

هرم بازآفرینی و مشارکت مردم، معیار ارزیابی برنامه‌های توسعه درون‌زای شهری

(نمونه موردی: رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری)

دکتر محمد آیینی* مهندس زهرا السادات ارdestani

تاریخ دریافت مقاله: ۸۸/۰۵/۲۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۸۸/۰۸/۲۵

چکیده

بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در چارچوب سیاست توسعه درونی، بر به کارگیری توان‌های بالقوه و بالفعل موجود در بافت‌های شهری با استفاده از مشارکت مردم تأکید دارد. اما پیچیده بودن مسایل نوسازی شهری، باعث بی‌ رغبتی بخش غیردولتی برای بهره‌ برداری از این ظرفیت‌ها شده است. برای مدیریت مشارکت مردم و حضور فعال آنان لازم است در سه محور ارتقای انگیزه مؤثر، ایجاد فضای اعتماد آفرین و وضع الزام قانونی مورد حمایت و توانمند سازی قرار گیرند. براین اساس می‌توان جریان پیشبرد نوسازی شهری و مشارکت مردم را با «هرم بازآفرینی و مشارکت مردم» به عنوان یک مدل در ارزیابی این برنامه مورد مدیریت قرار داد. تطبیق رویکرد قانون ساماندهی به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده مورد توجه قرار می‌گیرد. مطالعه موردی، حاکی از امکان پذیری ارزیابی سایر برنامه‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده با این شاخص است و می‌تواند در سطح گسترده به کار گرفته شود.

واژه های کلیدی

مدیریت مشارکت، توسعه درونی، توانمندسازی، انگیزه مؤثر، اعتمادسازی، الزام قانونی

Email: aeenim@gmail.com

Email: Zs.ardestani@Gmail.com

* دکتری علوم مدیریت. (مسئول مکاتبات)

** دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس.

مقدمه

سیاست توسعه درون‌زای شهری، از سیاست‌های سه‌گانه توسعه شهری است که در کنار سایر سیاست‌های توسعه شهری؛ توسعه متصل یا پیوسته (ایجاد شهرک‌های متصل به شهر و در محدوده رسمی شهر) و یا سیاست توسعه شهری منفصل یا نا پیوسته (ایجاد شهرهای جدید یا شهرک‌های اقماری با فاصله از شهر مادر) مطرح می‌شود. برخی این سیاست را واجد مزیت‌های نسبی متعدد نسبت به دو سیاست دیگر دانسته و معتقدند شهرهای موجود کشور از طریق توسعه درونی، می‌توانند پاسخگوی بسیاری از نیازهای مردم، از جمله اسکان سرریز جمعیت شهری و ارتقای سرانه‌های خدمات شهری باشند و مادامی که در شهر ظرفیت لازم وجود دارد، استفاده از سایر سیاست‌های توسعه شهری، تحمیل هزینه‌های اضافه بر مردم و دولت است.

توسعه درون‌زای (درونی) شهری با به کارگیری توان‌ها و فرصت‌های موجود براساس برنامه‌ریزی‌های شهری مرتبط، بر ایجاد تعادل در نحوه توزیع کیفی و کمی جمعیت، هماهنگی میان بنیان‌های زندگی اجتماعی و گریز از فقر شهری و در نهایت استفاده از مشارکت و پویای اجتماعی مردم تأکید دارد.

به عبارت دیگر، توسعه درونی استفاده از تمامی توان‌ها و ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل موجود در سطح شهر برای رسیدن به شهری پایدار و مشارکتی است و تمامی ساختارهای اجتماعی، کالبدی، سیاسی و اقتصادی را برای رسیدن به تعادل کیفی و کمی و پایدار ارتقا می‌دهد. در مفهوم توسعه درونی محدوده بافت شهر مشخص گردیده و توسعه‌های آتی در درون مرزهای موجود شهر صورت می‌پذیرد و راه حل شهر فشرده^۱ را نیز وسیله‌ای برای رسیدن به توسعه پایدار و نقطه مقابل بحث حومه‌های گسترده و پراکنده کنونی می‌داند. در چنین توسعه‌ای، بیشترین توجه معطوف به استفاده مؤثرتر از عنصرهای شهری است که واجد توان بالقوه توسعه مجدد بوده و در قلمرو بافت موجود شهر واقع شده‌اند. بخش اعظم رشد آینده جمعیت و نیاز مسکن در منطقه یا شهر را می‌توان از طریق استفاده بهینه بافت موجود شهر، افزایش مناسب تراکم ناخالص شهری، نوسازی و بازسازی مناطق متروکه و فرسوده و احیاء و استفاده مجدد از بناهای قدیمی موجود برآورده سازد (جنگجو، ۱۳۸۵).

اساساً سیاست توسعه شهری به مفهوم ارتقای بهره‌وری و بهینه‌سازی استفاده از زمین و امکان توسعه درون شهری (به ویژه در شهرهای بزرگ) و ارتقای سطح دسترسی ساکنان بافت قدیمی و فرسوده شهری به خدمات شهری و اجتماعی است (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۴).

توسعه درون‌زای شهری، بر خلاف سایر سیاست‌های توسعه شهری، با توجه به اینکه در بستر شهر موجود و با حضور ساکنان و شهروندان و واحدهای همسایگی صورت می‌پذیرد موضوعی پیچیده، چند وجهی، میان بخشی و حتی فرابخشی است که نه تنها مقوله‌ای کالبدی و شهرسازانه است بلکه واجد ابعاد قوی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی است. در توسعه درونی، شهرها به جای گسترش افقی، به صورت عمودی گسترش می‌یابند، بافت‌های قدیمی، فرسوده و ناکارآمد شهری احیاء، بهسازی و نوسازی می‌گردند، اراضی بایر و رها شده شهری به کار گرفته می‌شوند، کاربری‌های نامناسب و نامتناسب با زندگی امروزی شهری نظیر زندان‌ها، پادگان‌های نظامی، کارخانجات و صنایع مزاحم در درون شهر اصلاح شده و سطح معابر و شبکه‌های دسترسی، سطح فضای سبز به استانداردهای شهرسازی نزدیک می‌شود.

بخش عمده‌ای از سطح شهرهای ایران، دچار فرسودگی و ناکارآمدی است. در این محدوده‌ها سرمایه‌های انسانی، مالی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در معرض خطر ناشی از حوادث غیرمترقبه و کژ کارکردی هاست. براساس شاخص‌های مصوب

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بافت فرسوده شهری به محدوده یا بلوک شهری اطلاق می‌شود که بیش از ۵۰ درصد بناهای آن ناپایدار، معابر آن نفوذ ناپذیر و املاک آن ریزدانه باشد.

ساکنین بافت‌های فرسوده شهری غالباً واجد اصالت اجتماعی و فرهنگی بوده و در برخی مناطق واجد ارزش‌های غنی معماری و شهرسازی نیز می‌باشند، لیکن دارای مشکلات گسترده زیربنایی و روینائی است. از نظر اقتصادی، ظرفیت بالا جهت ایجاد کاربری‌های مختلف شهری از جمله مسکونی، این مناطق را بالقوه متناسب سرمایه‌گذاری‌های توسعه درونی می‌نماید. قریب به ۸۰٪ سطح این مناطق را خطر جدی زلزله تهدید می‌کند که در صورت عدم توجه به نوسازی و مقاوم سازی آنها در آینده باید هزینه‌های چند برابری را صرف بازسازی این مناطق نمود و این صرف نظر از خسارات جبران ناپذیر تلفات انسانی و صدمات روحی در کنار فرصت‌های از دست رفته ملی است (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۴: ۱).

در این محدوده‌ها فقر شهری اعم از « فقر کالبدی» و « فقر خدماتی» متراکم شده و به دلیل « فقر اقتصادی ساکنان» امکان تغییر خود بخودی و ارتقاء محیط زندگی مناسب تقریباً از بین رفته است (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۷۹: ۵-۳). لذا به شدت اصلاح وضعیت و بازآفرینی اقتصادی بافت‌های مزبور و بازگرداندن مجدد آنها به حیات اقتصادی شهر، مستعد نمودن آنها برای پذیرش سرمایه‌های جدید و تنوع بخشی به ابزارهای مالی در بازار سرمایه مربوط و قرار دادن آنها در کانون توجه مدیران و مسئولان شهری باید مورد تأکید توسعه درونی شهرها با رویکرد بهسازی، نوسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده و نابسامان قرار گیرد. در این مقاله پس از تشریح مبانی نظری بازآفرینی شهری و مشارکت مردم، به معرفی شاخص هرم بازآفرینی شهری پرداخته و سپس به بررسی رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری با استفاده از این شاخص پرداخته خواهد شد.

روش تحقیق

رویکرد توسعه درون‌زای شهری با استفاده از مشارکت مردم در ادبیات برنامه‌ریزی شهری سابقه‌ای نسبتاً طولانی دارد لیکن در کشور ایران آن طور که شایسته است ملاحظه عمل قرار نگرفته است. لذا تبیین و تشریح ساختار فکری و چارچوب محتوایی و عملیاتی آن می‌تواند گام نخست در جهت ارزیابی تطبیقی این رویکرد در بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری باشد. از این رو در مقاله حاضر با استفاده از روش تحقیق توصیفی بر پایه رجوع به اسناد معتبر علمی و استناد به طرح‌های در حال انجام در این زمینه تلاش می‌شود تا در رویه‌ای توصیفی ساز و کارهای مداخلاتی مورد شناخت و بازبینی قرار گیرد و شاخصی تحت عنوان هرم بازآفرینی شهری جهت ارزیابی مشارکت مردم تعیین گردد. و سپس با بهره‌گیری از روش تحقیق تطبیقی منابع و مواد تحقیق و تطبیق آنها با نمونه موردی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، نوع و چگونگی به کارگیری معیارها، مولفه‌ها و شاخص‌های مورد توجه در هرم مذکور مورد شناخت و کاربست قرار خواهد گرفت.

بازآفرینی شهری و مشارکت مردم^۲

برنامه بازآفرینی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری به دلیل امکان استفاده از ظرفیت‌های قابل توجه و بی بدیل احداث مسکن و توسعه دسترسی به خدمات شهری در آن به عنوان یکی از برنامه‌های سیاست توسعه درون‌زای شهری محسوب می‌شود لیکن تحقق این برنامه به دلیل سرمایه‌گذاری هنگفت مورد نیاز آن با توجه به سطح بسیار گسترده بافت‌های فرسوده جز با

مشارکت مردم و بخش غیر دولتی امکان پذیر نیست. اما این سؤال مطرح می‌شود که چرا تمایلی برای حضور فعال در بازآفرینی، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده به رغم ارزش افزوده آن در ایران را ندارند؟

پاسخ پرسش فوق را می‌توان در پیچیده و چند وجهی بودن مسایل نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری و عدم بازگشت سرمایه در برخی تولیدات فرایند بهسازی و نوسازی مانند شبکه‌های دسترسی و معابر، فضاهای عمومی و سبز جستجو نمود. همچنین مشکلات و معضلات حقوقی و ثبتی و نیز وجود مالکیت‌های موروثی، وقفی، مشارکتی و یا مجهول، وجود موانعی از جمله مقاومت برای حفظ برخی درآمدهای پنهان در بافت‌های مسکونی فرسوده، مشکلات مربوط به آزادسازی اراضی و املاک فرسوده، عدم وجود دسترسی‌های ضروری و مناسب برای حمل مصالح ساختمانی و عدم شفافیت در سرمایه‌گذاری و برگشت سرمایه در این گونه بافت‌ها از دیگر مسایل این فرایند محسوب می‌شوند.

محاسن برای شهروندان مشارکت کننده	محاسن برای حکومت
<p>فرایند تصمیم</p> <ul style="list-style-type: none"> - آموزش (آموزش از مسئولین و آگاه کردن آنان) - قانع سازی و روشن کردن مسأله برای مسئولین. - کسب مهارت ها برای فعالین - شهروندی 	<ul style="list-style-type: none"> - آموزش (آموزش از شهروندان و آگاه کردن آنها). - قانع سازی شهروندان: اعتماد سازی و برطرف کردن نگرانی ها و بیگانگی. - ایجاد همبستگی استراتژیک. - بدست آوردن مشروعیت تصمیم گیری.
<p>هنگام اجرا</p> <ul style="list-style-type: none"> - به دست آوردن نتایج - بدست آوردن برخی کنترل ها بر فرایند برنامه‌ریزی - برنامه ریزی بهتر و تصمیمات اجرایی تر 	<ul style="list-style-type: none"> - به دست آوردن نتایج. - اجتناب از هزینه های دادخواهی. - برنامه ریزی بهتر و تصمیمات اجرایی تر

جدول شماره ۱- مقایسه نکات مثبت مشارکت

مأخذ: نگارندگان

با عنایت به مطالب پیشگفته، برای بهره‌مندی از مشارکت و پویای اجتماعی مردم، رسیدن به شهری پایدار و مشارکتی در سایه حضور فعال و موثر مردم و بخش غیردولتی و ایجاد بستر مزبور لازم است آنان را مورد تشویق و حمایت قرار داده و به عبارت دیگر توانمند نمود. (جدول شماره ۱) برای توانمندسازی آحاد مرتبط با امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری لازم است در سه محور ذیل برنامه‌ریزی و اقدام شود:

- ۱- ایجاد انگیزه مؤثر بین مالکان، سازندگان و سرمایه‌گذاران غیر دولتی؛
- ۲- ایجاد فضای اعتماد آفرین برای مشارکت مالکان، سازندگان و سرمایه‌گذاران غیر دولتی با همدیگر؛
- ۳- ایجاد بستر قانونی مناسب برای التزام مردم به نوسازی و یا مشارکت در امر نوسازی و رفع موانع قانونی موجود از جمله تناقض بین مصلحت حفظ جان عموم انسان‌ها و حرمت اعمال حقوق مالکیت فردی.

در تشریح علل انتخاب سه محور بالا، مطالب بسیاری مطرح است از جمله: برنامه‌ریزی و ساماندهی، نظارت و انگیزش از مهمترین وظایف مدیریت شهری است (خوب‌آئین، ۱۳۸۴، ۱۴۱). توسعه کار مشترک و جلب مشارکت همه جانبه آحاد ساکنان، مالکان و افراد علاقمند و ذینفع در امر بهسازی و نوسازی شهری، صرفاً در یک بستر شفاف، مطمئن و مملو از اعتماد متقابل تحقق می‌یابد.

فارغ از مباحث حقوقی، قانونی و قراردادی، آحاد مزبور باید به متولیان، مجریان و مدیران طرح‌های بهسازی و نوسازی اعم از دولت، شهرداری‌ها و یا مجریان بخش غیردولتی اعتماد نموده و به بیان ساده‌تر رابطه عاطفی و صمیمی برقرار نمایند. لذا اعتماد سازی - کلید طلایی یا رمز اصلی مشارکت مردم در بازآفرینی شهری است (تینی، ۱۳۸۶، ۱۹۹). در هر صورت عده‌ای باقی خواهند ماند که به هر دلیل حاضر به همراهی و مشارکت در امر بهسازی و نوسازی نیستند. برای رفع این مانع چاره‌ای جز استفاده از ابزار قانونی وجود ندارد.

راه کار های اجرایی بازآفرینی شهری

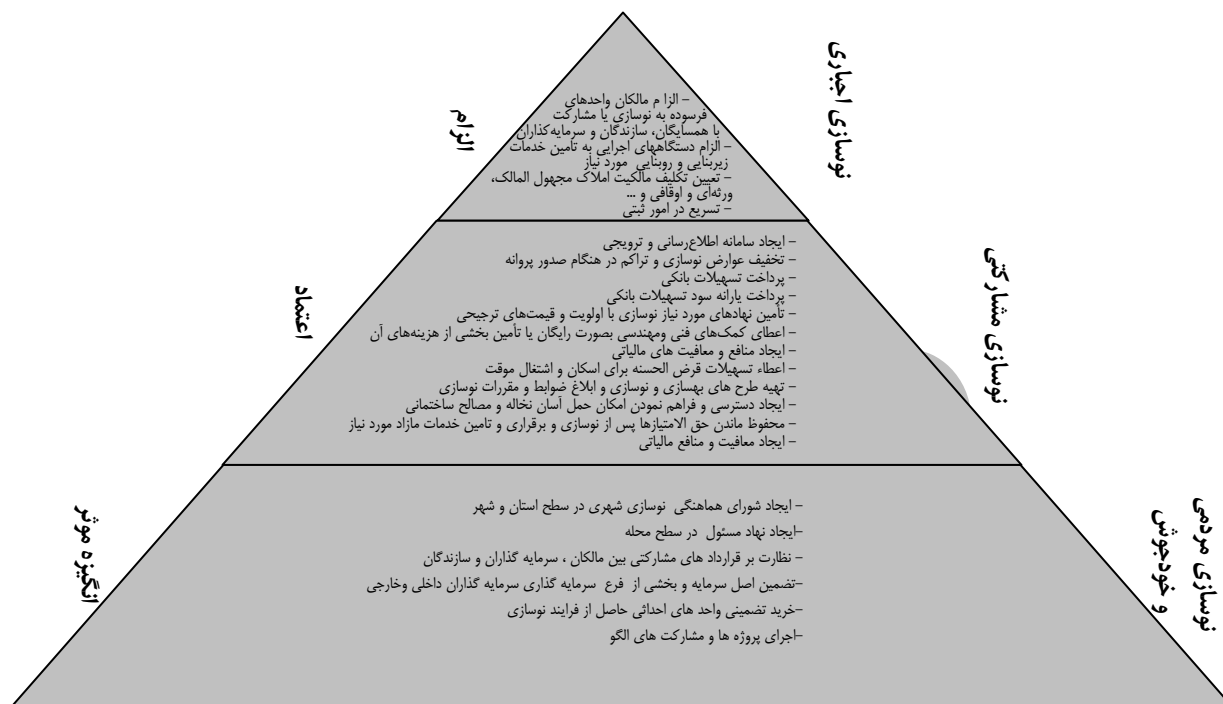
ایجاد سامانه اطلاع رسانی و ترویجی برای آگاهی یافتن مردم از حقوق و منافع خود، تخفیف عوارض نوسازی و تراکم ساخت در هنگام صدور پروانه، پرداخت تسهیلات بانکی، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی، تأمین نهادهای مورد نیاز نوسازی با اولویت و قیمت‌های ترجیحی، اعطای کمک‌های فنی و مهندسی به صورت رایگان یا تأمین بخشی از هزینه‌های آن، ایجاد منافع و معافیت‌های مالیاتی، اعطاء تسهیلات قرض الحسنه برای اسکان و اشتغال موقت، تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی و ابلاغ ضوابط و مقررات نوسازی و ایجاد دسترسی و فراهم نمودن امکان حمل آسان نخاله و مصالح ساختمانی از جمله راه کارهای ایجاد انگیزه موثر برای نوسازی داوطلبانه است.

بر همین اساس می‌توان عنوان نمود ایجاد شورای هماهنگی بین مجموعه دستگاه‌های متولی خدمات شهری، زیربنایی و روبنایی هر استان و شهر، ایجاد شوراهای مشورتی در بین ساکنان، ایجاد نهاد مسئول در سطح محله، نظارت بر قراردادهای مشارکتی بین مالکان، سرمایه‌گذاران و سازندگان، تضمین حفظ ارزش دارائی‌های مالکان واحدهای فرسوده و بهره مند شدن متناسب از ارزش افزوده حاصل از نوسازی، تضمین اصل سرمایه و بخشی از فرع سرمایه‌گذاری سرمایه گذاران داخلی و خارجی، خرید تضمینی واحدهای احداثی حاصل از فرایند نوسازی و اجرای طرح‌ها و مشارکت‌های الگو از راه کارهای اعتماد سازی برای نوسازی مشارکتی است.

الزام مالکان واحدهای فرسوده (که حاضر به همکاری نیستند) به نوسازی یا مشارکت با همسایگان، سازندگان و سرمایه گذاران، الزام دستگاه‌های اجرایی به تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی مورد نیاز، الزام دولت برای کمک در تأمین کسری آورده برخی مالکان برای دریافت حداقل واحد نوسازی شده و تعیین تکلیف مالکیت املاک مجهول المالك، ورثه‌ای، اوقافی و قولنامه‌ای و تسریع در امور ثبتی از جمله راه کارهای ایجاد الزام برای نوسازی است.

با توجه به اینکه در صورت فراهم شدن موارد انگیزشی موثر و نیز فضای اعتماد آفرین اکثر مردم و بخش خصوصی با جریان نوسازی همراه می‌شوند، در نهایت عده کمی باقی خواهند ماند که به هر دلیل حاضر به همراهی و مشارکت در امر بهسازی و نوسازی نیستند. بر اساس موارد بیان شده، می‌توان جریان بازآفرینی، نوسازی و بهسازی شهری و مشارکت مردم را با «هرم بازآفرینی و مشارکت مردم» به صورت تصویر شماره ۱ نشان داد. این هرم بیانگر این مطلب است که برای جلب مشارکت صددرصدی مردم و بخش خصوصی نیاز به فراهم شدن زمینه‌های متعددی به صورت کارآ و موثر می‌باشد.

اهمیت چنین مشارکتی زمانی بارز می‌شود که اگر مالک یک حبه (یک هفتاد و دوم یک ملک) راضی به ملحق شدن به جریان نوسازی نباشد می‌تواند یک طرح نوسازی بزرگ را متوقف نماید.



مأخذ: نگارندگان

تصویر شماره ۱- هرم بازآفرینی و مشارکت مردم

این هرم می‌تواند به عنوان معیار مناسبی برای ارزیابی برنامه‌های بازآفرینی و بهسازی شهری مورد استفاده قرار گیرد. بر این اساس برنامه‌ای می‌تواند مطلوب ارزیابی شود که در هر سه حوزه پیشگفته زمینه‌های لازم را فراهم نماید. به هر میزانی که کمبود و نقص وجود داشته باشد، درجه مطلوبیت و موفقیت آن برنامه کاهش می‌یابد. برای آزمون کارایی این شاخص، به ارزیابی رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری می‌پردازیم. لازم به ذکر است، هریک از این عناصر تأثیر مستقیم بر هم دارند بدین معنا که هرچه اعتماد بالاتر، انگیزه هم افزایش می‌یابد.

توانمندسازی در رویکردهای بهسازی و نوسازی شهری

در رهیافت موسوم به "سوداگری"، توسعه‌گران در جستجوی سود بیشتر هستند، نتیجه سرمایه‌گذاری آنان به اصلاح مسکن و بهبود محیط زندگی شهری منجر می‌شود و این باعث افزایش هزینه اجاره و قیمت مستغلات می‌شود که ساکنان اولیه به دلیل عدم توانایی پرداخت هزینه‌های بالا، منطقه را ترک و گروه‌های درآمدی متوسط و بالا جای آنها را می‌گیرند و این جریان اقتصادی است که باعث احیا محله و شهر می‌گردد (شیرازیان، ۱۳۸۳، ۲۴-۱۶).

در رهیافت حاصل از تحقیقات اجتماعی در آمریکا و انگلیس، که با عنوان رهیافت یا نظریه "مقابله با فقر و محرومیت شهری" مرسوم شده است، عنوان گردیده که "محرومیت شهری" نتیجه کاهش درآمد و بیکاری است و این کاهش درآمد، باعث ایجاد مسکن فقیر و محیط فرسوده شده است. از این رهیافت، این گونه برداشت می‌شود که در بازآفرینی شهری به جای تکیه بر

راه‌حل‌های کالبدی از قبیل تخریب، پاکسازی و نوسازی که باعث انتقال فقر و محرومیت شهری به نقطه دیگر خواهد شد، برای رفع فرسودگی که نتیجه فقر و محرومیت شهری است باید از طریق دیگری اقدام نمود. بدین معنا که با بهبود وضعیت اقتصادی خانوارهای فقیر، امکان بهبود شرایط محیط زندگی آنها فراهم می‌شود. در واقع این نظریه، گستره فرسودگی را در تحلیل ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی ساکنان جستجو می‌کند.

رهیافت دیگر، نظریه "انتخاب مکان مسکونی" است، که در آن دیدگاه اقتصادی کاملاً حاکم است و عوامل اقتصادی نظیر میزان توانایی پرداخت، هزینه سفر به محل کار و محل سکونت تعیین کننده است و این عامل اقتصادی زمینه ساز توجه به بازآفرینی و نوسازی مرکز شهر می‌گردد (همان).

لودویکو کوارونی^۳ به عنوان نظریه پرداز مرمت شهری معتقد است مرمت و بازآفرینی شهری، امری چند وجهی است که همه وجوه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی را شامل می‌شود و احیا و نوزایی باید از جنبه‌های گوناگون صورت پذیرد. از نظر وی پویایی در بافت‌های تاریخی خصوصاً از نظر اقتصادی، بسیار با اهمیت است (حبیبی و مقصدی، ۱۳۸۱).

رهیافت یا رویکرد اخیر، رویکرد توانمند سازی است که در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در کشورهای پیشرفته از جمله هلند و آمریکا مطرح و در بهسازی محله‌های فرسوده و ارتقاء کیفیت سکونت در آنها مورد استفاده قرار گرفته است. این رویکرد به دنبال عدم موفقیت اجرای برنامه‌های صرفاً کالبدی - فضایی اتخاذ شد، چرا که دولت‌ها دریافتند که سرمایه گذاری در نوسازی شهری بدون روند هم زمان نوسازی اجتماعی - اقتصادی می‌تواند کاملاً خنثی گردد. نتیجه بکارگیری این راهبرد در آمریکا، هلند، نیکاراگوئه در کنفرانس استانبول سال ۱۹۹۷ رضایت بخش اعلام شده است (همان).

در متون تخصصی اخیر دنیا، واژه "بازآفرینی شهری" به عنوان یک واژه عام که مفاهیم دیگری نظیر بهسازی، نوسازی، بازسازی، توانمند سازی و روان بخشی شهری را در بر می‌گیرد، به کار می‌رود. بازآفرینی شهری به مفهوم تجدید حیات و نوزایی شهری و به عبارتی دوباره زنده شدن شهر یا بازآفرینی شهری^۴ است. واقعیت این است که مهمترین عامل فرسودگی بافت‌های شهری، افول اقتصادی که باعث خروج بخش‌هایی از شهر از چرخه حیات شهری می‌گردد.

ارزیابی رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری

به رغم آنچه از نام قانون «ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» بر می‌آید، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. قانون مذکور به صورت مستقیم و غیرمستقیم به موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری مربوط می‌شود. برای شناسایی دقیق رویکرد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن^۵ به امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری لازم است تا اندازه‌ای موضوع بافت‌های فرسوده شهری و رابطه آن با موضوع تولید و عرضه مسکن تبیین گردد.

تحلیل ارتباط بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده با تولید و عرضه مسکن

بحث حائز اهمیت ارتباط بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده با تولید و عرضه مسکن و به عبارت دیگر سیاست‌های توسعه مسکن است. اگرچه برخی معتقدند، تولید مسکن جزء اهداف کلیدی و اساسی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده نیست لیکن در هر صورت در کنار برنامه‌هایی مانند ارتقای سطح دسترسی‌ها و شبکه معابر، ارتقای سرانه فضاهای عمومی و سبز و مرمت و مقاوم سازی بناهای با ارزش معماری، فرهنگی و تاریخی حداقل چهل درصد زمین برای تولید مسکن با تراکم متوسط ۱۸۰ درصد فراهم می‌شود و این، ظرفیت بی‌بدیل محدوده بافت‌های فرسوده برای اسکان سرریز جمعیت شهرها را نمایان می‌کند. با نوسازی محدوده بیش از پنجاه هزار هکتاری بافت‌های فرسوده شهری کشور، امکان بارگذاری و جمعیت‌پذیری بسیار بالایی وجود دارد به نحوی که می‌توان عنوان نمود برای افزایش جمعیت کشور طی ۱۰ سال آینده نیازی به افزایش سطح محدوده‌های شهری نخواهد بود و از این طریق نیز می‌توان به صرفه‌های ملی مربوط دست پیدا کرد. مطالعات مختلفی در این زمینه صورت پذیرفته است که نتایج آنها به اجمال در ذیل آورده می‌شود (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۷۹: ۲۶-۱۲).

۱- تراکم ناخالص در محدوده ۱۵۷۵۰ هکتاری بافت‌های قدیمی و فرسوده مرکزی ۳۶ شهر کمتر از ۳۰ نفر در هکتار بوده است. متوسط تراکم ناخالص نفر در هکتار در ۳۰ شهر نسبتاً بزرگ کشور در حدود ۷۸ نفر در هکتار می‌باشد. در بالاترین میزان شهر تهران دارای تراکم قریب به ۱۲۶ نفر در هکتار است. از سوی دیگر در فاصله سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۵ تنها هشت نفر به تراکم نفر در هکتار ۳۰ شهر بزرگ کشور اضافه شده است. مقایسه شاخص پیش گفته با تراکم ناخالص جمعیت در شهرهای بزرگ دنیا، این نتیجه را به دست می‌دهد که متوسط تراکم نفر در هکتار ناخالص در شهرهای بزرگ کشور، با متوسط شهرهای بزرگ دنیا فاصله قابل توجهی دارد و این شاخص در شهرهای ایران بسیار کم است.

۲- مطالعه موردی احجام واقعی ۳۰ نمونه در بافت فرسوده در ۶ شهر ساری، همدان، کرمانشاه، مشهد، اردبیل و گرگان، نتایج زیر را در بر داشته است (آیینی، ۱۳۸۶).

الف - از نوسازی ۱۵۰ واحد مسکونی فرسوده، ۱۰۱۶ واحد مسکونی با زیربنای متوسط ۹۰ متر مربع تولید شده است. یعنی از هر واحد مسکونی فرسوده قبلی ۶/۷ واحد حاصل شده است.

ب - همچنین اینکه ۲۳ درصد از عرصه مورد نوسازی در جهت ارتقاء سطح دسترسی‌ها و تعریض معابر موجود و تامین خدمات عمومی مورد استفاده قرار گرفته است.

۳- برابر اطلاعات مندرج در پروانه‌های صادره در محدوده طرح‌های عمران و بهسازی شهری در طول سال‌های برنامه پنج ساله سوم از نوسازی هر واحد فرسوده ۴/۴ واحد مسکونی جدید حاصل شده است (محاسبات شرکت عمران و بهسازی شهری ایران).

۴- برابر اطلاعات مندرج در پروانه‌های صادره در محدوده بافت‌های فرسوده شهری در ۶۳ شهر کشور در طول سال ۱۳۸۶ از نوسازی هر واحد فرسوده ۳,۲ واحد مسکونی جدید حاصل شده است. (بدون احتساب تهران). ضمن اینکه قریب به ۱۵ درصد از عرصه بافت‌های فرسوده برای توسعه معابر و خدمات شهری آزاد شده است (محاسبات شرکت عمران و بهسازی شهری ایران).

۵ - سهم واحدهای احداثی در طرح‌های بهسازی و نوسازی از ۱/۹٪ در ابتدای برنامه سوم به ۵/۶٪ در کل ساخت و ساز شهری در انتهای برنامه رسیده است که در سال ۱۳۸۶ زیر بنای پروانه‌های صادره از سوی شهرداری‌ها به ۱۱,۵ میلیون متر مربع رسیده است و این به معنی حدود ۱۳ درصد کل ساخت و ساز شهری کشور است (محاسبات نگارنده).

نتایج مطالعات بالا، که به خوبی ظرفیت تولید و احداث مسکن علاوه بر نوسازی واحدهای موجود را نشان می‌دهد به شرح زیر می‌توان جمع بندی نمود:

الف - متوسط واحدهای نوساز تولید شده از تخریب یک واحد مسکونی فرسوده از ۳,۲ واحد تا ۶,۷ واحد در نوسان بوده است. در بدبینانه ترین حالت می‌توان ۲,۲ را در نظر گرفت. در این صورت می‌توان از تخریب هر واحد فرسوده موجود ۱,۲ واحد جدید نیز حاصل نمود که در اکثر شهرها می‌تواند سرریز جمعیت شهری را اسکان دهد.

ب - دستیابی به سهم ۲۰ درصدی از کل ساخت و ساز کشور در محدوده بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری دور از دسترس نخواهد بود.

با بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری می‌توان از ظرفیت‌های قابل توجه و بی بدیل پیشگفته احداث مسکن آن نیز به خوبی استفاده نمود. از این جهت، توجه قانون ساماندهی به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری هوشمندانه است.

موارد مربوط به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در قانون ساماندهی

در مواد مختلف قانون ساماندهی مطالبی درباره بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری آورد شده است که در ذیل به اختصار به آنها پرداخته می‌شود:

در ماده یک، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری به عنوان یکی از منظورها و اهداف اصلی قانون تعیین شده است. در ماده دو، حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری توسط بخش غیر دولتی به عنوان یکی از هشت برنامه مورد اقدام دولت مورد توجه واقع شده است.

در ماده شش، اولویت مکان یابی برای تأمین اراضی به توسعه درونی داده شده است. ضمناً کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صددرصد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد مکلفند نسبت به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود را که در محدوده‌های بافت‌های فرسوده قرار دارند، به وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نمایند.

در ماده هفت، امکان معاوضه یا تهاتر اراضی با مالکیت مردم (بخش غیردولتی) در درون طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت فرسوده با سایر اراضی دولتی یا فروش آنها به دولت فراهم شده است.

در ماده ۱۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به تأمین و پرداخت تسهیلات بلند مدت برای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و اسکان موقت ساکنان در دوران نوسازی شده است.

در ماده ۱۴، امکان بهره برداری از انواع ابزارها و نهادهای مالی احصاء شده در آن، برای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده نیز فراهم شده است.

در ماده ۱۶، طرح‌های تولید مسکن در بافت فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می‌باشد. به عبارت دیگر امکان صددرصد (۱۰۰٪) اعمال تخفیف و بخشودگی فراهم شده است و دولت موظف شده است معادل صددرصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها را بپردازد.

در ماده ۱۷، نهادسازی لازم در قالب شورای مسکن استان، با ترکیب مجموعه دستگاه‌های متولی مدیریت شهری و ارائه دهنده خدمات شهری و زیربنایی و روئینایی، بیشتر از هر موضوع سخت‌گیرانه برای طرح شدن به عنوان شورای هماهنگی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری دارد، فراهم شده است.

تحلیل رویکرد قانون ساماندهی به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری

ماده یک قانون ساماندهی به خوبی رویکرد آن را به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری نشان می‌دهد. دو نکته بیش از هر چیز قابل توجه است، اول اینکه به رغم انتظار اولیه، قانون ساماندهی علاوه بر تولید مسکن در بافت‌های فرسوده، امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری را به عنوان یک فرایند که بسیار فراتر از احداث و تولید مسکن است مورد حمایت قرار می‌دهد. در واقع نگاه قانون، حمایت از کل فرایند بهسازی و نوسازی است تا جایی که در ماده ۱۲ آن حتی به موضوع اسکان موقت نیز توجه نموده است. از اینرو به صراحت می‌توان بیان داشت براساس این قانون سیستم بانکی کشور باید خود را برای پرداخت تسهیلات به طرح‌های مختلف بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری با کاربری‌های متفاوت اعم از مسکونی، اقامتی، تجاری، اداری، خدماتی و عمومی آماده کند. دوم اینکه تحقق اهداف و منظورهای قانون را از طریق حمایت‌های لازم مثل تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز بر شمرده است. به بیان دیگر، رویکرد اساسی دیگر قانون ساماندهی "توانمند سازی" آحاد مرتبط با بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است.

نتیجه‌گیری

برای بهره‌مندی از مشارکت و پوشش اجتماعی مردم و رسیدن به شهری پایدار و مشارکتی در سایه حضور فعال و موثر مردم و بخش غیردولتی و ایجاد بستر مزبور لازم است آنان را مورد تشویق، حمایت و توانمند سازی قرار داد. در مدل "هرم بازآفرینی و مشارکت مردم" موارد توانمندسازی احصا و میزان تأثیر هر یک از آنان نشان داده شده است.

مطالعه موردی رویکرد هوشمندانه قانون ساماندهی به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری برای بهره‌مندی از ظرفیت‌های قابل توجه و بی‌بدیل احداث و تولید مسکن در بافت‌های مزبور و تطبیق با مدل «هرم بازآفرینی و مشارکت مردم» نشان می‌دهد مدل مزبور از کارایی لازم برای ارزیابی میزان حمایت قانون ساماندهی از برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری برخوردار بوده و تأثیر این قانون را در حوزه ایجاد انگیزه مؤثر مطلوب، در حوزه اعتمادآفرینی متوسط و در حوزه الزام به بهسازی و نوسازی و مشارکت در آن نسبتاً ضعیف ارزیابی نموده است و این مدل قابل تعمیم به سایر قوانین و برنامه‌های توسعه درون‌زای شهری خواهد بود.

همانگونه که ملاحظه شد در اکثر قریب به اتفاق رهیافت‌های بهسازی و نوسازی شهری، توانمندسازی و بازآفرینی اقتصادی ساکنان و مالکان و سایر آحاد مرتبط با بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری جایگاه ویژه‌ای دارد. با عنایت به موارد پیشگفته، رویکرد قانون ساماندهی، رویکردی اصولی و درست به نظر می‌رسد. از سوی دیگر، این رویکرد با سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ مبنی بر بهره‌مندی جامعه ایرانی از محیط زیست مطلوب و سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی و بخش زمین و مسکن مبنی بر احیا، نوسازی و بهسازی بافت‌های تاریخی و قدیمی جهت توسعه موزون شهرها و روستاها، جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود و بازیابی زمین در بافت‌های فرسوده شهری در جهت مدیریت زمین برای تامین مسکن و توسعه شهر در چارچوب استعداد اراضی، سیاستها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور تطبیق دارد. همچنین هم‌راستایی آن با قانون برنامه پنجساله چهارم توسعه کل کشور مشهود است. در ماده ۳۰ قانون مذکور دولت موظف به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها است. در بند (ب) تبصره (۶) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و بند (د) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۶، نیز با همین رویکرد برای توانمندسازی مالکان و سازندگان، پرداخت یارانه به سازندگان و خریداران واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده شهری، برقراری تخفیفات در عوارض نوسازی صدور پروانه و تراکم ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری توسط شهرداری، پرداخت بخشی از هزینه بیمه ساختمان‌های مسکونی برای نوسازی در بافت‌های فرسوده تدارک دیده شده است. شواهد بیان شده تأیید کننده اتخاذ رویکردی مناسب در قانون ساماندهی است. اینجا پرسش اساسی دیگری مطرح می‌گردد که آیا مصادیق عملی مورد نظر قانون ساماندهی در حوزه توانمندسازی از کفایت لازم برخوردار است؟ برای پاسخ به این پرسش باید به شناسایی حوزه‌های نیازمند توانمندسازی در امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری پرداخت. با توجه به تحلیل بالا و تطبیق مصادیق توانمندسازی در قانون ساماندهی با اجزای موجود در هر سطح از هرم بازآفرینی و مشارکت مردم نتایج بدین شرح حاصل می‌شود: تأثیر قانون ساماندهی در حوزه ایجاد انگیزه مؤثر، مطلوب ارزیابی می‌شود هر چند نیاز به کامل شدن دارد. در حوزه اعتماد آفرینی این قانون در سطح متوسط ظاهر شده است و صرفاً به ایجاد شورای مسکن استان که نقش شورای هماهنگی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده استان را نیز عهده دار است بسنده می‌کند و به برخی موارد از جمله ایجاد دفاتر خدمات نوسازی محلات در آیین‌نامه اجرایی قانون توجه شده است. در حوزه الزام به بهسازی و نوسازی کم‌رنگ ظاهر شده و تنها در آیین‌نامه اجرایی قانون، ادارات ثبت اسناد و املاک ملزم به انجام امور ثبتی با اولویت و خارج از نوبت شده‌اند.

پی نوشت‌ها

1- Compact city

۲- از همفکری و راهنمایی آقای مهندس خواجه دلویی، پیشکوت حوزه بهسازی و نوسازی شهری در تدوین این مقاله سپاسگزاری می‌شود.

3- Ludvico Quaroni

4- Urban Regeneration

۵- در این مقاله از این پس برای رعایت اختصاص به جای عنوان کامل قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، عبارت «قانون ساماندهی» بکار برده می‌شود.

فهرست مراجع

- ۱- آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن. Available at: www.udro.org.ir ، ۱۳۸۸/۳/۱
- ۲- آیینی، محمد، (۱۳۸۶). «موضوعات اقتصادی، مالی و مدیریتی بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری»، انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۳- جنگجو، شهرام، (۱۳۸۴). «مجموعه مباحث کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای و طراحی شهری»، تهران، نشر بهین نگار.
- ۴- حبیبی، سید محسن و ملیحه مقصودی، (۱۳۸۱). «مرمت شهری»، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۵- خوب آیند، سعید، (۱۳۸۴). «حاشیینه نشینی مانعی اثرگذار در ارائه خدمات و امنیت شهری»، نمونه موردی اصفهان. مجله علمی پژوهشی فضای جغرافیایی، شمره ۱۳.
- ۶- سازمان عمران و بهسازی شهری، (۱۳۷۸). «مطالعات و اسناد تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، تهران.
- ۷- سازمان عمران و بهسازی شهری ایران، (۱۳۷۹). «خلاصه نتایج یافته های طرح مطالعاتی بررسی تطبیقی توسعه پنج کلان شهر ایران»، تهران.
- ۸- سازمان عمران و بهسازی شهری ایران، (۱۳۸۴). «برنامه عملیاتی ده ساله بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری»، تهران.
- ۹- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.
- ۱۰- شیرازیان، بابک، (۱۳۸۳). " روش های استفاده از GIS در ساماندهی بافت های فرسوده شهری"، پایان نامه فوق لیسانس شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.
- ۱۱- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، چاپ ششم، مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی
- ۱۲- قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن. موضوع تصویب نامه مورخ ۱۳۸۸/۲/۷ هیئت وزیران (کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی) Available at: www.udro.org.ir ، ۱۳۸۸/۳/۱
- ۱۳- قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور.
- ۱۴- قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور.
- ۱۵- قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور.
- ۱۶- قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور.
- ۱۷- مجموعه سیاست‌های کلی نظام در بخش زمین و مسکن و شهرسازی.