

ناکارآمدی محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی شهری

سپیده شفائی*

چکیده

به دنبال اثبات عدم سودمندی سه شاخص «ناپایداری»، «ریزدانگی» و «نفوذناپذیری» در تشخیص فرسودگی و اساساً نامناسب بودن این دیدگاه برای دستیابی به توسعه پایدار، در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ارزیابی مجدد شاخص‌های سه‌گانه، تغییر رویکرد از «فرسودگی» به «ناکارآمدی» و از «بهسازی و نوسازی» به «بازآفرینی شهری» تصویب و مقرر شد گزارش ارائه شده به شورا از سوی شرکت عمران و بهسازی شهری ایران برای کلیه دانشگاه‌های مرتبط و مجامع حرفه‌ای و تخصصی و صاحب‌نظران و مدیران شهری ارسال گردد و مهندسین مشاور شاران، با در نظر گرفتن دیدگاه‌های دریافت شده و فرایندهای مبتنی بر رویکرد جدید، به بازنگری در شیوه‌نامه بپردازد. همچنین به منظور ارزیابی مؤثرتر شیوه‌نامه بازنگری شده^۱، مراتب در سه شهر پرچم‌دار^۲ به آزمون گذارده شود.

در شیوه‌نامه بازنگری شده، با اتکا بر دیدگاه‌ها و روش‌های علمی و آزموده شده در مقیاس جهانی و تدوین دستورالعمل‌های مشخص و کاربرپسند و دربرگیرنده تمامی وجوه ناکارآمدی، در فرایندی نظام‌مند با تعریف «ابعاد»، «مؤلفه‌های موضوعی»، «نماگرها» و «شاخص‌ها» ناکارآمدی، چگونگی تعیین محدوده‌ها و محلات هدف طرح‌های بازآفرینی شهری به ازای هر شاخص ارائه شده است. این شیوه‌نامه، با بومی‌سازی منابع دستاوردهای جهانی در پاسخ‌گویی به مصادیق ناکارآمدی، به دنبال ایجاد فضای تعقل و پرهیز از برخوردهای کلیشه‌ای و از پیش مفروض با مسئله ناکارآمدی شهرهاست. در نگاه شیوه‌نامه به امر توسعه، سوق دادن منابع (انسانی، مالی و مادی) به سمت منافع عامه و عرصه عمومی مقدم بر تمرکز بر منابع فردی و عرصه خصوصی است.

از مهم‌ترین نکاتی که این شیوه‌نامه را از اسناد متناظر پیشین متمایز می‌کند می‌توان به این موارد اشاره کرد: همسازی با مباحث و دغدغه‌های عصر حاضر، به‌کارگیری رویکردها و روش‌های روزآمد، بهره‌گیری از تکنولوژی روز، برخورداری از قابلیت انطباق و پیوستن به نظام جهانی توسعه شهری پایدار، جامع‌نگری در عین اختصاصی بودن، تدارک بانک اطلاعات شهری و فراهم کردن قابلیت «پایش-قیاس» و افزایش رقابت‌پذیری^۳ در میان شهرها، پیشگیری از اتلاف منابع انسانی، مالی و مادی با افزایش کارآمدی، شناسایی و معرفی نیازها و خلأهای اطلاعاتی در مطالعات شهری، و بالاخره امکان دریافت اطلاعات و نقشه‌های متنوع برحسب نیاز نظام مدیریت شهری.

کلیدواژه‌ها

بازآفرینی شهری، ناکارآمدی، شیوه‌نامه، توسعه شهری پایدار، فرایند نظام‌مند

مقدمه

با وجود تصویب شاخص‌های شناسایی بافت‌های فرسوده در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران پس از حدود یک سال، در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۱۱، سه شاخص^۱ را از میان کلیه شاخص‌های مصوب برگزید و پس از تصویب در شورای عالی، رأساً اقدام به شناسایی ۷۶۳۵۴ هکتار بافت فرسوده در ۴۹۵ شهر کشور و به تصویب رساندن محدوده‌های آن‌ها در کمیسیون ماده ۵ استان‌ها کرد. با آزمودن سه شاخص در طی بیش از هشت سال در طرح‌های متعدد که انتقادات فراوانی نیز به این رویکرد به دنبال داشت، شرکت مذکور یقین حاصل کرد که شاخص‌های یاد شده در شناخت و رفع مشکل بافت‌های شهری راهگشا نیست. از این رو، با واکاوی و آسیب‌شناسی اقدامات قبلی و کسب مجوز از شورای عالی، تدوین شیوه‌نامه با رویکرد جدید را در دستور کار قرار داد. نادیده گرفتن بسیاری از مؤلفه‌های تأثیرگذار در ناکارآمدی بافت‌های شهری و ساده‌انگاری در فرایند شناسایی و مداخله در بافت‌ها بدون توجه به تمایز و گوناگونی آن‌ها از جنبه ویژگی‌های تاریخی و جغرافیایی، سازوکارهای اقتصادی - اجتماعی، و کیفیت‌های محیطی از جمله انتقادات منجر به تشخیص ضرورت بازنگری در رویکرد و روند گذشته بود.

آنچه مسلم است تغییر رویکرد شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران از «بافت فرسوده» به «بافت ناکارآمد» با ضرورت اقدام در قالب «بازآفرینی»، که ابعادی همه‌جانبه‌تر از «بهسازی و نوسازی» را شامل می‌شود، در جهت گذار از ناکارآمدی به کارآمدی است. بند ۲ «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» که تشکیل «ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی» را با هدف ایجاد هماهنگی بین بخشی با رعایت قوانین و مقررات مربوط مقرر داشته و وزارت راه و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری ایران) را دبیرخانه

۱- ناپایداری، ریزدانی و نفوذناپذیری

ستاد تعیین کرده است، محمل قانونی تحقق این مهم را فراهم می‌سازد.

