نقش و جایگاه تراکم ساختمانی در توسعه شهری

دکتر محمدمهدی عزیزی

دانشیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران

علی رغم گذشت حدود چهار دهه از شکل گیری مباحث شهرسازی و توسعه شهری معاصر در ایران، هنوز جهت گیری سیاستهای شهرسازی و توسعه شهری از کاستی های فراوان رنج برده و اصول و معیارهای آن مورد غفلت قرارگرفته است. برداشت و بکارگیری نادرست اصول، معیارها، شاخصها و ابزار توسعه شهری منجر به مسائل پیچیده فضایی – کالبدی شده است.

تراکم ساختمانی از جمله مباحث مهم شهرسازی و توسعه شهری است که جامعه شهری ایران را در سالهای اخیر به شدت تحت تاثیر قرارداده است. در حالی که تراکم ساختمانی صرفا به عنوان یک ابزار در سیاستهای شهرسازی و طرحهای توسعه شهری مطرح است، به عنوان یک هدف و موضوع صرفا اقتصادی به آن نگریسته شده است. برخورد انتزاعی به این ابزار، تبعات منفی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی، زیست محیطی و حتی سیاسی – مدیریتی را همراه داشته است.

آثار و تبعات ناشی از تصمیم درخصوص تراکم ساختمانی در دو مقیاس ملی و محلی قابل بررسی است. در مقیاس ملی، چنانچه هرگونه تصمیم در رابطه با تراکم ساختمانی بصورت کلان اتخاذ شود، اثرات عمیق نظیر موارد فوق الذکر برجای می گذارد. مورد شهر تهران مثالی از اینگونه تصمیم گیریها است که از تراکم به عنوان صرفا یک ابزار اقتصادی برای تامین درآمد شهرداری استفاده گردید. در مقیاس محلی نیز اثرات تصمیم در مورد تراکم ساختمانی قابل تامی است. هرگونه تغییر در وضعیت تراکم ساختمانی اثرات محسوس و کوتاه مدت برجامعه و کالبد محیط مسکونی برجای می گذارد. عوارض اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی تصمیمات تراکم در مقیاس محلی، کیفیت زندگی ساکنین را تحت الشعاع قرارمی دهد که ایمنی ساختمانها، دسترسی، اشراف، سایه اندازی، سد معبرها و سایر مزاحمتها از آن جمله اند.

پدیده ''فروش تراکم'' یا فروش تراکم مازاد ساختمانی از بعد نظری می تواند دارای نقاط مثبت و منفی باشد. نکات مثبت این پدیده را می توان در تحقق نظریه شهر عمودی، شهر فشرده، توجیه اقتصادی در تامین زیرساختها و تجهیزات شهری، حفظ اراضی کشاورزی، افزایش تولید مسکن و کسب درآمد برای شهرداری دانست. در مقابل، عوارض چنین پدیده ای نیز قابل تامل هستند که از آن جمله می توان برهم زدن نظام تراکم جمعیتی شهر، برهم زدن سازمان فضایی و استخوانبندی شهر، نابودی باغات و فضاهای سبز به عنوان منابع تنفسی شهر در نتیجه بورس بازی و سوداگری زمین و مسکن و نیز تشدید مسائل اجتماعی و فرهنگی ساکنین محلات و واحدهای همسایگی را برشمرد.

مسائل و چالشهای ناشی از تصمیمات انتزاعی درخصوص تراکم ساختمانی در سالهای اخیر، نشان از اهمیت و جایگاه ویژه مسائل شهرها و سیاستهای توسعه شهری است. تراکم ساختمانی یک ابزار شهرسازی برای مشارکت در خلق محیط مطلوب شهری است که

می باید در راستای اصول و معیارهای فوق الذکر به آن پرداخته شود. ضروریست تمام عوامل موثر بر آن همراه با پیش بینی تبعات حاصل از تصمیمات در مقیاس ملی و محلی مورد توجه قرارگیرد. در غیر اینصورت، هریک از سایر مسائل شهری نیز می تواند در آینده بحران، تنش و چالش تراکم را تجربه کنند.

۱ـ مقدمه

تراکم ساختمانی از جمله مباحث مهم شهرسازی و توسعه شهری است که مسائل شهری ایران را در سالهای اخیر به شدت تحت تاثیر خود قرارداده است. تراکم ساختمانی می تواند صرفاً به عنوان یک ابزار در تهیه، اجرا و کنترل طرحهای توسعه شهری تلقی شود، اما در سیاستها و برنامه های شهری ایران و به ویژه در سالهای اخیر، به عامل اقتصادی تعیین کننده ای تبدیل شد که مسائل و چالشهای فراوانی را به دنبال داشته است.

