

تعیین تراکم ساختمانی و تراکم فروشی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۴۱۴۴

بهمن ماه ۱۳۹۳

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. حد جمعیت پذیری یک شهر
۵.....	۲. محدودیت‌های زیست‌محیطی تا شرایط اجتماعی و فرهنگی
۷.....	۳. مسئله قیمت زمین و تراکم شهری در آمریکا و ژاپن
۹.....	۴. الگوی تعیین تراکم و برنامه‌ریزی برای کاربری زمین
۱۰.....	۵. تراکم جمعیتی و ساختمانی در شهرهای ایران
۱۳.....	۶. موضوع خودکفایی شهرداری‌ها و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری
۱۸.....	۷. نقش شورای عالی شهرسازی و معماری در تراکم‌فروشی شهرداری‌ها
۲۵.....	۸. حفظ اصالت اسلامی و ملی در ساخت‌وسازها
۲۷.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۸.....	پی‌نوشت‌ها
۳۰.....	منابع و مأخذ



تعیین تراکم ساختمانی و تراکم فروشی

چکیده

افزایش مهاجرت، گسترش شهرنشینی، شکل‌گیری مناطق پرتراکم جمعیتی و همچنین تغییر کاربری باغات و مزارع داخل محدوده‌های شهری و ساخت‌وسازهای متکی بر فروش تراکم‌های شهری، در کنار محدود شدن اراضی شهری از جمله مسائلی است که مدیران و برنامه‌ریزان شهری را به سمت بازنگری در سیاست‌های گذشته و بهینه‌سازی کاربری اراضی با هدف حفظ فضای سبز شهرها و کنترل تراکم ساختمانی هدایت نموده است تا از این طریق، سکونتگاه‌های شهری از شرایط مطلوب زیست‌محیطی متناسب با شرایط فرهنگی جامعه برخوردار شوند. نظام شهرسازی و معماری، ارتباط مستقیمی با فرهنگ جامعه دارد، تا آنجا که نوع شهرسازی و معماری هر کشور را می‌توان نماد و تبلوری از شرایط فرهنگی رایج در آن دانست. درآمدهای پایدار و روش‌های کسب درآمد شهرداری‌ها در صورتیکه موجب آشفته‌گی در نظام شهرسازی و معماری شود فرهنگ و نظامات اجتماعی را دچار چالش‌های جدی می‌نماید. برای تشریح تعارضی که تراکم‌فروشی با شهرسازی و معماری اسلامی داشته و تأثیری که بر فرهنگ ایرانی - اسلامی می‌گذارد، سعی شد تا در این گزارش (ویرایش اول) با پرداختن به موضوع تراکم جمعیتی و تأثیر آن بر تراکم ساختمانی به‌طور خلاصه نشان داده شود که برای تراکم جمعیتی ثابت می‌توان تراکم ساختمانی متفاوتی را به‌کار گرفت. در این میان، قابلیت‌ها و محدودیت‌های زمین، شرایط اقتصادی و... در کنار ضریب فضای باز مفید، ضریب فضای تفریحی، پارکینگ و... جهت تعیین میزان تراکم مدنظر قرار می‌گیرد. این گزارش به مصوباتی از شورای عالی معماری و شهرسازی از جمله مصوبه‌هایی پرداخته که اجازه فروش تراکم را با هدف درآمدزایی برای شهرداری‌ها صادر نموده است. مصوبه‌ای که متعرض ساختار خانه ایرانی - اسلامی بوده و الگوی واحدهای همسایگی در سطح محلات مسکونی و شهرک‌ها را دچار آسیب جدی نموده است. جایگزینی آپارتمان‌های مسکونی کوچک و با تراکم بالا به جای خانه‌های دارای حیاط، نوعی تهاجم به ساخت و کارکرد شهرهای ایران بود که آثار مستقیمی بر الگوی رفتاری ساکنین گذاشته است. با توجه به قانون تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری که نقش شورای مذکور را به‌عنوان هماهنگ‌کننده برنامه‌های شهرسازی به‌منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم تعیین نموده است، رویکرد اصلی این گزارش و گزارش تکمیلی به شناسایی و ارائه مصوبات مهمی از شورای عالی شهرسازی و معماری می‌پردازد که

برخلاف اهداف قانونی تأسیس این شورا در سال‌های پس از ۱۳۶۹ مصوب شده‌اند، این مصوبات نه تنها در ساختار درونی خود دارای تناقض می‌باشند، بلکه با اهداف مورد انتظار قانونگذار در شکل‌گیری شورای عالی شهرسازی و معماری هم مغایرت دارد.

مقدمه

رشد سریع و گسترش شهرها در دهه‌های اخیر تقریباً تمامی کشورهای جهان، اعم از صنعتی یا غیرصنعتی را با مشکلات جدی مواجه ساخته است. برآیند این پدیده نه تنها سیاست‌های شهرسازی را به‌طور وسیعی تحت‌الشعاع قرار داده، بلکه تبعات حاصل از آن در تشدید مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، مدیریتی و محیط زیستی آن جوامع، نقش اساسی داشته است. دغدغه‌ها و نگرانی‌های ناشی از این پدیده موجب گردید تا کشورهای صنعتی به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم اقدام به اتخاذ تمهیداتی جهت حل یا مهار این بحران نمایند. محورهای اصلی این تمهیدات شامل سیاست‌هایی چون بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی و مراکز شهرها، بلندمرتبه‌سازی، انبوه‌سازی، تغییر قوانین مالیاتی، طرح آماده‌سازی اراضی، شهرهای جدید و... می‌شود.

هرچند افزایش تراکم جمعیتی بر روند الگوی تراکم ساختمانی^۱ نیز اثر می‌گذارد ولی با تراکم جمعیتی ثابت می‌توان الگوهای مختلفی از تراکم ساختمانی را برنامه‌ریزی نمود. یکی از مهمترین مباحث اقتصادی در مورد تراکم، هزینه زیرساخت‌های شهری است، تجربه نشان داده است که در تراکم جمعیتی برنامه‌ریزی شده، هزینه تأمین زیرساخت‌های شهری و آماده‌سازی زمین کمتر و در صورت عبور از مرزهایی که در قالب طرح جامع و تفصیلی معین شده، نتیجه معکوس می‌شود. برای افزایش تراکم جمعیتی و ساختمانی بایستی آستانه ظرفیت‌پذیری منطقه در کنار شرایط اجتماعی تا زیست‌محیطی مورد توجه قرار گیرد.^۲

از دیدگاه محیط زیست می‌توان عدم استفاده از معیارهای زیست‌محیطی در مکان‌یابی، برنامه‌ریزی و طراحی شهری و نیز در توزیع و جانمایی کاربری‌ها، بی‌برنامگی در سازماندهی فضای آزاد شهری و امکانات‌گذران اوقات فراغت برای شهروندان را از جمله مواردی به شمار آورد که موجبات کاهش کیفیت زندگی در شهر و بروز مشکلات شهری را فراهم می‌آورند. در کنار موارد یاد شده می‌توان فقدان آینده‌نگری در طراحی شبکه راه‌های شهری، حاکمیت اندیشه «خودرومدار» بر طراحی شهری، ساخت‌وسازهای بی‌برنامه و نفوذ زمین‌بازان و بساز و بفروش‌ها در فعالیت‌های شهری در کنار

۱. موضوع تراکم (Density) در ادبیات شهرسازی جهان و ایران دارای تعاریف و اصطلاحات گوناگونی است که شامل تراکم جمعیتی، تراکم ساختمانی، تراکم مسکونی، تراکم مسکونی ناخالص، تراکم خالص مسکونی و تراکم شهری می‌شود. تراکم جمعیتی معمولاً بر مبنای جمعیت در هکتار می‌باشد.

۲. در توضیح و تشریح این قسمت از گزارش با اصلاح بعضی از پاراگراف‌ها از کتاب تراکم در شهرسازی، نویسنده محمدمهدی عزیزی بهره‌برداری شده است.



فروش بدون ضابطه تراکم را در زمره مواردی به شمار آورد که باعث آشفتگی زندگی شهری می‌شوند. زیرساخت‌های شهری، نظیر شبکه معابر، سیستم آبرسانی، برق‌رسانی، مخابرات (اخیراً شبکه اطلاع‌رسانی)، جمع‌آوری و دفع فاضلاب پیوند محکمی با مبحث تراکم شهری دارند. از یکسو، ظرفیت زیرساخت‌های بافت موجود، عامل تعیین‌کننده‌ای در محاسبه ظرفیت پذیرش جمعیت^۱ و تراکم جمعیتی یک ناحیه دارد.^۲ ازسوی دیگر، تراکم‌های مختلف جمعیتی منجر به توجیه اقتصادی و محیطی و حتی گونه‌های خاص و متفاوتی از سیستم‌های زیرساختی (آبرسانی، دفع فاضلاب و...) می‌شود. اهمیت ویژه زیرساخت‌ها در کلیه مباحث مرتبط با توسعه شهر و ازجمله «تراکم» از آن‌رو است که کلیه خدمات شهری متکی به آنها هستند. درواقع شبکه‌های زیرساختی نقش شریان‌های حیاتی شهر را ایفا می‌کنند. این شریان‌ها آستانه ظرفیت معینی جهت تغذیه بافت‌های تراکم مختلف را دارند. تحلیل آستانه‌ای^۳ ابعاد اقتصادی، فنی، زیست‌محیطی، شبکه‌های زیرساخت‌ها به بازشناسی آستانه‌های مطلوب تراکم متناظر با سیستم‌های مختلف منجر می‌گردد.

۱. حد جمعیت‌پذیری یک شهر

آستانه جمعیت‌پذیری شهرها، یکی از بحث‌ها و مسائل مهم سیاستی و مدیریتی را تشکیل می‌دهد، برای مثال می‌توان به تعادل بین کاربری زمین و حمل‌ونقل اشاره کرد. زمانی که تراکم پیشنهادی موجبات افزایش تقاضا برای حمل‌ونقل و همچنین عبور از آستانه میزان جمعیت‌پذیری می‌شود، باید تراکم کاهش یافته و با سیستم حمل‌ونقل خود را هماهنگ نماید. در غیر این‌صورت هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی سنگینی در شهر ایجاد می‌شود. همانند هزینه‌هایی که برای مواردی چون بزرگراه‌های چند طبقه، مونوریل و قطارهای شهری زیرزمینی یا هم‌سطح زمین پرداخت می‌شود. یکی از توجیهات اقتصادی افزایش تراکم، نظریه و بحث «تولید انبوه» است. بر این اساس، هرچه میزان تولید و ساخت بیشتر باشد هزینه ساخت تأسیسات شهری باصرفه‌تر خواهد بود. اما، در پی افزایش تراکم چنانچه تأسیسات زیربنایی کفایت نکند، آنگاه ساخت تأسیسات شهری جدید و در مقیاس کلان مقرون به صرفه نخواهد بود. به همین دلیل این موضوع مطرح شده که مجتمع‌های بزرگ موظف به طراحی و ساخت قسمتی از تأسیسات زیربنایی خود بوده و نباید از این بابت هزینه‌ای به دولت‌ها تحمیل نمایند. نتایج برآورد هزینه‌ها نشان می‌دهد که افزایش تراکم، باعث ایجاد صرفه‌جویی در تأمین زیرساخت‌ها می‌گردد. با این وجود میزان صرفه‌جویی مربوطه متناسب با میزان افزایش تراکم نمی‌باشد. به عبارت دیگر، دو برابر شدن تراکم الزاماً منجر به نصف شدن هزینه تأمین زیرساخت‌ها

1. Holding Capacity

2. Threshold Analysis

3. Kaiser et al (1995), P 140.

نمی‌گردد.^۱ مطالعات نشان می‌دهد، چنانچه در اراضی مسطح و با در نظر گرفتن زمینی به مساحت ۱۰۰ جریب (یا حدود ۴۰ هکتار) اقدام به ساخت‌وساز مسکونی با تراکم‌های ۵/۵ واحد مسکونی در جریب گردد، هزینه تأمین زیرساخت‌ها به ازای هر واحد برابر ۲۳۷۰ دلار (حدود ۷ میلیون تومان) خواهد بود. ولی چنانچه تراکم را به ۱۱ واحد مسکونی در جریب افزایش دهیم، هزینه تأمین زیرساخت‌ها به ازای هر واحد به ۱۵۵۰ دلار (حدود ۴/۵ میلیون تومان) تقلیل خواهد یافت.^۲

در ایران نیز در برخی از پروژه‌های مسکن مهر^۳ با تراکم ۲۲۲ نفر در هکتار که در قالب بلوک‌های ۵ تا ۷ طبقه و در مرحله واگذاری قرار دارد (پروژه ۵۷ هکتاری و ۴۲ هکتاری جمعاً برای حدود ۶۰۰۰ خانوار) متناسب با مترای بنا، مبلغ ۲۵ تا ۳۵ میلیون تومان هزینه ساخت دریافت شده است. برای آماده‌سازی آن نیز تا مرحله جدول‌گذاری و آسفالت و ساخت تأسیسات زیربنایی حدود ۲ میلیون تومان دریافت می‌شود (قابل ذکر است که دریافت هزینه‌ها شامل هزینه ساخت و آماده‌سازی قبل از سال ۱۳۹۳ بوده و در صورتی که قرار بود هزینه تأسیسات زیربنایی مطابق با سال ۱۳۹۳ دریافت شود مبلغ ۴ میلیون تومان باید پرداخت می‌شد). به عبارتی حدود ۱۰ درصد به هزینه ساخت بنا اضافه شده است. در صورتی که پروژه ۴ طبقه ساخته می‌شد با تراکم ۱۲۰ نفر در هکتار هزینه خدمات زیربنایی حداکثر تا ۱۵ درصد هزینه ساخت بنا افزایش پیدا می‌نمود البته هزینه خدمات روبنایی شامل اماکن عام‌المنفعه از جمله مساجد، پارک‌ها و... در برآورد این هزینه‌ها محاسبه نشده است.

یکی از دلایلی که منجر به عدم استفاده از ظرفیت کامل زیرساخت‌ها می‌گردد، محبوس کردن ظرفیت زیرساخت‌های موجود، نظیر برق، آب و... در بلوک‌هایی از شهر است که بدون استفاده نگهداری می‌شوند، برای بالا بردن کارایی سرویس‌های زیربنایی و تشویق مالکان به ساخت‌وساز زمین درون شهرها و بالا رفتن تراکم جمعیتی متناسب با طرح جامع شهری موضوع مالیات بر زمین‌های بزرگ شهری مطرح شده است. در مواردی مانند «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»^۴ بر اراضی بایر با کاربری مسکونی مالیات سالیانه وضع شده است. این قانون در صورت اجرای مناسب می‌تواند قسمتی از هزینه‌های زیرساخت‌ها را برگشت نماید، با وجود این، تا زمانی که طرح جامع کاداستر که از سال ۱۳۸۶ جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، مصوب و اجرایی نشود، مالکیت و کاربری زمین‌های داخل و خارج از محدوده شهر نامشخص و امکان

1. ULI (1978) P. 88.

۲. عزیزی، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳.

۳. مطالعات میدانی نشان می‌دهد این دو پروژه که با عنوان ۵۷ و ۴۲ هکتاری در شهر کرمان جهت واگذاری به حدود ۶۰۰۰ خانوار ساخته شده است. با توجه به متوسط ۳/۷ نفر بعد خانوار در کرمان (مطابق با سرشماری سال ۱۳۹۰)، پروژه محل سکونت ۲۲۲۰۰ نفر بوده که حدود ۲۲۲ نفر در هکتار می‌شود. وقتی که براساس محاسبات انجام شده بر روی اطلاعات سرشماری سال ۱۳۸۵، در تهران ناحیه ۲ از منطقه ۱۰ با ۴۳۴ نفر در هکتار بالاترین مقدار تراکم را داشته در شهر کویری چون کرمان تراکم ۲۲۲ نفر در هکتار برای مجموعه مسکونی حمایتی که به واسطه مساحت کم واحدها باید دارای فضای جمعی و فضای باز مناسبی باشد، تراکم زیادی است.

۴. این قانون مصوب (۱۳۸۷/۳/۲) می‌باشد که نتایج اجرای آن لازم است تا بررسی شود.



زمین‌خواری کنونی همچنان ادامه خواهد داشت. مطابق با ماده (۱۵) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، «اراضی بایر با کاربری مسکونی در محدوده شهرهایی که دولت تعیین می‌کند سالیانه مشمول مالیات به نرخ دوازده درصد (۱۲٪) بر مآخذ ارزش معاملاتی می‌باشد. مالکان این قبیل اراضی مکلفند مالیات بر اراضی بایر خود را هر سال با تسلیم اظهارنامه مالیاتی مربوط تا آخر اردیبهشت‌ماه سال بعد به اداره امور مالیاتی محل وقوع ملک تسلیم و مالیات متعلق را ظرف همین مدت پرداخت نمایند.

تبصره «۱» - مالکینی که خود یا افراد تحت تکفل آنها فاقد مسکن بوده و مالک یک یا چند قطعه اراضی بایر باشند، تا سقف یک هزار مترمربع مشمول پرداخت مالیات موضوع این ماده نخواهند بود.

تبصره «۲» - آن دسته از زمین‌های بایری که به تشخیص شهرداری محل یا مراجع ذیصلاح با موانع قانونی ساخت‌وساز مواجه باشد از شمول این ماده مستثنا می‌باشند.

تبصره «۳» - شهرداری‌ها موظفند از تاریخ تصویب این قانون ظرف مدت شش ماه، اراضی بایر با کاربری مسکونی مشمول این ماده واقع در محدوده شهرداری خود را شناسایی و مشخصات کامل آن را به حوزه مالیاتی محل اعلام نمایند.

تبصره «۴» - در مواردی که انتقال، قهری است تا زمانی که کوچکترین فرد انتقال گیرنده کمتر از بیست سال سن داشته باشد زمین مورد نظر مشمول مالیات موضوع این قانون نخواهد بود.

۲. محدودیت‌های زیست‌محیطی تا شرایط اجتماعی و فرهنگی

رابطه تراکم با موضوعات اجتماعی و فرهنگی نیز قابل بحث است. رشد جمعیت، تغییر و دگرگونی در ساختار و بعد خانوار، مهاجرت و حرکت‌های جمعیتی داخل شهرها، تمایلات فرهنگی و تغییر در الگوهای سکونتی از جمله عوامل مهم و مؤثر ناشی از تراکم‌اند. ضروری است رشد شهری با فرآیند برنامه‌ریزی شده طرح‌های جامع و تفصیلی هماهنگ شده و برنامه‌ریزی شبکه‌های ارتباطی، آب، فاضلاب و نیز تأمین خدمات عمومی بدون تخریب محیط زیست باشد.

باید یادآور شد که هر شهری می‌تواند دارای ویژگی‌ها، نقش و عملکردهای مختلف باشد و موضوع تراکم در آن شهرها دارای وجوه مختلف است. حتی، مناطق و محلات یک شهر نیز دارای خصوصیتی است که عوامل مؤثر در تعیین تراکم آنها متفاوت هستند. برای مثال، زمین محلات مرکزی شهرها غالباً دارای ارزش و کارکردهای تجاری و اداری بوده و امکان بلندمرتبه‌سازی برای ساختمان‌هایی با کارکرد تجاری و اداری را فراهم می‌نماید و به تبع آن تراکم شهری بالایی را از نظر اقتصادی توجیه می‌کند. از طرف دیگر، مناطق و محلات حاشیه‌ای، عمدتاً دارای توجیه تراکم پایین‌تری هستند و برای واحدهای مسکونی با تراکم پایین یا متوسط مناسب می‌باشند. به موازات نقش و عملکرد متفاوت هر

شهری، فرآیند برنامه‌ریزی و طراحی آن شهرها نیز تحت تأثیر آن شرایط قرار گرفته و از تراکم‌های متنوع برخوردار می‌گردد.

تراکم جمعیتی، به مفهوم وسیع آن، یک مبحث شهرسازی مرتبط با فاکتورهای زیست‌محیطی است. زیرا از یک طرف هزینه‌های آماده‌سازی زیرساخت‌های شهری با توجه به نوع برنامه‌ریزی و توسعه شهری تفاوت دارد، و از سویی دیگر ازدحام بیش از حد جمعیت شهری منجر به افزایش مسائل اجتماعی می‌گردد. با توجه به کارکرد اقتصادی شهرها و الگوی فرهنگ غالب در یک کشور، تراکم‌های شهرها در دوران معاصر با یکدیگر متفاوت است. به‌طور مثال، تراکم‌ها از ۱۴۶۰۰ نفر در پکن و ۱۳۰۰۰ نفر در مرکز توکیو و اوزاکا، تا ۹۰۰۰ نفر در نیویورک، ۴۰۰۰ نفر در لوس‌آنجلس و حتی ۲۱۰ نفر در کیلومتر مربع در ناحیه کلانشهر دالاس، تفاوت دارند.^۱ در بسیاری از این شهرها علیرغم مشکلات زیست‌محیطی، برج‌های تجاری و اداری (مگااستراکچر)^۲ بلندمرتبه نمادی از تکنولوژی برتر ساختمانی و قدرت اقتصادی آنها بوده و اصولاً متفاوت از ساختمان‌های بلندمرتبه‌ای است که به‌واسطه ثروت نفتی در کشورهای حاشیه خلیج فارس ساخته می‌شوند، که نه دارای معماری برتر بوده و نه دارای جایگاه صنعتی ویژه‌ای می‌باشند، براساس محاسبات انجام شده بر روی اطلاعات سرشماری سال ۱۳۸۵، محدوده ناحیه ۲ از منطقه ۱۰ شهرداری تهران با ۴۳۴ نفر در هکتار بالاترین مقدار تراکم را در خود جای داده بود. محدوده ناحیه ۵ از منطقه ۱۵ شهرداری تهران نیز با رقم ۴۰۲ نفر در هکتار در مرتبه بعدی قرار داشت. مناطق ۱، ۷ و ۸ شهرداری نیز با متوسط تراکم ۳۵۰ نفر در هکتار، جزو مناطق نسبتاً پرتراکم شهری هستند.^۳

مطالعات، حکایت از آن دارد که تراکم زیاد جمعیتی به‌دلیل ارتباط آن با رفتارهای ناهنجار، نظیر بزهکاری، بهداشت نامناسب و... همواره مورد نكوهش بوده است.^۴ از عوامل محتمل و پیچیده‌کننده مسئله، تفاوت‌های فرهنگی افراد است که به‌منزله عامل مشروط‌کننده تراکم ساختمانی برای یک مکان، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. به‌عنوان یک قاعده کلی حداقل در مورد تراکم‌های «بسیار» زیاد عقیده بر این است که «تراکم بسیار زیاد بیش از اینکه مسئله‌ای را حل کند، مسائل جدیدی می‌آفریند».^۵

مطالعه مقایسه‌ای «اسکار نیومن» در مورد خانه‌های عمومی با ارتفاع بلند و کم‌ارتفاع شهر نیویورک که در کتاب «فضای قابل دفاع» خلاصه شده، نشان می‌دهد که ارتفاع ساختمان‌ها با میزان وقوع جرم و جنایت در خانه‌های عمومی رابطه مستقیمی دارد (جرم و جنایت در فضاهای داخلی

1. Houghtan & Hunter (1994), Sustainable Cities, P.81.

2. Mega Structures

3. <http://atlas.tehran.ir>

4. Michelson, W (1990) Man and his Urban Environment A Sociological Approach, Reading, MA Addison-Wesley.

5. Hanke (1972) Urban Densities in the U. S and Japan, P. 40.



ساختمان‌های مسکونی با بیش از ۱۳ طبقه ۳۸ درصد بیش از ساختمان‌های ۳ طبقه است). این مثالی از همبستگی میان یک متغیر کالبدی (ارتفاع ساختمان) و متغیری اجتماعی (میزان جرم و جنایت) است. حتی کیفیت تعامل اجتماعی ساکنان با پرسنل انتظامی که جهت اداره امور مسکن در آن مجموعه مستقر بوده تحت تأثیر شکل کالبدی بناها قرار داشت. در ساختمان‌های بلندمرتبه، برخوردهای متقابل و مجادله‌آمیز با نیروهای انتظامی نسبت به ساختمان‌های کوتاه بیشتر بود.^۱ گرچه تراکم کم و ویلاسازی در مزارع و جنگل‌ها هم می‌تواند دارای تبعات نامناسبی باشد. همانند آثار نامطلوب توسعه‌های کم‌تراکم در استرالیا که موجب استفاده وسیعی از زمین‌های زراعی جهت احداث مسکن و راه شده است).^۲ اما با نظم در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، می‌توان منطقه و محلات را با هویت بهتری ایجاد کرد. مطالعات نشان داده است، که بیشتر زنان، زندگی در خانه‌های باغچه‌دار حومه شهر را نسبت به مکان‌های دیگر ترجیح می‌دهند.^۳ ممکن است زندگی در نواحی پرجمعیت و متراکم مرکزی شهرها برای برخی مشاغل و کاربری‌ها در برخی از دوره‌ها ترجیح داده شود، لکن به این معنا نیست که زندگی در محلات متراکم درون‌شهری برای همه افراد مناسب باشد. بسیاری از محققین معتقدند که «محلات مسکونی چنانچه خوب طراحی شوند، می‌توانند به وقوع مراودات اجتماعی کمک کرده و موجب گسترش دوستی افراد محله با یکدیگر شوند».^۴ به عبارتی با طراحی خوب و با مرکزیت مجتمعی از مراکز و کاربری‌ها از جمله مسجد، سرای محلات و پارک محلی، امکان شکل‌گیری محلات با کیفیت مناسب فراهم می‌شود.

۳. مسئله قیمت زمین و تراکم شهری در آمریکا و ژاپن

مسائل جمعیت و تراکم شهری در آمریکا دارای شباهت‌های بسیاری با مسائل تراکم شهری در سایر کشورها است. به‌عنوان نمونه مطالعه تطبیقی در مورد «تراکم شهری در آمریکا و ژاپن» به مشابهت مسائل و تفاوت در رویکردهای دو کشور در مسئله تراکم پرداخته است.^۵ ژاپن نیز نظیر آمریکا کشوری صنعتی است که نیمی از جمعیت آن به‌طور متراکم در سطحی معادل یک‌پنجاهم ($\frac{1}{10}$) سطح کشور زندگی می‌کنند. در حالی که علل اصلی مسائل ژاپن و آمریکا مشابهند و عبارتند از: «توزیع نامتعادل جمعیت در سرزمین» و «عدم استفاده یا استفاده ناکافی از اراضی «نواحی شهری»، صاحب‌نظران هشدار داده‌اند که مسلماً افزایش تراکم نمی‌بایست در حد تراکم‌های فوق‌العاده زیاد ژاپنی‌ها باشد زیرا آمریکایی‌ها زمینه فرهنگی متفاوتی در انطباق با محیط‌های

۱. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: کتاب «روش‌های تحقیق در معماری»، ص ۹۰، نویسندگان دیوید وانگ، لیندا گروت.

۲. برای آشنایی با آثار منفی توسعه‌های کم‌تراکم در استرالیا مراجعه شود به: (عزیزی، ۱۳۸۶).

3. Cooper Marcus, C. & W, Sarkissian (1986) Housing as if People Mattered, London, University of California.

4. Appleyard D. (1981) Livable Streets, Berkeley, GA. University of California Press.

5. Hank(1972) Urban Densities in the us and japan.

شلوغ و متراکم دارند. یکی از علل امکان ایجاد تراکم زیاد ساختمان‌های مسکونی در ژاپن، وجود ریشه‌های مذهبی و سنت‌های زندگی متراکم، حتی در مناطق روستایی و کشاورزی بوده است. ژاپنی‌ها برخلاف آمریکایی‌ها، یا استرالیایی‌ها که جوامعی چندملیتی می‌باشند، جامعه‌ای همگن و فاقد تنوع مذهبی و نژادی هستند که این خود، امکان زیست متراکم‌تر را تسهیل نموده است.^۱ در ضمن بسیاری از سنت‌های انسانی و مذهبی همانند آنچه در ایران وجود دارد از جمله توجه به میهمان و حریم خصوصی که خانه را به فضای درونی و بیرونی تقسیم می‌کرد در سنت زندگی ژاپنی وجود ندارد، لذا در خانه سنتی ژاپنی مکان پذیرایی و محل خواب میهمان و میزبان، اغلب در یک فضا قرار می‌گیرد.^۲

در شهرهای ژاپن سهم قیمت زمین از کل قیمت خانه برابر ۶۰ درصد می‌باشد. در صورتی که این نسبت در شهرهای آمریکایی فقط ۱۹ درصد است. همچنین سهم هزینه مسکن در کل هزینه خانوار در ژاپن ۱۲ درصد و در آمریکا تا ۲۲ درصد افزایش می‌یابد. به‌طور کلی ژاپنی‌ها نیز مانند آمریکایی‌ها مایل به سکونت در منازل تک‌خانواری با مالکیت شخصی می‌باشند. لکن در عمل قیمت گران زمین (با توجه به محدودیت آن) این مسئله را ناممکن می‌سازد. تراکم جمعیت ژاپن در مقیاس ملی برابر ۷۳۰ نفر بر مایل مربع (۲۸۲ نفر در کیلومتر مربع) می‌باشد. به این ترتیب ژاپن را باید بعد از کشورهای هلند، تایوان، بلژیک و کره شمالی پنجمین کشور پرتراکم از نظر جمعیت در جهان قلمداد نمود. سیاست ملی ژاپنی‌ها در زمینه ممانعت از تبدیل کاربری کشاورزی به کاربری شهری از طریق مقررات زونینگ (آمایش سرزمین) و همچنین از طریق ابزارهای مالیاتی صورت می‌گیرد. به‌طور مثال نرخ دریافت مالیات از اراضی کشاورزی واقع در نواحی شهری تنها یک سیصدم ($\frac{1}{300}$)، نرخ همان اراضی در صورت ساخت‌وساز شدن می‌باشد.^۳ همچنین پرداخت قسمتی از هزینه‌های نگهداری باغ‌های درون محدوده شهر به صاحبان اراضی مذکور که در سرسبزی فضای شهر و تلطیف هوای آن شریک شده‌اند، در ضوابط تشویقی برخی از کشورها گنجانده شده است.

با اینکه ایران دارای تراکم جمعیتی زیادی نمی‌باشد ولی عدم نظارت بر عرضه زمین و نبودن برنامه کارآمد برای کنترل قیمت آن، موجب افزایش سهم قیمت زمین از کل قیمت خانه شده است. مطابق با یک نظر، در ایران مسکن ۳۰ درصد کل هزینه‌های یک خانوار را به خود اختصاص می‌دهد.^۴ و در حال حاضر به طور میانگین در شهر تهران، سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن، حدود ۶۰ تا

1. Hanke (1972) Urban Densities in the US and Japan, P.52.

۲. غلامحسین معماریان و همکاران. تأثیر فرهنگ دینی بر شکل‌گیری خانه: مقایسه تطبیقی خانه در محله مسلمانان، زرتشتیان و یهودیان کرمان.

۳. عزیزی، همان.

۴. خیرگزاری ایسنا به نقل از مدیر عامل بانک مسکن، دوشنبه ۱۷ شهریور ۱۳۹۳ - <http://www.isna.ir> - همچنین مطابق با «مطالعات بازنگاری طرح جامع مسکن سند راهبردی و چشم‌انداز کلان بخش مسکن در افق ۱۴۰۵» (صفحه ۳۷ جدول ۲۷) در صورتی که سهم مسکن در بودجه خانوار در سال ۱۳۹۱ برای ۱۰ دهک محاسبه شود به‌طور متوسط عدد ۳۴ درصد به دست می‌آید.



۴. الگوی تعیین تراکم و برنامه‌ریزی برای کاربری زمین

برای تعیین تراکم در یک منطقه یا یک ناحیه شهر از رویکردهای گوناگونی بهره‌برداری می‌شود. به‌عنوان نمونه، روش تعیین تراکم در رویکرد برنامه‌ای، با مطالعه تفصیلی و سیستماتیک (و نه مطالعه تصادفی و اجمالی) مسائل محیطی (محدودیت‌ها، امکانات، نقاط قوت و ضعف و نیازها) آغاز می‌شود. در این رویکرد، اجزای مسئله یعنی بخش‌های محیط نظیر محیط طبیعی، ساخت‌وسازها، فعالیت‌های اقتصادی و... تحت بررسی قرار گرفته و حدود تراکم قابل قبول از دیدگاه هر یک از بخش‌ها محاسبه می‌گردد. آنگاه طی یک فرآیند حدود تراکم قابل قبول از دیدگاه بخش‌های مختلف بررسی و سپس تصمیم‌گیری می‌شود.

جهت حصول اهداف در برنامه‌ریزی کاربری زمین، از مجموعه مقرراتی موسوم به «آیین‌نامه منطقه‌بندی»^۲ استفاده می‌گردد. طبق قانونی که در دهه ۱۹۲۰ به‌عنوان قانون «الگوی آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی» در ایالات متحده تدوین گردید، «نقشه»^۳ و «متن»^۴ به‌عنوان دو عنصر تشکیل‌دهنده آن معرفی شدند. عنصر «متن» می‌بایست منطقه‌ها^۵ را از نظر کاربری‌های «مجاز» و «مشروط» طبقه‌بندی کند و عنصر «نقشه» می‌بایست «موقعیت محلی و حدود، هر یک از زون‌ها» را نشان دهد. «امروزه بیشتر آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی چهار مقوله اساسی مقررات را پوشش می‌دهند. «تراکم، کاربری، ارتفاع و حجم»^۶. مجموعه این مباحث چهارگانه از طریق ابزارهایی موسوم به «روش‌های کنترل تراکم»^{۷،۸} و یا به‌طور مشخص‌تر توسط «روش شدت استفاده از زمین» (LUI)^{۹،۱۰} هدایت شده و تحت همین سرفصل‌ها در ادبیات شهرسازی مورد بحث قرار می‌گیرند.

شایان ذکر است که در سیستم LUI^{۱۱} در کنار ضریب سطح زیربنا^{۱۲} (F.A.R)، مجموعه‌ای از

۱. مطابق با آمار مرکز آمار ایران در زمستان ۱۳۹۲: در تهران متوسط قیمت زمین ۴۲۴۶۹۰۰ تومان و متوسط قیمت فروش هر مترمربع زیربنای مسکونی معامله شده از طریق بنگاه‌های معاملات ملکی در شهر تهران ۳۶۵۸۷۰۰ تومان بوده است. <http://www.amar.org.ir> با در نظر گرفتن قیمت ساخت هر مترمربع ۹۰۰,۰۰۰ تومان برای یک واحد مسکونی که ۸۵ مترمربع مساحت داشته باشد و در مجتمع ۱۰ واحدی در زمینی به مساحت حدود ۲۸۵ مترمربع واقع شده باشد برای یک واحد قیمت ساخت ۷۶,۵۰۰,۰۰۰ تومان و سهم قیمت زمین آن ۱۰۴,۲۷۲,۹۵۰ تومان می‌شود در نتیجه حدود ۶۰ درصد از قیمت خانه به هزینه زمین تعلق می‌گیرد.

2. Zoning Ordinance

3. Map

4. Text

5. Zones

6. Ibid, P. 250

7. Density Control Techniques

8. ULI (1978) Residential Development Handbook. PP. 153-147.

9. LUI Method

10. Chiara et al. (1995), Time Saver... PP. 30-35.

11. Land Use Intensity

12. Floor Area Ratio

متغیرهای دیگر نظیر «ضریب فضای باز»، «ضریب فضای باز مفید»، «ضریب فضای تفریحی»، «ضریب پارکینگ»، و... نیز به‌طور یکپارچه جهت کنترل تراکم و همچنین برای کنترل کیفیت محیطی در طراحی نواحی مسکونی به کار گرفته می‌شوند. استفاده از چنین سیستم‌های جامعی در کشورهای مختلف نه تنها به ارزیابی و کنترل بهتر وضعیت در آن کشورها کمک می‌کند. بلکه امکان مقایسه سهل‌تر مباحث و مسائل تراکم جمعیتی در مقیاس بین‌المللی، را نیز فراهم می‌آورد.^۱ با بکارگیری این ضرایب، ظرفیت و قابلیت یک کاربری برای تراکم‌پذیری یا تغییر کاربری محاسبه شده و نیاز مالی شهرداری ملاک و مبنای این کار قرار نمی‌گیرد. تغییر کاربری‌های زیادی که تحت عنوان کاربری تجاری، مسکونی، اداری و... جهت درآمدزایی برای شهرداری‌ها به‌خصوص در شهرهای تاریخی و فرهنگی صورت می‌گیرد نقش و فرهنگ بازارهای سنتی را که در مقیاس بین‌المللی فعالیت داشته‌اند حذف و الگوی مغازه‌هایی با کارکرد محلی حاشیه خیابان را رواج داده است.

۵. تراکم جمعیتی و ساختمانی در شهرهای ایران

شهرهای ایران را می‌توان برحسب ملاک‌های متفاوت دسته‌بندی کرد. در رابطه با بُعد تراکم جمعیتی، شهرهای کنونی را می‌توان از نظر ابعاد ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی به سه گروه عمده تقسیم کرد: **گروه اول** - شهرهای قدیمی و با سابقه فرهنگی دیرین و قواعد اجتماعی مشخص که به تدریج و یا متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی رشد سریعی یافته‌اند، مثل تهران، تبریز، مشهد، اصفهان، شیراز و...

گروه دوم - شهرهایی که دارای سابقه زیادی هستند، ولی رشد همزمان سایر شهرها را پیدا نکرده‌اند و گسترش ابعاد کمی اینگونه شهرها نیز به علت پذیرش مهاجران مناطق اطراف بوده است.

گروه سوم - شهرهایی هستند که بنا به ملاحظات سیاسی و آماری و برای برخورداری از بودجه‌ای که دولت به شهرها تخصیص می‌دهد تبدیل به شهر شده‌اند، بدون اینکه تغییرات اجتماعی متناسب با محیط‌های شهری را در خود داشته باشند. این شهرها به لحاظ منابع تأمین معیشت، مورفولوژی و ماهیت روابط اجتماعی هنوز تحت تأثیر فضاها و شرایط روستایی‌اند.

موضوع تراکم در هر گروه از این شهرها دارای تفاوت‌های اساسی است، این تفاوت‌ها، چه از لحاظ روندی که پیموده است و چه از نظر شرایطی که مسیر تداوم آن را تعیین می‌کند موضوعیت پیدا می‌کند.^۲

۱. عزیزی، همان.

۲. عزیزی، همان.



۱-۵. تراکم فروشی از منظر مخاطرات فرهنگی و اجتماعی^۱

«طرح موضوع فروش تراکم عمدتاً به سال‌های ۱۳۶۹ و پس از آن باز می‌گردد و در ارتباط تنگاتنگی با رویکرد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن دوره قرار دارد. مخالفت‌ها با مسئله فروش تراکم - فارغ از مباحث قانونی آن - عمدتاً با مباحث حقوق همسایه در اسلام مرتبط است. از این منظر، شاید بتوان بحث اشراف را فرهنگی‌ترین حاشیه بحث تراکم‌فروشی به شمار آورد.

علیرغم اهمیت موضوع و چالش‌برانگیز بودن بحث اشراف - به دلیل ارتباط وسیع آن با بحث حراست از حریم خانواده که در فرهنگ ایرانی - اسلامی جایگاه قابل تأملی دارد، مخالفت‌های فرهنگی با بحث تراکم‌فروشی بی‌نتیجه مانده است.^۲

امروزه تأکید بر بحث اشراف در کلانشهرها، ظرفیت لازم جهت تأثیرگذاری و حساس نمودن مردم و سیاستگذاران - نسبت به مسئله تراکم‌فروشی - را از دست داده است، چرا که امروزه بحث درباره اشراف مانند گذشته اهمیت فرهنگی ندارد. این امر می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد که از جمله آنها می‌توان به مسئله تغییر کارکرد «حیاط» در زندگی خانواده‌های شهری اشاره نمود.

در سال‌های نه چندان دور، حیاط با تلطیف هوا به واسطه وجود حوض آب و باغچه، شستن فرش و لباس، بازی کودکان به‌ویژه دختران، معاشرت زنان همسایه و انجام فعالیت‌های مشارکت‌جویانه، حمل پخت‌وپز و تهیه محصولات غذایی و... از نقش بی‌بدیلی در معماری و زندگی انسان ایرانی به‌شمار می‌رفت؛ در حالی که امروزه چنین کارکردهایی تا حدود زیادی در بسیاری از محلات کلانشهرها به فراموشی سپرده شده است و تنها به‌عنوان نوعی یادمان و خاطره مورد توجه قرار می‌گیرد.^۳ ساخت تک‌بناهای بلندمرتبه مشرف بر خانه‌ها در شهرهای تاریخی یا تفریحی با تراکم جمعیتی کم و یا روستاها همانند شهر گل محمدی «قمصر» (در کاشان) یا علی‌آباد کتول در استان گلستان و... نگرانی جدی از رسوخ این رویه در سایر شهرها و روستاهای کشور را به‌وجود آورده است.

در شرایط جاری، کارکردهای اقتصادی و فراغتی حیاط که در هاله‌ای از صله رحم، مشارکت تعاون‌مدار، اطلاع از همسایه و... پیچیده شده بود با اجرای تراکم‌فروشی و انبوه‌سازی رو به زوال رفته است. با این تفاسیر، حذف حیاط خصوصی از خانه‌ها، کاهش نقش خانه به‌عنوان مأمن خانواده، حضور کمتر خانواده در کنار یکدیگر و در فضای دنج حیاط و بروز رفتارهایی که در خارج از فضای خصوصی خانه پسنده نمی‌باشد، موجب تغییر نقش و ماهیت زندگی انسان ایرانی می‌شود.

اگرچه تغییر و تحولات پیشگفته سبب کم‌رنگ شدن بحث «اشراف» شده است، اما پیامدهای آن قابلیت مطالعه و بررسی‌های بسیاری دارد. افزایش هزینه‌های خانوار در تأمین مخارج خدماتی که دچار

۱. این قسمت از گزارش توسط معاونت فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده است.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: کلاسانی، سیدمحمد، «حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵، سال ۱۹.

۳. در گذشته کارکردهای بسیار محدودتری از همین جنس برای پشت بام نیز متصور بود که امروزه در کلانشهرها کمتر یافت می‌شود؛ از جمله خوابیدن بر پشت بام و استفاده از خنکی شب و نور مهتاب.

برون‌سپاری شده است (نظیر انتقال شست‌وشوی فرش و خودرو به قالیشویی و کارواش، انتقال برگزاری برخی مراسم‌های خصوصی و عمومی به سالن‌های پذیرایی، ...)، تضعیف صله رحم، کاهش روح همکاری و تعاون، کاهش فضای فراغتی کودکان و زنان که سبب فقر حرکتی ایشان شده است و... از آشکارترین پیامدهای رویکرد مذکور است.

البته در سال‌های اخیر تلاش‌هایی از سوی شهرداری‌ها برای اجرای فعالیت‌هایی از این دست صورت گرفته است، اما تعداد و مشخصات شرکت‌کنندگان در برنامه‌هایی نظیر شرکت در مسابقه آشپزی محله، آموزش نگهداری گیاهان آپارتمانی، نصب لوازم ورزشی در پارک‌ها و... نشان می‌دهد که علیرغم هزینه‌های قابل توجه اولاً نتایج، کمتر از سطح مورد نیاز است. ثانیاً مشخص نیست برنامه‌های مذکور تا چه اندازه با فرهنگ و باورهای بومی همخوانی و قرابت دارد. ثالثاً انجام فعالیت‌های مذکور در بستر خانواده و محله (هویت جمعی مبتنی بر عواطف متقابل و تعلقات محیطی) به کلی با انجام همان امور در بستری فردگرایانه و رسمی (هویت فردی مبتنی بر روابط بوروکراتیک شهروند و شهرداری) متفاوت است. هرچند ضرورت دارد تا پارک‌های موجود در نسبتی متناسب به ورزش و پیاده‌روی زنان و مردان اختصاص یابد.

در بعد اجتماعی، تراکم‌فروشی سبب تبدیل مسکن از «محصولی در جهت رفع نیاز» به «کالایی در جهت عرضه به بازار» شده است. می‌توان تصور کرد شخصی دارای یک منزل دو طبقه بوده چنانچه منزل او قدیمی و نیازمند به مرمت باشد از طریق تعمیرات، و چنانچه غیرقابل سکونت باشد، از طریق تخریب و بازسازی، مسئله را رفع می‌نمود، اما هنگامی که عده‌ای تحت عنوان بساز و بفروش با تخریب همان منزل بتوانند به سود کلانی دست پیدا نمایند سلسله وقایع جدیدی به وقوع خواهد پیوست که ضرورتاً در جهت ایجاد خانه و محلات متناسب با فرهنگ ایرانی و اسلامی پیش نخواهد رفت.

۲-۵. تراکم‌فروشی و آسیب‌های ساختار اداری کشور

تبدیل نهاد شهرداری از جایگاه حراست از حقوق شهروندان به جایگاه صدور مجوز ساخت‌وسازهای پرسود، تهدیدات بسیاری را به دنبال دارد. این مسئله هنگامی مضاعف می‌شود که امکان دور زدن قانون یا تبدیل تخلف و جرم - که در ادبیات حقوقی مساوی تزییع حقوق و منافع اجتماعی است - به جریمه و پرداخت نقدی به‌صراحت پیش‌بینی و تضمین شده باشد. چنین فرآیندی، امکان دریافت و پرداخت رشوه را - در فرهنگ سازمانی - تسریع و تشویق می‌نماید. میزان رضایتمندی پایین مردم از شهرداری و تمایل بالای مردم به ساخت‌وساز، صحت و سقم معادله فوق (یعنی نارضایتی از پرداخت رشوه و مقرون به‌صرفه



بودن آن به دلیل سودآوری بالای ساخت و ساز) را بیان می‌سازد. گسترش نارضایتی اجتماعی، عادی شدن تخلف و تضييع حقوق ديگران، بدبینی به ساختار اداری کشور و... از نتایج مستقیم و غیرمستقیم چنین فرآیندی به شمار می‌رود.

از سوی دیگر، تلاش برای اثبات کارآمدی و کفایت نهادهای شهرداری و شورای شهر موجب پیدایش پدیده «مدیریت پرهزینه شهری» شده است. پدیده‌ای که به جای تلاش برای اصلاح نظام شهری با اولویت استفاده از ظرفیت‌های قانونگذاری با انجام اصلاحات جزئی علی‌رغم ضعف در ابعاد فرهنگی - اجتماعی در برخی از پروژه‌های شهری، ترجیح می‌دهد پروژه‌های چشم‌پُرکن عمرانی و جشنواره‌های مختلف فرهنگی و اجتماعی را به موازات یکدیگر به پیش ببرد. اگرچه ضعف‌ها و آسیب‌های این رویکرد در کوتاه‌مدت - برای همگان - آشکار نخواهد بود، اما در بلندمدت شهرداری را با سؤالات متعددی در خصوص ابعاد کیفی و کمی این فعالیت‌ها و به کانون مناقشات گروه‌ها و افراد ذی‌نفع مبدل خواهد ساخت.

متأسفانه، تبعات این رویه معیوب در شهرداری‌ها متوقف نشده و تدریجاً سایر دستگاه‌ها و نهادها نیز تلاش می‌کنند با ورود به این چرخه معیوب در گام نخست با هدف تأمین مسکن کارکنان خود و در گام بعد با هدف کسب سود، در بازار انبوه‌سازی مشارکت نمایند. بالاخص بروز فساد اداری و انجام کارهای متعارض با وظایف قانونی در دستگاه‌ها و نهادهای انقلابی، نظامی و بانک‌ها بیشترین تأثیر را در تخریب فرهنگ عمومی و فرهنگ کار و تولید به دنبال خواهد داشت.

۶. موضوع خودکفایی شهرداری‌ها و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری

در حوزه ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری، بررسی روند تراکم‌فروشی در شهرها از دو بُعد قابل بررسی است:

الف) بُعد چرایی صدور مجوزی که با فرهنگ ایرانی - اسلامی مغایرت داشته و تأیید شرعی یا قانونی بودن آن توسط فقها یا حقوقدان‌ها احراز نشده است.

ب) بُعد صلاحیت مرجع صدور آن و شرایطی که شورای عالی شهرسازی و معماری را به سمت صدور چنین مجوزی کشانده است.

در سه دهه گذشته، بخش مهمی از مصوبات و ضوابط شورای عالی شهرسازی و معماری در جهت کمک به درآمدزایی شهرداری‌ها تنظیم شده است، فارغ از ورود به مباحث مرتبط، با اینکه اینگونه مصوبات در مواردی با یکدیگر و با قوانین فرادستی مغایرت پیدا کرده‌اند یا خیر. در کنار این وضعیت به علت اینکه در زمان فرآیند تصویب ضوابط و مقررات مذکور در ساختار شورای

عالی شهرسازی و معماری مرجع مشخصی برای انطباق مصوبات این شورا با شرع مقدس اسلام و با قوانین مرجع خودشان تعریف نشده است،^۱ این امکان را ایجاد نموده تا تصمیمات سیاسی و مقطعی با جنبه‌های غیرفنی و کارشناسی در یکی از مهمترین نهادهای سیاستگذاری علمی در موضوع شهرسازی و معماری کشور رسوخ و تأثیرات مخربی را بر این تشکیلات و همچنین بر ساختار کالبدی و نوع ساخت‌وسازها و بر اجتماع برجای بگذارد. یکی از دلایلی که شهرداری‌ها را به سمت تقاضا برای دریافت مجوز فروش تراکم از شورای عالی شهرسازی و معماری کشانده، موضوع ضرورت خودکفایی شهرداری‌ها براساس تکلیف قانون بودجه سال ۱۳۶۲ می‌باشد.

تا پیش از سال ۱۳۶۲ بخش عمده درآمد شهرداری‌ها با تکیه بر کمک‌های دولتی بود. اما در بند «ب» تبصره «۵۲» قانون بودجه سال ۱۳۶۲ که در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ مصوب شد، چنین آمده است: «دولت موظف است حداکثر ظرف شش ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی سه‌ساله به خودکفایی کامل برسند». با این بند از بودجه، شهرداری‌ها بدون اتخاذ منابع جایگزینی و تمهیدات بایسته به‌طور ضمنی رها شده و خودکفا شناخته شدند و تقریباً بخش عمده‌ای از کمک‌های مالی که از دولت دریافت می‌نمودند کاهش یافته یا حذف گردید. دولت نیز موظف شد لایحه درآمد پایدار شهرداری‌ها را طی شش ماه به مجلس تقدیم کند که پس از ۳۰ سال ارائه این لایحه مغفول مانده است.^۲ در این میان موضوع کمیت و کیفیت نظارت دولت بر عملکرد شهرداری‌ها به‌خصوص شهرداری پایتخت در موضوع حسابرسی مالی و حسابرسی عملکرد که بر حوزه‌های اقتصادی تا فرهنگی و اجتماعی کشور تأثیر عمیقی گذاشته چالش و مشکل مهم دیگری است که در گزارشی مجزا باید به آن پرداخته شود.

با توجه به نیاز شهرداری‌ها به منابع درآمدی، برای انجام وظایف و تکالیف محوله از جمله حقوق پرسنل تا بسیاری از خدمات زیباسازی و پاکسازی خیابان و معابر که بر عهده آنها گذاشته شده است، شهرداری‌ها جهت جبران کسری بودجه گرایش خاصی به درآمد حاصل از تخصیص سهم حاصل از تغییر کاربری‌ها به‌خصوص تغییر کاربری باغات به کاربری تجاری و مسکونی، عوارض مکتسب از املاکی که خارج از محدوده و حریم شهر بوده و داخل حریم

۱. هرچند پس از تصویب مصوبات از جهت انطباق با شرع و قانون می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت نمود تا دیوان عدالت اداری مطابق با شرع بودن مصوبه را از شورای نگهبان استعلام نموده و در موضوع انطباق با قوانین خود دیوان اعلام‌نظر نماید، ولی این امر در برخی از مواقع زمانبر بوده همچنین باید فرد مشخصی شاکی باشد.

۲. می‌توان پیش‌بینی نمود یکی از دلایلی که هنوز دولت موفق به ارائه لایحه مذکور نشده ناشی از ضعف و کمبود کار پژوهشی در این حوزه است. زیرا تا زمانی که با بررسی شرایط فعلی و چشم‌انداز آینده مطالعات تطبیقی جهت موضوع مابین ایران و سایر کشورها انجام نشود امکان تهیه لایحه‌ای جامع وجود ندارد.



شهر می‌شوند و درآمد حاصل از فروش تراکم ساختمان و تخلفات ساختمانی پیدا کرده‌اند. در صورتی که اصولاً شهرداری‌ها موظف به حفاظت، مراقبت و کنترل چنین مواردی می‌باشند.

۶-۱. انتظام شهر در تعامل شهرداری‌ها با شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص تصویب طرح‌های توسعه و عمران در مقیاس‌های ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی که در مصوبه ۱۳۷۸/۸/۱ تعیین شده است، به شرح ذیل می‌باشد:

«شورای عالی شهرسازی و معماری ایران علاوه بر وظیفه اظهارنظر درباره لوایح و آیین‌نامه‌های شهرسازی، عهده‌دار تصویب طرح‌های توسعه و عمران در مقیاس‌های ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی و بررسی و تصویب ضوابط و مقررات شهرسازی است که به‌خصوص در بند «۴» ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی مذکور تصریح شده است.^۱ اینگونه ضوابط که با هدف فراهم شدن موازین اجرایی و قانونی توسعه موزون و هماهنگ کالبدی کشور تهیه می‌شوند، با توجه به دامنه شمول (شهر، ناحیه، منطقه و کشور) و تأثیرگذاری وسیع آنها بر توسعه و عمران کشور، یکی از پایه‌های اصلی نظام طرح‌ریزی و کنترل توسعه کالبدی کشور می‌باشند».

با توجه به اهمیت موضوع تغییرات طرح جامع و تغییرات طرح تفصیلی، در موادی چون بند «۳» ماده «۲» قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری «بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی» به عهده شورای عالی بوده و مرجع بررسی و تصویب تغییرات نقشه‌های تفصیلی در ماده (۵) این قانون مشخص شده است. تا سال ۱۳۶۵ که کمیسیون ماده (۵) برای شهر تهران تعریف شد، برای همه شهرهای کشور رویه‌ای ثابت وجود داشته است. از این منظر، شهرداری‌ها بازوی اجرایی شورای عالی شهرسازی و معماری محسوب می‌شوند، زیرا براساس مواردی چون ماده (۷) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران «شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق مفاد ماده (۲) می‌باشند».^۲ از موارد مهمی که حفظ و مراقبت از آنها توسط شهرداری در قوانین و ضوابط و مقررات مورد تأکید قرار گرفته و انجام آنها تنها پس از همکاری شهرداری ممکن می‌شود می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. در ماده (۱) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ چنین آمده: برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به‌منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم همچنین به‌منظور اعتدالی هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس می‌شود.

ماده (۲) وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌شرح زیر است:

۱. بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت وزیران،
 ۲. اظهارنظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری که شامل منطقه‌بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی، اداری، مسکونی و تأسیسات عمومی شهر می‌باشد،
 ۳. بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی،
 ۴. تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی.
۲. در این ماده وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شرح داده شده است.

۲-۶. نقش قانونی شهرداری در کنترل و نظارت بر محدثات داخل محدوده شهر

مطابق با ماده (۱) «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک» مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۴، جایگاه مهم شهرداری‌ها در انتظام فضای شهری به شرح ذیل تکلیف شده است:

«... شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند.»

مطابق با ماده (۲) این قانون، «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به‌استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنا می‌باشند)، به عهده شهرداری مربوط می‌باشد، هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد.»

۳-۶. نقش قانونی شهرداری در جلوگیری از تغییر کاربری باغات داخل و خارج شهر

مطابق با ماده (۶) مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها؛

«تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات دارای کاربری کشاورزی و باغداری در طرح‌های مصوب شهری و تبدیل جنگل‌ها به کاربری‌های شهری ممنوع است.»

همچنین مطابق با تبصره «۳» ماده (۴) آیین‌نامه «اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۳) تکالیفی برای شهرداری‌ها، اتخاذ شده است تا نسبت به حفظ کاربری باغ‌ها و اراضی شهری اقدامات لازم را به‌عمل آورند، مصوبه مذکور به شرح ذیل ارائه می‌شود:

«در صورت اهمال در نگهداری درختان مشمول قانون، شهرداری موظف است با اخذ مجوز از دادستان، رأساً نسبت به آبیاری و نگهداری آنها اقدام و هزینه‌های متعلقه را با پانزده درصد (۱۵٪) اضافی به‌عنوان کارمزد از مالک دریافت نمایند. در صورت اعلام مالک مبنی بر عدم توانایی در نگهداری درختان شهرداری مجاز است در خصوص حفظ و نگهداری درختان به مالک مساعدت نموده و تنها هزینه‌های مترتبه را از وی دریافت نماید. در صورت استنکاف مالک یا متصدی از پرداخت هزینه‌های فوق‌الذکر، اداره اجرای احکام ثبت محل، با دستور دادستان مکلف است نسبت به وصول و واريز آن به حساب شهرداری طبق اجرای اسناد لازم‌الاجرا اقدام نماید.»

مطابق با ماده (۶)؛ «در صورتی که شخص یا اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی موجبات اتلاف و امحای درختان موضوع قانون را فراهم آورند شهرداری در اجرای ماده (۳) این آیین‌نامه موظف است نسبت به تعقیب جزایی و اخذ



جریمه از طریق مراجع قضایی و پیگیری جبران خسارت وارده اقدام نماید. مأمورین شهرداری که در اجرای ماده (۵) این قانون از انجام این وظیفه تعلل نموده و به موقع اقدام نکنند متخلف شناخته شده و مورد تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت».

همچنین مطابق با ماده (۱۰)؛ «در اجرای مواد (۱) و (۷) قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و اصلاحیه‌های آن شهرداری موظف است شناسنامه باغات مشمول این قانون را به همراه مشخصات ذیل تهیه کرده و به روز نگهداری نماید».

الف) شماره پلاک ثبتی یا شماره نوسازی پلاک مشمول،

ب) مساحت ملک،

ج) نشانی دقیق محل شامل: شهر، منطقه، ناحیه، خیابان، کوچه، شماره، نام مالک، یا ذینفع،

د) تعداد و مشخصات هر یک از درختان مشمول قانون به تفکیک نوع مثمر و غیرمثمر،

ه) نام، مشخصات، سمت و امضای مأمور تنظیم‌کننده اطلاعات شناسنامه که به‌عنوان ضابط دادگستری شناخته می‌شود.

تبصره «۱» - شهرداری موظف است پس از شناسایی، باغ‌های واقع در محدوده و حریم شهر آنها را روی نقشه و

سامانه‌های مربوطه (GIS و...) مشخص و اعلام نماید. این باغ به هیچ‌وجه، حتی در صورت قطع تمام درختان، بدون اخذ مجوزهای قانونی از عنوان باغ خارج نخواهند شد».

مطابق با ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۰؛ «به‌منظور حفظ کاربری اراضی

زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد».

مطابق با ماده (۳) قانون مذکور؛ «مالکین یا متصرفین اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که غیرمجاز اراضی

زراعی و باغ‌ها را تغییر کاربری دهند علاوه بر الزام به پرداخت عوارض موضوع ماده (۲) به پرداخت جزای نقدی تا سه

برابر بهای اراضی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید محکوم خواهند شد در صورت تکرار جرم علاوه بر مجازات

مذکور به حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد وزارت کشاورزی موظف است پرونده‌های متخلفین از این

قانون را به مراجع قضایی ارسال تا مراجع مذکور دستور توقیف عملیات مربوط به موارد مذکور در این قانون را صادر و در

خارج از نوبت رسیدگی و براساس ضوابط مربوطه حکم قطعی صادر نمایند».

بنابراین لازم است تا مجمع نمایندگان هر استان، انجام پژوهش‌هایی را مطالبه و پیگیری نمایند

که در آن تعداد پرونده‌هایی که در موضوع این قانون و آیین‌نامه‌های مرتبط، توسط وزارت جهاد

کشاورزی به دادگاه‌ها ارسال شده به همراه آنچه که ارسال نشده، پیگیری شود تا از این طریق روشن

شود اگر جدیتی در اجرای قانون بود آیا می‌توانست این تعداد تغییر کاربری از باغات به مسکونی،

تجاری و اداری و... مقدور شود؟ در صورتی که بودجه پژوهشی مناسبی همانند آنچه در برنامه پنجم

توسعه تکلیف شده^۱ محقق شود^(۲) امکان آسیب‌شناسی وضع موجود و واکاوی دلایل اجرایی نشدن

چنین قوانینی قابل حصول می‌گردد.

۱. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) در راستای دستیابی ایران به جایگاه علمی در منطقه و تثبیت آن تا پایان برنامه پنجم، مواردی را ذکر نموده از جمله در بند «ه» ماده (۱۶) دولت را مکلف می‌نماید تا «به‌منظور افزایش سهم تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی به گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید که سهم پژوهش از تولید ناخالص داخلی، سالیانه به میزان نیم‌درصد (۰/۵٪) افزایش یافته و تا پایان برنامه به سه درصد (۰/۳٪) برسد».

۷. نقش شورای عالی شهرسازی و معماری در تراکم‌فروشی شهرداری‌ها

بلندمرتبه‌سازی در ایران از سال ۱۳۰۹ تا ۱۳۱۶ در ساختمان‌های اداری شروع و از آغاز دهه ۱۳۳۰ به مجتمع‌های مسکونی تسری یافت. از دهه ۱۳۴۰، این مجتمع‌ها جهت اقشار میان درآمد (نمونه شهرک اکباتان) و در دهه ۱۳۵۰ مجتمع‌های مسکونی لوکس جهت اقشار پردرآمد ساخته و موضوع تا پیروزی انقلاب اسلامی ادامه یافت. پس از انقلاب اسلامی و بعد از وقفه‌ای طولانی در دهه ۱۳۷۰ در پی جریان تراکم‌فروشی، الگوی جدیدی از مجتمع‌های مسکونی بلندمرتبه به وجود آمد؛ اما تفاوت قابل توجهی نسبت به مجتمع‌های دهه ۵۰ در آنها از نظر عدم رعایت اصول و معیارهای شهرسازی در برنامه‌ریزی و طراحی دیده می‌شود.^۱

مطالعات نشان می‌دهد، بلندمرتبه‌سازی که با سرعت و در اواخر قرن نوزدهم در آمریکا صورت گرفت و به سبک یا مکتب شیکاگو معروف گردید^۲ در ابتدا، عموماً در بناهای تجاری و اداری بوده نه در ابنیه مسکونی. در صورتی که در ایران و به خصوص در نیم قرن گذشته واحدهای مسکونی به شدت به سمت بلندمرتبه‌سازی سوق داده شده و بدون توجه به کیفیت آنها و الگوی رفتاری و فرهنگ استفاده‌کنندگان با تمرکز بر کمیت‌گرایی و سودپرستی اقتصادی، محیط شهرها دگرگون شده است. قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱) وظیفه تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی را به عهده این شورا قرار داده است. نگاهی گذرا بر مفاد دو مصوبه مهم این شورا که در جهت درآمدزایی برای شهرداری‌ها بود و تأثیر مهمی بر شهرسازی و معماری تهران و به تبع آن بسیاری از شهرهای ایران گذاشته است، امکان ارزیابی میزان هماهنگی آنها با قوانین فرادستی را فراهم می‌نماید. از سوی دیگر برخی از رویکردهای این مصوبات دارای تناقض‌هایی است که این گزارش به آنها می‌پردازد.

۷-۱. مصوبات فروش تراکم و درآمدزایی برای شهرداری‌ها

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ با تصویب «ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی» موضوع فروش تراکم را به صورت جدی وارد حوزه سیاستگذاری امور شهری نمود^۳ و با این مصوبه، الگوی غیراصولی و غیرعقلایی، افزایش درآمد

۱. عزیزی، ۱۳۸۶.

۲. برای اطلاع بیشتر به کتاب «فضا، زمان و معماری» نوشته گیدنون و ترجمه دکتر مزینی مراجعه شود.

۳. یکی از دلایل تراکم‌فروشی را ایجاد کار و خروج از شرایط تورمی اعلام نموده‌اند. اما آیا می‌توان برای چنین خروجی به سیاست‌های ضد شهرسازی و معماری متوسل شد؟ و نسبت شرعی بودن و سازگار بودن یک سیاست با قواعد فقهی و حقوقی شریعت اسلامی توسط چه مرجعی اعلام می‌شود؟ و اینکه چه زمانی باید این سیاست‌ها بازبینی و به وضعیت منطقی برگشت داده شود، موضوعی است که جای دارد در گزارشی دیگر با پرداختن به دلایل عقلی و شرعی مورد بررسی قرار گیرد.



شهرداری‌ها با فروش تراکم جنبه قانونی به خود گرفت. این کار عملاً حق شکایت افراد جهت جلوگیری از تضييع حقوقشان که با بلندمرتبه‌سازی و با اشراف ابنیه همجوار بر خانه و حیاط خانه‌شان حادث شده بود را از آنها گرفت.^۱ گرچه در آنچه که مصوب شد اهدافی چون تأمین فضای باز و محیط زیست بهتر و همچنین به‌کارگیری شیوه‌های صنعتی نیز مطرح بودند، اما آنچه حاصل شد آلودگی بیشتر کلانشهرها و حذف خانه‌های دارای حیاط شهر تهران و سایر شهرهای ایران بود. به عبارت دیگر، به‌کارگیری شیوه‌های صنعتی نه تنها فراگیر نشد، بلکه در جهت سبک‌سازی ساختمان‌ها که اصولاً موضوع درستی است، از مصالحی استفاده می‌شود که وقتی در ضخامت کم (حدود ۵ سانتیمتر) در دیوارهای جداکننده دو واحد مجزا یا در سقف خانه‌ها به کار گرفته می‌شوند، ضمن تبادل صوت؛ موجبات مزاحمت برای همسایه‌ها را فراهم می‌نماید و زمینه اطلاع از حریم خصوصی آنها را موجب می‌شوند. همچنین به علت اجازه اشراف ساختمان بلندمرتبه مجاور که با فروش تراکم ایجاد شده است ضمن ایجاد رقابت در کسب ثروت از کوتاه‌ترین مسیر که با تصرف حریم بصری و منظر دیگران انجام می‌شود، عملاً صاحبان خانه‌های دارای حیاط، حقی در حفظ حریم و فضای خانه خود ندارند، در نتیجه تبعات اجتماعی ایجاد شهرهایی با خانه‌های بدون حیاط و واحدهای کوچک در این کشور اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.^۲

همانگونه که ذکر شد، پژوهشی که در آمریکا مابین ساختمان‌های کوتاه و بلندمرتبه انجام گرفت، نشان داد که در ساختمان‌های بلندمرتبه ناهنجاری‌ها و بروز جرم و جنایت حدود ۳۸ درصد بیشتر از ساختمان‌های کوتاه بوده است. به عبارتی با رویکرد بلندمرتبه‌سازی با توجه به آشنایی کمتر ساکنین با یکدیگر و از طرفی تداخل حوزه‌های خصوصی افراد که از فرهنگ‌های گوناگون در کنار یکدیگر ساکن شده‌اند، در کنار احساس مالکیت کمتر بر بنا و عدم میل به کنترل و حفاظت از محیط پیرامون ساختمان‌ها، خانوارها در معرض هزینه‌های مضاعف امنیتی و اجتماعی و افزایش جرم و جنایت و در نتیجه از هم پاشیدن بنیاد خانواده قرار می‌گیرند. در مصوبه ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ چنین آمده است:

«شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ به‌منظور نیل به اهداف:
- استفاده بیشتر و بهتر از سطح زمین در شهرها برای اسکان جمعیت.
- تأمین فضای باز و محیط زیست بهتر.
و در هماهنگی با مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۷/۱ شورای اقتصاد در خصوص تقلیل سطح زیربنای واحدهای مسکونی با تأکید بر خط‌مشی‌های کلی:
- تشویق بلندمرتبه‌سازی،

۱. در گزارشی دیگر لازم است تا به قسمتی از شکایت شهروندان و احکامی که توسط دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری در مواجهه با موضوع صادر شده، پرداخته شود.

۲. جا دارد در گزارشی مجزا تأثیر اجتماعی ایجاد خانه‌های کوچک بدون حیاط و آپارتمان‌های مشرف بر هم بررسی شود تا نسبت جرم و جنایت و میزان طلاق و از هم پاشیدن خانواده به‌عنوان بنیان اجتماع با معماری و شهرسازی غیرانسانی و اسلامی بهتر سنجیده شود.

- تطبیق الگوی تفکیک با مقتضیات بلندمرتبه‌سازی،
- تشویق به تجمیع قطعات در مناطق نوسازی،
- استفاده از ظرفیت‌های افزایش تراکم جمعیتی و ساختمانی،
- انبوه‌سازی و به‌کارگیری روش‌های صنعتی در ساختمان‌سازی.
- تصویب نمود که کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری موظفند طرح‌های تفصیلی و ضوابط و مقررات اجرایی آنها را در کلیه شهرهایی که طبق سرشماری ۱۳۶۵ بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت داشته‌اند با رعایت موارد زیر اصلاح نمایند.
۱. نظام شبکه ارتباطی و اساس طرح جامع حفظ گردد و چنانچه تغییرات اساسی باشد^۱ تصویب آن به عهده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد بود.
 ۲. تعیین مناطق مسکونی و مختلط مسکونی با تراکم بالا برای بلندمرتبه‌سازی و حداقل ۴ طبقه غیر از زیرزمین در اراضی ساخته نشده.
 ۳. تعیین مناطق مسکونی و مختلط مسکونی برای بلندمرتبه‌سازی تشویقی (حداقل ۴ طبقه غیر از زیرزمین) در مناطق نوسازی محلات فرسوده و قدیمی و قطعات کوچک ساخته نشده.^۲
 ۴. تعیین مناطق مسکونی ۱ یا ۲ خانواری با حداکثر ارتفاع ۲ طبقه غیر از زیرزمین.
 ۵. تعیین حداکثر سطح اشتغال در مناطق بلندمرتبه‌سازی.
 ۶. تعیین ضوابط تفکیک و تراکم ساختمانی در مناطق بلندمرتبه‌سازی با رعایت حداقل ۱۰۰۰ مترمربع مساحت و مقررات تشویقی افزایش تراکم در مقابل افزایش سطح قطعات و کاهش سطح اشغال.^۳
 ۷. تعیین ضوابط تفکیک و تراکم ساختمانی در مناطق ۱ و ۲ خانواری.
 ۸. تعیین ضوابط مربوط به فاصله ساختمان‌ها از معبر مجاور اضلاع زمین به‌منظور تأمین تهویه، نور و آفتاب کافی برحسب شرایط اقلیمی و جلوگیری از اشراق.
 ۹. تعیین ضوابط حداقل عرض زمین و تناسب لازم بین عرض و عمق.
 ۱۰. تعیین ضوابط مربوط به پارکینگ.
 ۱۱. اجرای این ضوابط و مقررات در شهرهایی که طبق سرشماری ۱۳۶۵ کمتر از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت داشته‌اند اجباری نمی‌باشد. پیشنهادات مربوط به اجرای این مصوبه در شهرهای مزبور پس از بررسی و پیشنهاد کمیسیون ماده (۵) که لازم است تا آخر خرداد ۱۳۷۰ به وزارت مسکن و شهرسازی ارسال گردد در شورای عالی مورد تصمیم‌گیری قرار خواهد گرفت و تا آن زمان هرگونه تغییری در ضوابط تفکیک و تراکم ساختمانی طرح‌های مصوب ممنوع است مگر با

۱. موضوع تغییرات اساسی و غیراساسی موضوع گزارش دیگری است که در مرحله تدوین قرار دارد.

۲. با توجه به اینکه ساختمان‌های بلندمرتبه در بافت مسکونی ساخته شده و امکان قرار دادن پله فرار در انتهای ساختمان یا اضلاع مجاور آن قرار نداشت در بسیاری از ابنیه مسکونی پله فرار تعبیه نشده است. برای برخی این شائبه ایجاد شده که تغییر استانداردها در خدمت شرایط جاری ساخت‌وساز قرار گرفته و این سؤال ایجاد شد که چگونه در ساخت‌وسازهای قبل از دهه ۶۰ گاهی در ساختمان‌های کمتر از ۱۰ طبقه (حتی ۶ طبقه) نیز پله فرار ساخته شده ولی در ساخت‌وساز بعد از دهه ۷۰ این پله‌ها در بسیاری از شهرها به ساختمان الحاق نشده است. آیا مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ایران با عنوان «حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق» راه‌های خروج از بنا و فرار از حریق و پلکانی که حداقل از یک طرف در ارتباط مستقیم با فضای آزاد باشد را برای ساختمان‌هایی که با پیلوت، شش طبقه به بالا است را ضروری ندیده؟ و آیا بخشی از «راه خروج» که لازم است به‌وسیله ساختار و تجهیزات مقاوم حریق، از سایر فضاهای ساختمان جدا و ایمن شده باشد و مستقیم به معبر منتهی شود، لازم نیست تا به پله فراری متصل باشد که در زمان آتش‌سوزی و دود گرفتن پله اصلی امکان تخلیه ساکنین را فراهم می‌نماید؟ آیا سیستم‌های هشداردهنده و اطفا‌ی حریق مطابق با استانداردهای جهانی در ابنیه مسکونی این دوره به‌طور کامل ساخته شده است؟ برخی از عبارات مبحث سوم به نحوی نگاشته شده که برای متخصصین این رشته نیز با ابهام زیادی همراه بوده و جای تفسیر حداقلی را باز نموده است. این سؤال از نویسندگان این مبحث وجود دارد که با شرایط فنی ساخت‌وساز کنونی آیا در آپارتمان‌های بلندمرتبه‌ای که در کلانشهرها ساخته می‌شود حذف پله فرار مجاز می‌باشد؟

۳. در موضوع افزایش تراکم در مقابل افزایش سطح قطعات و کاهش سطح اشغال هم‌اکنون بدون کاهش سطح اشتغال فقط افزایش تراکم انجام شده است.



تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری.

۱۲. افزایش تراکم متوسط جمعیتی شهر ناشی از افزایش تراکم ساختمانی حداکثر تا میزان ۲۵ درصد نسبت به طرح جامع تصویب شده بیشتر نباشد.

۱۳. گزارش توجیهی افزایش تراکم موضوع بند «۱۲»، مشتمل بر اثرات آن بر روی سرانه‌ها، توزیع فضاهای خدماتی و شبکه عبور و مرور و تأسیسات آب و برق که قبلاً در کمیسیون ماده (۵) با دعوت از نماینده وزارت نیرو و سازمان‌های برنامه و بودجه و محیط زیست مورد بررسی قرار گرفته است برای تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری ارسال گردد.

۱۴. هرگونه تغییرات دیگری در ضوابط و مقررات تفکیک و تراکم ساختمانی که منجر به افزایش تراکم جمعیتی شهر شود بدون تصویب شورای عالی شهرسازی ممنوع است.»

یکی دیگر از مصوبات مهم این شورا که در سال ۱۳۷۱ با عنوان «ضوابط و مقررات منطقه‌بندی مسکونی شهرها به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک‌واحدی در جهت حفظ حقوق همسایگی در واحدهای مسکونی (به‌لحاظ تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف)» تصویب شد، می‌توانست به نابسامانی‌ای که در مناطق مسکونی با ضابطه سال ۱۳۶۹ شروع شده بود سر و سامانی بدهد. شایان ذکر است که در بسیاری از کشورها با منطقه‌بندی شهر به ویلایی تا بلندمرتبه‌سازی امکان تعریف خدمات شهری در دوره زمانی مشخص فراهم شود و شهرداری اجازه تعرض به حقوق مالکانه افراد در منطقه مسکونی ویلایی و تبدیل به بلندمرتبه‌سازی را بدون هماهنگی با طرح‌های فرادستی و رضایت مالکین ندارد. اما در ایران، رعایت حقوق کامل مالکین، نیازمند بازنگری در عملکردهای مدیریت شهری می‌باشد. در این مرحله به مصوبه فوق‌الذکر پرداخته می‌شود.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۷۱/۲/۱۴، ضوابط و مقررات منطقه‌بندی مسکونی شهرها به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک‌واحدی را به شرح زیر تصویب نمود:

۱. سطوح مسکونی شهرها باید در طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی به یکی از صورت‌های مجتمع آپارتمانی، چند خانواری یا تک‌واحدی مشخص شود.

۲. در سطوحی که در هر شهر مربوط به ساخت تک‌واحدی است، واحدها دارای حیاط اختصاصی محصور بوده و اصولاً برای یک طبقه با زیرزمین طراحی می‌شود.

تبصره «۱» - استفاده از یک طبقه اضافی در سطوح تک‌واحدی به شرطی مجاز است که واحد مستقل مسکونی و غیر آن در ساختمان به وجود نیاید و در طراحی آن حقوق همسایگان (به‌لحاظ تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف) محفوظ و دفاع از حقوق مذکور پذیرفته می‌شود.

تبصره «۲» - حداقل مساحت تفکیکی در مناطق تک‌واحدی ۱۲۰ مترمربع است، کمتر از این مقدار باید به تصویب مراجع ذیربط برسد.

۳. در سطوح چند خانواری محوطه ساختمان اختصاصی نبوده و به صورت مشاع به کلیه واحدهای مسکونی آن ساختمان تعلق دارد تعداد طبقات ساختمان‌ها در این منطقه بین ۲ تا ۴ طبقه بوده و طراحی آنها حتی‌المقدور با رعایت حقوق همسایگان موضوع این مصوبه انجام خواهد شد. حداقل تفکیک اینگونه اراضی ۵۰۰ مترمربع است.

تبصره - در مورد زمین‌های تفکیک شده و به ثبت رسیده قبلی که مساحت آنها کمتر از ۵۰۰ مترمربع باشد طبق بند «۱-۲-۴» مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۶ شورای عالی عمل خواهد شد.

۴. در سطوح مربوط به مجتمع‌های آپارتمانی، محوطه ساختمان‌ها به صورت مشاع به کلیه واحدهای مسکونی تعلق

دارد. تعداد طبقات این ساختمان‌ها با رعایت تراکم مجاز و حقوق ساختمان‌های مجاور محدودیتی ندارد. طراحان این مجموعه‌ها باید گزارش امکان‌سنجی مربوط به تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف را به تأیید مراجع صدور پروانه ساختمان برسانند.

تبصره «۱» - در صورت اختلاف نظر در بین طراحان و مراجع صدور پروانه حسب مورد نظر مراجع تصویب طرح‌های تفصیلی و هادی ملاک عمل خواهد بود.

تبصره «۲» - ضوابط تفکیک زمین و احداث ساختمان در مجتمع‌های آپارتمانی باید طوری باشد که ضمن رعایت تراکم جمعیتی باعث تشویق کاهش سطح اشغال و استفاده از زمین‌های بزرگتر و تجمیع و عدم تفکیک باشد.

۵. ضوابط این مصوبه باید در کلیه طرح‌های آماده‌سازی زمین، شهرهای جدید و توسعه جدید شهرها عیناً به اجرا درآید و در طرح‌های مصوب قبلی آماده‌سازی، شهرهای جدید و توسعه جدید شهرها نیز اصلاحات لازم به عمل آمده به تصویب مراجع ذیربط برسد. در مورد بافت موجود شهرها در طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی در دست تهیه در صورتی که اجرای این ضوابط در همه شهر و یا بعضی از محلات غیرمقدور باشد، مراتب باید توسط تهیه‌کنندگان طرح همراه با دلایل کافی به مراجع تصویب طرح‌های مذکور گزارش گردد و از طریق دبیرخانه شورای عالی به اطلاع این شورا برسد.

۶. وزارت مسکن و شهرسازی موظف است ظرف مدت ۳ ماه تعاریف و جداول راهنما و دستورالعمل‌ها و الگوهای مناسب را ضمن آموزش لازم به طراحان و متصدیان اجرایی جهت اجرای این مصوبه تهیه و ابلاغ نماید.^۱

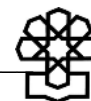
جدول ۱، به مواردی چون ضابطه فروش تراکم در سال ۱۳۶۹ (ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی) و همچنین به «ضوابط و مقررات منطقه‌بندی مسکونی شهرها به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک‌واحدی در جهت حفظ حقوق همسایگی در واحدهای مسکونی (به لحاظ تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف) که در سال ۱۳۷۱ مصوب شده اشاره می‌کند. گفتنی است که بند «۸» این مصوبه، به لزوم تدوین ضوابطی می‌پردازد که باعث جلوگیری از اشراف برج‌های مسکونی بر واحدهای همجوار می‌شود. ضوابطی که به علت تضاد ماهیتی بلندمرتبه‌سازی در بافتی که ابنیه آن با ارتفاع کم بوده امکان اجرایی شدن و تحقق ندارند هرچند که کوششی هم برای انجام آن دیده نشده است. عملاً آنچه با تابعیت از ضوابط فوق در شهرهای ایران صورت گرفته شامل موارد ذیل است:

۱. برج‌های مسکونی یا تجاری - اداری ساخته شده در مناطق نوساز یا دارای بافت فرسوده، ضمن تعرض به حریم تمامی خانه‌های اطراف، بر حیاط آنها (حداقل تا شعاع ۴۰۰ متری) اشراف کامل دارند.^۲ بانک‌ها جزء اولین بناهای بلند ساخته شده مشرف بر خانه‌های دارای حیاط یا تک‌واحدی در شهرهای ایران به خصوص شهرهایی با بافت تاریخی و فرهنگی می‌باشند.

۲. شهرها براساس مصوبه ۱۳۷۱/۲/۱۴ این شورا، به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک‌واحدی تقسیم شده و سپس در مراحل بعد، برای بخش‌هایی از شهر که دارای تراکم کم یا متوسط بودند، مجوز فروش تراکم صادر شده تا با فروش تراکم که به‌عنوان حقوق شهروندان تلقی می‌گردد،

۱. قسمتی از این موضوع پس از ۱۰ ماه تحت عنوان «دستورالعمل کنترل تراکم ساختمانی و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکونی (براساس حفظ سرانه فضای باز، تشویق بلندمرتبه‌سازی، کاهش سطح زیربنای مسکونی و عدم تفکیک)» در تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۴ مصوب شده است و عموماً نه در تهران و نه در شهرهای دیگر عملی نشده است.

۲. مطالعات میدانی نشان داد ساختمان‌های بلند تا شعاع حدود ۴۰۰ متر بر خانه‌های همجوار اشراف کامل دارند.



هزینه‌های شهرداری‌ها تأمین شود.

توضیح آنکه ضوابطی چون ضابطه منطقه‌بندی مسکونی شهرها با ضابطه فروش تراکم، در درون و ماهیت دارای تضاد بوده و امکان اجرای آنها وجود ندارد. همانند اجازه ساختن یک برج مسکونی در کنار خانه‌های دارای حیاط و سپس درخواست برای تدوین ضوابطی که جلوی اشراف را گرفته و حقوق همسایه رعایت نماید. آنچه در بسیاری از شهرهای پرجمعیت ایران در حال انجام شدن است، اتصال زنجیره‌ای ناهمگون از مجتمع‌های مسکونی به یکدیگر است که به علت عدم ساخت سایر کاربری‌های خدمات و نیازهای شهری، محیط آنها از استانداردهای شهرسازی و زیستی فاصله گرفته است و موجب مشکلات عدیده‌ای برای شهروندان شده و افزایش تعهدات بی‌پاسخ مدیریت‌های شهری و ملی را فراهم آورده است.

جدول ۱. ضوابط و مقررات معماری و شهرسازی زمینه‌ساز فروش تراکم

نتیجه کنونی مصوبه	خلاصه‌ای از مصوبه‌ای که متعرض حریم بصری و منظر خانه‌ها شده و هرگز ضوابطی جهت کنترل اشراف بر خانه‌های مجاور ارائه ننمود	ضوابط و مقررات معماری و شهرسازی معاصر
<p>- برج‌های زیادی با از بین بردن حریم خانه‌های همجوار ساخته شد.</p> <p>- ضابطه فاصله مناسب که از اشراف جلوگیری کند هنوز مصوب نشده.</p>	<p>ضرورت تعیین مناطق مسکونی و مختلط مسکونی برای بلندمرتبه‌سازی تشویقی (حداقل ۴ طبقه غیر از زیرزمین) در مناطق نوسازی محلات فرسوده و قدیمی.</p> <p>ضرورت تعیین ضوابط مربوط به فاصله ساختمان‌ها از معبر مجاور اضلاع زمین به منظور تأمین تهویه نور و آفتاب کافی برحسب شرایط اقلیمی و جلوگیری از اشراف.</p>	<p>۱. ضابطه فروش تراکم: (مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ شورای عالی معماری و شهرسازی ایران: با عنوان: «استفاده بیشتر و بهتر از سطح زمین در شهرها».</p>
<p>- در شهرها منطقه‌بندی صورت می‌گیرد پس از منطقه‌بندی در مناطق با تراکم کم مسکونی، با دادن مجوز توسط شهرداری‌ها در کنار خانه‌های حیاط‌دار بلندمرتبه‌سازی می‌شود.</p> <p>- عدم رعایت حقوق همسایگان در شهرهای شاخص شده با مجتمع‌های آپارتمانی با حداقل استانداردهای زیستی.</p>	<p>- سطوح مسکونی شهرها باید در طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی به یکی از صورت‌های مجتمع آپارتمانی، چند خانواری یا تک واحدی مشخص شود.</p> <p>(تبصره «۱» - استفاده از یک طبقه اضافی در سطوح تک‌واحدی به شرطی مجاز است که در طراحی آن حقوق همسایگان (به لحاظ تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف) محفوظ و دفاع از حقوق مذکور پذیرفته است.</p> <p>- در سطوح مربوط به مجتمع‌های آپارتمانی، طراحان این مجموعه‌ها باید گزارش امکان سنجی مربوط به تأمین نور، آفتاب و عدم اشراف را به تأیید مراجع صدور پروانه ساختمان برسانند.</p>	<p>۲. ضابطه منطقه‌بندی مسکونی شهرها: به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک‌واحدی در جهت حفظ حقوق همسایگی در واحدهای مسکونی (به لحاظ نور، آفتاب و عدم اشراف) مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۴ شورای عالی معماری و شهرسازی ایران).</p>

در دستورالعمل بند «۶» مصوبه ۱۳۷۱/۲/۱۴ شورای عالی معماری و شهرسازی ایران که ده ماه بعد در تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۴ و تحت عنوان «دستورالعمل کنترل تراکم ساختمانی و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکونی (براساس حفظ سرانه فضای باز، تشویق بلندمرتبه‌سازی، کاهش سطح زیربنای مسکونی و عدم تفکیک)» مصوب شده چنین آمده است:

۱. به منظور تأمین فضای باز کافی در ساختمان‌ها یا مجتمع‌های مسکونی لازم است در تهیه ضوابط و مقررات اجرایی کلیه طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی آتی یا در دست تهیه حداقل فضای باز، متناسب با تعداد طبقات یا واحدهای مسکونی به شرح زیر رعایت گردد:

جدول ۲. فضای باز لازم در واحدهای مسکونی جهت صدور پروانه ساختمانی، (جدول بند «۱»)

تعداد طبقات	حداقل تعداد واحد مسکونی	حداقل فضای باز به ازای هر واحد مسکونی
۲ طبقه	-	۶۰ مترمربع
۳ و ۴ طبقه	-	۵۵ مترمربع
۵ و ۶ طبقه	۲۴	۵۰ مترمربع
۷ و ۸ طبقه	۳۲	۴۵ مترمربع
۹ طبقه و بیشتر	۴۰	۴۰ مترمربع

مأخذ: همان.

تبصره «۱» - پارکینگ و معابر ماشین‌رو جزء فضای باز محسوب نمی‌شوند.

تبصره «۲» - رعایت این دستورالعمل در طرح تهران نیز الزامی است لکن چنانچه رعایت حداقل فضای باز در سطوحی از طرح مقدور نباشد، حداقل فضای باز در سطوح مزبور با رعایت ضوابط طرح جامع به تصویب کمیسیون ماده (۵) برسد.^۱

۲. از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل شهرداری‌ها موظفند هنگام صدور پروانه ساختمان، سطح فضای باز را مطابق جدول بند «۱» کنترل نمایند (جدول ۲) تا از حداقل‌های تعیین شده کمتر نباشد. در این صورت چنانچه رعایت حداقل فضای باز حتی با افزایش تعداد طبقات و کاهش سطح اشغال با تراکم ساختمانی طرح منافات داشته باشد، تراکم ساختمانی باید تا حد تطابق با حداقل فضای باز تقلیل پیدا کند.

تبصره - در مواردی که تقلیل تراکم در سطوح قابل توجهی از طرح مصوب قبلی ضرورت پیدا کند لازم است طرح‌های مربوطه پس از انجام مطالعات لازم و تجدیدنظر در تراکم و ضوابط ساختمانی با تصویب کمیسیون‌های ماده (۵) یا مرجع تصویب طرح‌های هادی حسب مورد اصلاح شوند.^۲

۱. در این قسمت از ضابطه با اینکه مشخص است ضوابط طرح جامع اجازه چنین تغییری نداده بود و در تغییر تراکم و سطح اشتغال لازم است تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری انجام شود و اجازه این همه دخل و تصرف در اساس طرح جامع وجود ندارد موضوع به کمیسیون ماده (۵) ارجاع داده شد.

۲. مطابق با ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری «تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد». لذا تصویب تغییر تراکم که جزء تغییرات اساسی است در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) نبوده و بایستی به تأیید شورای عالی می‌رسد. این سؤال مطرح می‌شود آیا شورای عالی می‌تواند اختیاراتی که طبق قانون به خودش واگذار شده را به کمیسیون ماده (۵) واگذار نماید؟



با توجه به مصوبه فوق، همان‌گونه که از ساختار کالبدی شهرها مشخص است چنین ضابطه‌ای عملاً اجرایی نشد، زیرا وقتی جهت‌گیری‌های افزایش ارتفاع بدون توجه به مخاطرات زیست‌محیطی و مصالح فرهنگی صورت گرفت، سطح اشغال نیز افزایش یافت. در بررسی موردی و مطالعات میدانی که در برخی نواحی شهری از جمله محدوده خیابان دلاوران در شهر تهران صورت گرفت، چنین مشاهده می‌شود که ساختمان‌ها با کاربری مسکونی، معمولاً به صورت ۴ طبقه یا ۵ طبقه روی پیلوت با یک طبقه پارکینگ در زیرزمین ساخته شده است و اکثر ساختمان‌ها در قطعات ۷×۳۰ (طول ۳۰ و عرض ۷ متر)، و چهار طبقه مسکونی می‌باشند. از این منظر می‌بایست برای هرکدام از این ساختمان‌ها (مطابق با جدول ۲)، حداقل ۲۰۰ مترمربع فضای حیاط بدون احتساب مسیر تردد ماشین برای ۸ واحد مسکونی وجود داشته باشد، ولی وقتی کل مساحت زمین ۲۱۰ مترمربع است، با ۶۰ درصد ساخت زمین فقط ۸۴ مترمربع برای حیاط باقی مانده که به‌عنوان محل عبور ماشین مورد استفاده قرار می‌گیرد، و یا با تجمیع دو قطعه، در این محله و رسیدن به ابعاد ۱۴×۶۰ (طول ۳۰ و عرض ۱۴ متر)، اجازه ساخت ده واحد داده شده است (البته این روند هنوز ادامه داشته و حتی پس از تأیید طرح جامع و تفصیلی مورد نظر شهرداری تهران مجدداً در برخی مناطق، تحت عنوان توافقی، طبقات دیگری به آن اضافه و آنچه بر فضای شهر تحمیل شده مجدداً تراکم‌فروشی می‌شود)، در صورتی که برای چنین ساختمانی می‌بایست حداقل ۵۰۰ متر فضای حیاط وجود داشته باشد. اما مشاهده می‌شود که مساحت کل زمین ۴۲۰ مترمربع بوده و حیاط که محل تردد ماشین به زیر زمین است حدود ۱۶۸ مترمربع است. به عبارتی، این ضوابط نه در تهران و نه در بسیاری از شهرها، از نظر مساحت فضای باز و از نظر اشراف، رعایت نشده است.

در بسیاری از پروژه‌های مسکن مهر که نسبت به مسکن استیجاری مساحت‌های مناسب‌تری به خود اختصاص داده‌اند، عدم توجه به فاصله مناسب و بلندمرتبه‌سازی بدون توجه به شرایط محیطی انجام شده است که این وضعیت همانند آنچه در حاشیه شهرهای کویری چون یزد، کاشان، کرمان و... اتفاق افتاده است و نشان از عدم رعایت مصوبه مذکور دارد، می‌باشد، زیرا در صورت رعایت این مصوبه برای هر واحد، حداقل حدود ۵۰ مترمربع فضای باز در نظر گرفته می‌شد و فاصله بلوک‌های مسکونی ساخته شده افزایش چشمگیری می‌یافت.

۸. حفظ اصالت اسلامی و ملی در ساخت‌وسازها

نیاز شهرداری‌های کشور به درآمدهای پایدار از یک طرف و از سوی دیگر، رواج تراکم‌فروشی، تعیین بها در ازای بسیاری از تخلقات ساختمانی، تخریب محیط زیست و باغات، بخشی از چالش‌هایی است که برنامه‌ریزی و اصلاح عملکرد جهت فائق آمدن بر آن ضرورت دارد. رعایت دقیق قوانین و عدم

تخطی از آن با ترفندهای شبه‌قانونی مهمترین توصیه‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی است که جهت استقرار بخشیدن به جو اسلامی در نشست منتخبان دومین دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا مورد تأکید ایشان قرار گرفته است. ایشان فرمودند: «مهمترین توصیه اینجانب اولاً مربوط به سیاست‌ها و برنامه‌های کاری شما و سپس درباره گزینش مدیریت شهر و روستا است. تسهیل زندگی مردم در کارهایی که به شهرداری‌ها مربوط است، برطرف کردن معضلات شهر و روستا، سالم‌سازی محیط زیست، حفظ اصالت اسلامی و ملی در ساخت‌وسازها، استقرار بخشیدن به جو اسلامی و فرهنگی سالم، پرداختن به نیازهای فوری‌تر در عین اهتمام به کارهای زیربنایی، اولویت دادن به مناطق مستضعف‌نشین، تأثیرناپذیری از نفوذ ثروتمندان و جاذبه ثروت، رعایت دقیق قوانین و عدم تخطی از آن با حیل‌های شبه‌قانونی، رعایت ویژه محرومان، آلوده نشدن به اسراف و هدر ندادن بیت‌المال با تجملات زائد و سفرها و مراسم غیرلازم و در یک کلمه رعایت تقوا و تدبیر و پشتکار و بهره‌گیری از دانش و تجربه، مواد عمده توصیه نخست اینجانب است» (۱۳۸۲/۲/۶).

در ادبیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، فروش تراکم مترادف با مصرف منابع تجدیدنپذیر و درآمدهای ناپایدار شناخته می‌شود و باید نسبت به اصلاح آن اقدام شود. مقام معظم رهبری در مورد کسب درآمدهایی که در بلندمدت عوارض منفی احتمالی به دنبال خواهد داشت فرموده‌اند: «حالا گفتید که دولت، بناست کمک کند؛ چه بهتر. اگر دولت می‌تواند کمک کند، بسیار بهتر است؛ اما چنانچه دولت کمک نمی‌کند، شما اگر از یک راه قانونی معقول بی‌ضرر - که نتایج سوئی نداشته باشد - درآمدی کسب کردید، بسیار هم خوب است. عوارض، چیزی است که باید مردم بدهند؛ اما اگر شما به قصد کسب درآمد، دست به کارهایی زدید که نمی‌توانید عوارض فرهنگی آن را از پیش، درست محاسبه کنید بسیار مضر است» (بیانات در مورخ ۱۳۷۹/۴/۲۷).

بنابراین تصویب قانونی جامع، صریح و غیرقابل خدشه می‌تواند به اصلاح مشکلات موجود کمک کند و نتیجتاً تلاش برای کاهش حضور مردم در شهرداری‌ها و استفاده از خدمات غیرحضور و دولت الکترونیک در کنار نظارت مداوم سبب کاهش فساد اداری و بالا رفتن رضایت اجتماعی خواهد بود.



نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به اینکه تراکم جمعیتی بر تراکم ساختمانی تأثیر می‌گذارد در کشورهای جهان براساس رعایت کامل معیارهای شهرسازی به همراه معیارهای زیست‌محیطی و آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی چهار مقوله «تراکم، کاربری، ارتفاع و حجم» به‌طور همزمان بررسی می‌شود. در این میان مجموعه‌ای از متغیرهای دیگر نظیر «ضریب فضای باز»، «ضریب فضای باز مفید»، «ضریب فضای تفریحی»،^(۳) «ضریب پارکینگ» و... لحاظ می‌گردد که به‌طور یکپارچه جهت کنترل تراکم و همچنین برای کنترل کیفیت محیطی در طراحی نواحی مسکونی به کار گرفته می‌شوند. با به‌کارگیری این ضرایب ظرفیت و قابلیت یک کاربری برای تراکم‌پذیری یا تغییر کاربری محاسبه شده و نیاز مالی شهرداری‌ها مبنای تراکم‌فروشی قرار نمی‌گیرد.

تراکم‌فروشی از یک‌سو موجب می‌شود که ارزش تراکم به قیمت ملک افزوده شود و ملک را در حد کالایی در خدمت بازار تنزل دهد و از سوی دیگر زمینه ملاحظات غیرقانونی و بروز فسادهای مرتبط را فراهم می‌کند و در حال حاضر این عمل به‌عنوان الگوی نادرست کسب درآمدهای ناپایدار برای شهرداری‌ها شده است. از این‌رو لازم است این روند خلاف اصول رایج شهرسازی و معماری پایان پذیرفته و دولت موظف شود تا پایان برنامه پنجم توسعه لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید که به موجب آن نظام پایدار مالی و درآمدی شهرداری‌های کشور برقرار گردد، به‌طوری که امکان حسابرسی کامل عملکرد و هزینه‌کرد شهرداری‌ها نیز فراهم شود.

در ساختمان‌های بلندمرتبه و مسکونی کنونی که نه براساس طرح جامع و تفصیلی شهر بلکه عموماً جهت کسب منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها ساخته می‌شوند علاوه بر ایجاد مخاطرات زیست‌محیطی و عدم فاصله مناسب که موجب تعارض آنها به حریم بصری و منظر یکدیگر می‌شود و با توجه به شرایط مشابه در کشورهایی که اقدام به بلندمرتبه‌سازی نموده‌اند، میزان وقوع جرم و جنایت و نارضایتی ساکنین از یکدیگر بالا می‌رود و این الگو مبنای مطلوبی برای خانه و همسایه که هسته اولیه شهرهای ایرانی را تشکیل می‌دهد نمی‌باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. در کتاب «تراکم در شهرسازی اصول و معیارها» برخی از اصطلاحات مورد استفاده در این گزارش چنین تعریف شده است:

تراکم ساختمانی FAR=Floor Area Ratio یا Construction Density در ادبیات شهرسازی متداول کشور، نسبت بین سطح زیربنای ساختمان به مساحت قطعه زمین را «تراکم ساختمانی» می‌گویند

$$\text{تراکم ساختمانی} = \frac{\text{مساحت کل زیربنای ساختمان (در تمام طبقات)}}{\text{مساحت قطعه زمین}}$$

دو مفهوم دیگر با تراکم ساختمانی مرتبطند که شدت استفاده از زمین، و به‌گونه‌ای فشرده‌گی جمعیت ساکن در سطح را می‌نمایانند و شامل ضریب اشغال و نسبت فضای باز می‌شوند.

$$\text{نسبت فضای باز} = \frac{\text{مساحت همکف}}{\text{مساحت قطعه زمین}} = \frac{\text{مساحت همکف} - \text{مساحت قطعه زمین}}{\text{مساحت قطعه زمین}}$$

سطح زیربنا (Floor Area) و «ضریب سطح زیربنا» (تراکم ساختمانی) (Floor Area Ratio)

«سطح زیربنا» عبارت است از مجموع سطح زیربنای مسکونی واقع در کلیه طبقات یک یا چند ساختمان که از سطح بیرونی دیوارهای خارجی محاسبه می‌شود و شامل پلکان‌ها، ورودی‌های سرپوشیده، بالکن‌ها و سطوحی از زیر طبقه همکف که برای سکونت یا دسترسی مسکونی می‌گردد. مواردی که در محاسبه سطح زیربنا وارد نمی‌شود: ۱. تراس، پاسیوها، حیاط خلوت‌ها و بالکن‌های روز، ۲. پارکینگ و سایبان وسایل، ۳. سطوح با استفاده مخصوص جهت استفاده مشترک ساکنان نظیر اتاق تفریحات و یا سالن گردهمایی، ۴. فضای مخصوص مستخدمان، ۵. فضای زیرزمینی که برای سکونت به کار برده نمی‌شود، ۶. هرگونه فضاهای تجاری و دیگر فعالیت‌های غیرمسکونی.

ضریب سطح زیربنا، (یا «تراکم ساختمانی») (FAR)، مضرب، یا تعداد دفعاتی از سطح زمین را که برابر سطح زیربنا می‌شود اندازه‌گیری می‌کند. به عبارت دیگر ضریب سطح زیربنا عبارت است از: حاصل تقسیم سطح زیربنا بر سطح زمین.

$$\text{ضریب سطح زیربنا} = \frac{\text{سطح زیربنا}}{\text{سطح زمین}}$$

فضای باز (OS) و ضریب فضای باز (OSR)^۲

فضای باز عبارت است از: مجموع سطح فضای باز غیرسرپوشیده به‌علاوه نیمی از سطح فضای باز سرپوشیده. ضریب فضای باز (OSR): مضرب یا تعداد دفعاتی از سطح زمین که با حداقل میزان قابل قبول فضای باز برای ساخت‌وساز یک ملک برابری کند را اندازه‌گیری می‌کند:

$$\text{ضریب فضای باز} = \frac{\text{سطح فضای باز}}{\text{سطح زمین}}$$

1. Open Spaca
2. Open Space Ratio



فضای باز مفید^۱ (LS) و ضریب فضای باز مفید^۲ (LSR)

• «فضای باز مفید» LS: عبارت است از سطح فضای بازی که مورد استفاده وسایط نقلیه نباشد. سطح مزبور شامل سطوح چمن، گیاهکاری، پیاده‌روها، تراس‌های مفروش، نشستگاه و سطح بخش غیرآسفالته حریم خیابان‌ها می‌شود. هیچ‌گونه سطحی که برای استفاده ترافیک اتومبیل‌ها و پارکینگ‌ها فرض شده باشد، نمی‌بایست در سطح فضای باز مفید منظور گردد.

• ضریب فضای باز مفید (COS): مضرب، یا تعداد دفعاتی از «سطح زمین» را که با «حداقل میزان قابل قبول فضای باز مفید» برای ساخت‌وساز یک ملک برابر باشد اندازه‌گیری می‌کند.

$$\text{ضریب فضای باز مفید} = \frac{\text{سطح فضای باز مفید}}{\text{سطح زمین}} = \text{ضریب فضای باز مفید} \times \text{سطح زمین}$$

فضای تفریحی^۳ (RS) و ضریب فضای تفریحی^۴ (RSR)

«فضای تفریحی» عبارت است از سطح فضای خارجی خصوصی یا همگانی که برای مقاصد تفریحی کلیه ساکنان آماده‌سازی شده باشد. سطوح قابل محاسبه در سطح فضای تفریحی سطوحی‌اند که لااقل ۲۰ فوت از دیوارهای طبقه همکف که دارای پنجره می‌باشند فاصله داشته باشند.

«ضریب فضای تفریحی» (RSR) مضرب، یا تعداد دفعاتی از «سطح زمین» را که با حداقل میزان قابل قبول فضای تفریحی برای ساخت‌وساز یک ملک برابری کند اندازه‌گیری می‌نماید:

$$\text{ضریب فضای تفریحی} = \frac{\text{سطح فضای تفریحی}}{\text{سطح زمین}} = \text{ضریب فضای تفریحی} \times \text{سطح زمین}$$

مقیاس شدت استفاده از زمین^۵

وجود یک مقیاس، یا ترازوی اندازه‌گیری برای هرگونه اندازه‌گیری لازم می‌باشد. برای اندازه‌گیری شدت استفاده از زمین (LUI) این مقیاس اندازه‌گیری در وهله نخست و مستقیماً براساس رابطه میان «سطح کل زیربنا» (FA) و «سطح کل زمین» (LA) بنا شده است.

1. Livability Space
2. Livability Space Ratio
3. Recreation Space
4. Recreation Space Ratio
5. Total Car Space

منابع و مأخذ

۱. دیوید وانگ، لیندا گروت. روش‌های تحقیق در معماری، مترجم علیرضا عینی‌فر، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
۲. سایت اطلاع‌رسانی شورای نگهبان: <http://www.shora-gc.ir>
۳. سایت خبرگزاری فارس: <http://www.farsnews.com>
۴. سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://rc.majlis.ir>
۵. عزیزی، محمد مهدی و محمدنژاد، صارم. بررسی تطبیقی دو الگوی مجتمع‌های مسکونی متعارف و بلندمرتبه، فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۳۳، ۱۳۸۶.
۶. عزیزی، محمد مهدی. تراکم در شهرسازی اصول و معیارهای تعیین تراکم شهری، ناشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
۷. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴).
۸. کاشانی، سید محمود، «حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵، سال ۱۳۹۱.
۹. گیدئون، زیگفريد. «فضا، زمان و معماری»، ترجمه دکتر مزینی، ناشر انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۶.
۱۰. مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، نشر: مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی و شهرسازی و معماری، ۱۳۹۰.
۱۱. معماریان، غلامحسین و همکاران. تأثیر فرهنگ دینی بر شکل‌گیری خانه: مقایسه تطبیقی خانه در محله مسلمانان، زرتشتیان و یهودیان کرمان: فصلنامه علمی و پژوهشی تحقیقات فرهنگی ایران، ۱۳۸۹.
۱۲. مقررات ملی ساختمان ایران مبحث سوم «حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق»، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت امور مسکن و ساختمان، ۱۳۸۸.
۱۳. مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن، سند راهبردی و چشم‌انداز کلان بخش مسکن در افق ۱۴۰۵، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۱۴۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تعیین تراکم ساختمانی و تراکم فروشی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه راه‌وشهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمجید هاشمی، محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

همکار: اسماعیل نوده فراهانی (دفتر مطالعات فرهنگی)

متقاضی: نبی‌اله احمدی (نماینده کازرون)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۱/۱۳