

فضاهای باز و سبز، زیر تیغ مولدسازی

شهرداری‌ها چگونه می‌توانند باغ‌ها و فضاهای باز مشمول مولدسازی را به شهر برگردانند



علی اعطا

عضو و دبیر شورای سیاست‌گذاری

ز تندباد حوادث نمی‌توان دیدن در این چمن که گلی بوده است یا سمنی از این سموم که بر طرف بوستان بگذشت عجب که رنگ گلی هست و بوی نسترنی (حافظ)

در آستانه سال جدید سومین شماره «هالی» را به محضر مخاطبان تقدیم می‌کنیم و امیدواریم سال آینده در فضای اجتماعی مساعدتری تولید و نشر این ماهنامه تداوم یابد.

در این شماره به موضوع پراهمیت توسعه قلمرو عمومی، عرصه‌های همگانی و فضاهای باز شهری پرداخته‌ایم. این موضوع از هر زمان که احساس کرده‌ایم با رشد کالبدی بی‌حدوحصر شهرها، کیفیت زیست جمعی ما به نفس‌زدن افتاده، اهمیت بیشتری پیدا کرده است. در واکنش به این روند، در سالیان گذشته تلاش‌هایی پراکنده، کوچک و موضعی صورت گرفته است تا در مقام عمل نیز، طرح و برنامه‌هایی به اجرا درآید. از آن جمله در شورای پنجم پایتخت، به درخواست کمیته معماری و طرح‌های شهری، مأموریت انجام مطالعاتی به منظور بررسی مناطق ۲۲گانه شهری برای شناسایی عرصه‌های دارای ظرفیت ساماندهی به عنوان میدانگاه‌های شهری به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران داده شد. آنگاه براساس نتایج اولیه این مطالعه، پیش‌بینی‌های لازم در ماده ۴۸ برنامه پنج‌ساله سوم شهر تهران (۱۴۰۲-۱۳۹۸) انجام شد. براساس ماده مذکور شهرداری موظف شد «به منظور توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای باز همگانی پیاده‌محور در راستای ارتقای زیست‌پذیری» اقداماتی انجام دهد که در بند دوم ذیل آن به «مکان‌یابی و احداث حداقل یک میدانگاه پیاده در هر یک از مناطق ۲۲گانه در عرصه‌های دارای ظرفیت بالقوه با استفاده از مشارکت شهروندان» اشاره شده بود. در بودجه سنواتی شهرداری تهران، پیش‌بینی‌های لازم صورت گرفت و مأموریت‌هایی به برخی واحدهای شهرداری برای طراحی و احداث و ساماندهی میدانگاه‌ها داده شد. این موضوع از معدود مواردی بود که توفیق یافت در یک دوره نسبتاً کوتاه، مراحل برنامه‌ریزی، طراحی، بهره‌برداری و اجرا را طی کند. پروژه میدانگاه تجریش که در این شماره به آن پرداخته شده، ازجمله پروژه‌هایی است که محصول این روند بوده است. موضوع توسعه قلمرو عمومی و عرصه‌های همگانی شهرها اما، موضوعی عمیق و دامنه‌دار است. ساده‌اندیشی است اگر آن را محدود به احداث چند پروژه در سطح شهر بدانیم؛ اما آنچه اینجا مطرح است، تبیین یک رویکرد است. رویکردی که شهر را، نه مجموعه متراکمی از توده‌های ساختمانی، بلکه صحنه متعادلی متشکل از همه عناصر ضروری برای زیست مطلوب بداند. بخشی از این عناصر ضروری، فضاهای جمعی و عرصه‌های همگانی هستند که در یک نظام دانش‌محور برنامه‌ریزی شهری، مورد توجه قرار می‌گیرند، اما بعضاً در چارچوب اقتصاد مبتنی بر ساخت‌وساز، کارکرد نامطلوبی می‌یابند.

مولدسازی؛ امکان توسعه یا احتمال تحدید فضاهای همگانی؟

در ماه‌های اخیر مصوبه «مولدسازی دارایی‌های دولت» نقد و نظرهایی را برانگیخته است. در این میان آنچه کمتر مورد توجه بوده، تبعات منفی احتمالی و قریب‌الوقوع مصوبه، بر برخی اراضی است که ظرفیت تبدیل به فضاهای باز همگانی را دارند؛ آن دسته از اراضی دولتی با کاربری‌های غیرتجاری، فرهنگی، گردشگری، فضاهای سبز و باغ‌ها، که ممکن است در فرایند بیشینه کردن سود ناشی از مولدسازی، بر تراکم شهری بیفزایند و از ظرفیت‌های توسعه فضاهای باز بکاهند. شهرداری تهران در دوران استقرار شورای پنجم، کارنامه قابل قبولی در تلاش برای ارتقای کیفیت زیستی شهر داشت، گرچه طبیعی است که می‌توان انتقاداتی نسبت به برخی اقدامات و تصمیمات وارد کرد. ازجمله موضوعات محل اختلاف میان برخی از اعضای شورا و شهرداری، موضوع توافق شهرداری و ارتش در مورد تبدیل مرکز ۰۶ ارتش، به عرصه عمومی بود. این مجموعه ۵۰ هکتاری که دارای فضاهای سبز گسترده و قدیمی و ابنیه تاریخی است، می‌توانست -و می‌تواند- براساس «قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها» مصوب ۱۳۸۸/۷/۶ مجلس، خریداری یا منتقل شود و به عنوان فضای سبز و باز آن بهره‌برداری شود. سابقه مذاکرات شهرداری و ارتش به دوره شهرداری قالیباف برمی‌گشت و چارچوب کلی مورد نظر طرفین به این شکل بود که ۷۰ درصد از این عرصه (معادل ۳۵ هکتار) تبدیل به پارک عمومی شده و در ۳۰ درصد دیگر (معادل ۱۵ هکتار) که سهم ارتش است، ساخت‌وساز بسیار متراکمی به مالکیت ارتش انجام شود. در دوره شورای پنجم، شهرداری تهران تلاش می‌کرد از این میزان بکاهد و تا حد زیادی موفق شده بود. مذاکرات طولانی بر سر مقدار ساخت‌وساز در آن ۱۵ هکتار سهم ارتش بود. در دیداری خصوصی با دکتر حناچی در دفتر ایشان، اینجانب پیشنهادی را شفاهی با ایشان مطرح کردم که در آن دیدار با استقبال مواجه شد، هرچند پیگیری نشد. پیشنهاد کردم با توجه به اینکه اساساً منطقه پاسداران دارای ظرفیت حجم گسترده ساخت‌وساز جدید نیست و چنین تراکمی در آن منطقه به لحاظ فنی و کارشناسی قابل توجه نخواهد بود، مناسب‌تر است ضمن مذاکره با ارتش، از شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (که در

آن مقطع شهرداری و شورای عالی بسیار هماهنگ بودند)، مجوزی برای افزایش محدوده شهر تهران در یکی از نقاط مرز محدوده شهر اخذ کنید تا سهم ارتش از طریق توافق و تهارت‌های بین دستگاهی در آن محل تأمین شود و در عوض، تمامی عرصه مجموعه ۰۶ آزاد شود، بدون اینکه شهرداری در ۳۰ درصد از اراضی ۰۶ ارتش، پروانه احداث چندصد هزار مترمربع ساختمان صادر کند. حتی برای اقناع ارتش به عنوان مالک، امتیازهای بیشتری به این مجموعه در آن نقطه جدید داده شود. این پیشنهاد علی‌رغم استقبال اولیه شهردار تهران، دنبال نشد.

مولدسازی مرکز ۰۶ ارتش؟

در زمان شهرداری محمدباقر قالیباف، قرار بود به ازای آزادسازی ۳۵ هکتار از مجموعه ۰۶، در ۱۵ هکتار باقی‌مانده در حدود یک میلیون و ۸۰۰ هزار مترمربع و به روایتی، بیش از دوهزار مترمربع پروانه ساختمانی صادر شود. وقتی در اولین شورای پنجم، طرح شهرسازی تهیه‌شده برای مجموعه ۰۶ در کمیسیون شهرسازی و معماری شورای پنجم ارائه شد، بین خطوط نقشه‌ها، نکته مهمی جلب توجه می‌کرد: برج‌های مسکونی، تجاری و اداری در ۱۵ هکتار از زمین، به گونه‌ای جانمایی شده بود که ۳۵ هکتار دیگر، نه به صورت عرصه‌ای منفک و در اختیار شهر، بلکه در نقش حیاط برج‌ها ایفای نقش می‌کرد. این هم حکایت خاص خودش را دارد، که بماند به وقتش. این موارد را توضیح دادم که به این نکته برسیم؛ به گمان من مولدسازی مرکز ۰۶ هکتاری ۵۰ هکتار ۰۶ ارتش عملاً از زمان شهرداری قالیباف در دستور کار قرار گرفته بود. در دوره استقرار شورای پنجم، با وجود تلاش‌های فراوان شهرداری و شورا -با وجود برخی اختلاف‌نظرها- سنایه‌های مولدسازی، همچنان بر اراضی مرکز ۰۶ ارتش باقی مانده بود. امروز نیکبختی بزرگ شهرهای ما در مواجهه با مصوبه مولدسازی این است که پادگان‌ها و سایر اراضی نیروهای مسلح سه‌گانه کشور مشمول مصوبه مولدسازی نشده‌اند. متن قابل قبول «قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و...» همچنان در مورد آنها ملاک عمل است و قانون مذکور، همچون قوانین مغایر با مصوبه، برای دو سال موقوف‌الاجرا نشده است. اگر چنین نبود، این پادگان‌ها و مراکز که متعدد و وسیع‌اند، در معرض ساخت‌وسازهای گسترده قرار می‌گرفتند.

