

رویکرد بازآفرینی شهری: به سوی یک دستور کار شهری جدید

محمدسعید ایزدی*

مقدمه

در پنج دهه اخیر، شهری شدن و توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران تغییرات بسیاری در توزیع منابع و ساختار فعالیت، جمعیتی و اجتماعی شهرهای کشور ایجاد کرده است. خلأ سیاست‌گذاری کلان و تعیین چارچوب‌های روشن برای هدایت توسعه شهری در کشور زمینه‌ساز تشدید چالش‌های شهرنشینی در ایران بوده است. نابرابری اجتماعی و اقتصادی، گسترش فقر شهری و قطبی شدن شهرها، فقدان تاب‌آوری شهرها در برابر بلایا، بحران هویت و افول اعتماد و سرمایه اجتماعی، و ناکارآمدی نظام جابه‌جایی و حمل‌ونقل ضرورت تغییر انگاره‌های برنامه‌ریزی شهرها و تعریف رویکرد و سیاستی هماهنگ و روشن در پاسخ‌گویی به این چالش‌ها را در فرایند توسعه شهرها مطرح می‌سازد.

تضعیف قابلیت زیست‌پذیری شهرها و کیفیت زندگی شهروندان اکنون سیاست‌گذاران و متخصصان برنامه‌ریزی شهرها را در برهه‌ای قرار داده است که باید درصدد پاسخ‌گویی به دو پرسش اصلی برآیند: ۱) آیا رویکردها و نگرش‌های رایج به شهر و برنامه‌ریزی و هدایت توسعه شهرها پاسخ‌گوی چالش‌های شهر و نیازهای شهروندان امروز هست؟ ۲) آیا حکمرانی شهری با ظرفیت‌های موجود خود توانایی مواجهه با شرایط جدید شهرها و نیازهای شهروندان امروز را دارد؟ کنش‌گران و سهام‌ها و نقش‌های آنان در هدایت توسعه شهرها در چنین شرایطی چگونه باید باشند؟

تغییر انگاره‌های رایج توسعه شهری برای برون‌رفت از شرایط موجود ضروری است. بازآفرینی شهری سیاستی است که می‌تواند به عنوان چارچوب هدایت توسعه شهری، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و قابلیت زیست‌پذیری شهرهای کشور را در پی داشته باشد. این سند، ضمن پاسخ به دو پرسش فوق، تصویری از چستی این سیاست و اصول کلان آن ارائه و بستری برای اصلاح روش‌ها و ابزارهای رایج در برنامه‌ریزی توسعه شهرها ایجاد می‌کند.

مسئله چیست؟

روند فزاینده شهری شدن همگام با تحولات جهانی همچون بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، و نیز تغییرات زیست‌محیطی که فشارهای فزاینده‌ای را به اکوسیستم‌ها و توانایی آن‌ها در پاسخ‌گویی به نیازهای زندگی بشر وارد کرده، شهرها را با مجموعه‌ای پیچیده از چالش‌ها مواجه کرده است. ایران نیز در طی پنج دهه گذشته با تغییرات سریعی در جمعیت شهرنشین مواجه شده است. به گونه‌ای که سهم شهرنشینی کشور از ۳۱٫۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده که حاکی از افزایش قریب به ده برابری جمعیت شهرنشین در کشور است. همچنین متوسط رشد جمعیت نقاط شهری در دوره ۱۳۳۵-۱۳۵۵ حدود ۵ درصد بوده و در دوره ۱۳۵۵-۱۳۶۵ افزایش ۰/۵ درصدی داشته و از این دوره به بعد، متوسط

* دکتری معماری با گرایش مرمت شهری، معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی

سهام شهرنشینی کشور (۱۳۳۵-۱۳۹۵) (درصد)

سال	شرح	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵
سهام شهرنشینی		۳۱,۴	۳۷,۹	۴۷	۵۴,۳	۵۷,۱	۶۱,۳	۶۸,۵	۷۱,۴	۷۴

منبع: مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن

است. در این فرایند شهرهای کشور نیز دستخوش تغییر و تحولاتی گسترده شده و با مخاطرات و نابسامانی‌های مختلف روبه‌رو شده‌اند که نزول کیفیت زندگی شهروندان را در ابعاد مختلف به همراه داشته است.

نمودهای بارز این نابسامانی‌ها در قالب ابعاد مختلف فقر شهری همچون فقر درآمدی، بهداشتی، آموزشی و فقر خدمات پایه، نابرابری‌های فضایی - کارکردی، ناکارآمدی نظام جابه‌جایی و حرکت در شهرها، تاب‌آوری پایین شهرها در مواجهه با بلایا و مخاطرات، تنزل کیفی محیط زیست، تخریب زیست‌بوم‌ها، بحران هویت و بی‌توجهی به حفاظت و حراست از میراث معنوی و طبیعی، ملموس و ناملموس، و افت منزلت اجتماعی - مکانی، بخش‌های وسیعی از شهرهای کشور را دربرگرفته و جمعیت قابل توجهی از شهرنشینان را به شکل مستقیم یا غیرمستقیم درگیر مسائل و مشکلات آن کرده است.

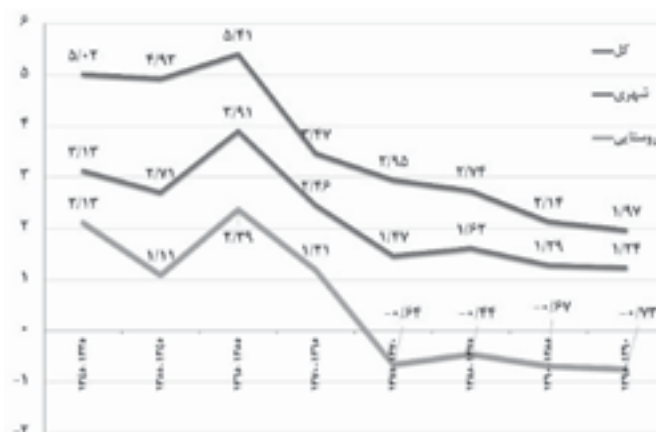
گسترده‌گی ابعاد و عمق چالش‌های برشمرده شده در زندگی روزمره شهرنشینان در کشور حاکی از ناکارآمدی نظام طرح‌ریزی و برنامه‌های توسعه شهری در مواجهه با

رشد سالانه جمعیت نقاط شهری (و روستایی) سیری نزولی را طی کرده است.

ایران هم‌اکنون، با سهم شهرنشینی بالغ بر ۷۴ درصد، به عصر جدید شهری شدن قدم گذاشته است. الگوی نامتوازن توزیع جمعیت در دهه‌های گذشته تبعات بسیاری داشته است، از جمله گسترش فقر شهری و افت کیفیت زندگی شهروندان. تراکم جمعیت مناطق شهری در بخش جنوبی و شرقی کشور به مراتب کمتر از تراکم جمعیت در بخش شمالی و غربی است. این در حالی است که شاخص‌های توسعه در بخش شمالی و غربی کشور وضعیت بسیار بهتری نسبت به بخش جنوبی و شرقی کشور دارند. این موضوع، در کنار مهاجری پذیری استان‌های توسعه یافته و مهاجرفرستی استان‌های کمتر توسعه یافته، نشان‌دهنده نابرابری مناطق از نظر امکانات اقتصادی و اجتماعی است.

واقع شدن اصلی‌ترین کلان‌شهرهای کشور در استان‌های توسعه یافته و سکونت بیش از یک‌سوم جمعیت کشور (براساس آمار ۱۳۹۰) در کلان‌شهرها حاکی از وجود الگوهای ناپایدار توسعه و توزیع منابع و امکانات در شهرهای کشور

مقایسه نرخ رشد جمعیت در مناطق شهری و روستایی کشور



منبع: مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن

چالش‌های فزاینده شهری شدن است. در چنین شرایطی، با گذشت بیش از چهار دهه از برنامه‌ریزی و تدوین طرح‌های توسعه شهری در ایران و در آستانه هزاره‌ای جدید، بازاندیشی در ابزارها، روش‌ها و فرایندهای رایج برنامه‌ریزی شهری، که برآمده از بنیادهای نظری و رویکردهای فلسفی به ماهیت شهر است، ضروری به نظر می‌رسد. از سوی دیگر، کاهش سرعت روند افزایش شهرنشینی در کشور این نوید را می‌دهد که در سال‌های پیش رو، روند تغییرات جمعیت شهری کشور به سمت ثباتی نسبی برود. این فرصتی ارزشمند برای نظام برنامه‌ریزی شهری است تا الگوهای برنامه‌ریزی توسعه شهرها را در کشور با هدف رفع چالش‌ها و ارتقای قابلیت زیست‌پذیری شهرها و کیفیت زندگی شهروندان مورد بازنگری قرار دهد.

چرا تغییر ضرورت دارد؟

حل و فصل مسائل و چالش‌های زندگی در شهرها قدمتی طولانی در زندگی بشر دارد. اما در معنای مدرن، عمل برنامه‌ریزی شهری و مواجهه دولت‌ها با ناکارآمدی در شهرها به دوران پس از جنگ‌های جهانی اول و دوم بازمی‌گردد و از آن زمان تا کنون، در روندی تحولی و تکاملی، رویکردها و سیاست‌های متفاوتی برای پاسخ‌گویی به چالش‌های شهری و تأمین نیازهای شهروندان اتخاذ شده است. پس از جنگ جهانی دوم و در حد فاصل سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰، «بازسازی شهری» اصلی‌ترین سیاست دولت‌ها در مواجهه با محدوده‌های ناکارآمد شهرها بود. در این سیاست، بافت‌های ناکارآمد شهرها کثیف، فرسوده، مشکل‌ساز و هسته ناسالم شهری قلمداد می‌شوند و اجرای آن از طریق بازسازی‌های اقتدارگرایانه، با نگاهی موزه‌ای به میراث تاریخی شهر و در چارچوب تهیه طرح‌های کالبدی با تأکید بر عملکرد سکونت و تأمین نور و هوا و بهداشت به معنای عام، است. در این سیاست، تنها وجه کالبدی چالش‌ها مورد توجه و تأکید برنامه‌ریزان قرار می‌گیرد و راه‌حل به شکل تخریب ساختار فضایی و کالبدی شهر و بازسازی اقتدارگرایانه آن در قالب طرح‌های از بالا به پایین تعریف می‌شود. فقدان زندگی در معنای حقیقی آن در نتایج

به‌جا مانده از پروژه‌های بازسازی کالبدی در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، ضرورت تغییر در سیاست‌های مواجهه با ناکارآمدی در شهرها را مطرح ساخت.

بر این اساس «توسازی شهری» به عنوان سیاستی در جهت دستیابی به وجوه دیگری از حیات مدنی و اجتماعی در شهرها تعریف شد. اما این سیاست در عمل در قالب دو جریان «توسعه مجدد» از طریق تملک و جمع‌آوری محدوده‌های ناکارآمد، که به نوعی ادامه رویکرد بازسازی‌های اقتدارگرایانه و توأم با حذف فقرای شهری از برنامه‌های توسعه شهری و انتقال آنان به حومه‌هاست، و «باززنده‌سازی شهری» به عنوان نوعی از نوسازی که به توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز توجه دارد به اجرا رسید. گسترش فقر، بیکاری و بزهکاری در پی بحران اقتصادی دهه ۱۹۷۰ و اعمال سیاست‌های بالا به پایین در برنامه‌های توسعه، تغییر نظام ارزش‌ها و توجه به ابعاد اجتماعی و جنبه‌های کیفی حیات مدنی را به مطالبه‌ای عمومی در پایان این دهه تبدیل کرد. «بازآفرینی شهری» سیاستی است که با آغاز دهه ۱۹۸۰ در پاسخ به تبعات منفی نوسازی شهری مطرح شد. این سیاست که تاکنون روندی تکاملی را طی کرده است، در تعریف متأخر خود و با تأکید بر ابعاد توسعه پایدار، دربرگیرنده اقداماتی است که با چاره‌جویی برای مشکلات شهری، به بهبود دائمی و پایدار شرایط اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی منجر می‌شوند.

ایران نیز در مواجهه با بافت‌ها و محدوده‌های ناکارآمد در شهرها، رویکردها و روش‌های مختلف برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی توسعه شهری را در بیش از پنج دهه تجربه کرده است. طرح‌های توسعه و عمران در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی به منظور هدایت روندهای توسعه شهری تهیه شده و مواجهه با محدوده‌های ناکارآمد در شهرها در قالب طرح‌های موضعی و موضوعی (طرح‌های بهسازی و نوسازی شهری و سامان‌دهی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی) و با اتخاذ مجموعه‌ای متنوع از سیاست‌ها در قالب هفت دوره، روندی تحولی و تکاملی را طی کرده است.

۱) پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷: تخریب و بازسازی گسترده با هدف تغییر ساختار موجود و جایگزینی عناصر جدید، با تکیه کامل بر بودجه عمومی دولت و بی‌توجهی به نهادهای اجتماعی و ساکنان و مالکان، اصلی‌ترین رویکرد دولت در مواجهه با بافت‌های کهن بود که منجر به گسترش بی‌رویه شهر و انزوای مراکز قدیمی شد. این تخریب و بازسازی مبین رواج رویکرد نوگرایی با وابستگی شدید به الگوهای غربی در آن دوران است.

۲) پس از انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷: «طرح‌های روان‌بخشی» اصلی‌ترین سیاست در بهسازی موضعی محلات قدیمی در این دوران بود که در قالب یک برنامه دولتی وابسته به درآمدهای عمومی، با ابعاد مشارکتی بسیار محدود و نگاهی صرفاً کالبدی به چالش‌های محیطی، تهیه و اجرا شد. شرایط اقتصادی حاکم مانع از تعمیم این سیاست به همه شهرها شد و در حد چند اقدام موضعی در شهرهای اصفهان، یزد، سمنان، گرگان و شیراز باقی ماند.

۳) حد فاصل سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲: «طرح‌های تفصیلی ویژه مراکز تاریخی» به‌ویژه شهرهای آسیب‌دیده در جنگ و پس از آن «طرح محورهای فرهنگی - تاریخی» اصلی‌ترین برنامه‌های دولت در مواجهه با بافت‌های ناکارآمد در سال‌های اولیه پس از جنگ بود. در این برنامه‌ها، بافت‌های مراکز شهری که همواره همچون بخش مجزایی از پیکره شهر مشمول برنامه‌ریزی‌های موضعی قرار می‌گرفتند، با جامعیت ساختاری شهر و سرزمین پیرامونی، مورد توجه واقع شدند. سیاست غالب در این دوره بهسازی و نوسازی تدریجی به دست مردم با اجرای طرح‌های بهسازی با ساختاری مشابه طرح‌های تفصیلی رایج بوده است. نبود زیرساخت‌های لازم در محلات هدف، عدم برخورداری ساکنان از ابزارهای مالی و سیاست‌های تشویقی، و فقدان توانمندی و ظرفیت‌های لازم در شهرداری‌ها برای قبول چنین مأموریتی از مهم‌ترین علل تحقق نیافتن برنامه‌های بهسازی شهری در این دوره به‌شمار می‌رود.

۴) حد فاصل سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶:

سیاست تجمیع اصلی‌ترین رویکرد دولت در بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری در این دوران به شمار می‌رود که از طریق تملک، پاکسازی و تجمیع واحدهای موجود در اراضی و املاک واقع در بافت‌های مراکز شهری برای جبران بخشی از مسکن مورد نیاز به اجرا درآمد. این سیاست که ابتدا با عنوان «تجمیع» و سپس با درج در برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور با عنوان «بافت مسئله‌دار شهری» تعریف شد، اجرای پروژه‌های پاکسازی و تجمیع در مقیاس کلان را با تأکید بر ابعاد کالبدی و با دخالت مستقیم دولت در پی داشت.

۵) حد فاصل سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۸: با

تشکیل سازمان عمران و بهسازی شهری وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۶، دوره تازه‌ای در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری آغاز شد. هدف اصلی از تشکیل این سازمان، ایجاد نهادی سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و ناظر بر تحقق برنامه‌های عمران و بهسازی به منظور دستیابی به توسعه موزون، متعادل و پایدار شهری از طریق شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های موجود کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در داخل محدوده قانونی شهرها و تعادل بخشی به استقرار جمعیت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و همچنین فراهم کردن امکان زندگی سالم، ایمن و استاندارد بوده است. با اتخاذ چنین سیاستی، قلمرو جغرافیایی بهسازی و نوسازی شهری گسترش یافت و سیاست جدیدی با عنوان «توسعه درونی» نخستین بار در پاسخ‌گویی به چالش‌های بافت‌های ناکارآمد در دستور کار قرار گرفت. در این دوران، به منظور کاستن از تبعات و مشکلات ناشی از اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس پاکسازی در دوره پیشین و دخالت مستقیم دولت بدون مشارکت با سایر نقش‌آفرینان، سیاست تشویق بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران برای مشارکت در اجرای پروژه‌های نوسازی اجرا شد.

با وقوع زلزله بم در سال ۱۳۸۳، سیاست‌گذاری برای مواجهه با مخاطرات ناشی از ناپایداری و نابسامانی ابنیه و بافت‌های شهری در شورای عالی معماری و شهرسازی ایران مطرح شد و سه شاخص ناپایداری، ریزدانی و نفوذناپذیری برای شناسایی محدوده‌های نیازمند نوسازی شهری با عنوان بافت‌های فرسوده شهری تعیین و مصوب گردید. همچنین در این دوره، با اجرای طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن از محل وام بانک جهانی در اواخر برنامه دوم توسعه، مفاهیم «توانمندسازی و سامان‌دهی اسکان غیررسمی» در شرکت عمران و بهسازی شهری ایران مطرح و نخستین بار از سال ۱۳۷۹ از طریق برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به‌واژگان سیاست‌گذاری توسعه و برنامه‌ریزی شهری کشور وارد شد. تصویب سند ملی توانمندسازی در سال ۱۳۸۸ و راه‌اندازی ستاد ملی توانمندسازی به منظور ایجاد وحدت رویه و هماهنگی‌های لازم در امر توانمندسازی و سامان‌دهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در کشور از دیگر اقدامات اصلی شرکت عمران و بهسازی شهری ایران به منظور اجرایی کردن این سیاست به شمار می‌رود.

۶) حد فاصل سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲: با توجه به اهمیت حضور و مشارکت گسترده ساکنان، مالکان و سایر کنش‌گران بهسازی و نوسازی شهری در موفقیت و تحقق اهداف برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری، فراهم کردن بسترهای لازم برای تسهیل حضور بخش خصوصی، ساکنان و سایر نهادها و دستگاه‌های ذی‌مدخل به طرق مختلف در دستور کار دولت و شهرداری‌ها قرار گرفت. بر این اساس تلاش شد با تمرکز بر مجموعه اقداماتی نرم‌افزاری از طریق تعریف و تأمین بسته‌های حمایتی و تشویقی، زمینه‌های حضور و مشارکت مردم در این برنامه‌ها فراهم آید. از میان آن‌ها می‌توان به تسهیلات ارزان‌قیمت، تخفیف‌های ویژه، کمک و دیعه اسکان موقت، کمک بلاعوض برای تجمیع قطعات ریزدانه، اعتبارات خاص

برای بهبود شبکه معابر و ایجاد دسترسی‌های لازم، تهیه طرح حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی، تدوین دستورالعمل راه‌اندازی دفاتر خدمات نوسازی محدوده‌ها و محلات هدف، تخفیف عوارض صدور پروانه ساختمان در شهرداری‌های کشور، و استفاده از ابزارها و امکانات مختلف برای اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به شهروندان اشاره کرد.

۷) از سال ۱۳۹۲ تاکنون: با آغاز این دوره، آسیب‌شناسی و بازنگری در مجموعه سیاست‌ها و اقدامات بهسازی و نوسازی شهری در دستور کار قرار گرفت. دولت و شهرداری‌های کشور در طی سالیان گذشته تلاش‌های زیادی برای حل چالش‌های بافت‌های ناکارآمد کرده‌اند که در قالب بیش از ۵۵ هزار هکتار محلات نابسامان میانی، ۳۴ هزار هکتار عرصه‌های تاریخی مراکز شهرها و ۶۱ هزار هکتار سکونت‌گاه‌های غیررسمی شناسایی شده‌اند. اما متأسفانه روند افت کیفیت زندگی و شاخص‌های زیست‌پذیری در این محدوده‌ها، که ۳۰ درصد بافت‌های شهری موجود کشور را دربر می‌گیرند و جمعیتی بالغ بر ۱۹ میلیون نفر (حدود ۲۰ درصد جمعیت شهری کشور) در آن‌ها به طور مستقیم با مسائل و مشکلات متعدد روبه‌رو هستند، در حال افزایش بوده است. اصلی‌ترین چالش‌ها در برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی توسعه در محدوده‌های ناکارآمد شهری به شرح زیر شناسایی شده است:

- فقدان نگاه آمایشی و بی‌توجهی نسبت به ماهیت پیچیده شهرها و همچنین عدم پیش‌نگری و توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های پیش‌گیرانه در گسترش محدوده‌ها و محله‌های ناکارآمد شهری؛
- بی‌توجهی به سهم و حضور شهروندان و همکاری نهادهای مدنی در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها؛
- نبود وفاق ملی و عدم همگرایی دستگاه‌های مختلف ذخیل در فرایندهای بهسازی و نوسازی شهری؛

توجه صرف به ابعاد کالبدی و زیباشناسی در امر سامان‌دهی و بهسازی محدوده‌های هدف و توجه نداشتن به سرزندگی اجتماعی و اقتصادی و ملاحظات زیست‌محیطی و همچنین غفلت نسبت به سایر ابعاد ذهنی در مفهوم کیفیت زندگی؛

عدم ایفای نقش صحیح کنش‌گران مختلف دخیل، به‌ویژه درگیری‌ها و مداخله‌های اجرایی مستقیم دولت و شهرداری‌ها در فرایند بهسازی و نوسازی شهری؛

بی‌توجهی به توانمندسازی ساکنان محله‌ها و محدوده‌های هدف برای حضور و مشارکت در فرایند بهسازی و نوسازی و همچنین پایین بودن سطح آگاهی عمومی نسبت به اهمیت و ضرورت برنامه‌ها؛

بی‌توجهی به ارزش‌ها و ثروت‌های فرهنگی - تاریخی شهرها و در معرض خطر تخریب بودن آثار به‌جامانده و همچنین کیفیت نازل و نایمن ساخت‌وساز در حوزه نوسازی شهری؛

عدم تخصیص منابع لازم برای توسعه خدمات، ارتقای زیرساخت‌ها و اعطای تسهیلات به ساکنان و مالکان؛

عدم همگرایی برنامه‌های مختلف توسعه شهری به‌ویژه برنامه‌های تأمین مسکن با توجه به ظرفیت‌ها و فرصت‌های موجود در محلات هدف برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری؛

بی‌توجهی به ظرفیت‌سازی در حاکمیت شهری به منظور اعطای نقش محوری به این نهاد به عنوان مدیریت واحد و هماهنگ شهری؛

فقدان حمایت‌های لازم از سرمایه‌گذاران، توسعه‌گران و سازندگان بخش خصوصی در جهت تشویق و افزایش انگیزه آنان برای حضور در طرح‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری؛

عدم برخورداری از دانش روز و فقدان نظام ارزیابی و پایش اقدامات به منظور استفاده از تجربه‌های حاصل از اقدامات گذشته و همچنین نابسامانی رویکردها و رویه‌ها؛

نبود الگوی مناسب مسکن کم‌درآمدها و جدا بودن سیاست‌های تأمین مسکن، که عمدتاً دولتی و از بالا به پایین هستند، از برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه

شهری در سطح محلی؛

بی‌اعتمادی ساکنان محله‌ها و محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری نسبت به اقدامات و سیاست‌های بخش حکومتی (دولت، شهرداری‌ها و...)

بی‌توجهی به برنامه‌های کاهش خطرپذیری این‌ها و زیرساخت‌های شهری در برابر بلایا و سوانح در محله‌ها و محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری؛

همسو نبودن دستگاه‌های دخیل در فرایند بهسازی و نوسازی، نگاه بخشی و موازی و گاه غیرهم‌جهت و در نتیجه اتلاف منابع و ایجاد ناهماهنگی در برنامه‌ها. بر این اساس، دو اقدام اصلی در این دوره صورت گرفته است. در اقدام اول که در دوره قبل پایه‌گذاری شده بود، تدوین و اصلاح سندی راهبردی که تمامی محدوده‌های ناکارآمد شهری را در مقیاس ملی و محلی پوشش دهد دنبال شده است. به‌ویژه پس از تدوین سند ملی توانمندسازی، و با توجه به سابقه اقدامات شرکت عمران و بهسازی و نتایج تأثیرگذار و مثبت آن در احیای جوامع محلی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، ضرورت توجه به اقدامات نرم‌افزاری و بهره‌مندی از این مجموعه اقدامات اجتماع‌محور در تمامی محدوده‌های ناکارآمد شهری مطرح شد. بر این اساس و با تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱۶ در هیئت وزیران، نخستین بار محدوده‌های هدف بهسازی و نوسازی شهری از سندی جامع برخوردار شدند که ضمن تفکیک گونه‌های موجود در بافت‌های هدف، سیاست‌های اقدام در هر یک از گونه‌ها را به روشنی تعریف و مشخص کرده است. بر مبنای این سند، مجموعه بافت‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی در چهار گونه پهنه‌های نابسامان میانی، محدوده تاریخی شهرها، پهنه‌های شهری با پیشینه روستایی، و سکونت‌گاه‌های غیررسمی تعریف و مجموعه اهداف، راهبردها و سیاست‌های این سند ناظر بر چالش‌های متفاوت موجود در این گونه‌ها تدوین و ارائه شده است.

تشکیل ستاد ملی بازآفرینی به عنوان نخستین نهاد فرابخشی و فراگیر در برنامه‌های بهسازی و نوسازی

بافت‌های ناکارآمد، دومین اقدام اصلی در این دوره بوده است که در پی تصویب سند ملی، با هدف ایجاد وحدت رویه و زبان مشترک میان همه دستگاه‌های اجرایی در مورد محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی شهری و تدوین سازوکارهای تعامل و اقدام مشترک نهادهای دولتی - عمومی و مردمی در سطوح ملی، منطقه‌ای، محلی و به ریاست رئیس جمهور و در غیاب وی وزیر راه و شهرسازی و با عضویت بیش از ۲۰ وزارتخانه و دستگاه متولی امر بهسازی و توانمندسازی محدوده‌های ناکارآمد ایجاد شد.

بی‌شک بازآفرینی محدوده‌های ناکارآمد شهری، که شکل‌گیری آن‌ها ناشی از نابسامانی نظام‌های برنامه‌ریزی در سطوح کلان‌تر اقتصادی و اجتماعی است، نیازمند یکپارچه‌سازی و ایجاد هماهنگی در تمامی مقیاس‌های فضایی برنامه‌ریزی توسعه شهری است. بازنگری در رویکردها و روندهای گذشته برنامه‌ریزی توسعه شهری در محدوده‌های ناکارآمد و انتخاب بازآفرینی شهری به عنوان سیاست اصلی وزارت راه و شهرسازی در ارتقای کیفیت زندگی و شاخص‌های زیست‌پذیری شهرها ضرورت تبیین چارچوبی روشن از چپستی و اصول این سیاست را به منظور اعمال در تمامی ارکان نظام برنامه‌ریزی شهری پیش رو قرار می‌دهد. از این رو، دستیابی به بینشی مشترک از این سیاست، گامی اصلی در تحقق چشم‌انداز و اهداف سند ملی و شکل‌گیری ساختارهای نهادی و ابزارهای پشتیبان است.

بازآفرینی شهری به چه معناست؟

بازآفرینی شهری سیاستی است در پاسخ‌گویی به مسائل و چالش‌هایی که در پی تغییرات و ظهور نیازهای نسل جدید در شهرها شکل گرفته‌اند. در این سیاست، شهرها دیگر مدلی ساده از یک مصنوع ایستا نیستند. در عوض، شهر همچون یک سیستم واجد حیات، پویا، در حال تغییر و تحول دائمی، پیچیده، و دربرگیرنده انسان‌ها، ارگانیسم‌های زنده، اکوسیستم‌ها، محیط ساخته انسان، و جریان‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی درک و برایش برنامه‌ریزی می‌شود. از این رو، در این نگرش، روش‌ها و ابزارهای سنتی

برنامه‌ریزی توسعه شهرها با طرح مفروضاتی همچون ثبات آستانه‌ها، قابلیت پیش‌بینی آینده، امکان ارائه مدل‌های بهینه، و مهندسی اجتماعی از طریق مدل‌سازی و کاربرد گسترده روش‌های کمی و کالبدمحور، کارایی و اثربخشی خود را در هدایت روند توسعه شهرها از دست می‌دهند.

بازآفرینی شهری سیاستی است که با رویکردی فراگیر به کلیت پیکره شهرها تسری می‌یابد. بر این اساس، هر گونه خلل و ناکارآمدی در عملکرد شهرها به عنوان یک سیستم پویا، نه در محدوده و موضعی منفک و جدا از شهر، که در نگاهی سیستمی و کل‌نگر و در مقیاس‌های خرد تا کلان مورد آسیب‌شناسی و توجه قرار می‌گیرد.

همچنین چند وجهی بودن حیات این سیستم پویا و پیچیده ضرورت پرهیز از رویکردهای خردگرایانه و حرکت به سمت ارزشی‌تر شدن و سیاسی‌تر شدن فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه شهرها در قالب جامعیت در رویه و محتوا و توجه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی، کالبدی و همچنین اصلاح شیوه‌های هدایت، کنترل و تصمیم‌گیری در عرصه عمومی برای تولید برنامه‌های شهری را پیش روی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری می‌نهد.

سیاست بازآفرینی شهری دربرگیرنده نگرش و اقداماتی جامع و یکپارچه برای هدایت روند رشد شهرها به گونه‌ای پایدار است، تا در نهایت ضمن پیشگیری و درمان مشکلات شهری، منجر به ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و قابلیت زیست‌پذیری شهرها گردد.

براساس این تعریف، بازآفرینی شهری دربرگیرنده شبکه‌ای متصل و هم‌افزا از برنامه‌ها و اقدامات منعطف در مقیاس‌های فضایی مختلف، از مقیاس موضعی و محلی تا مقیاس‌های فراتر شهری، منطقه‌ای و سرزمینی، با تأکید بر محور محلی و در مسیر اهداف توسعه پایدار است. این برنامه‌ها و اقدامات دربردارنده تعامل و مشارکت حداکثری در تمامی سطوح، و بهره‌مندی همه کنش‌گران و ذی‌نفعان، بخش عمومی، خصوصی، مدیریت شهری و به‌ویژه مردم در تمامی طبقات و اقشار از مزایای توسعه است و به پیشرفت و بهبود پایدار اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و محیطی شهرها و زندگی شهروندان منجر می‌شود. کاهش فقر شهری،

پیش‌نگری و پیشگیری از بازتولید فقر، افزایش تاب‌آوری شهرها در برابر تغییرات و بلایا، کاهش آسیب‌های اجتماعی، ارتقای هویت شهری و منزلت مکانی، حفاظت پایدار از میراث ملموس و غیرملموس در شهرها، حفاظت از زیست‌بوم‌ها و بهبود شاخص‌های زیست‌محیطی، ارتقای کارایی نظام حمل‌ونقل شهری، هم‌پیوندی و یکپارچگی شبکه‌های شهری، و ارتقای حکمروایی شهری از اصلی‌ترین نمودهای اجرای سیاست بازآفرینی در توسعه شهرها برشمرده می‌شوند. تحقق این مجموعه اهداف در گرو اعمال مجموعه‌ای بیست‌گانه از اصول در ابعاد رویه‌ای و محتوایی نظام برنامه‌ریزی و هدایت توسعه شهرها به شرح زیر است.

اصول رویه‌ای

- ۱- اتخاذ نگرش فضایی-راهبردی در شناخت و مواجهه با چالش‌های شهری
- ۲- تعیین چشم‌انداز جامع، یکپارچه، بلندمدت و منعطف در مسیر اهداف توسعه پایدار با توجه به تنوع داخلی (تفاوت شهرها و زمینه‌های متفاوت)
- ۳- تعیین اهداف عملیاتی مشخص و منعطف در هدایت روندهای توسعه شهری
- ۴- ایجاد شبکه‌های همکاری و فراهم آوردن سازوکار مشارکت حداکثری همه کنش‌گران و بازیگران به‌ویژه مردم در تمامی مراحل از برنامه‌ریزی تا اجرا با تأکید بر نقش سیاست‌گذاری، حمایتی و تسهیل‌گری دولت و مدیریت اجرایی مدیریت شهری
- ۵- اتصال برنامه‌های بالا به پایین به برنامه‌های پایین به بالا با اتخاذ و اعمال رویکرد محلی‌گرایی
- ۶- سازمان‌دهی فرایند برنامه‌ریزی و نهادی پشتیبان و مدیریت بهینه و توزیع عادلانه منابع (طبیعی، اقتصادی، انسانی و...) با در نظر گرفتن تمامی تأثیرگذاران و تأثیرپذیران
- ۷- پیش و ارزیابی مستمر تحقق اهداف و تغییرات حاصل از اعمال سیاست‌ها و برنامه‌ها به منظور بازنگری و ارتقای رویه‌ها

اصول محتوایی

- ۸- اتخاذ نگرش شهرنگر به معنای حل چالش‌های شهری، نه در یک محدوده منفک و جدا از شهر، بلکه هم‌پیوند با ساختارهای کلان شهری، منطقه‌ای و سرزمینی، به صورت چندوجهی و با تأکید بر پرهیز از مداخلات منجر به ازهم‌گسیختگی بافت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی اجتماعات محلی
- ۹- توسعه و حفاظت توأمان با توجه به دانش تاریخی زیست سرزمینی
- ۱۰- احترام به بستر طبیعی و زیست‌بوم پیرامونی
- ۱۱- توسعه درونی و پایدار اجتماع محلی و ایجاد و تقویت ظرفیت‌های لازم در تمامی کنش‌گران
- ۱۲- تنظیم برنامه‌ها و اقدامات با رویکرد ایجاد محرک شهری
- ۱۳- پایداری و زیست‌پذیری اقتصادی
- ۱۴- بهینه‌سازی کاربری زمین
- ۱۵- فراگیری و همه‌شمولی (توجه به نیاز همه گروه‌های سنی، جنسیتی، درآمدی، قومیت‌ها و ... با تأکید بر گروه‌های آسیب‌پذیر)
- ۱۶- تقویت و بهبود امنیت اجتماعی
- ۱۷- بهبود نظام حرکت، دسترسی و جابه‌جایی
- ۱۸- ارتقای سرزندگی و تنوع
- ۱۹- ارتقای ایمنی و تاب‌آوری شهرها در برابر بلایا و مخاطرات
- ۲۰- توسعه قلمرو عمومی

منابع:

- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵)، نتایج تفصیلی سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن