

بافتهای فرسوده شهری (چالشها و الزامات قانونی)

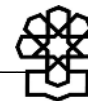
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۳۹۱۴
مهرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	بررسی ابعاد موضوع
۵.....	تعریف فرسودگی
۶.....	شاخصهای بافت مسئله‌دار شهری
۷.....	دیدگاه‌های مداخله در بافت‌های فرسوده شهری
۸.....	جایگاه بافت فرسوده در اسناد بالادستی
۹.....	مروری بر تجارب و مطالعات انجام شده
۱۳.....	تجزیه و تحلیل چالش‌ها و الزامات قانونی
۲۴.....	جمع‌بندی
۲۸.....	منابع و مآخذ



بافت‌های فرسوده شهری (چالش‌ها و الزامات قانونی)

چکیده

از آنجا که نوسازی بافت‌های فرسوده شهری یکی از مهمترین موضوعات در حوزه‌های مدیریت شهری، مدیریت بحران و شهرسازی کشور است، هرگونه دخالت عمرانی به منظور ارتقای شرایط و کیفیت زیست در این عرصه‌ها باید براساس برنامه‌های جامع، استاندارد و معیارهای شهرسازی نوین و همچنین شناخت و درک صحیح از مجموعه ابزارهای حقوقی موجود و لازم برای دخالت و تحقق تغییرات صورت پذیرد. همچنین تحقق طرح نوسازی در گرو تأمین پشتوانه‌های حمایتی مورد نیاز شامل حوزه‌های حقوقی، مالی، پشتیبانی و سیاستگذاری‌های تشویقی در این بافت‌هاست.

قوانین و مقررات مرتبط با بافت‌های فرسوده باید به گونه‌ای باشد که بتواند تمام مراحل تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده را شامل گردد در این گونه قوانین باید صریحاً جایگاه متولیان تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده مشخص گردد تا از این طریق روند نوسازی این مناطق مسئله‌دار تسریع گردد. با بررسی‌هایی که درباره طرح‌های بافت فرسوده انجام شده، مشخص شده است که اساسی‌ترین مشکل طرح‌های نوسازی بافت فرسوده مربوط به مرحله اجرا می‌باشد و با مطالعه در حوزه قواعد حقوقی مشخص شد که قوانین حمایتی و پشتیبانی برای نوسازی این بافت‌ها محدود و مبهم است و مرجع پیگیری مناسبی هم برای آن وجود ندارد.

بضاعت مالی اغلب ساکنان و مالکان این گونه بافت‌ها و نبود مشوق‌ها از یک سو و همچنین نبود انگیزه برای سرمایه‌گذاری در آن مناطق، موجب استمرار وضعیت نابسامان این بافت‌ها شده است. در چنین شرایطی است که قوانین و مصوبات می‌توانند نقشی پررنگ‌تر داشته باشند؛ زیرا می‌توانند جنبه تشویق و هدایت‌کنندگی داشته باشند. به‌طور کلی در این گزارش با توجه به منابع و قابلیت‌های موجود در حوزه حقوقی به نقش و تأثیر قوانین در حوزه بهسازی و نوسازی و ارتقای کیفیت فضای بافت فرسوده پرداخته و سعی شده است چالش‌ها و خلأهای موجود تا حدی شناسایی و تحلیل شود.

مقدمه

بافت فرسوده شهری به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری از معابر شهری مناسب، تأسیسات، خدمات و زیرساخت‌های شهری، مستعد

آسیب‌پذیری بوده و از دیدگاه اجتماعی، عمدتاً از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی برخوردارند. براساس آمارهای اعلام شده از سوی شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری، اکنون بیش از ۷۶ هزار هکتار بافت فرسوده شهری در کشور وجود دارد که شناسایی و توجه به آنها می‌تواند از توسعه این بافت‌ها جلوگیری کند. مساحت بافت‌های فرسوده شهری به تفکیک استان‌ها در جدول ۱ ارائه شده است. با توجه به اینکه فلات ایران در کمربند زمین‌لرزه‌ای کره زمین قرار دارد، این واقعیت برای مسئولان و مدیران شهری روشن شده است که با توجه به ضعف مهندسی اغلب سازه‌ها، خسارات جانی و مالی ناشی از حوادث زمین‌لرزه‌ای غیرمتصور خواهد بود و درصد بالایی از مردم که در محدوده بافت‌های فرسوده شهرها زندگی می‌کنند، در معرض حداکثر خطرات زمین‌لرزه‌ای و بحران‌های ناشی از آن^۱ قرار دارند. از این‌رو، بافت‌های فرسوده را نمی‌توان به حال خود رها کرد و این شرایطی است که در اغلب کانون‌های جمعیتی موضوعیت دارد. در سال‌های اخیر تلاش شده با تدوین برنامه‌های مناسب و در نظر گرفتن منافع ساکنان آن، اقدام به نوسازی بافت‌های فرسوده شود. اما باید در نظر داشت که ساکنان بافت‌های فرسوده عمدتاً جزو اقشار کم‌درآمد بوده و از امکان مالی لازم برای نوسازی خانه‌های خود برخوردار نیستند. این افراد تا حدی توان بازپرداخت وام و تسهیلات پیش‌بینی شده را نیز ندارند. صرفه اقتصادی پایین سرمایه‌گذاری در این بافت‌ها در مقایسه با سایر نقاط شهر نیز می‌تواند از دیگر موانع نوسازی به شمار رود. گذشته از همه این مشکلات، افزایش قیمت مصالح ساختمانی نیز یکی از معضلاتی است که ساکنان بافت‌های فرسوده با آن دست به‌گریبان هستند. به گفته کارشناسان، بدترین اتفاق سال ۱۳۹۱ در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده، شوک بازار مسکن بود. تحولاتی که در قیمت مصالح و در نتیجه هزینه تمام شده مسکن رقم خورد، در این‌گونه بافت‌ها بی‌تأثیر نبود.

مع‌الوصف در گزارش حاضر، پس از تشریح مسئله و تبیین ضرورت توجه به بافت‌های فرسوده شهری، قوانین و مصوبات اصلی مرتبط با این حوزه بررسی شده و نمونه تجربیات خارجی و تحلیل‌هایی از هر کدام ارائه می‌شود. در بخش بعد با مروری بر آرا و نظرات کارشناسان در این زمینه، به بررسی موانع موجود پرداخته می‌شود؛ با این هدف که چالش‌های قانونی فراروی این معضل فراگیر شهرهای کشور، مورد ارزیابی قرار گیرند. نهایتاً در جمع‌بندی به سر منشأ این‌گونه مشکلات اشاره خواهد شد تا راهگشایی برای حل مسئله و ارائه راهکارهای آتی باشد.

۱. بحران‌هایی از جمله بحران مسیرهای مواصلاتی، بحران اسکان و اعزام مصدومین، بحران زنده‌یابی، بحران بهداشتی، بحران امدادسانی و ...

**بررسی ابعاد موضوع**

براساس اعلام شرکت عمران و بهسازی شهری (منطبق با جدول ذیل)، حدود ۷۶ هزار هکتار بافت فرسوده شهری در کشور وجود دارد که توجه مسئولان و برنامه‌ریزان برای نوسازی براساس معیارهای شهرسازی مدرن و بهبود شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی در این مناطق را می‌طلبد. گفتنی است که گستردگی بافت‌های فرسوده و نبود برنامه‌ها و رویکردهای عملیاتی به یکی از معضلات شهری و علی‌الخصوص کلان‌شهرها تبدیل شده است. تداوم بسیاری از مشکلات شهری همچون کمبود امکانات و خدمات رفاهی شهری، کم‌تک‌وکیفیت نازل معابر و بروز آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی از جمله این معضلات است.

جدول ۱. مساحت بافت‌های فرسوده شهرها به تفکیک استان‌ها

استان	جمعیت براساس آمار سال ۱۳۹۰	مساحت مصوب بافت فرسوده مورد تأیید دفتر نظارت بر تهیه طرح‌ها (هکتار)
اردبیل	۷۴۵۵۷۸	۱۵۸۴
اصفهان	۳۶۱۲۸۹۲	۶۸۰۷
ایلام	۲۶۸۵۵۱	۷۰۷
آذربایجان شرقی	۲۴۱۹۱۰۲	۴۱۹۰
آذربایجان غربی	۱۸۴۶۸۹۷	۲۷۲۱
بوشهر	۵۹۵۵۷۵	۹۵۳
البرز	۲۱۵۲۶۴۳	۱۵۱۶
تهران	۹۷۰۴۴۵۶	۴۶۲۶
چهارمحال و بختیاری	۴۴۳۹۰۳	۱۰۵۸
خراسان جنوبی	۲۹۱۶۰۶	۵۸۶
خراسان رضوی	۴۰۶۰۸۴۰	۴۳۳۲
خراسان شمالی	۲۲۴۴۷	۶۷۵
خوزستان	۳۰۴۱۴۹۰	۵۶۸۹
زنجان	۵۷۰۰۴۹۰	۷۲۳
سمنان	۴۵۷۶۸۹	۱۶۱۴
سیستان و بلوچستان	۱۰۸۸۵۰۲	۲۵۷۷
فارس	۲۷۰۸۴۲۵	۳۹۴۱
قزوین	۷۹۵۹۶۸	۱۲۱۲
قم	۱۰۹۵۱۴۱	۱۳۳۷
کردستان	۹۳۱۱۷۲	۲۱۴۵
کرمان	۱۴۹۵۳۸۴	۴۷۰۹
کرمانشاه	۱۳۰۲۱۴۳	۱۷۸۵
کهگیلویه و بویراحمد	۲۹۷۸۳۴	۸۵۷
گلستان	۸۳۷۹۷۰	۱۹۹۹
گیلان	۱۲۳۷۹۵۹	۲۱۵۳

استان	جمعیت براساس آمار سال ۱۳۹۰	مساحت مصوب بافت فرسوده مورد تأیید دفتر نظارت بر تهیه طرح‌ها (هکتار)
لرستان	۱۰۲۵۸۹۹	۱۱۳۲
مازندران	۱۶۰۵۵۸۰	۴۶۳۳
مرکزی	۹۶۶۶۲۸	۱۲۹۳
هرمزگان	۶۷۰۵۸۶	۱۸۳۹
همدان	۹۶۱۳۶۳	۱۸۱۰
یزد	۸۱۶۷۱۵	۵۲۳۸
جمع	۷۵۱۴۹۶۶۹	۷۶۴۴۱

مأخذ: شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری.

به گفته مسئولان راه و شهرسازی، در حال حاضر عمر متوسط ساختمان باید حداقل ۱۰۰ سال باشد، در حالی که بیش از ۷۰ درصد ساختمان‌های بافت‌های فرسوده، کمتر از ۵۰ سال دارند و این بیانگر رعایت نکردن مشخصات فنی و مقررات ملی ساختمان در اغلب ساخت‌وسازهاست. بافت کالبدی و سنتی در این مناطق، غیر استاندارد بوده و امکان امداد رسانی در مواقع بحرانی را غیرممکن و همراه با تأخیر خواهد کرد.

توجه به این نکته اهمیت دارد که بازسازی اصولی بافت‌های فرسوده می‌تواند بهترین جایگزین برای پروژه‌هایی نظیر مسکن مهر، شهرک‌های اقماری و تولید حداکثر مسکن باشد و این ضرورتی است که برای نقش‌آفرینی وزارت راه و شهرسازی، اجتناب‌ناپذیر است (در بخش تجزیه و تحلیل، بیشتر به این موضوع پرداخته می‌شود).

احیای بافت فرسوده کلان‌شهرها موجب رونق ساخت‌وساز و تعدیل قیمت‌ها خواهد شد و تبعیض مثبت بین بافت‌های مرکزی و جنوبی و بافت‌های بالای شهر را به همراه خواهد داشت و موجب خواهد شد تا بسیاری از متقاضیان مسکن با توان مالی متفاوت، از مسکن مورد نیاز برخوردار شوند از طرف دیگر، نوسازی بافت‌های فرسوده در جهت اسکان سرریز جمعیت و تحقق سیاست توسعه درونی شهرها، مزیت‌ها و صرفه‌های اقتصادی قابل توجهی نسبت به سایر سیاست‌های توسعه شهری دارد.

با این همه باید دانست که مشکل اصلی کجاست و آیا قوانین و مصوبات کنونی توانسته‌اند در حل این معضل، کارگشا باشند. در محافل مختلف کارشناسی، تخصصی، تجربی و رسانه‌ای، علل مختلفی برای عدم توفیق طرح‌های بهسازی و نوسازی کنونی ذکر می‌شود. از موانع قانونی و مالی گرفته تا ضعف‌های مدیریتی و عدم همکاری و استقبال مردم. از طرف دیگر، غالب طرح‌های اجرا شده نیز بدون ارزیابی دقیق رها شده و سنجش درستی از وضعیت آنها صورت نمی‌گیرد. موارد فوق‌الذکر همه دست به دست هم داده و آثار و پیامدهای آن تبدیل به مسئله ناخوشایند اکثر شهرهای کشور، یعنی



بافت‌های فرسوده شهری شده است.

به‌نظر می‌رسد علاوه بر عوامل فرسایش طبیعی، اجتماعی و اقتصادی که به‌عنوان عوامل اصلی در ایجاد و تشدید روند فرسودگی در شهرها از آنها یاد می‌شود، برخی نارسایی‌ها و کاستی‌های موجود در حوزه‌های اجرایی و مدیریتی از یک سو و ابهامات، نارسایی‌ها و خلأهای قانونی از سوی دیگر مانعی جدی در راه نوسازی و بهسازی این بافت‌ها محسوب می‌شود؛ تاکنون گزارشات علمی و تخصصی متعددی در این زمینه مطرح شده‌اند و تلاش‌های متعددی هم صورت گرفته که از آن جمله می‌توان به سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی ۱۳۸۲، سند چارچوب سیاست اسکان مجدد و مطالعات انجام شده توسط شرکت عمران و بهسازی شهری اشاره کرد. با این همه، به‌دلایلی چون کنار گذاشتن مطالعات انجام شده، هم‌پوشانی مطالعات، تغییرات مدیریتی و درون‌سازمانی بودن پژوهش‌ها، عدم مدیریت یکپارچه و هماهنگ در پژوهش‌های انجام شده و ... هنوز راه‌حل جامعی برای مواجهه با معضل بافت‌های فرسوده شهری، به‌صورت کامل به مرحله تصمیم‌گیری و اجرا نرسیده است. همچنین برخی از دلایل فوق، ناظر بر ضعف در پیمانکارانی است که شناخت و کارآیی لازم را ندارند و برخی دیگر ناظر بر ضعف در سطح کمی و کیفی مطالعاتی است که توسط اشخاص انجام گرفته است.

هدف عمده در این تحقیق، بررسی مشکلات جاری در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری و شناسایی مسائل موجود در این زمینه است که به‌صورت خاص بر قوانین، مصوبات و آیین‌نامه‌های مرتبط با بافت‌های فرسوده متمرکز شده است. گزارش حاضر در واقع به‌دنبال بررسی چالش‌ها و ابهامات قانونی موجود خواهد بود تا دلیل اصلی عدم بازخورد مناسب آنها در حیطه اجرا مشخص‌تر شود.

تعریف فرسودگی

فرسایش و افت کیفی کالبدی و سازه‌ای بناها، بر اثر گذر زمان، تأثیرات جوی، جابجایی زمین و نگهداری نامناسب و نامطلوب را می‌توان فرسودگی کالبدی تعریف کرد. به‌علاوه در بافت‌های کهن برخی کاربری‌ها و نوع عملکرد آنها دچار ناهماهنگی درونی شده و به خوبی پاسخگوی نیازهای روز جامعه نیستند و در شرایط جدید و در مقایسه با بافت‌های جدید دارای عدم تعادل هستند و ازسویی، جابجایی اغلب کاربری‌ها به بافت جدید، موجب جایگزینی کاربری‌های مسکونی، فضای سبز و ... با کارگاه‌ها، عمده‌فروشی‌ها، انبارها، و ... می‌شود که در این حالت فرسودگی عملکرد رخ داده است. این وضعیت موجب شکل‌گیری فرسودگی کالبدی و عملکردی خواهد شد که در نهایت جداماندگی بخشی از قسمت‌های شهر و محلات را در پی خواهد داشت. به‌عبارت دیگر فرسودگی به دو دسته تقسیم می‌شود: نسبی و کامل. فرسودگی نسبی، فرسودگی است که در یکی از عناصر مهم فضای شهری یعنی فعالیت یا کالبد رخنه می‌کند؛ ولی فرسودگی کامل، هر دو عنصر را دربرمی‌گیرد و باعث فرسودگی

کامل فضا می‌شود. پس فرسودگی یا در «کالبد»، یا «فعالیت» یا در «کالبد و فعالیت» به‌طور یکجا رسوخ می‌کند. بر این اساس می‌توان معادلاتی تشکیل داد که بیانگر انواع فرسودگی‌ها باشد. این معادلات^۱ می‌تواند به‌صورت زیر نوشته شود:

معادله اول: شکل (کالبد سالم) + فعالیت (فرسودگی نسبی) = فرسودگی نسبی فضا

معادله دوم: شکل (کالبد نسبتاً سالم) + فعالیت (سالم) = فرسودگی نسبی فضا

معادله سوم: شکل (کالبد فرسوده) + فعالیت (فرسوده) = فرسودگی کامل فضا

برای جلوگیری از فرسایش بناها باید میزان پایداری را با انجام عمل مرمت در فضای شهری بالا برد. با افزایش پایداری عمر فضای شهری بالا رفته و میزان دوام آن فزونی می‌گیرد. بنابراین کاهش فرسایش ارتباط مستقیم با مسئله پایداری دارد و بالا بردن میزان پایداری در فضای شهری نیازمند مرمت است.

شاخص‌های بافت مسئله‌دار شهری

بنا به تعریف، «بافت مسئله‌دار شهری به بافت‌هایی از شهر اطلاق می‌گردد که وجود عوامل و عناصر مختلف در آن، کاهش ارزش‌های کیفی محیط زیست انسان را فراهم می‌آورد و با نزول ارزش‌های محیط زیستی و سکونتی، نوسازی در بافت بی‌اهمیت می‌شود و میل به مهاجرت در جماعت ساکن فزونی می‌یابد.» بر این اساس می‌توان ویژگی‌هایی را برای بافت‌های فرسوده شهری قائل شد (که برخی از آنها به تنهایی الزاماً دال بر فرسودگی بافت نمی‌باشد) و به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. فرسودگی کالبد،
۲. عدم دسترسی مناسب سواره و پیاده به درون بافت،
۳. تأسیسات زیربنایی نامناسب،
۴. مشکلات زیست محیطی و بالابودن حجم آلودگی،
۵. کمبود امکانات برای گذران اوقات فراغت،
۶. فقر و محرومیت،

۱. در معادله اول فرسودگی شامل فعالیت است و باعث فرسودگی نسبی فضا شده. در این معادله با رهایی فعالیت‌های شهری از فرسودگی می‌توان فعال بودن فضای شهری که شکل اصلی معادله می‌باشد تحقق بخشید. در این حالت بدون دخالت عمده در کالبد، فضا زندگی خود را از سر می‌گیرد. در این حالت می‌توان از ابقای سازمان فضایی شهر سخن گفت. ابقا عملی است که اندک اندک و به‌صورت مداوم در فعالیت‌های شهری صورت می‌گیرد. این عمل سعی بر آن دارد تا با حذف یا حداقل کاهش فرسایش در فعالیت از فرسایش کالبد و در نتیجه از فرسایش فضا جلوگیری کند. عمل ابقا را می‌توان در قالب مجموعه‌ای از اقدامات بهسازی (Rehabilitation) گنجانده.

در معادله دوم فرسودگی نسبی شامل کالبد است که با وجود فعالیت مناسب باعث فرسودگی نسبی فضا شده است. در این حالت احیای مجدد حیات فضای شهری در گرو رهایی کالبد از فرسودگی است. در این حالت عمل احیا صورت می‌گیرد. احیا عملی است که با تغییرات ساختمانی اندک، ولی مداوم بر روی کالبد صورت می‌گیرد. احیا سعی بر آن دارد تا با حذف فرسایش در کالبد، از فرسایش عملکرد و به تبع آن از فرسایش فضای شهری جلوگیری کند. عمل احیا را می‌توان در قالب مجموعه‌ای از اقدامات نوسازی (Renovation) گنجانده (حبیبی، م و مقصدی، م، فرسودگی و مرمت شهری، ۱۳۸۱).



۷. آسیب‌پذیری زیاد در برابر زلزله در مقایسه با سایر بافت‌ها،

۸. کم بودن سرانه خدمات در این بافت‌ها،

۹. تراکم جمعیت بالا.

اما براساس شاخص‌هایی که توسط شورای عالی شهرسازی و معماری تعریف شده است، ویژگی‌های بافت فرسوده عبارتند از:

۱. ریزدانی: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد آنها مساحتی کمتر از ۲۰۰ متر مربع داشته باشند.

۲. ناپایداری: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد بناهای آن ناپایدار و فاقد سیستم سازه‌ای باشند.

۳. نفوذناپذیری: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد معابر آن عرض کمتر از ۶ متر داشته باشند.

