

طرح نو

شهر نو



بحران بافت فرسوده

عکس: مهدی حسینی / شهروند

یادداشت

بافت‌های فرسوده؛ مسأله‌ای برای مدیریت بحران شهری

این بافت‌ها عمدتاً تاب مقاومت در مقابل زلزله‌ای با شدت متوسط را ندارند.

(ب) دانه‌بندی و تعداد طبقات: این‌بینه مسکونی واقع در این گونه بافت‌ها عمدتاً ریزدانه و اکثر آنها یک یا دوطبقه هستند.

(ج) نوع مصالح: مصالح به کار رفته در این گونه بافت‌ها عمدتاً از انواع خشتی، آجر، چوب یا آجر و آهن بدون رعایت اتصالات افقی و عمودی است. (د) وضعیت دسترسی‌ها: بافت‌های فرسوده که عمدتاً بدون طرح قبلی ایجاد شده‌اند، عمدتاً از ساختاری نامنظم برخوردارند و دسترسی‌های موجود در آنها عمدتاً پیاده است. به گونه‌ای که ضریب معیار آن بن‌بست با یا عرض کمتر از ۶ متر و مساحت عرصه این‌بینه واقع در این بافت‌ها عمدتاً کمتر از ۲۰۰ متر مربع است.

(ه) وضعیت خدمات و زیرساخت‌های شهری: بافت‌های فرسوده به لحاظ برخوردار از خدمات، زیرساخت‌ها و فضاهای باز، سبزی و عمومی دچار کمبودهای جدی هستند.

(و) شاخص‌های کیفی: مسأله جمعیت‌پذیری بافت‌ها، حریم گسل‌ها، مسیر قنات‌ها، رودرها و بافت‌های روستایی درون شهری و... از دیگر مسائلی است که در تعیین بافت‌های فرسوده موثر است.

۳-۴ شاخص‌های شناسایی بافت‌های فرسوده و آسیب‌پذیر

بافت‌های آسیب‌پذیر بر اساس بلوک آسیب‌پذیر تعریف می‌شود و بلوک آسیب‌پذیر بلوکی است که حداقل یکی از شرایط سه‌گانه زیر را داشته باشد.

(الف) بلوکی که دارای حداقل ۵۰ درصد بناهای فرسوده نامناسب به لحاظ زیستی و سکونتی یا آسیب‌پذیر باشد. بناهای فرسوده یا آسیب‌پذیر حداقل یکی از شرایط دوگانه زیر را باید داشته باشد.

۱- بناهایی که فاقد سیستم سازه‌ای باشد (سازه بتونی، فولادی یا شانه‌های تختانی، قائم و فوقانی).

۲- بناهایی که در اجرای آن مفاد آیین‌نامه ۲۸۰۰ رعایت نشده باشد یا قابلیت انطباق با آیین‌نامه مذکور را نداشته باشد.

(ب) بلوکی که حداقل ۵۰ درصد املاک آن مساحتی کمتر از ۲۰۰ متر مربع داشته باشد.

(ج) بلوکی که حداقل ۵۰ درصد معیار آن (الف) عمر این‌بینه، ساختمان‌های موجود در این گونه بافت‌ها عمدتاً قدیمی است یا فاقد استاندارد بودن آنها ظاهر ساختمان قابل تشخیص است. این‌بینه

محدوده‌ها را نشان می‌دهد و لزوم تغییر نگاه و اتخاذ تدابیر موثر و کارآمدتر را ضروری می‌سازد.

مفاهیم مرتبط با بافت‌های فرسوده شهری

۱-۴ تعریف و شاخص‌های شناسایی انواع بافت

مطابق مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری کشور بافت‌های کهنه، فرسوده و نابسامان شهری که در هسته مرکزی یا لایه‌های میانی شهرها واقع و نیازمند دخالت و ساماندهی هستند، به لحاظ ویژگی‌های فضایی، کالبدی و ارزشی، همسان نیستند و تعاریف زیر آنها را از هم متمایز می‌کند.

بافت‌های تاریخی: این‌بینه و فضایی که قبل از ۱۳۰۰ هجری شمسی شکل گرفته و به ثبت آثار ملی رسیده یا قابلیت ثبت شدن را دارا است (مانند مجموعه میدان نقش جهان و پیرامون آن) تماماً واجد ارزش فرهنگی - تاریخی است. در مورد این گونه بافت‌ها، ضوابط و مقررات سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ملاک عمل است.

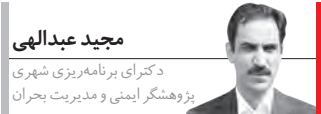
بافت قدیم: آن بخش از بافت‌های شهری را شامل می‌شود که قبل از ۱۳۰۰ شکل گرفته، ولی به دلیل فرسودگی کالبدی و فقدان استانداردهای ایمنی، استحکام و خدمات و زیرساخت‌های شهری با وجود برخوردار از ارزش‌های هویتی از منزلت مکانی و سکونتی پایین برخوردارند. مداخله در این گونه بافت‌ها یا سایر بافت‌های شهری متفاوت است و اقدامات از نوع بهسازی، روانبخشی و نوسازی خواهد بود که در قالب طرح‌های ویژه به اجرا درمی‌آید. (تعاریف مندرج در مواد ۷۶ و ۷۷ اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری - مصوب هیأت وزیران)

بافت فرسوده: بافت فرسوده شهری به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخوردار از مناسب از دسترسی سواره، تاسیسات، خدمات و زیرساخت‌های شهری، آسیب‌پذیر و از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازل برخوردار است. این بافت‌ها به دلیل فقر ساکنان و مالکان آنها امکان نوسازی خودبه‌خودی ندارند و نیز سرمایه‌گذاران انگیزه‌ای جهت سرمایه‌گذاری در آن ندارند.

معیارهای اساسی شناسایی و تشخیص این گونه بافت‌ها در ادامه ارائه می‌شود.

۲-۴ ویژگی عمومی بافت‌های فرسوده

(الف) عمر این‌بینه: ساختمان‌های موجود در این گونه بافت‌ها عمدتاً قدیمی است یا فاقد استاندارد بودن آنها ظاهر ساختمان قابل تشخیص است. این‌بینه



مجید عبدالاهی
دکترای برنامه‌ریزی شهری
پژوهشگر ایمنی و مدیریت بحران

وقوع بلایای طبیعی نظیر سیل، زلزله و غیره غالباً تأثیرات مخربی بر سکونتگاه‌های انسانی باقی گذارده و تلفات و خسارات سنگینی بر ساکنان آنها وارد ساخته است. در این میان مهم‌ترین مسأله وجود پتانسیل خطر حاکم هر منطقه است که هر لحظه احتمال آزاد شدن آن نیز می‌رود. لذا دیدگاه ایمنی بهترین و مناسب‌ترین اقدام لازم جهت بافت‌های انسانی از منطقه خطر است، چرا که نمی‌توان خطر را محدود یا به‌طور کامل تحت کنترل در آورد. در مباحث شهرسازی و ارتباط آن با مدیریت بحران یکی از موضوعات مهم و قابل تامل مبحث بافت‌های فرسوده شهری است که همواره دغدغه‌هایی را بین مدیران شهری و دست‌اندرکاران مدیریت بحران شهری ایجاد کرده است؛ لذا به منظور مقابله و پاسخگویی به بحران‌های احتمالی لزوم اتخاذ تصمیم سریع، صحیح و اجرای عملیات موثر در این بافت‌ها ضرورت دارد. مجموعه‌ای از اقدامات و برنامه‌ها قبل، هنگام و بعد از بحران صورت بروز این برنامه‌ها در چهار چوب سیاست‌های کلان و چشم‌انداز مطلوب مدیریت بحران به‌وسیله مشاهده سیستماتیک بحران‌ها و تجزیه و تحلیل آنها در جست‌وجوی یافتن ابزاری است که به‌واسطه آنها بتوان از بروز بحران‌ها پیشگیری یا در صورت بروز آن درباره کاهش آثار آن، ایجاد آمادگی لازم برای مقابله، امداد رسانی سریع و بهبود اوضاع در شرایط اضطرار اقدام کرد.

آمارها حکایت از این دارد که ۱۸ میلیون نفر از جمعیت شهری ایران در محدوده بافت‌های فرسوده و تاریخی شهرها و سکونتگاه‌های غیررسمی سکونت دارند. از نظر وسعت، این محدوده‌ها ۱۳۰ هزار هکتار از مساحت شهرها را به خود اختصاص داده‌اند که ۵۳ هزار هکتار آن محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی و مابقی بافت‌های فرسوده و تاریخی است. وجود نزدیک به ۲ میلیون واحد مسکونی نامنظم در روستاهای کشور که بافت فرسوده روستایی تلقی می‌شوند نیز توجه به سکونت ۸ میلیون نفری روستاییان در این بافت‌ها از منظر خطرپذیری در برابر حوادث را ضروری می‌سازد. نگاهی به این آمار از منظر مساحت و پوشش جمعیتی و شرایط کالبدی و شهرسازی نگرانی‌های جدی در زمینه مدیریت بحران در این

گفت و گو

مدیرعامل سازمان نوسازی شهر تهران در گفت‌وگو با «شهروند»

نجات جان انسان‌ها، اولویت اصلی نوسازی

تعطیل و تمام پتانسیل کاری خود را به مسکن مهر در اطراف شهرها واگذار کرده بود. برای مثال کنار مجلس شورای اسلامی در محله عودلاجان، زمین متری یک میلیون و نیم تا ۲ میلیون و تمام زیرساخت‌ها هم فراهم بود اما دولت تمام این امکانات را رها کرد و رفت در بیابان‌های اطراف و زمین‌های زراعی شروع به ساخت‌وساز کرد. هم زمین‌های بارز رش کشاورزی از بین رفت و هم خانه‌هایی بدون زیرساخت احداث شد که فقط برای دولت هزینه به دنبال داشتند. در دولت جدید فضای گفت‌وگو ایجاد شد. سند ملی نواقرینی شهر تهران را تصویب هیأت دولت رسیده و ستادی به ریاست رئیس‌جمهوری و با عنوان ستاد بازآفرینی کشور شکل گرفت. شهرداری تهران در این ستاد عضو است و مسئولیت بازآفرینی شهر تهران، به شهرداری داده شده و باقی استان‌ها استاندار این وظیفه را بر عهده دارد. این ستاد همچنین شامل ۵ کمیته کاری است که معاونان استاندار و شهردار ریاست این کمیته‌ها را بر عهده دارند و با حضور تمام دستگاه‌های مربوطه است. نخستین جلسه ستاد نوسازی در ۱۰ اردیبهشت بود که ۱۰ بند مصوبه داشت و هنر بندش شامل مقررات جدید نوسازی بود. به این ترتیب ریل‌گذاری مناسبی انجام گرفته و مدیریت هماهنگ نوسازی برای نخستین بار در کشور با همکاری دستگاه‌های دولتی انجام شده و امیدواریم با این تلفیق بخشی از کاستی‌ها اجرایی وارد کار شوند و عمل کنند، از دولت صرفاً در حوزه اعتبارات نیست، بلکه ما می‌خواهیم به وظایف ذاتی خود بپردازد، چراکه تراکم جمعیت در بافت‌های فرسوده سه برابر بافت‌های دیگر است و خدمات هم باید توسعه یابد و به این ترتیب حضور مسئولانه دستگاه‌ها را می‌طلبد.

منظورتان از وظیفه ذاتی دولت چیست؟ برای نمونه باید به عوارض اشاره کنم. عوارض برای رف یک عارضه است و به همین دلیل شهرداری حق بخشش یا تخفیف دادن ندارد. در مورد بافت فرسوده تنها این استثنا وجود دارد و قانون‌گذار دولت را موظف کرده تا در بودجه سنواتی این امر را جبران کند. ۴۶۸ میلیارد تومان از سال ۱۳۸۸ تا امروز میزان تخفیفاتی بوده که داده‌ایم و دولت نیز این امر را پذیرفته و در دستور کارش قرار دارد تا این میزان را تأمین کند.

ادامه در صفحه ۱۰

است. گونه دیگر بافت حاشیه‌ای است و شامل روستاهایی که در مسیر توسعه شهرها قرار دارند، می‌شود. مانند ده و نک، پاسگاه نعمت‌آباد و... بافت‌هایی که دارای قدمت بیشتری هستند، بافت‌های فرسوده میانی نامیده می‌شوند، مانند جوادیه و مناطق ۹ و ۱۰.

بر اساس این تعریف، در تهران ۲۷۶۸ هکتار بافت فرسوده داریم که ۵۵ درصد مساحت این شهر و ۲۲ درصد پلاک‌ها - سلول تشکیل شهر پلاک است که در سند ثبت شده و با آن پروانه گرفته می‌شود - را شامل می‌شود. در این پنج درصد از مساحت شهر، ۱۵ درصد جمعیت تهران زندگی می‌کنند و البته از تعداد ۲۰۵ هزار پلاک موجود، تا به امروز تقریباً ۷۱ هزار پلاک نوسازی شده است.

بر اساس برنامه پنج‌ساله چهارم و پنجم، به‌صورت سالیانه باید ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده و ناکار آمد نوسازی شوند اما شما در یکی از مصاحبه‌ها پیشنهاد کردید که قانون‌گذار تدابیر لازم برای نوسازی را در اختیار قرار نداده است. چه تدابیری مورد نظر شماست تا این ۱۰ درصد محقق شود؟

مشکل این جاست که ما بر اساس برنامه‌ها حرکت نکرده‌ایم و یکی از دلایل این امر هم به دلیل فقدان حضور دولت در این عرصه است. ما به‌صورت کلی در تهران ۳۴ درصد نوسازی داریم، در کل کشور و در برنامه چهارم و پنجم ۱۲ درصد نوسازی اتفاق افتاده که بدون احتساب تهران ۷۸ درصد نوسازی رخ داده که این میزان به نسبت میزانی که باید اتفاق می‌افتاد، بسیار کم است. هزینه این نوسازی‌ها هم بر اساس گزارش‌های موجود از وزارت کشور، از ۱۷۴۸ میلیارد تومانی که در کل شهرهای کشور هزینه شده، ۱۲۴ میلیارد تومان مختص تهران بوده است. به این ترتیب باید دولت و دیگر دستگاه‌های اجرایی وارد کار شوند و عمل کنند، در غیر این صورت نمی‌توانیم به نتیجه مطلوب دست یابیم.

فرمودید دولت در این عرصه حضور ندارد. دقیقاً حضور دولت در این حوزه به چه صورت باید باشد و توقع سازمان نوسازی چیست؟

در دولت‌های قبلی ارتباط شهرداری با دولت بسیار ضعیف بود. هر نوع فعالیت در بافت را

فروغ فکری | ۲۱ میلیون نفر از ایرانی‌ها در محلاتی زندگی می‌کنند که عنوان بافت فرسوده را با خود یدک می‌کشند. محلاتی که مجموعاً ۱۳۲ هزار هکتار از مساحت کل کشور را در بر گرفته‌اند در هم تنیده و با خانه‌هایی پیر که عمرشان تمام شده، برای آن‌ها که با هر بحرانی عمر ساکنانش را تمام نکنند، باید نوسازی شوند. حالا از زمان آغاز طرح نوسازی، در حدود ۱۰ درصد از این بافت در کل کشور و تنها ۳۴ درصد از بافت فرسوده تهران نوسازی شده و این درصد در قیاس با آنچه طبق برنامه چهارم و پنجم توسعه باید انجام می‌گرفت، بسیار اندک است. عبدالله فتح‌اللهی مدیرعامل سازمان نوسازی شهر تهران

دبیر ستاد بازآفرینی پایدار کلاتر شهر تهران در گفت‌وگو با «شهروند» یکی از دلایل عدم تحقق نوسازی سالانه ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده را عدم همراهی سایر سازمان‌ها، دولت و وجود فقر فرهنگی و اقتصادی میان آن محلات می‌داند که نیازمند کار همه‌جانبه است. در ادامه گفت‌وگو با فتح‌اللهی می‌آید.

ادبیات بافت فرسوده و در واقع توجه به مقوله مقاوم‌سازی، بعد از زلزله یم وارد ادبیات کشور شد. در طول این ۱۳ سال عملکرد نوسازی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

این امر بعد از زلزله بم مورد توجه قرار گرفت و دولت وقت نیز به این موضوع توجه نشان داد. اما ابتدا اجازه دهید تعریف و آمار از بافت‌های فرسوده ارائه بدهم. بر این اساس شهرها با سه شاخص ریزدانه‌گی، نفوذناپذیری و استحکام مورد سنجش قرار می‌گیرند و مناطقی که ذراتش ریزدانه باشد، کوچهایش نفوذناپذیر و کم‌عرض باشد و محلاتی نیز تاب‌آوری مقابل حادثه نداشته باشند، تحت عنوان بافت فرسوده نامیده می‌شود. بر اساس اعلام شهرداری شهرسازی هفت هزار هکتار تحت عنوان بافت فرسوده شناسایی شده که ۵۵ هزار هکتار شامل سکونتگاه‌های غیررسمی است که مجموعاً حدود ۳۲ هزار هکتار است و ۲۱ میلیون نفر در آنها زندگی می‌کنند و ۲۷۰۰ محله در سطح کشور دارای بافت فرسوده هستند.

بر این اساس تمام بافت‌های فرسوده در یک‌دسته‌بندی قرار می‌گیرند؟

خیر. بافت‌ها به سه گونه تقسیم می‌شوند. گونه تاریخی شامل بافت تاریخی با ارزش تاریخی