

مروری بر جایگاه کنونی مفهوم «بازآفرینی شهری»: از محتوا تا عمل

«مشارکت‌محوری»، «مردم‌محوری»، «حفظ و احیای هویت فرهنگی و منزلت اجتماعی» و نظایر آن متداول است و پی در پی از زبان سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران شهری شنیده می‌شود. اما گستردگی بافت‌های هدف و رشد مستمر این محدوده‌ها، که حاکی از افزایش جمعیت شهروندان کم‌برخوردار و مبتلا به فقر شهری است، همواره پرسش‌هایی را در زمینه چگونگی سرعت بخشیدن به فرایند ارتقای کیفیت زندگی شهری در بافت‌های هدف و نهادینه‌سازی برنامه‌ها و اقدامات بازآفرینی شهری مطرح می‌سازد. این نوشتار در جست‌وجوی پاسخی برای این پرسش‌ها بر مبنای مرور یافته‌ها و تحلیل محتوای مباحثات ۷۰ جلسه‌ی شورای سیاست‌گذاری در شرکت بازآفرینی شهری، ۱۷ دوره نشست تخصصی، و ۲ دوره برگزاری مسابقه ملی جستار کیفیت در تجربه‌های بازآفرینی شهری در چهار سال و نیم گذشته است. با توجه به این که یکی از اهداف اصلی در این شماره از فصلنامه هفت شهر انعکاس مباحث مطرح شده در جلسات شورای سیاست‌گذاری است که شکل‌گیری آن یکی از دستاوردهای ارزشمند شرکت بازآفرینی شهری در دولت یازدهم بوده است، از همه اعضای محترم این شورا درخواست شد که در قالب مقاله، یادداشت یا مصاحبه دیدگاه‌های خود را در زمینه سیاست‌های مبتنی بر بازآفرینی شهری مطرح کنند. جمع‌آوری و مستندسازی نظرات اعضای شورای سیاست‌گذاری برای این شماره از هفت شهر، در کنار بررسی نظرگاه‌های دیگر صاحب‌نظران، مدیران و دست‌اندرکاران اجرایی و حرفه‌مندان در رویدادهای پیش‌گفته، و نهایتاً کسب نظرات ساکنان محدوده‌های هدف در بررسی‌های میدانی تجربه‌ها در رویداد جستار کیفیت، فرصتی برای استخراج برخی ضرورت‌ها و ملاحظات پیش‌رو فراهم آورد. دسته‌بندی یافته‌ها در سه گروه محتوایی، رویه‌ای و کنشگری با هدف ترسیم خطوطی کلی برای تسریع و اثربخشی اجرای سیاست‌های بازآفرینی شهری صورت گرفته است.

نخستین فعالیت رسمی در عرصه بهسازی و نوسازی شهری در سال ۱۳۶۴ با تأسیس دفتر بهسازی بافت شهری در حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی وقت شکل گرفت. سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در ایران در طی دهه‌های گذشته روندی تکاملی را پیموده است. اگرچه این روند منجر به برخی اقدامات اجرایی در محدوده‌های هدف و کسب مجموعه‌ای از تجارب ارزشمند در مواجهه با مسائل و چالش‌ها شده است، غالباً با تقابل‌های رویکردی و ناتوانی در حل مسئله نیز روبه‌رو بوده است. در طول این روند، طیف گسترده‌ای از رویکردها و دیدگاه‌ها با پشتوانه‌های مختلف علمی، سیاسی و حتی مدیریتی جریان شکل گرفته را راهبری کرده است. در تمام دوره‌ها، دو رویکرد دو سر پر قدرت این طیف را تشکیل داده‌اند. یک رویکرد، عمدتاً بر مبنای اندیشه‌های مدرن گرایانه، اقبال بافت‌های شهری برای توسعه را در گرو پیمودن مسیر نوسازی و نوگرایی شهرها و تخریب گذشته می‌داند. در نگاه مداخله‌گرایانه این رویکرد، کمتر نقشی برای مردم و مشارکت آنان به‌ویژه در مراحل تصمیم‌گیری در نظر گرفته شده است. رویکرد مقابل مبتنی بر ارزش‌های ذاتی و هویتی بافت‌های شهری است و با تمرکز ویژه بر بافت‌های تاریخی آغاز و به تدریج با گرایش به جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی بافت‌های شهری متکامل‌تر شد. مروری بر سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات دولت و شهرداری‌ها، که بی‌تردید بدون حضور و مشورت متخصصان و حتی دانش‌گامان نبوده است، حکایت از غلبه رویکرد اول در سال‌های آغازین دارد که به تدریج و به سبب عوامل متعددی جای خود را به رویکرد دوم یعنی ارزش‌گرایی و مشارکت‌محوری داده است. تعداد قابل توجهی از دانش‌گامان و سیاست‌گذاران رویکرد دوم و مورد توجه در سال‌های اخیر را با عبارت «بازآفرینی شهری» معرفی می‌کنند. البته گروهی نیز، بدون پذیرش کامل این اصطلاح، رویکرد و محتوای تعریف شده در ذیل آن را رویکردی مطلوب می‌دانند. امروز در واژگان توسعه شهری، عبارتی همچون

۱- ضرورت‌ها و ملاحظه‌های محتوایی

ضرورت افزایش تفاهم و توافق در میان صاحب‌نظران، دانشگاهیان و متخصصان در زمینه مبانی پایه و تعاریف: عدم حصول توافق و تفاهم صددرصد در خصوص رویکردها و مبانی و پایه‌های هدایت‌گر راهبردها و راهکارهای عملی در همه سطوح و شاخه‌های دانش امری متداول و پذیرفتنی است، لکن برخی صاحب‌نظران معتقدند اختلاف نظر در زمینه مبانی پایه بهسازی و نوسازی شهری در ایران، علاوه بر تفاوت رویکردهای دانش‌محور، متأثر از برخی اخلاف نظری‌های ایدئولوژیک و حتی سیاسی در میان نخبگان و صاحبان اندیشه در این حوزه است. همزمانی شروع این برنامه‌ها با تحولات سیاسی، فرهنگی-اجتماعی، و اقتصادی سه دهه اخیر ایران گاه موجب غلبه چارچوب‌های ایدئولوژیک و باورهای غیرتخصصی بر گفتمان‌های تخصصی شده است که تثبیت و نهادینه‌سازی این مفاهیم را با مانعی جدی مواجه می‌سازد. افزایش ظرفیت جامعه تخصصی و دانشگاهی برای گفتن و شنیدن در فضایی تعاملی و همدلانه به منظور پیرایش ابهامات و ارتقای دانش تخصصی ضرورتی است که باید به آن پرداخت.

تلاش برای شفاف‌سازی ایده‌ها و تعابیر موجود در نوآوری‌ها: از آن‌جا که در طرح راهکارهای عملی و ایده‌های نو در زمینه بازآفرینی شهری، بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها گریزناپذیر است، برخی بر این باورند که به کارگیری تعابیر و واژگان جدید بدون انطباق با زیرساخت‌های متعدد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، طبیعی و حقوقی ایران، در حالت خوش‌بینانه، به عدم تحقق درست و اثربخش اهداف بازآفرینی خواهد انجامید و، در شکل بدبینانه، کج‌فهمی و انحراف این رویکرد و سیاست‌های منتج از آن را به همراه خواهد داشت. بنابراین، ارائه تعاریفی روشن و دقیق از آنچه امروز در قالب مفاهیمی همچون «محرک توسعه»، «نهاد توسعه‌گر»، «نهاد تسهیل‌گر»، «زمینه‌گرایی» و نظایر آن مطرح می‌شوند، برای عملیاتی شدن آن‌ها ضروری است.

شناسایی و رفع خلأها در مسیر تحقق‌پذیری برخی مفاهیم و ایده‌های نو: یکی از محورهای اصلی برنامه‌ها و اقدامات بازآفرینی شهری تأکید بر نقش مردم و حقوق و مسئولیت‌های آنان در فرایند کیفیت‌بخشی به شهر و محله خود است. به رغم افزایش آگاهی‌ها و توجه بیش از پیش مسئولان و متخصصان نسبت به اهمیت این موضوع، بحث‌های نظری مرتبط، تجارب سال‌های اخیر، و مهم‌تر از

همه تازگی آن در فرایندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در کشور لزوم اقدامات گسترده و عمیق فرهنگی و اجتماعی در این زمینه را مطرح می‌سازد. از جمله این اقدامات تبیین مفاهیم و مصداق‌های عملی و اجرایی تعابیری همچون «مشارکت اجتماعی»، «پرهیز از فرایندهای آمرانه»، «تقویت شبکه‌های همکاری» و مانند آن‌هاست که به عنوان پشتوانه‌های ظرفیت‌سازی و نهادسازی و نهایتاً تحقق مفهوم مشارکت در الویت توجه و اقدام قرار می‌گیرند. تردیدی نیست که مفهوم مشارکت و سایر جنبه‌های اجتماعی طرح شده در سیاست بازآفرینی شهری مفاهیمی هستند که صرفاً در قالب باورهای درونی افراد قابل ظهور و بروز خواهند بود و تزریق آن‌ها به جامعه هدف و سایر کنشگران این عرصه از طریق مکاتبات و چارچوب‌های اداری امکان‌پذیر نیست.

۲- ضرورت‌ها و ملاحظه‌های رویه‌ای

تلاش برای شفاف‌سازی و آگاه‌سازی نسبت به مقیاس‌های اثرگذاری بازآفرینی شهری در سه قالب رویکرد، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی: اگرچه در سال‌های اخیر چارچوب مفهومی بازآفرینی شهری عمدتاً در حوزه بافت‌های ناکارآمد شهری مطرح شده است، تعاریف موجود در واژگان تخصصی مرتبط بیانگر این واقعیت است که بازآفرینی شهری به عنوان یک رویکرد قابل تعمیم و به کارگیری در همه سطوح توسعه شهری است اما در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، به سبب ماهیت و چگونگی اثربخشی آن، غالباً در مقیاس محلات و محدوده‌های ناکارآمد به اجرا درمی‌آید. از این رو، برای جاری شدن این رویکرد و به اجرا درآمدن آن در فرایند توسعه شهری، باید با در دست داشتن تفسیرهایی دقیق از چگونگی کاربست مفهوم بازآفرینی در سه قالب فوق (رویکرد، سیاست، برنامه)، مناقشات و ابهامات موجود در میان متخصصان و تصمیم‌گیران را کاهش داد.

در نظر گرفتن سهمی در خور برای آموزش رویکردهای جدید بهسازی و نوسازی در ساختار و برنامه‌های درسی آموزش عالی: تردیدی نیست که بخش عمده‌ای از مفروضات و راهبردهای مطرح شده در سیاست‌ها و برنامه‌های بازآفرینی شهری صرفاً از طریق دانش‌آموختگان رشته‌های تخصصی مرتبط همچون شهرسازی، معماری، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مرمت شهری، و محیط زیست قابل تحقق خواهد بود. این در شرایطی است

که هم در سرفصل دروس این رشته‌ها و هم در محتوای دروس سهم اندکی برای این موضوع و رویکردهای نوین دیده شده است. کاستی دیگر در این زمینه نبود برنامه یا روشی برای آموزش و تمرین حل مسائل شهری به صورت میان‌دانشی و ترکیبی است، حال آن‌که یکی از جدی‌ترین محورها در رویکرد بازآفرینی شهری حل مسئله در فرایندی همه‌جانبه و فراگیر است. برنامه‌ریزی برای کارآمدسازی جامعه تخصصی از طریق ارتقای آموزش‌های پایه در سطح دانشگاهی ضرورت دیگری برای به اجرا درآوردن سیاست‌ها و رویکردهای بازآفرینی شهری در حال و آینده است.

ضرورت توجه به تنوع و گوناگونی بافت‌های هدف: براساس آخرین آمار، تاکنون ۱۴۱ هزار هکتار بافت هدف شامل ۲۷۰۰ محله شهری در ۵۴۳ شهر شناسایی شده است. از این مساحت ۵۵۰۵۰ هزار هکتار به بافت‌های ناکارآمد میانی، ۲۴۰۴۷ هکتار به بافت‌های تاریخی و ۶۱۶۷۰ هکتار به سکونت‌گاه‌های غیررسمی اختصاص می‌یابد. اگرچه کم‌پرخورداری و ناکارآمدی خصیصه مشترک همه این بافت‌هاست، تفاوت سهم هریک از شاخص‌های ناکارآمدی، و بسیاری از تفاوت‌های کمی و کیفی دیگر، ضرورت برنامه‌ریزی و اقدام متناسب با هر کدام از این بافت‌ها را در پیش روی سیاست‌گذاران این عرصه قرار می‌دهد. یکی از محوری‌ترین موضوعاتی که در همه جلسات و بحث و گفت‌وگوهای تخصصی به طور جدی مورد تأکید قرار گرفته است دستیابی به درک درستی از مسئله در هریک از محلات براساس ویژگی‌های محلی است. **پرهیز از نگاه کمی به پدیده‌های کیفی:** آنچه امروز هدف اصلی بازآفرینی شهری اعلام می‌شود «بهبود کیفیت زندگی شهری» است. در عمل، ملاک سنجش و ارزیابی این ارتقای کیفیت ابزارهای کمی است. چه در پایش‌های دولتی و رسمی و چه در نزد اهالی رسانه و مردم، مطالبات و ارزیابی‌ها غالباً با ملاک‌های کمی مطرح و محاسبه می‌شوند. حال آن‌که ارزش‌گذاری مبتنی بر اعداد تدریجاً از اهمیت و نقش تحولات کیفی که روح اقدامات بازآفرینی در محلات هدف است خواهد کاست. تلاش در جهت تغییر نگاه صرفاً کمی حاکم بر شاخص‌های ارزیابی عملکرد و گزارش‌های رسانه‌ای قطعاً زمینه‌های مثبتی برای تغییر گرایش سیاست‌گذاران و مجریان این فرایند به سوی کیفیت فراهم می‌سازد. **تأکید بر «داشته‌ها» به جای «نداشته‌ها»:** عمق و گستردگی مسائل در محلات و محدوده‌های هدف و نگرانی از بحران‌های

احتمالی مانع از توجه جدی‌تر به ظرفیت‌ها و دارایی‌های موجود به عنوان پشتوانه‌های بازآفرینی شهری شده است. وجود مسائل بحرانی و رو به رشد در بافت‌های هدف موجب می‌شود تا طرح‌ریزی در این محدوده‌ها عمدتاً بر مبنای حل مسئله صورت پذیرد. گروهی از استادان و صاحب‌نظران این امر را یک ضعف فرایندی می‌دانند و ظرفیت‌ها و داشته‌ها را در این محدوده‌ها ابزارهای اصلی بازآفرینی برمی‌شمارند. همچنین برخی دیگر راهکار حفظ ارزش‌های ذاتی محلات شهری را تأکید بر «بایدها» به جای «بایدن» می‌دانند.

نیاز به شروع بازآفرینی از دل نهادها و ارکان متولی: «نگاه به شهر به عنوان یک ساختار اجتماعی، با محوریت مردم و حضور پرنسب حاکمیت محلی» بدون رخ دادن تحولی در ساختارهای متولی به عمل نزدیک نخواهد شد. ساختار مهندسی و پروژه‌محور کنونی که همواره در ساختاری آمرانه به حل مسائل شهری اندیشیده و عمل کرده است به یکباره قادر به پوست‌اندازی و قرارگیری در چارچوب‌های اجتماعی - فرهنگی مطلوب در رویکرد بازآفرینی شهری نخواهد بود. بنابراین لازم به نظر می‌رسد که نهادهای متولی در جایگاه سیاست‌گذاری و مدیریت شهری، پیش از پرداختن به بیرون، به بازنگری در ساختارهای درونی خود که برای نظامی پروژه‌محور و کالبدمینا تجهیز شده بپردازند.

شناسایی کمبودها یا نارسایی‌های زیرساختی در مسیر تحقق برنامه‌ها و اقدامات بازآفرینی: از تحلیل و ارزیابی تجارب و طرح دیدگاه‌ها چنین برمی‌آید که بسیاری از ساختارهای قانونی، حقوقی، مالی و غیره که ابزارهای تحقق بازآفرینی شهری شمرده می‌شوند کارآمدی لازم برای تحقق این دستور کار شهری جدید را ندارند. این امر ضرورت بازنگری در زیرساخت‌های مورد نیاز در همه زمینه‌های مرتبط را برای تسهیل فرایندها در دستور کار سیاست‌گذاران این عرصه قرار می‌دهد.

۳- چالش‌های سطوح کنشگری

بالا بردن میزان آگاهی نسبت به سطوح کنشگری و نقش و حقوق هریک در فرایند بازآفرینی شهری: تجربه‌های گذشته نشان داده است که چه در بافت‌های ناکارآمد و چه در سایر مواضع و موضوعات شهری، ضربه‌هاگ توسعه با هم‌نوایی موزون و هماهنگ کنشگران در شرایط مطلوب قرار خواهد گرفت. بر این اساس، آگاهی عمیق، پذیرش و کاربست نقش هریک از کنشگران در این

همنویایی ضرورتی است که پرداختن به آن همه سطوح کنشگری از دولتمردان و حرفه‌مندان تا تشکل‌های غیردولتی، ساکنان محلات هدف و سایر شهروندان ذی‌نفع را دربرمی‌گیرد.

نیاز جدی به تقویت یا ایجاد شبکه‌های همکاری میان کنشگران در سطوح افقی و عمودی: همان‌گونه که اشاره شد، پشت سر گذاشتن نزدیک به سه دهه تجربه فعالیت در عرصه بهسازی و نوسازی شهری دستاوردها و تجارب مثبت و قابل توجهی را به همراه داشته است. اگرچه همه سطوح کنشگری در ارتقای کیفیت محلات شهری سهم داشته‌اند، در فضای گفت‌وگو و نقد، ارتباط و اتصال معنادار میان این دستاوردها و تجارب و نیز پیوستگی و تداوم آن ضعیف ارزیابی می‌شود. کمبود یا نبود شبکه‌های قوی همکاری میان هریک از سطوح کنشگری (افقی) و نیز میان تمامی سطح‌ها (عمودی) یکی از جدی‌ترین دلایل تداوم نیافتن تجربه‌ها یا ادامه اثرگذاری آن‌ها در یک شعاع محدود شناخته شده است. ایجاد یا تقویت شبکه‌های همکاری در همه سطوح افقی و عمودی و مقیاس‌ها، ضمن افزایش دامنه اثربخشی اقدامات در سطح کلان کشور، مانع از فرسایش و به هدر رفتن منابع مادی و معنوی بسیاری می‌شود.

برنامه‌ریزی برای شناسایی کنشگران منفی و نقش‌آفرینان بازدارنده: قوانین و چارچوب‌های عرفی و حقوقی ناکارآمد، و افراد حقیقی و حقوقی و جریان‌های رسمی و غیررسمی مخالف با رویکرد بازآفرینی قادرند آگاهانه یا ناآگاهانه بر ظهور، استمرار و نهادینه شدن سیاست‌ها و برنامه‌های بازآفرینی اثر منفی و بازدارنده داشته باشند. بنابراین، شناسایی و رفع این کنشگری‌های منفی ضرورت دیگری است برای هموار شدن مسیر بازآفرینی شهری و مانایی آن.

تلاش برای از میان بردن قالب‌های ضد مشارکت: اگر همنویایی پیوسته و پایدار کنشگران در فرایند بازآفرینی یکی از شروط اصلی تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های آن در نظر گرفته شود، تلاش برای فراهم آوردن زمینه این همنویایی در الویتی جدی قرار می‌گیرد. اما در این فرایند مشارکتی، شکاف میان سیاست‌گذاران و مردم و وجود فضای بی‌اعتمادی که سابقه تاریخی در پیشینه فرهنگی این جامعه دارد همچون قالبی ضد مشارکت عمل می‌کند. بسیاری از دیدگاه‌های طرح شده در نشست‌های تخصصی و جلسات کارشناسی حاکی از غلبه برخی پیش‌دوری‌های نهادینه در خصوص

اقدامات دولت و شهرداری‌هاست. این پیش‌دوری‌ها اساساً تمایزی میان سیاست‌گذاران و مدیران شهری در هر دوره و با هر رویکرد قائل نیست. از این رو، تلاش برای شکستن فضای بی‌اعتمادی و بالا بردن زمینه‌های گفت‌وگو و همناندیشی از ضرورت‌های افزایش مشارکت به شمار می‌روند.

موارد فوق صرفاً تحلیلی و فهم‌نگارنده از جریان‌های گفت‌مانی برنامه‌ریزی شده به منظور همناندیشی، روشنگری و نهادینه‌سازی مفهوم بازآفرینی شهری و نیز تجربه‌هایی است که از دید کارشناسان به صورتی ملموس در مسیر بازآفرینی قرار گرفته‌اند. تأکید بر ضرورت‌ها نه به معنای کم‌اهمیت شمردن دستاوردها و تجارب ارزشمند گذشته و آموخته‌های پربار حاصل از گفتمان غالب، بلکه تلاشی است برای پاسداشت و کاربست بهینه آن دسته از اندیشه‌ها و تجربه‌های قابل‌تحسینی که در طول دوره‌ها متعهدانه و گام به گام جریان ارتقای کیفیت زندگی شهری در ایران را به جایگاه امروز راهبری و هدایت کرده‌اند. شورای سیاست‌گذاری یکی از ارکانی است که در شرکت بازآفرینی شهری از ابتدای دولت یازدهم تشکیل شد و نقشی کلیدی در تبیین و راهبری سیاست‌های بازآفرینی شهری داشته است. از این رو، یکی از اهداف مد نظر در این شماره انعکاس نقطه نظرات ارزشمند اعضای محترم این شورا به عموم علاقمندان و متخصصان بوده است. تعدادی از مطالب به لطف این بزرگواران و برخی از مدعوین محترم در جلسات شورا به نگارش درآمده و برخی در قالب یادداشت، مصاحبه، یا گزارش جلسات توسط تعدادی از کارشناسان محترم دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی پیاده‌سازی و بازنویسی شده‌اند. از این رو این شماره فرصتی است برای دسته‌بندی آموخته‌ها و به اشتراک گذاشتن آن‌ها با خوانندگان محترم نشریه تا با دریافت پیشنهادات و نظرات اندیشمندان و کنشگران این فرایند، با غنای بیشتری در رفع چالش‌ها و موانع به کار گرفته شوند.