

مسائل و راهکارهای تجمیع پلاکها و نوسازی بافتهای ناکارآمد (با توجه به شرایط شهر تهران)

چکیده

در این مقاله ابعاد گوناگون تجمیع پلاکها و نوسازی بافتهای ناکارآمد، با تأکید بر شرایط شهر تهران، مورد بحث و ارزیابی قرار گرفته است. ضمن تحلیل ابعاد شهرسازانه - اقتصادی موضوع و نیز پرداختن به پارادوکسهای موجود (با توجه به تجربیات نگارنده)، راهکارهای اجرایی نیز پیشنهاد شده است. از آنجا که این راهکارها از پشتوانه تحلیلی برخوردارند، می‌توان آنها را با جرح و تعدیلهایی بر سایر مناطق شهری ایران نیز تعمیم داد.

واژه‌های کلیدی

تجمیع پلاکها، نوسازی؛ بافت‌های ناکارآمد؛ شکل قطعات، تراکم ساختمانی استحقاقی و تشویقی؛ مشارکت بخش خصوصی؛ متروکه‌زایی اصلاح معابر؛ جایگزینی بافتهای غیرقابل اصلاح، هزینه‌های مقاوم‌سازی؛ ضوابط تجمیع و نوسازی.

بافت‌های ناکارآمد

محور این بحث، تجمیع پلاکها و نوسازی بافتهاست و در واقع این دو مقوله لازم و ملزوم یکدیگرند، زیرا اگر قرار باشد با نوسازی (یا به بیان دیگر، تخریب و نوسازی) پلاکهای موجود و منفرد کلیت بافت بمرور زمان نوسازی شود، دیگر چه لزومی داشت تا این حد حساسیت به مقوله نوسازی بافت‌های ناکارآمد به خرج دهیم؟ واقعیت این است که اگر کوچکترین واحد بافت شهری را بلوک بگیریم، بعضی از این بلوکها از حیث عناصر متشکله خود یعنی: املاک (پلاکها)، و گذرها، دارای معضلات ساختاری‌اند بطوری که نه تنها تخریب و نوسازی تک پلاکها، به مرور زمان معادل نوسازی کلیت بافت نیست، بلکه این اقدام، یعنی نوسازی پلاکهای منفرد بعضاً به دیرپائی و مزمن شدن مشکلات ساختاری بافت‌های ناکارآمد می‌انجامد و به بیانی دیگر موجب نقض غرض هم می‌شود.

مقوله بافت‌های ناکارآمد را، صرفنظر از مشکلات ساماندهی، زیباسازی و نمای شهری، در یک نگاه کلی (مشمول بر بافت‌های فرسوده، حاشیه‌ای، زورآبادی، قدیمی، تاریخی، روستائی و ...) می‌توان از قرار زیر دسته‌بندی کرد:

The out look of the Integration of Lands and Renovation Process in Tehran (ways of Encounter)

M. R. Ahmadi

Abstract

In this article we have tried to give definition and cause for the process of depreciation and dequalification of urban textures, and also finding the possible ways for stopping this process and rehabilitating it.

This process is usually difficult and complex, because of the size of the pieces of land in such areas since they are very small with narrow alleys which does not allow the extension of urban facilities and services to reach houses. Therefore these zones are not profitable and do not attract any investment for their renovation and revitalization. On the other hand since their inhabitants are poor and of low-income, they can not afford to rehabilitate and renovate their neighborhood, which results in more vulnerability to disasters such as earthquake, flood and fire.

Based on this research, and with regards to the social stratification of their owners, users and inhabitants, we have found that the most fitted and practical way to confront the problem of depreciated areas and slow the process of their decay is opening the way to integrate the small pieces of lands into big pieces.

There are several considerations to be taken into account which are listed below:

- 1) The houses serve as sources of income and shelter.*
- 2) In the process of integration cultural, social and legal problems are encountered which has to be resolved.*
- 3) Encouragement of the inhabitants to participate in this process can not be achieved by usual incentives such as permission to increase the construction area, which will gagerdize the population, traffic and ecological balance of the neighborhood.*

Due to above reasons the problem of such urban textures will face us with a kind of Urban - Economic paradox which should be managed carefully.

We need to make sure that our attempt:

- 1) Donot accelerate the process of urban sprawl inside and outside of urban areas.*
- 2) Attracts the best participation by the owners and inhabitants in order to guarantee the desired out come especially in earthquake (disaster) prevention measures.*
- 3) uses international experiences.*

الف. بافت‌هایی شامل قطعات کوچک (با معیار دست کم به مساحت ۱۰۰ و یا ۱۲۰ مترمربع و کمتر)، و در عین حال از نظر سلسله مراتب دسترسی، وجود گذرهای کم عرض، طولانی، بن‌بست، و بعضاً پیچ‌در-پیچ، دارای معضلات اساسی‌اند؛

