

تحلیلی بر سیاست ها و برنامه های ساماندهی تراکم شهری در ایران

دکتر رسول قربانی*

چکیده

تراکم از مشخصه های اصلی بافت های شهری است که همواره مورد توجه برنامه - ریزان شهری قرار داشته است. این مقوله در سال های اخیر به یکی از عمده ترین محورهای سیاست توسعه شهری در ایران تبدیل شده و در چارچوب طرح های مختلف شهرسازی مورد تأکید قرار گرفته است. با وجود این تأکید بر افزایش تراکم، بیشتر به بافت های مسکونی شهرهای بزرگ محدود گردیده و سیاست های اعمال شده به علت مسایل و مشکلات متعدد، کمتر توانسته اند در ساماندهی گسترش های لجام گسیخته و کم تراکم شهرها نقش مؤثری ایفا نمایند.

این مقاله با استفاده از روش تحلیل تاریخی، ریشه ها و ابعاد بهره گیری از ابزار تراکم در انتظام بخشی فضایی به شهرهای ایران را در برنامه ها و طرح های مختلف بررسی نموده و آثار و پیامدهای آنها را ارزیابی کرده است. نتایج این بررسی بیانگر تأثیر نسبی این سیاست بر انتظام فضایی و افزایش تراکم شهری است، لیکن به علت فقدان جامعیت مکانی و سیستمی (محدود شدن به بافت های مسکونی شهرهای بزرگ و مشتمل نشدن بر کاربری های غیرمسکونی) از میزان تأثیرگذاری این سیاست بر ساماندهی فضاهای شهری کاسته شده است.

واژگان کلیدی: توسعه شهری، تراکم شهری، طرح های شهرسازی، مصوبات شهرسازی

مقدمه

رشد سریع جمعیت و شهرنشینی به همراه پایین بودن تولید ناخالص داخلی و درآمد سرانه، موجب شده است تا تلاش برای توسعه شهری کارآمد و تأمین مسکن اقشار کم - درآمد به منظور کاهش هزینه‌های توسعه فزاینده مناطق شهری بیش از پیش در کانون توجه سیاست گذاران مسایل شهرسازی کشور قرار گرفته و منجر به اتخاذ سیاست‌های گوناگون خاصه در دو دهه اخیر گردد. در این راستا، مقاله حاضر سیاست‌های توسعه شهری و نحوه برخورد آنها با مقوله تراکم در شهرهای ایران را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده تا امکان درک بهتری از تحولات فضایی تراکم‌های شهری در ایران را فراهم نماید.

ساختار فضایی کشور و تحول جمعیت شهری در آن

یکی از عوامل بسیار مهم و مؤثر در ساماندهی توسعه شهری و تراکم، شرایط طبیعی کشور است که کمتر در برنامه‌ریزی‌های کلان مورد توجه قرار گرفته و بی‌توجهی به آن شرایط اکولوژیکی و زیست‌محیطی شهرها و آبادی‌های کشور را در معرض بحران جدی قرار داده است. از مجموع مساحت ۱۶۴ میلیون هکتاری کشور تنها ۳۰ میلیون هکتار آن از نظر طبیعی قابلیت کشاورزی دارند و از این مقدار بر اساس سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۷۲، تنها ۱۵/۴ میلیون هکتار به طور نسبی (زیر کشت و آیش) مورد بهره‌برداری قرار گرفته اند (مطبیعی لنگرودی، ۱۳۸۱: ۹۸)، و بخش قابل توجهی از اراضی مذکور نیز در حاشیه شهرها و مناطق سکونتی واقع شده‌اند که به شدت در معرض تخریب و نابودی قرار دارند که لازم است در تدوین الگوهای توسعه شهری به این مهم توجه گردد.

رشد انفجاری جمعیت شهری که در طول چهار دهه ۶ برابر شده در کنار محدودیت های طبیعی فوق، بر دامنه مشکلات افزوده و تمرکز در سلسله مراتب شهری آنها را تشدید نموده است. در طی دهه‌های اخیر علاوه بر افزایش تعداد شهرها، بر تمرکز جمعیت در شهرهای بزرگ افزوده شده است. به طوری که در سال ۱۳۷۵ حدود ۵۵ درصد جمعیت کشور در ۲۳ شهر بالای ۲۵۰ هزار نفری زندگی می‌کردند (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵). بدین ترتیب ساختار طبیعی و تحول جمعیت شهری توجه به مقوله تراکم را اجتناب ناپذیر می‌سازد.

برنامه‌های پنج ساله عمرانی و راهبردهای مؤثر بر تراکم شهری در آنها

برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی از جمله برنامه‌های تأثیرگذار بر تراکم و توسعه شهری هستند که از طریق تعیین اهداف توسعه، هماهنگی بخش‌های اقتصادی، استراتژی کلی توسعه کشور را مشخص ساخته و چگونگی فعالیت‌های عمرانی شهرها را متأثر می‌سازند. اولین برنامه عمرانی جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۷۲ - ۱۳۶۷ تهیه و به مرحله اجرا در آمد، در برنامه مذکور ساماندهی مراکز شهری در دو سطح فراشهری و شهری مورد توجه قرار گرفت که در سطح فرا شهری بر بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی مناطق و رفع نابرابری‌های بین مناطق تأکید گردید و در بحث عمران شهری بر مهار رشد و آمایش شهرهای بزرگ از طریق تجهیز و تقویت شهرهای متوسط و جدید پرداخته شد. همچنین به منظور برقراری ارتباط بین مناطق شهری و روستایی خط و مشی تقویت شهرهای کوچک مورد تأکید قرار گرفت. در بعد شهری نیز مهم‌ترین خط و مشی‌های برنامه اول عبارتند از:

♣ ایجاد مراکز مسکونی جدید مرتبط با واحدهای تولیدی، کشاورزی و خدماتی،

♣ ایجاد انگیزه جهت نگهداری واحدهای مسکونی موجود و تعمیر آنها،

♣ اولویت دادن به تأمین مسکن برای اقشار محروم و روستایی کشور،

♣ تشویق به تولید انبوه مسکن و کاهش زیربنا (جوادی، ۱۳۷۸: ۵۷).

با مذاقه در راهبردهای برنامه پنج‌ساله اول، مشاهده می‌شود که این برنامه از یک سو با اعمال سیاست‌های منطقه‌ای از طریق تقویت شهرهای میانی و ایجاد شهرهای جدید، سعی در کاهش تمرکز و ازدحام شهرهای بزرگ را دارد و از سوی دیگر با تشویق حفاظت از واحدهای موجود، تولید انبوه مسکن و کاهش زیربنا به بهبود کیفیت واحدهای مسکونی در تراکم‌های بالا می‌اندیشد و در واقع بارقه‌های اولیه تراکم‌گرایی در توسعه شهری در برنامه اول زده می‌شود.

در برنامه دوم روند افزایش تراکم در شهرها به طور مشخص‌تری در قالب سیاست پاک (پس انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی) دنبال می‌شود. در این راستا، اهداف زیر برای برنامه مذکور در نظر گرفته شده بود:

۱- حفظ تراکم در واحدهای مسکونی تا پایان برنامه دوم،

۲- استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری از طریق آماده‌سازی اراضی و تکمیل

سکونتگاه‌های جدید،

۳- افزایش سهم تولید انبوه مسکن و با گرایش به سوی سکونتگاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ،

۴- نوسازی بافت‌های فرسوده مسکونی و تجمیع قطعات در مناطق شهری،

۵- کمک به اқشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیدگان از سوانح طبیعی در جهت تأمین مسکن با زیربنای محدود (دلال پور محمدی، ۱۳۷۹: ۱۳۵).

استفاده بهینه از زمین‌های شهری، تشویق انبوه‌سازی و حمایت از الگوی مصرف مسکن در چارچوب بحث کوچک‌سازی از نمودهای بارز فرایند متراکم‌سازی است که در برنامه دوم دنبال شده است.

در برنامه سوم نیز سیاست انبوه‌سازی و کوچک‌سازی از طریق ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری، حمایت مالی و یارانه‌ای از انبوه‌سازان و سازندگان واحدهای مسکونی کوچک با حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی و نهادهای محلی در امر برنامه‌ریزی و تولید مسکن دنبال شد (قانون برنامه سوم: ۶). در این برنامه جامع‌نگری نسبتاً خوبی در رابطه با تعیین سیاست‌های زمین‌شهری، به عمل آمد که اهم این سیاست‌ها عبارتند از:

۱- عدم عرضه مستقیم زمین به مصرف‌کنندگان نهایی به وسیله دولت و توانمندسازی و جایگزین کردن ارگان‌های محلی،

۲- تدوین قوانین و مقررات لازم برای تشویق مالکان بافت‌های فرسوده شهری به تجمیع زمین، سرمایه و مشارکت در طرح‌های بهسازی بافت‌های شهری،

۳- استفاده بهینه از اراضی شهری، همراه با ایجاد انضباط و ساده‌سازی نحوه ارائه خدمات زیربنایی،

۴- افزایش تعرفه‌های مالیاتی بر اراضی بایر واقع در محدود قانونی شهرها در جهت تشویق به ساخت و ساز مسکونی (معمدی، ۱۳۸۱: ۱۸).

به عبارت دیگر در برنامه سوم سیاست تشویق تراکم با مفاهیم شهرسازی مشارکتی و تقویت نهادهای محلی توأم شده و از یک سو بر به‌کارگیری ابزارهای مالی بر بهبود تراکم تأکید می‌شود و از سوی دیگر ابعاد منطقه‌ای ساماندهی شهری نیز مورد غفلت واقع نمی‌شود.

بدین ترتیب توجه به تراکم شهری، در برنامه اول بعد از انقلاب با مطرح شدن انبوه‌سازی و کوچک‌سازی تداوم می‌یابد و در برنامه دوم از چارچوب فضایی نسبتاً مطلوبی برخوردار می‌شود و در برنامه سوم ابزارهای مالی برای کنترل آن مورد توجه قرار می‌گیرد.

لیکن تحرک چشمگیری در زمینه‌های اجرایی برنامه‌های مذکور جهت تحقق اهداف آنها مشاهده نمی‌شود.

راهبردهای تراکمی در برنامه‌ها و طرح‌های فضایی و کالبدی

برنامه‌ها و طرح‌هایی که از بعد فضایی در صدد هدایت توسعه شهری و ساماندهی تراکم در آنها بودند را می‌توان در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی تقسیم کرد، لیکن در این مطالعه به لحاظ رعایت اختصار سه نوع از آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱) برنامه کالبدی ملی و منطقه‌ای

بر اساس مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۱ طرح جامع سرزمین به دو قسمت طرح کالبدی ملی - منطقه‌ای و طرح آمایش سرزمین تقسیم شد و مقرر گردید که سازمان برنامه و بودجه سابق طرح آمایش و وزارت مسکن و شهرسازی طرح کالبدی ملی را تهیه کنند. به دنبال این تصمیم، طرح کالبدی ملی تهیه و به تصویب رسید. اهداف عمده این طرح عبارتند از:

- ۱- توجه به پیامدهای کالبدی افزایش جمعیت به طور عام و افزایش جمعیت شهری به طور خاص و اشتغال فضا بر اثر گسترش شهرها،
 - ۲- مدیریت خردمندانانه فضا به معنای بهینه‌سازی الگوی توزیع فعالیت‌های انسان که از نظام گره‌ها، شبکه‌ها و نواحی تشکیل شده است،
 - ۳- توجه به مقتضیات کالبدی حفاظت محیط‌زیست و آثار باستانی با ارزش که در حال حاضر همگی با خطر جدی مواجه هستند،
 - ۴- توجه به پیامدهای کالبدی سوانح طبیعی که ایران از نظر سوانح مذکور یکی از پرخطرترین کشورهای جهان است (توفیق، ۱۳۷۰: ۱۴).
- بدین ترتیب طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای در شرایط ناکافی بودن ثبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و ناکارآمدی برنامه آمایش سرزمین، سعی در سامان بخشیدن به نظام استقرار و الگوهای توسعه محیط‌های سکونتی است.

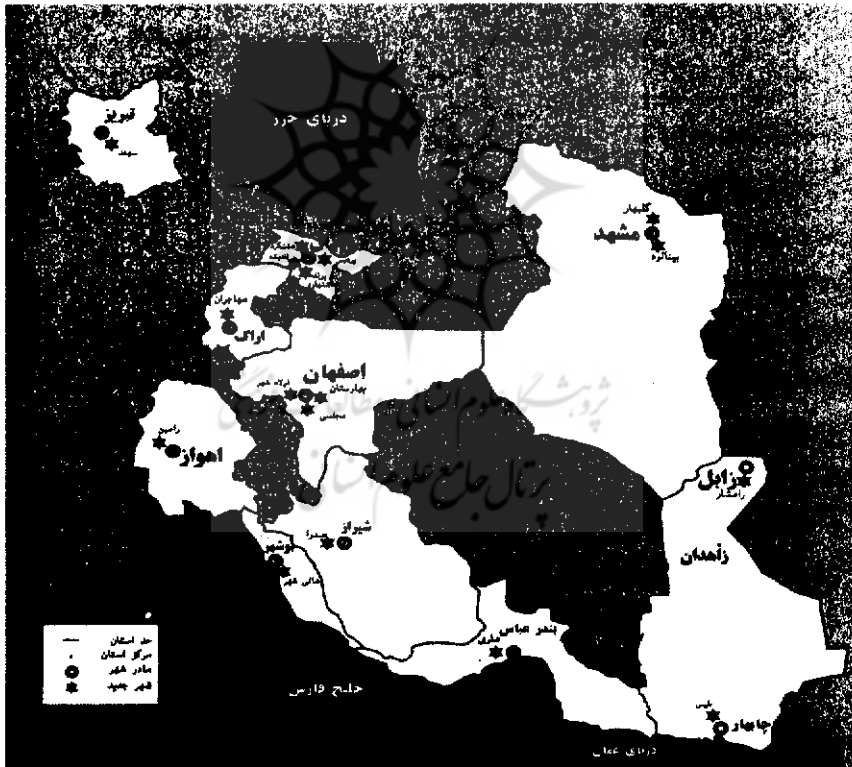
۲) برنامه ایجاد شهرهای جدید

این سیاست به دنبال رشد انفجاری جمعیت شهری خاصه جمعیت شهرهای بزرگ در دهه اول بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و در پی تجارب وسیع در طرح‌های آماده‌سازی

زمین مطرح شد و اقدامات برنامه‌ریزی، طراحی و اجرایی آن از سال ۱۳۶۸ در قالب ۱۲ شهر جدید آغاز گردید.

مهم‌ترین اهدافی که برای این شهرها در نظر گرفته شده بود عبارتند از:

- ۱- جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهرهای بزرگ و جذب سرریز جمعیتی آنها با ایجاد کانون‌های اشتغال در شهرهای جدید،
- ۲- انتقال کارخانه‌ها و کارگاه‌های مزاحم داخل مادر شهر و اختصاص سطوح آزاد شده آنها به تأسیسات مورد نیاز شهری،



نقشه ۱ - توزیع فضایی شهرهای جدید در ایران
 مأخذ: فصلنامه آبادی، شماره‌های ۲۹، ۳۰ و ۳۱، ۶۴

۳- جلوگیری از بالا رفتن قیمت زمین در مادر شهرها و کاهش بهای تمام شده واحدهای مسکونی و در نتیجه امکان عرضه مسکن ارزان قیمت به مردم،

۴- استفاده از اراضی غیر زراعی برای ایجاد شهرهای جدید و جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی حومه شهرهای بزرگ (شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۶۸: ۲ و ۳).

با وجود این که هدف عمده و اصلی ایجاد شهرهای جدید جذب سر ریز جمعیتی شهر مادر و کاهش بار ترافیکی و تراکم شهرهای بزرگ و ارتقای کیفیت سکونت در آنها بوده است، لیکن این شهرها تا نیمه اول سال ۱۳۷۷ فقط ۱۱/۵ درصد جمعیت پیش‌بینی شده سال ۱۳۸۵ و معادل ۲۲ درصد پیش‌بینی تا پایان برنامه دوم عمرانی کشور جذب نموده‌اند (شیخی، ۱۳۷۸: ۱۲۶) و در نیل به اهداف پیش‌بینی شده ناکام مانده و انتقادات زیادی از نظر مکان یابی، تعداد جمعیت، فرایند برنامه‌ریزی اجرا و مدیریت برانگیخته‌اند. از عمده‌ترین مشکلات این شهرها، مکان یابی آنها بدون توجه کافی به استخوان بندی کالبدی مجموعه شهری است که اکثر آنها نتوانسته‌اند ارتباط مطلوبی با شهرهای پیرامون برقرار سازند (غمامی، ۱۳۷۸: ۷۹).

مشکل دیگر عدم هماهنگی آنها با نیازهای سکونتی بخش عمده جمعیت خاصه اقشار کم درآمد است که این امر عمدتاً ناشی از قیمت بالای زمین، بزرگی قطعات مسکونی، شیوه جمعی واگذاری ها و بویژه فاصله شهرهای مذکور از مراکز اشتغال و خدمات شهری است که اقشار کم درآمد نیاز ضروری به آنها دارد. بنابر این لازم است این سیاست در کشور ما به سمت اقشار کم درآمد و ساماندهی مجموعه‌های کم جمعیت پراکنده در منطقه‌های شهری جهت‌گیری شوند. از نظر تراکم جمعیتی نیز شهرهای مذکور که با میانگین تراکم حدود ۱۰۰ نفر در هکتار برنامه ریزی شده‌اند فاقد تراکم اقتصادی مطلوبی برای ساختار اقتصادی و اجتماعی مناطق شهری ایران هستند.

۳) طرح‌های مجموعه شهری

برای آشنایی با ویژگی‌ها و اهداف طرح‌های مجموعه شهری به عنوان ابزار هدایت و کنترل جمعیت و استقرار فعالیت‌ها، اهداف طرح مجموعه شهری تهران به عنوان الگوی طرح‌های مذکور در ذیل آورده می‌شود:

«کاهش تمرکز در شهر تهران، ایجاد تمرکز در سطح منطقه و جلوگیری از پراکندگی بیشتر کانون‌های اسکان جمعیت و استقرار فعالیت‌ها و تقویت ارتباط و انسجام در میان

آنها، استفاده بهینه از توان و ظرفیت شبکه راه‌ها و زیر ساخت‌های موجود در دست اجرا و مصوب، حفاظت از اراضی کشاورزی و باغ‌های منطقه و ایجاد کمربندهای سبز در اطراف تهران و سایر کانون‌های عمده تمرکز جمعیت و فعالیت منطقه» (غمامی، ۱۳۸۰: ۴۳). اهداف فوق با اندک تغییراتی در طرح های مجموعه شهری دیگر نیز دنبال شده که بر ماهیت تمرکز غیر متمرکز استوار هستند.

نکته ای که در تمامی برنامه‌های ملی و منطقه‌ای مشترک است سعی در تمرکز زدایی از شهرهای بزرگ خاصه تهران، توسعه و تقویت شهرهای میانی و کوچک، رفع نابرابری های منطقه‌ای و ایجاد تعادل های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی است.

طرح های جامع و تفصیلی

این طرح ها، مهم ترین ابزار مدیریت شهری برای هدایت و کنترل تراکم‌های شهری هستند، بویژه آن که به علت فراگیر بودن طرح های مذکور برای شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر جمعیت و مشخص بودن دستگاه های تهیه کننده و مجری، نحوه نگرش طرح - های مذکور می‌تواند با شدت و سرعت بیشتری به تشویق یا تحدید تراکم‌گرایی در کشور منجر شود.

سیاست های عمده ای که طرح‌های جامع شهری برای ساماندهی تراکم اتخاذ نموده اند با توجه به شرایط کالبدی شهرها متفاوت است. افزایش شیب تراکم برای تسریع در نوسازی و بهسازی بافت قدیم شهر در طرح جامع ارومیه (قربانی، ۱۳۷۴: ۱۲۴): معکوس کردن شیب تراکم از طرف پیرامون برای کاستن از تمرکز بیش از حد تراکم جمعیت و فعالیت ها در طرح توسعه و عمران تبریز (عرصه، ۱۳۷۴): تأکید بر تفکر نظام غیرمتمرکز و منطقه بندی عملکردی در ساماندهی تراکم در طرح جامع (طرح جامع یزد، ۱۳۶۷): توزیع متعادل جمعیت در سطح شهر با هدایت آن از محلات پرتراکم به محلات کم تراکم و هماهنگ کردن تراکم ساختمانی با سلسله مراتب خدمات شهری در طرح جامع تهران، به طوری که تراکم در مراکز خدماتی منطقه‌ای بیشتر و در مراکز ناحیه‌ای کمتر است (سلطانی آذر، ۱۳۷۸: ۲۳) از نمونه های نگرش محلی به ساماندهی تراکم در طرح های شهری هستند.

همچنین طرح های مذکور برای برآورد تراکم مسکونی در طرح های شهری از روش مختلفی استفاده کرده اند که این روش‌ها با پیشرفت دانش برنامه‌ریزی شهری در کشور از روند تکاملی نسبتاً خوبی برخوردار بودند که از جمله می توان به روش های ذهنی، القایی،

طبقات، واحد مسکونی و روش سرانه اشاره کرد - هر چند در سال های اخیر گرایش به استفاده از روش های اقتصادی و مختلط نیز افزایش یافته است.

تعمق در روش های تعیین «تراکم مسکونی» متداول در طرح های شهری ایران نشان می دهد که این روش ها عموماً بر اساس تجربیات شخصی مبتنی بر درک مسایل شهری به وجود آمده است و اصولاً در عموم طرح ها، تعیین تراکم مسکونی یا شهری در حاشیه مطالعات قرار داشته است. علاوه بر حاشیه ای بودن تعیین تراکم در طرح های شهری، هدفمندی برخی از روش ها که در دهه ۱۳۷۰ به وجود آمد، عمدتاً در جهت یافتن تراکم ساختمانی بهینه برای سطوح مختلف زمین و دستیابی به چگونگی احداث و مکان یابی ساختمان های بلند بوده است و هیچ گاه به این مهم پرداخته نشده است که ظرفیت پذیرش جمعیت یا فعالیت در شهر و مناطق مختلف آن چقدر است. آنچه متأسفانه در این روش ها بیشتر قابل رویت می باشد، دیدگاه صرف کالبدی است (اقتباس از نجات طلبی، ۱۳۸۱: ۱۰۱-۹۵).

تراکم و طرح های آماده سازی

یکی از اقدامات عمده ای که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی بر تحولات شهرسازی کشور و تراکم ها تأثیر مهمی داشته است، اجرای پروژه های آماده سازی وسیع در اراضی موات و بایر داخل و حاشیه شهرها است که براساس قانون زمین شهری ملی اعلام شده بودند.

فعالیت های سازمان زمین شهری که از آبانماه ۱۳۶۱ در چهارچوب پروژه های آماده سازی شروع و به طور وسیعی در شهرهای کشور به اجرا درآمد، اهداف عمده زیر را دنبال می نمود: «تولید زمین در مقیاس انبوه، توسعه سنجیده و قاعده مند شهرها، کمک به گروه های کم درآمد برای دستیابی به مسکن مناسب با حداقل هزینه برای دولت، جلوگیری از احداث واحدهای مسکونی در زمین های مناسب برای کشاورزی با توسعه صنعتی» (اطهاری و دیگران، ۱۳۷۵: ۲۶).

در راستای اهداف فوق سال های ۱۳۶۱ الی ۱۳۷۵ سازمان زمین شهری در حدود ۵۸۳/۱ هزار هکتار زمین تملک و میزان ۶۱/۳ هزار هکتار واگذار کرده است. مابه التفاوت این اراضی (۵۳۲ هزار هکتار) به عنوان زمین ذخیره به حساب می آید (معمدی، ۱۳۸۱: ۱۴).

جدول شماره ۱ - آمار اراضی واگذار شده طی سال های ۱۳۷۵-۱۳۶۱ (به میلیون مترمربع)

جمع واگذاری اراضی	اراضی غیرمسکونی	اراضی مسکونی				سال
		جمع	انفرادی	تعاونی	انبوه ساز	
۶۱۳	۲۶۹	۳۴۴	۱۶۹	۷۰	۱۰۵	۱۳۶۱-۱۳۷۵
-	-	۱۰۰	۴۹	۲۰	۳۰	درصد اراضی

ماخذ: همان، ص ۱۵

نحوه واگذاری ها که عمدتاً به صورت انفرادی است و مکان یابی پژوهش های آماده سازی که با فاصله از بافت اصلی انجام شده یکی از عوامل تشویق پراکنش شهری طی دهه های اخیر می باشد. نکته دیگر در طرح های آماده سازی اندازه قطعات واگذار شده است که طی دوره ۵۸ تا ۶۸ میانگین آنها بین ۲۳۰-۲۶۰ متر مربع در نوسان بوده که خود عاملی در کاهش تراکم محسوب می شود (ماجدی، ۱۳۷۳: ۱۶۹).

در یک نگاه کلی، دولت ها از سه طریق کاربری اراضی شهری، مالیات بندی و دخالت مستقیم، بازار زمین شهری را کنترل می کنند (دلال پور محمدی، ۱۳۷۹: ۹۹-۱۰۸). در ایران مورد اول در چارچوب طرح های جامع و تفصیلی و مورد دوم تا حدودی در قالب طرح های آماده سازی اراضی شهری به اجرا در آمده و مورد سوم در برنامه سوم مطرح شده لیکن در فرایند اجرا قرار نگرفته است.

مقررات و قوانین شهرسازی و تراکم

ضوابط و مقررات شهرسازی همواره یکی از ابزارهای اصلی هدایت و سازماندهی شهر به شمار رفته و به لحاظ امکان استفاده و به کارگیری آنها در مقاطع زمانی مختلف از کارایی و قابلیت اجرایی بیشتری برخوردارند. در این راستا، اولین مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در باب تراکم، تحت عنوان «ضوابط منطقه بندی و تعیین تراکم های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح های شهری» در مورخه ۶۴/۱۱/۱۹ تصویب و در تاریخ ۶۶/۲/۷ اصلاح شده است. طبق این مصوبه «شهرداری ها می توانند بر مبنای

رای کمیسیون ماده ۵ در مواردی که بهره‌برداری از ساختمان‌ها و تأسیسات احداث شده لطمه‌ای اساسی به توازن و تناسب شهر وارد نمی‌سازد و در اساس طرح جامع شهر مؤثر نیست، با اخذ عوارض اختصاصی و گواهی عدم خلاف پایان کار صادر نماید» (مجموعه مقررات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۱: ۱۸).

با شروع برنامه اول عمرانی و مطرح شدن بحث کوچک‌سازی و انبوه‌سازی، شورای عالی شهرسازی در جلسه ۶۹/۱۰/۲۴ جهت نیل به اهداف زیر:

♣ استفاده بهتر از سطح زمین در شهرها برای اسکان جمعیت،

♣ تأمین فضای باز و محیط زیست بهتر،

و در هماهنگی با مصوبه مورخه ۶۹/۷/۱ شورای اقتصاد در خصوص تقلیل سطح زیر بنای واحدهای مسکونی، با تأکید بر خط مشی‌هایی همچون:

♣ تشویق بلند مرتبه سازی،

♣ تفکیک الگوی تفکیک با مقضیات بلند مرتبه سازی،

♣ استفاده از ظرفیت افزایش تراکم جمعیتی و ساختمانی،

♣ تشویق به تجمع قطعات در مناطق نوسازی،

♣ انبوه‌سازی و بکارگیری روش‌های صنعتی در ساختمان،

کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی را موظف نمود، طرح‌های تفصیلی و ضوابط و مقررات آنها را در کلیه شهرهایی که طبق سرشماری ۱۳۶۵ بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند، جهت افزایش تراکم‌های جمعیتی تا میزان ۲۵ درصد نسبت به طرح‌های جامع مصوب با رعایت سرانه‌های خدماتی و زیر ساختی اصلاح نماید (نوریان، ۱۳۷۵: ۲۱۲-۲۱۳). بدین ترتیب دو اصل افزایش تراکم و بهبود فضای باز، به عنوان دو نکته کلیدی دیدگاه مدرنیسم در سال‌های آخر قرن بیستم در کشور ما مورد توجه قرار می‌گیرد و به سیاستی تعیین‌کننده در توسعه شهری تبدیل می‌شود.

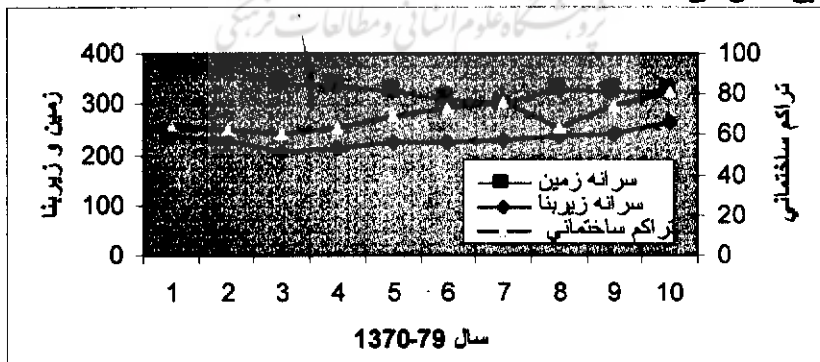
در جلسه ۱۳۷۵/۵/۹ مکان‌یابی نقاط احداث بناهای مرتفع برعهده طرح‌های جامع و براساس ضوابط و مقررات مربوطه گذاشته می‌شود. با بالا گرفتن مجادلات شهرداری تهران و وزارت مسکن و شهرسازی و شکایات برخی از مردم از برج‌سازی‌ها، موجب تصویب مصوبه ۲۶۹ در کمیسیون ماده پنج می‌گردد. براساس این مصوبه افزایش تراکم ساختمانی به عنوان تابعی از عرض گذر و مساحت زمین در نظر گرفته می‌شود و حداکثر تعداد کل طبقات ساختمانی ۶ طبقه بر روی همکف تعیین می‌گردد.

همچنین بر طبق بند ۱ مصوبه مورخه ۷۸/۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، از تاریخ تصویب این مصوبه هرگونه افزایش در محدوده مصوب طرح‌های هادی و جامع شهری تا زمانی که تراکم ناخالص جمعیتی (یعنی نسبت جمعیت به سطح مصوب) در محدوده فعلی طرح (یعنی محدوده طرح مصوب به اضافه کلیه تغییرات احتمالی قانونی و مصوب بعدی تا این تاریخ) براساس طرح‌های مصوب تحقق نیافته باشد، ممنوع است (حجتی، ۱۳۷۹: ۱۴۵۸).

در تاریخ ۷۹/۱۱/۳۰ مصوبه ۲۶۹ شورای عالی شهرسازی با تغییراتی در قالب مصوبه ۳۲۹، زمینه تداوم فرایند متراکم‌سازی در تهران را مهیا می‌سازد. طبق این مصوبه، حداکثر فروش مازاد تراکم ساختمانی ۳ طبقه و حداکثر طبقات روی پیلوت و زیر زمین ۵ طبقه تعیین می‌شود. همچنین تراکم ساختمانی مینا در شهر تهران ۱۲۰ درصد و حداکثر سطح اشغال در هر طبقه ۶۰ درصد مساحت زمین اعلام می‌شود.

نکته‌ای که در مصوبات فوق‌حایز اهمیت است، تصویب آنها تحت فشار مشکلات اقتصادی - اجتماعی و عمدتاً به منظور تأمین منابع مالی برای شهرداری‌ها صورت گرفته و محدودیت‌های زیست‌محیطی، زیرساختی، خدماتی و شبکه‌های ارتباطی کمتر مورد توجه بوده‌اند.

شرایط اقتصادی - اجتماعی کشور و اتخاذ سیاست‌ها و خط و مشی‌های مبتنی بر تشویق تراکم، تأثیر قابل توجهی بر کاهش مساحت ساختمان‌های شهری و افزایش تراکم داشته است؛ به طوری که بررسی شاخص‌های مربوط طی سال‌های ۱۳۷۰ - ۱۳۷۹ آن را به وضوح نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۱ - مساحت زمین و زیربنا در پروانه‌های احداث ساختمان در نقاط شهری (۱۳۷۰ - ۱۳۷۹)

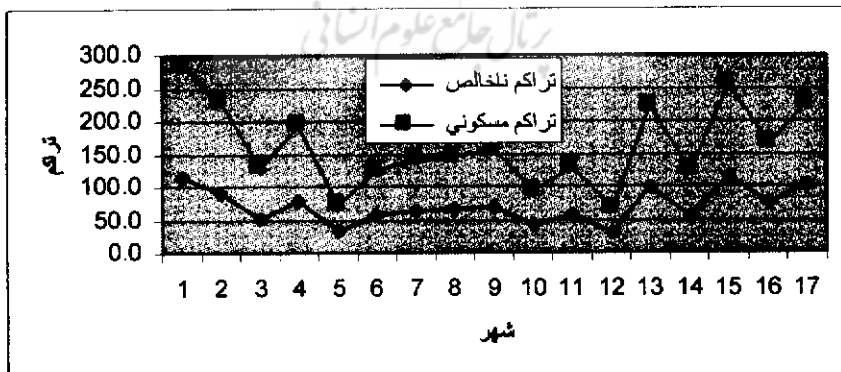
ماخذ: مرکز آمار ایران، اطلاعات پروانه‌های ساختمانی صادره از سوی شهرداری‌ها (۱۳۷۰-۱۳۸۰)

متوسط مساحت زمین در پروانه‌های احداث ساختمان‌های مسکونی از ۳۱۱ مترمربع در سال ۱۳۷۰ به ۲۵۹ مترمربع در سال ۱۳۷۹ کاهش یافته در حالی که متوسط زیربنای هر پروانه احداث ساختمان مسکونی از ۲۲۲ مترمربع به ۲۵۲ مترمربع در دوره مذکور افزایش پیدا کرده است که بیانگر افزایش تراکم ساختمانی از ۶/۶ به ۹۵/۶ درصد است. نکته دیگر تعداد واحدهای مسکونی در هر پروانه ساختمانی است که کمترین آن ۱/۳۹ برای سال ۱۳۷۲ و بیشترین آن ۱/۸۸ در سال ۱۳۷۹ است که گرایش به ساخت مسکن جمعی و توسعه انبوه‌سازی را نشان می‌دهد (اطلاعات پروانه‌های ساختمانی در دهه ۱۳۷۰-۱۳۸۰).

