

جایگاه دولت و شهرداری‌های در باز آفرینی اقتصادی شهری

ولی الله انصاری

کارشناسی تکنولوژی معماری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمیرم.

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی جایگاه دولت و شهرداری‌های در باز آفرینی اقتصادی شهری انجام شد. روش تحقیق کتابخانه‌ای با استفاده از کتب، مقالات و پایان نامه‌ها انجام گرفت. نتایج نشان داد بازآفرینی اقتصادی شهری به عنوان یک رویکرد استراتژیک در توسعه پایدار شهرها، به احیای مناطق شهری و بهبود کیفیت زندگی ساکنان می‌پردازد. این فرآیند نیازمند همکاری و هماهنگی مؤثر میان دولت و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای کلیدی در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها است.

واژگان کلیدی: شهر، شهرداری، بازآفرینی، اقتصاد

مقدمه

بازآفرینی اقتصادی شهری به عنوان یک فرآیند کلیدی در توسعه پایدار شهرها، به معنای احیای مناطق شهری با هدف بهبود کیفیت زندگی ساکنان، افزایش فعالیت‌های اقتصادی و تقویت زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی است. در این راستا، نقش و جایگاه دولت و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اصلی تصمیم‌گیری و اجرایی در فرآیند بازآفرینی اقتصادی، بسیار حائز اهمیت است. دولت‌ها و شهرداری‌ها با اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب می‌توانند به ایجاد بسترهای لازم برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مناطق شهری کمک کنند. در دنیای معاصر، بسیاری از شهرها با چالش‌هایی نظیر رکود اقتصادی، بیکاری، کاهش کیفیت زندگی و نابرابری‌های اجتماعی مواجه هستند. این چالش‌ها نیازمند رویکردهای نوآورانه و کارآمد در بازآفرینی اقتصادی است. دولت‌ها به عنوان نهادهای مسئول در سطح ملی، می‌توانند با تدوین سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی، منابع مالی و انسانی را به سمت پروژه‌های بازآفرینی هدایت کنند. از سوی دیگر، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی، مسئولیت اجرای این سیاست‌ها را بر عهده دارند و می‌توانند با شناخت دقیق از نیازها و اولویت‌های محلی، برنامه‌های متناسب با شرایط خاص هر منطقه را طراحی و اجرا کنند. نقش دولت و شهرداری‌ها در بازآفرینی اقتصادی شهری به چندین جنبه کلیدی تقسیم می‌شود. اولاً، این نهادها می‌توانند با ایجاد زیرساخت‌های لازم، از جمله حمل و نقل، تأسیسات عمومی و فضاهای سبز، به بهبود شرایط زندگی در مناطق شهری کمک کنند. ثانیاً، با فراهم کردن حمایت‌های مالی و اعتباری، می‌توانند به تشویق سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و عمومی در این مناطق کمک کنند. ثالثاً، دولت و شهرداری‌ها با برگزاری رویدادهای فرهنگی و اجتماعی، می‌توانند به تقویت هویت محلی و افزایش تعاملات اجتماعی در میان ساکنان کمک کنند. در این مقاله، به بررسی دقیق نقش و جایگاه دولت و شهرداری‌ها در فرآیند بازآفرینی اقتصادی شهری پرداخته خواهد شد.

تحلیل جایگاه بازآفرینی اقتصادی در پروژه‌های واقعی بازآفرینی شهری

آیا بازآفرینی اقتصادی در دنیای واقعی، قابل لمس است؟ و آیا در فرآیند بازآفرینی شهری یک واقعیت است؟ و جایگاهی حقیقی برای خود دارد؟ برای پاسخ به این سؤال‌ها، لازم است، چند نمونه واقعی به شرح زیر مورد شناخت و بررسی قرار داده شود (آیینی، ۱۳۸۷).

۱- در دهه ۱۹۸۰ شهر گلاسگو لاول در نزدیکی بوستون آمریکا با اتخاذ رویکرد استراتژیک ایجاد بازارهای جدید و ایجاد تقاضاهای جدید برای شهر با یک رویکرد جامع به بازآفرینی اقتصادی بازآفرینی شد. در این نمونه با مکان‌گزینی مجدد مردم و شرکتها در درون شهر، جاذبه‌های برای بازدید کنندگان فراهم شد و کم‌کم منافعی که از بازدید کنندگان جذب شده به شهر بدست آمد در چرخه خود باعث سرمایه‌گذاری‌های دیگر در شهر شده امروزه این موفقیت، بوسیله موسسه بازآفرینی گلاسکو در حال توسعه بیشتر است.

۲- تجربه گلاسکو لاول راهنمای مسیری شد که چگونه کارخانه‌های تعطیل شده می‌توانند مورد بهره‌برداری مجدد قرار گیرند و حیات زندگی به مناطق محلی برگردد. نمونه بارز این موضوع کارخانه دین کلاوف در هالیفکس در شمال انگلیس است که این کارخانه نساجی به مجموعه‌ای با کاربری‌های تجاری و فرهنگی تبدیل شد و مجدداً در چرخه حیات اقتصادی شهر قرار گرفت. موفقیت پروژه بر اساس انعطافی در قوانین شهرسازی بود که اجازه میداد یک کاربری صنعتی به یک عنصر فرهنگی تبدیل شود.

۳- نمونه دیگر پروژه بازآفرینی کولیسلند است که رویکرد نو در بازآفرینی اقتصادی شهری را به نمایش می‌گذارد. این پروژه، بهبود قابل توجهی را در مرکز این شهر صنعتی افول کرده بوجود آورده است بسیاری کارخانه‌های متروکه و خالی به

کاربری‌های اقتصادی تبدیل شده اند، بدنه های شهری نوسازی شده و کیفیت محیط زندگی شهری ارتقا پیدا کرده است. نقطه قوت این بازآفرینی استفاده از انرژی گروه های اجتماعی و مشارکت گروه‌های محلی موسسات عمومی و کسب و کار محلی به عنوان یک رویکرد نو است. به مالکان کاربری‌های تجاری کمک بلاعوض داده شده تا ساختمان های خالی را نوسازی کنند و مغازه خود را توسعه دهند و جاذبه های توریستی و شبکه های ارتباطی را تقویت کنند.

۴- تجربه دیگر تبدیل کارخانه متروکه کاستارد در بیرمنگام انگلیس و تبدیل آن به ۱۴۵ واحد تجاری فرهنگی برای استفاده هنرمندان اصحاب رسانه ها و فعالان اجتماعی شد. این بازآفرینی واحدهای ارزان قیمت با طیف وسیعی از خدمات لازم برای پشتیبانی از کسب و کارهای جدید فراهم آورد. اولین فاز این کار، ۳۰۰ شغل برای بیکاران ایجاد نمود که در صورت تکمیل فارهای دوم و سوم آن پیش بینی شود که حدود ۱۰۰۰ شغل ایجاد شود. نکته مهم این تجربه، کمک بلاعوض قابل توجه دولت به این پروژه بازآفرینی اقتصادی می باشد.

۵- تجربه دولت در مرسی ساید انگلیس در ایجاد گروه‌های اجرای عملیات (شامل تیمی در حدود ۵ پنج متخصص شهری که با گروه‌های متشکل از مسئولان محلی بخش های خصوصی و داوطلب کامل میشد) تاکید بارزی بر بازآفرینی اقتصادی است. این تیم ها به بخش خصوص اعتماد القا می کرد. این گروه‌ها بنگاههای اقتصادی را برای جذب کسب و کار جدید تشویق می کرد. و از برنامه های آموزشی برای بهبود اشتغال پذیری حمایت میکرد اهداف گروه های مذکور شامل:

- افزایش چشم انداز اشتغال برای ساکنان با از بین بردن موانع اشتغال

- اشتغال زایی و حفاظت از مشاغل ایجاد شده

- بهبود اشتغال پذیری مردم محلی با بالا بردن سطح مهارت‌ها و فراهم آوردن آموزش لازم

- افزایش توسعه بنگاه‌های اقتصادی محلی با آموزش بنگاه داری کمک مالی و مدیریتی (عندلیبی، ۱۳۸۹).