ب. بافت‌هایی که هرچند قطعاتشان کوچک است، اما از گذراندن مناسبی برخوردارند؛ و یا بر عکس، بافت‌هایی که قطعات آنها کوچک نیست، اما از گذراندن مناسبی برخوردار نیستند؛
ج. بافت‌هایی با پیشینه روستایی که به مرور زمان در داخل محدوده خدماتی شهر قرار گرفته‌اند. طبعاً، نوع گذرها و نیز املاک و ابنیه این بافتها با مقتضیات زندگی شهری مناسب نیست و به عللی فرایند استحاله آنها به طور کامل طی نشده است. سلسله مراتب دسترسی در این بافتها به مفهوم شهری در آن چندان عینیت و موضوعیت نیافته است، زیرا عملکرد زراعی، باغداری و دامداری قبلی آنها سلسله مراتب دسترسی خاص خودش را می‌طلبیده و طبعاً این وضعیت پاسخگوی زندگی ماشینی امروزی نیست. در این مورد در تهران می‌توان مشخصاً روستاهای اوین، درکه، سوهانک، ونک، فرحزاد و ... را برشمرد. در این بافتها، مشکلات توپوگرافیکی و ثبتی - حقوقی بر سایر معضلاتشان افزوده است.

د. بافت‌های حاشیه‌ای (مثل جبهه‌های جنوبی، جنوب غربی، و جنوب شرقی تهران). سطوحی از این بافتها در داخل محدوده خدماتی ۲۵ ساله و سطوحی دیگر در حریم شهر، و قسمت اعظمی از آنها در خارج از حریم، یعنی در حوزه نفوذ تهران بزرگ واقع شده‌اند. این‌گونه بافتها، با مشکلات کوچک بودن قطعات، نامناسب بودن دسترسیها توأم با معضل کمبود اساسی خدمات همگانی (مدرسه، فضای سبز، زمین ورزشی و ...) دست به‌گریبان‌اند.

در این‌گونه بافتها، صورت مسئله مشکلات را نمی‌توان به موضوع کالبدی محض تحدید و خلاصه کرد، بلکه انواع مشکلات غیرکالبدی، از قبیل معضلات اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، و حتی سیاسی، از جمله دشواریهای اضافی آنها به شمار می‌آیند و متأسفانه باز تولید حاشیه‌نشینی محدوده خدماتی شهر نیز متوجه این نقاط است.

علیرغم این دل‌خوشی که در دهه اخیر نرخ رشد شهر تهران کاهش یافته و یا مهاجرت به داخل محدوده خدماتی شهر کمتر شده است، اما در حریم و حوزه نفوذ شهر اتفاقات خیلی جدی در جریان است. به بیانی دیگر، "حاشیه‌نشینی" نه تنها میزبان مهاجرین روستائی و شهرهای کوچک بوده، بلکه میزبان "فقر" محدوده خدماتی شهر تهران نیز بوده است.

ه. بافت‌های زورآبادی داخل محدوده خدماتی قرار گرفت که در حقیقت آنها را باید بافت‌های "حاشیه‌نشینی درون شهری" تلقی کرد و نامید. معضلات این بافتها اعم از کالبدی و غیر کالبدی است و در خصوص معضلات کالبدی آنها، کوچک بودن قطعات تفکیکی، عدم انسجام و نظم در سلسله مراتب گذراندن، مشکلات ثبتی - حقوقی چشم‌گیر است. این بافتها بنا بر سرشت خود، به ناهنجاریهای اجتماعی - فرهنگی نیز گرفتارند.

و. سرانجام، بافت‌های قدیمی و مرکزی شهر که در آنها علاوه بر بلا تکلیفی در امر جایگزینی "ثبت وضع موجود" به جای "حفاظت مسئولانه"، عناصر و بافت‌های تاریخی - فرهنگی با تراکم و تقابل زونهای مسکونی - تجاری، و بعضاً صنعتی نیز مواجه‌اند. در این‌گونه بافتها، قطعه‌ها چندان کوچک نیستند لیکن سلسله مراتب دسترسیها مشکلات اساسی دارند و اگر بخواهیم به این سلسله مراتب انتظام جدی ببخشیم، در بسیاری موارد تعریض گذرهای موجود و یا احداث گذرهای جدید ضروری است. شاید پلاکها چندان بزرگ نباشند که تحمل تعریضها اساسی را داشته باشند، از این‌رو، تقابل فرایند اصلاح سلسله مراتب گذراندن با پلاکها در مقیاس وسیع به متروکه‌زایی چشمگیری منجر خواهد شد.

در این بافتها، بخصوص بافت‌های مرکزی شهر که آن را می‌توان تقریباً معادل محدوده طرح ترافیک دانست، توسعه تاریخی و تدریجی بازار تهران به تکوین انواع بورسها در لبه خیابانهای

مرکزی آنجلمیده که از آن جمله می توان موارد زیر را برشمرد:
 - خیابانهای مصطفی خمینی و ۱۵ خرداد، بورس وسایل و رنگ ساختمان؛

- خیابان پامنار، بورس انواع ورقهای فلزی؛
 - خیابانهای سرچشمه و اکباتان، بورس لاستیک و لوازم اتومبیلهای سواری؛

- خیابان سعدی، بورس وسایل ماشین آلات صنعتی؛
 - خیابان لاله زار، بورس لوازم برقی؛
 - ابتدای خیابان فردوسی از طرف میدان امام، بورس لوازم بهداشتی ساختمان؛

- خیابان فردوسی، در حوالی میدان فردوسی، بورس سگه، طلا و ارز؛
 - خیابان امام خمینی، بورس قفل، لولا و ابزارآلات و یراق؛

- میدان امام خمینی،
 بورس لوازم صوتی؛
 - خیابان مولوی و میدان رازی؛ بورس موتورسیکلت و دوچرخه؛
 ...

مرزبندی بین سه مقیاس
تجمیع (چند پلاک، تجزیه بلوک، بلوک کامل)، دقیقاً مرزبندی "تجمیع متعارف" با نوسازی بافت است، زیرا اگر قرار باشد در بعضی بافتها به تجمیع در مقیاس بلوک و یا حداقل تجزیه بلوک بیندیشیم، در این صورت، شاید اغراق آمیز نباشد که بگویم دست کم در مورد نیمی از بافتهای شهری تهران چنین تجمیعی (تجزیه بلوک یا بلوک کامل) ضروری است.

بسیاری موارد، این فضا قابلیت جوابگویی به کالاهای حجیم و به اصطلاح بدبار را نداشته است؛ از این رو، بازار سرپوشیده عملاً در ۵۰ سال اخیر در حاشیه خیابانهای اطراف توسعه یافته است. از سوی دیگر، تفکر متعصبانه نشانادن "ثبیت وضع موجود" به جای "حفاظت مسئولانه" عناصر و بافتهای تاریخی، افول ارزشهای سکونتی در مرکز شهر، و سرانجام نیاز توسعه بازار تهران در حاشیه خیابانهای اطراف، در مجموع موجب شده که فرسودگی عمیق و تأسف باری متوجه بافتهای مرکزی شهر شود و این بافتها عملاً:

الف - به محل سکونت حاشیه نشینان درون شهری؛
 ب - انبار کالای بورسهای تجاری، تبدیل شوند.

بسیاری موارد، این فضا قابلیت جوابگویی به کالاهای حجیم و به اصطلاح بدبار را نداشته است؛ از این رو، بازار سرپوشیده عملاً در ۵۰ سال اخیر در حاشیه خیابانهای اطراف توسعه یافته است. از سوی دیگر، تفکر متعصبانه نشانادن "ثبیت وضع موجود" به جای "حفاظت مسئولانه" عناصر و بافتهای تاریخی، افول ارزشهای سکونتی در مرکز شهر، و سرانجام نیاز توسعه بازار تهران در حاشیه خیابانهای اطراف، در مجموع موجب شده که فرسودگی عمیق و تأسف باری متوجه بافتهای مرکزی شهر شود و این بافتها عملاً:

الف - به محل سکونت حاشیه نشینان درون شهری؛
 ب - انبار کالای بورسهای تجاری، تبدیل شوند.

بسیاری موارد، این فضا قابلیت جوابگویی به کالاهای حجیم و به اصطلاح بدبار را نداشته است؛ از این رو، بازار سرپوشیده عملاً در ۵۰ سال اخیر در حاشیه خیابانهای اطراف توسعه یافته است. از سوی دیگر، تفکر متعصبانه نشانادن "ثبیت وضع موجود" به جای "حفاظت مسئولانه" عناصر و بافتهای تاریخی، افول ارزشهای سکونتی در مرکز شهر، و سرانجام نیاز توسعه بازار تهران در حاشیه خیابانهای اطراف، در مجموع موجب شده که فرسودگی عمیق و تأسف باری متوجه بافتهای مرکزی شهر شود و این بافتها عملاً:

الف - به محل سکونت حاشیه نشینان درون شهری؛
 ب - انبار کالای بورسهای تجاری، تبدیل شوند.

بسیاری موارد، این فضا قابلیت جوابگویی به کالاهای حجیم و به اصطلاح بدبار را نداشته است؛ از این رو، بازار سرپوشیده عملاً در ۵۰ سال اخیر در حاشیه خیابانهای اطراف توسعه یافته است. از سوی دیگر، تفکر متعصبانه نشانادن "ثبیت وضع موجود" به جای "حفاظت مسئولانه" عناصر و بافتهای تاریخی، افول ارزشهای سکونتی در مرکز شهر، و سرانجام نیاز توسعه بازار تهران در حاشیه خیابانهای اطراف، در مجموع موجب شده که فرسودگی عمیق و تأسف باری متوجه بافتهای مرکزی شهر شود و این بافتها عملاً:

الف - به محل سکونت حاشیه نشینان درون شهری؛
 ب - انبار کالای بورسهای تجاری، تبدیل شوند.

به هرحال، در ارتباط با بافتهای ناکارآمد، اولاً باید برای ناکارآمدی شاخصهای جامع و مانعی ارائه کرد و ثانیاً این شاخصها باید چنان باشند که به ورطه مقولات نما و منظر شهری و مسائل عام شهرسازی دچار نشویم. زیرا، در غیر این صورت اولویتها از قلم خواهند افتاد و به همین لحاظ در این مقاله بیشتر مسائل و دیدگاهها معطوف به بافتی است که عنصر اصلی تشکیل دهنده آن، یعنی قطعه، دارای مشکل است.

تجمیع قطعات و مسائل موجود

مشکلات و مسائل مربوط به قطعات در بافتهای ناکارآمد را می توان در قالب چهار وضعیت از قرار زیر برشمرد:

الف. قطعات دارای مساحت کمی اند، بطوری که با احتساب حداقل فضای باز (یعنی حیاط) نمی توان بنای مفید کارآمدی در آن احداث کرد، و به اصطلاح زمین حرام شده است؛

ب. قطعه از نظر ابعاد (بخصوص بَر بنا) نامناسب است؛
 ج. و نکته مهمتر، این که قطعه به تنهایی تحمل اصلاح اساسی گذر را ندارد و فضای متروکه ایجاد می شود.

د. قطعات، از نظر موقعیت توپوگرافیکی و استقرار، وضعیت نامناسبی دارند و با نیمرخ طولی متعارف، نمی توان دسترسی مناسبی برای آنها تأمین کرد.

نگاهی به آمارهای املاک شهر تهران مؤید این نکته است که:

- مساحت ۳۱/۵ درصد قطعات، ۱۰۰ مترمربع و کمتر بوده است؛

- مساحت ۲۴/۸ درصد قطعات بین ۱۰۰ الی ۱۵۰ مترمربع بوده است؛

- مساحت ۸/۶ درصد قطعات بین ۱۵۰ الی ۲۰۰ مترمربع بوده است؛

- و سرانجام، مساحت حداکثر ۳۵ درصد قطعات بیشتر از ۲۰۰ مترمربع بوده است.

به این ترتیب، می توان نتیجه گرفت که دست کم ۵۰ درصد قطعات شهر تهران نیازمند تجمیع در سه مقیاس اند:

الف. تجمیع در مقیاس خرد (چند پلاک)؛

ب. تجمیع متوسط (تجزیه بلوک)؛

ج. تجمیع کلان (در مقیاس بلوک کامل)؛

باید گفت که به منظور ایجاد تحول اساسی در بافتهای ناکارآمد، تجمیع قطعات (و به تبع آن اصلاح گذرها) می تواند شرط لازم باشد، و برای تأمین شرطهای کافی، باید به نوع کاربری و تراکم ساختمانها نیز توجه کرد.

مرزبندی بین سه مقیاس تجمیع (چند پلاک، تجزیه بلوک، بلوک کامل)، دقیقاً مرزبندی "تجمیع متعارف" با نوسازی بافت است، زیرا اگر قرار باشد در بعضی بافتها به تجمیع در مقیاس بلوک و یا حداقل تجزیه بلوک بیندیشیم، در این صورت، شاید اغراق‌آمیز نباشد که بگوییم دست‌کم در مورد نیمی از بافتهای شهری تهران چنین تجمیعی (تجزیه بلوک یا بلوک کامل) ضروری است. موضوعی که به حساسیت مسئله می‌افزاید از این قرار است که شکل استقرار عمده قطعات کوچک به مناطق مرکزی و جنوبی شهر مربوط بوده که در آنجا به هر حال بازده سرمایه‌گذاری برای فعالان ساخت و ساز نسبت به شمال شهر کمتر است، که برای تبیین این شاخص کافی است به آمارهای مناطق ۱۶ و ۱۷ نگاهی بیندازیم که، به ترتیب، ۶۱ و ۶۷ درصد مساحت قطعات آنها ۱۰۰ مترمربع و کمتر است. تأکید بر مرکز و جنوب شهر به این جهت است که در شمال شهر، حتی در نقاط کوهپایه روستایی آن (از قبیل درکه، فرحزاد، سوهانک) با حل مشکلات ثبتی - حقوقی و تهیه نیمرخهای مناسب، سرمایه‌ها جذب عمران این نقاط خواهد شد و این مناطق مرکزی، جنوبی و بخصوص حاشیه جنوبی شهر است که برای آن باید فکری اساسی بشود.

ملاحظات سیاست‌گذاری

در ارتباط با محور قرار دادن تجمیع، ابتدا باید مقوله را هدف‌گذاری کرد که در این راستا می‌توان موارد زیر را برشمرد.

۱ - در تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها حتی‌المقدور حلقه مفقوده سلسله مراتب دسترسی حذف شود، که اهم آنها عبارت است از تعریض اساسی دسترسی‌ها با حذف بعضی از بن‌بست‌ها، به اصلاح پروفیل‌های طولی، و همچنین بعضاً کوتاه کردن معابر طویل از طریق ایجاد معابر جدید؛

۲ - باید در تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، حداکثر مشارکت مردمی، بخصوص مشارکت مالکین و ساکنان ملحوظ شود. از ساکنان بدین لحاظ نام برده می‌شود که نباید از مؤلفه مستأجران چنین بافتهایی چشم پوشید، زیرا هرگاه میانگین تعداد واحد مسکونی هر ملک حداقل ۲ واحد باشد، دست کم نصف جمعیت ساکن این بافتها غیرمالک، یعنی مستأجرند. البته بحث بر سر این نیست که برای این مستأجران مسکن مجانی تأمین کنیم، بلکه منظور این است که این جماعت را روانه اسلامشهرها، اکبرآبادها، و ... نکنیم.

منظور از مشارکت، همانا مشارکت مالی است، ولی جنبه‌های فنی و فرهنگی، بخصوص ملحوظ کردن الگوهای مطلوب سکونت ساکنان در فرآیند طراحی و ساخت و سازهای جدید را نیز دربر می‌گیرد؛

۳ - در فرایند تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، از حداکثر مشارکت بخش‌های مردمی و خصوصی، در عین کمینه‌سازی نقش دولت بهره‌گیریم، زیرا ابعاد مسئله بخصوص مقیاس آن در گستره ملی، اصولاً دخالت وسیع دولت را بلا موضوع می‌کند. به همین جهت، بهره‌گیری از امکانات فنی، مادی و نیروی انسانی بخشهای مردمی و خصوصی، فوق‌العاده حائز اهمیت است.

۴ - در تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، از حداکثر قابلیت‌های قوانین و ضوابط موجود بهره‌گیریم. در این خصوص، تسهیل امور ثبتی - حقوقی تجمیع، استفاده بهینه از ابزارهای تغییر کاربری و تراکم ساختمانی فوق‌العاده اهمیت دارد؛

۵ - در روند تجمیع، نباید راهکارهای ضابطه‌ای صرف جایگزین راهکارهای طراحی شهری شود؛ در این صورت دستخوش نقض غرض‌های فراوانی خواهیم شد.

۶ - یکی دیگر از اهداف

روند تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، بهبود و ارتقای کمی و کیفی الگوی سکونت اقشار کم درآمد و آسیب‌پذیر است، و طبعاً به طریق اولی ساکنان (اعم از مالک و مستأجر) فعلی بافتها، باید به عنوان بهره‌برداران اصلی و نهایی برنامه‌های تجمیع و نوسازی تلقی شوند.

۷ - در روند تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، برای یکبار و همیشه به

تقابل و تزامم زونها پایان داده شود. در این خصوص شاید کار اصولی از این قرار باشد که در هسته مرکزی شهر برای ساماندهی اساسی بورسهای تجاری، وضعیت ترافیک، بافتهای قدیمی و ارائه شیوه‌های کارآمد برای حفظ عناصر تاریخی - فرهنگی، کلاً از زونهای مسکونی چشم‌پوشیم. در مورد عناصر تاریخی - فرهنگی توجه به این موضوع مهم است که مالکان این فضاها مثل مالکان باغات، دستخوش نوعی احساس غبن‌اند، و علی‌الاصول مسئولیت تاریخی نگهداری ابنیه را نمی‌توان صرفاً متوجه مالکان آنها دانست، چرا که آنها نیز حق دارند در چهارچوب کاربریها و تراکمهای ساختمانی متعارف از ملک خود بهره‌برداری کنند.

در روند تجمیع پلاکها و

نوسازی بافتها، برای یکبار و

همیشه به تقابل و تزامم زونها

پایان داده شود. در این خصوص

شاید کار اصولی از این قرار باشد

که در هسته مرکزی شهر برای

ساماندهی اساسی بورسهای

تجاری، وضعیت ترافیک، بافتهای

قدیمی و ارائه شیوه‌های کارآمد

برای حفظ عناصر تاریخی -

فرهنگی، کلاً از زونهای مسکونی

چشم‌پوشیم.

ابعاد اقتصادی تجمیع

از آنجا که در خصوص تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها عمدتاً با انتشار کم درآمد و ' سیب‌پذیر مواجهیم، می‌توان به سه مقوله اساسی زیر پرداخت:

یکم: موضوع پارادوکس شهرسازی - اقتصاد پروژه‌های تجمیع و نوسازی؛

دوم: موضوع یارانه‌های دولتی و حوادث غیر مترقبه؛ سوم: موضوع اسکان موقت در دوره گذار و مکان‌یابی اراضی مناسب برای جایگزینی بافت‌های غیرقابل اصلاح و معوض به منظور متروکه‌زایی اصلاح معابر.

در خصوص پارادوکس شهرسازی - اقتصاد پروژه‌های تجمیع و نوسازی، این نکته را باید یادآوری کرد که با توجه به موقعیت استقرار بافت‌های ناکارآمد حاوی قطعات کوچک که عمدتاً به مناطق مرکزی و جنوبی شهر مربوط می‌شود:

۱. افزایش تراکم

ساختمانی و به تبع آن افزایش تعداد واحد مسکونی و جمعیت‌پذیری، به افزایش نیاز به سطوح خدمات عام‌المنفعه خواهد انجامید.

۲. آزادسازی سطح از طریق کاستن از سطح اشغال و افزودن به تعداد طبقات موجب افزایش هزینه تمام شده ابنیه بلندمرتبه خواهد شد.

۳. مناطق مرکزی و جنوبی از حیث خدمات انتفاعی (تجاری و ...) اشباع‌اند.

۴. به هر صورت، اگر توجیه اقتصادی پروژه را مبتنی بر افزایش تعداد واحد مسکونی در نظر بگیریم، این امر، تناقضی از حیث جمعیت‌پذیری و کاهش مضاعف سطوح خدمات عام‌المنفعه (آموزشی، فضای سبز و ...) پدید خواهد آورد. اگر توجیه اقتصادی مبتنی بر افزایش تعداد واحد مسکونی نباشد، در این صورت ممکن است سرمایه‌گذار رغبتی به چنین پروژه‌هایی نشان ندهد.

۵. اگر افزایش تراکم ساختمانی را نه به جهت افزایش تعداد واحد مسکونی، بلکه به منظور افزایش زیربنای واحدهای مسکونی موجود قرار دهیم، در این صورت انتشار

موضوعی که به حساسیت مسئله می‌افزاید از این قرار است که شکل استقرار عمده قطعات کوچک به مناطق مرکزی و جنوبی شهر مربوط بوده که در آنجا به هر حال بازده سرمایه‌گذاری برای فعالان ساخت و ساز نسبت به شمال شهر کمتر است، که برای تبیین این شاخص کافی است به آمارهای مناطق ۱۶ و ۱۷ نگاهی بیندازیم که، به ترتیب، ۶۱ و ۶۷ درصد مساحت قطعات آنها ۱۰۰ مترمربع و کمتر است.

اجتماعی ذریعاً ممکن است از خرید واحدهای بزرگتر عاجز و ناتوان باشند.

۶. یک معضل فرهنگی - اجتماعی بروز می‌کند و آن از این قرار است که مالکین (چهار دیواری اختیاری) که هر کدام در شش دانگ ملک خود دو یا سه واحد مسکونی داشته باشند، که یکی را جهت سکونت و مابقی را به منظور اجاره و بعنوان کسب درآمد واگذار کرده‌اند، آیا حاضر خواهند شد ضمن تعویض املاک عرصه و اعیان خود با املاک اعیانی، به جای تعدادی واحد مسکونی بیشتر، به واحدهای مسکونی کمتر و با زیربنای بیشتر، تمکین کنند؟

موضوع دیگر، یارانه‌های دولتی و حوادث غیرمترقبه است. ممکن است برای فائق شدن به پارادوکس‌های پیش گفته، موضوع یارانه‌های دولتی را مطرح کنیم. در این صورت با مقیاس وسیع و عظیم این مسئله پرداخت یارانه، یعنی بحث حدود ۹۰۰ شهر و ۶۸ هزار روستا در گستره ملی چه کار خواهیم کرد؟ در این خصوص یک بحث معترضه می‌توان مطرح کرد و آن از این قرار است که هرگاه دولت به هر دلیلی نتواند یا نخواهد یارانه بدهد، در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه‌ای چون زلزله در شهرهای بزرگی مثل تهران، آنگاه پیامدها و هزینه‌های آن خواهی نخواهی مجدداً متوجه دولت خواهد شد، که اهم این هزینه‌ها عبارتند از:

- هزینه‌های امداد رسانی؛

- هزینه‌های بازسازی اماکن (مسکونی، اشتغال، خدماتی، تأسیسات شهری و ...)

- هزینه‌های اجتماعی، از قبیل نگهداری و سرپرستی کودکان بی‌سرپرست، رسیدگی به معلولان و سایر هزینه‌های درمانی؛

- سایر هزینه‌ها؛

به این ترتیب، ملاحظه می‌کنیم که در خصوص پرداخت و یا عدم پرداخت یارانه‌ها نیز دچار نوعی معضل و پارادوکس می‌شویم، و اگر به جای یارانه، موضوع «هزینه‌های پیشگیری» از پیامدهای ناگوار و محتمل حوادث غیرمترقبه را عنوان کنیم، شاید در این صورت نابهنجاری ناشی از پرداخت یارانه برطرف شود و یا به عبارتی مقوله هزینه جای خود را به مقوله یارانه بدهد؛ که افزون بر آن، هزینه پس‌لرزه‌های سیاسی حوادثی چون زلزله در شهرهای بزرگی چون تهران دیگر با مسائل منجیل و بوئین‌زهرها متفاوت خواهد بود و به همین جهت شاید بی‌مناسبت نباشد که برای کاهش هزینه یاد شده (پس‌لرزه سیاسی و ...) پیشاپیش هزینه‌های پیشگیری را در قالب مقاوم‌سازی ابنیه و تأسیسات پرداخت کنیم.

موضوع سوم، اسکان موقت در دوره گذار، و مکان‌یابی

اراضی مناسب برای جایگزینی مکانهای غیرقابل اصلاح است، که در این راستا اگر سیاست توسعه افقی شهرها به حریم و حوزه نفوذ آنها مورد نظر باشد، گریزی از بهره‌گیری از ظرفیت‌های داخلی شهرها، بخصوص تهران نیست، و در این ارتباط، باید تشویق سیاستهای بلندمرتبه‌سازی توأم با استفاده از فضای اراضی آزاد (مشخصاً اراضی آزاد محوطه پادگانهای نظامی داخل شهرها) در نظر گرفته شود. مخصوصاً در شهر تهران که عوامل اقلیمی و حاشیه‌نشینی و وجود ارتفاعات البرز توسعه آنرا در خارج از محدوده خدماتی ناممکن کرده و بهره‌گیری از اراضی پادگانهای نظامی داخل شهر گریزناپذیر است.

بنابر اطلاعات موجود از طرح جامع جدید (طرح ساماندهی)، از محدوده ۶۱۳ کیلومترمربع مساحت شهر تهران، حدود ۴۸ میلیون مترمربع آن (یعنی تقریباً ۸/۵ درصد کل مساحت شهر) را اراضی تأسیسات نظامی تشکیل می‌دهد که در قالب ۳۴ پادگان و اماکن نظامی در سطح شهر پراکنده شده‌اند. طبق مصوبات شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران و طرح جامع، فضاهای نظامی باید به فضای سبز و خدمات عام‌المنفعه شهری، و نیز به موجب ماده ۱۷۷ قانون برنامه سوم توسعه، اراضی نظامی تفکیک و به کاربریهای انتفاعی تبدیل شوند. هر چند که این فعل و انفعالات برحسب بررسی و تصویب کمیسیون ماده پنج باید انجام گیرد. لیکن، به قرار اطلاع، در شهر تهران این مرحله از قانون یاد شده و آئین‌نامه اجرایی آن (یعنی بررسی و تصویب کمیسیون ماده پنج) عملاً انجام نگرفته و نهادهای نظامی رأساً مشغول ساخت و سازهای انبوه و بی‌رویه در این اراضی شده‌اند. اما، مطابق قوانین یاد شده و شرایط موجود در شهر تهران علی‌الاصول باید از فضاهای نظامی برای اقدامات حیاتی زیر بهره گرفته شود.

- تثبیت فضای سبز و باز تعدادی از آنها به منظوره‌های زیست محیطی و امدادی (در جریان حوادث غیرمترقبه)؛

- استفاده از فضای بخشی دیگر به منظور تحقق برنامه‌های اسکان موقت ساکنان مسکنهای تخریب شده برای نوسازی بافتها؛

- استفاده از فضای بعضی از آنها، به منظور انتقال بافتهای غیرقابل اصلاح.

در ارتباط با استفاده از فضای بعضی از پادگانهای داخل شهر به منظور اسکان موقت و یا انتقال بافتهای غیرقابل اصلاح، مثلاً، می‌توان از جابجایی تمام یا قسمتی از منطقه ۱۷ شهر تهران به پادگان قلعه مرغی یاد کرد، که طبعاً به مرور زمان می‌توان منطقه ۱۰ را به منطقه ۱۷، منطقه ۹ را به منطقه ۱۰، و ... انتقال داد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

در پایان و به عنوان جمع‌بندی موضوع، می‌توان دو رویکرد زیر را در خصوص ضوابط تجمیع و نوسازی بافتها پیشنهاد کرد:

الف. تداوم فروش مازاد تراکم ساختمانی (موضوع مصوبات ۲۶۹، ۳۲۹... کمیسیون ماده پنج)؛

ب. توقف فروش مازاد تراکم.

بدیهی است که هرگاه رویکرد الف مدنظر باشد، در این صورت عرضه مازاد تراکم در بافتهای ناکارآمد باید به مراتب بیشتر از بافتهای سالم باشد تا سرمایه‌ها برای عمران آن (بافتهای ناکارآمد) جذب شوند. با توجه به این که، طبق آخرین ضوابط مصوب، سقف مازاد تراکم در شهر تهران ۱۸۰ درصد (۱۲۰ درصد پایه، و ۶۰ درصد مازاد) است، از این بابت، در بافتهای ناکارآمد در قالب جدول دو بعدی عرض گذر و مساحت قطعه، این

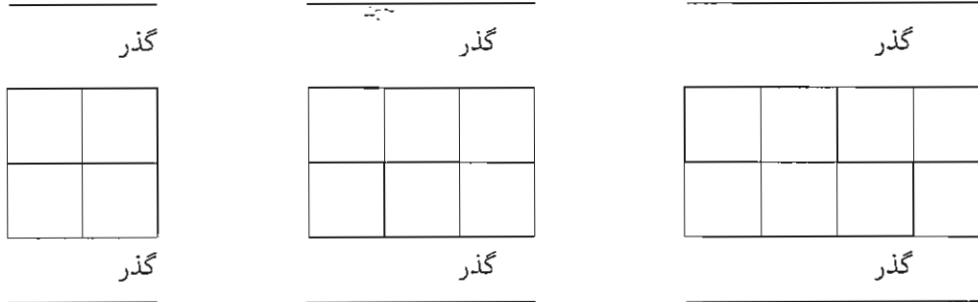
میزان باید به دست کم ۳۶۰ درصد بالغ شود، تا انگیزه کافی برای جذب سرمایه‌ها به بافتهای ناکارآمد فراهم آید. اگر مبنای کار را رویکرد دوم، یعنی توقف فروش مازاد تراکم بگیریم، در این صورت با فرض تراکم پایه ۱۲۰ درصد، می‌توان ترتیبی اتخاذ کرد که به هنگام تجمیع، "مازاد تراکم" محدودی برای تشویق

تجمیع پلاکها و نوسازی بافتهای ناکارآمد فراهم آید؛ در این مورد پیشنهادهای مشروح در زیر را با توجه به شرایط تهران، به عنوان چشم‌انداز اولیه، می‌توان ارائه داد:

۱. حداقل مساحت (خالص)، بعد از رعایت کلیه اصلاحی‌ها) زمین تجمیعی نباید کمتر از ۳۰۰ مترمربع و تناسب ابعاد آن حداکثر ۱ به ۳ و حداقل ۱ به ۴ باشد. به این ترتیب، عملاً و ترجیحاً آرایش حداقل ۴ تائی (دو تا قطعه شمالی و دو تا قطعه جنوبی و یا دو قطعه شرقی و دو قطعه غربی) فراهم می‌شود و بقیه گزینه‌ها نیز زوج (۶ تایی، ۸ تایی، ۱۰ تایی) خواهند بود.

توضیح آن که شرایط ابعاد صرفاً برای اراضی تا حدود ۸۰۰ مترمربع خواهد بود و برای اراضی بزرگتر، از آنجا که

باید در تجمیع پلاکها و نوسازی بافتها، حداکثر مشارکت مردمی، بخصوص مشارکت مالکین و ساکنان ملحوظ شود. از ساکنان بدین لحاظ نام برده می‌شود که نباید از مؤلفه مستأجران چنین بافتهایی چشم پوشید، زیرا هرگاه میانگین تعداد واحد مسکونی هر ملک حداقل ۲ واحد باشد، دست کم نصف جمعیت ساکن این بافتها غیرمالک، یعنی مستأجرند.



فضای سبز و بعضی موارد تأمین خدمات عام‌المنفعه استفاده خواهد شد.

تبصره: بدیهی است در مواردی که گذر، قابلیت تأمین پارکینگ را نداشته باشد، زمین تجمیعی نمی‌تواند از تسهیلات مازاد تراکم واحد مسکونی (موضوع بند ۳) بهره‌مند شود.

۶. احداث مجدد واحدهای کسبی (و به طور کلی غیرمسکونی) موجود بلامانع است.

۷. به منظور تشویق ایجاد کاربریهای عام‌المنفعه پیشنهاد می‌شود:

۱.۷. تبدیل تمام یا قسمتی از زیربنای مجاز مسکونی به اماکن خدماتی عام‌المنفعه (ورزشی، مهدکودک، مدرسه غیرانتفاعی، درمانگاه، مطب و ...) بلامانع باشد. همچنین، استفاده از مازاد فضای باز برای این موارد مجاز اعلام شود.

۲.۷. در پروژه‌هایی که مالکین آنها تمایل داشته باشند مازاد فضای باز خود را به منظور تأمین خدمات عام‌المنفعه (مدرسه، پارک، تأسیسات و تجهیزات شهری و ...) به نهادهای مربوطه واگذار کنند، به ازای هر ۱۰۰ مترمربع زمین واگذاری، مجوز احداث یک واحد مسکونی (و طبعاً علاوه بر موارد بندهای ۲ و ۳) به عنوان معوض ارائه خواهد شد.

۸. بدیهی است در مواردی که موضوع تجمیع مبتنی بر تجزیه بلوک (از طریق پیش‌بینی احداث گذر جدید) باشد، در احتساب تعداد واحد مسکونی استحقاقی (موضوع قسمت ب از بند ۲) مساحت زمین قبل از اصلاحی (گذر جدید) ملحوظ خواهد شد.

۹. چنانچه گذرهایی (بن‌بست و ...) جزء تجمیع باشد، مساحت آنها نیز جزء تراکم (به ازای هر ۶۰ مترمربع یک واحد مسکونی) محاسبه خواهد شد.

منابع:

برداشت از مقاله نگارنده - ارائه شده به همایش نوسازی بافت‌های ناکارآمد، سازمان مشاور فنی و مهندسی شهرداری تهران، زمستان ۱۳۸۱، تهران.

ماهیتاً میل تجمیع در مقیاس بلوکی مستطیلی خواهد بود، نمی‌تواند صادق باشد.

۲. تعداد واحدهای مسکونی استحقاقی (n) با دو معیار زیر (هر کدام بیشتر) تعیین خواهد شد:

الف. حقوق اکتسابی املاک طبق گواهیهای پایان کار و یا عدم خلاف؛

ب. به ازای هر ۶۰ مترمربع مساحت زمین وضع موجود املاک یک واحد مسکونی؛

توضیح: شاخص ۶۰ مترمربع تقریباً از طرح جامع جدید برگرفته شده و علی‌الاصول در مناطق مختلف، می‌تواند برحسب جدول‌های طرح جامع فرق کند.

۳. تعداد واحد مسکونی تشویقی (علاوه بر استحقاقی) تا ۵ قطعه به ازای هر دو قطعه یک واحد مسکونی، از ۶ تا ۱۵ قطعه به ازای هر ۱/۵ قطعه، یک واحد مسکونی و از ۱۶ قطعه و بیشتر، به ازای هر قطعه، یک واحد مسکونی تشویقی داده خواهد شد، و این شاخص نیز در مناطق مختلف تفاوت داشته باشد.

۴. به منظور تشویق هر چه بیشتر تجمیع، افزایش میانگین زیربنای واحدهای مسکونی (نسبت به وضع موجود) با شرایط و مشخصات زیر بی‌مانع باشد.

۱.۴. به منظور کنترل کمی و کیفی واحدهای مسکونی و تعداد طبقات ساختمانی، حداقل زیربنای هیچ‌کدام از واحدهای مسکونی کمتر از ۵۰، و میانگین زیربنای آنها بیشتر از ۱۳۰ مترمربع نباشد؛

۲.۴. برحسب تشخیص شورای معماری شهرداری منطقه، ضریب سطح اشغال قطعات تجمیعی باید نسبت به مساحت آن وضعیت کاهنده‌ای داشته باشد؛

۳.۴. تعداد بلوکهای ساختمانی و موقعیت استقرار آنها در زمین، و تعداد طبقات ساختمانیها ضمن رعایت حقوق "عدم اشراق" و "نور" مجاورین محدودیتی نداشته باشد؛

۵. تأمین پارکینگ با حد نصاب یک واحد به ازای هر واحد مسکونی در فضای سرپوشیده (زیرزمین‌ها و پیلوت) امکان‌پذیر باشد و از فضای باز صرفاً برای محوطه‌سازی،