

# ارزیابی تجربه بومی

## الزامات تحقق پذیر و طرح های نوسازی شهری

کاوہ حاجی علی اکبری / کارشناس ارشد معماری / مدیرکل اداره کل مشارکت های اجتماعی سازمان نوسازی شهر تهران

Email: kaveh\_haa@yahoo.com



امروزه در اطلاق صفت «فرسودگی» به بخش هایی از کالبد شهر، بین کارشناسان اختلاف نظر وجود دارد و برخی صاحب نظران اعتقاد دارند که واژه «فرسوده» به درستی گویای وضعیت این محدوده ها نیست. برخی اسناد اخیر عبارتهایی از قبیل «نابسامان» یا «نیازمند مداخله» را پیشنهاد می کنند. اما فارغ از عنوان مسئله، می توان شکل گیری بافت های فرسوده شهری در ایران را تحت تأثیر چند عامل بررسی کرد:

■ شکل گیری بافت های فرسوده در مرکز شهرها ناشی از کاهش مطلوبیت سکونت و فراغت (در اثر گسترش شهر و ایجاد نواحی توسعه یافته تر) یا غلبه شدید فعالیت بر سکونت است. این عامل به تدریج سبب تهی شدن محدوده از ساکنان اولیه و استقرار گروه های اجتماعی جدیدی می شود که به دلیل عدم سابقه سکونت طولانی و احساس تعلق به بافت، حداقل کوشش را برای زنده نگاه داشتن محله نداشته و زمینه فرسودگی را فراهم می سازند. تداوم این جریان و افزایش تراکم فعالیت های تجاری، کارگاهی و تولیدی شرایط سکونت را محدودتر کرده و سبب تشدید فرسودگی می شود.

■ عمده بافت های فرسوده شهری، پیرامون مراکز شهری، به دلیل رشد یکباره و بدون برنامه شهر شکل گرفته است؛ این رشد، خود ناشی از مهاجرت و به عبارت دیگر انفجار جمعیتی است که در طی ۵۰ ساله گذشته کلان شهرها، به ویژه تهران را تحت تأثیر خود قرار داده است. مهاجرت اقشار کم درآمد با دارایی ناچیز از شهرها و روستاهای مختلف منجر به ایجاد الگوی ناقص توزیع زمین شده و محدوده هایی با تراکم جمعیتی بالا، خدمات پایین و الگوی نامتوازن دسترسی را شکل داده است. نبود برنامه ای مؤثر در کنترل و مدیریت توسعه شهری مهم ترین عامل این امر است.

■ توسعه ناگهانی شهرها برخی هسته های روستایی پیرامون را نیز بلعیده و در بر گرفته است. تفاوت ساختار هسته طبیعی روستایی و شکل غالب شهر نیز سبب عدم امکان توسعه پایایی این نواحی، کاهش میل به سکونت و در نتیجه فرسودگی می شود.

■ در نهایت می توان به سکونتگاه های غیررسمی اشاره کرد که در میان شهرها شکل می گیرند و به دلیل مسائل حقوقی، امکان نوسازی و بهسازی در آنها فراهم نیست. ساخت و ساز شبانه و غیررسمی با حداقل ایمنی جزء ویژگی های بارز این محدوده ها است.

### واژگان کلیدی: نوسازی، تحقق پذیری، بافت فرسوده، تهران

ویژگی های کالبدی و عملکردی دیگری نیز دارند که می توان در مقیاس ابعادی، به نبود سازه مناسب، تراکم بالای نفر در واحد و الگوی زندگی خانوار گسترده و در مقیاس محله، به سرانه پایین خدمات محلی (نسبت به متوسط شهر)، معابر کم عرض، تراکم بالای جمعیت، فرسودگی شبکه تأسیسات زیربنایی و مجاورت با کاربری های ناسازگار اشاره کرد. در نتیجه در شهرها با وضعیتی دویا چند قطبی مواجه هستیم که حوزه های مختلف سکونتی آن از تعادل و توازن کالبدی و عملکردی برخوردار نیست.

فارغ از انواع و زمینه های شکل گیری، آنچه میان تمام گونه های فرسوده و ناکارآمد شهری مشترک است، خروج تدریجی نواحی از چرخه توسعه شهری و عدم تولید ارزش افزوده اقتصادی است که سبب تشدید فقر شده و ساکنان را از هرگونه امکانی برای مداخله و بهبود محیط کالبدی خود باز می دارد. در کنار عامل اقتصادی، زمینه های دیگری نیز چون ناهنجاری های اجتماعی، مسائل حقوقی مربوط به مالکیت، عدم امنیت و عوامل زیست محیطی نیز سبب تشدید فرسودگی می شود. این محدوده ها

شکل گیری بافت های فرسوده در مرکز شهرها ناشی از کاهش مطلوبیت سکونت و فراغت، یا غلبه شدید فعالیت بر سکونت است. این عامل سبب تهی شدن محدوده از ساکنان اولیه و استقرار گروه های اجتماعی جدیدی می شود که به دلیل عدم سابقه سکونت طولانی و احساس تعلق به بافت، حداقل کوشش را برای زنده نگاه داشتن محله نداشته و زمینه فرسودگی را فراهم می سازند.

## چرا مداخله؟

آنچه مسلم است وضعیت موجود در بافت‌های فرسوده تهران قابل تداوم نیست؛ زیرا ادامه شرایط فعلی هم سبب تشدید فرسودگی و وخیم‌تر شدن وضعیت بافت و در نهایت بروز فاجعه انسانی در صورت وقوع زلزله می‌شود و هم فرصت منحصر به فرد توسعه درون شهری را زائل نموده و روند توسعه شهر را به حاشیه آن منتقل می‌کند.

در سطح محلی و در خصوص ضرورت‌های مداخله باید اذعان نمود که ساکنان بافت‌های فرسوده عمدتاً از اقشار کم‌درآمد اقتصادی هستند که از سرانه سکونت و خدمات بسیار کمتری نسبت به سایر قسمت‌های شهر برخوردارند. توانمندسازی و بهبود وضعیت زندگی این شهروندان از نظر سکونت، فعالیت و فراغت جزء محورهای مهم تحقق عدالت اجتماعی و فضایی در شهر و در نتیجه از وظایف حاکمیت است.

در نگاهی فراتر، بافت‌های فرسوده به دلیل مسائل کالبدی و عملکردی فراوان همانند ناپایداری سازه بناها و عدم دوام کافی در مقابل زلزله، یک تهدید جدی محسوب می‌شوند. باید بدانیم که این محدوده‌ها از آخرین فرصت‌های توسعه درون‌زای شهرها

به‌شمار می‌روند. مداخله در این عرصه‌ها می‌تواند چند هدف متفاوت را پی‌گیرد:

- تأمین نیازهای خدماتی شهر همانند عرصه‌های باز شهری، فضاهای ورزشی، تفریحی و فرهنگی
- ایجاد ظرفیت‌های جدید توسعه در مقیاس ملی، منطقه‌ای و جهانی با هدف ارتقای نقش شهر
- تأمین بخشی از نیاز به مسکن جدید (با توجه به انباشت ساختمان‌های قدیمی، کم‌تراکم و امکان تخریب و نوسازی) توجه به اقدامات برنامه‌ریزی شده جهت بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده به عنوان یک اولویت، علاوه بر اینکه سبب بهبود سکونت، معیشت و زیست ساکنان بافت می‌شود، بسیاری از نیازهای خدماتی و سکونتی شهرها را مرتفع نموده و تأثیر مهمی در ارتقای نقش شهر در مناسبات بین‌المللی خواهد داشت. همچنین اقداماتی که منجر به افزایش مطلوبیت فضایی، کالبدی، عملکردی، اقتصادی و اجتماعی در عرصه‌هایی از شهر شود، می‌تواند در طولانی‌مدت بر سایر قسمت‌های شهر نیز تأثیر گذاشته و منجر به بهبود کیفیت فضایی و منظر شهر شود.

## نحوه مداخله

گسترده‌گی و پیچیدگی مسئله و همچنین تجارب گذشته داخلی در اقدامات اجرایی در این محدوده‌ها حاکی از آن است که مداخله مستقیم از طریق مجریان دولتی یا عمومی و مبتنی بر پروژه‌های اقتصادی نمی‌تواند متضمن نوسازی کلیت بافت باشد و حتی در صورت به سرانجام رسیدن پروژه نیز، تأثیر موضعی و محدودی را بر جریان نوسازی و توسعه محدوده خواهد گذاشت. از سوی دیگر تجارب متمرکز و مبتنی بر تملک و تخریب این بافت‌ها حتی در صورت تحقق، تبعات اجتماعی در پی خواهد داشت که غیر قابل جبران است.

مهم‌ترین موضوع در خصوص نحوه مداخله، اهمیت جامعه محلی و توجه به روش و الگوی زندگی جاری در بافت است. اگر در یک عرصه شهری، کالبد و فضا دچار تغییرات اساسی شود؛ اما ساکنان توانایی اقتصادی یا تمایل اجتماعی تغییر روش زندگی خود را متناسب با کالبد جدید نداشته باشند، مجبور به مهاجرت از محیط فعلی خواهند شد؛ اتفاقی که در نهایت سبب توسعه هر چه بیشتر حاشیه‌نشینی و شکل‌گیری محدوده‌های فرسوده جدید خواهد شد.

توانمندسازی و ارتقای وضعیت اقتصادی ساکنان باید به‌عنوان هدف اصلی نوسازی شهری مدنظر قرار گیرد. بدین معنی که اگر خانواده ساکن در بافت توانایی تأمین نیازهای اولیه خود را نداشته باشد، می‌تواند در طولانی‌مدت به مسائلی همانند بهبود محیط زندگی و مداخله در کالبد بیانیدیشد. لذا ایجاد اشتغال از طریق آموزش، مهارت، تعریف فرصت‌های شغلی و همچنین ساماندهی اشتغال موجود می‌تواند در درازمدت سبب افزایش درآمد سرانه و در نهایت باعث ارتقای وضعیت فعلی محیط شود. این فرایند حاکی از آن است که مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری صرفاً امری کالبدی نبوده و شئون دیگری از جمله جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و حقوقی را نیز دربر می‌گیرد؛ چه بسا این موارد اهمیت بالاتری نسبت به ابعاد کالبدی داشته باشند. در این بین، شناخت مسائل،



توانمندسازی و بهبود وضعیت زندگی شهروندان کم‌درآمد بافت‌های فرسوده از نظر سکونت، فعالیت و فراغت جزء محورهای مهم تحقق عدالت اجتماعی و فضایی در شهر و در نتیجه از وظایف حاکمیت است. ... توانمندسازی و ارتقای وضعیت اقتصادی ساکنان باید به‌عنوان هدف اصلی نوسازی شهری مدنظر قرار گیرد.



مشکلات و ظرفیت‌های جامعه محلی در تمام سطوح و برنامه‌ریزی بر این اساس از اهمیت زیادی برخوردار است. از سوی دیگر باید به ماهیت میان‌بخشی نوسازی شهری نیز توجه نمود؛ همان‌گونه که محدوده‌های فرسوده دچار مسائل و مشکلات بسیاری در تمام جنبه‌ها هستند، راه‌اندازی جریان نوسازی نیز نیازمند اقدامات اجرایی متنوع و متعددی است. با وجود مسئولیت چندین دستگاه اجرایی در اداره شهر، تحقق موضوع در گرو حضور و هماهنگی نهادهای عمومی و دولتی است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که تحقق‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌های مداخله در گرو دو اقدام موازی است :

- همکاری‌های بین‌بخشی تمام دست‌اندرکاران شهری (ملی و محلی)
- مشارکت شهروندان در تمام مراحل برنامه توسعه مردم به‌عنوان اصلی‌ترین ذی‌نفعان برنامه، باید از ابتدای فرایند مداخله تا انتهای آن یعنی برنامه‌ریزی، طراحی، تصمیم‌گیری، اجرا، پایش و ارزشیابی مشارکت داشته باشند. لازم است مردم از ابتدا خود را در منافع توسعه سهیم بدانند تا در آنها احساس مالکیت نسبت به طرح و پذیرش مسئولیت در برنامه توسعه ایجاد شود. از سوی دیگر نهادهای عمومی و دولتی باید مداخله مستقیم را به حداقل میزان ممکن (تأمین خدمات) رسانده و با پذیرش ساکنان به عنوان متولیان نوسازی، نقش هدایتی و حمایتی در جریان نوسازی به‌عهده گیرند.

### ابعاد مداخله

آنچه که در این نوشتار مورد تأکید قرار گرفته، اهمیت نوسازی، ذیل مفهوم «توسعه شهری» است. زیرا همان‌گونه که در ذکر ویژگی‌های بافت‌های فرسوده به خروج این محدوده‌ها از چرخه توسعه شهری اشاره شد، راهکارهای نوسازی نیز مبتنی بر ایجاد امکان بازگشت محلات فرسوده به فرایند توسعه است. با توجه به مسائل ذکر شده، ابعاد اصلی توسعه را می‌توان در محورهای زیر جستجو کرد :

- **در بعد اجتماعی** : شاخص‌هایی نظیر : امنیت، بزه، سواد، سن ازدواج، مهارت‌های شغلی، پوشش‌های بیمه‌ای، وضعیت زنان، کودکان، جوانان و ...
- **در بعد اقتصادی** : شاخص‌هایی نظیر : شغل و بار تکفل، درآمد

خانوار، خانوار در واحد مسکونی، مراکز و بنگاه‌های اقتصادی، قیمت املاک و ...

- **در بعد محیطی** : شاخص‌هایی نظیر : خدمات، مسکن، انواع آلودگی‌ها، ایمنی و ...
- مهم‌ترین محورهای توسعه در قالب تحقق اقدامات زیر است :
  - بهبود وضعیت اشتغال
  - افزایش سرمایه اجتماعی
  - کاهش جرم
  - ارتقاء سطح سرزندگی و سلامت
  - ارتقاء وضعیت آموزش عمومی
  - تأمین حداقل خدمات مورد نیاز
  - بهبود شرایط زیست<sup>۱</sup>

### الزامات تحقق‌پذیری

با توجه به محورهای متنوع مداخله در بافت، تحقق نوسازی مستلزم فراهم نمودن ابزارهای مناسب و کارآمد است. در ادامه به برخی از این ابزارها در سطوح مختلف اشاره می‌شود :

#### ◀ جنبه‌های مدیریتی

مهم‌ترین ابزار تحقق نوسازی شهری، مدیریت واحد یا حداقل هماهنگ شهری برای پیشبرد برنامه‌ها است. با توجه به تعدد دستگاه‌های مسئول، موفقیت در بهسازی و نوسازی محدوده‌های فرسوده مستلزم وجود برنامه هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی است. برخی مسئولیت‌های دستگاه‌های مختلف در این حوزه عبارت است از :

- شهرداری‌ها به‌عنوان متولی اصلی اداره شهر و دارای نقش محوری در مدیریت نوسازی شهری، ایجاد معابر، فضاهای عمومی و عرصه‌های سبز و همچنین مدیریت و نظارت بر فرایند ساخت‌وساز مردمی
- دستگاه‌های دولتی متولی تأسیسات زیربنایی جهت نوسازی شبکه موجود و ایجاد شبکه جدید
- دستگاه‌های متولی فرهنگ، آموزش و ورزش جهت تأمین خدمات مرتبط در بافت
- نهادهایی مانند کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، هلال احمر و همچنین نهادهای خیریه جهت توانمندسازی ساکنان،

مهم‌ترین ابزار تحقق نوسازی شهری، مدیریت واحد یا حداقل هماهنگ شهری برای پیشبرد برنامه‌ها است. راه‌اندازی جریان نوسازی نیز نیازمند اقدامات اجرایی متنوع و متعددی است. با توجه به مسئولیت چندین دستگاه اجرایی در اداره شهر، تحقق موضوع در گرو حضور و هماهنگی نهادهای عمومی و دولتی است.

پیشگیری و حمایت

- سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای جهت آموزش و ارتقای مهارت‌های شغلی
- شبکه بانکی جهت پرداخت تسهیلات ارزان قیمت مقاوم‌سازی و نوسازی
- نیروی انتظامی جهت تأمین حداقل امنیت مورد انتظار ساکنان در محدوده‌های بحرانی
- ادارات ثبت اسناد جهت رفع یا کاهش مسائل حقوقی مربوط به مالکیت

همچنین می‌توان بسته به شرایط ویژه محدوده‌های مختلف، موارد بسیاری را نیز به این مجموعه اضافه کرد. اما به‌طور کلی در حالت مطلوب، اختیارات لازم برای تحقق نوسازی باید به دستگاهی واحد (شهرداری‌ها) منتقل شود تا امکان اجرای برنامه‌های جامع و همه‌جانبه وجود داشته باشد. در غیر این صورت نوسازی شهری باید به عنوان اولویت نخست تمام دست‌اندرکاران قرار گیرد و در تقدم و تأخر برنامه‌ها و زمان‌بندی اجرای آن نیز توافق شود. امری که بسیار دشوار می‌نماید، اما کلید اصلی تحقق اقدامات اجرایی است.

از سوی دیگر و در سطح کلان باید توجه نمود که شهرداری‌ها به تنهایی قادر به تأمین هزینه اقدامات در این محدوده‌ها نیستند، لذا توجه به نوسازی بافت‌های فرسوده به عنوان یکی از اولویت‌های دولت از طریق پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز (جهت اجرای خدمات و اعطای یارانه و مشوق‌های مالی به ساکنان) ضروری است. همچنین با توجه به ضعف قوانین موجود و نبود قوانین کارآمد در برخی حوزه‌ها، اهتمام مجلس شورای اسلامی به تدوین و تصویب قوانین موارد نیاز جهت پشتیبانی از این جریان و توجه ویژه قوه قضاییه به مسائل و مشکلات حقوقی مربوط به بافت‌های فرسوده می‌تواند نقش مؤثری در تسهیل و تسریع نوسازی داشته باشد.

#### ◀ جنبه‌های برنامه‌ریزی

یکی دیگر از اقداماتی که در بافت‌های فرسوده حائز اهمیت بوده و در سال‌های اخیر نیز توجه زیادی را به خود جلب کرده، لزوم تهیه طرح و برنامه است. اقدامات هدفمند و نظام‌مند طبعاً مبتنی بر برنامه‌های منسجم است که اولویت‌بندی و سطوح اقدامات مختلف را مشخص می‌کند. همان‌گونه که ذکر شد، ساکنان، ذی‌نفعان اصلی و متولیان

#### نتیجه‌گیری

ایجاد «فرصت‌های برابر» برای ساکنان بافت‌های فرسوده که در حال حاضر و به‌صورت بالقوه از این امکان برخوردار نیستند، از طریق آموزش، مهارت و امکان «اشتغال پایدار» و ایجاد رفاه و ارزش افزوده می‌تواند نقش مهم و مؤثری در نوسازی بافت ایفا نماید. توجه به «مقتضیات اجتماعی» و «سرمایه اجتماعی» در الزام برای جلب مشارکت ساکنان و ایجاد سرمایه اجتماعی از اهمیت بی‌بدیل در بافت‌های فرسوده برخوردار است.

تحقق نوسازی نیازمند مجموعه‌ای از راهکارهای اجتماعی، اقتصادی، فنی، حقوقی و ... است و تنها راه تحقق این مهم، استفاده از مشارکت ساکنان بافت و سپردن نوسازی به دست آنها است. مسئولیت و نقش حاکمیت در این میان، پشتیبانی از نوسازی با طراحی ابزارهای مناسب است.

نوسازی هستند، لذا در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و طراحی باید نقش و حضور جدی داشته باشند تا برنامه اجرایی محله بر اساس ظرفیت‌ها و امکانات آنها تدوین شود. همچنین طرح و برنامه اجرایی باید به‌صورت راهبردی تمام محورهای توسعه و نوسازی را مدنظر قرار داده و از تأکید صرف بر جنبه‌های کالبدی و شهرسازی پرهیز نماید. بنابراین با توجه به محدودیت‌های اجرایی، در فرایند تهیه برنامه لازم است به اولویت‌بندی اقدامات محرک توسعه با تأکید بر حداقل مداخله و حداکثر تأثیرگذاری توجه نمود. راه‌اندازی دفاتر محلی نوسازی و اعطای اختیارات کافی در محلات فرسوده به این دفاتر با توجه به ویژگی‌های بومی و محلی می‌تواند گام مؤثری در نیل به این هدف باشد.

یکی دیگر از نکات حائز اهمیت، توجه به ماهیت نوسازی شهری و حضور انسان در کلیه مراحل اجرایی و تفاوت بنیادین این برنامه‌ها با طرح‌های عمرانی است. این امر لزوم انعطاف‌پذیری را برجسته می‌سازد. طرح‌های نوسازی شهری باید قابلیت انعطاف به منظور حداکثر انطباق با ویژگی‌های ساکنان را داشته باشند تا امکان سازگاری با مسائل جدید را پیدا کنند.

همچنین با توجه به فقر اقتصادی به‌عنوان ویژگی مشترک تمام بافت‌های فرسوده، تولید ارزش افزوده و ثروت راهبرد اساسی در این محدوده‌ها است. انتقال و توسعه کاربری‌های ارزش‌آفرین اقتصادی و اجتماعی به محدوده‌های فرسوده در کنار توجه به منافع ساکنان می‌تواند در درازمدت سبب افزایش سرمایه‌گذاری و ارتقای شأن زندگی شود. بنابراین برنامه‌های توسعه شهری و طرح‌های فرادست باید این موضوع را در سطح شهر پیش‌بینی نموده و امکان آن را فراهم سازند.

#### ◀ جنبه‌های اجرایی

توجه به ساکنان فقط در مرحله برنامه‌ریزی حائز اهمیت نیست، بلکه در هنگام اجرا نیز جامعه محلی نقش اصلی را ایفا می‌کند. این موضوع از طریق افزایش سرمایه اجتماعی و ایجاد همبستگی عمومی و تبدیل نوسازی به مطالبه و ضرورت اصلی ساکنان قابل تحقق است. لازم است تا ایجاد فرایند گفتگو و مفاهمه با ساکنان، تبلیغ و ترویج ضرورت‌های نوسازی و تجهیز جامعه محلی در حین اجرا نیز مورد توجه قرار گیرد. ایجاد نهاد محلی نوسازی به عنوان نماینده ساکنان، در نقش اصلی و محوری نوسازی، می‌تواند ضمن مشارکت ساکنان در منافع توسعه، نوسازی را به جریانی پایدار و مداوم در محله تبدیل نماید.

نوسازی شهری با هدف ایجاد عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های رشد و پیشرفت شهروندان، جریانی مداوم و طولانی‌مدت است که تحقق آن در گرو عزم حاکمیت در تمام سطوح است. مردم به‌عنوان اصلی‌ترین ذی‌نفعان برنامه، باید از ابتدای فرایند مداخله تا انتهای آن یعنی برنامه‌ریزی، طراحی، تصمیم‌گیری، اجرا، پایش و ارزشیابی مشارکت داشته باشند.