پیرو مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۷ شورای عالی دال بر تغییر رویکرد از «فرسودگی» به «ناکارآمدی» و تأکید بر مفهوم «بازآفرینی شهری» و فعال شدن ستادهای بازآفرینی در سطوح مختلف در کشور، به منظور بهره‌گیری از نظرات تکمیلی جوامع حرفه‌ای و دانشگاهی و صاحب‌نظران و مدیران شهری در جهت بازنگری در شیوه‌نامه تعیین محدوده‌های هدف بهسازی و نوسازی شهری و راهکارهای اجرایی مداخله در آن‌ها، خلاصه‌ای از شیوه‌نامه شامل رویکرد جدید، مفاهیم، فرایندها، شاخص‌ها و غیره در دفترچه‌ای با تیراژ ۲۰۰۰ نسخه منتشر شد و در اختیار همگان قرار گرفت. سپس شرکت مهندسين مشاوران با جمع‌بندی کلیه سوابق اقدام به بازنگری در شیوه‌نامه کرد و به منظور محک زدن کارایی، آن را در شهر ساوه به عنوان یکی از شهرهای پرچم‌دار (پایلوت) با مدیریت شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و ستاد بازآفرینی شهرستان ساوه به آزمون گذارد. فرایند حقوقی تدوین شیوه‌نامه که دربرگیرنده مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تدوین شیوه‌نامه

موضوع	تاریخ
تصویب کلیات «دفترچه راهنمای شناسایی و مداخله در بافت‌های فرسوده» (تدوین شده در مهندسين مشاوران) شامل ۱۰ نماگر و ۳۲ شاخص به منظور شناسایی محدوده بافت‌های فرسوده	۱۳۸۴/۳/۱۶
تصویب سه شاخص «ریزدانگی»، «ناپایداری» و «نفوذناپذیری» (با تقلیل شاخص‌های مصوبه ۱۳۸۴/۳/۱۶)	۱۳۸۵/۲/۱۱
ارزیابی مجدد شاخص‌های شناسایی بافت‌های فرسوده در شرکت عمران و بهسازی شهری ایران با همکاری نهادهای تخصصی و حرفه‌ای و دانشگاهی و برگزاری سمینار تخصصی با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط	۱۳۹۲/۹/۱۸
<ol style="list-style-type: none"> ۱. تغییر رویکرد از «فرسودگی» به «ناکارآمدی» و تأکید بر مفهوم بازآفرینی شهری ۲. ارسال گزارش ارائه شده در شورا به دانشگاه‌های مرتبط و مجامع حرفه‌ای و تخصصی و صاحب نظران و مدیران شهری برای دریافت پیشنهادات و انتقادات و برگزاری یک همایش برای جمع‌بندی اقدامات ۱. اقدام مهندسين مشاوران برای به آزمون گذاردن شیوه‌نامه با مدیریت شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران در سه نمونه از شهرهای موردی به منظور تسریع در ارزیابی مؤثر آن^۱ 	۱۳۹۳/۹/۱۷
<ol style="list-style-type: none"> ۱. تصویب شیوه‌نامه و نمونه موردی انجام شده آن در شهر ساوه ۲. اولویت بخشیدن به شناسایی محدوده‌ها و محله‌های ناکارآمد شهری کلانشهرها در چارچوب شیوه‌نامه، طبق بند ۹ مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ هیئت محترم وزیران و ماده ۶۱ قانون برنامه ششم توسعه از سوی شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران 	۱۳۹۶/۸/۲۲

چالش‌های شهرهای امروز

آینده بشر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، با چگونگی پاسخ‌گویی دولت‌ها به روند شهرنشینی پیوند خورده است. تأثیرگذاری و تأثیرپذیری سطوح متفاوت شهری (از محله تا شهر و فراتر) و رابطه بازخوردی وجوه توسعه موجب شده تا مفهوم توسعه به پدیده‌ای چندوجهی تبدیل شود و با ارکان بازآفرینی (شهر، شهروند، مدیریت شهری) پیوند ناگسستنی یابد. در این میان، با توجه به پیچیدگی‌های روزافزون ناشی از سرعت تغییرات شهری و پیش‌بینی رخدادهای محتمل، کارآمدی شهرها مستلزم آمادگی در برابر چالش‌های شهری و تدوین برنامه‌ای معلوم‌مبتنی بر رویکرد روشن، اهداف تعریف شده و چشم‌انداز واقع‌بینانه است. بدین ترتیب، تنها راه دستیابی به توسعه پایدار عبارت است از عقلایی کردن فرایند توسعه شهرها در جهت برآوردن نیازها و حفظ حق هر یک از ارکان بازآفرینی (شهر، شهروند، مدیریت شهری) با محوریت رویکرد و الگوی مطلوب و همساز با ویژگی‌های مختص هر شهر در چارچوب یک نظام یکپارچه.

فقدان نگاه جامع به امر توسعه، انباشتگی طیف ۱- از سه شهر (اهواز، ساوه و نایین) ابلاغی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری به عنوان نمونه موردی از شهرهای پرچمدار (پایلوت)، تنها شهر ساوه به مهندسين مشاوران اعلام شد.

گسترده‌ای از ناکارآمدی‌ها در ابعاد محیطی، اجتماعی و اقتصادی از گذشته تا امروز، در کنار عدم هماهنگی ارکان توسعه، تصدی‌گری نهادها، و اقدامات مقطعی و بعضاً دارای تداخل با یکدیگر موجب شده تا شهرهای ایران با چالش‌های فراوان مواجه گردند. این در حالی است که محدودیت منابع و زمان برای رفع ناکارآمدی‌ها این چالش‌ها را دوچندان کرده است. از همین رو، در صورت تغییر نیافتن رویکردها و رویه‌های حاضر به راهکارهای بهینه و مؤثر در رفع ناکارآمدی‌ها، بدون شک شهرهای ایران با آینده پر مخاطره‌ای مواجه خواهند بود.

باید توجه داشت که ناکارآمدی یک فرایند فزاینده، زوال‌دهنده و دارای آثار تجمعی با رابطه بازخوردی میان وجوه کارکرد شهری است که می‌تواند شهر را به ورطه عدم تعادل تا بروز بحران در سطوح و وجوه متفاوت سوق دهد. از این رو، با مفهوم مجرد فرسودگی که تعریفی مختص به کالبد و آن هم در ابعاد محدود دارد فاصله چشمگیری پیدا می‌کند. لذا دغدغه اصلی نظام مدیریتی در سطوح مختلف جهانی تا محلی تشخیص پیچیدگی‌های ناکارآمدی و چاره‌جویی در جهت کاهش یا رفع آن‌ها به تناسب سطح توسعه‌یافتگی (پیشرفته،

در حال توسعه و ...)، موضوعات و شدت ناکارآمدی (حد تاب‌آوری تا بحران) است.

سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان جهانی بهداشت و کمیسیون اروپا در تدوین اهداف توسعه پایدار همواره بر لزوم طبقه‌بندی وجوه مختلف برنامه‌ریزی توسعه پایدار با بهره‌گیری از «ابعاد» و «نماگرها» و «شاخص‌ها»ی توسعه با «متغیرها»ی مشخص تأکید دارند. اعتقاد بر آن است که به‌کارگیری این شیوه موجب دستیابی به برنامه‌ریزی مبتنی بر دانش و منجر به تصمیم‌گیری آگاهانه برای حرکت به سوی توسعه پایدار می‌شود (United Nations 2007, 2016; European Commission 2015). با استفاده از شاخص‌های شفاف، فرایند گردآوری و ارائه داده‌ها شفاف‌تر و در نتیجه اتخاذ تصمیم برای سیاست‌گذاران مفیدتر، مؤثرتر و ساده‌تر می‌شود. سیاست‌های دستیابی به اهداف توسعه هزاره (و پس از آن اهداف توسعه پایدار) نیز شاخص‌هایی با کاربرد جهانی را در برنامه منظور داشته است. لذا در شیوه‌نامه تعیین محدوده و محله‌های هدف بازآفرینی شهری برای شناسایی ناکارآمدی‌ها و رفع آن‌ها از شاخص‌ها (با زیرمجموعه‌های مختص به خود) و مصادیق آن‌ها در وجوه متفاوت بهره گرفته شده است.

تدوین شیوه‌نامه تعیین محله‌ها و محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری

اولین گام در فرایند تدوین شیوه‌نامه، تبیین چارچوب مفهومی^۱ بود. بدین منظور، از چارچوب آزموده شده بین‌المللی «فشار - وضعیت - پاسخ» (PSR)^۲ که حرکت به سوی توسعه پایدار را با تکیه بر رابطه علت و معلولی هدایت می‌کند بهره گرفته شد. در این چارچوب مفهومی، فرض بر این است که فعالیت‌های انسانی بر محیط طبیعی و مصنوع «فشار» وارد می‌کنند و با تأثیر بر کمیت و کیفیت منابع و زندگی، مولد یک «وضعیت» هستند که «پاسخ» به آن (در زمینه‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی) تنها با شناخت دقیق «وضعیت» و واکنش مناسب گروه‌های ذی‌نفع

و ذی‌نفوذ به آن میسر است (Wolfslehner and Vacik 2008). هریک از مؤلفه‌ها در چارچوب مفهومی PSR بیانگر این مواردند:

الف) مؤلفه‌های زیرمجموعه «فشار» آثار مثبت یا منفی فعالیت‌های انسانی بر فرایندهای توسعه پایدار را مشخص می‌کنند. این مؤلفه‌ها ضمن این‌که ارتباط نزدیکی با الگوهای تولید و مصرف دارند، می‌توانند میزان همسازی با اهداف توسعه محلی، چشم‌اندازهای ملی و اجرای تعهدات بین‌المللی را (بسته به مقیاس عملکردی مؤلفه‌ها) نشان دهند؛

ب) مؤلفه‌های زیرمجموعه «وضعیت» شرایط ایجاد شده بر اثر فشارهای وارده بر شهر و میزان تغییرات کمی و کیفی محیطی، اجتماعی و اقتصادی را در وجوه گوناگون حیات شهر و شهروند نشان می‌دهند. بدین ترتیب، با بررسی مؤلفه‌های «وضعیت» می‌توان تأثیرات «فشار»های وارده را سنجید؛

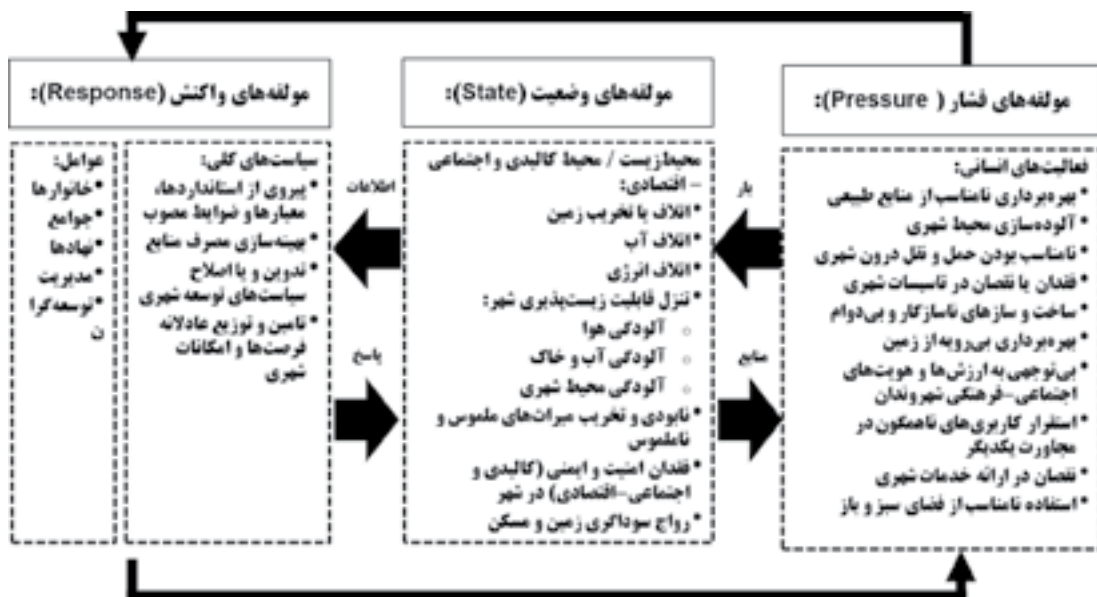
ج) مؤلفه‌های زیرمجموعه «پاسخ» مشخص‌کننده اقدام‌ها و کنش‌های اجتماعی و عوامل کنش‌گر در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار هستند. این «پاسخ»ها در قالب برنامه‌ها یا سیاست‌های خرد و کلان سعی در پیشگیری یا کاهش «فشار»های مخرب و تأثیرات منفی انسان‌ها بر محیط زندگی دارند (Nie-meijer and de Groot 2008).

مؤلفه‌های زیرمجموعه «فشار»، «وضعیت» و «پاسخ» با اسناد بین‌المللی توسعه پایدار (مانند اسناد سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا) متناظرند. طبقه‌بندی این مؤلفه‌ها در اشکال جهانی برای شناسایی و سنجش محدوده‌های ناکارآمد شهری در مقیاس محلی در شکل ۱ ارائه شده است. بدین ترتیب، با توجه به قابلیت دسته‌بندی، بازبینی مداوم، روزآمد کردن، و انعطاف‌پذیری چارچوب مفهومی PSR می‌توان از این چارچوب در همسازی با شرایط و اولویت‌های توسعه در هر شهر بهره گرفت.

1- conceptual framework

2- Pressure-State-Response Framework

شکل ۱. چارچوب مفهومی PSR برای شناسایی محدوده‌های ناکارآمد شهری



تا تعریف مشخص یکایک ناکارآمدی‌ها و میزان هریک تخصیص یافته است.

دستیابی به «پاسخ» مناسب برای رفع مشکل ناکارآمدی محدوده‌های شهری مستلزم طی فرایندی نظام‌مند و مبتنی بر دانش است. از این رو، در فرایندی جامع و مانع، پویا و تعاملی، شفاف و دارای قابلیت تعمیم کیفیت‌ها به کمیت‌ها، وجوه مختلف ناکارآمدی در قالب موضوعات روشن در پنج سطح شامل «بعد»، «مؤلفه موضوعی»، «نماگر»، «شاخص» و «متغیر» (از عام‌ترین به خاص‌ترین) در جهت تسهیل تصمیم‌گیری آگاهانه برای تدوین یک برنامه کارا طبقه‌بندی شده است (شکل ۲).

شکل ۲. ساختار سطح‌بندی «فشار» و «وضعیت» ناکارآمدی از عام به خاص



در اولین رده این سطح‌بندی (سطح ۱) «بعد»‌های سه‌گانه ناکارآمدی قرار دارند که به ترتیب «بعد حیاتی» به حیات شهر و شهروند ارجاع دارد و معطوف به تأمین ایمنی و امنیت، سلامت و بهداشت است؛ «بعد هویتی» به هویت شهر و شهروند ارجاع دارد و به دنبال پاسداری از ارزش‌های ملموس و غیرملموس است؛ و «بعد ادواری» به توسعه روزآمد و هوشمندی شهر و شهروند ارجاع دارد و معطوف به تأمین نیازهای شهر، شهروند و مدیریت شهری و ارتقای کیفیت شهری است. در این سطح‌بندی، سایر سطوح به کشف ابعاد

- 1- dimension
- 2- thematic indicator
- 3- indicator
- 4- index
- 5- variable

شکل ۳. ساختار سلسله‌مراتبی - خوشه‌ای مدل



الف) شاخص‌های بلوک‌محور: واحد مبنا برای شناسایی و سنجش ناکارآمدی در این شاخص‌ها «بلوک شهری» است؛

ب) شاخص‌های عنصر‌محور: به منظور حفاظت از عناصر هویت‌بخش، این شاخص‌ها معرفی عوامل تهدیدکننده و تضعیف‌کننده عناصر و بافت‌های تاریخی را بر عهده دارند؛

ج) شاخص‌های شهرمحور: این شاخص‌ها کارآمدی نظام مدیریت شهری را مد نظر دارند و در نتیجه ناظر بر کل شهرند.

مدل به کار گرفته شده در شیوه‌نامه دارای ساختاری سلسله‌مراتبی - خوشه‌ای از «ابعاد»، «مؤلفه‌های موضوعی»، «نماگرها»، «شاخص‌ها»، «زیرشاخص‌ها» و «متغیرها»ی ناکارآمدی است (شکل ۳). از مزیت‌های ساختار سلسله‌مراتبی - خوشه‌ای، انعطاف‌پذیری آن در مقابل افزوده شدن اجزای جدید (ناکارآمدی‌های جدید شناسایی شده مختص هر شهر) به مدل است.

مدل طبقه‌بندی داده‌ها، سنجش، ارزیابی و اولویت‌بندی

مدل ۱ به کار گرفته شده در شیوه‌نامه که همساز با چارچوب مفهومی است امکان شناسایی و ارزیابی محدوده‌های شهری را با استفاده از شاخص‌ها فراهم می‌سازد. این مدل می‌تواند در جهت کمک به سیاست‌گذاری و تدارک اقدامات اجرایی (اعم از تأمین منابع انسانی، مادی و مالی)، تصویر جامعی از ناکارآمدی بلوک‌های شهری در اختیار مسئولین و مدیران شهری قرار دهد. به کارگیری این مدل علاوه بر ایجاد امکان شناسایی «فشار»های وارده بر شهرها و سنجش دقیق «وضعیت» ناکارآمدی در محدوده‌های شهری، به یافتن «پاسخ» مناسب در جهت پیشگیری یا رفع عقلایی ناکارآمدی‌ها نیز یاری می‌رساند.

در این مدل، برای شناسایی و سنجش ناکارآمدی‌ها، شاخص‌ها در سه گروه دسته‌بندی می‌شوند:

۱- مدل در تعریف کلی عبارت است از شبیه‌سازی یک پدیده برای کمک به انسان در دریافت واقعیت

مدل سلسله‌مراتبی - خوشه‌ای براساس ساختار، مفاهیم و تعاریف مدل به نمایش گذاشته شده در نمودار ۱ و با ملاحظات زیر تهیه شده است:

الف) سطر بندی نمودار، از بالا به پایین، ترتیبات و محتوای زیر را نشان می‌دهد:

۱- تبدیل کیفیت‌ها به کمیت‌ها در یک فرایند مشخص؛

۲- تبدیل مفاهیم عام به مفاهیم خاص با تعاریف روشن.

ب) ستون‌های نمودار، متناسب با ترتیبات، مفاهیم و محتوای سطرها، از انگار به ابزار اندازه‌گیری ناکارآمدی منتهی می‌شود؛

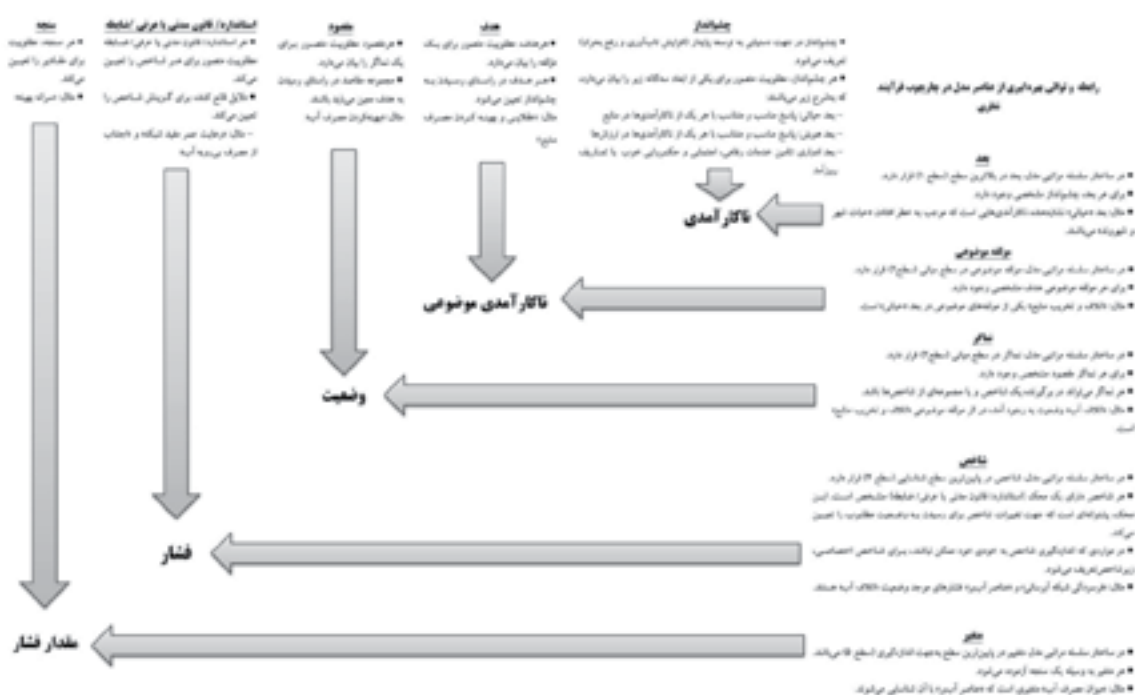
ج) قطر نمودار برآیند تعامل سطرها با ستون‌ها را نمایش می‌دهد.

دستورالعمل‌های تعیین محدوده‌ها و محله‌های هدف بازآفرینی شهری

از آن‌جا که هدف شیوه‌نامه تولید راهنمایی جامع با ملحوظ داشتن یک رویه مشخص و شفاف برای شناسایی و یافتن پاسخ برای چگونگی برون‌رفت

از انواع ناکارآمدی‌ها در کلیه بافت‌های شهری، در هر مکان جغرافیایی، با هر قدمت تاریخی، در هر جایگاه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، و در هر اندازه بود، تولید آن در قالب دستورالعمل اجتناب‌ناپذیر می‌نمود. اما در عین حال می‌بایست توجه می‌شد که دستورالعمل‌هایی از این دست، جدا از تضمین یکسانی رویه اقدام برای شناخت ناکارآمدی، لازم است در مقابل تفاوت‌ها و تنوع‌های ناکارآمدی در شهرهای مختلف کاملاً منعطف باشند و به دور از هر گونه کلیشه، شرایط را برای دستیابی به پاسخ مناسب و مختص هر شهر فراهم سازند. بدین منظور دستورالعمل‌های هشت‌گانه به شکلی تدوین و تنظیم شده‌اند که با اجرای گام به گام آن‌ها و به محض شناخت شاخص‌های دارای مصداق در هر شهر، که بسته به موقعیت و شرایط آن متفاوت است و عملاً وجوه و ابعاد متفاوت «فشار» و در نتیجه «وضعیت» ناکارآمدی را در آن شهر بارز می‌کند، «پاسخ»‌های متناسب برای رفع ناکارآمدی و به دنبال آن اسناد بازآفرینی اختصاصی آن نیز ارائه شود (جدول ۲).

نمودار ۱. تعاریف و مفاهیم مهم به کار رفته در مدل



جدول ۲. دستورالعمل‌های هشت‌گانه برای تعیین محدوده‌های هدف بازآفرینی

<ul style="list-style-type: none"> • شناسایی مؤلفه‌های «فشار» و «وضعیت» با توجه به ویژگی‌ها و خصوصیات هر شهر در چارچوب ابعاد سه‌گانه ناکارآمدی (حیاتی، هویتی و ادواری) • تبیین و ژرف‌نگری در نماگرها و شاخص‌های معرف «فشار» در هر بعد 	<p>دستورالعمل تعیین نماگرها و شاخص‌ها</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تعیین داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز برای شاخص‌های معرف «فشار» و «وضعیت» • تعیین منابع و مراجع برای دستیابی به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز 	<p>دستورالعمل تبیین نوع اطلاعات، منابع و مراجع</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تفکیک انواع داده‌ها و اطلاعات به منظور تعیین روش گردآوری (کتابخانه‌ای یا برداشت میدانی) 	<p>دستورالعمل روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز</p>
<ul style="list-style-type: none"> • معرفی نحوه تهیه «جدول راهنمای مدل» داده‌های گردآوری شده • آماده‌سازی داده‌ها در «جدول راهنمای مدل» به منظور بیان تصویری آن‌ها 	<p>دستورالعمل نحوه استفاده از پایگاه داده‌ها</p>
<ul style="list-style-type: none"> • معرفی وجود یا عدم وجود «فشارها» از طریق: • ارائه دقیق سنجه مربوط به هر شاخص و استاد ملاک عمل به منظور شناسایی بلوک‌های تحت «فشار» • تعیین نحوه تشخیص بلوک‌های تحت «فشار» برای هر شاخص 	<p>دستورالعمل نحوه تعیین سنجه برای سنجه و ارزیابی ناکارآمدی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تولید نقشه‌های نشان‌دهنده «فشار» به ازای هریک از شاخص‌های بلوک محور • تولید نقشه‌های نشان‌دهنده «وضعیت» در بلوک‌های تحت «فشار» • تولید نقشه‌های نشان‌دهنده عناصر هویتی و عوامل واردکننده «فشار» • تشخیص وضعیت کارآمدی / ناکارآمدی شهر به ازای شاخص‌های شهر محور 	<p>دستورالعمل نحوه شناسایی محدوده‌های ناکارآمد</p>
<ul style="list-style-type: none"> • وزن‌دهی نماگرها با توجه به نظرات مسئولین و مدیران شهر • کنی کردن اولویت‌ها با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) 	<p>دستورالعمل نحوه اولویت‌بندی ناکارآمدی‌ها</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تعیین محدوده‌ها و محلات ناکارآمد براساس «تک‌شاخص‌ها» • تعیین محدوده‌ها و محلات ناکارآمد براساس «شاخص‌های ترکیبی» شامل: • نقشه‌های موضوعی مانند: - نقشه‌های معرف «وضعیت» براساس «مؤلفه موضوعی» مانند «محرومیت» - نقشه‌های معرف «وضعیت» براساس «نماگر» مانند «اتلاف انرژی» - نقشه‌های معرف مشمولین دریافت تسهیلات به سبب بدمسکنی یا ضرورت جابه‌جایی محل اسکان • نقشه‌های سازمانی مانند: - نقشه‌های معرف «وضعیت» خدمات شهری که مخاطب آن شهرداری است - نقشه‌های معرف «وضعیت» آموزش و پرورش که مخاطب آن اداره کل آموزش و پرورش است 	<p>دستورالعمل نحوه تعیین محدوده‌ها و محلات هدف</p>

بازآفرینی محدوده‌ها و محله‌های ناکارآمد شهری

از آغاز مطالعات، یافتن شیوه‌ها و مدل‌های متضمن برقراری پیوند منطقی میان مرحله «شناسایی» محدوده‌ها و محله‌های ناکارآمد و تولید «سند بازآفرینی» در کانون توجه قرار داشت. به همین سبب تبیین «چارچوب مفهومی» (PSR) که ساختار و ارکان آن هر دو مرحله مورد نظر (شناسایی و پاسخ‌گویی) را پوشش می‌داد در دستور کار قرار گرفت.

در «چارچوب مفهومی» (PSR)، دو گام به شناسایی ناکارآمدی‌ها اختصاص داده شده است که به ترتیب از رکن اول برای شناخت وجود یا عدم وجود «فشار» (یا به عبارتی ناکارآمدی) و از رکن دوم برای شناسایی «وضعیت» (یا به عبارتی شدت فشار) در بلوک‌های شهری استفاده شد. اما در مرحله تولید «سند بازآفرینی» که متعاقب مرحله شناسایی در دستور کار قرار گرفت، از سومین رکن آن یعنی یافتن «پاسخ» برای رفع انواع ناکارآمدی‌ها با ملحوظ داشتن موارد زیر بهره گرفته شد:

الف) رابطه «پاسخ» با توسعه پایدار

ب) رابطه «پاسخ» با تحقق‌پذیری (شکل ۴)

ج) تنوع در تولید محصول

اسناد بازآفرینی محدوده‌ها و محله‌های هدف

اسناد بازآفرینی محدوده‌ها و محله‌های هدف شامل دو سند است که در زیر معرفی شده‌اند.

سند اجرایی بازآفرینی

سند اجرایی بازآفرینی، ضمن معرفی مشخصات محدوده‌های ناکارآمد واقع در هریک از محله‌های هدف بازآفرینی در شهر در دست مطالعه (با عنوان شناسنامه محدوده‌های ناکارآمد)، هم‌زمان به ازای ناکارآمدی مرتبط با هر شاخص، برنامه برون‌رفت از «وضعیت» حاکم بر آن را نیز (با عنوان بسته‌های سیاستی - اجرایی) ارائه می‌دهد. از این رو، سند اجرایی در دو بخش به شرح زیر تنظیم شده است:

شناسنامه محدوده‌های ناکارآمد: مشخصات محدوده‌های ناکارآمد مندرج در شناسنامه‌ها می‌تواند بخشی از یک بلوک تا کل یک محله را دربرگیرد. شناسنامه‌ها، علاوه بر کاربرد در تنظیم برنامه برون‌رفت از ناکارآمدی‌ها، سندی برای پایش میزان تغییرات (بهبود یا تنزل) در «وضعیت» محله‌ها در مقاطع زمانی معین در آینده نیز به شمار می‌آیند. **بسته‌های سیاستی - اجرایی (برنامه‌های جامع اقدام مشترک):** تحقق‌پذیر شدن بسته‌های سیاستی

شکل ۴. ارکان تحقق‌پذیری اسناد بازآفرینی



اجرائی ایجاب می‌کند تا در تعیین و معرفی اقدامات منجر به رفع ناکارآمدی، سازگاری آن‌ها با موقعیت مکانی و شرایط اجرایی نیز مد نظر قرار گیرد، از جمله با:

- زمان‌بندی اقدامات اجرایی
- الزامات مبتنی بر گونه بافت
- متولیان اجرا (شکل ۵)
- مبانی قانونی

سند مدیریتی بازآفرینی

سند مدیریتی یک سند تصمیم‌ساز برای کمک به ستادهای بازآفرینی (استان و شهرستان) در تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌بندی اقدامات بازآفرینی در چارچوب وظایف تعیین شده برای این ستادهاست که به ترتیب در تعیین شهرهای دارای اولویت بیشتر و متعاقب آن محدوده‌ها و محله‌های هدف در هر شهر کاربرد دارد و باید با محتوای مسائل راهبردی شهر (در مقیاس شهر) و ناکارآمدی‌ها در مقیاس محله‌ها تدوین شود.

شکل ۵. نقش حلقه‌های عهده‌دار مسئولیت و نحوه تعامل آن‌ها



نتیجه‌گیری

شیوه‌نامه سندی است که در قیاس با اسناد متناظر پیشین رویکردی متفاوت و نونگر دارد و با تغییر رویکرد حاکم از جزءنگری مقطعی به جامع‌نگری دنباله‌دار، نقطه عطفی در رفع ناکارآمدی‌های موجود و اجرای سیاست‌های آینده توسعه شهری ایجاد می‌کند. عمده‌ترین چالش در جریان

تدارک شیوه‌نامه پذیرش ضرورت «تغییر رویکرد» (شناسایی و اقدام) در مقابل به‌کارگیری «انگاره‌های از پیش شاخص‌سازی شده» بود، اما در نهایت این تغییر رویکرد موجب شد شیوه‌نامه از کلیشه‌پردازی برکنار بماند و نسبت به تنوع و ویژگی‌های هر بافت منعطف‌گردد تا فرصت شناسایی واقعیت‌های هم‌پیوند و مؤثر در یک بافت، مشارکت بیشتر کنش‌گران توسعه، و تأمین منافع عامه فراهم شود.

از مزیت‌های استفاده از این شیوه‌نامه در شناسایی محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری نسبت به روش‌های قبلی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

جامع‌نگری در عین اختصاصی بودن

این شیوه‌نامه، با در نظر گرفتن شباهت‌ها و تفاوت‌ها در تمامی شهرهای کشور، فرایندی جامع و دربرگیرنده برای همه شهرها تدارک دیده است که در عین جامع و کامل بودن، ساده و کاربرپسند نیز هست. در نتیجه می‌توان اطمینان داشت که شناسایی و سنجش محدوده‌های ناکارآمد در تمامی شهرها به دور از تصمیمات لحظه‌ای و با اتکا بر مطالعات عمیق کارشناسی صورت گرفته در جریان تدوین شیوه‌نامه انجام خواهد شد.