تراکم در شهرهای ایران

تراکم‌های شهری در ایران بسیار متفاوت بوده و از دامنه نوسان زیادی برخوردار است. براساس نمونه‌گیری از ۳۵ شهر کشور، متوسط تراکم ناخالص شهرهای ایران برابر ۶۹ نفر در هکتار است (رفیعی، ۱۳۸۰).

بررسی تراکم در شهرهای ایران بیانگر فقدان سیاست‌گذاری و جهت‌گیری مشخص در رابطه با این مقوله را نشان می‌دهد به طوری که هر جا که محدودیت فیزیکی و محیطی چشمگیری نبوده، محدوده قانونی یا استحفاظی شهر، گسترشی حتی بیش از نیازهای آتی شهر داشته‌اند و این شرایط بر پایین بودن تراکم ناخالص جمعیتی در شهرهای ایران بسیار مؤثر است.



نمودار شماره ۲ - فاصله تراکم جمعیتی و تراکم مسکونی در شهرهای بزرگ ایران
 راهنا: ۱- تهران ۲- مشهد ۳- اصفهان ۴- تبریز ۵- اهواز ۶- زاهدان ۷- ارومیه ۸- همدان ۹- اراک
 ۱۰- کرمان ۱۱- قزوین ۱۲- یزد ۱۳- زنجان ۱۴- بندر عباس ۱۵- خرم‌آباد ۱۶- سنندج ۱۷- بروجرد
 ماخذ: مدنی، ۱۳۷۴: ۳۶۰

نکته دیگر فاصله بین تراکم جمعیتی ناخالص کل شهر با تراکم جمعیتی بافت پر در چند شهر نمونه کشور است که گاهی این میزان به ۲ برابر نیز می‌رسد. بررسی جدول فوق حاکی از استفاده نامناسب از عرصه‌های شهری و وجود اراضی غیر مسکونی به اشکال مختلف در داخل محدوده‌های قانونی شهرها است. نکته دیگر در بررسی تراکم‌های شهری رابطه تراکم و اندازه شهر است، به طوری که با افزایش جمعیت شهر تراکم نیز افزایش می‌یابد و بالعکس با افزایش جمعیت سرانه‌های زمین شهری کاهش می‌یابد.

جدول شماره ۲ - تراکم جمعیت و سرانه زمین شهری در شهرهای با جمعیت بیش از صد هزار نفر

شهرهای شاخص شهر	شهرهای بیش از یک میلیون نفری	شهرهای ۵۰۰ هزار تا یک میلیون نفری	شهرهای ۲۵۰ - ۵۰۰ هزار نفری	شهرهای ۱۰۰ - ۲۵۰ هزار نفری
تراکم جمعیتی (نفر/هکتار)	۶۹	۶۷	۵۴	۵۰
سرانه زمین شهری (مترمربع)	۱۴۵	۱۴۹	۱۸۵	۲۰۰

ماخذ: معتمدی، ۱۳۸۱، ص ۱۵

از جمله عوامل پایین بودن تراکم ناخالص شهری و فاصله زیاد آن با تراکمی مسکونی در شهرهای کشور می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱- گسترده بودن و پراکنش جمعیت شهری در حدود ۷۰۰ نقطه شهری به رغم سطح اشغال آنها به میزان کمتر از یک درصد مساحت کل کشور،
- ۲- تبدیل تدریجی روستاها به شهر به دلیل افزایش جمعیت آنها و بدون ایجاد تغییرات بنیانی که وجه تمایز شهر از روستاست،

۳- وجود برخی کاربری‌های نامناسب شهری مانند پادگان‌ها و زندان‌ها،

۴- وجود برخی بافت‌های فرسوده مسکونی شهری با حداقل جمعیت در هکتار،

۵- وجود مقدار زیادی زمین‌های رها شده در شکل اراضی بایر و موات،

۶- وجود مقدار زیادی اراضی مزروعی و باغ که خارج از کاربری های شهری به حساب می آیند (همان: ۱۵).

نتیجه گیری

رشد انفجاری جمعیت در دهه ۵۵ - ۶۵ ، مشکلات تأمین زیرساخت های شهری، تخریب و تخلیه بافت مرکزی و تخریب اراضی کشاورزی توأم با اوج گیری تفکر متراکم - سازی در جهان موجب شد تا از برنامه پنج ساله اول گرایش به متراکم سازی در کشور نمایان و در برنامه دوم به یکی از اصول اساسی این برنامه تبدیل شود و در برنامه سوم بیشتر بعد مالی و اهرم های مالیاتی برای تقویت این فرایند مورد توجه واقع شد و در کنار برنامه های مذکور مصوبات شورای عالی شهرسازی زمینه تشویق متراکم سازی در شهرها فراهم کرد. با یک نگرش تحلیلی به وضعیت تراکم در شهرهای کشور و ارزیابی برنامه های انجام شده نتایج زیر حاصل می شود:

۱- با وجود اقدامات و برنامه های انجام شده، میانگین تراکم شهری در شهرهای کشور نسبتاً پایین است، لیکن تعمق و مقایسه آنها با تراکم خالص شهر/ تراکم مسکونی، بیانگر عدم استفاده از بخش عمده ای از فضاهای داخل شهری به صورت باغ ها، پارک ها، زندان ها و ... می باشد. به عبارت دیگر، شهرهای کشور بیش از آن که از پایین بودن تراکم مسکونی متضرر شوند، از استفاده غیرمؤثر از فضا و طرح های نامطلوب آسیب می بینند.

۲- ساختار طبیعی مناطق شهری و نحوه نگرش به اراضی کشاورزی و باغات یکی از مهم ترین عوامل در شکل گیری نواحی کم تراکم در مناطق شهری است. این نکته بویژه در طرح های آماده سازی دهه اول بعد از پیروزی انقلاب ملحوظ است.

۳- عدم توانایی اقتصادی اقشار متقاضی مسکن یکی از عوامل عمده در نا موفق بودن طرح های آماده سازی و شهرهای جدید به عنوان ابزاری برای سازماندهی شهری بوده اند.

۴- تراکم گرایی در ایران بیش از آن که واکنشی به مسائل زیست محیطی و کالبدی باشد، بازتاب مسایل اقتصادی و زیرساختی است که هدف آن تأمین نیازهای مالی مدیریت شهری و استفاده حداکثر از زیر ساخت های موجود می باشد.

- ۵ - مصوبات شورای عالی شهرسازی جهت سازماندهی تراکم در شرایط فقدان طرح‌های شهری صرفاً نگرشی معمارانه به فضای شهری داشته و به صورت مسکن جهت به تعویق انداختن مشکلات عمل کرده است. در حالی که سازماندهی تراکم اقدامی چند سطحی است که از سطح منطقه‌ای شروع و به سطح بلوک و ساختمان محدود می‌شود.
- ۶ - تشویق و ایجاد سیاست‌های تراکمی به کوچک و انبوه‌سازی بخش مسکن در دهه اخیر دامن زده لیکن به علت ساختار نظام شهری و ساختار تولید مسکن تحول مذکور چندان چشمگیر نیست.
- ۷ - تراکم‌گرایی شهری در ایران تنها به افزایش تراکم بدون توجه به سایر ابعاد مطرح شده است، همچنین ساماندهی توسعه پراکنده شهری در عرصه‌های منطقه‌ای در آن مورد بی‌توجهی واقع شده است.
- ۸ - مداخله دولت در زمین شهری در اکثر موارد به بخش تعیین کاربری زمین محدود شده و سایر ابزارها به طور مؤثر به کار گرفته نشده‌اند.

فهرست منابع

- اطهاری، کمال و دیگران (۱۳۶۷)؛ آماده سازی زمین در جمهوری اسلامی ایران، تهران: وزارت مسکن و شهر سازی.
- توفیق، فیروز (۱۳۷۰)؛ «طرح ریزی کالبدی (ملی - منطقه ای) در ایران»، فصلنامه آبادی، تهران: مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران.
- جوادی، اردشیر (۱۳۷۸)؛ « بررسی تجربه برنامه ریزی مسکن در ایران با هدفی دوگانه»، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، سال ۵، شماره ۷.
- حجتی، غلامرضا (۱۳۷۹)؛ مجموعه قوانین و مقررات شهرداری و شورای شهر، تهران: گنج دانش.
- دبیر خانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۹)؛ مقررات شهر سازی و معماری ایران تا سال ۱۳۷۸، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- دلال پورمحمدی، محمد رضا (۱۳۷۹)؛ مقدمه ای بر برنامه ریزی مسکن، تهران: انتشارات سمت.
- رفیعی، مینو (۱۳۸۰)؛ «عوامل اقتصادی مؤثر بر تراکم شهری»، فصلنامه انبوه سازان مسکن، شماره های ۳ و ۴.
- رفیعی، مینو (۱۳۸۰)؛ «تراکم در شهرها»، فصلنامه شهر، شماره ۱۸ (تابستان).
- زیاری، کرامت الله (۱۳۷۹)؛ برنامه ریزی شهرهای جدید، تهران: انتشارات سمت.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۴)؛ طرح پایه آمایش سرزمین، خلاصه و جمع بندی مرحله اول، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سلطانی آذر، فرهاد (۱۳۷۸)؛ «مقررات بلند مرتبه سازی در ایران»، ماهنامه شهرداری ها، سازمان شهرداری ها، شماره ۹.
- شیخی، محمد (۱۳۷۸)؛ «ارزیابی شهرهای جدید، عملکرد گذشته و راهکار آینده»، فصلنامه آبادی، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی، شماره های ۲۹ و ۳۰ و ۳۱.

- غازی، ایران (۱۳۷۱): «مفهوم آمایش سرزمین و رابطه آن با تحلیل های جغرافیایی توسعه»، مجموعه مقالات طرح ریزی کالبدی، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- غمامی، مجید (۱۳۷۸): «نگاهی به عملکرد شهرهای جدید در مجموعه شهری تهران»، فصلنامه آبادی، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهر سازی، شماره های ۲۹، ۳۰ و ۳۱.
- قربانی، رسول (۱۳۷۴): ارزیابی طرح جامع اورمیه، تهران: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور.
- ماجدی، حمید (۱۳۷۳): « نکاتی کلی پیرامون مسایل شهرسازی و سیاست های زمین شهری در ایران»، مجموعه مقالات سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران (جلد اول)، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- مدنی، هوشنگ (۱۳۷۴): «تولید مسکن و تراکم در ایران»، مجموعه مقالات سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران (جلد دوم)، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۰): اطلاعات پروانه های ساختمانی صادره از شهرداری های کشور در سال های ۱۳۷۰-۱۳۷۹، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز مدارک علمی و انتشارات (۱۳۸۰): قانون برنامه سوم توسعه...، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- معمدی، مسعود (۱۳۸۱): « زمین و جایگاه آن در توسعه شهری»، ماهنامه شهرداری ها، سازمان شهرداری ها، شماره ۳۷.
- مطیعی لنگرودی، سید حسن (۱۳۷۶): جغرافیای اقتصادی ایران، مشهد: جهاد دانشگاهی دانشگاه فردوسی.
- مهندسین مشاور عرصه (۱۳۷۴): طرح جامع تبریز، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- نوریان، فرشاد و محمد شریف (۱۳۷۵): نگرشی بر روند تهیه طرح تفصیلی در شهرسازی، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، شهرداری تهران.