



دستورالعمل برنامه پایش محدوده ها و محلات هدف باز آفرینی

معاونت فنی و نظارت

دفتر راهبری و هدایت طرح های باز آفرینی شهری

پاییز ۱۴۰۴

مقدمه

از برنامه چهارم توسعه ج.ا.ا که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید، موضوع محدوده‌های مورد سکونت اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر یعنی بافت‌های فرسوده، حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی، در اسناد رسمی برنامه‌ریزی کشور، مورد توجه قرار گرفته و احکامی در خصوص ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمانها و شهرها، سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین از طریق تدوین و اجرای ساز و کارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان این بافتها و ارتقاء شرایط محیطی پایدار در آنها با مشارکت ساکنان در برنامه‌های توسعه کشور صادر شده است. چنانچه صراحتاً ذیل جزء (د) ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه و جزء (ت) ماده ۶۱ قانون برنامه ششم توسعه، احیاء و بهسازی سالانه حداقل ده درصد از بافتهای فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های روبنایی و زیربنایی توسط بخش غیردولتی و شهرداری‌ها تکلیف گردید.

همچنین قوانین و اسناد مختلفی از جمله قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب (۱۳۸۹)، سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب (۱۳۹۳)، برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب (۱۳۹۶)، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۴۰۲) تصویب شده که قوانین پشتیبان، اصول راهنما و سیاست‌های کلی اقدام در این بافت‌ها در آنها تعیین شده است.

در تصویب‌نامه سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری صراحتاً دولت و شهرداریها مکلف به ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساختها در محلات ناکارآمد تا سطح متوسط خدمات در شهرها شده‌اند. بر این اساس در طول بیش از دو دهه، در شهرهای کشور تحت عناوین مختلف؛ بافت‌های مرکزی و قدیمی، بافت‌های مسئله‌دار، حاشیه‌ای، فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی شناسایی شده و طرح‌ها و برنامه‌های متعددی برای آنها تهیه و اقدامات اجرایی توسط دستگاه‌های دولتی و بخش عمومی انجام شده است.

تاکنون بالغ بر ۱۷۷ هزار هکتار، بافت ناکارآمد در کشور شناسایی شده است. در شروع برنامه ششم توسعه در اجرای بند (الف) ماده (۵۹) قانون مذکور که در آن وزارت خانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداریها مکلف شدند، در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل ۲۷۰ محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برای ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساختها با رویکرد محله‌محور اقدام نمایند، دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری با همکاری ستادهای استانی و شهرستانی و شهرداری‌ها، برای ۶۴۹ محله در ۲۳۵ شهر برنامه اقدام مشترک تهیه و به تصویب رساند و از آن زمان، اقدامات اجرایی در ابعاد مختلف در این محلات به صورت نظام‌مند و یکپارچه آغاز گردید.

جز آن، در سنوات گذشته در بسیاری محلات و محدوده‌های ناکارآمد اقدامات مختلفی در حوزه ارتقاء سرانه‌های خدماتی و بهبود کیفیت محیطی و زیر ساخت‌ها در قالب برنامه اجرایی سالیانه، توسط شرکت بازآفرینی شهری انجام شده است؛ میزان هزینه کرد شرکت بازآفرینی شهری، در طول دو برنامه پنجم و ششم توسعه از محل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بالغ بر ۴۸ همت بوده است. این اقدامات در محلات بسیاری، منجر به تأمین سرانه‌های خدماتی و کیفیت محیطی در حد متوسط شهری شده است. اما تاکنون تأثیر این اقدامات، در فقدان یک نظام پایش و ارزیابی کارآمد، بر میزان ارتقاء محدوده‌ها و محلات، مورد بررسی قرار نگرفته است. از این‌رو، فقدان ساز و کار مناسب برای پایش و ارزیابی اقدامات صورت گرفته، موجب شده در طول سنوات گذشته، انباشتی از سطوح بافت شهری به عنوان محدوده‌های ناکارآمد شناسایی و بر تعهدات دولت گذاشته شود، بدون آنکه عملکرد دولت در ارائه خدمات به این محدوده‌ها ارزیابی و منعکس گردد.

توجه به این نکته ضروری است که گرچه در قانون صراحتاً دولت و شهرداریها مکلف به ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیر ساختها در محلات ناکارآمد تا سطح متوسط خدمات در شهرها شده‌اند و تمرکز عمده اقدامات بر ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی بوده، لیکن روح حاکم بر قوانین موضوعه و مفهوم بازآفرینی شهری، ارتقای همه جانبه محلات است؛ به گونه‌ای که برنامه‌های اجرایی بازآفرینی شهری در برگیرنده مجموعه‌ای از اقدامات در مقیاس شهر و محله‌های هدف است؛ به نحوی که بتوانند منجر به ارتقای دسترسی به مسکن استاندارد، سرانه فضاهای عمومی، دسترسی به خدمات و زیرساختهای شهری و همچنین بهبود وضعیت اجتماعی ساکنان و ایجاد فرصت‌های اشتغال و درآمد شوند.

۱- گونه‌شناسی محدوده‌ها و محلات برنامه پایش

وفق بند(ب)، ماده(۲) قانون حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب سال ۱۳۸۹، نقشه محدوده بافت فرسوده و ناکارآمد شهری، مناطقی از شهر است که بر اساس شاخص‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط شرکت بازآفرینی شهری ایران یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده یا می‌رسد. با توجه به آنکه محدوده‌ها و محلات هدف فرسوده و ناکارآمد شهری، وفق قوانین موضوعه از امتیازات، تسهیلات و حمایت‌های ویژه دولت برخوردار می‌شود، شناسایی و خروج آنها از محدوده‌های هدف به دلیل حقوق مکسبه برای مردم و تبعات و پیامدهای حقوقی برای دولت می‌بایست مبتنی بر فرآیندهای قانونی باشد.

از این‌رو، احراز شرایط خروج محدوده‌ها و محلات شهری از محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مستلزم ارزیابی محدوده‌ها و محلات هدف بر اساس آخرین شاخص‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۰ است.

شاخص‌های مندرج در مصوبه فوق‌الذکر، در ۳ دسته کلی ۱- دسترسی به خدمات روبنایی و زیرساختها ۲- وضعیت اجتماعی و اقتصادی ساکنان و ۳- کیفیت مسکن قرار می‌گیرد. لذا نتیجه پایش محدوده‌ها و محلات هدف، مبتنی بر سنجش وضعیت آنها ذیل ۳ دسته کلی ذکر شده به شرح جدول زیر قابل اعلام است.

جدول شماره ۱- گونه‌شناسی محلات و محدوده‌های برنامه پایش و استراتژی مواجهه با آنها

گونه‌شناسی محلات و محدوده‌های برنامه پایش	دسترسی به خدمات روبنایی و زیرساختها	وضعیت اجتماعی و اقتصادی	کیفیت مسکن	خطر	استراتژی
محدوده پر خطر	---	---	---	*	برنامه اسکان مجدد
محدوده یا محله ارتقاء یافته	*	*	*		خروج از محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی شهری
	*	*	-		خروج از اولویت مداخله و اقدام بازآفرینی شهری: - تداوم اعطای تسهیلات نوسازی و مشوق‌ها
	*	-	-		خروج از اولویت مداخله و اقدام بازآفرینی شهری: - تداوم اعطای تسهیلات نوسازی و مشوق‌ها - تداوم برنامه اقدام مشترک تا پایان سال برنامه هفتم
	*	-	*		خروج از اولویت مداخله و اقدام بازآفرینی شهری: - تداوم برنامه اقدام مشترک تا پایان سال برنامه هفتم
محدوده‌های نیازمند برنامه بازآفرینی شهری (میان‌مدت و بلند مدت)	-	*	*		- در اولویت برنامه اجرایی سالیانه شرکت بازآفرینی شهری - در اولویت برنامه اقدام مشترک
	-	*	-		در اولویت برنامه اقدام مشترک
	-	-	*		- تداوم برنامه اقدام مشترک (برنامه میان مدت و بلند مدت)
	-	-	-		- تداوم برنامه اقدام مشترک (برنامه میان مدت و بلند مدت)

محلات و محدوده‌های هدف پس از پایش وفق شرح خدمات پیوست (پیوست ۱)، برحسب تأمین یا عدم تأمین سرانه‌های خدماتی در حد متوسط شهری به دو دسته کلی؛ ۱- ارتقاء یافته یا ۲- نیازمند برنامه بازآفرینی تقسیم می‌گردد؛ در دسته محلات ارتقاء یافته برحسب نتیجه ارزیابی وضعیت اجتماعی و اقتصادی محلات و کیفیت مسکن؛ به‌طور کامل از محدوده و محلات ناکارآمد خارج شده و یا از اولویت اقدام و مداخله بازآفرینی خارج می‌گردد و در دسته محلات نیازمند

برنامه بازآفرینی که سرانه‌های خدماتی در حد متوسط شهری در آن تأمین نشده است، برحسب نتیجه ارزیابی وضعیت اجتماعی و اقتصادی محلات و کیفیت مسکن در اولویت برنامه اجرایی سالیانه و برنامه اقدام مشترک و یا برنامه میان‌مدت و بلند مدت بازآفرینی قرار می‌گیرد.

تبصره ۱: در مواردی که محدوده یا محله هدف، در چارچوب شاخص‌های اختصاصی محدوده‌های ناکارآمد (جدول شماره ۱ مصوبه شورایعالی سال ۱۴۰۱) دارای مخاطرات ارزیابی شود، به‌طور ویژه در دستور کار برنامه اسکان مجدد قرار می‌گیرد و از برنامه پایش خارج می‌گردد.

تبصره ۲: برای کلیه پلاک‌های مسکونی واقع در محدوده‌ها و محلات هدف که هنوز نوسازی نشده است، صرف‌نظر از آنکه در کدام گونه برنامه پایش قرار گیرد، حقوق مک‌تسبه آنها شامل تسهیلات، امتیازات و مشوق‌های مترتب بر نوسازی آنها، باقی خواهد ماند.

۲- تصویب برنامه پایش

بررسی و تصویب برنامه پایش، بنا به ماهیت متفاوت محصولات و خروجی‌های آن، به شرح جدول زیر در مراجع ذیصلاح بررسی و تصویب می‌گردد.

جدول شماره ۲- مراحل بررسی و تصویب خروجی‌های برنامه پایش محدوده‌ها و محلات هدف

ردیف	محصولات و خروجی برنامه پایش	مرجع بررسی و تصویب
۱	نقشه تدقیق محدوده‌ها و محلات هدف	کمیسیون ماده ۵ استان و در خصوص کلانشهرها شورایعالی شهرسازی و معماری ایران
۲	نقشه گونه‌شناسی برنامه پایش محدوده‌ها و محلات هدف	کمیسیون ماده ۵ استان و در خصوص کلانشهرها شورایعالی شهرسازی و معماری ایران
۳	سند برنامه بازآفرینی محدوده‌ها و محلات هدف	ستاد بازآفرینی استان
۴	شناختنامه محدوده‌ها و محلات هدف	ستاد بازآفرینی استان
۵	پایگاه محدوده‌ها و محلات هدف	ستاد بازآفرینی استان

تبصره ۱: در تصویب‌نامه برنامه پایش هر شهر، می‌بایست مساحت هر گونه (مطابق جدول شماره ۱ این دستورالعمل) و تعداد پلاک‌های مسکونی نوسازی نشده قید گردد.

پیوست ۱: رئوس شرح خدمات برنامه پایش محدوده ها و محلات هدف باز آفرینی شهری

مرحله اول: سنجش وضعیت محلات و محدوده های هدف

۱-۱- مطالعات پایه محلات و محدوده های هدف

- معرفی گونه ناکارآمدی محلات و محدوده ها و موقعیت و جایگاه محلات و محدوده های هدف در شهر
- بررسی وضعیت محلات و محدوده های هدف در چارچوب طرح های فرادست (بررسی نقش و عملکرد آنها، ضوابط و مقررات ملاک عمل ساخت و ساز در آنها)

۱-۲- بررسی ویژگی های کالبدی-فضایی محلات و محدوده های هدف

- بررسی آسیب پذیری محلات و محدوده های هدف در برابر سوانح طبیعی و سایر مخاطرات وفق جدول شماره ۱ مصوبه جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
- وضعیت کاربری اراضی موجود و مقایسه تطبیقی آن با پیشنهادی طرح تفصیلی
- بررسی وضعیت مسکن؛ (پلاک های نوسازی شده، الگوی مالکیت، نحوه تصرف، سطح اشغال، استحکام، تراکم، کیفیت، تعداد طبقات، تعداد واحدها، دانه بندی، کمبودهای مسکن، الگوی مسکن به لحاظ معماری و سبک زندگی، خانوار در واحد مسکونی،...) (تهیه کلیه نقشه های موضوعی مربوطه، با برداشت میدانی در سطح پلاک)
- بررسی قابلیت بارگذاری مسکن و ظرفیت های نوسازی در محلات هدف مطابق با ضوابط طرح های فرادست (جامع و تفصیلی)

۱-۳- بررسی خدمات زیرساختی و روبنایی محلات و محدوده های هدف

- بررسی وضعیت تأسیسات زیربنایی به لحاظ ظرفیت خدمات رسانی موجود و آتی و بررسی کیفیت شبکه های انتقال انرژی به لحاظ کارایی و فرسودگی
- برآورد کمبودهای خدماتی (کلیه خدمات هفت گانه) نسبت به متوسط شهر در وضع موجود و آتی بر اساس پیش بینی جمعیت پذیری محلات و محدوده های هدف

۱-۴- بررسی وضعیت ترافیکی و شبکه دسترسی محلات و محدوده های هدف

- مشخصات فیزیکی معابر (عرض، پوشش کف، روشنایی، شیب معابر و دفع آب های سطحی)
- دسترسی به پارکینگ خصوصی و پارکینگ های عمومی و دسترسی به حمل و نقل عمومی محلات و محدوده های هدف و موقعیت ایستگاه ها و پایانه ها

۱-۵- بررسی ویژگی های جمعیتی و اجتماعی محلات و محدوده های هدف

- بررسی ویژگی های جمعیت شناختی محلات و محدوده های هدف
- بررسی وضعیت مهاجرت در محلات و محدوده های هدف (مهاجرپذیری و مهاجرفرستی)
- شناسایی نهادهای محلی موجود در محلات و محدوده های هدف و بررسی ظرفیت مشارکت پذیری اجتماع محلی

- بررسی آسیب‌های اجتماعی و نحوه پوشش نهادهای حمایتی و اجتماعی در محلات و محدوده‌های هدف
- بررسی وضعیت زنان سرپرست خانوار در محلات و محدوده‌های هدف

۱-۶- مطالعات اقتصادی محلات و محدوده‌های هدف

- بررسی ویژگی‌های اشتغال شامل وضعیت جمعیت فعال، نرخ فعالیت، نرخ اشتغال، مشارکت اقتصادی زنان، بار تکفل و مقایسه تطبیقی آن با شهر
- بررسی درآمد و هزینه خانوار و بررسی توان مشارکت مالی خانوارها
- بررسی الگوی قیمت زمین و املاک (مسکونی و تجاری) واقع در محلات و محدوده‌های هدف

۱-۷- مطالعات زیست محیطی محلات و محدوده‌های هدف

- وضعیت دفع آبهای سطحی در معابر و فضاهای عمومی و وضعیت جمع‌آوری و دفع فاضلاب و پسماندهای خانگی
- وضعیت انواع آلودگی‌های محیطی و کارگاه‌ها یا مشاغل و صنایع آلاینده واقع در محلات و محدوده‌های هدف

۱-۸- مطالعات حقوقی-مدیریتی محلات و محدوده‌های هدف

- بررسی موانع حقوقی در بازآفرینی محدوده‌های هدف (قرارگیری در بستر حرائم، مالکیت‌های تصرفی و قفل شدگی نهادی)
- سابقه اقدامات انجام شده کلیه دستگاه‌های دولتی و اجرایی در محدوده‌های هدف و بررسی اثرات آن
- بررسی الگوی مالکیت (مالکیت کلان، ویژگی‌های حقوقی مالکیت (فاقد سند رسمی،... نحوه تصرف اراضی و املاک)

۱-۹- جمع‌بندی و ارائه برون‌دادها و تدوین شناختنامه محلات و محدوده‌های هدف

مرحله دوم: پایش، گونه‌شناسی و سند برنامه بازآفرینی

۲-۱- پایش و ارزشیابی محدوده‌ها و محلات هدف

- بررسی اثرات برنامه‌ها و طرح‌های اجرا شده پیشین بر میزان ارتقاء شاخص‌ها در چارچوب شاخص‌های مصوب
- سنجش و ارزیابی وضعیت محلات و محدوده‌های هدف و مقایسه تطبیقی آن با سنجه شاخص‌های مصوب
- گونه‌شناسی محدوده‌ها و محلات هدف وفق جدول شماره ۱ دستورالعمل

۲-۲- تدوین برنامه راهبردی بازآفرینی شهری

- معرفی پتانسیل‌ها، امکانات و محدودیت‌های بازآفرینی در انواع گونه‌های برنامه پایش محلات و محدوده‌های هدف
- ارائه خط‌مشی‌های اساسی بازآفرینی در جهت رفع ناکارآمدی انواع گونه‌های برنامه پایش محدوده‌های هدف (راهبردها، رویکردهای مواجهه و ...)

- معرفی نهادهای مسئول و تدوین ساز و کارهای تعامل میان نهادهای دولتی - عمومی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی و ارائه الگوی مدیریت هر یک از گونه‌ها

۲-۳- تدوین برنامه عملیاتی و اقدام؛ به تفکیک گونه‌شناسی برنامه پایش

- تدوین برنامه عملیاتی بازآفرینی شامل سرفصل‌های زیر برحسب گونه‌شناسی برنامه پایش؛
 - برنامه ارتقاء کیفیت و رفع کمبودهای خدمات روبنایی و زیرساختها
 - ترویج الگوهای نوسازی مسکن و ارتقاء کیفیت مسکن
 - ارتقاء کیفیت عرصه‌های عمومی و بهسازی محیطی،
 - بررسی و شناسایی الزامات آموزشی و توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی
 - برنامه‌های ارتقاء توانمندی‌های اجتماعی و اقتصادی
 - تعریف پروژه‌های محرک توسعه و پرچم
- شناسنامه‌های عملیاتی کلیه پروژه‌ها و برنامه‌های اقدام
- امکان‌سنجی مالی و ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها و برنامه‌های اقدام
- چارچوب اجرایی و ساختار تشکیلاتی اجرا، هدایت و کنترل آنها
- جدول زمانبندی و بودجه بندی اقدامات و برنامه‌های عملیاتی
- تدوین مدل مدیریت مشارکتی برنامه‌های بازآفرینی و تعیین وظایف و مأموریت‌های هر دستگاه در چارچوب سند