برخوردارگی از قابلیت انطباق و پیوستن به نظام

جهانی توسعه شهری پایدار

همه‌هنگ و هم‌راستا بودن شاخص‌ها و روش‌های استفاده شده در شیوه‌نامه با مباحث روزآمد بین‌المللی و سازمان‌های پیش‌تاز در امر توسعه پایدار (مانند سازمان ملل متحد و کمیسیون اروپا) این امکان را فراهم می‌آورد که طرح‌های بازآفرینی شهری به دست آمده در سطح استانداردهای بین‌المللی و قابل ارائه و ارزیابی در مباحث، مجامع و سیستم‌های جهانی باشند.

قابلیت بالای اجرایی

یکی از مزیت‌های شیوه‌نامه دقت بالای آن در معرفی موضوع، موقعیت و شدت ناکارآمدی‌ها (از تاب‌آوری تا بحران) است که با پایش فشارهای ناشی از انباشت ناکارآمدی‌ها از گذشته تا حال، زمینه ارائه برنامه‌های اجرایی^۲ در جهت رفع آن‌ها و تحقق برنامه‌های توسعه^۳ را فراهم می‌سازد.

۱- «آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی شهری»، مصوب ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی شهری، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۳

2-programming
3- planning

■ بهره‌گیری از تکنولوژی بالا (به‌کارگیری روش‌های به‌روز)

این امر بهینه‌سازی استفاده از منابع انسانی، مالی و مادی؛ تسهیل شناسایی، سنجش و اولویت‌بندی محدوده‌های ناکارآمد؛ و دستیابی به دقت بالا و نتایج قابل اتکا برای اقدام را میسر می‌گرداند.

■ همسازی با مباحث و دغدغه‌های عصر حاضر

شاخص‌های ناکارآمدی در این شیوه‌نامه منطبق بر گفتمان روز در امر توسعه پایدار شهری است. مباحثی همچون تغییرات آب و هوایی، حفاظت از هویت‌ها و ارزش‌ها، رفع محرومیت‌ها، برقراری عدالت اجتماعی، تحرک‌پذیری شهروندان، و برخورداری همگان از مزایای شهری مواردی از این دست هستند که نقش مهمی در شناسایی و سنجش محدوده‌های ناکارآمد ایفا می‌کنند.

■ پیشگیری از اتلاف منابع مالی با افزایش کارآمدی

بسیاری از مطالعات مرتبط که پیش از این هر مشاور جداگانه صورت می‌داد در این شیوه‌نامه لحاظ شده است؛ در نتیجه، استفاده از آن بخش عمده‌ای از زمان و هزینه تکرار این گونه مطالعات را کاهش خواهد داد.

■ تدارک بانک اطلاعات شهر و فراهم کردن قابلیت «پایش - قیاس - افزایش رقابت‌پذیری» در میان شهرها

با وارد کردن دوره‌ای داده‌ها و اطلاعات جدید در مدل طراحی شده در شیوه‌نامه می‌توان نحوه تأثیر اقدامات و سیاست‌های پیشنهادی بر کارآمدی بلوک‌های شهری را در هر شهر سنجید. این امر امکان پایش اثرگذاری طرح‌ها و سیاست‌های بازآفرینی را به سادگی فراهم می‌کند و موجب بهبود مستمر کیفیت خدمات می‌گردد. همچنین اجرای روش و فرایند همسان برای همه شهرهای کشور در شناسایی و سنجش محدوده‌های ناکارآمد شهری، ضمن ایجاد امکان مقایسه آن‌ها با یکدیگر به لحاظ کارآمدی، موجب رقابت‌سازنده مدیران شهری نیز می‌شود.

■ امکان تولید انواع نقشه برحسب نیازهای مدیریت شهری

قابلیت تولید نقشه‌های «فشار» و «وضعیت» ناشی از شدت ناکارآمدی برای هر شاخص، و نیز نقشه‌های عوامل اصلی

ناکارآمدی (ترکیب شاخص‌ها با یکدیگر) و مؤلفه‌های موضوعی، این امکان را فراهم می‌کند که نهادها و سازمان‌های گوناگون دخیل در امر مدیریت شهری بتوانند متناسب با نیازهای خود از نتایج به دست آمده بهره‌گیرند.

■ شناسایی و معرفی نیازها و خلأهای اطلاعاتی شهرها

از آن‌جا که تشخیص ناکارآمدی نیازمند برخورداری از اطلاعات رسمی و مورد نیاز دستورالعمل‌های شیوه‌نامه است، با اجرای آن فقدان یا ضعف اطلاعات شهری در هر شهر بارز و اعلام آن به مسئولین امر به منظور رفع نواقص امکان‌پذیر می‌گردد.

منابع

- مهندسين مشاوران. (۱۳۹۳). شیوه‌نامه تعیین محله‌ها و محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری و راهکارهای اجرایی آن. تهران: شرکت عمران و بهسازی شهری ایران (مادر تخصصی).
- European Commission. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Office for Official Publications of the European Communities.
- ----- (2015). *Sustainable development in the European Union: Monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Niemeijer, D. and R. S. de Groot. (2008). "A conceptual framework for selecting environmental indicator sets". *Ecological Indicators* 8 (1): 14-25.
- United Nations. (2007). *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. New York: United Nations Publications. ----- (2012). *Human rights indicators: A guide to measurement and implementation*. New York: United Nations Publications.
- ----- (2016). *Sustainable development goals report 2016*. New York: United Nations Publications.
- Wolfslehner, B. and H. Vacik. (2008). "Evaluating sustainable forest management strategies with the analytic network process in a pressure-state-response framework". *Journal of Environmental Management* 88 (1): 1-10.