

تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران

موسی کمانرودی کجوری، استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی^۱

پذیرش نهایی: ۱۳۹۳/۴/۲۵

دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۱۱/۲۸

چکیده

وقوع تخلفات ساختمانی یکی از مهم‌ترین آسیب‌های توسعه‌ی فضایی-کالبدی کلان‌شهر تهران در دو دهه‌ی اخیر بوده است. این پژوهش در پاسخ به این سؤال اساسی صورت گرفت که وضعیت و زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ چه بوده است؟ این پژوهش از نوع شناختی است که به روش کیفی و تفسیری انجام شده است. هدف پژوهش شناخت، توصیف و تفسیر وضعیت و زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران است. جامعه‌ی آماری این پژوهش، کل ساخت و سازها در محدوده‌ی مناطق بیست و دوگانه کلان‌شهر تهران است. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز این پژوهش به روش مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی جمع‌آوری شده است. برای توصیف و تفسیر داده‌ها و اطلاعات این پژوهش از آمار توصیفی و برای نمایش یافته‌های آن از سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) استفاده شده است. بر اساس یافته‌های این پژوهش، تخلفات ساختمانی بسیاری در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ در کلان‌شهر تهران به‌وقوع پیوسته است، به طوری که به ازای هر پروانه ساختمانی صادره در این کلان‌شهر در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۷، حدود ۳/۵ مورد تخلف ساختمانی در دبیرخانه‌ی کمیسیون‌های ماده‌ی صد قانون شهرداری به ثبت رسیده است. بیشترین حجم (مساحت) این تخلفات در این دوره در مناطق یک تا پنج کلان‌شهر تهران رخ داده است که ارزش و تراکم مازاد ساختمانی بیشتر دارد. کسب درآمد و فروش تراکم مازاد ساختمانی مهم‌ترین زمینه‌های ارتکاب این تخلفات در این کلان‌شهر است. مغایرت گسترش سطح و سرانه بنای مسکونی و کاربری‌های تجاری و نظامی و تعداد جمعیت با طرح جامع از مهم‌ترین تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران در این دوره است.

واژگان کلیدی: شهر تهران، تخلفات ساختمانی، تغییرات فضایی-کالبدی.

مقدمه

طبق ماده صد قانون شهرداری در ایران، مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده‌ی شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ کنند. از این رو، تخلف ساختمانی^۱ را می‌توان عملیاتی در احداث ساختمان اطلاق کرد که فاقد مجوز یا دارای مغایرت با مجوز صادرشده‌ی شهرداری یا سایر مراجع قانونی مربوط باشد. تخلفات ساختمانی بر اساس ماده صد قانون شهرداری به دوازده نوع دسته‌بندی می‌شوند که موضوع و انواع آن‌ها در جدول شماره ۱ درج شده است. بر اساس این تقسیم‌بندی، تخلف ساختمانی گسترده‌ی وسیعی از اقدامات احداث و استفاده از ساختمان، از جمله تراکم مازاد ساختمانی و تغییر کاربری، را شامل می‌شود.

جدول ۱: انواع تخلفات ساختمانی موضوع ماده صد قانون شهرداری در ایران

کد خلاف	شرح خلاف
۱	بنای مسکونی در حد تراکم در کاربری مربوطه (بنای خلاف در حد تراکم مجاز)
۲	بنای مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (بنای خلاف مازاد بر تراکم)
۳	بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (تجاری، اداری، صنعتی)
۴	بنای غیر مسکونی در حد تراکم در کاربری مربوطه (در حد تراکم مجاز)
۵	بنای مسکونی غیرمجاز در کاربری مغایر
۶	بنای غیر مسکونی غیر مجاز در کاربری مغایر (تغییر کاربری)
۷	بنای بدون مجوز مبتنی بر کاربری مصوب در حریم شهر (احداث بنای ممنوعه)
۸	بنای بدون مجوز مغایر با کاربری مصوب در حریم شهر (احداث بنای ممنوعه)
۹	بنای احداث شده در محدوده‌ی ۲۵ ساله‌ی آزاد نشده
۱۰	پارکینگ کسر شده
۱۱	اصلاحی و پخ و طرح رعایت نشده
۱۲	سایر موارد (عدم رعایت سایر ضوابط شهرسازی)

مأخذ: ماده صد قانون شهرداری.

بناهای دارای تخلف ساختمانی در جوامع گوناگون با اصطلاحات متفاوتی تعریف شده‌اند: مسکن یا بنای غیر قانونی^۲، مسکن یا بنای غیر مجاز^۳، بنای کنترل نشده^۴، بنای غیر رسمی^۵، بنای سازماندهی نشده^۶، بنای برنامه‌ریزی نشده^۷ و بنای نابه‌هنجار از این جمله‌اند. تعریف و مصادیق وقوع تخلفات ساختمانی در هر جامعه‌ای به قوانین و مقررات حاکم بر این امر، اعم از مالکیت، مالیه، شهرسازی و معماری، بستگی دارد. همچنین، تخلفات ساختمانی شامل ساختمان‌های خاصی نیست و می‌تواند بناهای با کیفیت و سطح پایین تا بناهای با کیفیت و سطح بسیار بالا را شامل شود. دلایل و عوامل گوناگونی موجب

۱. Building Violation

۲. Illegal

۳. Unauthorized

۴. Uncontrolled

۵. Informal

۶. Unorganized

۷. Unplanned

وقوع تخلفات ساختمانی می‌شوند. این عوامل را به طور کلی می‌توان به چهار دسته، شامل تأثیر فرایند طبیعی شهری شدن بر تخلفات ساختمانی، عوامل اجتماعی و اقتصادی، نواقص ضوابط و مقررات ساختمانی و اقدامات ناکافی و سیاست‌های نامناسب مدیریت شهری تقسیم کرد (سرخیلی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۴۶).

