



جغرافیا و روابط انسانی، پاییز ۱۴۰۱، دوره ۵، شماره ۱، صص ۱۷۴-۱۵۶

## بررسی نقش معماری پایدار و مدیریت بحران در محلات بافت فرسوده شهری (مورد مطالعه: منطقه ۱۵ تهران)

لیلا اسدی\*<sup>۱</sup>، مریم پناهی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>- کارشناس ارشد مهندسی معماری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد پرند، تهران، ایران

<sup>۲</sup>- گروه علم اطلاعات و دانش شناسی، مطالعات کتابخانه‌های عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

*Asadi\_1060@yahoo.com*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۴

### چکیده

فرسودگی واقعیتی است که تاکنون بیشتر شهرهای با سابقه و تاریخی ایران، تحت تاثیر آن قرار گرفته‌اند. آنچه مسلم است، در این گونه شهرها این مساله، رشد بافت شهری را مختل کرده و به پیرامون سوق می‌دهد. بافت فرسوده به سبب قدمت و فقدان برنامه توسعه و نظارت فنی بر شکل‌گیری آن می‌تواند منجر به از بین بردن منزلت آن در اذهان شهروندان شود و لزوم توجه هر چه بیشتر به این بافتها و تامین امکانات بهداشتی- درمانی، بهبود تأسیسات و تجهیزات شهری و غیره در این قبیل مکانها از نیازهای ضروری برای جلوگیری از مهاجرت طبقات مرفه و متوسط از این بافتها و تبدیل شدن آنها به مکان تمرکز فقر می‌باشد. بنابراین افزون بر نابودی بافت‌ها درونی و با سابقه شهری، هزینه‌های هنگفتی را با ایجاد و بافت‌های نوظهور بر گرده شهر تحمیل می‌کند. این پژوهش با رویکردی توصیفی- تحلیلی، از طریق مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای و با استفاده از مدل تحلیل استراتژیک *SWOT* به بررسی و تجزیه و تحلیل وضع موجود بافت فرسوده در منطقه ۱۵ تهران پرداخته است. بر این اساس ضرورت ساماندهی بافت‌های فرسوده مسئله دار این شهر در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی گریز ناپذیر است. در این پژوهش به شناسایی و رتبه بندی عوامل اجتماعی به وجود آورده بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران پرداخته شده است و ضمن ارائه راهکارها جهت کاهش آسیب پذیری به شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصتها و تهدیدها پرداخته شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد در چارچوب راهبردهای بازنگری می‌توان از مشارکت مردم در راستای ایفای نقش مناسب آنها در ساماندهی و بهسازی بافت، بهره‌گیری از دسترسی مناسب و سرمایه‌گذاری در بافت در راستای احیای قیمت واقعی زمین بهره جست.

واژگان کلیدی: معماری پایدار، بافت فرسوده، مدیریت بحران، منطقه ۱۵ تهران



## مقدمه

پس از گذشت چندین دهه از تهیه طرح‌ها و برنامه‌هایی که ماحصل آنها استفاده از الگوهای رایج در ساخت و ساز شهری در کشورهای مختلف است، انتظار بر این بود که شهرها براساس اصول و قوانین صحیح بنا شده و با توجه به قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و منطقه‌ای رشد و توسعه یابند. ولی متأسفانه این الگوها نه تنها نتوانستند به نیازهای واقعی شهرها پاسخ دهند بلکه عموماً موانع و مشکلاتی را نیز دامن زدند. مجموعه عوامل شهرسازی هر کشور تابعی از نظام‌های حاکم بر آن جامعه است و اگرچه در برنامه‌ریزی شهری، کشورها از الگوهای نسبتاً مشابه و مشخصی پیروی کرده و ابزارهای مورد نیاز را مطابق با قواعد کلی شهرسازی تهیه و تنظیم می‌کنند (مزیتی، ۱۳۷۷). ولی به علت ساختارهای متفاوت سیاسی و اقتصادی-اجتماعی موجود در هر کشور ویژگی‌های متفاوتی، آنها را از یکدیگر متمایز می‌سازد (قریب، ۱۹۸۰). بنابراین، موضوع بررسی الگوهای برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه شهری را نمی‌توان به صورت موضوعی مجزا و منفرد بررسی کرد، زیرا این نوع برنامه‌ریزی یکی از سطوح برنامه‌ریزی کالبدی است که سیاست‌های آن باید به طور کامل با سیاست‌های فضای سطوح بالاتر انطباق داشته باشد (سعیدنیا، ۱۳۷۹). به عبارتی، شناسایی ساختار کلی نظام برنامه‌ریزی فضایی هر کشور شرایط اولیه برای تبیین جایگاه مطالعات شهری است. علاوه بر این قوانین و مقررات مرتبط با وضعیت نظام برنامه‌ریزی بستر اجرایی الگوهای طرح‌ریزی محسوب می‌شود و آشنایی با آن از شرایط لازم برای شناسایی الگوهای ساخت و ساز به شمار می‌آید. همچنین بررسی عملکرد نهادها و سازمان‌های مسئول در امر برنامه‌ریزی، ابزارها و روش‌های اجرایی، در نهایت به شناسایی الگوهای ساخت و ساز شهری در هر کشور منجر می‌گردد (مزیتی، ۱۳۷۹). بدیهی است که شناخت و یا به کارگیری هر الگویی بدون لحاظ نمودن عناصر فوق‌الذکر، موجب عدم کارکرد صحیح الگو و یا ناکارایی آن خواهد شد. نظام هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در کشور متأثر از نظام اجتماعی، حقوقی و برنامه‌ریزی است. بر این مبنا هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در کشور از دو طریق شکل گرفته است: ۱ از طریق انواع برنامه‌ها، طرح‌ها، ۲ از طریق ابزارهای برنامه‌ریزی و شهرسازی (ابزارهای حقوقی و مالی). این نظام واجد تنگناها و مشکلات نهادین در عرصه‌های تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری است و ریشه بسیاری از مشکلات در نارسایی‌های قانونی، ساختاری و ارتباطات بین سازمانی نهفته است که در ادامه به آن اشاره می‌شود (سعیدنیا، ۱۳۷۹ و وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸). نظام ساخت و ساز شهری کشور بیش از آنکه منطبق بر نیازها، اهداف و امکانات شهرداری‌ها باشد بر سیاست‌ها، امکانات و نظرات دولت مرکزی استوار است و اسناد مصوب این نظام غیر قابل انعطاف و مطابق با نظریات کارشناسی (هنگام تهیه) و نظرات دولت مرکزی (زمان تصویب) می‌باشد (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸). که بعداً جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود و ذات این گونه طرح‌ها بیشتر سلسله‌مراتبی و کالبدی است و در مقابل خواست‌ها و گرایش‌ها و تحولات ایستادگی می‌کند (زیستا، ۱۳۷۲). مطالعه نظام ساخت و ساز شهری در کشورها نشان می‌دهد در کشور آلمان نظام حکومتی ایالتی است و مداخله مستقیم و حداکثر مشاهده می‌شود شهرداری‌ها در امر کنترل ساختمان مشاهده می‌شود (ARL, 2005). در کشور انگلستان نظام حقوقی عرفی و نظام کنترل ساختمان بازتر می‌باشد و تأکید زیادی بر کنترل ساختمان به وسیله بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق اشخاص ثالث (همسایگان و طرفداران محیط زیست در اعطای اجازه ساخت و ساز شهری می‌شود (Hall, 1994)). فرانسه به عنوان کشوری با سیستم متمرکزگرایانه و سنتی، تابع قانون

نوشته و کم انعطاف می باشد و درعین حال مداخله حدافل شهرداری ها در جنبه های کیفی و استاندارد های فنی ساخت و ساز مشاهده می شود و در عوض از جامع ترین نظام بیمه و تضمین برای حصول اطمینان و نسبت به استانداردهای کیفی برخوردار است (غفاری، ۱۳۸۲). ضرورت بررسی روش های کنترل و هدایت ساخت و ساز شهری در ایران از دو منظر قابل طرح است: نخست آنکه کم توجهی به روش های مناسب و کارساز در هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری چه پیامدهای منفی به دنبال داشته است و دوم آنکه با توجه به شرایط کنونی کشور یعنی با ایجاد شدن برخی تغییرات در قوانین و ساختار نظام فعلی و آمادگی قبول تغییرات بیشتر چه راهکارهایی برای برون رفت از تنگناهای موجود در نظام ساخت و ساز شهری کشور قابل پیش بینی است. سکونتگاه های خودرو که با واژگانی چون اسکان غیررسمی، حاشیه نشینی و نظایر آن تعریف شده اند درسال های اخیر در کلیه شهرهای کشور و به ویژه در منطقه کلانشهر تهران به شدت روبه گسترش بوده است، به حدی که حدود ۲۰ الی ۳۰ درصد از کل جمعیت استان تهران در این قبیل سکونتگاهها زندگی می کنند و این نسبت با توجه به وضعیت ساختارها و روند رشد جمعیت و مهاجرت قطعاً افزایش چشمگیری نیز خواهد یافت. منطقه ۱۵ یکی از مناطق تهران می باشد که در دهه های اخیر با رشد جمعیتی بالا و مهاجرت های بی رویه از سایر نقاط کشور مواجه بوده همین امر شدت نیاز به مسکن و ساخت سازه های غیر مجاز بافت فرسوده) به ویژه در حاشیه جنوبی این منطقه را دو چندان کرده است. پس باتوجه به معضل ساخت و ساز غیر مجاز به بررسی نقش معماری پایدار و مدیریت بحران در محلات بافت فرسوده شهری این منطقه خواهیم پرداخت.

