

نما، سیمای بافت تاریخی و منظر فضای عمومی در قوانین ملی، ضوابط و مقررات محلی و وظایف مدیریت شهری

رضا ابویی^۱، نسیم جعفری قوام‌آبادی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۴/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۷/۲۵

چکیده

موضوع نما و سیمای شهری، چهره‌ی مسلط کالبد شهر و حاوی اولین پیام‌ها در چشم‌انداز شهروندان، در شهرسازی و بویژه از نیمه قرن گذشته میلادی محل گفتگو بوده است. موضوع به جهت رابطه‌ی تنگاتنگ با مقوله‌ی هویت و ویژگی شهر، باشناسی آن پیچیده و با شروع عصر مدرن و اعمال مدیریت‌های غیر عرفی مبتنی بر قانون در توسعه‌ی شهری، ابعاد گسترده‌ای یافت. در جامعه ما بویژه پس از انقلاب با رشد جمعیت و سهم شهرنشینی، بازسازی‌های جنگ، گسترش شدید شهرها در پاسخ به اسکان مهاجرین و البته گسترش آموزش عالی، نما و منظر شهری به عنوان بخشی از مناقشه معماری معاصر کشور با وجود گرایش فرهنگی خاص نظام، به یکی از کانون‌های گفتگو بدل گردید. جوانی جمعیت، روحیه نوخواهی و پذیرش مدرنیته بویژه پس از انقلاب با ورود انواع جدید مصالح و تکنیک‌های ساخت به ابعاد مسئله افزوده، با حساسیت جامعه و گذشت بیش از یک دهه، در پایان جنگ به تدوین اولین قانون مرتبط منجر شد. در عین کاستی‌های متعدد در مسائل اساسی شهرسازی کشور، در فاصله‌ی دو دهه قوانین متعددی به تصویب رسید که به حد متناسبی از بلوغ، همه جانبه‌گرایی، دانش شهرسازی و کیفیت فضای عمومی دست یافت. اگرچه قوانین ملی و ضوابط محلی بحد نسبی از کیفیت، تدوین گردیده‌اند، ولی هیچگاه وظایف اجرایی برای مدیریت‌ها ایجاد نکرده، تنها شهروندان و سازندگان هستند که مخاطب قوانین قرار می‌گیرند. بخش‌های فرسوده و بافت تاریخی از قوانین مذکور طرفی نمی‌بندند و مدیریت‌ها در این قبال وظیفه‌اجرایی نپذیرفته‌اند. ارائه‌ی خدمات طراحی به ساکنان فرودست بافت تاریخی و یا مداخله‌ی در بافت فرسوده در ترغیب عمومی، ایجاد الگو و تحریک توسعه، نه در قوانین پیش‌بینی و نه زمینه‌ی پذیرشی در نزد مدیریت‌ها دارد. نتایج بررسی حاکی از عمومیت رویکرد حذف نقش اجرایی نهادها با گذشت زمان است. موضوع تحقیق «نما، سیمای بافت تاریخی و منظر فضای عمومی در قوانین ملی و ضوابط و مقررات محلی و نقش مدیریت شهری است» مطالعه این پژوهش کتابخانه‌ای و روش آن یافته‌اندوزی و تحلیل محتوی با استناد به مجموعه قوانین ملی و ضوابط طرح‌های شهری (اصفهان - بافت تاریخی) در چهار دهه اخیر است.

واژه‌های کلیدی

نما و منظر فضای عمومی، مدیریت شهری، خدمات طراحی، بافت تاریخی.

۱. عضو هیات علمی دانشگاه هنر اصفهان

۲. دانشجوی دوره دکترای مرمت بنا و بافت‌های تاریخی دانشگاه هنر اصفهان

۱- مقدمه

هسته‌ها و محوطه‌های تاریخی شهرهای کهن ما نارسایی‌های متعددی را تجربه می‌کنند. عدم کارآمدی، ضعف زیرساخت‌ها، مهاجرت جمعیت بومی، استقرار اقشار فرودست، مسائل اجتماعی و نظایر آن، که بتدریج نیز این معضلات در سیما و منظر این محوطه‌ها تبلور می‌یابد. مدیریت‌های شهری نیز عموماً بواسطه ضعف دانش، فقدان نیروی کارآمد و بودجه کافی دچار انفعال شده، ویژه‌گیهای ممتاز این عرصه‌ها در طول زمان فرسوده و خود به کانون‌های اضمحلال شهری بدل گردیده‌اند. بافت‌های تاریخی از سویی به واسطه‌ی ضعف بنیادی (مصالح غالب خشت در مقایسه با معماری سنگی اروپا) و از سوی دیگر عدم دسترسی به دانش و مهارت لازم، عدم رویکرد فرهنگی و اراده متناسب در نزد مدیران، فرسایش‌های زیادی را متحمل گردیده‌اند. نوسازی-های پراکنده به موازات گسترش شهر و افزایش قیمت زمین، با حداقل امکانات، توسط ساکنین بدون برخورداری از خدمات مهندسی و یا هدایت مدیریت شهری به نزول چهره و منزلت بافت انجامیده است. وقوع انقلاب، جنگ هشت ساله و عدم ثبات سیاسی، تدوین قوانین متناسب در هدایت و تبیین وظایف مدیریت‌ها در این زمینه را به تعویق انداخت، اما بتدریج و علی-رغم کاستی‌های جدی در عرصه شهرسازی کشور، طی دو دهه، چند قانون در زمینه نما و منظر فضای عمومی به تصویب رسیده، طرح‌های توسعه شهری نیز طی پنج دهه گذشته فرصت‌های زیادی در تدوین راهکارها و ضوابط تجربه کرده‌اند. شمار کارشناسان تربیت شده نیز به حد بالایی افزایش و نهاد نظام مهندسی گسترش مناسبی یافت. با این وجود کاستی‌ها در سیمای بافت تاریخی و گستره‌های فرسوده کماکان بر جای خود باقی و با ابلاغ قوانین، تغییری در شرایط و روندهای جاری دیده نمی‌شود. پرسش اینجاست: «علی‌رغم توسعه شهر، گسترش نظامات حقوقی و مدیریتی چرا فرسودگی و نزول کیفیت در چهره بافت تاریخی در عین حیات مستمر، پایدار است؟» «با وجود تدوین قوانین متعدد در زمینه نما و سیمای شهری و تحقق نوسازیهایی فراوان، چرا بی‌سامانی در چهره بافت درمان نمی‌یابد؟» بافت‌های ما بویژه تا قبل از سال ۱۳۰۰ و تا سالهای دهه ۳۰، بواسطه نظام عرفی و معماری سنتی نزد معماران قدیمی با آموزشهای سینه به سینه، هدایت و شکل می‌گرفت. بواسطه آن نظام سنتی، بافت‌های ما از جایگاه شایسته‌ای در جلوه بیرونی و نگاه جامعه برخوردار بود. این چهره هنوز در بخشهایی از کانونهای زیستی کهن قابل مشاهده است. با رشد مداخلات برونی از دهه ۳۰، گسترش نظام مدیریت شهری و تغییر نحوه آموزشها، مصالح و روشهای ساخت، نظام شکل‌گیری و تغییرات کالبد

شهری وارد مرحله‌ای شد که نمود ظاهری آن پس از گذشت هفت دهه مطلوب نیست. تدوین قوانین، حضور نهاد شهرداری و از جمله شهرداری ناحیه تاریخی در برخی شهرها، به انتظام چهره عمومی شهرها بویژه بافت تاریخی نیز منجر نگردید.

به نظر نتایج این پژوهش به ارزیابی قوانین تنظیمی در دستیابی به اهداف و کشف کاستی‌ها منجر گردد. متعاقباً راهکارهای اصلاح قوانین و ضرورت تبیین نقش مؤثرتر مدیریت شهری در آینده در سامان بافتهای تاریخی استخراج گردد. هدف این تحقیق بررسی تحلیلی نما، سیمای بافت تاریخی و منظر فضای عمومی در خلال قوانین ملی و مقررات محلی و نیز ارزیابی نقش مدیریت شهری در ارتقاء کیفیت آن است.

۲- روش تحقیق

نوع مطالعه در این پژوهش، کتابخانه‌ای و روش مورد استفاده یافته‌اندوزی و تحلیل محتوی با استناد به کتب مجموعه قوانین کشوری و از جمله مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور بوده است. منابع دیگر، با توجه به پیشینه غنی اصفهان در تجربه بیش از چهار دهه طرح‌های توسعه شهری، مجموعه ضوابط و مقررات طرح‌های مذکور است. از میان اسناد، تمامی قوانین و ضوابط مرتبط، گزینش و با حفظ ترتیب زمانی تصویب، به لحاظ محتوی مورد تحلیل قرار گرفته و در نهایت با ارزیابی داده‌ها به نتیجه‌گیری پرداخته شده است.

هر یک از قوانین حسب مورد به لحاظ واژگان تخصصی در قیاس با ادبیات معاصر شهرسازی، بویژه طراحی شهری مورد نقد قرار گرفته است. با تاکید بر تحلیل محتوی، شمول و کاستی‌های قوانین تبیین و در نهایت از منظر ایجاب وظایف اجرایی برای نهادهای مدیریت شهری محلی و وابسته به دولت و یا شهروندان به تحلیل پرداخته شده است.

۳- سیمای بافت تاریخی و منظر فضای عمومی در قوانین، ضوابط و مقررات شهرسازی و وظایف مدیریت شهری

آنچه که در بین قوانین و ضوابط شهرسازی در این گفتار حسب سوابق آن مد نظر است موضوع نمای بناها، سیمای بافت و منظر فضای عمومی است و طبعاً جستجوی نقش و وظایف مدیریت شهری نسبت به آن. این امر از آن جهت که به چهره‌ی ظاهری محوطه و بافت‌های مسکونی مرتبط است اساساً به همان میزان که پدیده‌ای متأثر از اجتماع انسان‌ها و مدنی است به همان میزان به مدیریت جوامع نیز مربوط می‌گردد. اگر شکل-گیری تک تک بناها از هر نوع استفاده در گذشته تاریخی، بتدریج و در طول ادوار در قالب یک فرهنگ، نظام ارزشی خاص و باورهای عمومی (فلامکی، ۱۳۸۶: ۱۵۶) به تبلور بافت‌های

کارهای اجرایی، به هدف جستجوی منشأ کاستی‌های موجود در عرصه کالبدی شهرها را ضرور می‌سازد. این بررسی در قالب دو مقیاس ملی و محلی (شهر اصفهان) و در بستر قوانین، ضوابط و مقررات شهرسازی و سازمان میراث فرهنگی صورت گرفته. به لحاظ شناخت آغاز فعالیت قانون‌گذاری در زمینه شهرسازی، فعالیت نهادهای مرتبط و اولویت‌های آنها، به مواردی اشاره می‌گردد:

- در فهرست عناوین قوانین شهرسازی اولین عنوان، ماده‌ای از قانون مدنی است که در ۱۳۰۷/۲/۱۸ به تصویب رسیده است.
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ به تصویب می‌رسد و در فهرست مصوبات آن، اولین عنوان دستورالعمل صدور پروانه تأسیس و پروانه بهره‌برداری از شهرک در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرهاست که در ۱۳۵۶/۱۲/۱۷ به تصویب رسیده است.
- فهرست مصوبات شورای عالی، مرتبط با مقررات شهرسازی حاکی از یک دوره تعلیق در فاصله ۱۳۵۶/۱۲/۱۷ تا ۱۳۶۲/۱۲/۲۵ است.
- در فهرست مذکور، اولین مصوبه مرتبط با نمای شهری، مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۸، بیستین عنوان از تاریخ شروع فعالیت این شورا (۱۳۵۶/۱۲) و پس از گذشت ۱۳ سال از فعالیت آن است (احسن، ۱۳۸۲ الف: ۳۱ و ۳۰ و ۱۹).
- در شناخت وضعیت قانون‌گذاری در نظام شهرسازی کشور، تکافو و کیفیت قوانین موجود، درک جایگاه و اولویت موضوع سیمای بافت و منظر فضای عمومی در آن؛ توجه به نظرات برخی از مدیران ارشد وقت کشور حائز اهمیت است. عبدالعلی‌زاده، وزیر اسبق مسکن و شهرسازی، مجموعه قوانین موجود را علیرغم عناوین متعدد و حجم انبوه، واجد کاستی‌های متعدد از جمله عدم توان جلوگیری از تداخل وظایف سازمان‌ها و عدم ضمانت اجرا و رعایت طرح‌های شهرسازی در مقیاس‌های مختلف دانسته. وی در ارتباط با توسعه و عمران کشور، بازنگری، اصلاح و تکمیل قوانین را گوشزد و در رابطه با وظایف برنامه سوم توسعه کشور، مواردی را یادآور می‌شود، از جمله: توسعه موزون و هماهنگ شهرها و جلوگیری از گسترش بی‌رویه آنها، بهسازی و بازسازی و احیای بافت‌های فرسوده، قدیمی و مسئله دار شهری. حناچی معاونت اسبق وزارت مسکن و شهرسازی نیز بیان می‌دارد: "دخالت دولت و سازمان‌های عمومی در قلمرو توسعه و عمران شهری و شهرسازی، بر اساس قوانین و مقررات مصوب صورت می‌پذیرد. تهیه و تصویب طرح‌های توسعه و عمران، نظارت بر اجرای آنها، فعالیت سازمان‌های تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار، اعمال مدیریت بر زمین

تاریخی جوامع انجامید، در عصر مدرن پس از تأثیرات انقلاب صنعتی، با دگرگونی اساسی در باورها، فرهنگ جوامع و نظامات حقوقی آنان، بستر دیگری یافت. با ظهور توسعه‌های شهری در ابعاد وسیع، تغییر نظامات شهری، ظهور دولت‌ها در شکل جدید و شکل‌گیری نهادهای مدنی با ناتوانی نظامات عرفی در اداره جامعه؛ قالب جدید اعمال حاکمیت عمومی مبتنی بر اجرای قوانین پذیرفته شده جامعه، به عنوان مبنای تعریف حقوق فرد و جامعه، بستر هدایت و مدیریت جامعه گردید. حساسیت جوامع در تدوین قوانین در مقابل مشکلات و از سوی دیگر تلاش در انطباق هرچه بیشتر نظامات اجرایی و مدیریت آن با بستر قوانین، نوید بخش رشد و تعالی جامعه است.

در شرایط جامعه‌ای ما چند مرجع در قالب یک نظام قانونی مدون و سلسله مراتبی به تدوین قانون، ضوابط و مقررات در زمینه شهرسازی می‌پردازند. مرجع اصلی تدوین قوانین مجلس شورای اسلامی است که خود پس از طی چند دهه فعالیت قانون‌گذاری طی قانونی تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را به عنوان نهاد تخصصی تدوین قوانین شهرسازی در مقیاس ملی در تاریخ ۵۱/۱۲/۲۲ ممکن ساخت (احسن، ۱۳۸۲ الف: ۲۷). نهاد دیگری که در ارتباط با موضوع شهرسازی و معماری و البته از منظر خاص به تدوین ضوابط و مقررات می‌پردازد، سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری است. این سازمان حسب اساسنامه خود مصوب مورخ ۶۷/۴/۲۸ طی ماده ۳ و بندهای ۱۰، ۱۱ و ۱۲ آن موظف به انجام موارد زیر گردیده است (غنی، صمدی و چراغچی، ۱۳۸۶: ۸۶):

- حفاظت، مرمت، احیای آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی.
- اظهارنظر در خصوص کلیه طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی در رابطه با مناطق فرهنگی تاریخی.
- تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها و محوطه‌های تاریخی و ضوابط خاص معماری و طراحی آنها.

سایر نهادهای متولی تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی، مدیریت‌های محلی هستند که در مقیاس شهر و در قالب کمیسیون‌های ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۷/۲/۲۷ (احسن، ۱۳۸۲ الف: ۳۹) به تدوین ضوابط می‌پردازند. این ضوابط به پیوست طرح تفصیلی شهر (که خود در چارچوب طرح جامع مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری تهیه می‌شود) با تصویب کمیسیون ماده ۵ لازم الاجرا می‌گردد. مطالعه‌ی عنوان پژوهش "سیمای بافت و منظر فضای عمومی" در قالب قوانین، ضوابط و مقررات شهرسازی، شناخت روند تکوین قوانین، نقد ضوابط و ساز و

نیازهای اسکان و خدمات جمعیت رو به رشد، گسترش ساختارهای اداری، موضوع مالکیت‌ها با ترویج طرح‌های توسعه شهری، پاسخ به نیازهای پس از جنگ و شرایط خاص فرهنگی جامعه به وضوح قابل درک است. در عین حال پرداختن به بافت‌های تاریخی و هسته‌های اولیه شهرهای کشور، نه در بین عناوین اصلی مصوبات قانونی و نه در میان عناوین فرعی، جایی را به خود اختصاص نداده است. موضوعاتی چون ساماندهی شبکه معابر در تناسب با نیازهای امروز، نحوه تعریض معابر، پارکینگ و تأمین سرانه‌های خدماتی، مقیاس سرانه‌های خدماتی، مقیاس قطعات خدماتی، الگوی جانمایی خدمات، الگوی بازسازی‌ها، الگوی جمعیت، تفکیک و نظام تغییر کاربری‌ها، تعریف حریم تاریخی و تحدید مداخلات، واجد آن اهمیت که ضرورت تدوین مقررات را پیش‌روی قانون‌گذاران جامعه مطرح نماید، نیست. حتی در میان مباحث بخش دوم فهرست موضوعی قوانین، «مقررات مرتبط با طرح‌های عمرانی و توسعه» که در جایی به تعریف، نحوه بررسی و تصویب «طرح‌های ویژه^۲» می‌پردازد، نشان روشنی از بافت‌های تاریخی دیده نمی‌شود. اگرچه در عرف طرح‌های تفصیلی به محدوده‌های خاص چون بافت تاریخی در قالب طرح‌های ویژه (موضعی و موضوعی) پرداخته می‌شود، با این وجود علی‌رغم وسعت و تعداد این بافت‌ها در کشور نه تنها تأکیدی در تعریف این طرح‌ها در مجموعه قوانین کشور نشده، بلکه شرح خدمات خاص متناسب با ماهیت آنان تدوین نگردیده. این موضوع به صراحت از سوی معاونت وزارت مسکن و شهرسازی وقت در همایش طراحی شهری در بافت‌های تاریخی در کاشان سال ۱۳۶۹ مطرح ولی پس از آن نیز در این رابطه اقدام جدی صورت نگرفت (مهریار، ۱۳۶۹: ۱۴). در ادامه تحلیل قوانین (ملی و محلی) با تأکید بر ارتقاء کیفی سیمای عمومی بافت‌های تاریخی ارائه می‌شود.

۳-۱- قوانین مصوب ملی

۳-۱-۱- ضوابط نامسازی در شهرها (ضوابط و مقررات نمای شهری مصوبه شورای عالی شهرسازی ۱۳۶۹/۸/۲۸)
خلاصه موارد: الزام نامسازی کلیه سطوح نمایان بناها، صدور پایان ساخت منوط به انجام نامسازی، الزام به تهیه ضوابط ظرف مدت ۶ ماه در شهرهای دارای طرح‌های جامع، تفصیلی یا هادی، تنظیم اصول کلی ضوابط ظرف ۴ ماه توسط وزارتخانه‌های مسکن و کشور، الزام مهندسی و مشاورین به رعایت نامسازی کامل سطوح نمایان

در این مصوبه به کمترین ضرورت‌ها در حیات شهری بسنده شده، به طوری که شاید بتوان به لحاظ تاریخی و تقارن زمان تصویب طرح با فاصله زمانی کوتاهی پس از پایان جنگ و

ساخت و سازها، تخصیص و توزیع اعتبارات عمرانی و... همگی در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب انجام می‌شوند. بر این پایه چنانچه در انتظام توسعه و عمران و نظم کالبدی کشور، تنگناها و نابسامانی‌هایی دیده می‌شود، یکی از مهمترین علت‌ها را باید در نقص، ابهام، تعارض و ناهماهنگی مقررات شهرسازی، نبود یا کمبود مقررات متناسب با نیازهای عمرانی و مدیریت توسعه شهری روستایی، نواقص مرتبط با اجرای مقررات و یا نظارت بر اجرای آنها مانند وجود سازمان‌های موازی، تداخل وظایف و تجزیه وظایف متجانس میان سازمان‌های مختلف جستجو کرد" (احسن، ۱۳۸۲ ب: ۹). وی تجدید نظر اساسی در مقررات در قالب قانون جامع شهرسازی و معماری کشور و ایجاد زمینه برای اجرای بهتر این قوانین را متذکر شده است.

نگاهی به اولویت‌های مطرح از سوی معاونت شهرسازی و معماری وزارتخانه متولی سیاست‌گذاری نظام سکونت و شهرسازی در سال ۱۳۸۲، پس از گذشت قریب به یک قرن تجربه قانون‌گذاری در کشور، گویای درگیری وزارتخانه مذکور با مسائل در مقیاس کلان جامعه است و طبعاً موضوع انتظام کالبدی، سیما و منظر فضای عمومی (شهری) در شهرها در مراحل بسیار پایینی در نظام اولویت‌های وزارتخانه مذکور، قرار دارد.

با نگاهی به گذشته تاریخی، می‌توان دریافت که در ایران از دیرباز و پیش از دوران مدون شدن مقررات، اختیار و حق شهرنشینان در قلمرو ساخت و ساز محدودیت‌هایی داشته که آنها را می‌توان از نوع حقوق عمومی شناخت. محدوده مکانی این ضوابط که تا سالیان درازی در داخل حصارهای شهری بود، بعد از مشروطیت، پیدایش مقررات مدون و برداشتن تدریجی حصار شهرها، به حوزه عمل شهرداری‌ها و سرانجام به محدوده‌های قانونی، خدماتی و در دهه‌های اخیر به حوزه نفوذ و حریم شهرها گسترش یافته است. در نتیجه محدوده مستقل مکانی مقررات شهرسازی در ایران، محدوده و حریم شهرهاست که در حوزه نظارت شهرداری‌ها قرار دارد (احسن، ۱۳۸۲ ب: ۱۵).

بررسی عناوین کلی طبقه بندی قوانین شهرسازی کشور در کتاب مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی گویای موارد اساسی کلی، کمی، فنی، استانداردها (مبحث ساختمان و معماری و ضوابط شهرسازی) و نظامات ساختاری اداری و مدیریتی است. این موارد بسیار کلی و کمتر به مرحله جزئیات و از جمله کیفیات می‌پردازند.^۱

بررسی عناوین زیرمجموعه این بخش قوانین نیز به روشنی گویای اهتمام تدوین‌کنندگان قانون بر موارد کمی، ساختاری و اداری بوده و کمتر به موضوع کیفیت، مقیاس انسانی، هویت و ویژگی‌های فضایی کالبدی توسعه‌های شهری پرداخته شده. الزام در پاسخ به نیازهای اساسی شهرنشینی و توسعه شهری، پاسخ به

اشاره می‌شد. سزاوار بود این مصوبه به موضوع بلاتکلیفی بدنه‌های شهری در طول محورهای خدماتی و ترافیکی شهر به سمت توسعه‌های جدید که برای سال‌های متمادی و بتدریج در حال ساخت‌وساز خواهند بود، پرداخته و مدیریت محلی را ملزم به تدوین راه‌کارهای مناسب می‌ساخت.

۳-۱-۲- ضوابط مصوب شهرسازی اسلامی در تهیه طرح‌های شهری (مصوب شورای عالی شهرسازی مورخ ۱۳۷۵/۷/۲)

خلاصه موارد: مطالعه مستمر شهر و معماری اسلامی در گذشته و حال و دستیابی به اصول و ارزشهای حاکم و تطبیق با دانش نوین، اصول و ضوابط طراحی شهری و معماری هدف تهیه و با تصویب شورای عالی برای کلیه طرحهای شهری و معماری الزامی شود، تاکید بر نقش مسجد بعنوان نماد اسلامی در طرحها. هرچند این مصوبه به طور مستقیم و صرفاً مرتبط به ضوابط نما و نماهای شهری نبوده ولی نسبت به سایر قوانین شهرسازی، ارتباط نسبی بیشتری با این مقوله دارد. تاریخ مصوبه مقارن با گذشت هشت سال از پایان جنگ است، حجم زیادی از بازسازی‌ها در عرصه‌های شهری و روستایی و بخش صنایع و زیرساخت‌ها صورت گرفته و در واقع بحران انباشت خرابی‌ها و فشار کمبود مسکن کاهش یافته، ولی موضوع گسترش بی‌رویه شهرها، تنوع ساخت‌وسازها و تنوع فرمها، تنوع مصالح و فن-آوری‌های ساخت می‌رود که به چهره‌ای نچندان آشنا و ناهماهنگ در کانون‌های زیستی بیانجامد. در متن قانون، مطالعه مستمر درباره شهرها و معماری اسلامی گذشته و حال ایران و جهان برای دسترسی به اصول و ارزشهای حاکم بر ساختار آنها، تدوین اصول و ضوابط طراحی بر اساس ارزشهای اسلامی و نهایتاً الزام مشاوران و فعالان مهندسی به رعایت این اصول در مقیاس شهری و معماری، دیکته شده. اگرچه نکته کانونی مصوبه «اصول و ارزشهای اسلامی» و «معماری اسلامی ایرانی» ذکر شده است، ولی نشانی از هویت و فرهنگ بومی به صراحت در متن مصوبه دیده نمی‌شود^۳ و هیچ اشاره‌ای به بوم و فرهنگ محلی نشده است. حتی اشاره‌ای به عرصه‌های متفاوت شهری، هسته‌های تاریخی، توسعه‌های میانی و جدید و یا شهرک‌های جدید نشده و دستورالعملی عام و فراگیر در مقیاس ملی را تدوین می‌کند که به نظر غیر اجرایی می‌نماید. در واقع محتوای قانون نه در پاسخ به نیازی مشخص و از سوی قاعده جامعه که بیشتر تحت تأثیر ایدئولوژی رسمی جامعه شکل گرفته است. نکته حائز اهمیت اینکه، عنوان طراحی شهری در ادبیات قانونی در این زمینه برای اولین بار در این مصوبه مطرح گردیده است.^۴

همزمانی با بازسازی‌های پس از جنگ، شرایط نامناسب اقتصادی جامعه را در این امر دخیل دانست. در متن مصوبه سطوح نمایان قابل مشاهده از معابر مطرح شده. به نظر این عنوان جوابگوی شمول فضاهای شهری نیست، چرا که میادین، تقاطع شبکه معابر شهری و فضاهای عمومی (پارک‌ها و فضاهای باز و سبز شهری) را پوشش نمی‌دهد. در واقع می‌بایست نماهای قابل مشاهده از فضاهای عمومی مد نظر قرار می‌گرفت. در همین بند قید استفاده از مصالح مرغوب مطرح گردیده و بدین ترتیب در استفاده از مصالح مرغوب محدودیتی قائل نشده است. در صورتی که چهره شهرها از تنوع شدید مصالح و تکنولوژی‌های وارداتی به شدت آسیب دیده، دچار اغتشاش و آشفستگی گردیده و این الزاماً به نامرغوبی مصالح مربوط نمی‌شود. به عنوان مثال در بند «۱» به نماسازی با مصالح مرغوب، به طرز متناسب، زیبا و هماهنگ، اشاره گردیده و مشخص نشده که هماهنگ با چه و یا با کجا؟ آیا ترکیب و عناصر نمای خود بنا بایستی با یکدیگر هماهنگ باشند یا اینکه نماها بایستی با نمای بناهای پیرامون هماهنگ باشند؟ اصول کلی مورد اشاره در بند «۴» خود گویای عدم اولویت و عدم ضرورت در تهیه این مجموعه ضوابط و یا شاید پیچیدگی، ابهام و مشکل در تدوین مقررات مورد نظر بوده است.

موضوع اساسی تداوم تاریخی در سکونتگاه‌های کهن کشور که به لحاظ تعداد و وسعت نیز کم نیستند، توجه به ویژگی‌های تاریخی معماری شهرسازی بومی در بازسازی‌ها و توسعه‌های جدید علیرغم نگرش‌های فرهنگی متداول در جامعه ما در پس از انقلاب، مورد توجه قرار نگرفته است. با وجودیکه مصوبه فوق-الذکر در بالاترین نهاد قانون‌گذاری تخصصی شهرسازی و معماری تدوین گردیده، هیچ اشاره‌ای به واژگان تخصصی در این مقوله همچون زمینه، معماری زمینه (Context)، انسجام، نظم سازمند و نظایر آن نگردیده. موضوع نماسازی علی‌رغم عنوان مصوبه «ضوابط و مقررات نمای شهری» صرفاً و معطوف به بناهای منفرد دنبال شده است. هرچند در بند «۳» مصوبه، طرح‌های شهری (جامع، تفصیلی و...) موظف به تهیه ضوابط مربوط به نماسازی هماهنگ می‌گردند ولی به نظر می‌رسد روح کلی حاکم بر مصوبه متأثر از نمای بناهای منفرد است و اصولاً واژگان سیمای بدنه‌ها، منظر خیابان، سیمای شهری، خط آسمان و نیم‌رخ شهر در این مصوبه جایگاهی نیافته. از منظر اجتماعی در قالب مصوبه به مقولاتی چون فضای شهری و ارتقاء کیفیت محیط نه اشاره شده و نه هدفی در این رابطه تعریف شده. در این رابطه جا داشت در مصوبه به ثبات و حفظ نماها در طول حیات بنا و همچنین توجه به ویژگی‌های معماری نماها برحسب مقاطع تاریخی توسعه شهری (هسته تاریخی، توسعه‌های میانی و توسعه‌های جدید)

۳-۱-۳ بند "ب" ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم توسعه کشور (مصوب مورخ ۱۳۷۹/۱/۱۷)

چکیده: بمنظور هویت بخشی سیما و کالبد شهرها و روستاها متناسب با فرهنگ ایرانی اسلامی (بومی) و جلوگیری از تخریب بناهای با ارزش، وزارت مسکن تا پایان برنامه سوم به تدوین ضوابط و مقررات اقدام و به دستگاہا و تشکلهای مهندسی ابلاغ کند.

واژگان مورد استفاده، مقیاس شمول و بار نظری و فرهنگی نسبت به مصوبه‌های قبلی حاکی از تحول کیفی عمیقی است. حسب تاریخ مصوبه، حدود دوازده سال از پایان جنگ گذشته، بازسازی‌های جنگ پایان یافته و بسیاری از زیرساخت‌های کشور شکل گرفته، در حال توسعه است. سال‌هاست که در بسیاری از شهرهای تاریخی دفاتر بهسازی بافت شکل گرفته و در حال فعالیت هستند (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۴). در این مصوبه برای اولین بار از هویت و هویت‌بخشی، سیمای شهرها (بجای نمای شهری)، فرهنگ معماری و شهرسازی و کلمه بومی استفاده شده. در این مصوبه هدف نه تنها به نامسازی و نمای واحدهای معماری منفرد محدود نشده که به مقیاس سیما و کالبد شهر گسترش یافته، فراتر از آن، هویت‌بخشی سیما و کالبد شهرها و روستاها را هدف قرار داده. از نکات دیگر این مصوبه اشاره مستقیم به ویژگی‌های فرهنگ معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی با تأکید بر کلمه بومی و انطباق کلیه بناها با ویژگی‌های نامبرده است. جلوگیری از تخریب ساختمان‌ها و نماهای با ارزش در شهرها، بخش دیگری از اهداف این مصوبه است که به بناهای تاریخی، بدنه‌های ارزشمند و یادمان‌ها در محیط شهری و روستایی اشاره دارد. به صراحت رشد دانش عمومی در جامعه و دانش و تجربه تخصصی در نزد تنظیم‌کنندگان مصوبه را نسبت به دانشی که منجر به تدوین مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۸/۲۸ گردید، می‌توان در قانون اخیر و از قیاس این دو دریافت. برحسب این قانون وزارت مسکن موظف می‌گردد تا پایان برنامه سوم توسعه نسبت به تحقیق و تدوین ضوابط و مقررات نامسازی در کلیه‌ی ساخت و سازهای کشور و ابلاغ آن اقدام نماید (احسن، ۱۳۸۲: ۳). هرچند ادبیات مورد استفاده این قانون به مراتب از نمونه‌های گذشته تخصصی‌تر و با شناخت عمیق‌تری نسبت به شهر تنظیم گردیده ولی کماکان به آن میزان که متوجه ساخت‌وسازها و ساختمان‌هاست، به فضای عمومی و فضای شهری توجه نمی‌کند. اگرچه از سیمای شهر بحث می‌کند و هویت بخشی آن را هدف قرار می‌دهد ولی اجرای آن را صرفاً در گرو اعمال اصول و ضوابط فرهنگ معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی (بومی) می‌داند و علی‌رغم گسترش و تغییر مقیاس وسعت شهرها نسبت به گذشته که سنت‌ها و عرف جوامع جوابگوی مدیریت جامعه، هدایت ساخت و ساز، نوسازی و

گسترش شهری بود، وظیفه‌ای فراتر از تدوین ضوابط مذکور در مدیریت ساخت و سازهای شهری برای تحقق سیمای شهری مطلوب از نهاد سیاستگذار مسکن و شهرسازی طلب نمی‌کند. به نظر این نکته، نقطه ضعف مصوبه است که در روند تدوین ضوابط توسط وزارتخانه نامبرده، همین کاستی منعکس و در عمل به مدیریت ساخت و سازهای منفرد و نه هدایت فرآیند کلی شکل-گیری کالبدی و تبلور فضاهای شهر بیانجامد. عملاً دیده می‌شود که این مصوبه توسط بنیاد مسکن در روستاهای برگزیده کشور (حدود ۲۰ روستا) با بودجه‌های محدود به نتایج ارزشمندی تحت عنوان ساماندهی کالبدی فضایی روستاها انجامید (نشریات بنیاد مسکن، روستاهای ایبانه، لافت، اسلامیه و... سال ۱۳۸۴). ولی در شهرها با توجه به وسعت زمینه، هزینه‌های بالا و بودجه محدود شهرها و شاید به علت عدم اعتقاد شهرداران، مورد توجه قرار نگرفت.

بر اساس مصوبه، وزارت مسکن و شهرسازی وقت موظف گردیده تا پایان برنامه سوم نسبت به مطالعه و تدوین ضوابط اقدام کرده، برای اجرا به کلیه‌ی شهرداری‌ها، دستگاه‌های ذیربط و تشکلهای مهندسی کشور ابلاغ نماید (احسن، ۱۳۸۲: ۳). بدین ترتیب از زاویه قانون اخیر، هیچ وظیفه‌ای برای مدیریت‌های شهری در قبال سیما و چهره‌ی شهرها، جزء ابلاغ ضوابط نامسازی به هر متقاضی ساخت، ترسیم نگردیده. شکل‌گیری بدنه‌های شهری در بخش‌های توسعه متوقف به امیال مالکان، صرفه و سود آنان و تب بازار است. در بخش‌های فرسوده و یا تاریخی نیز مدیریت‌های شهری وظیفه‌ای برای مداخله و یا ترغیب توسعه و زمینه‌سازی بازآفرینی شهری برای خود قائل نیستند. این قانون با اشاره به تحت ضابطه درآوردن کلیه‌ی ساخت‌وسازهای کشور، بصورتی غیر مستقیم بخش‌های شکل گرفته شهرها را از هر دوره و تحت هر شرایطی تلویحاً به فراموشی سپرده، به حال خود رها کرده است. مصوبه همچنین هیچ وظیفه‌ای برای مدیریت شهری در قبال بخش‌های شکل گرفته‌ی شهر، بافت‌های تاریخی، فرسوده و توسعه‌های میانی و جدید، علی‌رغم کاستی‌ها، فرسودگی و اغتشاش تدریجی آنها و در جهت اهداف مصوبه ایجاب نمی‌کند.

۳-۱-۴- ضوابط و مقررات ارتقا کیفی سیما و منظر شهری (پاکسازی و بهسازی نماها و جداره‌ها، مناسب سازی معابر پیاده‌راهی و پیاده‌روها، ساماندهی به منظر شهری مصوب مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۵)

خلاصه موارد: مصوبه دارای بخشهای الف) کلیات ب) تعاریف ج) ضوابط کلی د) سازمان اجرای مقررات و ه) بازنگری ضوابط است. ضوابط مطرح: رعایت مقیاس انسانی، دانه‌بندی و ریخت‌شناسی هماهنگ در بافت تاریخی و مصالح بوم‌آورد؛

شده که متأثر از مبانی توسعه پایدار و حفاظت محیط زیست است. در ادامه: رنگ و بافت مصالح در بافت تاریخی همخوانی داشته و ترجیحاً از مصالح بوم آورد محلی باشد (همان: ۱۰۰).

در همین بخش با هدف بهسازی نمای ساختمان‌های موجود و با تعیین مهلت ۵ ساله آمده: به شهرداری‌ها امکان داده می‌شود تا نسبت به بهسازی مصالح نمای ساختمان‌های موجود اقدام نمایند. در این مصوبه در مقایسه با نمونه‌های قبلی، نسبت به نماهای موجود واکنش نشان داده شده، برای مدیریت شهری، مسئولیت‌هایی مطرح می‌شود ولی دیده می‌شود که مصوبه جنبه ابلاغ نداشته، وظیفه مستقیمی برای شهرداری یا مدیریت شهری تعریف نمی‌گردد. بر عکس در ضوابط مربوط به ساماندهی کالبدی فضاهای شهری، مالکین ملزم می‌گردند که ظرف ۵ سال از ابلاغ مصوبه نسبت به حذف و یا پوشش عناصر تأسیساتی بنا در قالب ناسازی اقدام کنند. در حالیکه بخشی از عناصر تأسیساتی موجود در فضای عمومی نه در مالکیت خصوصی، که در اختیار شرکت‌های خدماتی دولتی است ولی متأسفانه در قالب مصوبه وظیفه‌ای در قبال ساماندهی فضای شهری برای آنان تعریف نمی‌گردد. در قالب بندهای دیگری به ساماندهی تابلوها و تبلیغات شهری، ممنوعیت پیش‌آمدگی، ارائه ضوابط تشویقی برای ایجاد فضاهای نیمه‌باز و رواق، اهمیت معماری کنج و تقاطع‌ها، رنگ و مصالح و شیب سقف‌های شیبدار، ممنوعیت استفاده از نماهای پرده‌ای و الزام به پوشش تأسیسات بنا پرداخته شده. بر اساس ضوابط نظارت بر اجرا، تحویل نقشه حجمی با راندوی مصالح پیشنهادی در هماهنگی با بناهای مجاور به لحاظ فرم، جنس و رنگ مصالح، دانه‌بندی و ریخت در واحدهای همسایگی، برای اخذ پروانه ساختمان الزامی گردیده است. صدور پایان کار و گواهی عدم خلاف نیز منوط به اجرای نقشه‌های ارائه شده و مهندسین ناظر، مسئول اجرای نقشه‌های مصوب (به ویژه نما و حجم) خواهند بود.^۶

در قالب سازمان اجرای مصوبه و به منظور تدوین ضوابط محلی، تکمیل و زمینه‌سازی شرایط تحقق قانون حاضر، ایجاد کمیته‌های بین بخشی با عنوان «کمیته ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری» به دبیری سازمان مسکن و شهرسازی با هدف هماهنگی میان کلیه نهادهای مدیریت شهری مرتبط، با عضویت نمایندگان شهرداری، مهندسین مشاور طرح شهر، میراث فرهنگی، نظام مهندسی، ارشاد اسلامی و دو نفر از هیئت علمی دانشکده‌های معماری و شهرسازی استان پیش‌بینی گردیده است.^۷ به روشنی در متن مصوبه دیده می‌شود که مدیریت شهری به ویژه شهرداری مستقیماً موظف به اقدامی نمی‌گردد. آنچه که مطرح می‌شود بیشتر شبیه توصیه بوده و اصولاً

انتخاب مصالح با عدم آلودگی محیط و امکان بازیافت؛ تناسب، تعدد و موقعیت تابلوها و تدوین ضوابط؛ حذف پیش‌آمدگی و تشویق به ایجاد فضاهای نیمه باز، انبار و پیش‌ورودی؛ توجه به معماری کنج؛ هماهنگی در سقف‌های شیبدار در محله‌های متعارف؛ ممنوعیت استفاده از فرمهای معماری نامأنوس و نماهای پرده‌ای؛ الزام در پوشش عناصر تأسیساتی در نماها؛ تناسب ارتفاع و حجم بناها با حقوق شهروندان؛ تشویق بام سبز؛ ساماندهی تابلوها و کیوسک‌های موجود؛ ضوابط کفسازی معابر؛ توسعه فضاهای سبز با گونه‌های بومی؛ ضوابط ساماندهی تأسیسات شهری؛ توسعه فعالیت‌های پذیرایی به فضای پیاده‌روها؛ تأکید بر تحویل نقشه‌های حجمی و راندوی مصالح در هماهنگی با مجاورین در اخذ پروانه؛ تشکیل کمیته ارتقاء کیفی با حضور اساتید دانشگاه و نمایندگان نهادهای با تحصیلات مرتبط و تعیین وظایف

در مصوبه، ضرورت تهیه و ابلاغ اصول کلی ضوابط و مقررات نمای شهری ظرف یک ماه توسط وزارتخانه‌های مسکن و کشور به صراحت قید شده. از ویژگی‌های مصوبه اینکه بموازات توسعه و نوسازی جامعه، فراتر از ضوابط نما و ناسازی بدنه‌های شهری، موضوع ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری، پاکسازی و بهسازی نماها (بخش موجود)، مناسب‌سازی معابر پیاده و پیاده‌روها و ساماندهی فضاهای عمومی، به لحاظ مصالح نما، اثاثیه شهری، پوشش گیاهی و تأسیسات شهری و تابلوها، همگی در قالب یک بسته قانونی مرتبط، مدنظر قرار گرفته است (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۸: ۹۹). در بخش حوزه‌ی شمول قانون، بر خلاف مصوبات قبلی که به سکوت برگزار شده بود، غیر از توسعه‌های آبی و شهرهای جدید، بافت‌های موجود شهری مورد اشاره و بایستی برای آنها طرح‌های موضعی ساماندهی منظر شهری، ظرف مدت ۵ سال از ابلاغ مصوبه تهیه شود. در بخش هدف مصوبه به رابطه‌ی ساماندهی سیما و منظر شهری با شرایط مناسب زندگی اشاره شده. به این ترتیب غیر از یک رشد قابل توجه در نزد قوای تقنینی، بیان این امر در مصوبه‌ی قانونی، امتیاز ارزشمندی برای جامعه مدنی و حیات اجتماعی آن محسوب می‌گردد. در ادامه به احیاء فرهنگ معماری شهرسازی گذشته اشاره و جلوگیری از بروز ناهماهنگی‌های بصری و کارکردی در فضاهای شهری، افزایش تعاملات اجتماعی و کوشش در جهت تنظیم جریان حیات مدنی مطرح شده است.^۵ نکته مهم، این قانون اولین مورد در میان قوانین ناست که به ساخت و ساز و ناسازی در بخش تاریخی شهرها با تأکید بر رعایت مقیاس انسانی، دانه‌بندی و ریخت‌شناسی مشابه بافت تاریخی، می‌پردازد. در بند دیگری به موضوع انتخاب مصالح با قابلیت بازیافت و پاکسازی و عدم آلودگی محیط زیست، اشاره

پروژه‌های اجرایی ساماندهی گذر یا محله و آنگاه دریافت بخشی از هزینه‌ها از ساکنین، گام‌های اساسی در این رابطه بر دارد. این شیوه عمل (ارائه خدمات طراحی به متقاضیان فرودست جامعه) متأسفانه در قوانین دیده نشده و بخش‌های ساماندهی وضع موجود در مصوبه نیز تکلیفی و لازم‌الاجراء نیستند.

۳-۱-۵- قوانین و مقررات تدوین شده در حوزه میراث فرهنگی مرتبط با موضوع نماهای شهری (مصوب شورای بافت تاریخی کشور، مصوب بهار ۱۳۸۹)

دستورالعمل تهیهی طرح‌های ویژه بافت تاریخی که میراث فرهنگی استان‌ها با همکاری شهرداری یا سازمان مسکن و شهرسازی و یا استانداری و یا سایر نهادها می‌توانند بر مبنای آن اقدام به تهیهی طرح اختصاصی برای شهر خود بنمایند:

در بخش اقدامات این ضوابط، به سه زیر مجموعه دامنه، ویژگی و معیار اقدامات، اشاره شده و به مواردی از قبیل «وحدت بافت»^۸، «ارتباط بافت با محیط طبیعی»^۹، «هویت شهری»^{۱۰}، «رعایت مقیاس»^{۱۱}، «شکل و گونه‌ی معماری و الگوهای شهری»^{۱۲}، «فضای باز و سبز»^{۱۳} و «دید و منظر»^{۱۴} تأکید شده است.

به روشنی آشکار است که اگر چه براساس بند "ج" ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم و سپس برنامه چهارم، سازمان میراث فرهنگی موظف به تنظیم ضوابط و تعیین محدوده‌ی بافت‌های تاریخی می‌گردد ولی در نهایت ضوابط تنظیمی تکلیفی نیستند و صرفاً در صورت اعلام آمادگی نهادهای شهری مبنی بر انجام مداخله و اجرای طرح‌های ساماندهی، عملیاتی می‌شوند. به این ترتیب سازمان میراث فرهنگی به نمایندگی از طرف دولت مرکزی، وظیفه‌ی اجرایی در بافت شهرها به عهده نمی‌گیرد و هیچ هزینه و یا سرمایه‌گذاری را نمی‌پذیرد و این خود منشاء دوگانگی و اختلاف با مدیریت شهری و شهرداری‌ها به عنوان مدیریت‌های محلی است. برعکس شهرداری‌ها، میراث فرهنگی را متولی بافت تاریخی، نماینده‌ی دولت مرکزی و عهده‌دار ساماندهی بافت می‌دانند. این دوگانگی، منشاء برخورد نهادهای مذکور و در نتیجه بلا تکلیفی بافت، انباشت فرسودگی و فقر در این عرصه‌ها است. در ضوابط حفاظتی پیشنهادی در هر شرایط کیفی و در هر درجه‌ای از فرسودگی بافت تاریخی، برای میراث فرهنگی وظیفه‌ی اجرایی تعریف نشده. همچنین در مورد واحدهای منفرد مسکونی فاقد توان لازم در برخورداری و خرید خدمات مهندسی و اجرای نما، نیز تمهیداتی اندیشیده نشده است.^{۱۵}

الزام آور نیست. چرا که هر اقدامی مستلزم هزینه است و بایستی برای آن ردیف بودجه تعریف گردد، در حالیکه قریب به دو دهه است که دولت کلیه کمک‌های مالی خود به شهرداری شهرهای بزرگ را متوقف ساخته است. بر عکس، متن مصوبه در تعریف وظایف بخش خصوصی و مالکین، بیشترین صراحت را دارد. این ضعف بنیادی چون دور باطلی هر ایده و حرکت ارزشمندی را فاقد اثر کرده و عقیم می‌گذارد. مشکل اساسی آنجاست که پیش از تدوین این گونه قوانین، می‌بایستی وضعیت درآمدی شهرداری‌ها بصورت پایدار، مشروع و قانونی تعریف گردیده و به اجراء درآید. با توجه به تجارب موفق و متنوع خارجی و بر عکس تجارب نه چندان امیدوار کننده داخلی در زمینه‌های مرمت، احیا و باز آفرینی شهری، به نظر می‌رسد بدون مداخله‌ی مدیریت شهری نتوان به نتایج مطلوبی دست یافت. و چنانچه در اهداف مصوبه آمده: به ایجاد شرایط مناسب زندگی، احیاء فرهنگ غنی گذشته و ساماندهی سیما و منظر شهری دست یافت. در واقع چنانچه فضاهای داخلی بنا را در اختیار و از جمله حقوق مالکیت خصوصی بدانیم، چهره‌ی خارجی بنا در حقیقت بخشی از مقوله حقوق عمومی و تشکیل دهنده‌ی چهره‌ی فضای عمومی است. اگر مالکین محق به اعمال حقوق مالکانه و صاحب اختیار در استفاده و تعیین چون و چندی فضای داخلی هستند، مدیریت شهری قاعدتاً بایستی به عنوان نماینده‌ی عموم شهروندان بتواند بر چگونگی و کیفیت چهره‌ی خارجی بنا اعمال نظر کند. در غیاب این مدیریت و یا انفعال آن، بایستی شاهد از دست رفتن این حق عمومی، رقابت ناسالم، برتری جویی و تشنگی در بدنه‌ها و منظر شهری باشیم.

آنچه در بافت‌های تاریخی صورت گرفته و در دوره‌های بعد در بافت‌های فرسوده تعمیم یافته (غیر از همه علل اقتصادی، اجتماعی و کالبدی این عرصه‌ها) تبلور فقر، فقدان انگیزه و غفلت در نوسازی کالبدی و نمای بناها بوده است که در غیاب یک مدیریت شهری هوشمند به یک هنجار عام و در نهایت به یک معضل تمام عیار برای شهر تبدیل گردیده است. چنانچه شهرداری‌ها از گذشته‌ی دور و با قوانینی اینگونه موظف به اعمال مداخله در بافت موجود و ساماندهی سیمای شهر گردیده، مالکان رابا روش‌های قانونی و ثبت در پرونده املاک، در قبال هزینه‌های مربوطه بدهکار می‌ساختند، در حال حاضر شهرهای ما شاهد وارث چنین معضلاتی به این وسعت و مقیاس نبودند.

بعد دیگر قضیه آنکه طراحی و مداخله کالبدی بویژه در بافت تاریخی، تخصص نسبتاً بالایی را طلب می‌کند که بطبع هزینه‌ی بالایی در بر خواهد داشت. پرداخت این هزینه‌ها عموماً در توان اقشار ساکن در این بافت‌ها نیست، ولی مدیریت شهری می‌تواند با ایفاء نقش مؤثر با ارائه‌ی خدمات طراحی به مالکان و یا تعریف

بازارها و بقاع با رعایت تناسب با ویژگی بافت‌های تاریخی نیز مطرح گردیده. آشکار است که بدون تأمین بودجه لازم و یا تعریف راهکارهای قانونی تأمین درآمد، انتقال وظایف بر دوش شوراها عموماً اقدامی بی‌سرانجام و بیشتر شبیه توصیه‌های اخلاقی است. از این گذشته الزامی در اجرای این موارد نبوده و عامل کنترل‌کننده‌ای نیز در اجرای قانون معرفی نشده. نه تعهدی ایجاد شده و نه در صورت عدم اجرای قانون کسی پاسخگوست. مقایسه تطبیقی قوانین نما در جدول زیر ارایه شده.

۳-۱-۶- قوانین مرتبط با وظایف شوراهای اسلامی شهر و روستا (ماده ۱۵۶ قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی تاریخ ۸/۱۰/۸۱) (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۸: ۲۰۳).

در این مصوبه نظارت بر اجرای ضوابط حفاظتی بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و بافت‌های تاریخی مشمول ضوابط میراث فرهنگی کشور تأکید شده. در این رابطه مساعدت، مشارکت در زیباسازی و ایمنی فضاهای فرهنگی، بافت‌ها و آثار تاریخی،

نکات مستخرج از بررسی قانون

- لحاظ کمترین ضرورت‌ها
- ضوابط نماسازی در شهرها
- طرح محدود نما بصورت سطوح قابل مشاهده از معابر، عدم شمول همه فضاهای عمومی
- عدم محدودیت مصالح برای بخشهای خاص
- عدم استفاده از واژگان تخصصی
- ارتباط با سایر قوانین شهرسازی، عدم ارتباط صرف با موضوع نما
- مطالعه مستمر درباره شهرها و معماری اسلامی گذشته و حال ایران و جهان
- تدوین اصول و ضوابط طراحی بر اساس معیارهای اسلامی و الزام مشاوران و مهندسان به رعایت
- عدم اشاره به عرصه‌های متفاوت شهری: هسته‌های تاریخی، توسعه‌های میانی و جدید و یا شهرک‌های جدید
- عنوان طراحی شهری در ادبیات حقوقی (نما) برای اولین بار
- تحول کیفی در استفاده از واژگان تخصصی: هویت و هویت‌بخشی، سیمای شهرها (بجای نمای شهری)، فرهنگ معماری و شهرسازی بومی
- توجه به مقیاس سیما و کالبد شهر (شهرها و روستاها)
- اشاره مستقیم به ویژگی‌های معماری و شهرسازی بومی و جلوگیری از تخریب بناها و بدنه‌های ارزشمند
- طرح کلیات، تعاریف، ضوابط کلی، سازمان اجرایی و بازرنگری
- رویکرد: تأمین سلامت و رفاه، ایجاد شرایط مناسب زندگی، افزایش تعاملات اجتماعی و تنظیم جریان حیات مدنی
- ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری، پاکسازی و بهسازی نماها (موجود)، مناسب‌سازی معابر پیاده و پیاده‌روها و ساماندهی فضاهای عمومی شهر (مصالح نما، اثاثیه شهری، پوشش گیاهی، تأسیسات شهری، تابلوها و عملکرها)
- توجه به بافت‌های موجود بموازات توسعه‌های آتی و شهرهای جدید
- ارائه ضوابط ساخت و ساز و نماسازی در بخش تاریخی شهرها برای اولین بار
- طرح مسئولیت‌هایی برای مدیریت شهری بدون تعریف وظایف اجرایی برای شهرداریها
- ایجاد «کمیته ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری» به دبیری سازمان مسکن با هدف هماهنگی میان نهادهای مدیریت شهری
- قوانین و مقررات میراث فرهنگی مرتبط با موضوع نماهای شهری
- دستورالعمل تهیهی طرح‌های ویژه بافت تاریخی
- تأکید بر موارد «وحدت بافت»، «ارتباط بافت با محیط طبیعی»، «هویت شهری»، «رعایت مقیاس»، «شکل و گونه‌ی معماری و الگوهای شهری»، «فضای باز و سبز» و «دید و منظر»
- عدم تعریف وظایف اجرایی برای شهرداریها و سازمان میراث فرهنگی
- نظارت بر اجرای ضوابط حفاظتی بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و بافت‌های تاریخی توسط شوراها
- مساعدت، مشارکت در زیباسازی و ایمنی فضاهای فرهنگی، بافت‌ها، آثار تاریخی، بازارها و بقاع با رعایت ویژگی بافت‌های تاریخی
- عدم جدیت در معرفی ناظر بر اجرای قانون (خود شورا)
- ضوابط مصوب ملی

واقع این بخش از چشم شهرسازان آن دوره پنهان مانده یا اساساً تصویری از وظایف مدیریت شهری در این زمینه و چشم‌انداز آتی خود در ذهن نداشته‌اند و طبیعی است که وظیفه‌ای نیز در این رابطه برای مدیریت شهری تعریف نگردیده است.

۲-۲-۳- ضوابط و مقررات طرح تفصیلی طرح تجدید نظر در طرح

جامع اصفهان (مهندسين مشاور نقش جهان پارس، مورخ ۱۳۷۵) در این طرح طی بندهای متنابهی ضوابط ساختمانی و شهرسازی در خصوص کیفیت سیمای شهری ارایه شده است.^{۱۶} ضوابط پیشنهادی اصولاً به دو گروه اساسی قابل تقسیم است: بخش عمده ضوابط متوجه عموم شهروندان و متقاضیان ساخت-وساز و بخش اندکی متوجه مدیریت شهری و وظایف آن در حوزه فضای عمومی است. ضوابط بخش اول شامل ضوابط راهنمای اجزاء و الحاقات معماری در بدنه‌ها، الزام تیپولوژی و اصول و مبانی معماری بنا، الزامات حقوقی، تأسیسات و مقررات خاص بافت تاریخی است. بخش دوم شامل پیشنهاد بدنه‌سازی محورها و مراکز خدماتی و تهیه طرح‌های جزئیات شهرسازی، الویت-بندی اجرای اینگونه طرح‌ها، ارتقاء کیفیت محیط شهری از طریق ساماندهی تأسیسات شهری و الزام به هدایت و کنترل معماری بناهای مهم و عمومی شهر توسط یک کمیته‌ی کارشناسی می‌باشد. در ضوابط بخش اول، آنچه که می‌تواند شاکی خصوصی داشته باشد عموماً اجرا می‌گردد، ولی در سایر موارد تجربه نشان می‌دهد که الزامی در اجرا از سوی مدیریت شهری اعمال نمی‌شود. همچنین آنچه در بخش دوم به عهده مدیریت شهری است عموماً در حد توصیه اخلاقی می‌تواند تصور شود. بویژه اینکه در شرایط جامعه ما اشخاص یا نهادهای مردمی نمی‌توانند متعرض شهرداری گردند و یا اصولاً شهرداری الزامی در پاسخگویی ندارد. شاهد این ادعا آنکه گرچه در بند ۴۵-۲ به عنوان وظایف مدیریت شهری برای اعمال در سطح شهر و ارائه الگوهای ملموس برای جامعه شهری و تحت تأثیر قرار دادن خاطر ذهنی و ادراک زیبایی‌شناسی آنان، نوسازی چهره راسته محلات تا محورهای شهری، مراکز محلات تا مراکز شهری، محوطه‌های تاریخی و از جمله محور مادی‌ها گوشزد گردیده و در بندهای ۴۶-۲ الی ۴۹-۲ اولویت‌بندی کارشناسی آنان مطرح گردیده، تقریباً همگی به طور کلی نادیده گرفته شده و علی‌رغم گذشت بیست سال از تهیه طرح و تصویب ضوابط مذکور، هیچیک از آنان انجام نگردیده است. در نهایت، اگرچه ضوابط قانونی وجود دارند ولی سازمان‌ها و نظامات کنترل اجرای قوانین یا شکل نگرفته‌اند و یا به وظایف خود عمل نمی‌کنند و در نتیجه این قوانین هستند که بی‌اثر مانده‌اند. مدیریت شهری حاضر، وظیفه‌ای در قبال فضای عمومی برای خود قائل نیست. این

۲-۲- ضوابط و مقررات محلی

چنانکه در مقدمه آمد بخشی از قوانین و مقررات ملاک عمل مدیریت‌های شهری، قوانین و مقررات مقیاس محلی و در واقع مقررات ویژه محدوده‌ی شهرها هستند که از شهری به شهر دیگر می‌تواند متفاوت باشند. ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها از جمله این قوانین هستند. در رابطه با شهر اصفهان و از سال ۱۳۳۸ تاکنون سه طرح جامع تهیه و آخرین طرح شهری، بازنگری در طرح تفصیلی شهر است. غیر از طرح جامع کوکس (سال ۱۳۳۸) بقیه طرح‌ها دارای ضوابط و مقررات خاص خود (ضوابط طرح تفصیلی) هستند که در زیر از منظر ضوابط نمای بناها و نماهای شهری مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱-۲-۳- ضوابط و مقررات طرح جامع ارگانیک (مهندسين مشاور

ارگانیک- مورخ ۱۳۵۰)

این طرح اولین طرح جامع اصفهان است که دارای ضوابط پیشنهادی است. این ضوابط در طی زمان تهیه طرح، تصویب و همچنین در طول سال‌های پس از تصویب آن دچار تغییرات متعددی گردید تا در سال ۱۳۵۳ با شروع تهیه طرح تفصیلی، تهیه ضوابط و مقررات ساخت‌وساز بر اساس اهداف، اصول و ضوابط طرح جامع در دستور قرار گرفت (ضوابط طرح تفصیلی طرح جامع اصفهان، ۱۳۶۴: ۳). در این مجموعه ضوابط در قالب بندهای بسیار محدودی به موضوع نمای ساختمان‌ها و سیمای شهری اشاره شده است.

در بخش پنجم «ضوابط عمومی» بند ۸، موضوع کانال‌کشی و احداث کولر در فضای عمومی غیر مجاز اعلام و پوشش کلیه عناصر تأسیساتی از دید عموم و مالکیت‌های مجاور تکلیف گردیده. در سطح قابل رویت ساختمان نیز قید شده که کانال-کشی با نماسازی بایستی توأم گردد. با توجه به اهمیت تاریخی شهر اصفهان، وجود ساختمان‌ها و بافت‌های تاریخی، ضوابط ویژه‌ای در این نقاط با نظر اداره فرهنگ و هنر تدوین و ارایه خواهد گردید. همچنین در بعضی نقاط شهر (حاشیه‌نشینی)، که شرایط خاص اقتصادی اجتماعی باعث ایجاد محله‌های خارج از ضوابط طرح جامع و تفصیلی گردیده، ضوابط ویژه‌ای تدوین و ارائه می‌گردند (همان: ۳۱).

از نوع واژگان مورد استفاده، متن، محتوا و حجم اندک و فشرده (۳۰ صفحه‌ای) مجموعه ضوابط به سهولت می‌توان دریافت که تدوین ضوابط در مراحل مقدماتی خود بوده است. حتی واژگان تخصصی چون مرمت شهری، طراحی شهری، فضا و سیمای شهری در متن استفاده نشده است. به همین ترتیب به موضوع فضای عمومی و نماهای خارجی بندرت پرداخته شده و اصولاً نامی از سیما و منظر شهری در این مجموعه برده نشده. در

واحدهای فرسوده و مخروبه رها شده در بخش‌های موجود شهر و وضعیت اراضی بایر و در حال ساخت در بخش‌های توسعه و در حال تحول شهر مسکوت گذارده شده است. در این رابطه نه ضرب‌الاجلی برای مالکین و نه وظیفه‌ای برای مدیریت شهری تعریف نشده است. جالب توجه این‌که در قالب همین ضوابط تهیه‌ی طرح‌های سیمای شهری خیابان‌ها در شهری به وسعت بیش از بیست هزار هکتار، صرفاً به سه محور چهارباغ، چهارباغ خواجه و محور زاینده‌رود محدود شده است. آنچه که در محدوده‌ی بافت تاریخی و به عنوان وظایف مدیریت شهری مورد اشاره قرار گرفته، تنها بدنه‌سازی گذرهای بالای ۱۲ متر در بافت است (بند ۱-۳۹-۱۳) که به جرأت می‌توان گفت تعداد این موارد در بافت تاریخی اصفهان بسیار اندک و انگشت‌شمار است. در واقع موارد با عرض بیشتر نیز جزء خیابان‌های شهر قلمداد می‌گردند که باز چنانکه اشاره شد (بند ۱-۳۰-۱۵) مجموعه ضوابط، وظیفه‌ای برای شهرداری جز در سه محور، تعریف نگردیده است. به این ترتیب جا دارد که پروژه‌هایی چون طراحی شهری و احیاء محله جماله (توسط اداره کل مسکن و شهرسازی استان در سال ۱۳۶۷) و همچنین طرح بازسازی و مرمت محور جویباره (قدیمی‌ترین بخش هسته تاریخی شهر) توسط شرکت مسکن سازان (زیر مجموعه اداره کل مسکن و شهرسازی- سال ۱۳۸۴) در شهر اصفهان، رویدادهای بی‌نظیر تاریخی در سیر تحولات کالبدی شهر قلمداد گردیده، تکرار هرگونه پروژه مشابه آن‌ها منتفی دانسته شود.

با این توضیح مشاهده می‌شود که در قالب مجموعه فوق و در طرح بازنگری، هیچگونه وظیفه‌ای برای مدیریت شهری در سامان بافت تاریخی و همچنین بافت‌های فرسوده شهر تعیین نگردیده است. حتی اقدامات اجرایی نمونه و الگویی برای تشویق ساکنان، بخش خصوصی، ترغیب مشارکت عمومی، جلب اعتماد آنان و همچنین تغییر دیدگاه‌های عامه علی‌رغم اثرات انکارناپذیر گزارش شده در احیاء بافت‌های تاریخی و نمونه‌های فرسوده در میان تجارب خارجی، نه در زمره وظایف مدیریت شهری تعریف شده و نه توصیه‌ای در این زمینه مطرح گردیده. حتی در بخش تاریخی شهر به واسطه ابهام و پیچیدگی موضوع بازسازی (ساخت جدید) در هماهنگی با بافت و بناهای تاریخی، کماکان وظیفه‌ای برای شهرداری در ارائه‌ی نمونه و الگوی راهنما در تشویق ساکنان و هدایت بازسازی‌ها، نه تعریف و نه توصیه گردیده است. موضوع اقشار فرودست جامعه و عدم توانایی آنان در استفاده از خدمات مهندسی متناسب به ویژه در بافت تاریخی بواسطه‌ی ابهام و پیچیدگی‌های مسئله‌ی بازسازی در زمینه‌ی تاریخی، اصولاً در میان ضوابط ارائه شده جایی به خود اختصاص نداده و

خصوصیت در بافت تاریخی و البته بافت‌های فرسوده با وضوح بیشتری قابل مشاهده است. این حقیقت ویژگی عام رفتار مدیریت شهری حاضر و آنچه در بافت تاریخی و در رابطه با اقشار فرودست جامعه می‌گذرد فرع آن می‌تواند قلمداد گردد. جایی که اگرچه ساکنان آن به ساخت‌وساز مسکن حداقل خود می‌پردازند ولی ناتوان از پرداخت هزینه‌ها و تأمین خدمات مهندسی متناسب، بدون هرگونه حمایتی از سوی مدیریت شهری به خود واگذاشته‌اند.

۳-۲-۳- ضوابط و مقررات طرح بازنگری در طرح تفصیلی (مهندسين مشاور نقش جهان پارس- مشاور مادر، مورخ ۱۳۸۵)

در این طرح دو بخش کلی ضوابط عرصه و حرائم بناها و محوطه‌های تاریخی و همچنین ضوابط و مقررات ناماسازی تنظیم گردیده. در بخش نخست به لزوم رعایت اصول و مبانی این محوطه‌ها، هماهنگی با آثار ارزشمند، معماری هماهنگ، استفاده از مصالح خاص، معماری بام، عدم پیش‌آمدگی، لزوم تأیید طرح‌ها توسط میراث فرهنگی و رعایت تراکم موجود، نسبت پر و خالی و خط آسمان در حریم حفاظتی عرصه بازار پرداخته شده. ضوابط هماهنگ‌سازی تأسیسات شهری، طرح تعریض گذر بدون آسیب به بناهای ارزشمند و تهیه‌ی طرح‌های بدنه‌سازی برای گذرهای بالای ۱۲ متر در بافت نیز مواردی هستند که به مدیریت شهری مربوط می‌شوند. در بخش ضوابط ناماسازی به لزوم رعایت قوانین مصوب ناماسازی، ناماسازی سطوح مشرف، محدودیت بازشوها و سطوح شیشه‌ای، عدم استفاده از فرم و رنگ‌های غیر متعارف، رعایت حداقل‌ها در مصالح پایه، هماهنگی در تراز بازشوها و ارتفاعات، موضوع تابلوها، حفاظها، نورپردازی، نقاشی و دیوار نوشته‌ها، حصار اطراف ابنیه و پارک‌ها و لزوم ارائه نما با جزئیات به شهرداری مطرح گردیده و قانون ارتقاء کیفی نما و سیمای شهری نیز در پیوست ضوابط مذکور ارائه گردیده است. آنچه در وهله اول نظرها را به تفاوت این مجموعه و ضوابط و مقررات طرح تفصیلی گذشته در فاصله سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۸۵ جلب می‌کند، پرداخت به جزئیات بیشتر و شمول بیشتر ضوابط است که در واقع اثرات قوانین ملی در این زمینه است. به ویژه که مهمترین و آخرین آنها در پیوست مجموعه ارائه شده است، ولی از سوی دیگر دیده می‌شود که در این مجموعه، وظایف مدیریت شهری نسبت به ضوابط طرح پیشین بطور محسوسی کاهش یافته، آنچه که در گذشته به صراحت بر عهده شهرداری قرار گرفته بود به طور کلی یا مسکوت گذارده شده و یا به حد اندکی تنزل داده شده (بندهای ۴۵-۲ الی ۴۹-۲ ضوابط طرح تفصیلی در مقایسه با بند ۱-۳۰-۱۵ ضوابط طرح بازنگری). در ضوابط حاضر نیز وضعیت بدنه‌سازی اراضی بایر، مخروبه،

بدیهی است که در این رابطه نیز برای مدیریت شهری وظیفه‌های تعریف نگردیده است.^{۱۷}

۳-۲-۴- مجموعه بخشنامه‌ها، قوانین و دستورالعمل‌های ملاک عمل شهرسازی (شهرداری اصفهان، مورخ ۱۳۹۰)

این مجموعه شامل صدها دستورالعمل و یا ضابطه قانونی، در قالب یک نرم افزار حاوی شماره، تاریخ ابلاغیه، موضوع و متن نامه، الحاقیه‌ها، مرجع صدور و نام مدیر امضا کننده در آبان سال ۱۳۹۰ تهیه و در اختیار حوزه‌های مربوطه در شهرداری قرار گرفته است.

آنچه که در اینجا لازم است پر رنگ گردد موضوع ارائه طراحی رایگان برای اقدار فرودست از سوی معاونت شهرسازی است. در بین موضوعات مطرح شده آن دسته که با امنیت عموم شهروندان ارتباط یافته (موضوع نماهای پرده‌ای و شیشه‌ای مقیاس وسیع) با سرعت و جدیت بیشتری پیگیری و اعمال شده، در سایر موارد در بخش‌های توسعه و خارج از بافت تاریخی حتی در مورد مکان‌های خاص با وجود تهیه‌ی طرح‌های سیمای شهری ویژه، کمتر نشانی از اجرای طرح‌ها وجود دارد. در واقع نشان از هماهنگی مورد انتظار در نماهای جدید شهری تاکنون در حد حداقل انتظارات به نتیجه رسیده است. آنچنان که شهرداری در خصوص حقوق مجاورین و شاکی خصوصی با متقاضیان پروانه برخورد می‌کند، در مقام دفاع از فضای عمومی چنین اهمیتی را به کار نمی‌برد. در مورد بافت تاریخی وضعیت از این هم ناگوارتر است. ضوابط موجود یا به واسطه توان محدود ساکنین و یا نفوذ متولیان کاربری‌های مذهبی یا نهادهای دولتی و عمومی مجری ساخت‌وساز در بافت تاریخی، نادیده گرفته می‌شود. در نهایت، ضوابط ارائه شده ممیزی آنچه است که از سوی

شهروندان و سایر نهادها (غیر از شهرداری) بایستی عمل گردد. در قالب این ضوابط و برای شهرداری نه نسبت به بخش‌های توسعه و نه نسبت به بخش‌های موجود شهری، رأساً وظیفه‌ای تعریف نمی‌شود. حتی در غیاب مالکین و یا عدم توانایی آنان در تکوین نماهای شهری، شهرداری نه وظیفه‌ای برای خود قایل است و نه در قالب ضوابط گفته شده اشاره‌ای به این موضوع شده. حتی در صورت تهیه طرح‌های سیمای شهری خاص و یا تهیه و تصویب لوایحی از سوی شورای شهر، موضوع مشمول مرور زمان و تدریج گردیده، بر حسب دوره تصدی مدیران و علایق آنان، متقاضیان پروانه‌های ساخت مرتبط تا حدودی ملزم به رعایت ضوابط طرح‌ها می‌گردند. طبیعی است که با توجه به دوران کوتاه تصدی مدیریت‌ها، تمایلی به تاکید و اهتمام بر اینگونه پروژه‌ها در شهرداری وجود نداشته و بیشتر گرایش‌ها به سوی پروژه‌های عمرانی شهری و به ویژه خطوط شبکه ارتباطی با برد تبلیغاتی وسیع، شکل می‌گیرد. در ارتباط با ارائه خدمات رایگان به اقدار فرودست مقیاس عمل بسیار محدود بوده و بیشتر مربوط به تک بناهای پراکنده است که اصولاً فاقد اثرگذاری بر چهره شهر می‌باشند. همچنین اگر چه در بین مدیران میانی و اجرایی شهرداری، کم و بیش موضوع پرداختن به بافت و نوسازی چهره آن در سطح محدود یک محله در بافت تاریخی به عنوان الگو و نمونه عینی برای ارائه به جامعه شهری و حتی کارشناسان در طول زمان واجد پیشینه است، ولی هیچگاه این موضوع بدل به یک باور در نزد مدیران ارشد شهرداری نگردید.

مقایسه تطبیقی ضوابط طرح‌های توسعه شهری اصفهان طی چهار دهه گذشته در جدول زیر ارائه شده است.

نکات مستخرج از بررسی ضوابط طرح‌های توسعه شهری اصفهان (چهار دهه)

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • ضوابط بسیار محدود نمای بناها و سیمای شهر • وعده تدوین ضوابط در طرح تفصیلی برای بافت‌های تاریخی • وعده تدوین ضوابط برای نقاط حاشیه‌نشین در طرح تفصیلی • عدم استفاده از واژگان تخصصی (مرمت شهری، طراحی شهری، فضا و سیمای شهری و ...) • عدم تبیین وظایفی برای مدیریت شهری در این زمینه • ارائه ضوابط متعدد ساختمانی و شهرسازی در خصوص کیفیت سیمای شهری • ارائه ضوابط در دو گروه اساسی، اول: راهنمای اجزاء و الحاقات معماری در بدنه‌ها، الزام تیپولوژی و اصول و مبانی معماری بنا، الزامات حقوقی، تأسیسات و مقررات خاص بافت تاریخی • دوم: پیشنهاد بدنه‌سازی محورها و مراکز خدماتی و تهیه طرح‌های جزئیات شهرسازی، الویت‌بندی اجرا، ارتقاء کیفیت محیط از طریق ساماندهی تأسیسات شهری و الزام به هدایت و کنترل معماری بناهای مهم و عمومی توسط کمیته‌ی کارشناسی • تنظیم ضوابط در دو بخش: ضوابط عرصه و حرائم بناها و محوطه‌های تاریخی و ضوابط و مقررات نماسازی. اول: الزوم رعایت اصول و مبانی این محوطه‌ها، هماهنگی با آثار ارزشمند، معماری | <ul style="list-style-type: none"> ضوابط و مقررات طرح جامع ارگانیک ضوابط و مقررات طرح تفصیلی طرح تجدید نظر در طرح جامع اصفهان ضوابط و مقررات طرح بازنگری در |
|--|---|

طرح تفصیلی

هماهنگ، استفاده از مصالح خاص، معماری بام، عدم پیش‌آمدگی، لزوم تأیید طرح‌ها توسط میراث فرهنگی و رعایت تراکم موجود، نسبت پر و خالی و خط آسمان در حریم حفاظتی عرصه بازار؛

دوم: لزوم رعایت قوانین مصوب نماسازی، نماسازی سطوح مشرف، محدودیت بازشوها و سطوح شیشه‌ای، عدم استفاده از فرم و رنگ‌های غیر متعارف، رعایت حداقل‌ها در مصالح پایه، هماهنگی در تراز بازشوها و ارتفاعات، موضوع تابلوها، حفاظها، نورپردازی، نقاشی و دیوار نوشته‌ها، حصار اطراف ابنیه و پارک‌ها و لزوم ارائه نما با جزئیات به شهرداری

• کاهش محسوس وظایف اجرایی مدیریت شهری نسبت به ضوابط طرح پیشین بویژه در سامان بافت تاریخی و بافت‌های فرسوده

- **مجموعه بخشنامه ها، قوانین و دستورالعمل‌های ملاک عمل شهرداری**
- شامل صدها دستورالعمل و یا ضابطه قانونی که در قالب یک نرم افزار حاوی شماره، تاریخ ابلاغیه، موضوع و متن نامه، الحاقیه‌ها، مرجع صدور و نام مدیر امضا کننده
- طراحی رایگان برای اقشار فرودست توسط معاونت شهرسازی (بسیار محدود)
- عدم تعریف وظایف اجرایی برای شهرداری نسبت به بخش‌های توسعه و موجود شهری و بافت تاریخی

آنان اشاره نشده و حتی در مبحث طرح‌های توسعه و تشریح طرح‌های «تفصیلی ویژه» به صراحت از بافت تاریخی سخن نرفته و شرح خدمات متناسبی نیز برای آن تدوین نگردیده است. ضوابط نماسازی اولین بار در سال ۱۳۶۹ و مصوبات مرتبط بعدی در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۹ تدوین گردیده و آخرین مورد در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسیده است. در طی فرآیند تدوین و ابلاغ این قوانین به روشنی تغییر دیدگاه قانون‌گذاران در نیل به هدف نمای شهری از پرداختن به تک بناها تا سیما و منظر شهری و از نگاه صرفاً نماسازی جداره‌ها به ارتقاء کیفی و شکل‌گیری فضای شهری، قابل مشاهده است.

پابه‌پای رشد و پیچیدگی مباحث در قوانین متعدد، استفاده از واژگان تخصصی ناشی از رشد دانش شهرسازی در جامعه به تدریج در تدوین قوانین باب شده، در نمونه‌های متأخر موضوعات هویت شهری، کیفیت فضا، نظافت، امکان بازیافت و بوم‌آوری مصالح نما (ناشی از رشد گرایش‌ها توسعه پایدار) مورد توجه قرار گرفته‌اند. با این وجود هیچگاه در قوانین به موضوعات معماری در زمینه، انسجام و نظم سازماندهی اشاره نشده است. در این خصوص اگرچه توجه به بافت‌های تاریخی و ضوابط نماسازی در آن (رعایت مقیاس انسانی، دانه‌بندی و ریخت‌شناسی مشابه بافت تاریخی) مورد عنایت قرار گرفته، با این همه نه در مصوبات آغازین و نه در قوانین جدید، هیچگاه موضوع تداوم تاریخی در شهرهای کهن، توجه به فرم‌ها، عناصر و ویژگی‌های تاریخی معماری و شهرسازی بومی آنان در بازسازی‌ها و توسعه‌های جدید مورد توجه قرار نگرفته است. همچنین اگرچه در کلیه مصوبات قبلی، مقررات پیشنهادی، متوجه نوسازی‌ها، شهرهای جدید و بخش‌های توسعه بوده‌اند ولی در مصوبه اخیر برای اولین بار

۴- نتیجه‌گیری

مرور اجمالی آنچه که مورد بررسی قرار گرفت، گویای کاستی‌های اساسی در قوانین مرتبط با توسعه و عمران کشور و نظام شهرسازی از زبان برخی بالاترین مدیران وزارت مسکن و شهرسازی وقت کشور است. بطوری که اصولاً تجدیدنظر اساسی در قوانین شهرسازی و تدوین قانون جامع شهرسازی اولویت نخست وزارتخانه در سال‌های ۷۶ الی ۸۲ عنوان گردیده است. با این توصیف، طبیعی است که موضوع نما و منظر فضای عمومی به نسبت از اهمیت و جایگاه نازلی در نظام برنامه‌ریزی ملی و در نزد تدوین‌کنندگان قوانین برخوردار باشد. با وجود سابقه بیش از یکصد ساله قانون‌گذاری در کشور، اولین قانون نمای شهری در سال ۱۳۶۹ پس از گذشت ۱۳ سال از شروع فعالیت شورای عالی شهرسازی و معماری و پس از حدود دو سال از پایان جنگ به تصویب می‌رسد. این زمان مصادف با دوره‌ای است که حجم زیادی از فعالیت‌های ساختمانی معطوف به بازسازی کشور است. فهرست موضوعی قوانین و مقررات شهرسازی نیز حاکی از طیف وسیع قوانین مرتبط با موارد اساسی کلی، کمی، فنی، استانداردها، محدوده‌ها، تبیین طرح‌های توسعه، نظامات ساختاری و مدیریتی است و تنها سرفصل‌های محدودی به مراحل جزئیات و کیفیات فضایی پرداخته شده است. حتی آنچه که در زیر شاخه قوانین شهرسازی فهرست گردیده بیشتر به نظامات حقوقی و اداری، افزایش جمعیت و توسعه معطوف گردیده و تنها عناوین محدودی به کیفیات محیط شهری، جنبه‌های انسانی و مقیاس مردمی مربوط می‌گردند. علی‌رغم جهت‌گیری‌های مورد انتظار پس از انقلاب، در بین قوانین تنظیمی در جایی به موضوع بافت‌های تاریخی، احیاء و ساماندهی

یا ارائه الگوهای مناسب به عموم ساکنین، وظیفه‌ای تعریف و تعیین نگردیده است. حتی گسترش دانش و تجارب مختلف جهانی در ضرورت جلب مشارکت و نظرات عموم مردم به عنوان کم‌هزینه‌ترین و اساساً مردمی‌ترین شیوه اعمال حاکمیت نتوانسته است از این جهت در قوانین انعکاس یابد و یا مدیران شهری را به ایفاء نقش متناسب وادارد.

در بافت‌های تاریخی اگرچه ساکنین به واسطه ساختن مسکن خود در مقایسه با مدیریت شهری بیشترین هزینه را در بافت متحمل می‌شوند ولی به علت عدم توانایی در خرید خدمات مهندسی متناسب، محصول نهایی از کیفیت و منظر متناسبی برخوردار نیست. در طی فرآیند تنظیم قوانین ملی و ضوابط میراث فرهنگی و یا حتی ضوابط طرح‌های شهری، در هیچ یک موضوع ارائه‌ی خدمات مهندسی به این اқشار مورد توجه قرار نگرفته است.

در قالب ضوابط طرح‌های شهری اصفهان و طی چند دهه‌ی گذشته به وضوح فرآیند تکوین و تدوین ضوابط شهری از مراحل ابتدایی تا مراحل پیچیده‌تر فعلی قابل مشاهده است. این پیچیدگی به ویژه در رابطه با مسائل حقوقی، صدور پروانه و موارد مبتلا به شهرداری قابل مشاهده است. این پیچیدگی با تصویب قوانین ملی، رشد عمومی دانش شهرسازی در کشور و رشد روزافزون اقتصاد ساخت و زمین شهری، گسترش یافته است. ولی در قالب همین ضوابط به وضوح می‌توان روند کاهش وظایف اجرایی مدیریت شهری در خصوص نما و سیمای فضای عمومی، ساماندهی محورهای شهری، حتی فضاهای عمومی خاص و یا یادمانی شهر را مشاهده کرد. رویکرد کلی ضوابط و پیچیدگی آن به سمت و سوی متقاضیان ساخت و ساز و پرهیز از تعریف وظایف اجرایی برای شهرداری است. در این ضوابط، چارچوب‌های توسعه، اولویت‌های اجرای طرح‌های شهری و نظام مدیریتی تعریف نمی‌شود و در صورت وجود در ضوابط قبلی، در ویرایش ضوابط طرح‌های شهری اخیر حذف می‌گردند. آنچه می‌ماند حذف برنامه و وظیفه و جایگزینی سلیقه و تمایل مدیران شهرداری در اجرای طرح‌های شهری است.

بافت‌های موجود شهری مورد هدف قرار گرفته و بایستی برای آنها به ترتیب اولویت طرح‌های موضعی ساماندهی منظر شهری تهیه گردد.

در چند دهه گذشته علی‌رغم تدوین قوانین متعدد، هیچ یک از مصوبات الزام‌آور و منجر به وظیفه‌ی عملیاتی خاص از سوی شهرداری‌ها نگردیده‌اند، ایجاد وظیفه برای دستگاه شهرداری در قالب قوانین مستلزم هزینه و با قطع کلیه‌ی بارانه‌های دولت به شهرداری‌ها، اجرای قوانین صرفاً تا حد ارائه ضوابط و اقدامات اداری تحقق خواهد یافت. در غیاب تعریف درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها، اعمال مدیریت شهری بر موضوع نما و سیمای فضای عمومی، صرفاً تا حد ارائه ضوابط و کنترل تک بناها متوقف گردیده است. علی‌رغم تغییر مقیاس شهر نسبت به قرن گذشته و دوران حاکمیت سنت و عرف، مصوبات تنظیمی بیشتر متوجه بناها و اگرچه در آخرین مصوبه به فضای شهری رویکرده‌اند ولی با این وجود متناسب با مقیاس شهر امروز ایرانی، وظایفی برای مدیریت شهری و نقش هدایتگر آن در فرآیند کلی شکل‌گیری نما و منظر فضای عمومی شهر تعریف نمی‌کنند.

در تمامی مصوبات قانونی، ضوابط میراث فرهنگی و از جمله ضوابط مصوب محلی، وظیفه‌ای برای مدیریت شهری برای نماها در حوزه‌های در حال تحول شهر در محورهای بسمت بخش توسعه، حتی در بخش‌های موجود شهر برای قطعات بایر، مخروبه و متروکه نیازمند مرمت، پیش‌بینی نشده است. عرصه‌ها و بدنه‌هایی که شهروندان بالاچار در چشم‌انداز روزمره خود برای مدت‌های طولانی تحمل می‌کنند.

تمرکززدایی، افزایش اختیارات مدیریت‌های محلی و زمینه‌سازی احیاء هویت و ویژگی‌های معماری بومی از طریق ایجاد کمیته‌های تخصصی ارتقاء سیما و منظر شهری به منظور تدوین ضوابط محلی، هماهنگی و زمینه‌سازی اجرا با تاکید بر تخصص همگی اعضاء در مصوبه اخیر پیش‌بینی شده است و اگرچه موضوع احیاء بافت‌های تاریخی و بافت فرسوده هدف قوانین دیگری است ولی در قوانین مرتبط با موضوع نما و سیمای فضای عمومی، نه برای دولت‌ها و نه برای مدیریت‌های شهری به منظور بازآفرینی شهری، ترغیب و تحریک توسعه در این گونه بافت‌ها و

پی‌نوشت‌ها

- ۱- اکثر بندهای این قانون مربوط به نظامات حقوقی و اداری بوده و کمتر به کیفیت و کمیت شرایط کالبدی شهرها مربوط می‌گردند. در این میان چند بند به کیفیت محیط شهری، جنبه‌های انسانی و مقیاس توجه داشته‌اند. برای مطالعه بیشتر رک: (احسن، ۱۳۸۲).
- ۲- «طرح‌های ویژه عبارتند از طرح‌هایی برای بخش‌هایی از کشور که به علت وجود عوامل طبیعی یا ساخته شده و یا برنامه‌های جدید توسعه و عمران و تأثیراتی که در منطقه حوزه نفوذ خود خواهند داشت، واجد ویژگی خاصی بوده و نیاز به طراحی جهت توسعه هماهنگ در محدوده حوزه نفوذ خود را دارند» (احسن، ۱۳۸۲: ۱۲۵).
- ۳- به عنوان مثال از کل سیطره عناصر معماری اسلامی صرفاً به حضور ویژه مسجد در طراحی شهری اشاره شده است.

- ۴- لازم به ذکر است حسب متن مصوبه می‌بایستی ضوابط مربوطه در طی همان سال تدوین و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برسد ولی عملاً چنین نشده است.
- ۵- در بخش ضوابط کلی به مواردی از قبیل ضوابط مربوط به سیما و منظر، ضوابط مربوط به ساماندهی کالبدی فضاهای شهری و ضوابط مربوط به ساماندهی زیر ساخت‌های شهری و ساماندهی کارکردی فضاهای شهری اشاره شده است.
- ۶- برای اطلاعات بیشتر رک: (ضوابط و مقررات ارتقا کیفی سیما و منظر شهری، ۱۳۸۷).
- ۷- جالب توجه اینکه حسب مصوبه، اعضاء کمیته بایستی دارای یکی از تخصص‌های معماری، طراحی شهری و یا طراحی منظر باشند و داشتن رابطه استخدامی نمایندگان با نهاد مربوطه الزامی نیست (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۸: ۱۰۴).
- ۸- حفاظت از وحدت نظام ساختاری بافت تاریخی شامل ساختارهای کالبدی، عملکردی، اجتماعی، فرهنگی، جغرافیایی، تاریخی، زیباشناسانه، ادراکی و ذهنی، نشانه‌ای و نیز حفظ وحدت کالبدی به لحاظ مصالح بومی، رنگ، شکل، ساختار و غیره.
- ۹- حفظ و احیاء بستر طبیعی بافت تاریخی و نیز حفظ و احیاء محورها و لبه‌های طبیعی بافت تاریخی.
- ۱۰- حفاظت و احیاء هویت تاریخی و فرهنگی شهر و نیز حفظ و احیاء ارزش‌های فضایی- کالبدی و سایر ویژگی‌های نشانه‌ای بافت تاریخی.
- ۱۱- رعایت تناسب دانه‌بندی بافت و تغییرات در بافت‌های تاریخی در جهت حفاظت و احیاء باید با اتخاذ برنامه‌های سازگار با ظرفیت و مقیاس اثر و بافت بوده و بر حفظ و احیاء تناسبات و ترکیب پلاک‌های سنتی بافت تأکید کند.
- ۱۲- حفظ و احیاء معیارها، الگوها و تناسبات معماری بافت و تقسیمات شهری با تأکید بر نشانه‌های بافت و احیای مرکز محلات با توجه به توپوگرافی زمین، جهت‌گیری اقلیمی و عوامل طبیعی. در این خصوص همگونی الگوی ابنیه‌ی جدید با گونه‌های اصیل تأکید شده و حذف الحاقات زنده به سیمای بناهای ارزشمند و بازسازی عناصر تاریخی از بین رفته توجه شده است.
- ۱۳- حفظ سیمای سبز بافت‌های تاریخی (درختان، گیاهان بومی، پوشش گیاهی و ...) نیز و احیای باغهای موجود.
- ۱۴- عدم احداث و حذف بناها و تاسیساتی که باعث گسیختگی دید به مناظر، خط آسمان بافت و یا سبب انزوا و از دست رفتن منظر آثار و بافت تاریخی می‌شود و همچنین جلوگیری از عبور خطوط و شبکه‌های انتقال نیرو (آب، برق، گاز، تلفن و ...) در منظر و دید عمومی.
- ۱۵- در رابطه با سایر قوانین مرتبط با وظایف سازمان میراث فرهنگی و مرتبط با موضوع بافت، نما و سیمای فضاهای عمومی به این موارد می‌توان اشاره کرد: «تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور حراست، حفاظت، تعمیر و مرمت و احیای آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی و تاریخی» (اساسنامه)؛ «تعیین و اعلام عرصه و حریم و ضوابط حفاظتی و کاربردی بناها، مجموعه‌ها و بافت‌های تاریخی شهر یا روستا به شوراهای شهر یا روستا»؛ «تهیه طرح‌های ساختار تاریخی فرهنگی شهرهای تاریخی که مشخص کننده محدوده بافت‌های تاریخی- فرهنگی و حفظ و احیای ضوابط بهسازی و بازسازی آنها می‌باشد». در تمامی موارد ذکر شده در هیچ یک از مصوبات، سازمان میراث فرهنگی وظیفه اجرایی در قبال بافت‌های تاریخی یا تعهد هزینه‌هایی در این رابطه را به عهده ندارد. حتی الزام این سازمان در تعریف و اجرای پروژه نمونه به عنوان تحریک توسعه در متن قوانین دیده نمی‌شود.
- ۱۶- به عنوان نمونه رک: بند ۱۱-۲؛ بند ۱۳-۲؛ بند ۱۷-۲؛ بند ۱۸-۲؛ بند ۲۴-۲؛ بند ۳۱-۲؛ بند ۳۲-۲؛ بند ۳۵-۲؛ بندهای ۴۰-۲ الی ۴۴-۲؛ بند ۴۵-۲؛ بند ۴۶-۲؛ بند ۴۷-۲؛ بند ۴۸-۲؛ بند ۴۹-۲؛ بند ۵۰-۲؛ بند ۶-۳؛ در بخش سوم: بند ۳-۲-۲؛ بند ۴-۲-۲؛ بند ۱-۲-۲؛ در بخش پنجم: بند ۱-۱-۲؛ بند ۳-۲-۲-۲.
- ۱۷- برای مطالعه بیشتر رک: بند ۱-۱-۱؛ بند ۱-۶-۱۳؛ بند ۱-۲۰-۱۳؛ بند ۱-۲۱-۱۳؛ بند ۱-۲۳-۱۳؛ بند ۲۵-۱-۲۴؛ بند ۱-۲۶-۱۳؛ بند ۲۷-۱۳-۱؛ بند ۱-۳۵-۱۳؛ بند ۱-۳۹-۱۳؛ بند ۱-۴۰-۱۳؛ بند ۱-۱-۵۱؛ بند ۱-۲-۱۵؛ بند ۱-۴-۱۵؛ بند ۱-۵-۱۵؛ بند ۱-۶-۱۵؛ بند ۱-۷-۱۵؛ بند ۸-۱۵-۱؛ بند ۹-۱۵-۱؛ بند ۱۵-۱-۱۵؛ بند ۱۶-۱۵-۱؛ بند ۱۸-۱۵-۱؛ بند ۲۰-۱۵-۱؛ بند ۲۱-۱۵-۱؛ بند ۲۲-۱۵-۱؛ بند ۲۳-۱۵-۱؛ بند ۲۴-۱-۱۵؛ بند ۲۹-۱-۱۵؛ بند ۳۰-۱۵-۱؛ بند ۳۲-۱۵-۱؛ بند ۳۴-۱۵-۱؛ بند ۳-۲-۱۵؛ بند ۴-۲-۱۵؛ بند ۵-۲-۱۵؛ بند ۱۰-۲-۱۵.

فهرست منابع

- اداره کل مسکن و شهرسازی استان اصفهان (۱۳۷۲). ضوابط ساختمانی و شهرسازی (طرح تفصیلی شهر اصفهان)، مهندسین مشاور نقش جهان- پارس.
- احسن، مجید (۱۳۸۲) الف. مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی جلد اول از آغاز تا پایان سال ۳۷۸، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.
- احسن، مجید (۱۳۸۲) ب. مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی جلد دوم ۸۰-۱۳۷۹، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.
- دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۸). مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- شهرداری اصفهان (۱۳۶۴). ضوابط طرح تفصیلی طرح جامع اصفهان (اورگانیک)، چاپ ششم ۱۳۶۴، اصفهان.
- شهرداری اصفهان (۱۳۹۰). ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمانی طرح تفصیلی شهر اصفهان (طرح بازنگری- مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۹ کمیسیون ماده پنج)، مهندسین مشاور نقش جهان- پارس.
- شهرداری اصفهان (۱۳۹۰). مجموعه بخشنامه‌ها، قوانین و دستورالعمل‌های ملاک عمل شهرسازی، لوح فشرده.
- شورای بافت تاریخی کشور (۱۳۸۹). ضوابط حفاظت از بافت‌های تاریخی کشور، سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری معاونت حفظ و احیاء و ثبت آثار.

- غنمی، امید، صمدی، یونس و چراغچی، سوسن (۱۳۸۶). مجموعه قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، معاونت فرهنگی و ارتباطات، اداره کل امور فرهنگی.
- فلامکی، محمد منصور (۱۳۸۶). باز زنده‌سازی بناها و شهرهای تاریخی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، تهران.
- مهریار، محمد (۱۳۶۹). گردهمایی بررسی تجارب طراحی شهری در بافت‌های تاریخی کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان میراث فرهنگی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی