

مطالعات جغرافیایی مناطق خشک

دوره ۱۳، شماره ۴۹، پاییز ۱۴۰۱

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۳/۲۰ تأیید نهایی: ۱۴۰۱/۰۶/۲۵

صص ۴۰-۵۷

پژوهشی

تبیین الگوی بازآفرینی پایدار محلات ناکارآمد شهری با تأکید بر حکمروایی و نقش کنشگران محلی (نمونه مورد مطالعه: شهر مشهد)

محمد هادی درودی*، دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران
حسین حاتمی نژاد، دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران
سعید زنگنه شهرکی، دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران
احمد پور احمد، استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

هدف این پژوهش، ارزیابی و تبیین نقش و جایگاه کنشگران محلی در فرآیند بازآفرینی پایدار بافت‌های ناکارآمد و فرسوده شهر مشهد است. در این تحقیق سعی شده است تا به این سؤالات پاسخ داده شود که نقش و جایگاه کنشگران مختلف با تأکید ویژه بر کنشگران محلی در فرآیند بازآفرینی پایدار شهری چیست؟ و چگونه در این فرآیند نقش‌آفرینی می‌کنند؟ این پژوهش با رویکردی کیفی و در راستای تعیین جایگاه و تحقق همکاری میان کنشگران این فرآیند انجام می‌شود. راهبرد این پژوهش ترکیبی از موردپژوهی و نظریه‌پردازی است. برای گردآوری اطلاعات مورد نیاز از تکنیک‌های مشاهده، مصاحبه و پرسش‌نامه (نمونه‌گیری هدفمند) استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که با توجه به شناسایی ۵۷ کنشگر فعال و تقسیم‌بندی کنشگران به کنشگران اولیه و ثانویه (۱۶ دسته همگن)، منافع و علایق متفاوت و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران، ضروری است تغییر نگرش در نقش آن‌ها بر اساس تحقق حکمروایی همکارانه صورت پذیرد. در این راستا لازم است ضمن تأکید بر لزوم وجود طرح و برنامه مشترک به منظور مدیریت کنشگران این فرآیند، رهبری قدرتمندی به منظور پشتیبانی از حضور همه کنشگران در این فرآیند وجود داشته باشد. بررسی‌های انجام شده در این پژوهش نشان می‌دهد که حکمروایی همکارانه در فرآیند بازآفرینی پایدار شهری در شهر مشهد زمانی اتفاق می‌افتد که هم در سطح کلان و راهبردی و هم در سطح عملیاتی، تعامل و هماهنگی یکپارچه میان کنشگران بر اساس یک برنامه اقدام مشترک، مورد توجه و عمل قرار گیرد.

واژگان کلیدی: حکمروایی، بازآفرینی شهری، کنشگران محلی، بافت ناکارآمد، مشهد

* Email: darroodi.m@ut.ac.ir

نویسنده مسئول:

این مقاله برگرفته از رساله دکتری آقای محمد هادی درودی در رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران است.

۱- مقدمه

جهان امروز با چالش‌هایی مواجه است که ناشی از دگرگونی‌های حاصل از پیشرفت علم و تکنیک و طرح نیازهای جدید سازمانی و اجتماعی است. در دنیای پر سرعت امروز، بخش دولتی به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نخواهند بود (Weber, 2010). این مهم نیازمند الگوها و رویکرد جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی استفاده نمود، تا تولید و ارائه خدمات عمومی را حداکثر ساخت (پور احمد و همکاران، ۱۳۸۹). از دهه ۱۹۶۰ نیاز به بازآفرینی شهری در کشورهای اروپایی احساس شد. آن سال‌ها زمانی بود که بسیاری از شهرها با افت بلند مدت در تمامی ابعاد مواجه شده بودند (Izadi, 2006). در خلال دهه ۱۹۶۰ بسیاری از ادبیات اقتصاد شهری آن دوره به تشریح نحوه رشد و توسعه شهرها متمرکز شده بود (Colantonio, 2011). در این دوره رویکردهای تقاضا محور را مورد توجه قرار می‌دادند؛ و در مقابل رویکردهای عرضه محور رشد شهری، به نقش رشد جمعیت، سرمایه و پیشرفت تکنیکی و به ویژه جذب این عوامل از خارج به داخل شهرها تأکید می‌کردند (هیوساکی، ۱۳۹۳). در سیستم مدیریت شهری نوین برای رفع این 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). 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 به واسطه آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرآیند درگیر و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند. (نوبری و همکاران، ۱۳۸۹). 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. از این رو به عنوان نقاط مسأله‌دار شهری شناخته می‌شوند (صرافی، ۱۳۸۱). بافت‌های فرسوده و ناکارآمد 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 به خصوص با ارزش باشد، می‌توان تعداد زیادی از قواعد و نمونه‌های کلی رویه‌های اجرایی مناسب را در مکان‌های متفاوت شناسایی کرد. بدین منظور مبانی نظری این پژوهش سعی دارد تا با ذکر رویکردهای پایه‌ای در ارتباط با باز آفرینی با تأکید بر حکمروایی شهری بتوان به نتایج جامع‌تری دست یابیم (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲). با نگاهی به مراحل چارچوب بازآفرینی شهری پایدار که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام در این خصوص آمده است، می‌توان بیان کرد؛ "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 محله‌ها و محدوده‌های هدف دنبال می‌شود. در این فرآیند از رویکردهای یک سویه و از بالا به پایین و مداخلاتی که منجر به از هم گسیختگی بافت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی محدوده‌های هدف شود، پرهیز می‌شود. در همین ارتباط 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 به واسطه آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرآیند درگیر و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند. (Meshkini, and et al ۲۰۰۷). رویکردهای بازآفرینی شهری همراه با تحولات در بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در طول چند دهه اخیر تغییر یافته‌اند، به طوری که نه تنها ابعاد کالبدی، بلکه ابعاد اجتماعی و همچنین اقتصادی را نیز مدنظر قرار می‌دهند، به ویژه از اوایل قرن بیست و یک به بعد، تقویت رویکرد توسعه پایدار و دستیابی به مکان‌های پایدار، از جمله این تحولات رویکردی است (جعفری جبلی و همکاران، ۱۴۰۱). در این میان، فرآیندهای بازآفرینی شهری نیز تغییر یافته و از مدل‌های متمرکز دولت مبنای، به صورت مشارکتی و فرآیندی پایین به

بالا و با جلب حداکثری بخش‌های مختلف عمومی، خصوصی و اجتماع محلی تحقق می‌یابد (Innes & Booher, 2014). در بسیاری از کشورها، رویکردهای بازآفرینی شهری که به منظور احیای بافت و فضاهای شهری در سیاست‌های کلان طرح‌های توسعه شهری، وارد شده است، فرآیندی است که نه تنها ابعاد کالبدی فضا، بلکه ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فضاها را نیز مدنظر قرار می‌دهد (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 ویژه‌ای در آن پیش‌بینی می‌شود. تغییر در این رویکردها همراه با تغییرات در شیوه مدیریت توسعه شهری و تحولات از مفاهیم حکومت به حکمروایی، و تفویض اختیارات از نهادهای متمرکز دولتی به نهادهای محلی و بخش خصوصی در کنار توانمندسازی آن‌ها، منجر به بروز شیوه‌های نوین مدیریت شهری در عرصه‌های مختلف و از جمله بازآفرینی شهری گردیده است (کازمیان و همکاران، ۱۳۹۸). عملیاتی شدن مفاهیم مشارکتی و توانمندسازی نهادهای اجتماع محلی، تفویض و تغییر نقش‌های کلیدی کنشگران از دولت به سوی نهادهای مدنی در کنار نقش حمایتی و نظارتی نهادهای حکومتی، و استفاده از ظرفیت‌های محلی در مدیریت بازآفرینی شهری، محور اصلی تمرکز در رویکردهای جهانی هستند (منوچهری و همکاران، ۱۳۹۸). رویکردهای نوین بازآفرینی شهری با تأکید بر نقش الگوهای حکمروایی و کنشگران بازآفرینی، الگوواره نوینی را به منظور اصلاح فرایندهای بازآفرینی شهری بدنبال داشته است. از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه‌ای و محلی) مجموعه‌ای از بازیگران رسمی و غیررسمی را که بر جریان تصمیم‌گیری تأثیرگذار هستند دربر می‌گیرد (صحرائی و محمودی نیا، ۱۳۹۷).

بررسی پژوهش‌های انجام شده در حوزه موضوعی بازآفرینی شهری با تأکید بر نحوه اجرای آن، نشان می‌دهد که هر چند بازآفرینی شهری در کشورهای مختلف، مورد توجه و موضوع انجام پژوهش‌های متعددی قرار گرفته است. در ایران به این موضوع با تأکید بر نقش و جایگاه بازیگران و کنشگران عرصه حکمروایی، رویه‌های مدیریتی و نقش و سهم کنشگران اصلی این فرآیند، به صورت دقیق پرداخته نشده است. با در نظر گرفتن رویکرد محتوایی به بازآفرینی شهری به ویژه در چند سال اخیر، تحقیقاتی انجام شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود. یکی از اولین پژوهش‌ها که با موضوع بازآفرینی شهری در دانشگاه‌های ایران انجام شده، رساله دکتر سهند لطفی با موضوع حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر مفاهیم و شرایط سال‌های دهه ۱۹۹۰ میلادی تاکنون بوده که به صورت محتوایی به مفاهیم نوزایی، حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر دهه‌های 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. همچنین رساله دکتری خانم مهرانوش مفیدی با عنوان نقش ارتقای کیفی قلمرو عمومی در بازآفرینی شهری پایدار در سال ۱۳۹۴ در دانشگاه تهران انجام شد که تأکید اصلی بر بعد پایداری بازآفرینی شهری بوده است. (لطفی، ۱۳۸۷). میلاد امینی در رساله دکتری خود در دانشگاه تربیت مدرس در سال ۱۳۹۶ به تبیین الگوی حکمروایی محلی در فرایند 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 مؤثر بر فرایند بازآفرینی شهری، مؤلفه‌ها و الزامات اصلی تحقق فرایند حکمروایی مطلوب در بازآفرینی شهر تهران، بررسی شده و در نهایت روابط و نقش کنشگران این فرایند متناسب با ویژگی‌های بستر مدیریت شهری تهران در راستای تحقق حکمروایی مطلوب به منظور دستیابی به اهداف بازآفرینی شهری پایدار تبیین گردیده است. (امینی، ۱۳۹۶). جواد 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 فرایند بازآفرینی شهری، بر اساس منافع و علائق و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران، ضروری است تغییر نقش بر اساس تحقق مدیریت یکپارچه در این فرایند صورت پذیرد. از طرفی تحقق حکمروایی خوب شهری در فرایند یکپارچه بازآفرینی شهری در شهر اهواز مستلزم رویکردی مبتنی بر همکاری میان همه کنشگران و بر اساس طرح و برنامه نهادی است. در این راستا ضروری

است رهبری قدرتمندی به منظور پشتیبانی از حضور همه کنشگران مبتنی بر تسهیل‌گری و تمرکززدایی وجود داشته باشد (زارعی، ۱۳۹۷).

در ایران به ویژه برای کلان‌شهر مشهد به عنوان دومین شهر بزرگ کشور، چند دهه است که مقوله نوسازی و بازآفرینی شهری، به صورت جدی مطرح است. سیاست‌گذاری در این حوزه از رویکردهای با غلبه مسائل کالبدی و تأکید بر رویکردهای تأمین مالی و سودآوری‌های اقتصادی (از جمله در نمونه طرح منطقه ثامن و بافت پیرامون حرم امام رضا (ع)، بافت آبکوه، بافت وکیل‌آباد، 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 پیچیدگی‌ها در شهر مشهد، از جمله پیچیدگی در نقش و عملکرد نهادها و سازمان‌های مسئول و ذی‌ربط، روابط نهادی و ساختارهای اجتماعی - اقتصادی مؤثر بر تعامل میان کنشگران این حوزه، به همراه چالش‌های مدیریتی توسعه شهری، هنوز راهکار قابل قبول و تجربه موفق (بدون در نظر گرفتن رویه‌های اخیر در بازآفرینی شهری)، مورد عمل قرار نگرفته است (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹). با وجود این که در چند دهه اخیر، فرآیندها و چارچوب‌های مدیریت توسعه شهری در بیشتر شهرهای جهان، تحولات گسترده‌ای 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. در این پژوهش با استفاده از رویکرد پژوهش کیفی و استفاده از راهبرد پژوهش نظریه‌سازی بنیادی، ضمن در نظر گرفتن بعد رویه‌ای بازآفرینی شهری، نقش حکمروایی مطلوب و شایسته در بازآفرینی شهری به عنوان پارادایم نوین برنامه‌ریزی و مدیریت مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بررسی نمونه مورد مطالعه در این پژوهش که فرآیندهای بازآفرینی پایدار شهر مشهد در مقیاس محلات هدف بازآفرینی این شهر است، ضمن شناسایی کنشگران محلی مؤثر بر فرآیند بازآفرینی شهری، مؤلفه‌ها و الزامات اصلی تحقق فرآیند حکمروایی مطلوب در بازآفرینی شهر مشهد، بررسی شده و در نهایت روابط و نقش کنشگران این فرآیند متناسب با ویژگی‌های بستر مدیریت شهری مشهد در راستای تحقق حکمروایی مطلوب به منظور دستیابی به اهداف بازآفرینی شهری پایدار تبیین می‌گردد.

۲- مواد و روش تحقیق

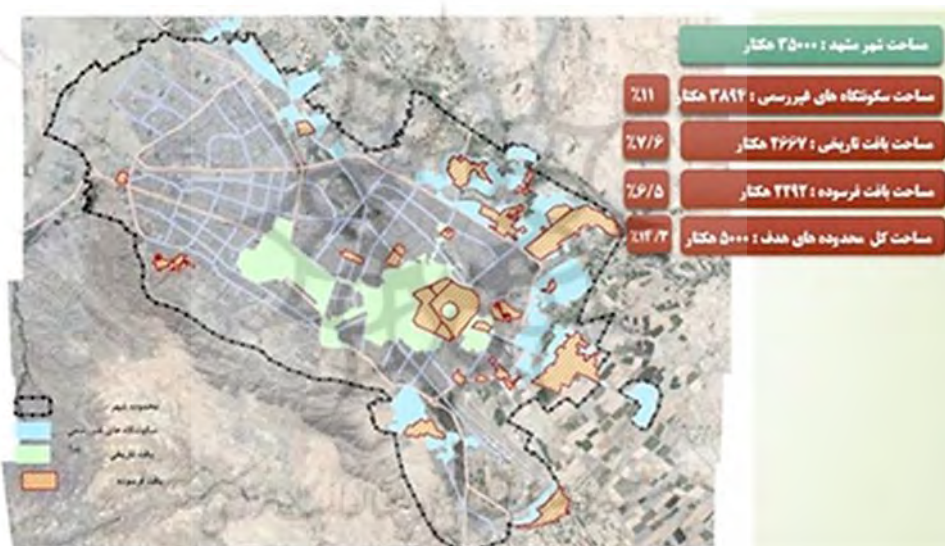
۲-۱- روش گردآوری داده‌ها

این پژوهش با تأکید بر نقش فرآیندهای حکمروایی محلی در راستای تحقق بازآفرینی پایدار شهری در مقیاس شهر مشهد، با رویکردی کیفی و در راستای تبیین جایگاه و تحقق همکاری میان کنشگران این فرآیند انجام می‌شود. در این نوع از پژوهش‌های کیفی که هدف اصلی آن توسعه الگوها و درک نظریه است، مبتنی بر ویژگی‌های منحصر به فرد بوده و بنابراین "فرآیند" انجام پژوهش بسیار حائز اهمیت است در مقایسه با پژوهش‌های کمی که در آن حجم نمونه اهمیت دارد و محصول مبنا است داده‌های اصلی این پژوهش بر این اساس، مبتنی بر منابع زیر حاصل آمده‌اند: تحلیل اسنادی، مصاحبه‌های عمیق، برگزاری گروه بحث و پیمایش میدانی. مصاحبه‌های عمیق به صورت نیمه ساختار یافته با تأکید بر تنوع مصاحبه‌شونده‌ها از میان کنشگران متعدد و متنوع و بر اساس دانش اولیه انتخاب و سپس بر اساس نمونه‌گیری متواتر و مبتنی بر تکنیک گلوله برفی تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافتند. برای دستیابی به اطلاعات در پژوهش‌های کیفی، نمونه‌ها با دقت بسیار بالایی انتخاب می‌شوند 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 شهر مشهد است. در این راستا با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند، گردآوری اطلاعات آغاز می‌شود. یکی از روش‌های نمونه‌گیری هدفمند، نمونه‌گیری متوالی یا متواتر است. در این روش، نمونه‌گیری تا دستیابی به حد اشباع، ادامه می‌یابد. همچنین از روش نمونه‌گیری گلوله

برفی نیز استفاده می‌شود 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 مصاحبه‌شوندگان معرفی می‌شوند.

۲-۲- منطقه مورد مطالعه

شهر مشهد به عنوان کلان‌شهری با ویژگی‌های پیچیده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بافت‌های شهری خود نیز دچار چالش‌های پیچیده‌ای از جمله زوال و رکود شهری است. بخش گسترده‌ای از این بافت‌ها، طبق شاخص‌های طرح جامع سوم مشهد که با شاخص‌هایی کالبدی (سه شاخص ناپایداری، ریزدانی و نفوذناپذیری) به شناسایی نواحی فرسوده و ناکارآمد شهر مشهد پرداخته است و همچنین مطالعات توانمندسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی شهر مشهد، حکایت از بیش از ۵۰۰۰ هکتار (شکل ۱) محدوده نیازمند سیاست‌گذاری ویژه دارد. با در نظر گرفتن شاخص‌های غیر کالبدی از جمله محرومیت‌های اجتماعی، رکود اقتصادی و چالش‌های محیط زیستی، این نواحی از شهر مشهد گسترده‌تر نیز خواهند شد که اهمیت اتخاذ رویکرد بازآفرینی پایدار شهری را در شهر مشهد بیش از پیش می‌نماید؛ بنابراین در این پژوهش به طور کلی محلات با ویژگی‌های ناکارآمدی و فرسودگی در شهر مشهد، و همچنین کنشگران فرایند بازآفرینی پایدار شهر در شهر مشهد مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.



شکل ۱. موقعیت و مشخصات محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد (منبع: سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد)

۳- یافته‌ها

با تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در سال ۱۳۹۳ و با توجه به اهداف، سیاست‌ها و راهبردها اعلام شده در سند مذکور، بازآفرینی پایدار محلات ناکارآمد شهری (شکل ۲) به عنوان رویکرد غالب در این حوزه مورد توجه قرار گرفت. رویکرد جلب مشارکت ساکنین، ذی‌نفعان و ذی‌نفعان، نهادسازی 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 می‌توان مشاهده نمود. بر اساس آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد ملی بازآفرینی پایدار، محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری (مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۲۳) محدوده‌های نیازمند احیاء، بهسازی و نوسازی واقع در محدوده تاریخی شهرها، پهنه‌هایی نابسامان میانی شهرها که حاصل ساخت‌وسازهای دهه‌های اخیر هستند، پهنه‌های

شهری با پیشینه روستایی که در اثر گسترش بی‌رویه شهرها در عرصه کنونی شهر ادغام شده‌اند و سکونتگاه‌های غیر رسمی که در محدوده شهرها قرار دارند هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری است.



شکل ۲. گونه‌های مختلف محدوده‌های هدف بازآفرینی (منبع: سند ملی راهبردی بازآفرینی شهری)

در ابتدای این رویکرد، مدیریت شهری (شورای شهر و شهرداری مشهد) با تغییر سیاست‌ها به بازآفرینی پایدار شهری، ساختارهای مورد نیاز این موضوع را در راستای ایجاد مدیریت متمرکز و تام‌الاختیار مد نظر قرار داده و سازمان بازآفرینی فضاهای شهری را تاسیس نمود. این سازمان با اهدافی که برای آن تعریف شده بود اقداماتی را در راستای ارتباط مستقیم با مردم از طریق تشکیل دفاتر توسعه محله و هم‌افزایی بیشتر و جلب مشارکت دستگاه‌های مرتبط در این حوزه به عنوان دبیر ستاد بازآفرینی شهرستان مشهد در دستور کار خود قرار داده است.

۳-۱- تحلیل ساختار بازآفرینی شهری در شهر مشهد

یکی از اصلی‌ترین اقدامات در تحلیل فرآیند حکمروایی محلی در فرایند بازآفرینی پایدار محلات ناکارآمد شهری، شناسایی کنشگران این حوزه است. به این منظور با توجه به روش‌شناسی کیفی پژوهش، با بررسی اسناد موجود آغاز شده و برای بررسی تفصیلی و عمیق، با متخصصان این حوزه، مدیران و کارشناسان تخصصی در بخش‌های تخصصی و مرتبط در دولت و مدیریت شهری اعم از اداره کل راه و شهرسازی، سازمان بازآفرینی فضاهای شهری، شهرداری‌های مناطق دارای بافت‌های 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 بحث‌های کانونی 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 می‌شوند. با توجه به شرایط شهر مشهد و با توجه به حوزه وظایف تعیین شده برای شهرداری مشهد در زمینه بازآفرینی شهری، بخش عمومی را می‌توان به دو زیربخش تقسیم نمود. بخش دولتی که شامل وزارت کشور (استانداری و فرمانداری)، وزارت راه و شهرسازی و ادارات کل و سازمان‌های وابسته به آنها از جمله شرکت ملی بازآفرینی شهری، بانک‌ها، شرکت‌های خدمات زیربنایی و زیرساختی مانند (شرکت‌های آب، برق، گاز و غیره) به عنوان بخش دولتی که در بسیاری موارد با ایجاد بسترهای حقوقی و قانونی، ایجاد تسهیلات، فراهم آوردن امنیت و غیره می‌توانند زمینه تحقق بازآفرینی شهری پایدار را فراهم آورند. بخش عمومی با تأکید بر شهرداری مشهد و شورای شهر و زیربخش‌های مرتبط با آنها شامل سازمان بازآفرینی فضاهای شهری، شهرداری مناطق دارای بافت فرسوده و ناکارآمد، معاونت‌های شهرداری (به ویژه معاونت شهرسازی و معماری، معاونت اقتصادی، معاونت فرهنگی و اجتماعی و معاونت خدمات شهری) شهرداری نواحی، شوراهای اجتماعی محله، فرهنگسراها و غیره. بخش بعدی بخش خصوصی است شامل سرمایه‌گذاران و سازندگان خرد و انبوه در کنار بنگاه‌های املاک محلی که تأثیر بسیاری بر ساخت و ساز در این محلات را دارند. علاوه بر آنها مشاغل و صنایع و اصنافی که در محلات فعال هستند نیز در بسیاری از محلات نقش مؤثری در فرایند بازآفرینی شهری دارند. (شکل ۳)



شکل ۳. کنشگران فرآیند 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 مردم نهاد مرتبط با موضوع و فعال در سطح محله، مدیران مدارس و غیره. هرچند نقش هر کدام از این کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد، در هر محله نسبت به محله دیگر متفاوت است. ولی بیش از شناسایی کنشگران، روابط و مناسبات قدرت میان آن ها، و چگونگی تأثیرگذاری این روابط و مناسبات بر سیاست گذاری و فرایند بازآفرینی پایدار در این حوزه است که اهمیت دارد که در ادامه مورد تحلیل قرار می گیرد.

۳-۲- تحلیل کیفی کنشگران بر اساس سه ویژگی قدرت، مشروعیت و ضرورت

کنشگران اصلی (اولیه) شامل: ساکنان و مالکان محلی، معتمدین محله، گروه های فعال محلی (از جمله هیئت های مذهبی، هیئت امنای مساجد، بسیج محله، سازمان های داوطلبانه غیردولتی (NGO های) مرتبط با موضوع فعال در سطح محله، مدیران مدارس و غیره، شهرداری ناحیه، شهرداری منطقه (معاون شهرسازی و معماری، معاون خدمات شهری و معاون اجتماعی و فرهنگی)، دفاتر توسعه محله، شوراهای اجتماعی محله، فرهنگسراها، سازندگان محلی، بنگاه های املاک. کنشگران ثانویه شامل دو گروه کنشگرانی که دارای نقش سیاست گذاری هستند که عبارتند از: شورای شهر مشهد، معاونت شهرسازی و معماری شهرداری مشهد، وزارت راه و شهرسازی، شرکت ملی بازآفرینی شهری ایران، نیروهای انتظامی و امنیتی، وزارت آموزش و پرورش، سازمان نوسازی مدارس و سایر سازمان های مرتبط با آن ها آستان قدس رضوی، سازمان اوقاف، سرمایه گذاران کلان و انبوه ساز و کنشگرانی که نقش پشتیبانی اجرایی را دارند عبارتند از: سازمان بازآفرینی فضاهای شهری شهرداری مشهد، معاونت فرهنگی و اجتماعی شهرداری مشهد، معاونت شهرسازی و معماری، معاونت خدمات شهری، صاحبان مشاغل، صنایع و بانک ها. پس از گروه بندی کنشگران به دو گروه کنشگران اصلی و

ثانویه، می‌توان آن‌ها را بر اساس تعاریف میچل و همکاران (Michel et al, 1997). تقسیم‌بندی نمود. بر اساس تعریف وی، کنشگران را بر اساس سه عنصر قدرت، مشروعیت و ضرورت حضور در فرآیند می‌توان تقسیم‌بندی نمود. با توجه به اینکه این تحلیل تنها در سطح محلی صورت می‌گیرد، کنشگرانی که فقط به عنوان کنشگران اصلی شناسایی شدند و همچنین در بخش کنشگران ثانویه، گروهی که نقش پشتیبانی اجرا را دارند، برای تحلیل‌های بعدی ملاک قرار می‌گیرند. در ادامه ویژگی‌های کنشگران فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد بر اساس سه ویژگی قدرت، مشروعیت و ضرورت آورده شده است. لازم به ذکر است با توجه به تعداد زیاد کنشگران ثانویه از بیان ویژگی‌های این کنشگران خودداری گردیده است.

جدول ۱. ویژگی‌های کنشگران فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد بر اساس سه ویژگی قدرت، مشروعیت و ضرورت (نگارنده)

| مشروعیت | ضرورت | قدرت | کنشگران |
|---|--|--|-----------------------------------|
| با توجه به اینکه این گروه در محله ساکن هستند و هرگونه تغییری در شرایط محله، به صورت مستقیم بر زندگی آن‌ها تأثیر می‌گذارد، بنابراین ضروری است که در این فرآیند مطرح باشند. | با توجه به تأثیر مستقیم اقدامات در محله بر زندگی ساکنان، نگرانی‌های آن‌ها در این خصوص پذیرفته می‌شود. | این گروه به دلیل عدم دسترسی به منابع قدرت مانند منابع مالی و قدرت سیاسی و غیره دارای قدرت نیستند. | ساکنان/مستأجران غیر مالک |
| | با توجه به تأثیر مستقیم اقدامات در محله و آینده آن بر زندگی ساکنان، نگرانی‌های آن‌ها در این خصوص پذیرفته می‌شود. | این گروه به دلیل عدم دسترسی به منابع قدرت مانند منابع مالی و قدرت سیاسی و غیره دارای قدرت زیادی نیستند، اما به دلیل مالکیت اراضی در محله دارای قدرت هستند. | مالکان ساکن در محله |
| با توجه به اینکه در محله زندگی نمی‌کنند، عموماً پیگیر تحولات در محله نیستند. | با توجه به تأثیر اقدامات بر آینده محله و افزوده شدن بر ارزش اراضی، نگرانی‌های آن‌ها در این خصوص پذیرفته می‌شود. | مالکان غیرساکن در محله | |
| در صورتی که مکانیسم مشخصی برای استفاده از نفوذ این گروه در میان مردم وجود نداشته باشد، بدون حضور آن‌ها نیز این فرآیند ادامه می‌یابد. | با توجه به تعاملات اجتماعی، میان این افراد با مردم محلی، نظر آن‌ها در میان مردم پذیرفته می‌شود. | معمولاً این افراد با وجود پایگاه اجتماعی در میان مردم محلی، دارای قدرت رسمی در مقابل مدیریت شهری نیستند. | معمدین محله گروه‌های محلی فعال |

۳-۳- تحلیل علایق و منافع کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد

بررسی علایق و منافع کنشگران در وضعیت موجود فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می‌دهد که تا حدود زیادی، این علایق و منافع با یکدیگر همسو نبوده و در راستای تحقق بازآفرینی شهری نیست. با این حال با توجه به مفهوم جامع و یکپارچه بازآفرینی شهری که بدون وجود چنین رویکردی تحقق بازآفرینی شهری پایدار ممکن نمی‌شود، انتظار می‌رود که علایق و منافع کنشگران نیز در راستای تحقق آن و تبدیل شدن این رویکرد به یک رویه باشد. جدول

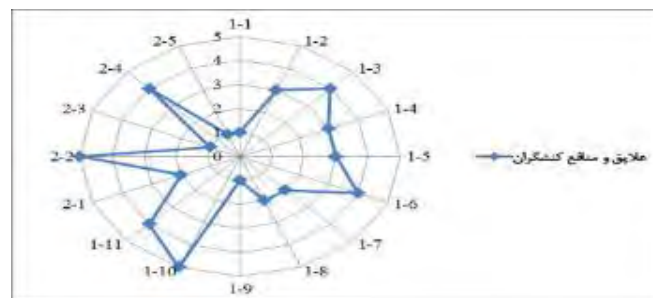
۲، وضعیت علایق و منافع هر گروه از کنشگران را در این زمینه نشان می‌دهد. امتیاز اختصاص یافته به هر کنشگر بر اساس مصاحبه‌ها و مشاهده‌ها به دست آمده است، به صورتی که در حین انجام مصاحبه از مصاحبه‌شوندگان خواسته شد تا امتیاز بین ۱ تا ۵ بر اساس مقیاس لیکرتی به منافع هر کنشگر اختصاص دهند و در نهایت جمع‌بندی نهایی بر اساس این امتیازها و استنتاج نهایی پژوهشگر ارائه شد.

جدول شماره ۲. علایق و منافع کنشگران محلی در راستای تحقق بازآفرینی شهری پایدار (نگارنده)

| امتیاز | علایق و منافع | کد کنشگر | کنشگران محلی |
|--------|--|----------|----------------------------------|
| ۱ | با توجه به اینکه ساکنانی که در محله زندگی می‌کنند؛ ولی مالک واحد مسکونی خود نیستند، یکی از آسیب‌پذیرترین گروه از کنشگران این فرآیند هستند، هرچند بهبود شرایط و افزایش کیفیت زندگی، مورد توجه آن‌ها است، اما افزایش قیمت زمین و اجاره سبب اجبار آن‌ها به ترک محله خواهد شد. | ۱-۱ | ساکنان (مستأجران/ غیر مالکان) |
| ۳ | ارتقای کیفیت زندگی به صورت همه جانبه از علایق این گروه از ساکنان است. زیرا از سویی به دنبال بهبود شرایط محله زندگی خود هستند و از سویی دیگر افزایش احتمالی اراضی و املاک منافع مادی آن‌ها را نیز تأمین می‌نماید. | ۱-۲ | مالکان (ساکن در محله) |
| ۴ | هر نوع تغییری که سبب افزایش ارزش ملک و زمین در محله شود، حتی اگر سبب ارتقای کیفیت زندگی نشود، برای این گروه مطلوب است؛ زیرا خود تمایلی به سکونت در محل ندارند و فقط از درآمد آن استفاده می‌کنند. | ۱-۳ | مالکان (غیرساکن در محله) |
| ۳ | معمدین محلی با توجه به شناختی که از شرایط محله و همچنین ساکنان محلی دارند، معمولاً به دنبال نفع عمومی محله و ارتقای کیفیت زندگی از دید مردم محلی هستند. | ۱-۴ | معمدین محله |
| ۳ | این گروه از کنشگران بر اساس حوزه فعالیتی خود (از جمله در زمینه‌های اجتماعی و کارآفرینی، ترک اعتیاد، و غیره) به دنبال بهبود شرایط محله در زمینه موردنظر خود هستند. در این زمینه استفاده از منابع شهرداری در این زمینه، سبب هم‌افزایی برای تحقق اهداف موردنظرشان می‌شود. | ۱-۵ | گروه‌های فعال محلی |
| ۴ | با توجه به وظایف تعریف شده برای این گروه توسط سازمان بازآفرینی شهر مشهد، منافع اصلی آن‌ها در برقراری ارتباط و تعامل با سایر کنشگران به ویژه اجتماعات محلی و همچنین مدیریت شهری در راستای تحقق بازآفرینی شهری است. هرچند وظایف تعریف شده از سوی سازمان بازآفرینی دارای جامعیت لازم برای تحقق مفهوم بازآفرینی شهری است؛ ولی بیشتر تمرکز دفاتر بر تدوین سند توسعه محله است. | ۱-۶ | دفاتر توسعه محله |
| ۲ | با توجه به اینکه در حال حاضر مسئولیت مشخصی برای شهرداری ناحیه از سوی شهرداری مناطق در حوزه بازآفرینی شهری تعریف نشده، بنابراین علی‌رغم منابع مالی در اختیار منافی را دنبال نمی‌کند. | ۱-۷ | شهرداری ناحیه |
| ۲ | منفعت اصلی شوراهای اجتماعی محله مجاب کردن مدیریت شهری برای اقدام در زمینه بازآفرینی محله و پیگیری مطالبات مردمی است، از یک سو و از سویی دیگر آگاهی‌رسانی به ساکنان محلی در این زمینه است. | ۱-۸ | شوراهای اجتماعی محله |
| ۱ | در حال حاضر بیشتر منفعت برای خانه‌ها و فرهنگسرای محله تبدیل شدن به نقش مرکز آموزشی فعال برای مردم محلی است؛ ولی دارای منفعت مشخصی در فرآیند بازآفرینی شهری نیست. | ۱-۹ | خانه‌ها و فرهنگسرای محله |

| امتیاز | علائق و منافع | کد کنشگر | کنشگران محلی |
|--------|---|----------|--|
| ۵ | بیشترین منفعت برای سازندگان محلی با استفاده از منافع ناشی از بخشودگی‌ها در عوارض ساخت و ساز و تشویق طبقه اضافی تشویقی در ساخت و سازهاست. | ۱-۱۰ | سازندگان محلی |
| ۴ | وجود تسهیلات تشویقی ساخت و ساز و در نتیجه رونق آن‌ها اصلی‌ترین منفعت این گروه است، در حالی که سایر تغییراتی که منجر به بهبود کیفیت زندگی ساکنان در فرآیند بازآفرینی می‌شود، مدنظرشان نیست. | ۱-۱۱ | بنگاه‌های املاک |
| ۲ | در حال حاضر پاسخگویی از سوی شهرداری منطقه (شامل کلیه قسمت‌ها) در زمینه بازآفرینی شهری وجود ندارد. هرچند افزایش تقاضا برای ساخت و ساز محلی به ویژه به صورت تجمیعی موردنظر این گروه است. | ۲-۱ | شهرداری منطقه (معاونین مختلف) |
| ۵ | با توجه به وظایف تعیین شده برای سازمان بازآفرینی، بیشترین منفعت در صورت تحقق بازآفرینی شهری برای این سازمان است. در حال حاضر تنها موفقیت سازمان بر اساس تعداد دفاتر و اسناد توسعه محله ارزیابی می‌شود. | ۲-۲ | سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد |
| ۱ | در حال حاضر از سوی شهرداری مشهد به جز برای سازمان بازآفرینی شهر مشهد، سیاست‌گذاری جدی برای سایر بخش‌ها صورت نگرفته است، بنابراین، منفعتی برای این کنشگر وجود ندارد. | ۲-۳ | معاونت امور اجتماعی و فرهنگی |
| ۴ | در حال حاضر معمولاً این گروه از کنشگران به عنوان اصلی‌ترین نیروهای بازدارنده بسیاری از اقدامات در بازآفرینی شهری محله مطرح می‌شوند (به ویژه در بخش صنایع)، هرچند استفاده از ظرفیت‌های کارآفرینی مشاغل و فعالیت‌های محلی می‌تواند در راستای تحقق طرح‌های بازآفرینی استفاده نمود. | ۲-۴ | صاحبان مشاغل و صنایع موجود در محله |
| ۱ | بانک‌ها در این فرآیند کمترین میزان علائق و منافع برای مشارکت را دارند. | ۲-۵ | بانک‌های عامل ارائه تسهیلات ساخت و ساز |

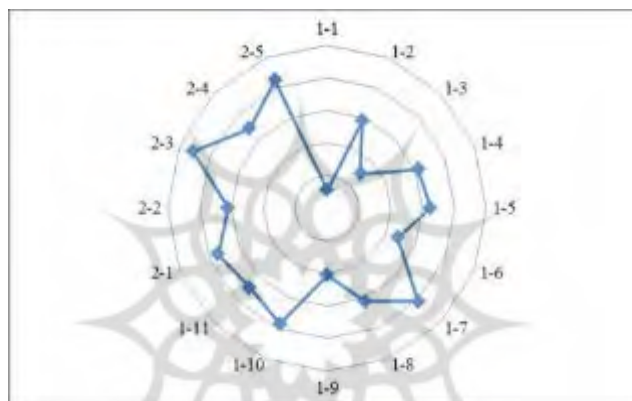
شکل شماره ۴ منافع و علائق کنشگران محلی را در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می‌دهد. کدهای شماره ۱-۱ تا ۱-۱۱ کنشگران اصلی و ۲-۱ تا ۲-۵ کنشگران ثانویه را به ترتیب جدول فوق نشان می‌دهد. همان گونه که در این نمودار نیز قابل مشاهده است، سازمان بازآفرینی شهر مشهد دارای بیشترین علاقه و منفعت در این فرآیند به عنوان یک نهاد سازمانی است و در کنشگران اصلی نیز بخش خصوصی شامل سازندگان محلی و بنگاه‌های املاک فعال در محله دارای بیشترین علاقه و منفعت در وضعیت کنونی هستند.



شکل ۴. علائق و منافع کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد به تفکیک کنشگران اصلی و ثانویه (نگارنده)

۳-۴- ترسیم شبکه قدرت میان کنشگران و قدرت اثرگذاری آن‌ها در تعامل با یکدیگر در فرآیند بازآفرینی پایدار شهری در شهر مشهد.

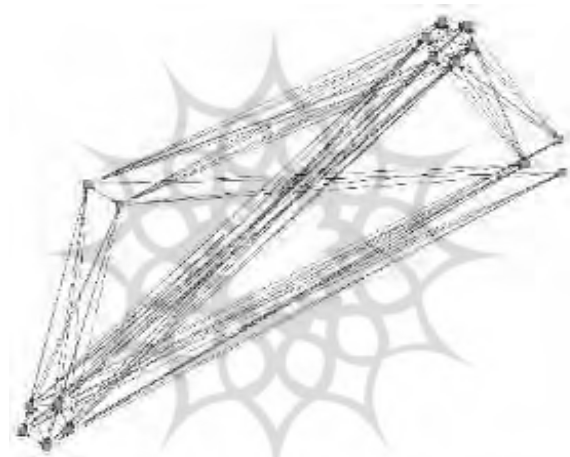
در ابتدای این بحث، پس از شناسایی کنشگران، گونه‌بندی آن‌ها به دو دسته کنشگران اصلی و ثانویه به منظور تحقق بازآفرینی شهری پایدار و همچنین شناسایی علایق و منافع این کنشگران در این فرایند، در این قسمت تحلیلی از روابط و مناسبات قدرت میان کنشگران ارائه می‌شود. در این قسمت با استفاده از داده‌های قدرت اثرگذاری میان کنشگران و با استفاده از نرم‌افزار Ucinet قدرت اثرگذاری کنشگران به منظور رتبه‌بندی آن‌ها مورد محاسبه قرار گرفته است. در این راستا، از شاخص درجه مرکزیت خروجی (برای رتبه‌بندی قدرت اثرگذاری کنشگران استفاده شده است. در این نمودار گره‌هایی که در مرکز قرار گرفته‌اند، فعال‌تر هستند و در نتیجه قدرت نفوذ و اثرگذاری بیشتری بر سایر کنشگران دارند. بر این اساس و همان‌طور که در نمودار شماره ۵ نیز مشاهده می‌شود، به طور کلی قدرت اثرگذاری کمتری در میان کنشگران اصلی و قدرت اثرگذاری بیشتری میان کنشگران ثانویه وجود دارد. در این میان ساکنان مستأجر و غیر مالک کمترین امتیاز و سازندگان محلی بیشترین امتیاز را در میان کنشگران اصلی به خود اختصاص داده‌اند.



شکل ۵. قدرت اثرگذاری کنشگران در ساختار بازآفرینی پایدار شهری در شهر مشهد به تفکیک کنشگران اصلی و ثانویه (نگارنده)

همانگونه که در شکل ۶ نیز قابل مشاهده است، بر اساس درجه مرکزیت خروجی که طبق تعریف ارائه شده در نرم‌افزار Ucinet به معنای قدرت اثرگذاری هر کنشگر بر سایر کنشگران است، در ترسیم این گراف علاوه بر قدرت اثرگذاری، فاصله میان کنشگران و ارتباط آن‌ها نیز در نظر گرفته می‌شود. در این گراف سه دسته اصلی قابل تشخیص است، دسته اول شامل مجموعه‌ای از کنشگران سطح محلی است که در مرکز آن‌ها سازندگان محلی (کد ۱۰) قرار دارد، در کنار آن‌ها سایر کنشگران محلی با قدرت اثرگذاری پایین‌تر مانند ساکنان غیر مالک (کد ۱)، معتمدین محلی، گروه‌های فعال محلی، دفاتر توسعه محله، شهرداری ناحیه، و شوراهای اجتماعی محله (کدهای ۴ تا ۸) قرار دارند که قدرت اثرگذاری پایینی در مقایسه با کنشگر مرکزی سازندگان محلی دارند. در دسته بعدی دو گروه کنشگر مالکین ساکن و غیرساکن (کدهای ۲ و ۳) و شهرداری منطقه، سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد، شهرداری مشهد (کدهای ۱۲، ۱۳ و ۱۴ قرار دارند) که دارای ارتباطات رسمی قدرتمندی با یکدیگر هستند و از این دو دسته مهم‌تر دسته سوم هستند که شامل صنایع و مشاغل محله (۱۵)، بانک‌های عامل ارائه‌دهنده تسهیلات (۱۶)، و فرهنگسرای محله (۹) که دارای قدرت‌های اثرگذاری متفاوتی هستند؛ اما نکته حائز اهمیت در مورد آن‌ها دور بودن از دو کانون دیگر است. بانک‌های عامل علی‌رغم اینکه دارای قدرت اثرگذاری بالایی هستند؛ ولی ارتباط زیادی با سایر کنشگران به صورت مستقیم ندارد.

شاخص دیگری که مورد بررسی قرار گرفته است، شاخص مرکزیت میانی^۱ که بیانگر این است که کدام کنشگر دارای بیشترین مرکزیت در میان سایر کنشگران است. شکل شماره ۶ روابط میان کنشگران را بر اساس شاخص مرکزیت میانی نشان می‌دهد. طبق این شاخص، کنشگران به چهار دسته تقسیم‌بندی شده‌اند. دسته اول با کدهای ۱، ۴، ۵، ۶، ۷ و ۸ که کنشگران محلی و تا حدودی غیر تصمیم‌گیر را نشان می‌دهند که بیشتر از طریق کنشگران دسته دوم در فرایند وارد می‌شوند. دسته دوم با کدهای ۲، ۳، ۱۲، ۱۳ و ۱۴ که مالکان ساکن و غیرساکن در محله و سازمان‌های شهرداری مشهد، شهرداری منطقه و سازمان بازآفرینی شهر مشهد هستند که همگی دارای ارتباط‌های رسمی و تأثیرگذار در این فرایند هستند. دو قطب دیگر، یکی دسته سوم کنشگران با کدهای ۱۰ و ۱۱ شامل سازندگان محلی و بنگاه‌های املاک هستند که با یکدیگر یک قطب را تشکیل داده‌اند و دسته چهارم نیز کنشگران ۱۵، ۱۶ و ۹ هستند شامل به ترتیب صاحبان مشاغل و صنایع محله، بانک‌های عامل ارائه‌دهنده تسهیلات و شورای اجتماعی محله که در واقع شورای اجتماعی محله علی‌رغم اینکه از سوی اکثر گروه‌های مصاحبه‌شونده اعم از متخصصین، مدیران و به ویژه مردم محلی مورد توجه بوده، اما در حال حاضر وظیفه رسمی در این خصوص ندارند و بنابراین نمی‌توانند نقش مشخصی را ایفا کنند.

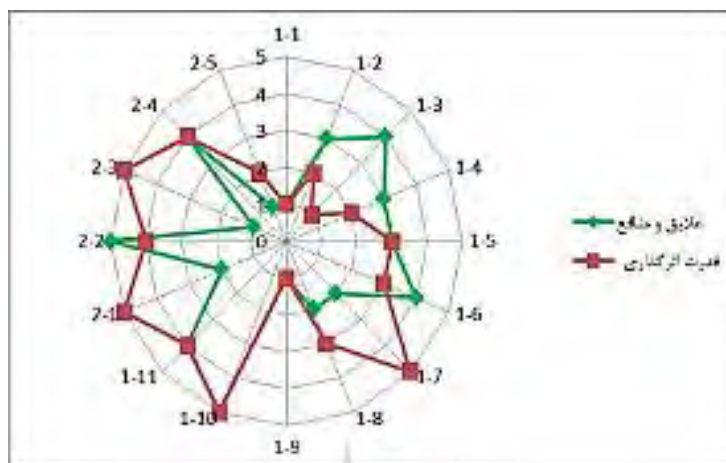


شکل ۶. شبکه قدرت کنشگران بازآفرینی شهری شهر مشهد بر اساس شاخص مرکزیت میانی (نگارنده)

با بررسی قدرت اثرگذاری کنشگران بر یکدیگر در فرآیند بازآفرینی شهری، و همچنین علایق و منافع آن‌ها در این فرآیند، می‌توان با استفاده از ماتریس قدرت — منفعت، تحلیلی از وضعیت کنشگران ارائه نمود. شکل شماره ۷ وضعیت علایق و قدرت کنشگران را نشان می‌دهد. همانگونه که در این نمودار نیز قابل مشاهده است، در میان کنشگران اصلی از جمله ساکنان محلی، گروه‌های فعال محلی، دفاتر توسعه محله، معتمدین و غیره، در حالی که علاقه زیادی در این زمینه دارند، اما قدرت اثرگذاری چندان بالایی ندارند؛ به ویژه دفاتر توسعه محله که بیشترین قدرت اثرگذاری را نه در میان سازمان‌ها، بلکه بیشتر بر روی اجتماع محلی دارد. هر چند گروه‌های فعال محلی و دفاتر توسعه محله به دلیل ارتباطات با سایر کنشگران، دارای قدرت بیشتری به نسبت سایرین در این سطح هستند. در میان سازمان‌های رسمی نیز وضعیت دو سازمان بسیار قابل توجه است، سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد (۲-۲)، علی‌رغم علایق و منافع مبتنی بر وظایف سازمانی تعیین شده برای این سازمان، به دلیل اثرگذاری پایین بر سایر سازمان‌ها و از جمله سایر بخش‌های شهرداری، علی‌رغم قدرت اثرگذاری نسبتاً بالا بر ساکنان محلی، قدرت اثرگذاری اندکی را در میان شهرداری منطقه و ناحیه دارد؛ در نقطه مقابل سایر بخش‌های شهرداری از جمله معاونت‌های مرتبط در شهرداری (۲-۳)، شهرداری منطقه

1- betweenness centrality index

(۲-۱)، و شهرداری ناحیه (۷-۱)، علی‌رغم قدرت اثرگذاری بالای درون و برون سازمانی در این زمینه مأموریتی برای آن‌ها تعیین نشده و در نتیجه منفی را نیز در این زمینه پیگیری نمی‌کنند. نکته جالب توجه دیگر، وضعیت بخش خصوصی یعنی سازندگان محلی (۱۰-۱) است که دارای بیشترین منفعت و قدرت بالایی هستند. بنگاه‌های املاک (۱۱-۱) نیز تا حدودی دارای این ویژگی برتری در دوگانه قدرت - منفعت هستند.



شکل ۷. وضعیت علائق و قدرت کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد (نگارنده)

همانگونه که در شکل شماره ۸ نیز ماتریس قدرت - منفعت کنشگران نشان می‌دهد، تنها کنشگر فعال در حال حاضر سازندگان محلی و بنگاه‌های املاک هستند که در این فرایند و با استفاده از منابع در اختیار می‌توانند نقش فعالی را ایفا نمایند. سازمان بازآفرینی شهر مشهد نیز دارای منافع سازمانی و تا حدودی قدرت اثرگذاری بالایی هستند. بنگاه‌های املاک و صاحبان مشاغل و صنایع محله نیز می‌توانند به صورت فعال ایفای نقش کنند.



شکل ۸. ماتریس قدرت - منفعت کنشگران در فرآیند بازآفرینی شهری در شهر مشهد (نگارنده)

شهرداری مشهد و شهرداری منطقه هر دو علی‌رغم قدرت بالا، به دلیل عدم الزام و نبود علائق و منافع در این زمینه به عنوان کنشگران فعال شناسایی نمی‌شوند. مالکان (چه ساکن و چه غیرساکن)، معتمدین محلی، گروه‌های فعال محلی، و دفاتر توسعه محله جزء کنشگرانی هستند که علی‌رغم علائق بالا، دارای قدرت اثرگذاری نیستند و در حال حاضر نمی‌توانند به صورت فعالانه ایفای نقش کنند و به عنوان کنشگران پیرو نشان داده شده‌اند. بانک‌ها و ساکنان غیر مالک و همچنین سرای محله نیز طبق این نمودار در وضعیت کنونی به عنوان کنشگران غیرفعال شناسایی می‌شوند. در

این بررسی‌ها سازمان بازآفرینی شهر مشهد و نمایندگان محلی آن‌ها یعنی دفاتر توسعه محله در حالی که دارای حوزه مأموریتی اقدام در سطح محلی هستند، اما به دلیل عدم دسترسی به منابع قدرت (در خصوص سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد عدم قدرت اثرگذاری بر سایر نهادهای درون شهرداری و در خصوص دفاتر محلی توسعه عدم قدرت اثرگذاری بر سایر نهادهای محلی)، نمی‌توانند نقش موردنظر خود را در محله ایفا نمایند.

۴- بحث و نتیجه‌گیری

بررسی‌های این تحقیق نشان می‌دهد که در وضعیت موجود، اگرچه ویژگی‌های نظام ساختاری برنامه‌ریزی و مدیریت در شهر مشهد به ویژه در حوزه بازآفرینی شهری، دارای ویژگی‌های مبتنی بر تعامل و همکاری میان کنشگران نیستند، اما مدیریت شهری مشهد به دلیل الزام به حل این چالش و با توجه به نتایج تجارب قبلی در این حوزه، نیازمند تغییر رویکرد در این حوزه است. در وضعیت کنونی نهادهای حاکمیتی و بخش عمومی، به ویژه شهرداری مشهد که اصلی‌ترین مسئولیت در این زمینه را بر عهده دارند، جلب مشارکت محلی را به عنوان اولویت رویکردی خود طرح می‌نمایند. درس‌آموزی از تجارب اجرایی گذشته توسط شهرداری مشهد منجر به راه‌اندازی دفاتر توسعه محله در محلات هدف بازآفرینی شد. اما همچنان روابط و نحوه همکاری میان کنشگران مختلف در سطح محلی به عنوان یکی از چالش‌های اصلی در وضعیت بازآفرینی شهر مشهد مطرح است.

بررسی‌های انجام شده در زمینه فرایند بازآفرینی در شهر مشهد نشان می‌دهد که در ترکیب با چارچوب به دست آمده از مطالعه نظریه‌های این حوزه، الگوهای حکمروایی خوب در سطح محلی مبتنی بر تعامل میان کنشگران در دو سطح سیاست‌گذاری و عملیاتی اجتناب‌ناپذیر است. این الگو در سطح سیاست‌گذاری در نقش سیاست‌گذاری راهبردی و اجرایی، و در سطح عملیاتی هدف حل تعارض میان کنشگران اصلی در سطح محلی، قابل شکل‌یابی است. در میان الزامات تحقق حکمروایی خوب در بازآفرینی شهری، ارتقای ظرفیت‌های نهادی کنشگران بر مبنای نقش و وظایف آنها در فرایند ساختاری بازآفرینی شهری بیشترین میزان اهمیت را دارد. این مسئله زمانی اهمیت می‌یابد که تحقق هدف بازآفرینی شهری پایدار در ابعاد مختلف آن از جمله فراهم آمدن زمینه نوآوری محلی، کارآفرینی محلی، و اقتصاد اجتماعی تنها زمانی تحقق می‌یابد که اجتماع محلی به عنوان یکی از کنشگران فعال در بازآفرینی محله ایفای نقش نماید. با در نظر گرفتن حکمروایی همکارانه به عنوان الگوی مدیریت بازآفرینی شهری، از یک سو برنامه توسعه محله بر اساس رهیافت پایین به بالا و مبتنی بر نیازهای اجتماع محلی تهیه و از سویی دیگر با تغییر نقش نهادهای حاکمیتی و بخش عمومی، به تسهیلگر و میانجی، این نهادها عهده‌دار بسترسازی به منظور تحقق این برنامه می‌شوند.

بررسی‌های این پژوهش نشان داد که به منظور تحقق بازآفرینی پایدار شهری با تأکید بر حکمروایی مشارکتی در شهر مشهد ضروری است: برنامه بلندمدت توسعه محله‌ای با هدف بازآفرینی پایدار شهری بر اساس رهیافتی پایین به بالا که مورد اجماع همه کنشگران به ویژه کنشگران اصلی باشد، روابط متقابل میان کنشگران شناسایی و بر اساس روابط همکارانه میان آنها بازتعریف شوند، مشارکت جامع کنشگران در راستای استفاده از ظرفیت‌های بخش‌های مختلف عمومی، خصوصی و اجتماع محلی به صورت هم‌افزایی فراهم آید، و بر اساس این تعامل و همکاری میان کنشگران مختلف به ویژه میان نهادهای حاکمیتی و بخش عمومی با اجتماع محلی اعتمادسازی شود.

منابع

۱. امیری شهری، سیده مهتاب و دیگران (۱۴۰۰). مکان یابی اراضی مستعد توسعه درون‌زا در بافت فرسوده با بهره‌گیری 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 مؤثر 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 بافت‌های فرسوده، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی و اسلامی، شماره اول، پاییز ۱۳۸۹، صص ۸۹-۷۳.
۵. پیری عیسی؛ زالی نادر؛ تقی‌لو علی‌اکبر (۱۳۹۱). امکان‌سنجی به‌کارگیری رهیافت‌های توانمندسازی در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی ناحیه گلشهر مشهد، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال ۳، شماره ۱۲، صص ۱۱۹-۱۳۴.
۶. جعفری جبلی و دیگران (۱۴۰۱). تبیین آثار بازآفرینی فضاهای شهری بر عملکرد اقتصاد اجتماعی بافت تاریخی اصفهان نمونه پژوهش: محدوده میدان امام علی (ع)، مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، دوره ۳۳، شماره ۸۵، فروردین ۱۴۰۱، صص ۴۲-۱۹.
۷. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۵). بافت‌های فرسوده شهر تهران، مصوبه شماره ۱۳۸۵/۰۴/۲۴-۳۰/۳۱۰/۱۵۳۰۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
۸. دویران و دیگران (۱۳۹۰). بررسی رویکرد مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ترکیبی محله زینبیه زنجان، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی 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 دینفغان کلیدی در نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر در مشهد، توسعه روستایی، دوره ۱۱، شماره ۱.
۱۰. صحرايي، 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. صرافى، مظفر (۱۳۸۱). به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی، هفت شهر، سال ۳، شماره ۸، صص ۱۱-۵.
۱۲. رهنما، محمد رحیم (۱۳۸۷). اثرات اجرای طرح‌های 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. صحی‌زاده، مهشید، ایزدی، محمدسعید (۱۳۸۳). حفاظت و توسعه شهری: دو رویکرد مکمل یا مغایر، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال چهاردهم، شماره ۴۵.
۱۶. صرافى، مظفر (۱۳۷۸). ضرورت بازنگری در نظام اداره کلان شهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی، فصلنامه آبادی، شماره ۳۲.

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 سیاست‌های تامین مسکن در بافت‌های 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 محمدحسن (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). برنامه‌ریزی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران: تهران - نوذری، 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 منطقه‌ای، دوره ۶، شماره ۲۱.
27. Ansel, C. & Gash, A. (۲۰۰۸). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, ۱۸: ۵۷۱-۵۴۳
28. Bourne, L. (۲۰۰۹). Stakeholder Relationship Management: a Maturity Model for Organizational Implementation, Farnham, Surrey, UK Gower.
29. Bringer, J. D., Johnston, L. H., & Brackenridge, C. H. (۲۰۰۶). Using Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software to Develop a Grounded Theory Project. *Field Methods*, ۱۸: ۲۴۶-۲۴۵
30. Bryson, J.M.; Crosby, B.C.; Stone, M.M. (۲۰۰۶). The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature, *Public Administration Review*, ۶۶: ۵۵-۴۴
31. Carlson, C. (۲۰۰۷). A Practical Guide to Collaborative Governance, Portland, OR: Policy Consensus Initiative.
32. Charmaz, K. (۲۰۰۶). Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis. Los Angeles: Sage.
33. Colantonio, A., Dixon, T. (۲۰۱۱). Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities, Wiley-Blackwell.

34. Emerson, K.; Nabatchi, T., Balogh, S. (۲۰۱۱). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, ۲۲: ۲۹-۱.
35. Flynn, N. (۲۰۰۷). *Public Sector Management* (۵th ed.), London: Sage .
36. Greif, A. (۲۰۰۶). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press .
37. Healey, P. (۲۰۰۶). *Urban Complexity and Spatial Strategies*, London: Taylor and Francis .
38. Heynen, N.; Kaika, M. and Swyngedouw, E. (۲۰۰۶). *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge and Taylor & Francis Group: London and New York.
39. Innes, J.E. & Booher, D.E. (۲۰۱۰). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, New York: Routledge.
40. Innes, J.E. & Booher, D.E. (۲۰۱۴). *A Turning Point for Planning Theory? Overcoming Dividing Discourses*, *Planning Theory*: ۱۹-۱.
41. Izadi, M.S. (۲۰۰۶). *A study on city center regeneration: A comparative analysis of two different approaches to the revitalization of historic city centers in Iran*, Newcastle University.
42. Jones, P. & Evans, J. (۲۰۰۶). *Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity*. *Urban Studies*, ۴۳(۹): ۱۵۰۹-۱۴۹۱
43. Linden, R.M. (۲۰۱۰). *Leading across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*, San Francisco: Jossey-Bass .
44. Murayama, A. (۲۰۰۹). *Toward the development of plan-making methodology for urban regeneration*, in Horita, M., Koizumi, H. *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*, Springer, Japan.
45. Stouten, P. (۲۰۱۰). *Changing Contexts in Urban Regeneration: ۳۰ years of modernization in Rotterdam*, Techne Press.
46. UNDP (۲۰۰۵). *Promoting ICT for Human Development in Asia Realizing the Millennium Development Goals*, Regional Human Development Report.
47. UNECE. (۲۰۰۷). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*, United Nation Economic Commission for Europe .
48. Van Dijk, M.P. (۲۰۰۶). *Managing Cities in Developing Countries: The Theory and Practice of Urban Management*, Edward Elgar Publishing .

Explaining the pattern of sustainable regeneration of inefficient urban neighborhoods with emphasis on governance and the role of local activists (Study example: Mashhad city)

Mohammad Hadi Darroodi* , Ph.D student of Geography and Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

Hossein Hataminejad, Associate Professor, Department of Geography and Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

Saeed Zanganeh Shahraki, Associate Professor, Department of Geography and Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

Ahmad Pour Ahmad, Professor of Department of Geography and Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

Abstract

The purpose of this research is to evaluate and explain the role and position of local activists in the process of sustainable regeneration of inefficient and worn-out tissues of Mashhad. In this research, an attempt has been made to answer these questions, what is the role and position of different actors with special emphasis on local actors in the process of sustainable urban regeneration? And how do they play a role in this process? This research is conducted with a qualitative approach in order to determine the position and realization of cooperation between the actors of this process. The strategy of this research is a combination of case study and theorizing. Observation, interview and questionnaire (targeted sampling) techniques have been used to collect the required information. The results of this research show that according to the identification of ۵۷ active actors and the division of actors into primary and secondary actors (۱۶ homogeneous categories), different interests and interests as well as the power to influence other actors, it is necessary to change the attitude in their role based on Collaborative governance should be realized. In this regard, it is necessary to emphasize the need for a joint plan and program to manage the actors of this process, and there should be a strong leadership to support the presence of all actors in this process. The investigations carried out in this research show that collaborative governance in the process of sustainable urban regeneration in Mashhad city occurs when both at the macro and strategic level and at the operational level, there is integrated interaction and coordination between actors based on a joint action plan to be considered and acted upon.

Keyword: Governance, urban regeneration, local activists, dysfunctional context, Mashhad

*Email: darroodi.m@ut.ac.ir