

بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهرهای کشور؛

ضرورت تدوین سند ملی، مواجهه و اقدام در بافت‌های فرسوده

سمیه فدائی نژاد^۱

جلیل حبیب‌اللهیان

کلیدواژگان: بافت فرسوده، بهسازی، بازآفرینی، سند ملی، ابزارها، راهکارها، رویکرد، چگونگی مواجهه.

چکیده

یک سند ملی به منظور اقدام متفق و متحدها مسئول به منظور بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده و پیشگیری از توسعه روزافزون این بافت‌ها، بیش از پیش دیده می‌شود، در مقاله حاضر ضمن بررسی نتایج و نواقص حاصل از اقدامات بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده در ایران، ضرورت استقرار مدیریت ویژه را در سه سطح؛ مدیریت‌های کلان (سازمان‌های متولی)، مجریان طرح (مدیریت‌های ستاد هدایتی) و مدیریت‌های ویژه اجرایی-عملیاتی (توسعه‌گران)، به منظور اقدام در بافت‌های فرسوده مطرح می‌شود و در این باره چند اقدام اصلی، که باید به صورت توانمند برای سهولت دستیابی کشور به یک «سند ملی» در امر «چگونگی مواجهه و اقدام در بافت‌های فرسوده شهری» انجام گیرد، تشریح می‌شود.

۱. مقدمه

سال‌ها است که مقوله بافت‌های فرسوده شهری در ایران، واقعیتی مطرح است، لیکن به رغم بحث‌ها و نقطه‌نظرات مختلفی که در کلیه سطوح تصمیم‌گیری پیرامون این موضوع ابراز می‌شود، تاکنون رویکردها، سیاست‌ها و راهبردهای بهسازی و بازآفرینی بافت‌های نابهسaman شهری نامشخص هستند و تدوین نگردیده‌اند و مدت‌ها

بافت‌های فرسوده شهری به دلیل نارسانی‌های کالبدی، کمبود خدمات و زیرساخت‌های شهری مناسب از یک سو، و شرایط نامطلوب زیستمحیطی، مسائل اجتماعی-فرهنگی و اقتصادی از دیگرسوی، بهشت نیازمند اقدامات همه‌جانبه برای توسعه و به بیان بهتر «بهسازی و بازآفرینی» هستند. علی‌رغم مواد برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور و تسهیلات پیش‌بینی شده در تبصره شش قانون بودجه، که نشان‌دهنده توجه دولت به موضوع بهسازی، نوسازی، و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری است، هنوز اقدامات جامع و قابل قبولی به لحاظ مقیاس و عملکرد، که بتوان آن را یک الگو دانست، انجام نشده است. از آنجایی که مسائل بافت‌های شهری ما در ابعاد اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی و کالبدی، با ویژگی‌های بافت‌های مشابه در سایر کشورها متفاوت است، نمی‌توان اقدامات و راه حل‌های آنها را عیناً تکرار کرد. راهکارها برای هرگونه اقدام در بافت‌ها، باید همه‌جانبه، یومی شده، و در عین حال متنوع و بر مبنای استراتژی‌های روشن مدیریتی باشند. با توجه به موارد ذکر شده، ضرورت تدوین

۱. دانشجوی دکترای معماری
دانشکده معماری، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران
sarafadaei@ut.ac.ir

پرسش‌های پژوهش

۱. بررسی تجارب داخلی اقدامات بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده بیانگر چه نواقص و نتایجی است؟
۲. نقش مدیریت ویژه اقدام، در فرایند بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده به چه صورت است؟
۳. ویژگی‌های اصلی سند ملی به منظور بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهری چیست؟
۴. در این زمینه می‌توان به قوانین کشور فرانسه به منظور نوسازی بافت‌های فرسوده اشاره کرد، به این صورت که در زمان اخذ اولین قرارداد فروش، ۲۵ درصد از هزینه فروش به صندوق نوسازی محله واریز می‌گردد و ۷۵ درصد آن به مالک تعلق می‌گیرد، در زمان دومین قرارداد فروش ۵۰ درصد از هزینه فروش به صندوق نوسازی محله واریز می‌گردد و ۵۰ درصد به مالک تعلق می‌گیرد و در زمان سومین اخذ قرارداد فروش ۷۵ درصد از هزینه به صندوق نوسازی محله واریز می‌گردد و ۲۵ درصد به مالک تعلق می‌گیرد و در زمان اخذ چهارمین قرارداد فروش ۱۰۰ درصد هزینه فروش به صندوق نوسازی محله واریز می‌گردد و به مالک پولی تعلق نمی‌گیرد.
۵. نک: علیرضا عندیلی و کاوه حاجی علی‌اکبری، نوسازی بافت‌های فرسوده با مشارکت ساکنان محله خوب‌بخت.

است که مسئولان نظام اجرایی، سیاست‌گذاری، و حقوقی کشور در حل متفق و متحده مسائلی چون چگونگی حل معضل بافت‌های فرسوده، اقدام به بهسازی و بازآفرینی^۲ آنها و چگونگی اقدام برای پیشگیری از توسعه روزافزون بافت‌های فرسوده با یکدیگر چالش دارند و مدت‌ها است پنداشتها و تفاسیر تک‌بعدی و یک‌سونگرانه بخشی، با امید به حل معضل بافت فرسوده با یکدیگر تقابل دارند و نهایتاً جز گذر و اتلاف زمان و افزایش شتاب دار نرخ فرسودگی چیز دیگری به همراه نداشته است و پاسخ متقاعد‌کننده‌ای نیز فراسوی مسئولین قرار نگرفته است. حاصل آنکه، نبود نظریه‌ای روشن و متقن و مبتنی بر اندیشه‌ای صحیح و راهبردی به سمت تجدید حیات شهری بافت‌های فرسوده عاملی است که پرسشی را تبدیل به مسئله‌ای لایحل کرده است.^۳ این در حالی است که وسعت زیاد بافت‌های فرسوده و مضلات فراوان آنها، نیاز به رویکردهای ویژه و جامع را در برخورد با آنها گزینناپذیر می‌نماید و از دیگر سوی، فقدان استراتژی‌های روشن در امر مدیریت و اجرای طرح‌های بهسازی، بازسازی، و نوسازی بافت‌های آسیب‌دیده با سلیقه‌های متفاوت نیز، عملاً اندک اقدامات صورت گرفته در این خصوص را نیز بی‌اثر کرده است. در ادامه ضمن بررسی علل ناموفقی تجارب بهسازی و بازآفرینی در بافت‌های فرسوده، ضرورت تدوین سند ملی بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده و به کارگیری مدیریت ویژه اقدام در سه سطح مدیریت‌های کلان (سازمان‌های متولی)، مجریان طرح (مدیریت‌های ستاد هدایتی)، و مدیریت‌های ویژه اجرایی-عملیاتی (توسعه‌گرها) مطرح می‌گردد.

۲. تعریف کلی بافت‌های فرسوده شهری در حال حاضر

در حال حاضر با توجه به برخی مصوبات و دستورالعمل‌ها و با عنایت به تجارب گذشته، انواع بافت‌های فرسوده شهری در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، که مبنای شناسایی بافت‌های مذکور است، بلوک‌های شهری تعریف می‌شود که، بیش از پنجاه درصد قطعات آن مشمول سه معیار اصلی ذیل باشند (ت ۱).

- ناپایداری: معرف فقدان سیستم سازه‌ای مناسب و نامقاوم بودن ابنيه، به‌ویژه در هنگام وقوع زلزله است؛ که در زمان احداث آنها رعایت موازین فنی و مقررات ملی ساختمنان نشده است.
- نفوذناپذیری: معرف فقدان دسترسی‌های مناسب و نداشتن معابر با عرض

است که می‌توان بین کیفیت مداخله در محله حیاط شاهی در محله عودلاجان و محله امامزاده قاسم در شمیران قائل شد.^۴

۳. تجارب مداخله در بافت‌های فرسوده شهری در ایران

به طور کلی و به رغم قوانین و مقررات مورد اشاره، طرح‌های توسعه شهری فعلی و سازوکارهای اجرایی آنها به دلیل کم توجهی به شرایط ویژه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، و... در بافت‌های فرسوده- به غیر از شرایط و ویژگی‌های کالبدی آنها- تأثیر قابل توجهی در بهسازی و بازآفرینی همه‌جانبه آنها نداشته است. تجارب ایران که همواره بر روش اجرای مرکز معطوف بوده است، بیانگر آن است که بخش اعظم محدوده طرح، هدف تملک قرار گرفته و ساخت‌وساز از طریق مدیریت بخش دولتی یا عمومی و تا حدودی با مشارکت بخش خصوصی صورت پذیرفته است. این بدان معنی است که ساکنان اولیه بافت در هیچ‌یک از مراحل حضور نداشته و صرفاً ناظر اقدامات صورت گرفته بوده‌اند، و در بسیاری از موارد مجموعه اقدامات صورت گرفته، عمدتاً منجر به اخراج ساکنان اصیل این بافت‌ها گردیده است. لذا منافع طرح اعم از سود اقتصادی و ارتقای

۴. وزارت مسکن و شهرسازی، آینین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، و منطقه‌ای، ملی و مقررات معماری و شهرسازی کشور، ص. ۱۳۴.
۵. اسکندر مختاری، «فرسودگی و بافت کهن شهر تهران»، ص. ۳۷.

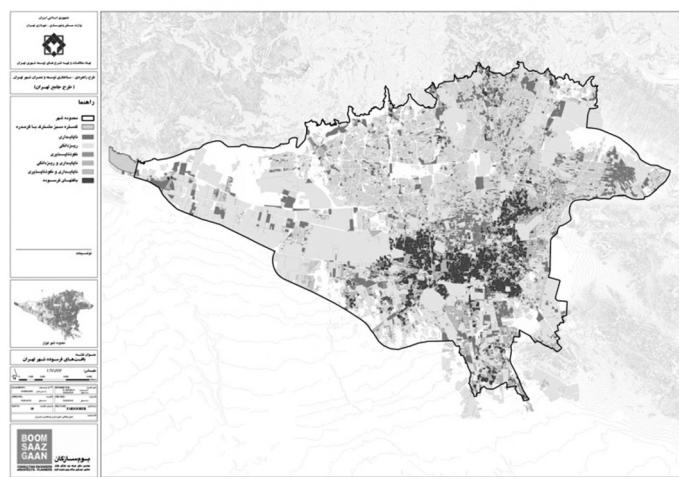
کافی برای حرکت سواره است؛ به طوری که بیشترین عرض معاابر در آنها در حال حاضر کمتر از ۶ متر است.

- ریزدانگی: معرف فشردگی بافت، کوچکی، و کثرت قطعات با مساحت اندک است؛ که طبق ضابطه مذکور، قطعات زیر دویست متر مربع را شامل می‌شود.^۶

همان طوری که ملاحظه می‌شود؛ نگاه و توجه به بافت‌های فرسوده یا آسیب‌پذیر شهری و حتی تاریخی، تاکنون عمدتاً از منظر آسیب‌پذیری آنها در برابر مخاطرات طبیعی (بهویژه زلزله) و به بیان دیگر کالبدی مد نظر بوده است، هرچند از این منظر نیز بافت‌ها نیازمند برنامه‌ریزی و اقدام هماهنگ برای اینمن کردن هستند، لکن این نگاه و رویکرد جامعیت ندارد و تک‌بعدی است، چرا که نارسایی‌های عملکردی، زیستمحیطی، اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی، و...، از دیگر ابعاد مهمی هستند که باید هماهنگ و همزمان با مسائل کالبدی بدان‌ها توجه جدی شود.

هرچند اقدام در بافت‌های فرسوده از عوامل خاصی همچون جامع نگری (به جای برخوردهای موضعی)، در نظر داشتن انطباق با محیط پیرامونی، و ملحوظ داشتن کیفیت مطلوب محیط شهری تبعیت می‌کند، اما این موضوع را باید مد نظر قرار داد که هرگونه اقدام در نواحی نابهشان واقع در پهنه تاریخی شهر، به

علت ارزش‌های پنهان و آشکار این بافت‌ها حساسیت بیشتری دارد. بنا بر این، مداخله در بافت‌های بالرزش محدودیت‌های بیشتری دارد، اما این بدین معنا نیست که بافت تاریخی بالرزش را با محدودیت‌های مداخله در آن به حال خود رها کنیم، این رهاسنگی سبب خواهد شد تنها و تنها فرسودگی معرف چهره بافت تاریخی باشد. «کیفیت مداخله در بافت‌های شهری، متأثر از ارزش مترتب بر این گونه بافت‌ها متفاوت است. به هر اندازه که یک بافت فرسوده شهری از عناصر واجد ارزش بیشتری برخوردار باشد، مداخله در آن احتیاط بیشتری را طلب می‌کند. این همان تفاوتی



۶. محدوده بافت‌های فرسوده بر روی نقشه تهران، مأخذ: طرح جامع تهران

مجریان و آغاز اعمال طرح، قیمت زمین در محدوده اقدام به شدت افزایش می‌یابد و تورم نیز مزید بر علت شده و فشار مالی فوق العاده‌ای بر طرح‌های بهسازی و نوسازی تحمیل شده است.

- نظام عامل (مدیریت) نااشنا: مداخلات بهسازی و نوسازی با هدف تجدید حیات و روان پخشی مراکز تاریخی و قدیمی، فقط به تهیه طرح و تخصیص منابع مالی برای تملک تعدادی پلاک ثبتی محدود نمی‌شود. تدارک زنجیره ایام پیوسته‌ای از اقدامات هماهنگ بر اساس اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های مشخص و تعیین شده ضرورت دارد. همچنین لازم است تا ویژگی‌های مسئولین عامل و کارا و شایسته‌ای در نظام که بتوانند وظایف پیچیده مورد نظر را عهده‌دار گردند، در رأس امور باشند.

- تحقق ناپذیری یا تحقق در دوره زمانی بسیار طولانی: موانع فوق، بیشتر طرح‌های تهیه شده در سال‌های اخیر را تحقق ناپذیر کرده است. فرایند تحولات در محدوده طرح‌هایی، که اجرای آن به دلیل ضرورت خاص آغاز گردیده است، به قدری کند است که نه تنها افزایش میل به سکونت در مراکز تاریخی و قدیمی را به همراه ندارد، بلکه افول حیات و فرار از این محدوده‌ها را نیز موجب گردیده است.

- غیبت شهروندان: در تمامی طرح‌هایی که بر شمرده شد، فرض بر اجرای آنها به صورت اقدامات اقتدارگرا و متمنکز بوده است. در بهترین حالت با فروش اوراق مشارکت و یا سهام پروژه، مردم در طرح‌ها مشارکت داده شده‌اند، در حالی که حضور ساکنان محله‌های قدیم، خاطره، و حس تعلق به مکان در بین آنها می‌تواند در فرایند تحقق طرح‌های بهسازی و بازاری‌بینی نقش موثری را ایفا کند.

- ناکارایی طرح‌ها و برنامه‌های تهیه شده.

- ناهمانگی بین دستگاه‌های متولی.

-

کیفیت سکونت نیز شامل حال آنان نشده و اغلب قریب به اتفاق بهره‌برداران از فضاهای ساخته شده، گروه‌هایی غیر از ساکنان موجود و اولیه بافت بوده‌اند. در بررسی تجارب بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده در ایران، موضوعات مهمی مطرح است که، توجه به آنها ضروری به نظر می‌رسد:

- نارسایی قوانین جاری: تحقق طرح‌های نوسازی که از یک سو، با پیچیدگی‌های ناشی از حقوق مالکیت و از سوی دیگر، با فعل و انفعالات گسترده مالی مواجه است، به قوانین ویژه‌ای نیاز دارد و این در حالی است که هنوز در کشور قوانین جامع و مناسب با پیچیدگی‌های موضوع تدوین و تصویب نشده است.

- فقدان توزیع ارزش افزوده ناشی از نوسازی بین ساکنان: نوسازی بافت‌های فرسوده به دلیل ایجاد ظرفیت‌های جدید اقتصادی یا ارتقای شرایط اقتصادی در بافت، معمولاً تضمین کننده ارزش افزوده مناسبی است که، به صورت طبیعی و منطقی باید بین همه ذی‌نفعان، به ویژه بین ساکنان آنها، توزیع شود، اما به دلیل وجود رویکرد متمنکز اجرای طرح و تملک کل محدوده، به دنبال اقدامات صورت گرفته، از ساکنان موجود تخلیه شده و سود حاصل از اقدامات اجرایی نیز عمداً عاید مجریان و سرمایه‌گذاران گردیده است.

- وسعت حوزه اقدام طرح: در اکثر قریب به اتفاق طرح‌های نوسازی بافت‌ها در ایران، محدوده‌ای بسیار وسیع به وسعت چندین هکتار انتخاب شده و سرمایه‌ای عظیم به تملک بدون برنامه قطعات زمین اختصاص یافته است. این امر از یک سو، توان مالی مجریان را در آغاز راه به شدت کاهش داده و از سوی دیگر، موجب تخریب و ویرانی گسترده‌ای در بافت ناتوان و رو به زوال مراکز شهری برای چندین سال گردیده است.

- شرایط ناپایداری اقتصادی: بر اثر تملک اراضی از سوی

و تدقیق کند. دوازده سرفصل ذیل مواردی هستند که، باید برای تدوین قانون جامع چگونگی اقدام در بافت‌های فرسوده کشور، مورد توجه باشد و برای هر کدام مواد و تبصره‌های لازم تهیه، پیشنهاد شود، و حسب مورد به تصویب شورای اسلامی شهر، دولت، مجلس شورای اسلامی، و سایر مراجع ذی‌ربط برسد:

۱. ساختار مدیریت اقدام و روش‌های آن.
۲. تهیه برنامه‌ها و طرح‌های اقدام به صورت فرایندی و همزمانی.

۳. تجهیز و تأمین منابع مالی (مدیریت منابع).
۴. تملک، چگونگی و فرایند آن.
۵. تأسیسات زیربنایی، زیرساخت‌ها و انواع خدمات (وضع موجود قبل از اقدام، دوران اقدام و بعد از اقدام و بهره‌برداری جدید)، چگونگی تأمین و برخورد با آنها، بهویژه با استفاده از اراضی ذخیره نوسازی شهری.
۶. چگونگی و فرایند تهیه طرح‌های اجرایی برای انواع پروژه‌های شهری و غیره (غیر اتفاقی و انتفاعی).
۷. چگونگی اجرای انواع پروژه‌ها همراه با تدوین فرایند آنها.
۸. مشارکت جامع، با تأکید بر نقش محوری مردم.
۹. حفاظ ارزش‌ها، اصالت، و یکپارچگی و میراث فرهنگی-تاریخی و هویتی بافت‌های تاریخی.

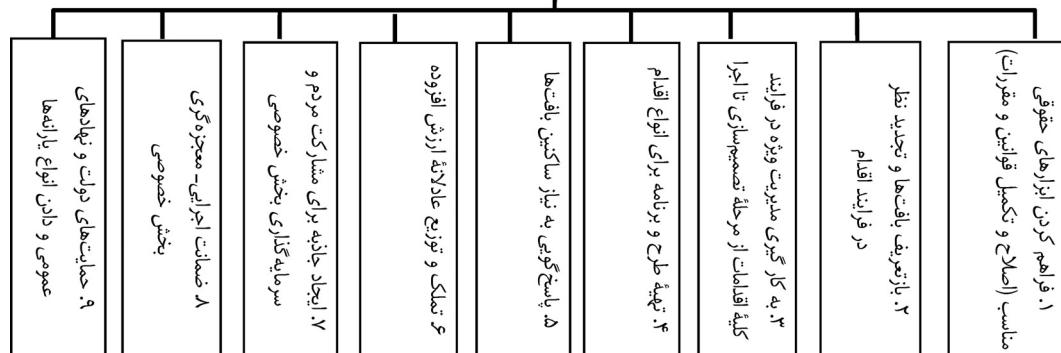
۴. نحوه مواجهه با بافت‌های فرسوده و روش اقدام در جهت تجدید حیات و بازآفرینی آنها

با توجه به مطالب پیش‌گفته، ضروری به نظر می‌رسد هرگونه اقدام در بافت‌های فرسوده، با توجه به وسعت عظیم آنها، در جبهه‌های گوناگون و البته با سرعت، صحت، دقت، و کیفیت مطلوب صورت پذیرد. در این باره چند اقدام اصلی، که باید به صورت توانمند برای سهولت دستیابی کشور به یک «سند ملی» در امر «چگونگی مواجهه و اقدام در بافت‌های فرسوده شهری» انجام گیرد، تشریح می‌شود (ت ۲).

۴.۱. فراهم کردن ابزارهای حقوقی مناسب (اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات)

در شرایط فعلی، ضرورت تهیه و تدوین یک قانون جامع (سند ملی) در چگونگی اقدام در بافت‌های فرسوده شهرهای کشور دیده می‌شود، این سند را باید وزارت مسکن و شهرسازی با همکاری دستگاه‌های دیگر، بهویژه شهرداری‌ها و سازمان میراث فرهنگی، و با توجه به تجارت جهانی و رویکرد بومی سازی، تدوین کند. در این سند ملی، باید به دوازده سرفصل کلی به شرح ذیل پرداخته شود. همچنین در اجرای این قانون شورایی که اختیار تعییر و اصلاح مجموعه این قوانین را داشته باشد، باید پیش‌بینی شود تا قانون مذکور را در فرایندی پویا و پایدار اصلاح، تکمیل،

چگونگی مواجهه و اقدام در بافت‌های فرسوده



ت ۲. چگونگی مواجهه و اقدام در بافت‌های فرسوده، مأخذ: نگارندهان.

۱۰. فرهنگسازی و بسترسازی اجتماعی برای اعتمادسازی و مشارکت .

۱۱. برنامه مالی- اقتصادی اقدام توأم با ایجاد انگیزه مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با رویکرد تراز صفر- صفر (از جایگاه شهرداری و مدیریت شهری) و تعیین تکلیف ارزش افزوده یا اضافه ارزش‌های^۶ ایجاد شده بعد از اجرای طرح‌های اقدام.

۱۲. امور حقوقی- قضایی.

۴. ۲. باز تعریف بافت‌های فرسوده شهری و تجدید نظر در فرایند مداخله (اقدام) در آنها

در یک رویکرد مردم‌گرایانه و مشارکت‌جویانه همراه با جامع‌نگری؛ بازآفرینی و تجدید حیات بافت‌ها با ماهیتی همه‌جانبه و فراگیر، مبتنی بر جنبشی دائمی و متکی بر مدیریتی منسجم و هوشمند، در قالب اقداماتی فرایндی از مرحله ضربتی، کوتاه‌مدت، تا میان‌مدت یا بلندمدت صورت می‌پذیرد، از آن طریق می‌تواند به هنگام انجام الگوهای اجرایی، دستیابی به «اهداف کلان»^۷ در طول مسیر را نیز ممکن سازد. منظور از اهداف کلان، اهداف و مقاصدی است که به مثابه اثر نهایی توسعه و سامان‌دهی بافت‌های فرسوده ، منجر به تجدید حیات و بازآفرینی در محدوده بافت شود و کلیه تلاش‌ها باید به این سمت جهت‌گیری و معنادار شوند. جهت‌گیری این اهداف می‌تواند به شرح ذیل، صورت پذیرد:

- ایمن‌سازی: یعنی ارتقای ضریب ایمنی اینیه و کاهش سطح آسیب‌پذیری بافت‌های آسیب‌دیده در برابر زلزله.

- تعادل‌بخشی: به معنی ایجاد فرصت‌های برابر رشد و بالندگی و خارج کردن شهر از فضای دوقطبی و نابرابری‌ها، از طریق وارد کردن بافت‌های فرسوده در چرخه حیات (اقتصادی، اجتماعی، و...) شهری و در جهت مهار فقر، ارتقای کیفیت زندگی، فعالیت، و تحقق عدالت اجتماعی.

۶ از سال ۱۹۸۰ به بعد، رفته‌رفته نوسازی مناطق فرسوده با رویکرد بازآفرینی توجه صاحبان‌نظران حوزه شهرسازی دنیا را برانگیخت. بازآفرینی «رویکردی فرایندمحور است که در آن با چشم‌انداز و فعالیت‌هایی جامع، فراگیر، و یکپارچه به رفع مشکلات شهری می‌پردازند. این رویکرد به دنبال آن است که، ساختار اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی یک محله با تغییر و زوال روبرو شده، اصلاح و بهسازی شود و پیشرفتی پایدار داشته باشد».

برای اطلاعات بیشتر نک:

P. W. Roberts and H. Sykes,
Urban Regeneration: A Hand Book.

۷. حسین، نورمحمدزاد، «تعیین و تبیین هدف در فرآیند برنامه‌ریزی شهر»، ص ۳۶-۲۷

- حیات‌بخشی: با هدف تقویت حس شهروندی و تعلق به مکان در قلمروهای متنوع و معنادار شهری، از جمله محلات مختلف، و ایجاد سرزنشگی شهری با بهره‌گیری از عناصر و ویژگی‌های هویت‌بخش و با مشارکت حداثتری ساکنان بافت‌های فرسوده در هرگونه اقدام.

- ظرفیت‌سازی: به منظور بهره‌گیری از امکانات و ظرفیت‌های بهسازی، نوسازی، و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری برای ارتقای ظرفیت‌های شهر، متناسب با نقش محلی، منطقه‌ای، شهری، و حتی فراشهری و بین‌المللی آنها، با بهره‌گیری از پتانسیل‌های بافت؛ به مثابه یک فرصت برای توسعه و عمران درونی شهر، نه یک تهدید!

- توانمندسازی: برای هرگونه اقدام در انواع بافت‌های شهری (بهسازی، نوسازی، و بازسازی) و با تعريفی که در شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب شده است، نمی‌توان به هدف اصلی، که همان «بهسازی و بازآفرینی شهری» در بخش‌های عمده‌ای از شهرها است، دست یافت. اقدام در بافت‌ها ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، و...؛ از جمله کالبدی دارند که رویکرد اصلی آن، باید مبتنی بر توانمندسازی ساکنان بافت شهری و ایجاد زندگی پویا و بازگشت حیات شهری در آنها صورت پذیرد، چیزی که به مرور زمان آن را از دست داده‌اند. بافت‌های شهری که قابلیت توسعه درون‌زا را به مرور زمان از دست داده‌اند با بهسازی، نوسازی، و بازسازی کالبدی به بازآفرینی و توسعه پایدار و پویا نخواهند رسید، بلکه تحولات اجتماعی- فرهنگی و... اقتصادی- عملکردی را نیز باید مد نظر قرار داد و برای نیل به آن برنامه‌ریزی و چاره‌اندیشی کرد.

درنتیجه، تعاریف ملاک عمل موجود، تعاریف ناقص و نارسایی هستند، که باید با جامع‌نگری و به طور همه‌جانبه

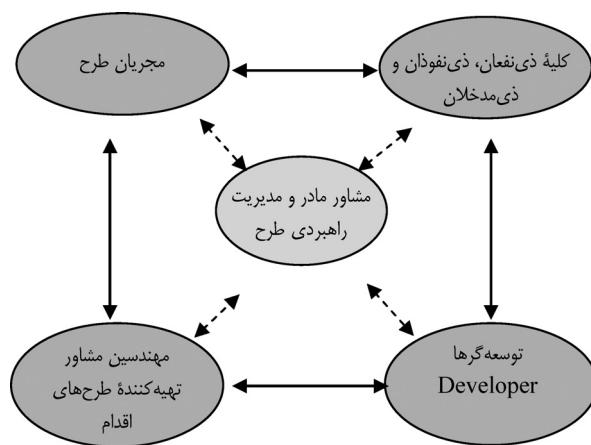
همان طور که گفته شد، برای بافت‌های فرسوده، قبل از تهیه طرح‌های ویژه راهبردی- ساختاری اقدام، باید مدیریت ویژه اقدام مستقر کرد، و قبل از تهیه طرح‌های عملیاتی- اجرایی اقدام، توسعه‌گر^۱ و به بیان دیگر مدیریت‌های اجرایی چندان ضبطی و چند عملکردی را به کار گرفت، تا طرح، رویکرد، و شیوه اقدام در فرایند اعمال این مدیریت‌ها و از درون بافت فرسوده و با توجه به ویژگی‌های خاص هر بافت و هر شهر (علاوه بر ویژگی‌های عام)، به دست آید. در واقع طرح‌های ویژه اقدام در بافت‌ها (انواع برنامه‌ها و طرح‌های اقدام، طراحی‌های شهری و شهرسازی)، باید ابزار کار مدیریت و اقدام در بافت باشند، نه این که مدیریت ابزار اجرای انواع طرح‌ها!

بنا بر این، روند این گونه خواهد بود: (الف) باید به اقدام اراده کرد، (ب) باید سازوکار این اقدام را فراهم کرد، (ج) مدیریت ویژه‌عامل شود، (د) سپس توسعه‌گر را مستقر کرد، در این صورت در فرایند اعمال این نوع مدیریت است که برنامه و طرح اجرایی واقع‌گرای، کارآمد و صحیح، و از همه مهم‌تر انعطاف‌پذیر و اقتضایی با رویکردی درست، همه‌جانبه و عملی حاصل می‌شود.

بررسی شوند. در فرایند تولید یک سند ملی، باید تعریفی جدید و کامل از این پدیده و با رویکرد مشارکت‌جویانه تهیه، تدوین و عرضه شود تا جایگزین مصوبات و تعاریف فعلی گردد. از طرف دیگر؛ باید به اقدام به جای مداخله توجه جدی شود. کلمه مداخله در بافت و بازخوردی که از آن به ذهن متبار می‌شود، به مثابه درماندهای است که باید زیر پر و بال آن را گرفت؟! این رویکرد خود عامل بسیاری از کج روی‌ها و مداخلات متمرکز و اقتدارگرایانه در بافت‌های شهری تاکنون بوده است. شاید واژه اقدام، با تعریف برنامه‌ریزی، پشتیبانی، جهت‌دهی، توانمندسازی، حمایت، و تحریک توسعه، که بیشتر بار هدایتی دارد تا جنبه مداخله، خود عامل جهت‌گیری درست در تحولات آتی در بافت‌های شهری گردد. از این رو بعد از این باید از عبارت «اقدام یا اقدام ویژه» به این منظور استفاده شود و به جای طرح‌های مداخله، عنوان طرح‌های اقدام را به کار برد.

۴. ۳. به کار گیری مدیریت ویژه در فرایند کلیه اقدامات

اقدام در بافت‌ها تابع یک برنامه چندوجهی و از نوع تحقیق در عملیات است. باید در این عرصه، سازمان و یا مدیریتی متناسب و کارآمد وجود داشته باشد. تا در مقام « مجری طرح » از طرف متولی اصلی، در محل مستقر شود و بعد گوناگون این فرایند را از تزدیک و به طور ملموس مدیریت و هدایت کند. ایجاد سازوکار مدیریتی، برنامه‌ریزی، طراحی، و هماهنگی به صورت تعاملی، جزء الزامات است. در این خصوص علاوه بر مدیریت ویژه کاملاً ستادی (مجری طرح)، نیاز بهره‌گیری از خدمات توسعه‌گرهای چند عملکردی (مدیریت‌های اجرایی)، در فرایند اقدامات و در کنار مدیریت ویژه (سازمان مجری) دیده می‌شود. در این صورت، تقدم استقرار مدیریت ویژه بر طرح، همچنان تقدم طرح و برنامه بر تملک، اصل مهمی است که باید بدان توجه جدی شود (ت ۳).



ت ۳. ساختار کلی سازمان اجرایی اقدام در بافت‌های فرسوده، مأخذ: نگارندگان.

۴.۴. تهیه طرح و برنامه برای انواع اقدام

در طرح‌های ویژه اقدام، حداقل به دو یا سه پهنه یا عرصه، با اقدامات متفاوت خواهیم رسید. البته هر کدام از این نوع اقدامات (مستقیم، غیر مستقیم و...) در انواع بافت‌ها (فرسوده، تاریخی، و حاشیه‌ای) به شکل یا تعریف خاص خود خواهد بود. به طور کلی انواع اقداماتی، که در طرح‌های ویژه هر بافت باید مشخص و تعیین تکلیف شوند، به شرح ذیل معرفی می‌گردند:

- طرح و برنامه‌های محرك توسعه در عرصه‌های عمومی و خدماتی (اقدام مستقیم یا بنیادی): این اقدام حوزه اصلی تحریک توسعه بافت، با رویکرد تأمین زیرساخت‌های لازم برای تجدید حیات، بهسازی، و بازارآفرینی، را در بر می‌گیرد. در این محدوده‌ها، که البته شیوه اقدامات مستقیم در آنها برای هر یک از بافت‌ها با ویژگی‌های خاص (فرسوده، تاریخی، و...) متفاوت خواهد بود، به ناجار نیازمند تملک، تخریب، و نوسازی خواهیم بود. مهم این است که در فرایند مطالعه، برنامه‌ریزی، و تهیه طرح، باید حوزه و محدوده‌های مذکور به حداقل ممکن کاهش یابند. اقدام مستقیم، که نیازمند منابع مالی لازم، مدیریت ویژه، و اقدامات جدی و همه‌جانبه است، یکی از الزامات و مقدمات مهم «تحریک توسعه» در بافت‌ها است. این نوع اقدام می‌تواند به صورت محوری (راسته‌ها) و یا گستره‌ای (کانون‌ها و مراکز محله‌ای) اتفاق بیافتد.

- بهسازی و بازارآفرینی تدریجی (اقدام غیر مستقیم): در حوزه‌های این نوع اقدامات که منطقاً باید بیشترین محدوده طرح اقدام در بافت را شامل شود، مجریان از هرگونه تملک و تخریب مرکز خودداری خواهند کرد (مگر در شرایط بسیار خاص و در موارد استثنای)، و عمدهً فعالیت، تهیه و عرضه طرح‌ها و برنامه‌ها و حتی نقشه‌های الگو همراه با اعمال سیاست‌های تشویقی و مشارکت‌جویانه و جذاب برای سرمایه‌گذاری خواهد بود.

البته الگوسازی در بسیاری از موارد، عامل موفقیت و یکی دیگر از عوامل تحریک توسعه در بافت است.

- مداخله نکردن: ممکن است در برخی از بافت‌ها، محدوده‌هایی باشد که، مانند بقیه نقاط شهر، از طریق اعمال طرح‌ها و ضوابط ملاک عمل (طرح تفصیلی و...) جریان عادی و معمولی توسعه، عمران و نوسازی، و... در آنها برقرار باشد و نیازمند اقدامات خاصی از طریق متولیان و مجریان طرح بافت‌ها نباشد.

به طور کلی به هر میزان که اقدامات بهسازی و بازارآفرینی از عرصه‌ها و پهنه‌های مداخله نکردن در اقدام مستقیم، کمتر باشد، اقدامات متولیان در امر تجدید حیات شهری بافت‌های فرسوده موفق‌تر قلمداد خواهد شد.

۴.۵. پاسخ‌گویی به ساکنان بافت

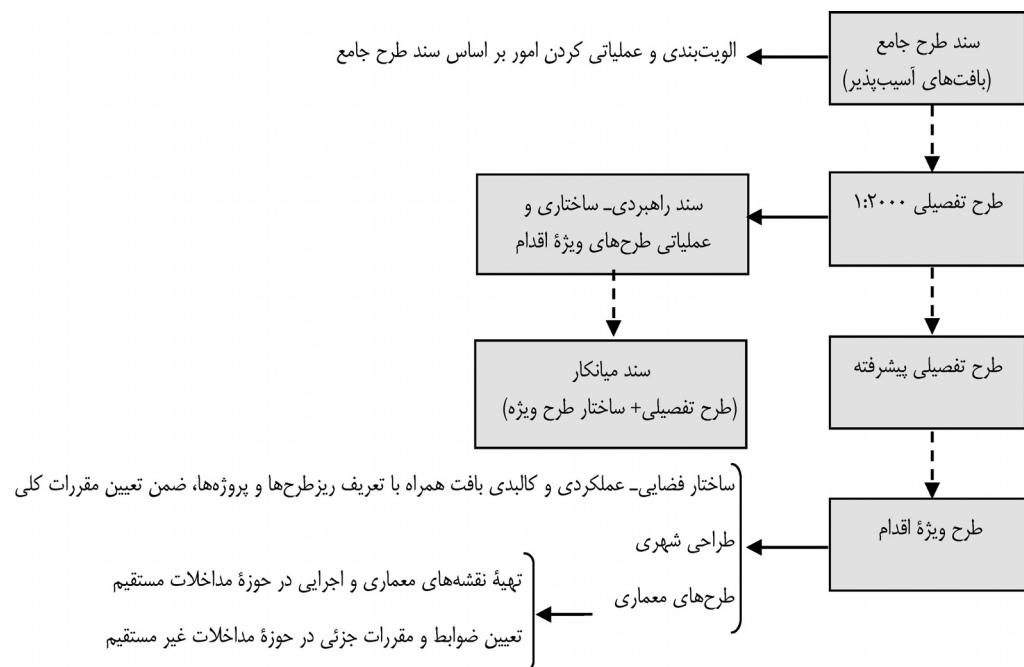
شیوه اقدام در بسیاری از بافت‌های فرسوده شهری، اقدامات مستقیم مجریان و مدیریت‌های ویژه را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. وسعت بسیار بافت‌های فرسوده شهری، با جمعیت انبوه ساکن در آنها و ضرورت پاسخ‌گویی شهرداری به نیازهای ساخت‌وساز آنها از یک سو، و ضرورت استقرار مدیریت خاص و تهیه طرح‌های ویژه موضعی برای اقدام در آنها از سوی دیگر، این مسئله را اجتناب‌ناپذیر می‌کند که، باید برای تمامی بافت‌های فرسوده شهری، در گام اول و مانند بقیه شهر، برای طرح تفصیلی ویژه، سندي مکمل به منظور تقریب به اهداف بهسازی و بازارآفرینی بافت‌های فرسوده تهیه و به اجراء گذاشته شود. لیکن با تهیه طرح‌های موضعی ویژه اقدام، به تدریج طرح‌های مذکور که می‌توان آنها را در دو مرحله «مقدماتی» و «نهایی» تهیه کرد، اسناد مکمل طرح‌های تفصیلی و ضوابط ملاک عمل خواهند بود. شهرداری‌ها می‌توانند، با بسیج مهندسین مشاور، اسناد میان‌کار مورد نیاز بافت‌های فرسوده شهری (بین طرح‌های تفصیلی ملاک عمل، به شرح فوق و طرح‌های ویژه اقدام در

تملک باید همراه با برنامه‌های از پیش اندیشیده شده باشد. در غیر این صورت طرح اقدام با شکست مواجه می‌شود. از جمله دلایل عمدۀ تملک‌های گسترده در بافت‌ها قبل از هر اقدامی، یکی نمایش جذب اعتبار برای سازمان‌های متولی یا مسئول، و دیگری به دست آوردن ارزش افزوده ناشی از اعمال طرح و اقدام، و افزایش قیمت زمین و املاک پس از آن، توسط سازمان‌های مجری و مسئول است. در واقع، چون متولیان دولتی و عمومی نگران ارزش افزوده هستند، به جای برقراری یک نظام مؤثر دیگر برای دریافت بخش معقول و عادلانه از

بافت‌های مذکور) را، تهیه و به طور مقتضی و به شکل برنامۀ دوران گذار بهره‌برداری کنند و به مناسب‌ترین شکل پاسخ‌گوی مردم مستقر ساکن در بافت‌ها باشند (ت ۴).

۴. توزیع عادلانه ارزش افزوده

تجربه چندین ساله در امر اقدام در بافت‌های فرسوده نشان داده است که بزرگ‌ترین اشتباه، تملک قبل از طرح و برنامه است. همان‌طوری که گفته شد، اول؛ مدیریت و سازمان‌دهی، دوم؛ طرح و برنامه، سوم؛ تجهیز و تامین منابع، و بعد؛ تملک.



- ت ۴. فرایند به کار گیری خدمات مهندسین مشاور برای تهیه طرح‌های اقدام، مأخذ نگارندگان.

دستاوردهای مهم سندهای میانکار

آن اضافه ارزش و هزینه کردن به نفع عموم و شهر در یک تراز صفر مالی، کوتاهترین و ساده‌ترین راه یعنی تملک املاک مردم را، قبل از هر اقدامی در دستور کار خود قرار داده‌اند!

۴.۷. ایجاد جاذبه برای مشارکت مردم و بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری

اقدام در بافت‌های فرسوده باید به گونه‌ای باشد، که نتایج مثبت حاصل از آن در درجه اول برای مردم (ساکنین) و در درجه دوم برای توسعه‌گر باشد تا انگیزه تحول و اقدام ایجاد شود.

مدیریت شهری و شهرداری، در بهسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهری، نباید انتظار کسب درآمد از طریق ساخت‌وساز در بافت‌ها را داشته باشد. مدیریت شهری، بُرد خود را در شهر، باید نوسازی و تجدید حیات بافت‌های آسیب‌دیده (تراز صفر) و با کمک یارانه‌های دولتی بداند. مهم همان تراز صفر در فرایند اقدام در بافت‌ها است. از اقدام در بافت، که به عمران و بهسازی می‌انجامد، نباید انتظار درآمدی برای شهرداری داشت و با کمک یارانه‌های تزریقی به جریان مالی و نقده‌نگی مورد نیاز اقدام، باید سعی در حصول تراز صفر داشت، و چیزی دریافت و یا تحويل نشود. باید اجازه به اجرا درآمدن طرح‌ها را، در قالب چارچوب‌های تنظیم شده، به توسعه‌گر داد، که البته با رعایت اصول شهرسازی و ضوابط کلی تعیین شده، تراز مثبت معقول برای خود و تراز صفر برای مدیریت شهری و شهر ایجاد کند.

۴.۸. ضمانت اجرایی - معجزه‌گری بخش خصوصی

اولین ضمانت اجرا، برای موققیت در هر گونه اقدام در بافت‌ها، در گام نخست به کار گیری عوامل اجرایی چنان‌ضباطی و به بیان دیگر استقرار توسعه‌گر، برای رویکرد تقدم مدیریت و سازمان‌دهی بر طرح و اجرای کار است.

دومین ضمانت اجرا، مدیریت جمعی و مشارکتی است. روشن است که به دلیل این که کار مقیاس محلی دارد، از منظر تولیت و مسئولیت، شهرداری و مدیریت شهری باید نقش محوری و اصلی داشته باشند و به دنبال و همراه و هماهنگ با آن، سایر دستگاه‌ها و عوامل ذی‌مدخل نیز با توجه به تجارب، جایگاه‌ها، مسئولیت‌ها، و به لحاظ توانمندسازی و ایجاد ابزارها و سازوکارهای حمایتی حضور داشته باشند. اما باید محوریت و مدیریت کلان این کار با شهرداری و کار با مشارکت دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط اعم از دولتی (بهویژه وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان عمران و بهسازی شهری)، عمومی (حسب مورد نهادهای محلی خاص)، خصوصی، و «آن جی آ»ها، انجام گیرد. امر تجدید حیات و بازآفرینی در بافت‌ها، مدیریت جمعی و مشارکتی (با تأکید بر مشارکت مردمی) را می‌طلبد.

سومین، بسترسازی یا تحریک توسعه است، برای این که کار اصلی توسط خود مردم و به طرق مختلف انجام شود، نیز نیازمند مدیریتی ویژه و کارآمد است و ایجاد سازوکار آن الزاماً بر عهده نهادهای عمومی نیست. این کار باید توسط گروه‌های چندتخصصی و چندانضباطی بخش خصوصی صورت پذیرد، گروه‌هایی که از یک سو، قدرت ارتباط با مردم و تعاملات اجتماعی را دارند و از دیگر سوی، توانایی مالی، فنی-مهندسی و اجرایی. این گروه‌های اجرایی- عملیاتی در واقع همان اشخاص حقوقی هستند و در این مقاله، از آنها به توسعه‌گر نام برده می‌شود.

در واقع، نیاز به ایجاد، توسعه، توانمندسازی بنگاه‌ها و مجموعه‌های چندانضباطی، و توسعه‌گرها در اندازه‌های مختلف برای عملی شدن این اقدام دیده می‌شود، که این امر البته نیازمند زمان و حوصله و تلاش بسیار است.

یکی از دلایل عملی نشدن این فکر تا به حال، موضوع فقدان سازمان‌دهی مناسب و ایجاد نکردن سازمان‌های مسئول با تعریف و مأموریت مشخص است، که در قبل به آن اشاره

و «مشارکتبرانگیز».

فراگیر و همه‌جانبه‌نگر است زیرا، جز از طریق حضور، مشارکت و تعامل تمام سطوح جامعه شامل؛ حاکمیت (دولت مرکزی و محلی)، مدیریت شهری (شورای شهر و شهرداری)، بخش خصوصی و عمومی و مردم امکان‌پذیر نیست. در این میان لازم است که نقش و سهم هر یک از این سطوح و روابط بین آنها تعیین و به درستی به اجرا درآید.

فرایندمحور است زیرا، تجدید حیات بافت‌های فرسوده جز از طریق نگاهی فرایندمحور ممکن نیست. هدف نهایی فرایند، باید بهسازی و بازارآفرینی محلات توسط ساکنان آن و با حمایت و هدایت مدیریت شهری باشد و کلیه مراحل اعم از تدوین مبانی نظری و راهبردها، تهیه برنامه و طرح، تجهیز منابع و سرمایه‌گذاری، تجهیز منابع سرمایه‌گذاری، تملک، و اجرای طرح، به منظور تحقق این هدف برنامه‌ریزی شود.

عدالت اجتماعی، مهم‌ترین رسالت بازارآفرینی و تجدید حیات شهری است، ایجاد عدالت اجتماعی در شهر از طریق توزیع مناسب و عادلانه ثروت، ارزش افزوده، و فرصت‌ها و ایجاد امکان بهره‌مندی تمامی شهروندان از امکانات شهر، کمک به توسعه پایدار است. این رسالت در چارچوب اهدافی همانند «ایمن‌سازی»، «تعادل‌بخشی»، «حیات‌بخشی»، و «ظرفیت‌سازی» قابل تعریف است.

اعتمادساز است زیرا، تجدید حیات و بازارآفرینی شهری امری اجتماعی است و مهم‌ترین ابزار برای تحقق آن، اعتمادسازی نزد مردم است و از طریق اقدامات تبلیغی و ترویجی امکان بروز پیدا می‌کند. همچنین لازم است که مردم یعنی بازیگران اصلی این عرصه، در تمامی مراحل کار حضور و خود این حضور را باور داشته باشند.^۹

کلیه مراحل بازارآفرینی و تجدید حیات شهری، اقدامی است دوسویه و تعاملی که، باید از طریق تفاهم ملت و دولت (مرکزی و محلی) در خصوص ضرورت و شیوه اجرای آن صورت گیرد.

شده. دیگر باید باور کرد فقط حیطه توان بخش عمومی و دولتی بستر سازی با چنین رویکردی است و معجزه‌گر این اتفاق بخش خصوصی است.

۴.۹. حمایت‌های دولت و نهادهای عمومی و عرضه انواع یارانه‌ها

در هرگونه اقدام در تحریک توسعه و تجدید حیات شهری انواع بافت‌ها، کماکان نیاز کمک‌های دولتی و مدیریت شهری در دادن انواع امتیازها، مشوق‌ها، و تسهیلات ارزان دیده می‌شود. توسعه، اصلاح، و تکمیل مواردی مانند تبصره شش قانون بودجه سالیانه کشور و سایر مصوبات از انواع تخفیف در عوارض در بافت‌ها و تشویق در انواع تجمیع پلاک‌ها توسط شورای اسلامی شهر، از ضروریات تلقی می‌شود.

باید به جای توسعه مشوق‌ها، یارانه‌های مختلف، و تخصیص تسهیلات ارزان به افراد و اشخاص حقیقی؛ به منظور توسعه، عمران، بازسازی، و نوسازی یا بهسازی پلاک‌ها، این تسهیلات را بیشتر به توسعه‌گران بافت‌ها تخصیص داد.

البته این به معنای محروم کردن اشخاص و افراد از گرفتن تسهیلات فردی نیست، بلکه باید جهت‌گیری تسهیلات در دادن سه‌م بیشتری از یارانه‌ها در انواع مختلف آن، به توسعه‌گرها باشد.

نتیجه‌گیری

هرگونه اقدام در بافت‌ها، صرفاً از طریق سازماندهی و تجهیز مدیریت‌های ویژه در سه سطح مدیریت‌های کلان (سازمان‌های متولی)، مجریان طرح (مدیریت‌های ستداد هدایتی) و مدیریت‌های ویژه اجرایی-عملیاتی (توسعه‌گرها)، باید صورت پذیرد. بنا بر این بهسازی و بازارآفرینی بافت‌های فرسوده شهری اقدامی است «فراگیر همه‌جانبه‌نگر»، «فرایندمحور»، «عادلانه»، «اعتمادساز»، «دوسویه و تعاملی»،

دیگر اینکه بازآفرینی و تجدید حیات بافت‌ها نیازمند مشارکت ساکنان و مدیریت شهری است. مشارکت ساکنان یکدیگر در تمامی زمینه‌ها از جمله: در تجمعی پلاک‌ها و ایفای سهم در فرایند بهسازی، توسعه و بازسازی یا به بیان دیگر، بهسازی و بازآفرینی محل سکونت و زندگی آنها میسر می‌شود. این مشارکت به صورت خودبُخود با رویکردی از بالا به پایین تحقق پیدا نمی‌کند، بلکه نیازمند زمینه‌سازی و بسترسازی مناسب از طریق مدیریت شهری و متولیان امر است.

منابع و مأخذ

حاضر، منوچهر. تصمیم‌گیری در مدیریت، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۳.

حبيب‌الله‌یان، جلیل و دیگران. طرح راهبردی-ساختاری توسعه و عمران (جامع) شهر تهران، تهران: مهندسین مشاور توسعه بوم سازگان پایدار، ۱۳۸۵.

حبيب‌الله‌یان، جلیل و سمیه فدائی نژاد. طرح مشاور مادر و مدیریت راهبردی طرح راهبردی-ساختاری تجدید حیات شهری بافت‌های فرسوده شهر تهران، تهران: مؤسسه پژوهشی توسعه محیط و سکونتگاه‌ها، ۱۳۸۷.

حبيب‌الله‌یان، جلیل. طرح‌های جامع و تفصیلی ۱۳۷۲-۱۳۷۶، تهران: نهاد مطالعات و تهییه طرح‌های توسعه شهری، ۱۳۷۶.

_____. «تحوّه مداخله در بافت‌های فرسوده شهرها»، همشهری، ۲۹ بهمن ۱۳۸۶.

عندلیب، علیرضا و کاوه حاجی علی‌اکبری. توسعه و بهسازی بافت‌های فرسوده با مشارکت ساکنان محله خوب‌بخت، منطقه ۱۵ شهر تهران، تهران (سازمان توسعه شهر): ری‌پور، ۱۳۸۷.

فلامکی، محمدمنصور. توسعه و بهسازی شهری. تهران: سمت، ۱۳۸۴.
لطفی، سهند. حفاظت و بازآفرینی شهری، مفاهیم و شرایط (با تأکید بر سال‌های دهه ۱۹۹۹م تاکنون)، دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیاء، دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.

مخترانی، اسکندر. «فرسودگی و بافت کهن شهر تهران»، نشریه اندیشه ایرانشهر، ویژه‌نامه فرسودگی از منظر شهرشناسی، ش ۹ و ۱۰، (۱۳۸۶)، ص ۳۶-۴۱.

نورمحمدزاد، حسین. «تعیین و تبیین هدف در فرایند برنامه‌ریزی شهر»، نشریه هنرهای زیبا، ش ۲۶ (۱۳۸۵)، ص ۲۷-۳۶.

وزارت مسکن و شهرسازی. آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، و منطقه‌ای، ملی و مقررات معماري و شهرسازی کشور. تهران، ۱۳۷۹.

Jackson, A. *Social Impact Study Of The Millennium Awards*. The Millennium Commission, 2000.

Roberts, P.W and H. Sykes. *Urban Regeneration: A Hand Book*. London : Sage, 2000.

Tiesdell, S. and T. OC and T. Heath. *Revitalizing Historic Urban Quarters*. Oxford: Architectural Press, 1996.