

التعامل مع الإشكاليات والتحديات المتعلقة بنظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم (١٣٦) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته

٢٠١٨-٩-٢٦

إعداد: م. حازم النمري و م. ساندر الحياي

مقدمة

تأتي هذه الملاحظات نتيجة لسلسلة الاجتماعات التي عُقدت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني لمناقشة نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم (١٣٦) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته المعمول بها في البلديات. بصفتنا عاملين في مجال تخطيط المدن، رحبنا بدعوتنا للاجتماعات كخبراء من خارج المنظومة الحكومية للمساهمة في حل المشاكل المنبثقة عن النظام والتي لم يتم حلها في التعديلات الثلاث التي جرت له خلال السنتين الماضيتين. كنا نرى في هذه الاجتماعات فرصة لتصحيح بعض جوانب النهج التخطيطي المتبع في الأردن. أما وقد اختتمت هذه الاجتماعات وتوجت باجتماع اللجنة العليا الأخير والذي تم فيه مناقشة قضايا رئيسية وإقرارها؛ فقد ارتأينا أن نقدم هذه الورقة لتعيد التأكيد على الجوانب الفنية التي ناقشناها والتي كان سيكون لها دورٌ في تصحيح النهج. تتناول هذه الورقة الأسس التخطيطية والبنود التي نرى أن الإشكالية لا زالت قائمة عليها.

المبدأ ١: تعزيز دور النظام كأداة تخطيط مستقبلية من خلال توفير خيارات تطوير جديدة للسكن

استحداث فئات سكن جديدة

نتيجة نمو المدن الأردنية باضطراد، أصبحت الحاجة إلى أنواع جديدة من السكن ضرورية. إن فئات السكن الموجودة حالياً بالنظام لم تعد كافية ولا قادرة على توفير طيف جديد من خيارات السكن الملائمة وذات الأسعار المقبولة. وإذ إننا نتفهم مطالبات قطاع مستثمري الإسكان بهذا الخصوص، إلا أننا نرى أن الحل لا يكمن فقط في السماح ببناء طابق إضافي كحل لهذه المشكلة.

إننا ندعو بهذا الصدد إلى ضرورة تطوير **حزمة أحكام تنظيمية** يتم إدخالها على شكل **فئات استعمال سكن جديدة** يتم تفعيلها في المخططات التنظيمية بحيث يكون هدفها:

- السماح بأبنية سكن أعلى ارتفاعاً وكثافةً وذات رقعة أكبر حجماً على الأرض في مقابل وضع أحكام تحدد مساحات الأراضي ومواقعها الملائمة لهذا الغرض.
- العمل على إنهاء الفروقات الطبقة في توزيع السكان على رقعة الأرض والتي هي من أبرز التدايعات الاجتماعية لفئات السكن المعمول بها حالياً.
- توزيع كلفة الأرض المرتفعة على أكثر عدد من الشقق للمساهمة في تخفيض كلفة الحصول على مسكن.
- يتم تحديد فئات الاستعمال الجديدة على قطع أراض بموجب **مخطط للمحاور** يراعي وجود خطوط نقل عام وخدمات مناسبة ومناطق مفتوحة تخفف من أثر الكثافات العالية الناجمة عن فئات الاستعمال الجديدة.
- يتم إعداد نموذج معياري **لمخطط المحاور** المذكور أعلاه بحيث تسترد به أقسام التنظيم في البلديات وذلك لإعداد هكذا مخططات في المناطق الجديدة.

نرفق في الملحق (١) هنا مقترحين لفئات استعمال السكن الجديدة والتي سبق وأن تم تزويدها كملاحظات لاحقة لاجتماعات اللجنة الفنية.

المبدأ ٢: التأكيد على العدالة في حقوق التطوير

تفعيل استخدام النسبة الطابقية FAR

لا زالت البلديات لا تتعامل مع النسبة الطابقية في أحكام البناء السكني. إن هذه الأداة من أهم أدوات تطوير البناء على الأراضي المتبعة عالمياً. فالنسبة الطابقية معرفة في النظام وهي سهلة الاستعمال إذ إن أي مواطن أو مستثمر يستطيع معرفة مساحة البناء المسموح بها على أرضه مبدئياً دون الحاجة إلى الرجوع لمكتب هندسي. والعملية تكمن في أن يقوم المواطن بضرب قيمة النسبة الطابقية في فئة استعماله بمساحة أرضه لمعرفة المساحة القانونية القصوى. إضافة لذلك فإن تفعيل استخدام النسبة الطابقية يعمل على توزيع حقوق التطوير على قطع الأراضي بعدالة خاصة بين قطع الأراضي التي تختلف بشكل كبير من ناحية طبوغرافية.

المبدأ ٣: ضبط عدد الشقق مع البنية العمرانية المحيطة

جدول الكثافة

إن التعامل مع تحديد عدد الشقق المسموح ببنائها من خلال جدول يربط بين سعة الشارع وعدد الشقق المسموح ببنائها ليس بالأمر الكافي. إن ما يُعرف بالنظام الجديد ب (معادلة الكثافة) والتي هي - في الحقيقة- جدولٌ مبسطٌ لا يأخذ بعين الاعتبار العوامل العديدة التي يحدد فيها المخططون الكثافة ومنها: صفة الاستعمالات المحيطة بقطعة الأرض، طبوغرافية الأرض، الطاقة الاستيعابية لشبكة الطرق والمشاة، وما إلى ذلك. نقترح في هذا الصدد: (١) أن يتم الاستناد على رقم معياري لعدد الشقق في البناء الواحد ويُضاف عليه عدد شقق إضافية مرتبطة بطبيعة العوامل المذكورة أعلاه فمثلاً يتم السماح بعدد ٨ شقق في البناء المعياري، ويضاف عدد ٢ شقة للأبنية المقامة على انحدار أرض خفيف أو ٤ شقق لانحدار أرض عالي (حيث يتم تحديد نسب الانحدار) (٢) في حال استخدام النسبة الطابقية، يتم إضافة معامل للكثافة يسمح ببناء مساحات إضافية اعتماداً على قيم مُضافة محددة بموجب النظام للأراضي المنحدرة ولتلك الواقعة في مناطق مخدومة بشبكة واسعة من الطرق والأرصفت.

المبدأ ٤: تعزيز البنية التحتية المخصصة للمشاة

معالجة المواقف في الارتداد الأمامي

إن الغاية من الارتداد الأمامي توفير متنفس ما بين البناء والمدينة ويؤكد على جمالية البناء ولذلك فالسماح بالمواقف في الارتداد الأمامي مرفوض من حيث المبدأ حيث إن استعمال الارتداد الأمامي للمواقف يحفز على توفير مواقف اصطفايف موزاية لتلك على الرصيف والشارع وبذلك يخصص من كامل مساحة الشارع والرصيف والارتداد للسيارات وهذه ممارسة تتنافي مع مبادئ التصميم الحضري الناجح كما يوضح الشكل ١. إضافة لذلك، إن توفير المواقف يقتضي قطع الأرصفة لتوفير مدخل ومخرج للسيارات مما يؤدي إلى انقطاعها وعدم استخدامها من قبل المشاة.



الشكل ١: (يمين) استخدام الارتداد الأمامي كمواقف للاصطفاف (يسار) استخدام الارتداد الأمامي كرقعة خضراء ومنتفس للبناء

المبدأ ٥: ربط البنية التحتية للسيارات بخطط النقل العام

زيادة متطلبات المواقف

مع أن مدننا تواجه مشكلة رئيسية في موضوع الازدحام المروري وتوفر مواقف السيارات لكن الحل لا يكون بإضافة المزيد من البنية التحتية من توسيع شوارع أو جسور أو انفاق أو إضافة مواقف سيارات، فهذا يشجع اعتماد السيارات الخاصة كوسيلة أساسية للنقل وبالتالي استمرارية تزايد أعدادها بشكل لا تستطيع المدينة تحمله. الحل الوحيد للأزمة المرورية ومواقف السيارات هو توفير نظام نقل عام متكامل ومتعدد الوسائل بحيث تنخفض أعداد السيارات في مدننا الأمر الذي سيعالج التلوث البيئي والضوضائي، ويقلل من الرقعة الكربونية لها ويؤمن المزيد من الفراغات الحضرية والتي يمكن استغلالها للحدائق والمشاة. **وحيث إن موضوع النقل العام هو خارج نطاق الأنظمة** يفضل في هذه المرحلة إجراء دراسة تأخذ بعين الاعتبار أنظمة النقل العام والمخططات التنظيمية المنوي تبنيها فمثلاً لا يجوز أن يكون متطلب المواقف موحداً حسب صفة الاستعمال، إذ إنه من الممكن زيادة متطلبات المواقف في المناطق غير المركزية والتي لا تعاني من ازدحامات مرورية وغير مخدمومة بأنظمة نقل عام وتخفيضها في المناطق المركزية من مراكز أعمال ومراكز تجارية ووسط المدينة. وكذلك لا يمكن زيادة متطلبات المواقف دون النظر إلى إمكانية تطبيق هذه الزيادة بشكل فني صحيح بالتقاطع مع أحكام التنظيم ومساحات قطع الأراضي وطوبوغرافيتها والأنظمة التي تحكم مساحات البناء ومغلفاته، حيث إن تأمين المواقف الإضافية غير ممكن في الكثير من المواقع في مدننا وبالذات في الأراضي صغيرة المساحة والتي تشكل السواد الأعظم من الأراضي المتاحة للتطوير.

ملحق: ملاحظات لاحقة لاجتماعات اللجنة الفنية حول نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم (١٣٦) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته

البند: عدد الطوابق المسموح ببنائها

يجب أن يقتصر السماح ببناء أبنية سكنية أعلى من ٤ طوابق **بحزمة أحكام تنظيمية** يتم إدخالها على شكل فئات استعمال جديدة. يتم تفعيلها في المخططات التنظيمية بناء على المبادئ التالية:

- يتم تحديد فئات الاستعمال الجديدة المدرجة أدناه على قطع أراض بموجب **مخطط شمولي للمحاور والأحياء المجاورة** يراعي وجود خطوط نقل عام وخدمات مناسبة ومناطق مفتوحة تخفف من أثر الكثافات العالية الناجمة عن فئات الاستعمال الجديدة.
- يتم اختيار موقع قطع الأراضي المنظمة وفق الفئات الجديدة التي تسمح بأبنية أعلى من ٤ طوابق على محاور الحركة الرئيسية في المدن المخدومة بنقل عام.
- تصنف سعات الشوارع التي تسمح بأبنية بارتفاعات أعلى من ٤ طوابق إلى نوعين حسب سعتها بحيث تساوي أو تزيد عن ١٦ متر.
- يتم تنظيم الأراضي بفئات الاستعمال السكن الجديدة على المخطط بحيث تكون لمجموعة قطع متلاصقة ومتجاورة واقعة ضمن بلوك واحد ولا يسمح لقطع منفردة.
- **لا يسمح بتجاوز الحد الأعلى للنسبة الطابقية** بسبب وجود فرق منسوب (ميول) في الأرض.

المقترح ١:

إدخال فئات استعمال سكن جديدة كفئات فرعية لفئات السكن الأساسية يكون اسمها مرتبط باسم فئة السكن الأساسية ملحقاً بكلمة "محاور". تصنف المحاور إلى نوعين: محاور ١ هي التي تكون سعات الشوارع فيها = ١٨ فما فوق ومحاور ٢ هي التي يكون سعة الشوارع فيها ١٦ متر. يتم إلغاء المادة ١٦-ب وتعديل المادة ١٦-أ لإضافة الأحكام التالية للجدول (علماً بأن الموافقة على ما يرد أدناه يترتب عليه تعديل الجداول في المواد الأخرى مثل المادة ١٩):

الفئة	الارتدادات			النسبة المئوية	عدد الطوابق	النسبة الطابقية	نسبة المساحة الخضراء
	أمامي	جانبي	خلفي				
سكن أ محاور ١	6	5	10	39%	8	3.1	25%
سكن أ محاور ٢	5	5	8	39%	7	2.7	25%
سكن ب محاور ١	5	4	6	42%	6	2.5	20%
سكن ب محاور ٢	4	4	5	42%	5	2.1	20%

حيث يتم تعديل المادة ١١-أ لإضافة الأحكام التالية للجدول:

الفئة	الحد الأدنى لسعة الشارع	الحد الأدنى للمساحة	الحد الأدنى للواجهة الأمامية
سكن أ محاور ١	18	1600	30
سكن أ محاور ٢	16	1400	26
سكن ب محاور ١	18	1200	24
سكن ب محاور ٢	16	800	22

المقترح ٢:

إدخال فئات استعمال سكن جديدة دون ربطها بفئات السكن الأساسية. يتم إلغاء المادة ١٦ ب- وتعديل المادة ١٦ أ- لإضافة الأحكام التالية للجدول (علماً بأن الموافقة على ما يرد أدناه يترتب عليه تعديل الجداول في المواد الأخرى مثل المادة ١٩):

الفئة	الارتدادات			النسبة المئوية	عدد الطوابق	النسبة الطابقيه	نسبة المساحة الخضراء
	أمامي	جانبي	خلفي				
سكني مركزي 1	6	5	10	36%	8	2.8	25%
سكني مركزي 2	5	5	8	39%	7	2.7	25%
سكني مركزي 3	5	4	6	42%	6	2.5	20%
سكني مركزي 4	4	4	5	45%	5	2.2	20%

حيث يتم تعديل المادة ١١ أ- لإضافة الأحكام التالية للجدول:

الفئة	الحد الأدنى لسعة الشارع	الحد الأدنى للمساحة	الحد الأدنى للواجهة الأمامية
سكني مركزي 1	18	1600	30
سكني مركزي 2	18	1400	26
سكني مركزي 3	16	1200	24
سكني مركزي 4	16	800	22