



دیدگاه مرکز درباره

سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

شماره: ۳۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۶

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیق‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی



الحمد لله



دیدگاه مرکز درباره

سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی

متضمن نوسازی محله‌ای

در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

شماره: ۳۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۶

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های شورای شهر تبریز است.
متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شیخ‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی



مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر تبریز

عنوان اصلی: دیدگاه مرکز درباره سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی
متضمن نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

پدیدآور: فرشاد رشدی ملکی

ناظر: معاونت پژوهشی مرکز

نوع و شماره: دیدگاه (۲۰)

شماره: ۳۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۶

متن (PDF) از طریق سایت مرکز قابل دریافت است

دریافت نظر و پیشنهاد: rctc@tabriz.ir | ۰۴۱-۲۱۰۴۰۹۰۰

آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

مقدمه:

مسکن به عنوان یکی از ابتدایی‌ترین نیازهای انسان، همواره موضوع مهمی بوده که نقش پررنگی در تعیین سرنوشتش داشته و در قانون اساسی کشورمان نیز داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته شده و حتی بالاتر از آن و به استناد اصل چهل و سوم، تعریف اقتصاد جمهوری اسلامی در راستای برآوردن نیازهای اساسی انسان و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و تضمین رشد فردی و اجتماعی، با تأمین مسکن گره خورده است. نیاز فزاینده به تأمین مسکن که متأثر از برخی جریان‌های مهاجرت جمعیتی در دهه‌های گذشته در کشور رقم خورد و افزایش شدید قیمت زمین در شهرهای پرجمعیت، باعث بروز کمبود مسکن مناسب برای همه اقشار شده و به تشکیل بافت‌های ناکارآمد شهری دامن زد. در کنار آن، نداشتن برنامه مداخله‌ای مناسب و عدم توجه کافی به بافت‌های قدیمی و مرکزی شهر، منجر به عقب افتادن این گونه بافت‌ها از جریان توسعه و فرسوده شدن آنها گردید.

در واقعیت امروز کشور، مسکن به عنوان مسئله‌ای اساسی مطرح است که با حل شدن آن، بسیاری از گره‌های اقتصادی کشور نیز باز خواهد شد. به همین دلیل، فراتر از وظایف قانونی تصریح شده در متن قانون اساسی در این خصوص، مسکن به عنوان کلیدواژه و راه برون‌رفت از وضعیت نامطلوب اقتصادی برای تمام دولت‌ها مطرح بوده و دولت سیزدهم نیز با این شعار، پا به عرصه گذاشت و تصویب قانون جهش تولید مسکن در همان ابتدای کار دولت، نشان از اهمیت این موضوع دارد. به استناد ماده ۱۲ قانون مذکور، وزارت راه و شهرسازی موظف است، به منظور تأمین زمین مورد نیاز این قانون، استفاده از اراضی درون شهری در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، اراضی متصل به بافت شهری و اراضی دستگاه‌ها را در اولویت قرار دهد. همین تکلیف، خاستگاه قانونی مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. در ادامه، ابتدا گریزی به اهمیت موضوع نوسازی و بهسازی در کشور می‌زنیم و سپس به تحلیلی اجمالی از مفاد مصوبه مورد نظر خواهیم پرداخت.

۱- نوسازی و بهسازی بافت فرسوده و ناکارآمد در قوانین کشور

به موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌ها در قوانین مختلفی پرداخته شده و سازوکار آن تا حدی پیش‌بینی شده، ولیکن از جمله جهت‌گیری‌های عمده‌ای که در نظام برنامه‌ریزی کشور برای توجه به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد صورت گرفته می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۸۹)

۲. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷)

۳. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری در این خصوص، از جمله مصوبه اعطای تراکم تشویقی در بافت -

های فرسوده شهری (مصوب ۱۳۸۶)

۴. و مصوبه اخیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۴۰۱)

بافت‌های ناکارآمد و معضلات ناشی از سکونت در آنها، تنها مختص به ایران نبوده و همچنان که کشورهای مختلف دنیا از جریان‌های توسعه جهانی متأثر گشته و با تبعات و مسائل و معضلات گوناگون اجتماعی آن همچون پدیده نوظهوری چون زاغه‌نشینی دسته‌جمعی و... روبرو شدند، کشور ما ایران نیز با مسائل مشابهی مواجه گردیده است. قوانین و مصوبات مذکور به‌غیر از مصوبات و طرح‌هایی که به‌صورت موردی برای شهرهای مسئله‌دار سراسر کشور در دهه‌های اخیر تدوین و تصویب شده، جنبه عمومی داشته و نشان از سمت‌وسوی نظام برنامه‌ریزی و دغدغه‌های موجود در این رابطه دارد.

رویکردی که در خصوص بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در قوانین و علی‌الخصوص قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مشاهده می‌شود، حداقل، تکیه بر مشارکت ساکنین در سامان‌دادن به محل زندگی خود و حداکثر، تمرکز بر مداخله مستقیم در بافت، با مانور بر روی تملک زمین است. این نوع مداخله در واقع از اولین رویکردهای اتخاذ شده در سطح تجربیات جهانی برای حل مسئله بافت‌های ناکارآمد شهری است.

۲- روش‌های مداخله و تجربیات جهانی

در کل، انواع روش‌های مداخله در بافت به‌زعم حبیبی و مقصودی در کتاب مرمت شهری به چهار دسته تقسیم می‌شود:

مداخله نوگرایانه: هدف از این نوع مداخله، ارتقای سطح بهداشت و سلامت، افزایش کارایی و بالابردن زیبایی در سطح شهر است. این رویکرد با نگاهی به آینده، برای تراکم زدایی بافت کهن شهر، اصل بهداشت را مطرح می‌نماید تا با تخریب تمامی بافت، طرحی نو دراندازد.

مداخله فرهنگی‌گرایانه: هدف از این نوع مداخله، زنده کردن ارزش‌های فرهنگی گذشته در شهر باتکیه بر اشکال کهن، حداقل دخل و تصرف در بافت‌های باارزش، ارزش دادن به کل و بالابردن جذابیت و آرامش در شهرهاست. این رویکرد، مواجهه با مسائل و مشکلات شهری را از طریق تداوم فرهنگی میسر می‌داند.

مداخله پسانوگرایانه: این نوع مداخله، در واقع تلفیقی از مداخله نوگرایانه و مداخله فرهنگی‌گرایانه بوده و از افراط و تفریط دو نوع مداخله فوق می‌کاهد. محور اصلی این مداخله، حفظ تاروپود بافت کهن در کنار دگرگونی کالبدی-فضایی شهر است. از این منظر، حفظ ارزش‌های فرهنگی بافت، تا اندازه‌ای مورد توجه است که سبب افزایش مشکلات ساکنان نگردد و بالعکس، معاصر سازی بنا، مجموعه و بافت تا آن اندازه مورد توجه است که سبب از بین رفتن ارزش‌های بافت فرهنگی نگردد.

مداخله مردم‌گرایانه: این نوع مداخله، متأثر از نظریه‌های اخیر شهرسازی مشارکتی است و هدف آن بالابردن مشارکت مردم در تغییرات سازمان فضایی شهر است. در اینجا مخاطبان اصلی هر نوع مداخله‌ای، مردم و ساکنان محدوده‌های مورد عمل هستند؛ بنابراین قبل از هر نوع مداخله‌ای، نظر مردم مورد توجه قرار می‌گیرد و پس از آن مداخله در بافت با همکاری مردم صورت می‌پذیرد.

تجربیات موفق جهانی نشان می‌دهد که اولاً برای هر بافت مسئله‌دار باید به صورت موردی برنامه‌ریزی نموده و در ثانی، روش این نوع برنامه‌ریزی هر چه به سمت مشارکت دادن مردم و ساکنین در سامان دادن به محیط زندگی خود پیش رفته، با دادن ضریب اطمینان بیشتر به مالکان و ساکنین در خصوص تأمین حداکثری منافع شهروندی‌شان، درصد موفقیت بالاتری داشته است. به عنوان مثال، **برنامه‌های ساماندهی مجدد زمین** که اغلب با حمایت بانک جهانی در برخی کشورها مثل ژاپن، کره و آلمان به اجرا درآمد، باتکیه بر اصول مردم‌گرایانه و داشتن دید واقعی به مسائل، موفق شده به اهداف خود دست یابد. در این برنامه، دولت‌ها در محدوده مشخصی با بسته‌های تملکی یا مشارکتی، اقدام به گردآوری اراضی خصوصی مالکان بافت نموده و با طرح‌ریزی مجدد برای آنها، ضمن تولید زیرساخت‌ها و خدمات عمومی لازم برای زندگی، نظم دوباره‌ای به ساختار فضایی آن می‌دهند. تمامی ساکنان در مراحل طراحی تا اجرا مشارکت داده می‌شوند. در برنامه‌های پیش‌بینی شده در داخل کشور، روند طراحی و اجرا از شفافیت لازم برخوردار نبوده و مالکان به این مدل برنامه‌ریزی از بالا به پایین اطمینان کافی پیدا نکرده و در نهایت اجرای موفق را نیز شاهد نبوده‌ایم.

۳- نظام برنامه‌ریزی و بافت‌های ناکارآمد

علی‌رغم کارهای صورت گرفته برای این حوزه در نظام برنامه‌ریزی کشور تاکنون، آنچه به نظر می‌آید عدم توجه جدی و درک ضرورت و اهمیت امر و جایگاه واقعی آن در سیاست‌گذاری‌های کلان کشور است. قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، باهدف ایجاد وحدت رویه در برخورد با بافت‌های ناکارآمد به وجود آمد و مهم‌ترین تکلیفی که ایجاد کرد، تهیه طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی در چارچوب طرح‌های توسعه شهری با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی و به طور خاص، سازمان عمران و بهسازی شهری ایران (که بعداً با تغییر در اساس‌نامه آن به شرکت بازآفرینی شهری ایران تغییر نام پیدا کرد) بود. در سایر مواد این قانون نیز به نحوه تملک اراضی، مشوق‌های لازم، تکالیف برخی ارگان‌های دیگر در تسریع روند، پرداخت شده است. هر چند وجود این قانون، فی‌نفسه گام مؤثری برای ساماندهی به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد است، اما اثرات عینی آن بعد از گذشت بیش از یک دهه فعلاً مشهود نیست و طرح‌های احیا به عنوان پیوستی از طرح‌های توسعه شهری، چه بعد از تصویب آنها و چه در پروسه تدوین آنها، جایگاه مشخصی ندارد.

شاید یکی از دلایل آن، جدی گرفته نشدن موضوع از منظر نهادهای مسئول باشد. وزارت راه و شهرسازی برابر بند (د) ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، موظف به احیای حداقل ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده شهری در طول سال‌های برنامه بوده است. همچنین برابر ماده ۵۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، این وزارت‌خانه با همکاری

وزارت کشور و شهرداری‌ها در چهارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مکلف به احیای سالانه حداقل ۲۷۰ محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بوده است.