دیدگاه‌های مداخله در بافت‌های فرسوده شهری

هدف از مداخله در بافت‌های فرسوده شهری، یافتن راه‌حل‌های بهینه برای حل مسائل و مشکلات شهری شهروندان است. بدیهی است که در برنامه‌ریزی‌های فیزیکی یا کالبدی شهر، نمی‌توان بدون توجه به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نیازهای شهروندان، به اقداماتی اساسی و بنیادی دست زد. از این‌رو، هر گونه مداخله در بافت‌های شهری، باید براساس معیارهای شهرسازی مدرن، آینده‌نگری شهری و در نظر گرفتن نظام ارزشی، ایدئولوژیکی و اقتصادی شهر مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، هرگاه در نوسازی شهری، شرایط و زمینه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراهم شود، روند کار سریع‌تر و محصول آن پایدارتر خواهد بود. براساس این نوع نگرش است که تهیه و اجرای طرح‌ها، همگام و همزمان با توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح شهر صورت می‌گیرد و تلفیق برنامه‌های توسعه فیزیکی - کالبدی با برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، توسعه پایدار شهری را فراهم می‌آورد.

مداخله‌های شهری را می‌توان به چهار دسته عمده تقسیم کرد:^۱

۱. مداخله نوگرایانه: این نوع مداخله متأثر از نظریه‌های شهرسازان قرن نوزدهم نظیر ریچاردسون، کلبه و پرودون است. هدف از این نوع مداخله، ارتقای سطح بهداشت و سلامت، افزایش کارایی و بالا بردن زیبایی در سطح شهر است. به منظور رسیدن به این اهداف، مداخله نوگرایانه، علم و فن را به عنوان ابزار کار معرفی می‌کند. این نوع مداخله سعی در رفع مسائل و مشکلاتی نظیر وجود آشفستگی در فعالیت‌های شهری، نبود نظم در شهر، وجود تراکم‌های بیش از حد، به خصوص در بافت کهن شهر، عدم برخورداری از نورکافی و فضای سبز و نبود زیبایی در مناظر شهری دارد. اگرچه، ریشه تمام این مشکلات را در نگاه به گذشته داشتن و عدم استفاده صحیح از علم و فن می‌داند.

مداخله فرهنگ‌گرایانه: این نوع مداخله متأثر از نظریه‌های پیش شهرسازان قرن نوزدهم چون راس کین، موریس، سیت و ریمون آنون است. هدف از این نوع مداخله، زنده کردن ارزش‌های فرهنگی گذشته در شهر، تکیه بر رشد شهر براساس اشکال کهن، توجه به ارزش‌های زیبایی‌شناختی شهرهای کهن، به حداقل رسیدن دخل و تصرف در بافت‌های با ارزش، ارزش دادن به کل و بالا بردن میزان جذابیت و آرامش در شهرهاست.

۱. مداخله نوگرایانه،

۲. مداخله فرهنگ‌گرایانه،

۳. مداخله فرانوگرایانه،

۴. مداخله مردم‌گرایانه.

شایان ذکر است که بیشترین میزان مشارکت و طبیعتاً بیشترین احتمال موفقیت را می‌توان در نوع مداخله مردم‌گرایانه دانست و به همین دلیل است که بسیاری از کشورهایی که در این زمینه تجربیات موفق داشته‌اند، طرفدار به‌کارگیری این روش هستند. امروزه بیشتر توصیه می‌شود که با توجه به ویژگی‌ها و مسائل هر نوع بافت، برنامه‌ای جامع، چندبعدی و هماهنگ با ویژگی‌های آن ناحیه و آینده‌نگری شهری تدوین گردد. تفکیک ویژگی‌های هر بخش از پیکره شهر به لحاظ ساختاری، موجب تدوین راهکارهای متناسب با سازمان اجرایی آن بخش خواهد شد. بنابراین، در نخستین گام باید مطالعات مربوط به زمینه‌سنجی و امکان‌سنجی انجام شود. با توجه به ابعاد مسئله و اهداف نهایی آن، محورهای این مطالعات، مسائل کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و آینده شهر را در بر خواهند گرفت.

جایگاه بافت فرسوده در اسناد بالادستی

در این بخش از مطالعات و به‌منظور بازشناسی فرصت‌های موجود در قوانین جاری کشور در کنار شناسایی تهدیدهای موجود و همچنین کمبودهای احتمالی جهت عملیاتی ساختن فرصت‌های فوق، طیف گسترده‌ای از قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل مرتبط با موضوع طرح مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفته است. قوانین مزبور به سه دسته کلی تقسیم شده است که عبارتند از:

- قوانین کلان (راهبردی)،

- قوانین بخشی (کاربردی)،

- ضوابط اجرایی (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها).

اسناد بررسی شده مرتبط با موضوع گزارش در بخش قوانین کلان عبارتند از:

۱. قانون اساسی،

مداخله فرانوگرایانه: این نوع مداخله متأثر از نظریه‌های شهرسازی دهه ۱۹۶۰ میلادی به بعد می‌باشد. مداخله فرانوگرایانه، می‌تواند تلفیقی از مداخله نوگرایانه و مداخله فرهنگ‌گرایانه باشد که از افراط و تفریط دو نوع مداخله فوق بکاهد. محور اصلی این مداخله، حفظ تار و پود بافت کهن در کنار دگرگونی‌های کالبدی فضایی شهر است.

مداخله مردم‌گرایانه: این نوع مداخله متأثر از نظریه‌های شهرسازی مشارکتی آخرین دهه‌های قرن بیستم میلادی است که هدف آن، بالا بردن میزان مشارکت مردم در تغییرات سازمان فضایی شهر است. مداخله مردم‌گرایانه، مخاطبان اصلی هر نوع مداخله‌ای را مردم و ساکنان محدوده‌های مورد عمل می‌داند. بنابراین قبل از هرگونه مداخله‌ای، باید به‌نظر مردم توجه داشت و پس از بررسی آنها، مداخله در بافت با همکاری مردم صورت پذیرد. مداخله مردم‌گرایانه، نظریه تداوم را در تکامل می‌بیند، به سخن دیگر سر در گذشته و رو به آینده دارد. اینان به درک فضای شهری می‌اندیشند و نه به خلق آن، به‌خصوص خلق طرح‌های صلب و ثابت. مداخله مردم‌گرایانه، بیش از طراحی به برنامه‌ریزی می‌اندیشد. برنامه‌ریزی که در آن، مردمان نقش اساسی را در سازماندهی شهری بازی می‌کنند (حبیبی، م و مقصودی، م. فرسودگی و مرمت شهری، ۱۳۸۱).



۲. سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران.

اسناد بررسی شده در قسمت قوانین بخشی، شامل طیف وسیعی از قوانین و مقررات جاری می‌شود که می‌توان به دو دسته کلی قبل و پس از انقلاب تقسیم نمود. این قوانین به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. برنامه‌های اول تا پنجم عمرانی کشور،

۲. قانون اصلاح و توسعه معابر،

۳. قانون شهرداری‌ها،

۴. قانون عمران و نوسازی شهری،

۵. برنامه‌های اول تا پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور،

۶. قوانین بخشی در اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری،

۷. تکالیف قانونی مندرج در حوزه و اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری،

۸. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران،

۹. سند توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی،

۱۰. قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری،

۱۱. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن.

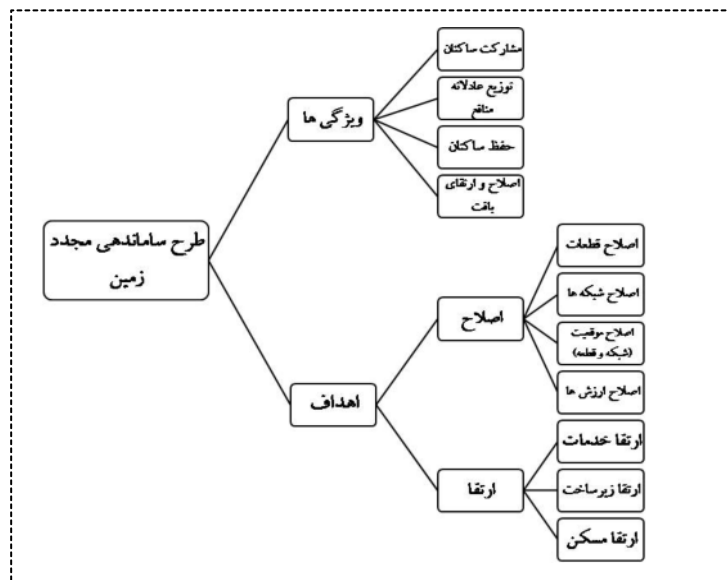
در بخش ضوابط اجرایی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلفی نیز وجود دارد که می‌توان قانون بودجه سال ۱۳۹۲ را آخرین نمونه آن دانست.

مروری بر تجارب و مطالعات انجام شده

الف) ژاپن

یکی از مهمترین طرح‌های اجرا شده در ژاپن، طرح ساماندهی مجدد زمین یا طرح (LRP (Land Readjustment Project است. هدف از طرح مذکور، توسعه امکانات شهری و بهره‌برداری بهینه از منبع زمین است. دستگاه‌های اجرایی این طرح را بخش خصوصی، تعاونی‌ها، حکومت‌های محلی و شرکت‌های دولتی تشکیل می‌دهند و پایه قانونی این طرح بر مبنای قانون ساماندهی سال ۱۹۵۴ استوار است. ویژگی‌های طرح ساماندهی مجدد زمین در نمودار صفحه بعد مشاهده می‌شود:

نمودار ۱. ویژگی‌های طرح ساماندهی مجدد زمین



از شهرهایی که این فرآیند در آنها تحقق یافته است، می‌توان به شهرهای ناگویا، میساتوچو (Misato Chou) و Miato2-chome و شهر دریاچه‌ای کوشی گایا (Koshigaya Lake Town) اشاره کرد. آنچه در تجارب برنامه‌ریزی‌های توسعه شهری و اصلاح و ساماندهی قطعات زمین ژاپن مشهود است تکیه بر مشارکت مردم در مراحل طراحی و اجراست. نکات اصلی را که در رابطه با رویکردهای طرح ساماندهی مجدد زمین در ژاپن می‌توان برگرفت به این شرح است:

- ساماندهی مجدد زمین رویکردی در جهت اصلاح مسکن توأم با اصلاح سکونتگاه است که در شکل ترکیب و تفکیک زمین صورت می‌گیرد.

- ارتباط معنادار میان سه بخش ساکنان، متخصصان و مسئولان اجرایی وجود دارد.

- انتخاب روش مناسب توسعه با توجه به ویژگی‌های اجتماعی، امکان‌پذیری اقتصادی و ... انجام می‌شود.

- تثبیت ساکنان و حفظ املاک شخصی آنها مورد تأکید است.

- تأکید بر توزیع عادلانه منافع طرح میان ساکنان و ایجاد ارزش افزوده کیفی در املاک آنها وجود دارد.

- خودگردانی مالی طرح مد نظر است.

- درگیری همه ساکنان در طرح تحقق می‌یابد.

