

تاریخ دریافت : ۱۳۹۵/۱۲/۲۱  
تاریخ پذیرش : ۱۳۹۶/۰۲/۱۸

ترجمه انگلیسی این مقاله نیز تحت عنوان :  
Analyzing the Role of Constructional Violations in the Failure  
of Urban Development Plans of the Tehran Metropolis  
در همین شماره مجله به چاپ رسیده است.

## تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلانشهر تهران

الناز سرخیلی\*  
محمد سالاری\*\*  
مریم صفوی سهی\*\*\*

### چکیده

محدودیت‌های ساخت و ساز شهری در قالب ضوابط و مقررات با هدف کنترل توسعه کالبدی شهر، محصول طرح‌ها و اسناد توسعه شهر محسوب می‌شوند. در واقع مقررات و ضوابط ساخت و ساز در کلانشهری همچون تهران، ابزار اجرای طرح‌های توسعه شهری بوده و فرآیند توسعه در پروژه‌های شهری کوتاه مدت و برنامه بلندمدت توسعه از طریق این قوانین و ضوابط هدایت می‌شود. لذا نحوه اجرای این ضوابط و مقررات عامل تعیین کننده‌ای در تحقق اهداف و چشم‌اندازهای طرح‌های توسعه شهری است. کمیت و کیفیت ضوابط ساخت و ساز در شهر تهران از نخستین طرح جامع مصوب ۱۳۴۹ تا طرح راهبردی - ساختاری ۱۳۸۶ به موازات تحول رویکردهای عمومی توسعه شهری و سیاست‌های خاص توسعه در شهر تهران، تغییر یافته است. همچنین ضرورت به روز رسانی ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری با توجه به عدم اجرای کامل یا پایین بودن قابلیت اجرایی بسیاری از ضوابط و مقررات طرح‌های پیشین مطرح می‌شود. بخش عمده‌ای از چالش عدم اجرای این ضوابط را می‌توان در قالب ناهنجاری تخلفات ساختمانی مطالعه کرد. این پژوهش از طریق روش توصیفی - تحلیلی با هدف بررسی چالش‌های اجرای ضوابط و مقررات توسعه شهری در کلانشهر تهران، به ارزیابی و تحلیل چگونگی اجرای این ضوابط و وضعیت تخلفات ساختمانی پرداخته است. از این رو چهار بازه زمانی : از زمان اجرای ضوابط طرح جامع اول تهران تا خودکفایی مالی شهرداری، از زمان اجرای سیاست فروش تراکم تا اصلاح ضوابط شهر تهران، از اجرای اصلاحیه ضوابط برنامه‌ریزی شهر تهران تا ابلاغ ضوابط طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران و پس از آن مورد ارزیابی قرار گرفته است. همچنین، دلایل بروز تخلفات ساختمانی و تبعات آنها در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری مورد تحلیل واقع شده است و نتایج حاکی از آنست که عوامل نظیر زمینه کالبدی و محدودیت‌ها و گرایش‌های طبیعی توسعه شهری، بستر اجتماعی و اقتصادی شهر، نواقص ضوابط و مقررات ساخت و ساز و سیستم مدیریت شهری ناکارآمد را می‌توان از مهم‌ترین علل بروز تخلفات ساختمانی در کلانشهر تهران برشمرد.

### واژگان کلیدی

طرح‌های توسعه شهری، ضوابط ساخت و ساز، تخلفات ساختمانی، کلانشهر تهران.

\*\*\* پژوهشگر دکتری شهرسازی. دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس. تهران. sarkheili@gmail.com  
\*\* دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران. رییس کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران. نویسنده مسئول. mmohammasalari@gmail.com  
\*\*\* دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران جنوب، تهران، ایران. maryamsafavii20@gmail.com

## مقدمه

تحول نظام فکری و محتوایی طرح‌های توسعه شهری، در طول قرن بیستم، از نگرش جامع سنتی که محصول آن طرح نهایی و مشخصات دقیق کاربری‌ها و تراکم‌های شهری است تا طرح‌های راهبردی-ساختاری با محصول اصلی سیاست‌ها و راهبردهای هدایت توسعه که قابلیت انطباق‌پذیری با شرایط زمانی و مکانی را ایجاد می‌کند، مسیر منطقی‌تر و عملی‌تری را در برنامه‌ریزی شهرها ارائه داده است. با این حال، بخش عمده‌ای از دلایل عدم تحقق‌پذیری طرح‌های شهری که برخی آن را سندروم جدید برنامه‌ریزی نامیده‌اند (Tian & Shen, 2011: 11)، نه تنها ناشی از نقص نظریه و رویکرد برنامه‌ریزی بلکه ناشی از نقص نظام اجرایی و قانونی طرح‌های توسعه شهری است. نارسایی در قوانین و مقررات شهرسازی از جمله قوانین مربوط به مالکیت عمومی و خصوصی، ابهام یا تناقض در قوانین و مقررات (پورا احمد، حاتمی‌نژاد و حسینی، ۱۳۸۵: ۱۷۵)، مقابله طرح‌های توسعه شهری با حقوق مالکیت (عزیزی و شهاب، ۱۳۹۲: ۱)، تخلفات ساختمانی، بورس بازی زمین، مسئله مالکیت‌ها و رشد سریع جمعیت (محمدنژاد، لشگری و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۹۵) از دلایل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در شهرهای ایران، از منظر نقص نظام اجرایی و قانونی این طرح‌ها عنوان شده‌اند.

در غالب شهرهای ایران، ضوابط و مقررات شهری، عموماً تنها سندی هستند که نهادهای اجرایی، شهروندان و بخش خصوصی به عنوان توسعه‌دهندگان شهری مورد استفاده قرار می‌دهند و ملزم به رعایت آن هستند. در حالی که، علی‌رغم وجود اهمیت فرایند تهیه برنامه و طرح‌های شهری و تأثیر آن در ضوابط و مقررات پیشنهادی، عموماً توجه به ارزیابی و بازنگری در ضوابط و مقررات شهری در سایه ارزیابی و نقد روش‌های مطالعه و برنامه‌ریزی باقی می‌ماند (دیارگاه، ۱۳۸۹: ۵۷-۵۸) و لذا کمتر به چگونگی انطباق‌پذیری ضوابط و مقررات توسعه با اهداف طرح‌های توسعه شهری و چگونگی اجرای ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری پرداخته می‌شود.

محدودیت‌ها و قیود توسعه و ساخت و ساز، در واقع، مهم‌ترین ابزار اجرایی طرح‌های توسعه شهری هستند و ضمانت اجرای آنها از طریق نظام کنترل ساخت و سازهای شهری تأمین می‌شود. شهر تهران، همانند بسیاری دیگر از شهرهای ایران، با چالش عدم تحقق طرح‌های شهری رو به رو است و درصد بسیار کمی از پیشنهادها طرح‌های شهری در آن تحقق یافته است. بهبود محتوایی و رویکردهای طرح‌های توسعه شهری تهران از طرح جامع اول (مصوب ۱۳۴۹) تا طرح جامع سوم (مصوب ۱۳۸۶)، توانسته است فرایند توسعه را عملی‌تر و اثربخش‌تر کند؛ اهداف و چشم‌اندازهای قابل

درک و سازگارتر ارائه دهد؛ راهبردها و سیاست‌هایی با قابلیت انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری با شرایط زمانی و مکانی ارائه دهد. با این حال، نظام اجرایی طرح‌های توسعه شهری شامل مسئولیت گروه‌ها و سازمان‌ها، شیوه تأمین منابع مالی، پروژه‌های عملیاتی، و ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری تنها ابعاد قابل اجرا و کاربردی طرح‌های توسعه شهری هستند. به همین ترتیب، اجرای قیود عملی تعیین شده در طرح‌های شهری از جمله ضوابط و مقررات ساخت و ساز، تعهد آشکار و مهم مسئولین امور شهری، سازمان‌ها و گروه‌های مختلف نظیر مالکان، سرمایه‌گذاران حوزه ساخت و ساز شهری و شهروندان به طرح‌های شهری است.

به این ترتیب، موفقیت و تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری را می‌توان در چارچوب کیفیت ارائه و اجرای ضوابط و مقررات توسعه شهری به معنی قابلیت نیل‌پذیری ضوابط و مقررات به اهداف طرح‌های شهری و کیفیت و کمیت اجرای ضوابط و مقررات مورد بحث قرار داد. تخلفات ساختمانی را می‌توان شاخص واجد اهمیت در ارزیابی کیفیت اجرای ضوابط و مقررات ساختمانی دانست. این نوشتار، با هدف بررسی چالش‌های اجرای ضوابط و مقررات توسعه شهری شهر تهران، به بررسی چگونگی اجرای ضوابط ساخت و ساز و وضعیت تخلفات ساختمانی در شهر تهران از اولین طرح توسعه شهری تاکنون می‌پردازد. همچنین، دلایل بروز تخلفات ساختمانی را مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. به این ترتیب، پس از مرور مفاهیم مربوط به ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری، به بررسی مفهوم و ابعاد تخلفات ساختمانی و وضعیت تخلفات ساختمانی در شهر تهران پرداخته می‌شود.

## طرح‌های توسعه شهری و مقررات برنامه‌ریزی

طرح‌های توسعه/تفصیلی شهرها وظیفه هدایت توسعه شهر در راستای بهبود کیفیت زندگی شهروندان، سازماندهی و بازتنظیم روابط پیچیده کاربری‌های زمین شهری، ترسیم مسیر رشد و تغییر شهر، هدایت توسعه فیزیکی شهر با توجه به خصوصیات اجتماعی و اقتصادی، مطالعات جامع وضع موجود، پیش‌بینی رشد آتی و پیشنهاد برنامه بسیج منابع به منظور تحقق توسعه پیشنهادی را دارند (Nallathiga, 2006: 29). طرح‌های توسعه به منظور دستیابی به اهداف و چشم‌انداز بلندمدت شهر، مجموعه قیود و محدودیت‌هایی را برای سازماندهی ساخت شبکه معابر شهری، ساختمان‌ها و فعالیت‌های شهری تدوین می‌کنند که الزام‌آور هستند. به عبارت دیگر، "طرح‌های توسعه شهری دارای حدودی از قانون هستند که می‌توانند با در نظر گرفتن منافع اجتماعی، محدودیت‌هایی را برای حقوق مالکیت به وجود آورند"

(عزیزی و شهاب، ۱۳۹۲: ۱).

به این ترتیب، مقررات برنامه‌ریزی، محصول مستقیم یا غیر مستقیم طرح‌های توسعه شهری هستند که در حوزه مدیریت شهری در قالب ضوابط ساخت و ساز شهری عنوان می‌شوند. به طور کلی، این ضوابط، به معنای قوانین<sup>۱</sup> یا مقرراتی<sup>۲</sup> که توسط دولت محلی تدوین می‌شوند و در قلمرو محلی مربوط به خود به کار گرفته می‌شوند (Merriam-webster dictionary, 2015)، در هر شهری، در برگیرنده مقررات برنامه‌ریزی منتج از طرح‌های توسعه شهری (ضوابط شهری) و همچنین مقررات عمومی توسعه بنا (ضوابط فنی و معماری) می‌شوند. ضوابط فنی و معماری معمولاً کمینه شده استانداردهای ساختمانی است که به منظور تأمین حداقل شرایط بهداشتی، ایمنی و کیفی متناسب با نوع استفاده از ساختمان تدوین می‌شوند و معمولاً افزایش کارایی یا صرفه اقتصادی بنا را در نظر دارند. از جمله ضوابط معماری و فنی، ضوابط استحکام بنا، مصالح و ایمنی، ضوابط مصرف انرژی، تأمین نور و تهویه مناسب بناست. از سوی دیگر، ضوابط شهری برای تضمین توزیع عادلانه منابع در سطح شهر، هماهنگی ساختار، روابط و کاربری‌های شهری و تأمین تسهیلات، زیرساخت‌ها، خدمات و دسترسی‌های لازم برای فعالیت‌های مختلف شهری تدوین می‌شوند. از جمله ضوابط شهری رایج، ضوابط تفکیک اراضی، کاربری زمین، حداکثر تراکم و ارتفاع مجاز، عقب نشینی معابر، محل قرارگیری ساختمان، تأمین پارکینگ، فضای سبز و فضای باز خصوصی و عمومی، و لزوم کسب مجوز ساخت و توسعه بناست.

مقررات برنامه‌ریزی یا ضوابط شهری چهار خصوصیت مشخص و متمایز دارند. نخست اینکه، هنجاری<sup>۳</sup> هستند، از این لحاظ که آنچه را که وجود دارد تشریح نمی‌کنند، بلکه به آن چیزی که مطلوب است اشاره دارند. دوم اینکه شامل وعده‌ها و پیش‌بینی‌هایی از تحریم و محدودیت<sup>۴</sup>، چه به صورت منفی در زمینه جرایم مربوط به عدم رعایت یا در حالت مثبت، مشوق‌های مربوط به رعایت آنها هستند. سوم اینکه این قوانین و مقررات امکان‌پذیرند چرا که عملکرد مورد تقاضا را می‌توان به صورت منطقی از موضوعاتی که استانداردها در مورد آنها و برای آنها مشخص شده‌اند انتظار داشت. نهایتاً اینکه این مقررات به تعریف رابطه‌ای بین فرستنده مشخص و یک گیرنده مشخص می‌پردازند (Arimah & Adeagbo, 2000: 283) به نقل از (Misra, Hardoy & Mabogunje, 1978). به این ترتیب، منطبق نبودن با وضع موجود، اشاره به وضع مطلوب، امکان‌پذیر بودن، تحریم‌ها و محدودیت‌هایی که ممکن است ضوابط اجرایی رسمی برای آنها تعیین شده باشد، از خصوصیات ضوابط و مقررات ساختمانی است. از این نظر، گذشته از دسته‌ای از ضوابط ساخت و ساز که

رعایت آنها نفع مالک و سازنده را در بردارد، غالب ضوابط ساخت و ساز می‌تواند به عنوان محدودیتی برای منافع مالک یا سازنده محسوب شوند. برای مثال، ساخت طبقات بیشتر، کاربری‌های سودآور، سطح اشغال بیشتر در شهرهایی با ارزش بالای زمین و ساختمان، منافع مالی برای سازنده خود ایجاد می‌کند. به این ترتیب، رعایت ضوابطی که محدود کننده صرفه اقتصادی مالک و سازنده باشد مطلوب نیست. به عبارت دیگر، مردم در خصوص رعایت قوانین از جمله مقررات ساختمانی، به عنوان بازیگران محاسبه‌گر<sup>۵</sup> عمل می‌کنند (Van der Heijden, 2006). به این ترتیب، غالب خصوصیات مقررات برنامه‌ریزی در مقابل با منافع مالی سازنده و مالک و گاه بهره‌بردار است، در حالی که به طور کلی ضوابط ساخت و ساز شهری ضامن حقوق افراد ساکن، املاک همجوار و کل شهر است.

#### تخلفات ساختمانی: ناکارایی ضوابط ساخت و ساز

به طور کلی، عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری که برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند، در زمره تخلفات ساختمانی قرار می‌گیرند. با کمک تعریف Aguilar (۲۰۰۸) از جرم، تخلف ساختمانی را می‌توان جرم یا رفتاری ضداجتماعی<sup>۶</sup> تعریف کرد که می‌تواند شرایطی ناامن ایجاد کند. با این حال، تفاوت مهم تخلفات ساختمانی با غالب جرایم، نمود تخلفات ساختمانی در ساختمان یا زمین شهری و امکان قطع انتساب آن به مجرم است لذا بیش از آنکه از متخلف ساختمانی نام برده شود، به ساختمان دارای تخلف به عنوان یک معضل اشاره می‌شود. از سوی دیگر، به دلیل تخصصی بودن ضوابط و مقررات ساختمانی، بخش گسترده‌ای از مردم از اهمیت رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی و آثار تخلف ساختمانی اطلاع ندارند.

به تعداد مقررات و ضوابط ساخت و ساز شهری، انواع مختلفی از تخلفات ساختمانی می‌تواند وجود داشته باشد، همچنین زمان و مکان وقوع تخلف ساختمانی بر نوع ساختمان دارای تخلف ساختمانی تأثیرگذار است. به طوری که، تغییر قوانین می‌تواند تعریف بناهای غیرقانونی را تغییر دهد و آنچه امروز بناهای غیر قانونی خوانده می‌شود می‌تواند فردا تحت شرایطی قانونی محسوب شود (Kahraman, Saati & Misir, 2006: 517) و بالعکس.

دلایل مختلفی برای بروز تخلفات ساختمانی مطرح شده است. برخی از محققان، تخلفات ساختمانی را نتیجه رشد طبیعی شهرها و تحول نیازها می‌دانند. برای مثال، Fekade (۲۰۰۰) تصرف غیر قانونی زمین و عدم رعایت ضوابط ساختمانی و استانداردهای ساختمانی در مسکن را ادامه فرایند طبیعی

قانونی شده است. عدم هماهنگی سازمان‌های دخیل در تهیه و اجرای مقررات توسعه شهری و نیز مشکلات دیگر سازمان از جمله کمبود نیروهای آموزش دیده، دستمزدهای پایین، اخذ جریمه و رشوه توسط ماموران کنترل ساختمانی و ... از عوامل تشکیلات اجرایی مؤثر بر تخلفات ساختمانی تشخیص داده شده‌اند (Arimah & Adeagbo, 2000: 286). Kapoor و Blanc (۲۰۰۸) روندهای سخت‌گیرانه و زمان‌بر اخذ مجوز ساختمانی و سند مالکیت را از جمله علل روی آوردن و ترجیح مالکین به احداث بنای غیررسمی یا غیر قانونی می‌داند. همچنین مسئله کاستی روند اداری اجرای استانداردهای ساخت‌وساز توسط Farvacque و McAuslan (۱۹۹۹) و Dowal (۱۹۹۱) طرح شده است که سیاست نامتعادل اصلاحات زمین شهری و تخصیص نابرابر بودجه به برنامه‌های مسکن دولتی و هزینه بالای روند اداری Huchz-ermeyer (۲۰۰۴) از فعالیت‌های مدیریت شهری را، از عوامل عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت‌وساز و احداث بناهای غیر قانونی عنوان کرده‌اند.

همچنین، از دلایل عدم دستیابی به اهداف مدیریت زمین شهری، استانداردهای قانونی و کنترل کاربری زمین محدود کننده و منسوخ شده و قراردادهای تصرف اصلاح نشده مطرح می‌شود. Fekade (۲۰۰۰: ۱۳۱) توضیح می‌دهد که مقررات و استانداردهای رسمی برنامه‌ریزی موجود، ثابت کرده‌اند که برای پاسخگویی به چالش‌های گسترش شهرنشینی منسوخ شده و نامقتضی هستند. در واقع تخلف ساختمانی در حالت خوش‌بینانه، پاسخی به ناکارایی‌های مقررات عمومی زمین است و از طریق آن به هر ترتیب، بخش کثیری از نیازهای جمعیت شهری به زمین، مسکن و فضای اشتغال پاسخ گفته شده است. Ogu (۱۹۹۹) بر این باور است که مقررات برنامه‌ریزی و ضوابط ساختمانی موضوعات مهمی در توانمندسازی توسعه مسکن هستند و تنها در صورتی که مقررات برنامه‌ریزی و ساختمان، واقعیت کم‌درآمد بودن اکثریت شهروندان را در نظر بگیرند، این مقررات از وضعیت ناکارایی خارج خواهند شد. همچنین، Arimah و Adeagbo (۲۰۰۰) در بررسی تخلفات ساختمانی نشان می‌دهند که قدیمی بودن و برون‌زا بودن بستر حقوقی مقررات برنامه‌ریزی و توسعه شهری باعث عدم پاسخگویی ضوابط و مقررات به نیازهای ساکنین و در نتیجه بروز تخلفات ساختمانی می‌شود.

به این ترتیب، تخلفات ساختمانی یکی از نمودهای بارز قابلیت اجرایی پایین ضوابط ساخت‌وساز شهری در بستر موجود شهری است. در حالی که این تخلفات همان‌طور که گفته شد، به صورت یک مسئله حل‌نشده و دشوار در جوامع جهان سوم مطرح هستند، عدم رعایت ضوابط طرح‌ها و برنامه‌های

توسعه سکونتگاه‌های انسانی، گسترش شهرنشینی، تغییر نیازها و نیاز به مسکن و اشتغال می‌داند. همچنین، Huchz-ermeyer (۲۰۰۴) و Zegarac (۱۹۹۹)، Few و همکاران (۲۰۰۴) تغییر نیازهای اجتماعی و اقتصادی شهروندان، به وجود آمدن گروه جدیدی با نیازهای متفاوت و خاص (از طریق مهاجرت و نسل جدید) و پاسخگو نبودن ضوابط شهری و طرح‌های توسعه به اهداف، نیازها و خواسته‌های این گروه، سیاست‌های نامتعادل اصلاحات زمین شهری، نامناسب بودن شرایط تأمین مسکن و حل نشدن بحران مسکن، توسعه نامتعادل شهر و توزیع ناعادلانه ثروت در شهر را از علل پدید آمدن تخلفات ساختمانی و احداث ساختمان‌های غیر قانونی تعریف می‌کنند. Alnsour و Meaton (۲۰۰۹) عوامل مؤثر بر رعایت استانداردهای مسکونی را در بستر اجتماعی-اقتصادی، ضعف اقدامات اجرایی و اداری، و عدم قطعیت استانداردهای مسکونی خلاصه می‌کنند.

در مورد بستر اجتماعی و اقتصادی مؤثر بر تخلفات ساختمانی، فقر شهری، مهاجرت‌های درون و برون شهری (Fekade, 2000)، کمبود دسترسی به سایت‌های مناسب برای توسعه مسکونی (Zegarac, 1999) و عدم آگاهی مردم یا سازندگان به وجود ضوابط و یا اهمیت و ضرورت رعایت ضوابط مطرح شده است. از سوی دیگر، توسعه ساخت‌وسازهای غیرمجاز و غیر قانونی در محدوده شهرها را می‌توان نتیجه ضعف اقدامات مدیریت شهری دانست. مدیریت شهری از دو نظر بر وقوع تخلفات ساختمانی، تشدید یا کاهش آن مؤثر است. Fekade (۲۰۰۰: ۱۴۵) تصرف غیر قانونی زمین و عدم رعایت ضوابط ساختمانی و استانداردهای ساختمانی در مسکن را پاسخی به بی‌کفایتی مداخلات و هدایت‌های سیاست عمومی می‌داند. Melchert (۲۰۰۷) روش‌های زیست‌محیطی ضعیف و مسایل اجتماعی، اقتصادی ساختاری را بانی اقدامات ساختمانی ناپایدار می‌داند. به زعم وی، محیط‌های ساخته‌شده غیربهداشتی در جوامع در حال توسعه یکی از نتایج اقدام ناهماهنگ صنعت ساختمان با مسایل برنامه‌ریزی استراتژیک شهری (نظیر اصول بهداشت، حفاظت فضاهای سبز، حمل‌ونقل عمومی و ...) و مدیریت ناکارای زمین است. Zegarac (۱۹۹۹) همچنین تصمیمات سیاسی برای مسکن جمعی در شهرها و شهرک‌ها، ناکارایی اداره شهر، نقص سیاست مالی و حمایت مسکن شخصی و غفلت از بازسازی و نوسازی ذخیره مسکن و مسکن خصوصی و تعویق تخریب ساختمان‌های غیرمجاز در مراحل اولیه ساخت را که از وظایف مدیریت شهری است، دلایل ساخت‌وساز غیر قانونی معرفی می‌کند. کنترل نامناسب و ناکافی ساخت‌وساز و نبود سیاست‌های مناسب اصلاحات زمین شهری موجب عدم پاسخگویی به نیازهای مردمی و تشدید مسایل و مشکلات در رابطه با ساخت‌وسازهای غیر

شهری، تأسیسات و زیرساخت‌ها، منظر، کاربری و عملکرد، فرم و کالبد، اجتماع و اقتصاد شهری است. در این خصوص، بهشتی روی (۱۳۷۲: ۱۷۷-۳۶) به آثار فرهنگی-اجتماعی تخلفات ساختمانی (تخریب‌های فرهنگی و اجتماعی و رسوب افکار بی‌اعتنایی به قانون در بین شهروندان)، آثار مالی-اقتصادی تخلفات ساختمانی (نابودی سرمایه‌ها در فرایند ساخت، تخریب و احداث بناهای جدید و متلاشی ساختن بنیان‌های اقتصادی در حیات شهر)، آثار کالبدی-فیزیکی تخلفات ساختمانی (بروز مشکلات حمل و نقلی، دسترسی به تجهیزات و تأسیسات شهری، هرج و مرج در سیمای شهری، تنزل کیفیت فعالیت‌ها و عملکردها در فضاهای شهری، تغییر جهت مطلوب توسعه شهر)، آثار عملکردی-سازمانی تخلفات ساختمانی (بروز جنبه‌های منفی عملکردی و سازمانی از جمله سازمان فضایی عملکردها، فعالیت‌ها و ارتباطات)، و آثار روانی، بهداشتی، زیست محیطی و سیاسی تخلفات ساختمانی اشاره می‌کند. برای مثال، چالش‌هایی نظیر ترافیک در برخی معابر و پهنه‌های شهری نتیجه تراکم بیش از اندازه مراکز سکونت یا اشتغال و در نتیجه افزایش تقاضای بیش از ظرفیت شبکه‌های دسترسی است. همین‌طور، افزایش جمعیت پیش‌بینی نشده در برخی پهنه‌های شهری و فراتر از ظرفیت منابع آب، برق و سایر زیرساخت‌ها می‌تواند باعث کاهش سطح سرویس دهی به شهر و در نتیجه کاهش کیفیت زندگی شود. از سوی دیگر، عدم رعایت مقررات تراکم و حداکثر ارتفاع، ضوابط نما، مصالح و سایر ضوابط طراحی شهری، باعث کاهش کیفیت بصری، تضعیف کانون‌ها و کریدورهای دید و اغتشاشات بصری خواهد شد. علاوه بر آن، عدم رعایت مقررات کاربری زمین می‌تواند سبب قرار گرفتن کاربری‌های ناسازگار در کنار هم، افزایش بیش از اندازه یک کاربری در یک منطقه، از بین رفتن ظرفیت‌های برخی پهنه‌های شهری برای کاربری‌های ضروری و به زیر ساخت و ساز رفتن اراضی اختصاص داده شده به فضاهای سبز و باز شهری شود. به عبارت دیگر، آثار کالبدی تخلفات ساختمانی که در شکل، فرم و سازمان فضایی شهر جلوه می‌نمایند، به دو اصل اساسی، بنیادی و عقلایی نظم و عدالت در سازماندهی کالبدی که در همه برنامه‌ریزی‌ها و طرح‌ریزی‌ها باید مطمح نظر باشند، بی‌عنایتی می‌کنند (بهشتی روی، ۱۳۷۲: ۴۰). به علاوه، یکی دیگر از تبعات تخلفات ساختمانی را افزایش زمینه‌های بروز جرایم و بی‌نظمی می‌توان دانست. در این خصوص، Bissler (۲۰۰۳) بی‌نظمی و ناهنجاری‌ها در یک جامعه نوعی بی‌تمدنی و نشانه ضعف هنجارهای جامعه و هشداری برای بروز خشونت‌ها، بی‌نظمی و جرایم بیشتر هستند. لذا، می‌توان گفت، رواج و عادی شدن تخلفات

از پیش تعیین‌شده شهری، تغییر و جایگزینی قانونی و غیر قانونی ضوابط ساختمانی توسط مدیریت شهری امری است که علاوه بر جوامع جهان سوم در جوامع پیشرفته نیز گزارش می‌شود. به‌طوری که به گفته پیتر کتز در مقاله خود با نام "اول فرم" بیان می‌کند که ۹۹ درصد منطقه‌بندی‌های پیاده شده به راحتی قابل دور زدن هستند (Katz, 2004: 76). با توجه به ماهیت محدود کننده ضوابط و مقررات ساخت و ساز، سودآوری و رجحان خواسته‌های شخصی می‌تواند به وقوع تخلفات ساختمانی در هر جامعه‌ای بیانجامد (سرخیلی و رفیعیان، ۱۳۸۹: ۱۷۲). با این حال، آنچه پدیده تخلفات ساختمانی را تبدیل به بحران در یک جامعه شهری می‌کند، نبود نظام کنترل مناسب تخلفات ساختمانی، شدت یافتن تخلفات ساختمانی و تعداد زیاد تخلفات ساختمانی در برخی پهنه‌های شهری است. برای مثال، بسیاری از محققان به بحران مسکن ناهنجار، پدیده بدمسکنی یا حاشیه‌نشینی در پهنه‌هایی از شهر پرداخته‌اند که در آنها تجمع تخلفات ساختمانی، با سایر آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی همراه شده است. در حالی که بسیاری از تخلفات ساختمانی در مناطق مرفه‌نشین یا غیرمتمرکز، نادیده گرفته می‌شوند. در حالی که، غفلت از اثرات همین تخلفات می‌تواند منجر به بروز تخلفات بیشتر شود. بی‌تردید، رعایت ضوابط و مقررات ساخت و ساز ضامن کیفیت زندگی در ساختمان و شهر بوده و عدم رعایت آن به طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند باعث برهم خوردن تعادل سیستم شهر و تنزل کیفیت زندگی در شهر و ساختمان شود. در این رابطه، Alnsour و Meaton (۲۰۰۹) به هزینه محیطی و اجتماعی ناشی از تخلفات ساختمانی اشاره می‌کنند. علاوه بر این، Potssiou و Ioannidas (۲۰۰۶) به بی‌اعتبار شدن و منسوخ شدن نقشه‌ها و اسناد، کمبود اطلاعات و آمار قابل اعتماد، بروز ناآرامی‌ها، شورش‌ها و بحران‌ها، تخریب محیط زیست، عدم کفایت زیرساخت‌ها و تسهیلات اساسی شهر، کاهش درآمد دولت به دلیل عدم پرداخت مالیات، عدم امنیت در تصرف زمین، ضعیف شدن بازار زمین و اثرات منفی بر اقتصاد ملی به عنوان تبعات مسکن غیر رسمی و غیرقانونی اشاره می‌کنند. لذا می‌توان گفت، تبعات عدم رعایت مقررات ساخت و ساز، دو نتیجه عمده را در بر خواهد داشت: نخستین و مستقیم‌ترین نتیجه آن کاهش کیفیت ساختمان برای سکونت و بهره‌برداری از جمله کاهش سطح ایمنی ساختمان است. نتیجه مهم دیگر تخلفات ساختمانی که با رواج این پدیده، محسوس می‌شود، بی‌اعتبار شدن برنامه‌ریزی و کنترل رشد شهر و در نتیجه از هم گسیختگی رشد شهر یا رشد هنجار گسیخته، از بین رفتن تعادل نظام‌های حمل و نقل شهری، محیط زیست



(قدمی، لطفی و خالق نیا، ۱۳۹۲: ۹۱). در سال ۱۳۸۲، به منظور تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، جلوگیری از توسعه بی رویه شهر تهران و رعایت سقف جمعیتی مصوب، شورای عالی شهرسازی و معماری، اصلاحیه ضوابط مصوبه ۳۲۹ را از طریق تقسیم محدوده قانونی تهران به چهار پهنه (شمال محور همت، محور همت تا محور انقلاب-آزادی، محور انقلاب-آزادی تا جاده ساده و امتداد شوش، و جنوب جاده ساده و امتداد شوش). مطابق این مصوبه، واگذاری تراکم مازاد بر ۱۲۰٪ (تا حداکثر ۶۰٪) با توجه به مساحت قطعات زمین و عرض گذر مجاور در پهنه‌های مختلف اعمال شد.

علی رغم اینکه با اصلاح این مصوبه، فروش تراکم متوقف شد اما شورای شهر تهران در مراحل مختلف بر خلاف اختیارات قانونی خویش اقدام به نقض این مصوبه کرد. در اولین مرحله در تاریخ ۸۲/۱۰/۲۳ اجازه فروش یک طبقه اضافی به عنوان تشویقی داده شد. در گام بعدی به بهانه حذف مشاعات راه برای فروش یک طبقه دیگر گشوده شد. بدین ترتیب عملاً وضعیت به حالت زمان مصوبه ۳۲ و صدور پروانه در حد ۵ طبقه برای شهر تهران بازگشت. علاوه بر تغییرات متعدد در ضوابط تراکم ساختمانی شهر تهران، در ضوابط و مقررات ملاک عمل صدور پروانه ساختمانی، کلیه کاربری‌های تجاری و مختلط طرح تفصیلی حذف شده و با کاربری‌های مسکونی با کمترین تراکم مجاور جایگزین شد. همچنین با توجه به طرح انتقال صنایع آلوده و مزاحم، دامداری‌ها و مرغداری‌های شهر تهران و به منظور خروج تدریجی کارخانجات و کارگاه‌های موجود مزاحم کلیه اراضی واقع در کاربری‌های صنعتی طرح جامع و تفصیلی (به جز مستحدثات قبل از ۱۳۴۹) به پارک عمومی تبدیل شوند (دیباگاه، ۱۳۸۹: ۷۵).

مقررات برنامه‌ریزی شهر تهران مطابق اسناد طرح جامع و تفصیلی سوم تهران که در سال ۱۳۹۱ ابلاغ شد، در قالب نقشه‌ها و ضوابط پهنه‌بندی ارائه شد. مطابق آن، هشت پهنه اصلی با کدهای دو رقمی در طرح جامع و کدهای سه رقمی در طرح تفصیلی تعریف شدند. به این ترتیب، ضوابط و مقررات مربوط به هر پهنه به صورت رایحه سیاست‌های کلی، توصیه‌ها در هر یک از پهنه‌های مداخله و برنامه‌ریزی در قالب استفاده‌های مجاز، ضوابط تفکیک، تراکم، سطح اشغال، ارتفاع و دسترسی ارائه شدند. همچنین، با تعریف محدوده‌های بافت فرسوده، پهنه‌های مداخله و برنامه‌ریزی، پهنه ارزشمند، ناکارآمد و ویژه شهری، تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط جزئی تر مربوط به پهنه‌های مختلف شهری را به طرح‌های با مقیاس بزرگتر و دقت بیشتر واگذار کرد.

به این ترتیب، تغییرات مقررات برنامه‌ریزی و ضوابط ساخت و ساز در شهر تهران در دوره‌هایی ناقص طرح‌های شهری و

ساختمانی در یک جامعه، علاوه بر مشکلاتی که در کاهش کیفیت ساختمان برای سکونت و بهره برداری و بر هم خوردن تعادل سیستم شهری خواهد داشت، زمینه فرهنگی برای بروز تخلفات و ناهنجاری‌های بیشتر در یک جامعه را ایجاد خواهد کرد.

**تحول ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری کلانشهر تهران**  
تهران بزرگترین کلانشهر کشور، به مانند همه کلانشهرهای جهان دارای مزایا و معایب فراوان است. در بسیاری از کشورهای توسعه یافته دنیا، کلانشهر مظهر مزایای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است و دروازه ورود به اقتصاد جهانی و مبدا ورود تکنولوژی مدرن به کشور محسوب می‌شود، اما در کشورهای در حال توسعه کلانشهر مظهر مشکلات و آسیب‌ها است (عندلیب و همکاران، ۱۳۹۳). از همین رو تجربه سه دوره برنامه‌ریزی برای کلانشهر تهران، با تغییرات اساسی و جزئی مقررات برنامه‌ریزی از دهه ۴۰ تا دهه ۹۰ همراه شد. در طول این مدت، مقررات برنامه‌ریزی هم در نتیجه تغییر رویکرد و الگوی توسعه پیشنهادی طرح‌های شهری تغییر یافتند و هم، بیش از آن، در نتیجه الزامات مدیریتی و صلاحدید مطالعه نشده عوامل مسئول برنامه‌ریزی و اداره شهر تهران. مهم‌ترین تغییرات ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی در شهر تهران به شرح زیر است:

مطابق طرح جامع مصوب ۱۳۴۹، ضوابط تراکم، سطح اشغال و کاربری زمین برای حوزه‌های مختلف شهر اعلام شد. از سال ۱۳۶۳، با موافقت وزارت مسکن و شهرسازی، در تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع و تفصیلی شهر تهران تجدید نظر به عمل آمد (دیباگاه، ۱۳۸۹: ۶۴) و از جمله ضوابط تراکم مجاز ساختمانی در اکثر حوزه‌ها کاهش پیدا کرد. اواخر دهه ۶۰، با استقلال مالی شهرداری‌ها (۱۳۶۸) و ابلاغ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در مورد مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی<sup>۷</sup> (۱۳۶۹) و رونق فعالیت‌های ساخت و ساز تحت تأثیر برقراری ثبات نسبی در کشور و تغییر مدیر شهر تهران، فصل جدیدی در جریان کنترل ساخت و ساز تهران گشوده شد. مدیریت شهری در این دوره از سیاست فروش تراکم برای تأمین درآمد مورد نیاز شهر، در جایگزینی منابع دولتی، استفاده کرد.

پس از تشکیل اولین دوره شورای شهر، وزارت مسکن با مصوبات ۲۶۹<sup>۸</sup> (۱۳۷۶) و ۳۲۹<sup>۹</sup> (۱۳۷۹)، فروش تراکم در تهران در سطحی وسیع‌تر از گذشته تجویز شد. بدین ترتیب، تراکم اضافی در سراسر تهران برای احداث ساختمان‌های تا ۷ طبقه به حراج گذاشته شد (دیباگاه، ۱۳۸۹: ۶۹).

در سال ۱۳۸۰، شهردار وقت شهر تهران دستور توقف فروش تراکم مازاد را در هفت منطقه شمال شهر صادر کرد

شده و شهروندان به روال قبل درخواست عفو و بخشودگی به دلایل مختلف را داشتند. علاوه بر آن، تخلف تغییر کاربری در تبدیل کاربری‌های فضای سبز و باغات (در طرح تفصیلی) و احداث واحدهای تجاری فاقد مجوز در محدوده‌های مسکونی، از جمله تخلفات در این دوره است. به طوری که این تخلفات، از جمله علل عدم تحقق بخش زیادی از پهنه‌های مصوب فضای سبز و باغات در طرح جامع اول محسوب می‌شود. این در حالی بود که آشکار نشدن نتایج تخطی از قوانین شهری از جمله تخریب فضاهای سبز و باغات، اهمیت آنها را چه برای شهروندان و چه برای مسئولین شهری و مراجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی کم کرده بود و لذا در اعاده املاک به وضعیت قانونی، پافشاری زیادی صورت نمی‌گرفت.

با استقلال مالی شهرداری‌ها (۱۳۶۸) و ابلاغ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در مورد مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه سازی<sup>۱۰</sup> (۱۳۶۹) و رونق فعالیت‌های ساخت و ساز تحت تأثیر برقراری ثبات نسبی در کشور و تغییر مدیر شهر تهران، فصل جدیدی در جریان کنترل ساخت و ساز تهران گشوده شد.

#### اجرای سیاست فروش تراکم (۱۳۶۸-۱۳۸۰)

مدیریت شهری در این دوره از سیاست فروش تراکم برای تأمین درآمد مورد نیاز شهر، در جایگزینی منابع دولتی، استفاده کرد. این در حالی بود که با مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در مورد مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه سازی، فروش تراکم در تهران در سطحی وسیع‌تر از گذشته تجویز شد. لذا، طی این دوره، کمیسیون ماده ۱۰۰ به عنوان نهاد زیر مجموعه شهرداری، همزمان با تقاضای شهرداری در کسب درآمد و رواج فروش تراکم به عنوان کالایی قابل خرید و فروش، تبدیل به اهرم فشار شهرداری به متقاضیان تراکم بیشتر و کاربری‌های سودآور برای توافق با قیمت فروش تراکم و کاربری شد. به این ترتیب، خود به طور غیر مستقیم مشوق بروز تخلفات ساختمانی برای اخذ جریمه و کسب درآمد بیشتر از ساخت و سازهای شهری شد. مصوبات ۲۶۹ وزارت مسکن و مصوبه ۳۲۹<sup>۱۱</sup>، تداوم سیاست فروش تراکم و سیاست فروش تراکم سیار، تبدیل برگه‌های مجوز استفاده از فضای بالای املاک و ساختمان‌های مردم به اوراق بهادار قابل خرید و فروش در بازار (دیپارگه، ۱۳۸۹: ۶۹). در این دوره ضوابط را به کالایی برای فروش و کمیسیون ماده ۱۰۰ را به اهرم فشار بر متقاضیان تراکم و کاربری و پیروزی شهرداری در فرایند چانی زنی خرید ضوابط تبدیل کرد. به این ترتیب، در این دوره با افزایش تقاضای ساخت و ساز و صدور پروانه، تعداد زیادی تخلفات ساختمانی به کمیسیون ماده صد گزارش شد.

ضوابط دوره‌های قبل از خود شدند در حالی که بدون اتکا به مطالعات و برنامه‌ریزی استراتژیک و یا حداقل آسیب شناسی تدوین شده باشند. در کنار این شرایط، تخلفات ساختمانی به خصوص تخلف از ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی عمده (تراکم و کاربری زمین) نیز نقش حائز اهمیتی در رشد ناپایدار و نابهنجار شهر تهران و پشت پا زدن به طرح‌های شهری ایفا کردند.

#### تخلفات ساختمانی در شهر تهران

مهم‌ترین تغییرات ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی شهر تهران و گرایشات تخلفات ساختمانی را می‌توان در چهار بازه زمانی خلاصه کرد:

#### • ۱۳۴۹ تا ۱۳۶۸ (اجرای ضوابط طرح جامع اول)

تخلفات ساختمانی با تصویب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۵، جایگاه قانونی پیدا کرد و مرجع رسیدگی به آن کمیسیون ماده ۱۰۰ در نظر گرفته شد. در این دوره، با اعلام ضوابط تراکم، سطح اشغال و کاربری زمین برای حوزه‌های مختلف شهر مطابق طرح جامع و تفصیلی اول تهران مصوب ۱۳۴۹، این ضوابط مبنای کنترل توسعه شهر تهران قرار گرفتند و تخلف از ضوابط مذکور در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مورد رسیدگی قرار گرفت. با تغییر ساختار حکومت (انقلاب اسلامی) و غیر شرعی محسوب شدن عملکرد این کمیسیون‌ها، وظیفه رسیدگی به تخلفات ساختمانی به دادگاه‌های کیفری محول شد. به این ترتیب، تعداد زیادی از تخلفات ساختمانی در دادگاه‌های کیفری، بدون توجه کافی به تبعات تخلفات ساختمانی و مبتنی بر مسامحه گری بخشوده شده یا با اخذ جریمه با بقای آنها موافقت شد. می‌توان نگاه مسامحه گرایانه نیمه اول دهه ۶۰ را سرآغازی بر رواج تخلفات ساختمانی و فرهنگ نادیده انگاری اهمیت ضوابط ساخت و ساز دانست.

از سال ۱۳۶۳، با موافقت وزارت مسکن و شهرسازی تراکم‌های طرح جامع و تفصیلی شهر مورد تجدید نظر و تعدیل قرار گرفت. در این دوره یکی از گرایشات عمده تخلفات ساختمانی احداث بنای غیر مجاز یا بدون پروانه است. ساخت شهرک‌های حاشیه‌ای با ساخت و ساز غیرمجاز و غیرمعارف در این دوره تا سال ۱۳۷۵ رواج دارد. همچنین، نگاه مسامحه گرایانه مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی (از سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷ در دادگاه‌های کیفری) نسبت به تخلفات ساختمانی با توجه به آرمان‌های انقلاب اسلامی در حمایت از محرومان و بی‌پناهان، در اکثر موارد منجر به بقای تخلفات و رای جریمه شد و در نتیجه باعث رواج تخلفات بیشتر شد. تا جایی که پس از فعالیت مجدد کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری‌ها نیز، حجم بالایی از تخلفات ساختمانی گزارش

در این دوره، همچنین، به تخلفات بسیاری از ساخت و سازهای غیرمجاز سال‌های آغازین انقلاب، بنا به درخواست مالکین جهت دریافت گواهی پایانکار و عدم خلاف برای خرید و فروش، از سال ۱۳۷۰ رسیدگی شد. در عین حال، ساخت و سازهای بدون پروانه در محدوده‌های ۲۵ ساله آزاد شده و فاقد ضوابط و چارچوب‌های اجرایی مورد نیاز که غالباً در طرح جامع کاربری مسکونی برای آن پیش بینی شده بود از جمله منطقه حاشیه‌ای منطقه ۱۵ شهرداری ادامه داشت. به طوری که احداث بنای بدون پروانه در حدتراکم مجاز، در اوایل دهه ۷۰، سیر صعودی داشته است. رشد جمعیت زمینه‌ساز ساخت و سازهای عدیده در غالب شهرک‌ها، تجمع‌های سکونتی بی‌قاعده و نیز سوله‌ها و کارگاه‌های صنعتی بود که قشرهای ضعیف و متوسط درآمدی و مهاجرین و خوش نشینان شهری را که عموماً قدرت دستیابی به مسکن در محدوده‌های قانونی را ندارند را به این نواحی کشانده و غالباً به ساخت و سازهای بدون پروانه و استاندارد مبادرت کرده‌اند (دیارگاه، ۱۳۸۹).

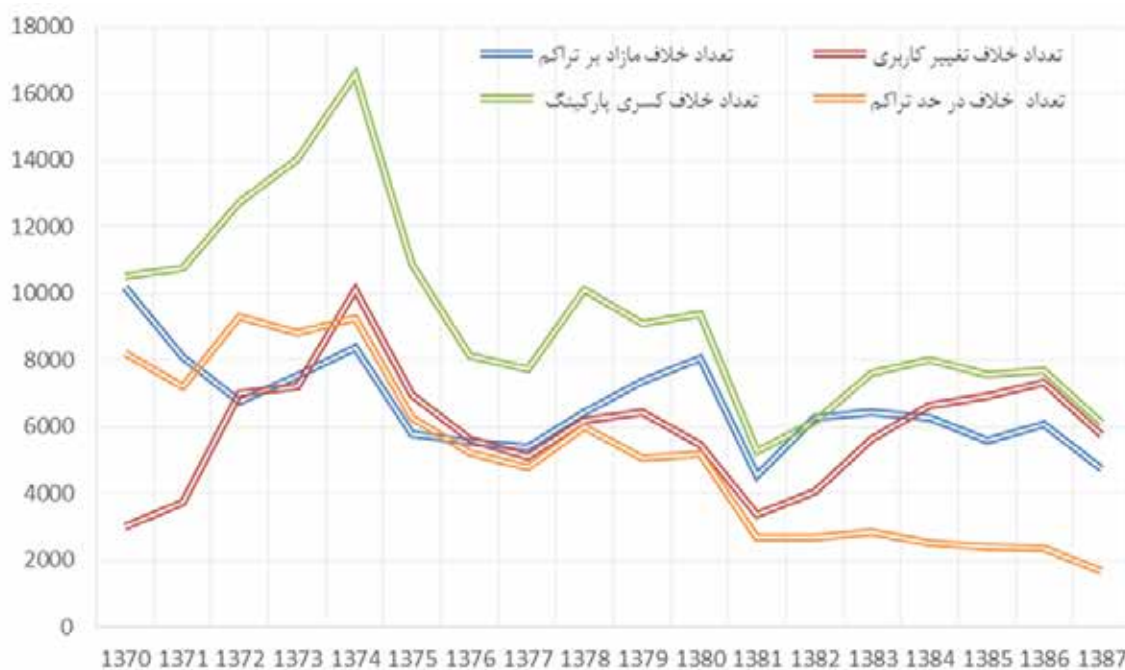
در سال ۱۳۸۰، با دستور توقف فروش تراکم مازاد در هفت منطقه شمال شهر توسط شهردار وقت (قدمی، لطفی و خالقی نیا، ۱۳۹۲: ۹۱) و اصلاحیه ضوابط ملاک عمل، شیوه جدیدی از اعمال ضوابط و رسیدگی به تخلفات ساختمانی اتخاذ شد (تصویر ۱).

#### اجرای اصلاحیه ضوابط برنامه‌ریزی (۱۳۸۱-۱۳۹۰)

در سال ۱۳۸۲، به منظور تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهر تهران و رعایت سقف جمعیتی مصوب، توسط شورای عالی شهرسازی و معماری، اصلاحیه ضوابط مصوبه ۳۲۹ را از طریق تقسیم محدوده قانونی تهران به چهار پهنه (شمال محور همت، محور همت تا محور انقلاب-آزادی، محور انقلاب-آزادی تا جاده ساده و امتداد شوش، و جنوب جاده ساده و امتداد شوش) اعمال کرد. مطابق

در این دوره، همچنین، به تخلفات بسیاری از ساخت و سازهای غیرمجاز سال‌های آغازین انقلاب، بنا به درخواست مالکین جهت دریافت گواهی پایانکار و عدم خلاف برای خرید و فروش، از سال ۱۳۷۰ رسیدگی شد. در عین حال، ساخت و سازهای بدون پروانه در محدوده‌های ۲۵ ساله آزاد شده و فاقد ضوابط و چارچوب‌های اجرایی مورد نیاز که غالباً در طرح جامع کاربری مسکونی برای آن پیش بینی شده بود از جمله منطقه حاشیه‌ای منطقه ۱۵ شهرداری ادامه داشت. به طوری که احداث بنای بدون پروانه در حدتراکم مجاز، در اوایل دهه ۷۰، سیر صعودی داشته است. رشد جمعیت زمینه‌ساز ساخت و سازهای عدیده در غالب شهرک‌ها، تجمع‌های سکونتی بی‌قاعده و نیز سوله‌ها و کارگاه‌های صنعتی بود که قشرهای ضعیف و متوسط درآمدی و مهاجرین و خوش نشینان شهری را که عموماً قدرت دستیابی به مسکن در محدوده‌های قانونی را ندارند را به این نواحی کشانده و غالباً به ساخت و سازهای بدون پروانه و استاندارد مبادرت کرده‌اند (دیارگاه، ۱۳۸۹).

از سال ۱۳۷۵، با نظم بیشتر فرایند صدور پروانه و کنترل ساخت و ساز، تعداد تخلفات احداث بنای بدون پروانه با کاهش محسوسی همراه شد. در این دوره، بیشترین تخلفات مازاد بر تراکم مجاز مربوط به تبدیل پیلوت و زیرزمین به مسکونی (حذف فضای اختصاص یافته به پارکینگ، بیش از



تصویر ۱. تعداد تخلفات ساختمانی گزارش شده به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری تهران. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۰.



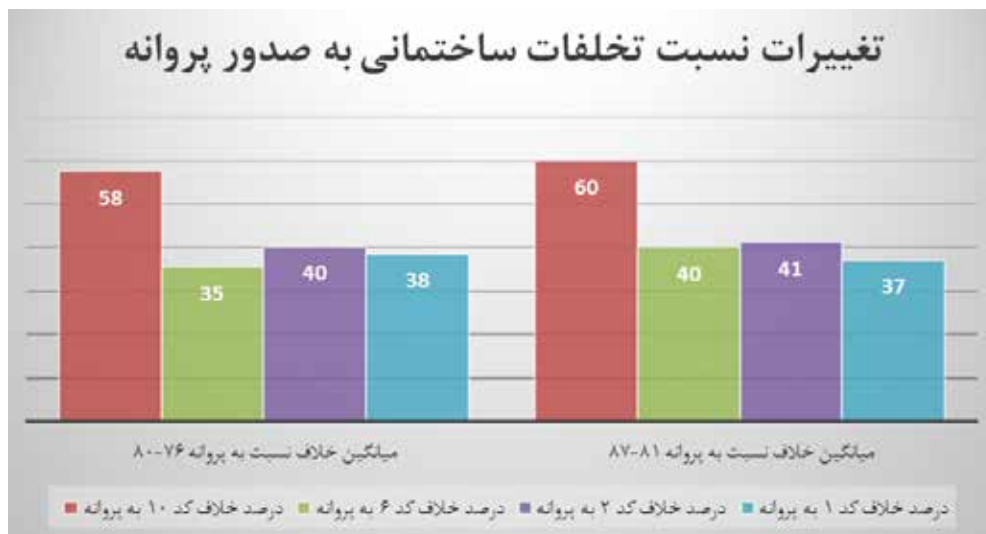
(به جز مستحذات قبل از ۱۳۴۹) به پارک عمومی تبدیل شوند (دیارگاه، ۱۳۸۹: ۷۵). افزایش قابل توجه تخلفات تغییر کاربری زمین (تخلف کد ۶) از سال ۱۳۸۱ (شکل ۱) و تخلفات احداث بنای غیر مسکونی مازاد (تجاری - اداری - صنعتی) را می توان به این تغییرات نسبت داد. از سال ۱۳۸۷، هرگونه صدور پروانه اضافه اشکوب و هرگونه فروش تراکم ممنوع شد.

**اجرای ضوابط طرح جامع و تفصیلی سوم (۱۳۹۱ تاکنون)**  
با تصویب طرح جامع تهران در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۶)، به عنوان الگوی مطلوب توسعه شهر تهران، ضوابط و مقررات این طرح، مبنای تدوین ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران قرار گرفت. سند ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران در اسفندماه ۱۳۸۷ رایب شد و پس از بررسی سند مذکور در شهرداری تهران، معاونت شهرسازی و معماری و شهرداری مناطق، و متعاقب آن در شورای اسلامی شهر تهران و کمیسیون ماده پنج شهر تهران، سند نهایی در اسفند ۱۳۹۰ به تصویب کمیسیون ماده پنج و در اردیبهشت ماه ۱۳۹۱ به تایید شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید (پارس بوم، ۱۳۹۱). با ابلاغ و اجرای ضوابط، اسناد، نقشه ها و ضوابط و مقررات طرح تفصیلی جدید تهران، در سال ۱۳۹۱، در شرایط تخلفات ساختمانی سال های پس از آن تغییرات محسوسی اتفاق افتاد.

با توجه به طولانی شدن زمان ابلاغ ضوابط طرح جدید شهر تهران، اقدامات شهرداری در مدت زمان تصویب ضوابط طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران، باعث تغییر عملکرد و

این مصوبه، واگذاری تراکم مازاد بر ۱۲۰٪ (تا حداکثر ۶۰٪) با توجه به مساحت قطعات زمین و عرض گذر مجاور در پهنه های مختلف اعمال شد. اجرای اصلاحیه مصوبه ۳۲۹ باعث شفاف تر و منطقی تر شدن ضوابط و علت محدودیت تراکم با توجه به نوع دسترسی و مساحت پلاک شد. با اصلاح این مصوبه، فروش تراکم متوقف شد اما شورای شهر تهران در مراحل مختلف بر خلاف اختیارات قانونی خویش اقدام به نقض این مصوبه کرد. و برای تشویق نوسازی بافت فرسوده، در تاریخ ۸۲/۱۰/۲۳ اجازه فروش یک طبقه اضافی به عنوان تشویقی داده شد. در گام بعدی به بهانه حذف مشاعات راه برای فروش یک طبقه دیگر گشوده شد. همچنین، اجازه فروش واحد پارکینگ اضافی که از طریق این تشویقی تعلق می گرفت نیز داده شد. بدین ترتیب عملاً وضعیت به حالت زمان مصوبه ۳۲۹ و صدور پروانه در حد ۵ طبقه برای شهر تهران بازگشت. به طوری که، میانگین درصد خلاف مازاد تراکم، تغییر کاربری و کسری پارکینگ نسبت به پروانه های ساختمانی صادره در این دوره (۱۳۸۱-۱۳۸۷) نسبت به نیمه دوم دوره قبل (سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰) افزایش و تخلف احداث بنای بدون پروانه کاهش یافته است (تصویر ۲).

همچنین، در ضوابط و مقررات ملاک عمل صدور پروانه ساختمانی، کلیه کاربری های تجاری و مختلط طرح تفصیلی حذف شده و با کاربری های مسکونی با کمترین تراکم مجاور جایگزین شد. و با توجه به طرح انتقال صنایع آلوده و مزاحم، دامداری ها و مرغداری های شهر تهران و به منظور خروج تدریجی کارخانجات و کارگاه های موجود مزاحم، مقرر شد تا کلیه اراضی واقع در کاربری های صنعتی طرح جامع و تفصیلی



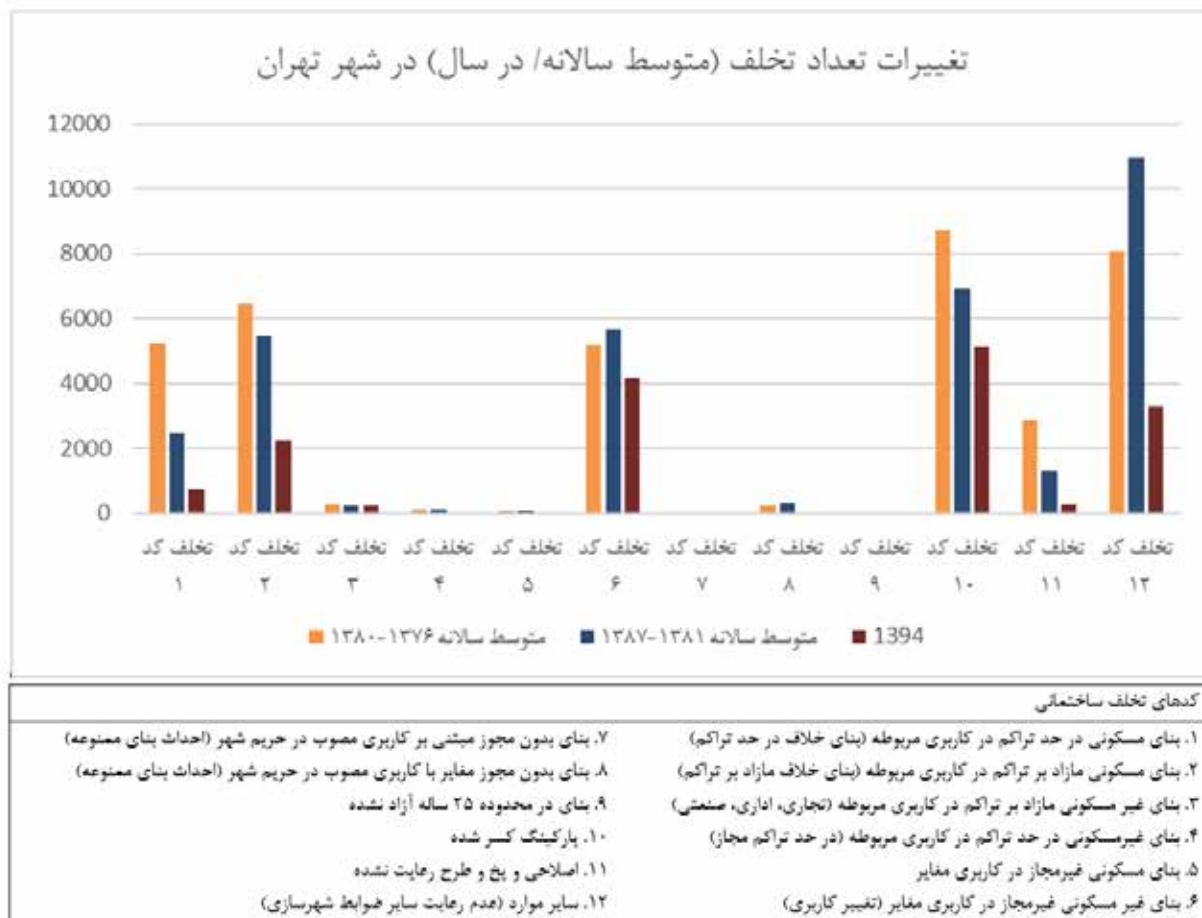
تصویر ۲. مقایسه دو دوره اجرای سیاست فروش تراکم و اجرای اصلاحیه مصوبه ۳۲۹ در نسبت تخلفات ساختمانی از صدور پروانه. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۰.

و کاهش نسبتاً کمتر تخلفات کاربری زمین در سال ۱۳۹۴ نشان دهنده تغییر جریان تخلفات ساختمانی است. لازم به ذکر است که مترائ تخلف تغییر کاربری تنها در ده ماهه نخست ۱۳۹۵ (۱۳۲۴۵۸۷ متر مربع) گزارش شده است که بعد از سال ۱۳۸۰، بالاترین مساحت تخلفات تغییر کاربری گزارش شده به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در دو دهه گذشته است. لازم به ذکر است که افزایش مترائ تخلفات ساختمانی در سال ۱۳۹۵ همراه با افزایش قابل توجه متوسط مترائ تخلف تغییر کاربری طی این سال (۲۹۴ متر مربع) در مقایسه با متوسط ۲۰۵ متر مربع در بازه زمانی ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ و متوسط ۱۹۵ متر مربع در بازه زمانی ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ است. به همین ترتیب، براساس آمار کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، علی رغم کاهش تعداد و مترائ تخلفات ساختمانی مازاد تراکم در سال ۱۳۹۴ و ده ماهه نخست ۱۳۹۵، متوسط مترائ تخلف ساختمانی مازاد تراکم در شهر تهران رشد صعودی داشته است (تصویر ۳ و ۴).

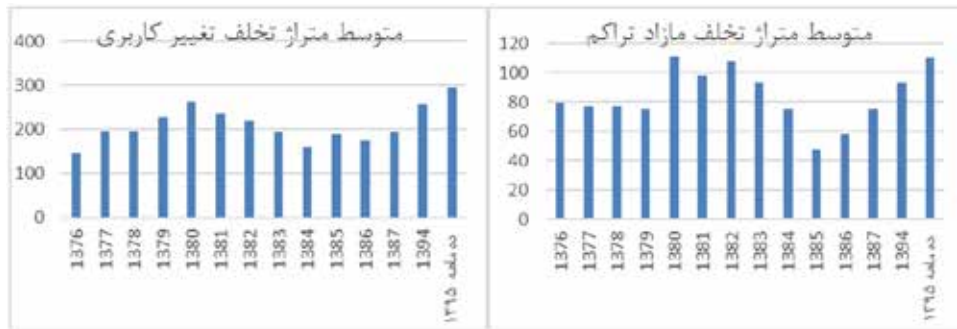
همچنین، تغییر الگوی بروز تخلفات ساختمانی در شهر تهران را می توان با مقایسه وضعیت تخلفات ساختمانی طی

فرم برخی پهنه های شهری از جمله توسعه اراضی ذخیره شهری شد. حبیب الهیان (۱۳۹۵: ۴-۵) توضیح می دهد که از جمله نقاط مثبت و دستاوردهای طرح جامع تهران، ابتکار در گنجاندن موضوع اراضی ذخیره توسعه و نوسازی شهری و فصلی جدید و مستقل تحت عنوان طرح های موضعی و موضوعی بود. اما تا زمان ابلاغ ضوابط طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران، حدود یک سوم از اراضی و املاک ارزشمند واقع در محدوده های ذخیره از حالت ذخیره خارج و مورد ساخت و ساز قرار گرفتند (حبیب الهیان، ۱۳۹۵: ۶).