فلسفه وجودی شرکت بازآفرینی شهری ایران ذیل وزارت‌خانه راه و شهرسازی، توجه جدی به موضوع بازآفرینی فضاهای شهری کشور، من جمله بافت‌های فرسوده و ناکارآمد بوده است که با نگاهی به عملکرد شرکت بازآفرینی شهری ایران برابر آنچه در تارنمای رسمی آن شرکت بارگذاری شده، تحقق این امور و وظایف تکلیف شده از قوانین فوق‌الذکر دیده نمی‌شود. عدم درک اهمیت و ضرورت توجه به بافت‌های فرسوده تا جایی است که تکلیفی که از جانب شورای عالی بر عهده شرکت بازآفرینی شهری ایران، مبنی بر بررسی و ارزیابی تأثیر مشوق‌های مالی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در سال ۱۳۹۶ گذاشته شده بود، تاکنون به سرانجام نرسیده است.

همان‌طور که تا سؤالی نباشد، جوابی نیز وجود نخواهد داشت، شناخت مسئله و داشتن درک صحیحی از موضوع در رسیدن به جواب‌های صحیح نیز کمک خواهد کرد و اساساً بدون داشتن دیدگاه روشن و تعریف درستی از مسئله، قدم‌هایمان هرچند استوار، ره به بیراهه خواهد برد. براین اساس و در حول موضوع بافت‌های فرسوده، اولین تعریف قانونی از آن به مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۸۵ ارجاع داده می‌شود؛ جایی که شاخص -های فرسوده بودن بافت با سه اصل ریزدانگی، نفوذناپذیری و ناپایداری تبیین شده است. در سال‌های بعد، ایرادهای زیادی بر این نوع از دسته‌بندی از منظرهای گوناگونی مطرح شد که ناظر بر عدم تطابق و جامع نبودن این نوع تعریف با واقعیت‌های جاری در شهرها بود. عدم توجه به تفاوت‌های اقلیمی در تعیین حدنصاب ریزدانگی برای مناطق مختلف شهری کشور، عدم تطبیق هم‌زمان هر سه شاخصه برای اکثر بافت‌های ناکارآمد، عدم توجه به کارکرد بافت و تأکید صرف بر کالبد و عدم توجه به توزیع خدمات عمومی، از جمله نقص‌های موجود در تعریف مصوب شورای عالی برای بافت‌های فرسوده است. این مسئله باعث شد تا طی فرایندی که از سال ۱۳۹۳ شروع شده بود، در نهایت در تاریخ ۱۰ خرداد ۱۴۰۰، بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در دسته‌بندی جدید در قالب شیوه‌نامه مدون بازتعریف گردد. رویکرد جدید در این خصوص، ارجاع مقیاس تعریف با اصول محله‌ها است. ضروری است که محدوده بافت‌های فرسوده شهری، بر اساس آخرین مصوبات و ضوابط شهرسازی به‌روزرسانی شود تا مصوبات خاص مدنظر برای چنین بافت‌هایی، منطبق با اصول جدید، ساری و جاری گردد.

تغییر نگرش و بازتعریف بافت‌های فرسوده با دسته‌بندی‌های جدید آن همچون بافت‌های ناکارآمد، بافت‌های در معرض مخاطرات، بافت‌های فرسوده شده از نظر کالبدی، بافت‌های ارزشمند تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و... هرچند دیر اتفاق افتاد، اما گام مؤثری بوده و امید این می‌رود که با درک صحیحی که از موضوع به فراخور اقتضائات هر بافت به‌صورت خاص به دست می‌آید، اثرات عینی قابل‌لمسی در حل معضلات بافت‌های مسئله‌دار بر جای گذارد.

۴- اصول کلی مصوبه جدید شورای عالی و نکاتی درباره آن

در اصل این موضوع که بافت‌های مسئله‌دار، مستلزم توجه جدی و مستمر تا حل حداکثری آنهاست جای تردیدی نیست و هر اقدامی که در رأس نظام برنامه‌ریزی کشور صورت می‌گیرد، نشان از ادراک جمعی مبنی بر وجود دغدغه در این حوزه دارد، اما از آنجایی که عامه مردم معمولاً با خروجی تصمیمات مسئولان امر در قالب قوانین و مصوبات مواجه شده و در جریان روند بررسی‌های صورت گرفته و احیاناً کارهای کارشناسی قبل از آن قرار نمی‌گیرند، طبیعتاً نگاه تیزتری به مفاد مصوبات داشته و خلل و فرج احتمالی آن را مورد مذاقه قرار می‌دهند. ما نیز از این ره، در ادامه برای اینکه شناخت دقیق‌تری از مفاد مصوبه و رویکرد اتخاذ شده در آن پیدا کنیم به مروری بر اصول کلی مصوبه جدید می‌پردازیم و برای هر کدام از آنها، عنداللزوم توضیحاتی که قابل توجه و تذکر بوده عنوان خواهیم کرد.

۱- تراکم‌های تشویقی موضوع این مصوبه، صرفاً به محلات یا نواحی که سرانه تأمین خدمات عمومی آنها حداقل به میزان یک‌سوم سرانه مصوب خدمات و فضای سبز مقیاس محله یا ناحیه باشد، تعلق می‌گیرد. بلوک‌های شهری که سرانه خدمات عمومی موردنیازشان را در درون بلوک تأمین می‌نمایند، از شمول این بند مستثنی هستند.

قانون‌گذار مشخص نکرده که در جایی که هنوز موفق به تأمین سرانه خدمات عمومی نشده و از این حیث نارسایی وجود دارد، تکلیف خدمات زیستی به جمعیت افزوده شده ناشی از اعمال سیاست‌های تشویقی چه خواهد بود؟ البته ذیل «شروط بهره‌مندی از ضوابط تشویقی گروه اول»، به صراحت اشاره شده که تنها بخشی از سرانه‌های خدماتی موردنیاز جمعیت مازاد بارگذاری شده، تأمین خواهد شد. از همین مجمل، می‌توان حدیث مفصل را خواند و نوع نگاه به بافت‌های مسئله‌دار را استنباط کرد. شایان‌ذکر است نرخ رشد جمعیت با تراکم‌های ساختمانی مازاد اعطا شده، بایستی تطبیق داده شود. آیا در جایی که نرخ رشد جمعیت منفی است، لزومی به اعطای تراکم بیشتر وجود دارد؟

۲- این مشوق‌ها فقط در محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب، ملاک عمل بوده و هرگونه مداخله در بافت‌های تاریخی مصوب، تابع ضوابط قانونی ویژه خود خواهد بود.

احیای بافت‌های تاریخی با رعایت ضوابط خاص آنها برای بناهای نیازمند به بهسازی و یا نوسازی در این مصوبه، با عنایت به خط فکری آن مبنی بر دادن تراکم‌های تشویقی، موردتوجه نیست. این در حالی است که عدم توجه به بافت‌های تاریخی و صرفاً داشتن نگاه محدود به توسعه درون این بافت‌ها، به فرسودگی کارکردی آنها و عدم توانایی در ایفای نقش فعالانه و نداشتن روح و سرزندگی در درون آنها انجامیده است. انتظار می‌رود که بند سوم قسمت «الزامات و پیشنهادهای غیر کالبدی در جهت تحقق سیاست‌ها و ضوابط» که برای بافت‌های تاریخی همپوشان با بافت‌های فرسوده، طرح پیشنهادی مجزایی را پیش‌بینی نموده است، در ادامه این مصوبه موردتوجه قرار گیرد.

۳- مشوق‌های کالبدی بهسازی بافت‌های فرسوده خاص هر شهر (در صورت ضرورت)، در چارچوب سیاست‌ها و ضوابط این مصوبه و باتوجه به ساختار طرح جامع و شرایط ویژه شهر مربوطه، تدوین و به همراه فهرست نقاط غیرمشمول (موضوع بند یک)، به تصویب کمیسیون ماده پنج آن شهر خواهد رسید.

اگر مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد مصوب شهری که بر اساس شاخصه‌های اولیه تعیین آن بافت‌ها صورت پذیرد، شیوه‌نامه جدید تعریف بافت‌های فرسوده که بر اساس واقعیت‌های روز تدوین شده، مورد توجه واقع نگردیده و این سیاست‌ها عملاً در جای صحیح خود اجرایی نخواهد شد. ضروری به نظر می‌رسد که لزوم استفاده از شیوه‌نامه تشخیص بافت‌های ناکارآمد و فرسوده در روند بررسی مصادیق هر شهر در کمیسیون ماده پنج، مورد تأکید واقع می‌گردد.

۴- چارچوب تدوین ضوابط و مقررات ویژه نوسازی محله‌ای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، در طرح‌های جامع و تفصیلی آتی توسط شرکت بازآفرینی شهری ایران با همکاری معاونت شهرسازی و معماری تدوین و پس از ارائه و تأیید در کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری، توسط دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری به مراجع ذی‌ربط ابلاغ گردد.

۵- شهرداری‌ها مکلف‌اند نسبت به تأمین پارکینگ محله‌ای در مکان‌های مناسب در بافت‌های فرسوده برای جبران کسری پارکینگ واحدهای مسکونی ناشی از ضوابط اقدام نمایند. نقشه موقعیت پارکینگ‌های مذکور به تصویب کمیسیون ماده ۵ خواهد رسید.

کسری پارکینگ ناشی از این مسئله، با توجه به ظرفیت‌هایی که در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد وجود دارد را به‌سختی می‌توان جبران کرد. بدون داشتن طرح کلی برای مداخله در بافت و تعیین خدمات عمومی از جمله پارکینگ عمومی برای کلیت بافت، نمی‌توان تصور امکان ایجاد فضای پارک خودرو مناسب برای واحدهای مسکونی‌مازاد در حداکثر شعاع ۲۵۰ متری را داشت. باور به اجرا شدن این بند، نگاهی خوش‌بینانه می‌طلبد؛ چه اینکه تحقق چنین رویکردی در بافت‌های مسئله‌داری که با قوانین قبلی احیا نشده‌اند، دور از انتظار است.

۶- رعایت ضوابط پدافند غیرعامل و مقررات ملی ساختمان در مورد حداقل عرض معابر الزامی است.

۷- تأمین سرانه مورد نیاز خدمات پشتیبان سکونت (غیر از فضای سبز)، در بافت‌های فرسوده موضوع این ضوابط، از طریق احداث در طبقات مجاز است.

قبلاً هم این اتفاق در سطح شهر می‌افتاد و کاربری‌های خدماتی در طبقات مستقر می‌شدند. نکته‌ای که در اینجا حائز اهمیت است اینکه برای استقرار چنین خدماتی می‌باید عرصه‌های مناسبی برای ساخت چنین خدماتی در دسترس باشد که با عنایت به درهم‌تنیدگی بافت‌های فرسوده، به نظر می‌رسد که منظور نظر، استفاده از همان طبقات تولید شده از تراکم‌های تشویقی برای خدمات عمومی است که با توجه به ریزدانه بودن بافت و قطعات هدف، تصویر شفافی از نحوه کاربست این اصل به دست نمی‌آید.

۸- گزارش دوره‌ای از عملکرد اجرای این مصوبه (در دوره‌های عمده)، توسط شرکت بازآفرینی شهری با همکاری شهرداری‌ها به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ارائه گردد.

۵- سیاست‌های تشویقی متضمن نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

بعد از اصول کلی، مصوبه به سیاست‌های تشویقی می‌پردازد و مشوق‌های کالبدی ارائه شده برای بافت‌های مورد مداخله در این مصوبه را در چهار گروه دسته‌بندی می‌کند:

گروه اول: بازآفرینی یکپارچه در مقیاس بلوک شهری

گروه دوم: نوسازی در مقیاس محورهای اصلی محله‌ای

گروه سوم: نوسازی در عمق بافت فرسوده شهری

گروه چهارم: نوسازی قطعات غیرقابل تجمیع

با لحاظ اینکه این مصوبه نوعی سیاست‌گذاری است و فی‌نفسه قابلیت اجرایی شدن را ندارد، رویکرد مشوق‌گونه آن بایستی در طرح‌های تهیه شده برای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد به کار گرفته شود. اساساً هدف اصلی برای مداخله در بافت‌های ناکارآمد، بایستی زیست‌پذیر کردن آنها و اصلاح بافت به‌منظور ایجاد کاربری‌های خدمات محله‌ای استاندارد، برقراری سهولت در دسترسی به کاربری‌ها، پایدارسازی سازه‌ای آنها و... باشد. در اینجا می‌توان دو نوع رویکرد کلی را پیش گرفت؛ نخست با دید آرمانی و الزام برای رسیدن به حداکثر کیفیت زیستی مورد انتظار و دوم نگاهی حداقلی برای رعایت کردن سرانه‌ها و استانداردهای مورد توافق.

جامع‌ترین گروه از حیث بزرگی مقیاس، گروه اول است که بازآفرینی یکپارچه در مقیاس بلوک شهری را مدنظر قرار داده است. لزوم تهیه طرح یکپارچه برای جاری‌ساختن مشوق‌های کالبدی برای این گروه، از نقاط مثبت آن است؛ ولی مقیاس آن که برای یک بلوک شهری در نظر گرفته شده شاید مانع از برقراری دیدی جامع برای کلیت بافت داشته باشد. چرا که بافت‌های ناکارآمد با مسیرگشایی‌هایی که در گذر زمان برای آنها اتفاق می‌افتد، علی‌رغم حفظ روابط درون بافتی و داشتن ساختار واحد اجتماعی، به لحاظ ظاهری به بلوک‌های مجزای شهری تفکیک می‌شوند، ولی در اصل خاستگاه شکل‌گیری آنها ریشه در یک واقعیت داشته و برای حل معضلات آن شایسته است که با نگاهی جامع‌گرایانه برخورد کرده و به ترکیب اجتماعی و گروه‌بندی فرهنگی در بلوک‌بندی‌های بافت نیز توجه ویژه‌ای داشت. به همین دلیل تقلیل عیار تشخیص بافت به بلوک‌های شهری منفصل از هم نشانگر نگاه صرف کالبدی بوده و علاوه بر اینکه به تهیه طرح‌های بازآفرینی شهری نه‌چندان قوی به لحاظ ساختاری منجر خواهد شد، تحقق‌پذیری آن را نیز تحت شعاع قرار خواهد داد.

هم‌چنین باید به این نکته توجه داشت که مداخله در بافت، باعث به هم خوردن ترکیب اقتصادی و معیشتی ساکنان در این بافت‌ها نگردد. چون در این بافت‌ها، مشاغل خانگی فعال وجود دارد که پایه معیشتی خانوارهاست، اگر نوسازی بافت منجر به به هم خوردن نظام استقرار این مشاغل گردد، تبعات اجتماعی با خود به همراه خواهد داشت. داشتن

برنامه جامع و طرح کلی و یکپارچه برای اصلاح بافت‌های ناکارآمد، این حسن را دارد که با رویکردی مشارکتی، مسائل اقتصادی مختص هر بافت در آن دیده می‌شود و با کمترین اصطکاک ممکن، بهینه‌ترین روش برای تحقق طرح اتخاذ می‌گردد.

در تبیین ضرورت وجودی گروه دوم از دسته‌بندی فوق، تسهیلگر بودن نوسازی محور و محرک توسعه بودن آن برای نوسازی تمام محله عنوان شده است. اطلاق عنوان محله برای این گروه، تأییدی بر وجود مرزبندی اجتماعی در ورای بافت‌های کالبدی است که بعداً و در جریان توسعه شهری از هم گسیخته شده‌اند. خود همین عنوان و ذکر آن در دسته‌بندی‌های چهارگانه، نشان‌دهنده اختلاف در مبنای تقسیم‌بندی است که این مسئله نیز گویای نداشتن دید واقعی به موضوع و کم‌رنگ بودن مصوبه در حل مشکل بافت‌های مسئله‌دار است.

آنچه که به معنای تشویق در جهت تسهیلگری برای نوسازی بافت‌های مسئله‌دار در این مصوبه بکار گرفته شده فارغ از نوع دسته‌بندی بکار رفته، در چند بند قابل ذکر است:

۱. اعطای تراکم تشویقی تا دوطبقه مازاد بر تراکم مصوب
۲. امکان تخصیص سطح اشغال مجاز طبقه همکف به کاربری‌های انتفاعی، مشروط به تأمین ورودی مستقل
۳. امکان تخصیص ۲۰ درصد از فضای باز غیرمستقف مجموعه به منظور تأمین بخشی از پارکینگ‌های موردنیاز
۴. امکان استفاده از مساحت معابر بن‌بستی که بر اثر تجمیع، کارکرد خود را از دست داده‌اند در مساحت ملاک عمل تراکم مشروط به واگذاری از سوی شهرداری
۵. امکان تسهیل در ضوابط معماری از جمله نحوه توده‌گذاری و نما
۶. کاهش ضریب تأمین پارکینگ موردنیاز به ۰/۷۵ مشروط به وجود پارک حاشیه‌ای در معبر
۷. امکان احداث حداکثر یک درب اضافه مشروط به تأمین ضریب تأمین یک پارکینگ برای هر واحد
۸. امکان احداث واحدهای مسکونی با زیربنای کمتر از حدنصاب تعیین شده در طرح مصوب
۹. عدم احتساب مساحت بالکن و تراس در محاسبه تراکم ساختمانی

برخی مشوق‌ها مثل واگذاری گذرهای متروکه و اعمال مساحت آن در تراکم ساختمانی، امکان احداث درب مازاد با لحاظ شرایط خاص، تخصیص بخشی از سطح اشغال مجاز به کاربری‌های انتفاعی، امکان تخصیص ۲۰ درصد از

فضای باز جهت تأمین پارکینگ، عدم احتساب مساحت بالکن و تراس در محاسبه تراکم ساختمانی و حتی تراکم مازاد (البته تا حد یک طبقه) در ضوابط شهرسازی فعلی شهرها در حال اجرا بوده و چنانچه تا به حال بافت‌های ناکارآمد به نحو شایسته و مطلوبی مورد اصلاح و نوسازی قرار نگرفته‌اند، نشان‌دهنده عدم جذابیت آن‌ها به عنوان سیاست تسهیلگر دارد. شاید قرارگیری مشوق‌های فوق‌الذکر در کنار مشوق‌های دیگر من جمله تراکم دوطبقه مازاد، کاهش ضریب پارکینگ تا ۰/۷۵، تسهیل در ضوابط توده‌گذاری و نما و احداث واحدهای مسکونی با زیربنای کمتر از حدنصاب در کنار سیاست‌های پیشین بتواند به تنظیم بسته پیشنهادی منسجم‌تری جهت ایجاد تغییرات بنیادین کوتاه-مدت در بافت منجر شود.

نگاه خالی از انگاره بافت به مجموعه‌های زیستی ناکارآمد و داشتن نگاهی تک‌بعدی، باعث خواهد شد که نواحی مشکل‌دار شهری بازتولید شوند و مشکلات اجتماعی در ورای کالبد نوسازی شده همچنان مستتر باشد و به حیات خود ادامه دهد. در این صورت، ظاهری مهندسی‌شده از تک بناهای استقرار یافته در کنار هم را شاهد خواهیم بود که جمعیت ساکن در آن، در اثر یک توافق کلی به دلیل عدم پاسخگویی بافت به نیازهای زندگی شهری، از بقیه جامعه شهری گسیخته شده‌اند.

اساساً نوع نگاه به بافت‌های فرسوده نه بر مبنای حل مسئله، بلکه نگاه بنگاه‌واری و بر اساس فرایند هزینه-فایده است. در جایی که تراکم در بافت‌های درهم‌تنیده و ریزدانه، بدون توجه به لزوم اصلاح عرصه‌های املاکی افزایش می‌یابد و تراکم جمعیتی نیز متأثر از آن افزایش پیدا می‌کند، نباید انتظار بهبود کیفیت سکونت و برقراری عدالت فضایی را داشت. مشوق‌ها باید در راستای اصل احیای بافت فرسوده و ناکارآمد باشد تا به تقویت کارآمدی آن بینجامد. در کنار این امر، اجرایی کردن این سیاست‌ها، به برهم‌زدن توزیع متوازن کاربری‌های عمومی نیز منجر خواهد شد. اساساً به دلیل اینکه این سیاست‌ها بر روی تک بناها قابلیت تعمیم خواهد داشت و دید کلی و یکپارچه‌ای را از بافت به ما نمی‌دهد، نحوه توزین فضایی کاربری‌های عمومی و خدماتی بافت مشخص نگردیده است.

اصلاح کالبد بدون اصلاح شبکه دسترسی به آن به عنوان شریان‌های حیاتی و الزامی بافت، کار ناصوابی است. هرچند آنچه از عنوان این مصوبه برمی‌آید، تأکید صرف بر کالبد شهری است و در قسمت «الزامات و پیشنهادهای غیر کالبدی در جهت تحقق سیاست‌ها و ضوابط»، شهرداری‌ها ملزم به ارائه برنامه در راستای بهره‌گیری حداکثری از امکانات حمل‌ونقل عمومی در بافت‌های فرسوده گردیده‌اند، ولی این کفایت نمی‌کند و تدوین و تصویب هم‌زمان برنامه مذکور در قالب قانون پیوست شده به این مصوبه و ابلاغ هم‌زمان آن‌ها از ضروریات است. تضمینی برای لحاظ نمودن دغدغه‌های ترافیکی بافت در اجرایی نمودن این سیاست‌ها وجود ندارد و چه‌بسا شهرداری‌ها برای بهره‌مندی از محسنات این مصوبه دست پیش را بگیرند و اصول فنی لازم به کار گرفته نشود.

وقتی که در وضعیت فعلی شهرهای کشور حداقل توجه به نماهای شهری صورت می‌گیرد، مانور دادن بر روی این مشخصه به عنوان یک سیاست تشویقی در واقع عدم توجه به نماهای شهری بوده و جایگاه آن را در نظام شهرسازی ایران نشان می‌دهد. این مسئله، نمود بارز بی‌عدالتی و عدم توجه به حقوق عامه هست. چراکه نماهای شهری، علی‌رغم

اینکه جزء لاینفک ساختمان و در ید مالکیت اشخاص حقیقی هستند، اما از آنجایی که قسمت قابل رؤیت ساختمان بوده و در معرض دید قرار می‌گیرد، بایستی به مثابه سایر جنبه‌های عرفی جامعه نه تنها مشمول قواعد محدودکننده باشد، بلکه بایستی به طرز شایسته‌ای از طریق وضع قوانین خاص به انتظام درآید. یکی از عوامل افزایش کیفیت محیطی و بالابردن ادراک شهروندان از فضاهای شهری، توجه نمودن به جداره‌ها و نماهای ساختمان و انتظام بخشی به آنها بر اساس اصول طراحی و جلوگیری از اغتشاش و آشفتگی بصری است. این اغتشاش بصری بر روان جمعی مردم و افراد محله تأثیر می‌گذارد و نمود خود را در رفتارهای آنها در محیط‌های شهری نشان می‌دهد و با درک افراد از محله و حس تعلق به آن ارتباط مستقیم دارد.

اختیاری بودن استفاده کردن از این مشوق‌ها و امکان ساخت برای قطعات ریزدانه بدون تجمیع برابر ضوابط جاری، چنان که در تبصره ذیل «ضوابط تشویقی گروه دوم» عنوان شده، باعث ایجاد آشفتگی بصری در جوار خیابان‌های اصلی محله خواهد شد. در اینجا لازم است که مفهوم حق مکتسبه در فضاهای شهری را نیز بازتعریف کرد. در جایی که حق اکتساب یافته املاک در گذر زمان بدون لحاظ اصول فنی و شهرسازی و در اکثر مواقع بدون توجه به طرح مصوب موجود در زمان اجرای ساختمان ایجاد شده است، آیا حقوق عامه و ضرری که از حیث وجود آنها متوجه جامعه و استفاده کنندگان از فضا می‌شود، باید نادیده گرفته شود؟ چرا به فضاهای تولید شده در بین کالبد‌های شهری تا این حد کوته فکرانه نگریسته می‌شود؟ اثراتی که آشفتگی بصری، عدم کفایت و کارایی ساختار شهر، جرم‌خیزی محلات، کمبود امکانات رفاهی و... بر روان فردی و جمعی ساکنان و استفاده کنندگان از فضا می‌گذارد و هزینه‌های مستقیم و کوتاه مدت یا غیرمستقیمی که در درازمدت بر جامعه و کشور تحمیل می‌شود، به راحتی انکار می‌شود و بدون هیچ گونه بررسی عمیقی همواره مورد غفلت قرار می‌گیرد.

نکته قابل توجه برای ویژگی‌های ذکر شده در گروه چهارم به عنوان هدف مداخله، تسهیل نوسازی در عمق بافت فرسوده برای قطعات غیرقابل تجمیع برای پیشگیری از ایجاد فضاهای رها شده و بی‌دفاع شهری است. آنچه به ذهن متبادر می‌شود اشاره کردن به فضاهای بکر و اراضی بایر کمتر از حدنصاب تفکیک است که در واقع به این نوع قطعات به عنوان فرصتی برای تجمیع یا قطعات مجاور می‌توان نگاه کرد. هرچند در شرایط آن توضیح داده شده که منظور از پلاک‌های غیرقابل تجمیع چیست (مجاورت با معبر یا کاربری‌های عمومی و ساختمان نوساز)، اما می‌توان برای این قطعات فرصتی نیز برای تجمیع با قطعات مجاور جهت ساخت بنا و یا در صورت عدم امکان و یا نداشتن توجیه لازم برای آن، استفاده به عنوان فضای باز قائل شد.

با لحاظ سوابق امر می‌توان گفت که اتفاقی که در عمل می‌افتد، ورود بورس‌بازان زمین و سازندگان خرد (بسازبفروش‌ها) به این بافت‌ها جهت بهره‌برداری مناسب از مشوق‌های اعطا شده در این بافت‌ها است. مبنای اصلی این مصوبه، جاری ساختن سیاست‌های متضمن نوسازی در بافت بوده، ولی استفاده کنندگان نهایی از مزایای این نوسازی را مورد توجه قرار نمی‌دهد. باید در نظر داشت که بافت کالبدی و ساخت اجتماعی در مکان مشخصی به عینیت رسیده‌اند و اگر این مصوبه، ساکنان فعلی و ساختار اجتماعی و توان و قدرت مالی آنها را مورد توجه قرار نداده

و تصویری از آینده ساختار اجتماعی بعد از انجام اصلاحات کالبدی ارائه ندهد، بافت شکل یافته جدید را با چالش‌های بیشتری مواجه خواهد نمود.

یکی از مشکلات اصلی در بافت‌های ناکارآمد و فرسوده، مسئله مالکیت زمین است. همین امر به عنوان یکی از موانع بزرگ در عدم موفقیت سیاست‌های کلان کشور در حوزه بافت‌های ناکارآمد بوده و عدم توجه جدی به آن باعث بروز چالش عملیاتی در این خصوص می‌گردد. عدم وجود دقت در تعیین حدود ثبتی پلاک‌ها، درهم تنیده بودن بافت، وجود حدود اشتراکی و عدم توافق مالکین با هم در این زمینه در بافت‌های فرسوده، وجود اراضی ملی تصرف شده در سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های ناکارآمد و لزوم تعیین تکلیف حقوقی و ثبتی اراضی از این دست، تفکیک‌های غیررسمی اتفاق افتاده و اراضی دارای اسناد عادی (قولنامه‌ای) و چالش‌های پیش روی مدیریت شهری در این زمینه، از جمله مسائلی است که در اجرایی کردن سیاست‌های تشویقی در عمل بروز و ظهور پیدا خواهد کرد. اجرای صحیح قانون حدنگار می‌توانست به اجرای صحیح این سیاست‌ها کمک نماید. تعلل و عدم پیگیری جدی نهادهای ذی‌مدخل برای نهایی شدن قانون حدنگار، علاوه بر آن، تولید و افزایش سطوح بافت‌های ناکارآمد را هم موجب گردیده است و تا زمانی که این نقیصه بر جای ماند، هزینه‌های بسیار بیشتری هم بر دوش کشور گذارده خواهد شد.

نهادهای مختلفی در اجرای این سیاست‌ها که در خود مصوبه، به طور خاص از آنها نام برده شده از جمله شرکت بازآفرینی شهری، وزارت میراث فرهنگی، شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، وزارت راه و شهرسازی، شورای عالی مسکن، شورای عالی شهرسازی و معماری دخیل هستند که از بین آنها شرکت بازآفرینی شهری نقش پررنگ‌تری دارد. چیزی که قابل ذکر است عدم اعطای مسئولیت راهبری سیاست‌ها به یک نهاد خاص به عنوان پیشران اصلی جهت ایجاد هماهنگی امورات در سطح کشور به صورت یکپارچه در راستای پیشبرد صحیح اصول حاکم بر مصوبه و همچنین عدم تبیین ناظر عالی بر نحوه انجام صحیح اجرای مصوبه است.

در پایان خاطر نشان می‌شود که خاستگاه این مصوبه، قانون جهش تولید مسکن و هموار نمودن شرایط، جهت تحقق آماری و رسیدن به اهداف کمی آن است. این زاویه دید که در امتداد قانون مذکور برای تأمین صرف مسکن جهت جبران کمبودهای موجود در این زمینه (که خود رویکردی کلان و در سطح ملی دارد) اتخاذ شده است، نمی‌تواند به حل مسائل بافت‌های فرسوده و ناکارآمد که مستلزم نگاهی کیفی‌نگر بوده بینجامد و از آنجایی که توجهی به ویژگی‌های متمایز هر محله و بافت نداشته، باعث یکسان‌سازی بافت گردیده و اینکه آیا بتواند در نهایت به شکل‌گیری مجموعه زیست‌پذیر بینجامد، مورد تردید است.

نظر رسمی	اظهارنظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز
دیدگاه	دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی
گزارش تخصصی	گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها
انتقال دانش	ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز
یادداشت	اظهارنظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست
انعکاس	تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی
خلاصه مدیریت	خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز
افکارسنجی	گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی
تجربه مدیریت	گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری
پرسمان	بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی
شناخت شهر	گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی
اسناد مرکز	آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز

عدم موفقیت قوانین وضع شده برای احیای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد باعث تغییر یافتن رویکرد اتخاذ شده در این خصوص از نوع مداخله مستقیم به مداخله غیرمستقیم از طریق برقراری برخی مشوق‌ها برای جلب نظر ساکنین و مشارکت دادن آنها در احیای بافت‌های مسئله‌دار شده است. در راستای عمل به ماده ۱۲ قانون جهش تولید مسکن که برابر آن وزارت راه و شهرسازی موظف است به منظور تأمین زمین مورد نیاز این قانون، استفاده از اراضی درون شهری در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، اراضی متصل به بافت شهری و اراضی دستگاه‌ها را در اولویت قرار دهد، اخیراً سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری از سوی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به تصویب رسیده است. برخی از این سیاست‌های تشویقی این قانون قبلاً و در طرح‌های توسعه شهری پیش‌بینی شده بود و چیزی که با تصویب این قانون اتفاق افتاده، انسجام بخشی به آنها در قالب یک مصوبه و در واقع جدیدترین اعلان رسمی برای توجه به بافت‌های ناکارآمد شهری است و گویای عدم توفیق سیاست‌های پیشین در رسیدن به هدف والای احیای بافت‌های مسئله‌دار است. هر چند که مصوبه اخیر فی‌نفسه قابلیت اجرا نداشته و برای کاربست آن بر جامه شهرها نیازمند انجام برخی کارها در مقیاس محلی است، ولی آنچه در نگاه اول به مفاد مصوبه قابل مشاهده است، پیچیده شدن مسائل بافت بعد از اعمال این سیاست‌هاست. لزوم داشتن نگاه کیفی به حل معضلات شهری و فراتر رفتن از کالبد، می‌طلبد تا سیاست‌های اتخاذ شده با نتیجه‌های کیفی مورد بازبینی قرار گیرد و یا اگر این سیاست‌ها از پشتوانه کیفی لازم برخوردار بوده و با این رویکرد به تصویب رسیده است، مورد تبیین قرار گیرد. آنچه به نظر می‌آید با مدنظر قراردادن خاستگاه قانونی این مصوبه که قانون جهش تولید مسکن و هموار نمودن شرایط جهت تحقق آماری و رسیدن به اهداف کمی آن است، این مهم اتفاق نیفتاده و دغدغه اصلی در مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مورد غفلت واقع شده است.

