

مشکلات ناشی از، انحراف طرح جامع، از جامعیت به تفصیلی

در تطویل روند تصویب در شورایی عالی و استان‌ها

سهراب مشهودی ۳۰-۲-۱۳۹۷

برای پرداختن به این انحراف و اثرات آن در ابتدا به شناخت ویژگی‌های طرح‌های جامع در قوانین و مصوبات پرداخته و سپس، انحرافات را بررسی می‌نمایم.

۱- ویژگی‌های طرح‌های جامع (در قوانین، ضوابط و مقررات و مصوبات)

۱-۱- در قانون تغییر نام

"طرح جامع، طرح بلند مدتی است که، در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری، خطوط کلی ارتباطی و مراکز انتهایی خطوط (ترمینال)، فرودگاه و بنادر و ... مناطق نوساز و بهسازی و ... روشن می‌نماید".

- نتیجه ۱: بدین ترتیب قانون حدود عملکرد طرح‌های جامع را، در منطقه‌بندی در حوزه‌های مسکونی و غیره می‌داند و نه قطعات اراضی.

۱-۲- در شرح خدمات تیپ ۱۲

شرح خدمات تیپ ۱۲ بندهایی دارد که جامعیت طرح جامع را، روشن می‌سازد، به شرح زیر: یک- "بند ۳-۳-۳- تراکم کلی جمعیت در سطح شهر و تغییرات آن در مناطق مختلف، براساس آمارهای موجود و در مواقع لزوم، از طریق آمارگیری نمونه‌ای در محل".

دو- "بند ۵-۶-۳- تراکم کلی ساختمان‌های مسکونی در مناطق مختلف شهر، از طریق بازدیدهای محلی و نمونه‌برداری از ساختمان‌ها"

سه- "بند ۶-۶-۳- وضعیت کلی ساختمان‌های مسکونی ... از نظر مصالح و کیفیت بنا و غیره از طریق بازدیدهای محلی و نمونه‌برداری از ساختمان‌ها"

- نتیجه ۲: شرح خدمات تیپ ۱۲ باتوجه دادن شناخت از طریق آمارهای موجود و نمونه‌برداری، باز هم توجه به مباحث عمده را مدنظر دارد. در حالی که در تحویل‌گیری طرح‌ها و بررسی کاربری‌ها (بخصوص برای تعیین مکان خدمات هفتگانه موظف دولتی) در سطح قطعه انجام می‌شود.

چهار- "بند ۱۰-۲-۵- کلیات ضوابط و مقررات ساختمان‌ها و شهرسازی در شهر و مناطق خاص شهری"

- نتیجه ۳: شرح خدمات حتی در مورد ضوابط احداث بنا به "کلیات" اشاره می‌کند. در حالی که شورایی عالی بعداً، دستورالعمل تدوین نموده که تا حد جزییات کامل تقاضای ضوابط احداث بنا در مرحله تهیه طرح جامع را می‌نماید.

۱-۳- انتخاب اعضای شورایی عالی در جهت اهداف طرح

در تعیین اعضای شورایی عالی با وجود تعداد نفرات (۱۱ معاون وزیر) از شهردار و شورای شهر نامبرده نشده است. در حالی که در جمع اعضاء ۶ نفر "کمیسیون ماده ۵" هر دو عضو هستند.

- نتیجه ۴: این امر نشانگر دید قانون‌گزار، برای جامع بودن طرح‌های جامع، تعیین نقش و جایگاه شهر در سطح ملی، بدور از نزدیک‌بینی‌های محلی است.

۱-۴- از قانون تأسیس شورایی عالی و معماری ایران (۱۳۵۱)

در بند ۳- این قانون در وظایف شورایی عالی آمده است.

- "بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن خارج از نقشه‌های تفصیلی" یعنی کاملاً توجه را، به اینکه به طرح جامع، به حد طرح تفصیلی نرسد، معطوف کرده است.
- نتیجه ۵: قانون با عنوان کردن "خارج از نقشه‌های تفصیلی" کاملاً به خطر غلطیدن طرح جامع به ورطه طرح تفصیلی توجه داشته‌اند و در مورد آن تأکید کرده است.

