



## الزامات و امکانات باز آفرینی در بافت‌های میانی شهرها

دکتر پویا علاءالدینی<sup>۱</sup>

قدیمی و فرهنگی را به شدت افزایش داده است. در نتیجه نوسازی بافت‌های میانی مورد توجه سرمایه‌گذاران و مدیریت شهری نیز قرار گرفته است. در واقع طی سال‌های گذشته در بسیاری از شهرهای آمریکا، وضعی به وجود آمده که بر اساس آن می‌توان از نوسازی بافت‌های میانی شهری، منافع قابل توجهی حاصل کرد. هم سرمایه‌گذاران کوچک و بزرگ با مشارکت در بازآفرینی این محلات سود حاصل می‌کنند و هم مدیریت شهری به هدف خود در بهبود محلات می‌رسد که متعاقباً افزایش دریافت عوارض شهری را نیز به همراه دارد. از این رو، هرچند فرآیند یادشده در آغاز در برخی محلات خودانگیخته بوده است، در حال حاضر در اکثر جاها با برنامه‌ریزی (از جمله برای بهبود زیرساخت‌ها و خدمات) و ایجاد ساختارهای انگیزه (برای سرمایه‌گذاری) شکل می‌گیرد.

**خروج قشرهای کم درآمد از بخش‌های مرکزی شهر فقط صورت مساله فقر شهری را پاک می‌کند و بدتر از آن ممکن است موجب نزول کیفیت مسکن یا بی‌خانمان شدن آنان گردد.**

انواع گوناگون برنامه‌ریزی و ایجاد ساختارهای انگیزه برای بازآفرینی بافت‌های میانی را می‌توان نه تنها در بسیاری از شهرهای آمریکای شمالی بلکه در لندن و برلین و برخی شهرهای پیشروی دیگر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه جهان (که البته دارای سابقه تاریخی متفاوتی هستند) نیز مشاهده کرد.

اما شکل دادن به فرآیند بازآفرینی بخش‌های میانی شهرها به صورت یادشده بدون اشکال نیست. اولاً در اغلب موارد بازآفرینی محلات میانی شهر موجب خروج ساکنان فقیر (به ویژه به واسطه افزایش قیمت مستغلات) و جایگزینی آنان با گروه‌های مرفه‌تر می‌شود. هرچند این جایگزینی

لفظ «بافت‌های میانی شهری» در کشورهای مختلف معانی متفاوتی را به ذهن متبادر می‌سازد. در اغلب کشورهای اروپا بخش‌های میانی شهرها، ساکنانی اکثراً مرفه دارند و حتی بعضی از محلات‌شان مرفه‌ترین محلات شهری محسوب می‌شوند. در مقابل، در ایالات متحده آمریکا منظور از بافت‌های میانی شهری<sup>۲</sup> در بیشتر مواقع بخش‌هایی از شهر است که بر اساس ویژگی‌های شهرنشینی در آن کشور پس از جنگ جهانی دوم، از جمله مهاجرت طبقات متوسط و مرفه به حومه شهرها و پراکنده شدن بافت شهری، به مامن گروه‌های کم درآمد شهری (اکثراً اقلیت‌های قومی و نژادی) تبدیل و دچار مشکلات اقتصادی و اجتماعی شده‌اند. این محلات، که در هسته اصلی شهرها قرار گرفته‌اند، اغلب در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ساکنانی مرفه داشته‌اند. این ساکنان اکثراً در بناهایی با کیفیت خوب و معماری زیبا و بافت‌های نسبتاً همگون زندگی می‌کرده‌اند که به ساکنان فقیر بعدی انتقال یافته و تا به امروز باقی مانده‌اند. این سرمایه (ساختمان‌های نسبتاً خوب در وسط شهر) از یک سو و تغییرات اقتصادی - اجتماعی در شهرها در کنار گسترش رویکردهای نوین فرهنگی - شهرسازی (از جمله توجه به حیات شهری و جلوگیری از پراکندگی شهری) از سوی دیگر، موجب اقبال مجدد این محلات طی چند دهه اخیر شده است.

در برخی از این محلات فرایند بازآفرینی به شکلی خودانگیخته آغاز شده است؛ مثلاً به سبب قیمت نازل ساختمان‌های زیبا برخی گروه‌های اجتماعی جدید مانند هنرمندان آوانگارد که نیاز به فضاهای بزرگ و ارزان داشته‌اند به این محلات جلب شده‌اند و به جهت حضور آنان کسب‌وکارهایی از قبیل رستوران‌ها و قهوه‌خانه‌های جذاب نیز شکل گرفته‌اند. همچنین خدماتی شدن اقتصاد شهرها در آمریکا توأم با ظهور قشرهای جوان، تحصیل کرده، علاقه‌مند به فرهنگ و دارای درآمد مکفی، تقاضا برای زندگی در میانه شهر و بهره‌مندی از جذابیت‌های محلات

باعث بهبود ظاهری شهرها و افزایش درآمد شهرداری‌ها از عوارض شهری می‌گردد، اما احتمالاً به مشکلات قشرهای فقیر شهری دامن می‌زند. به طور مشخص و خلاصه، آنان را از دسترسی به بخش‌های مرکزی شهر و مشاغل و خدمات مرتبط با آن محروم می‌کند. در هر صورت، خروج قشرهای کم‌درآمد از بخش‌های مرکزی شهر فقط صورت مساله فقر شهری را پاک می‌کند و بدتر از آن ممکن است موجب نزول کیفیت مسکن یا بی‌خانمان شدن آنان گردد. ثانیاً، برخی از محلات فقیرنشین میانی شهر جذابیت لازم را برای سرمایه‌گذاری به شکل یادشده ندارند. (مثلاً فاقد بافت کالبدی زیبا و ارزشمند هستند)

از این رو، بازآفرینی بافت‌های میانی به شکل یادشده با دو مساله اساسی روبه‌روست:

یکی اینکه چگونه می‌شود ساکنان قبلی محلات هدف را طی فرآیند بازآفرینی حفظ کرد و دیگر آنکه چگونه می‌توان فرآیند بازآفرینی در محلات فاقد جذابیت لازم برای سرمایه‌گذاری را شکل داد. در شهرهای یادشده تمهیدات گوناگون و جالبی برای پاسخ گفتن به این دو چالش صورت‌بندی و اجرا شده‌اند و درجات مختلفی از توفیق را هم حاصل کرده‌اند.

در ایران، اصطلاح بافت‌های میانی شهری را ظاهراً باید معادل اصطلاح جاافتاده "بافت فرسوده" در بخش‌های میانی شهرها گرفت. در «سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (مصوب هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۳/۶/۱۶ به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و شورای عالی استان‌ها) ذیل «طرح مساله» آمده است: «محدوده‌های ... واقع در محدوده تاریخی شهرها، پهنه‌های نابسامان میانی شهرها که حاصل ساخت‌وساز دهه‌های اخیر هستند، پهنه‌های شهری با پیشینه روستایی که ... در عرصه کنونی شهر ادغام شده‌اند و سکونتگاه‌های غیررسمی که در محدوده شهرها قرار دارند هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری هستند». در ادامه این جمله به ویژگی‌های عمده این محدوده‌های هدف مشتمل بر فقر و بیکاری، کم‌دوامی ساختمان‌ها، تراکم و مشکلات زیست‌محیطی، سطح نازل خدمات شهری و زیرساخت‌ها، مشکلات اجتماعی و بی‌توجهی به هویت تاریخی و فرهنگی که موجب کاهش منزلت اجتماعی و جایگزینی قشرهای فرودست با اهالی قبلی گشته، اشاره شده است.

بر این اساس می‌توان بافت‌های میانی هدف سند را شامل بخش‌های قدیمی و نیز تازه‌تر در میانه شهرها دانست که دچار مشکلات فرسودگی کالبدی در کنار مسایل اقتصادی و اجتماعی و زیست‌محیطی هستند.

نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران طی چند سال اخیر مورد توجه دولت و شهرداری‌ها قرار گرفته است. به ویژه، در شهرهای بزرگ مانند تهران و اصفهان دفاتر نوسازی محله تحت نظارت سازمان‌های نوسازی متبوع شهرداری‌ها، تشکیل و تسهیل‌گر نوسازی بافت‌های فرسوده شده‌اند.

تشکیل این دفاتر تاثیر بسزایی در اعتمادسازی و ایجاد انگیزه برای نوسازی ابنیه داشته است، با اینکه هدف این اقدامات غالباً کمی بوده است اما تا حدودی تاثیرات کیفی نیز ایجاد کرده است زیرا افراد در محل بهتری سکونت داشته و میزان دسترسی به خدمات افزایش یافته است که این خود می‌تواند سبب ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان گردد.

**بازآفرینی بافت‌های میانی با دو مساله اساسی روبه‌روست: یکی اینکه چگونه می‌شود ساکنان قبلی محلات هدف را طی فرآیند بازآفرینی حفظ کرد و دیگر آنکه چگونه می‌توان فرآیند بازآفرینی در محلات فاقد جذابیت لازم برای سرمایه‌گذاری را شکل داد.**

اما تفحص نگارنده از فعالیتهای نوسازی بافت فرسوده در تهران (که متأسفانه به دلیل موانع مختلف گستردگی چندانی نداشته) حاکی از آن است که هرچند در شرح خدمات دفاتر تسهیل‌گری مشارکت و توانمندسازی ساکنان لحاظ شده است و برخی از آنها توفیق زیادی در نوسازی محلات به دست آورده‌اند، اما تاکید اصلی بر تجدید بنای منازل از طریق اعطای بسته حمایتی/انگیزه شامل معافیت از عوارض، وام و تراکم بیشتر در صورت تجمیع پلاک‌های مجاور است. طبق مشاهدات (البته محدود) نگارنده، عناصر مشارکت و توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی در فعالیتهای دفاتر تسهیل‌گری در پایین‌ترین سطوح مورد توجه قرار گرفته‌اند. در عین حال، به واسطه فعالیتهای دفاتر تسهیل‌گری، برخی پروژه‌های محرک توسعه (که ممکن است خالی از خطاهای راهبردی هم نباشند) و عنایت بیشتر شهرداری‌ها به بهبود کیفیت

معايير جذابيت سرمايه‌گذاري در بعضي محلات افزايش يافته است. اما ارتقاي جذابيت سرمايه‌گذاري در واقع همان افزايش قيمت زمين است که با وام ارزان قيمت، معافيت از عوارض و تراکم بيشتر در صورت تجميع تقويت می‌شود. البته دفاتر نوسازي با معرفي سرمايه‌گذاران/ سازندگان به اهالي و آگاهي‌رسانی در مورد بسته‌هاي حمايتي، تجديد بناها را تسهيل می‌کنند. پس در واقع نوسازي در قالب تمهيدات کونوي در شهرهاي بزرگ در اصل به دو چيز وابسته است: (۱) قيمت زمين در حدی باشد که تجديد بنا را با توجه به بسته حمايتي و تراکم داده شده سودده کند؛

(۲) صاحبان زمين بتوانند به سرمايه‌گذاران/ سازندگان اعتماد کنند (که متاسفانه اعتماد به سبب تخلفات و کلاهبرداری‌هاي گسترده و ضعف شديد قوانين و نظارت در بخش ساختمان در سطح پاييني قرار دارد).

در واقع در محلاتي که قيمت زمين مناسب است، مسايل مالکيت (که در بعضي جاها لاینحل شده است) وجود ندارد و ميزان تراکم در نظر گرفته شده بالنسبه زياد است، نوسازي خودبه‌خود انجام می‌شود و تنها در گرو اعتماد صاحبان زمين به سرمايه‌گذاران/ سازندگان است. واضح است که اين نوع نوسازي مشکلاتي را دربرخواهد داشت. اولاً، تمهيدات کارسازي برای توانمندسازي اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي ساکنان و حفظ آنان در محل انديشيده نشده است؛ حداقل آنکه نوسازي و افزايش قيمتها موجب خروج مستاجران از محلات هدف خواهد شد.

ثانياً نوسازي از طريق افزايش تراکم موجب کاهش سرانه خدمات خواهد شد.

ثالثاً معلوم نيست در فرآيند نوسازي قرار است هر محله چه نقشي در ساختار شهر بازی کند، چون در واقع برای همه سکونتگاه‌هاي هدف برنامه‌واحدی در نظر گرفته شده است. در نگاه به بافت‌هاي هدف اين اقدام، نمی‌توانيم اين محدوده‌ها را منزوي از شهر در نظر گرفت و تصور کرد که مسائل و مشکلات اين محدوده‌ها را می‌توان بدون توجه به محدوده کلان‌تر حل کرد زیرا شهر یک موجود زنده بوده و تمام اجزاء آن در ارتباط با يکديگر می‌باشد. بايد توجه داشت که نه تنها اين فرآيند نیازمند رويکردي شهرنگر بوده بلکه نیازمند نگاهی منطقه‌نگر است. شهرهاي ما به‌ويژه کلان شهرها به عنوان مجموعه شهري عمل کرده و غالباً روابط به گونه‌اي است که مکان سکونت و کار در فاصله قابل ملاحظه‌اي از يکديگر واقع شده‌است که اين مسئله نیازمند شبکه حمل‌ونقل درون شهري مناسب، همچنين

وجود شبکه ارتباطي کارا برای افرادی است که جهت کار از شهر خارج شده و به آن بر می‌گردند. پس حوزه اثر اين اقدامات حتی فراتر از شهر و در حد منطقه شهري است. در شهر هر یک از محلات سکونتگاه‌ها در ارتباط تنگاتنگي با يکديگر قرار دارند. نيروي کار در محله‌اي ساکن بوده و در محله ديگر به کار پرداخته و در محله‌اي ديگر تفریح می‌کنند، پس در هنگام مداخله در هر محله بايد به محلات هم‌پيوند با آن توجه داشت. به‌عنوان مثال با افزايش مبلغ اجاره در یک محله و بدون توجه به ساکنان اجاره‌نشين آن، اتفاق مورد انتظار، خروج ميان‌مدت و درازمدت از آن محله و کوچ آنان به محله‌اي ديگر و ايجاد مشکل در مکان جديد است. هر محله در پيوند با محلات ديگر و شهر داراي نقش بوده و در صورت در نظر نگرفتن آن، هر اقدامي با شکست مواجه خواهد شد. توجه به موارد ياد شده در نوسازي‌ها نيز بسيار حائز اهميت است. اين که در صورت نوسازي ابنيه یک محله، چه گروه‌هاي اجتماعي از اين اقدام منتفع می‌شوند و چه گروه‌هاي رانده و يا طرد می‌شوند و به واسطه رانده شدن، اين گروه‌ها، در کجاي شهر ساکن خواهند شد مسئله‌اي است که بايد به طور جدی مورد بررسی قرار گیرد.

شايد در بسياري از محلات مشکل مستاجران چندان بزرگ نباشد يا بشود برای خانوارهاي رانده شده به واسطه نوسازي نوعي مسکن اجتماعي در نظر گرفت. هم‌چنين شايد افزايش تراکم، هزينه‌اي است که بايد برای نوسازي اين محلات پرداخت و آن را با افزايش سطح خدمات جبران کرد. موضوع نقش راهبردي بافت‌هاي نوسازي شده را هم شايد بهتر باشد به طرح جامع سپرد. اما مجموعه مسائيل بافت‌هاي مياني شهر که داراي ارزش فرهنگي - تاريخي هستند، از اين‌ها گسترده‌تر و درعين حال توام با فرصت‌هايي است.

طبق ضوابط موجود (از جمله در سند فوق‌الذکر) بهسازي عرصه‌هاي تاريخي - فرهنگي با همکاري سازمان ميراث فرهنگي، صنايع دستي و گردشگري اجرايي می‌شود که تمهيدي کاملاً درست است. اما در شهرهاي ايران به دشواري می‌توان بافت تاريخي - فرهنگي همگوني را يافت. در واقع برخلاف مثال آمريکا که در بالا به آن اشاره شد در ايران تقريباً در هيچ کدام از محلات شهرها مجموعه‌اي همگون از ساختمان‌هاي با ارزش تاريخي - فرهنگي وجود ندارد؛ فقط در بعضي محلات تعدادی بنا به صورت پراکنده يا یک هسته کوچک در کنار مجموعه‌اي بزرگ‌تر از ساختمان‌هايي که فاقد ارزش مشابه هستند حفظ

شده‌اند و درعین حال در معرض خطر هستند. هم‌چنین، ساختمان‌هایی که جدیدتر (مثلاً متعلق به دوران پهلوی) ولی دارای ارزش نسبی فرهنگی-زیبایی‌شناختی هستند، به طور معمول در شمول ضوابط یادشده قرار نمی‌گیرند. از این رو، احتمال می‌رود نوسازی بافت‌های فرسوده حائز ویژگی‌های ارزشمند تاریخی-فرهنگی در چارچوب اعطای بسته‌ی حمایتی اثر معکوس داشته باشد. هرچند ممکن است تعداد کمی بنا که در شمول همکاری با سازمان میراث هستند مورد توجه قرار گیرند، ولی بقیه‌ی محله طی فرایند نوسازی و افزایش تراکم حداقل سازگاری خود با آن چند بنای ارزشمند را هم از دست خواهد داد. هم‌چنین به نظر نمی‌رسد طرح‌های منظر تهیه شده برای این پهنه‌ها به شکلی هدفمند برای حفظ کل پهنه و برجسته ساختن عناصر تاریخی-فرهنگی آن تهیه شده باشند یا اصلاً در عمل تاثیری بر فرآیند ساخت‌وساز بگذارند.

#### اولین گام آگاهی‌رسانی کامل، دقیق، درست و سهل‌الوصول و محرم‌دانستن شهروندان، از اهالی گرفته تا متخصصان، است.

بر پایه‌ی پرس‌وجوهای نگارنده، خوشبختانه مسئولان از مشکلات فوق‌آگاه هستند. هم‌چنین «سند ملی راهبردی» چارچوب پرداختن به آن‌ها را تا حدی فراهم ساخته است. اما در عمل دگرگونی بی‌رویه کالبدی (و طبعاً اجتماعی-فرهنگی) آخرین محلات قدیمی باقی‌مانده در شهرها نیز به سرعت در جریان است. به عنوان نمونه، در تهران قدیم، از ابنیه‌ی تاریخی ثبت شده که بگذریم، هر روز ساختمانی که دارای ارزش نسبی فرهنگی است تخریب و به جای آن بنایی چند طبقه یا برج احداث می‌شود و کسی هم پاسخگوی از دست رفتن این سرمایه نیست. شاید گفته شود که سودهای حاصل از ساخت‌وسازهای بی‌رویه در تهران قدیم آن‌قدر بزرگ هستند که هیچ برنامه‌ای نمی‌تواند از آن‌ها جلوگیری کند یا این‌که بخش عمومی برای کل این پهنه برنامه‌هایی صورت‌بندی کرده است (که البته مانند دیگر برنامه‌های غیرمشارکتی و آمرانه که قرار هم نیست توفیقی حاصل کنند به سهولت در دسترس عموم یا حتی متخصصان قرار نگرفته است). اما واقعیت آن

است که اگر این فرآیند در وسط تهران در جریان است در جاهای دیگر نیز نمی‌توان از آن جلوگیری کرد. در هر صورت مقتضی است پیش از آنکه چند محله میانشهری که برخی عناصر ارزشمند تاریخی-فرهنگی هم‌چنان در آن‌ها مشاهده می‌شود نیز به شکلی کج و معوج، آماج ساخت‌وسازهای هویت‌زدا قرار گیرند، برنامه‌های هدف‌مندتر و دقیق‌تری برای آنها صورت‌بندی شود. این برنامه‌ها باید:

- حاوی راهبرد باشند (هدف و مسیر رسیدن به آن را کاملاً مشخص کنند) و نقش راهبردی محله را در کل شهر مشخص کنند؛
- مشارکت واقعی و سهم‌بری تمام ذی‌نفعان به ویژه قشرهای فقیرتر را تضمین کنند (اولین گام آگاهی‌رسانی کامل، دقیق، درست و سهل‌الوصول و محرم‌دانستن شهروندان، از اهالی گرفته تا متخصصان، است).
- حتی‌الامکان سکونت اهالی را در محله هدف حفظ کنند (یا اقلاً برای اسکان هر گروه از اهالی، برنامه مشارکتی و قابل‌اجرایی در نظر بگیرند)؛
- جنبه‌های برجسته و فراگیر توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشته باشند؛
- از حفظ چند بنای تاریخی فراتر روند و حفظ کل هویت کالبدی محله را هدف قرار دهند (حداقل آنکه چند ساختمان با ارزش باقی مانده که در شمول فعالیت‌های سازمان میراث قرار نمی‌گیرند را هم حفظ کنند و ساختمان‌های ناهمگون چندمرتبه در کنار آنها نسانند)؛
- و حفظ میراث تاریخی-فرهنگی و هویت کالبدی محله را کانون بازآفرینی کالبدی و اقتصادی آن قرار دهند (مثلاً از طریق صورت‌بندی هم‌زمان برنامه‌های جلب گردشگر و تسهیل ایجاد کسب‌وکارهای مرتبط با آن). در این راه می‌توان از الگوهای گوناگون اجرا شده در دیگر کشورها و برخی تجارب محدود در خود ایران بهره برد. هم‌چنین می‌توان حداقل یک طرح پیلوت را با بهره‌گیری از بهترین متخصصان جهانی و داخلی در زمینه بازآفرینی مشارکتی بافت‌های میانشهری حائز ارزش تاریخی-فرهنگی و نیز لایق‌ترین و فسادناپذیرترین مدیران و کارکنان صورت‌بندی و اجرا کرد تا نهایتاً به الگویی بومی برای دیگر محلات و شهرها تبدیل شود.