

## تبیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در فرایند مداخله در بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری

( نمونه مورد مطالعه: شهر مشهد )

محمد هادی درودی\*؛ دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

حسین حاتمی نژاد، دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران

سعید زنگنه شهرکی، دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران

احمد پور احمد، استاد گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران

### چکیده

یکی از چالش های اساسی شهرها به ویژه شهر های بزرگ، وجود بافت های فرسوده و ناکارآمد و مشکلات کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در این محدوده های شهری می باشد. مواجهه با این فرایندها، مستلزم استفاده از رویکرد های مناسب و متناسب با این چالشها می باشد. این موضوع می تواند در قالب فرایندهای مدیریتی و حکمروایی شهری که منجر به اتخاذ این رویکردها می گردد مورد بررسی قرار گیرد. تبیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در فرایند مداخله در محدوده بافت های فرسوده و ناکارآمد شهر مشهد هدف اصلی این پژوهش می باشد. در این مقاله تلاش شده است تا به این سؤالات پاسخ داده شود که ویژگی و رویکرد های غالب در هر دوره چیست؟ کنشگران اصلی هر دوره کدامند و چگونه در این فرایند نقش آفرینی می کنند؟ این پژوهش با رویکردی کیفی و در راستای تعیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در این فرایند می باشد. برای گردآوری اطلاعات مورد نیاز از تکنیک های مشاهده، مصاحبه و پرسشنامه (نمونه گیری هدفمند) استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می دهد در بررسی یک دوره ۳۰ ساله (۱۴۰۰-۱۳۷۰) دو رویکرد متفاوت و متمایز قابل تشخیص می باشد. در دوره اول رویکرد غالب مداخله در این بافت ها، نوسازی توام با نگاه اقتصادی و پروژه محور، بدون در نظر گرفتن مشارکت ساکنان و اجتماع محلی در این فرایند می باشد. در دوره دوم، رویکرد بازآفرینی شهری با نگاه جلب مشارکت ساکنان و اجتماع محلی از طریق تسهیلگری و ایجاد دفاتر توسعه محله و تغییر نگرش در دولت و بخش عمومی از نوسازی و پروژه محوری به بازآفرینی پایدار شهری صورت پذیرفته است. با توجه به ویژگی های کنشگران هر دوره، منافع و علایق متفاوت و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

کلید واژه ها: نوسازی، بازآفرینی شهری، حکمروایی مطلوب، بافت فرسوده، مشهد

\*- مسئول مکاتبات: darroodi.m@ut.ac.ir

در سیستم مدیریت شهری نوین برای رفع مشکلات و چالش‌ها در زندگی شهری، الگوهای متعددی ارائه شده است. یکی از این الگوها که مدل غالب در مدیریت شهری محسوب می‌شود، الگوی حکمروایی شهری است. (زیاری و همکاران، ۱۳۹۰: ۷۰). حکمروایی موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز داشته و فرآیندی است که از طریق جوامع و سازمان‌ها تصمیمات خود را اتخاذ و بواسطه آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرآیند درگیر و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند. (نوبری و همکاران، ۱۳۸۹: ۶). محیط شهری پیچیده، پویا و متنوع، مستلزم ظرفیت بالای مدیریت است که حکمروایی خوب شهری قابلیت فراهم کردن آن را دارد از سوی دیگر بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در شهرها را می‌توان بخشی از فضای شهری دانست که نظام زیستی آن، هم از حیث ساختار و هم از حیث کارکرد اجزاء حیاتی خود، دچار اختلال و ناکارآمدی شده است. این بافت‌ها که زمانی با ساختار و کارکرد مناسب با نیازهای ساکنین خود از پویایی و صلابت برخوردار بوده، لیکن با افزایش ناگهانی تغییرات شهرنشینی در چند دهه اخیر نه تنها اهمیت خود را از دست داده است، بلکه حتی قادر به انطباق با تغییرات و ارائه حیات روزمره خود نیز نمی‌باشد. از این رو به عنوان نقاط مساله دار شهری شناخته می‌شوند (صرافی، ۱۳۸۱).

بافت‌های فرسوده شهری در طول سالیان نه تنها جمعیت اصلی و بومی خود را از دست داده، بلکه به محل استقرار مهاجرین کم درآمد که به دنبال ارزان‌ترین نقاط شهری برای سکونت بوده‌اند، تبدیل شده است. با وجود این استدلال که ذکر هر مثال از نحوه بازآفرینی شهری ممکن است تنها برای همان مکان بخصوص با ارزش باشد، می‌توان تعداد زیادی از قواعد و نمونه‌های کلی رویه‌های اجرایی مناسب را در مکان‌های متفاوت شناسایی کرد. در این پژوهش با بررسی رویکردهای نظری مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و تعاریف بازآفرینی و تحولات رویکردی در فرایند بازآفرینی شهری و تعاریف مربوط به حکمروایی شهری پرداخته می‌شود (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲). رهیافت بازآفرینی شهری در دهه ۱۹۹۰، حرکت سازمانی در زمینه تغییرات مدیریت شهری بوده است؛ حرکت به سوی شکل جامع‌تری از سیاست‌گذاری و اعمال تمرکز بر روی راه‌حل‌های یکپارچه که در آن شراکت به عنوان رویکرد غالب مطرح می‌گردد. این رهیافت، بر توازن بیشتر میان بخش عمومی و خصوصی تأکید دارد. از منظر این رهیافت، نحوه اجرای مدیریت نوسازی و بازآفرینی، هم‌نشینی طیفی از نهادها و مؤسسات مختلف است که می‌توان نشانه بارز قدرت و جایگاه دولت محلی و مرکزی را در آن دید (Keshavarz & Rahnamaei, ۲۰۱۰). بر اساس مراحل چارچوب بازآفرینی شهری پایدار که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام آمده است، تحقق بازآفرینی شهری پایدار از طریق توسعه اجتماع محور (مشارکت مردمی)، شهر نگر، تقاضا محور و زمینه‌گرا در تمامی مراحل و اقدامات با تأکید بر نقش حمایتگر و تسهیلگر دولت و با رعایت اولویت‌بندی

محلله ها و محدوده های هدف دنبال می شود. در این فرایند از رویکردهای یک سویه و از بالا به پایین و مداخلاتی که منجر به ازهم گسیختگی بافت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی محدوده های هدف شود، پرهیز می شود. (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲). در همین ارتباط حکمروایی موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت ها و سایر سازمان های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز داشته و فرایندی است که از طریق جوامع و سازمان ها تصمیمات خود را اتخاذ و به واسطه آن، مشخص می کنند که چه کسانی در این فرایند درگیر و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند (Meshkini and et al, ۲۰۰۷). عوارض و مشکلات نواحی فرسوده شهری، بنا به سرشت خود چند وجهی و چند بعدی هستند و در هر مورد به شکل خاصی بروز می نماید. افت منزلت اجتماعی و اقتصادی و نابسامانی های کارکردی و کالبدی این بافتها به همراه افت بسیار شدید کیفیت محیط شهری از جمله دلایلی است که سیاستگذاران و برنامه ریزان شهری را مجاب به ارائه راهبردها و راهکارهای مدیریتی در مواجهه با مسائل و مشکلات آن کرده است. یکی از این رویکردهای نوین، رویکرد بازآفرینی در چارچوب حکمروایی شهری است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۰). الگوی مدیریت شهری سنتی با شکل گیری تحولات اجتماعی و سیاسی و تغییر و تحولات در حوزه فناوری های اطلاعات و ارتباطات در دهه های پایانی قرن بیستم و افزایش چالشها و مشکلات مناطق شهری و ناتوانی مدیران و سیاست گذاران برای حل یا کاهش آنها، مورد انتقادات وسیعی قرار گرفته است (Meshkini, & Ahmad Pour, Habibi ۲۰۰۷). در چنین شرایطی است که الگوی حکمروایی شهری به عنوان بدیلی برای الگوی سنتی مدیریت شهری از سوی اندیشمندان و به ویژه سازمان های جهانی و بین المللی ارائه گردید که به نوعی تأکید بر گذار از نقش ساختارهای رسمی به عنوان محور تصمیم گیری به سوی نقش یابی جامعه مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف می باشد (Jamdar & Amoli Azimi, ۲۰۱۶).

## ۲. پیشینه تحقیق:

بررسی پژوهش های انجام شده در فرایندهای مدیریتی نحوه مواجهه با بافت های فرسوده و ناکارآمد، با تأکید بر بعد رویه ای آن، نشان می دهد که موضوعات مخلف همچون نوسازی، بهسازی، بازسازی و بازآفرینی شهری بصورت مجزا در تحقیقات مختلف مورد بررسی قرار گرفته اند، اما به این موضوع با تأکید بر نقش و جایگاه بازیگران و کنشگران عرصه حکمروایی در سطح محلی، رویه های مدیریتی، و نقش و سهم کنشگران اصلی هر دوره، در یک بازه زمانی و در یک مکان مشخص، پرداخته نشده است. با در نظر گرفتن رویکرد رویه ای و محتوایی به نحوه مداخله در محلات ناکارآمد و فرسوده به ویژه در چند سال اخیر، تحقیقاتی انجام شده است که در ادامه به آنها اشاره می شود. یکی از اولین پژوهش هایی که با موضوع بازآفرینی شهری در دانشگاه های ایران انجام شده، رساله لطفی با موضوع حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر مفاهیم و شرایط سال های دهه ۱۹۹۰ میلادی تاکنون بوده که به صورت محتوایی به مفاهیم نوزایی، حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر دهه های اخیر پرداخته است. لازم به ذکر است این رساله به تألیف

کتابی نیز در این زمینه با عنوان تبارشناسی بازآفرینی شهری از بازسازی تا نوزایی در سال ۱۳۹۰ منجر شد. زارعی در رساله دکتری خود در دانشگاه شهید چمران اهواز در سال ۱۳۹۷ به تبیین الگوی مدیریت یکپارچه بازآفرینی شهری پایدار بافت‌های فرسوده مطالعه موردی: کلان‌شهر اهواز پرداخته است. مطابق با نتایج این پژوهش، با توجه به ویژگی‌های کنشگران فرآیند مدیریت بازآفرینی شهری، براساس منافع و علایق و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران، ضروری است؛ تغییر نقش براساس تحقق مدیریت یکپارچه در این فرآیند صورت پذیرد. از طرفی تحقق حکمروایی خوب شهری در فرآیند مدیریت یکپارچه بازآفرینی شهری در شهر اهواز مستلزم رویکردی مبتنی بر همکاری میان همه کنشگران و براساس طرح و برنامه نهادی است. در این راستا ضروری است رهبری قدرتمندی به منظور پشتیبانی از حضور همه کنشگران مبتنی بر تسهیل-گری و تمرکززدایی وجود داشته باشد. ایزدی در رساله دکتری خود در دانشگاه نیوکاسل در سال ۲۰۰۸ به موضوع بررسی تطبیقی بافت تاریخی دو شهر شیراز و مشهد پرداخته است. در این رساله، هرچند تأکید اصلی بر بازآفرینی و باززنده سازی هسته های تاریخی این دو شهر بوده، اما با بررسی هم‌محتوایی و هم‌رویه ای این حوزه، نقش و اثرگذاری کنشگران بازآفرینی شهری، بردست‌آورد و نتیجه نهایی مورد تأکید قرار گرفته است. امینی در رساله دکتری خود در دانشگاه تربیت مدرس در سال ۱۳۹۶ به تبیین الگوی حکمروایی محلی در فرآیند بازآفرینی شهری پایدار (نمونه مورد مطالعه: شهر تهران) پرداخته است. در بررسی نمونه مورد مطالعه در این پژوهش که فرایندهای مدیریت بازآفرینی شهر تهران در مقیاس محلی است، ضمن شناسایی کنشگران محلی موثر بر فرآیند بازآفرینی شهری در سطح محلی، مولفه ها و الزامات اصلی تحقق فرآیند حکمروایی مطلوب در بازآفرینی شهر تهران در سطح محلی، بررسی شده و در نهایت روابط و نقش کنشگران این فرآیند متناسب با ویژگی‌های بستر مدیریت شهری تهران در راستای تحقق حکمروایی مطلوب به منظور دستیابی به اهداف بازآفرینی شهری پایدار تبیین گردیده است. پیران در سال ۱۳۸۹، طرح پژوهشی با عنوان توسعه محله ای مشارکت مبنا و مشارکت محور در ایران، مورد پژوهش: شهر تهران به کارفرمایی سازمان نوسازی شهر تهران، انجام داد. این پژوهش با رویکردی جامع و مشارکت مبنا و معطوف به اجرا در زمینه نوسازی شهری، پنج محله از محله های تهران شامل نعمت آباد، رباط کریم، امام زاده عبدا...، خانی آباد و باغ آذری، را از منظر پایداری و شهروندمداری با هدف گیری توسعه و با رویکرد اجرایی مورد مطالعه قرار داد. در مقابل مفهوم شهروندمداری، زورمندمداری یا زورمداری، مطرح شده و آثار الگوی زورمند مدار بر ساخت جامعه و اجزا و عناصر آن بررسی شده است. در این پژوهش، مفهوم از جا کردن نقطه ای فرضی است که اقدامات آگاهانه و برنامه ریزی شده، معطوف به فضا، سبب شکل گیری و فعال شدن آن می شود. در نهایت اقدامات لازم در این زمینه به صورت موارد زیر معرفی شده اند: حضور همه سازمان های ذینفع در بافت و ایجاد دفاتر به عنوان نوعی انباشت در محلات که سبب تحرکات جدید در محلات می شود؛ و شناخت محور بقا در هر محله، از جمله مسکن که در بسیاری از محلات می تواند جاذب جمعیت و بسیج کننده نیروهای مردمی باشد. بنابراین، پذیرش نوسازی و بهسازی، می تواند محور بقا و بسیج کننده باشد. بر این اساس، محرک های از جا کردن اقتصادی که با حضور و آغاز

فعالیت سازمان های دولتی به راه می افتند، و به مثابه نقطه شروع اهمیتی بی مانند دارند، مورد توجه قرار گرفته اند. روستا در سال ۱۳۹۱ در طرح پژوهشی با عنوان تبیین جایگاه نهادهای مختلف دولتی، عمومی، خصوصی، مردم نهاد و غیره در نوسازی بافت های فرسوده به کارفرمایی سازمان نوسازی شهر تهران، به بررسی نهادهای درگیر در این حوزه از سطوح ملی تا محلی پرداخته است. سپس با بررسی نقش و جایگاه آنها، چشم انداز آتی نهادهای متولی و بر اساس راهبردها و راهکارهای ایجاد تعامل بین بخشی و مشارکتی، در فرآیند نوسازی تدوین شده است. از اصلی ترین چالش هایی که در این پژوهش مورد اشاره قرار گرفته، تعدد مأموریت های متداخل حوزه های گوناگون درگیر در این زمینه، و نبود هماهنگی و نظارت بر فرآیند تعامل میان آنها بوده است. علاوه بر این، در زمینه کنشگران و نقش آنها در فرآیندهای حکمروایی به صورت عام نیز، پژوهش ها و طرح های مطالعاتی متعددی انجام شده است که رساله دکتری برکپور در دانشگاه تهران را می توان به عنوان یکی از اولین و اصلی ترین منابع در این حوزه نام برد، که منجر به تألیف کتابی با عنوان مدیریت و حکمروایی شهری نیز گردید. در این کتاب، ضمن بررسی مفاهیم پایه مدیریت شهری، تحول از رویکرد حاکمیت به حکمروایی شهری، مورد بررسی قرار گرفته و اصول حکمروایی خوب شهری، معرفی گردیده است.

### ۳. روش شناسی پژوهش

#### ۳-۱. روش و متغیر های تحقیق

این پژوهش با تأکید بر نقش فرآیندهای حکمروایی در راستای تحقق بازآفرینی شهری پایدار در مقیاس محلی شهرمشهد، با رویکردی کیفی و در راستای تعیین جایگاه و تحقق همکاری میان کنشگران این فرآیند انجام می شود. راهبرد این پژوهش ترکیبی از مورد پژوهی و نظریه سازی بنیادی است؛ زیرا که از یک سو سوال اصلی پژوهش مبتنی بر "چگونگی" تحقق این رویکرد در شهرمشهد است و از سویی دیگر هدف آن آزمون یک نظریه و بنابراین اثبات یا رد فرضیه نیست، بلکه به دنبال توسعه یک نظریه با تأکید بر بستر آن است. در این نوع از پژوهش های کیفی که هدف اصلی آن توسعه الگوها و درک نظریه است، مبتنی بر ویژگی های منحصر به فرد بوده و بنابراین "فرآیند" انجام پژوهش بسیار حائز اهمیت است در مقایسه با پژوهش های کمی که در آن حجم نمونه اهمیت دارد و محصول مبنا است داده های اصلی این پژوهش بر این اساس، مبتنی بر منابع زیر حاصل آمده اند: تحلیل اسنادی، مصاحبه های عمیق، برگزاری گروه بحث و پیمایش میدانی. مصاحبه های عمیق به صورت نیمه ساختاریافته (۳۰ نفر) با تأکید بر تنوع مصاحبه شونده ها از میان کنشگران متعدد و متنوع و بر اساس دانش اولیه انتخاب و سپس بر اساس نمونه گیری متواتر و مبتنی بر تکنیک گلوله برفی تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافتند. برای دستیابی به اطلاعات در پژوهش های کیفی، نمونه ها با دقت بسیار بالایی انتخاب می شوند تا بیشترین کمک را به دستیابی به نتایج پژوهش کنند. در گام اول، پس از بررسی متون تخصصی و دستیابی به چارچوب نظری پژوهش، ورود به نمونه

پژوهش یعنی شهرمشهد است. در این راستا با استفاده از نمونه گیری هدفمند، گردآوری اطلاعات آغاز می شود. یکی از روش های نمونه گیری هدفمند، نمونه گیری متوالی یا متواتر است. در این روش، نمونه گیری تا دستیابی به حد اشباع، ادامه می یابد. همچنین از روش نمونه گیری گلوله برفی نیز استفاده می شود در این روش افراد کلیدی توسط پژوهشگر و همکاران اصلی (در این پژوهش، استادان راهنما و مشاور)، شناسایی و پس از آن، افراد بعدی توسط گروه اول مصاحبه شوندگان معرفی می شوند.

### ۳-۲. محدوده مورد مطالعه:

شهر مشهد به عنوان کلان شهری با ویژگی های پیچیده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بافت های شهری خود نیز دچار چالش های پیچیده ای از جمله زوال و رکود شهری است. بخش گسترده ای از این بافت ها، طبق شاخص های طرح جامع سوم مشهد که با شاخص هایی کالبدی (سه شاخص ناپایداری، ریزدانی و نفوذناپذیری) به شناسایی نواحی فرسوده و ناکارآمد شهر مشهد پرداخته است و همچنین مطالعات توانمند سازی سکونتگاه های غیر رسمی شهر مشهد، حکایت از بیش از ۵۰۰۰ هکتار (شکل شماره ۱) محدوده نیازمند سیاست گذاری ویژه دارد. با در نظر گرفتن شاخص های غیرکالبدی از جمله محرومیت های اجتماعی، ضعف بنیه اقتصادی ساکنان به عنوان یکی از عوامل مهم و چالش های محیط زیستی، این نواحی از شهر مشهد گسترده تر نیز خواهند شد. بنابراین در این پژوهش به طور کلی محلات با ویژگی های ناکارآمدی و فرسودگی در شهر مشهد، و همچنین کنشگران مدیریت بازآفرینی شهردر سطح محلی در شهر مشهد مورد مطالعه قرار گرفته اند.



شکل شماره ۱. مشخصات محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد (منبع سازمان بازآفرینی شهرداری

مشهد، ۱۴۰۰)

موضوع اصلی این پژوهش مطالعه فرآیندهای مدیریتی مجموعه اقدامات مواجهه با چالش ناکارآمدی بافت های شهری با رویکرد بازآفرینی با تأکید بر فرآیندهای حکمروایی محلی مبتنی بر همکاری میان کنشگران می باشد. نمونه این پژوهش نیز فرآیندهای مدیریت بازآفرینی در شهر مشهد، شناسایی کنشگران آن، تحلیل روابط و مناسبات قدرت میان آنها، و همچنین تحلیل ظرفیت های آنها متناسب با نقش هر کدام از کنشگران در فرآیند مدیریت بازآفرینی شهری در راستای تحقق همکاری پایدار میان آنها است.

#### ۴. مبانی نظری

فرآیندهای رکود، زوال و افت شهری که منجر به ایجاد فضاهای ناکارآمد و فرسوده در شهر می گردند، یکی از پرچالش ترین مسایل عصر حاضر شهرها به ویژه شهرهای بزرگ می باش (UNDP, 2005). این فرآیندها که به صورت گسترده ای تحت تأثیر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و مدیریتی هستند، سبب بروز مسایل و مشکلات در عملکرد بافت های شهری، از بین رفتن حیات اجتماعی، اقتصادی ساکنان این محلات و به ویژه نمود آن ها در عرصه های عمومی شهر، تراکم بالای جمعیتی و ساختمانی همراه با نبود زیرساخت های لازم، ناتوانی اقتصادی مردم و نبود انگیزه های اجتماعی و اقتصادی سرمایه گذاری در این فضاها، می شوند (دویران و همکاران، ۱۳۹۰). رویکردهای مداخله ای در بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری همراه با تحولات در بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در طول چند دهه اخیر تغییر یافته اند، به طوریکه نه تنها ابعاد کالبدی، بلکه ابعاد اجتماعی و همچنین اقتصادی را نیز مدنظر قرار می دهند، به ویژه از اوایل قرن بیست و یک به بعد، تقویت رویکرد توسعه پایدار و دستیابی به مکان های پایدار، از جمله این تحولات رویکردی است (جعفری جبلی و همکاران، ۱۴۰۱). در این میان، فرآیندهای نوسازی شهری نیز و از مدل های متمرکز دولت مبنای، به صورت مشارکتی و فرآیندی پایین به بالا و با جلب حداکثری بخش های مختلف عمومی، خصوصی و اجتماع محلی در حال تغییر است (Innes & Booher, 2014). در بسیاری از کشورها، رویکردهای بازآفرینی شهری که به منظور احیای بافت و فضاهای شهری در سیاست های کلان طرح های توسعه شهری، وارد شده است، فرآیندی است که نه تنها ابعاد کالبدی فضا، بلکه ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فضاها را نیز مدنظر قرار می دهد (برانی و همکاران، ۱۴۰۱). در این رویکرد، با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی ساکنان یک محدوده و دیگر شهروندان آن شهر، فضاها احیا و بازتولید شده و عملکردهای ویژه ای در آن پیش بینی می شود. تغییر در این رویکردها همراه با تغییرات در شیوه مدیریت توسعه شهری، و تحولات از مفاهیم حکومت به حکمروایی، و تفویض اختیارات از نهاد های متمرکز دولتی به نهادهای محلی و بخش خصوصی در کنار توانمندسازی آن ها، منجر به بروز شیوه های نوین مدیریت شهری در عرصه های مختلف و از جمله بازآفرینی بافت های فرسوده و ناکارآمد گردیده است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۸). عملیاتی شدن مفاهیم مشارکتی و توانمندسازی نهادهای اجتماع محلی،

تفویض و تغییر نقش های کلیدی کنشگران از دولت به سوی نهادهای مدنی در کنار نقش حمایتی و نظارتی نهادهای حکومتی، و استفاده از ظرفیت های محلی در مدیریت بازآفرینی شهری، محور اصلی تمرکز در رویکردهای جهانی می باشند (منوچهری و همکاران، ۱۳۹۸). در سطح ملی یکی از پرچالش ترین مباحث مطرح در دو دهه اخیر، موضوع حل چالش بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری است. همراه با بروز مسائل گسترده در شهرها، افزایش اهمیت توسعه از درون و جلوگیری از پراکنده رویی شهرها، در کنار مطرح شدن شاخص هایی مانند کیفیت زندگی، و لزوم احیای اجتماعی و اقتصادی نواحی شهری و افزایش سرزندگی در میان آنها، سبب شدند که الگوهای بازآفرینی شهری بیش از پیش مورد توجه قرار گیرند. بررسی رویکرد بازآفرینی نشان از تغییر رویکردها با غلبه اقدامات کالبدی از اواسط قرن بیستم، تا تغییر این رویکردها با تاکید بر نقش اجتماع محلی در اواخر این قرن و تاکید بر همکاری و تعامل میان بخشهای مختلف، نشان از تغییر رویکردها در این زمینه به ویژه در حوزه سیاستگذاری شهری در دوره های مختلف دارد. تغییر در رویکردهای بازآفرینی شهری و به ویژه تحول در الگوهای مدیریت آن در بستر تحولات جهانی، به ویژه مطرح شدن رویکردهای حکمروایی شهری و کاهش تصدی گری بخش عمومی و دولت در این فرایند، تغییر الگوهای برنامه ریزی و مطرح شدن برنامه ریزی همکارانه به عنوان رهیافت جدید برنامه ریزی و حرکت بسوی ظرفیت سازی های محلی و استفاده از ظرفیت سایر بخش ها بویژه با تاکید بر نهادهای اجتماع محلی مبنا و داوطلبانه بوده است. از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه ای و محلی) مجموعه ای از بازیگران رسمی و غیررسمی را که بر جریان تصمیم گیری تاثیر گذار هستند دربر می گیرد (صحرايي و محمودی نیا، ۱۳۹۷). یک مبنای اساسی برای ویژگی های حکمروایی خوب، شاخص های هشت گانه ای است که توسط برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی مطرح شده اند. این شاخص ها به ترتیب عبارتند از: مشارکت (Participation)، حاکمیت قانون (Role Of Law)، شفافیت (Transparency)، مسوولیت پذیری (Responsiveness)، اجماع سازی (Public Cause)، عدالت و انصاف (Equity)، کارایی و اثربخشی (Efficiency) و پاسخگویی (Accountability).

در ایران به ویژه برای کلان شهر مشهد به عنوان دومین شهر بزرگ کشور، چند دهه است که مقوله نوسازی شهری مطرح گردیده است. سیاست گذاری در این حوزه از رویکردهای با غلبه مسائل کالبدی و حتی تا حدودی تأکید بر رویکردهای تأمین مالی و سودآوری های اقتصادی (از جمله در نمونه طرح منطقه ثامن و بافت پیرامون حرم امام رضا (ع)، بافت آبکوه، بافت وکیل آباد، محور عامل، میدان شهدا و....)، تا تحولات چند سال اخیر که تلاش گردیده است تا رویکردهای اجتماعی و مشارکتی نیز در کنار دیگر مسائل دیده شود، تغییر یافته است (رهنما، ۱۳۸۷). با این حال به دلیل وجود انواع پیچیدگی ها در شهر مشهد، از جمله پیچیدگی در نقش و عملکرد نهاد ها و سازمان های مسئول و ذی ربط، روابط نهادی و ساختارهای اجتماعی - اقتصادی مؤثر بر تعامل میان کنشگران این حوزه، به همراه چالش های مدیریتی توسعه شهری، هنوز راهکار قابل قبول و تجربه موفق (بدون در نظر گرفتن نتیجه آتی رویه های اخیر در بازآفرینی شهری)،



مورد عمل قرار نگرفته است (پور احمد و همکاران، ۱۳۸۹). با وجود این که در چند دهه اخیر، فرآیندها و چارچوب های مدیریت توسعه شهری در بیشتر شهرهای جهان، تحولات گسترده ای به سوی تفویض اختیار بیشتر به سطح کنشگران محلی داشته است، مشهد همچنان نتوانسته است متناسب با این تحولات و در راستای کارآمدی بیشتر نظام مدیریت توسعه شهری تغییر یابد. با این حال تجربه یازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می دهد که، علیرغم تحول در رویکردهای مدیریتی در حوزه بازآفرینی شهری از پروژه محوری به سوی محله محوری، و علی رغم ایجاد نهادهای تسهیلگری محلی در ۵ سال اخیر، بدلیل رویکردهای غالب متمرکز در زمینه برنامه ریزی و مدیریت شهری و همچنین شرایط بد اقتصادی حاکم بر ساکنان محلات هدف بازآفرینی، مجموع نتایج بدست آمده از این تحولات، تحقق اهداف بازآفرینی شهری پایدار را در کوتاه مدت نشان نمی دهد.

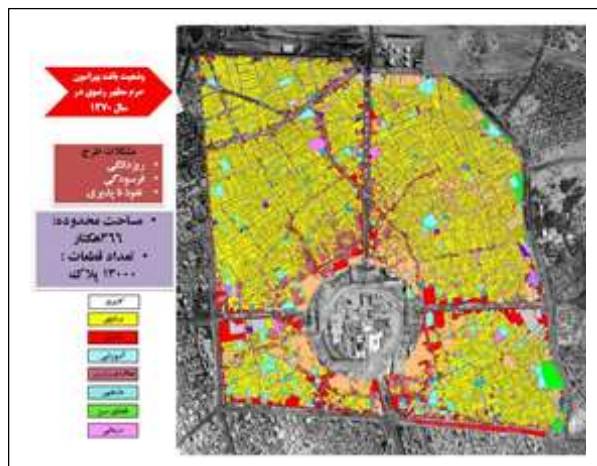
## ۵. بحث و یافته ها

در این بخش از پژوهش ابتدا تلاش شده است تا با بررسی اسناد و قوانین سیاستی و رویکردهای قالب در حوزه سیاست گذاری مدیریتی مداخله در بافتهای فرسوده و ناکارآمد در ۳۰ سال اخیر (۱۳۷۰-۱۴۰۰) در شهر مشهد، به همراه یکی از شاخص ترین پروژه های نوسازی و بازآفرینی شهری در آن دوره که مبین نحوه عملیاتی شدن آن رویکرد می باشد، مورد بررسی قرار گیرد. در تحلیل هر دوره نقش کنشگران مختلف در هر پروژه متأثر از پارادایم غالب سیاست گذاری آن دوره و تغییری که در روابط قدرت و نفوذ میان آن ها به وجود آمده، قابل توجه است. به این منظور، در هر دوره به منظور شناسایی کنشگران اصلی هر رویکرد، ضمن بررسی اسناد سیاست گذاری و اسناد پروژه، با افراد کلیدی و متخصصان مصاحبه عمیق شده و (پس از مشخص شدن کنشگران و بازیگران در هر رویکرد) ماتریس مقایسه ای دو دویی برای تحلیل روابط قدرت میان آن ها به دست آمده است، و سپس قدرت اثرگذاری هر کنشگر در ارتباط با سایر کنشگران در هر نمونه، ترسیم گردیده است.

مرور تحولات سیاست گذاری این دوره (۱۳۷۰-۱۴۰۰) و بررسی تجارب در رابطه با طرح های نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می دهد که این دوره را می توان به دو دوره با رویکرد غالب تقسیم نمود:

### ۵-۱. دوره اول سال های ۱۳۹۵-۱۳۷۰:

شیوه مدیریت اقتدارگرایانه همراه با تفکر سودآوری اقتصادی در قالب طرح ریزی ابر پروژه ها که نمونه بارز آن را در این دوره، می توان در قالب طرح نوسازی پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) و بافت مرکزی منطقه ثامن (شکل شماره ۲) و ده ها پروژه اجرایی دیگر (پروژه های نوسازی بافت میدان شهدا، نوسازی بافت فرسوده آبکوه، نوسازی بافت خیابان عامل، نوسازی بافت فرسوده قلعه وکیل آباد و چندین پروژه دیگر) در شکل شماره ۳ مشاهده نمود. در این دوره نگاه کلی چه در حوزه سیاستگذاری (رویکرد طرح های تهیه و تصویب شده برای این پروژه ها) و چه در حوزه اجرایی و مدیریت شهری، تملک قطعات و خروج ساکنین از محدوده مداخله پروژه و تعریف پروژه های سود آور اقتصادی در محدوده های مورد نظر بوده است.



شکل شماره ۲. جزئیات طرح نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد (منطقه ثامن) در بدو شرع طرح (سال ۱۳۷۲)

برآورد پیشرفت و هزینه های کل اجرای طرح تا سال ۱۳۹۵ (رقم به میلیارد ریال)				
ردیف	شرح هزینه	کل هزینه	هزینه انجام شده	هزینه باقیمانده
۱	تملك و اجرای فنهای عمومی	۷۵۰۰۰	۳۵۰۰۰	۴۰۰۰۰
۳	تملك و اجرای پروژه های انتفاعی	۷۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۴۰۰۰۰
	جمع کل	۱۴۵۰۰۰	۶۵۰۰۰	۸۰۰۰۰

جدول شماره ۱. پیشرفت فیزیکی و هزینه های اجرای طرح نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد تا سال ۱۳۹۵ بر اساس جدول شماره ۱ پیشرفت فیزیکی طرح تا سال ۹۵ در حدود ۴۵ درصد بوده و ۶۵ هزار میلیارد ریال تا سال مورد نظر بابت تملك و اجرای برخی از پروژه های عمومی و انتفاعی هزینه شده است. بعد از گذشت ۲۵ سال از شروع رویکرد اقتصادی و پروژه محور در نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد، در سال ۱۳۹۵ رویکرد مذکور متوقف شده و مقرر گردید تا ادامه طرح با رویکرد بازآفرینی شهری با اولویت حفظ سکونت ساکنان فعلی مورد بازنگری قرار گیرد. در سایر پروژه های نوسازی که با رویکرد مشابه پروژه ثامن در حال انجام بود نیز تغییر رویکرد به بازآفرینی شهری و مشارکت با ساکنان بافت مورد نظر قرار گرفت.



شکل شماره ۳. موقعیت سایر پروژه های نوسازی و اجرایی سازمان تا سال ۱۳۹۵

در جمع بندی ویژگی های دوره اول نوسازی در شهر مشهد (۱۳۷۰ تا ۱۳۹۵)، رویکرد نوسازی در غالب پروژه های جزیره ای و با هدف تملک قطعات و تعریف پروژه های اقتصادی مورد نظر بوده است. در این دوره از مجموع ۵۰۰۰ هکتار محلات مشمول نوسازی و بهسازی شهری فقط برای حدود ۱۰۰۰ هکتار آن در غالب همین پروژه های نوسازی اقداماتی انجام شده است و برای سایر محلات مشمول (۴۰۰۰ هکتار) برنامه متمرکز و مدیریت تام الاختیار و یکپارچه ای وجود نداشته است.

## ۵-۲. دوره دوم سال های ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶:

با تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری در سال ۱۳۹۳ و با توجه به اهداف، سیاست ها و راهبردها اعلام شده در سند مذکور، بازآفرینی پایدار محلات ناکارآمد شهری به عنوان رویکرد غالب در این حوزه مورد توجه قرار گرفت. رویکرد جلب مشارکت ساکنین، ذینفعان و ذی نفوذان، نهاد سازی و توجه به نهادهای توسعه محلی در راستای دستیابی به نوسازی و بازآفرینی پایدار محله همراه با درگیر کردن جامعه محلی که تجربه آن را در ایجاد دفاتر توسعه محله (تسهیلگری) در محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد می توان مشاهده نمود.

بر اساس آئین نامه نحوه فعالیت ستاد ملی بازآفرینی پایدار، محدوده ها و محله های هدف برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری مصوب ۲۳/۰۴/۱۳۹۳ محدوده های نیازمند احیاء، بهسازی و نوسازی واقع در محدوده تاریخی شهرها، پهنه های نابسامان میانی شهرها که حاصل ساخت و سازهای دهه های اخیر هستند، پهنه های شهری با پیشینه روستایی که در اثر گسترش بی رویه شهرها در عرصه کنونی شهر ادغام شده اند و سکونتگاه های غیر رسمی که در محدوده شهرها قرار دارند هدف برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری می باشد. (شکل

شماره ۴)



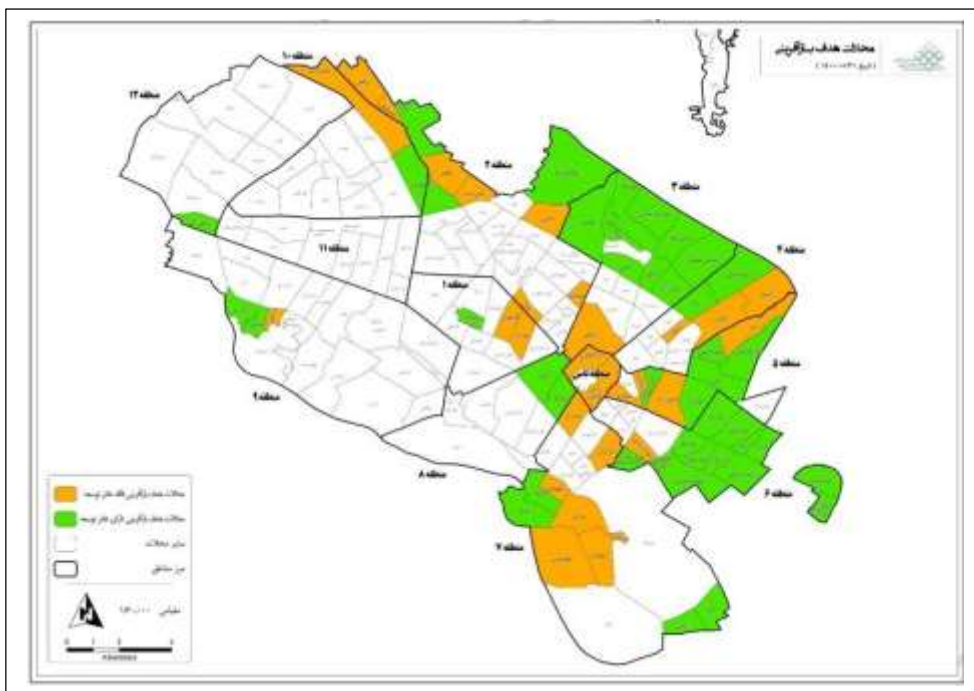
شکل شماره ۴. انواع گونه های محلات هدف بازآفرینی (منبع. سند ملی راهبردی بازآفرینی شهری، ۱۳۹۳)

در ابتدای این دوره، مدیریت شهری (شورای شهر و شهرداری مشهد) با تغییر رویکرد به بازآفرینی شهری، ساختارهای مورد نیاز این موضوع را در راستای ایجاد مدیریت متمرکز و تام الاختیار مد نظر قرار داده و سازمان بازآفرینی فضاهای شهری در این راستا تاسیس گردیده است. این سازمان با اهدافی که برای آن تعریف شده، اقداماتی را در راستای ارتباط مستقیم با مردم از طریق تشکیل دفاتر توسعه محله و هم افزایی بیشتر و جلب مشارکت دستگاه های مرتبط در این حوزه به عنوان دبیر ستاد بازآفرینی شهرستان مشهد در دستور کار خود قرار داده است. تا قبل از سال ۹۵ هیچ دفتر توسعه محله ای در محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد وجود نداشته است. در طی این دوره (۱۳۹۵-۱۴۰۰) ۴۲ دفتر توسعه محله در محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد (شکل شماره ۵) راه اندازی شده است. شهر مشهد نسبت به سایر کلان شهرها که از سالیان قبل (اولین دفتر نوسازی شهر تهران در سال ۱۳۸۷ تاسیس گردیده است) اقدام به تشکیل دفاتر تسهیل گری نموده بودند از رشد چشمگیری در تشکیل این دفاتر برخوردار بوده است (جدول شماره ۲).

جدول شماره ۲. مقایسه دفاتر توسعه محله تشکیل شده در مشهد و سایر شهرها

شهر	تعداد دفاتر تسهیلگری شهرداری	تعداد دفاتر تسهیلگری وزارت کشور	مجموع
تهران	۵۶	-	۵۶
مشهد	۳۸	۴	۴۲
شیراز	۱۱	۸	۱۹
کرج	۹	۵	۱۴
تبریز	۰	۱۸	۱۸
اصفهان	۶	۸	۱۴

بر اساس نقشه شماره ۲، ۷۸ درصد از جمعیت و ۷۰ درصد از مساحت محلات هدف بازآفرینی تحت پوشش دفاتر توسعه محله قرار گرفته اند. دفاتر توسعه محله ضمن انجام اقدامات مختلف اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و شهرسازی، برای هر یک از این محلات، اسناد توسعه محله با رویکرد بازآفرینی پایدار محله تهیه نموده اند. این اسناد بعد از طی مراحل ارزیابی تخصصی و هماهنگی بین دستگاهی، به تصویب ستاد بازآفرینی شهرستان مشهد و ستاد بازآفرینی استان خواهند رسید.

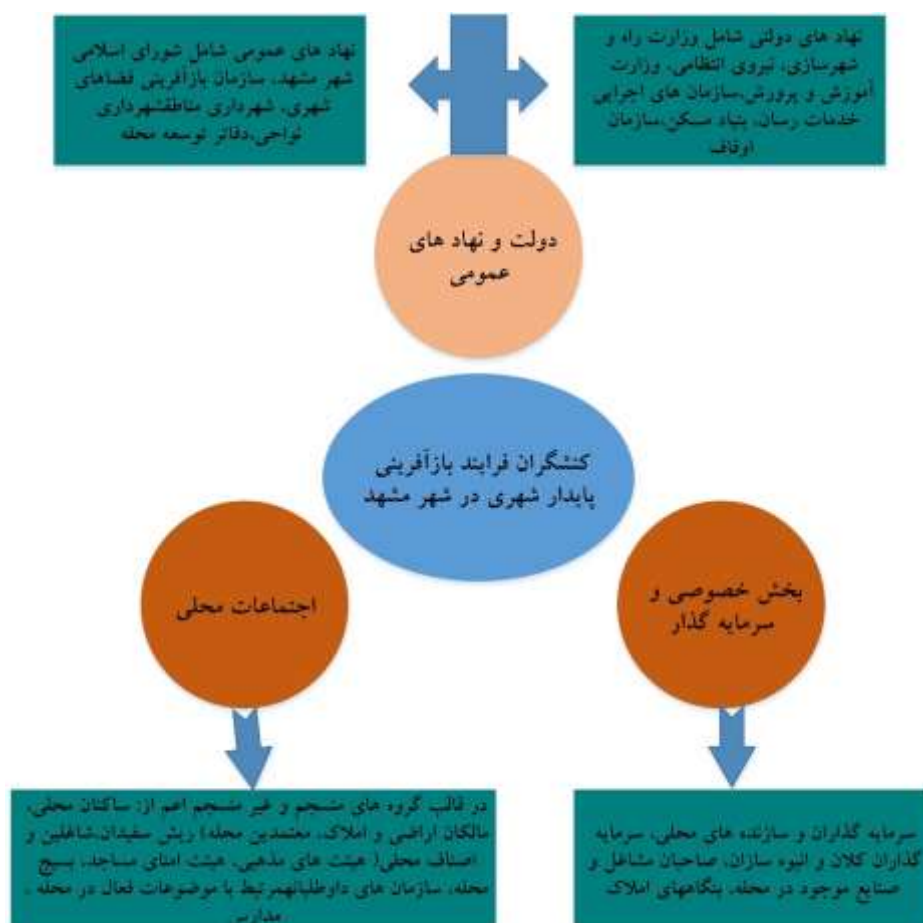


شکل شماره ۵. محلات هدف بازآفرینی تحت پوشش دفاتر توسعه محله در شهر مشهد (منبع: سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد سال ۱۴۰۰)

### ۳-۵. شناسایی کنشگران هر رویکرد در فرایند نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد

یکی از اصلی ترین اقدامات در تحلیل فرآیند حکمروایی محلی در فرایند مداخله ای محلات بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری، شناسایی کنشگران این حوزه است. به این منظور با توجه به روش شناسی کیفی، این پژوهش با بررسی اسناد موجود آغاز شده و برای بررسی تفصیلی و عمیق، با متخصصان این حوزه، مدیران و کارشناسان تخصصی در بخش های تخصصی و مرتبط در دولت و مدیریت شهری اعم از شرکت ملی بازآفرینی شهری ایران، سازمان بازآفرینی فضاها شهری، شهرداری های مناطق دارای بافت های فرسوده و ناکارآمد، شوراهای اجتماعی محلات، دفاتر توسعه محله، همچنین با ساکنان و معتمدین محله و فعالان محله مصاحبه عمیق شده، و همچنین جلسات گروه بحث های قانونی نیز برگزار گردید. در بسیاری از متون تخصصی، به ویژه با تأکید بر رویکرد حکمروایی شهری، کنشگران بخش عمومی شامل هر دو بخش دولتی و شهرداری، و در برخی دیگر نیز به صورت مجزا در نظر گرفته می شوند. با توجه به شرایط شهر مشهد و با توجه به حوزه وظایف تعیین شده برای شهرداری مشهد در زمینه بازآفرینی شهری، بخش عمومی را می توان به دو زیربخش تقسیم نمود. بخش دولتی که شامل وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و سازمان های وابسته به آن ها از جمله شرکت ملی بازآفرینی شهری، بانک ها، شرکت های خدمات زیربنایی و زیرساختی مانند (شرکت آب و برق و غیره) به عنوان بخش دولتی که در بسیاری موارد با ایجاد بسترهای حقوقی و قانونی، ایجاد تسهیلات، فراهم آوردن امنیت و غیره می تواند زمینه تحقق

بازآفرینی شهری پایدار را فراهم آورند. بخش عمومی با تأکید بر شهرداری مشهد و شورای شهر و زیربخش های مرتبط با آن ها شامل سازمان بازآفرینی فضاهای شهری، شهرداری مناطق دارای بافت فرسوده و ناکارآمد، معاونت های شهرداری (به ویژه معاونت شهرسازی و معماری، معاونت اجتماعی و فرهنگی و معاونت اقتصادی) و شهرداری ناحیه، شوراهای اجتماعی محله، فرهنگسراها، و غیره. بخش بعدی بخش خصوصی است شامل سرمایه گذاران و سازندگان خرد و انبوه در کنار بنگاه های املاک محلی که تأثیر بسیاری بر ساخت و ساز در محله دارند. علاوه بر آن ها مشاغل و صنایع و اصنافی که در محلات فعال هستند نیز در بسیاری از محلات نقش مؤثری در فرایند بازآفرینی شهری دارند.



شکل شماره ۶. کنشگران اصلی در رویکرد نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد (نگارنده)

اجتماعات محلی که در این فرآیند مهم ترین بخش کنشگران هستند خود می توانند به دو صورت متشکل و غیرمتشکل عمل نمایند، شامل ساکنان محلی، مالکان اراضی و املاک، معتمدین محله (ریش سفیدان، و شاغلین و اصناف محلی و غیره)، هیئت های مذهبی، هیئت امنای مساجد، بسیج محله، سازمان های داوطلبانه مرتبط با موضوع و فعال در سطح محله، مدیران مدارس و غیره (شکل شماره ۶).

هرچند نقش هر کدام از این کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد، در هر محله نسبت به محله دیگر متفاوت است، ولی پس از شناسایی کنشگران و در راستای تعیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری، روابط و

مناسبات قدرت میان آن‌ها و چگونگی تأثیرگذاری این روابط و مناسبات بر سیاست‌گذاری در این حوزه است که اهمیت دارد که در ادامه مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

#### ۴-۵. تحلیل وضعیت قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در هر رویکرد

بررسی کنشگران و ارتباط تأثیرگذاری قدرت در هر دوره را پس از خلاصه‌سازی و تحلیل نظرات متخصصان و کنشگران این فرآیند با استفاده از روش مصاحبه عمیق و پرسشنامه نیمه‌سازمان یافته، می‌توان در قالب روابط قدرت میان کنشگران این فرآیند و تأثیرگذاری آن‌ها بر هم کمی نمود و نتیجه را در قالب جداول ۳ و ۴ و اشکال شماره ۷ و ۸ مشاهده نمود.

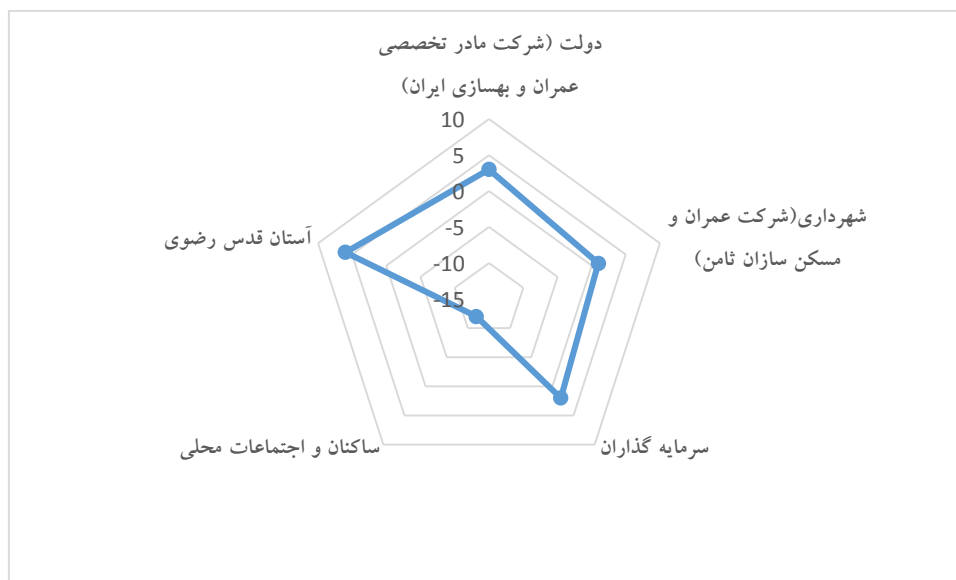
جدول شماره ۳. ماتریس مقایسه دو دویی قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در طرح محدوده پیرامون حرم امام

رضا(ع) (تأثیر سطر بر ستون)

کنشگران	دولت	بخش عمومی	بخش خصوصی	جامعه مدنی	ذی نفوذان خاص
کنشگران	(شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی ایران)	شهرداری(شرکت عمران و مسکن سازان ثامن)	سرمایه گذاران	ساکنان و اجتماعات محلی	آستان قدس رضوی و اوقاف
دولت (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی ایران)		۴	۳	۴	۲
شهرداری(شرکت عمران و مسکن سازان ثامن)	۲		۴	۵	۳
سرمایه گذاران	۳	۴		۴	۱
ساکنان و اجتماعات محلی	۱	۲	۱		۱
آستان قدس رضوی	۴	۳	۲	۴	

منبع: نگارنده (۱۴۰۰)





شکل شماره ۷. قدرت اثرگذاری میان کنشگران اصلی در طرح بافت پیرامون حرم امام رضا(ع) (نگارنده، ۱۴۰۰)

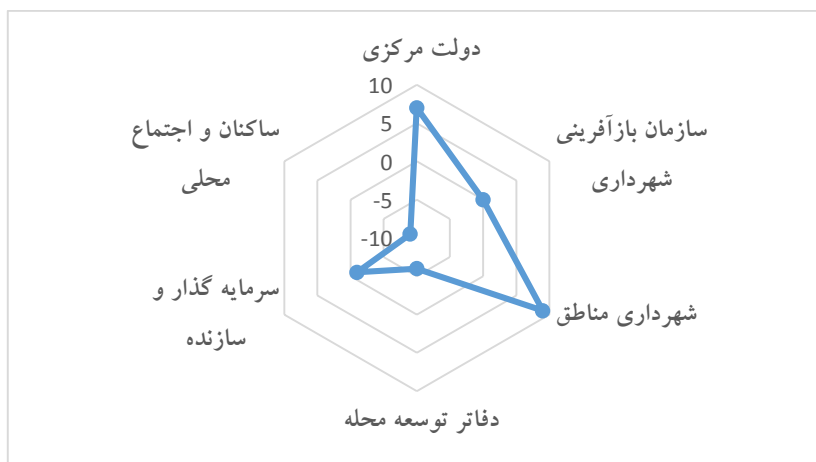
بررسی امتیازهای کمی بر اساس داده های کیفی (جداول شماره ۳ و شکل شماره ۷)، نشان می دهد که با وجود اینکه ساکنان و اجتماعات محلی، در زمره کنشگران و ذینفعان اصلی بافت پیرامون حرم می باشند، ولی از نظر قدرت اثر گذاری در طرح نوسازی محل سکونت خود کمترین قدرت اثر گذاری را نسبت به سایر کنشگران فعال در این طرح داشته اند. تسلط و استمرار این وضعیت منجر به خروج و به حاشیه رانده شدن ساکنان محلی و جایگزینی فعالیت و کارکرد های مورد نظر سایر کنشگران دارای قدرت اثر گذاری در این بافت گردیده است

جدول شماره ۴. ماتریس مقایسه دو دویی قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در طرح دفاتر توسعه محله

بخش عمومی	بخش خصوصی	جامعه مدنی	کنشگران			
			دولت مرکزی	سازمان بازآفرینی	شهرداری مناطق	دفاتر توسعه محله
دولت مرکزی	۳	۳	۴	۱	۳	۳
سازمان بازآفرینی شهری	۲	۲	۲	۵	۳	۳
شهرداری مناطق	-	۴	۴	۴	۵	۴
دفاتر توسعه محله	۱	۲	۱	۳	۳	۳
سرمايه گذار و سازنده	۱	۲	۳	۳	۴	۴
ساکنان و اجتماع محلی	۳	۲	۱	۱	۲	۲

منبع: نگارنده (۱۴۰۰)





شکل شماره ۸. قدرت اثرگذاری میان کنشگران اصلی در طرح دفاتر توسعه محله (نگارنده، ۱۴۰۰)

بررسی امتیازهای کمی بر اساس داده های کیفی (جداول شماره ۴ و شکل شماره ۸)، نشان می دهد؛ با ورود دفاتر توسعه محله به عنوان یکی از کنشگران در مقیاس محلی نوسازی و بازآفرینی شهری، رویکرد جدیدی را در نحوه مواجهه با بافت های فرسوده و ناکارآمد بوجود آورده است. دلایل وجودی، اهداف و رسالت دفاتر توسعه محله از نظر ابزارهای کنشگری در بهترین حالت ممکن برای این دفاتر پیش بینی گردیده است. اما به دلیل جایگاه حقوقی این دفاتر و نداشتن اختیارات لازم در ساختار مدیریت و بازآفرینی شهری، همچنان نقش اصلی را در محله، شهرداری منطقه (با امتیاز خالص ۱۷) به خود اختصاص می دهد. ساکنان و اجتماعات محلی، و پس از آن ها، دفاتر نوسازی محله دارای کمترین امتیاز اثرگذاری بر سایر کنشگران این فرآیند در سطح محلی می باشند.

## ۶. نتیجه گیری

بررسی سیاست گذاری های این دوره ۳۰ ساله از سال ۱۳۷۰ تا ۱۴۰۰ نشان می دهد که دو دوره تغییر در رویکردهای غالب در هر دوره، به شرح زیر قابل شناسایی است. دوره ۲۵ ساله بین سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۵ که رویکرد اصلی در این دوره رویکرد مدیریتی اقتدارگرایانه با اولویت سودآوری های اقتصادی، که نمود آن در شهر در قالب رویکرد اعیان سازی قابل مشاهده است و تجربه شاخص این دوره، اجرای پروژه نوسازی بافت مرکزی (پیرامون حرم امام رضا) توسط شهرداری آن دوره، دولت و آستان قدس رضوی است، بسیاری از اقدامات آن دوره متأثر از سیاست گذاری آن دوره دولت، استقلال مالی شهرداری ها و با کمترین قدرت اثرگذاری برای ساکنان و اجتماع محلی است.

دوره تغییر بعدی بین سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰، مبین تغییر عمده در حوزه سیاست گذاری در زمینه مواجهه با بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری و تغییر رویکرد به آن، و مطرح شدن مفهوم محله و رویکرد محله ای، و تعریف و راه اندازی دفاتر توسعه محله در محلات هدف بازآفرینی و تهیه سند توسعه محله در مقیاس محله است. هر چند در این دوره علیرغم مطرح شدن مقیاس محله ای و نحوه همکاری میان کنشگران مختلف منجر به افزایش قدرت تأثیر اجتماعات محلی و ساکنان این محلات در فرآیندهای تصمیم گیری برای این محلات نگردید (جدول شماره ۳ نشان دهنده قدرت پایین ساکنان در مقابل دیگر کنشگران اصلی این فرآیند است).

بررسی سیر تحول رویکردهای مداخله ای در یک دوره ۳۰ ساله (۱۳۷۰-۱۴۰۰) و تجارب اجرایی نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می دهد که می توان تغییر پارادایم، هم در بعد سیاست گذاری و هم در نحوه مدیریت اجرایی در این بازه زمانی شناسایی نمود. بررسی تجارب این دوره نشان می دهد که یکی از اصلی ترین عوامل مؤثر بر شکل گیری هر کدام از رویکردهای حاکم بر دو دوره فوق، و در نتیجه، تجارب غالب ناشی از آن ها، در این دوره ۳۰ ساله، رویکرد متمرکز در تصمیم گیری و برنامه ریزی از بالا به پایین است که به ویژه در دهه های قبل به دنبال مشارکت کنشگران این فرآیند به ویژه ساکنان این نواحی از شهر نبوده، بلکه تنها شراکت اقتصادی از سوی شهروندان (از جمله در تجربه طرح نوسازی منطقه ثامن) و استفاده از سرمایه های خرد و کلان شهروندان و بخش خصوصی مورد توجه بوده است. علاوه بر این غالب بودن رویکرد کالبدی، معادل بودن نوسازی شهری با تخریب و نوسازی در دوره اول است، در حالی که در دوره دوم هرچند ابعاد دیگر نوسازی و رویکرد یکپارچگی محله ای در اهداف مورد توجه قرار گرفته است.

بررسی جایگاه حکمروایی شهری در فرایند های مدیریتی بازآفرینی شهری ( بر اساس تحلیل وضعیت اثر گذاری قدرت اثر گذاری) نشان می دهد که شاخص های مورد توافق در حکمروایی مطلوب ( مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسوولیت پذیری، اجماع سازی، عدالت و انصاف، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی) در رویکرد های مواجهه با بافت های فرسوده و ناکارآمد بصورت تمرکز و بدون در نظر گرفتن اصول حکمروایی مطلوب می باشد. این موضوع در دوره اول نوسازی نمود بیشتری داشته و در دوره بازآفرینی شهری نیز تحت تاثیر ساختارهای موجود مدیریتی نتوانسته است با الزامات و شرایط مطرح شده در حکمروایی مطلوب انجام گردد.

## منابع

- ۱) امیری شهری، سیده مهتاب و دیگران (۱۴۰۰). مکان یابی اراضی مستعد توسعه درونزا در بافت فرسوده با بهره گیری از مدل تحلیلی F'ANP: (نمونه موردی: محله شهید آوینی مشهد)، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، شماره ۱۰۶.
- ۲) ایزدی، محمد سعید (۱۳۷۹). روند دگرگونی سازمان فضایی بافتهای شهری ایران، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۱۸.
- ۳) برانی و دیگران (۱۴۰۱). سنجش عوامل موثر بر بازآفرینی شهری پایدار در بافت فرسوده شهر ارومیه (مورد مطالعه بافت مرکزی شهر)، فصلنامه پایداری، توسعه و محیط زیست، دوره ۳، شماره ۱۰، صص ۴۶-۲۵.
- ۴) پور احمد، احمد و دیگران (۱۳۸۹). سیر تحول مفهوم شناسی بازآفرینی شهری به عنوان رویکردی نو در نوسازی بافت های فرسوده، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی و اسلامی، شماره اول، پاییز ۱۳۸۹، صص ۸۹ - ۷۳.
- ۵) پیری عیسی؛ زالی نادر؛ تقی لو علی اکبر (۱۳۹۱). امکان سنجی به کارگیری رهیافت های توانمندسازی در ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی ناحیه گلشهر مشهد، مجله مطالعات و پژوهش های شهری و منطقه ای، سال ۳، شماره ۱۲، صص ۱۳۴-۱۱۹.
- ۶) جعفری جبلی و دیگران (۱۴۰۱). تبیین آثار بازآفرینی فضاهای شهری بر عملکرد اقتصادی اجتماعی بافت تاریخی اصفهان نمونه پژوهش: محدوده میدان امام علی (ع)، مجله جغرافیا و برنامه ریزی محیطی، دوره ۳۳، شماره ۸۵، فروردین ۱۴۰۱، صص ۴۲-۱۹.
- ۷) دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۵). بافت های فرسوده شهر تهران، مصوبه شماره ۳۰/۳۱۰/۱۵۳۰۱-۳۰/۴/۲۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- ۸) دوبران و دیگران (۱۳۹۰). بررسی رویکرد مداخله در بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ترکیبی محله زینبیه زنجان، مجله پژوهش و برنامه ریزی شهری، سال دوم، شماره هفتم، زمستان ۱۳۹۰، صص ۹۰-۷۱.
- ۹) عباچی، اعظم و دیگران (۱۳۹۷). رویکرد دولت مدار به بازآفرینی شهری و اعیانی سازی وابسته: تحلیل عملکرد ذینفعان کلیدی در نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر در مشهد، توسعه روستایی، دوره ۱۱، شماره ۱.
- ۱۰) صحرائی، علیرضا و محمودی نیا، امین (۱۳۹۷). الگوی حکمرانی خوب، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۸، پاییز ۹۷، صص ۲۰۷-۲۳۲.
- ۱۱) صرافی، مظفر (۱۳۸۱). به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی، هفت شهر، سال ۳، شماره ۸، صص ۵-۱۱.
- ۱۲) رهنما، محمد رحیم (۱۳۸۷). اثرات اجرای طرح های بهسازی و نوسازی مرکز شهر مشهد بر محله پایین خیابان، فصل نامه جغرافیا و توسعه، دوره ۶، شماره ۱۱، صص ۱۸۰-۱۵۷.
- ۱۳) زیاری، کرامت الله و دیگران (۱۳۹۲). سنجش میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری بر اساس الگوی حکمرانی خوب شهری مطالعه موردی؛ شهر یاسوج، فصلنامه مسکن و محیط روستا، دوره ۳۲، شماره ۱۴۱، صص ۸۶ تا ۶۹.

- ۱۴) شهیدی، اکرم (۱۳۹۵). پیامدهای اجتماعی نوسازی بافت فرسوده در شهر مشهد: مورد پژوهی محله طبرسی، دومین کنفرانس بین المللی تحقیقات در عمران، معماری و شهرسازی و محیط زیست پایدار.
- ۱۵) صحیاده، مهشید، ایزدی، محمدسعید (۱۳۸۳). حفاظت و توسعه شهری: دو رویکرد مکمل یا مغایر، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال چهاردهم، شماره ۴۵.
- ۱۶) صرافی، مظفر (۱۳۷۸). ضرورت بازنگری در نظام اداره کلان شهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی، فصلنامه آبادی، شماره ۳۳.
- ۱۷) عندلیب، علیرضا (۱۳۹۲). اصول نوسازی شهری: رویکردی نو به بافتهای فرسوده، چاپ دوم، انتشارات آذرخش: تهران.
- ۱۸) کاظمیان و همکاران (۱۳۹۸). الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۱، شماره ۲، صص ۱۷۹-۲۰۲.
- ۱۹) لطیفی، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۵). بررسی و ارزیابی سیاست های تامین مسکن در بافت های فرسوده نمونه موردی: محله آبکوه مشهد: پژوهشنامه خراسان بزرگ، دوره ۷، شماره ۲۳.
- ۲۰) لطفی، سهند (۱۳۹۰). تبارشناسی بازآفرینی شهری از بازسازی تا نوزایی، انتشارات آذرخش، تهران.
- ۲۱) مافی عزت‌الله؛ رضوی محمدحسین (۱۳۹۱). برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه محله‌ای با تأکید بر متغیرهای اجتماعی (مطالعه موردی: محله طلاب شهر مشهد)، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال ۴، شماره ۱۴.
- ۲۲) منوچهری و دیگران (۱۳۹۸). تأثیر جهانی شدن بر نهادهای مدنی در ایران، نشریه پژوهش سیاست نظری، شماره ۲۵، صص ۱۵۷-۱۷۹.
- ۲۳) مهدی‌زاده، جواد و همکاران (۱۳۸۲). برنامه ریزی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران: تهران - نودری، حسین علی (۱۳۸۱). بازخوانی هابرماس، تهران: نشر چشمه.
- ۲۴) نسترن مهین؛ قاسمی وحید؛ هادی‌زاده‌زرگر صادق (۱۳۹۲). ارزیابی شاخص‌های پایداری اجتماعی با استفاده از فرایند تحلیل شبکه (ANP)، مجله جامعه‌شناسی کاربردی، سال ۲۴، شماره ۳، صص ۱۷۳-۱۵۵.
- ۲۵) هادی‌زاده‌زرگر، صادق (۱۳۹۱). سنجش و ارزیابی شاخص‌های پایداری اجتماعی در سطح محله‌های شهر مشهد، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما مهین نسترن، دانشگاه هنر اصفهان، گروه معماری و شهرسازی.
- ۲۶) هادی‌زاده زرگر، صادق و دیگران (۱۳۹۰). بهسازی بافت فرسوده شهری با رویکرد پایداری اجتماعی مورد شناسی: محله دریا دل شهر مشهد فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری و منطقه ای، دوره ۶، شماره ۲۱.
- ۲۷) Ansel, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543-571.
- ۲۸) Bourne, L. (2009). *Stakeholder Relationship Management: a Maturity Model for Organizational Implementation*, Farnham, Surrey, UK, Gower.
- ۲۹) Bringer, J. D., Johnston, L. H., & Brackenridge, C. H. (2006). Using Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software to Develop a Grounded Theory Project. *Field Methods*, 18: 245-266.
- ۳۰) Bryson, J.M.; Crosby, B.C.; Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature, *Public Administration Review*, 66: 44-55.
- ۳۱) Carlson, C. (2007). *A Practical Guide to Collaborative Governance*, Portland, OR: Policy Consensus Initiative.
- ۳۲) Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Los Angeles: Sage.
- ۳۳) Colantonio, A., Dixon, T. (2011). *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities*, Wiley-Blackwell.
- ۳۴) Emerson, K.; Nabatchi, T., Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22: 1-29.
- ۳۵) Flynn, N. (2007). *Public Sector Management* (5" ed.), London: Sage.
- ۳۶) Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press.
- ۳۷) Healey, P. (2006). *Urban Complexity and Spatial Strategies*, London: Taylor and Francis.

- ٣٨) Heynen, N.; Kaika, M. and Swyngedouw, E. (2006). *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge and Taylor & Francis Group: London and New York.
- ٣٩) Innes, J.E. & Booher, D.E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, New York: Routledge.
- ٤٠) Innes, J.E. & Booher, D.E. (2014). A Turning Point for Planning Theory? Overcoming Dividing Discourses, *Planning Theory*: 1-19.
- ٤١) Izadi, M.S. (2006). A study on city center regeneration: A comparative analysis of two different approaches to the revitalization of historic city centers in Iran, Newcastle University.
- ٤٢) Jones, P. & Evans, J. (2006). Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*, 43(9): 1491-1509.
- ٤٣) Linden, R.M. (2010). *Leading across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*, San Francisco: Jossey-Bass.
- ٤٤) Murayama, A. (2009). Toward the development of plan-making methodology for urban regeneration, in Horita, M., Koizumi, H. *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*, Springer, Japan.
- ٤٥) Stouten, P. (2010). *Changing Contexts in Urban Regeneration: 30 years of modernization in Rotterdam*, Techne Press.
- ٤٦) UNDP (2005). *Promoting ICT for Human Development in Asia Realizing the Millennium Development Goals*, Regional Human Development Report.
- ٤٧) UNECE. (2007). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*, United Nation Economic Commission for Europe.
- ٤٨) Van Dijk, M.P. (2006). *Managing Cities in Developing Countries: The Theory and Practice of Urban Management*, Edward Elgar Publishing.
- ٤٩) Weber, M. (2010). The Distribution of Power within the Community: Classes, Stände, Parties, Translated by Dagmar Waters, Tony Waters, Elisabeth Hahnke, Maren Lippke, Eva Ludwig-Glück, Daniel Mai, Nina Ritzi-Messner, Christina Veldhoen and Lucas Fassnacht, *Journal of Classical Sociology*, 10:153-172.