

بافت فرسوده در برنامه‌های توسعه تهران



فرونش مخلص

دکتر منظر شهری، پژوهشکده نظر، ایران

چکیده

طرح جامع به عنوان برنامه متمرکز حاکمیت برای مدیریت توسعه شهر در برابر این مسئله که به یک دور تبدیل شده، هیچ راه‌حلی ندارد و فقط با دستور توقف ساخت‌وساز بر تشدید بحران و فاجعه پس از آن را دامن می‌زند. محدودیت‌های غیردقیق و بدون مستندات علمی در خصوص تراکم جمعیت شهر و بافت‌های فرسوده و همچنین روش یک‌سان طرح جامع را در برابر تفاوت‌های موجود تراکم بافت‌های فرسوده بر ضرورت بازنگری سیاست جمعیتی طرح جامع در این نواحی تأکید می‌کند. طرح جامع مسئول است تا برای شکستن دور باطل «نوسازی به شرط تأمین یک پارکینگ برای هر واحد و عدم امکان تأمین پارکینگ در پلاک» راه‌حلی جامع پیش‌بینی کند که از یک سو مکان اعطای تراکم ساخت در چارچوب تراکم منطقی و متعارف در پلاک‌های فرسوده را ایجاد کند و از سوی دیگر به پیچیدگی تبدیل‌شدن معابر به پارکینگ نیفزاید. بلکه راه‌حل طرح معطوف به حل مسئله کسری پارکینگ موجود در نواحی فرسوده هم باشد.

واژگان کلیدی: بافت فرسوده، نوسازی، تهران، طرح جامع، برنامه‌های توسعه تهران

DOI: 10.22034/JCR.1.1.4.1.2.16

Email : farnooshmohles@ymail.com

نشریه مکتب نقدنظر، ۱ (۲۰۲۱-۱۶): تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۰ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۱۰

طرح جامع برای نوسازی بافت‌های فرسوده تهران چه برنامه‌ای دارد؟

مقدمه

بیش از ۱۴۵ کیلومتر مربع از ۲۷۰ کیلومتر مربع سطح مسکونی تهران را بافت‌های ناپایداری تشکیل می‌دهد که به طور متوسط کمتر از ۲۰٪ نوسازی شده‌اند. خطر بروز زلزله در تهران نیز به گواهی مراکز معتبر و قانونی، بسیار زیاد است. در صورت وقوع زلزله با بزرگی ۵/۶ ریشتر، در حدود ۵ میلیون نفر ساکنان تهران در خطر مرگ قرار گرفته‌اند. برنامه ششم توسعه، دولت را موظف به نوسازی بافت‌های فرسوده طی ۱۰ سال کرده بود. بزرگی مسئله نوسازی در حدی است که از توان دولت یا شهرداری خارج است. لذا لازم است که تدابیری اندیشیده شود که مالکان خانه‌های فرسوده، به نوسازی اقدام کنند. در این راه مانع اصلی چه بوده که این امر محقق نشده است؟

ناکارآمدی نوسازی شهری در ایران

تجربه به‌سازی و نوسازی شهری در ایران دهه اخیر، در زمینه شناخت مسائل ناکارآمدی و چگونگی مداخله در بافت‌های شهری، به ویژه شناسایی بافت‌های فرسوده، طبق «شیوه‌نامه تعیین محدوده‌های هدف به‌سازی و نوسازی شهری و راهکارهای اجرایی مداخله در آنها» با مدنظر قراردادن مصوبه «شاخص‌های شناسایی بافت‌های فرسوده» مورخ ۱۱ اردیبهشت ۱۳۸۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با استفاده از سه معیار «ناپایداری»، «ریزدانگی» و «نفوذناپذیری» (معابر کمتر از ۶ متر) و اعمال آن بر روی شهرهای کشور، صورت پذیرفته است. طرح جامع ۸۶ تهران محدوده‌هایی که دارای سه شرط مذکور هستند، در سطحی در حدود ۳۲ کیلومترمربع که بعداً تا ۴۵ کیلومترمربع افزایش یافت تعیین کرد. در این مرحله در حدود یکصد کیلومتر بافت ناپایدار شهر از دایره چاره‌اندیشی خارج شد. به گفته دکتر «سیدموسی پورموسوی» در کتاب «نقد و بررسی طرح جامع تهران ۸۶» (۱۳۹۵: ۱۳۵) طرح جامع نتوانست به مسائل شهر تهران در زمینه بافت فرسوده پاسخ دهد و در نتیجه به مجموعه‌ای از احکام تبدیل شد. در این طرح، تنها در ۶ بند و حداکثر در ۱۴ صفحه به بافت فرسوده پرداخته؛ اما هیچ‌کدام از این بندها راه‌گشای مسائل فرسودگی بافت نیست و همه مسائل به آینده موکول شده است. تعیین برنامه و روش اقدام در بافت‌های فرسوده را طی بند ۲ به طرح‌های موضوعی تحت عنوان طرح‌های ویژه توسعه یک‌پارچه برای محلات و بافت‌های فرسوده، محول کرد که تا امروز تهیه نشده است. در نتیجه مقررات طرح جامع با مضیقه‌های بیشتری از جمله در تعیین تراکم، عیناً در بافت‌های فرسوده جاری شد. در راستای اهمیت اقدامات کارآمد در بافت‌های فرسوده، «محمدجواد خسروی‌پور» رئیس نهاد راهبری و پایش طرح‌های جامع شهری در نشست تخصصی «شهرسازی روی آب» که در تاریخ ۱ شهریور ۱۴۰۲ در پژوهشکده‌نظر برگزار گردید، به ضرورت به نقد گذاشتن طرح جامع اشاره کردند. به گفته ایشان این طرح، اولویت اول برنامه‌های شهرداری تهران بوده

و برنامه‌های آن به درستی اجرا نشده است. اگر همان برنامه‌های مورد نقد طرح جامع در حوزه‌های مختلف مانند بافت فرسوده به درستی عمل می‌شد حال شهر ما بهتر از امروز آن بود.

این امر خوانشی از تعارض مدیریتی در بین نهاد پایش طرح‌های جامع شهری با برنامه طرح جامع در تعیین ضرورت اقدامات در بافت فرسوده است و الزام به تغییر در نگاه جزئی‌نگر طرح‌ها به بافت فرسوده را مطرح می‌کند. «سیدامیر منصوری»، عضو هیئت علمی دانشگاه تهران در نشست مذکور، با ناکارآمد خواندن برنامه‌های بافت فرسوده به عنوان یک سند توسعه شهری، بر خوانش مسئله بافت فرسوده در برنامه‌های مسئله‌محور و شناخت مسائل مهم تهران چون ایمنی، مسکن و آلودگی هوا، تأکید کرده‌اند. بر مبنای بررسی‌های انجام گرفته، بافت فرسوده بیش از ۵۰ درصد سطح مسکونی تهران را شامل می‌شود. به عبارتی جمعیت ساکن در این بافت‌ها نیز بیش از نیمی از جمعیت تهران است (منصوری، ۱۳۹۵: ۱۳۳). «سهراب مشهودی» رئیس گروه شهرسازی جامعه مهندسين مشاور در همین نشست، شهرسازی را به معنی تعادل‌بخشی بین جمعیت و سکونت روایت کردند. طرح جامع تهران که در سال ۱۳۹۱ ابلاغ شد، تنها در سال ۱۳۹۲ شاهد افزایش بیش از یک‌میلیون و پانجاه‌هزار نفر بر سقف جمعیت بوده است. جمعیتی که در آن تعداد مهاجرین به بافت فرسوده دیده نشده است. به گفته «حمیدرضا صارمی»، معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران، ۳۷ درصد از جمعیت شهر تهران در بافت فرسوده ساکن هستند. سه هزار و ۲۸۵ هکتار بافت فرسوده در سال ۸۵ مصوب شد که در سال ۹۹ به چهار هزار و ۴۲۷ هکتار معادل هفت‌درصد از مساحت و ۲۰ درصد جمعیت با ۶۹ هزار پلاک ثبتی رسید (پایگاه خبری تحلیل شهر، ۱۴۰۱). همانند تضاد آماری در بخش مدیریتی و برنامه‌ای، تعارض‌هایی بین شهرداری و طرح جامع در ضرورت توجه و اقدام در بافت فرسوده وجود دارد. آمارها، ضرورت اقدام مؤثر در بافت فرسوده را دوجندان می‌کنند، در حالی که اقدامات شهرداری و نهادهای ذی‌ربط در راستای این فوریت تعریف نمی‌شود.

از نمونه‌های ناکارآمدی اقدام در بافت‌های فرسوده با تراکم بالای جمعیت و بحران سکونت و کیفیت زندگی، محله نغزآباد شهر ری می‌باشد که با وجود گذشت ۳ دهه از آغاز فعالیت‌های نوسازی، ارائه طرح‌های مختلف در راستای نوسازی این محله، بی‌بازده و ناکارآمد بوده است. عموم این اقدامات در راستای برنامه‌های تک‌بعدی و کالبدمحور بوده که بدون توجه به آمار حقیقی تراکم جمعیت و شرایط سکونت ساکنان و مطالبات آنان صورت گرفته است. به گفته «جعفر شریبانی» عضو هیأت رئیسه شورای اسلامی شهر تهران در گفتگو با سایت ایرنا در راستای اقدامات نوسازی در محله نغزآباد: «۳۰ سال واماندگی در محله نغزآباد باعث شده بود که یک فضای فرسوده و زشت در مجاورت حرم داشته باشیم و یکی از محلات ۴۰۰ ساله تهران با این وضعیت بد روبرو بوده است». در ادامه سیاست نوسازی با تهیه طرح‌های موضوعی، «علیرضا زاکانی»، شهردار تهران اعلام کرد (۲۳ خرداد ۱۴۰۲) در این دوره مدیریت شهری کمیسیون ماده ۵ شهرداری ۳۱۴ مصوبه داشته که

قطب قراردادن کالبد بافت به عنوان مؤثرترین عامل در نوسازی، دیدگاه ریشه‌ای و درستی در تحلیل اهمیت این مفهوم به عنوان عامل بازتولید حیات و هویت بافت فرسوده شهری نیست و نمی‌توان ارزش‌های کالبدی را فرای ارزش‌های کیفی زیست در هویت بافت برشمرد.

۶۶ طرح موضعی مصوبه کمیسیون ماده پنج، با هدف پویایی و بازگشت کیفیت زندگی به محله‌های کم‌برخودار شهر تهران در حال اجراست که محله‌هایی مانند نرآباد در منطقه ۲۰، اسلام آباد در منطقه ۲، کن و فرحزاد در منطقه ۵، گلاب‌دره در منطقه یک و باغ‌آذری در منطقه ۱۶ را شامل می‌شود.

اما اقدامات صورت گرفته در راستای ارتقاء کیفی زندگی ساکنان و ارتقاء زیرساخت‌های این بافت‌ها چقدر مؤثر خواهد بود؟

فعالیت‌های نوسازی در بافت‌های فرسوده

یکی از اصلی‌ترین فعالیت‌های نوسازی شهری، توسعه و احیاء بافت شهری براساس بازسازی و محافظت بناهای تخریب شده یا فرسوده است. با تکیه بر مفهوم نوسازی و سیاست‌های اتخاذ شده در آن، رویکرد کالبدی با شرط و هدف ایمنی، بنیان سیاست‌های مداخله‌ای در بافت‌های فرسوده می‌باشد (مخلص، ۱۳۹۸). با مروری کلی بر شرح مسائل بافت فرسوده از نگاه متولیان امر، طرح‌های بالادست، طرح‌های موضوعی و موضعی، به وحدت مسئله‌ای به نام «ایمنی» می‌رسیم که تمامیت برنامه‌ها و تشریح مسائل را پوشش داده است. با صحنه بر اهمیت ایمنی در این بافت‌ها، آیا با تک‌بعدنگری به موضوع و تعریف ایمنی صرفاً در مقاوم‌سازی بناها، می‌توان حیات را در بافت فرسوده تضمین کرد؟ با این رویکرد می‌توان مسائل مختلف بافت فرسوده را حل کرد؟

علاوه بر مشکلات ایمنی در بافت‌های فرسوده، تجمع اقشار ضعیف اقتصادی شهر در مناطق فرسوده و ضعف زیرساخت‌های این نواحی، معابر آنها را به پارکینگ بزرگی تبدیل کرده که موجب حذف نقش‌های اجتماعی کوچه و خیابان و تقلیل به معبر حداقلی گردیده است. بی‌توجهی مجریان نوسازی به حقوق ساکنان مستضعف بافت‌های فرسوده و تحمیل نوسازی به محله آنها، موجب مهاجرت اجباری آنها خواهد شد.

در برنامه‌های نوسازی بر اساس مفاد طرح جامع، یکی از اقدامات ایمنی در بافت، دادن تراکم تشویقی به شرط داشتن پارکینگ بوده است. طی این برنامه احداث بنا را موقوف به تأمین پارکینگ برای هر واحد کرده که به دلیل کوچک بودن پلاک‌ها در مقیاس وسیع قابل تأمین نیست. لذا تخریب و نوسازی به تعداد طبقات موجود، فاقد توجیه اقتصادی می‌شود و ساخت‌وساز غیررسمی رونق می‌گیرد. طرح تفصیلی به دلایل قابل دفاع از ایجاد تقاضای پارکینگ در خیابان جلوگیری می‌کند. اما این یک روی مسئله است و روی مهم آن رکودی است که فرآیند نوسازی ایجاد می‌کند (منصوری، ۱۳۹۹). راهکار تأمین پارکینگ در بافت‌های فرسوده، بخشی از طرح «هسته امن محله» است که پیش‌تر از این، توسط «پژوهشکده‌نظر» به مدیریت شهری ارائه شده و تشریح ضرورت آن در مقاله‌ای با عنوان «هسته امن محله، روش استراتژیک برای خروج از رکود نوسازی» در سال ۱۳۹۹ در مجله‌نظر به چاپ رسید. این طرح مجموعه‌ای محلی و خدماتی مبتنی بر یک پارکینگ (طبقه‌تانی) تجمیعی است که در مرکز کوی یا محله در جوار خدمات دیگر محلی مانند مسجد و پارک احداث می‌شود. خانه‌هایی که در قلمروی آن است می‌توانند پارکینگ ضروری را در «هسته امن» پیش‌بینی کنند و اعطای تراکم به آنها تا سقف متعارف شهر بلامانع است. حذف شرط پارکینگ امکان کوچک‌سازی واحدها را نیز فراهم می‌کند (همان، ۷۷). با این شیوه مشکل تراکم در بافت‌هایی مانند بافت «نرآباد شهر ری» حل شده و اقدامات در مسیر ارتقای کیفی بافت قرار می‌گیرد. امروز بعد از گذشت چند سال از ارائه و مطرح شدن طرح «هسته امن محله»، شهرداری تهران ضرورت احداث پارکینگ را در دستور کار قرار داده است. به

گزارش پایگاه اطلاع رسانی دولت به نقل از وزارت راه و شهرسازی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۲۱ شهریور ۱۴۰۱، پیشنهاد مربوط به «ضوابط خاص احداث بنا در محدوده بافت فرسوده شهر تهران» را که در اجرای بند ۱۵-۲ مصوبه مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۸ شورای عالی به تصویب کمیسیون ماده ۵ رسیده است، مورد بررسی قرار داد. شهرداری تهران مکلف به تأمین پارکینگ محله‌ای در مکان‌های مناسب در بافت‌های فرسوده برای جبران کسری پارکینگ واحدهای مسکونی ناشی از ضوابط این دستورالعمل است. اما این ضوابط احداث بنا و نوسازی، خود عامل مهمی بر رکود ساخت‌وساز بوده است. اگر ساخت‌وساز در راستای ضوابط تعریف شده صورت نگیرد با توقف ساخت و به تعویق انداختن فرایند نوسازی روبرو خواهد بود.

طرح جامع به عنوان برنامه متمرکز حاکمیت برای مدیریت توسعه شهر در برابر این مسئله که به یک دور تبدیل شده، هیچ راه‌حلی ندارد و فقط با دستور توقف ساخت‌وساز بر تشدید بحران و فاجعه پس از آن را دامن می‌زند. محدودیت‌های غیردقیق و بدون مستندات علمی در خصوص تراکم جمعیت شهر و بافت‌های فرسوده و همچنین روش یکسان طرح جامع را در برابر تفاوت‌های موجود تراکم بافت‌های فرسوده بر ضرورت بازنگری سیاست جمعیتی طرح جامع در این نواحی تأکید می‌کند. طرح جامع مسئول است تا برای شکستن دور باطل «نوسازی به شرط تأمین یک پارکینگ برای هر واحد و عدم امکان تأمین پارکینگ در پلاک» راه‌حلی جامع پیش‌بینی کند که از یک سو مکان اعطای تراکم ساخت در چارچوب تراکم منطقی و متعارف در پلاک‌های فرسوده را ایجاد کند و از سوی دیگر به پیچیدگی تبدیل شدن معابر به پارکینگ نیفزاید. بلکه راه‌حل طرح معطوف به حل مسئله کسری پارکینگ موجود در نواحی فرسوده هم باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اهمیت بعد ایمنی نوسازی بافت‌های فرسوده و اندازه این مسئله که نیمی از جمعیت تهران را در بر می‌گیرد، «مسئله بافت‌های فرسوده» تهران مهمترین مسئله شهر است که طرح جامع تهران موظف است در مرحله تجدید نظر و بازنگری در نخستین گام به آن بپردازد. لذا رویکرد بازنگری طرح جامع تهران در چارچوب مسئله محوری باید معطوف به حل مسئله بافت فرسوده باشد. آنچه در فرایند نوسازی بافت‌های فرسوده مورد نقد است نگاه تک بعدی، جزنگر و کالبدی به این پدیده اجتماعی است. قطب قرار دادن کالبد بافت به عنوان مؤثرترین عامل در نوسازی، دیدگاه ریشه‌ای و درستی در تحلیل اهمیت این مفهوم به عنوان عامل بازتولید حیات و هویت بافت فرسوده شهری نیست و نمی‌توان ارزش‌های کالبدی را فرای ارزش‌های کیفی زیست در هویت بافت برشمرد. نوسازی در صورت داشتن نگاه کل نگر و چند وجهی در پایش آسیب‌ها و مطالبات بافت می‌تواند مؤثر باشد. اگر ادامه اقدامات نوسازی به صورت دستوری و فارغ از مشارکت ساکنین در این فرایند و با تأکید بر ابعاد فیزیکی صورت گیرد، حاصلی جز ناکارآمدی و نافرjانی در تحقق بندهای قانونی طرح‌های متعدد موضوعی و موضعی نخواهد داشت. در این فرایند تنها شکل عمل اصلاح می‌شود نه بینش ورود به موضوع و اقدامات زیرمجموعه آن. بنابراین آنچه محتمل است تکرار چرخه پرتکرار سردرگمی و ناکارآمدی مدیریت شهری در حل مشکلات بافت فرسوده خواهد بود. تا زمانی که نوع نگاه به مسئله فرسودگی در شهر و رویکرد مدیریتی به حل مشکلات ایمنی آن تغییر نکنند، با وجود تهیه طرح‌های متعدد در این زمینه و ارائه ضوابط و راهکارهای فرمایشی، تغییر مثبتی صورت نمی‌گیرد و همچنان بحران نایمنی این بافت‌ها، خواب آشفته شهر تهران خواهد بود.



تصویر ۱: بحث امنیت بافت فرسوده از مباحث مهم در نوسازی است. اما اگر ایمن‌سازی با رویکرد کالبدی و تنها معطوف به ایمنی تک‌بنا باشد، سایر ابعاد و معضلات بافت‌های فرسودگی نادیده مانده و نوسازی را در مسیری ناکارآمد سوق خواهد داد. مأخذ تصویر: <https://nikboom.com>

منابع

- ایرنا؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی. (۱۴۰۲). از بازآفرینی محله نغریاد شهری چه خبر؟. تاریخ انتشار: ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۲، کد خبر: ۸۵۱۱۰۷۵۲. قابل دسترس در: <https://www.irna.ir/news/85110752>
- پایگاه خبری تحلیل شهر. (۱۴۰۱). ۳۷ درصد جمعیت پایتخت در بافت فرسوده ساکن‌اند. کد خبر: ۲۲۴۵۹، تاریخ انتشار: ۷ خرداد ۱۴۰۱. این متن قابل دسترس است در: <https://shahr.ir/news/22459>
- پایگاه خبری تحلیل شهر. (۱۴۰۲). پایان کابوس محله‌ای با ۹۸ درصد بافت فرسوده در قیله تهران. کد خبر: ۳۷۶۹۴، تاریخ انتشار خبر: ۲۳ خرداد ۱۴۰۲. این یادداشت قابل دسترس است در: <https://shahr.ir/news/37694>
- خسروی پور، محمدجواد. (۱۴۰۲). نشست تخصصی شهرسازی روی آب؛ بررسی رویکرد تثبیت جمعیت در طرح‌های جامع شهری، ۱ شهریور ۱۴۰۲، پژوهشکده‌نظر.
- شیوه‌نامه تعیین محدوده‌های هدف بهسازی و نوسازی شهری و راهکارهای اجرایی مداخله در آنها. (۱۳۹۳). <https://sharan.ir/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=178>
- مخلص، فرنوش. (۱۳۹۹). مرمت کالبدی؛ «زوروی» نوسازی در احیای بافت فرسوده، بافت فرسوده، نجات بخشی. تهران. انتشارات پژوهشکده‌نظر. صفحه: ۸۴-۸۸.
- مشهودی، سهراب. (۱۴۰۲). نشست شهرسازی روی آب، پایگاه اطلاع رسانی و خبری جماران، کد خبر: ۱۶۰۵۴۵۱، تاریخ انتشار: ۴ شهریور ۱۴۰۲. قابل دسترس در: <https://www.jamran.news>
- منصوری، سیدامیر. (۱۳۹۵). نقد و بررسی طرح جامع ۸۶. تهران، انتشارات پژوهشکده‌نظر.
- منصوری، سیدامیر. (۱۳۹۹). هسته امن محله، روش استراتژیک برای خروج از رکود نوسازی. مجله منظر، ۱۲ (۵۳): ۸۱-۸۴. DOI:10.22034/MANZAR.2020.120604

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the authors with publication rights granted to Journal of Critical Reviews (JCR); The Iranian Journal of Critical Studies in Place. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/version4/>)