مولدسازی؛ اکنون چه کسانی برای تغییر کاربری املاک مازاد تصمیم بگیرند؟

بند ۲ مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت به وظایف و اختیارات «هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت» (هیئت هفت نفره) می‌پردازد و در چهارمین عبارت ذیل آن، به «رفع موانع» اشاره می‌کند. نکته قابل تأمل اینجاست که بند ۲، تغییر کاربری را از مصادیق رفع موانع دانسته و آن را از وظایف و اختیارات هیئت عالی مولدسازی برشمرده است. به نظر می‌رسد کاربری فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و درمانی و البته فضای سبز، مانعی بر سر مولدسازی اراضی شمرده خواهد شد، پس هیئت هفت‌نفره اختیار دارد تا این مانع را رفع کند. نکته دوم اینکه در بند ۳ مصوبه آمده است: «کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هریک مکلف هستند ظرف مدت حداکثر یک ماه نسبت به درخواست تغییر کاربری اموال (املاک) مازاد ارسالی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام نظر قطعی کنند. در صورت مخالفت یا عدم اظهارنظر شورای عالی، مرجع صدور پروانه ساخت، مکلف است با درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی، نسبت به صدور پروانه احداث بنا، مطابق با ضابطه عام ساخت (سطح اشتغال، تراکم، تعداد طبقات و کاربرد بنا) پهنه وقوع، با حفظ کاربری زمین اقدام کند». اکنون بینیم براساس مصوبه، در پاسخ به استعلامی در مورد یک زمین فرضی با مشخصات و به بزرگی مرکز ۰۶ ارتش برخی حالت‌های ممکن چه خواهد بود؛ یک حالت بسیار محتمل می‌تواند این باشد که شورای عالی شهرسازی و معماری (یا کمیسیون ماده ۵) مصوبه مطلوب متقاضیان را با هدف هرچه مولدتر کردن زمین تصویب کند. یک حالت ممکن دیگر می‌تواند امتناع این شورا از پاسخ به استعلام در مهلت یک‌ماهه باشد. در اینجا پای عبارت «مطابق با ضابطه عام ساخت ...» به میان می‌آید. و نتیجه آنکه زمین فرضی مورد نظر، شبیه به تمام اراضی ساخته‌شده مجاور خود می‌شود. با تأمل در این مصوبه می‌توان دانست که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از آنچه در سه چهار سال اخیر بود، ضعیف‌تر و ناتوان‌تر خواهد شد.

مسئولیت شهرداری‌ها در مواجهه با مولدسازی اراضی شهری چیست؟

اکنون که بالاخره مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت در دستور کار قرار گرفته و ملاک عمل است، شهرداری‌ها کجای این ماجرا هستند؟ روشن است که این مصوبه به اموال دولتی مربوط است و خوشبختانه شهرداری‌ها که مسئولیت ارتقای کیفیت فضای شهری را برعهده دارند، مشمول آن نیستند. اما آیا شهرداری‌ها می‌توانند نقش سازنده‌ای ایفا کنند و برای تملک برخی از اراضی دولتی مشمول مصوبه مولدسازی پیش‌قدم شوند؟ اگر قرار است با تصویب هیئت عالی، برخی باغ‌ها و فضاهای سبز و باز و کم‌تراکم به فروش برسد، چه نهادی مناسب‌تر از شهرداری‌ها می‌تواند با دولت وارد توافق شود تا این اراضی را تملک کند؟ در مورد شیوه این تملک و نحوه تأمین مالی آن به تفصیل باید سخن گفت. این فرع بر موضوع است. پرسش اصلی اینجاست: شهرداری‌ها چگونه باغ‌ها و فضاهای سبز و باز مشمول مولدسازی را خریداری و به شهر عرضه کنند؟