



علی اعطا

عضو هیئت رئیسه و سخنگوی شورای پنجم تهران

در فضای رخوت و رکود نوسازی بافت‌های فرسوده و ناپایدار تهران که ساکنانش هر شب را با کابوس و تهدید زلزله قریب‌الوقوع سحر می‌کنند، مصوبه اخیر کمیسیون ماده پنج (ضوابط خاص احداث بنا در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهر تهران) و نامه دبیر شورای عالی در اعتراض به آن، یادآور و پیام‌آور مجادلات بی‌پایان حداقل دو دهه اخیر میان شهرداری تهران و وزارت راه و شهرسازی بر سر موضوعات توسعه شهری بود. آن‌طور که پیداست، در فرایندی مورد توافق، نمایندگان شهرداری از یک سو و وزارت راه و شهرسازی از سوی دیگر، مدت‌زمانی را صرف تدوین ضوابطی کارآمد به منظور رونق بخشی به ساخت‌وساز در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و نیز ارتقای کیفیت زیست می‌کنند؛ اما پیش از تکمیل این فرایند، شهرداری پیشنهاد خود را – که مشخص نیست چقدر با نظرات وزارت راه و شهرسازی همسو است– به کمیسیون ماده پنج می‌برد و به تصویب می‌رساند. معاونت شهرسازی و معماری وزیر راه و شهرسازی نسبت به این موضوع معترض می‌شود و معاون، نامه گلایه‌آمیزی به شهرداری می‌نویسد که «هرگونه پیشنهاد درمورد ضوابط خاص احداث بنا در محدوده بافت فرسوده شهر تهران، پس از

تصویب کمیسیون ماده ۵ باید به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برسد». و ادامه می‌دهد «هرگونه اقدام اجرایی براساس مصوبه کمیسیون ماده ۵ تا قبل از تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری فاقد وجه قانونی بوده و مسئولیت تبعات آن برعهده شهرداری خواهد بود». به‌عنوان ناظر بیرونی که اندک مطالعه و مختصر تجربه‌ای در عرصه مدیریت شهری و حوزه معماری و شهرسازی دارم، تردیدی در اهداف و انگیزه‌های خیر طرفین موضوع ندارم؛ اما اجمالاً می‌توان گفت با توجه به هماهنگی و همسویی ارکان مختلف کشور مانند دولت و شهرداری‌ها و به‌ویژه شهرداری تهران، ساکنان بافت فرسوده که عموماً در فضای مجادلات و بی‌تصمیمی‌ها یا در فضای تصمیمات ناکارا و ناکارآمد، چاره‌ای جز زندگی زیر تیغ تهدید زلزله بزرگ تهران ندارند، از فضای فعلی پیام روشنی دریافت نمی‌کنند. در تهران در حدود ۲۸۰ هزار پلاک در قالب بافت فرسوده وجود دارد که مجموعاً حدود چهارهزارو ۵۰۰ هکتار از شهر تهران را یعنی حدود هفت درصد از مساحت شهر را در بر می‌گیرد. ازجمله مسائل اصلی بافت‌های فرسوده، بالابودن تراکم جمعیتی آن نسبت به سایر مناطق تهران است. براساس گزارشی

نوسازی بافت فرسوده و مسئله تشخیص اولویت‌ها

که مرکز آمار ایران در سال ۹۲ ارائه داد، در نواحی فرسوده تهران که مساحتی نزدیک به سه‌هزارو ۳۰۰ هکتار و پنج درصد از کل شهر را در بر می‌گیرد، بیش از ۱۵ درصد از جمعیت تهران سکونت دارد. این نکته به آن معناست که تراکم جمعیتی در بافت فرسوده تهران، بیش از سه برابر میانگین شهر تهران است. براساس آمارهای جدیدی که امروزه ارائه می‌شود، حدود چهارهزارو ۵۰۰ هکتار از محدوده تهران بافت فرسوده است که حدود هفت درصد از مساحت شهر تهران را در بر می‌گیرد و جمعیتی که در آن ساکن هستند، ۲۱ درصد از جمعیت شهر تهران هستند؛ یعنی همچنان همان نسبت جمعیتی برقرار است. طبیعی است که این تراکم جمعیتی در کنار مؤلفه‌هایی مانند ناپایداری کالبدی می‌تواند در هنگام تهدیدی مانند زلزله که براساس نظر کارشناسان این حوزه، مطلقاً بعید نیست و چه بسا قریب‌الوقوع هم هست، چه اثرات مرگ‌باری به همراه داشته باشد. مصوبه اخیر کمیسیون ماده ۵ شهر تهران را می‌توان اولین اقدام مهمی دانست که درباره کلان‌مسئله بافت فرسوده تهران، در دوره فعلی مدیریت شهری مطرح شده است. براساس سوابق، مسائل محل اختلاف عمدتاً بر سر مسئله تأمین سرانه‌های

هفت‌گانه، پارکینگ و کیفیت زیستی شهروندان خواهد بود. مدیریت شهری (شهرداری و شورا) به دلیل مواجهه مستقیم با ذی‌نفعان، با جنس دیگری از مسائل و مطالبه‌گری‌ها مواجه‌اند که این امر عموماً به‌عنوان یکی از خاستگاه‌های اختلافات این دو نهاد در حوزه مسائل نوسازی شهری مطرح می‌شود. معمولاً توجه کافی صورت نمی‌گیرد که در شهری مانند تهران که خطر زلزله هفت‌ریشتی در کمین آن است، براساس آمار مراجع علمی معتبر مانند مؤسسه جایکای زاین در صورت وقوع چنین زلزله‌ای در لحظه زلزله یک‌ونیم میلیون نفر و در ۷۲ ساعت پس از آن نیز یک‌ونیم میلیون نفر از شهروندان تهران جان خواهند باخت. بافت فرسوده مسائل مختلفی دارد که بی‌تردید مسئله پارکینگ و کیفیت زیست و فضای سبز و فضاهای باز عمومی و سرانه‌های هفت‌گانه از آن جمله است؛ اما وقتی با خطر جدی جان‌باختن این میزان از شهروندان مواجهیم، این آزمون جدی در برابر ماست که به اولویت‌ها چگونه می‌اندیشیم و در تشخیص اولویت‌ها چگونه عمل می‌کنیم. در «شرق» در هفته‌های آینده از سایر ابعاد نیز به موضوع بافت فرسوده خواهیم پرداخت.

وقایع نگاری ضوابط، مقررات و مصوبات بافت فرسوده

ابلاغ مصوبه کمیسیون ماده ۵؛ ضروری اما غیرقانونی



شهرداری حاجی را پیدا نکرد و در دوره بعد مدیریت شهری به معاونت معماری و شهرسازی شهرداری تهران ارائه شد تا در کمیسیون ماده ۵ بررسی و تصویب شود.

ششم: با پیشنهاد معاونت معماری و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی، جلسات دوجانبه نماینده آن وزارت و سازمان نوسازی برای بررسی متن ضابطه پیشنهادی آغاز شد، اما قبل از نهایی‌شدن، کمیسیون ماده ۵ ضوابط پیشنهادی سازمان مذکور را با تغییراتی جزئی تصویب کرد.

هفتم: معاونت معماری و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی در نامه مورخ ۱۴۰۱/۴/۱۵ به شهردار تهران، با توجه به عدم تصویب ضوابط ابلاغی از سوی شهرداری تهران، خواستار لغو ابلاغیه شهرداری شد. مستند نامه وزارت یادشده، تبصره ذیل مصوبه سال ۱۳۹۳ شورای عالی است که مقرر می‌داشت قبل از تصویب کمیسیون ماده ۵ مراتب باید به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور برسد. هرچند در نامه دبیر محترم شورای عالی عنوان شده است مصوبه کمیسیون بعد از تصویب باید به شورای عالی ارائه شود، درحالی‌که در مصوبه سال ۱۳۹۳ شورای عالی آمده است که قبل از تصویب کمیسیون ماده ۵، باید به تصویب شورای عالی برسد.

هشتم: با توجه به تاریخچه مصوبه یادشده، در قانونی نبودن اقدام شهرداری تهران نباید شک کرد و بهتر بود شهرداری وفق مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی عمل می‌کرد و با توجه به همراهی و همکاری وزارت راه و شهرسازی و برگزاری جلسات مشترک برای بررسی پیش‌نویس سازمان نوسازی، به صورت دست‌گردان مصوبه کمیسیون امضا نمی‌شد و عجولانه ابلاغ نمی‌شد.

نهم: شایان ذکر است که سوی مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۹۳ مجدداً در مورخه ۱۳۹۸/۲/۱۵ شورای عالی شهرسازی و معماری در ابلاغ ضوابط جدید طرح تفصیلی تهران یادآور شده بود ضوابط جایگزین بند ۱۵ طرح تفصیلی مصوب سال ۱۳۹۱ باید به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور برسد.

دهم: به نظر می‌رسد علت تعجیل شهرداری تهران در ابلاغ مصوبه کمیسیون ماده ۵، کاهش شدید ساخت‌وساز در بافت‌های فرسوده در سه سال اخیر باشد؛ چراکه پس از ابلاغ مصوبه شورای عالی مبنی بر لغو ضوابط مندرج در بند ۱۵ طرح تفصیلی تهران -مصوب ۱۳۹۱- توسط معاونت وقت معماری و شهرسازی تهران در آذر ۹۷، مشوق‌های تراکمی در بافت‌های ناپایدار لغو شد و به این ترتیب، تعداد واحدهای احداثی در سال‌های ۹۰ تا ۹۳ که حدود ۴۰ هزار بوده و پس از آن به صورت میانگین ۲۵ هزار واحد مسکونی به صورت سالانه احداث می‌شد، در سال ۱۴۰۰ به حدود ۱۰ هزار واحد رسید.

یازدهم: پژوهشی در سال‌های ۱۳۹۶–۱۳۹۴ توسط دکتر حجت‌الله میرزایی درخصوص نوسازی بافت‌های فرسوده انجام شده که بر اساس نتایج آن، تأثیر مشوق‌های ضابطه‌ای به‌مراتب بیشتر از مشوق‌های مالی است. بنابراین اقدام شهرداری تهران برای تهیه مشوق‌های ضابطه‌ای در این خصوص قابل تقدیر است.

مروری بر دلایل کم توانی در نوسازی بافت‌های فرسوده

بازگشت رونق را بتوان در قالب چندین محور اصلی تبیین کرد.

تعدد مراکز تصمیم‌گیری نسبت به مسائل شهری و نداشتن مدیریت واحد شهری که شهر تهران و به‌ویژه بافت فرسوده را بیش از پیش فرسوده کرده، ازجمله مهم‌ترین این عوامل است.

تصمیم‌گیری‌های نامهمانگ نهادهای گوناگون نظیر دستورالعمل اخیر برای کاهش مترتاژ تا صد مترمربع برای پلاک‌هایی که در بافت فرسوده واقع شده‌اند برای دریافت تسهیلات که باید مراحل قانونی خود را که تصویب در شورای عالی شهرسازی است، طی می‌کرد، اما بدون گذراندن این مسیر ابلاغ شده، خود بستری برای واکنش‌ها نسبت به پرداخت تسهیلات از سوی مراکز دیگر مالی را که زیر نظر دولت هستند، در پی خواهد داشت. تصمیم‌گیری‌های متفاوت نسبت به بافت، علاوه بر ساخت‌وساز، در راستای ارتقای ارزش سکونت در این بافت‌ها در قالب بهسازی محیطی و رونق محله‌ای در این محلات نیز از دیگر مسائل و مشکلات بافت‌هاست. در دور قبل مدیریت شهری با تأکید بر ضرورت رویکرد شهرسازی با مردم و توجه به امر ارتقای ارزش سکونت، اقدامات مؤثری از سوی شهرداری صورت گرفته که نمونه‌های آن در محلات مختلف قابل مشاهده است؛ از مرکز محله‌ها و مراکز درمانی و فضاهای بازمحله‌ای گرفته تا الگوهای جدید ساخت برای زمین‌های کوچک با تأکید بر معماری جامعه‌پسند که در محلات اتابک، بوخیخت و سپیدملک خاتون به اجرا درآمد. کم‌توجهی به این مهم از دیگر عوامل در کندی نوسازی در بافت‌های فرسوده است. باورپذیری ساخت واحدهای مسکونی در مقیاس‌های خرد و عدم تأکید بر تجمیع‌های بزرگ از دیگر رویکردهایی بود که در طول دوره پنجم شورای شهر توانست بافت محله و رفتار سکوتی شهروندان را مورد توجه قرار دهد؛ چیزی که در دوره‌های قبل با تأکید بر تجمیع‌های بزرگ و ۹۰ و ۷۰پلاکه، شکل محلات را دستخوش تغییر کرده و در عین حال هویت ساکنان را با چالش‌ها همراه کرده بود.

در این میان، پیوستگی بافت فرسوده و بافت تاریخی در کنار هم نیز مشکلی

دوازدهم: اینکه چرا شهرداری تهران پس از مصوبه شورای عالی در سال ۱۳۹۳ مبنی بر لغو بند ۱۵ طرح تفصیلی تهران و لزوم تهیه ضوابط جدید، پس از هشت سال به این مهم عمل کرده، قابل نقد و سؤال است که متأسفانه قیلاً هم شهرداری تهران در ابلاغ مصوبات شورای عالی با تأخیر و تعلل عمل می‌کرد و پیشنهاد می‌شود برای الزام شهرداری تهران به ابلاغ مصوبات شورای عالی در موعد مقرر و رعایت مفاد مصوبات شورای عالی، هیئت وزیران یا مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای داشته باشند.

سیزدهم: خانم جیکویز در کتاب زندگی و مرگ شهرهای بزرگ آمریکایی آورده است که نوسازی محلات مراکز شهری موجب روی‌آوری گروه‌های جدید جمعیتی به این محلات و تغییرات هویتی در مراکز شهرها می‌شود. ضمن اینکه بار جمعیتی که به واسطه افزایش تراکم به این محلات اضافه می‌شود، نیازمند تأمین سرانه‌های هفت‌گانه خدمات عمومی شهری است و همچنین برای احداث

پارکینگ‌های محلی برای تأمین کسر پارکینگ‌های ایجادشده باید اقدام عاجل کرد. بنابراین شهرداری تهران پس از رفع اشکال قانونی وارد بر ابلاغ مصوبه اخیر کمیسیون ماده ۵، می‌باید برای جلوگیری از خسارات ناشی از تغییرات هویتی و نیز کاهش کیفیت زندگی به دلیل عدم تأمین کامل سرانه‌های هفت‌گانه و نیز پارکینگ عمومی در سطح محله‌های هدف نوسازی، برنامه‌های اقدام تهیه و عملیاتی کند. **چهاردهم:** نقدهای کارشناسی بر محتوای مصوبه نیز وارد است؛ ازجمله اینکه گونه‌بندی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در تدوین مشوق‌های تراکمی مورد توجه قرار نگرفته است. ضمن اینکه رابطه عرض معبر و ارتفاع ساختمان‌ها نیز باید واضح و شفاف عنوان شود.

پانزدهم: شهرداری تهران باید هرچه سریع‌تر شیوه‌نامه انتقال حق توسعه را با رویکرد تأمین خدمات عمومی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد تهیه و برای تصویب به کمیسیون ماده ۵ ارائه کند.

عرصه فعالیت‌های چشمگیری داشتند، به حاشیه رانده شد. رویکرد اصلی این دفاتر ارائه خدمات تسهیلگری برای نوسازی بود، اما این مهم دستخوش تغییراتی شده که ماهیت وجودی آنها را زیر سؤال برده است.

در نهایت باید گفت بافت فرسوده نیازمند عزمی جدی است و روش‌هایی نظیر تخریب و نوسازی، نه‌تنها پاسخ‌گوی این حجم از شهر نیست، بلکه بی‌توجهی به هویت و نقش ساکنان در ساختن شهرشان است. بازخوانی مجدد شهرسازی با مردم، نکته کلانویی برای نوسازی بافت‌ها فرسوده است که امروزه کمتر به آن توجه می‌شود. توانمندسازی ساکنان در جهت نوسازی بافت در کنار سازمان‌های توانمند قادر است فرصت‌های تازه‌ای را جهت بافت‌های ناکارآمد شهری برای تهران ایجاد کند. به نظر

می‌رسد با توجه به موارد ذکرشده، نیازمند فعال‌سازی ستاد بازآفرینی شهری و فعال‌سازی کمیته‌های آن نظیر کمیته زیرساخت هستیم که فرصت‌های کلانی را در اختیار شهر قرار داد.

درعین‌حال، تصویب طرح جدید در کمیسیون ماده ۵، در صورت طی مراحل قانونی، قادر است فرصت‌های ساخت در مقیاس خرد را به ساکنانی که مایل نیستند سبک زندگی تحمیلی مناطق جدیدساخت را برای خود داشته باشند، فراهم کند. فعال‌سازی نهادهای مدنی و تشکل‌های غیردولتی در کنار دفاتر توسعه محلی، به همراه فعال‌سازی شوراباری‌های و معتمدان محل می‌تواند این بستر را مهیا کند.



تصویر هم صفحات مصوبه کمیسیون ماده ۵ شهر تهران در تهران و سایر نقاط ایران، به همراه تصاویر اقدامات و فعالیت‌های شهروندان در تهران و سایر نقاط ایران



فرصت‌هایی که دفاتر توسعه در اختیار شهروندان قرار دادند، بستری متناسب برای جلب مشارکت مردم بود، اما مشکل این دفاتر از منظر شرح خدمات دچار تغییراتی است که جنس دفاتر فنی شد و ماهیت اصلی آنها که از اواخر دهه ۸۰ در این