

موانع نوسازی مشارکتی

مروری بر دلایل عدم تحقق طرح‌های نوسازی تهران

آنچه در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده به‌عنوان واقعیتی انکارناپذیر هنوز خودنمایی می‌کند، ابهام در مبانی نظری راهبردی نوسازی و فقدان مدل اجرایی و عملی مشارکت مردمی است. این امر سبب شده تا موضوع نوسازی بافت‌های فرسوده همچنان در محاق بلاتکلیفی و سردرگمی باقی بماند. از دیگر سو نیز حاکمیت روحیه عمل‌گرایی افراطی و گریز از یافتن پاسخ برای موضوعات چالشی و بنیادین نظری در نوسازی تهران، سبب شده تا قطار نوسازی قبل از شناسایی مسیر و ریل‌گذاری مناسب به سوی مقصدی نامعلوم به راه افتد. اقدامات ناهمسو و متعارض نظیر فروش متری مسکن در بافت‌های فرسوده، فروش اوراق مشارکت، شناسایی و خرید اراضی ذخیره در محدوده شهر تهران، بیانگر تعلق خاطر متولیان اجرایی نوسازی به اقدامات سهل و آسانی است که حتی در صورت موفقیت نیز منجر به نوسازی نخواهد شد. اما این اقدامات متأسفانه تاکنون بیش از هر چیز دیگری، نشانه نگاه اقتصادی و نه اجتماعی متولیان اجرایی شهر به این موضوع چند بعدی است. اگرچه مجموعه مدیریت شهری، بارها بر نفی نگاه اقتصادی تأکید داشته است. در این مقاله تلاشی شده تا با بررسی موانع کلان اجرا و پیاده‌سازی طرح‌های نوسازی، مدل‌های مشارکتی بخش خصوصی نیز مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد.



مشیت‌اله نوروزی
دکتری حقوق خصوصی
عضو هیئت علمی
دانشگاه شهید بهشتی

manorouzi@gmail.com

واژگان کلیدی: نوسازی، بافت‌های فرسوده، بخش خصوصی، مشارکت، مدیریت شهری.

چنین نوسازی است؟ اگر پاسخ این سؤال مثبت باشد، متأسفانه باید گفت که مدیریت شهری در پی تحقق امری سطحی بوده و هیچ‌گاه نخواهد توانست به سرمنزل مقصود نایل آید. دلیل این امر روشن و بدیهی است؛ چگونه ممکن است حتی با اعمال مشوق‌های چندین برابری، مردم را تشویق نمود تا سرمایه و اندوخته اندک مالی خود را برای نوسازی منزل یا محل کسبی هزینه کنند که فاقد معبر و دسترسی مناسب بوده و از امکانات حداقلی شهری بی‌بهره است؟ (تصویر ۱) لازم است مدیریت شهری قبل از هرگونه اقدامی، وظیفه اساسی خود را در نوسازی بافت‌های فرسوده که همانا احداث معابر، زیرساخت‌ها و تأمین سرانه‌ها است، انجام دهد. تحقق چنین امری از تمامی مشوق‌های پراکنده که در مصوبات متعدد مراجع قانونی پیش‌بینی شده است، مؤثرتر و راهگشاستر خواهد بود. نفی روش تملک حداقلی برای آزادسازی زمین به منظور احداث سرانه‌ها و واگذار کردن امر سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی نوسازی به شرکت‌های به ظاهر خصوصی اما در کنترل شخصی مدیران مربوطه و خارج از نظارت و کنترل مدیریت شهری و ایجاد حیاط خلوت در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران، نشان می‌دهد که متولیان اجرایی این امر فاقد تدبیر و سیاست شفاف و روشنی در این مورد هستند. به نظر می‌رسد مدیریت شهری که صداقت و شفافیت را سرلوحه امور خود می‌داند، باید یکبار و برای همیشه به‌طور صریح و روشن مسئله را طرح نموده و به جد برای رسیدن به یک روش اجرایی تلاش نماید. استمرار شرایط موجود و مداخته و سستی در این امر ممکن است در آینده لطمات جبران‌ناپذیری را به آبرو و اعتبار مدیریت کارآمد شهری وارد نماید.

سه سؤال؛ گلوگاه نوسازی بافت‌های فرسوده تهران

نوسازی بافت‌های فرسوده دیرزمانی است که فکر و ذهن مدیریت شهری را به خود مشغول داشته است. بارها شهردار محترم تهران ورود به مقوله نوسازی را به مثابه ورود به «میدان مین» قلمداد نموده و از اراده جدی خود برای نوسازی این بافت‌ها سخن گفته است. از سوی دیگر شورای محترم شهر تهران نیز در ادامه روند حمایت از نوسازی بافت‌های فرسوده، مصوبات متعددی را در این خصوص تصویب نموده است. همچنین متولیان اجرایی نوسازی تهران نیز با ارائه آمار و ارقام گوناگون تلاش دارند روند نوسازی بافت‌های فرسوده را متوقف نشده و مستدام نشان دهند. با این حال آنچه که در عمل مشاهده می‌شود، رخوت و کندگی حاکم بر نوسازی تهران است. به نظر می‌رسد گلوگاه نوسازی بافت‌های فرسوده، پاسخ به سه مسئله اساسی زیر است و بدون یافتن پاسخ‌های مناسب و اجرایی برای این مسایل، انجام هر اقدامی در این حوزه به مثابه آغاز سفری بی‌مقصد یا اقدامی موقتی و تسکینی است:

■ مسئله اول: زمین مورد نیاز برای احداث سرانه‌ها در بافت‌های فرسوده چگونه باید تأمین شود؟

نوسازی بافت‌های فرسوده اگر تنها به تخریب بناهای ناپایدار و احداث ساختمان‌های جدید و مقاوم محدود شود- حتی در صورت امکان- چنین رویکردی منجر به احداث بناهای نوساز در مناطقی می‌شود که فاقد سرانه‌های استاندارد زیست انسانی خواهد بود. آیا منظور از نوسازی بافت‌های فرسوده که امروزه به دغدغه مدیریت شهری مبدل شده،

۱ : محله «خوب‌بخت»، حتی با اعمال مشوق‌های چند برابر، چگونه می‌توان مردم را تشویق به سرمایه‌گذاری در نوسازی منازل کرد که از امکانات حداقلی شهری بی‌بهره است؟
مأخذ : آرشيو سازمان نوسازی شهرداری.

به روش‌های سنتی در ساخت مسکن معوض و در نهایت تأخیر در واگذاری واحدهای مسکونی، سبب شد تا به اشتباه تصور شود شیوه واگذاری مسکن معوض شیوه مناسبی نیست.

■ مسئله سوم : روش کارآمد نوسازی بافت‌های فرسوده کدام است؟

اتکای محض به امکانات دولتی یا مدیریت شهری در امر نوسازی به همان اندازه اشتباه و زیانبار است که واگذاری همه اقدامات نوسازی در تمام سطوح اعم از سیاست‌گذاری، تعیین ضوابط و مقررات و اجرای عملیات نوسازی به بخش خصوصی مخرب و ویرانگر خواهد بود. دولت و مدیریت شهری در نوسازی بافت‌های فرسوده باید دو نقش اساسی را که ایفای آن جز از سوی آنها نیز امکان‌پذیر نخواهد بود، عهده‌دار شود :

۱) بسترسازی و ایجاد امکان اجرای عملیات نوسازی بافت از طریق احداث شبکه معابر، زیرساخت‌ها و سرانه‌ها.

بدون تحقق چنین امری نه ساکنان و نه سرمایه‌گذاران، رغبتی به هزینه‌کردن منابع مالی خود در بافت‌های فرسوده نخواهند داشت. ساکنان این نواحی در اولین فرصت ممکن، با فروش واحد مسکونی خود و افزودن اندوخته‌های مالی یا با اخذ وام، اقدام به خرید مسکن در سایر نقاط شهر کرده و از این مناطق نقل مکان خواهند کرد. سرمایه‌گذاران نیز همواره درصد سرمایه‌گذاری در مناطقی از شهر خواهند بود که فاقد موانع و مشکلات بافت‌های فرسوده باشد. در این مسیر مشوق‌هایی نظیر تراکم تشویقی، تأخیر در دریافت اقساط صدور پروانه یا حتی تخفیف و صرف‌نظر از دریافت آن، تأثیر چندانی به دنبال نخواهد داشت.

۲) ایفای نقش نظارتی از سوی مدیریت شهری و سپردن اجرا به بخش خصوصی واقعی.

متأسفانه مدیریت شهری در شیوه اجرایی نوسازی و مشارکت بخش

اتکای محض به امکانات دولتی یا مدیریت شهری در نوسازی به اندازه واگذاری تمام سطوح آن اعم از سیاست‌گذاری، تعیین ضوابط و مقررات و اجرای عملیات نوسازی به بخش خصوصی مخرب و ویرانگر خواهد بود. لازم است تا دولت و مدیریت شهری از توان بخش خصوصی در تأمین بودجه نوسازی، انعطاف‌پذیری و توان علمی آن بهره‌گیرند.

خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده نیز دچار نوعی سردرگمی و بلاتکلیفی است. این موضوع در حوزه دولتی نیز از سابقه دیرپایی برخوردار است. در گذشته مدیریت شهری، به‌عنوان بازیگر در صحنه حاضر بود؛ ولی امروزه تلاش می‌کند چون تماشاگری بی‌طرف تنها نظاره‌گر اقدامات بخش خصوصی در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده باشد. نه آن نقش افراطی و نه این شیوه تفریطی، هیچ‌یک نمی‌تواند امر نوسازی را به مقصد روشنی رهنمون شود.

انحصارگری در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده به این معنا که تمام اقدامات نوسازی توسط مدیریت شهری و با امکانات محدود آن انجام



■ مسئله دوم : مابه‌ازای پرداختی به مالکان واحدهای فرسوده که واحدهای آنها برای تأمین سرانه‌ها تملک می‌شود، چیست؟

تملك درصدی از واحدهای موجود در بافت فرسوده برای آزادسازی زمین، تعریض معابر موجود و احداث معابر جدید، تأمین سرانه‌ها و ایجاد زیرساخت‌ها، نه تنها امری اجتناب‌ناپذیر است؛ بلکه به‌عنوان اولین اقدام نوسازی برای ایجاد شرایط «نوسازی مردمی» ضرورتی مضاعف دارد. نفی ضرورت تملک حداقلی در بافت‌های فرسوده، به منزله انکار بدیهیات مسلم و قطعی نوسازی است. متأسفانه مخالفان نیز جز مخالفت با این امر تاکنون راه‌حل جایگزینی برای تأمین سرانه‌ها و زیرساخت‌ها در بافت‌های فرسوده ارائه نداده‌اند.

اولین سؤال ساکنان بافت‌های فرسوده که واحدهای آنها تملک می‌شود، این است که مابه‌ازایی که در قبال واگذاری املاک به آنها پرداخت می‌شود، چیست و چگونه محاسبه می‌شود؟ متأسفانه رسم معهود و سنتی در کشور ما همواره پرداخت نقدی بهای املاک بوده است. چنین شیوه‌ای هیچ‌گاه نتوانسته رضایت قاطبه مردم را جلب نماید؛ چراکه آنها حتی به‌رغم دریافت بهای عادلانه املاک خود، باز هم نمی‌توانند از لحاظ اقتصادی یا حقوقی سرپناهی برای خود تأمین کنند. همین رویه باعث شده تا مردم تصور کنند که دولت یا مدیریت شهری با پرداخت بهای نقدی، تمامی مشکلات نوسازی را بر ساکنان تحمیل نموده و تنها به فکر اجرای طرح خود به هر قیمتی ولو به بهای بی‌سرپناهی مردم است. اجرای طرح واگذاری مسکن معوض و محاسبه واحدهای مسکونی معوض براساس مساحت واحد مسکونی فرسوده، با اعمال مشوق‌ها و امتیازات در قالب واگذاری مساحت مازاد، روش مناسبی بود که در مقطعی در سطح شهر تهران به اجرا درآمد. اما متأسفانه اعمال مدیریت ناکارآمد در تأمین واحدهای معوض و اتکا

شود. نتیجه‌ای جز وضعیت نابسامان کنونی در پی نداشته است. اما سپردن کامل زمام اختیار نوسازی بافت‌های فرسوده به بخش خصوصی نیز وضعیت را بغرنج‌تر می‌کند. مدیریت شهری پس از ایفای نقش اولیه خود که همان بسترسازی است، باید به‌عنوان ناظر مقتدر از طریق وضع مقرراتی که تأمین‌کننده منافع عادلانه بخش خصوصی و ساکنان این بافت‌ها باشد، اجرای عملیات نوسازی را راهبری و هدایت نماید (تصویر ۲).

از سوی دیگر یکی از عوامل عدم توفیق یا توفیق اندک مدیریت شهری در نوسازی بافت‌های فرسوده، اتکاء به منابع محدود مدیریت شهری یا دولتی است. به همین جهت حضور و مداخله بخش خصوصی در مقوله نوسازی، موضوعی مورد وفاق میان مدیران و خبرگان مسایل شهری است.

متأسفانه در این مقوله نیز همانند بسیاری دیگر از مقوله‌های مدیریت شهری و علی‌رغم نیاز روز افزون به عملی شدن آن تاکنون مدل اجرایی مناسب و قابل قبولی که بتواند موجب جذب بخش خصوصی به مفهوم واقعی شود، ارائه نشده است. برای تبیین مسئله ابتدا باید سطوح اقدامات مربوط به نوسازی و سپس ابعاد مختلف توانمندی‌های بخش خصوصی به اجمال مورد بررسی قرار گیرد.

