

سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در ایران

سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در ایران طی سه دهه گذشته روند تکاملی را پیموده است. این روند اگرچه بطئی و گاه با تقابل‌های رویکردی روبه‌رو بوده، اما منجر به اقداماتی اجرایی در محلات هدف این برنامه‌ها شده است. دولت و شهرداری‌ها هر یک نقش ویژه‌ای در تکامل این فرآیند داشته و برنامه‌های متعددی را مدیریت و اجرا کرده‌اند. آغازگر این اقدامات برنامه‌های موضعی با دخالت حداکثری دولت و شهرداری‌ها و اغلب به شکل پراکنده



در برخی شهرهای کشور بوده است. روند تکاملی این اقدامات منجر به گستردگی جغرافیایی موضوع، میزان توجه بیشتر دستگاه‌ها، اعتبارات و منابع گسترده و متنوع‌تر، تشکیل نهادهای مدیریتی ویژه این بافت‌ها، تهیه طرح و برنامه‌های گسترده برای محدوده‌ها و محلات هدف، برگزاری نشست‌های تخصصی، همایش‌ها و کارگاه‌های آموزشی متعدد و تدوین قوانین جدید برای حمایت و تسهیل این اقدامات شده است. دولت با تشکیل شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و ساختارهای پیوسته آن در استان‌ها و شهرداری‌های کشور نیز با تشکیل نهادی تخصصی، نوسازی شهری) در بیش از ۱۰ شهر کشور (برنامه‌ها و اقداماتی را به مرحله اجرا در آورده که هر یک به نوبه خود تجربه ارزشمندی به شمار می‌رود.



● سیاست‌ها و برنامه‌های به اجرا درآمده پس از انقلاب اسلامی تا پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷

برنامه‌های به اجرا درآمده در این دوره متأثر از شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی پس از انقلاب و جنگ دارای تفاوت‌های



بارزی با سایر دوره‌هاست. اقدامات بسیار محدود و موضعی‌اند، و اگرچه با سیاستی پیشرو تحت عنوان «روانبخشی» آغاز گردید اما ماهیت آن از یک برنامه مشارکتی بین شهرداری و شهروندان به برنامه‌ای دولتی وابسته به درآمدهای عمومی مبدل گردید. در نتیجه با توجه به شرایط اقتصادی حاکم به کلیه شهرها تعمیم پیدا نکرد و در حد چند اقدام موضعی در شهرهای اصفهان، یزد، سمنان، گرگان و شیراز باقی ماند. علاوه بر این، با توجه به آغازین بودن، صرفاً ابعاد کالبدی محیط را مورد توجه قرار داده و از ابعاد مشارکتی بسیار محدودی برخوردار بوده است.



● سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری حد فاصل سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲

این دوره مصادف با سال‌های ابتدای دوره بازسازی پس از جنگ است. دولت در این دوره با ارائه سیاستی جامع‌تر نسبت به اقدامات موضعی گذشته به تهیه «طرح‌های تفصیلی ویژه مراکز شهری» به ویژه شهرهای آسیب دیده در جنگ پرداخت. این روند تکاملی با برنامه جدیدی تحت



عنوان «محورهای فرهنگی تاریخی» ادامه پیدا کرد. بافت‌های مراکز شهری که همواره به عنوان بخش مجزایی از پیکره شهر مورد برنامه‌ریزی‌های موضعی قرار می‌گرفتند در این برنامه با جامعیت ساختاری شهر و سرزمین پیرامونی، مورد اندیشه واقع شدند. سیاست قالب در این دوره بهسازی و نوسازی تدریجی توسط مردم از طریق طرح‌های بهسازی با ساختاری مشابه با طرح‌های تفصیلی رایج بوده است. از طرح‌های قابل توجه در این دوره می‌توان به برنامه بهسازی مرکز شهر دزفول و قم اشاره کرد. عدم وجود زیرساخت‌های لازم در محلات هدف، عدم برخورداری ساکنان از ابزارهای مالی و سیاست‌های تشویقی و عدم توانمندی و وجود ظرفیت‌های لازم در شهرداری‌ها برای قبول چنین مأموریتی از مهمترین علل عدم تحقق برنامه‌های بهسازی شهری در این دوره است.

● سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری حد فاصل

سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶

سیاست استفاده از اراضی و املاک واقع در بافت‌های مراکز شهری برای جبران بخشی از مسکن مورد نیاز، از طریق تملک، پاکسازی و

تجمیع واحدهای موجود، آغازگر دوره جدیدی از فرآیند برنامه‌ریزی برای بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری در ایران است. این سیاست در ابتدا با عنوان «تجمیع» و سپس با درج آن در برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور تحت عنوان «بافت مسئله‌دار شهری» به مورد اجرا گذاشته شد. دولت مرکزی با تشکیل شرکت‌های وابسته با مشارکت اندکی با سایر سازمان‌های ذی‌نفع از جمله شهرداری‌ها بدین امر مبادرت ورزید. دخالت مستقیم دولت در این برنامه و اجرای پروژه‌های کلان مقیاس پاکسازی و تجمیع از یک سو و وابستگی برنامه به درآمد عمومی دولت از سوی دیگر موجب کندی اجرای این برنامه گردید.

همزمان با اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های نوسازی دولت در این دوره، شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرهای بزرگ همچون تهران، تبریز و شیراز مبادرت به تهیه برنامه‌های نوسازی در مقیاس پروژه‌های بزرگ شهری نمودند. پروژه نواب تهران، بین‌الحرمین شیراز و پروژه مسجد کبود در منطقه تاریخی تبریز از جمله برنامه‌های نوسازی شهری با محوریت شهرداری‌ها در این دوره‌اند. عرصه این پروژه‌ها نسبت به سطح کل بافت‌های نیازمند بهسازی و نوسازی بسیار ناچیز بوده است.

● سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری حدفواصل سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴

با تشکیل سازمان عمران و بهسازی شهری وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۶ دوره کاملاً نوینی در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری آغاز گشت. هدف اصلی تشکیل این سازمان، ایجاد نهادی سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و ناظر بر تحقق برنامه‌های «عمران و بهسازی» به



منظور دستیابی به توسعه موزون، متعادل و پایدار شهری، از طریق شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های موجود کالبدی، اقتصادی، و اجتماعی موجود در درون محدوده قانونی شهرها و تعادل بخشی به استقرار جمعیت و جلوگیری از گسترش بی رویه شهرها و همچنین فراهم کردن امکان زندگی سالم، ایمن و استاندارد بوده است. با اتخاذ چنین سیاستی نه تنها قلمرو جغرافیای موضوع بهسازی و نوسازی شهری افزایش یافت، بلکه سیاست جدیدی با عنوان سیاست توسعه از درون برای نخستین بار در زمره سیاست‌های توسعه شهری مورد توجه قرار گرفت. از سوی دیگر، مسائل ناشی از اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس پاکسازی دوره پیشین و دخالت مستقیم دولت بدون مشارکت با سایر نقش آفرینان این فرآیند موجب شد که برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در این دوره دارای تفاوت‌های ساختاری با دوره قبل گردد. از مهمترین سیاست‌های پیگیری شده در این دوره می‌توان به سیاست تشویق بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران برای مشارکت در اجرای پروژه‌های نوسازی با دولت اشاره کرد. در این دوره همچنین، با

اجرای طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن (از محل وام بانک جهانی) در اواخر برنامه دوم توسعه، مفاهیم توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در شرکت عمران و بهسازی شهری ایران مطرح و برای نخستین بار از سال ۱۳۷۹ از طریق برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی این رویکرد جدید به ادبیات سیاست‌گذاری توسعه و برنامه‌ریزی شهری کشور وارد شد. شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، به منظور ایجاد وحدت رویه و هماهنگی‌های لازم، ستاد ملی توانمندسازی را به نمایندگی از سوی وزارت راه و شهرسازی تاسیس کرده و میزبان دبیرخانه آن است. این ستاد یک بدنه فرابخشی بوده که سیاست‌های لازم را برای دولت تهیه کرده و با ساختارهای استانی بر فرآیند بهسازی و ساماندهی نظارت می‌کند. در این راستا شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران با همکاری وزارت کشور، سند ملی توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی را تدوین و پس از تصویب به مرحله اجرا برده است.

● بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری حدفاصل سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸

پس از واقعه ناگوار زلزله بم، توجه همگان به‌ویژه مدیران شهری به موضوع چالش‌ها و مسایل بافت‌های شهری جلب گردید. سیاست‌گذاری برای مواجهه با مخاطرات ناشی از ناپایداری و نابسامانی‌های بافت‌های شهری به یکی از موضوعات مطرح در شورای عالی معماری و شهرسازی ایران بدل گردید. در این دوره با تعیین و تصویب سه شاخص ناپایداری، ریزدانگی و نفوذناپذیری، به شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران ماموریت داده می‌شود که با توجه به شاخص‌های فوق مبادرت به شناسایی این محدوده‌ها با عنوان بافت‌های فرسوده شهری



بنماید. تاکنون بیش از ۷۶۴۴۲ هزار هکتار بافت با سه شاخص فوق در بیش از ۴۹۵ شهر کشور شناسایی شده است. شناسایی و معرفی این محدوده‌ها با عنوان بافت‌های فرسوده شهری اگرچه باعث توجه بیشتر مسئولین به این معضل و ابعاد گسترده آن داشته است، اما عدم تدوین برنامه‌ای جامع با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط برای گونه‌های مختلف و تعریف رویکرد مواجهه متناسب برای هر یک و بی‌توجهی به حضور و مشارکت مردم، سبب فقدان کارآیی برنامه‌های نوسازی در این دوره شده است. در این دوره همزمان با دولت، شهرداری‌ها نیز با تشکیل نهادی مستقل، برنامه‌های متنوعی را در شهرهای مختلف به اجرا برده‌اند. در این دوره، برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به اجرا گذاشته شد. تدوین اصول و راهبردهای هویت بخشی به سیما و منظر شهری و روستایی، ضروری دانستن استحکام بخشی به ساخت و سازها، بهبود محیط زندگی در شهر و روستا و احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری به قصد ممانعت از گسترش محدوده شهرها از جمله مواردی هستند که توسط برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفتند.



● احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری
حذف‌فصل سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲

ناکارآمدی اقدامات به ویژه در پروژه‌های نوسازی بزرگ مقیاس، زمینه ساز تغییر برخی برنامه‌ها و تجدیدنظرها در سیاست‌های نوسازی در این دوره شد. براین اساس، دولت و شهرداری‌ها تلاش کردند با تمرکز بر مجموعه اقدامات نرم‌افزاری، زمینه‌های حضور و مشارکت مردم را فراهم نمایند. تعریف و تأمین بسته‌های حمایتی و تشویق و ترغیب ساکنان برای حضور فعال و گسترده در فرآیند نوسازی مشتمل بر تسهیلات ارزان قیمت، مشوق‌هایی برای تجمیع پلاک‌های ریزدانه، تهیه و تصویب طرح حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، تدوین دستورالعمل راه‌اندازی دفاتر خدمات نوسازی محلات، اعطای تخفیف‌ها و مشوق‌ها و نیز برنامه‌های متعدد اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی از اقدامات به عمل آمده با عنوان بسترسازی در این دوره هستند.

به رغم اقدامات انجام شده در حوزه نرم‌افزاری و تغییر رویکرد،



در برخی اقدامات به ویژه بهره‌گیری از ابزار تسهیلات در تشویق و تسهیل فرآیند بهسازی و نوسازی مشارکتی، رویکرد و نگاه غالب در این دوره بر پروژه‌های نوسازی موضعی عمدتاً بزرگ مقیاس، بدون توجه به زمینه‌های موجود کالبدی، اجتماعی و تاریخی استوار بود. مداخله مستقیم دولت در این اقدامات با رویکرد اقتدارگرا، نابسامانی‌ها و ناکارآمدی‌هایی را به دنبال داشت.

● بازآفرینی شهری پایدار از سال ۱۳۹۳ تا کنون

با روی کار آمدن دولت تدبیر و امید، دوره جدیدی از سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری آغاز گردید. در این دوره با آسیب‌شناسی و تحلیل تجارب گذشته، رویکردی جدید با عنوان "بازآفرینی شهری پایدار" در دستور کار قرار می‌گیرد. در این رویکرد که به استناد سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب هیئت وزیران - شهریور ۱۳۹۳) تهیه و تنظیم شده است، راهکارهای زیر مورد توجه قرار می‌گیرند:



- ۱- الویت بخشی به سیاست‌ها و برنامه‌های پیشگیری و پیش‌نگری در رابطه با ایجاد و گسترش بافت‌های ناکارآمد شهری
- ۲- پرهیز از اطلاق عنوان فرسوده به بافت‌های هدف به منظور کاهش تبعات ناشی از این نام‌گذاری بر این محدوده‌ها و ساکنان آن‌ها و همچنین هویت بخشی و احترام به دارایی‌های اهل محل
- ۳- بازشناسی و گونه‌شناسی محله‌ها و محدوده‌های هدف به منظور ارائه سیاست‌های اقدام در هر یک (محدوده تاریخی شهرها، سکونتگاه‌های غیررسمی، پهنه‌های نابسامان میانی، پهنه‌های شهری با پیشینه روستایی) و در چارچوب سندی جامع
- ۴- بازنگری و توجه ویژه به نظام طرح‌ریزی با هدف کارآمد ساختن اسناد توسعه شهری و با توجه به مفاهیم و ابعاد کیفی سکونت
- ۵- تاکید اساسی بر نظام برنامه‌ریزی محله‌محور و از پایین به بالا برای درک هرچه بیشتر نیازها و همراهی ساکنان و شهروندان، ضمن توجه به ابعاد برنامه‌ریزی سرزمینی- شهری (رویکرد یکپارچه و شهرنگر)
- ۶- اجتناب از مداخلات مستقیم دولت، تغییر از رویکرد پروژه محوری به برنامه محوری و تلاش برای تبیین و ایفای نقش صحیح دولت



به عنوان تسهیل‌گر، حامی، ناظر، هدایت‌کننده (راهبر) و کنترل‌کننده
۷- تاکید بر محوریت مدیریت شهری (شهرداری و شوراهای اسلامی
شهر) در برنامه‌های بازآفرینی شهری و حمایت دولت از مدیریت
محلی به منظور تقویت جایگاه و نقش آن از طریق ظرفیت‌سازی
و نهادسازی



۸- اولویت بخشی به مشارکت همه‌جانبه ساکنان از طریق
توانمندسازی و تقویت نهادها و سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان
رویکردی اصلی در برنامه‌ریزی بازآفرینی شهری

۱۰- ترغیب و تشویق حضور بخش خصوصی، سازندگان،
سرمایه‌گذاران از طریق برقراری نظام‌های انگیزش مالی و تسهیل
فرآیندهای سرمایه‌گذاری



۱۱- ایجاد شبکه‌های همکاری و همیاری بازآفرینی شهری در
مقیاس ملی (ستاد ملی بازآفرینی پایدار)، استانی و محلی جهت
ایجاد هماهنگی، همدلی و هم‌زمانی در اجرای برنامه‌های بهسازی
و نوسازی شهری

۱۲- تاکید بر نهادسازی به‌ویژه توسعه‌گران بازآفرینی شهری،



تسهیل‌گران و نهادهای مدنی و تعریف و تبیین نقش هریک در فرآیند بازارآفرینی شهری

۱۳- تأسیس و راه‌اندازی نهاد توسعه محله با تاکید بر تسهیل‌گری و ارائه خدمات فنی، اطلاع‌رسانی، آموزش و جلب سرمایه‌گذاران و سازندگان بخش خصوصی به عنوان یکی از اولویت‌های برنامه‌های اجرایی

۱۴- تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه اجتماع محلی، بهبود معیشت ساکنان و حل مسائل اجتماعی به موازات بهسازی و نوسازی کالبدی محله‌ها و محدوده‌های هدف

۱۵- ایجاد ابزارهای لازم مالی و حقوقی در جهت تقویت و تسهیل جریان بازارآفرینی شهری و با هدف حفظ و احیای حقوق شهروندی و توانمندسازی شهروندان و ساکنان محله‌های هدف

۱۶- تغییر رویکرد در تعریف و طرح‌ریزی برنامه‌ها و پروژه‌های سخت‌افزاری بزرگ مقیاس به پروژه‌های سخت‌افزاری کوچک مقیاس ولی کارآمد و تاثیرگذار به عنوان محرک برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در قالب برنامه‌های ساماندهی و تجهیز قلمرو



عمومی، بهسازی و نوسازی مسکن و بهره‌برداری مجدد از ساختمان‌های ارزشمند

۱۷- ارتقای کیفیت ساخت و ساز از طریق اولویت‌بخشی به برنامه‌های الگوسازی، ارائه خدمات فنی و مشاوره‌ای به ساکنان محدوده‌های هدف برای ارتقای کیفیت ساخت و ساز در فرآیند بازآفرینی شهری و تقویت فرآیندهای نظارتی بر کیفیت ساخت و ساز

۱۸- ارتقای ایمنی و پایداری و مقاوم‌سازی زیرساخت‌های شهری، عرصه‌های عمومی و ابنیه واقع در محدوده‌های هدف

۱۹- حفاظت پایدار و احیای میراث فرهنگی، تاریخی و هویت فرهنگی شهرها در توأمانی با فرآیندهای توسعه