چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی در مگامال ها در شهر تهران است. بر این اساس با استفاده از رویکرد بساخت گرا در روش نظریه زمینه ای، تجارب و دیدگاه های برنامه ریزان، متخصصین، صاحب نظران و حرفه مندان حوزه شهری در قالب ۱۶ مصاحبه عمیق نیمه ساختار یافته مورد پرسش و تحلیل قرار گرفته است. نتایج مقاله حاضر حاکی از آن است که «قانونی سازی تخلفات» و عادی سازی رویه های ناصواب را می توان از جمله ابزارهای اصلی مشروعیت بخشی به تخلفات ساختمانی در روند احداث مگامال ها برشمرد.

واژه های کلیدی

قانونی سازی، تخلفات ساختمانی، مگامال، شهر تهران، نظریه زمینه ای بر ساخت گرا.

*مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری نگارنده اول با عنوان «تبیین چالش های تحقق منفعت عمومی در طرح های توسعه شهری ایران، با تمرکز بر شکل گیری مجتمع های تجاری چندمنظوره در شهر تهران» می باشد که با راهنمایی نگارنده دوم در دانشکده های زیبا، دانشگاه تهران ارائه شده است.

**نویسنده مسئول: تلفن: ۰۹۱۲۳۳۰۶۷۶۳، شماره: ۰۲۱-۶۶۴۶۱۵۰۴، E-mail: fnoorian@ut.ac.ir.

مقدمه

عدم صراحت قوانین، عدم شفافیت فرایندها، عدم مشارکت شهروندان و نادیده انگاشتن نیازها و اولویت‌های آن‌ها، بی‌توجهی به منافع عمومی شهروندان و غیره در سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است (دیاریان و نوریان، ۱۴۰۱، ۱۲۲). ایزدپناه و حبیبی (۱۴۰۰) اذعان می‌دارند که مرور اسناد و مستندات مراکز خرید چهارگانه منتخب در شهر تهران (اطلس مال، روشا، پالادیوم و ارگ تجریش) در مرحله طراحی و ساخت، نشان‌دهنده ابعادی از تخلفات ساختمانی در این پروژه‌ها بوده است. تاکنون بحث‌های زیادی بین مسئولان نهادهای دولتی و متولیان مراکز خرید، در مورد تخلفات این پروژه‌ها صورت گرفته است که بسیاری از آن‌ها رسانه‌ای هم شده و از منابع مختلف قابل دسترسی است (ایزدپناه و حبیبی، ۱۴۰۰، ۲۶۷-۲۶۸). از این رو، روند افزایشی تخلفات ساختمانی و اثرات و پیامدهای گسترده آن -به‌ویژه تخلفات مرتبط با مگامال‌ها- بر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران، باعث اهمیت توجه به این مسئله و بررسی آن شده است. از سوی دیگر ریشه‌یابی علت بروز تخلفات ساختمانی در احداث مگامال‌ها به شناسایی راهکارها و چگونگی برخورد با تخلفات ساختمانی کمک شایانی خواهد کرد. مقاله حاضر در پی یافتن پاسخی برای این پرسش است: که بروز و وقوع تخلفات ساختمانی در روند احداث مگامال‌ها چگونه رخ می‌دهد؟ و ابزارها و فرصت‌های مشروعیت‌بخشی به این تخلفات چه هستند؟ بر این اساس هدف این مقاله، ارائه یک تبیین نظری از چرایی و چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی و به‌ویژه در احداث مگامال‌هاست. در این راستا تجارب و دیدگاه‌های برنامه‌ریزان، متخصصین، صاحب‌نظران و حرفه‌مندان حوزه شهری در قالب مصاحبه مورد پرسش و تحلیل قرار گرفته‌اند. در ادامه، مقاله مروری بر پیشینه پژوهش در خصوص تخلفات ساختمانی داشته، سپس به روش‌شناسی پرداخته و یافته‌های مقاله ارائه شده است و بخش پایانی مقاله به بحث و نتیجه‌گیری اختصاص دارد.

تخلف از ضوابط و استانداردهای کمی و کیفی، فنی و شهرسازی در ساخت‌وسازهای شهری، در شهرهای ایران مسئله‌ای ریشه‌دار و گسترده است که هم‌سو با رشد شهرنشینی و افزایش تقاضای مؤثر در صنعت ساخت‌وساز، به‌طور تصاعدی در حال افزایش است (بهشتی‌روی، ۱۳۷۲؛ اجزاءشکوهی و همکاران، ۱۳۹۵؛ اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۳۹۸). به‌طوری که می‌توان استدلال کرد تخلفات ساختمانی به سبب سطح فراگیر و آثار بلندمدت و پایدار آن در نیمرخ شهرها، از مهم‌ترین چالش‌های شهرنشینی نوین به حساب می‌آید (نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). بررسی ادبیات مرتبط نشان می‌دهد اغلب پژوهش‌های مربوط به تخلف ساختمانی در جوامع جهان سوم و کلان‌شهرهایی با مشکلات حل‌نشده اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی نظیر ژوهانسبورگ^۱ در آفریقای جنوبی، سائوپائولو^۲ در برزیل، بلگراد^۳ در یوگسلاوی، اولد سلط^۴ در اردن، ایبادان^۵ و بنین^۶ در نیجریه و پونه^۷ در هند انجام گرفته، نشان‌دهنده شدت بیشتر وقوع تخلفات ساختمانی در جوامع جهان سوم یا مسئله‌آمیزتر بودن برخورد با این قبیل ساخت‌وسازها و کنترل آن‌ها در این جوامع است (حکمت‌نیا، ۱۳۹۸، ۳۹۱). در سال‌های اخیر شهر تهران، شاهد ظهور مجتمع‌های تجاری چندمنظوره [مگامال‌ها] در برخی از مناطق بوده و سیاست شهرداری تهران در این سال‌ها به‌گونه‌ای بوده که ساخت‌وساز این مراکز رو به فزونی نهاده است. به‌طوری که از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ بیش از ۱۶۰ مرکز خرید، مال و مگامال در تهران ساخته شده است (ایزدپناه و حبیبی، ۱۳۹۷، ۳۸ به نقل از کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷). استدلال شده است احداث مگامال‌ها غالباً در یک فرایند صحیح و شفاف برنامه‌ریزی شهری صورت نگرفته است، در این مورد پژوهش‌های پیشین (کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷؛ نادری و حسینی، ۱۳۹۵؛ Erkip, 2005; Staeheli and Mitchel, 2006) نشان می‌دهد، شکل‌گیری مگامال‌ها خود معلول روندهای غیرقانونی،

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

چند مسیر و روند مشخص پژوهشی در این عرصه حکایت دارد؛ بخشی از پژوهش‌ها در این حوزه به شناخت، توصیف و تفسیر وضعیت و زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی پرداخته‌اند (نک: Huchzermeyer, 2004; Zegarac, 1999; Few & et al, 2004؛ ظاهری و پورمحمدی، ۱۳۸۵؛ زنگی‌آبادی و همکاران، ۱۳۸۹؛ اجزاءشکوهی و همکاران، ۱۳۹۵؛ افضل‌ی، حمیدی و فرهادی، ۱۳۹۵؛ سالاری و صفوی سہی، ۱۳۹۶؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۹۳؛ روستا و همکاران، ۱۳۹۷؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ منوچهری میان‌دوآب و همکاران، ۱۳۹۸؛ پرزادی و همکاران، ۱۴۰۰) و تلاش کرده‌اند علل و پیامدهای وقوع این دست تخلفات را بررسی و تحلیل نمایند. برخی دیگر از مطالعات در این حوزه به نقش و اهمیت زمین در طرح‌های توسعه شهری به‌عنوان یکی از انگیزه‌های اقدام به تخلفات ساختمانی پرداخته و در خصوص نقش رانت زمین و مسکن و ارتباط آن با تخلفات حوزه ساخت‌وساز اشاره کرده‌اند (نک: Fekade, 2000؛ پورمحمدی و خلیل‌نژاد، ۱۳۸۱؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱؛ کمانرودی کجوری و حسینی، ۱۳۹۷؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸). پژوهش‌های دیگری در زمینه شناخت و تحلیل عوامل و موانع اجرای ضوابط و مقررات شهری انجام شده (نک: Arimah & Adeagbo, 2000؛ ظاهری و پورمحمدی،

در پژوهش‌ها و مطالعات صورت گرفته در زمینه تخلفات ساختمانی، تخلف به معنای درنگ یا هرگونه سرپیچی از قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط شهرسازی و ساختمانی؛ تعریف شده است که در نظام‌های شهری مختلف می‌تواند تعاریف و سطوح متفاوتی را دربرگیرد. به بیان دیگر تخلف ساختمانی را می‌توان عدم رعایت آن دسته از ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری تعریف نمود که برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند (سرخیلی و همکاران، ۱۹۱۳۹۱). در تعریفی دیگر تخلف ساختمانی بی‌اعتنایی به قانونمندی‌های موجود در عرصه ساخت‌وسازهای شهری، قانون‌شکنی در ساختمان‌سازی و عدول از مقررات ساختمان‌سازی قلمداد شده است (بهشتی‌روی، ۱۳۷۲، ۳۲). تخلفات ساختمانی عموماً با هدف نفع فردی بیشتر یا بهره‌برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربری‌ها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، منطقه‌بندی و غیره انجام می‌گیرد (حسینی، ۱۳۸۵، ۲۴۱؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸، ۶۰). مرور مطالعات و پژوهش‌های پیشین در خصوص موضوع تخلفات ساختمانی از وجود

و همکاران، ۱۳۹۵؛ کمانرودی کجوری و حسینی، ۱۳۹۷؛ اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ منوچهری میان‌دوآب و همکاران، ۱۳۹۸؛ ایزدپناه و حبیبی، ۱۴۰۰).

• انگیزه رفع نیاز خانوار از طریق احداث غیرمجاز (Huchzermeyer, 2004; Zegarac, 1999; Few & et al, 2004؛ زمانی، ۱۳۹۰؛ پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸).

• محدودیت‌ها و گرایش‌های توسعه در برخی مناطق شهری (Fekade, 2000؛ پورمحمدی و خلیل‌نژاد، ۱۳۸۱؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱؛ کمانرودی کجوری و حسینی، ۱۳۹۷؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۹۳).

• نامناسب بودن شرایط تأمین مسکن در شهرها (پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۳؛ کمانرودی کجوری و حسینی، ۱۳۹۷؛ Huchzermeyer, 2004; Zegarac, 1999; Few & et al, 2004).

روش پژوهش

به‌رغم مطالعات گوناگون انجام شده در خصوص تخلفات ساختمانی، شناسایی ابزارها و فرصت‌های وقوع تخلفات و عدم برخورد شایسته با آن‌ها از نقطه‌نظر برنامه‌ریزان، متخصصین و حرفه‌مندان که به‌ویژه در بستر ایران و مستقیماً با موضوع درگیر هستند کم‌تر مورد بررسی قرار گرفته است، از این‌رو مقاله حاضر در خلال یک پژوهش استقرایی به مطالعه این موضوع پرداخته است. در این مسیر رویکردی تفسیری^۸ مورد استفاده قرار گرفته که بر روایت‌ها، تجارب و ادراکات آن دسته از متخصصان، حرفه‌مندان و صاحب‌نظرانی متکی است که به‌طور مستقیم با موضوع تخلفات ساختمانی در روند احداث مگامال‌ها در شهر تهران درگیر می‌باشند و در ادبیات مرتبط (برای نمونه، Samuel and Stubbs, 2013, 489) «خودی» معرفی شده‌اند. تفسیرگرایی^{۱۰} جهان اجتماعی را به مثابه جهانی تلقی می‌کند که به وسیله اعضای آن و از درون^{۱۱} تجربه شده و مورد تفسیر قرار می‌گیرد (Blaikie, 2000). از سوی دیگر استدلال شده است که در شرایطی که دانش اندکی در خصوص پدیده مورد مطالعه وجود دارد، مطالعه موردی^{۱۲} می‌تواند روش مناسبی برای خلق نظریه به دست می‌دهد (Eisenhardt, 1989)، از این‌رو، در مقاله حاضر با بهره‌گیری از مطالعه چند موردی^{۱۳} (Yin, 2009)، بر مطالعه فرایند اخذ مجوز و احداث ۳ مورد از مگامال‌های احداث شده در شهر تهران (مگامال اکباتان، کورش و پالادیوم) به‌عنوان نمونه موردی برای شناسایی ابزارها و فرصت‌های وقوع تخلفات ساختمانی و عدم برخورد مقتضی با آن‌ها تمرکز شده است. چگونگی بروز و وقوع تخلفات ساختمانی در هر یک از مگامال‌های اکباتان، کورش و پالادیوم از مصاحبه‌شوندگان مورد سؤال قرار گرفته است. مشاهده و مرور اسناد مرتبط با نمونه‌های موردی و نیز کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها منجر به ظهور الگوهای یکسان (Yin, 2009) از نمونه‌های گردیده است که بر روایت مشروعیت‌بخشی و چگونگی شکل‌گیری تخلفات ساختمانی در مگامال‌های مورد بررسی اشاره دارد. با این حال مقاله حاضر در پی تعمیم‌یافته‌ها، آن‌چنان که در پژوهش‌های عمدتاً کمی مد نظر است نمی‌باشد، بلکه هدف ارائه یک فهم نظری از چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی در فرایند صدور مجوز و احداث مگامال‌ها است. مبتنی بر آنچه بیان شد، در مقاله حاضر از خوانش برساخت‌گرای در روش

۱۳۸۵؛ محمدی ده‌چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳؛ سالاری و صفوی سهی، ۱۳۹۶) است. برخی دیگر از مطالعات عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی را تحلیل و بررسی کرده‌اند (نک: زمانی، ۱۳۹۰؛ پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ محمدی و میرزایی، ۱۳۹۴). دسته دیگری از مطالعات نقاط ضعف و نحوه مدیریت ساخت‌وسازها و تحلیل کارایی نظام ساخت‌وساز در کشور نیز مورد بررسی قرار گرفته است (نک: Kapoor & Blanc, 2008؛ مشیری ۱۳۸۹). و بر این اساس به ارائه پیشنهادها و راهکارهای مدیریتی برای رفع یا کاهش معضل تخلفات ساختمانی پرداخته‌اند (نک: مشیری، ۱۳۸۹؛ محمدی ده‌چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳؛ پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۳۹۸) و یا تلاش کرده‌اند اهمیت تدوین ضوابط و مقررات ساخت‌وسازهای شهری را نشان دهند (نک: Farvacque & McAuslan, 1992; Dowall, 1999؛ صالحی میلانی و محمدی، ۱۳۸۸). در برخی مطالعات اثرات و پیامدهای فضایی-کالبدی تخلفات ساختمانی بر شهرها و مناطق شهری بررسی و تحلیل شده است (نک: Melchert, 2007؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۹۳؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۳؛ سرگلزایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ روستا و همکاران، ۱۳۹۷). رابطه میان سرمایه اجتماعی و تخلفات ساختمانی موضوع دیگری بوده که در این دسته پژوهش‌ها بررسی و تحلیل شده است (نک: نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). پژوهش‌هایی نیز برای به‌کارگیری روش‌های جدید نیمه‌خودکار به‌منظور پایش ساخت‌وسازهای غیرقانونی در محدوده‌های شهری به‌جای روش‌های میدانی، پرهزینه و زمان‌بر کنونی انجام شده است (نک: خلیلی مقدم، و همکاران، ۱۳۹۵ الف و ۱۳۹۵ ب). دسته دیگری از پژوهش‌ها در این حوزه به آسیب‌شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری پرداخته‌اند (نک: محمدی ده‌چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳؛ سرگلزایی و همکاران، ۱۳۹۷) و بر این اساس عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است (نک: حکمت‌نیا، ۱۳۹۸؛ پریزادی و همکاران، ۱۴۰۰). مرور مطالعات پیشین در حوزه علل و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و وقوع تخلفات ساختمانی نشان می‌دهد که در پژوهش‌ها و مطالعات پیشین این عوامل به شرح ذیل شناسایی شده‌اند:

• کسب سود اقتصادی (زمانی، ۱۳۹۰؛ سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱؛ اجزاءشکوئی و همکاران، ۱۳۹۵؛ سرگلزایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ لاله‌پور و همکاران، ۱۳۹۸).

• ضعف سیستم نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازها (مشیری، ۱۳۸۹؛ زمانی، ۱۳۹۰؛ اجزاءشکوئی و همکاران، ۱۳۹۵).

• عدم شفافیت قوانین و مقررات و ناسازگاری و مغایرت ضوابط و استانداردهای ساخت‌وساز با واقعیات و نیازها جامعه و ساکنین (محمدی ده‌چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۹۳؛ سرگلزایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ حکمت‌نیا، ۱۳۹۸؛ منوچهری میان‌دوآب و همکاران، ۱۳۹۸).

• سیستم ناکارآمد مدیریت شهری (Fekade, 2000؛ ظاهر و پورمحمدی، ۱۳۸۵؛ مشیری، ۱۳۸۹؛ زمانی، ۱۳۹۰؛ پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ محمدی ده‌چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳؛ سالاری و صفوی سهی، ۱۳۹۶؛ اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ ایزدپناه و حبیبی، ۱۴۰۰).

• کسب درآمد شهرداری از تخلفات ساختمانی (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱؛ پژوهان و همکاران، ۱۳۹۳؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۹۳؛ افضل‌ی

نظریه زمینه‌ای (Charmaz, 2014, Bryant & Charmaz, 2007) استفاده شده است. انتخاب این خوانش از آن‌روست که نظریه زمینه‌ای بر ساخت‌گرا، هم‌راستا با رویکرد تفسیری مورد اشاره، رویکردی اکتشافی برای بررسی و مفهوم‌سازی فرایندهای فردی، اجتماعی و سازمانی به دست می‌دهد (Charmaz, 2014) و به عبارت دیگر، نظریه زمینه‌ای بر ساخت‌گرا به ایجاد یک درک نظری از تجارب افراد و تفاسیر آن‌ها کمک می‌کند (Singh and Estefan, 2018, 7) از این‌رو خوانشی مناسب برای مقاله حاضر است.

