



دکتر رودولف شفر
رئیس دانشکده شهرسازی،
ساختمان و محیط زیست دانشگاه فنی برلین

بافتهای فرسوده شهری - تجربه آلمان

مونا لواسانی / کارشناس ارشد معماری منظر

مسئله مسکن بی‌خانمان‌ها را داشتیم و هدف جدید، نیاز به قوانین جدید داشت. آخرین قوانین ما مربوط به سال ۲۰۰۸ است. تدوین مقررات آلمان تاکنون، بازتابی بوده از آن چه اتفاق افتاده است. در شهرهای قدیمی، پس از جنگ جهانی، ابتدا نوسازی با تخریب شدید همراه بود، اما این قوانین رادیکال شش تا هفت سال بیشتر به طول نینجامید چون با مقاومت و عدم پذیرش مردم روبه‌رو شد. به همین دلیل، در شهرداری‌ها سیاست‌های میانه‌رو برای حفظ حداکثری بناها اتخاذ شد.

در میانه دهه ۹۰ با کاهش جمعیت و بالارفتن میانگین سنی، بخش‌های بزرگی از شهرها خالی از سکنه شد. در این مناطق نوسازی کالبدی انجام شده بود ولی هنوز دچار معضلات اجتماعی نظیر بیکاری، سطح پایین درآمد، پدیده مهاجرت و ... بود. بنابراین مجدداً اهداف تغییر کرد و رشد مناطق شهری اولویت بندی شد. کنترل این موقعیت، نیاز به ابزارهای قانونی داشت. قوانین نوسازی باید با سیاست‌های اجتماعی نظیر توانمندسازی ساکنین و مراقبت

در نشستی در جامعه مهندسان مشاور ایران که در یازدهم آذرماه ۱۳۸۸ برگزار شد، دکتر «رودولف شفر» (Prof. Dr. Rudolf Schafer) رئیس دانشکده شهرسازی، ساختمان و محیط زیست دانشگاه فنی برلین، در سفر کوتاه خود به ایران، تجارب و روند قانون‌گذاری نوسازی شهرهای آلمان را با اعضای مهندسان مشاور در میان گذاشت.^(۱) اعضای پانل خانم دکتر گیتی اعتماد (دبیر) و آقایان دکتر محمد سعید ایزدی، مهندس فرهاد سلطانی، مهندس منصوری، مهندس صدری و مهندس فرخ زرنوزی بودند.

دکتر شفر نوسازی در آلمان را به دو بخش تقسیم کردند؛ نوسازی بافتهای قدیم و توسعه شهرهای جدید که کاملاً به هم ارتباط دارند، چرا که گاهی در نوسازی چاره‌ای جز ساخت شهرهای جدید نیست. در ادامه ایشان به بررسی تاریخچه قوانین شهری آلمان پرداختند:

"مقررات نوسازی شهری آلمان از ۱۹۷۰ آغاز شد. البته قبل از آن هم نوسازی به دلیل جنگ وجود داشت، ولی پس از جنگ

از آن‌ها در می‌آمیخت. به طور مثال در برخی شهرها، در محله‌های مهاجرپذیر و ترک‌نشین با مشکل برخورد‌های نادرست با بچه‌ها در مدارس مواجه بودیم که باید با آگاهی بخشیدن به مردم این مشکل رفع می‌شد. اکنون پس از چهار دهه، سیاست‌های جدید به رشدی رسیده که تمامی این جنبه‌ها را پوشش می‌دهد.

در حال حاضر مسئله محوری در نوسازی، تمرکز بر مناطق (Zone) و نه فقط ساختمان‌ها به صورت تک و منفرد است. حدود و ابعاد این نواحی را (از ساده تا پیچیده) شهرداری تعیین می‌کند و البته باید حتماً مسایل اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی را مدنظر قرار دهد. در گام تشخیص این محدوده‌ها توسعه کالبدی، کمبودها و امتیازهای آن‌ها در نظر گرفته و پس از تشخیص نکات مثبت و منفی، به تمایل عموم مردم در ساخت و ساز نیز توجه می‌شود. پس این تنها یک مرحله آکادمیک نیست و باید هماهنگ با مردمی باشد که در آن نواحی زندگی می‌کنند. در مرحله تجزیه و تحلیل، مصاحبه‌های زیادی با ساکنین، کسبه محل و کارمندان ادارات آن محدوده انجام می‌شود تا به «برنامه (پلان) اجتماعی» دست یابیم. در تهیه این پلان، مقامات محلی نیز دغدغه‌های اصلی مردم را عنوان کرده تا راهکارها ارائه شود. این مرحله نیاز به ایجاد نهادهای مشارکت مردمی دارد. در آلمان هر ناحیه با ۱۵-۲۰ هزار نفر جمعیت یک دپارتمان امور اجتماعی دارد که از امور کلی چون مسایل جوانان تا تصمیمات خرد نظیر محل تعیین زمین بازی و ... تصمیم‌گیری و نظارت می‌کند. «شورای نوسازی محلی» توصیه‌های خود را به مقامات ارائه می‌دهد. در نهایت «شورای محلی» تصمیم‌گیری را تایید یا رد می‌کند. این تصمیم تبدیل به یک «قانون محلی» می‌شود که لازم الاجراست. برای تامین بودجه اجرایی این قوانین، سه مجرا دیده شده است. به طور مثال در سال ۱۹۷۲ تنها دولت فدرال چیزی حدود یک میلیارد مارک را به مقامات محلی تخصیص داد که یک سوم اعتبارات لازم را تامین می‌کرد. ثلث دوم از طرف ایالت (استان) تامین شد و مابقی را مقامات محلی تقبل کردند. بنابراین بودجه اجرایی، ترکیبی از پول دولتی و مردمی بود.

برای اجرا، این بودجه هم به بخش دولتی (مثلاً برای ساخت مدرسه) و هم به بخش خصوصی (شاید برای انتقال شرکت به محلی دیگر) اعطا می‌شد. البته مردم از طریق شورا بر این سهم‌بندی نظارت داشتند. در مورد بخش خصوصی ضوابط و کنترل شدیدی بر چگونگی صرف بودجه در راستای اهداف از قبل تعیین شده، از زمان دریافت پول از بانک تا واگذاری قطعات جدید وجود دارد. مقامات محلی می‌توانند مطابق مقررات در تمامی مراحل نوسازی حتی چگونگی خرید و فروش قطعه زمین‌ها دخالت کنند و چنان‌چه در موردی خریدار خود آن‌ها باشند، در اولویت قرار می‌گیرند.

در مورد ارزش افزوده حاصل از اقدامات نوسازی نیز نظارت شدیدی وجود دارد و چنان‌چه این رشد قیمت در مقایسه با بازار، روند نوسازی را مختل کند، با آن مقابله می‌شود. بخشی از این سود حاصله نیز مطابق قانون باید به مقامات محلی بازگردانده شود تا مجدداً در بخش نوسازی صرف شود. مبلغ عودت داده شده به شورای محلی بر حسب پروژه، میزان تورم و نحوه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی متغیر خواهد بود. به تجربه معلوم شده است که مرحله نوسازی حدود ۱۰ تا ۱۵ سال به طول می‌انجامد و پس از آن زندگی عادی به محل باز گردانده می‌شود. در این مرحله نیز باید راهبردهایی برای مراقبت از زندگی داشته باشیم؛ نظیر طرح‌های اجباری چون ممنوعیت تغییر کاربری یا اینکه اگر بنایی با ارزش تاریخی در آن بافت وجود دارد، هر گونه دخل و تصرف در آن بنا باید از طریق مالک آن به مقامات محلی اطلاع داده شود و این قوانین برای اثرگذاری باید عمری طولانی داشته باشند.

در شهرهای جدید، مناطق لجستیکی وجود داشت که از ابتدا برای کاربری‌های صنعتی، ترافیک یا نظامی طراحی شده و دیگر به آن‌ها نیازی نبود. مقررات نوسازی در این بخش متوجه فقدان تنوع کاربری است. در این شهرها نیز تمامی ابزارهای شهرهای قدیمی از قبیل تشخیص ناحیه و مشارکت مردمی و ... کارا خواهد بود. اما مقررات دیگری نیز نظیر آن‌چه پس از پایان جنگ سرد اعمال می‌شد، لازم است؛ نظیر درخواست ارائه راه حل سریع و کوتاه‌مدت از مقامات محلی. در این‌گونه موارد به دلیل فوریت طرح، قانون استثنائاتی هم قائل شده است. مثلاً در صورت عدم توافق مالک برای واگذاری، قانون اجازه تملک آن ملک را می‌دهد. البته این کار صورت خوشی ندارد و به ندرت اتفاق می‌افتد. تمایل دولت همواره به مشاوره و توافق است، اما از آنجا که در کشور آلمان، شهرداری تنها متولی و نهاد صادرکننده جواز ساخت و ساز و آن هم به دست مقامات محلی است، از همین ابزار می‌توان برای رسیدن به توافق استفاده کرد.

یکی از اصول بنیادی در موفق بودن نوسازی شهرها، وجود شریک‌های موظف برای شهرداری‌ها است؛ مشاوران و متخصصانی که مسلط به موضوع باشند و صحت کار آن‌ها تایید شده باشد. در کل می‌توان از تجربه نوسازی در شهرهای آلمان این نتیجه‌گیری را داشت که مسئله اصلی در نوسازی، معضلات کالبدی نیست و بدون دموکراسی محلی نوسازی محقق نخواهد شد و نظر مردم محک صحت کار است."

پی‌نوشت

۱- سفر دکتر شفر به ایران در ارتباط با انجمن توسعه مسکن پایدار در شمال آفریقا و خاورمیانه (MENASHDA) بود. ایده این همکاری سه سال پیش در آلمان به وجود آمد و تاکنون کشورهای مغرب، الجزیره، تونس و مصر از آفریقا و ایران و عراق از خاورمیانه به عضویت آن درآمده و اعضای آتی این شبکه سوریه و لیبی خواهند بود. مهیا کردن بستری برای تبادل دانش و تجربه اعضا در حوزه مسکن، هدفی است که در این انجمن دنبال می‌شود. چراکه با وجود تفاوت‌های فرهنگی و اجتماعی، مشکلات پایه‌ای بخش مسکن در این کشورها بسیار شبیه به هم به نظر می‌رسد. اعضای این طرح از سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها تا شرکت‌های خصوصی و نهادهای مردمی (NGO) متغیر است و همکاری‌ها می‌تواند به شکل برگزاری سمینارها، دوره‌های تخصصی، کارگاه‌ها و غیره انجام شود.

به تجربه معلوم شده است که مرحله نوسازی حدود ۱۰ تا ۱۵ سال به طول می‌انجامد و پس از آن زندگی عادی به محل بازگردانده می‌شود.