با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات کل این دوره، متوسط تخلف ساختمانی در هر کد در دو دوره قبل با تعداد تخلف ساختمانی سال ۱۳۹۴ به عنوان نماینده این دوره مقایسه می شود. با توجه به شکل ۳ می توان مشاهده کرد که تعداد تخلفات ساختمانی کدهای ۱ (بنای مسکونی در حد تراکم)، کد ۲ (مازاد تراکم مسکونی)، کد ۱۰ (کسری پارکینگ) و کد ۱۲ (سایر قوانین شهرسازی) در سال ۱۳۹۴ نسبت به دوره های قبل، به طور قابل توجهی کاهش یافته است. اما افزایش تخلفات کد ۳ (بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم)



تصویر ۳. تغییرات تعداد کل تخلفات ساختمانی در شهر تهران. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۰.



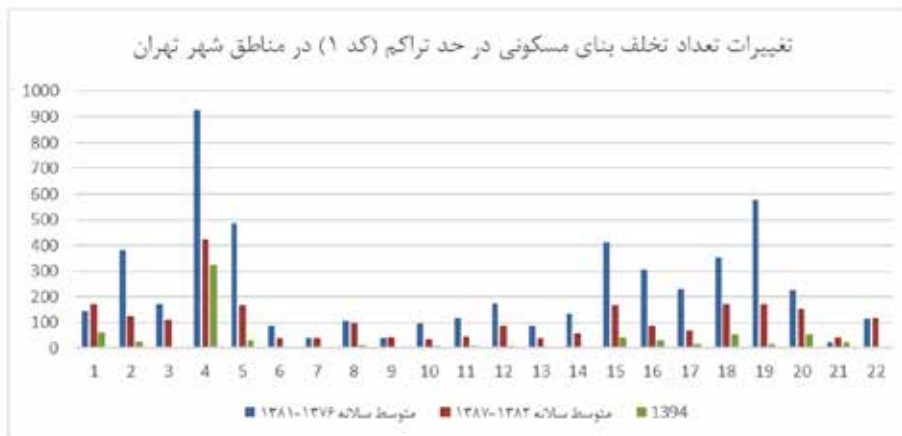
تصویر ۴. تغییرات متوسط مترائ تخلف مازاد تراکم و تغییر کاربری. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۰.

تخلف ساختمانی مازاد تراکم در اکثر مناطق تا حدی کاهش یافته است و در منطقه ۱، ۷، ۸، ۲۰، ۲۱ و ۲۲ افزایش یافته است. در دهه ۱۳۹۰، تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم مسکونی در کلیه مناطق شهر کاهش یافته است ولی همچون تخلف کد یک، میزان این تخلف در منطقه ۴ بسیار بیشتر از سایر مناطق شهرداری تهران است. همچنین، شدت کاهش تخلف مازاد تراکم در مناطق جنوبی شهر تهران قابل ملاحظه است (تصویر ۶).

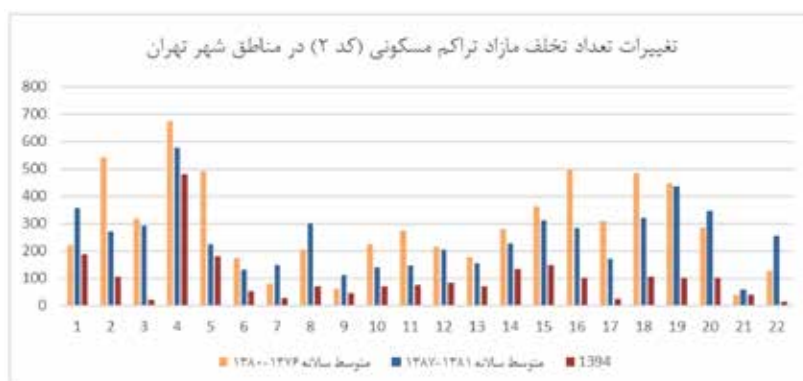
تخلف مازاد تراکم غیر مسکونی (تجاری، صنعتی و اداری)، در طی این سه دوره روند متفاوتی داشته است. این تخلف پس از یک ثبات نسبی در دهه ۱۳۷۰ و دهه ۱۳۸۰، در دهه

سه دوره اخیر در مناطق مختلف شهر تهران مشاهده کرد. مطابق شکل ... تخلف کد یک (بنای خلاف مسکونی در حد تراکم) در بازه زمانی ۱۳۷۶-۱۳۸۰، در مناطق مرزی شمالی و جنوبی با اختلاف زیادی، بیشتر از مناطق مرکزی شهر تهران گزارش شده است. در بازه زمانی ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱، مقدار این تخلف در غالب مناطق شهر تهران با کاهش محسوسی همراه است. در دوره بعد (سال ۱۳۹۴)، این تخلف در مناطق مرکزی تقریباً به صفر رسیده و به جز منطقه ۴، در سایر مناطق به شدت کاهش یافته است (تصویر ۵).

در مورد تخلف مازاد تراکم مسکونی، الگوی بروز تخلف نشان می‌دهد که در مقایسه نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ و دهه ۱۳۸۰،



تصویر ۵. تغییرات تعداد تخلف بنای مسکونی در حد تراکم (کد ۱) در مناطق شهر تهران. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۵.



تصویر ۶. تغییرات تعداد تخلف مازاد تراکم مسکونی (کد ۲) در مناطق شهر تهران. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری، ۱۳۹۵.

فیزیکی و نیازهای اجتماعی و اقتصادی را دلایل بروز تخلفات ساختمانی دانست.

سرخیلی، رفیعیان و بمانیان (۱۳۹۱) پایین بودن سطح آگاهی از مقررات ساخت و ساز، انگیزه‌های اقتصادی کسب درآمد یا پاسخگویی به نیازهای شخصی و خانوادگی برای سکونت و اشتغال، و ورود افراد غیر متخصص به عرصه ساخت و ساز شهری را انگیزه‌های اقدام به تخلف ساختمانی مازاد به تراکم بیان می‌کنند.

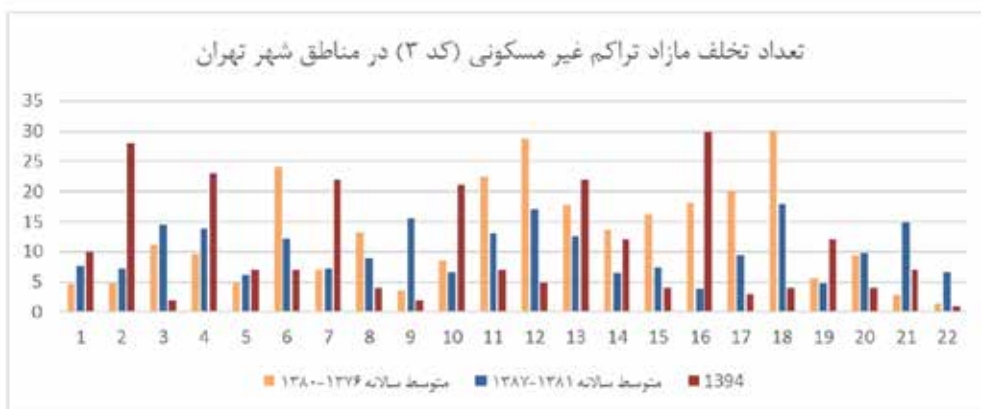
همچنین، ساختار اجتماعی، اقتصادی، عملکردی و کالبدی شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی مازاد تراکم مؤثر دانسته شده است (Sarkheyli & Rafieian, 2013: 255). به طوری که برخی پهنه‌های شهر تهران فرصت‌های بیشتری برای بروز این تخلف را به وجود می‌آورند. در واقع، تخلفات ساختمانی عکس العمل شهروندان به ضوابط ساخت و ساز ناسازگار و عدم پاسخگویی مناسب به تقاضاهای مسکن و سایر ساخت و سازهای شهری است. در شهر تهران بسیاری از تخلفات ساختمانی مازاد بر تراکم در مناطق شهری مرفه نشین و با سطح بالای اجتماعی و اقتصادی (ارزش

۱۳۹۰ در مناطق ۲، ۴، ۷، ۱۰، ۱۳، و ۱۶ با افزایش قابل توجه همراه بوده و در مناطق ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۵، ۱۷ و ۱۸ با کاهش قابل توجه همراه است (تصویر ۷).

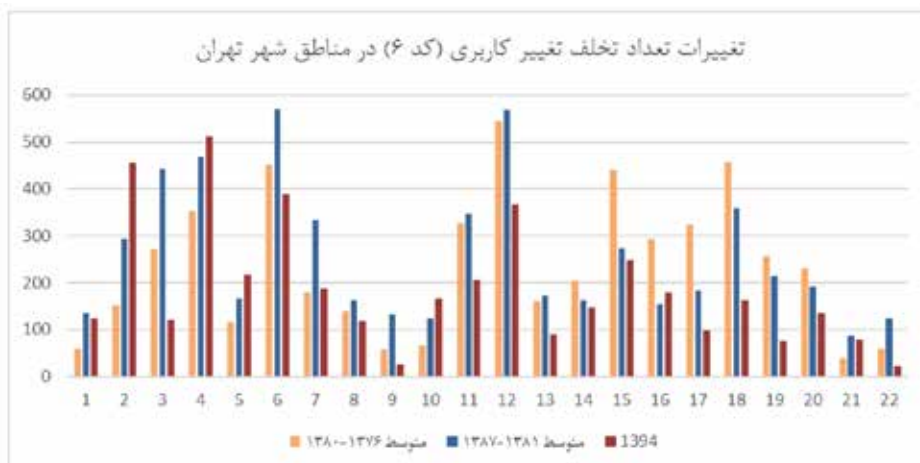
تخلف تغییر کاربری در طی این سه دوره، در منطقه یک، چهار، پنج و ده شهرداری افزایش یافته و در بقیه مناطق کاهش یافته است. با توجه به افزایش متوسط مترآژ این تخلف، بالا بودن میزان این تخلف در مناطق شمالی شهر تهران و مناطق مرکزی نشان دهنده گرایش‌های بازار ساخت و ساز است (تصویر ۸).

### عوامل مؤثر بر بروز تخلفات ساختمانی در شهر تهران

همانطور که گفته شد عوامل مختلفی اجتماعی-اقتصادی، ضعف سیستم مدیریتی و اداری و نقص ضوابط و مقررات شهری در بروز تخلفات ساختمانی مؤثر هستند. در شهر تهران، علاوه بر اینکه تخلفات ساختمانی را می‌توان نتیجه طبیعی رشد شهر و جذب جمعیت دانست، می‌توان زمینه اجتماعی و اقتصادی شهر تهران، سیستم مدیریت شهری ضعیف و ضوابط و مقررات ناسازگار یا نامناسب با شرایط



تصویر ۷. تعداد تخلف مازاد تراکم غیر مسکونی (کد ۳) در مناطق شهر تهران. مأخذ: گزارش کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۵.



تصویر ۸. تغییرات تعداد تخلف تغییر کاربری (کد ۶) در مناطق شهر تهران. مأخذ: کمیسیون ماده صد شهرداری تهران، ۱۳۹۵.

کمک‌های مالی کافی و مناسب برای تأمین مسکن همراه با تقاضای روزافزون مسکن، بزرگ بودن اندازه خانواده و زیاد بودن تعداد افراد خانوار، بی‌اعتمادی مردم نسبت به قوانین و غیرضروری دانستن آنها خلاصه کرد. در بین دلایل مدیریتی و اداری بروز تخلفات ساختمانی، عواملی نظیر وابستگی شهرداری به درآمدهای حاصل از تخلفات، فقدان احساس مسئولیت در ماموران شهرداری و بعضاً گزارش نکردن، طولانی بودن فرایند صدور پروانه، فقدان نظارت کافی و مناسب، ضعف قدرت اجرایی مدیریت شهری در جلوگیری از تخلف و اجرای آرا صادره کمیسیون ماده صد، فقدان همکاری بین بخشی جهت حل مشکلات مسکن، عدم وجود هماهنگی جهت صدور شناسنامه فنی ساختمان و فقدان نظام کنترل کارآمد به عنوان مهم‌ترین دلیل عدم اجرای مقررات ملی ساختمان ذکر شده است. همچنین، نقص ضوابط و مقررات در شهر تهران به عنوان دلایل تخلف ساختمانی را در عدم قابلیت اجرا یا سازگاری ضوابط و مقررات با شرایط ساکنین، عدم قطعیت استانداردهای برنامه‌ریزی و تغییرات گسترده آن، نرخ بالای رشد در بعضی از مناطق و نبود کنترل‌های مناسب بر روی توسعه آنها، برونزا بودن ضوابط، حاکم بودن دید مهندسی به هنگام تدوین قوانین و مقررات و توجه کمتر به جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی می‌توان توضیح داد (دیارگاه، ۱۳۸۹).

#### تبعات تخلفات ساختمانی در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری تهران

نخستین تجربه‌های برنامه‌ریزی شهری کلانشهر تهران به دلایل متعدد با بحران رواج تخلفات ساختمانی رو به رو شده است. این بحران علت و هم‌نتیجه بسیاری از چالش‌های دیگر این شهر نظیر رشد قابل توجه جمعیت، ترافیک، افزایش آلودگی محیط زیست از جمله آلودگی هوا، تخریب فضاهای باز و سبز شهر، کیفیت پایین دسترسی به خدمات و زیرساخت‌ها، توزیع فضایی نامتعادل خدمات، کاربری‌ها و مشاغل، فرسودگی و ناپایداری بافت‌های شهری، بروز مشاغل کاذب، از دست رفتن سرمایه‌ها و منابع از جمله هدر رفتن منابع مالی و عمومی، تخریب یا نزول کیفیت ساختمان‌ها و فضاهای واجد ارزش فرهنگی و تاریخی، اغتشاشات بصری، از بین رفتن حس تعلق و انسجام اجتماعی، ناسازگاری کاربری‌های شهری همجوار و کاهش کیفیت زندگی در محله‌های شهری و غیره است. در جدول ۱، مهم‌ترین تبعات تخلفات ساختمانی در هر یک از دوره‌های بررسی تخلفات ساختمانی در شهر تهران، خلاصه شده است.

بالتر زمین و قیمت بالاتر اجاره‌ها، سرانه بالای مسکونی و مساحت بیشتر واحدهای مسکونی) اتفاق افتاده‌اند. این روند را می‌توان تحت تأثیر سیاست‌های مدیریت شهری و سودآوری زیاد ساخت و ساز در این پهنه‌های شهری دانست. عدم به روزرسانی ضوابط ساخت و ساز و استفاده از ضوابط به عنوان ابزارهای تأمین درآمد برای شهرداری زمینه ساز این شرایط خاص در شهر تهران شده است. به علاوه، پایین بودن متوسط عمر ساختمان و تمایل زیاد به ساخت و ساز در برخی پهنه‌های شهری و فرسودگی بافت‌های مرکزی شهر و تعداد زیاد مهاجرت‌های درون شهری از مناطق مرکزی به مناطق غربی، شرقی و شمال شهر تهران باعث ورود تعداد زیادی از شهروندان غیرمتخصص به عرصه صنعت ساخت و ساز، عدم توجه به اهمیت رعایت ضوابط ساخت و ساز و در نتیجه کیفیت پایین ساخت و ساز در این شهر شده است (Sarkheyli & Rafieian, 2013: 256-257).

همچنین، براساس نتایج مطالعه ساختار فضایی شهر تهران و تخلف تغییر کاربری، تخلف ساختمانی تغییر کاربری در مناطقی احتمال وقوع بیشتری خواهد داشت که متوسط متراژ واحد مسکونی در این مناطق بیشتر باشد، از قیمت زمین، ساختمان و اجاره بالاتر برخوردار بوده، تراکم ساختمانی بالاتر و بافتی درشت‌دانه‌تر داشته باشد، همچنین میزان واحدهای اجاره‌ای در این مناطق کمتر باشد. در نهایت تجمع کاربری اداری با وقوع تخلف ساختمانی تغییر کاربری هم‌بسته است به این معنا که وجود کاربری اداری، جاذب تخلف ساختمانی تغییر کاربری به کاربری‌هایی نظیر مسکونی، تجاری و اداری بوده است (سرخیلی، رفیعیان و بمانیان، ۱۳۹۳: ۳۹).

دیارگاه (۱۳۸۹) در نتیجه مطالعه علل تخلفات ساختمانی در شهر تهران، به دلایل مختلفی به عنوان دلایل شهروندان برای اقدام به تخلف ساختمانی اشاره می‌کند. که در بین آنها کسب سود بیشتر و عدم آگاهی از قوانین و ضوابط، استفاده‌های شخصی به عنوان مهم‌ترین علل، و هزینه بالای صدور پروانه و طولانی بودن فرایند صدور، نبود نظارت مستمر از سوی شهرداری و غیر ضروری دانستن رعایت ضوابط به عنوان سایر عوامل هستند. در همین مطالعه، از نظر کارشناسان، سودآوری تخلف (تا ۵۱ درصد) و پس از آن رفع نیاز سکونتی و شغلی اشخاص (۳۲ درصد) به عنوان مهم‌ترین علل و انگیزه‌های شهروندان به تخلف ساختمانی ذکر شده‌اند.

به طور کلی، دلایل اجتماعی-اقتصادی تخلفات ساختمانی در شهر تهران را می‌توان در مهاجرت بی‌رویه، نیاز سکونتی، نیاز درآمدی، عدم آشنایی با قوانین و مقررات ساخت و ساز، پایین بودن سطح آگاهی عموم از قوانین و مقررات برنامه‌ریزی، نبود



جدول ۱. مهم‌ترین تبعات تخلفات ساختمانی در شهر تهران. مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۶.

| تبعات تخلفات ساختمانی  | تخلفات ساختمانی                                |
|--|--|
| توسعه حاشیه نشینی و رشد افقی شهر تهران.<br>تعداد زیاد تخلفات تغییر کاربری در تبدیل کاربری‌های فضای سبز و باغات (در طرح تفصیلی) و احداث واحدهای تجاری فاقد مجوز در محدوده‌های مسکونی (این تخلفات، از جمله علل عدم تحقق بخش زیادی از پهنه‌های مصوب فضای سبز و باغات در طرح جامع اول محسوب می‌شود).<br>ساخت و ساز بی رویه در اراضی عباس آباد و در اراضی غرب مسیل کن، ساخت و ساز تعاونی‌ها، ساخت و ساز در دامنه البرز در مرز محدوده ۱۸۰۰ متر، ساخت و ساز در پادگان‌ها و اراضی ذخیره دولتی-نظامی، ساخت و ساز در باغ‌ها و خانه‌های ویلایی به صورت برج باغ از دست رفتن بافت‌های باارزش تاریخی و ابنیه با ارزش معماری و میراث فرهنگی (سعیدنیا، ۱۳۹۲: ۱۹).  | اجرای ضوابط طرح جامع اول<br>(۱۳۴۹ تا ۱۳۶۸)     |
| ادامه ساخت و سازهای بی رویه تا نیمه دهه ۷۰. و شروع رسیدگی به تخلفات احداث بنای بدون پروانه مربوط به دوره قبل که در این دوره، غالباً با بقای آنها و اخذ جریمه مورد موافقت قرار گرفت.<br>تخلف کسری پارکینگ (کد ۱۰)، سایر ضوابط شهرسازی (کد ۱۲)، مزاد بر تراکم مسکونی (کد ۲)، بنای خلاف در حد تراکم مجاز (کد ۱) و تغییر کاربری (کد ۶) از تخلفات عمده در این دوره‌اند.<br>تشویق به احداث مزاد بر تراکم و بقای تخلفات ساختمانی مزاد بر تراکم با توجه به سیاست‌های فروش تراکم.<br>ورود تعداد زیادی از غیرمتخصصان به صنعت ساخت و ساز و احداث بناهای ناپایدار، نایمن، غیرمهندسی، و فاقد کیفیت.<br>حجم بالای تخلفات مزاد تراکم مسکونی و در نتیجه افزایش پیش بینی نشده جمعیت در مناطق تهران از جمله مناطق شمالی ۲، ۴ و ۵. در نتیجه افزایش تقاضای تسهیلات شهری از جمله معابر و زیرساخت‌ها. افزایش ترافیک شهری تحت تأثیر تخلفات مزاد تراکم مسکونی و تغییر کاربری. حجم بالای تخلفات تغییر کاربری در مناطق مرکزی ۱۲، ۱۳ و ۶، و مناطق صنعتی جنوبی نظیر ۱۵ و ۱۶.<br>اصلاحی و پخ و طرح رعایت نشده (کد ۱۱) از جمله تخلفات عمده در این دوره است و نتیجه آن از بین رفتن فرصت‌های تعریض معابر، خیابان کشی‌های پیشنهادی طرح جامع و تفصیلی تهران است. | اجرای سیاست فروش تراکم<br>(۱۳۶۸-۱۳۸۰)          |
| افزایش تخلف از سایر ضوابط شهرسازی (کد ۱۲) و تخلف تغییر کاربری (کد ۶) و هم چنین، افزایش قابل توجه (نزدیک به دوبرابر) تخلف تغییر کاربری در مناطق ۲۲، ۷، ۹ و ۳. حجم قابل توجه تخلفات تغییر کاربری در مناطق ۶ و ۱۲ و در نتیجه تشدید تمرکز فعالیت‌های غیرمسکونی در مناطق مرکزی و تشدید عدم تعادل ساختار فضایی شهر تهران.<br>کاهش جدی (بیشتر از نصف) تخلف احداث بنای خلاف در حد تراکم مجاز (کد ۱) و کاهش قابل توجه این تخلف در مناطق ۴، ۲، ۵، ۱۵ و ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹.<br>کاهش تخلف مزاد تراکم مسکونی در غالب مناطق و افزایش این تخلف در منطقه ۱، ۷، ۸، ۲۰ و ۲۲ (افزایش قابل توجه در منطقه ۱ و ۲۲). تبعات حجم بالای تخلفات مزاد تراکم مسکونی در مناطق ۱، ۴، ۱۹، ۲۰ و ۲۲ نسبت به سایر مناطق و دوره قبل را می‌توان در افزایش جمعیت ساکن، و به تبع آن افزایش تقاضای تسهیلات و زیرساخت‌ها و افزایش تقاضای سفر مشاهده کرد.  | اجرای اصلاحیه ضوابط برنامه‌ریزی<br>(۱۳۸۱-۱۳۹۰) |
| کاهش تخلف تغییر کاربری در مناطق مرکزی و افزایش آن در مناطق مرفه نشین شمال شهر (منطقه ۲، ۴، ۵ و ۱۰). افزایش متوسط مترآژ تخلفات تغییر کاربری نسبت به دوره‌های قبل. گرایش به تخلفات تغییر کاربری درشت دانه و در نتیجه با تبعات بیشتر بر افزایش تقاضای سفر پیش بینی نشده.<br>افزایش تخلف مزاد تراکم غیرمسکونی در بسیاری از مناطق شهر. افزایش قابل توجه مزاد تراکم غیر مسکونی در مناطق ۲، ۴، ۷، ۱۰ و ۱۳ و ۱۶. مورد ساخت و ساز قرار گرفتن اراضی ذخیره شهری پیشنهادی طرح تفصیلی قبل از ابلاغ ضوابط طرح تفصیلی و از بین رفتن فرصت‌های انعطاف‌پذیری در پاسخ‌گویی به خدمات و تسهیلات مورد نیاز مناطق مختلف.<br>کاهش تخلف مزاد تراکم مسکونی در همه مناطق و کاهش قابل توجه آن در مناطق شمالی و جنوبی.<br>کاهش قابل توجه تخلفات کسری پارکینگ (کد ۱۰)، اصلاحی و پخی (کد ۱۱)، سایر ضوابط شهرسازی (کد ۱۲) و خلاف در حد تراکم مجاز مسکونی (کد ۱).   | اجرای ضوابط طرح جامع سوم<br>(۱۳۹۱ تا کنون)     |

### نتیجه‌گیری

لزوم برنامه‌ریزی شهری با نیاز به ضابطه‌مندی و کنترل حدود توسعه در پهنه‌های مختلف شهری مطرح شد و ضوابط و مقررات ساخت و ساز، ابزارهای تحقق طرح‌های شهری شدند. لذا، تخطی از ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری و خروج فرایندهای ساخت و توسعه از محدودیت‌ها و قیود برنامه‌ریزی شهری، مانعی برای تحقق طرح‌های شهری خواهد بود. در این نوشتار، روش‌ها و رویکردهای اعمال ضوابط و مقررات و گرایش‌های تخلفات ساختمانی در شهر تهران، طی چهار دوره از طرح جامع اول تا طرح جامع سوم بررسی شد. با بررسی دلایل و تبعات تخلفات ساختمانی، آثار حجم بالای تخلفات مزاد تراکم به موازات فروش تراکم در مناطق شمالی شهر و تخلفات تغییر کاربری در مناطق جنوبی و مناطق مرکزی ۱۲ و ۶ را می‌توان در افزایش پیش بینی نشده جمعیت، تقاضای پیش بینی نشده سفر، کاهش سطح سرویس دهی زیرساخت‌ها در مناطق مختلف شهر تهران و تشدید ساختار فضایی نامتعادل توزیع کاربری‌ها و فعالیت‌ها در این شهر را مشاهده کرد. از سوی دیگر، حجم بالای تخلفات ساختمانی در مناطق مرفه تر شهر تهران نشان دهنده اتکای بیشتر تخلفات ساختمانی به انگیزه‌های سودآوری است و این تخلفات در برابر تخلفات مسکونی و غیرمسکونی مناطق با متوسط درآمد کمتر و بنابراین تخلفات متکی بر انگیزه‌های پاسخگویی به تقاضای مسکن قابل استطاعت، حجم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند.

پس از ابلاغ ضوابط طرح جامع سوم شهر تهران در سال ۱۳۹۱، حجم تخلفات ساختمانی تا حد زیادی کاهش یافت. دلایل کاهش تخلفات ساختمانی در این دوره را علاوه بر اینکه می‌توان به رکود ساخت و ساز شهری و کاهش تقاضای ساخت و ساز

نسبت داد، به افزایش قابلیت انعطاف پذیری ضوابط پهنه بندی طرح جامع سوم مرتبط ساخت که امکان ساخت و ساز تراکم و کاربری های مختلف را با توجه به ظرفیت های مناطق شهری مختلف فراهم می کند. کاهش قابل توجه برخی تخلفات نظیر اصلاح و پخی و رعایت عقب نشینی، تخلفات سایر ضوابط شهرسازی (کد ۱۲) و تخلف احداث بنای بدون پروانه نیز با بهبود نسبی فرایند صدور پروانه و آگاهی بیشتر شهروندان از ضرورت رعایت ضوابط و مقررات از جمله آگاهی از ضرورت دریافت گواهی عدم خلاف و پایان کار برای هر گونه خرید و فروش املاک قابل توضیح است. با این حال، افزایش قابل تخلفات تغییر کاربری در منطقه ۲، ۴ و ۵، و افزایش قابل توجه تخلفات مزاد تراکم غیرمسکونی در مناطق ۲، ۴، ۷، ۱۰، ۱۳ و ۱۶ نشان دهنده تغییر گرایش های ساخت و ساز به تخلفات تغییر کاربری درشت دانه در مناطق شمالی شهر و مزاد تراکم غیرمسکونی در مناطق مرفه و مناطق میانی شهر و ادامه روند تخلف مزاد تراکم در منطقه ۴ است.

با توجه به اهداف طرح های شهری و لزوم رعایت ضوابط و مقررات ساخت و ساز، آنچه در مورد چالش تخلفات ساختمانی اهمیت می یابد، کاهش اثرات منفی تخلفات ساختمانی بر شهر است. لذا، در فرایند رسیدگی به تخلف ساختمانی ضروری است که صدور رای نهایی، امکان کاهش اثرات تخلف ساختمانی با توجه به نحوه اجرای رای را در نظر داشته باشد. با توجه به اینکه بسیاری از تخلفات ساختمانی به صدور رای جرمه و در نهایت بقای تخلف پاسخگویی می شوند و از طرف دیگر سهم پایینی از آرا اعاده، تعصیل و تخریب اجرایی می شود، لذا آثار تخلفات ساختمانی در شهر باقی خواهد ماند و حتی به آسیب ها و تخلفات بیشتر منجر خواهد شد. بنابراین گزارش تخلف ساختمانی به شهرداری و کمیسیون ماده صد در شهر تهران در مورد تعداد زیادی از تخلفات ساختمانی به معنای بقای تخلف ساختمانی با یا بدون کسب توافق شهرداری است. به این معنا، ما با بارگذاری جمعیت بیشتر، افزایش تقاضای سفر، افزایش تقاضای خدمات و کاربری های ضروری شهر در بافت های شهری مواجه می شویم اما فرایند رسیدگی به تخلف ساختمانی و اجرای رای، برای کاهش اثرات تخلفات ساختمانی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با بقای آنها موافقت می شود، اقدامی نمی کند. برای مثال جرایم تخلفات ساختمانی صرف تأمین زیرساخت ها و خدمات جمعیت، فعالیت ها و بارگذاری کالبدی پیش بینی نشده در یک پهنه شهری نمی شود. همچنین، سیاست گذاری برای رفع آسیب های ناشی از تخلفات ساختمانی از آسیب های وارد بر منظر گرفته تا عدم تعادل نظام کاربری زمین و خدمات تسهیلات شهری انجام نمی شود.

از سوی دیگر، در راستای پیشگیری از بروز تخلفات ساختمانی، با شناسایی پهنه های شهری که دارای فرصت ها و زمینه های بیشتر بروز تخلفات ساختمانی هستند، می توان سیاست گذاری لازم برای هدایت مناسب سرمایه گذاری ها و سرمایه گذاران را به پهنه های نیازمندتر اتخاذ کرد و به این ترتیب مانع از سو استفاده از انعطاف پذیری ضوابط طرح ساختاری - راهبردی تهران و طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران و از جمله اراضی ذخیره شهری شد.

## پی نوشت ها

۱. law. ۲ / Regulation. ۳ / Normative. ۴ / Sanction. ۵ / Calculative actors. ۶ / Anti-social. ۷. / ۱۳۶۹/۱۰/۲۴: در این مصوبه شهرداری های با بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت مجاز به افزایش تراکم ساختمانی حداکثر تا ۲۵ درصد نسبت به طرح جامع مصوب شدند (قدمی، لطفی و خالق نیا، ۱۳۹۲: ۹۱).
۸. ۱۳۷۶/۸/۷: براساس این مصوبه، تعیین تراکم و طبقات تا ۷ طبقه به دو عامل عرض معبر و مساحت زمین بستگی دارد.
۹. ۱۳۷۹/۱۱/۱۵: براساس این مصوبه، افزایش تراکم در معابر با عرض کمتر از ۶ متر ممنوع و افزایش طبقات بر حسب مساحت قطعه از ۵ به ۳ طبقه محدود شد (قدمی، لطفی و خالق نیا، ۱۳۹۲: ۹۱).
۱۰. ۱۳۶۹/۱۰/۲۴: در این مصوبه شهرداری های با بیش از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت مجاز به افزایش تراکم ساختمانی حداکثر تا ۲۵ درصد نسبت به طرح جامع مصوب شدند (قدمی، لطفی و خالق نیا، ۱۳۹۲: ۹۱).
۱۱. ۱۳۷۶/۸/۷: براساس این مصوبه، تعیین تراکم و طبقات تا ۷ طبقه به دو عامل عرض معبر و مساحت زمین بستگی دارد.
۱۲. ۱۳۷۹/۱۱/۱۵: براساس این مصوبه، افزایش تراکم در معابر با عرض کمتر از ۶ متر ممنوع و افزایش طبقات بر حسب مساحت قطعه از ۵ به ۳ طبقه محدود شد (قدمی، لطفی و خالق نیا، ۱۳۹۲: ۹۱).

## فهرست منابع

- بهشتی روی، مجید. ۱۳۷۲. بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی. پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه تهران: دانشکده هنرهای زیبا. پارس بوم. ۱۳۹۱. ضوابط و مقررات طرح تفصیلی جدید شهر تهران. تهران: معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران.
- پور احمد، احمد، حاتمی نژاد، حسین و حسینی، سید هادی. ۱۳۸۵. آسیب شناسی طرح های توسعه شهری در کشور. پژوهش های جغرافیایی، (۵۸) : ۱۶۷-۱۸۰.
- حبیب اللهیان، جلیل. ۱۳۹۵. اهمیت و جایگاه اراضی ذخیره توسعه و نوسازی شهری تهران در طرح های جدید جامع و تفصیلی. ایده، ۲ (۴) : ۴-۶.
- دیارگاه (مهندسین مشاور). ۱۳۸۹. بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از خلاف های ساختمانی و رسیدگی به آنها. تهران: معاونت شهرسازی شهرداری تهران.

- سرخیلی، الناز و رفیعیان، مجتبی. ۱۳۸۹. آسیب‌شناسی درآمدهای حاصل از تخلفات ساختمانی در شهرداری تهران. مجموعه مقالات همایش مالیه شهرداری، تهران.
- سرخیلی، الناز و رفیعیان، مجتبی. ۱۳۹۱. بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران، مدیریت شهری، (۲۰) : ۱۴۵-۱۶۲.
- سرخیلی، الناز، فیعیان، مجتبی و بمانیان، محمدرضا. ۱۳۹۳. بررسی رابطه بین تخلف ساختمانی تغییر کاربری و ساختار فضایی شهر تهران با استفاده از تحلیل رگرسیون فضایی. نامه معماری و شهرسازی، (۱۲) : ۲۳-۴۱.
- سعیدنیا، احمد. ۱۳۹۲. کالبد شکافی طرح جامع تهران. شهرنگار، (۵۹) : ۱۴-۲۹.
- عزیزی، محمد مهدی و شهاب، سینا. ۱۳۹۲. کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی : شهر کاشان). مطالعات شهری، (۴) : ۱-۱۴.
- عندلیب، علیرضا، مسعود، محمد و یوسفی آذر ابرغانی، سوگند. ۱۳۹۳. تأثیر توسعه شهر تهران بر گسترش بافت‌های فرسوده (مشکلات و تکنیک‌های محله هفت‌چنار- بریانک از منظر گسترش بافت فرسوده). نشریه علمی- پژوهشی باغ نظر، (۳۰) : ۳-۱۴.
- قدمی، مصطفی، لطفی، صدیقه و خالقی‌نیا، کوکب. ۱۳۹۲. بررسی تأثیر سیاست‌های فضایی بر ساختار فضایی شهری با تأکید بر تراکم ساختمانی، مطالعه موردی تهران. مطالعات شهری، (۶) : ۸۹-۱۰۳.
- Aguilar, S. (2006). *Crime Prevention in the EU*. Master Thesis. University of Örebro: The department of Behavioural, Social and Legal Science.
- Alnsour, J. & Meaton, J. (2009). Factors affecting compliance with residential standards in the city of Old Salt, Jordan. *Habitat International*, (33): 301-309.
- Arimah, C. & Adeagbo, D. (2000). Compliance with urban development and planning regulations in Ibadan, Nigeria. *Habitat International*, 24 (3): 279-294.
- Bissler, L. (2003). *Fear of crime and social networks: a study of two local public housing complexes*. Ph. D. thesis. Carolina: North Carolina State University.
- Dowall, D. E. (1991). *A tale of two cities: A comparison of Karachi's informal and formal housing delivery systems*. Berkley: University of California at Berkley, Institute of urban and regional studies.
- Farvacque, C & McAuslan, P. (1992). *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*. Urban Management Program, Urban Management and Land. Washington, DC : The world Bank.
- Fekade, W. (2000). Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth: an international perspective. *Habitat International*, 24 (2): 127-150. Available at: www.sciencedirect.com (13Mar,2009).
- Few, R., et al. (2004). Informal subdivision of residential and commercial buildings in Sao Paulo and Johannesburg: living conditions and policy implications. *Habitat International*, 30 (1):427-442.
- Huchzermeyer, M. (2004). From “contravention of laws” to “lack of rights”: redefining the problem of informal settlements in South Africa. *Habitat International*, (28): 333-347.
- Kahraman, S., Saati, A. & Misir, S. (2006). Effects of adding illegal storeys to structural systems. *Sâdhanâ*, 31 (5): 515-526.
- Kapoor, M. & Blanc, D. (2008). Measuring risk on investment in informal (illegal) housing: theory and evidence from Pune, India. *Regional Science and Urban Economics*, (38): 311-329. Available from: www.sciencedirect.com (16 April 2010).
- Katz, P. (2004). *Form First: The New Urbanist Alternative to Conventional Zoning*. Available from: [http://ftod.com/research/about\\_form\\_based\\_codes/form\\_first.pdf](http://ftod.com/research/about_form_based_codes/form_first.pdf) (accessed on 11 March 2016).
- Melchert, L. (2007). The Dutch sustainable building policy: A model for developing countries?. *Building and Environment*. (42): 893-901.
- Merriam- Webster dictionary. (2015). Available from: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/bylaw> (Accessed on 1 January 2015).
- Nallathiga, R. (2006). Development Planning or Development Control the Changing Focus of Master Plan of Mumbai. *ITPI Journal*, 3 (4): 28-35.
- Ogu, V. (1999). Housing enablement in a developing world city: the case study of Benin City. Nigeria. *Habitat International*, 23(2): 231-248.
- Potsiou, Ch. & Ioannidis, Ch. (2006). *Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework*, 5th FIG Regional Conference, Accra, Ghana.
- Sarkheyli, E. & Rafieian, M. (2013). Assessing Tehran's Urban Structure Effects on Non-Compliance with FAR Regulation. *Armanshahr Architecture & Urban Development*, 5(10): 223-238.
- Tian, L. & Shen, T. (2011). Evaluation of Plan Implementation in the Transitional China: A Case of Guangzhou City Master Plan. *Cities*, (28): 11-27.
- Van der Heijden, J. (2006). *Enforcing Dutch Building Regulation, "Housing an expanding Europe, Theory, Policy, Participation and Implementation"*. Conference proceeding of ENHR conference. Ljubljana: Slovenia.
- Zegarac, Z. (1999). Illegal construction in Belgrade and the prospects for urban development planning. *Cities*, 16(5): 365-370.