متأسفانه در این مقوله نیز همانند بسیاری دیگر از مقوله‌های مدیریت شهری و علی‌رغم نیاز روز افزون به عملی شدن آن تاکنون مدل اجرایی مناسب و قابل قبولی که بتواند موجب جذب بخش خصوصی به مفهوم واقعی شود، ارائه نشده است. برای تبیین مسئله ابتدا باید سطوح اقدامات مربوط به نوسازی و سپس ابعاد مختلف توانمندی‌های بخش خصوصی به اجمال مورد بررسی قرار گیرد.

۳ سطح اجرای عملیات نوسازی

پس از انجام اقدامات مذکور در دو سطح فوق، نوبت به اجرای عملیات نوسازی می‌رسد. این اقدامات شامل محاسبه هزینه و توجیه اقتصادی پروژه‌های نوسازی، تأمین بودجه مورد نیاز، اطلاع‌رسانی و توجیه ساکنان بافت‌های فرسوده و نهایتاً احداث واحدهای نو است.

امکانات و توانایی بخش خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده

۱ منابع مالی

مهم‌ترین هدف مدیریت شهری از به‌کارگیری بخش خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده، استفاده از توان مالی بخش خصوصی است. خوشبختانه بخش خصوصی در کشور ما از این جهت توانایی‌های قابل توجهی دارد، اما برای تحقق مداخله آن در نوسازی باید موانع به‌طور دقیق شناسایی شده و از میان برداشته شود.

۲ توان مدیریتی

معروف است که قیمت تمام‌شده محصول (کالا و خدمات) در بخش خصوصی به مراتب کمتر از قیمت تمام‌شده آن در بخش عمومی (دولت و مدیریت شهری) است. دلیل این امر را باید در ساختار و تشریفات پیچیده بخش عمومی و حاکمیت مقررات و روش‌های ناکارآمد اداری

سطوح اقدامات نوسازی بافت‌های فرسوده

۱ سطح سیاست‌گذاری و راهبری

اقدامات این سطح شامل تدوین و تصویب سیاست‌ها، راهبردها و قوانین نوسازی بافت‌های فرسوده است. این اقدامات در ابعاد خرد و کلان، در صلاحیت مجلس، دولت، شورای شهر و شهرداری است.

۲ سطح مدیریت

شامل اقداماتی نظیر تعیین اولویت‌ها، اصول و ضوابط طرح‌های نوسازی، برآورد بودجه مورد نیاز، تدوین شیوه‌های اجرایی و عملیاتی



۲ مشارکت فعال و هدایت پذیر

در این روش توان مالی، تخصصی و مدیریتی بخش خصوصی در خدمت نوسازی بافت‌های فرسوده قرار می‌گیرد. مدیریت شهری در این مدل تدوین سیاست‌ها، راهبردها و تصویب قوانین و مقررات و نیز بررسی مدل‌های اجرایی پیشنهادی از سوی بخش خصوصی را برای امکان‌سنجی آنها و نظارت بر رعایت حقوق ساکنان و همچنین تعیین اولویت‌ها، هدایت و راهبری کلان نوسازی را بر عهده دارد. بخش خصوصی انجام مطالعات فنی و اقتصادی، پیشنهاد روش اجرایی در چارچوب مقررات مصوب، تأمین منابع مالی و نهایتاً اجرای نوسازی در چارچوب برنامه زمانبندی را برعهده خواهد داشت. در این روش موضوع بازدهی اقتصادی پروژه‌های نوسازی از سوی بخش خصوصی داوطلب مشارکت، در چارچوب مقررات، قبل از انعقاد قرارداد به طور دقیق بررسی می‌شود. برای اطمینان از صحت و امکان‌پذیری محاسبات اقتصادی بخش خصوصی، مدیریت شهری می‌تواند قبل از پذیرش هرگونه پیشنهاد ارائه شده، راجع به برآوردهای اقتصادی مذکور مطالعات کارشناسی کند.

۳ مشارکت لجام گسیخته

در این مدل، مسئولیت اجرای تمامی اقدامات سطوح سه‌گانه نوسازی (شامل سیاست‌گذاری و تصویب قوانین، هدایت و راهبری و اجرای عملیات نوسازی)، تماماً در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد و مدیریت شهری صرفاً به عنوان تماشاگری بی‌اختیار ناظر اقدامات بخش خصوصی بوده و هیچ‌گونه تأثیر ملموسی در روند نوسازی بافت‌های فرسوده نخواهد داشت. ممکن است تصور شود که در این روش مدیریت شهری بدون پرداخت هرگونه هزینه‌ای، می‌تواند شاهد نوسازی بافت‌های فرسوده باشد. اما با اعمال این شیوه، بخش خصوصی خواهد توانست با استفاده از نام و اعتبار مدیریت شهری - بدون اینکه نظارت و کنترلی بر آن اعمال شود- در بافت‌های فرسوده مداخله نماید. نتیجه چنین اقدامی هزینه کردن اعتبار مدیریت شهری، برای تأمین منافع بخش خصوصی است. منافی است که ممکن است در مواردی نه تنها ناعادلانه بوده، بلکه به ضرر ساکنان بافت‌های فرسوده نیز باشد.

جستجو نمود. در حالی که بخش خصوصی با پرهیز از ساختارمحوری و انعطاف قابل توجه در انتخاب شیوه‌ها و روش‌های اجرایی، توانسته است مزیت‌های شاخصی برای خود کسب کند.

۴ توان تجربی و تخصصی

بخش خصوصی بنا به دلایل متعدد- که پرداختن به آنها در این نوشتار نمی‌گنجد- دارای تجربه و دانش تخصصی در نوسازی بوده و در مقایسه با واحدهای اجرایی دولتی یا وابسته به مدیریت شهری، به مراتب کارا تر است. همچنین می‌تواند با اتکا به تجارب خود و استفاده از دستاوردهای دانش روز، روند نوسازی را متحول نماید.

انواع مدل‌های مشارکتی بخش خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده

۱ مشارکت انفعالی

مشارکت بخش خصوصی در این مدل، منابع مالی خود را در اختیار مدیریت شهری قرار می‌دهد تا با استفاده از آن اقدام به نوسازی نماید. شیوه عملیاتی و اجرایی این مدل در قالب خرید اوراق مشارکت یا پیش‌خرید واحدهای در حال ساخت در بافت‌های فرسوده شهر تهران و برخی از شهرهای کشور اجرا شده است. به عبارت دیگر در این روش تنها از امکان مالی بخش خصوصی استفاده شده و از امتیاز تعیین‌کننده بخش خصوصی (توان مدیریت مطلوب در قیمت تمام‌شده محصول) غفلت شده است. تجربه نشان می‌دهد این مدل برای جذب صاحبان سرمایه‌ها و توان مدیریت تخصصی آنها موفق نبوده و به تناسب شرایط اقتصادی، تنها توانسته است سرمایه‌های خرد یا حداکثر متوسط را جذب نماید. با اجرای این شیوه به لحاظ حاکمیت روش‌های مدیریت دولتی، هزینه تمام‌شده نوسازی کماکان بالا خواهد بود. در این روش مسئولیت اقدامات در تمامی سطوح سه‌گانه نوسازی به علاوه یک تعهد اضافه (تضمین سود مشارکت برای سرمایه بخش خصوصی) بر عهده مدیریت شهری است.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد از میان مدل‌های مشارکتی ارائه شده، مدل دوم الگویی است که از نظر به‌کارگیری توان بخش خصوصی در سطوح سه‌گانه اقدامات نوسازی، می‌تواند منافع بخش خصوصی و ساکنان بافت‌های فرسوده را به طور عادلانه تأمین کند. علاوه بر آن این مدل از ویژگی‌ها و امتیازات منحصر به خود نیز برخوردار است:

۱- استفاده از توان و تجربه تخصصی بخش خصوصی

با توجه به اینکه در مدل مشارکت فعال و هدایت‌پذیر، انجام مطالعات اقتصادی و فنی پروژه‌های نوسازی و پیشنهاد روش اجرایی نوسازی، بر عهده بخش خصوصی است، لذا داوطلبان مشارکت در نوسازی بافت‌ها، با به‌کارگرفتن تمامی توان و تجربه تخصصی خود تلاش خواهند کرد تا امکان‌پذیر بودن اجرا و توجیه اقتصادی طرح خود را محقق کنند.

۲- استفاده از منابع مالی بخش خصوصی

با تأمین منابع مالی توسط بخش خصوصی، مدیریت شهری می‌تواند مقدمات و امکانات لازم برای استفاده بخش خصوصی از تسهیلات دولتی و عمومی را بدون تعهد بازپرداخت آن فراهم نماید.

۳- استفاده از توان مدیریتی بخش خصوصی

نظر به اینکه در این روش اجرای عملیات نوسازی بر عهده بخش خصوصی است، کنترل قیمت تمام‌شده نوسازی، به طور مستمر و مؤثر انجام خواهد شد.