سیاستهایی نظیر خودکفایی شهرداریها باعث گردید تا ابزار تراکم ساختمانی به عامل کلیدی در سیاستهای مسکن و توسعه شهری مبدل شود. در این روند، غفلت از ابعاد گسترده توسعه شهری و عدم نگاه یکپارچه به مسائل مسکن و توسعه شهری موجب گردید تا اثرات مخرب و جبران ناپذیری را بر پیکره شهرها وارد شود. این اثرات در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی قابل تامل هستند.

مقاله حاضر تلاش دارد تا به بررسی ابعاد مختلف این پدیده بپردازد. تاثیر سیاست خودکفایی شهرداریها، رابطه تراکم ساختمانی و مسکن، تبیین ابعاد اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و کالبدی تراکم ساختمانی و نیز جایگاه آن در سیاستها و طرحهای توسعه شهری از جمله مباحث چهارگانه ای هستند که مورد تجزیه و تحلیل قرارمی گیرند.

۲ـ تراکم ساختمانی وخودکفایی شهرداریها

ریشه اصلی در پیدایش پدیده "فروش تراکم" در تهران، و به تبع آن در ایران را شاید بتوان در ابلاغ و اجرای سایت خودکفایی شهرداریها جستجو کرد که در سال ۱۳۶۴ آغاز شد. در واقع این سیاست بدون بررسی علمی و تحقیق جامع درخصوص ابعاد و نیز بدون ارزیابی و اثرات آن اتخاذ گردید. در حالیکه شهرداریهای ایران، در طول تاریخ از بودجه و اعتبارات دولتی به روشهای مختلف بهره مند بودند، سیاست فوق بدون ارائه طرح جایگزین پایدار برای تامین درآمد شهرداریها، چالشهایی را ایجاد کرد که اینک با گذشت نزدیک به دو دهه از آن، تبعات و آثار آن قابل بررسی و تجزیه و تحلیل است.

سیاست فوق، شهرداریها را وادار به خلق ابتکارات در جهت کسب درآمد برای اداره شهرها نمود. ابزار تغییر کاربری، فروش اراضی و مشارکت با بخش خصوصی و تمهیدات دیگر بکار گرفته شد تا اداره روزمره شهرها دچار توقف نشود. اما ابزار "فروش تراکم" را می توان به عنوان یک کشف نام برد که منبع به ظاهر لایزالی را در اختیار مدیران شهری قرارداد. استفاده از این منبع از یک سو راحت ترین روش در راه کسب درآمد تلقی شد و از سوی دیگر میزان بسیار بالای درآمد حاصل از آن با هیچ یک از تجربیات دیگر قابل مقایسه نبود. به عبارتی، سهل ترین و پردرآمدترین راه کسب درآمد شهرداری بکار گرفته شد.

بکارگیری این ابزار، آثار بسیار محسوسی را برای ابعاد مختلف شهری برجای گذاشت. درآمدهای سرشار ناشی از فروش تراکم، توان مالی شهرداریها را بطور سرسام آوری افزایش داد. برای هزینه کردن این درآمدهای بادآورده، تصمیمات سریع اتخاذ گردید. احداث بزرگراهها، پارکها، فرهنگسراها و سایر تجهیزات شهری در دستور کار شهرداری قرارگرفت. حتی بخشی از درآمدها به پروژه هایی اختصاص یافت که اصولا در حیطه مسئولیت و ظرفیت های طبیعی شهرداری نبود

(نمونه برج مخابرات تهران می تواند به عنوان یک پروژه ملی مطرح باشد). قابل ذکر است که بسیاری از تاسیسات و تجهیزات احداث شده، همان تاسیسات و تجهیزات بوده اند که در طرح جامع دهه ۱۳۴۰ تهران پیش بینی شده بودند، اما با حدود سه دهه تاخیر به اجرا گذاشته شدند.

عمده ترین سئوالی که در اینجا می توان طرح کرد، اینست که با فروش تراکم در چنین حجم عظیم فیزیکی و ریالی، چه بدست آمد و چه از دست رفت. با پیدایش درآمدهای کلان ناشی از فروش تراکم، منابع درآمدی شهرداری که می توانست در قالب سیاستهای طبیعی و منطقی حاصل گردد، به فراموشی سپرده شود. عوارض ساختمانها و اراضی، عوارض پروانه های کسب و فروش، فروش خدمات، درآمد تاسیسات شهرداری، درآمد جرائم و تخلفات، عوارض بر مالیات وصولی، عوارض ارتباطات و حمل و نقل، درآمد حاصل از وجوه و اموال و کمکهای بلاعوض از آن جمله بوده اند. بدین ترتیب، منابع پایدار درآمد شهرداری جای خود را به تک منبع ناپایدار (فروش تراکم) داد.

تجربه گذشته شهرداریها در ایران و نیز تجربه شهرداریهای سایر نقاط جهان در کسب منابع پایدار حاکی از اینست که درآمدهای شهرداریها را می توان در سه رده دید. رده اول، کمک مستقیم دولت مرکزی است. که نه تنها دارای سابقه تاریخی در ایران است، بلکه هم اکنون نیز در سایر نقاط جهان ادامه دارد. کمتر کشوری است که دولت مرکزی کمک مستقیم خود را به طور کامل قطع کند. در بسیاری از کشورها، این کمک از ۳۰ درصد تا ۷۰ درصد درآمد شهرداریها را شامل می شود. (روزنامه همشهری، ۱۳۸۱/۱۰/۳). هرچه نقش و عملکرد یک شهرداری از اهمیت خاصی برخوردار باشد، میزان اعطاء کمک دولت نیز افزایش می یابد. برای مثال، شهر تهران، تنها به عنوان یک شهر معمولی برای ایران تلقی نمی شود، بلکه نقش آن در تولید، تجارت، فناوری و سیاست کشور، یک نقش کلیدی و تعیین کننده است. رده دوم از درآمدهای قابل کسب برای شهرداری، از نوع مالیاتها است. این مالیاتها شامل املاک و مستغلات است. رده سوم شامل بهاء خدمات برای عملکردهایی نظیر حمل و نقل، امکانات تفریحی و سایر خدمات می شود.

در این میان، تنها ابزاری که هیچگاه در ایران مطرح نبوده و در جهان نیز به شکل تجربه شده در ایران وجود نداشته است، "فروش تراکم" بوده است. این منبع از جمله منابعی است که نه تنها از پایداری برخوردار نیست، بلکه تبعات سوء آن نیز قابل جبران نیست.

"فروش تراکم" را شاید بتوان در قالب اصطلاحات و پدیده های دیگری نظیر "ارزش افزوده زمین" و یا "شارژ تاثیر ساخت و ساز" (impact fees) بررسی کرد. این گونه پدیده ها در جهان مطرح هستند. برای مثال، شارژ تاثیر ساخت و ساز از آن جمله است که سازندگان ملزم هستند تا برای رفع آثار منفی ساخت و ساز خود و یا تامین نیازهای حاصل از افزایش تراکم بپردازند. اما این ابزار نیز کلی نبوده، بلکه میزان چنین وجوهی کاملا مشخص و منطبق بر آثار و نیازهای واقعی است. از ویژگیهای چنین ابزاری، محاسبه آن براساس فرمول خاصی بوده، به گونه ای که صرفاً برای امکانات جدید مورد نیاز مصرف شده و نباید برای تعمیرات و نگهداری زیرساختها هزینه گردد.

در فرایند این سیستم، انطباق با طرح جامع، تعریف منطقه خدمات دهی، ارزیابی اثرات ساخت و ساز (به ویژه زمانی که زیرساختهای موجود کمبود دارند) و کمی کردن اثرات و سیاست جمع آوری عوارض و نیز نظارت برآن مدنظر قرارمی گیرد. همچنین، هزینه ساخت، برآورد تقاضای خدمات و برآورد سایر منابع برای تامین خدمات ملاحظه می شوند. بطور خلاصه، میزان اعطاء افزایش تراکم، مبلغ قابل وصول و محل هزینه کردن از ابتدا مشخص می گردد. "ارزش افزوده" نیز حاصل ارزیابی اثرات افزایش تراکم است. به عبارتی، میزان امتیازاتی که با اتخاذ این تصمیم نصیب مالک و سازنده می شود، از ابتدا ارزیابی و مشخص می گردد. تجربه فروش تراکم در ایران در سالهای اخیر، هیچیک از موارد فوق الذکر را

مدنظر قرارنداده است. نوسان در تعیین قیمت هر مترمربع فروش تراکم اضافی و عدم وجود سیستم ارزیابی برای هر قطعه زمین و ساختمان نشان از نقص و ناکارایی تصمیمات بوده است.

۳ـ تراکم ساختمانی و مسکن

از جمله بررسیها و تحلیلهایی که در قالب موضوع تراکم ساختمانی در سالهای اخیر صورت گرفته، تعیین رابطه آن با ابعاد مختلف مسکن بوده است. علی الاصول دو نوع عوامل بیرونی و درونی بر بخش مسکن ایران در سالهای گذشته اثرگذار بوده اند. گروه اول از نوع عواملی بوده اند که در خارج از سیستم بخش مسکن شکل گرفته، اما به شدت این بخش را تحت تاثیر قرارداده اند. میزان صادرات و قیمت نفت به ویژه در سالهای قبل از انقلاب اسلامی، نوسان قیمت ارز، رونق یا رکود بخشهای صنعت و کشاورزی، نوسانات قیمت ارز و تولیدات صنعتی خاص نظیر خودرو از آن جمله بوده اند. گروه دوم عواملی بوده اند که ارتباط مستقیم با تولید مسکن داشته اند، نظیر تقاضا و نیاز مسکن ناشی از رشد جمعیت، زمین، مصالح ساختمانی، نیروهای کار ماهر و نیمه ماهر، قوانین و مقررات خاص مسکن و فناوری. برای مثال، توزیع کلان زمینهای دولتی در دهه اول انقلاب موجبات تثبیت و حتی کاهش قیمت مسکن گردید (حتی در برهه ای که نرخ رشد جمعیت کشور به بالاترین حد خود در تاریخ کشور رسید). همچنین، فراوانی و یا کمبود هریک از مصالح ساختمانی اصلی (نظیر آهن، سیمان، قیر،...) می تواند میزان تولید و قیمت مسکن را تحت الشعاع قراردهند. مسئله تراکم ساختمانی، به گونه ای که در سالهای اخیر در ایران، به ویژه در تهران رخ داد را می توان به عنوان یک عامل بیرونی موثر بر مسکن قلمداد کرد.

همچنانکه قبلا اشاره شد، اجرای سیاست خودکفایی شهرداریها در سال ۱۳۶۴ اثرات محسوسی بر ابعاد مختلف مسائل شهری برجای گذاشت. در این میان، بخش مسکن و ساختمان را می توان به عنوان پرداخت کننده بهاء اصلی این سیاست تلقی کرد. فشار اصلی اعمال سیاست مذکور بر بخش مسکن و ساختمان، نسبت به سایر بخشها بیشتر بود. در حالیکه بخشهای غیرمسکن و ساختمان (صنعت، تجارت و خدمات) با بازگشت سرمایه بالا، رقم قابل توجهی به شهرداری پرداخت نکردند.

برخی از صاحب نظران معتقدند که توقف فروش تراکم از اوایل سال ۱۳۸۱ در تهران، موجب جهش قیمت مسکن در شهر گردید. اما با توجیهات مختلف می توان این نظریه را تحلیل و آن را مورد تردید قرارداد. علی الاصول، قیمت مسکن در کشور در سالهای اخیر از نوسانات قابل توجهی برخوردار بوده، به گونه ای تقریباً هیچ گاه افزایش آن با تورم موجود در جامعه همسویی نداشته است. برخی سالها، افزایش قیمت بصورت جهش اتفاق افتاده و سپس برای سالیان متوالی رکود قابل توجهی بر آن حاکم شده است. به عبارتی، عوامل اقتصادی و یا سایر عوامل درونی بر آن تاثیر نگذاشته و وضعیت اتفاقی اقتصاد بازار، عامل تعیین کننده بوده است.

فروش تراکم در تهران از سال ۱۳۶۹ شروع و تا پایان سال ۱۳۸۰ رسماً ادامه داشته است. در ابتدای شروع فروش تراکم نیز بخش مسکن در تهران شاهد شوک بر قیمت آن بود. در ابتدای سال ۱۳۸۱ و همزمان با توقف فروش تراکم در تهران نیز شوک مشابهی بر قیمت مسکن وارد گردید. این در حالیست که از شهریور تا اسفند ۱۳۸۰ نیز که هنوز توقف فروش تراکم مطرح نشده بود، افزایش قیمت زمین در بسیاری از نقاط شهر تهران اتفاق افتاده (افزایش از مترمربع ۵۰۰ هزار تومان به ۸۵۰ هزارتومان در فاصله فوق الذکر). همچنین از ۱۹ فروردین تا ۲۴ اردیبهشت ۱۳۸۱، معادل ۱/۴

میلیون مترمربع تقاضای تراکم در تهران بوده، درحالیکه بین سالهای ۷۶ تا ۸۰ فقط ۱۳ میلیون مترمربع بوده است (روزنامه جام جم، ۱۳۸۱/۳/۲۸).

قیمت فروش تراکم اضافی در تهران بین سالهای ۷۶ تا ۸۰ از ۷۷ هزار به ۳۹ هزار تومان در هر مترمربع کاهش یافت، در حالیکه در این فاصله قیمت مسکن ۴۳٪ افزایش یافت. روند نوسانات فوق در قیمت مسکن و نیز تقاضا و تولید آن حاکی از تائید ارتباط فروش و یا توقف فروش تراکم ساختمانی با قیمت مسکن است.

موضوع قابل بحث دیگر جایگاه تراکم ساختمانی در برنامه های بخش مسکن است. تراکم ساختمانی کمتر در برنامه های این بخش دیده شده و برای آن نقش و عملکرد ویژه ای منظور نگردیده است. بین سالهای ۸۰-۱۳۷۸، رشد بخش مسکن شهری معادل ۱۵ درصد بود (افزایش از ۳۰۴ هزار واحد به ۴۰۳ هزار واحد و در مقایسه با رشد ۳-۲ درصد خانوارها). بخش عمده ای از این موفقیت ارتباط معنی داری با سیاستهای اتخاذ شده در بخش مسکن نداشته است. این رقم در تهران ۱۱۵ درصد بود. در تهران سالیانه ۱۵۰-۱۲۰ هزار واحد مسکونی ساخته می شود که خود معادل یک شهر جدید است (معتمدی، ۱۳۸۱). سودآوری بالای بخش مسکن نسبت به بخشهای دیگر، رونق ساخت و ساز را به دنبال داشته است. درحالیکه روند ارقام ساخت و ساز در تهران به شرح زیر قابل تامل است (وزارت مسکن و شهرسازی،۱۳۸۱):

سهم واقعی ساخت و ساز در تهران به نسبت جمعیت در کل کشور نشاندهنده ساخت و ساز و سرمایه گذاری بیشتر است (این سهم در تهران در سال ۸۰ به ۳۹ درصد رسید (از ۱۶ درصد سال ۱۳۷۲).

متوسط مساحت هر واحد مسکونی در تهران ۱۲۵ مترمربع و در شهرستانها ۲۳۱ مترمربع است.

مساحت ساخت و سازهای تهران در سال ۱۳۸۰ تقریباً برابر نیمی از کل کشور است (حدود ۲۰/۰۰۰/۰۰۰ مترمربع در برابر حدود ۵۰/۰۰۰/۰۰۰ مترمربع).

متوسط متراژ ساختمانی در هر پروانه در تهران ۷۷۴ و در کل کشور ۳۲۶ مترمربع است.

۴ـ تراکم ساختمانی و ابعاد مختلف آن

تراکم ساختمانی همچون تراکم جمعیتی اثرات عمیقی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی – فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی دارد (عزیزی، ۱۳۷۹). در بعد اقتصادی، اثرات تراکم ساختمانی در قالب موضوعات اقتصاد مسکن و ساختمان قابل تجزیه و تحلیل است. بخش مسکن از جمله بخشهای اقتصادی مهم جامعه است که سهم قابل توجهی از تولید ناخالص را شامل می شود. میزان سرمایه گذاری ملی در بخش مسکن، میزان تولید اشتغال توسط بخش مسکن و سهم تولید مصالح ساختمانی در اقتصاد کلان از جمله موضوعاتی هستند که اهمیت جایگاه مسکن در اقتصاد کشور را نشان می دهد.

در این راستا، نقش تراکم ساختمانی به عنوان یک شاخص اساسی در میزان تولید زیربنا مشهود می شود. افزایش یا کاهش تراکم ساختمانی در برنامه های مسکن و ساختمان، تاثیر به سزایی در میزان تولید زیربنای مسکن و ساختمان دارد. برای مثال، تصمیم فروش تراکم ساختمانی در تهران ساخت و ساز وسیعی را در فاصله زمانی بسیار کوتاه موجب گردید. تنها در سال ۱۳۸۰، معادل ۱۶۹ هزار واحد مسکونی ساخته شد که معادل ۴۰ درصد ساخت و ساز در کل کشور بوده است. از سوی دیگر، تراکم ساختمانی می تواند به عنوان یک عامل بازدارنده و مانع در تولید مسکن عمل نماید. افزایش تراکم ساختمانی می تواند در راستای صرفه جویی د رعوامل مختلف توسعه شهری بکار گرفته شود. افزایش تراکم ساختمانی با ملحوظ داشتن مسئله زیربنای واحدهای مسکونی در راستای افزایش تولید مسکن قرارگیرد، هزینه

تامین زیرساختها و تجهیزات را کاهش دهد و با کاهش سرانه زمین، استفاده بهینه از این عامل مهم، حیاتی و تجدید نشونده طبیعی را در پی داشته باشد. به تبع عوامل فوق، بر اقتصاد خرد و توان مالی خانوارها نیز تاثیر گذارد.

در بعد اجتماعی و فرهنگی نیز، آثار تراکم ساختمانی قابل تامل است. افزایش یا کاهش تراکم ساختمانی بدون توجه به اصول و معیارهای توسعه شهری، خسارتهای اجتماعی و فرهنگی را به وجود آورده و یا آنها را دامن زند. نقض حرمت قانونمداری، ایجاد حق کاذب برای مالکین و سازندگان برای تقاضای اضافه تراکم، مسائل عدالت اجتماعی، فساد اداری، ازدحام جمعیت بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط و در نتیجه تشدید تنشهای اجتماعی و سیاسی از جمله تبعاتی هستند که می تواند در نتیجه چنین اقدامی حادث گردند.

در بعد زیست محیطی، انتظار براینست که سیاستها و طرحهای توسعه شهری، هدایت صحیح رشد، گسترش و توسعه شهری را مدنظر داشته باشد. نظریه "ظرفیت قابل تحمل محیط" را می توان اساسی ترین اصل در برخورد با مسائل شهری و در قالب توسعه شهری پایدار دانست. شهرها از امکانات مشخص و توان محدودی در پذیرش فضای مصنوع و فشارهای جمعیتی، اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی برخوردارند. مشکلات تامین زیرساختها و تجهیزات شامل تامین آب و برق، احداث شبکه های آب، برق و فاضلاب، مسائل آلودگی آب و هوا، سیستمهای جمع آوری و دفع زباله و آبهای سطحی از جمله مواردی هستند که ارتباط مستقیم با مسائل زیست محیطی پیدا می کنند.

در بعد کالبدی، اثرات تراکم ساختمانی محسوس تر است. اغتشاش در فضاهای کالبدی و سیمای شهری از جمله تبعات منفی افزایش تراکم ساختمانی بدون تامل است. سطح اشغال، ارتفاع و توده و فضا از محوری ترین عوامل و موضوعات کالبدی ناشی از اتخاذ تصمیمات درخصوص تراکم ساختمانی است. گونه شناسی ساختمانی، تاثیر بر عملکرد و کیفیت کاربریهای هم جوار، شبکه دسترسی و ترافیک، دید و منظر، فرم، سازمان و استخوانبندی فضایی شهر و جداره ها از اهم موضوعات کالبدی هستند.

۵ ـ تراکم ساختمانی و جایگاه آن در سیاستها و طرحهای توسعه شهری

تراکم ساختمانی از موضوعات پایه ای و اولیه در مباحث شهرسازی است. سیاستها و طرحهای توسعه شهری برنامه آینده شهر را تدوین می کنند که در این فرایند، اصول و معیارهای فراوانی نظیر حفظ محیط زیست، رفاه، سیمای مطلوب شهری، کارایی اقتصادی، پاسخگویی به نیازهای اجتماعی – فرهنگی و تحقق عدالت اجتماعی مدنظر قرارمی گیرند. برای نیل به اهداف، اصول و معیارهای توسعه شهری مطلوب و پایدار، ابزار مشهودی بکار گرفته می شوند. تراکم ساختمانی نیز یکی از ابزاری است که در کنار سرانه های شهری و کاربری زمین در جهت تحقق اصول فوق قرارمی گیرد.

تراکم ساختمانی برآمده از اصول، معیارها و عوامل مختلف است که طرحهای توسعه شهری به آنها می پردازند. این طرحها براساس اصول و عوامل مختلف، آینده شهر در ابعاد مختلف را پیش بینی و برنامه ریزی می کنند. نقش و عملکرد شهر، استخوانبندی و سازمان فضایی شهر سازمان حمل و نقل و ترافیک و الگوهای بافت، ایده، برنامه و طرح را ارائه می کنند. انتظار براینست که نقش و اثرات عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی بصورت جامع و یکپارچه دیده شوند. در این راستا، پدیده هایی نظیر سرانه های شهری، کاربریهای شهری و تراکم ساختمانی پدیده هایی هستند که هر یک از عوامل فوق الذکر به گونه ای بر آنها تاثیرگذار خواهند بود تا اصول و معیارهای هنجاری تحقق یابند. بنابراین، پدیده ای نظیر تراکم ساختمانی نمی تواند تنها معلول یکی از عوامل بوده و یا ابزاری برای نیل به یکی از اهداف توسعه شهری باشد.

چنانچه اصول، معیارها و عوامل موثر در سیاستها، برنامه ها و طرحهای توسعه شهری مدنظر قرارگیرند، می توان دریافت که پدیده و ابزار تراکم ساختمانی بستگی شدید به زمان، مکان و مقیاس خواهد داشت. عنصر زمان شرایط تراکم ساختمانی را متغیر می سازند که نتیجه محدودیت ها و امکانات در زمانهای مختلف است. برای مثال، در برهه ای از تاریخ که رشد بالای جمعیت و یا گسترش شهرنشینی مطرح نبوده است، پدیده هایی مثل تراکم ساختمانی نیز به عنوان دغدغه در مسائل شهری تلقی نمی شد. اما به موازات بحران افزایش جمعیت، مهاجرت و گسترشهای سریع شهری، محدودیتهای مختلف موجب گردید تا اهمیت چنین پدیده هایی مشهودتر گردد. به تبع کمبود زمین، صرفه جویی در آن مطرح و سرانه های زمین شهری کاهش می یابد. این روند باعث می گردد تا الگوهای مسکن و سکونت خانوارها از تک واحدی به سمت آپارتمان باشد. هزینه های بالای تامین زیرساختها و تجهیزات شهری موجب گردید تا تراکم جمعیتی شهرها افزایش یابد و به عبارتی گسترش افقی شهرها به گسترش عمودی تبدیل شود.

اصول و معیارهای توسعه شهری جهت برنامه های مختلف شهری را مشخص می کنند. برای مثال، برنامه های حمل و نقل، مسکن و تاسیسات و تجهیزات شهری از آن جمله هستند. به عبارتی، برنامه و طرح توسعه شهری است که کمیت و کیفیت مسکن و جهت گیری عملکرد سازندگان را تعیین می کند و به دنبال آن، ابزار تراکم ساختمانی در خدمت نیل به اهداف برنامه مسکن قرارمی گیرد. در حالیکه، در سالهای اخیر، این تراکم ساختمانی بوده است که کمیت و کیفیت مسکن را تعیین کرده و به دنبال آن، بر جهت گیری توسعه شهری تاثیر گذاشته است.

برداشتها و تحلیلهای نادرست از تراکم ساختمانی در سالهای اخیر مصطلح شده است. برای مثال، افزایش تراکم ساختمانی به مثابه افزایش تراکم جمعیتی تلقی گردیده است. یکی از توجیهات توقف فروش تراکم در تهران نیز تکمیل سقف جمعیتی در برخی مناطق تهران بوده است. اما می توان گفت که افزایش تراکم ساختمانی لزوما به معنی افزایش جمعیت و افزایش تراکم جمعیتی یک محدوده نیست. بدون افزایش تراکم ساختمانی و صرفا از طریق کوچک کردن زیربنای واحدهای مسکونی، افزایش تراکم جمعیتی می تواند اتفاق افتد. به عبارتی، با تراکم ساختمانی ثابت، می توان به تراکم های جمعیتی متفاوت رسید.

چنانچه افزایش تراکم ساختمانی منجر به افزایش تراکم جمعیتی شود (آنچه که عمدتا در سالهای اخیر اتفاق افتاده است)، اثرات محسوسی بر ابعاد مختلف خواهد داشت. نوسان در قیمت مسکن (اگرچه کاذب)، برهم زدن نظام و ساختار کالبدی – فضایی شهر، محیط و سیمای شهری، تشدید مسائل دسترسی و ترافیک، مشکلات تامین آب و برق کافی، مشکلات تامین شبکه های انتقال و توزیع آب، برق، آبهای سطحی، فاضلاب و زباله از آن جمله هستند.

برخورد با مسئله تراکم ساختمانی در ارتباط با مقیاس و مکان نیز می باشد. نحوه برخورد با تراکم ساختمانی در مقیاس ملی، منطقه ای یا محلی متفاوت است. همانگونه که عوامل موثر بر سیاستها و طرحهای توسعه شهری در مکانهای مختلف از تنوع برخوردار است، تعیین تراکم ساختمانی نیز متفاوت خواهدبود. مناطق و شهرهای مختلف برحسب شرایط و ویژگیهای مختلف و با توجه به نقش و عملکرد اصلی یک شهر، نحوه برخورد خاص برای تراکم ساختمانی را می طلبد. این امر در مکانهای مختلف یک شهر نیز قابل تعمیم است. برای مثال، در بافتهای موجود شهر، کفایت زیرساختها و خدمات و قابلیت پاسخگویی آنها به افزایش جمعیت به عنوان یک اصل تلقی می شود. در مقابل، در بافتهای جدید و حاشیه شهر، تامین کامل این زیرساختها و خدمات به عنوان شرط اصلی مدنظر قرارمی گیرد.

تصمیم درخصوص افزایش تراکم ساختمانی نمی تواند بدون توجه به سایر شرایط سکونت اتخاذ شود. افزایش تراکم ساختمانی (افزایش واحد مسکونی) نیازمند تامین سایر تاسیسات و تجهیزات شهری است که مجموعه واحدهای مسکونی

را به محیط مسکونی با تامین روابط صحیح اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی تبدیل می کند. تامین تاسیسات زیربنایی و نیز تجهیزات شهری شامل فضاهای آموزشی، بهداشتی، رفاهی، امنیتی، فضای سبز از آن جمله هستند.

۶ ـ نتیجه گیری

مسائل و چالشهای ناشی از تصمیمات انتزاعی درخصوص تراکم ساختمانی که در سالهای اخیر در ایران ظاهر شده و گاه در مقیاس ملی خودنمایی کرد، نشان از اهمیت و جایگاه ویژه مسائل شهرها و سیاستهای توسعه شهری است. در حالی که تراکم ساختمانی به مثابه یک ابزار شهرسازی است، بهره گیری از آن به عنوان یک منبع کسب درآمد برای شهرداریها را باید اقدامی غیرمنطقی نامید. "فروش تراکم" و آن هم از نوع افسار گسیخته آن در ایران، نه دارای سابقه تاریخی بوده، نه در نظریات و تجربیات شهرسازی سایر کشورها مشاهده شده و نه با اصول و معیارهای شهرسازی تطابق دارد. امکان خرید تراکم اضافی حق کاذبی بوده است که بدون اندیشه به شهروندان داده شد.

باتوجه به انگیزه اولیه در پیدایش اصطلاح "فروش تراکم" که کسب درآمد برای اداره شهرها و در قالب خودکفایی شهرداریها بوده است، ضروریست منابع درآمدی پایدار شهرها، چه در قالب قوانین و مقررات جاری و چه در قالب منابع درآمدی جدید تعریف شوند. اما نکته حائز اهمیت اینست که روشهای تعریف و کسب منابع درآمدی شهرداریها نباید به بهاء نادیده گرفتن و غفلت کردن از اصول و معیارهای توسعه شهری شناخته شده باشند. ضروریست تمام عوامل موثر بر تعیین تراکم ساختمانی همراه با پیش بینی تبعات حاصل از تصمیمات در مقیاسهای مختلف مورد توجه قرارگیرد.

افزایش تراکم ساختمانی دارای نقاط قوت و ضعف مختلفی است. از نقاط قوت این افزایش می توان توجیه اقتصادی، جلوگیری از گسترش افقی شهر، حفظ اراضی کشاورزی، کسب درآمد برای شهرداری و افزایش تولید مسکن را نام برد. در مقابل، افزایش تراکم ساختمانی بدون توجه به اصول و معیارهای توسعه شهری می تواند نقاط ضعف فراوانی داشته باشد که از آن جمله برهم زدن نظام تراکم جمعیتی، تعریف منبع درآمدی ناپایدار، مشکلات تامین خدمات برای شهروندان، بورس بازی زمین و رانت خواری، عدم توجه به نوسازی و بهسازی بافتهای قدیمی و فرسوده قابل ذکر هستند.

پرداختن به مقوله حیاتی تراکم ساختمانی در شهرها، به ویژه در کلانشهری مثل تهران، از پیچیدگی خاصی برخوردار است و تجزیه و تحلیل علمی آن نیازمند تامل بیشتر، وقت و حوصله کافی است. افزایش تراکم ساختمانی می تواند در جهت استفاده بهینه از امکانات محدود شهرها باشد، اما لازمه آن پرهیز از شرایط مقطعی است. تراکم جمعیتی و ساختمانی ابزار هدایت و کنترل توسعه شهری هستند که آینده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی شهر را رقم می زنند.

اصول و معیارهای هنجاری توسعه شهری، نظیر حفظ محیط زیست، عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و مشارکت مردم، می باید سیاستها و طرحهای توسعه شهری را هدایت نمایند. آنگاه سیاستهای بخشی مربوط به شهرها، نظیر سیاست ها و برنامه های مسکن، بصورت منطقی و کارا قابل تبیین خواهدبود. به تبع سیاستها و برنامه های مسکن که در قالب سیاستها و اصول شهرسازی مشخص می شوند، ابزارهای هدایت و کنترل، نظیر فرایند تعیین تراکم ساختمانی نیز از منطق لازم برخوردار خواهند بود. در غیراینصورت، هریک از مسائل و موضوعات شهری می توانند بحران، تنش و چالش تراکم ساختمانی را در آینده تجربه کنند.

۷ ـ منابع

[۱] روزنامه همشهری، تاریخهای ۸۱/۱۰/۳، ۸۱/۴/۲۵ و ۸۱/۶/۱۱ .

[۲] روزنامه جام جم، تاریخ ۸۱/۳/۲۸ .

[۳] عزیزی، محمدمهدی، ۱۳۷۹، "اصول و معیارهای تعیین تراکم شهری"، گزارش طرح تحقیقاتی، معاونت پژوهشی دانشگاه تهران و معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.

[۴] معتمدی، مسعود، ۱۳۸۱، "چالشهای مسکن و تراکم ساختمانی"، نشریه برنامه، شماره هشتم، ۱۳۸۱/۹/۹، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

[۵] وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۱، "بررسی پروانه های ساختمانی در تهران از سال ۱۳۷۰ الی ۱۳۸۰، دفتر نظارت و امور مدیریت شهری.