

## برنامه عملیاتی بازآفرینی شهری در مقیاس محلات<sup>۱</sup>

بهروز هادی زنون\*

■ زوال اجتماعی به شکل امنیت ناکافی و بالا بودن ناهنجاری‌های اجتماعی نسبت به میانگین شهری مشهود است؛

در برخی از نواحی قدیمی مراکز شهرها، افزون بر فرسودگی کالبدی، زوال اقتصادی نیز وجود دارد (در تهران، بازار سنتی شهر کارکرد قبلی خود را از دست داده و تمامی نواحی اطراف آن بافت فرسوده به شمار می‌آید).

لذا برنامه مطلوب بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری باید این اطمینان را ایجاد کند که مقرون به صرفه است و ساکنان اصلی از آن منتفع می‌شوند، همچنین موجب ارتقای ظرفیت‌های جامعه می‌شود و شرایط آن را بهبود می‌بخشد (تصویر ۱). در واقع، زمانی می‌توان گفت برنامه بهسازی موفق است که این اهداف اولیه تأمین شوند.

تأمین مشخصات فوق نیازمند وجود پارادایم فکری مشترک در بین تخصص‌های گوناگون است، از جمله تفوق اقتصاد بازار و قبول نقش بخش خصوصی در تخصیص منابع کمیاب، حضور دولت مدرن و پذیرش شفافیت و پاسخ‌گویی آن، پذیرش ارزش‌های دموکراتیک و مشارکت مردم و بخش خصوصی، عدم تمرکز مالی

در هر برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری، فارغ از نوع اقدام، لازم است چارچوب مشخصی برای سنجش میزان موفقیت برنامه وجود داشته باشد. چارچوب و معیار، ناهماهنگی‌ها و ناسازگاری‌های موجود در کلیت برنامه را آشکار می‌سازد و در نتیجه میزان تحقق‌پذیری طرح پیشنهادی به نحوی بارز مشخص خواهد شد. در این مطلب، چارچوب پیشنهادی برای این گونه برنامه‌ها ارائه خواهد شد. این چارچوب منحصر به فرد نیست و مراجعه به منابع مختلف نشان می‌دهد که معیارها، شاخص‌ها و تقدم و تأخرها متفاوت هستند. در مطالعات مربوط به شهر تهران، به ویژگی‌های زیر در خصوص بافت‌های ناکارآمد شهری اشاره شده است. در این نواحی:

- درآمد ساکنان عموماً کمتر از میانگین شهر است؛
- اقتصاد غیررسمی حائز اهمیت است؛
- نرخ بیکاری نیروی کار بالاتر از میانگین شهر است؛
- نرخ بی‌سوادی بالاتر از میانگین شهر است؛
- واحدهای مسکونی غالباً کم‌دوام‌اند و تراکم نفر در واحد مسکونی بالاتر از میانگین شهری است؛
- میزان برخورداری ساکنان از خدمات شهری رضایت‌بخش نیست؛

۱- یادداشت حاضر با استفاده از سخنان آقای دکتر بهروز هادی زنون در جلسه سی و سوم شورای سیاست‌گذاری شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران تنظیم شده است. (تنظیم‌کننده: مهسا سحرخیز).

\* دکتری اقتصاد، دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

## تصویر ۱. مشخصات برنامه بهسازی مطلوب



متحدالمركز باشند اما شعاع آن‌ها متفاوت خواهد بود. اجزای تشکیل‌دهنده فرایندهای برنامه‌ریزی به شرح جدول ۲ است.

جدول ۲. مقایسه فرایندها

استراتژی توسعه شهری	برنامه بهسازی و نوسازی
آغاز فرایند	آغاز فرایند
شناخت پارامترهای اولیه	شناخت پارامترهای اولیه
ارزیابی مقدماتی	ارزیابی مقدماتی
فرمول‌بندی چشم‌انداز	فرمول‌بندی چشم‌انداز
SWOT تجزیه و تحلیل	فرمول‌بندی چشم‌انداز
تدوین استراتژی	تدوین استراتژی
تهیه برنامه عمل	تهیه برنامه عمل
ایجاد آگاهی	ایجاد آگاهی
اجرا	اجرا

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، این دو برنامه کاملاً به یکدیگر شباهت دارند. این شباهت تصادفی نیست و ناشی از رابطه جزء و کل است.

و اداری و استقلال شهرداری‌ها از دولت، مداخله دولت ملی و محلی در موارد شکست بازار.

## قلمرو موضوعی برنامه‌ریزی

قلمرو موضوعی برنامه بهسازی و نوسازی عیناً شبیه قلمرو موضوعی استراتژی توسعه شهری (CDS)<sup>۱</sup> است (جدول ۱). در مجموع، مسائل در مقیاس شهرها و محلات شبیه‌اند، فقط گاه در سطح محلات تشدید می‌شوند.

جدول ۱. مقایسه قلمرو موضوعی

استراتژی توسعه شهری	برنامه بهسازی و نوسازی
مسائل اقتصادی شهر	مسائل اقتصادی محله
مسائل اجتماعی شهر	مسائل اجتماعی محله
کیفیت زیست‌محیطی شهر	کیفیت زیست‌محیطی محله
زیرساخت‌ها و خدمات شهری	زیرساخت‌ها و خدمات شهری محله
فرم کالبدی شهر	فرم کالبدی محله
منابع مالی شهر	فرم کالبدی محله
کیفیت حکمرانی شهری	تأمین مالی طرح سازمان‌دهی

اما اگر قرار باشد مداخلات در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، کالبدی، زیربنایی و غیره صورت گیرد، مقیاس جغرافیایی آن‌ها بر هم منطبق نمی‌شود. اگر کل جامعه دچار نابسامانی‌های اجتماعی باشد، نمی‌توان به مسئله زیست‌محیطی صرفاً در مقیاس محله رسیدگی کرد. برای مثال، اگر برای قلمروهای موضوعی مورد اشاره دوایری رسم شود، ممکن است

## شناسایی ناحیه‌های نابسامان شهری

در بررسی‌های جهانی این نتیجه حاصل شده است که بافت‌های نابسامان بر اثر جدایی‌گزینی<sup>۲</sup> طبقات مختلف، فقر یا جهانی شدن و از دست رفتن کارکردهای قدیمی شهرها ایجاد می‌شوند. در ایران، طبق مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، شناسایی نواحی نابسامان به سه معیار زیر محدود شده است. البته تجارب نشان می‌دهد که به راحتی نمی‌توان مرز این نواحی را مشخص کرد.

- ناپایداری این‌بیه (عدم استحکام ساختمان‌ها در برابر زلزله)
- ریزدائگی بافت (کوچک بودن قطعات پلاک‌های ثبتی)
- نفوذناپذیری (کمبود دسترسی سواره یا دشواری تردد اتومبیل در بافت)

اگر طبق هر معیاری قرار باشد نواحی نابسامان در مقیاس شهر بررسی شود، گام نخست آن است که مسائل از نظر ضرورت اولویت‌بندی شوند چرا که منابع موجود محدود است. به‌طور مثال، ده ناحیه وجود دارد و تصمیم گرفته می‌شود که برحسب ظرفیت سازمانی

2- segregation

1-City Development Strategy



محور کوچه صف، خیابان سپهسالار، تهران، از پروژه‌های محورهای شهری

می‌شود، اما این دو با یکدیگر تفاوت دارند. مثلاً ممکن است اداره آب و برق ذی‌مدخل باشند).

حوزه وظایف بهسازی و نوسازی هم شامل ضوابط شهرسازی، ضوابط ساخت و ساز، احداث و تعریض معابر و ارائه خدمات شهری است که مربوط به شهرداری‌ها می‌شود و هم شامل نوسازی مسکن شهری، تأمین امنیت، روشنایی معابر، خدمات بهداشتی و درمانی، خدمات آموزشی، تأمین آب و فاضلاب و توسعه اقتصادی است. دستگاه‌های دخیل در بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد نیز بسیار متنوع‌اند و هریک وظایفی در زمینه‌هایی بر عهده دارند، از جمله ضوابط شهرسازی، ضوابط ساخت و ساز، احداث و تعریض معابر، ارائه خدمات شهری، نوسازی مسکن شهری، تأمین امنیت، روشنایی معابر، خدمات بهداشتی و درمانی، خدمات آموزشی (آموزش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای)، آب و فاضلاب و توسعه اقتصادی (ایجاد اشتغال در مشاغل خانگی، اجرای طرح‌های زودبازده) (جدول ۳). در ایران، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها به صورت عمودی و سلسله مراتبی سازمان‌دهی شده‌اند و پیوند افقی در بین آنان بسیار کم است یا اصلاً وجود ندارد. در چنین شرایطی، مقامات سیاسی محلی به‌ویژه استاندار و اعضای شورای شهر و کسانی که نفوذ سیاسی دارند باید وارد کار شوند.

و اجرایی در یک یا دو ناحیه کار شود. اولویت‌ها را می‌توان با پارامترهای اقتصادی، اجتماعی و کالبدی سنجید. در مرحله بعد باید برای نواحی انتخاب شده برنامه عملیاتی تهیه شود. در چنین شرایطی، به دلیل انتخاب محدوده، موقعیت مکانی مشخص است و مساحت تعیین شده است.

### مدیریت بهسازی و نوسازی محدوده‌ها

پس از انتخاب بافت و اولویت‌بندی، نوبت به تصمیم‌گیری در مورد مدیریت بهسازی و نوسازی می‌رسد. براساس ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷، مدیریت بهسازی و نوسازی محدوده بر عهده دفتر خدمات نوسازی در محلات است. اما در واقع، موضوعات متنوعی در امر بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری دخیل‌اند و لازمه تحقق آن همکاری دستگاه‌های مختلف و ذی‌نفعان است. لذا مدیریت باید در بین دستگاه‌های مختلف و ذی‌نفعان هماهنگی ایجاد کند. ذی‌نفعان شامل ساکنان، بخش خصوصی یا توسعه‌گران، سازمان‌های مردم‌نهاد، کسبه محل و ذی‌مدخلان است (گاه ذی‌نفع و ذی‌مدخل یکی شمرده

- 1- developers
- 2- NGOs

### جدول ۳. حوزه وظایف و دستگاه‌های دخیل در بهسازی و نوسازی

حوزه وظایف	معاونت‌های شهرداری	سایر دستگاه‌ها و سازمان‌ها
ضوابط شهرسازی	معاونت شهرسازی و معماری	شورای عالی معماری و شهرسازی ایران
ضوابط ساخت و ساز	معاونت شهرسازی و معماری	شورای عالی معماری و شهرسازی ایران
احداث و تعریض معابر	معاونت فنی و عمرانی	سازمان نوسازی، شرکت‌های نوسازی منطقه‌ای
ارائه خدمات شهری	معاونت خدمات شهری، معاونت حمل و نقل و ترافیک	اداره یا سازمان پارک‌ها و فضای سبز، سازمان میداين، سازمان بهشت زهرا، سازمان مدیریت پسماند، شرکت اتوبوس‌رانی، شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو)، سازمان ترمینال‌ها، سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، سازمان زیباسازی
نوسازی مسکن شهری	---	وزارت راه و شهرسازی، سازمان نوسازی، شرکت‌های نوسازی منطقه‌ای، شرکت‌های مسکن‌ساز
تأمین امنیت	---	نیروی انتظامی
روشنایی معابر	معاونت خدمات شهری	شرکت توزیع نیروی برق شهرستان
خدمات بهداشتی و درمانی	معاونت امور اجتماعی و فرهنگی	اداره بهزیستی، دانشگاه علوم پزشکی
خدمات آموزشی و فرهنگی	معاونت خدمات شهری، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی	سازمان رفاهی - تفریحی شهرداری، اداره آموزش و پرورش، اداره آموزش و پرورش ناحیه، اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
آب و فاضلاب	معاونت فنی و عمرانی، معاونت خدمات شهری	شرکت آب و فاضلاب شهر تهران
توسعه اقتصادی	معاونت خدمات شهری	اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی

می‌شود.<sup>۲</sup> بدین ترتیب، به منظور دستیابی به یک چشم‌انداز مشترک و تدوین برنامه عمل<sup>۳</sup>، باید از کل توان و منابع موجود استفاده شود؛ و تشریک مساعی کلیه ساکنین، سازمان‌های محلی<sup>۴</sup>، گروه‌های هدف، اصناف، سازمان‌های اجتماعی - فرهنگی، سازمان‌های جامعه مدنی، داوطلبان، بخش خصوصی و دست‌اندرکاران کلیدی و بانفوذ، و بسترسازی و توانمندسازی در دستور کار مدیریت اجرایی قرار گیرد.

۲- شایان توجه است که گاهی در ترجمه لغات بی‌دقتی می‌کنیم. بعضی participation را با partnership اشتباه گرفته‌اند. partnership به معنی مشارکت مالی است. در ایران هر وقت گفته می‌شود مردم نیز باید همکاری کنند، به این معناست که باید هزینه بپردازند. جلب این مشارکت تکنیک‌هایی دارد. لذا باید یک ساختار مدیریتی ایجاد شود که participatory را جلب کنیم.

3- action plan

4- community based organizations

به نظر می‌رسد مدیریت بهسازی و نوسازی باید بر عهده شهرداری باشد زیرا امری مقطعی نیست و در دنیا هم به عنوان روندی درازمدت پذیرفته شده است و سازمانی استوار را می‌طلبد.

### جلب مشارکت مردم محلی

فرایند تجدید حیات محله نمی‌تواند بدون تشریک مساعی مردم محله، که آگاه از قابلیت‌های محلی و فردی خود و واقف بر مشکلات و مسائل محله هستند، با مسئولان، بخش خصوصی و سازمان‌های داوطلب و دولتی صورت پذیرد. این رویکرد اکنون در اکثر نقاط جهان به منظور توسعه محلی با تشریک مساعی<sup>۱</sup> بین سازمان‌های محلی و مسئولان یا به عبارتی دست‌اندرکاران و ذی‌نفعان با موفقیت و پایداری دنبال

1- partnership

## گام‌های لازم در تدوین طرح‌های بهسازی و نوسازی شهری

### ۱- شناسایی وضع موجود و عوامل مؤثر

ابتدا لازم است وضع موجود مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد و عوامل مؤثر در آن شناسایی شود. طبق روال، مجری برای انجام دادن مطالعات مذکور، مشاوران ذی‌صلاحی را انتخاب می‌کند. مشاور نیز تلاش می‌کند با رویکرد مشارکتی، مطالعات شناخت مسائل را بر عهده بگیرد. نکته قابل تأمل در این مرحله تکمیل گروه شهرساز و معمار است. گروه شهرسازی نیز به اقتصاددان، جامعه‌شناس، کارشناس مالی و کارشناس حقوقی در کنار خود نیاز دارد. در این شرایط هزینه طرح افزایش می‌یابد، اما ضروری است. یکی از راه‌های کاهش هزینه طرح، همکاری با تخصص‌های مورد نیاز در بازه‌های زمانی کوتاه تعیین شده است که مستلزم برنامه‌ریزی دقیق است. به طور مثال، احتیاجی نیست که از روز اول کارشناس حقوقی به کار گرفته شود. بنابراین، لازم است شرح خدمات و روش شناسی مطالعات به دقت تعیین و مراحل برنامه‌ریزی عملیاتی ذکر شود و تحقق آن به کارشناس مربوط واگذار شود. در حال حاضر شرح خدمات طرح‌ها فاقد روش شناسی و برای همه جا یکسان است. این در حالی است که محلات ناکارآمد و مشکلاتشان متنوع و متفاوت‌اند، محلات تاریخی با مسائلی خاص روبه‌رو هستند، محلات حاشیه‌نشین رفتاری‌های دیگری دارند، یا مسائل محلات مرزی متفاوت است. از این رو، با شرح کلی خدمات نمی‌توان با تمام بافت‌های شهری برخورد کرد.

براساس شرح خدمات، شناخت وضع موجود باید به ریشه‌یابی مشکلات، شناسایی پیامدها و آثار آن‌ها در محله، نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها، دست‌اندرکاران ذی‌نفع و مهم و ذی‌نفعان، و همچنین سنجش میزان دستیابی به هدف به کمک منابع و توان موجود در محل منجر شود. مطالعات کالبدی کنونی به دلایل زیر اساساً با رویکرد اقتدارگرایانه انجام می‌شود که با رویکرد مشارکت مردمی تفاوت بنیادی دارد:

- در فرایند این مطالعات، مقامات سیاسی، مدیران

اجرایی و متخصصان شهرسازی و معماری نقش اصلی را بر عهده دارند؛

- در این نوع مطالعات، هدف اصلی بهبود وضع کالبدی بافت است و مردم و منافع آنان در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرند؛

- محصول این نوع مطالعات عموماً از جنس کالبدی است و کمتر حاوی توصیه‌های مشخص در زمینه بهبود خدمات شهری و اجتماعی و ارائه خدمات اقتصادی به ساکنان این نواحی است.

### ۲- تعیین و اولویت‌بندی مسائل عمده با روش مشارکتی

در این مرحله باید مسائل با روش مشارکتی شناسایی و رتبه‌بندی شوند. بدین ترتیب که فهرست بلندی از مسائل تهیه و با توجه به محدودیت منابع و ظرفیت‌های اجرایی، سه تا پنج مسئله به عنوان مسائل اولویت‌دار در تدوین برنامه عملیاتی انتخاب شود. مسائلی از قبیل مسکن شهری، حقوق مالکیت در محدوده و امنیت بهره‌برداری از واحدهای مسکونی، اندازه قطعات پلاک‌های ثبتی در محدوده، شبکه خیابان‌ها و معابر و نفوذناپذیری بافت، کمبود فضای سبز و قلمرو عمومی در بافت، کمبود زیرساخت‌های فیزیکی، تخریب بناها و عرصه‌های تاریخی و از دست رفتن هویت تاریخی شهر و محله، از دست رفتن کارکردهای اقتصادی محدوده، کمبود خدمات شهری در سطح محلات، میزان دسترسی به خدمات اجتماعی شامل بهداشت، درمان، آموزش، امکانات ورزشی، تفریحی و فرهنگی، انحرافات اجتماعی از قبیل خشونت، دزدی، قاچاق مواد مخدر، اعتیاد، فحشا، فقر، بیکاری و فقدان امنیت در محله‌های نابسامان. اولویت‌بندی را می‌توان براساس شدت مشکلات نیز انجام داد و برای مثال مسائل را با روش‌های چندمعیاره<sup>۱</sup> دسته‌بندی کرد.

بنا بر آنچه گفته شد، مشاور نباید بدون مطالعه مسائل را تجزیه و تحلیل کند.<sup>۲</sup> کارفرما نیز باید دقت داشته باشد که به کارگیری شیوه‌های بالا به پایین مؤثر

1- multi criteria

۲- متأسفانه دیده شده است که مشاورانی بدون هیچ مطالعه‌ای طرح معماری و حتی شهرسازی می‌دهند.

نیست و مسائل باید از طریق مشارکت<sup>۱</sup> و ارتباط با مردم شناسایی و اولویت‌بندی شود. چنانچه اولویت‌ها براساس نظر مردم مشخص شود، موضوعات مورد بررسی بسیار متفاوت خواهد بود.

### ۳- چشم‌انداز مشترک در مورد موقعیت آتی محله

با توجه به شناسایی مسائل عمده محله و اولویت‌بندی آن‌ها، طراح و کاربر باید به چشم‌انداز مشترکی درباره موقعیت آتی محله دست یابند و به کمک هم پیش‌نویس آن را تهیه کنند. سپس در جلساتی با حضور گروه‌های محلی اعم از تشکل‌های مردمی، نمایندگان ساکنان و صاحبان مشاغل، پیش‌نویس تهیه شده به اشتراک و نظرسنجی گذاشته شود و پس از بحث، اجماع حاصل گردد. پیش‌نویس جدید که مردم بر سر آن به اجماع می‌رسند باید با مسئولان کلیدی مثل شهرداری منطقه، شوراهای عالی و اگر مسئله بزرگی باشد با شورای شهر در میان گذاشته شود و تفاهم لازم با آنان به دست آید. بدین ترتیب، چشم‌اندازی که تعریف می‌شود باید هم مورد تأیید ذی‌نفعان و هم مسئولان کلیدی باشد زیرا اگر مردم آن را تأیید نکنند به بهبود و رفاه آنان کمکی نشده است و اگر مورد تأیید مسئولان نباشد قابلیت اجرا ندارد.

### ۴- تعیین اهداف کیفی

در گام بعد باید اهداف کیفی که محله را به چشم‌انداز مورد نظر می‌رساند مشخص شود، از جمله ارتقای کیفیت و پایداری مسکن ساکنان، برخورداری از خدمات اساسی و زیرساخت‌های شهری، بهبود وضعیت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های اشتغال و کسب درآمد، حفاظت از میراث فرهنگی - تاریخی و باززنده‌سازی محلات قدیمی شهر.

### ۵- تعیین اهداف کمی

در گام بعدی هریک از اهداف کیفی باید به یک یا چند هدف کمی تبدیل شود. در تبدیل اهداف کیفی به کمی عملاً محصولات<sup>۲</sup> معینی مشخص خواهد شد.

این محصولات نتایج<sup>۳</sup> را در پی خواهد داشت. پس باید بین هدف، محصولات و نتایج تمایز قائل شد. ممکن است هدف درست اتخاذ شود، اما محصولی به دست آید که نتایج مؤثری نداشته باشد.

### ۶- مرور و ارزیابی طرح‌های بالادستی در مورد محله

در مرحله بعد لازم است طرح‌های بالادستی مورد مطالعه قرار گیرند تا مشخص شود در طرح‌های جامع و تفصیلی چه برنامه‌ها و ملاحظات دربارۀ کاربری اراضی محله پیش‌بینی شده و چه مقرراتی برای ساخت و ساز در محله، پارکینگ، تراکم ساختمانی، سطح پوشش همکف و غیره در نظر گرفته شده است. همچنین باید برنامه شهرداری منطقه در زمینۀ عمران شهری و سرمایه‌گذاری‌ها، روند ساخت و ساز در سال‌های اخیر در سطح محله و پروژه‌های مهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ساخت و ساز در محله تعیین شود. چارچوب مقرراتی موجود نیز باید شناسایی و علائم روندهای آتی از ابتدا پیش‌بینی شود. به طور مثال، چه‌بسا در بافتی دخالت کنیم که خود در حال تحول باشد.

### ۷- برنامه‌ریزی کالبدی محله با روش مشارکتی

برنامه کالبدی محله باید در جهت دستیابی به چشم‌انداز و اهداف کیفی و کمی تعیین و به روش مشارکتی تدوین شود. در برنامه‌ریزی کالبدی لازم است حفظ بافت اجتماعی و اقتصادی مورد توجه قرار گیرد و تا حد امکان از مداخله‌های کالبدی گسترده پرهیز شود. همچنین باید استطاعت مالی ساکنان کنونی و آتی در نظر گرفته شود و به صرفۀ اقتصادی ساخت و ساز ساکنان و انبوه‌سازان توجه گردد. در نهایت، ضرورت دارد برنامه تهیه شده مجدداً در معرض قضاوت مردم محل و مسئولان شهر قرار گیرد و برحسب ضرورت اصلاح شود.

### ۸- دسته‌بندی فعالیت‌ها به منظور تعیین نقش افراد یا سازمان‌های ذیربط

دسته‌بندی فعالیت‌ها به طور قطع مسئولیت‌ها را در انجام امور تعیین می‌کند. در واقع، این دسته‌بندی به

3- outcome

1- participation

2- output



منزله تقسیم کار است و مشخص می کند چه کسانی، چگونه، چه زمانی و کجا باید وارد عمل شوند. شش دسته فعالیت باید مشخص شود.

**دسته اول:** فعالیت‌هایی که در شمار وظایف مستمر دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌هاست (بهبود خدمات شهری، آموزشی، بهداشتی و درمانی).

**دسته دوم:** فعالیت‌هایی که تحقق آن‌ها مستلزم عمران شهری توسط شهرداری ناحیه‌ای است که محدوده در آن واقع است (احداث پارک‌ها و میادین، احداث و تعریض شبکه خیابان‌ها و معابر عمومی).

**دسته سوم:** فعالیت‌هایی که تحقق آن‌ها در عمل مستلزم اجرای پروژه‌های عمرانی توسط شرکت‌های دولتی است (تأمین زیرساخت‌های فیزیکی مانند آب، فاضلاب، برق، گاز و مخابرات).

**دسته چهارم:** فعالیت‌هایی که تحقق آن‌ها مستلزم سرمایه‌گذاری دستگاه‌های دولتی، بخش خصوصی یا انجمن‌های خیریه است (ایجاد مهد کودک، مدرسه، درمانگاه، تأسیسات ورزشی، تفریحی و فرهنگی).

**دسته پنجم:** فعالیت‌هایی که با ابتکار عمل مستقل مالکان واحدهای مسکونی و غیرمسکونی یا مشارکت سازندگان خرده‌پا در محدوده قابل تحقق است (تعمیرات مسکن، مقاوم‌سازی ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی موجود، تخریب و احداث مسکن جدید در حد استفاده شخصی).

**دسته ششم:** فعالیت‌هایی که تحقق آن‌ها مستلزم ورود انبوه‌سازان به محدوده برای احداث مجتمع‌های مسکونی و تجاری و اداری بزرگ است.

### ۹- در نظر گرفتن محدودیت‌ها

برای تنظیم برنامه عملیاتی، لازم است محدودیت‌ها در نظر گرفته شود، از جمله: ۱. کمبود مهارت، ۲. کمبود منابع مالی، ۳. کمبود اطلاعات، و ۴. ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی (جدول ۴). از این میان، به نظر می‌رسد رفع مشکل دوم دشوارتر است. بدین ترتیب، ضرورت تنظیم برنامه زمان‌بندی محسوس است. به محض این‌که برنامه زمان‌بندی تهیه شود، تعارضات

و اشکالات آشکار می‌شود و می‌توان در جهت رفع آن‌ها اقدام کرد.

### جدول ۴. محدودیت‌ها و شیوه رفع آن‌ها

محدودیت‌ها	شیوه رفع محدودیت‌ها
کمبود مهارت	برپایی دوره‌های آموزشی
کمبود منابع مالی	درخواست کمک مالی از دولت/ انتشار اوراق قرضه
کمبود اطلاعات	سازمان‌دهی گروه‌های تخصصی برای جمع‌آوری اطلاعات
ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی	ایجاد هماهنگی از طریق ستاد استانی و شهرستانی توانمندسازی و سامان‌دهی نواحی نابسامان شهری

### ۱۰- تهیه برنامه زمان‌بندی فعالیت‌ها

اقدامات را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: الف) اقداماتی که باید فوراً انجام شوند، ب) اقداماتی که باید در آینده نزدیک صورت گیرند، و ج) فعالیت‌هایی که باید در آینده دورتر انجام شوند. با توجه به این دسته‌بندی، لازم است توالی منطقی کارها رعایت و همچنین جدول زمان‌بندی پروژه‌های عمرانی تهیه شود. زمان آماده شدن اسناد مناقصه برای پروژه‌های مختلف، فهرست کوتاه پیمانکاران، زمان‌بندی دریافت پیشنهادها، پیمانکاران و انتخاب آن‌ها، زمان لازم برای تجهیز پیمانکاران در سایت، زمان شروع عملیات ساختمانی توسط پیمانکاران، مراحل کلیدی پیشرفت کار، و زمان اتمام کارهای اجرایی از جمله مواردی است که باید تعیین شود.

### ۱۱- برآورد هزینه‌های طرح

از آن‌جا که مقادیر کار و قیمت واحد آن در سال پایه مشخص است، امکان برآورد هزینه‌ها نیز وجود دارد. همچنین لازم است برآورد جداگانه‌ای از هزینه‌های جاری طرح برای سال‌های مختلف انجام شود. برآورد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بهترین حالت جنبه اطلاعاتی دارد و نیازی نیست با جزئیات مشخص شود. در کشورهای پیشرفته، برای آن‌که پروژه بانک‌پذیر شود و نیز به منظور تعیین صحت مداخله، تحلیل هزینه

## جدول ۵. آثار مختلف رفاهی بهسازی شهری

آثار غیرمستقیم	آثار بیرونی	آثار مستقیم
بهبود سلامت ساکنان (مراقبت‌های پزشکی، ورزش، فرهنگ‌سازی) افزایش امنیت محله (کاهش آزار و اذیت، مواد مخدر، دزدی، ترافیک) تجزیه اجتماعی تراکم ساختمانی در محله افزایش قدرت خرید ساکنان محله ایجاد تصویر ذهنی بهتر از محله استفاده چند منظوره از فضا درک محیط اجتماعی	اثر بر همسایگی اثر بر کیفیت هوا اثر بر آلودگی صوتی	بهبود کیفیت مسکن پوشش تقاضای عرضه مسکن ارتقای کیفیت همسایگی بهبود دسترسی و حمل و نقل آسان ایجاد فضای عمومی تأمین فضای سبز و آسمان آبی ایجاد مراکز خرید و تسهیلات شهری مطلوب آموزش و ایجاد مشاغل

### ۱۳- نحوه تأمین مالی فعالیت‌ها و بازپرداخت هزینه‌ها

لازم است نحوه پوشش هزینه‌ها<sup>۳</sup> و تأمین مالی<sup>۴</sup> پروژه نیز تعیین شود. این دو با یکدیگر متفاوت‌اند. ممکن است پوشش هزینه‌ها از طریق دریافت بهای خدمات یا مالیات محلی باشد چرا که بالاخره مردم باید در این کار مشارکت داشته باشند. یارانه نیز می‌تواند به آن کمک کند. اما نیاز به تأمین مالی بیرونی همواره وجود دارد.

در مورد نحوه پوشش هزینه‌ها این پرسش مطرح است که مسئولیت پرداخت هزینه‌های تهیه و اجرای طرح بهسازی و نوسازی بر عهده کدام اشخاص حقیقی یا حقوقی است؟ (جدول ۶). تأمین مالی پروژه نیز تحت تأثیر تقسیم کار میان نهادهای عمومی و خصوصی و ترتیبات مربوط به نحوه پوشش هزینه‌ها قرار می‌گیرد (جدول ۷).

#### الف- ملاحظات سیاست‌گذاری برای تأمین

##### مالی

- سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای نوسازی و بهسازی نواحی نابسامان شهری بسیار عظیم و منابع موجود در قیاس با آن اندک است.
- استطاعت مالی ساکنان این نواحی اندک است.
- پوشش کامل هزینه‌های زیربنایی و خدمات شهری از طریق دریافت مالیات و عوارض محلی و بهای خدمات شهری از ساکنان این نواحی امکان‌پذیر نیست.

3- cost recovery  
4- finance

- فایده اجتماعی پروژه (SCBA)<sup>۱</sup> انجام می‌شود. تحلیل هزینه‌ها به دلیل اعتقاد بر ضرورت وجود چهار مشخصه مشروعیت، ضرورت، تأثیر و کارآمد بودن تصمیمات مقام عمومی برای مداخله است. اگر هر یک از این پایه‌ها دچار نقص گردد، مداخله دولت با مشکل مواجه خواهد شد. تحلیل هزینه‌های اجتماعی کاری بسیار پیچیده است؛ در واقع، کمی ساختن پیامدهای کیفی اقدامات و همچنین پولی کردن نتایج در چارچوب یک مدل، کاری دشوار خواهد بود. یکی از وظایف سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران این است که راهنماهای ساده با چند نمونه موردی<sup>۲</sup> مشخص تولید کنند. سرمایه‌گذاری خصوصی نیز نیازمند تحلیل هزینه - فایده (CBA) است، یعنی بخش خصوصی باید متقاعد شود که سرمایه‌گذاری‌اش در یک حیطة سودآور است. در غیر این صورت اقدام به سرمایه‌گذاری نمی‌کند.

### ۱۲- آثار رفاهی بهسازی شهری

تمام اقدامات باید در جهت افزایش رفاه مردم باشد. هر پروژه‌ای که اجرا می‌شود تأثیرات مستقیم و تأثیرات ناخواسته بیرونی دارد که ممکن است مثبت یا منفی باشند. همچنین پروژه‌ها تأثیرات غیرمستقیم نیز دارند (جدول ۵). این سه دسته اثر باید تا حدی کمی‌سازی شوند و در چارچوب یک مدل قرار گیرند تا مشخص شود تأثیرات رفاهی بهسازی در کل مثبت بوده است یا منفی؛ و چنانچه منفی باشد، پروژه نباید اجرا شود.

1- Social Cost Benefit Analysis  
2- case study



## سخن آخر

بنا بر آنچه گفته شد، در تعیین نواحی نابسامان شهری ابتدا باید جست‌وجویی اجمالی<sup>۲</sup> در سطح شهر انجام شود، سپس نواحی نابسامان با یکدیگر مقایسه و اولویت‌بندی شوند و در نهایت، براساس اولویت‌های تعیین شده، برنامه عملیاتی تهیه شود. در این‌جا بر تعریف محتوای استراتژی یا ارائه طرح مشخصی تمرکز نشده و بر انتظام‌بخشی و تعیین رویکرد در طرح‌ها، مطالعه محله هدف و در مرحله بعد، تدوین برنامه حاصل از مطالعات دقیق تأکید شده است.

چارچوب ارائه شده طوری تدوین شده که رفاه اجتماعی به دنبال داشته باشد. این چارچوب بر علل شکل‌گیری بافت‌های فرسوده و پرسش‌نامه‌های میدانی و نظایر آن تمرکز ندارد. در این چارچوب، برای مثال، متخصصان باید تعیین کنند که مسائل اجتماعی اولویت بیشتری دارد یا مسائل اقتصادی، و در خصوص استراتژی مؤثر تصمیم‌گیری کنند. آنچه در این‌جا مورد تأکید و حائز اهمیت است زمان‌بندی برنامه عملیاتی است. با زمان‌بندی برنامه عملیاتی، انتظام ذهنی حاصل می‌شود و مشاوران لزوم همکاری عملی با سایر تخصص‌ها و نیز مختصات مسیر پروژه را درک خواهند کرد.

چارچوب مورد اشاره نسخه‌ای برای شروع است و لازم است متخصصان مختلف به فراخور تخصص خود در آن محتوا قرار دهند و رویکرد خود را تعیین کنند. نمی‌توان طرح بسامان کردن یک منطقه را در مدت زمان کوتاه مثلاً به استاندار یا اهالی محله تحمیل کرد، بلکه باید برای این کار مستندسازی انجام داد و این چارچوب نیز با همین هدف ارائه شده است. این چارچوب تضمین نمی‌کند که برنامه تهیه شده به وسیله آن بهترین برنامه ممکن باشد، اما شاخص‌هایی دارد که درست بودن یا نبودن اقدامات را ارزیابی می‌کند.

2- scanning

- پرداخت یارانه در قالب کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها و نیز یارانه متقابل اجتناب‌ناپذیر است.

- سودآوری سرمایه‌گذاری در این نواحی در هم‌سنجی با سایر مناطق شهر اندک است. - مخاطرات سرمایه‌گذاری در این نواحی به دلایل متعدد بالاست.

## ب- تجربه ایران در زمینه تأمین مالی

- تجهیز منابع مالی در مقایسه با ابعاد نیازها اندک بوده است.

- جذب سرمایه‌گذاری خارجی سرابی بیش نبوده است.

- محدودیت‌های نهادی و قانونی بازار سرمایه و عدم برخورداری مؤسسات ناشر اوراق مشارکت از ارزش اعتباری، تدابیر موجود در این زمینه را عقیم می‌کند.

- نارسایی‌های تأمین مالی مسکن به‌ویژه برای فقرا شهری محدودکننده سرمایه‌گذاری خانوارهای ساکن است.

- ابزارهای ویژه مالی برای تجهیز منابع مالی در نواحی نابسامان شهری هنوز تکوین نیافته یا در مرحله جنینی است.

- دستگاه‌های محلی مجری طرح‌های بهسازی و نوسازی ظرفیت و مهارت‌های لازم را برای تهیه برنامه‌های عمل بانک‌پذیر ندارند.

## ۱۴- نظارت بر انجام کار و ارزیابی آثار طرح بهسازی و نوسازی

نظارت بر انجام کار و ارزیابی آثار اجرای طرح به صورت کیفی، مقادیر فیزیکی و فایده خالص اجتماعی امکان‌پذیر است. برای تعیین تأثیرات مثبت و منفی طرح و نیز ارزیابی کمی آن‌ها شاخص‌هایی در جدول ۸ ارائه شده است. در واقع، این شاخص‌ها چارچوب یک برنامه عملیاتی<sup>۱</sup> را تعریف می‌کنند. شاخص‌های مورد اشاره بهترین یا منحصربه‌فردترین شاخص‌های موجود نیستند، اما تهیه این چارچوب می‌تواند برای هر پروژه محلی بسیار مفید باشد.

1- action plan



جدول ۷. نحوه تأمین مالی طرح بهسازی و نوسازی ناحیه ... شهرداری شهر ...

شرح	شهرداری و سازمان شهرداری (مجری)	شرکت‌های دولتی تأمین‌کننده زیرساخت‌های شهری	دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی	صاحبان کسب و کار در محل	سازندگان خصوصی کوچک	خانوارهای مالک	انبوه‌سازان	سایر	جمع
منابع داخلی									
کمک بلاعوض دولت									
اعتبارات عمرانی									
تسهیلات بانکی									
اوراق مشارکت									
کمک‌های بین‌المللی									
سایر									
جمع									

جدول ۸. ارزیابی آثار طرح بهسازی و نوسازی شهری در ناحیه ... شهرداری شهر ...

شرح	مقدار فیزیکی اثر		
	واحد مقدار	مقدار قبل از مداخله	مقدار بعد از مداخله
وضعیت مسکن	تعداد		
	متر مربع		
خانوارهای برخوردار از خدمات زیربنایی	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
خانوارهای برخوردار از خدمات شهری	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
	درصد		
بهبود سرانه فضاهای عمومی در محله	متر مربع		
	متر مربع		
	متر مربع		
	متر مربع		
	متر مربع		
	متر مربع		
وضعیت ترافیک	تعداد		
	متوسط زمان پیاده		
	شاخص کیفی		
	تعداد در سال		
خدمات اجتماعی	تعداد/ظرفیت		
	تعداد/ظرفیت		
	تعداد/ظرفیت		
	تعداد/ظرفیت		
	تعداد/ظرفیت		
	تعداد/ظرفیت		
خدمات اقتصادی	تعداد		
	تعداد		
	تعداد		
	تعداد		
	تعداد		