



سازمان نوسازی شهر تهران

ایده و نظر:

چالش‌ها و راهبردهای مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

نویسنده: محمد آیینی^۱

شماره: ۰۱۴۰۹

مقدمه

در سال ۱۳۷۶ که وزارت مسکن و شهرسازی با مصوبه دولت اقدام به راه‌اندازی شرکت عمران و بهسازی شهری به عنوان بازوی فنی و اجرایی‌اش در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده شهری کرد، کسی بر این تصور نبود که ابعاد بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری چنین گسترده و عمیق باشد که کشور ناگزیر از تدوین قانونی خاص برای آن باشد و در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور با ملاحظات زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل جایگاه ویژه‌ای پیدا کند. مفاد قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، قانون حمایت از احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و قانون برنامه پنج-ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، به ویژه ماده (۱۷۱) آن است که مؤید این ادعاست.

پیشبرد مناسب این برنامه گسترده مستلزم اعمال مدیریت مناسب و بهینه است. اما به راستی آیا مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران ساختار مناسبی دارد؟ نیز آیا هماهنگی و یکپارچگی لازم در آن مشاهده می‌شود؟ آیا از همه امکانات و عوامل مرتبط، به نحو شایسته‌ای استفاده شده است؛ و آیا اجرای این برنامه به خوبی راهبری می‌شود؟ سرانجام اینکه، آیا وحدت رویه در همه فرایندها و اجزا مشاهده می‌شود؟

پاسخ به این پرسش‌ها نیازمند تحلیل و بررسی عمیق وضعیت مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران است. برای ایجاد درک مشترک در تحلیل وضعیت مذکور، ضروری است نخست به تعریف برخی از واژه‌ها و اصطلاحات مرتبط پرداخته شود.

۱- عضو هیئت مدیره شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری aeenim@gmail.com

۱- تعاریف

راهبری: فرایندی است که در آن همه عوامل مرتبط برای رسیدن هدف نهایی به وسیله راهبر هدایت می‌شوند و هماهنگی لازم بین تمامی گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع‌پذیر به وجود می‌آید. لذا قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و هدایت جزء فرایند راهبری است.

راهبر: نهادی فربخشی است که به عنوان محور، همه امکانات و عوامل مرتبط را بسیج می‌کند و هماهنگی لازم را بین آنها برای رسیدن به هدف نهایی به وجود می‌آورد.

مدیریت یکپارچه: همان مدیریت هماهنگ حاصل از فرایند راهبری است که در آن هر جزء به عنوان بهترین متولی، نقش خود را به خوبی در زمان مقرر ایفا می‌کند و دچار هم‌پوشانی و تعارض و تداخل با دیگر اجزا نمی‌شود؛ و اصطحکاک بین‌بخشی به حداقل می‌رسد و تمام سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها - و اجرای آنها - به صورت هماهنگ صورت می‌پذیرد.

امکانات و منابع: در برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از منابع و امکانات ملکی و غیرملکی - شامل طرح، منابع مالی، مجوزها و نیروی انسانی - در سطوح مختلف استفاده می‌شود.

عوامل مرتبط: در برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری چهار عنصر اصلی نقش دارند. اصلی‌ترین عنصر، مردم است و خود مشتمل بر مالکان و ساکنان بافت‌های فرسوده شهری، سازندگان، سرمایه‌گذاران و طراحان شهری. سیستم بانکی و مالی اعتباری کشور به عنوان شریک مستقیم تأمین‌کننده بخشی از منابع مالی مورد نیاز، دومین عنصر به شمار می‌آید که می‌تواند حمایت دولت را نیز به همراه داشته باشد. شهرداری و تمامی سازمان‌های وابسته مرتبط؛ و دولت با همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط، دیگر عناصر این برنامه‌اند.

رویه: در لغت به معنی شیوه یا روش و طرز عمل است، و در نوشتارهای تخصصی مدیریت، رویه مشخص‌کننده شیوه عملیات و نحوه انجام کار است. روش‌ها معادل رویه‌ها در نظر گرفته می‌شوند.

وحدت رویه: در برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، وحدت رویه به این مفهوم است که روش انجام کار و عملیات بهسازی و نوسازی به وسیله دولت و شهرداری و سیستم بانکی و مالی اعتباری کشور، انسجام و وحدت لازم را داشته باشد، به نحوی که موجب سردرگمی و ابهام مردم نشود.

۲- تحلیل و بررسی وضعیت مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

با توجه به تعاریف ارائه شده، کوشش می‌گردد که به پرسش‌های مطرح شده در انتهای بخش مقدمه پاسخ داده شود.

الف- ساختار راهبری مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

با تعاریفی که از راهبری ارائه شد، می‌توان آن را از شئون و وظایف بخش حاکمیت - اعم از قوای سه‌گانه و دولت به عنوان نماد اجرایی حاکمیت - برشمرد. بدیهی است که راهبری این موضوع تخصصی و چندوجهی و نسبتاً پیچیده را باید مرکزی صالح و آگاه و متمرکز به دست گیرد. اما واقعیت این راهبری در زمان حاضر چگونه است؟

در زمان کنونی، وزارت مسکن و شهرسازی از یک سو، از طریق شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، به استناد قانون، متولی راهبری و ساماندهی امر احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری است. از سوی دیگر، وزارت کشور با توجه به اینکه پروژه‌های انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها را به صورت کلی و یا به صورت خاص در حوزه بافت‌های فرسوده بررسی و آنها را به بانک مرکزی معرفی می‌کند، و یا از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کل کشور اعتباری را برای تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری به شهرداری‌ها اختصاص می‌دهد، خود را متولی بهسازی و نوسازی

بافت‌های شهری کشور می‌داند. ضمن اینکه قانون‌گذار تکالیفی را نیز برای سازمان مدیریت بحران کشور در این حوزه مشخص کرده است. افزون بر اینها، اختلافات قدیمی و ریشه‌دار با سازمان میراث فرهنگی و گردشگری کشور هم در این حوزه با توجه تداخل بافت‌های تاریخی و فرسوده کشور وجود دارد و فارغ از منطقی یا غیرمنطقی بودن حرایم بناها و فضاهای میراثی، تکالیف بسیاری از کسانی که در این محدوده‌ها و به ویژه در حاشیه بناهای تاریخی و میراثی سکونت دارند، روشن نیست. سازمان پدافند غیرعامل نیز با توجه به شرایط مضاعف‌کننده خطر ناشی از ویژگی‌های نفوذناپذیری، نبود فضای باز، ریزدانه‌گی و تراکم جمعیتی بالا و فرسودگی و ناپایداری بناهای موجود در بافت‌های فرسوده و ضرورت عملیات پدافندی در این زمینه، وظایفی را بر عهده دارد. اخیراً هم در ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه، شورای عالی معماری و شهرسازی کشور، جایگاه برجسته‌ای در تعیین محدوده‌های ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی یافته است.

به این ترتیب به نظر می‌رسد که راهبری مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، جز از طریق نهادی فرابخشی با دارا بودن ضمانت‌های اجرایی لازم برای تحقق تصمیماتش، امکان‌پذیر نخواهد بود.

ب: وضعیت مدیریت یکپارچه برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، چندپارگی این مدیریت در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت، و نیز کامل نبودن حلقه‌های مدیریت در سلسله‌مراتب آن از سطح ملی تا سطح محله و واحدهای همسایگی است. نوسازی شهری سیستمی پویاست که عملکردهای ساختارهای آن، همواره با یکدیگر تعامل دارند. برای تنظیم این روابط و پایداری سیستم، هماهنگی و یکپارچگی در مدیریت آن ضروری است. در واقع نمی‌توان بخش‌های مختلف این برنامه را به مدیریت منفک و بدون ارتباط با هم سپرد، و انتظار بهبود وضعیت را داشت. در زمان حاضر مدیریت این برنامه بین چندین دستگاه دولتی و شهرداری‌ها تقسیم شده است. بر خلاف چندپارگی و تزاخم مدیریت در سطح ملی، گاه در سطوح عملیاتی استانی و شهری نوعی خلأ مدیریتی به چشم می‌خورد، به گونه‌ای که دستگاه‌های اجرایی خود را مسئول نمی‌دانند؛ و شهرداری‌ها حداقل خدمات خود را در محدوده بافت‌های فرسوده ارائه می‌کنند. دستگاه‌های خدمات‌رسان شهری خود را موظف به بهبود و اصلاح شبکه‌های آب و برق و فاضلاب و مانند اینها نمی‌دانند. کم نیست مواردی که معابر و کوچه‌ها در پی عقب‌نشینی‌های ناشی از ساخت‌وساز مردمی، به دلیل جابه‌جا نشدن تیرهای چراغ برق همچنان نفوذ ناپذیرند و گذر از آنها دشوار است.

عمده عملیات بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در سطح محله‌ها و بلوک‌های شهری فرسوده صورت می‌گیرد. هر بلوک شهری، پلاک‌هایی به هم پیوسته را در بر می‌گیرد که بهسازی و نوسازی کامل‌شان مستلزم توافق و همراهی تمامی مالکان، ساکنان و صاحبان حقوق مختلف، از اعم کسب و پیشه، حق ریشه، سرقفلی و نظایر آنهاست. موارد بسیاری پیش می‌آید که مخالفت مالک حق سرقفلی و یا مالک یک دانگ از پلاکی ثبتی، می‌تواند موجب توقف یا کُندی برنامه بهسازی و نوسازی یک بلوک شهری شود. بدین ترتیب یکی از مهم‌ترین حلقه‌های مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، مدیریت در سطح محله و بلوک‌های شهری است. یکی از راه‌های ایجاد مدیریت یکپارچه، به رسمیت شناختن مقیاس محله و بلوک شهری به عنوان قلمرو معنی‌دار شهری در حوزه‌های مدیریتی، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، طراحی و خدمات‌دهی است. این مدیریت باید به دست مردم و بخش غیردولتی صورت گیرد تا افزون بر دارا بودن ثبات مناسب، در توسعه مشارکت مردم و حفظ حداکثری ساکنان اصلی محله‌ها در روند نوسازی بافت فرسوده توفیق لازم را نیز داشته باشد. از سطح محله که بگذریم، شهرداری در واقع از سطوح بالاتر مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری محسوب می‌شود. به استناد قانون عمران و نوسازی شهری، نوسازی محله‌ها جزء وظایف

شهرداری هاست. در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه نیز بر دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها تأکید شده است. به عبارت دیگر، باید جایگاه شهرداری در مدیریت بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری به رسمیت شناخته شود و ظرفیت‌سازی لازم در شهرداری‌ها انجام پذیرد و در تأمین ابزارهای لازم به شهرداری‌ها کمک شود. اما در سطح هر استان بین ۲۰ تا ۳۰ شهرداری وجود دارد که لازم است یکی از نهادها، هماهنگی لازم را بین شهرداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی خدمات‌رسان استانی فراهم سازد و با نظارت بر عملکرد آنها باعث تسریع در روند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری استان شود.

ج: بررسی وضعیت وحدت رویه برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

وحدت رویه، به تبع رویکرد هماهنگ و یکپارچه شکل می‌گیرد. حوزه‌های مورد نظر در وحدت رویه، اقدامات (عملیات)، برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر، عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی در سیاست‌ها و برنامه‌ها و عملیات، دارای وحدت رویه و عملکرد باشند. در حوزه عملیات، اتفاق نظر چندانی در تعریف شاخص‌های تعریف بافت فرسوده و تعیین محدوده آن، شرح خدمات طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، روش مداخله، رویه‌های جلب مشارکت و بسیج مردم و توانمندسازی آنان، رویه‌های تجمیع و تملک و رویه نظارت بر ساخت‌وسازها و نوسازی مردمی، وجود ندارد. به علاوه، از تجربیات گذشته دولت نیز استفاده نمی‌شود و شهرداری‌ها در حال تکرار اشتباهات روش‌های گذشته هستند. در حوزه قوانین و مقررات نیز هر دستگاه برای خود قانون و مقرراتی دست و پا کرده است، که تمسک و استناد به آنها موجب تقابل دستگاه‌ها می‌شود - که به برخی از آنها اشاره شد.

۳- راهبردهای پیشنهادی برای بهبود وضعیت مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران

همان‌گونه که در تحلیل بخش‌های پیشین تأکید شد، برای بهبود وضعیت مدیریت برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در ایران، لازم است که راهبردهایی به منظور تعیین راهبر و تحقق راهبری و حرکت مؤثر و محسوس به سمت تحقق مدیریت یکپارچه و دستیابی به وحدت رویه بین عوامل مرتبط و استفاده بهینه از امکانات موجود، به شرحی که در پی می‌آید، ارائه می‌شود.

- ۱- تشکیل شورای عالی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری کشور با ریاست رئیس جمهور و با عضویت وزیران و معاونان ذی‌ربط.
- ۲- تشکیل شورای هماهنگی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری استان، با ریاست استاندار و عضویت مدیران و شهرداران ذی‌ربط در سطح هر استان.
- ۳- تشکیل ستاد هماهنگی امور اجرایی بهسازی و نوسازی در سطح هر شهر، با ریاست فرماندار شهرستان و دبیری شهردار و عضویت مدیران ذی‌ربط.
- ۴- تعیین مدیر بهسازی و نوسازی هر محله یا محدوده با تشخیص شهرداری، و تفویض اختیارات لازم در محدوده یا محله از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط.
- ۵- تعیین وظایف و نقش و سهم هر یک از دستگاه‌ها و عوامل مرتبط با برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری.
- ۶- تأیید هرگونه دستورالعمل و رویه اجرایی، شرح خدمات طرح‌های بهسازی و نوسازی و صلاحیت مجریان غیردولتی از سوی دبیرخانه شورای عالی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری.