

## رهبری و همکاری در کنترل حوادث ناشی از بافت فرسوده شهری

مهدی آخوندزاده لیچائی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۰۲ تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۱۲/۲۵

### چکیده

ایمنی شهرها به ویژه بافت فرسوده و تاریخی در برابر مخاطرات و مدیریت حوادث آن یکی از اهداف برنامه ریزی شهری بوده و در این راستا اولین گام، اطلاع از میزان تاب آوری محلات بافت فرسوده و مدیریت آن در برابر مخاطرات است. در گذشته شکل گیری بافتهای شهری با توجه به نیازهای زمانی- مکانی و شاخصه های فرهنگی- هویتی دوره خود بوده، و طبعاً این شکل گیری در زمان خود بسیار مطلوب و موجبات آسایش ساکنین را فراهم آورده بود، ولی با گذشت زمان و به وجود آمدن تکنولوژیهای نوین و پیشرفت انسان به سوی زندگی ماشینی، این بافتها که زمانی خود از مطلوبترین زیستگاه های شهری بوده اند مبدل به بافتهای فرسوده گردیده اند، بافتهای فرسوده به قسمتی از شهر اطلاق می گردد که ارزشهای زندگی شهروندی آن کاهش یافته و ساکنین آن از شرایط زندگی در محل خود رضایت نداشته و نیازهای اساسی آنان نیازهای خدماتی و فرهنگی برآورده نمی گردد. بخش عمده ای از سطح شهرهای بزرگ و تاریخی ایران، دچار فرسودگی و ناکارآمدی است. در این محدوده ها سرمایه های انسانی، مالی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرها در معرض خطر قرار دارند. بر اساس شاخص های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بافت فرسوده شهری به محدوده یا بلوک شهری اطلاق می شود که بیش از ۵۰ درصد بناهای آن ناپایدار، معابر آن نفوذ ناپذیر و املاک آن ریزدانه باشد. راهکارهایی که مدیریت بحران زلزله به منظور کاهش آسیب پذیری بافت های شهری ارائه می دهد، در ارتباط با زمینه هایی است که در نظام شهرسازی و مخصوصاً برنامه ریزی بهسازی بافت های فرسوده، مورد بررسی قرار می گیرد. زمینه هایی که به طور مشترک میان برنامه ریزی بهسازی و مدیریت بحران زلزله مورد توجه است، در چهار محور کاربری زمین، دسترسی، تراکم و فضای باز می باشد.

### واژه کلیدی

مدیریت اقتصادی مشارکتی، کنترل حوادث، بافت فرسوده، شهرسازی

۱. کارشناس آتش نشانی و جانشین فرمانده سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی رشت.

## مقدمه

بافت های کهن شهری در اغلب موارد هسته اولیه و اصلی شهرها را تشکیل می دهند و جزء میراث فرهنگی و تاریخی شهرها محسوب می شوند. به همین علت حفظ، بهسازی کالبدی و توانمندسازی عملکردی آنها اجتناب ناپذیر است. طی سالیان گذشته دولت راهکارهای مختلفی را در راستای احیاء و توانمند سازی بافت های فرسوده شهری تجربه کرده است، اما حجم عظیم بافت های فرسوده موجود و نیمه کاره ماندن بسیاری از این پروژه ها حاکی از عدم موفقیت این طرح ها بوده است. احیاء و توانمند سازی این بافت ها اتفاق نمی افتد مگر اینکه، این مسأله با مشارکت همگانی شهروندان و توجیه آنها صورت پذیرد. در راستای این مهم باید دولت، نهادهای عمومی (اعم از شهرداری ها، وزارت خانه های مربوطه و...) اعتماد مردم را بدست آورند. در واقع سه عنصر قدرتمند مردم، نهادهای عمومی و دولت با همکاری و مشارکت با یکدیگر بایستی وارد عمل شوند (حبیبی، ۱۳۸۱ ص ۲).

بخش عمده ای از سطح شهرهای ایران دچار فرسودگی و ناکارآمدی است. در این محدوده ها سرمایه های انسانی، مالی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در معرض خطر ناشی از حوادث غیر مترقبه و کژ کارکردی هاست. بر اساس شاخص های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بافت فرسوده شهری به محدوده یا بلوک شهری اطلاق می شود که بیش از ۵۰ درصد بناهای آن ناپایدار، معابر آن نفوذ ناپذیر و املاک آن ریز دانه باشد.

ساکنین بافت های فرسوده شهری غالباً واجد اصالت اجتماعی و فرهنگی بوده و در برخی مناطق واجد ارزش های غنی معماری و شهرسازی نیز می باشند، لیکن دارای مشکلات گسترده زیربنایی و روبنایی است. از نظر اقتصادی، ظرفیت بالا جهت ایجاد کاربری های مختلف شهری از جمله مسکونی، این مناطق را بالقوه متناسب سرمایه گذاری های توسعه درونی می نمایند. قریب به ۸۰ درصد سطح این مناطق را خطر جدی زلزله تهدید می کند که در صورت عدم توجه به نوسازی و مقاوم سازی آنها در آینده باید هزینه های چند برابری را صرف بازسازی این مناطق نمود و این صرف نظر از خسارت جبران ناپذیر تلفات انسانی و صدمات روحی در کنار فرصت های از دست رفته ملی است (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۴ ص ۱).

در این محدوده فقر شهری اعم از فقر کالبدی<sup>۱</sup> و فقر خدماتی<sup>۲</sup> متراکم شده و به دلیل فقر اقتصادی ساکنان امکان تغییر خودبخودی و ارتقاء محیط زندگی مناسب تقریباً از بین رفته است (سازمان عمران و بهسازی، ۱۳۷۹ صص ۵-۳). لذا به شدت اصلاح و ضعیف و باز آفرینی اقتصادی بافت های مزبور و بازگرداندن مجدد آنها به حیات اقتصادی شهر، مستعد نمودن آنها برای پذیرش سرمایه های جدید و تنوع بخشی به ابزارهای مالی در بازار سرمایه مزبور و قرار دادن آنها در کانون توجه مدیران و مسئولان شهری، باید مورد تأکید توسعه درونی شهرها با رویکرد بهسازی و نوسازی و بازآفرینی بافت های فرسوده و نابسامان قرار گیرد. در این مقاله پس از تشریح مبانی نظری بازآفرینی شهری و مشارکت مردم، به معرفی شاخص بازآفرینی شهری پرداخته و سپس به بررسی رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و ساخت های فرسوده شهری پرداخته خواهد شد.

<sup>۱</sup> - Poor physical

<sup>۲</sup> - Poor service

## ۲- مبانی نظری پژوهش

### ۲-۱- فرسودگی

ناکارآمدی و کاهش کارایی یک بافت نسبت به کارآمدی سایر بافت های شهری است که به سبب قدمت و یا فقدان برنامه توسعه و نظارت فنی بر شکل گیری آن بافت به وجود می آید. وقوع فرسودگی موجب بی سازمانی، عدم تعادل، عدم تناسب فضاهای شهری گردیده و به زدودن خاطرات جمعی و اموال میان شهری گذشته کمک می کند این عامل با کاهش عمر و اثر و نסתابی کم و بیش سریع، باعث حرکت به سوی نقطه پایانی اثر می گردد (شفیی نسب و کلابی، ۱۳۸۶ ص ۲۰).

### ۲-۲- بافت فرسوده

بافت فرسوده شهری، به عرصه هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره، تاسیسات و خدمات و زیرساخت های شهری آسیب پذیر بوده و از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی برخوردارند. بافت های فرسوده به سبب فرسودگی در کلیت با یکدیگر وجود مشترکی دارند (شفیی نسب و کلابی، ۱۳۸۶).

### ۲-۳- ویژگی های بافت فرسوده

بافت های فرسوده دارای شرایط و ویژگی های مشترکی هستند که باتوجه به نوع بافت، زمان تشکیل و... در مکان های مختلف، صورت های متفاوتی می یابند. لیکن شناسه هایی وجود دارد که به صورت کلی در جهت شناسایی بافت های فرسوده به کار می روند که در زیر به آنها اشاره می گردد.

۲-۱-۳- **بعد کالبدی:** از منظر ریخت سناسی اغلب این بافت ها، حالتی اندام واژه داشته و اکثر اجزای آن به ویژه قطعات واقع در حوزه های مسکونی ریزدانه هستند.

اما به طور دقیق تر سه ویژگی بافت های فرسوده عبارتند از: ۱- حداقل ۵۰٪ از معابر آن دارای عرض کمتر از ۶ متر است. ۲- حداقل ۵۰٪ از خانه ها مساحتی کمتر از ۲۰۰ متر دارند. ۳- حداقل ۵۰٪ خانه ها مقاومتی در برابر زلزله ندارند (شفیی نسب و کلابی، ۱۳۸۶).

۲-۲-۳- **بعد محیطی - زیست محیطی:** بافت های فرسوده معمولا از کیفیت محیطی و زیست محیطی نازل و فضایی غیر بهداشتی برخوردارند و گاهی آلودگی های ناشی از فقدان سیستم فاضلاب، آب های سطحی و جمع آوری زباله در آنها دیده می شود.

۲-۳-۳- **بعد اجتماعی:** غالبا در بافت های فرسوده شمار ساکنان غیر بومی و مهاجرت از ساکنان اصیل بیشتر است. سکونت غیر مجاز، نسبت بالای استیجار، ترکیب غیر متعارف، شیوع اعتیاد و انواع ناهنجاری های رفتاری و بزهکاری و ناامنی، به ویژه برای کودکان و بانوان، از ویژگی های اجتماعی بافت های فرسوده می باشد.

۲-۴-۳- **بعد اقتصاد:** ارزش زمین و مسکن در بافت های فرسوده، عموما در نسبت با سایر نقاط شهر پایین است و منابع درآمدی بیشتر ساکنان نامعلوم است (شفیی نسب و کلابی، ۱۳۸۶).

### ۳- باز آفرینی شهری و مشارکت مردم<sup>۳</sup>

برنامه باز آفرینی، نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده شهری به دلیل امکان استفاده از ظرفیت های قابل توجه و به دلیل احداث مسکن و توسعه دسترسی به خدمات شهری در آن به عنوان یکی از برنامه های سیاست توسعه درون زای شهری محسوب می شود لیکن تحقق این برنامه به دلیل سرمایه گذاری هنگفت مورد نیاز آن، با توجه به سطح گسترده بافت های فرسوده جز، مشارکت مردم و بخش غیر دولتی امکان پذیر نیست؛ اما این سوال مطرح می شود که چرا تمایلی برای حضور فعال در باز آفرینی، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده به رغم ارزش افزوده آن در ایران را ندارند؟

پاسخ پرسش فوق را می توان در پیچیده و چند وجهی بودن مسایل نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده شهری عدم بازگشت سرمایه در برخی از تولیدات فرایند بهسازی و نوسازی مانند شبکه های دسترسی و معابر، فضاهای عمومی و سبز جستجو نمود. همچنین مشکلات و معضلات حقوقی و ثبتی و نیز وجود مالکیت های موروثی، وقفی، مشارکتی یا مجهول، وجود موانعی از جمله مقاومت برای حفظ برخی از درآمدهای پنهان در بافت های مسکونی فرسوده، مشکلات مربوط به آزاد سازی اراضی و املاک فرسوده، عدم وجود دسترسی های ضروری و مناسب برای حمل مصالح ساختمانی و عدم شفافیت در سرمایه گذاری و برگشت سرمایه در این گونه بافت ها از دیگر مسایل این فرایند محسوب می شوند:

**جدول (۱): مقایسه نکات مثبت مشارکت**

| محاسن برای شهروندان مشارکت کننده                                                                                                                                                                            | محاسن برای حکومت و دولت                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- آموزش (آموزش از مسئولین و آگاه کردن آنان)</li> <li>- قانع سازی و روشن کردن مسأله برای مسئولین.</li> <li>- کسب مهارت ها برای فعالین.</li> <li>- شهروندی.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- آموزش (آموزش از شهروندان و آگاه کردن آنها).</li> <li>- قانع سازی شهروندان: اعتماد سازی و برطرف کردن نگرانی و بیگانگی.</li> <li>- ایجاد همبستگی استراتژیک.</li> <li>- به دست آوردن مشروعیت تصمیم گیری.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- به دست آوردن نتایج</li> <li>- به دست آوردن برخی کنترل ها بر فرایند برنامه ریزی بهتر و تصمیمات اجرایی تر</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- بدست آوردن نتایج.</li> <li>- اجتناب از هزینه های دادخواهی.</li> <li>- برنامه ریزی بهتر و تصمیمات اجرایی تر</li> </ul>                                                                                            |

مأخذ (اردستانی، ۱۳۸۸ ص ۴)

با عنایت به مطالب پیش گفته، برای بهرمندی از مشارکت و پویای اجتماعی مردم، رسیدن به شهری پایدار و مشارکتی در سایه حضور فعال و موثر مردم و بخش غیر دولتی و ایجاد بستر مزبور لازم است آنان را مورد تشویق و حمایت قرار داده و به عبارت دیگر توانمند نمود جدول (۱). برای توانمند سازی آحاد مرتبط با امر بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری لازم است در سه محور ذیل برنامه ریزی و اقدام شود (شکل شماره ۱):

<sup>3</sup> - Public participation

- ایجاد انگیزه موثر بین مالکان، سازندگان و سرمایه گذاری غیر دولتی.
  - ایجاد فضای اعتماد آفرین برای مشارکت مالکان، سازندگان و سرمایه گذاران غیر دولتی با همدیگر.
  - ایجاد بستر قانونی مناسب برای التزام مردم به نوسازی و مشارکت در امر نوسازی و رفع موانع قانونی موجود از جمله تناقض بین مصلحت حفظ جان عموم انسان ها و حرمت اعمال حقوق مالکیت فردی.
- در تشریح علل انتخاب سه محور بالا، مطالب بسیاری مطرح است از جمله: برنامه ریزی و ساماندهی، نظارت و انگیزش از مهم ترین وظایف مدیریت شهری است (خوب آیند، ۱۳۸۴ ص ۱۴۱). توسعه کار مشترک و جلب مشارکت همه جانبه آحاد ساکنان، مالکان و افراد علاقمند و ذینفع در امر بهسازی و نوسازی شهری، صرفاً در یک بستر شفاف، مطمئن و مملو از اعتماد متقابل تحقق می یابد.
- فارغ از مباحث حقوقی، قانونی و قراردادی، آحاد مزبور باید به متولیان، مجریان و مدیران طرح های بهسازی و نوسازی اعم از دولت، شهرداری ها و یا مجریان بخش غیر دولتی اعتماد نموده و به بیان ساده تر رابطه عاطفی و صمیمی برقرار نمایند. لذا اعتماد سازی کلید طلایی یا رمز اصلی مشارکت مردم در باز آفرینی شهری است (آئینی، ۱۳۸۶ ص ۱۹۹). در هر صورت عده ای باقی خواهند ماند که به هر دلیل حاضر به همراهی و مشارکت در امر بهسازی و نوسازی نیستند، برای رفع این مانع چاره ای جز استفاده از ابزار قانونی وجود ندارد. سه محور (نوسازی مردمی خود جوش، نوسازی مشارکتی و نوسازی اجباری) مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت. این محورها می تواند به عنوان معیار مناسبی برای ارزیابی برنامه های باز آفرینی و بهسازی شهری مورد استفاده قرار گیرد. بر این اساس برنامه ای می تواند مطلوب ارزیابی شود که در هر سه حوزه پیش گفته زمینه لازم را فراهم نماید به هر میزانی که کمبود و نقص وجود داشته باشد، درجه و مطلوبیت و موفقیت آن برنامه کاهش می یابد.

#### ۴- ضرورت استفاده از برنامه ریزی مشارکتی در باز آفرینی بافت های فرسوده شهر

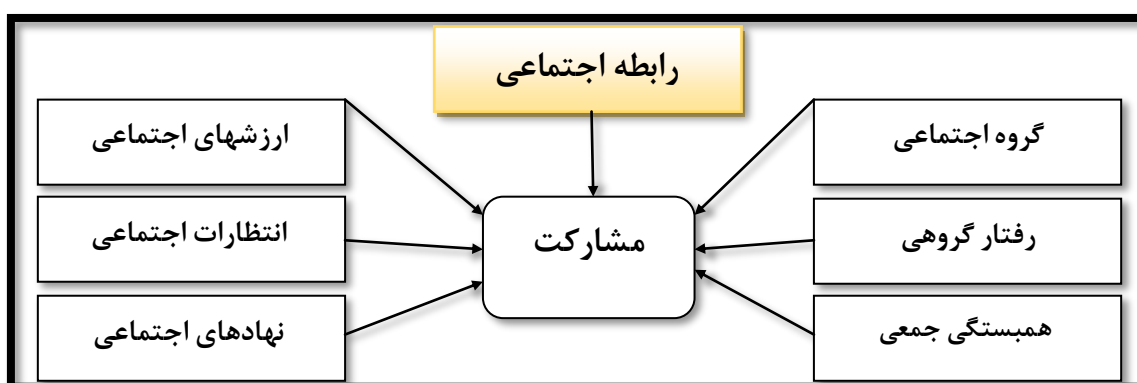
به طور کلی توجه به امر باز آفرینی در بافت های فرسوده شهری ابعاد بسیار گوناگونی دارد و این کار بایستی به صورت تدریجی انجام شود. یکی از مهم ترین مسائل در این خصوص، مسأله مشارکت شهروندان است. زمانی که بحث از مشارکت مردمی به میان می آید، انتظار بر این است که هزینه های مربوط به احیاء و بهسازی توسط مردم و ساکنان این گونه بافت ها صورت پذیرد، در حالی که اصولاً احیای بافت و حفاظت از آثار تاریخی، میراث فرهنگی و ارزش های معماری کهن، یک مقوله ملی است. بنابر این نمی توان انتظار داشت که تمامی هزینه ها و طرح ها توسط ساکنان اینگونه از بافت ها (که در نوع فرسوده این بافت ها، اغلب ساکنان آن، از طبقات فرودست جامعه هستند و در حال فرار از آنجا هستند)، تامین شود. در اینجا دو مسأله بسیار مهم و با اهمیت مطرح می شود:

اول اینکه اگر دولت صرفاً عهده دار دخالت در بافت های فرسوده شهری شود، از مردم و ساکنان این بافت ها سلب علاقه و اختیار می شود و در نتیجه آن، این بافت ها پایدار نخواهد بود چرا که هرگز به طور طبیعی احیا نشده اند. دوم آنکه اگر دولت (به عنوان یک سرمایه گذار قوی) در بافت های فرسوده دخالت نکند و زمینه تشویق مردم را فراهم نکند، مردم به تنهایی هرگز دست به نوسازی این گونه از بافت ها نخواهد زد و به تدریج بافت را ترک خواهد کرد (نراقی و همکاران، ۱۳۸۰ ص ۱۳).

در این راه سه عنصر بسیار قدرتمند با همکاری یکدیگر بایستی وارد عمل شوند: دولت، نهادهای عمومی و مردم.

دولت باید در حد دخالت های کلان اقدام کند و قانون بسازد. از طرف دیگر باید منظومه ای از سازمان ها و عناصر میان بخشی متولی کار شوند و سوم اینکه می بایست نحوه مشارکت مردم مشخص شود. علاوه بر موارد ذکر شده اهمیت مسأله مشارکت مردمی در بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده در سال های اخیر سبب شده است که توجه به بحث مشارکت در کشور نیز بیش از پیش مطرح شود. در این راستا در سی و دومین جلسه رسمی علنی عادی شورای اسلامی شهر تهران (دوره سوم)، مصوبه ای تحت عنوان "ساماندهی مشارکت های اجتماعی در احیای بافت های فرسوده در شهر تهران" به تصویب رسید.

مشارکت یا همیاری، ماهیتاً مفهوم اجتماعی است زیرا برای وقوع آن فعالیت، هم جهت و هدفمند بودن وجود بیش از یک نفر ضرورت دارد و از این رو بیان کننده نوعی از انواع روابط اجتماعی بین افراد است و با تحقق آن به طور خودکار "گروه اجتماعی" شکل می گیرد.



شکل (۲): مفهوم مشارکت، ساخت اجتماعی



تصویری از بافت های فرسوده و آسیب پذیر

۵- شیوه های مداخله در بافت های فرسوده بر پایه برنامه ریزی مشارکتی

۱-۵- شیوه مداخله دولت بر پایه برنامه ریزی مشارکتی

همان گونه که پیش از این گفته شد در راستای احیای بافت های فرسوده شهری می بایست سه نیروی فعال دولت، نهادهای عمومی و مردمی با یکدیگر همکاری داشته باشند. بر اساس مفهوم برنامه ریزی مشارکتی تاکید بیشتر بر روی اجتماعات مردمی و محلی در زمینه اجرای طرح های شهری است. دولت نیز می بایست به عنوان یک سرمایه گذار قاهر

برای تزریق سرمایه در بافت های فرسوده شرکت کند. در واقع عملکرد دولت به صورت دوگانه است: ۱- شروع کننده و تسهیل کننده روند ۲- به عنوان نیروی کنترل کننده (Hans, 2002).

## ۲-۵- شیوه مداخله نهادهای عمومی بر پایه برنامه ریزی مشارکتی

مسئله بعدی در خصوص عملکرد نهادهای عمومی، به عنوان نهاد واسطه میان مردم و دولت می باشد. برای نیل به ساماندهی غیر آمرانه مبتنی بر مشارکت مردم، می توان به تشکیل تقسیمات ریزتری برای شوراهای سطح محله مبادرت ورزید. انتخابات شوراهای باید از پایین به بالا باشد، یعنی اول باید شوراهای محله تشکیل شود و سپس شوراهای هر محله در تعامل و همکاری با بقیه، شوراهای ناحیه و منطقه را ایجاد کند و در گام بعد، نمایندگان این رده ها شورای شهر را تشکیل دهند. به این ترتیب، هر شهروند می تواند از طرق نماینده شوراهای محل خود با شوراهای شهر در تماس باشند (انجمن شعاع، ۱۳۸۴ ص ۴).

از آنجا که ایجاد انگیزه مشارکت در شهروندان بدون ایجاد نهاد مناسب میسر نیستف لذا شکل گیری موسسه های غیر دولتی در قالب (NGO) ها مناسب به نظر می رسد. این سازمان ها از طریق همفکری و تشکیل تعداد محدودی از افراد در قالب یک سازمان غیر دولتی فعالیت می کنند و به بافت های قدیمی و تجدید حیات شهری علاقمند هستند. این افراد با همفکری هم دو جریان عظیم (دولت و مردم) را حرکت می دهند.

از جمله اهداف تشکیل (NGO) ها در بافت های فرسوده شهری را می توان در موارد زیر برشمرد:

- ۱- دانش و تجربه های فردی و گروهی دو یا چند نسل را در یک جا متمرکز می کنند.
- ۲- با تدوین و تدارک مکتوبات لازم به ترجمه متن ها و اشاعه اندیشه احیاء بافت فرسوده می پردازند.
- ۳- برای اقدام عملی در این زمینه دولت را متقاعد و مردم را توجیه می کنند و مشارکت فعال و موثر آنها را بر می انگیزند.

## ۳-۵- شیوه مشارکت مردم

مشارکت شهروندان در بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده در یک تقسیم بندی در چهار محور زیر می توان انجام شود:

الف): مشارکت در تصمیم گیری و مدیریت، به این معنا که دست اندرکاران در سطح تصمیم سازی برای تعیین نحوه برخورد با پروژه های بافت فرسوده شرکت داده شوند.

ب): مشارکت در تأمین مالی و هزینه انجام طرح ها.

ج): مشارکت در تأمین نیروی انسانی، از این جهت که بتوان از نیروهای بیکار و جویای کار در محل برای اجرای پروژه ساماندهی بافت فرسوده کمک گرفت.

د): مشارکت در منافع ایجاد بستر مناسب برای استفاده تمام دست اندرکاران در استفاده از بسترهای ایجاد شده.

ضرورت مشارکت مردم در فرایند برنامه ریزی و تهیه طرح های ساماندهی، نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده به ماهیت این طرح ها باز می گردد. اینکه تا چه حد می توان مردم را در برنامه ریزی و تهیه طرح ها مشارکت داد و ظرفیت مردم در تصمیم سازی در خصوص مسائل و مشکلات بافت های فرسوده به چه اندازه می تواند باشد.

سه عامل: ۱- فرهنگ مردم ۲- میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی ۳- قواعد و قوانین حاکم بر زندگی مردم، در توفیق مشارکت مردم موثراند (طالب، ۱۳۸۰ ص ۷).

در ادامه به بررسی نحوه مداخله دولت و مشارکت مردم در انواع بافت های شهری پرداخته می شود (جدول شماره ۴):

جدول (۴): بررسی نحوه مشارکت مردم و شیوه مداخله دولت در انواع بافت های شهری

| نوع بافت                            | شیوه مداخله دولت                                                                                                                                                                                                                                        | نحوه مشارکت مردم                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| بافت های تاریخی و معتبر             | دخالت کامل دولت از طریق نهاد های مربوطه                                                                                                                                                                                                                 | همکاری در فروش برخی از واحدهای مسکونی و یا تجاری برای گسترش معابر، تجمع اراضی داخل بافت، ایجاد موسسات خدمات رفاهی و تخلیه بافت.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| بافت های پراکنده تاریخی و غیر از آن | ورود دولت برای تهیه طرح تفصیلی با رعایت حال مردم و نیت نگاه داشت جمعیت ساکن و تسهیل تداوم سکونت و فعالیت در بافت از طریق بهسازی و معابر و ایجاد فضاهای لازم خدماتی و...                                                                                 | مشارکت مردم که می تواند با تشکیل گروههای همسایگی در سطح کوچه و یا گذر و... باشد. برای همکاری با دولت به منظور تسهیل فروش بخش هایی از بافت که صرفاً به امر ایجاد معبر و یا فضاهای عمومی تخصیص می یابد و جای دادن مالکان و ساکنان در داخل بافت ها، از جمله اختصاص وام های مناسب بازسازی، ارائه تراکم های اضافی تشویقی، بخشودگی واگذاری آب و برق، گاز و تلفن و... نتیجه غایی: فعال کردن بافت ها و ایجاد مجموعه های مسکونی مناسب با فرهنگ و خصوصیات اجتماعی ساکنان.                                                                                                             |
| بافت های فرسوده فاقد ارزش تاریخی    | دخالت دولت برای تهیه طرح تفصیلی مناسب و اصلاح معابر و ایجاد نهادها و موسسات رفاهی و خدماتی مورد نیاز، از طریق هدایت گروههای اجتماعی فاقد مسکن به این بافت ها و تغییر ماهیت اجتماعی و ایجاد محیطی مناسب برای زندگی گروه های از اقشار کم درآمد جامعه و... | در چنین مناطقی با دو گروه از مردم مواجه هستیم: <u>گروه اول</u> مالکان واحدهای مسکونی و دیگری ساکنان که بایکدیگر متفاوت هستند. گروه اول مشتاق فروش و دریافت وجه مربوطه خود هستند، زیرا مدتها قبل محله را ترک کرده اند و منتظر خریدارند و <u>گروه دوم</u> که مخالف برهم خوردن شرایط موجودند و طبیعتاً با هر تغییری مقابله می کنند. این گروه شرایط بهسازی را نه مناسب شرایط اقتصادی خود می دانند و نه حاضر به همکاری خواهند بود. در چنین منطقه ای ورود دولت به عنوان اجرا کننده کل پرونده بازسازی به مصلحت نیست، ولی لازم است با تهیه پروژه هایی، زمینه های مشارکت بخش خصوصی و |

حضور آنها را به میدان بازسازی بافت ایجاد کرد. احداث معابر، ایجاد خدمات شهری مورد نیاز منطقه و احداث چند مجموعه مسکونی توسط شرکت های دولتی امکان حضور بخش خصوصی یا بخشی از مالکان منطقه را فراهم خواهد کرد.

دولت به عنوان حکم حکومتی می بایست این مناطق را به رسمیت بشمارد و نسبت به تهیه طرح های ساماندهی در آنها اقدام نماید. طرح های ساماندهی شامل: احداث معابر مناسب، خدمات رسانی به منطقه و صدور سند و... خواهد بود. این عوامل هریک به تنهایی برای تشویق ساکنان به همکاری و مشارکت در سامان دادن منطقه کفایت می کند و در هر دومورد ضرورت ایجاد نهاد لازم برای ایجاد زمینه مشارکت وجود دارد. در این مناطق با اینکه با یک هیأت شهری منسجم روبرو نیستیم ولی منطقه از گروههای قومی و طایفه ای تشکیل می گردد که در داخل خود از انسجام لازم برخوردارند اما در رابطه با یکدیگر ممکن است تضادها و تقابل های زیادی داشته باشند. مهم این است که در این گونه از مناطق رانت های فراوانی برای مشارکت و حضور مردم در اجرای پروژه های مورد نظر دولت وجود دارد و از آنجا که جابه جایی و گستراندن آنها در داخل شهر مورد توصیه هیچ جامعه شناسی قرار نمی گیرد لذا سامان دادن آنها در همان منطقه مورد توجه است ولی ضرورت ارائه خدمات شهری می تواند مشارکت در اجرای طرح ساماندهی را میسر سازد. نکته مهم در این زمینه ایجاد نهاد مشارکت جوی دولتی است و دیگر تشکیل نهاد مردمی با حضور و مشارکت (به صورت انجمن) خود ساکنان می باشد.

**بافت های  
فرسوده  
جدید  
الاحداث  
حاشیه های  
شهری**

#### مأخذ: (طالب، ۱۳۸۰ ص ۷)

- در راستای هر چه مستحکم تر کردن رابطه سه عنصر اصلی (دولت، نهادهای عمومی و مردم) در بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری می توان موارد زیر را در نظر گرفت:
- درگیر کردن هرچه بیشتر ساکنان این گونه بافت ها با پروژه ها و طرح های توانمند سازی.
  - ایجاد فضاهای پرسش و پاسخ نهادهای عمومی با شهروندان برای اجرایی شدن پروژه ها در اجتماعات محلی.
  - شکل گیری هیأت های منصفه شهروندی و سیمینارهای تبادل اطلاعات در فضای هر محله و ناحیه.
  - تهیه طرح های بهسازی پس از مشورت، تأمل و مشاوره و بخصوص پس از بررسی های دقیق مالی، با نظر کلیه اعضای محل.

<sup>4</sup> - citizen report

<sup>5</sup> - work ship

## ۶- موارد مربوط به بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری در قانون ساماندهی

در موارد مختلف قانون ساماندهی مطالبی درباره بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری آورد شده است که در ذیل به اختصار به آنها پرداخته می شود:

در ماده یک، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری به عنوان یکی از منظورها و اهداف اصلی قانون تعیین شده است.

در ماده دو، حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت های فرسوده شهری توسط بخش غیر دولتی به عنوان یکی از هشت برنامه مورد اقدام دولت مورد توجه واقع شده است.

در ماده شش، اولویت مکان یابی برای تأمین اراضی به توسعه درونی داده شده است. ضمناً کلیه وزاتخانه ها، موسسات دولتی و شرکت های دولتی که صددرصد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می باشد مکلفند نسبت به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود را که در محدوده های بافت های فرسوده قرار دارند، به وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نمایند.

در ماده هفت، امکان معاوضه یا تهاتر اراضی با مالکیت مردم (بخش غیر دولتی) در درون طرح های بهسازی و نوسازی بافت فرسوده با سایر اراضی دولتی یا فروش آنها به دولت فراهم شده است.

در ماده ۱۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به تأمین و پرداخت تسهیلات بلند مدت برای بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری و اسکان موقت ساکنان در دوران نوسازی شده است.

در ماده ۱۴، امکان بهره برداری از انواع ابزارها و نهادهای مالی احصاء شده در آن، برای بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده نیز فراهم شده است. در ماده ۱۶، طرح های تولید مسکن در بافت فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می باشد؛ به عبارت دیگر امکان صددرصد (۱۰۰٪) اعمال تخفیف و بخشودگی فراهم شده است و دولت موظف شده است معادل صددرصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری ها راپردازد.

در ماده ۱۷، نهاد سازی لازم در قالب شورای مسکن استان، با ترکیب مجموعه دستگاه های متولی مدیریت شهری و ارائه دهنده خدمات شهری و زیربنایی و روبنایی، بیشتر از هر موضوع سنخیت لازم برای طرح شدن به عنوان شورای هماهنگی بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری دارد، فراهم شده است.

## ۷- نتیجه گیری

ماده یک قانون ساماندهی به خوبی رویکرد آن را به بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری نشان می دهد. دو نکته بیش از هر چیز قابل توجه است، اول اینکه به رغم انتظار اولیه، قانون ساماندهی علاوه بر تولید مسکن در بافت های فرسوده، امر بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری را به عنوان یک فرایند که بسیار فراتر از احداث و تولید مسکن است مورد حمایت قرار می دهد. در واقع نگاه قانون، حمایت از کل فرایند بهسازی و نوسازی است تا جایی که در ماده ۱۲ آن حتی به موضوع اسکان موقت نیز توجه نموده است از این رو به صراحت می توان بیان داشت بر اساس این قانون سیستم بانکی کشور باید خود را برای پرداخت تسهیلات به طرح های مختلف بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری با کاربری های متفاوت اعم از مسکونی، اقامتی، تجاری، اداری، خدماتی و عمومی آماده کند. دوم اینکه تحقق

اهداف و منظوره‌های قانون را از طریق حمایت‌های لازم مثل تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهادهای مورد نیاز برشمرده است. به بیان دیگر، رویکرد اساسی دیگر قانون ساماندهی "توانمند سازی" آحاد مرتبط با بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است.

### منابع

حسین زاده، نعمت، ۱۳۹۲، تحلیل جمعیتی محلات حاشیه نشین، کنفرانس ملی جغرافیا و توسعه پایدار اسفند ۹۰. نراقی، فتانه و دیگران، مداخله در بافتهای فرسوده شهری و مسأله مشارکت، فصل نامه عمران و بهسازی هفت شهر، سازمان عمران و بهسازی، ۱۳۸۰.

مصوبه، سازماندهی مشارکت‌های اجتماعی در احیاء بافت‌های فرسوده در شهر تهران، مشتمل بر ماده واحد، مصوب سی و دومین جلسه رسمی علنی شورای اسلامی شهر تهران (دوره سوم)، ۱۳۸۶.

طالب، مهدی، دخالت نه مشارکت، فصل نامه عمران و بهسازی هفت شهر، سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۰.

DR.Hans-Livdger Dienel, Dipl –Lng.jenny Schmithals, Dipl – Geogr.Sabine Schroder, young cities/developing energy – efficient urban fabric in Tehran Karaj/the urban transition-sustainable development of megacities of tomorrow/institute for cooperation management and interdisciplinary research.