- تأکید بر اصلاح موقعیت قطعات و معابر و ارتقای سکونتگاه از طریق تأمین خدمات عمومی و

زیرساخت‌هاست.

در واقع می‌توان این گونه بیان کرد که باید طرح ساماندهی مجدد زمین را در جهت اصلاح و



ارتقای محدوده و فضای شهری و در ابعاد گوناگون اجرا نمود که این امر می‌تواند به عنوان الگویی در فرآیند طرح تجمیع پلاک‌ها مد نظر قرار گیرد.

ب) یونان

فرآیند اجرای طرح ساماندهی مجدد زمین در یونان به صورت کلی تقریباً مشابه با روندی است که در تجربه ژاپن ذکر شد. در تدوین این طرح ابتدا پس از بیان تعاریف و کلیاتی راجع به طرح، موضوعات مرتبط با طرح در غالب موارد زیر دسته‌بندی می‌شوند:

۱. موضوعات قانونی،

۲. موضوعات فنی،

۳. موضوعات مالی،

۴. موضوعات اجتماعی.

و سپس روند اجرای طرح ساماندهی مجدد زمین به صورت نموداری مطرح می‌شود که در آن مشارکت‌کنندگان هر مرحله، تعریف و مشخص می‌شوند.

از رویکردهای طرح ساماندهی مجدد زمین در یونان می‌توان به نکات زیر دست یافت:

- پشتوانه حقوقی و قانونی در مراحل گوناگون طرح اعم از تعریف بدنه اجرایی، مدل‌های مشارکت، تسهیلات تشویقی، توزیع مجدد زمین‌ها و ... از عناصر اصلی آن است و گاهی وضع قوانین جدید در این زمینه مورد نیاز است.

- خودگردانی مالی طرح مورد تأکید است.

- سود حاصل از طرح به تأمین و ارتقای خدمات و زیرساخت سکونتگاه و توزیعی عادلانه از

ارزش‌افزوده میان مالکان اختصاص می‌یابد.

- قطعه جدید واگذار شده به مالک باید از لحاظ موقعیت و ارزش با زمین پیشین برابری کند.

- طرح بر تعادل میان منافع خصوصی (افراد) و منافع عمومی تأکید می‌ورزد.

به نظر می‌رسد در طرح ساماندهی مجدد زمین در یونان توجه به نقش مردم در طرح‌ریزی و

تصمیم‌گیری به میزان تجربه ژاپن مورد توجه قرار نگرفته است.

ج) ترکیه

در ترکیه روش‌های فراهم نمودن زمین مورد نیاز برای توسعه شهری به سه دسته تقسیم شده است؛ روش پرداخت غرامت (تملک)، روش داوطلبانه و روش طرح ساماندهی مجدد زمین.

در این کشور روش ساماندهی مجدد زمین نسبت به دو روش دیگر روش مناسب‌تری تشخیص

داده شده است. این طرح در ترکیه به منظور تحقق طرح‌های منطقه‌بندی یا Zoning اجرا می‌شود. بدین صورت که هر یک از مالکان باید ۳۵ درصد از زمین خود را به کاربری عمومی اختصاص دهند. تعیین این درصد به مقیاس مورد نیاز کاربری عمومی بستگی دارد. به طور خلاصه ویژگی‌های زیر در طرح‌های مذکور دیده می‌شود:

- تحقق طرح‌های منطقه‌بندی به‌عنوان هدف اصلی طرح ساماندهی مجدد زمین، به مفهوم رویکرد این طرح به ارتقای سکونتگاه و سایر عناصر توأم با مسکن می‌باشد.

- توجه به ویژگی‌های ثابتی پیش از اجرای طرح سبب کاهش مشکلات حقوقی و ثبتي متداول در توزیع مجدد املاک می‌گردد.

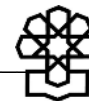
- تأمین و ارتقای خدمات عمومی مد نظر است.

- نقش مشارکت در مراحل طراحی و برنامه‌ریزی کم‌رنگ است و بیشتر به مشارکت در تأمین زمین برای مصارف عمومی محدود می‌گردد.

در بخش حاضر، در سطح فراملی، طرح‌ریزی‌های بافت فرسوده در ژاپن، یونان و ترکیه (به‌طور اختصار) ارائه شد. همان‌طور که مشخص است، رویکرد غالب در طرح‌های مذکور، مشارکت ساکنان و نیز خودگردانی مالی طرح‌هاست؛ این در حالی است که رویکرد طرح‌های بررسی شده در شهرهای مختلف ایران، تنها راه اجرایی طرح‌های بافت فرسوده را تجمیع و تملک می‌داند و در آنها به مشارکت ساکنان و مالکان قطعات و ارتقای بافت و حفظ ساکنان بومی توجهی نشده است و این به آن دلیل است که بیشتر پروژه‌ها براساس فرآیند هزینه - فایده مؤسسات اجرایی تهیه و اجرا می‌شود نه برای حل مسائل بافت.

با این حال، آنچه که براساس سوابق موضوع تملک از نگاه مردم قابل ارزیابی و جمع‌بندی است را می‌توان به‌صورت زیر ارائه کرد (بر اساس تحقیقات میدانی) آنها معتقدند:

۱. روند تملک تاکنون نتیجه‌ای جز متضرر شدن مردم نداشته است.
۲. تملک، جریان یک‌سویه‌ای بوده است که تمامی فواید آن عاید شهرداری می‌شود.
۳. تملک هر چند ممکن است در آینده دور، منجر به آبادی محل و منطقه شود، اما در قدم اول، باعث از دست دادن سرپناه مردم ضعیف می‌گردد. در واقع آبادی و نوسازی نصیب عده‌ای خواهد شد که ساکنین آن مناطق نبوده‌اند.
۴. در تملک‌ها، حقوق عادلانه مردم نادیده گرفته می‌شود.
۵. از آغاز عملیات تملک تا زمان خاتمه آن و شروع عملیات عمرانی، اساساً زندگی ساکنین در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... مختل می‌گردد.
۶. همزمان با شروع تملک، خدمات شهری از جمله خدمات عمرانی، انتظامی و ... کاهش می‌یابد تا جایی که مردم مجبور شوند منازل خود را به قیمت ناچیز فروخته و از منطقه بگریزند.



تجزیه و تحلیل چالش‌ها و الزامات قانونی

در ادامه و پس از مرور چارچوب مسئله و مطالعه تجارب مشابه، تحلیل‌ها به صورت موردی و محوری ارائه شده و به صورت خلاصه در نمودار زیر نشان داده می‌شود:

نمودار ۲. شمایی از موضوعات قابل بحث



۱. ابهام در معیارها، شاخص‌ها و تعریف بافت فرسوده

۱-۱. شاخص «ریزدانگی» در تعیین بافت فرسوده

برخی از رویکردها و مصوبات حوزه بافت فرسوده برای همه شهرهای ایران به طور یکسان تبیین شده است، اما چنین ملاک‌هایی برای همه آنها صدق نمی‌کند. مثلاً کارشناسان با اعتقاد بر اینکه در شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر، شاخص ریزدانگی (بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد پلاک‌های آنها مساحت کمتر از ۲۰۰ متر مربع دارند) مصداق ندارد، درخواست حذف این شاخص را در مورد شهرهای مربوط دارند. از آنجایی که مستندات ارائه شده محدود به چند شهر و آن هم با اشاره به سطوح متوسط در بعضی از مناطق آن شهر می‌باشد. بنابراین قابل پذیرش و تعمیم این شرایط به کلیه شهرهای کشور نمی‌باشد. به علاوه برای اطلاق عنوان بافت فرسوده به یک محدوده شهری، طبق ضوابط جاری، داشتن هر سه شرط الزامی می‌باشد؛ این در حالی است که در بسیاری از بافت‌های فرسوده شهرها الزاماً هر سه شاخص وجود نداشته و در واقع تصمیم‌گیران، وضعیت و نحوه برخورد لازم با این گونه بافت‌ها را در نظر نگرفته‌اند.

۲-۱. تعریف اندازه عرض معبر و تراکم جمعیتی در تعیین بافت فرسوده

نکته جالب دیگر، نحوه برخورد با بحث نفوذپذیری معابر است. طبق ضوابط جاری، یکی از شاخص‌های بافت فرسوده نفوذپذیری پایین بافت (داشتن معابر با عرض زیر ۶ متر) می‌باشد که شاید در نگاه اول صحیح و منطقی به نظر آید؛ اما مسئله اینجاست که در بسیاری از نقاط کشور، بافت‌های فرسوده‌ای هستند که معابر آنها بیش از ۶ متر است، از این روی، ضعف این شاخص، مانعی برای آن بافت‌ها تلقی می‌شود، البته اگر چه پس از تخریب و نوسازی بافت، عرض معابر افزایش می‌یابد، اما آیا واقعا معبر جدید ایجاد شده توان پاسخگویی به نیاز تردد ساکنین افزایش یافته جدید و آتی را دارد؟ آن هم در شرایطی که طبق تحقیقات انجام شده در نمونه‌های نوسازی شده کنونی به ازای هر واحد فرسوده تخریب شده، تعداد ۷/۶ واحد مسکونی در همان سطح بازسازی می‌شود که با در نظر گرفتن بُعد خانوار، می‌توان گفت متوسط جمعیت یک محدوده فرسوده در بعد از بازسازی نسبت به قبل از تخریب آن، حدود ۷ برابر می‌شود. در واقع یکی از دلایل فرسوده دانستن چنین بافتی، نفوذپذیری کم آن و عدم توانایی در نیاز به دسترسی ساکنان بوده است. اما عملاً اتفاقی که می‌افتد این است که پس از بازسازی و صرف هزینه و زمان زیاد، باز هم همان مشکل وجود داشته و مرتفع نشده است؛ زیرا معبر جدیدالاحداث نیز قادر به پاسخگویی به نیازهای چنین حجم جمعیتی نیست. از این دیدگاه، چنین رویکردهای نوسازی بافت‌های فرسوده، تنها موجب افزایش تعهدات و مشکلات شهری برای دولت‌های ملی و محلی، در زمان آینده خواهد شد.

۳-۱. عدم تعریف واژه‌های «ناکارآمد» و «فرسوده»

ایراد دیگر را می‌توان با عنوان ابهام در واژگان مطرح کرد. برای مثال در قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، آیا بافت فرسوده و ناکارآمد شهری هر دو یک عنوان دارند و یک بافت برای اینکه مشمول قانون مزبور باشد باید هم فرسوده و هم ناکارآمد باشد، یا وجود یکی از این دو شرط کافی است. برای مثال یک بافت فرسوده ممکن است کارآیی مسکونی داشته باشد یا به‌عنوان یک اثر تاریخی قابل استفاده باشد، در این فرض بافت «فرسوده» است، ولی «ناکارآمد» نیست. به نظر می‌رسد ضرورت دارد تا حداقل در آیین‌نامه اجرایی این قانون، نسبت به تعریف مشخص و جامع از عبارت فرسوده و ناکارآمد اقدام شود.

۲. ناهماهنگی مصوبات

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در برخی از موارد، مصوبات و قوانین با یکدیگر تداخل دارند و این امر



موجب می‌شود تا نوسازی بافت‌های فرسوده در مرحله اجرا دچار مشکل شود. برای مثال در مورد مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تراکم به صورت عام پیشنهاد شده و در شرایطی که بافت فرسوده دارای ارزش تاریخی بوده و دارای محدودیت تراکم و ارتفاع ساخت‌وساز باشد، وضعیت را روشن نکرده است. البته شاید بتوان برای رفع این مشکل از ذیل بند دوم مصوبه اعطای تراکم تشویق در بافت‌های فرسوده شهری (مصوب ۱۳۸۶/۳/۲۱) این‌گونه برداشت کرد که ضوابط و مقررات مربوط به بافت‌های تاریخی را هم شامل می‌شود که به هر حال تصریحی به آن نشده است.

۳. کیفیت و میزان تحقق مصوبات

حجم و کیفیت تحقق مصوبات نیز مورد سؤال است. برای مثال لزوم رعایت اصول معماری ایرانی - اسلامی و هماهنگی با بناهای ارزشمند بافت که ذیلاً بدان اشاره شده است، در عمل محقق نشده و بافت‌های فرسوده نوسازی شده، در همه محلات و شهرها یکسان ساخته شده و به عبارت دیگر، رنگ و بویی از هویت فرهنگی و محلی سابق خود ندارند.

((در اجرای جزء «۴-۳» بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و به منظور تشویق سازندگان واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده شهرهای کشور، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۱ خود تصویب نمود:

۱. تراکم پایه در بافت‌های فرسوده همه شهرهایی که بافت فرسوده مصوب دارند، ۱۲۰ درصد تعیین می‌شود.

۲. تراکم پایه برای احداث بنا در عرصه‌هایی از بافت‌های فرسوده شهرها که حداقل نصاب تفکیک در آنها رعایت شده باشد، فقط برای یک‌بار به میزان ۶۰ درصد (به نحوی که از سقف تراکم تفصیلی تجاوز ننماید) افزایش می‌یابد.

* ملاک تشخیص بافت‌های فرسوده شهرها تعاریف موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اعلام شده (طی نامه شماره ۳۰۰/۳۱۰/۱۵۳۲۳ مورخ ۱۳۸۵/۴/۶) می‌باشد. محدوده این بافت‌ها در کلان‌شهرها، به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری و در سایر شهرها، به تصویب کمیسیون‌های ماده (۵) و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان مربوطه رسیده یا خواهد رسید.

* رعایت سایر ضوابط و مقررات موجود در طرح‌های مصوب در بافت‌های مشمول این مصوبه از جمله سقف جمعیت‌پذیری شهر در طرح‌های مصوب، عرض معابر، حداقل تفکیک سطح اشغال الزامی است.

* رعایت اصول معماری ایرانی - اسلامی، بومی و هماهنگی با بناهای ارزشمند واقع در بافت‌های مربوط در طراحی ساختمان و به‌ویژه طراحی نماهای اصلی ساختمان‌های مشمول این مصوبه الزامی است.

۳. شهرداری‌های مربوطه موظفند ضمن استناد و درج شماره و تاریخ این مصوبه در پروانه‌های صادره، هر ۳ ماه یک‌بار، گزارش میزان افزایش سطوح زیربنای مندرج در پروانه‌های صادره، ناشی از این مصوبه را به سازمان مسکن و شهرسازی استان ارسال نمایند. سازمان مسکن و شهرسازی استان موظف است با توجه به گزارش‌های واصله از شهرداری‌ها، سازوکار لازم برای تأمین کسری احتمالی سطوح کاربری‌های عمومی و خدماتی مورد نیاز این مناطق را در چارچوب طرح جامع مصوب، به کمیسیون ماده (۵) ارائه نماید».

به‌علاوه یکی از دلایل احیای بافت‌های فرسوده، پیشگیری از وقایع پس از زمین‌لرزه احتمالی در سطح شهرهاست، ولی با طرح اعطای وام به متقاضیان ساخت‌وساز در بافت‌های فرسوده، بدون تعیین طرح و پروژه اجرایی قبلی و عدم الزام و یا نبود معیارهای شهرسازی مدرن و همچنین عدم رعایت استانداردهای لازم، ساختمان‌های جدید به جای ساختمان‌های قبلی در پلاک‌های کوچک و زیر حد نصاب ساخته می‌شوند بنابراین مشکل ریزدائگی بافت در این محدوده‌های بافت فرسوده همچنان باقی خواهند ماند. ضمن آنکه گرچه با نوسازی این‌گونه واحدها، درصد آسیب‌پذیری از خطرات زمین‌لرزه نسبتاً کاهش می‌یابد، اما با توجه به سطح نقش‌آفرینی مهندسان ناظر و استانداردهای نازل آن ساخت‌وسازها، خطرات فزاینده ناشی از آوارهای احتمالی زمین‌لرزه‌ای را نمی‌توان دور از تصور داشت.

مسئله دیگری که در تبصره بند «د» ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم توسعه آمده و در اینجا قابل ذکر است، ضرورت اختصاص حداقل ۵۰ درصد منابع طرح‌هایی چون مسکن مهر برای اجرا در محدوده بافت‌های فرسوده شهری است. نکته‌ای بسیار مهم که در صورت اجرایی شدن، علاوه بر بازگرداندن پویایی و زندگی به بافت‌های فرسوده، از شکل‌گیری زمین‌های رها شده و متروک در شهر جلوگیری می‌کند و می‌توان حداکثر بهره‌برداری از این مناطق را به عمل آورد. همچنین یکی از بزرگترین مشکلاتی که پروژه‌های مسکن مهر تا کنون با آن مواجه بوده‌اند، یعنی دوری از مراکز شهر و فاصله زیاد محل سکونت و کار، بدین وسیله مرتفع می‌شود. ازسوی دیگر، با توجه به وجود زیرساخت‌های شهری در مناطق فرسوده، نیازی به سرمایه‌گذاری و احداث مجدد ندارند و تنها با بازسازی و صرف هزینه کمتر (نسبت به احداث اولیه) قابل بهره‌برداری خواهند بود. از این منظر، تا مادامی که شهرها و کانون‌های جمعیتی ظرفیت‌های لازم برای توسعه درونی را دارند، استفاده از سایر سیاست‌های توسعه شهری، موجب تحمیل هزینه‌های اضافی بر مردم و دولت خواهد شد و به لحاظ علمی و عقلی پذیرفتنی نیست، بر اساس شیوه‌نامه نحوه تأمین



زمین، واگذاری، آماده‌سازی و ساخت واحدهای مسکونی مهر^۱ تأکید طرح مسکن مهر بر توسعه از درون و از بافت‌های فرسوده است، به طوری که حتی اراضی غیردولتی داخل محدوده شهر را بر اراضی دولتی متصل به محدوده شهر مقدم می‌دارد. این موضوع به خوبی نشانگر هماهنگی بین مطلب مذکور و ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم توسعه است. مسئله فوق علیرغم اهمیت بسیار زیادی که دارد، در اجرا چندان موفق نبوده است.

۴. جامع نبودن مصوبات در برخی موارد

۴-۱. خدمات

مشکل دیگری که در ازای افزایش جمعیت به بافت‌های نوسازی و بازسازی شده روی می‌دهد، بحث تناسب فضاهای خدماتی مورد نیاز آنهاست. در واقع این سؤال مطرح است که آیا متناسب با رشد جمعیت، فضاهای خدماتی نظیر پارک و فضای سبز، مسجد، واحدهای تجاری خرد و روزمره، فضاهای آموزشی و ... نیز ۸ برابر می‌شوند؟ به نظر می‌رسد تمرکز زیاد قانونگذار بر رعایت حقوق مالکیت در نوسازی بافت‌های فرسوده، باعث شده تا حدی از توجه به این نیاز مهم غفلت شود و علیرغم اختصاص موادی از قانون حمایت از احیا به این مسئله^۲، مواد مذکور چندان الزام‌آور نبوده و اجرایی نشود. این در حالی است که هدف از نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، تنها نوسازی

۱. در شیوه‌نامه نحوه تأمین زمین، واگذاری، آماده‌سازی و ساخت واحدهای مسکونی مهر آمده است: سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها ضمن هماهنگی با شورای مسکن استان موظفند با توجه به تعداد کل متقاضیان واجد شرایط در هر شهر نسبت به برآورد میزان کسری زمین اقدام و با توجه به ضوابط طرح‌های مصوب بالا دست نسبت به تأمین آن به ترتیب اولویت از طرق زیر با فوریت اقدام کنند:
 ۱. اراضی دولتی با کاربری مسکونی واقع در داخل محدوده شهرها اعم از اراضی متعلق به وزارت مسکن و شهرسازی و یا سایر دستگاه‌های دولتی که در اجرای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن باید به مالکیت وزارت مسکن و شهرسازی درآید. تبصره: اراضی با مشخصات فوق در بافت‌های فرسوده در اولویت قرار دارند.
 ۲. اراضی غیردولتی مناسب در داخل محدوده شهرها از طریق توافق با طرح موضوع در کمیسیون ماده (۵) و یا در راستای ماده (۷) قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن
 ۳. معاوضه اراضی مسکونی غیردولتی واقع در محدوده شهرها با اراضی دولتی (با هر نوع کاربری)
 ۴. خرید اراضی غیردولتی مناسب واقع در محدوده شهرها در صورتی که تأمین زمین از طریق راه‌های فوق بنا به تشخیص رئیس سازمان مسکن و شهرسازی با تأیید سازمان ملی زمین و مسکن امکانپذیر نباشد.
 ۵. اراضی دولتی مناسب متصل به خط محدوده مصوب شهر
 ۶. اراضی غیردولتی مناسب جهت کاربری مسکونی متصل به خط محدوده مصوب از طریق توافق و طرح موضوع در کارگروه مسکن و شهرسازی
 ۷. اراضی دولتی واقع در محدوده سکونتگاه‌های داخل حریم شهرها و یا اراضی مناسب جهت احداث شهرک‌های مسکونی خارج از حریم
۲. ماده (۱۱) - به منظور تأمین سرانه‌ها و زیرساخت‌های لازم در طرح‌های مصوب احیا، بهسازی و نوسازی حق‌الامتياز آب، برق، گاز، تلفن و نظایر آن در این محدوده‌ها پس از نوسازی، محفوظ است و دستگاه‌های ذیربط موظفند نسبت به برقراری و تأمین خدمات مورد نیاز اقدام نمایند.
- ماده (۱۲) - دولت می‌تواند هزینه‌های بخش‌های غیردولتی به منظور تأمین خدمات و فضاهای عمومی، فرهنگی، گردشگری، آموزشی، مذهبی و ورزشی در مناطق یادشده را جزء هزینه‌های قابل قبول مالیاتی مؤدیان محسوب نماید.
- ماده (۱۳) - دولت مجاز است سالانه ده‌هزار میلیارد ریال جهت احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در بودجه سنواری کل کشور پیش‌بینی و درج نماید.
- ماده (۱۴) - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها موظفند در چارچوب اعتبارات موضوع ماده (۱۳) این قانون اعتبارات مورد نیاز را برای ساخت فضاهای و ساختمان‌های عمومی و خدماتی در محدوده مصوب بافت‌های فرسوده از محل اعتبار دستگاه‌های ذیربط با اولویت تأمین نمایند.