۱-۵- جمع‌بندی کلی از نظر قوانین (مصوبات رسمی در مورد حدود طرح‌های جامع)

بدین ترتیب مشاهده می‌شود که قانون‌گزاران اولیه، کاملاً به جامعیت طرح جامع و نقش آن در تعیین جایگاه شهر در سرزمین، نظام کشوری و وظایف مرتبط به آن آگاه بودند. لذا مرتباً از ورود به جزییات و مباحث کاملاً محلی و روزمره خودداری نموده‌اند.

۲- دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و مصوباتی که به جامعیت "طرح جامع" لطمه زده‌اند.

که در چند گروه قابل دسته‌بندی هستند:

۲-۱- انحراف از جامعیت در دستورالعمل تشخیص نوع مغایرت اساسی و غیراساسی طرح-

های تفصیلی با طرح‌های جامع مصوب (مصوبه شورایی عالی ۱۳۶۲/۲/۱۵)

یک- در بند ۲- ماده ۲:

به نحوه کاربری اراضی (بجای منطقه‌بندی و حوزه‌های نامبرده در طرح جامع) که کاملاً کار را به قطعه می‌رساند، اشاره دارد.

دو- در بند ۴- ماده ۲:

به "ضوابط تفکیک اراضی و ضوابط ساختمانی"، اشاره دارد که باز هم اولی، در حد قطعه می‌شود و دومی خلاف‌بندی از شرح خدمات است که تنها "کلیات ضوابط احداث بنا" را در زمره کارهای طرح جامع می‌داند.

سه- در مبحث مغایرت‌های شبکه ارتباطی طرح جامع با تفصیلی به مباحث معابر ۱۲ متری هم می‌رسد و تغییر عرض آنها را مغایرت محسوب می‌کند. در حالی که طرح جامع اصولاً به عرض معابر نباید پردازد و فقط درجه معابر (آنهم معابر اصلی را) مشخص می‌نماید.

۲-۲- انحراف از جامعیت دستورالعمل تشخیص اساسی طرح جامع (مصوب ۶۳/۱۲/۲۳)

در این مصوبه با وجود اینکه در بندهای اولیه بخوبی جامعیت طرح را نشانه گرفته است، بعداً در موارد بعدی از آن خارج شده است، به شرح زیر:

یک- بند ۳-۲- "استقرار عملکردهای مختلف در داخل تقسیمات شهری" که حتی تا حد محلات پیشرفته‌اند.

دو- بند ۳-۱- "سرانه مصارف مختلف و کاربری زمین"

که بعداً به استناد آن، سرانه مجاز کاربری‌های شهری را، برای تمام شهرها تعیین نموده است (که حالا ملاک بررسی تمام طرح‌های جامع در شورایی عالیست) و آنهم سرانه زمین (بجای سرانه زیربنا و فضای باز) یعنی در واقع (غیرمستقیم) تراکم را هم تعیین کرده است.

۲-۳- انحراف از جامعیت دستورالعمل نحوه تعیین آستانه‌های مغایرت اساسی طرح‌های توسعه و عمران شهری (مصوب ۹۴/۶/۳۰ شورایی عالی)

جزیی‌نگری در این دستورالعمل در مفاد زیادی وجود دارد از جمله:

یک- "بند ۲-۳- هر گونه تغییرات در نقش و عملکرد و عرض معابر و بازگشایی معبر جدید... مغایرت اساسی است"،

در حالی که اصولاً معابر غیراصولی بخصوص در حد محلات و یا برای تفکیک اراضی و احداث معابر جدید، اصولاً می‌باید در طرح تفصیلی موردنظر باشد و در طرح جامع فقط به معابر اصلی آنهم نقش و درجه آنها (نه عرض آنها) می‌باید توجه شود.

دو- "بند ۶- تغییر در محدوده بافت‌های نیازمند مداخله خاص، مغایرت اساسی است".
در حالی که تدقیق این محدوده‌ها فقط در طرح‌های تفصیلی ممکن است و در مقیاس طرح جامع تعیین لبه‌های دقیق ممکن نیست.

سه- بند ۷- تغییرات در نظام کالبدی شهر مغایرت اساسی است.

در حالی که این امر فقط تا حد مناطق شهری در طرح‌های جامع می‌باید صورت پذیرد و حدود نواحی و محلات در طرح تفصیلی مشخص می‌شود.
چهار- در بند ب- قسمت ۲:

تغییر در تراکم ساختمانی، سطح اشغال بنا، واحدپذیری و حدنصاب تفکیک را مغایرت اساسی می‌داند.

که کاملاً ناشی از ورود به قطعات شهری هستند و در حد طرح‌های تفصیلی

پنج- در بند د- ۱

تغییر سرانه‌ها را غیرمجاز می‌شمرد (آنهم سرانه زمین) که ناشی از اثرگیری از تراکم است، یعنی تراکم را هم (غیرمستقیم) تعیین می‌کند.

۳- جمع‌بندی نهایی در انحراف از جامعیت در تهیه و بررسی و تصویب طرح‌های جامع

بدین ترتیب به علل تصویب این ضوابط و مقررات، مصوبه‌ها و دستورالعمل‌ها کاملاً طرح‌های جامع از جامعیت افتاده و در واقع به طرح‌های تفصیلی در مقیاس ۱:۱۰۰۰۰ تا ۱:۲۵۰۰۰ بدل شده‌اند.

که این نزدیک‌بینی آنها را از کلی‌نگری و جامع‌نگری دور کرده و باعث مغفول ماندن بسیاری از اهداف ملی در طرح‌های جامع شده است.

- بعلاوه با ورود حجم زیادی مغایرت‌های اساسی (که در واقع غیر اساسی هستند) به شورایی عالی، این شورا را هم از عملکردهای اصلی خود و هدایت توسعه و عمران شهرها، در جایگاه سرزمین و اساسی دور می‌دارد.

۴- اصلی‌ترین علل طولانی شدن زمان بررسی طرح‌ها در استان و راه‌حل-های برون رفت از آن

در دوره بررسی در استان‌های علاوه بر مباحث فوق، انحرافات دیگری نیز شکل می‌گیرد:

۴-۱- روند بررسی طرح در استان‌ها بدین ترتیب است که:

۴-۱-۱- کارشناسان اداره کل راه و شهرسازی طرح را مورد بررسی قرار داده و در صورت اطمینان از انجام تمام مفاد آن، آنرا به کمیته فنی کارگروه زیربنایی و شهرسازی می‌فرستند.

البته در برخی از استان‌ها بجای بررسی اینکه آیا طرح مفاد شرح خدمات را انجام داده، به محتوی طرح وارد شده و حتی اصلاحاتی را در حد تصویب‌کنندگان طرح، تفاضاً می‌نمایند، که باعث تطویل در این مرحله می‌شود (بخصوص اگر کارشناس مربوطه فاقد تجربه و دانش کافی بوده و یا بخواهد سلايق خود را، به طرح تحمیل نماید)

۴-۱-۲- سپس کمیته فنی کارگروه زیربنایی و شهرسازی به بررسی طرح می‌پردازد و گاهی مانند یک تصویب‌کننده عمل کرده و تا انجام اصلاحات و تغییرات بوسیله مهندس مشاور، طرح را به کارگروه نمی‌فرستند.

۴-۱-۳- سپس طرح در کارگروه زیربنایی و شهرسازی بررسی شده و گاهی این همین روش تصویبی اعمال می‌شود.

۴-۱-۴- بالاخره طرح به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌رود.

در استان‌هایی که مسئولین اداره کل راه و شهرسازی و یا معاونت عمرانی استانداری تجربه کافی دارند، فقط کلیات طرح را مطرح و مصوبه می‌گیرند و گرنه در آنجا هم روند مجبور کردن مشاور به اصلاحات اعلام شده، صورت می‌گیرد.

۴-۲- آسیب‌شناسی و پیشنهاد اصلاح

۴-۲-۱- باید کاملاً تصریح شود که، تنها تصویب کننده طرح‌های جامع شورایی عالی است و دیگران فقط می‌توانند نظرات خود را اعلام نمایند، که مهندس مشاور می‌تواند آنها را اعمال کند و یا با دلایل عدم اعمال، موضوع را، به کمیته فنی شورایی عالی گزارش دهد.

۴-۲-۲- برای مراحل یاد شده زمان تعیین شود (برای مثال سه ماه) و بعد از آن زمان (بررسی در استان در هر مرحله‌ای باشد)، طرح در کمیته فنی شورایی عالی مطرح گردد.

۴-۲-۳- باید کاملاً حدود طرح جامع و ارجحیت نقش و جایگاه شهر در طرح‌های جامع نسبت به نقش محلی روشن گردد و در همان چهارچوب بررسی و اظهارنظر (نه تصویب) در مورد آن در استان صورت پذیرد. شهرداران و شوراهای شهر نباید بتوانند طرح را نزدیک‌بین نمایند. که این امر با عدم تهیه طرح در سطح قطعات می‌تواند تا حد زیادی محقق گردد.

۴-۲-۴- باید برای همه روشن شود، که طرح جامع طرحی اجرایی نبوده، بلکه فقط راهنمای تهیه طرح‌های تفصیلی و اجراییست.

۴-۳- از آنجا که با بررسی طرح در استان و با حضور شهرداریها (و امکان عکس گرفتن از طرح بوسیله تمام اعضاء) کاملاً علنی می‌گردد^(۱). با ارائه طرح در اولین مرحله باید، همزمان نقشه‌ای به تصویب برسد که در آن مشاور بخش‌هایی از شهر را که باید تا تهیه و تصویب طرح تفصیلی مورد حفاظت کامل قرار گیرد (یا با دستورالعمل‌هایی ممکن باشد)، را مشخص نموده و در اولین جلسه بررسی طرح این نقشه به تصویب برسد و به شهرداری و ارگان‌های مربوطه ابلاغ گردد.

۱. البته این امر با شفاف‌نمودن طرح برای همه تعداد محدود اعضای جلسات، شاید مفید هم باشد.

۵- مباحثی که در تهیه و روند بررسی طرح‌های جامع باید مدنظر باشد.

ویژگی‌های طرح جامع و حدود وظایف و اختیاراتشان به شرح زیرست:

۵-۱- تعیین نقش و جایگاه سرزمینی شهر

۵-۱-۱- نقش و جایگاه غالب شهر در طرح‌های فرادست (از طرح‌های آمایش ملی تا طرح‌های ناحیه‌ای)

۵-۱-۲- نقش و جایگاه تاریخی شهر و تغییرات آن

۵-۱-۳- نقش شهر براساس ویژگی‌های نهادی و داخلی خود شهر

۵-۱-۴- نقش و جایگاه مطلوب شهر

۵-۱-۶- استنتاج و برهم‌گذاری نقش‌ها و تدوین نقش و جایگاه مطلوب شهر، در سرزمین

تبصره: چنانچه تعیین نقش واحدی برای شهر ممکن نبود، تعریف نقوش مختلف و احاله امر به

شوراییعالی برای تعیین نقش و جایگاه سرزمینی شهر

۵-۲- تعیین عملکرد و جمعیت‌پذیری شهری

۵-۲-۱- تعیین عملکردهای عمده شهر، برحسب نقش و جایگاه (تعیین شده) سرزمینش

(بدون ورود به کاربری اراضی در سطح قطعات)

۵-۲-۲- تعیین جمعیت شهر در افق نهایی و افق زمانی طرح جامع، برای تحقق نقش

سرزمینش

۵-۳- جایگاه شهر در محدوده پیرامونی بلافصل

۵-۳-۱- شناخت پتانسیل‌های طبیعی و مصنوعی توسعه پایدار شهر

۵-۳-۲- شناخت محدوده بلافصل شهر و عناصر، فعالیت‌ها و سکونتگاههایی که با

شهر موردنظر تعامل دارند و لذا می‌باید، بطور یکپارچه برنامه‌ریزی شوند.

۵-۳-۳- شناخت ساختار و استخوانبندی این مجموعه و شهر

۵-۳-۴- تعیین مقدار بهینه، حداقل و حداکثر، توسعه شهری

۵-۳-۵- نمایش جهات مناسب، مشروط و ممنوع توسعه شهر

۵-۳-۶- تعیین عملکردهای بزرگ مقیاس و یا نیازمند اراضی ارزان، تأسیساتی و

تجهیزاتی ضروری برای توسعه متوازن شهر، در حریم شهر

۵-۳-۷- تعیین شبکه ارتباطات اصلی شهر و منطقه شهری

۵-۳-۸- تعیین عملکردها و کاربری‌های مشترک شهر و مناطق سکونت و فعالیت بلافصل

شهر در محدوده حریم شهر

۵-۳-۹- تعیین محل احداث شهرک‌هایی در حریم شهر برای ساکنان زیر خط فقر سکونت شهری و یا دیگر ساکنان شهر که مایل به سکونت در واحدهای انفرادی (یا مجتمع) با فضای باز بزرگ هستند، با ارتباط ریلی (و جاده‌ای) سریع به شهر.

۵-۴- مشخصات طرح جامع شهر

۵-۴-۱- نقشه استخوانبندی و سازمان فضایی عمده شهر
 ۵-۴-۲- تعیین مناطقی از شهر که از نظر ارتفاعی می‌باید دارای محدودیت‌های ویژه‌ای باشند (با علی مثل همجواری آثار تاریخی، انسداد مناظر طبیعی، عرف ساختار موجود و غیره)

۵-۴-۳- تعیین مناطقی از شهر که می‌باید از حد تراکم جمعیتی خاصی عبور نکنند.
 ۵-۴-۴- تعیین مناطقی از شهر که حد تراکم ساختمانی معینی نباید، عبور نمایند.
 ۵-۴-۵- تعیین مناطقی از شهر که فضای باز قطعات اراضی در آن (پس از ساخت) نباید از درصد معینی کمتر باشد.

۵-۴-۶- تعیین مناطقی از شهر (که بعلل مختلف مثل بافت ارزشمند معاصر و یا دارای طرح‌های آماده‌سازی و غیره) می‌باید طبق الگوی موجود بهسازی و بازسازی شوند.
 ۵-۴-۷- تعیین حدودی از اراضی در اطراف شهر که، محدوده تدقیقی شهر در طرح تفصیلی نباید از آن بزرگتر باشد. (محدوده قطعی شهر در داخل این حدود در طرح تفصیلی ترسیم می‌شود)

۵-۴-۸- با تأکید به حمل و نقل عمومی محور بودن شهرها، ارائه نحوه اتصال شبکه حمل و نقل عمومی شهر با فراشهر و ویژگی‌های شبکه حمل و نقل عمومی شهری (ریلی سبک مترو، خطوط ویژه اتوبوس)

۵-۴-۹- تعیین مناطق پدافندی شهر (در سطح کلیات) و دستورالعمل‌های ضروری به طرح‌های تفصیلی

۵-۴-۱۰- تعیین مشخصات و گونه‌های طرح‌های تفصیلی موردنیاز شهر و حدود تقریبی هر یک، شامل طرح‌های تفصیلی پایه، موضوعی، موضعی و مناطقی که باید به شکل طبیعی باقی بمانند (سبز، تالاب، ارتفاعات و غیره).

۵-۴-۱۱- تدوین مبانی کلی ضوابط شهرسازی و احداث بنا که می‌باید راهنمای تهیه ضوابط شهرسازی و احداث بنای طرح‌های تفصیلی (موضعی، موضوعی، موردی و غیره) باشد.