



## برنامه‌ریزی و طراحی برای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با تمرکز بر مشارکت مردم

□ محمدجعفر جمال  
کارشناس ارشد معماری

### شرح موضوع:

#### ۱- مقدمه

پیوستگی رخدادهای تلخ در طی سال‌های اخیر (زلزله‌ی رودبار، آوج- چنگوره، بم و اخیراً زلزله‌ی لرستان) به میزان بسیار زیادی ضرورت توجه به مقوله‌ی آسیب‌پذیری شهرهای کشور را در اذهان مردم و مسئولان نهادینه کرده است؛ به گونه‌ای که طیف گسترده‌ای از نهادهای ذی ربط، ساکنان و صاحبان املاک و سرمایه‌گذاران دولتی و خصوصی، بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری را عرصه‌ی تلاش‌های خود قرار داده‌اند. در این میان طرح‌های شهری بستر تبلور خواسته‌ها و آرمان‌های گروه‌های مذکور است؛ لیکن عدم کام‌یابی طرح‌های شهری، دست‌یابی به اهداف و آرمان‌های گروه‌های ذی‌نفع و بانفوذ را با مشکل مواجه ساخته است. ناکامی طرح‌های مذکور را می‌توان در علل زیر جستجو کرد:

- ۱- تکیه‌ی بیش از حد طرح‌ها بر اهرم‌های برنامه‌ریزی و تحلیل‌های کمی منتج از آن؛
- ۲- اتکا به نتایج حاصل از بررسی‌های کلی نیازها و

ارزش‌های اقشار درگیر و حقوق مکتسب املاک و به تبع آن به کارگیری برنامه‌ها و طرح‌های غیر منعطف. از آن جا که ارزش‌ها و آرمان‌های مردم در محدوده‌ی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به ویژه بافت‌های با پیشینه‌ی تاریخی به مرور زمان شکل گرفته و تثبیت شده است، هم‌چنین تغییرات آن بسیار مشکل است، روند تحقق طرح‌های سامان‌دهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شکل سخت‌تری به خود می‌گیرد. در سال‌های اخیر با وجود تلاش مسئولان و متخصصان امور شهری برای تحقق هرچه بیشتر برنامه و طرح‌های تدوین شده، به واسطه‌ی بهره‌گیری از همان الگوی سنتی در تهیه‌ی طرح‌های مذکور (شناخت مسأله بدون آگاهی از نظرات مردم؛ برنامه‌ریزی از بالا به پایین؛ و ارائه‌ی راه‌حل‌های انحصاری و خاص توسط گروهی با نفوذ)، دستاوردهای قابل توجهی نصیب مردم و مدیریت شهری نشده است. شیوه‌ی مواجهه، برنامه‌ریزی و طراحی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری را در الگوی عملیاتی زیر با تمرکز بر مشارکت مردم ارائه می‌شود.



## ۲- چهارچوب رویارویی با بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

### ۲-۲- ماهیت طرح‌های سامان دهی و نوسازی بافت‌های فرسوده



#### ۲-۱- شناخت بافت فرسوده و مصادیق آن

بافت فرسوده‌ی شهری به عرصه‌هایی از محدوده‌ی قانونی شهرها اطلاق می‌گردد که به دلیل فرسودگی کالبدی و برخوردار نبودن از خدمات شهری، آسیب پذیر شده‌اند و ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی پایینی دارند. تاکنون پژوهشی درباره‌ی شناخت انواع بافت‌های فرسوده و راهکارهای رویارویی با هر یک ارائه نگردیده‌است و تلاش مسئولان و متخصصان امور شهری تنها معطوف به شناسایی مصادیق بافت‌های فرسوده بوده‌است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بافت‌های دارای قطعات کوچک تفکیکی ریزدانه‌ی فرسوده و دارای راه‌های نامنظم و غیر کارآمد
- بافت‌های دارای پیشینه‌ی روستایی و غالباً با مشکلات حقوقی - مالکیتی و ثبتی
- بافت‌های ناشی از حاشیه نشینی (اسکان غیر رسمی) و با کیفیت کالبدی و عملکردی نامناسب
- بافت‌های دارای ارزش تاریخی - فرهنگی
- مهم‌ترین اهداف تدوین یافته در حوزه‌ی سامان دهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به شرح زیر است:
- الف - استفاده‌ی بیشتر و بهتر از سطح زمین برای اسکان جمعیت و تأمین فضاهای باز در جهت بهبود محیط زیست؛
- ب - رفع نیاز بافت مذکور و محدوددهای اطراف به کاربری‌های خدماتی (ایجاد فضاهای کار و تفریح مناسب)؛
- ج - بهبود ساختار حمل و نقل در بافت مذکور و به تبع آن در شهر؛
- د - ارتقای الگوی سکونت و مسکن.

شاید در نگاه نخست تنوع و تعدد بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و مؤلفه‌های گوناگون و مؤثر بر فرایند تصمیم‌سازی در محدوددهای مذکور، به مثابه‌ی مانعی بر سر راه سامان دهی جلوه‌گر شود؛ اما با توجه به ویژگی‌های هر یک از بافت‌های مذکور، این مسأله تضمین کننده‌ی تنوع، برجستگی و منحصر به فرد بودن سیمای شهری و فعالیت‌های بافت مورد نظر خواهد بود که از ارکان هر شهر پویا، زنده و با ارزش است. از این منظر شاید بتوان بافت‌های فرسوده و ناکارآمد را مهم‌ترین پتانسیل تغییر و مداخله در شهرهای ایران با هدف توسعه‌ی درون‌زای شهر؛ بهبود کیفیت زندگی شهروندان؛ ارتقای سیما و منظر شهری را بافت‌های فرسوده و ناکارآمد دانست. به نظر می‌رسد شیوه‌ی برخورد با هر کدام از بافت‌های فرسوده‌ی مورد اقدام (کالبد بنا و ارزش‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی)، نمی‌تواند یکسان باشد؛ از این رو لازم است با ابزار برنامه، طرح و ضابطه، و مبتنی بر تعامل با گروه‌های ذینفع و بانفوذ، برای هر یک از بافت‌های مورد مطالعه، راه‌حل‌های مختص به آن تهیه و تدوین گردد.

بافت‌های فرسوده و ناکارآمد به دلیل ساختار و کالبد (فرسوده، ناخوانا و بعضاً روستایی)، خود پاسخ‌گوی نیازهای مدرن شهر نشینان نیستند؛ اما در صورت مداخله در این بافت‌ها و تغییر شکل کالبدی آن‌ها با سیاست‌های مناسب شهرسازی به طور اعم، طراحی شهری به طور اخص، می‌توان بافت موجود را سامان دهی و نوسازی نمود و آن را به محیطی مسکونی - خدماتی مطبوع بدل ساخت. عدم اصلاح کالبدی این محله‌ها و گسترش ساخت و ساز در دل بافت موجود آنها و در قالب طرح تفصیلی موجود، مشکلات این محلات افزوده شده و در نهایت حوزه‌ی تأثیرپذیری خود را نیز افزایش خواهد داد. برخی از دلایل افزایش معضلات سامان دهی در چهارچوب طرح تفصیلی موجود به شرح زیر است:

- الف - شبکه‌های دسترسی سواره و پیاده‌ی درون بافت بسیار ناخوانا، پیچیده و ناکارآمد است. تکیه بر شبکه‌ی موجود، اقدامات نوسازی را تنها محدود به تعریض معابر خواهد ساخت.
- ب - پس از شروع کار سامان دهی، اصلاح زیرساخت‌ها بر اساس یک نظام هماهنگ میسر نیست؛ لذا هماهنگ سازی زیرساخت‌ها پس از این مرحله، هزینه‌های هنگفت و دور از انتظاری را به دنبال دارد.

ج - اختصاص زمین و ساخت فضاهای خدماتی و فضای سبز، امری هزینه بر است و در عین حال بررسی سازوکار آن با کل محله و حتی محله‌های هم جوار از اهمیت به سزایی برخوردار است؛ از این رو می‌باید پتانسیل‌های تغییر و مداخله در بافت برای تأمین سطوح خدماتی و فضای سبز از ابتدا مشخص باشند تا بتوان هزینه‌های تحمیل شده به محله‌ی مذکور و نحوه‌ی تأمین آن‌ها را ردیابی کرد. وجود یک طرح شهری فرادست، این امکان را میسر خواهد ساخت که یک مرجع همچون شهرداری، یک نوع تراز اقتصادی کلان را بین ریز پروژهای تعریف شده توسط طرح مذکور، برقرار سازد؛ به نحوی که از محل انتفاع برخی از پروژه‌ها بتوان بارانه برای پروژه‌های دیگر پرداخت کرد.

د - مردم تنها با تکیه بر اهرم‌های برنامه‌ریزی و تحلیل‌های



سامان‌دهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده به ماهیت این طرح‌ها باز می‌گردد. همان‌گونه که پیشتر عنوان گردید، طرح‌های سامان‌دهی بافت فرسوده در زمره‌ی طرح‌های تفصیلی ویژه‌ای است که می‌باید بر اساس اصول و مبانی حاکم بر فرایند طراحی شهری، تهیه و اجرا گردد. از مهمترین نیازها و ویژگی‌های این گونه طرح‌ها، بررسی و تعیین دقیق حقوق مکتسب‌اقتدار محدود و به تبع آن نیاز مبرم به تصمیم‌گیری با مردم برای تعیین سرنوشت آن‌هاست.

اینکه تا چه حد می‌توان مردم را در برنامه‌ریزی و تهیه‌ی طرح‌ها مشارکت داد، به ظرفیت مردم در تصمیم‌سازی در خصوص مسائل و مشکلات بافت مورد مطالعه، برمی‌گردد. سه عامل: ۱- فرهنگ مردم؛ ۲- میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی؛ ۳- قواعد و قوانین حاکم بر زندگی مردم، در توفیق یا عدم توفیق مشارکت مردم مؤثرند.

عامل نخست (فرهنگ مردم) از یک سو به میزان اطلاع و آگاهی آن‌ها از موضوعات، و از سوی دیگر میزان اعتقاد و اعتماد به مقوله‌ی مشارکت و نیز به میزان حساسیت جامعه به موضوعات بر می‌گردد. منظور از "اعتماد به مقوله‌ی مشارکت"، اعتقاد به موفقیت در انجام امور در صورت بهره‌گیری از روش‌های مشارکتی و باور به تأثیرگذاری اعمال و دیدگاه‌های ایشان در روند برنامه‌ریزی و تهیه‌ی طرح است.

موفقیت مدیریت مشارکتی، در حوزه‌های: ساختار، جهت‌گیری و ماهیت فعالیت، در صورت فراهم بودن شرایط، بیش از پیش افزایش می‌یابد:



**الف - ساختار:** هر قدر محدوده‌ی مورد مطالعه‌ی طرح سامان‌دهی در اندازه‌ی کوچکتری سازمان‌یابد، امکان بهره‌گیری از مدیریت مشارکتی در آن افزایش می‌یابد.

**ب - جهت‌گیری:** انتخاب یک مجموعه‌ی هماهنگ از مشارکت‌کنندگان با نوع نگرش و شیوه‌ی عملکرد همسو و علاقه‌مندی‌های هماهنگی، کمک شایانی به ارتقای نتایج مشارکت خواهد کرد.

**ج - ماهیت فعالیت:** پرهیز از فعالیت‌های محرمانه، بسیار تخصصی و پیچیده و یا در مقابل فعالیت‌های پیش پا افتاده،

کمی، به امر نوسازی بافت تن نخواهند داد. یکی از راه‌های جلب مشارکت مردم تکیه بر طرح شهری است. طرح تفصیلی موجود بافت‌های فرسوده، یک طرح ساختار شهری با ظرفیت‌های مناسب برای انجام اقدامات مورد نظر نخواهد بود. از سوی دیگر با ارائه‌ی سیمای آینده‌ی محله، شهروندان تشویق به سرمایه‌گذاری خواهند شد.

از طرفی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طرح‌های بهسازی و مرمت بافت‌ها را در آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی، مقررات شهرسازی و معماری، چنین تبیین می‌نماید: «طرح‌هایی هستند که برای بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات شهر اعم از قدیم، جدید و یا مسأله‌دار به عنوان طرح تفصیلی بخشی از بافت موجود شهر تهیه می‌شود.» لازم به یادآوری است که میان ماهیت طرح‌های تفصیلی که برای بافت‌های فرسوده تهیه می‌شود و طرح‌های تفصیلی پیشین، می‌بایست تمایز قابل شد.

در پروژه‌های سامان‌دهی بافت، پیش از آنکه شهرداری منطقه، نهاد مشارکتی محله و مشاوران تخصصی یا به عرصه‌ی نوسازی و بهسازی بافت در مقیاس خرد بگذارند، اجرای پروژه نیازمند طرحی است که بر اساس اندیشه‌ی طراحی شهری، آینده‌ی محله را ترسیم می‌نماید؛ به عبارتی قبل از انجام پروژه‌ی نوسازی و بهسازی در مقیاس خرد، مشاور مذکور می‌باید اقدام به بازنگری طرح تفصیلی با دیدگاه طراحی شهری نماید تا این سند مداخله در حکم برنامه‌ی، مبنای اقدامات پیش‌نهادی از سوی دیگر مشاوران در محله‌ی مذکور گردد. این برنامه خط‌مشی پروژه‌ی سامان‌دهی، بهسازی و نوسازی مشارکتی، شامل: مرحله بندی، میزان سرمایه‌گذاری، نحوه‌ی مشارکت سازمان‌ها و ارگان‌های مختلف و... را مشخص خواهد کرد.

### ۲-۳- مشارکت مردم، ضامن تحقق طرح‌های سامان‌دهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

از نگاه استقرایی به الگوهای مشارکت در جهان، می‌توان الگوهای مذکور را به سه دسته تقسیم بندی نمود:

- الف- مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت؛
- ب- مشارکت در تأمین مالی هزینه‌ی انجام طرح‌ها؛
- ج- مشارکت در تأمین نیروی انسانی.

از این منظر، مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی و طراحی در زمره‌ی الگوی نخست قرار می‌گیرد. به عبارتی وقتی سخنی از مشارکت مردم در تهیه‌ی طرح‌ها و برنامه‌های شهری به میان می‌آید، منظور: مشارکت مردم در تعیین هدف‌ها؛ گرفتن تصمیمات؛ و از میان برداشتن موانع و مشکلات است. ضرورت مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی و تهیه‌ی طرح‌های



انگیزه‌ی مشارکت را افزایش خواهد داد.

شناخت سومین عامل (قواعد و قوانین حاکم بر زندگی مردم) شامل احکام اخلاقی، رسوم و قوانین و نحوه‌ی تعامل و بهره‌گیری از آن‌ها، بر نحوه‌ی مشارکت مؤثر خواهد بود.

## ۲-۴-۲- فرایند برنامه‌ریزی و طراحی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد

یکی از امتیازات اصلی نگرش فرآیندی، اتکا به این اصل مهم



یک برنامه راهبردی به منظور هدایت طرح ساماندهی بافت فرسوده (طرح تفصیلی ویژه‌ی بافت فرسوده) تدوین می‌گردد. در این راستا چنانچه طرح‌های فرادست ملاک عمل، دارای ظرفیت‌های لازم برای هدایت و کنترل طرح سامان‌دهی باشند، استخوان بندی طرح مذکور شکل می‌گیرد. در صورتی که راه حل‌های طرح فرادست به روز نیست، یا راهکارهایی مغایر با مسائل موجود را ارائه می‌دهد، برنامه‌ی راهبردی بر اساس تحلیل داده‌های حاصل از شناخت نظام ارزشی جامعه و مسائل و امکانات فراروی، هم‌چنین مقایسه با ویژگی‌ها و ظرفیت‌های کالبدی بافت، حاصل می‌گردد.

### ۲-۴-۲-۲- تدقیق و تدوین اهداف

بررسی مصادیق مختلف بافت‌های فرسوده حاکی از طیف گسترده‌ای از بافت‌های فرسوده‌اند که هر یک روش‌های عملیاتی خاص خود را طلب می‌نماید؛ لیکن از یک منظر می‌توان بافت‌های فرسوده را در دو دسته‌ی کلی قرار داد:

الف- برخی عرصه‌های بافت فرسوده به دلایل متعدد از جمله یک طرح شهری فرادست (برنامه، طرح و ضابطه) آمادگی اقدام عاجل سرمایه‌گذاری را دارند؛ از این رو می‌توان با تعریف پروژه‌های معماری در مقیاس خرد و کلان در قالب اهداف کوتاه مدت وارد عرصه‌ی سرمایه‌گذاری در بافت فرسوده شد.

ب- اغلب محدوده‌های بافت فرسوده از یک سو به دلیل وسعت زیاد و گستردگی مشکلات مبتلا به در بخش‌های مختلف، و از سوی دیگر عدم ظرفیت طرح‌های فرادست ملاک عمل، برنامه‌ریزی در قالب اهداف بلندمدت را طلب می‌نماید. به منظور افزایش تحقق طرح‌ها، اهداف عملیاتی به موازات اهداف کلی، رویکردی اجرایی و معطوف به حل مسائل بافت در چهار حوزه‌ی کالبدی، عملکردی، زیست محیطی و ترافیکی خواهد داشت.

### ۲-۴-۳- پیش نهاد دهی (برنامه، طرح و ضابطه‌ی سامان‌دهی)

در این مرحله نتایج حاصل از شناخت محدوده‌ی مورد مطالعه برای اهداف بلندمدت مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد. این نتایج در قالب نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات در سه گزینه‌ی نحوه‌ی بهره‌برداری از زمین (طرح کاربری زمین) متبلور می‌شود.

### ۲-۴-۴- ارزیابی

گروه‌های ذینفع و بانفوذ باید اطلاعات مورد نیاز در خصوص گزینه‌های پیش‌نهادی را دریافت نمایند و سپس به آن‌ها امکان داده‌شود تا دیدگاه‌های خود را در مورد طرح، ارائه نمایند. از طریق برگزاری کمیسیون‌ها، شوراها و جلسات با گروه‌های ذینفع و

علمی است که برای هر مسأله، از هر ماهیت و مقیاس می‌توان راه حل‌های متعددی یافت؛ راهکارهایی مختلف و متناسب و در چهارچوب اهداف مورد نظری که بیش‌ترین امتیازات و کم‌ترین معایب را داشته باشد. فرایند سامان‌دهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری برای حصول به پاسخ‌هایی متناسب با نیازها و مسائل مطروح شده، در برگیرنده‌ی هفت سطح زیر، و براساس نمودار پیوست است:

۱- ۲-۴-۲- شناخت؛

۲- ۲-۴-۲- تدقیق و تدوین اهداف؛

۳- ۲-۴-۲- پیشنهاد دهی (برنامه، طرح و ضابطه‌ی

سامان‌دهی)؛

۴- ۲-۴-۲- ارزیابی؛

۵- ۲-۴-۲- تصمیم‌گیری (انتخاب راه حل بهینه)؛

۶- ۲-۴-۲- اجرا؛

۷- ۲-۴-۲- نظارت.

### ۲-۴-۱- شناخت

در نخستین گام از فرآیند برخورد با بافت‌های فرسوده، بستر شهری قرارگیری بافت در سه حوزه، بررسی و تجزیه و تحلیل می‌شود. در این مرحله با شناخت نظام ارزشی اقشار مختلف محدوده‌ی طرح و تعیین مسائل و امکانات حاصل از برنامه‌ها و طرح‌های فرادست، هم‌چنین بررسی ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی، عملکردی و ترافیکی حاکم بر بافت،



طرح، تهیه و تدوین می‌گردد. طرح پیش نهادی مطابق با برنامه‌ی زمان بندی و اقتصادی به ریزپروژه‌های متعدد در قالب طرح‌های کوتاه مدت تقسیم می‌گردد. در این مرحله، طرح برای کنترل نهایی به سازمان اجرایی طرح که متشکل از نمایندگان گروه‌های ذینفع و بانفوذ است ارائه می‌گردد. طرح تأیید شده توسط سازمان مذکور برای تصویب به مراجع قانونی ارسال می‌گردد. تعامل گروه‌های ذینفع و بانفوذ در مراحل مطالعات و تهیه‌ی طرح بافت فرسوده می‌باید پیش از تصویب آن، منجر به تشکیل سازمان اجرایی طرح، متشکل از مالکان و ساکنان، نهادها و سازمان‌های تصمیم گیر، سرمایه گذاران و مشاور طرح، گردد تا پس از تصویب، اجرای طرح بی وقفه و براساس برنامه صورت پذیرد.

#### ۲-۴-۷- نظارت

کنترل اقدامات اجرایی در چهارچوب طرح مصوب و ضوابط و مقررات آن و بازنگری طرح در صورت لزوم، هم چنین ارائه‌ی گزارش به مراجع ذیربط براساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های منتج از جلسات مشورتی سازمان اجرایی طرح، در خلال اجرای طرح و به صورت مستمر می‌باید صورت پذیرد.

#### پیوست:

نتایج انطباق‌گویی فرایند طراحی شهری با شرایط و مسائل حاکم بر بافت‌های فرسوده‌ی شهری، سیر مطالعاتی و تهیه‌ی طرح سامان دهی بافت مذکور را در چهارچوب زیر فراروی قرار می‌دهد:

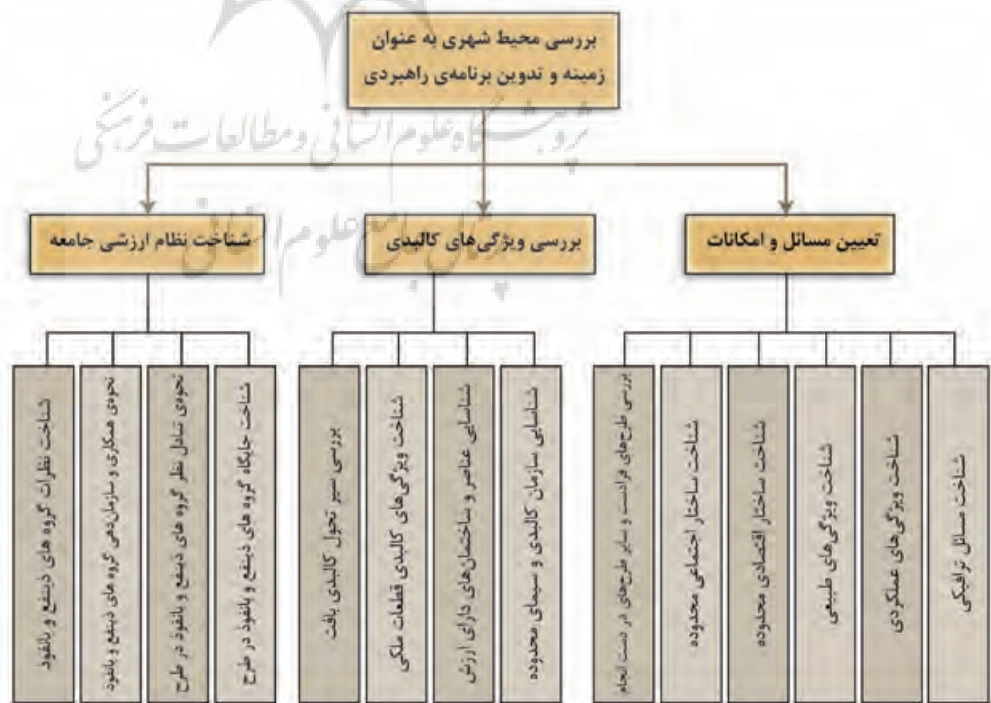
بانفوذ (مقامات دولتی، شهرداری، صاحبان املاک، ساکنان و ...) می‌توان اهداف و دیدگاه‌ها را در خصوص طرح پیش نهادی و در یک فرایند مناسب ارزیابی کرد. این مرحله نخستین مرحله از مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی و طراحی است (مرحله‌ی نمایش) که نتایج حاصل از بررسی آرا و نظرات گروه‌های ذینفع و بانفوذ و توجیه کلی اقتصادی طرح، منجر به تدوین نقاط قوت و ضعف هر گزینه خواهد شد.

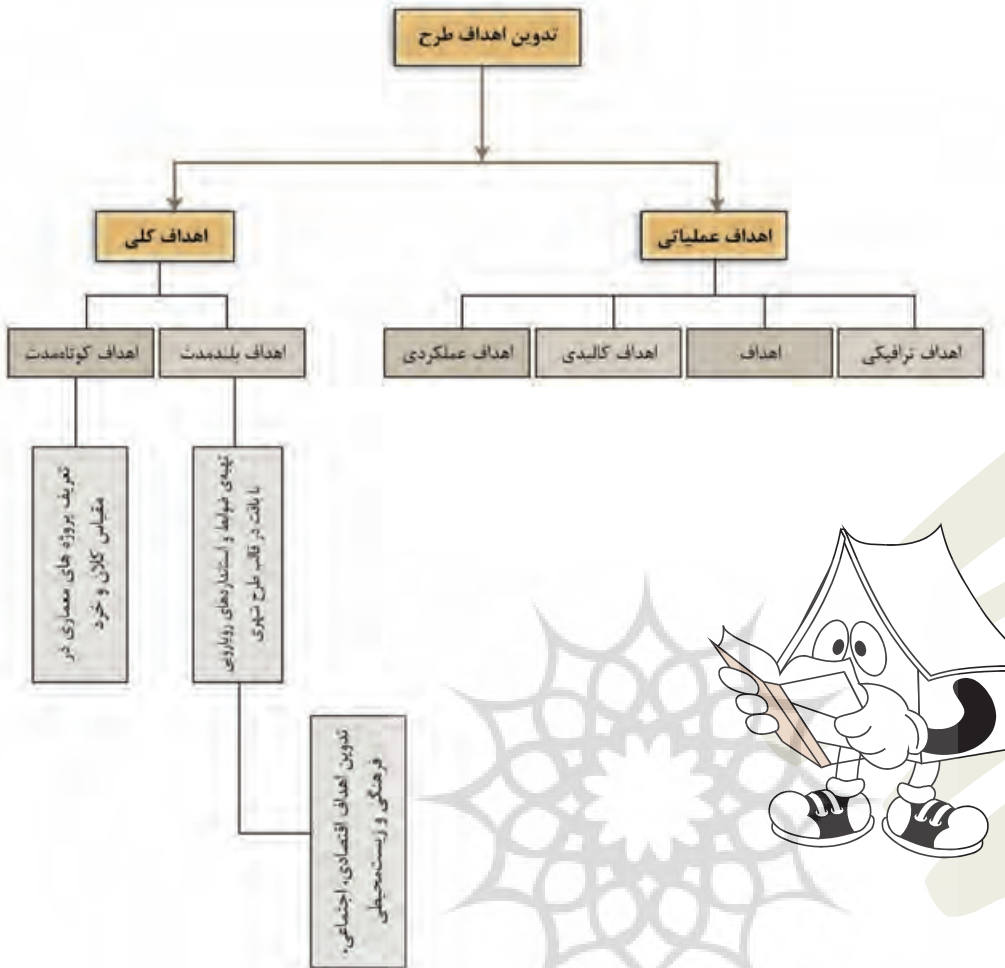
#### ۲-۴-۵- تصمیم‌گیری (انتخاب راه حل بهینه)

در این مرحله یک گزینه یا ترکیبی از گزینه‌های ارائه شده انتخاب، و براساس نظرات ارائه شده در مرحله‌ی نمایش تدقیق می‌گردد. برای گزینه‌ی موردنظر، شیوه‌های مناسب سرمایه‌گذاری، الگوهای طراحی شهری و ضوابط و مقررات اجرایی تهیه و تدوین گشته و سپس گزینه‌ی نهایی مجدداً به گروه‌های ذینفع و بانفوذ ارائه می‌گردد. ارائه‌ی مدارک و اسناد طرح باید به گونه‌ای روشن و صریح باشد تا مفهومی قابل درک و یکسان برای عموم به دست دهد. این دومین مرحله از مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی و طراحی است (مرحله‌ی پذیرش).

#### ۲-۴-۶- اجرا

پس از تدقیق اسناد و مدارک طرح، براساس نظرات نهایی گروه‌های ذی نفع ارائه شده در مرحله‌ی پذیرش و تطبیق آن با شرایط واقعی اجرا، برنامه‌ی مشارکتی اجرای طرح، شامل: تشکیل یک سازمان اجرایی؛ برنامه‌ریزی اقتصادی؛ و زمان بندی اجرای





سطح پیشنهاد دهی:

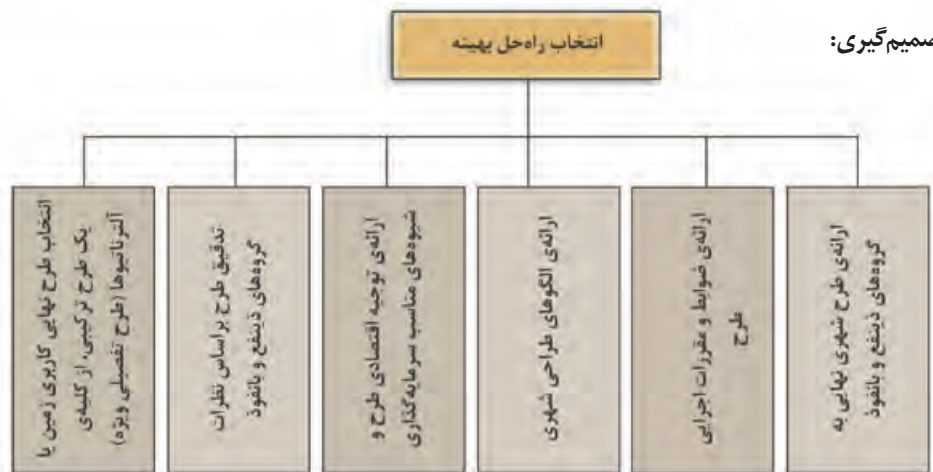


سطح ارزیابی:





### سطح تصمیم‌گیری:



### سطح اجرا:



### سطح نظارت:

