



## حرکت به سوی توسعه شهری مردم محور

گفت‌وگو با غلامرضا کاظمیان\*

### وجه تمایز بازآفرینی شهری با رویکردهای پیش از خود از دید شما چیست و چه الزاماتی موجب در پیش گرفتن این رویکرد شده است؟

به نظرم لازم است قبل از پاسخ دادن به این پرسش، پیش‌درآمدی را مطرح کنم. من معتقدم در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری ایران، یک حلقه مفقوده مهم به نام «سیاست‌گذاری شهری» داریم که پیش از «برنامه‌ریزی شهری» قرار می‌گیرد. سیاست‌گذاری شهری به نوعی هدایت‌کننده فرایندها و فعالیت‌ها و اقداماتی

است که قرار است با عنوان برنامه‌ریزی شهری انجام دهیم. خروجی سیاست‌گذاری شهری سند توسعه شهری یا سیاست توسعه شهری است، در حالی که این سیاست‌گذاری باید در سطوح و موضوعات مختلف وجود داشته باشد. سال‌هاست

که ما در غیاب سند سیاست‌های توسعه شهری، چه در حوزه مباحثی مانند طرح‌های توسعه شهری مثل طرح‌های جامع و تفصیلی و چه در حوزه توسعه شهری مانند بازآفرینی شهری و نوسازی شهری، برنامه‌ریزی

شهری انجام می‌دهیم. این فقدان به این معناست که نظام توسعه شهری در غیاب یک نظام هدایت‌کننده فعالیت می‌کند. هرچند که به هر حال برنامه‌ریزان ناچار بوده‌اند سیاست‌هایی برای خودشان فرض کنند و بر مبنای آن سیاست‌ها اقدام به برنامه‌ریزی کنند، و ممکن است این سیاست‌ها منطبق بر خواسته‌های ذی‌نفعان توسعه شهری باشد یا نباشد. در چنین شرایطی نمی‌توانیم از نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری این اشکال را بگیریم که جهت‌گیری‌های مدون و منضبطی نداشته است.

در مواجهه با بافت‌های شهری موجود هم دچار این مشکل بوده و هستیم و کلیت

نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری نمی‌دانسته چه برخوردی می‌خواهد بکند. به همین دلیل برخوردهای متنوع و متعددی، چه در مقیاس زمان و چه در مقیاس مکان، اتفاق افتاده است

و چون رضایت‌بخش نبوده، باز هم بی‌آن‌که بدانیم چه می‌خواهیم، مسیر خود را عوض کرده‌ایم. این ندانستن به همه ذی‌نفعان توسعه شهری، چه سازمان‌های دولتی، چه سازمان‌های عمومی، و چه مردم به عنوان ساکنان

### بازآفرینی شهری در واقع تبعیت از یک نگاه تکاملی به بافت‌های شهری است.

\* عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی، عضو شورای سیاست‌گذاری شرکت بازآفرینی شهری ایران

برمی‌گردد. بنابراین، به دلیل آن که هدف و جهت‌گیری مشخصی وجود نداشته، نمی‌توان نقد درستی کرد. بازآفرینی شهری در واقع تبعیت از یک نگاه تکاملی به بافت‌های شهری است. اگر نگاه متابولیسمی و اندام‌واره‌ای به بافت‌های شهری داشته باشیم، می‌بینیم که بافت‌های

شهری هم مثل بافت‌های دیگر به وجود می‌آیند، رشد می‌کنند، تکامل پیدا می‌کنند، بیمار می‌شوند، و تعادل خود را از دست می‌دهند که ممکن است موجب مرگ یا بهبودشان شود. با این نگاه، بازآفرینی به معنای شناسایی قانونمندی‌های شکل‌گیری و توسعه فضاهای شهری است. رعایت این قانونمندی‌ها در تشکیل،

رشد و تکامل، مقاومت و جلوگیری از انحراف و آسیب، و بازگرداندن بافت‌ها به حالت تعادل لازم است. بازآفرینی ناظر بر قسمت آخر است. آفرینش بافت شهری بر مبنای قانونمندی‌های مشخص اتفاق می‌افتد و به هر دلیلی ممکن است زندگی این بافت شهری دچار اختلال شود. برگرداندن این اختلال به حالت تعادل هم باید بر مبنای همان قانونمندی‌های پایه توسعه شهری انجام شود. اگر هم نیاز به مداخله وجود داشته باشد، باید با رعایت همان قانونمندی‌ها صورت بگیرد. اما این قواعد و قوانین جهان‌شمول نیستند و هر بافتی، ضمن آن که از یک دسته قوانین کلی تبعیت می‌کند، قواعد دستوری خاص خود را هم دارد.

در بازآفرینی شهری، بیش و پیش از آن که به مباحث کالبدی توجه شود، باید زمینه‌ها و عوامل شکل‌دهنده کالبد مورد توجه قرار گیرد. مؤلفه‌های اجتماعی، فرهنگی، تاریخی، اقتصادی و ویژگی‌های محیط طبیعی و اقلیمی هستند که زمینه‌ها را شکل می‌دهند و اگر آن‌ها اصلاح شوند، کالبد هم اصلاح خواهد شد. فرم و محتوا تأثیر متقابل بر هم دارند.

**با توجه به تجربه‌هایی که در عمل و در اجرای طرح‌های نسل‌های قبل کسب شده و شناختی که از دستگاه‌های اجرایی کشور**

## دارید، چه مسیری برای محقق کردن این اهداف ترسیم می‌کنید؟

این موضوع قابل سطح‌بندی است. ما مشکلات زیادی در ساختارهای مدیریتی و نهادی داریم. اگر بخواهم به طور خیلی خلاصه اشاره کنم، مشکل

اصلی در این جا تمرکزگرایی است که با نوع و ترکیب درآمدهای دولتی تشدید شده است. چون منابع مالی مستقیماً از جیب مردم و ذی‌نفعان تأمین نمی‌شود، امکان جدایی سازمان‌های دولتی و مردم فراهم می‌شود. شرایط ساختاری به گونه‌ای پیش رفته که سازمان‌های دولتی و عمومی برای خودشان برنامه تنظیم

می‌کنند و تلاش می‌کنند به اتکای منابع مالی موجود آن برنامه‌ها را اجرا کنند. در مقابل، بخش مردمی و خصوصی هم کار خودشان را انجام می‌دهند. هر جا که منافع این دو دسته همسو باشد، با هم همکاری می‌کنند و هر جا که همسو نباشد، هر کدام کار خودشان را انجام می‌دهند. در جایی که منافع همسو بوده، کالبد رسمی و مجوزدار شکل گرفته و در جایی که منافع ناهمسو بوده، بخش غیررسمی شکل گرفته و بافت‌های غیررسمی را ساخته است.

باید از تغییر بینش و نگرش سازمان‌های دولتی، هم از جنبه ذهنی و فرهنگ سازمانی - نهادی و هم از جنبه عینی یعنی منابع مالی، شروع کرد. سازمان‌های دولتی و عمومی یا این تغییر نگرش به سمت توسعه شهری مردم‌محور را انتخاب می‌کنند یا مجبور به این کار خواهند شد. چون توان تأمین مالی دولتی به شکل گذشته وجود ندارد. این تصمیم حتی اگر اجباری هم باشد مبارک است. نتیجه این تغییر نگرش پذیرفتن قدرت و اقتدار ذی‌نفعان دیگر توسعه شهری و به بازی گرفتن آن‌هاست. یعنی هر کدام آن‌چنان که منابع می‌آورند، منافع هم ببرند. بنابراین، پذیرش ذی‌نفعان و منابع و منافع متعدد و متنوع که اساس توسعه شهری است باید اتفاق بیفتد.

ممکن است منتقدان بگویند که این دیدگاه در نهایت به ضرر اقشار ضعیف تمام خواهد

## سازمان‌های دولتی و عمومی یا این تغییر نگرش به سمت توسعه شهری مردم‌محور را انتخاب می‌کنند یا مجبور به این کار خواهند شد.

**شد. یعنی وقتی قدرت بخش خصوصی و دولتی به این شکل تنظیم شود، احتمال دارد مردمی که قدرت کمتری دارند آسیب ببینند.**

بله، این خطر ممکن است وجود داشته باشد ولی بستگی به نقشی دارد که دولت به عنوان متولی سیاست‌گذاری توسعه شهری برای خودش قائل است. دولت باید مشخص کند که آیا خود را متولی و مسئول حمایت از گروه‌های کم‌قدرت یا بی‌قدرت در جهت ایفای نقش می‌داند، و آیا بحث فقرزدایی شهری جزو سیاست‌های توسعه شهری ما قرار می‌گیرد یا نه. به همین دلیل است که می‌گوییم در مدل تحلیل ذی‌نفعان باید مشخص شود گروه‌هایی که منافع زیادی دارند ولی قدرت کافی ندارند، چطور باید وارد بازی شوند. این جاست که نقش دولت و بخش عمومی و شهرداری پررنگ می‌شود. اگر این سیستم را پیاده نکنیم، همین اتفاقی که تا الان افتاده ادامه پیدا می‌کند. من

معتقدم در چند دهه گذشته، توسعه

شهری به نام دولت و به کام بخش خصوصی اتفاق افتاده و منفعت کل مردم کمتر در نظر گرفته شده است. در واقع، اتحاد ناگفته‌ای بین بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی و عمومی شکل گرفته و زیانش را مردم در سطوح مختلف تحمل کرده‌اند. این رویه باید تغییر کند. ضرورت دارد مردم، برای آن‌که بتوانند به عنوان ذی‌نفعان دارای قدرت و اقتدار لازم وارد

بازی شوند، توانمند<sup>۱</sup> و مهم‌تر از آن مقتدر<sup>۲</sup> شوند. ممکن است کسی توانمند بشود، اما همچنان قدرت لازم را نداشته باشد و برای آن‌که وارد بازی شود، باید کمکش کرد تا مقتدر هم بشود. دولت در جایگاه تسهیل‌گر باید این تعادل قدرت و تعادل منافع را برقرار کند.

شاید یکی از بهترین عرصه‌ها برای استقرار و ترویج این نوع نگاه بافت‌های هدف و برای مثال سکونت‌گاه‌های غیررسمی باشد چون بخش خصوصی در آنجا منفعت زیادی نمی‌برد که تمایل زیادی برای ورود به این بافت‌ها

1-enabled  
2-empowered

داشته باشد. در عین حال مردمی که در این بافت‌ها زندگی می‌کنند منافع خیلی مشخص و دقیق و ملموسی برای خودشان دارند و آمادگی توانمند و مقتدر شدن را هم دارند. از طرفی هم این بافت‌ها آن قدر محدود و کوچک هستند که بتوان حکمروایی شهری، دموکراسی شهری، توسعه شهری و بازآفرینی شهری را در آن‌ها تمرین کرد. در مجموع، کوچک بودن قلمرو مکانی و موضوعی و منفعتی در این بافت‌ها فرصت خوبی ایجاد می‌کند که از این بافت‌ها شروع کنیم.

**با توجه به تجربه این چند ساله و مطرح شدن بحث بازآفرینی و تشکیل نهادهایی مانند ستاد ملی بازآفرینی و ستادهای استانی، مسیر را چطور ارزیابی می‌کنید و چشم‌انداز را چگونه می‌بینید؟ چه گام‌های اجرایی مشخصی برای رسیدن به اهدافی که ذکر کردید باید برداشته شود؟**

اگر بخواهیم منصفانه نگاه کنیم، اقدامات خوبی انجام شده ولی کافی نیست. ستاد ملی و ستادهای استانی باید شکل بگیرند اما اشکالی که وجود دارد این است که به نظر می‌رسد دولت‌مداری در این فرایند بیش از حد لزوم است. البته کاستن از این دولت‌مداری مطلقاً کار ساده‌ای نیست. یک دلیلش این است که سازمان‌های دولتی حاضر نیستند به راحتی قدرت

و اختیار خودشان را از دست بدهند. دلیل دیگر این است که طرف مقابل، یعنی بخش مردمی و بخش خصوصی، به دلیل ضعف سرمایه اجتماعی و سرمایه‌های نهادی، به راحتی حاضر به چنین همکاری‌هایی نیستند. هر دو طرف از ورود به این بازی امتناع دارند. به همین دلیل است که باید بافت‌های کوچک‌تر را مبنای اعتمادسازی برای بازی‌های بزرگ‌تر در نظر گرفت. به نظر من، در پروژه‌های عمران و بهسازی شهری، بیش از خروجی‌های عینی پروژه‌ها، دستاوردهای آن‌ها که تقویت یا تضعیف اعتماد و میل به همکاری در بین کنشگران است اهمیت

**در پروژه‌های عمران و بهسازی شهری، بیش از خروجی‌های عینی پروژه‌ها، دستاوردهای آن‌ها که تقویت یا تضعیف اعتماد و میل به همکاری در بین کنشگران است اهمیت دارد.**

دارد. یعنی عناصر نرم‌افزاری و خروجی‌های نهادی مهم‌ترند. در این نوع نگاه، سرمایه‌های فکری و فرهنگی و اجتماعی باید به جای سرمایه مالی به کار گرفته شوند و سازمان‌های دولتی و عمومی، با توجه به معضلاتی که در مورد بودجه دارند، باید به این سمت بروند.

سرعت اقدامات انجام شده هم کافی نیست. ولی این سرعت کم با توجه

به این که دولت‌مداری چنان که باید کاهش پیدا نکرده، طبیعی است. با ناچابکی و محدودیت‌های سازمان‌های دولتی نمی‌توان سرعت کافی داشت. البته امکاناتی در شرکت بازرگانی شهری ایران در اختیار داریم و می‌توانیم از آن‌ها به عنوان نقاط قوت بیشتر و بهتر استفاده کنیم. از طرفی هم برخی کارها قابل انجام نیست، ولی می‌توان اثر و خسارت آن‌ها بر سیستم را کاهش داد.

## سرمایه‌های فکری و فرهنگی و اجتماعی باید به جای سرمایه مالی به کار گرفته شوند و سازمان‌های دولتی و عمومی، با توجه به معضلاتی که در مورد بودجه دارند، باید به این سمت بروند.

باید برای تبدیل ساکنان بافت‌های هدف به کنشگر، متولی و مطالبه‌گر توسعه شهری برنامه داشته باشیم، به کسانی که خودشان را متولی بافت و محله خود می‌دانند و در این متولی‌گری حاضرند منابعشان، یعنی وقت و ایده و همکاری و فکرشان را صرف کنند و چون خودشان نقش ایفا می‌کنند، از دیگران هم توقع ایفای نقش مثبت دارند. باید پیدا کرد که

کدام پروژه بازرگانی شهری این کارکرد را تقویت می‌کند. ممکن است در یک محله احداث خیابان، در جای دیگر فرهنگسرا، در جایی بازارچه و در جایی هم آموزش‌های شغلی این کارکرد را داشته باشد. این کار باید متناسب با نیاز و دارایی جامعه هدف انجام شود. معیار ارزیابی هم تغییراتی است که در زندگی و ارتباطات اجتماعی مردم محله رخ می‌دهد.