در این مقاله مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به‌عنوان روش اصلی گردآوری داده‌ها انتخاب شده و یک راهنمای مصاحبه نیز برای انجام مصاحبه‌ها مورد استفاده قرار گرفته و مصاحبه‌ها با تمرکز بر روند اخذ مجوزها و فرایند احداث نمونه موردی‌ها (مگامال اکباتان، کورش و پالادیوم) انجام شده است. بدین ترتیب ۱۶ مصاحبه با متخصصان و حرفه‌مندان دست‌اندرکار در فرایند صدور مجوز و احداث مگامال‌های مذکور شامل شهرداران فعلی و سابق مناطق شهرداری تهران، کارشناسان و مدیران کمیسیون ماده ۵، کارشناسان، مدیران و معاونین وزارت راه و شهرسازی و اعضای شورای شهر تهران انجام شد. نهاد شهرداری به دلیل ماهیت اجرایی، وزارت راه و شهرسازی و شورای شهر به دلیل ماهیت قانون‌گذاری و نظارتی و کمیسیون ماده ۵ با توجه به نقش مهمی که در تصویب طرح‌ها (تفصیلی) و برخی اقدامات شهرداری دارند، از جمله نهادها و سازمان‌های واجد اهمیت و اثرگذار در مسائل شهری هستند. از این‌رو از جمله عاملیت‌های دخیل در وقوع تخلفات ساختمانی در احداث مگامال‌ها فرض شده‌اند، بر این اساس، کارشناسان و مدیران آن‌ها در زمره بخشی از مطلعین در مسئله تخلفات ساختمانی مگامال‌ها در نظر گرفته شده‌اند. در ادامه چگونگی انتخاب مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر توضیح داده شده است. مطابق با دیدگاه مورس (Morse, 2007)، انتخاب مصاحبه‌شوندگان با نمونه‌گیری در دسترس آغاز شد و سپس از نمونه‌گیری هدفمند برای انتخاب دامنه‌ای گسترده از متخصصین و صاحب‌نظران مربوطه بهره برده شد. مرحله بعدی نمونه‌گیری نظری بود که بر اساس آن، در خلال فرایند گردآوری و تحلیل داده‌ها، که در نظریه زمینه‌ای به‌صورت هم‌زمان صورت می‌گیرد، پژوهشگر «در خصوص اینکه در ادامه چه داده‌هایی و از کجا گردآوری شود تصمیم‌گیری می‌کند» (Glaser and Straus, 2017, 45). فرایند گردآوری داده‌ها تا حصول به اشباع ادامه یافت. مصاحبه‌ها به‌طور میانگین بین ۳۰ تا ۴۵ دقیقه به طول انجامیدند و در نهایت ۱۳۶ صفحه مصاحبه پیاده‌سازی گردید. تحلیل داده‌ها بر اساس اصول نظریه زمینه‌ای بر ساخت‌گرا انجام پذیرفت، شامل: کدگذاری (یعنی خلق کدها و مقوله‌هایی که ریشه در داده‌ها دارند)؛ مقایسه مداوم (یعنی مقایسه داده‌ها با داده‌ها، داده‌ها با کدها، کدها با مقوله‌ها)؛ نگارش یادداشت تحلیلی (ثبت ایده‌های گوناگون در خصوص ارتباط میان کدها و نیز سایر ایده‌های نظری که در خلال کدگذاری و تحلیل به ذهن متبادر می‌گردند) و نمونه‌گیری نظری (Thornberg, 2012; Charmaz, 2014; Zamani & Babaei, 2021; Bryant, 2017; Bryant & Charmaz, 2007).

مطابق با فرایند توصیف‌شده توسط چارماز (2014)، کدگذاری داده‌ها طی دو مرحله کدگذاری اولیه و کدگذاری متمرکز انجام

پذیرفت (Charmaz, 2014). در مرحله نخست، تعداد ۱۲۵ کد اولیه و در مرحله دوم تعداد ۲۷ کد متمرکز شناسایی گردید. این کدها، به‌طور مداوم با یکدیگر مقایسه شده و در ادامه زیرمقوله‌ها و مقوله‌ها (که از سطح انتزاع بالاتری برخوردار می‌باشند) ظهور یافتند. علاوه بر آن این کدها، مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها با متن پیاده‌سازی شده داده‌ها مقایسه شده تا اطمینان حاصل گردد که مقولات در حال ظهور به‌طور کامل دیدگاه مصاحبه‌شوندگان را بازنمایی می‌کنند. بدین ترتیب در این فرایند رفت‌وبرگشتی و تکرار شونده میان داده‌ها و نظریه در حال ظهور، مقولات اصلی پژوهش، و زیر مقولات مربوط به هر یک، شکل گرفته‌اند. در ادامه و در بخش یافته‌ها، به تفصیل به مقوله مرکزی و زیر مقولات پرداخته شده است.

یافته‌ها

کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌های پیاده‌سازی شده منجر به انتزاع یک مقوله مرکزی به نام قانونی‌سازی تخلفات شده و زیرمقوله‌های آن عبارت‌اند از تغییر طرح به مثابه یک رویه ثابت و انحصارطلبی و تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌ها. هر یک از این زیرمقوله‌ها، دارای ابعادی هستند که در جدول (۱) نشان داده شده است. در ادامه به توضیح هر یک از زیرمقوله‌ها و ابعاد آن‌ها با ارائه گزاره‌هایی از مصاحبه‌شوندگان پرداخته شده است. در اینجا ظهور مقوله مرکزی حاکی از آن است که چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی در بستر ایران را می‌توان با مفهوم «قانونی‌سازی تخلفات»^{۱۴} توضیح داد.

ایجاد تغییر در طرح‌ها به مثابه یک رویه ثابت

نتایج مطالعه حاضر نشان می‌دهد که در فرایند اخذ مجوز و احداث مگامال‌ها، تقید و پایبندی به ضوابط و پیشنهادات طرح‌های مصوب شهری کم‌تر مورد توجه بوده و در صورت وجود منابع مالی لازم و به تبع آن تقاضای مالکین/سرمایه‌گذاران/سازندگان، طرح‌های مصوب به‌سادگی مورد تغییر و بازنگری قرار گرفته‌اند. به بیان دیگر تغییر در طرح‌های شهری که باید در شرایط استثنایی و در صورت وجود الزامات و استدلال‌های متقن صورت پذیرد به رویه‌ای ثابت تبدیل شده است. بر این اساس تسهیل روندها و فرایندهای اخذ مجوزها به‌منظور احداث مگامال در ارکان مدیریت شهری نظیر شهرداری و کمیسیون ماده ۵، آن‌هم در قالب رویه‌های قانونی، منجر به ناپایداری ضوابط و مقررات طرح‌های شهری می‌گردد. در کنار نیاز مبرم شهرداری‌ها به کسب منابع مالی و همچنین ضعف و فقدان رویه‌ها و ابزارهای نظارتی مؤثر و کارآمد، عدم پایداری در ضوابط طرح‌ها مکرراً رخ می‌دهد. در مجموع می‌توان گفت قانونی کردن صدور مجوزها، ناپایداری ضوابط طرح‌های شهری به‌صورت تغییرات مداوم و اندیشیده‌نشده و فقدان نظارت مؤثر موجب گردیده که ایجاد تغییر در طرح‌های شهری به مثابه یک رویه ثابت و امری معمول تلقی گردد. در ادامه ابعاد این زیر مقوله به تفصیل تشریح شده است.

• قانونی کردن صدور مجوزها: ساختار مدیریت شهری [شهرداری و کمیسیون ماده ۵] در راستای ظاهر قانونی بخشیدن به مصوبات و مجوزها از قدرت و اختیارات خود استفاده می‌کند. این رویه ثابت منجر به ایجاد و افزایش تقاضا برای احداث مگامال‌ها در پهنه‌های غیرتجاری و مختلط شهر شده است. در شرایطی که ممنوعیت قانونی بر تقاضاهای

جدول ۱- مقوله مرکزی قانونی‌سازی، زیرمقوله‌ها و ابعاد هر یک.

مقوله مرکزی	زیر مقوله	ابعاد	کدهای متمرکز
قانونی‌سازی	ایجاد تغییر در طرح‌ها به مثابه یک رویه ثابت	قانونی کردن صدور مجوزها	صدور جواز تجاری در پهنه‌های مختلط توسط شهرداری ظاهر قانونی دادن به مصوبات و مجوزها وجه قانونی دادن به تقاضای مالک، سازنده و سرمایه‌گذار قانونی کردن فروش تراکم
		عدم پایداری ضوابط طرح	احداث مگامال در پهنه‌های غیر تجاری فروش تراکم توسط شهرداری احداث مگامال در مشاعات درخواست‌های مکرر برای تغییر کاربری درخواست‌های متعدد برای افزایش تراکم فروش و واگذاری مشاعات
	انحصارطلبی و تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌ها	فقدان نظارت مؤثر	ابتکار شهرداری در تأمین درآمد از طریق احداث مگامال عدم جرم‌انگاری تخطی از مصوبات بده و بستان در ادارات دولتی عدم نظارت بر فعالیت‌ها و کاربری‌های داخل مگامال پراکندگی نامتوازن مگامال‌ها در تهران
		تفسیرپذیری دستورالعمل‌ها	قانونی بودن درخواست مالک برای احداث مگامال فرصت دادن به سرمایه‌گذاران، مالکان و سازندگان برای طرح تقاضا در کمیسیون ماده ۵ تحمیل برخی مصوبات از بیرون در تناقض با حقوق عامه
تمرکزگرایی در تصمیمات	تمرکزگرایی در اختیارات	ایجاد جایگاه قانونی برای شهرفروشی و تراکم‌فروشی در کمیسیون ماده ۵ اعمال تغییرات در طرح در آئلیه کمیسیون ماده ۵ طرح هرگونه پیشنهاد در خصوص اراضی ذخیره در کمیسیون ماده ۵ شروع فرایند از کمیسیون ماده ۵	
	تمرکزگرایی در تصمیمات	عدم استفاده از عنوان تجاری در مصوبه کمیسیون ماده ۵ صدور مجوز تغییر کاربری اخذ تصمیمات در کمیسیون ماده ۵ تصمیم‌گیری در خصوص مغایرت‌ها یا طرح تفصیلی در دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ اخذ مجوز در صورت طی فرایند کمیسیون ماده ۵	

سبز و... به کاربری تجاری و افزایش تراکم وجود دارد. همان‌گونه که در مصاحبه‌ای آمده است: «یه روال طبیعی و پر تکرار توی شهرداری درخواست افزایش تراکمه و تغییر کاربری... پولشو میدن و تراکم میخرن یا کاربری رو تغییر میدن... معمولاً مسکونی به تجاری، چون بلاخره سود هم داره...» (مصاحبه‌شونده شماره ۱). همچنین اخذ عوارض بابت تغییر کاربری و افزایش تراکم توسط شهرداری‌ها، به‌عنوان یک منبع درآمد برای آن‌ها شناخته شده است. در یکی از مصاحبه‌ها چنین بیان شده است: «اگر [شهرداری] هم حرکتی کرده، یک ابتکاری به کار بسته بتونه از یک محلی درآمدی داشته باشه، خوب این را می‌خواد خرج خودش و شهر بکنه...» (مصاحبه‌شونده شماره ۶). از این‌رو، طرح تفصیلی شهر به اشکال و انحاء گوناگون دچار تغییر در ضوابط تراکم، ارتفاع و کاربری‌های پیشنهادی می‌شود و ضوابط و مقررات آن از پایداری لازم برخوردار نخواهد بود. بدیهی است پویایی و تحول جزئی از ماهیت شهر است و به دلیل تحرکات اجتماعی، اقتصادی و جمعیتی اعمال تغییرات در سرانه‌ها، کاربری‌ها، محدوده شهر و... امری ضروری می‌نماید، لیکن تغییرات تحمیل‌شده از بیرون، درخواست‌های مکرر و متعدد مبنی بر تغییر کاربری و افزایش تراکم به دلایلی نظیر نیاز مالی شدید مدیریت شهری و اولویت سوددهی اقتصادی صاحبان سرمایه، موجب ناپایداری ضوابط و مقررات طرح‌های شهری می‌گردد.

• فقدان نظارت مؤثر: درخواست‌ها برای ایجاد تغییر در ضوابط طرح در قالب تغییر کاربری، افزایش تراکم و نظایر این‌ها در شرایطی رخ می‌دهد که نظارتی بر فعالیت‌ها و کاربری‌های داخل مگامال وجود

این‌چنینی مترتب نیست، در یک رویه مجاز و معمول، چنین اقداماتی صورت می‌پذیرد. همان‌طور که یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان داشته: «مالک می‌گوید [پهنه‌اش پهنه‌ایه که توش مجازه... عوارض‌اش رو هم می‌دم، هیچ چیز غیرقانونی هم ندارم...» (مصاحبه‌شونده شماره ۵). این فرصت به‌صورت کاملاً قانونی در اختیار مالک/سازنده/سرمایه‌گذار قرار می‌گیرد و با اخذ مجوزهای لازم اقدام به ساخت مگامال می‌نماید. همان‌گونه که در مصاحبه‌ای آمده است: «این فرصت به مالکین، یا سرمایه‌گذارها و به سازنده‌ها داده شده که بتونن اینجا [کمیسیون ماده ۵] خواسته‌ها و تقاضاشونو مطرح کنند... یک جوری بهش جنبه و وجهه قانونی داده شده...» (مصاحبه‌شونده شماره ۱۳). به بیان دیگر، برای ایجاد تغییرات پیش‌بینی‌نشده به‌صورت مکرر و مداوم از سوی برخی مالکین و سرمایه‌گذاران، یک جایگاه قانونی در بدنه مدیریت شهری ایجاد شده که به تقاضاهایی از این‌دست در قالب رویه‌های قانونی ترتیب اثر داده می‌شود. همان‌گونه که یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان کرده است: «در واقع کمیسیون ماده پنج این‌طوری بگم که یک جایگاه قانونی ایجاد کرده برای شهرفروشی، تراکم‌فروشی و یا هر چیزی که اسمشو بگذاریم... این فرصت به مالک‌ها، به سرمایه‌گذارها و به سازنده‌ها داده شده که بتونن اینجا خواسته‌ها و تقاضاشونو مطرح کنن... و به‌راحتی مجوز قانونی بگیرن...» (مصاحبه‌شونده شماره ۷).

• عدم پایداری ضوابط طرح: نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها حاکی از آن است که درخواست‌های متعدد و مکرر از سوی سرمایه‌گذاران و مالکین مبنی بر تغییر کاربری‌های مسکونی، فضای

ندارد و سازنده یا سرمایه‌گذار در صورت تقبل ایجاد فعالیت‌ها و کاربری‌های غیرانتفاعی نظیر فرهنگی، ورزشی و غیره مشمول تخفیف در پرداخت عوارض نیز می‌گردد. در یکی از مصاحبه‌ها چنین بیان شده است: «ایجاد رویه‌های جدید نمی‌تونه راهکار اصلی باشه، نه ایجاد رویه‌های جدید و نه از طریق اضافه کردن طول فرایندها، بلکه از طریق تصویب سیاست‌ها و پیش‌بینی فرایندهای نظارتی با استفاده از راهکارهای جدید مثلاً استفاده از تکنولوژی... یعنی در واقع تقویت فرایندهای نظارتی، شاید... بعضی جاها یک خورده وضعیت رو بهبود بوده... چون واقعاً نظارت و کنترل خیلی ضعیفه» (مصاحبه‌شونده شماره ۱۱). از این‌رو، از مهم‌ترین دلایل قانونی‌سازی تخلفات در ساخت‌وسازها عدم نظارت مؤثر مدیریت شهری بر نحوه رعایت رویه‌ها، فرایندها و قوانین است. همچنین در اولویت بودن منافع مالی برای شهرداری‌ها نیز موجب تشدید این امر گردیده است. از سوی دیگر، موضوع تخطی از مصوبات نهادها و دستگاه‌های سیاست‌گذار نظیر وزارت راه و شهرسازی در زمره جرائم قضایی قرار نمی‌گیرد و به تبع پیگرد قانونی و قضایی نیز بر آن مترتب نخواهد بود. همچنان که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار می‌دارد: «همه‌ش توی اجرا [ای قوانین] برامون مشکل به وجود میاد، هم ضمانتی نیست برای اجرای سیاست‌ها و قوانین. هم اینکه عدول از این سیاست‌ها یا قوانین جرم تلقی نمی‌شه...» (مصاحبه‌شونده شماره ۱۶). از مجموع آنچه گفته شد، چنین برمی‌آید که ضعف و فقدان رویه‌ها و ابزارهای نظارتی مؤثر و کارآمد از جمله عوامل کلیدی در ایجاد تغییرات مداوم در طرح‌های شهری و به تبع عدم اجرای صحیح ضوابط و سیاست‌های پیش‌بینی‌شده در این طرح‌هاست.

انحصارطلبی و تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌ها

تمرکز و تجمیع اختیار تغییر در طرح‌های مصوب شهری باعث شده تا تعیین قانونی یا غیرقانونی بودن یک ساخت‌وساز به تفاسیر و تصمیمات شخصی و یا جمع‌های انحصاری محول گردد و بدین ترتیب آنچه در مغایرت آشکار با ضوابط و مقررات قرار دارد و باید مطابق با تعاریف مورد اجماع متخصصین (و از جمله تعاریف ارائه شده در ابتدای این مقاله) تخلف تلقی شود، صورت قانونی به خود گیرد. در این بستر به دلیل وجود ابهام و فقدان شفافیت در رویه‌ها و دستورالعمل‌ها، احتمال تفسیرپذیری و اعمال سلیقه شخصی افزایش می‌یابد که در نتیجه زمینه‌ای برای ایجاد و افزایش فساد و نیز ظاهر قانونی‌بخشیدن به مجوزها و مصوبات به وجود می‌آید در ادامه ابعاد این زیر مقوله به تفصیل تشریح شده است.

• تفسیرپذیری دستورالعمل‌ها: نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها نشان می‌دهد احداث مکالمات‌ها گاه در پهنه‌هایی با کاربری غیرتجاری و در پی تقاضای مالک و اقدام وی، اخذ مجوزهای لازم، صورت گرفته است. همان‌طور که در یکی از مصاحبه‌ها آمده است: «مثلاً پروژه کورش توی پهنه R122 است. این زمین با توجه به اینکه ضابطه‌ش کاربری مسکونی ۵ طبقه خورده، تبدیل شده به کاربری تجاری... این مصوبه کمیسیون ماده ۵ رو هم نگرفته، و خب یک پروژه بزرگ مقیاسه به لحاظ معضلاتی که داره ایجاد می‌کنه... یا مثلاً این پروژه‌ای که توی منطقه یک هست [پالادیوم]... توی پهنه G2 است اصلاً... طبق ضابطه اینجا پهنه فضای سبز خصوصی هست اما می‌بینید که طور دیگه تعبیر شده و تبدیل شده به مرکز تجاری! ضوابط طرح تفصیلی رو

ظاهر قانونی‌شون حفظ می‌شه... گاهی بدون توجه به ضابطه‌ای که طرح برای زمین در نظر گرفته، توی جلسه تصمیم‌گیری همیشه و مجوز هم داده میشه... وقتی جواز داده شده در واقع قانونی هست هر چند بنا به برداشتی هست که افراد از طرح داشتن...» (مصاحبه‌شونده شماره ۱۴). نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها حاکی از آن است که آیین‌نامه یا دستورالعمل‌های مرتبط با تغییر کاربری اراضی شهری گاه فاقد شفافیت و صراحت هستند از این‌رو نهادها و افراد متولی در اجرای آن‌ها بنا به تفسیر شخصی عمل می‌کنند. بر این اساس، می‌توان گفت، به دلیل فقدان شفافیت در رویه‌ها و دستورالعمل‌ها، احتمال تفسیرپذیری آن‌ها افزایش می‌یابد و این امر بستری برای ایجاد و افزایش فساد و نیز ظاهر قانونی‌بخشیدن به مجوزها و مصوبات فراهم خواهد کرد.

• تمرکزگرایی در اختیارات: نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که گستردگی حدود اختیارات و نیز وجود رویه‌های تمرکزگرا در ارکان مدیریت شهری، منجر به آن می‌گردد که برخی منافع و تصمیمات از سوی ساختار مدیریت شهری انظیر شهرداری و یا کمیسیون‌های مربوطه تعیین و در قالب مجوزها و مصوبات مبنای عمل قرار گیرد. همان‌طور که در یکی از مصاحبه‌ها آمده است: «راضی ذخیره توسعه و نوسازی... که خدمات شهر توسط این‌ها تأمین میشه. اون‌ها مواردی بودند که باید می‌اومدن به کمیسیون ماده ۵... بنابراین شروع همه این‌ها بر می‌گرده به همون کمیسیون ماده ۵، یعنی هر تقاضایی که مالکین یا سازنده‌ها داشتند... سرمایه‌گذارها داشتند... اصلاً چیزی نیست که خودبه‌خود یعنی بدون اینکه کمیسیون ماده پنج را طی کند مجوز بگیره» (مصاحبه‌شونده شماره ۴). کمیسیون ماده ۵ به سبب برخورداری از گستردگی حدود اختیارات قانونی، امکان تشخیص مغایرت و اعمال تغییرات در طرح‌های شهری را دارد. همان‌طور که یکی از مصاحبه‌شوندگان این‌گونه بیان می‌کند: «اگر منطقه‌ای درخواستی می‌فرستاد برای ما که می‌خواهند اینجا یک برجی بسازند، بلندمرتبه‌ای بسازند، یا مثلاً مرکز خرید بزرگ مقیاسی... روال‌اش این هست که به مالک می‌گن برو یک گزارش امکان‌سنجی تهیه کن، حتماً باید این گزارش امکان‌سنجی وجود داشته باشه. در واقع مالک می‌ره به مشاوره می‌گیره که این مشاور می‌تونه حتی شخص حقیقی شهرساز هم باشه. بعد درخواستش میره کمیسیون، قبل از کمیسیون یک کمیته فنی هست... می‌فرستیم برای کمیته فنی، اونجا یک بررسی اولیه انجام می‌شه، اگه موافقت کنن نظرشون می‌ره توی کمیسیون ماده ۵... چیز دیگه‌ای مئه مشارکت مردم و... توی این فرایند دیده نشده...» (مصاحبه‌شونده شماره ۱۰). از این‌رو، درخواست‌های مالکین و سرمایه‌گذاران مبنی بر تغییر کاربری و افزایش تراکم در قالب مغایرت با طرح تفصیلی، به سهولت پذیرفته می‌شود.

• تمرکزگرایی در تصمیمات: نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل

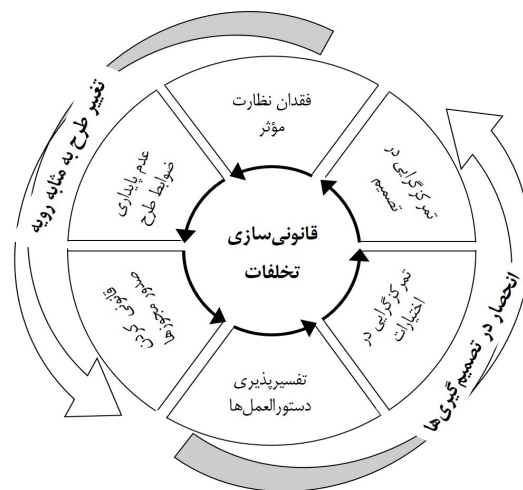
جمعیتی موجود در شهر، پایش مستمر و اعمال تغییرات در سرانه‌ها، کاربری‌ها، محدوده شهر و... را امری ضروری می‌نماید. لیکن زمانی که این تغییرات به‌صورت تحمیلی و بدون استدلال کارشناسی رخ دهد، در کنار سایر عوامل نظیر درخواست‌های مکرر و متعدد مبنی بر تغییر کاربری و افزایش تراکم به دلایلی نظیر نیاز مالی شدید مدیریت شهری و اولویت سوددهی اقتصادی صاحبان سرمایه، موجب ناپایداری ضوابط و مقررات طرح‌های شهری می‌گردد و تغییراتی که مورد نظر گروه یا افراد خاص است در رویه‌های کاملاً قانونی اما تحمیلی و پیش‌بینی‌نشده در مرحله اجرا حادث می‌گردد. چنین شرایطی غالباً بسترساز فساد و رانت خواهد بود و از طریق ظاهر قانونی بخشیدن به تخلفات، اجرای آن‌ها را ممکن خواهد ساخت. می‌توان گفت، در نظام شهرسازی ایران، مواردی از ابهام و دوپهلوبودن قوانین و مقررات و همچنین برداشت‌ها و سلیقه‌های شخصی در اجرای قوانین قابل شناسایی است و برخی مدیران و مسئولین شهری با توجه به جایگاه قانونی و قدرت خود، گاه به اعمال سلیقه فردی در اجرای قانون و مصوبات دست می‌زنند. به بیان دیگر، عدم شفافیت و صراحت در قوانین و مقررات احتمال تفسیرپذیری آن‌ها را افزایش می‌دهد. در این میان، آنچه شایان توجه است ظاهر قانونی بخشیدن به چیز است که قضاوت حرفه‌ای و تخصصی آن را تأیید نمی‌کند اما برخی نهادها با سوءاستفاده از شکاف‌های قانونی و عدم صراحت قوانین و مقررات، به برخی از اقدامات و مداخلات شهرسازی ظاهر قانونی و مشروع می‌بخشند. همچنین، چندپارگی یا افتراق دولت در سطوح سیاست‌گذاری و مدیریتی به ابزاری برای انجام و توجیه تخلفات توسط برخی ارگان‌ها و نهادهای دولتی بدل شده است.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد قانونی‌سازی پروژه‌های دولتی و خصوصی، یک استراتژی برای تقویت و پیش بردن جریان اقتصاد و تحریک سرمایه (به‌طور مثال در خصوص زمین و صنعت ساختمان) است، علاوه بر این زمین یکی از منابع اصلی پول‌شویی است (Hos-sain and Hackenbroch, 2019). هم‌راستا با نتایج مطالعه مورفی و فاکس راجرز (۲۰۱۵) (که در بستری متفاوت در کشور ایرلند انجام شده است) می‌توان گفت، برنامه‌ریزی درخواست‌های منحصربه‌فرد را به شرطی که چارچوب فراگیر توسعه بازارمحور را زیر سؤال نبرد و مختل نکند، مطرح و مورد مذاکره قرار می‌دهد (Murphy and Fox-Rog-ers, 2015). به بیان دیگر، درخواست‌ها و مداخلاتی که با جریان‌های کلان اقتصادی هم‌سو هستند حتی اگر ناخوشایند و نامطلوب تلقی شوند قابل طرح و دفاع در سیستم برنامه‌ریزی شهری هستند و همین امر زمینه‌ساز فساد، رانت و قانونی‌سازی تخلفات است. بنا به یافته‌های مقاله حاضر، نقض مقررات قانونی توسط پروژه‌های عمومی و ظاهر قانونی بخشیدن به آن‌ها توسط نهادهایی مانند کمیسیون ماده ۵ و سایر سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط، به دلیل ائتلاف میان قدرت‌های سیاسی و اقتصادی موجب شکل‌گیری انحصار و تعارض منافع در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شده است. اقدامات بوروکراتیک [دیوان‌سالارانه] دولت، شامل تخلف هدفمند مؤسسات قانونی، فساد اداری، طیف گوناگونی از اقدامات انحصاری و استراتژی‌های تطمیع و رفع تهدیدهای احتمالی موجب ظهور فضاهای خالی از عدالت، دارای تبعیض و حاشیه‌سازی و نهایتاً نادیده‌انگاری منفعت عمومی شده است. در چنین شرایطی، آنچه که در نظام شهرسازی ایران رخ داده هم‌راستا

مصاحبه‌ها حاکی از آن است که نظام مدیریت شهری در ایران در حوزه اخذ تصمیمات با تمرکزگرایی و انحصار در تصمیم‌گیری مواجه است. درخواست‌های مکرر مبنی بر افزایش تراکم و یا تغییر کاربری به کمک انحصار در تصمیم‌گیری و گستردگی حدود اختیارات کمیسیون ماده ۵ و شهرداری [بدون توجه به پیامدها و تبعات منفی احداث مگامال‌ها]، با استقبال مواجه و صدور مجوزها طی یک رویه قانونی انجام می‌گیرد. همان‌طور که یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید: «در کمیسیون ماده ۵ تصمیمات در خصوص تغییرات یا اصلاحات طرح تفصیلی گرفته می‌شد، بعد می‌ومد توی واحد دبیرخانه، چون خودش واحد آتلیه داشت و بیشترین کاری که انجام می‌شد روی طرح تفصیلی بود... هر چیزی که می‌خواست انجام بشود... هر تصمیمی که توی کمیسیون‌های دیگه مطرح می‌شد... نهایتاً همه این‌ها می‌ومد در دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ و آنجا در واحد آتلیه که طرح‌های تفصیلی در آنجا قرار داشت... همه منعکس می‌شد روی طرح تفصیلی. بنابراین شروع همه این‌ها بر می‌گردد به همون کمیسیون ماده ۵، یعنی هر تقاضایی که مالکین یا سازنده‌ها داشتند... سرمایه‌گذارها داشتند... مغایرت داشت با طرح تفصیلی، اونجا کنترل می‌شد، بعد درخواستش می‌رفت در کمیسیون و اونجا تصمیم‌گیری می‌شد...» (مصاحبه‌شونده شماره ۲). به نظر می‌رسد، ارکان مدیریت شهری در سطوح گوناگون در مرحله اتخاذ تصمیمات، با توجه به انحصاری که در تشخیص صلاحیت برای خود قائل است اقدام به تصمیم‌گیری می‌کند و از سوی دیگر تمرکزگرایی در اخذ تصمیمات موجب می‌گردد ساختار مدیریت شهری برای نظر و خواست شهروندان و ذی‌نفعان جایگاهی متصور نباشد. از این‌رو، مدیریت شهری و ارکان آن، در یک چارچوب و رویه قانونی اقدام به اتخاذ تصمیمات و انجام عملی می‌کند که پیامدها و تبعات زیان‌آوری برای شهر و منافع عمومی دارد.

بحث

نتایج ناشی از کدگذاری و تحلیل مصاحبه‌ها و انتزاع مقولات حاکی از آن است که «قانونی‌سازی تخلفات» و عادی‌سازی رویه‌های ناصواب را می‌توان ابزار اصلی وقوع تخلفات ساختمانی و نیز عدم برخورد مقتضی با این نوع تخلفات قلمداد کرد (تصویر ۱). بدیهی است که بویایی و تحول جزئی از ماهیت شهر است و جریان‌ها و تحرکات اجتماعی، اقتصادی و



تصویر ۱- رابطه میان مقوله مرکزی قانونی‌سازی تخلفات، زیرمقوله‌ها و ابعاد هر یک از آن‌ها.

انحصارطلبی مواجه است. در چنین شرایطی احتمال افزایش فساد و ظاهر قانونی بخشیدن به تخلفات افزایش می‌یابد همان‌طور که در تعریف فساد آمده است، بدین ترتیب نتایج پژوهش حاضر دیدگاه کارکلینز (۲۰۰۲) و کلیگارد (۱۹۹۱) را تأیید می‌کند که کنار هم قرار گرفتن مشخصه‌های انحصار و صلاح‌دید بدون محاسبه‌پذیری موجب ایجاد فساد می‌گردد (Karklins, 2002; Klitgaard, 1991). همچنین به دلیل فقدان شفافیت در رویه‌ها و دستورالعمل‌ها، احتمال تفسیرپذیری آن‌ها افزایش می‌یابد و این امر بستری برای ایجاد و افزایش فساد و نیز ظاهر قانونی بخشیدن به مجوزها و مصوبات خواهد بود. تعابیر و تفاسیر شخصی از قوانین و مصوبات و اجرای آن‌ها بنا بر سلیقه شخصی صاحبان قدرت و صاحب‌منصبان سیاسی و اقتصادی از دیگر مصادیق فساد است. همچنان که لیو (۲۰۱۶) سوءاستفاده از منابع و مناصب عمومی در جهت نفع شخصی افراد را از مظاهر فساد برمی‌شمارد (Liu, 2016). در چنین شرایطی آنچه در عمل روی می‌دهد آن است که تأمین منافع شخص و گروه خاص بر تأمین منفعت عمومی پیشی می‌گیرد و بر این اساس درخواست‌های مکرر مبنی بر افزایش تراکم، تغییر کاربری و صدور مجوزها به کمک انحصار در صلاح‌دید و گستردگی حدود اختیارات کمیسیون ماده ۵ و شهرداری، در یک رویه قانونی انجام می‌شود. به عبارت دیگر، ساختار و تشکیلات قانونی مدیریت شهری در یک چارچوب و رویه قانونی اقدام به انجام عملی می‌کند که پیامدها و تبعات زیان‌آور آن برای شهر و منافع عمومی هزینه بالایی دارد. نکته حائز اهمیت در این رویه، همکاری و حمایت نهادها و سازمان‌های

با نتایج مطالعه حسین و هاکنبروخ (۲۰۱۹)، آن است که مدیریت شهری به‌جای به‌چالش کشیدن اقدامات غیرقانونی، تخلفات و فساد در نهاد‌های دولتی و محافظت از شهروندان، به دنبال تعدیل راهبردهای مختلف از جمله اصلاحات نهادی، اقدامات بوروکراتیک و برخورد تاکتیکی با اعتراضات احتمالی است و گاه این کار را از طریق تطمیع قدرت‌ها و سازمان‌های بیرونی (اما حامی/پشتیبان) انجام می‌دهد. در واقع، مدیریت شهری با ایجاد نوعی سازگاری و انطباق با تخلفات در اقدامات اداری و بوروکراتیک خود، مسموم کردن محیط نهادی را مجاز می‌شمارد، حال آنکه شفافیت و پاسخگویی نهاد‌های دولتی به نفع عموم مردم است. در چنین شرایطی، رویه دموکراتیک را در معرض تهدید قرار می‌دهد و صدا و منافع افراد و گروه‌های مختلف در تصمیمات عمومی غایب و خاموش باقی می‌ماند (Hossain and Hackenbroch, 2019). بدین ترتیب، ساختار مدیریت شهری [شهرداری و کمیسیون ماده ۵] در ایران، از قدرت و حدود اختیارات خود، در راستای ظاهر قانونی بخشیدن به مصوبات و مجوزها استفاده می‌کند. بر این اساس می‌توان گفت، از مهم‌ترین دلایل قانونی‌سازی تخلفات در ساخت‌وسازها عدم نظارت مؤثر مدیریت شهری بر نحوه رعایت رویه‌ها، فرایندها و قوانین و اولویت منافع مالی برای شهرداری‌هاست. همچنین موضوع تخطی از مصوبات نهادها و دستگاه‌های سیاست‌گذار نظیر وزارت راه و شهرسازی در زمره جرائم قضایی قرار نمی‌گیرد و به‌تبع پیگرد قانونی و قضایی نیز بر آن مترتب نخواهد بود. از سوی دیگر، نظام مدیریت شهری در ایران در حوزه اختیارات و تصمیم‌گیری‌ها با تمرکزگرایی و

نتیجه

میان ساختار و تشکیلات قانونی مدیریت شهری و صدور مجوز و پروانه ساختمانی، ممکن است در ظاهر منطبق با قوانین و دستورالعمل‌های موجود به نظر برسد اما در عمل نادیده انگاشتن منافع عمومی، تخطی از استانداردها و ضوابط شهرسازانه طرح‌های فرادست و اولویت‌دهی به سود و منافع خصوصی است که از هر یک از مصادیق فساد و تخلف است. بی‌توجهی به قانونمندی‌های موجود در عرصه ساخت‌وسازهای شهری، قانون‌شکنی و عدول از مقررات در ساختمان‌سازی موجب تنزل کیفیت زندگی شهروندان، خدشه‌دار شدن اعتماد عمومی و گسترش بی‌عدالتی در شهر می‌گردد. ایجاد تغییرات مداوم در ضوابط طرح‌های توسعه شهری و همچنین انحصارطلبی و تمرکزگرایی در اختیارات و تصمیمات در ساختار برنامه‌ریزی قضایی و مدیریت شهری ایران، بستر را برای «قانونی‌سازی تخلفات» مهیا ساخته و بر این اساس راهکار اصلی مقابله با تخلفات در حوزه ساخت‌وسازهای کلان‌مقیاس شهری بازنگری اساسی در شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود در ارکان مدیریت شهری نظیر شهرداری و کمیسیون ماده ۵ است. به‌گونه‌ای که از به رسمیت شناختن تخلفات در پوشش قانونی‌سازی آن‌ها جلوگیری به عمل آید. به‌رغم تمام پیشنهادها و راهکارهای موجود در خصوص جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی و پیشگیری از وقوع این دست تخلفات، باید ادعای داشت پیش از تمام این‌ها، موضوع پیشگیری و جلوگیری از ظاهر قانونی کردن مجوزها در حوزه ساخت‌وسازهای شهری راهکاری مؤثر و اثربخش خواهد بود.

دولتی متولی امور شهری، صاحبان قدرت و سرمایه، نهاد‌های مدنی و شهروندان در اولویت‌دهی به سود و منافع خصوصی و چشم‌پوشی از منفعت عمومی است. به‌گونه‌ای که هر یک در شکل‌گیری و گسترش چنین رویه‌ای به سهم خود نقشی دارند.

بررسی چگونگی بروز تخلفات ساختمانی در احداث مگامال‌ها به شناسایی راهکارها و چگونگی اتخاذ برخورد متناسب و مؤثر با تخلفات ساختمانی در این حوزه کمک شایانی خواهد کرد. مرور پژوهش‌ها و مطالعات پیشین در خصوص موضوع تخلفات ساختمانی در بستر کشور ایران حاکی از آن است که در کم‌تر پژوهشی چگونگی وقوع تخلفات ساختمانی و عدم برخورد با آن‌ها از نقطه‌نظر برنامه‌ریزان، متخصصین و حرفه‌مندان که مستقیماً با موضوع درگیر هستند بررسی شده است. از این‌رو، مقاله حاضر با هدف ارائه یک تبیین نظری از «چگونگی» وقوع تخلفات در روند احداث مگامال‌ها، تجارب و دیدگاه‌های برنامه‌ریزان، متخصصین، صاحب‌نظران و حرفه‌مندان حوزه شهری را در قالب مصاحبه مورد پرسش و تحلیل قرار داده است. نتایج مطالعه حاضر حاکی از آن است که گاه تخلفات صورت گرفته در فرایند احداث مگامال‌ها به دلیل اخذ پروانه ساختمانی و مجوزهای لازم از سوی شهرداری و کمیسیون‌های شهرسازی، عنوان تخلف به خود نمی‌گیرد، بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت ابزار اصلی در وقوع تخلفات ساختمانی در روند احداث مگامال‌ها و همچنین دلیل عدم برخورد با این دست تخلفات ساختمانی در همین دست استدلال‌ها نهفته است. به بیان دیگر، ظاهر قانونی بخشیدن به تخلفات در قالب رویه‌ها و فرایندهای قانونی و در

پی‌نوشت‌ها

- Johannesburg.
- São Paulo.
- Belgrade.
- Old Salt.
- Ibadan.
- Benin.
- Pune.
- Interpretivist Approach.
- Insider.
- Interpretivism.
- Inside.
- Case Study.
- Multiple case study design.
- Legalization of the violations.

فهرست منابع

- اجزاء شکوهی، محمد؛ صمدی، رضا، گودرزی؛ نصرت‌اله، و قنبری، محمد (۱۳۹۵)، تحلیل و بررسی علل تخلفات ساختمانی در کلان‌شهرها با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (مطالعه موردی: مناطق ۳ و ۹ شهر مشهد)، *جغرافیا و توسعه فضای شهری*، ۳(۲)، صص ۱-۸. Doi: 10.22067/gusd.v3i2.32114
- اسمعیل‌پور؛ نجما؛ هروی، زهرا، و حیدری همامانه، الهام (۱۳۹۸)، بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری (مطالعه موردی: محدوده منطقه ۳ شهریزد)، *فصلنامه مطالعات شهری*، ۸(۳۱)، ۱۷-۳۰. Doi: 10.34785/J011.2019.225
- افضلی، رسول؛ حمیدی، اکبر، و فرهادی، ابراهیم (۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی تخلفات ساختمانی در حوزه‌های پیرامونی مادرشهرها (مطالعه موردی: شهر سردرود، اندیشه جغرافیا)، ۸(۱۵)، صص ۲۵-۵۱.
- ایزدپناه، محبوبه؛ میترا حبیبی (۱۳۹۷)، تحلیل و ارزیابی جایگاه مال‌ها به مثابه فضای عمومی مطالعه موردی: مرکز خرید پالادیوم تهران، *فصلنامه شهر پایدار*، ۱(۴)، صص ۳۷-۵۶.
- ایزدپناه، محبوبه؛ میترا، حبیبی (۱۴۰۰)، تحلیلی بر تعارضات مراکز خرید بزرگ‌مقیاس شهر تهران از منظر منفعت عمومی، *نشریه معماری و شهرسازی آرمان‌شهر* ۱۴(۳۵)، صص ۲۷-۵۲.
- بهشتی‌روی، مجید (۱۳۷۲)، بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی، *پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران*.
- پریزادی، طاهر؛ شاهرخی‌فر، زینب؛ کریمی، علیرضا، و احمدی، فاطمه (۱۴۰۰)، تحلیل عوامل مؤثر بر بروز تخلفات ساختمانی با تأکید بر جایگاه کمیسیون ماده صد (موردشناسی: مناطق ۲۲ گانه کلان‌شهر تهران)، *جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای*، ۱۱(۳۹)، صص ۶۵-۸۸. Doi: 10.22111/gaij.20.11.65-88
- پژوهان، موسی؛ داراب‌خانی، رسول؛ جعفری، المیرا، و زینل‌زاده، اردلان (۱۳۹۳)، بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)، *پژوهش‌های جغرافیایی برنامه‌ریزی شهری*، ۲(۲)، صص ۲۳۹-۲۵۲. Doi: 10.22059/jurbangeo.2014.51970
- پورمحمدی، محمدرضا؛ خلیل‌نژاد، احمد (۱۳۸۱)، نقش و اهمیت زمین در طرح‌های توسعه شهری و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات ساختمانی (نمونه موردی شهر تبریز)، *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۱۰، صص ۹-۳۲.
- حسینی، سید علی (۱۳۸۵)، *مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقه‌ای در ایران*، گیلان: حق‌شناس.
- حکمت‌نیا، حسن (۱۳۹۸)، بررسی عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری یزد و آثار آن بر شهرنشینی و شهرسازی با استفاده از برنامه‌ریزی سناریو، *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۵۱(۲)، صص ۳۸۷-۴۰۹. Doi: 10.22059/jhgr.2017.240148.1007530
- خلیلی مقدم، نیما؛ دلاور، محمدرضا، و حناچی، پیروز (۱۳۹۵ الف)، *پایش نیمه‌خودکار ساخت‌وسازهای غیرقانونی در محدوده شهری با استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و روش پیکسل‌مبنای عملگر فازی یای ضمنی، نشریه مهندسی نقشه‌برداری و اطلاعات مکانی*، ۷(۳)، صص ۱۰۵-۱۱۶.
- خلیلی مقدم، نیما؛ دلاور، محمدرضا، و حناچی، پیروز (۱۳۹۵ ب)، *پایش نیمه‌خودکار ساخت‌وسازهای غیرقانونی در تهران محدوده شهری با استفاده از تلفیق روش عملگر فازی یای ضمنی و روش تفسیر فازی شهودی، نشریه مهندسی نقشه‌برداری و اطلاعات مکانی*، ۷(۴)، صص ۳۷-۴۷.
- دیاریان، نیره؛ نوریان، فرشاد (۱۴۰۱)، جایگاه مفهوم منفعت عمومی در فرایند شکل‌گیری مگامال: یک نظریه زمینه‌ای در خصوص تجربه ساکنین بافت‌های پیرامونی، *پژوهش‌های جغرافیایی برنامه‌ریزی شهری*، ۱(۱)، صص ۱۴۲-۱۲۱. Doi: 10.22059/jurbangeo.2021.324419.1528
- زمانی، زهره (۱۳۹۰)، *معضل تخلفات ساختمانی در پایتخت با تأکید بر شناسایی عوامل مؤثر در آن، فصلنامه دانش‌پیشگیری و مدیریت بحران*، ۱(۱)، صص ۱۰۱-۱۰۱.
- روستا، مجتبی؛ صحرایان، زهرا، و رفیعیان، مجتبی (۱۳۹۷)، *تحلیل فضایی تخلفات ساختمانی در شهر جهرم، جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۲۲(۶۵)، صص ۱۶۳-۱۸۲.
- زنگی‌آبادی، علی؛ قائدرحمتی، صفر؛ محمدی، و جمال، صفایی، همایون (۱۳۸۹)، *تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب‌پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان. برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)*، ۲۱(۴)، صص ۱-۲۱.
- سالاری، محمد؛ صفوی سہی، مریم (۱۳۹۶)، *تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلان‌شهر تهران. باغ نظر*، ۱۴(۵۱)، صص ۵-۲۰.
- سرخیلی، الناز؛ رفیعیان، مجتبی، و بمانیان، محمدرضا (۱۳۹۱)، *بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران. مدیریت شهری*، ۱۰(۳۰)، صص ۱۴۵-۱۶۲.
- سرخیلی، الناز؛ رفیعیان، مجتبی، و بمانیان، محمدرضا (۱۳۹۳)، *بررسی رابطه بین تخلف ساختمانی تغییر کاربری و ساخت فضایی شهر تهران با استفاده از تحلیل رگرسیون فضایی، نشریه نامه معماری و شهرسازی*، ۶(۱۲)، صص ۲۳-۴۱.
- سرگلزایی، علی؛ هادیانی، زهره، و رفیعیان، مجتبی (۱۳۹۷)، *تبیین و تحلیل فضایی علل و پیامدهای تخلفات ساختمانی مورد پژوهشی: شهر زاهدان. تحقیقات جغرافیایی*، ۳۳(۲)، صص ۵۶-۷۲.
- ظاهری، محمد؛ پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۵)، *موانع اجرایی ضوابط شهرسازی و ارائه راهکارهای مناسب در جهت جلوگیری از تخلفات ساختمانی (مطالعه موردی کلان‌شهر تبریز). جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۲۴، صص ۳۴-۶۳.
- صالحی میلانی، ساسان؛ محمدی، مریم (۱۳۸۸)، *تدوین ضوابط و مقررات ساخت‌وساز در مناطق کوهپایه‌ای (مطالعه موردی: محله باغ شاطر تهران، نامه معماری و شهرسازی*، ۲(۳)، صص ۷۹-۶۱۱. Doi: 10.30480/aup.2010.203
- کاظمی، عباس؛ امیرابراهیمی، مسرت (۱۳۹۷)، *مطالعه ابعاد فرهنگی و اجتماعی مگامال‌ها و مجتمع‌های بزرگ تجاری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شهرداری تهران*.
- کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۹۳)، *تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران، تحلیل فضایی مخاطرات محیطی*، ۱(۲)، صص ۶۵-۷۶.
- کمانرودی کجوری موسی؛ حسینی، فرشته (۱۳۹۷)، *رانت زمین و مسکن و وقوع تخلفات ساختمانی در شهر سنندج، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۵۰(۲)، صص ۳۱۷-۳۳۷. Doi: 10.22059/jhgr.2017.60221
- لاله‌پور، منیژه؛ سرور، هوشنگ؛ اسمعیل‌پور، مرضیه، و مرادی کوچی، سمیرا (۱۳۹۸)، *بررسی وضعیت تخلفات ساختمانی و علل و انگیزه‌های وقوع آن در شهر شیراز، جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای*، ۹(۳۰)، صص ۵۹-۷۶. Doi: 10.22111/gaij.2019.4448
- محمدی‌ده‌چشمه، مصطفی؛ سعیدی، جعفر (۱۳۹۳)، *آسیب‌شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری براساس یافته‌های تطبیقی از*

conditions and policy implications. *Habitat International*, 30 (1):427-442.

Glaser, Barney G, & Strauss, Anselm L. (2017). *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*: Routledge.

Hossain, Shahadat, & Hackenbroch, Kirsten. (2019). Whose interest finally counts? The statutory production of urban space at the fringes of Dhaka, Bangladesh. *Planning Theory*, 18(2): 167-190. doi: 10.1177/1473095218799804.

Huchzermeyer, M. (2004). From "contravention of laws" to "lack of rights": redefining the problem of informal settlements in South Africa. *Habitat International*, (28): 333-347.

Kapoor, M. & Blanc, D. (2008). Measuring risk on investment in informal (illegal) housing: theory and evidence from Pune, India. *Regional Science and Urban Economics*, (38): 311-329.

Karklins, Rasma. (2002). Typology of post-communist corruption. *Problems of post-communism*, 49(4): 22-32.

Klitgaard, Robert. (1991). *Controlling Corruption*: Univ of California Press.

Liu, Xizi. (2016). A literature review on the definition of corruption and factors affecting the risk of corruption. *Open Journal of Social Sciences*, 4(6): 171-177.

Melchert, L. (2007). The Dutch sustainable building policy: A model for developing countries?. *Building and Environment*. (42): 893-901.

Morse, J. (2007). *Qualitative Sampling*. The SAGE Handbook of Grounded Theory: paperback edition. Pp (229244). London: Sage Publications Ltd.

Murphy, Enda, & Fox-Rogers, Linda. (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities*, 42, pp. 231-241.

Samuel, Shalini, & Stubbs, Wendy. (2013). Green Olympics, green legacies? An exploration of the environmental legacies of the Olympic Games. *International Review for the Sociology of Sport*, 48(4): 485-504.

Singh, Shaminder, & Estefan, Andrew. (2018). *Selecting a grounded theory approach for nursing research*. Global qualitative nursing rese

Stachel, L. A., & Mitchell, D. (2006). USA's destiny? Regulating space and creating community in American shopping malls. *Urban studies*, 43(5-6): 977-992.

Thornberg, Robert. (2012). Informed grounded theory. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 56(3): 243-259.

Yin, Robert K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5): sage.

Zamani, Bahador, & Babaei, Ehsan. (2021). A Critical Review of Grounded Theory Research in Urban Planning and Design. *Planning Practice & Research*, 36(1): 77-90.

Zegarac, Z. (1999). Illegal construction in Belgrade and the prospects for urban development planning. *Cities*, 16(5): 365-370.

کلان‌شهرهای ایران، نشریه دانش و پژوهش حقوقی، ۱۳(۱)، صص ۱۳۹-۱۶۸. محمدی، جمال؛ میرزایی، سارا (۱۳۹۴)، تبیین وضعیت و شناخت عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در کلان‌شهرهای ایران مطالعه موردی: مناطق پانزده‌گانه شهر اصفهان، تحقیقات جغرافیایی، ۳۰(۲) (پیاپی ۱۱۷)، صص ۱۹۷-۲۱۴.

مشیری، شهریار (۱۳۸۹)، کنترل و هدایت ساخت‌وساز شهری، طراحی نظام کارآمد، هویت شهر، ۴(۷)، صص ۲۳-۳۰.

منوچهری میاندوآب، ایوب؛ عابدینی، اصغر، و حکمت‌نیا، حسن (۱۳۹۸)، بررسی و تحلیل تخلفات ساختمانی و تبیین عوامل کلیدی تأثیرگذار بر آن (مطالعه موردی شهر یزد)، مطالعات ساختار و کارکرد شهری، ۶(۱۸)، صص ۳۲-۷. Doi: 10.22080/shahr.2019.2180.

نادری، احمد؛ حسینی، شیرین (۱۳۹۵)، تهران در محاصره سرمایه‌داری: مطالعه موردی مجتمع تجاری، فرهنگی، تفریحی کوروش، پژوهش‌های انسان‌شناسی ایران، پاییز و زمستان، ۶(۲)، صص ۹۳-۱۱۳.

نیک‌پور، عامر؛ فقیه عبداللهی، محمدمهدی، سید علیپور؛ سیده زهرا (۱۳۹۴)، بررسی و تحلیل رابطه سرمایه اجتماعی و تخلفات ساختمانی (مطالعه موردی: شهروندان شهر بابلسر). شهر پایدار، شماره ۳ (پیاپی ۴)، صص ۱۱۳-۱۲۶.

Arimah, C. & Adeagbo, D. (2000). Compliance with urban development and planning regulations in Ibadan, Nigeria. *Habitat International*, 24 (3): 279-294.

Blaikie, Norman. (2000). *Design social research: the logic of anticipation*. Cambridge: Polity.

Bryant, Antony. (2017). *Grounded theory and grounded theorizing: Pragmatism in research practice*: Oxford University Press.

Bryant, Antony, & Charmaz, Kathy. (2007). *The Sage handbook of grounded theory*: Sage.

Charmaz, Kathy. (2014). *Constructing grounded theory*: sage.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4): 532-550.

Dowall, D. E. (1991). *A tale of two cities: A comparison of Karachi's informal and formal housing delivery systems*. Berkley: University of California at Berkley, Institute of urban and regional studies.

Erkip, F. (2005). The rise of the shopping mall in Turkey: the use and appeal of a mall in Ankara. *Cities*, 22(2): 89-108.

Farvacque, C. & McAuslan, P. (1992). *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*. Urban Management Program, Urban Management and Land. Washington, DC: The world Bank.

Fekade, W. (2000). Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth: an international perspective. *Habitat International*, 24 (2): 127-150.

Few, R., et al. (2004). Informal subdivision of residential and commercial buildings in Sao Paulo and Johannesburg: living

Legalization: A Look at the Legitimation of Violations in the Process of Constructions; Case Study: Megamalls in the City of Tehran, Iran*

*Nayereh Diarian¹, Farshad Nourian^{**2}*

¹PhD Candidate of Urban Planning, Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.

²Associate Professor, Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.

(Received: 5 Jul 2022, Accepted: 11 Dec 2022)

As urbanization grows and the demand for infrastructure increases to meet the needs of citizens, land prices rise up consequently. Hence, in recent years, construction violations in cities are increasing exponentially. The construction of multi-purpose commercial complexes (megamalls) has economic, social, cultural and spatial-physical consequences on cities. One of these consequences is the occurrence of widespread construction violations during the process of obtaining permits and constructing megamalls. Therefore, it is important to address the reasons for the occurrence of construction violations in building the megamalls. Given the wide range of effects and consequences of their construction and the increasing occurrence of these violations, it is especially important to consider these violations in the context of urban planning and urban management in Iran. Also, finding the root cause of such violations in such constructions will help to identify solutions and the way to deal with construction violations appropriately and effectively. Despite various studies conducted on rooting out the occurrence of violations, few studies have dealt with such violations from the viewpoint of planners, specialists and professionals, especially in Iran. The present study aims to provide a theoretical explanation of the “why” of construction violations in the process of building megamalls in the city of Tehran. In this paper, using a multi-case study, the focus is on the process of obtaining a permit to construct megamalls in Tehran in order to identify the causes of construction violations and the reasons of not dealing with them appropriately. Accordingly, using a constructivist grounded theory, the experiences and views of urban planners, experts, specialists and professionals are questioned and analysed in the form of 16 in-depth semi-structured interviews. The results of the research indicate that continuous changes in the criteria of urban development plans, as well as monopoly and centralism in decision making procedures

within spatial planning and urban management in Iran, has provided the basis for “legalization of violations”. In other words, in addition to the urgent need of municipalities to obtain financial resources, as well as the weakness and lack of effective and efficient monitoring procedures and tools, instability occurs consequently in the rules of the plans. Also, due to the lack of transparency in procedures and instructions, the possibility of interpretation and personal taste increases, which as a result creates a ground for creating and increasing corruption, as well as legalizing issued permits. Therefore, normalization of improper procedures and legalization of violations can be considered as the main reason for the occurrence of construction violations. Also, the lack of appropriate treatment for such violations doubles the issue. Accordingly, the main strategy to deal with violations in this area is a fundamental review of the procedures and instructions in the pillars of urban management, such as the municipality and the Iranian Article 5 Commission. In such a way as to prevent the recognition of violations under the guise of legalizing them.

Keywords

Legalization, Construction Violations, Megamall, City of Tehran, Constructivist Grounded Theory.

*This article is extracted from the first author’s doctoral dissertation, entitled: “Explaining the challenges of public interest in Iran’s urban development plans, focusing on multi-purpose commercial centres in Tehran” under the supervision of the second author at the college of Fine Arts, University of Tehran.

**Corresponding Author: Tel: (+98-912) 3306763, Fax:(+98-21) 66461504, E-mail: fnoorian@ut.ac.ir