### مبانی نظری پژوهش

بررسی الگوهای شهرسازی در کشور و مشکلات و کمبودهای آن، دیرینه ای معادل تهیه طرح های توسعه شهری دارد. کارشناسان و متخصصان امور شهری کشور در مراکز دانشگاهی، بخش عمومی و خصوصی نظرات متفاوتی را در مورد چارچوب و محتوای طرح ها و تناسب آنها با نیازهای شهرسازی کشور می توانند ارائه دهند. بنابراین این موضوعی تازه نیست، اما با اطمینان می توان بیان کرد که هنوز راه حل های جامع و کاملی که چاره ساز کاستی های توسعه شهری و پاسخ گوی نیازهای رو به افزایش شهروندان امروز باشد، شکل نگرفته است. در سال های اخیر مشکلات شهری کشور بسیار پیچیده تر از گذشته شده است. مسائلی چون مسکن، ترافیک، فرسودگی بافت، تأمین خدمات، اقتصاد شهری، محیط زیست، سیما و کالبدی شهری به مرحله ای بحرانی رسیده و ضرورت یافتن چاره بحران شهری از هر زمانی بیشتر است (کلهرنیا، ۱۳۸۷، ۳۲). یکی از بزرگ ترین کاستی های طرح های شهری در ایران نداشتن برنامه ای منظم و مدون برای لبه های پیرامون شهرها می باشد. در این لبه ها طبیعت زنده و جاندار در برابر هجوم توسعه کالبدی شهرها عقب نشینی می کند. روستاها، باغ ها، زمین های کشاورزی، قنات ها و کاریزها با حیاتی چند هزار ساله تدریجاً از بین می روند و جای خود را به خیابان ها، ساختمان ها، سنگ و سیمان می دهند. موج حیات پیشتاز شهرها به این لبه ها حمله می کند، بیشتر محلات مهاجرنشین غیررسمی در همین لبه ها شکل می گیرند (مهندسین، ۱۳۸۵، ۶۶). با توجه به رشد فزاینده شهرنشینی، فقر و محرومیت از مسائل اساسی و محوری به شمار می رود که شهرها با آن مواجه هستند. رشد پدیده فقر شهری و عمیق تر شدن شکاف طبقاتی در شهرهای بزرگ باعث شده است که گروه های کم درآمد در غالب اجتماعات محلی در فضاهای جغرافیایی خاص شکل گیرند که از روند توسعه بر کنار مانده و به اصطلاح به حاشیه رانده شده هستند. این گروه ها از مهاجران و شهرنشینان

با سابقه هستند که به امید ارتقاء و بهبود زندگی، گام در راهی دراز نهاده اند و با پذیرش خطرهای و شرایط نامناسب مسکن و کار در بازار غیررسمی با تلاش فراوان در پی جبران ناتوانی خود در تأمین رسمی نیازهای خود هستند تا از این راه بقای خود را در شهر تضمین کنند. پیدایش و رشد پدیده اسکان غیررسمی و مسکن نابهنجار در شهرها و حاشیه آنها دارای دلایل مختلفی می باشد. این دلایل برخاسته از سطوح مختلفی است که سوء مدیریت آن تبلور بارزتری نسبت به سایر مسائل دارد. عدم توزیع مناسب و متعادل ثروت و قدرت میان مناطق و اقشار مختلف در کشور منجر به عدم تعادل هایی در سطوح منطقه ای و محلی می شود و به دنبال آن مناطق برخوردارتر و بها داده شده پذیرای جمعیت مناطق در حاشیه قرار گرفته شده، می شوند. این جمعیت که در توزیع مناسب شاخص های پایداری یک شکاف عمیقی را متوجه خود می بینند به سمت شهرها هجوم می آورند (معصومی، ۱۳۸۷، ۲۳).

محلات آسیب پذیر موجود محصول جستجوی سرپناه در بازار غیررسمی و نامجهز و ارزان زمین است و تملک مسکن غیررسمی، خانوارهای کم درآمد را از تله هزینه اجاره نشینی در مناطق شهری می رهاند اما خانوار کم درآمد با تبدیل اتاق اجاره ای به یک سر پناه ملکی در حاشیه، با محرومیت های خدماتی شدیدتری مواجه می گردد، زیرا جغرافیای سکونتگاه حاشیه ای عموماً بر اساس فاصله از مراکز خدماتی شهر شکل گرفته و سازوکار های تخصیص زمین در آن بر پایه نادیده گرفتن فضای ضروری برای خدمات و معابر قرار داشته است که این عامل یکی از دلایل ارزانی زمین در این مناطق است. نواحی با مشخصه محله های غیررسمی بیشتر حریم شهرها را شامل می شوند، به لحاظ برنامه ریزی و شهرسازی فاقد استانداردها و خدمات شهری هستند. در این نواحی آب و برق به سختی در اختیار ساکنین قرار می گیرد، زیرساخت های شهری در این مناطق وجود ندارد و مسیرهای ارتباطی به این نواحی با مشکلات وسیعی روبرو می باشد، نظارت پلیس به عنوان یک رکن اصلی در مدیریت شهری به منظور سر و سامان دادن به نواحی شهری و به منظور جلوگیری از جرم و جنایات در مناطق شهری دارای یک ضعف اساسی می باشد. از لحاظ یک برنامه مدون و منظم آموزشی برای تربیت چه برای کودکان و چه برای آموزش بزرگسالان به منظور نحوه و چگونگی برخورد با مسائل شهری و آموزش شهروندی یک نقصان بزرگی مشاهده می شود (شعبانی، ۱۳۸۴، ۲۴). برای مقابله با این روند رو به رشد محله های غیررسمی در گام نخست باید بازبینی اساسی در سیاست های ملی و سپس ساختار مدیریت شهری صورت گیرد (نکته مهم سازماندهی و الگوی اسکان در کشور و پایبندی دستگاه های دولتی به آن است). محیط زندگی این محله ها پذیرای نابهنجاری ها و برانگیزاننده آسیب های اجتماعی است که گاه در استدلالی وارونه، علت پیدایش این سکونتگاه ها قلمداد می شوند. هر چند شرایط کالبدی محلات غیررسمی در ایران از نظر مصالح به کار برده شده، سرانه مسکونی و برخورداری از خدمات اجتماعی و زیربنایی به وخامت این شرایط در بسیاری از کشورهای جنوب نیست، لیکن محرومیت و تبعیض در قیاس با دیگر نواحی شهری و فقر و فساد روزافزون اجتماعی، آنها را کانونی بحرانی و ضد توسعه پایدار انسانی نموده است. مجاورت محله های غیررسمی با شهرها در گذشته و امروزه، قرارگیری در بطن کلان شهرها، از موانع ایفای نقش کلیدی شهرها در توسعه ملی و پیشتازی آنها در استفاده از فرصت های برآمده از جهانی شدن اقتصاد است و جای تردید نیست که در فرآیند جهانی سازی، بسیاری از شهروندان به حاشیه رانده شده و بسیاری از حمایت های اجتماعی نیز محروم می شوند (صرافی، ۱۳۸۸، ۶). توسعه زیرساخت های شهری طی دو دهه گذشته در ایران، موجب برخورداری اکثریت جمعیت ساکن این محله ها از

آب آشامیدنی، برق و لوله کشی گاز شده است. اما به رغم تأمین این زیرساخت ها، سکونتگاه های غیررسمی فاقد حداقل مراکز و فضاهای خدماتی، آموزشی، درمانی، انتظامی، فضای سبز و فرهنگی است. اراضی پیرامون این محله ها نیز که با سکونت و زندگی خانوار های کم درآمد و شهری شدن محیط، افزایش قیمت می یابد در نتیجه رشد سوداگری زمین، دچار تفکیک و داد و ستدهای بی برنامه شده و چشم انداز توسعه مسکونی فاقد فضاهای خدماتی و معابر مناسب در آنها دیده می شود. تجربه نشان داده است که روندهای جاری مانع تحقق پیش بینی طرح های شهری در زمینه توسعه معابر و فضاهای خدماتی در اراضی حاشیه شهر به ویژه پیرامون هسته های اولیه محلات غیررسمی است. از این رو بدون ذخیره حداقل اراضی برای خدمات و معابر در قالب بانک زمین در اسکان غیررسمی نمی توان به تأمین خدمات مورد نیاز جمعیت کم درآمد ساکن در این مناطق امیدی داشت (خاتم، ۱۳۸۷، ۴). از تبعات ویرانگر این محله ها در شهرها، بروز مفاسد اجتماعی است به طوری که افزایش دزدی، سرقت، فساد اخلاقی و فحشا، مواد مخدر، قتل، غارت و تکدی گری نمونه های بارز و آشکاری از پیامدهای مهاجرت می باشد که به صورت غیررسمی با سطح نازل زندگی در حومه شهر تبلور یافته است. مسأله امنیت و جرائم هم در این موضوع جای می گیرد. همان طور که قبلاً اشاره شد این مناطق به خاطر شرایط موجود، دور افتادن از بطن شهر، تفاوت و شکاف سطح زندگی با دیگر اقشار جامعه، دیدن این تفاوت ها توسط همین حاشیه نشینان و نحوه برخورد مردم با آنها و فشار روانی حاصل از عوامل ذکر شده خود به خود این شخصیت جرم پذیری را در فرد پرورش می دهد (پیران، ۱۳۸۳، ۲۷). اما تاکنون برنامه های تدوین شده، ناقص شده و یا اصلاً به مرحله اجراء نرسیده را می توان چنین تبیین کرد که در گذشته غالب مدیران شهری با دیدگاهی که برخاسته از ضعف اجتماعی جامعه در مورد این قشر به عنوان معضل جامعه بود و به جای تلاش در جهت ساماندهی و توانمندسازی این گروه به منظور برخورداری از خدمات و زیرساخت شهری و دورافتاده از بطن شهر، سعی در از بین بردن و پاک سازی محدوده آنها بدون توجه به پیامدهای آن بوده است. این دیدگاه بیشتر ناشی از ناتوانی، سوء مدیریت، تعدد دستگاه های دخیل در امور مدیریت شهری و ناهماهنگی بین آنها در کنترل و رسیدگی به این سکونتگاه ها و عدم تمکن مالی ساکنین آنها بوده است. هدف پاکسازی محلات از این پدیده و استفاده از قانون بولدوزر بدون هیچ تفکرپایه ای و بررسی هنجارها و رفتارهای جامعه در مورد پیامدهای آن می تواند مشکلات عظیمی را سبب شود زیرا بر هم خوردن نظام محله ای و عدم کنترل رسمی و کاهش فعالیت های مددکاری در محلات شهری مورد ساده ای نیست که به راحتی از کنار آن بگذریم.

#### ۱- مفهوم حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی

حاشیه نشینی، زاغه نشینی، آلونک نشینی، کوچ نشینی، کپرنشینی همگی به یک معنا هستند و اگر بخواهیم تعریفی از این اصطلاحات ارائه دهیم، باید گفت: "حاشیه نشینان کسانی هستند که در محدوده ی اقتصادی شهر زندگی می کنند ولی جذب نظام اقتصادی- اجتماعی آن نشده اند" (اصغری زمانی، ۱۳۸۳ص ۴۰). همچنین حاشیه نشین به افرادی گفته می شود که به دلیل مشکلات معیشتی در شهر تاب مقاومت نیاورده و به حاشیه شهرها پناه آورده اند تا از هزینه های زندگی در مرکز شهر در امان باشند و در تعریفی دیگر می توان گفت: "حاشیه نشینان کسانی هستند که به دلیل بضاعت مالی با توجه به توان

اقتصادی، نتوانسته اند خود را با ساکنین مرکز نشین تطبیق دهند این عدم سازگاری اجتماعی سبب مهاجرت آنها به مناطقی است که بتوانند زمینه جذب آنها را فراهم کنند" (اعتماد، ۱۳۸۱ص ۳۲).

اسکان غیر رسمی، واکنش به شرایط و فرایندهایی است که از چارچوب زمانی و مکانی بلافاصل آن مسئله فراتر می رود. ساختار مالکیت و قوانین و مقرراتی که نحوه ارتباط دولت، مالکین و مردم را مشخص می کند و نیز عرف و عادات معمول، طرقتی که دولت های حاکم از آنها تعبیر و تفسیر می کنند و به ویژه طرز تلقی و نحوه نگرش دولت های حاکم به سکونتگاه های غیر رسمی عواملی هستند که در مجموع ماهیت و هویت و نیز نحوه عمل این سکونتگاه ها را تشکیل می بخشد (شیخی، ۱۳۸۰ص ۷۰). یکی از موانع توسعه پایدار شهری قطب بندی شهر به بخش برخوردار و محروم است، که شکل گیری اغلب این مناطق محروم عمدتاً در کنار کلانشهرها می باشد.

### معرفی محدوده مورد مطالعه

منطقه ۱۵ شهرداری تهران یکی از مناطق شهری تهران است که در جنوب شرقی شهر تهران قرار دارد. مهم ترین بخش آن شهرک های مشیریه و افسریه و بروجردی و سیزده آبان و بزرگراه های بسیج و بعثت و امام علی و آزادگان و خاوران است. شهرداری این منطقه در ضلع غربی پایانه اتوبوسرانی خاوران واقع گردیده است. جمعیت این منطقه براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ ایران، ۶۳۸،۷۴۰ نفر (۱۹۲،۶۱۰ خانوار) شامل ۳۲۵،۳۱۳ مرد و ۳۱۳،۴۲۷ زن می باشد. با توجه به پر بودن بافت های شهری شکل گیری کانون مسکونی و عملکردی شبکه معابر و درجه بندی عملکردی آنها و سایر ویژگی های منطقه بکارگیری یک روش واحد محله بندی و تقسیم کالبدی منطقه به محله های دارای مرکزیت مکانی توجیه پذیر نیست.



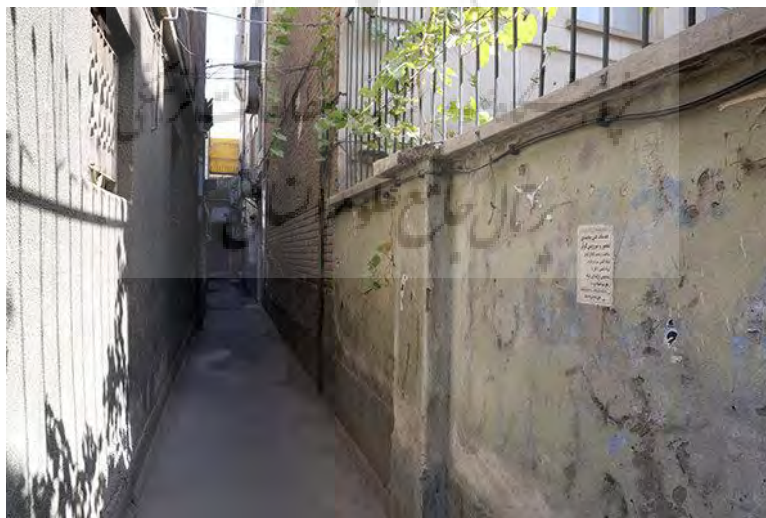
شکل (۱): محدوده منطقه مورد مطالعه



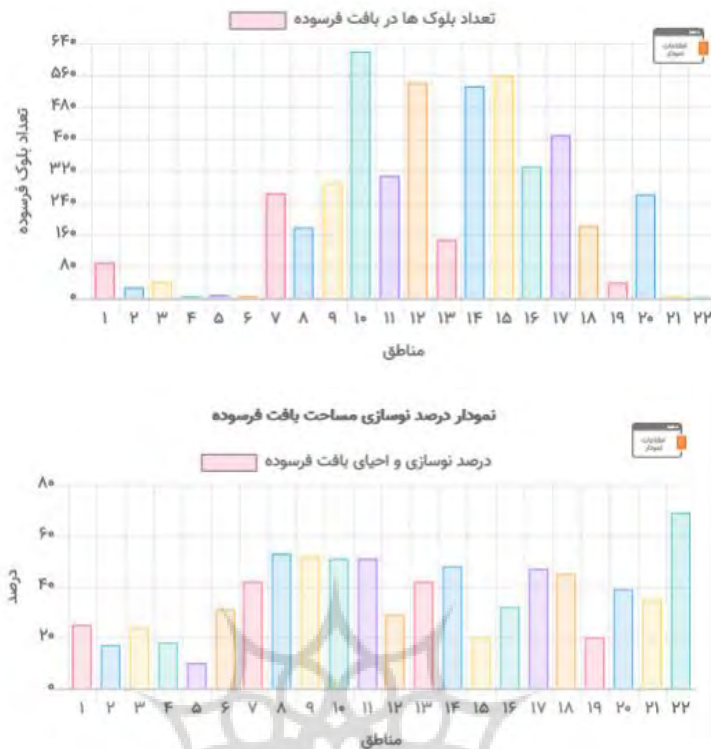
شکل (۲): محدوده بافت فرسوده منطقه مورد مطالعه

### - شناسایی و ویژگی های محلات فرودست و بافت فرسوده در منطقه ۱۵

بنابر مطالعات انجام شده و تحلیل اطلاعات آماری و بررسی های میدانی چنین به نظر می رسد که محلات مختلف شهر این منطقه در وهله نخست به سبب ماهیت شکل گیری و توسعه شهری تفاوت چندانی از لحاظ دسته بندی محلات به سطوح مختلف ندارند با توجه به شاخص های مورد بررسی این منطقه نشان می دهد مساحت کل بافت فرسوده منطقه پانزده، ۲۴۶ هکتار است. مساحت بافت فرسوده نوسازی شده براساس تعداد پروانه های ساختمانی صادر شده در سال ۹۷ نیز کمتر از ۴ هکتار است. با این حساب تقریباً یک و نیم درصد از کل بافت فرسوده منطقه ۱۵ در سال قبل نوسازی شده است.



شکل (۳): تصویری از وضعیت نامطلوب زیستی، ساخت و ساز غیررسمی و آسیب پذیر در منطقه ۱۵



نمودار (۱): تعداد بلوک‌ها در بافت فرسوده مناطق ۲۲ گانه تهران

همان گونه که در تصویر فوق مشاهده می‌شود منطقه ۱۵ با ۲۴۶ هکتار بافت فرسوده در بین مناطق ۲۲ گانه شهر تهران در رتبه پنجم قرار دارد. این منطقه از لحاظ تعداد بلوک‌های فرسوده نیز در جایگاه دوم در بین مناطق شهر تهران قرار گرفته است. که این امر مدیران شهر را مستلزم به اجرای برنامه‌های کارآمد و مفید و پیشگیری در مقابل خطرات و سوانح و در وقوع بحران احتمالی در زمان‌های عاجل می‌سازد. اتابک، طیب و مینابی از جمله محلاتی هستند که بیشترین حجم بافت فرسوده منطقه ۱۵ را در خود جای داده‌اند.

## بحث و بررسی

اصولاً رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات فرسوده و نامنظم در قالب محله‌های شهری و به تبع آن شکل‌گیری جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهرها به دلیل حذف اقشار کم درآمد از نظام برنامه‌ریزی و یا لحاظ نکردن آنها به صورت فعال و با عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌ها است. ارائه خدمات مالی مانند تأمین اعتبار، پس‌انداز و جریان باز چرخانی پس‌اندازها، از جمله ابزارهای بسیار مؤثر برای بهبود شرایط معیشت و سکونت اجتماعات فقیر محسوب می‌شود. همانند فقدان دارایی به عنوان وثیقه با سایر ابزارهای تضمین لازم برای اخذ اعتبار که غالباً از نظر مؤسسات مالی



بانک پذیر محسوب نمی شوند. به همین دلیل است که فقرا از انجام سرمایه گذاری در کسب و کارهای سودآور محروم و ناتوانند. یافته های مرکز سکونتگاه های انسانی سازمان ملل نشان می دهد که تأمین یک نیروی کار قابل دسترسی و قابل نگهداری در شهرها، مستلزم آن است که کارکرد محله های فقیرنشین در درون اقتصاد شهری به گونه ای باشد که نیروی کار در جایگاه صحیح خود استقرار داشته باشد، یعنی در محل های کسب و کار قادر به تأمین زندگی خویش باشند و نه برای رسیدن به محل کار خود، مجبور به تحمیل هزینه های گزاف رفت و آمد باشند. چون فعالیت های مربوط به توانمندسازی و ساماندهی بافت فرسوده به صورت بخشی و پراکنده انجام شده و عدم هماهنگی ها باعث شده که این تلاش ها و فعالیت ها به نتایج مطلوبی منتهی نشود. وجود یک مدیریت واحد شهری که تمامی نهادها، سازمان ها و ادارات دخیل در امور شهری به وسیله آن اداره و هماهنگ شود منجر به همکاری مناسب و همپوشانی بین دستگاه های اجرایی به جای ناهماهنگی در اجرای وظایف می شود. چون عدم هماهنگی بین نهادها از یک طرف و عدم اجرای برنامه های زمان بندی شده در فاصله تعیین شده موجب بروز نارضایتی در بین مردم می شود. رویکرد توانمندسازی و ساماندهی بافت های شهری مسیر تکاملی را پیموده است. سیاست های مورد عمل علاوه بر توجه به ظرفیت های موجود ابعاد جامع تری از مسائل را مورد توجه قرار می دهند. دولت مرکزی ضمن تفویض و واگذاری امور خود به کارگزاران محلی از درگیری و دخالت مستقیم در پروژه های اجرایی پرهیز می کند. تأمین منابع مالی برنامه های بهسازی و نوسازی شهری به جای تکیه بر بودجه عمومی دولت بر محور مشارکت با بخش خصوصی و خود ساکنان و مالکان استوار شود. سیاست های کنونی عمده توجه خود را بر تأکید بر نقش گروه های اجتماعی، تقویت جایگاه مالکان و ساکنان و توجه به نیازمندی های آنان قرار داده اند. در جهت سرو سامان دادن به این چالش هزاره سوم می توان از نحوه مدیریت کشورهای دیگر تجربیاتی کسب کرد و از اقدامات انجام شده در تطبیق با وضعیت کنونی کشور بهره گرفت. مهم ترین موضوع این که باید یک رهیافت توانمندسازی را مدنظر قرار داد، با این شیوه می توان این مسأله و بحران را از ریشه کنترل کرد، به بیان واضح تر روستائیان و شهروندان شهرهای کوچک را در تصمی مگیری ها ببینیم. از تمرکز گرایی ثروت، انرژی، منابع انسانی و خدمات در چند شهر عمده پرهیز نماییم. به رسمیت شناختن اولویت های اقشار کم درآمد در نظام برنامه ریزی از نخستین راهکارهای مقابله با این مسأله است که در این راستا می توان با شناخت رفتارهای اقتصادی و پویایی درونی سیستم زندگی کم درآمدها به منظور اسکان و یافتن راهکارهایی در این جهت است. با مطالعه و شناخت در چارچوب ماهیت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی سکونتگاه ها و ظرفیت درونی آنها می توان به ساماندهی و توانمندسازی آنها اقدام کرد. شناسایی محدوده هایی که این پتانسیل بالقوه را دارند که تبدیل به سکونتگاه های غیررسمی شوند در پرتو تشریح مساعی اهالی و با برنامه ریزی مشخص و مدون برای اسکان کم درآمدها در شهرها متناسب با ویژگی های آنها، یک اقدام هدفمند به منظور شکل گیری این سکونتگاه ها می باشد. از استراتژی های اولویت دار در بحث توسعه محلی و شهری با دید پایداری در شاخص های زندگی، کاهش فقر در سطح شهر می باشد که در یک روند سلسله مراتبی منجر به توانمندسازی مناطق و به دنبال آن مهار کردن رشد ناپایدار زیستگاه های غیررسمی می شود. بهترین وسیله برای راه اندازی فرآیند نوین توسعه در دل این اجتماعات، ساماندهی کالبدی آنها می باشد که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابل پیاده کردن است. مشارکت فراگیر و فعال و ظرفیت سازی نهادینه شده با توجه به دستاوردهای ملموس و مقطعی بهسازی کالبدی قابل تداوم و گسترش است. فرآیند یادگیری اجتماعی همراه با همبستگی جمعی و تعلق خاطر

مکانی به راه افتاده، امنیت در سکوت و امید به آینده را می پروراند. بنابراین بخش غیررسمی عمدتاً از دو جنبه ارتقاء و ساماندهی محیط شهری و ارتقای زندگی فقرا می تواند مورد توجه مدیران و برنامه ریزان شهری قرار گیرد. این در حالی است که نگرش غالب مدیریت شهری در برخی از کشورها و از جمله در ایران، حذف بخش غیررسمی از عرصه عمومی شهر و ساماندهی (به مفهوم حذف) بخش غیررسمی به خاطر مشکلاتی چون سد معبر است. به نظر می رسد در بیشتر کشورهای جهان در حال توسعه این بخش از سوی برنامه ریزان نادیده گرفته می شود. یکی از علل کم توجهی به بخش غیررسمی در برنامه ریزی بخش شهری کشورهای در حال توسعه این است که برنامه ریزی این کشورها بر اساس الگوهای برنامه ریزی شهری رایج غرب شکل گرفته که در آن بخش غیررسمی ماهیتی متفاوت دارد و برنامه ریزی رسمی در این بخش جایگاهی ندارد، در صورتی که این بخش در کشورهای در حال توسعه بسیار چشمگیر است و باید در برنامه های رسمی توسعه شهری گنجانده شود. به منظور رسمیت بخشیدن به فعالیت سکونتگاه های غیررسمی در سطح اجتماعات محلی بهتر است:

- فقرای شهری را در شکل های مختلف تقویت نموده و این جوامع را به سمت توسعه پیش خواهد برد.
- به پاکسازی اجزای نامطلوب و ضد اجتماعی کمک می کند و امنیت عمومی را ارتقاء می بخشد.
- که در پی آن اجتماع محلی محیطی امن تر برای سرمای هگذاری می شود، علاوه بر این قانونی کردن حقوق و فعالیت، امکان ظهور رهبری درونزا از میان فقرا را افزایش می دهد. رسمی شدن بخش غیررسمی علاوه بر موارد ذکر شده، برخورداری و دسترسی به منابع مالی، آموزش رسمی را امکان پذیر می کند و نیز می تواند برای مدیریت شهری درآمدزا باشد و در مجموع بهره وری را افزایش دهد. همچنین رسمی شدن به مثابه برخورداری از حمایت های رسمی (مالی و آموزشی) است که کیفیت کالا و خدمات در این بخش را افزایش داده و در نتیجه به بهبود شرایط اقتصادی شاغلان و جامعه محلی منجر می شود. استراتژی شهرداری در ساماندهی محلات غیررسمی و بافت فرسوده باید حول دو محور باشد که عبارتند از:
- نمودن سکنه و توزیع منابع صحیح درآمدی در بین مرکز و حاشیه شهر در جهت بهبود وضعیت عمومی آنها.
- بازدارندگی و کاهش سکونت غیررسمی و غیرمجاز در قالب آلونک سازی های مجدد در سطح شهر، در این زمینه همکاری نیروی انتظامی و مردم محلی می تواند بسیار مفید باشد.
- نسبت سکونتگاه های آسیب پذیر در کشورهای در حال توسعه به ۵۰ درصد جمعیت شهرها می رسد، در حالی که در کشور ایران این نسبت تنها ۰٫۹ درصد مسکن شهری را تشکیل می دهد. سازندگان مسکن غیررسمی به ندرت به تصرف بدون پرداخت بهای زمین اقدام می کنند و غالباً زمین را از بازار غیررسمی تهیه می کنند. با شرایط مذکور، برنامه ریزی توسعه فضایی و مسکن در ایران با توجه به بالا بودن شاخص نسبی رفاه ناشی از انباشت درآمد نفت، بسیار راحت تر از سایر کشورهای در حال توسعه می تواند به ساماندهی و توانمندسازی ساکنان این بافتها اقدام نمود.

### ارزیابی محیط درونی (نقاط قوت و ضعف) و بیرونی (فرصت ها و تهدیدها)

در این پژوهش برای انجام تجزیه و تحلیل SWOT و برای شناسایی و تعیین نقاط قوت و ضعف و فرصت ها و تهدیدهای محدوده مطالعاتی و بررسی نقش معماری پایدار و مدیریت بحران در محلات بافت فرسوده شهری منطقه مورد مطالعه،

ابتدا به کمک پرسش نامه از افراد آگاه و ساکنان بافت فرسوده محله منطقه ۱۵، اطلاعات مورد نیاز جمع آوری شد. سپس با در نظر گرفتن پاسخ های داده شده و بازدید دوباره برای کنترل صحت و دقت پاسخ ها از محل به عمل آمد و اطلاعات تکمیلی از طریق مصاحبه با ساکنان به دست آمد. در نهایت به تعیین مهم ترین عوامل تأثیرگذار درونی و بیرونی بر کارکردها، بافت و ساخت محدوده فرسوده محلات این منطقه، اقدام شد.

جدول (۱): ارزیابی نقاط ضعف و قوت ناشی از عوامل درونی بر بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران

امتیاز نهایی	نمره	ضریب (نرمال شده)	عوامل درونی
۰,۳۲	۴	۰,۰۸	S1- بالا بودن سابقه سکونت افراد و قیمت مناسب اراضی
۰,۲۴	۴	۰,۰۶	S2- وجود تجهیزات شهری شامل: آب، برق و...
۰,۱۰	۲	۰,۰۵	S3- امکان دسترسی آسان به بازار و سایر نقاط شهر
۰,۱۸	۳	۰,۰۶	S4- علاقه ساکنین به نوسازی بافت فرسوده شهر
۰,۲۱	۳	۰,۰۷	S5- نبود کاربری های نامناسب در داخل بافت مسکونی
۰,۱۶	۴	۰,۰۴	S6- تهیه طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهر
۰,۱۲	۳	۰,۰۴	S7- وجود فضاهای باز و امکان بازگشت سرمایه
۰,۱۲	۴	۰,۰۳	S8- کمی فاصله، بین واحدهای مسکونی در بافت با هسته های خدماتی و اداری در منطقه
۰,۱۲	۳	۰,۰۴	S9- قیمت مناسب زمین در بافت
۰,۱۶	۴	۰,۰۴	S10- ایجاد فضاهای جدید جهت رفع کمبودهای خدماتی ناشی از عقب نشینی ساختمان
۰,۰۶	۱	۰,۰۶	W1- نادیده انگاشتن نیروهای اجتماعی در طرح های مصوب و اجرایی مربوط به بافت
۰,۱۰	۲	۰,۰۵	W2- وجود بزه کاری و عدم اطلاع رسانی راجع به فعالیت ها
۰,۱۶	۴	۰,۰۴	W3- آشفتگی سیما و منظر شهری و نامناسب بودن قطعات به لحاظ طولی و عرضی به دلیل شکل ارگانیک بافت
۰,۱۴	۲	۰,۰۷	W4- عدم تمایل ساکنین این منطقه به تعامل با ساکنین بافت فرسوده در فضاهای گذراندن اوقات فراغت، آموزشی و فرهنگی
۰,۲۰	۴	۰,۰۵	W5- وجود تبعیض در استفاده از خدمات شهر به دلیل تفاوت طبقه اجتماعی
۰,۱۵	۳	۰,۰۵	W6- کمبود خدمات و امکانات
۰,۱۲	۲	۰,۰۴	W7- عدم فعالیت جهت آگاهی شهروندان
۰,۲۰	۴	۰,۰۵	W8- بروز مشکلات فراوان در ارائه و خدمات امدادی از جمله دسترسی سریع به آمبولانس، آتش نشانی، پلیس
۰,۰۸	۲	۰,۰۴	W9- بالا بودن میزان بیکاری و پایین بودن میزان درآمد
۰,۰۶	۲	۰,۰۳	W10- پایین بودن منزلت اجتماعی و خود باختگی اجتماعی و افزایش محلات فقیرنشین با ورود مهاجران
۲,۹۴		۱,۰۰	مجموع

مأخذ: نگارندگان

جدول (۲): ارزیابی فرصت ها و تهدیدات ناشی از عوامل بیرونی بر بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهر تهران

امتیاز نهایی	نمره	ضریب (نرمال شده)	عوامل بیرونی	
۰,۱۵	۳	۰,۰۵	O1- وجود کارکردهای خدماتی، حمل و نقل در محدوده بافت با نقش منطقه ای	فرصت
۰,۱۴	۲	۰,۰۷	O2- نزدیکی به مراکز خرید شهر	
۰,۲۴	۴	۰,۰۶	O3- وجود مناطق سکونتگاهی در اطراف	
۰,۱۲	۳	۰,۰۴	O4- استفاده از فضاهای باز اطراف و داخل محله جهت تامین مصالح مورد نیاز ساخت و ساز	
۰,۲۰	۴	۰,۰۵	O5- ایجاد شوراباری های محله ای به عنوان حلقه واسط بین مردم و دولت	
۰,۲۸	۴	۰,۰۷	O6- حمایت مالی از طریق باورهای دینی (وقف، خیریه، قرض الحسنه)	
۰,۱۶	۲	۰,۰۸	O7- توجه به فضاهای فرهنگی، هنری، ورزشی و فراغتی در بافت های فرسوده و ارائه محدودیت زمانی در رفع مشکلات آن ها در قانون برنامه پنجم توسعه کشور.	
۰,۱۶	۴	۰,۰۴	O8- استفاده از فضاهای باز اطراف محله جهت تامین خدمات، تاسیسات و تجهیزات شهری چون پارکینگ، فروشگاه، فضاهای فرهنگی فضای سبز.	
۰,۱۰	۲	۰,۰۵	O9- تلاش جهت کاهش تفاوت های ناشی از ملاک های قومی جنسی	
۰,۱۰	۲	۰,۰۵	O10- پتانسیل ایجاد مشارکت مردمی به دلیل جوان بودن جمعیت	
۰,۱۰	۲	۰,۰۵	T1- آسیبهای اجتماعی از جمله فروش مواد مخدر، اعتیاد	تهدید
۰,۱۲	۳	۰,۰۴	T2- ابهام در ضوابط و مقررات شهرسازی مربوط به ساماندهی نمای شهری	
۰,۱۲	۳	۰,۰۴	T3- ناپایداری در قیمت مصالح ساختمانی و تورم در مقیاس کشور که موجبات فشار مالی بر سازندگان و در نتیجه موجب ناقص ماندن ساخت و ساز ها می شود	
۰,۲۰	۴	۰,۰۵	T4- عدم توجه به بهسازی بافت های فرسوده و عدم آگاهی نسبت به حقوق شهروندی	
۰,۱۶	۴	۰,۰۴	T5- نگرش منفی سایرین نسبت به سکونت در منطقه	
۰,۰۶	۲	۰,۰۳	T6- عدم توجه به مشارکت مردم	
۰,۱۲	۲	۰,۰۶	T7- عدم توزیع عادلانه ثروت، قدرت، خدمات و درآمد	
۰,۰۱۲	۳	۰,۰۴	T8- هجوم روزافزون مهاجران به منطقه و افزایش محلات فقیر نشین با ورود مهاجران	
۰,۰۹	۳	۰,۰۳	T9- عدم رعایت نکات ایمنی و استفاده از مصالح بی دوام و کم دوام در اغلب ابنیه محله	
۰,۱۴	۲	۰,۰۷	T10- عدم توانایی مالی ساکنان برای نوسازی و ساماندهی به دلیل سطح پایین سواد	
۲,۷۷		۱,۰۰	مجموع	

مأخذ: نگارندگان

## ۹- تجزیه و تحلیل اطلاعات و تدوین استراتژی‌ها (ارائه راهبردها)

شناسایی موضوع در رویکرد راهبردی جنبه حیاتی دارد. به عبارتی اهداف را برحسب واقعیت‌های موجود روشن ساخته و در نهایت نتایج و دستاوردها را مستند به عینیت می‌کند. در تدوین راهبرد لازم است که همه عوامل به به مثابه بخشی از روند برنامه ریزی راهبردی در چارچوب روش تجزیه و تحلیل *SWOT* در نظر گرفته شود این تکنیک یک ابزار حمایتی برای تصمیم‌گیری است که عموماً برای تحلیل سیستماتیک محیط داخلی و خارجی سازمان و یا مسایل شهری استفاده می‌شود و بر این اصل استوار است که هر پدیده در یک محیط رقابتی تحت تاثیر شرایط درونی خود و شرایط محیطی یا بیرونی قرار دارد. شرایط درونی در ارتباط با وضعیت و ماهیت پدیده قرار دارد و از دو جنبه نقاط قوت (*S*) و نقاط ضعف (*W*) بررسی می‌شود. شرایط بیرونی یعنی نیرویی که از سیستم‌های بیرون از پدیده بر آن تاثیر می‌گذارد و از دو جنبه فرصت‌ها (*O*) و تهدیدها (*T*) بررسی می‌شوند. نتایج حاصل از اولویت بندی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها و همچنین ارزیابی حاصل از ارزیابی عوامل درونی در این پژوهش نشان می‌دهد که در گروه نقاط قوت *S1* (با امتیاز نهایی ۰,۰۳۲) مهم‌ترین نقاط قوت در بافت است. همچنین *W1* نادیده انگاشتن نیروهای اجتماعی در طرح‌های مصوب و اجرایی مربوط به بافت و تبعیض در استفاده از خدمات شهری خصوصاً نسبت به حوزه فراگیر به دلیل تفاوت طبقه اجتماعی و پایین بودن منزلت اجتماعی و خودباختگی اجتماعی و افزایش محلات فقیرنشین با ورود مهاجران به عنوان مهم‌ترین عامل ضعف مشخص شد. در زمینه عوامل فرصت‌ها می‌توان به *O6* یعنی حمایت مالی از طریق باورهای دینی که بالاترین امتیاز نهایی را هم در عوامل فرصت‌ها و هم در مجموع عوامل دارد اشاره کرد (Nikolaou & Evangelinos, 2010p:229).

## نتیجه‌گیری

جهان به سرعت در حال گسترش زندگی شهری است. سرعت رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای توسعه یافته است. در ایران نیز شهرنشینی با روندی سریع و شتابان همراه بوده و این روند شتابان مسائل و معضلات بسیاری را برای شهرها به دنبال داشته است. چون رشد شهرنشینی بدون هیچ‌گونه اساس فکری، کنترل و نظارتی انجام شده است و توسعه زیرساخت‌ها در آن به اندازه توسعه فیزیکی آن نبوده تورم زمین، مسکن و قیمت‌های غیرمتعارف به مسأله توسعه بافت‌های غیررسمی بیشتر دامن زده است. تمام دست‌اندرکاران مسائل توسعه بر این باورند که رشد نامتعادل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب برهم خوردن رابطه شهر و روستا شده است. از طرفی هم مشکلات جدید اقلیمی از قبیل خشکسالی‌های گسترده، باعث سخت شدن شرایط زندگی در روستاها گردیده و در پی آن گروه‌های متعدد روستائیان به شهرها مهاجرت کرده‌اند. از سوی دیگر اقداماتی همچون توسعه روستایی و نظایر آن به کنترل مهاجرت منجر نشده است. مهاجرت و محلات آسیب‌پذیر و پدیده‌های از این دست، حکم معلول دارند و خود ناشی از عوامل کلاتری در سطح ملی و منطقه‌ای هستند. اسکان غیررسمی در بافت فرسوده به عنوان آیین تمام‌نمای مسائل و مشکلات شهری، جایگاه و اهمیت خاصی را در پژوهش‌های شهری اشغال کرده است. مشکلی که نمی‌توان معضل خواندش و به نظر می‌رسد ناشی از سیاست نادرست اتخاذ شده سالیان متمادی شهرها می‌باشد که اکنون به وجود آمده و در تمامی ابعاد و پدیده‌ها ریشه گرفته است. دستیابی به توسعه پایدار شهری مستلزم ساماندهی و توانمندسازی سکنه این بافت‌های نابسامان موجود است. به عقیده صاحب‌نظران، بهترین راه برای ایجاد فرآیند توسعه در دل این اجتماعات، سازماندهی و بهسازی کالبدی، به

همراه توانمندسازی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است. نکته مهم این که عامل اصلی و بنیادین برای ساماندهی و توانمندسازی بافت های آسیب پذیر، ایجاد مدیریت یکپارچه در سطوح منطقه ای و محلی است. این امر نه تنها می تواند باعث پیش بینی نحوه حرکت مهاجران و کنترل عوامل تأثیرگذار بر آنها شود، بلکه با ایجاد دیدی گسترده و همه سونگر کمک زیادی به ساماندهی و توانمندسازی بافت های نابهنجار موجود در شهرها خواهد کرد. توانمندسازی بیش از هر چیز می بایست شامل توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این محله ها باشد. این گونه اقدامات در عین حال که کم درآمدها را به مشارکت اقتصادی در روند ارتقا توانمند می سازد، آنان را به شهروندانی مسئولیت پذیر و مشارکت جو تبدیل خواهد کرد. در این میان نقش سازمان های غیردولتی به مفهوم واقعی آن نیز نباید دست کم گرفته شود. قشری که از آن به عنوان سکنه غیررسمی یاد می شود، و تفاوت دید جامعه با نوعی دلسوزی و گاهی با تنفر همراه می باشد، کسانی هستند که در دستیابی به نیازهای اولیه زندگی شان با مشکل مواجه هستند. سکنه غیررسمی از شهر و محله خود رضایت بالایی ندارند و از احساس تعلق شهروندی پایینی برخوردارند، مشارکت در میان آنها بسیار کم یا معنایی ندارد. شهرداری ها به علت نداشتن درآمدهای پایدار و متکی بودن به درآمدهای حاصل از عوارض ساخت و ساز و یا فروش املاک و محصولات، به مناطق شهری از دیدگاه اقتصادی می نگرند. از سوی دیگر، شهرداری ها از لحاظ حقوقی خود را ملزم به ساماندهی این گونه بافت ها و سکونتگاه های غیررسمی نمی بینند و عموماً جنبه های اخلاقی و پیوندهای قومی است که می توانند شهرداری ها را به توجه به این بافت ها برانگیزد. با این همه و با استناد به تجارب ناموفق گذشته در زمینه ساماندهی و توانمند نمودن ساکنان این بافت ها، می توان دریافت که برخورد با این معضل در شهرهای ما از توان شهرداری به تنهایی خارج است. در واقع برای حل این معضل؛ به عزم ملی در پرتو یک مدیریت منسجم و واحد شهری و صد البته توجه به قوای محلی و مشارکت مردمی نیاز است.

#### راهکارها و سیاستهای مدیریت شهری در ساماندهی بافت فرسوده در منطقه ۱۵ تهران

##### الف) سیاست نادیده انگاری یا بی تفاوتی

منادیان توسعه برونزا و نظریه پردازان دانشگاهی غرب معتقدند که حلب شهرها، مکان پناه گرفتن مردمی بی جا و آواره و رانده شده است که چون خس و خاشاک روان بر سیلاب به همراه سیل مهاجرت از روستاها کنده شده و به جامعه شهری سر ریز گشته اند، بدون آنکه در زندگی صنعتی مدرن پذیرفته شده باشند. به نظر اینان آلونک نشینی (اسکان غیررسمی) در اولین دیدگاه، اثری از آثار جنبی گذار جوامع سنتی به جوامع صنعتی و شهری مدرن است، طبعاً چنان گذار پراهمیت و تاریخ سازی را نمی توان به دلیل آثار جنبی کم ارزش چون آلونک نشینی نفی یا متوقف ساخت. در جریان تحولات شهرهای مغرب زمین چنین پدیده ای در محلات فقیر نشین متعلق به سیاه پوستان و یهودیان رخ داده است. از این رو پیدایش و تداوم اسکان غیررسمی در جوامع جهان سوم نیز طبیعی است. راه حل پیشنهادی این در اساس، تحمل این قبیل مکان ها و رها کردن آن در دست نامرئی بازار است، که خود به هر تقدیر چاره ای خواهد اندیشید. البته گاه و بیگاه طرح اسکان تهیدستان و خانه سازی ارزان قیمت نیز باید در رسانه های گروهی طنین انداز شود و طرح های محدودی نیز به عمل در آید (پیران، ۱۳۶۶ص ۳۵). هر چند در این نظریه نوعی جبرگرایی و ساختارگرایی مشاهده می شود و نگرش خوشبینانه نسبت به موضوع

دارد، اما مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ را نفی کرده و آن را محل آسایش ساکنان شهر خوشبخت تلقی کرده است (بیگدلی، ۱۳۸۳ص ۶۵).

### ب) تحول در نظام اقتصادی - اجتماعی و ساختار جامعه

نظریه پردازان مخالف نظام سرمایه داری هرگونه فعالیت در راستای تعادل بخشی اقتصاد - اجتماعی و فضایی کشورهای در حال توسعه را ناممکن دانسته و حتی موجب تشدید عدم تعادل عنوان می کردند آنها زدایش پدیده مذکور را منوط به از میان برداشتن نظام هایی می دانستند که به هر شکلی با سرمایه داری جهانی در ارتباط اند، در این دیدگاه نیز نوعی جبرگرایی و ساختارگرایی وجود دارد که نسبت به موضوع به شدت بدبین است. بر این اساس برنامه ریزی در راستای حل مشکل اسکان غیررسمی بی فایده است. با این وجود در این نظریه نیز، مهاجرت روستائیان، به شهرهای بزرگ نفی و مذموم شمرده می شود و نشانه وابستگی به سرمایه داری جهانی به حساب می آید. تعدیل و دگرگونی در دو نظریه مذکور موجب شده که در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ به جای واژه های مختلف حصیرآباد، حلبی آباد، زاغه نشینی، اتاق نشینی... واژه اسکان غیررسمی برای انواع مسکنی که مهاجران بیرون از قواعد رسمی شهرسازی می سازند، انتخاب شود. این نشانه که پدیده مذکور صرفاً از توسعه اقتصاد ناشی نشده، بلکه به برنامه ریزی به ویژه برنامه ریزی کالبدی نیز مرتبط است (بیگدلی، ۱۳۸۳ص ۶۷).

### ج) سیاست تخریب و پراکنش

این سیاست صرفاً اجرایی با نگرش منزجرانه نسبت به پدیده اسکان غیررسمی و آواره کردن ساکنین آن را دارد. این شیوه ابتدایی که رایجترین و معمولترین شیوه برخورد با پدیده اسکان غیررسمی است از دیدگاه آکادمیک و برنامه ریزی منفورترین شیوه ها می باشد. چراکه نه تنها تاثیری در حذف اسکان غیررسمی نخواهد داشت، بلکه موجبات پراکنش و تشدید آن را نیز فراهم می آورد. از سوی دیگر در این نگرش، به عوامل اصلی و جنبی پیدایش اسکان غیررسمی جز از خود اسکان غیررسمی که تابعی بیش نیست، توجه ندارد. پدیده اسکان غیررسمی پیامد روند تکاملی و تحولات تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جوامع و نشأت گرفته از سیاست های کلان برنامه ریزی است. از این رو جامعه (به مفهوم دولت و مردم) و خصوصاً برنامه ریزان موظفند برای رفع عوامل ریشه ای و روبنایی اسکان غیررسمی بکوشند از نمونه های اجرایی شیوه فوق مورد مانیل با تخریب حدود ۳ هزار آلونک و انتقال قهری حدود ۱۱ هزار نفر نام برد. در سطح شهر تهران در مناطق مختلف از جمله مناطق ۱۶، ۱۴، ۲، شیوه مذکور به اجرا درآمده است، به طوری که در مناطق ۲ و ۱۴ چند بار تکرار شده است.

### د) ساخت مسکن اجتماعی یا مسکن متعارف

گرایش اولیه دولت های جنوب بعد از روبرو شدن با اسکان غیررسمی یا بد مسکنی در محلات بافت فرسوده، ساختن مسکن متعارف برای انتقال ساکنان به ساختمان های مذکور بود، که در دهه ۱۹۶۰ میلادی رایج گشت این فعالیت معمولاً در پی طرح های بازسازی یا بهسازی محلات شهرها صورت می گرفت. و برنامه های ویژه و جامعی برای اسکان کم درآمدها وجود نداشت. در عوض با وضع مقررات و انواع محدودیت ها سعی بر آن بود که سدی در برابر مهاجرت ها ایجاد گردد و در صورت نفوذ مهاجران به شهرها، امکان اسکان از آنها سلب گردد. در ایران تأسیس کوی سیزده آبان در دهه ۱۳۴۰ به منظور جایجایی زاغه نشین های داخل شهر تهران، از اینگونه بوده است. در همان زمان برنامه ای برای اسکان مهاجران کم درآمد جدید وجود نداشت و به شدت از حضور آنها در محدوده قانونی شهر تهران ممانعت به عمل آمده است.

## ه) ارائه زمین و خدمات

در پی شکست راهکارهای تأمین مسکن اجتماعی در دهه برنامه زمین و خدمات با تأیید و کمک بانک جهانی در کشورهای جنوب رایج گردید. در این راهکار دولت به فراهم آوردن زمین با شبکه زیر بنایی حداقل برای کم درآمدها اکتفا کرده و می‌کوشد هزینه‌های آن را از استفاده کنندگان اخذ کند. استفاده از خودیاری در این راهبرد معمول بوده و از آن برای ارتقاء آلونک و حاشیه نشینی موجود نیز استفاده می‌شود. این راهبرد دارای سه هدف یا محور اساسی است که عبارتند از: پذیرندگی، بدین مفهوم که بهای مسکن با به کارگیری استانداردها و شیوه‌های ساخت مناسب در حد قابل تحمل برای خانوارها پایین آورده شود تا آنکه به پرداخت سوبسیدهای سنگین دولتی ضرورتی نباشد. بازگشت سرمایه، بدین مفهوم که بازگشت سرمایه تا حد ممکن جهت امکان تکرار آن تأمین می‌شود. تکرار شوندگی، در صورت برگشت سرمایه و توان مالی دولت، امکان تکرار پروژه وجود دارد. این راهبرد در دهه ۱۹۷۰ مورد استقبال کامل قرار گرفت و در غالب کشورهای جنوب به اجرا درآمد، اما پس از مدتی کاستی‌های آن آشکار شد. گذشته از اینکه بنابر انتقادهای سیاسی بر اینکه این راهبرد موجب تثبیت نظام سرمایه داری می‌گردد. مشکلات اساسی آن ناتوانی‌های مدیریتی، ناتوانی گروه‌های پایین‌تر کم درآمدها در پرداخت هزینه‌ها، مقابله بعضی از گروه‌های موجود (اسکان غیر رسمی) و بالأخره متنوع بودن آن از نظام روابط موجود برنامه ریزی و بازار مالی یا ساخت و ساز شمرده شده است. این تجربه به وسیله بانک جهانی اینگونه جمع بندی شد که برای حل مشکل کم درآمدها نیاز به رابطه استادانه‌تر و به هم پیوسته‌تری بین بازار دولت و خانوارهاست.

## خ) آزاد سازی و تثبیت اقتصادی

رویکرد جدیدی که پس از سیاست‌های پیش گفته شده به مسکن ایجاد شده بود و به سرعت تحت تأثیر سیاست‌های موسوم به آزاد سازی و تثبیت اقتصادی قرار گرفت. که به صندوق بین المللی پول و بانک جهانی مبلغان و مروجان اصلی آنها بودند. با این تفاوت که صندوق بین المللی پول و سیاست‌های تثبیت اقتصادی تأکید بیش از حد داشته ولی بانک جهانی به دلیل لحاظ کردن نسبی مسائل توسعه صرفاً به مسائل اقتصادی نمی‌پرداخت. نتایج سیاست‌های مذکور به طور عام در کشورهای جنوب رضایت بخش نبود، به طوری که در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰، دهه بر باد رفته نامیده شد و به طور خاص در بخش مسکن نیز بر ابعاد بد مسکنی و حاشیه نشینی در غالب کشورهای در حال توسعه افزوده شد. به طور مثال نرخ‌های ترجیحی (که در طرح‌های آماده سازی در ایران نیز مورد استفاده قرار گرفت) نتوانست به بهبود وضع مسکن کم درآمدها کمک کند.

## د) سیاست توانمند سازی

در سالهای پایانی دهه ۱۹۸۰ سیاست‌های آزاد سازی و تثبیت اقتصادی به طور عام و سیاست‌های مسکن مربوط به آن به طور خاص مورد نقد قرار گرفت، و ضرورت تغییر آن آشکار شد. این تغییر به طور کلی به لزوم ایجاد تعادل بین بخش عمومی و خصوصی و نه تکیه یک جانبه بر یکی از آنها توجه دارد. این رویکرد به بانک جهانی و صندوق بین المللی پول محدود نبوده، بلکه این بار جمع بندی تجاربی بود که در مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد و برنامه توسعه سازمان ملل



متحد تکوین یافته و بانک جهانی نیز با آن همداستان گشته بود. این رویکرد که نام توانمندسازی به خود گرفته است، با تصویب در مجمع عمومی سازمان ملل متحد به استراتژی سرپناه مبدل شد. در این رویکرد سیاست های مسکن که می توان گفت در قالب رویکرد جدید با اقتصاد توسعه به نام نیازهای پایه جای می گیرد. به مقولات اجتماعی و اقتصادی توسعه یکسان برخورد می شود. و این بار به طور همه جانبه ای می کوشد که پروژه های منفرد برای مسکن کم درآمدها را به اقتصاد کلان برنامه های اقتصاد دولت بازار مالی برنامه ریزی کالبدی و ...، پیوند بزند.

#### ب) قوانین و مقررات ملاک عمل در کنترل و نظارت ساخت و ساز

#### شهروندی و قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷ با اصلاحات بعدی)

قانون مزبور و محتوای آن راجع به فرایند توسعه شهری و نحوه کنترل و نظارت شهرداری ها بر ساخت و سازهای شهری و تمهیدات قانونی پیش بینی شده برای رسیدگی به تخلفات ساخت و سازهای شهری، نحوه پرداخت عوارض نوسازی و عمران شهری به شهرداری ها و مانند آن است. در این قانون به شکل منطقی می بایست به حقوق و وظایف شهروندان تصریحاً اشاره شود، اما بررسی محتوایی قانون مزبور نیز چنین چیزی را نشان نمی دهد. آنچه از قانون مزبور برمی آید شامل: تنظیم حقوقی رابطه افراد و شهرداری ها به صورت رابطه اقتصادی با استفاده از واژه مؤدی مالیاتی - عوارضی است. روح گفتمان حقوقی مزبور در ارتباط با موضوع شهروندی به صورت شهرداری دریافت کننده عوارض، (حقوق شهرداری) و مؤدی پرداخت کننده عوارض (وظایف افراد در قبال شهرداری) صورت بندی شده است. در مجموع این قانون مهم نیز هماهنگی و همخوانی لازم با روح شهروندی را ندارد (نجاتی حسینی، ۱۳۷۸، ۸۳).

#### شهروندی و قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۵)

هدف این قانون تدوین ضوابط و مقررات حقوقی نظام مهندسی و کنترل ساختمان است. در ماده ۲ این قانون به تقویت و توسعه فرهنگ شهرسازی و معماری اسلامی، موجبات رشد مهندسی، منافع نظام صنفی و مهندسان اشاره شده است. تنها بندی که با اعضای جامعه محلی ارتباط پیدا می کند، بند ۴ ماده مزبور است که در آن به ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی های عمومی نسبت به این اصول و مقررات ملی ساختمان سازی و افزایش بهره هوری آن اشاره شده است. در این قانون نیز به عنوان میثاق ساخت و ساز در کشور واژه شهروند به کار نرفته است و به جای آن از لفظ عموم استفاده شده است. در حالی که این نظام نقش یک سازمان غیردولتی (NGO) را ایفا می کند و (NGO) ها یکی از ارکان جامعه مدنی محلی هستند.

#### منابع

- ۱- اعتماد، گیتی، شهرنشینی در ایران، تهران، انتشارات آگاه، سال، ۱۳۸۱.
- ۲- بهرام غفاری، محسن، (۱۳۸۲)، طرح مط العاتی بهبود روش کنترل و ساخت و ساز شهری، سازمان مشاوره فنی و مهندسی شهر تهران.

- ۳- پیران، پرویز، شهرنشینی شتابان و ناهمگون، آلودگی نشینی در شهران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره های ۱،۳،۴،۵،۷، سال، ۱۳۶۶.
- ۴- پیران، پرویز، (۱۳۸۷)، از اسکان غیررسمی تا اسکان نایابی، در جستجوی راه حل هفت شهر،
- ۵- ریاحی، کتایون، (۱۳۸۱)، پدیده حاشی همنشینی تهران را به کجا می برد، نشریه اعتماد.
- ۶- زیستا(مهندسين مشاور شهرساز)، (۱۳۷۲)، طرح ارزیابی طرح های جامع شهری در ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ۷- کلهرنیا، بیژن، (۱۳۸۷)، مطالعات ارتقاء و توانمند سازی بافت های فقیرنشین شهری، الگوی برای تجدید حیات الگوهای مرسوم شهرسازی در ایران، هفت
- ۸- سعیدنیا، احمد، (۱۳۷۹)، تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح های توسعه شهری، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ۹- صرافى، مظفر، ۱۳۸۱ به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی"، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم.
- ۱۰- عظیمی، احمد(ب)، (۱۳۷۵)، قوانین شهرسازی در فرانسه، بررسی تطبیقی قوانین شهرسازی، جلد دوم، تهران: دفتر مطالعات و معیارهای شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۱- ماجدی، حمید و همکاران، (۱۳۷۸)، مبانی و چهارچوب بازنگری شرح خدمات طرح های جامع شهری، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۲- مزینی، منوچهر، (۱۳۷۹)، مدیریت شهری و روستایی در ایران، مشکلات و امکانات آن، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- ۱۳- مزینی، منوچهر، (۱۳۷۷)، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران، وزارت کشور، چاپ اول، دفتر مطالعات برنامه ریزی شهری.
- ۱۴- وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۸۷)، مقررات شهرسازی و معماری و طرح های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (از تاریخ تاسیس تا پایان سال ۱۳۸۶)، چاپ پنجم، تهران: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- ۱۵- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن استان تهران، مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵.

۱۶- مرکز آمار ایران، *نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن استان تهران، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵.*

۱۷- مرکز آمار ایران، *نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن استان تهران، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰.*

۱۸- معصومی، سلمان، ۱۳۸۷، *بررسی پروسه توسعه شهری در ایران از دیدگاه مدیریت و برنامه ریزی شهری، همایش سراسری دانشگاه تهران، تهران.*

۱۹- نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۸۲)؛ *شوراها، دموکراسی محلی و شهروندسازی محلی، ویژه نامه گردهمایی ملی منتخبان دومین دوره شوراها، وزارت کشور، تهران، صص ۱۶-۲۰.*

۲۰- ARL (2005) "*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*", (2005), *Handwörterbuch der Raumordnung. Neu bearbeitete Aufl. Hannover.*

۲۱- Hall, P. (1994), "*The theory and practice of regional Planning, urban and regional planning*", *routledge, Pemberton, vii, 103 p.*