بورس‌بازی زمین و مسکن و وقوع تخلفات ساختمانی یکی از مهم‌ترین آسیب‌هایی است که شهرهای کشور در دو دهه‌ی اخیر با آن رو به رو شده‌اند. این رویداد از سیاست تأمین درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض فروش تراکم ساختمانی و تغییر کاربری از اوایل دهه‌ی ۱۳۷۰ ناشی شد. این رویداد به شکل‌گیری نوعی رانت تفاوتی ساختگی زمین و ارزش مسکن در شهرها منتهی گردید. این نوع رانت به «رانت القایی شهرداری‌ها» یا «رانت زمینه‌سازی»^۱ شناخته شد (رئیس‌دانا، ۱۳۸۲). بر اثر این رویداد، بعضی نهادها و سازمان‌ها نیز خود را ملزم به رعایت ضوابط و قوانین توسعه شهری ندیدند و از آن عدول کردند (غمامی، ۱۳۸۷). این رویداد زمینه‌ی بروز تخلفاتی ساختمانی را در شهرهای کشور فراهم آورد (کامروا، ۱۳۸۴). مدیریت شهری از این طریق سبب انحراف ساختاری الگوی تخصیص منابع اقتصاد شهرها و نهادینه‌شدن این پدیده در ساختار شهری ایران شده است (یزدانی، ۱۳۸۲). این روند در شهر تهران در نبود برنامه‌ی جامع تعادل‌بخشی فضایی صورت پذیرفت و، سرانجام، ناپایداری سازمان فضایی این شهر را در پی داشت (کمانرودی، ۱۳۸۴).

این پژوهش در پاسخ به این سؤال صورت پذیرفت که وضعیت و زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ چه بوده است؟ هدف این پژوهش، شناخت، توصیف و تفسیر وضعیت و زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران است.

داده‌ها و روش کار

این پژوهش از نوع شناختی است که به روش کیفی و تفسیری انجام شده است. جامعه‌ی آماری این پژوهش کل ساخت و سازها یا اقدامات اجرایی ساختمانی در محدوده‌ی مناطق بیست و دوگانه کلان‌شهر تهران در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ است. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز این پژوهش، به روش مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی جمع‌آوری شده‌اند. مهم‌ترین منابع و اسناد استفاده شده در این پژوهش گزارش‌های سازمانی شهرداری و نتایج ممیزی املاک مرحله‌ی سوم و چهارم شهر تهران است. برای توصیف و تفسیر داده‌ها و اطلاعات این پژوهش از آمار توصیفی و برای نمایش یافته‌های آن از سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) استفاده شده است. طبقه‌بندی مناطق کلان‌شهر تهران بر اساس حجم وقوع تخلفات ساختمانی و تغییرات فضایی-کالبدی در آن‌ها مهم‌ترین خروجی پژوهش است. گویه‌های استفاده شده در این پژوهش در این خصوص به قرار زیر است. به‌منظور توصیف و تفسیر تغییرات فضایی-کالبدی در مناطق کلان‌شهر تهران، ویژگی‌های آن‌ها در برخی از این گویه‌ها با دومین طرح جامع (طرح حفظ و ساماندهی) شهر تهران در افاق سال ۱۳۷۵ مقایسه شده است.

- تعداد و مساحت تخلفات ساختمانی؛
- تعداد و مساحت پروانه‌های ساختمانی؛
- تعداد پروانه‌های مسکونی حاوی تراکم مازاد ساختمانی؛
- مساحت تراکم مازاد ساختمانی؛
- میزان کسب درآمد شهرداری از محل تخلفات ساختمانی؛

- مساحت و سرانه بنای مسکونی؛
- مساحت و سرانه کاربری تجاری؛
- مساحت و سرانه کاربری نظامی؛
- تعداد جمعیت؛
- نسبت دلایل وقوع تخلفات ساختمانی از منظر شهروندان تهرانی.

شرح و تفسیر نتایج

الف) وضعیت وقوع تخلفات ساختمانی

وضعیت وقوع تخلفات ساختمانی در کلان‌شهر تهران از حیث عاملان کل حوزه‌های دولتی، عمومی و خصوصی از جهت نوع کل تخلفات ساختمانی مندرج در جدول شماره‌ی یک و از منظر جغرافیایی کل گستره‌ی کلان‌شهر را شامل می‌شود. متأسفانه برای این پژوهش داده و اطلاعات کامل و مورد اعتمادی درباره‌ی عوامل، انواع و توزیع جغرافیایی وقوع ساختمانی در کلان‌شهر تهران در دو دهه‌ی ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ در اختیار نبوده است. داده و اطلاعات دسترس‌پذیر در این خصوص در دهه‌ی ۱۳۷۰ شامل تعداد و مساحت تخلفات ساختمانی عوامل دولتی و در دهه‌ی ۱۳۸۰ شامل تعداد و مساحت تخلفات ساختمانی کل عوامل این تخلفات در این کلان‌شهر بوده است. از این رو، دو دهه در این باره به طور جداگانه و به تفکیک دو عامل خاص (دولتی) و عام بررسی شدند و امکان مقایسه و تحلیل روند وقوع تخلفات ساختمانی در کل آن دو دهه میسر نشد.

الف-۱) وقوع تخلفات ساختمانی در دهه‌ی ۱۳۷۰

در پی بی‌توجهی مدیریت شهری به ظرفیت شهر و اقدام به تراکم‌فروشی در کلان‌شهر تهران از اوایل دهه‌ی ۱۳۷۰، بعضی از نهادها و سازمان‌های دولتی نیز خود را ملزم به رعایت ضوابط و قوانین توسعه‌ی شهری در این شهر ندیدند. بر اثر این رویداد، در بسیاری از پادگان‌ها، که طبق مصوبه‌ی سال ۱۳۶۴ شورای عالی شهرسازی و معماری قرار بود از محدوده و حریم شهر خارج شوند و اراضی آن‌ها به خدمات شهری اختصاص یابد، ساختمان‌سازی‌های وسیع مسکونی صورت گرفت. طی این روند، در اراضی خارج از محدوده‌ی قانونی کلان‌شهر تهران (به‌ویژه در منطقه چهار شهرداری) بیش از سایر اراضی دیگر آپارتمان‌سازی‌های وسیع صورت گرفت (غمامی، ۱۳۸۷: ۲۴). حدود ۸۳/۰۷٪ حجم (متراژ) ساخت و سازهای غیر مجاز دولتی شناسایی شده در کلان‌شهر تهران تا سال ۱۳۸۱ در منطقه‌ی چهار اتفاق افتاده است (کمانرودی کجوری، ۱۳۸۴: ۱۱۹).

الف-۲) وقوع تخلفات ساختمانی در دهه‌ی ۱۳۸۰

در کل، به ازای هر پروانه‌ی ساختمانی صادرشده در کلان‌شهر تهران در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۷، حدود ۳/۵ مورد تخلفات ساختمانی در دبیرخانه‌ی کمیسیون‌های ماده صد به ثبت رسیده است. این در حالی است که بخشی از این نوع تخلفات در کمیسیون‌های داخلی شهرداری‌های مناطق این کلان‌شهر حل و فصل شده و به کمیسیون‌های ماده صد ارجاع داده نشده‌اند. بیشترین حجم و نسبت این تخلفات به تخلف کاربری (۵۶/۹۸٪) و احداث بنای مازاد بر تراکم (۲۴/۲۱٪) در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ اختصاص داشته است. احداث بنای خلاف در حد تراکم مجاز در این کلان‌شهر در این دوره سیر نزولی داشته و فقط در سال ۱۳۸۳ مساحت آن از سال ۱۳۸۴ حدود ۱۲/۲۶٪ افزایش یافته است (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۸۸: ۱۰-۹). این روند از غلبه‌ی وقوع تخلف تغییر کاربری (۵۶/۹۸٪) و استفاده از تراکم مازاد در امر ساختمان‌سازی

در کلان‌شهر تهران در دوره مذکور حکایت دارد. همچنین، بیشترین مساحت این نوع تخلفات در مناطق شمالی یک تا شش این کلان‌شهر به وقوع پیوسته است که رانت زمین و ارزش افزوده بالاتر در تولید مسکن دارند.

الف-۳) زمینه‌های وقوع تخلفات ساختمانی

عملکرد انتفاعی دست‌اندرکاران امور ساختمانی، تفرق سیاسی، ضعف قدرت شهرداری‌ها، کمبود منابع درآمدی شهرداری‌ها، و ضعف فرهنگ شهروندی درباره‌ی زمینه‌ها و عوامل دیگر نقش مهم‌تری در وقوع تخلفات ساختمانی در ایران در دو دهه‌ی اخیر دارند. در بین موارد فوق، خودکفائی و جبران کمبود منابع درآمدی شهرداری‌ها نقش زمینه‌ای مؤثرتری در تشدید وقوع تخلفات ساختمانی در این دو دهه ایفا کرده است. بر اساس بند «الف» تبصره ۵۲ بودجه‌ی سال ۱۳۶۲ کل کشور، به دولت اجازه داده شده بود اعتبار منظور در ردیف ۱۰۵۰۰۴ قسمت چهارم آن قانون تحت عنوان «وزارت کشور-کمک به شهرداری‌های کشور» را بنا به پیشنهاد وزارت کشور و موافقت سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بین شهرداری‌های کشور توزیع کند و حداقل نصف اعتبار مذکور میان شهرداری‌های غیر مراکز استان‌ها توزیع گردد. همچنین، بر اساس بند «ب» آن قانون، دولت موظف شده بود حداکثر ظرف شش ماه لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی سه ساله به خودکفایی کامل برسند.

به موجب آن قانون، کمک‌های دولت به شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۲ به بعد رو به کاهش گذاشت و در سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۹ بسیار کم شد و از سال ۱۳۷۰ به بعد تقریباً حذف گردید، در حالی که اقدامی برای اجرای بند «ب» تبصره‌ی مذکور صورت نگرفت. از این رو، شهرداری‌های کشور به منظور کسب درآمد و جبران قطع کمک مالی دولت از محل منابع ملی، به فروش تراکم مازاد ساختمانی و تغییر کاربری اقدام کردند. این روند، زمینه بورس‌بازی زمین و مسکن و وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای بزرگ، به‌ویژه کلان‌شهر تهران، را تسهیل ترویج و تشدید کرد و جریمه‌ی تخلفات ساختمانی به یکی از منابع درآمدی مهم شهرداری‌ها تبدیل گردید (ر.ک: سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۵۷-۱۵۶).

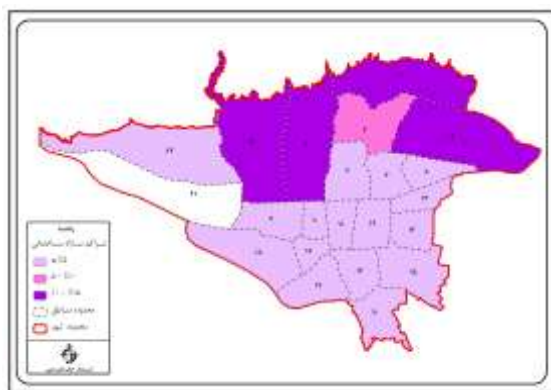
الف-۴) کسب درآمد از تخلفات ساختمانی

بیشترین سهم درآمد شهرداری تهران از تخلفات ساختمانی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ به تخلف «بنای مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه»، «تغییر کاربری» و «بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه» اختصاص داشته است. همچنین، بر مبنای متوسط جریمه به ازای هر خلاف، بیشترین مبلغ جریمه به تخلف «تغییر کاربری» مربوط بوده است. بر اساس نظرسنجی صورت گرفته از شهروندان تهرانی در سال ۱۳۸۸، مهم‌ترین دلیل ارتکاب تخلفات ساختمانی در کلان‌شهر تهران «کسب سود بیشتر» بوده است. نقش این عامل در ارتکاب تخلفات ساختمانی مازاد بر تراکم و تغییر کاربری از سایر تخلفات نیز بالاتر بوده است. به واقع این اطلاعات از غلبه‌ی رویکرد انتفاعی رانتی مالکان یا سازندگان در وقوع تخلفات ساختمانی در این کلان‌شهر حکایت دارد (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۸۸: ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰).

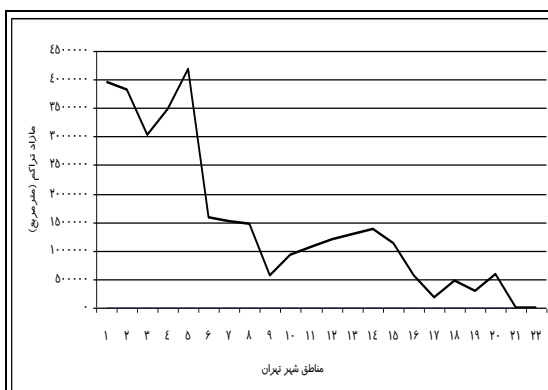
الف-۵) فروش تراکم مازاد ساختمانی

از سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۱ حدود ۱۸۵۰۶۵ واحد پروانه‌ی ساختمانی در کلان‌شهر تهران صادر گردیده است. حدود ۶۷٪ مساحت بنای ساختمانی این پروانه‌ها به مناطق شمالی یک تا هفت اختصاص داشته است. ۴۵/۲٪ تعداد و ۶۴/۵٪ مساحت آن پروانه‌ها از نوع پروانه تخریب و نوسازی و ۱۳/۳٪ تعداد و ۲۸/۶٪ مساحت آن‌ها از نوع نوسازی بوده است. نسبت پروانه‌های تخریب و نوسازی در اواخر این دوره به بیش از دو سوم کل پروانه‌های ساختمانی در این کلان‌شهر رسیده است. در طی این دوره، حدود

۱۱۷۰۲۸ واحد پروانه‌ی حاوی تراکم مزاد ساختمانی (۶۳/۲۴٪ کل پروانه‌های صادرشده) صادر شده است. بر اساس شکل‌های شماره‌ی یک و دو، بیشترین مساحت و نسبت تراکم مزاد ساختمانی این پروانه‌ها، به ترتیب به مناطق پنج (۱۲/۸٪)، یک (۱۲/۱٪) و دو (۱۱/۷٪) اختصاص داشت که دارای اراضی و فضاهای باز و ارزش افزوده بسیار در تولید مسکن بودند (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۸۲پ).



شکل ۲: نقشه‌ی توزیع حجم (مترائز) تراکم مزاد ساختمانی واگذار شده در مناطق کلان‌شهر تهران از سال ۸۱-۱۳۷۱.



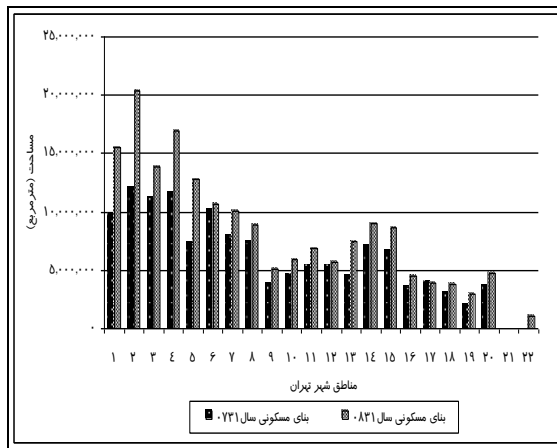
شکل ۱: نمودار مساحت تراکم مزاد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در مناطق کلان‌شهر تهران از سال ۸۱-۱۳۷۱.

ب) تغییرات فضایی-کالبدی

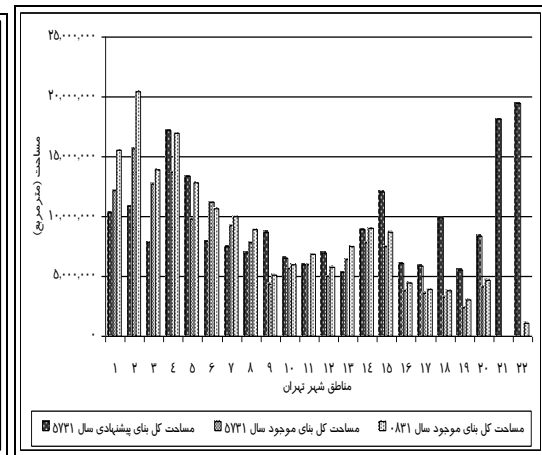
در کل، وقوع تخلف ساختمانی پیامدهای فضایی متعددی مانند ناپایداری سازه‌ای بناها و زیرساخت‌ها، عدم تعادل توزیع فضایی جمعیت و فعالیت و ناسازگاری کارکردهای شهری را در پی دارد. با وجود این، داده و اطلاعات دقیقی در اختیار نبود تا بتوان با استفاده از آن‌ها رابطه‌ی بین این تخلقات و پیامدهای فضایی آن را در کلان‌شهر تهران بررسی کرد. از این رو، در ادامه، به بررسی تغییر سطح و سرانه بناهای مسکونی، کاربری‌های تجاری و نظامی و تعداد جمعیت این کلان‌شهر در دو دهه‌ی اخیر به تفکیک مناطق در مقایسه با اهداف دومین طرح جامع در افق زمانی ۱۳۷۵ پرداخته شده است.

ب-۱) تغییر سطح و سرانه بنای مسکونی

مساحت کل بنای مسکونی کلان‌شهر تهران از ۱۳۱۷۷۰۲۵۶ متر مربع در سال ۱۳۷۰ به حدود ۱۷۹۰۱۳۸۱۸ متر مربع در سال ۱۳۸۰ افزایش یافت و ۳۵/۸۵٪ رشد داشت. این نسبت در بین مناطق شهرداری تهران از حداقل ۵/۲۰٪ در منطقه‌ی شش تا حداکثر ۷۳/۴۶٪ افزایش در منطقه‌ی پنج متغیر بوده است. همان‌گونه که در شکل شماره‌ی ۳ نشان داده شد، از بین مناطق کلان‌شهر تهران، به جز منطقه‌ی هفده، سایر مناطق دارای رشد کمتر از ۱۰٪ تا بیش از ۸۰٪ در این خصوص بودند. بر اساس شکل شماره‌ی ۴، این روند موجب شد تا مساحت بنای مسکونی موجود دوازده منطقه در سال ۱۳۷۵ از ۱۲/۴۱ تا ۶۶/۸۷٪ کمتر از سقف پیش‌بینی و مساحت بنای مسکونی موجود هشت منطقه از ۱/۶۲ تا ۶۱/۹۷٪ بیشتر از سقف پیش‌بینی شده سال ۱۳۷۵، دومین طرح جامع، باشد (مهندسین مشاور آتک، ۱۳۷۱؛ شهرداری تهران، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۱).

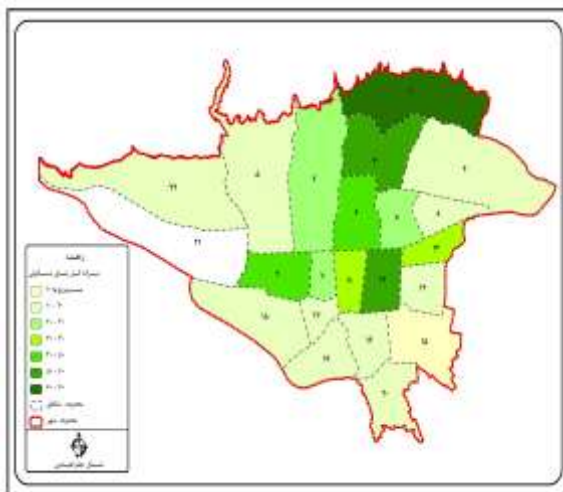


شکل ۴: نمودار حجم (مترارز) کل بنای مسکونی مناطق کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰.

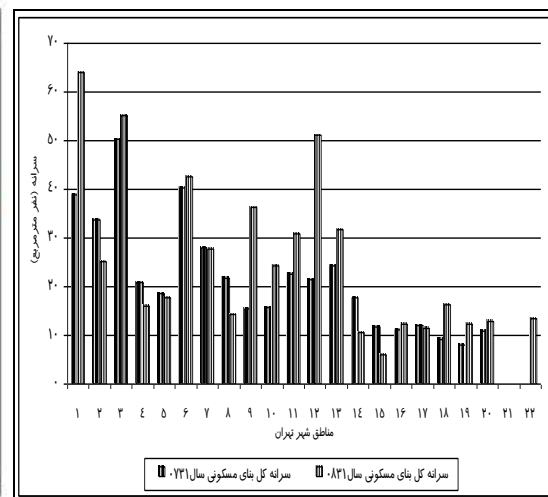


شکل ۳: نمودار مقایسه حجم (مترارز) کل بنای مسکونی موجود و پیشنهادی مناطق کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰.

سرانه بنای مسکونی کلان‌شهر تهران نیز با $17/37\%$ رشد، از $20/35$ متر مربع در سال ۱۳۷۰ به $23/88$ متر مربع در سال ۱۳۸۰ افزایش داشته است. توزیع این نسبت در بین مناطق گوناگون به تبع درصد تغییرات جمعیت کاملاً متفاوت بوده است، به طوری که این نسبت از حداکثر کاهش بین $48/97\%$ در منطقه پانزده تا حداکثر افزایش $138/69\%$ در منطقه دوازده نوسان داشته است. از بین مناطق شهرداری تهران، هشت منطقه با کاهش $1/68$ تا $48/97$ درصدی و دوازده منطقه با افزایش $5/85$ تا $138/69$ درصدی سرانه بنای مسکونی در سال ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۰ مواجه شده‌اند (سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری شهرداری تهران، ۱۳۷۳ و ۱۳۸۱). همان‌گونه که در شکل شماره ۵ و ۶ نشان داده شد، سرانه مسکونی مناطق با اهداف طرح جامع مغایر بوده و در نبود برنامه‌ی جامع تعادل‌بخشی فضایی انجام پذیرفته است. بر این اساس، سرانه بنای مسکونی موجود سال ۱۳۷۵ پانزده منطقه از $4/33$ تا $59/31\%$ کمتر و سرانه بنای مسکونی پنج منطقه از $9/76$ تا $89/73\%$ بیشتر از سرانه بنای مسکونی پیش‌بینی شده‌ی سال ۱۳۷۵ طرح حفظ و ساماندهی کلان‌شهر تهران بوده است.



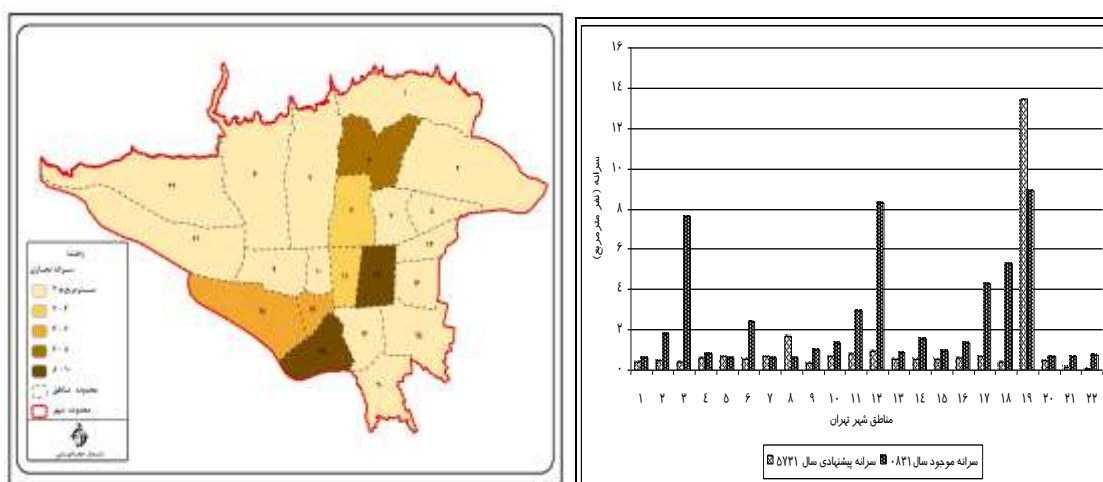
شکل ۶: نقشه‌ی توزیع سرانه بنای مسکونی در مناطق کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۸۰.



شکل ۵: نمودار مقایسه‌ی سرانه بنای مسکونی مناطق کلان‌شهر تهران در سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰.

ب-۲) تغییر سطح و سرانه کاربری تجاری

مساحت کاربری تجاری کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۸۰ از سقف پیشنهادی سال ۱۳۷۵ طرح جامع، حدود ۱۳۱/۶۶٪ رشد داشته است. این رشد بیشتر از تغییر کاربری‌ها، خصوصاً، تغییر کاربری مسکونی به کاربری تجاری در مناطق مرکزی ناشی شده است. نسبت کاربری تجاری به کل کاربری‌های این کلان‌شهر در سال ۱۳۸۰ حدود ۲/۳۱٪ و در بین مناطق از حداقل ۰/۱۰٪ تا حداکثر ۱۳/۹۰٪ (با اختلاف ۱۳/۸۰٪) متغیر بوده است (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۸۲ ب). سرانه‌ی تجاری موجود سال ۱۳۸۰ شهر تهران ۱/۱۸ مترمربع (۱۳۶/۴۴٪) فراتر از سقف پیشنهادی سال ۱۳۷۵ طرح جامع این شهر بوده است. این در حالی است که سرانه‌ی تجاری مناطق پنج، هفت، هشت، نه و نوزده از ۹/۸۴ تا ۶۲/۸۸٪ کسری و سایر مناطق از حداقل ۲۹/۶۸ تا حداکثر ۱۷۶۰/۸۶٪ رشد داشته است. بر اساس شکل‌های شماره‌ی ۷ و ۸، سرانه‌ی تجاری سال ۱۳۸۰ شهر تهران از ۰/۶ مترمربع در منطقه‌ی یک تا ۸/۹ مترمربع در منطقه‌ی نوزده و ۸/۳ مترمربع در منطقه‌ی دوازده و با اختلاف حدود ۸/۳ مترمربع در بین مناطق متفاوت بوده است.

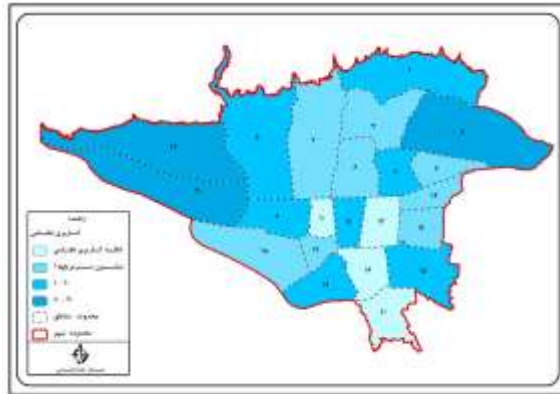


شکل ۷: نمودار مقایسه‌ی سرانه‌ی تجاری موجود سال ۱۳۸۰ و پیشنهادی سال ۱۳۷۵ مناطق کلان‌شهر تهران.

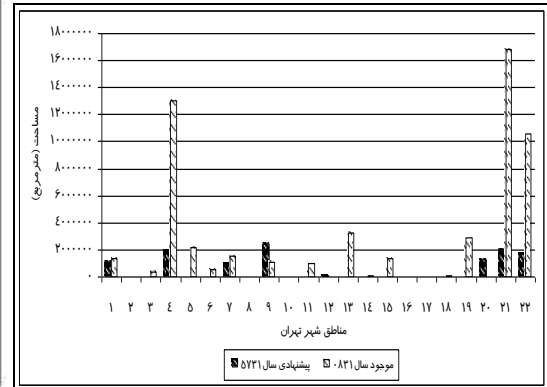
شکل ۸: نقشه‌ی توزیع سرانه‌ی تجاری موجود در مناطق کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۸۰.

ب-۳) تغییر سطح و سرانه کاربری نظامی

مساحت کاربری نظامی شهر تهران در سال ۱۳۸۰ حدود ۵۶۲۹۳۶۶۶ متر مربع یا ۸/۴۶٪ مساحت این شهر محاسبه شده است. مساحت این کاربری در سال ۱۳۷۵ در دومین طرح جامع برای شهر تهران حدود ۱۱۴۷۱۲۰۰ متر مربع در نه منطقه پیش‌بینی شده بود. مقایسه‌ی مساحت کاربری نظامی موجود سال ۱۳۸۰ با این هدف برنامه‌ای نشان دهنده‌ی رشد ۳۹۰/۷۴ درصدی آن است. بر اساس شکل‌های شماره ۹ و ۱۰، علاوه بر نه منطقه پیش‌بینی شده، حدود ده منطقه پیش‌بینی نشده در این طرح حاوی سطح عمده‌ی کاربری نظامی تا سال ۱۳۸۰ در کلان‌شهر تهران شده‌اند (همان‌جا). افزایش این سطوح اغلب از تصرف زمین و ساخت و سازهای غیر مجاز، خصوصاً در منطقه‌ی چهار این کلان‌شهر ناشی شده است که اراضی بایر بیشتری داشت (مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ۱۳۸۲؛ شهرداری‌های مناطق شهر تهران، ۱۳۸۲).



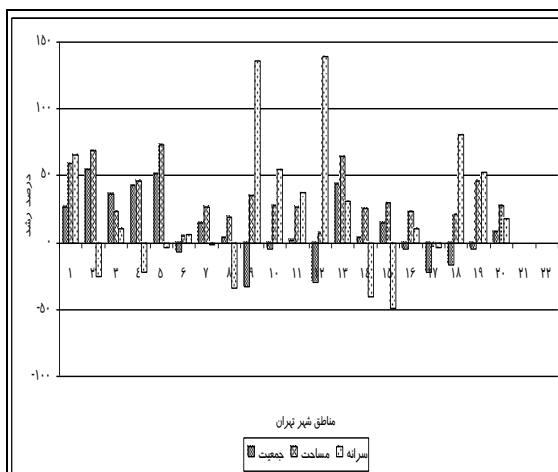
شکل ۱۰: نقشه‌ی توزیع حجم (مترائز) کاربری نظامی در مناطق کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۸۰.



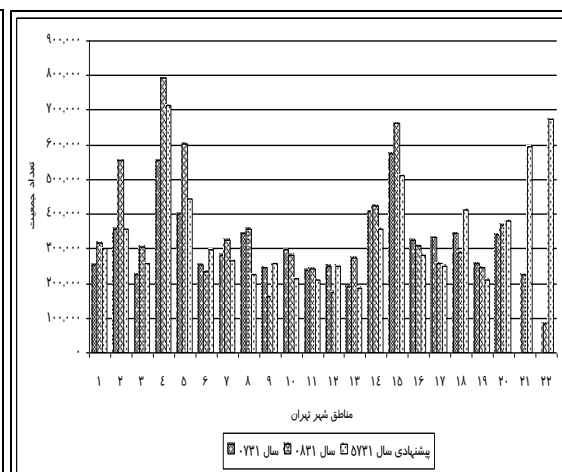
شکل ۹: نمودار مقایسه‌ی حجم (مترائز) کاربری نظامی موجود سال ۱۳۸۰ و پیشنهادی سال ۱۳۷۵ مناطق کلان‌شهر تهران.

ج) تغییر تعداد جمعیت

همان‌گونه که در شکل شماره‌ی ۱۱ و ۱۲ نشان داده شد، از بین مناطق شهرداری تهران، دوازده منطقه با ۱/۳۵ تا ۵۴/۷۱٪ افزایش و هشت منطقه با ۴/۲۳ تا ۳۳/۳۵٪ کاهش جمعیت در دهه‌ی ۱۳۷۰ مواجه بوده‌اند. تعداد جمعیت موجود ۴۵/۴٪ مناطق در سال ۱۳۷۵ از ۳/۴۵ تا ۹۱/۷۰٪ کمتر و جمعیت ۵۴/۶٪ مناطق از ۰/۱۳ تا ۴۹/۲۵٪ بیشتر از سقف پیش‌بینی شده این سال در طرح جامع بوده است. در سال ۱۳۸۰ نیز جمعیت موجود هفت منطقه از مناطق کلان‌شهر تهران از ۲/۵۷ تا ۸۷/۹۳٪ کمتر و جمعیت پانزده منطقه از ۳/۳۳ تا ۵۸/۵۸٪ بیشتر از سقف جمعیتی پیش‌بینی شده سال ۱۳۷۵ در طرح جامع بوده است. به همین دلیل، مناطقی که نسبت رشد جمعیت سال ۱۳۸۰ به سال ۱۳۷۰ آن‌ها بیشتر از نسبت رشد مساحت هر یک از کاربری‌ها بوده با کاهش سرانه‌ی کاربری مربوط مواجه شده‌اند (کمانرودی، ۱۳۸۴: ۸۶). فروش تراکم مازاد و تخلفات ساختمانی و تغییر کاربری موجب تغییر ظرفیت، تحرک و بارگزاری جمعیت در بین مناطق کلان‌شهر تهران شده است (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۱۳۸۸: ۱۵-۱۴).



شکل ۱۲: نمودار نسبت رشد جمعیت، مساحت و سرانه‌ی کل بنای مسکونی سال ۱۳۸۰ به سال ۱۳۷۰ مناطق کلان‌شهر تهران.



شکل ۱۱: نمودار مقایسه‌ی جمعیت سال‌های ۱۳۷۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۷۵ مناطق کلان‌شهر تهران.

نتیجه‌گیری

تخلفات ساختمانی در ایران شامل گستره‌ی وسیعی از عملیات احداث و استفاده از ساختمان می‌شود که فاقد یا مغایر با پروانه‌ی صادرشده باشد. بیشترین حجم (مترائ) تخلفات ساختمانی صورت گرفته در کلان‌شهر تهران در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۷، به ترتیب، به تخلف تغییر کاربری (۵۶/۹۸٪) و احداث بنای مازاد بر تراکم (۲۴/۲۱٪) اختصاص داشته است. بیشترین حجم (مترائ) این نوع تخلفات در مناطق شمالی یک تا شش کلان‌شهر به‌وقوع پیوسته است که رانت زمین و ارزش افزوده بالاتر در تولید مسکن دارند. بیشترین سهم درآمدی شهرداری از تخلفات ساختمانی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷، به تخلف «بنای مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه»، «تغییر کاربری» و «بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه» اختصاص داشته است.

از این رو، اگرچه عملکرد مدیریت شهری تهران در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ موجب افزایش سطح و سرانه کاربری‌های عمومی این شهر شد، به دلیل نبود برنامه‌ی جامع تعادل‌بخشی فضایی موجب تعادل توزیع سرانه‌ی کاربری‌ها و خدمات و، نهایتاً، توسعه‌ی فضایی-کالبدی پایدار کلان‌شهر نشده است. برای مثال، این روند تغییر ظرفیت، تحرک و بارگزاری جمعیت را در بین مناطق کلان‌شهر تهران موجب شده است. تغییر سطح و سرانه بنای مسکونی کلان‌شهر در دهه‌ی ۱۳۷۰، بیش از هر چیز با میزان فروش تراکم مازاد ساختمانی در مناطق منطبق بوده است. سرانه‌ی بنای مسکونی کلان‌شهر تهران در مقاطع زمانی ۱۳۷۰، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰ به ترتیب معادل ۲۰/۳۵، ۲۲/۵۱ و ۲۳/۸۸ مترمربع بوده و در طول دهه‌ی ۱۳۷۰ حدود ۱۷/۳۷٪ رشد داشته است. اما سرانه‌ی بنای مسکونی موجود سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰ شهر تهران به ترتیب حدود ۱۷/۸٪ و ۱۲/۸٪ کمتر از سرانه‌ی پیش‌بینی شده‌ی سال ۱۳۷۵ طرح جامع (۲۷/۳۹ مترمربع) محقق شده است. سرانه‌ی تجاری موجود سال ۱۳۸۰ شهر تهران (۲/۰۵ مترمربع) نیز از سرانه‌ی تجاری پیش‌بینی شده سال ۱۳۷۵ (۰/۸۷ مترمربع) حدود ۱۳۶/۴۴٪ فراتر بوده که اغلب از تغییر کاربری بناهای مسکونی در مناطق مرکزی شهر تهران ناشی شده است. سرانه‌ی کاربری نظامی موجود سال ۱۳۸۰ شهر تهران (۷/۵۰ مترمربع) نیز از سرانه‌ی نظامی پیش‌بینی شده سال ۱۳۷۵ (۱/۵ مترمربع) حدود ۴۰۰/۸۷٪ بیشتر محقق شده است.

منابع

- اداره کل کمیسیون‌های ماده صد شهرداری تهران. ۱۳۸۰. تخلفات ساختمانی در تهران؛ ویژگی‌ها و علل. ماهنامه‌ی شهرداری‌ها، ۱۶:۳۳-۱۲.
- ادل، ماتیو. ۱۳۸۰. *اقتصاد سیاسی شهری و منطقه‌ای*. ترجمه‌ی فریبرز رئیس‌دانا. نشر قطره. تهران.
- بهشتی‌روی، مجید. ۱۳۷۲. *بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی*. پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد. دانشگاه تهران. دانشکده هنرهای زیبا. تهران.
- بهمنی منفرد، هادی و محسن کلانتری. ۱۳۹۱. بررسی تصمیمات کمیسیون ماده صد شهرداری در کنترل تخلفات ساختمانی (شهر خرمدره). *چهارمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری*. ۲۰ و ۲۱ اردیبهشت. مشهد.
- خضری، محمد. ۱۳۸۴. *اقتصاد رانت‌جویی: بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران*. چاپ اول. انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. تهران.
- رئیس‌دانا، فریبرز. ۱۳۸۲. معرفی گونه‌ی تازه‌ای از رانت زمین شهری. *فصلنامه‌ی اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ۲: ۱۱۴-۱۰۹.

- زنگی آبادی، علی؛ صفر قائدرحمتی؛ جمال محمدی و همایون صفایی. ۱۳۸۹. تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان. فصلنامه‌ی برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی). دوره چهارم. شماره ۴: ۲۱-۱.
- سرخیلی، الناز. ۱۳۸۹. بررسی تأثیر الگوهای فضایی حاکم بر شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه تربیت مدرس. دانشکده هنر. تهران.
- سرخیلی، الناز؛ مجتبی رفیعیان و محمدرضا بمانیان. ۱۳۹۱. بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران. فصلنامه مدیریت شهری، ۳۰: ۱۶۲-۱۴۵.
- شهرداری تهران. ۱۳۷۳. اطلاعات ممیزی املاک مرحله دوم شهر تهران- تا تاریخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۷.
- شهرداری تهران. ۱۳۷۵. اطلاعات ممیزی املاک مرحله سوم شهر تهران- تا تاریخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۶.
- شهرداری تهران. ۱۳۸۱. اطلاعات ممیزی املاک مرحله چهارم شهر تهران- تا تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۴.
- شهرداری‌های مناطق شهر تهران. ۱۳۸۲. مساحت کاربری‌ها، اراضی تحت تصرف و ساخت و سازهای غیر مجاز نهادهای دولتی در سال‌های ۱۳۷۰، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰.
- غمامی، مجید. ۱۳۸۷. درباره‌ی مسائل شهرسازی در ایران امروز. انتشارات آگاه. تهران.
- کامروا، سید محمدعلی. ۱۳۸۴. مقدمه‌ای بر شهرسازی معاصر ایران. انتشارات دانشگاه تهران. تهران.
- کمانرودی کجوری، موسی. ۱۳۸۵ الف. ساخت سیاسی- مدیریتی و توسعه شهری، فصلنامه اقتصاد سیاسی، ۱۱: ۱۰۲-۸۶.
- کمانرودی کجوری، موسی. ۱۳۸۵ ب. تحولات فضایی کاربری‌های مسکونی و فضای سبز شهر تهران در دهه‌ی ۱۳۷۰. فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، ۵۰: ۱۲۱-۱۱۶.
- کمانرودی کجوری، موسی. ۱۳۸۵ ج. زمینه‌های ساختاری مدیریت توسعه شهر تهران. فصلنامه اقتصاد سیاسی، ۱۲: ۱۶۸-۱۵۲.
- کمانرودی کجوری، موسی. ۱۳۸۴ الف. موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری در ایران. فصلنامه اقتصاد سیاسی، ۱۰: ۶۴-۴۹.
- کمانرودی کجوری، موسی. ۱۳۸۴ ب. تحلیل فضایی کاربری‌های زمین در شهر تهران با تأکید بر عملکرد شهرداری از سال ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۱. رساله دوره دکتری. دانشگاه شهید بهشتی. دانشکده علوم زمین. گروه جغرافیا.
- مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. ۱۳۸۰. آمار جمعیت، مساحت، تعداد ناحیه و محلات شهر تهران.
- مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. ۱۳۸۲. آمار اراضی تصرفی و ساخت و سازهای غیر مجاز نیروهای نظامی و انتظامی در شهر تهران.
- مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. ۱۳۷۳. بررسی و شناخت وضع موجود جمعیت شهر تهران. گزارش شماره ۳۰-۷۳.
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. ۱۳۸۲ الف. گزارش‌های تلفیقی طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق شهر تهران: مطالعات مسکن.
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. ۱۳۸۲ ب. گزارش‌های تلفیقی طرح بررسی مسایل توسعه‌ی شهری مناطق تهران: مطالعات کاربری اراضی.
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. ۱۳۸۲ ج. آمار مازاد تراکم مناطق شهرداری تهران از سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۱.
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. ۱۳۸۸. بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از خلاف‌های ساختمانی و رسیدگی به آن‌ها: گزارش چارچوب‌های کلی و تعیین اهداف.
- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. ۱۳۷۷. چکیده طرح جامع تهران (طرح حفظ و ساماندهی). انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران). تهران.
- مرآت‌نیا، منصوره. ۱۳۷۹. رانت اقتصادی (بهره مالکانه) در طرح‌های توسعه شهری. فصلنامه مدیریت شهری. سال اول. شماره ۱: ۴۸-۴۰.

- مشهودی، سهراب. ۱۳۷۸. ضوابط ساخت و ساز در مراکز شهرهای ایران. ماهنامه شهرداری‌ها، ۳۴: ۳۶-۵۳.
- میدری، احمد. ۱۳۷۳. عدم تقارن اطلاعات منبع رانت. فصلنامه راهبرد، ۴: ۴۳-۶۲.
- مهندسین مشاور آتک. ۱۳۷۱. طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران: کتابچه راهنمای تهیه طرح تفصیلی.