فصلنامه مددکاری اجتماعی
و
بهزیستی اجتماعی

فرصت بسیج اجتماعی و بسیج منابع در برنامه هفتم توسعه کشور برای بازآفرینی محلات ناکارآمد

دکتر حسن پارسی پور[1]، نسرین علی آبادی[2]

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

چکیده

سکونتگاه‌های غیررسمی نمود فضایی روند شهری شدن فقر در قالب یک الگوی سکونتی ویژه هستند و کاهش منزلت اجتماعی و اقتصادی و نابسامانی‌های کارکردی و کالبدی برخی بافتهای قدیمی و اکثر بافتهای جدید شهری به همراه افت بسیار شدید کیفیت محیط شهری از جمله دلایلی است که برنامه‌ریزان و سیاستگذاران شهری را مجاب بـه ارائه راهبردها و راهکارهای نوینی کرده است که از عمده‌ترین آنها در زمینه احیای این بافتهای شهری، تأکید بر رویکرد بازآفرینی شهری است. توسعه‌ای که از رویکرد دولت محور و عرضه مدار به رویکرد اجتماع محور و تقاضا مدار، در کانون توجهات برنامه‌ریزی قرار گرفته است در این رویکرد بیش از همه بر نقش داوطلبانه و مردمی با تکیه بر سازمانهای مردم نهاد تاکید می‌شود. در همین ارتباط پژوهش حاضر از نوع تحقیقات کاربردی می‌باشد که با روش توصیفی - تحلیلی انجام می‌گردد. مبانی نظری پژوهش از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و مطالعه الگوها و روش‌های توانمندسازی بدست آمده و از طریق جمع آوری اطلاعات از اسناد و برداشت‌های میدانی به تکمیل اطلاعات پرداخته شده است.

هدف از تحقیق بررسی زمینه‌های مشارکت به عنوان یکی از ارکان اساسی در توسعه پایدار بافت‌های ناکارآمد شهری با بستر تجمیع سرمایه ها می‌باشد که در مکانیزم عملی و تئوریک متعارف توسعه، تاکنون کمتر به عنوان راهکار عملی و مؤثر در توسعه به آن پرداخته شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد ارتقاء کیفیت زندگی و بازآفرینی ارزش‌ها در محلات هدف مستلزم ورود به عرصه هم افزایی برای مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد تا بتواند عدالت را در توزیع منابع و از طریق حکمروایی شایسته فراهم آورد بنابراین ادغام و یکپارچه سازی رویکردهای بخشی و اصلاح قوانین حمایت گر و تسهیل کننده لازم است. اصلاحاتی از جمله تملک زمین، آزادسازی حرایم، اعمال تخفیف در بسته‌های تشویقی، توانایی در تغییر کاربری ها، کمک‌های بلاعوض به ساکنین، کاهش نرخ کارمزد تسهیلات و غیره که این فرصت را قانون برنامه هفتم توسعه کشور می‌تواند فراهم آورد.

کلیدواژه‌ها: بازآفرینی شهری، بسیج منابع، بسیج اجتماعی، برنامه هفتم توسعه کشور

۱ استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه کوثر بجنورد - (نویسنده مسئول)
h.parsipoor@yahoo.com

۲. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

مقدمه

اندازه و سرعت شهرنشینی معاصر به حدی است که از آن به عنوان موج دوم شهرنشینی یاد می‌کنند. موج نخست شهرنشینی در اروپا و امریکای شمالی در طول دو قرن، از ۱۷۵۰ تا ۱۹۵۰ روی داد. در طول این دوره طولانی، نسبت جمعیت شهری از ۱۰ درصد بـه ۵۲ درصـد و تعداد آن از ۱۵ میلیون نفر به ۴۲۳ میلیون نفر افزایش یافت. به این ترتیب، موج نخست شهرنـشینی نسبتاً تدریجی بود و کمتر از پانصد میلیون نفر را دربر می گرفت. اما موج دوم شهرنشینی در دوره‌ای کوتاهتر ولی با اندازه و سرعتی بسیار بیشتر در کشورهای در حال توسعه در حال روی دادن اسـت. در موج دوم شهرنشینی، جمعیت شهرنشین کشورهای در حال توسعه از ۳۰۹ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰ بـه حدود ۳/۹ میلیارد نفر در سال ۲۰۳۰ خواهد رسید. در این دوره ۸۰ ساله، نسبت جمعیت شهرنشین نیـز از حدود ۱۸ درصد به ۵۶ درصد خواهد رسید. اندازه و سرعت شهرنشینی در سال‌های اخیر افزایش بیشتری یافته اسـت، به نحوی که پیش‌بینی می‌شود در منطقه آسیا و افریقا در فاصله کمتر از یک نسل، تعداد شهرنشینان بـه دو برابر افزایش یابد (برک پور و اسدی، ۱۳۸۷، ۷) و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ حدود ۲,۵ میلیارد نفر به جمعیت جهان اضافه شوند و جمعیت شهری جهان به 66٪ برسد، در حالی که در دهه ۵۰ تنها 03٪ بود. (A.abedini, 2019, 317)

افت منزلت اجتماعی و اقتصادی و نابسامانی‌های کارکردی و کالبدی برخی بافتهای قدیمی و اکثر بافتهای جدید شهری به همراه افت بسیار شدید کیفیت محیط شهری ازجمله دلایلی است که سیاستگذاران و برنامه‌ریزان و سیاستگذاران شهری را مجاب به ارائه راهبردها و راهکارهای نوینی در مواجهه با مسائل و مشکلات آن کرده است که از عمده‌ترین رویکردها در زمینه پایداری و احیای این بافتهای شهری، تأکید بر رویکرد بازآفرینی شهری است. رویکردی که از بازسازی به بازآفرینی شهری تکامل یافته و در این مسیر، گذاری را از حوزه توجه صرف به کالبد به عرصه تأکید بر ملاحظات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و هنری تجربه کرده است.

سکونتگاه‌های غیررسمی نمود فضایی روند شهری شدن فقر به مثابه یک الگوی سکونتی ویژه هستند. در کشورهای در حال توسعه به علت رشد سریع جمعیت و عوامل گوناگون مانند عدم تقسیم مناسب امکانات شهری، مسئله مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به سوی شهرهای بزرگ یک امر عادی است. درایران نیز به علت مسائل خاص جغرافیائی و دیگر مسائل شهرهای بزرگ و متوسط، شهرها و روستاها

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

دچار مشکل مهاجرت گردیده‌اند بنابراین بحث حاشیه‌نشینی و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی به یک پدیده معمول در نظام شهرنشینی تبدیل شده است. این شیوه سکونتی در حقیقت بازتابی از بی عدالتی در توزیع فضایی فرصت ها و دستاوردهای توسعه در جامعه است (صرافی و محمدی، ۱۳۸۴: ۵۹).

بازآفرینی شهری از اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در کشورهای پیشرفته از جمله هلند و آمریکا مطرح و در بهسازی محله‌های فرسوده مورد استفاده قرار گرفته است این رویکرد به دنبال عدم موفقیت اجرای برنامه‌های صرفاً کالبدی - فضایی اتخاذ شده چرا که دولت‌ها دریافتند که سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری بدون روند همزمان نوسازی اجتماعی - اقتصادی می‌تواند کاملاً خنثی گردد (نوریان و آریانا، ۱۳۹۱، ۱۷) و به شکل عمومی برنامه‌های بازآفرینی شهری برای توسعه شهری از سال ۱۹۹۵ در کشورهای غربی شکل گرفت (M.razavian, 2016, 128).

در چارچوب تغییر در رویکردهای توسعه، یک بعد از پایداری، تعادل بین ارزش‌های زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی است که در سطح محلی بحث ایجاد شرایط بلند مدت فرهنگی، اقتصادی و بهداشتی با ایجاد نشاط در سطح جوامع محلی مطرح است (Berke,2002,30-31) توسعه‌ای که از رویکرد دولت محور و عرضه مدار به رویکرد اجتماع محور و تقاضا مدار، در کانون توجهات برنامه‌ریزی قرار گرفته است در این رویکرد بیش از همه بر نقش داوطلبانه و مردمی با تکیه بر سازمانهای مردم نهاد تاکید می‌شود (ایازی، ۱۳۸۹: ۶۸) و تحقق برنامه‌ریزی اجتماع محور نیز نیازمند تمرکز بر روی سه محور اقدمات جمعی (از جمله تصمیم سازی محلی)، سرمایه‌های اجتماعی (از جمله اعتمادسازی اجتماعی) و جنبش‌های اجتماعی (از جمله شناخت تهدیدها و فرصت‌های اجتماعی) می‌باشد (R.masan, 2008, 246).

در برنامه ششم توسعه کشور و در بخش حمل و نقل و مسکن به ضرورت توجه به بازآفرینی شهری توجه شده است و در ماده ۵۹ این قانون در چارچوب اجرایی شدن قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن تکلیفی مبنی بر احیاء بهسازی، نوسازی و بازآفرینی سالنه ۲۷۰ محله در سطح کشور تعریف شده است تا زیرساختها با نگاه محله محور در این محلات و هر ساله فراهم گردد بنابراین قانون فرادستی برنامه‌های بلندمدت و میان مدت کشور، به مقوله بازآفرینی شهری توجه دارد اما در برنامه هفتم باید ضمن تقویت این نگاه تاکید بر ضرورت تهیه دستورالعملها و آئین نامه‌های اجرایی و بویژه منابع تامین و پرداخت هزینه‌های اجرایی شدن بازآفرینی در محلات هدف مورد توجه بیشتر قرار گیرد.

در ارتباط با ضرورت پژوهش باید گفت با توجه به سکونت حدود ۲۰ میلیون نفر شهرنشین یعنی حدود یک سوم از جمعیت شهری کشور و حدود یک چهارم از جمعیت کل کشور در قالب سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای کشور زندگی می‌کنند و راهبرد بازآفرینی که کارآمدترین راهبرد در خصوص ساماندهی این محلات تعریف شده

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

است، نیازمند تعریف جایگاه قانونی ویژه و پشتوانه قانونی حمایت برای اجرا می‌باشد.

این تحقیق به دنبال یافتن پاسخ مناسب به سئوال تحقیق به این شرح است که؛ مهمترین راهبردها و اقدامات مورد نیاز برای بازآفرینی شهری در محلات هدف سکونتگاه‌های غیررسمی در راستای مدیریت یکپارچه شهری در حوزه مسائل اجتماعی کدام است؟ و پاسخ اولیه در قالب این فرضیه ارائه می‌شود که؛ به نظر می‌رسد راهبرد توسعه مشارکتی مردم گرا با محوریت بسیج منابع و بسیج اجتماعی با اقدامات یکپارچه فوری و کوتاه مدت اجتماعی با هم افزایی و هم پیوندی افقی و بین سازمانی از طریق دفاتر تسهیلگری محلی می‌تواند باعث تسریع فرآیند بازآفرینی شهری گردد.

چارچوب و مبانی نظری

مشارکت یکی از ارکان اساسی در توسعه پایدار محسوب می‌شود اما در مکانیزم عملی و تئوریک متعارف توسعه، تاکنون کمتر به مشارکت به عنوان راهکار عملی و مؤثر در توسعه پرداخته شده است از این جهت توسعه پایدار بدون مشارکت محلی و مردمی امکان‌پذیر نمی‌گردد (ازکیا و ایمانی، ۱۳۸۷، ۲۰۴). گائوتری در تعریف مشارکت می‌نویسد: مشارکت فرآیندی اجتماعی، عمومی، یکپارچه، چندگانه، چندبُعدی و چند فرهنگی است که هدف آن کشاندن همه مردم به ایفای نقش در همه مراحل توسعه است (همان، ۲۱۳). مشارکت عمومی از مهمترین اصول و مقدمات موفقیت در بازآفرینی شهری است. برقراری مشارکت عمومی در بازآفرینی شهری نیازمند حمایت قانونی است و باید برای آن چارچوبی حقوقی درنظر گرفته شود که ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و کالبدی را در بر بگیرد. (نوریان و آریانا، ۱۳۹۱، ۱۵).

مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است و هدف آن تقویت سازمانهای عمومی و غیرعمومی برای شناسایی برنامه هـا و سیاستهای گوناگون و پیاده سازی آنها برای دستیابی به نتایج بهینه است (برک پور و اسدی، ۷۸۳۱، ۰۳) و مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است هم افزا با حضور تمامی ذی نفعان و ذی نفوذان شهری در چارچوب نهادی، سازمانی و قانونی مشخص به منظور ارتقاء سطح مدیریت شهری و پایدار نمودن زیست پذیری شهری (دویران و همکاران، ۱۳۹۱، ۵۳).

حکمروایی شامل مکانیسم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروه‌های مردم، خواسته‌های خود را بیان می‌کنند. حکمروایی شامل دولت، بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی است. در این سه حوزه باید نهادهای حکمروایی را برای کمک به توسعه انسانی پایدار به منظورکاهش فقر، ایجاد شغل، حفظ محیط زیست و پیشرفت زنان، طراحی کرد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۷، ۱۳۸). حکمروائی شهری مجموعه بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را در بر می گیرد و بر اهمیت نحوه مقبولیت، مشروعیت و جاری شدن اراده مدیریت جمعی نزد تمامی شهروندان اصرار دارد. حکمروائی شهری خوب با معیارهای: مشارکت تمامی ذینفعان و ذی‌حقان، تصمیم‌گیری

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

مردم سالارانه، پاسخگویی و حسابرسی، قانونمندی و شفافیت، کارائی و اثربخشی، انصاف و پایداری سنجیده می‌شود. همچنین در فرآیند مدیریت شهری علاوه بر نهادهای رسمی اداره کننده شهری، مدیران شهری به طور اجتناب ناپذیری باید به شرکت‌های خصوصی، در سیاستگذاری‌های شهری درگیر شوند (صرافی، ۱۳۷۹،۸۱-۸۰).

کامیونیتی در فرهنگ لغت جانسون گروهی از مردم تعریف شده است که دارای فرهنگ، ارزش ها و منافع مشترک در یک قلمرو و هویت اجتماعی مشترک هستند (R.Johanston,2009,103). این لغت از جمله مفاهیمی است که معادل سازی و ترجمه آن در کشور ما اشتراک نظری را نشان نمی‌دهد اما می‌توان گفت در اکثر تعاریف مربوط به کامیونیتی، وجود روابط متقابل و شبکه‌های اجتماعی میان آنها، ارزش‌ها و منافع مشترک و واقع بودن در یک محله با مرزهای جغرافیایی مشخص، به عنوان خصائص اصلی یک باهمستان یا همان کامیونیتی می‌تواند تعریف شود (حاجی پور، ۱۳۸۵، ۴۰).

الگوی شهری جهانی در قالب سه شیوه کاملاً متفاوت و مجزا از هم تغییر می‌یابد: رشد شهری شهرنشینی و بسط شهرگرایی. رشد شهری و شهرگرایی زمانی روی می‌دهد که این جوامع، ارزش‌ها، هویت‌ها و شیوه زندگی شهری را می‌پذیرند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۷، ۸).

برنامه‌ریزی محله محور رویکرد نسبتاً جدیدی بـه بهبود خدمات عمومی در مدیریت شهری می‌باشد. در ساده‌ترین حالت، مدیریت محله ارتباطی است بین جوامع محلی و ارائه‌دهندگان خدمات محلی در سطح یک محله به منظور مقابله بـا مشکلات محلی و بهبود خدمات محلی. این نوع مدیریت فرآیندی است که هر محله را به عنوان موجودیت منحصر به فرد می‌شناسد و این امر را امکانپذیر می‌سازد تا جمعیتی کـه در محله زندگی، کار یا خدمات‌رسانی می‌کنند، نقاط قوت خود را تقویت کرده و به مقابله با چالش‌های جدید بپردازند. در این رویکرد، ساکنان محله بهترین کسانی تلقی می‌شوند که می‌توانند مدیریت شهری را به منظور شناخت هرچه بیشتر مسائل و مشکلات محله و همچنین ارائه راه حل یاری نمایند (صفایی پور و زارعی، ۱۳۹۶، ۷۳۱).

مهمترین رویکرد مورد توجه در ارتباط با سکونتگاه‌های غیررسمی، تحت عنوان بهسازی به همراه توانمندسازی، نخست در دهه‌ی ۱۹۷۰ میلادی آزمایش شد و به تدریج تکامل یافت. در دهه‌ی ۱۹۸۰ م. برنامه‌های بهسازی شهری، جنبه‌ی مشارکتی پیدا کردند و مردم را در توسعه درگیر نمودند. در پی صحه‌گذاری دومین نشست اسکان بشر (۱۹۹۶ م.) بر بهسازی مشارکتی، عنصر توانمندسازی نیز با هدف خارج ساختن فقیران از چرخه‌ی فقر به این رویکرد افزوده شد. رویکرد بهسازی مشارکتی به همراه توانمندسازی شامل جنبه‌های ذیل است: نخست، حق فقیران را به عنوان شهروندان محروم، در مورد سکونت در محل فعلی خود به رسمیت می شناسد؛ دوم، از طریق جلب مشارکت مردم و بدون دخالت وسیع و ناگهانی در محیط سکونتگاه، به آنها در بهبود تدریجی وضع زندگی خویش کمک می‌کند ؛ سوم، نگاهی بلند مدت و انعطاف پذیر دارد

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

به طوری که برنامه بتواند در طول زمان تداوم یابد و متناسب با نیازهای دارای اولویت مردم اصلاح شود ؛ چهارم، نهادسازی و بسیج مردمی را برای ارتباط میان دولت و مردم و رفع فضای بی اعتمادی در دستور کار قرار می‌دهد ؛ پنجم، حداقلی از امنیت مالکیت را برای مردم تأمین می‌کند تا آنها را در امر بهبود وضع سکونتگاه و سرمایه‌گذاری در مسکن خود تشویق کند و بالاخره ششم، با تجهیز و توانمندسازی مردم فقیر در زمینه‌ی مهارتهای مورد نیاز در بازار کار، به خروج آنها از چرخه‌ی فقر کمک می‌کند (علاءالدینی و امین ناصری، ۱۳۸۷، ۷۸).

به طور کلی علل تکوین سکونتگاه‌های غیررسمی از دیدگاه مدیریتی به دو شکل ساختاری و غیرساختاری می‌باشد. علل ساختاری بر می‌گردد به سیاست‌های اتخاذ شده در خصوص مدیریت زمین و مسکن و علل غیرساختاری عمدتا ناشی می‌شود از:

۱. نبود رویکرد برنامه‌های جامع‌نگر در مدیریت و نظام برنامه‌ریزی شهری
۲. عدم برنامه‌ریزی اجتماعی همراه با برنامه‌ریزی‌های فیزیکی (کالبدی) و اقتصادی و فقدان توجه به ابعاد اجتماعی شهرسازی و توسعه شهری
۳. فقدان برنامه‌های توسعه اجتماعی، فرهنگی و توانمندسازی فردی و اجتماعی در مناطق
۴. نبود سیاست و بستر مناسب برای تجهیز تشکل‌های خودجوش مردمی در مناطق محروم شهری و عدم حمایت سازمان‌ها و مدیریت شهری از شکل‌گیری نهادهای اجتماعی غیرمردمی (شاه حسینی، ۱۳۹۲، ۲۸).

در ارتباط با سیاست بازآفرینی شهری که آخرین رویکردها در زمینه بهسازی، توانمندسازی و ارتقاء کیفیت زندگی فرودستان محسوب می‌گردد سیر تحول و تکامل بازآفرینی شهری و سیاست‌های بهسازی و نوسازی از قرن نوزدهم تا حال حاضر به این شکل می‌باشد:

۱. قرن نوزدهم - رویکرد معماری مدرن
۲. نیمه اول قرن بیستم - رویکرد حفاظت
۳. دهه ۱۹۵۰ - رویکرد بازسازی شهری
۴. دهه ۱۶۹۰ - رویکرد باز زنده سازی و مرمت شهری
۵. دهه ۱۹۷۰ - رویکرد نوسازی و مرمت شهری
۶. دهه ۱۹۸۰ - رویکرد بازآفرینی اقتصادی و توسعه مجدد نواحی
۷. دهه ۱۹۹۰ - نگاه و رویکرد بازآفرینی شهری و تداوم در هزاره جدید با ابعاد فرهنگی و به عبارتی بازآفرینی فرهنگ محور (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹: ۸۱).

روش شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نوع تحقیقات کاربردی می‌باشد که با روش توصیفی ـ تحلیلی انجام می‌گردد. مبانی نظری پژوهش از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و مطالعه الگوها و روش‌های

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

توانمندسازی بدست آمده و از طریق جمع‌آوری اطلاعات از اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و برداشت‌های میدانی به تکمیل اطلاعات پرداخته شده است در مرحله نخست، شرایط موجود مورد بررسی و تحقیق قرار گرفت و با استفاده از نتایج بدست آمده، به ارائه راهبردها در قالب رویکرد بسیج اجتماعی و بسیج منابع و مدل مدیریت یکپارچه شهری پرداخته شد. برای تکمیل داده ها از ۱۰۰ نمونه پرسشنامه استفاده شد که در چهار محله هدف بازآفرینی شهر در شهر سبزوار برداشت شد.

بحث اصلی: یافته‌ها

مدیریت شهری و توانمندسازی اجتماعی (در سند فرادستی)

در سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری که مصوب هیئت وزیران بوده و در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۲ توسط معاون اول رئیس جمهوری ابلاغ شده است نکات قابل تامل مدیریتی دیده می‌شود.

در سند مذکور که به عنوان سند بازآفرینی پایدار شهری در محلات هدف شناخته می‌شود به دلیل اینکه بافتهای ناکارآمد و فرسوده همه با هم دیده شده است بنابراین می‌توان گفت که دارای یک دیدگاه سیستمی و کل گرا به نظام شهری می‌باشد و راه‌حل‌ها را با دیدگاه جامع جستجو می‌کند. در این سند از سه دلیل برشمرده شده برای علل پیدایش وضع کنونی و گسترش نواحی نابسامان شهری در کنار رشد شتابان جمعیت و ناکارآمدی سیاست‌های دولتی، بحث مدیریتی به صورت کم توجهی دستگاه‌های دولتی و مدیریت شهری به این محدوده‌های نابسامان، سخن به میان آمده است.

هم در مقدمه و هم در بند یک سند بازآفرینی پایدار شهری آمده است که "سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در جهت راهبری و مدیریت یکپارچه، ایجاد وحدت رویه و مشارکت عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی تهیه شده است" بنابراین پذیرفته شده است که ضعف در الگوهای رایج مدیریت شهری در کنار سایر عوامل، سبب شکل‌گیری و تشدید اسکان غیررسمی و سایر مشکلات شده است و برای پیاده‌سازی توانمندسازی، نیازمند نگرشی دیگرگونه در مدیریت شهری رایج و حرکت به سمت مدیریت یکپارچه می‌باشیم.

در مقدمه اشاره شده است که احیاء، بهسازی و به نوعی ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، مستلزم اتخاذ سیاست‌های چند وجهی است و انجام این وظایف نیز به تنهایی از عهده یک دستگاه دولتی بر نیامده و پیشبرد آن مستلزم تعهد مشترک و هماهنگ مجموعه دستگاه‌های دولتی و شهرداری ها با همراهی و مشارکت مردم و فعالان غیردولتی و خصوصی می‌باشد بنابراین ماهیت این سند با نگاه مدیریت یکپارچه و لزوم وحدت رویه برای تضمین اجرای آن می‌باشد. در همین چارچوب در اصول هادی و راهنمای این سند در بند هشت بر نقش محوری مدیریت شهری در زمینه برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های احیاء، بهسازی و نوسازی تاکید شده است.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

علاوه بر اینکه در سند بازآفرینی پایدار شهری در محدوده و محلات هدف، به علل و نقش ضعف و عدم یکپارچگی مدیریت شهری اشاره شده است، در راهبردهای ارائه شده نیز مدیریت یکپارچه شهری برای فراهم شدن بستر و زمینه توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی و بطور کلی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، مورد توجه قرار گرفته است. در سیاست‌های سند در راهبرد یک بند یک به شکل شفاف، آورده شده است که یکی از اقدامات راهبرد و سیاستگذاری توسعه شهرها، ایجاد بسترهای نهادی و قانونی مناسب به منظور مدیریت محدوده ها و محله‌های هدف در ذیل مدیریت یکپارچه شهری کشور است.

آنچه در مدیریت بازآفرینی سکونتگاه‌های غیررسمی در چارچوب قوانین تشکیل ستادهای ملی، استانی و شهرستانی دیده شده است، ترکیب نهادهای سیاست‌گذاری (از جمله شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری، استانداری، فرمانداری و ادارات کل و ادارات راه و شهرسازی شهرستان‌ها)، نهادهای عمومی (شورای شهر و شهرداری)، نهادهای اداری و خدماتی (شرکت‌های خدماتی آب، برق، گاز و ...) و نهادهای خصوصی (از جمله شورایان و معتمدین محلی) می‌باشد بنابراین زمینه قانونی تشکیل مدیریت یکپارچه شهری تعریف شده است اما مسأله اینجاست که آیا ظرفیت فرهنگی و اداری آن نیز وجود دارد. بازآفرینی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی، فرصتی است برای تمرین هم‌افزایی نهادی در راستای پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری.

فعالیت‌های اجتماعی (درخواست مردم در محلات هدف)

نظرسنجی از ۱۰۰ خانوار ساکن در چهار محله هدف در شهر سبزوار توسط نگارندگان در سال ۱۳۹۶ حاکی از آن است که عمده در خواست ساکنین بویژه بانوان، در حوزه مسائل اجتماعی است و عمده‌ترین راهکارها نیز که برخوسته از نیازها و پیشنهادات ساکنین می‌باشد به شرح جدول زیر جع‌بندی شده و ارائه می‌گردد که دستگاه‌های اجرایی یا ادارات مرتبط نیز معرفی شده‌اند.

بر اساس بازخورد اجرای بازآفرینی شهری در چهار محله هدف در شهر سبزوار: ساختار ناهمگون اداری با اختیارات محدود در شهرستانها، کمبود قوانین و دستورالعملهای شفاف و کافی، نبود مدلی مدون و تعریف شده در مدیریت، نظام بودجه‌ریزی سنتی و متمرکز و دیکته شده ملی، ضعف حکمروایی محلی، عدم هماهنگی بین سازمانی در خوزه نهادهای اجتماعی و فرهنگی، ضعف اعتماد مردمی به نهادهای دولتی، عدم برخورداری از سند مالکیت اراضی دولتی و وجود معارضین بدون سند مالکیت رسمی، موانع حقوقی واگذاری خدمات از طرف نهادهای خدمات رسان، عدم واگذاری اختیارات قانونی در خصوص تامین اعتبار در چارچوب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

جدول شماره یک: مهمترین درخواست ها و راهکارهای شناسایی شده در حوزه اجتماعی برای بازآفرینی شهری

عمده در خواست ساکنین بویژه خانمها، در حوزه مسائل اجتماعی	مهمترین برنامه‌های اقدام قابل اجرای شناسایی شده در حوزه اجتماعی	عمده‌ترین دستگاه‌های اجرایی و اداری مرتبط با مسائل اجتماعی
مشاوره قبل از ازدواج، آموزش مهارت‌های خانواده برای زوجین جوان، آموزش اشتغال به ویژه برای خانم‌ها با تاکید بر آموزش در خوزه خیاطی و گلدوزی، آموزش قرآن و معارف اسلامی، آموزش‌های مهارت‌های زندگی، مراقبت‌های رفتاری جهت پیشگیری از بیماری‌های عفونی، ارائه خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه، شنوایی‌سنجی و بینایی‌سنجی کودکان، سنجش سلامت روان، پوشش خدمات بیمه سلامت، پوشش خدمات بیمه اجتماعی، اعطای تسهیلات اعتبارات خرد، آموزش همگانی امداد و نجات، آموزش مراقبت‌های رفتاری، غربالگیری سوء تغذیه، مراقبت بهداشتی زنان باردار، شناسایی و برخورد با توزیع کنندگان مواد مخدر، لزوم نام‌گذاری معابر	توسعه تشکل‌های اجتماع محور، تشکیل گروه‌های همیار، توسعه کمی و کیفی شهریاران محله، ایجاد و توسعه سمن‌ها، آموزش‌های شهروندی، نصب پلاک شهرداری و کدپستی منازل و نامگذاری و نصب تابلوها در معابر، توانمندسازی رابطین بهداشت، راه‌اندازی مراکز نیکوکاری، تشکیل گروه‌های داوطلب امداد و نجات، برگزاری جشن‌های ملی و سنتی و قومی، برگزاری مسابقات ورزشی، راه‌اندازی مراکز درمان اعتیاد، تشکیل پرونده سلامت فردی و خانوار، احداث بازارچه محلی، ایجاد شورای حل اختلاف، رنگ‌آمیزی و نقاشی دیوار معابر	شهرداری، بهزیستی، کمیته امداد، آموطش فنی و حرفه‌ای، دانشگاه علوم پزشکی، هلال احمر، سازمان تبلیغات اسلامی، اداره تعاون و کار و رفاه اجتماعی، ورزش و جوانان، اداره آموزش و پرورش و دانشگاه

ماخذ، مطالعات میدانی نگارندگان از ۴ محله هدف شهر سبزوار - ۱۳۹۶
عمده‌ترین موانع پیش رو (در حوزه اجتماعی بازآفرینی شهری)

بحث و نتیجه گیری

چالش‌های مدیریت شهری را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد تمایز میان رویه و محتوا اگرچه عمدتاً در حوزه نظریه‌های برنامه‌ریزی صورت گرفته است، اما این دسته‌بندی در زمینه موضوعات عملی نیز از نظر کمک به تفکیک مسائل و چالش‌ها، تعیین اولویت‌ها و

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

تشخیص راه حل‌های مناسب، ارزشمند است. چالش‌های محتوایی: مسائل و مشکلاتی مانند اسکان غیررسمی، گسترش بخش غیررسمی شهر، خدمات شهری نامناسب و کمبود بهداشت، می‌توان در زمره مسائل موضوعی و محتوایی شهر دسته‌بندی کرد. همچنین غالب مسائل و مشکلاتی را که از دیدگاه شهرداری‌ها طبقه‌بندی شده است در این دسته قرار می‌گیرند. چالش‌های رویه‌ای: این دسته از مسائل که به نظام برنامه‌ریزی و اداره شهر مربوط می‌شوند اگرچـه مسائلی ناملموس و پنهان هستند اما مهم‌تر و بنیادی تر از مسائل محتوایی و آشکار شهر به شمار می‌آیند، زیرا آنها به وجودآورنده یا تشدیدکننده مسائل محتوایی هستند. ضعف توان نهادی شهرها، جداافتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، کمبود انگیزه و ابتکار در ایجاد تحولات اساسی در شهر، مقاومت در برابر دگرگونی و روابط نامناسب میان حکومت و مدیریت‌های محلی و شهری، از جمله این چالش‌ها هستند. هرگونه تحول اساسی در شهر و کاهش مسائل موضوعی آن منوط به اصلاحات اساسی در رویکردها و نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۷، ۳۶).

در راهبردهای توانمندسازی بر توانمندسازی در سه عرصه تأکید می‌شود توانمندسازی ساکنین، توانمندسازی محلات و در کنار اینها توانمندسازی مدیریتی. مدیریت یکپارچه شهری در راستای تحقق حکمروایی خوب شهری، کلید انسجام بخشی به مدیریت حل مسائل و مشکلات محلات هدف جهت بازآفرینی ارزش‌ها در این محدوده‌ها می‌باشد. مدیریت یکپارچه نیز نیازمند ظرفیت‌سازی اداری و نهادی می‌باشد. تشریح و تبیین هم افزایی در مدیریت را می‌توان به سیستم و ساختار بدن انسان تشبیه کرد چرا که تمام اجزا در کنار عملکرد خود، نیازمند همراهی و هماهنگی با سایر اجزا می‌باشند بنابراین برای به کمال رسیدن هدف بازآفرینی محلات هدف، باید سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی مختلف با همدیگر در سطوح مختلف همگرایی و هم افزایی نشان بدهند و این سبب شکل‌گیری فرهنگ همکاری سازمانی می‌گردد که تحقق عبارت هم افزایی نهادی است.

یکی از مشکلات مهم مدیریتی در توانمندسازی ساکنین و ساماندهی اسکان غیررسمی این است که مسئولیت سازمان‌های مرتبط با خدمات شهری و مدیریتی، دارای نگاه بخشی است از این رو نگرش بخشی به اقدامات و پروژه‌ها و عدم ارتباط عمودی و افقی منطقی بین بخش‌ها، مانع از تحقق اهداف توانمندسازی می‌گردد بنابراین به نظر می‌رسد مشکلی عمده وجود دارد و آن این است که یک سازمان و نهاد مستقل جهت اجرای این طرح‌ها وجود ندارد و به نظر می‌رسد راه حل، در رویکرد مدیریت یکپارچه شهری است بنابراین مهمترین چالش مدیریتی در بازآفرینی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی به نظر می‌رسد حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی و مدیریت چندگانه شهری باشد.

تحقق هدف ارتقاء کیفیت زندگی و بازآفرینی ارزش‌ها در محلات هدف مستلزم

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

ورود به عرصه هم‌افزایی برای مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد چرا که در این شیوه مدیریتی تمامی ذینفعان شهری که در نظام مدیریت شهری دارای نقش و کارکرد می‌باشند به صورت هم‌افزایانه و در کنار هم با توجه به وظایف و تکالیف تعریف شده در چارچوب ساختار و نظامی همگرا، ایفای نقش می نمایند هرچند ورود به عرصه مدیریت یکپارچه شهری، خود مدیریتی بهینه در راستای حکمروایی شایسته را می‌طلبد چرا که به دنبال توزیع قدرتی است تا بتواند عدالت را در توزیع منابع برقرار کند و می‌توان گفت تعریف و واگذاری وظایف مشخص به سطوح پایین مدیریتی در قالب حکمروایی شایسته، منجر به پایداری شهری و محله‌ای بویژه در توانمندسازی ساکنین و جامعه فرودستان محلات هدف سکونتگاه‌های غیررسمی خواهد شد.

بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در قالب رویکرد توانمندسازی به صورت فعالیتی یکپارچه و همه جانبه‌گر با لحاظ جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی و با هدف بهبود شرایط زندگی در محلات هدف، مستلزم مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد مدیریتی که در رهیافت توانمندسازی، تکیه بر بازآفرینی دارد که بخش‌های مهم اجتماعی همچون هویت اجتماعی و بازیابی ارزش‌ها را در کانون توجه قرار داده است و در این مسیر گذر از حوزه توجه صرف به کالبد، به عرصه تأکید بر ملاحظات اجتماعی و اقتصادی را تجربه می‌کند. نتایج تحقیق نیز نشان می‌دهد که در بازآفرینی شهری، خواسته اصلی ساکنین تاکید بر برنامه‌ریزی اجتماعی است که در حقیقت اثبات فرضیه تحقیق است.

یک شرط مهم برای بازآفرینی موفق شهری، ادغام و یکپارچه‌سازی رویکردهای بخشی است. گرچه رویکردهای بخشی ممکن اسـت در کوتاه مدت به حل مشکلات حاد کمک کند، بـا وجود این راه‌حل‌هایی که بدون توجه به مسائل اجتماعی، تنها به تغییر ساختار فیزیکی منجر می‌شوند، نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد حتی در مواردی که برنامه‌ها و سیاست‌های ملی تاکید بر یکپارچه‌سازی داشته باشد، الزاماً در عمل اجرا نمی‌شود. اجرای سیاست‌ها و مدیریت یکپارچه شهری مساله‌ای است که فرایند مستمر آموزش را در حین اجرا می‌طلبد. ماهیت یکپارچه بازآفرینی شهری را باید با ایجاد نهادهای مناسب محلی، برای هدایت فرایند مذکور بـه سمت ارتقاء کیفیت زندگی تقویت کرد.

همانطوری که از بررسی‌های این پژوهش پیداست، در پیدایش مشکلات محلات هدف در کنار سایر دلایل، ضعف قوانین و نارسائی‌های مدیریتی در استفاده از ظرفیت‌ها و پیاده‌سازی کامل قانون باعث تشدید مشکلات در این محلات شده است بنابراین قانون برنامه هفتم توسعه کشور فرصت بسیار خوبی است برای ظرفیت‌سازی قانونی در توجه به محلات هدف با تمرکز بر روی مسائل اجتماعی.

اقدامات و مداخلات در محلات هدف برای بازآفرینی شهری، نیازمند برخورداری از پشتوانه قانونی و رسمی است. قوانین و مقررات متناسب می‌تواند مجموعه عناصر

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

برنامه‌ریزی و مدیریت اجرا را همراهی و پشتیبانی کند و زمینه تحقق اهداف را فراهم آورد بنابراین قوانین، حمایت‌گر، تسهیل‌کننده و بسترساز اجرای کار هستند قوانین از یک طرف باید حامی برنامه‌ریزان و مدیران در اجرا باشند و از طرف دیگر منافع عمومی ساکنین را پشتیبانی کنند برای مثال تملک زمین، آزادسازی حرایم، اعمال تخفیف در بسته‌های تشویقی، توانایی در تغییر کاربری‌ها، کمک‌های بلاعوض به ساکنین، کاهش نرخ کارمزد تسهیلات و غیره نیازمند بستر قانونی برای تسهیل کارها در بازآفرینی می‌باشند که این فرصت را قانون برنامه هفتم توسعه کشور می‌تواند فراهم آورد.

برای دستیابی به اهداف ارزش‌آوری در محلات هدف بازآفرینی، نیاز به تجهیز و بسیج منابعی به مراتب بیش از توان منابع بخشی دولتی است، بنابراین نیازمند شیوه‌های جدیدی از مدیریت شهری هستیم تا بهره‌وران و شرکای جدید هر چند با منافع اعتباری و ریالی کم و متعدد را به صحنه بازآفرینی بیاورد.

بنابرآنچه گفته شد پیشنهاداتی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

پیش‌بینی مناسب بازآفرینی شهری در محلات هدف در برنامه هفتم توسعه کشور

پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای بازآفرینی شهری در برنامه هفتم توسعه کشور با برنامه‌ریزی پنجاه درصد برای برنامه‌های تسهیل‌گری و اجرای پروژه‌های اجتماعی

پیش‌بینی تسهیلات اشتغال برای توانمندسازی اجتماعی برای ساکنین محلات هدف در برنامه هفتم توسعه کشور

الزام سازمان‌های متولی آموزش شهروندی بویژه سازمان فنی و حرفه‌ای کشور به آموزش مهارت‌های شغلی در برنامه هفتم توسعه کشور

ارائه برنامه مدون برای تشکیل تعاونی‌های مردمی و تشکیل صندوق‌های محلی و حمایت‌های اعتباری از طرف وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی

ارائه برنامه مناسب برای حرکت به سمت مدیریت یکپارچه شهری از طرف وزارت راه و شهرسازی و تعیین تکلیف قانونی برای دستگاه‌های مرتبط با این مدیریت

الزام شهرداری‌ها به تعریف درصدی از اعتبارات در قانون بودجه شهرداری‌ها به بازآفرینی شهری با الزام پنجاه درصد برای برنامه‌های اجتماعی

منابع

۱. ازکیا، مصطفی و ایمانی، علی (۱۳۸۷). توسعه پایدار روستایی، چاپ اول، تهران: انتشارات اطلاعات.

۲. برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۷)، نظریه‌های مدیریت و حکمروایی شهری، طرح پژوهشی دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران

۳. پوراحمد احمد، حبیبی کیومرث و کشاورز مهناز (۱۳۸۹)، سیر تحول مفهوم‌شناسی بازآفرینی شهری به عنوان رویکردی نو در بافت‌های فرسوده شهری، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، شماره اول، پاییز ۱۳۸۹، صص ۳۷-۲۹

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

۴. حاجی‌پور خلیل (۱۳۸۵)، برنامه‌ریزی محله مبنا رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۶، تابستان ۱۳۸۵، صص ۳۷-۴۶
۵. دویران اسماعیل، کاظمیان غلامرضا، مشکینی ابوالفضل، افتخاری عبدالرضا و کلهر بیژن (۱۳۹۱)، مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی شهرهای میانی ایران مورد پژوهی: زنجان و همدان، مدیریت شهری، شماره ۳۰، پاییز و زمستان ۹۱، صص ۶۸-۵۳
۶. شاه‌حسینی پروانه (۱۳۹۲)، بررسی سیر تحول اسکان غیررسمی با تأکید بر ایران، انتشارات سمت - چاپ اول - تهران ۱۳۹۲
۷. صرافی مظفر (۱۳۷۹)، مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری، نشریه مدیریت شهری، سال اول، شماره ۲
۸. صرافی مظفر و محمدی علیرضا (۱۳۸۴)، شکل‌گیری و گسترش اسکان غیررسمی، علل، جالش‌ها و راهبردها مطالعه موردی: محله ترانس در شهر زنجان، نشریه علوم زمین، شماره ۱۱، صص ۷۹-۵۹
۹. صفایی‌پور مسعود و جواد زارعی (۱۳۹۶)، برنامه‌ریزی محله محور و بازآفرینی پایدار بافت‌های فرسوده شهری با تاکید بر یزمایه احتماعی مورد مطالعه: نحله جولان شهر همدان، مجله آمایش جغرافیایی فضا، شماره ۷، مسلسل ۳۲، بهار ۱۳۹۶ صص ۱۳۵-۱۴۹
۱۰. علاالدینی پویا و امین ناصری آراز (۱۳۸۷)، اسکان غیررسمی در مشهد: بررسی وضعیت سکونتگاه‌ها و تمهیدات ساماندهی، مجله هفت شهر، شماره ۳۲ و ۴۲
۱۱. قانون برنامه ششم وسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
۱۲. نوریان فرشاد و اندیشه آریانا (۱۳۹۱)، تحلیل چگونگی حمایت قانون از مشارکت عمومی در بازآفرینی شهری مطالعه موردی: میدان امام علی (عتیق) اصفهان، نشریه هنرهای زیبا، دوره ۱۷، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۱، صص۱۵ - ۲۷
13. Abedini Asghar and Khalili Amin (2019), Determining the capacity infill development in growing metropolitans: A case study of Urmia city, Journal of Urban Management, Volume 8, Issue 2, August 2019, Pages 316-327
14. Johanston r, Watts m, Cregory p, Pratt g and Wathmore (2009), The dictionary of human geography, 5TH edition, black well, New York
15. Mason David.r and Bread Victoria.a (2008), Community-based and Poverty Alleviation in Oaxaca Mexico, Journal Education and Research, NO 27, PP 245-260
16. Razavian Mohammadtaghi, Roghayeh Samadi(2016), Evaluation of Infill Development Potential in Zone 8 of Tabriz by Analysis Network Process Method, Current Urban Studies, 2016, 4, 125-139
17. Berke Philip R.(2002), Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century, Journal of Planning Literature, Vol. 17, No. 1 (August 2002), pp21-36

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]

Opportunity for social and resource mobilization in the Seventh Development Plan to Urban Redevelopment in urban neighborhoods

Hassan Parsipoor, Nasrin Aliabadi

Abstract

Informal settlements are a spatial manifestation of the urbanization trend of poverty in the form of a special residential pattern and the reduction of social and economic status and functional and physical disorders of some old structures and most new urban structures along with a very sharp decline in the quality of the urban environment are among the reasons that have persuaded urban planners and policy makers to provide new strategies and solutions. Most of them in the field of revitalization of these urban tissues, The emphasis is on the urban regeneration approach.

Development from a government-centered and supply-oriented approach to a community-oriented and demand-oriented approach This approach emphasizes the voluntary and popular role of relying on non-governmental organizations.

In this regard, the present study is a type of applied research that is done by descriptive-analytical method. The theoretical foundations of the research have been obtained through library studies and the study of patterns and methods of empowerment, and by collecting information from documents and field perceptions, the information has been completed.

The purpose of this study is to investigate the areas of participation as one of the basic pillars in the sustainable development of dysfunctional urban structures with the context of capital accumulation, which in the conventional practical and theoretical mechanism of development, has so far been less addressed as a practical and effective solution. Is. The results show that improving the quality of life and re-creating values in the target areas requires entering the field of synergy for integrated urban management to be able to provide justice in the distribution of resources and through good governance. Supporting and facilitating laws are necessary.

Reforms such as land acquisition, emancipation, discounts on incentive packages, the ability to change uses, grants to residents, reduction of facility fees, etc., which can be provided by the law of the Seventh Development Plan.

Keywords: Urban Redevelopment, resource mobilization, social mobilization, the seventh national development plan.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2026-11-17]