واحدهای فرسوده نیست، بلکه اعمال معیارها و شاخص‌های شهرسازی مدرن و ارتقای کیفیت زندگی در آنهاست که مسلماً بدون توجه به نیازهای فعلی و آتی ساکنان آنها امکانپذیر نیست. همچنین در بند «۴» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، از هزینه‌های بخش غیردولتی در جهت تأمین خدمات و فضاهای عمومی، فرهنگی و مذهبی در مناطق یاد شده، با عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی مؤدیان نام برده است. این مطلب بدین معنی است که تأمین فضاها و خدمات مکمل مسکن به عهده بخش غیردولتی گذاشته شده است، اگرچه این رویه می‌تواند از بُعد تشویق سرمایه‌گذاران قابل تقدیر باشد، ولی به اندازه کافی الزام‌آور و دقیق نبوده و از این‌روی عدم تناسب و بازتاب آن را در ساخت‌وسازهای انجام شده کنونی می‌توان دید. به عبارت دیگر، اکثر پروژه‌هایی که نوسازی شده‌اند فاقد فضاهای خدماتی مکمل می‌باشند.

۲-۴. ضرورت نظارت بیشتر

ضرورت دارد تا در کلیه مراحل طراحی، اجرا و نظارت، کمیّت و کیفیت منطبق بر استانداردهای ملی و بین‌المللی اعمال شود. اگرچه انتظار می‌رود امر مذکور توسط نهادهای مربوطه چون شهرداری و سازمان نظام مهندسی ساختمان، مورد توجه قرار گیرد و اعمال شود، اما ضرورت بازرسی و نظارت بر کیفیت ساخت‌وسازها در این‌گونه بافت‌ها اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا از یک طرف ساکنان بافت‌های فرسوده اغلب توانایی جبران کمبودهای ناشی از استاندارد نبودن ساخت‌وسازها را ندارند و از طرف دیگر وجود چنین فرصت‌های طلایی ساخت‌وساز، سودجویان و به عبارت دیگر دلالان و بساز و بفروش‌ها را نیز برای وارد شدن به این‌گونه پروژه‌ها به طمع انداخته که این مسئله، نظارت بیشتری را می‌طلبد.

۳-۴. الزام ارزیابی طرح

موضوعات فوق‌الذکر به خوبی نشان می‌دهد که آسیب‌شناسی یا پایش طرح‌ها و پروژه‌های به اجرا در آمده تا چه حد ضروری و مهم است. به عبارت دیگر چنانچه تبصره یا قانونی در جهت الزام ارزیابی طرح‌ها پس از اجرا وجود داشته باشد، می‌توان به معایب کارهای انجام شده پی برد و همچنین به کمک شاخص‌های کمی که در این زمینه وجود دارند (مانند تراکم مسکونی، تراکم جمعیتی، سطح اشغال، طول دوره ساخت واحدهای مسکونی، متوسط قیمت احداث یک متر مربع بنای مسکونی، سرانه فضاهای خدماتی و...) می‌توان به مقایسه محدوده طرح در قبل و بعد از اجرای نوسازی و بهسازی پرداخته و پروژه را به گونه‌ای دقیق ارزیابی کرد وجود چنین رویکردی قطعاً به



رفع ابهامات قانونی موجود کمک کرده و صراحت و دقت قانون مربوطه را افزایش خواهد داد. به علاوه استفاده از شاخص‌های کمی، احتمال برداشتهای متعدد از یک عبارت یا واژه را نیز از بین می‌برد و بدین ترتیب منشأ بسیاری از مشکلات را برطرف می‌نماید. البته با توجه به تجارب گذشته، باید دقت شود تا یک شاخص و معیار یکسان (مانند آنچه با عنوان ریزدانگی در شاخص‌های بافت فرسوده آمده است) برای کلیه مناطق شهری تبیین نشود و با دقت و تحقیق بیشتر، بافت‌های فرسوده دسته‌بندی شده و معیارهای متناسب با آنها ارائه شود.

۵. خلأهای قانونی

۵-۱. خلأ قانونی در پرداختن به آثار بلندمدت نوسازی بافت‌های فرسوده

صرفه‌های اقتصادی در نوسازی بافت‌های فرسوده و نیز اهمیت این کار در توسعه پایدار شهری و تأثیری که می‌تواند بر چشم‌انداز توسعه شهری و برنامه آمایش سرزمین داشته باشد، بدیهی است. از طرف دیگر نباید از این نکته غافل بود که بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از مزایا و صرفه‌های قابل توجهی در مقایسه با سایر سیاست‌های توسعه شهری برخوردار است که استفاده چندباره از زمین، کاهش هزینه‌های اسکان جمعیت و کاهش هزینه نگهداری شهرها از آن جمله است. از این دیدگاه، در صورت نوسازی محدوده ۷۶۰۰۰ هکتاری بافت‌های فرسوده کشور، امکان افزایش جمعیت این مناطق تا حد بسیار بالایی وجود دارد به نحوی که جهت افزایش جمعیت کشور طی ۱۰ سال آینده نیازی به افزایش سطح محدوده‌های شهری نخواهد بود.

۵-۲. خلأ قانونی در توجه به فرسودگی فعالیت

در بند «الف» ماده (۲) قانون احیای، بافت فرسوده تعریف شده و این تعریف ناظر بر دو بخش است. بخش اول به ناکارآمدی عناصر فیزیکی (دسترسی، تأسیسات، ابنیه و ...) اشاره کرده و بخش دوم مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اجتماعی را نام می‌برد که باعث رنجش ساکنان است. به بیان بهتر قانون مذکور در عین جامعیت تعریف بر هر دو بُعد کالبدی و فعالیتی فرسودگی بافت تأکید می‌کند. بنابراین ضروری است تا در ارائه راهکار برای رفع مشکلات به هر دو بُعد توجه کرد. اما متأسفانه علیرغم توجهاتی که به بعد کالبدی فرسودگی صورت گرفته، به نظر می‌رسد به فرسودگی عملکرد فعالیت بافت توجه نشده است. در واقع در مواردی که فرسودگی بناها مورد بازسازی قرار گیرد، اما ترکیب کاربری‌ها و عملکردها آنها متناسب با تغییرات جمعیتی و ساخت‌وسازهای جدید نباشد، نمی‌توان شاهد نوسازی بافت فرسوده به معنای واقعی آن بود.

۶. رویکرد مبنایی و اصولی قانونگذار و الزام در توجه به تفاوت‌های محلی با توجه به وجود مشکل حقوق مالکیت در ازای نوسازی بافت‌های فرسوده و نیاز به قاطعیت قانونی در جلوگیری از بحران‌های مالی و جانی هموطنان در قبال حوادث زمین‌لرزه‌ای، ضرورت دارد تا ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم توسعه و تسری قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک (مصوب ۱۳۵۸) به بافت‌های فرسوده محقق شود. در این راستا مروری بر ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم توسعه ضروری است:

ماده (۱۷۱)

الف) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق، با اولویت:

۱. طرح‌هایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای به موقع آنها ضروری است.
۲. طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است، اقدام نماید.

تبصره - طرح‌های گروه (۱) مشمول برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت موضوع «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب» می‌باشد که تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز آن می‌تواند از طریق بخش‌های غیردولتی تأمین شود. رأی صادره موضوع ماده (۴) قانون مذکور قابل اعتراض در مراجع صالحه قضایی است.

ب) دستگاه‌های اجرایی ذیربط موظفند به منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند.

ج) وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های تشویقی و در چارچوب قانون حمایت از احیای بافت‌های فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

د) وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی نمایند تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه‌ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت.

تبصره - دولت موظف است حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرح‌های مذکور در محدوده بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد.



ه) وزارت مسکن و شهرسازی موظف است ساماندهی و احیای شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رها شده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده داخل شهرهای مورد نظر را در اولویت قرار دهد.

چنانچه طبق بند «د» این ماده، وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها هر سال حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی نمایند، با فرض ثابت ماندن ۷۶ هزار هکتار بافت فرسوده شهری، می‌توان امیدوار بود که در یک دوره ۱۰ ساله، تمامی بافت‌های فرسوده نوسازی شوند. ثابت ماندن این مقدار بافت فرسوده، بر مبنای افزایش کیفیت ساخت‌وسازها و عمر بناها فرض شده است که موجب کاهش نرخ شکل‌گیری بافت‌های فرسوده نیز می‌شود و در این صورت کافی است نرخ نوسازی و بازسازی‌ها - که در قانون فوق ۱۰ درصد در سال ذکر شده - از نرخ شکل‌گیری بافت‌های فرسوده جدید پیشی گیرد تا پس از مدتی مسئله فرسودگی شهری از حالت یک معضل خارج شده و انرژی، توان و زمان کمتری از دستگاه‌های مجری و مسئول و قانونگذار به خود اختصاص دهد. نگاه فوق یک نگاه خوش‌بینانه است، زیرا در طی این ۱۰ سال، محدوده‌های جدیدی دچار فرسودگی شده و به مجموع بافت‌های فرسوده شهری اضافه خواهد شد. از طرف دیگر، توان فنی و مالی دستگاه‌های متولی، در سنوات مختلف و استان به استان و شهر به شهر نیز تفاوت دارد. به بیان دیگر، اگر چه تعیین میزان و درصد برای نرخ بازسازی و احیا مناسب است اما، باید تفاوت‌های محلی و نیز توان فنی دستگاه‌های متولی را مد نظر قرار داد. همچنین برای مثال، در حالی که در بند «ج» قانون احیا، بر متکی بودن بر ضوابط شهرسازی و معماری ایرانی - اسلامی و بومی هر منطقه تأکید شده، این رویکرد منطقه‌ای و محلی در سایر بخش‌ها دیده نمی‌شود. نمونه بارز آن که به خوبی تناقض رویکردها را نشان می‌دهد، بحثی است که پیش‌تر درباره شاخص ریزدانه‌گی در تعیین بافت‌های فرسوده به آن اشاره شد.

۷. ضرورت توجه کافی به نقش بخش خصوصی

یکی از راه‌های جذب و ترغیب سرمایه‌گذار برای بافت‌های فرسوده، اعطای تسهیلات و تشویق‌های مالی در این زمینه است که قانونگذار به خوبی به آن توجه کرده است. برای مثال می‌توان به مواد (۲)، (۱۲) و (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن اشاره کرد:

ماده (۲)

به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری زمین تحت تملک خود با اعمال تخفیف، تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری به صورت اجاره‌ای ارزیانقیمت در قالب برنامه‌های ذیل اقدام نماید:

۱. ...

۷. حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط بخش غیردولتی.

ماده (۱۲)

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرفاً جهت احداث واحدهای مسکونی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و پرداخت وام قرض‌الحسنه اجاره مسکن (جهت اسکان موقت) موضوع این قانون از طریق بانک‌های عامل نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات بلندمدت در قالب سهمیه مشخصی از کل تسهیلات بانکی که در ابتدا هر سال توسط دولت تعیین می‌گردد، اقدام می‌نماید. این تسهیلات پس از ساخت واحدهای مسکونی قابل انتقال به خریداران بوده و شرایط اعطای تسهیلات و بازپرداخت‌ها با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۱۶)

کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم درآمد و طرح‌های تولید مسکن در بافت‌های فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می‌باشد.

اما انگیزه سرمایه‌گذاری از طریق دیگری هم می‌تواند ایجاد شود که بار مالی آن بر دوش دولت و بانک مرکزی بسیار کمتر خواهد بود. این روش، که به نوعی بر استفاده از پتانسیل‌های بخش خصوصی تأکید می‌کند عبارت است از توجه به خود بازده بودن پروژه‌های نوسازی و بهسازی؛ به این معنی که در بررسی عوامل غیرکالبدی مؤثر بر بهسازی و نوسازی محله‌های فرسوده باید به توسعه و جلب فعالیت‌های اقتصادی به درون این محله‌ها و دسترسی سریع‌تر به خدمات شهری و نیازمندی‌های زندگی برای خلق ارزش افزوده کاملاً توجه کرد. در واقع انجام بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از افت شدید قیمت زمین در عمق بافت‌های مذکور جلوگیری نموده، افزایش مرغوبیت محدوده، باعث اقبال سرمایه‌گذاران شده، مجدداً در چرخه حیات اقتصادی شهر قرار می‌گیرند. باید دانست که عدم توجه به مزیت‌های نسبی و صرفه‌های اقتصادی بهسازی و نوسازی شهری و ارتقای بهره‌وری زمین، به منزله اتلاف منابع و عدم تخصیص بهینه منابع ملی است و این خسارتی بزرگ است.

۸. در نظر نگرفتن بازه زمانی و نظام قیمتگذاری برای طرح‌ها

تعیین بازه زمانی و نظام قیمتگذاری می‌تواند از بروز مشکلات عدیده جلوگیری کند. زیرا



ریسک و خطر افزایش قیمت نهاده‌های ساخت و ساز از جمله زمین‌ها و عرصه‌های مورد نوسازی شهری با اندک توجهی به این عرصه‌ها، بسیار جدی است. برای مثال، اگر بخش عمومی یا نهادها و مؤسسات دولتی محلی و یا سرمایه‌گذاران فعال بخش خصوصی، بدون تبعیت از نظام قیمتگذاری مصوب اقدام به خرید اراضی و ساختمان‌ها کنند، قیمت‌ها به سرعت شروع به افزایش می‌کند. به همین دلیل مالکان طمع می‌ورزند تا از این فرصت استفاده کنند و همین ریسک می‌تواند به بازده سرمایه‌گذاری و زمان تحقق اهداف مورد انتظار آسیب بزند. البته در ماده (۶) قانون حمایت از احیا، نحوه ارزیابی و قیمتگذاری قطعات بیان شده است، اما اقدام به عملیات نوسازی در افزایش قیمت و ارزش افزوده بافت مؤثر خواهد بود.

۹. تعریف نشدن جایگاه طرح بهسازی و نوسازی در سلسله‌مراتب طرح‌های شهری

جایگاه طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی در سلسله‌مراتب طرح‌های توسعه شهری به خوبی مشخص نشده است. طبق بند «ج» قانون حمایت آمده است: «طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی طرح‌هایی هستند که در چارچوب طرح‌های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) ... تهیه می‌شوند». مسئله‌ای که در نتیجه این بحث پیش می‌آید، مشخص نبودن جایگاه طرح‌های مذکور در تداخل با سایر طرح‌های توسعه شهری مانند طرح‌های ساماندهی محله‌ها، پروژه‌های مسکن مهر، طرح‌های توسعه راهبردی (CDS)، پروژه‌های طراحی شهری و ... می‌باشد. سؤال اینجاست که در صورت وجود دو یا چند طرح همزمان برای یک شهر یا محدوده خاص شهری، کدام یک در اولویت و ملاک عمل قرار خواهند گرفت؟

۱۰. تعدد نهادهای مسئول و مجری

سه مرجع اصلی مداخله در بافت عبارتند از: شرکت عمران و بهسازی شهری، شهرداری‌ها و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری که هر یک در چارچوب اختیارات قانونی خود و با استناد به مستندات قانونی در بافت‌ها دخالت می‌کنند. بدیهی است در مواردی میان فعالیت مراجع همپوشانی وجود دارد که این امر از طریق مستندات قانونی قابل حل است. اما، وقت و انرژی زیادی را هم در مرحله تدوین مصوبات و هم در مراحل اجرا و فرآیند اداری به خود اختصاص می‌دهد. برای مثال، قانونگذار در قانون حمایت از احیا و همچنین قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی کنونی) و شهرداری‌ها را در کنار یکدیگر متولی امر احیای بافت‌های فرسوده قرار داده بدون اینکه مشخص نماید که اگر هر دو دستگاه متولی هستند حدود وظایف و اختیارات هر کدام از آنان چیست. این امر منجر به تداخل وظایف این نهادها و ایجاد وقفه در روند احیای بافت‌های فرسوده می‌شود.

در جمع‌بندی مباحث مطرح شده می‌توان گفت، چالش‌هایی که بافت‌های فرسوده در جریان نوسازی و بهسازی با آنها روبرو هستند، منشأهای متفاوتی دارند؛ از تداخل و تعدد قوانین و مصوبات گرفته تا اجرا نشدن صحیح آنها؛ مواردی که سعی شد - هرچند مختصر - ارزیابی شده و به نمونه‌هایی از آنها اشاره گردد. با این حال، آنچه مهم است، ضرورت اقدامات ویژه برای رفع این معضل شهرهای ایران می‌باشد که امروزه دامنگیر شهرهای بزرگ و کوچک، پایتخت و مراکز استان‌ها و شهرهایی با گستره و عملکردهای مختلف شده است، مسلم است که رفع چنین مشکل فراگیر و معضل مهمی، نیازمند اراده‌ای بزرگ است که جز با همکاری کلیه سازمان‌ها و نهادهای مرتبط امکانپذیر نیست.

جمع‌بندی

در بخش قبل، ۱۰ چالش قانونی ارزیابی شد و سعی گردید تا موضوعات در هر قسمت تشریح شده و در قالب زیرمجموعه‌هایی بررسی گردد. اما به‌طور خلاصه علت و منشأ مشکلات موجود را می‌توان در موارد زیر دانست:

۱. اصرار برنامه‌ریزان و نهاد قانونگذار بر تملک زمین

همان‌طور که در تجارب سایر کشورها دیده شد، قسمت اعظمی از مشکلات مالی و حقوقی طرح‌های نوسازی بافت‌ها به کمک طرح‌هایی چون ^۱LR که حداقل اتکا را بر تملک زمین دارد، برطرف کرده‌اند. بنابر اظهارات مجریان این‌گونه طرح‌ها در ایران نیز مشکل‌ترین مرحله در فرآیند نوسازی بافت، مسائل حقوقی مالکیت است. حجم قوانین و مصوبات اختصاص یافته به موضوع مالکیت و نحوه آن و منابع مالی، مؤید همین مطلب است. بیشترین مشکلات نیز در همین بخش مشاهده می‌شود. برای مثال، از آنجایی که قانون ثبت و اسناد مربوط به ۸۰ سال پیش است بنابراین باید به فکر بازنگری قوانین ثبتی و به‌روز کردن آن بود. حدوداً ۹۰ درصد قطعات موجود در بافت فرسوده فاقد مساحت ثبتی مشخصی هستند یا مساحتی در سند مالکیت آنها ذکر نشده و یا اگر ذکر شده است از معیارهای قدیمی استفاده شده است، بر فرض مثال در سندی نوشته‌اند شش‌دانگ یک باب خانه و مساحت و ابعاد آن را ذکر نکرده‌اند، یا مثلاً در شهرهای کویری عناوین مختلفی به کار می‌بردند مثلاً سیر، عدس، مثقال، نخود و ماش که براساس تولیدات همان منطقه بوده است، ولی امروز این معیارها فاقد معنا هستند و فعالیت را مختل می‌کنند. ازسوی دیگر برای تملک اراضی و املاک این‌گونه بافت‌ها، ضرورت دارد با توجه به ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم توسعه، نسبت به تسری قانون نحوه خرید و تملک

۱. طرح ساماندهی مجدد زمین یا طرح LRP یا LR (Land Readjustment Project) که در ژاپن به اجرا درآمده و توضیحات آن پیش‌تر ارائه شد.



اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی ... (مصوب ۱۳۵۸) به این‌گونه بافت‌ها، لایحه قانونی جدیدی به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. تا از این طریق ضمن بسترسازی قانونی برای نوسازی بافت‌های فرسوده، نسبت به رفع ابهامات احتمالی اقدام لازم صورت پذیرد.

۲. نادیده گرفتن تبعات اجتماعی در طرح‌ها و برنامه‌ها

اهمیت مباحث نوسازی و بهسازی و نزدیکی این مسئله با حیات و زندگی شهروندان در کنار وجود پیامدهای گسترده اجتماعی - اقتصادی مداخله در بافت‌های فرسوده، سبب می‌شود این اقدامات با کندی صورت گرفته و مشکل جبران و تبعات ناشی از آن در نظر گرفته شود. تجارب قبلی نوسازی‌ها در کشور به‌ویژه شهر تهران که چشمگیرتر است نمایانگر این واقعیت است که در صورتی که این اقدامات با مطالعات و کارشناسی‌های لازم صورت نگیرد نه تنها سبب حل مشکلات و نوسازی این‌گونه بافت‌ها نمی‌شود، بلکه آثار جبران‌ناپذیری را بر سیستم شهر وارد می‌سازد. برای مثال، برای بازدهی اقتصادی نوسازی در قطعات مسکونی، اجازه افزایش تراکم به آنها بعضاً تا حد ۸ برابر داده شده و به این ترتیب پس از اتمام دوره ساخت‌وساز، جمعیت ساکن در همان محدوده قبلی ۸ برابر می‌شود؛ این در حالی است که تأسیسات و امکانات موجود تغییری نکرده و این تراکم جمعیت و محدود بودن خدمات و سطح راه‌ها، بر مشکلات محله نوسازی شده می‌افزاید. مواردی چون جابجایی جمعیت ساکن قبلی، ایجاد محله‌هایی نوساز با هویت متفاوت (به‌علت اسکان ساکنین جدید با فرهنگ‌های متفاوت)، نادیده گرفته شدن برخی اصول معماری اسلامی همچون اصل محرمیت و از بین رفتن تمایز محله‌های شهری در اثر ساخت‌وساز غالباً یکسان و هم‌شکل در همه نواحی را نیز می‌توان به این‌گونه تبعات اجتماعی افزود. مواردی که همگی بر خلاف بخش دوم تعریف بافت فرسوده در بند «الف» ماده (۲) قانون احیا می‌باشند.

۳. کیفی‌نگری و ضرورت توجه به مباحث فنی و کمی

گرچه رعایت اصول کیفی در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، اجتناب‌ناپذیر است و این رویکرد تا حد مناسبی در متن قوانین لحاظ شده است، اما برای مراحل اجرایی، باید اهداف کمی آن شاخص‌های کیفی مورد توجه قرار گیرد. کما اینکه کلیاتی در روند قوانین مربوطه لحاظ شده است به‌طوری که در مقایسه زمانی سه قانون برنامه چهارم توسعه، قانون حمایت از تولید و عرضه مسکن و برنامه پنجم توسعه دیده می‌شود، عبارات کلی و کیفی به تدریج جای خود را به عدد و درصد و رقم داده است که مشخصاً قابلیت ارزیابی و پیگیری بالاتری دارند:

– قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
(۱۳۸۳/۶/۱۱)

ماده (۳۰)

۴. احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها

– قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷) – ماده (۲) بند «۷»

– قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ – ۱۳۹۰) – ماده (۱۷۱) بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «د» و تبصره‌های آن.

همان‌طور که ملاحظه شد، قوانین و مصوبات می‌توانند تا حدی به مباحث فنی طرح‌های شهری بپردازند. در واقع چنانچه به این مباحث ورود کنند، این مسئله از نقاط قوت آنها محسوب می‌شود. همان‌طور که درباره تبصره بند «د» ماده (۱۷۱) قانون برنامه پنجم اشاره شده است. نمونه دیگر می‌تواند تعریف جایگاه طرح‌های نوسازی و بهسازی در سلسله‌مراتب طرح‌های شهری باشد و نیز استفاده از شاخص‌های کمی و قابل ارزیابی در مباحثی چون معماری ایرانی - اسلامی و آثار اجتماعی و هویت‌سازی و ... که بسیار مهم و اثرگذار است.

۴. ناکارآمدی شاخص‌های فرسودگی بافت و لزوم بازنگری آن

مطابق مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۲/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، سه عامل به‌عنوان شاخص‌های تعیین فرسودگی کالبدی بافت شهری در نظر گرفته شد که محدوده‌های بافت فرسوده از هم‌پوشانی این سه شاخص انتخاب شده‌اند. براساس بررسی‌های به عمل آمده در این حوزه این شاخص‌ها زمانی آشکار می‌گردد که در برخی شهرها به‌خصوص شهرهای حاشیه دریای خزر و خلیج فارس و بسیاری از محدوده‌های واجد ارزش تاریخی با وجود فرسودگی شدید کالبدی و عدم حیات به‌دلیل درشت دانه بودن پلاک‌ها، شاخص ریزدانگی، شامل آن نمی‌شود یا در محدوده‌هایی که به‌صورت خودرو و بدون طرح و برنامه شکل گرفته‌اند با وجود میانگین عرض معابر ۶ متر یا بالاتر به‌دلیل عدم رعایت نقش و عرض معابر مشکل نفوذپذیری، تعدد بن‌بست‌های موازی و طولانی، شالوده بافت دچار مشکل شده و نکته آخر آنکه تمامی محدوده بافت فرسوده با کمبود شدید خدمات اساسی نظیر کمبود فضاهای بهداشتی - درمانی، آموزشی، فرهنگی - مذهبی، ورزشی، فضای سبز و معابر روبرو هستند و بخش عمده معضلات اجتماعی این محدوده‌ها، ناشی از فقدان این‌گونه فضاهاست که این موضوع در رویکردها و مصوبات «شورای عالی شهرسازی و معماری» مورد توجه قرار نگرفته است.



۵. دید مقطعی و کوتاه‌مدت

نبود دیدگاه‌های بلندمدت در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از دیگر نارسایی‌های موجود است. وجود افق‌های بلندمدت می‌تواند موجب نوعی ثبات در نظام برنامه‌ریزی شود که بر مبنای آن، برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت تدوین و اجرایی شوند. بافت فرسوده همان‌طور که از نام آن بر می‌آید، یک بافت است؛ اما در مراحل نوسازی و بهسازی، فقط به‌عنوان بنای فرسوده آن توجه شده و کلیتی که بافت در آن قرار گرفته را در نظر نمی‌گیرند. این مسئله باعث می‌شود که تنها بناهای فرسوده شهری نوسازی شوند و نه بافت شهری، به دیگر سخن، چون نوع نگاه به این‌گونه نواحی، بیشتر نگاهی تک‌بعدی و به‌دنبال ارزش‌افزوده است، انسجام و یکپارچگی بافت در کنار سایر ویژگی‌های کیفیت محیطی عملاً دیده نمی‌شود. اما مشکل به همین جا ختم نمی‌شود؛ پدیده فوق در نهایت و پس از اندک زمانی باعث شکل‌گیری نواحی مشکل‌دار شهری می‌شود که اگر چه در ظاهر کاملاً نو و حتی مهندسی‌ساز تلقی می‌شوند، ولی دست به‌گریبان مشکلاتی عدیده خواهند بود. مشکلاتی که فقط تنگی کوچه‌ها و خیابان‌ها نیست، فقط کمبود پارکینگ و پارک و مدرسه نیست؛ بلکه مشکلات اجتماعی و فقر را به‌طور پنهان در خود جای داده است. به عبارت دیگر، کلیت بافت فرسوده باید با برخورداری از یک الگو و معیار قابل اتکا در قبال نیازهای زندگی شهری پاسخگو باشد. از این دیدگاه، فرسودگی بافت، تنها یک فرسودگی کالبدی نیست.

به‌طور کلی، نگاهی گذرا به روند بهسازی و نوسازی‌ها و نیز قوانین شهری موجود روشن می‌کند که با توجه به ضرورت رعایت حقوق مالکیت، نقش مراجع قانونگذاری عمده کشور از جمله مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت برای بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری تنها به حمایت از نوسازی بناهای فرسوده و غالباً به‌صورت خودمالکی محدود شده است. از این‌رو، ضرورت دارد تا با تسری قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸) به بافت‌های فرسوده، اقدامی اساسی صورت پذیرد و دولت با ارائه لایحه‌ای جدید، کلیه راهکارها و اقدامات لازم را در آن تبیین کند، از سوی دیگر باید در نظر داشت که مجموعه قوانین شهری کشور فاقد قانون جامع مدون، متناسب و ویژه بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری است که بتواند زمینه‌ساز برقراری اختیارات، تسهیلات و سازوکارهای ضروری و فراگیر برای این امر باشد. با این حال ضرورت همکاری کلیه نهادها و سازمان‌های مرتبط با امر بهسازی و نوسازی شهری (در لایحه جدید)، واضح و مبرهن است.

در انتها لازم است علاوه بر مسائل فوق که بیشتر ناظر بر جنبه‌های **قانونی** درگیر با موضوع بحث بود، مختصری به سایر جنبه‌ها و مشکلات موجود در آنها که بر روند بهسازی و نوسازی شهری بسیار تأثیرگذارند نیز اشاره کرد؛ از جمله این موارد می‌توان نمونه‌های زیر را نام برد:

- ارتقای نقش مدیریت شهری در کلیه شهرهای کشور مسئله اصلی است: متخصص نبودن و ضعف مدیریت‌های شهری و نیز غلبه خواست‌های سیاسی و عدم اعتقاد به اجرای سیاست‌ها براساس اصول علمی.

- ناپایداری مدیریت شهری: دوران کوتاه مدیریت‌ها و عدم اعتقاد به اسناد و کارهای پیشین.
- غلبه ابعاد اقتصادی مسئله، کالا بودن مسکن و بورس‌بازی زمین و مسکن.
- عدم جامع‌نگری در مباحث نوسازی مسکن در بافت‌های فرسوده و لزوم ارتباط آنها با معیارهای اصلی شهرسازی نوین.
- ضعیف بودن کادر اجرایی و کارشناسی شهرداری‌ها.
- در صورت تحقق کامل انتظارات و موارد مطرح شده در این گزارش، می‌توان امید داشت که مشکلات، حوادث و خطرات احتمالی ناشی از بحران‌های طبیعی در این‌گونه بافت‌ها به حداقل برسد.

منابع و مآخذ

۱. آئینی، م بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از منظر موضوعات اقتصادی، اقتصاد شهر، ش ۶، ۱۳۸۹.
۲. حبیبی، م و مسائلی، ص. سرانه کاربری‌های شهری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.
۳. حبیبی، م و مقصودی، م، فرسودگی و مرمت شهری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
۴. شمعی، ع و دیگران. بهسازی و نوسازی شهری از دیدگاه علم جغرافیا، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
۵. عندلیب، ع. فرآیند نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران، ناشر ری پور، ۱۳۸۴.
۶. فتحی بیرانوند، م. آسیب‌شناسی بافت‌های فرسوده شهری (موانع، کاستی‌ها، راهکارها)، اولین همایش بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری مشهد مقدس ۲۰ و ۲۱ آذر ماه، ۱۳۸۷.
۷. فلامکی، م. م. باززنده‌سازی بناها و شهرهای تاریخی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۸. وردی نژاد، فریدون و میثم، یزدانی. توسعه پایدار شهری از تئوری تا عمل، سایت توسعه پایدار شهری.
۹. وبسایت وزارت کشور: <http://www.moi.ir>
۱۰. وبسایت شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری: <http://www.udro.org.ir>
۱۱. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://rc.majlis.ir>
12. Japanese Experiences in Urbanization & Urban Planning System in Japan, 2001.
13. An approach of modeling the Greek LR procedure, 2005 .



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بافت‌های فرسوده شهری (چالش‌ها و الزامات قانونی)

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران، مدیریت شهری)

تهیه و تدوین: الهه شعبان جولا

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی، محمدرضا فارسیان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. نوسازی

۲. بافت فرسوده

۳. تملک اراضی و املاک



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۷/۹