جایگاه بازآفرینی اقتصادی شهری در قوانین

سند چشم انداز ۱۴۰۴ کشور بر بهره مندی جامعه ایرانی از محیط زیست مطلوب تأکید دارد. در همین راستا سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی و بخش زمین و مسکن نیز بر احیاء و نوسازی و بهسازی بافت‌های تاریخی و قدیمی جهت توسعه موزون شهرها و روستاها جلوگیری از توسعه حاشیه نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه ای و نامناسب موجود و بازیابی زمین در بافت های فرسوده شهری در جهت مدیریت زمین برای تامین مسکن و توسعه شهر در چهارچوب استعداد اراضی، سیاست ها و ضوابط شهرسازی و طرحهای توسعه و عمران کشور توجه لازم را مبذول داشته است.

از سوی دیگر قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه دولت را موظف به احیای بافت های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها بر اساس طرح جامع شهری و ساماندهی یافت های حاشیه ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمند سازی ساکنین این بافت‌ها نموده و همچنین دولت مکلف است بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور آغاز و ترتیباتی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد.

در قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ مدیریت پرداخت یارانه به سازندگان و خریداران واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده شهری انتشار اوراق مشارکت طرح های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری پیگیری برقراری تخفیفات در عوارض نوسازی صدور پروانه و تراکم ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری توسط شهرداری پیگیری پرداخت بخشی از هزینه بیمه ساختمان‌های مسکونی در بافت‌های فرسوده پیگیری استفاده از تسهیلات خارجی (فاینانس) برای

نوسازی در بافت‌های فرسوده اخیراً نیز قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن دولت را موظف به حمایت از برنامه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاههای غیر رسمی است. حمایت‌های مزبور شامل تخصیص تسهیلات بانکی ارزان قیمت اعطای تسهیلات برای اسکان موقت و تخفیف حداقل ۵۰ درصدی عوارض پروانه و تراکم ساخت توسط شهرداری‌ها و تامین اعتبار لازم توسط دولت خواهد بود (دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی، ۱۳۹۵).

جایگاه دولت و شهرداری‌های در باز آفرینی اقتصادی شهری

موضوع بازآفرینی اقتصادی شهری از جنبه نظری نیز منافاتی با کارکرد و وظایف بخش دولتی ندارد. رفع ناکارآمدی بازار و به تعادل رساندن آن توانمند سازی بازیگران بازار ارائه خدمات فنی، مالی (یارانه) و ... از جمله وظایف قابل قبول دولت است از سوی دیگر پیچیده و چند وجهی بودن مسایل بازآفرینی شهری و اینکه عمده تولیدات این باز آفرینی کالای عمومی از قبیل شبکه‌ها، معابر فضاهای سرزندگی می باشد وجود مشکلات و معضلاتی از جمله بحث‌های حقوقی ثبتی و مالکیت‌های موروثی، وقفی مشارکتی مجهول المالک برخی املاک و ... در این گونه بافت‌های شهری، وجود مشکلات و معضلاتی از جمله وجود درآمدهای اشتغالی و پنهان در بافت‌های مسکونی فرسوده و حاشیه نشینی وجود مشکلات و معضلات آزادسازی اراضی و املاک فرسوده عدم وجود دسترسی‌های ضروری و مناسب برای حمل مصالح ساختمانی و ... و عدم شفافیت در سرمایه گذاری و برگشت سرمایه در این گونه بافت‌ها باعث بی رغبتی و عدم علاقه بخش غیر دولتی برای مداخله مستقیم شده است. لذا برای ایجاد بستری لازم برای حضور فعال و موثر بخش غیر دولتی لازم است تا موارد ذیل برای ایجاد انگیزه اقتصادی موثر توسط دولت و شهرداری‌ها، پیگیری و اقدام شود:

- ۱- ایجاد سامانه اطلاع رسانی و ترویجی
 - ۲- تخفیف عوارض نوسازی و تراکم در هنگام صدور پروانه
 - ۳- پرداخت تسهیلات بانکی پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی
 - ۴- تأمین نهادهای مورد نیاز نوسازی با اولویت و قیمت‌های ترجیحی
 - ۵- اعطای کمک‌های فنی و مهندسی بصورت رایگان یا تأمین بخشی از هزینه‌های آن
 - ۶- ایجاد منافع و معافیت‌های مالیاتی
 - ۷- اعطاء تسهیلات قرض الحسنه برای اسکان و اشتغال موقت
 - ۸- فراهم نمودن امکان حمل آسان نخاله و مصالح ساختمانی
 - ۹- ایجاد نهاد مسئول در سطح محله
 - ۱۰- تضمین حفظ ارزش دارائیهای مالکان واحدهای فرسوده و بهره مند شدن متناسب از ارزش افزوده حاصل از نوسازی
 - تضمین اصل سرمایه و بخشی از فرع سرمایه گذاری سرمایه گذاران داخلی و خارجی
 - ۱۱- خرید تضمینی واحدهای احداثی حاصل از فرآیند نوسازی
 - ۱۲- سیر تحول و تکامل بازآفرینی شهری و سیاست‌های بهسازی و نوسازی
- در بررسی سیر تکاملی بازآفرینی شهری نگاهی به بیش از یک قرن تجربه تئوری بهسازی و باز آفرینی شهری از بعد از انقلاب صنعتی تا اوایل قرن حاضر، ضروری به نظر میرسد. هر کدام از این دوره‌ها با هدف مرمت و بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهری بیانگر سطوح مختلفی از مداخله دگرگونی در مفهوم و محتوی و وارد شدن جنبه‌ها و عرصه‌های جدید در مقوله مرمت شهری است:

- قرن نوزدهم و پیامدهای انقلاب صنعتی
- حفاظت و توسعه در نیمه اول قرن بیستم
- دهه ۱۹۵۰ رویکرد بازسازی شهری
- دهه ۱۹۶۰، مرمت شهری با رویکرد باز زنده سازی (تجدید حیات شهری)
- دهه ۱۹۷۰ مرمت شهری با نگرش نوسازی شهری
- دهه ۱۹۸۰ مرمت شهری با نگرش توسعه مجدد یا بازآفرینی اقتصاد مدار
- دهه ۱۹۹۰ نگاه بازآفرینی شهری
- هزاره سوم مرمت شهری با رویکرد نوزایی (رنسانس) شهری (عبدالله زاده و کافی امامی، ۱۴۰۳).

بازآفرینی رویکرد متاخر "مرمت و بهسازی"

در ایجاد تعریف کاربردی از باز آفرینی شهری، شناخت و بررسی روابط میان ویژگی های کالبدی و واکنش های اجتماعی ضرورت جا به جایی کالبدی برخی عناصر شهری مهم اهمیت بهبود وضعیت اقتصادی به عنوان پایه و اساس رفاه زندگی شهری و کیفیت آن ضرورت استفاده بهینه از زمین های شهری و ممانعت از توسعه بی رویه شهرها؛ و اهمیت شناسایی بازتاب سیاست های شهری انجمن های اجتماعی غالب و نیروهای سیاسی و موضوع جدیدی به نام "توسعه پایدار" باید مورد بررسی و شناخت قرار گیرند. بنابراین باز آفرینی شهری عبارتست از دید جامع و یکپارچه و مجموعه اقداماتی که به حل مسائل شهری منجر شود به طوری که بهبود دائمی در شرایط اقتصادی کالبدی اجتماعی و زیست محیطی ناحیه (منطقه ای که دست خوش تغییر شده را فراهم می کند.

باز آفرینی را میتوان اصلی ترین رویکرد «مرمت و بهسازی و نوسازی شهری» در دوران معاصر تلقی نمود. این رویکرد با توجه به ابعاد و اصول باز آفرینی شهری و به گواه رویدادهای سال های اخیر چند راهبرد اصلی را در دستور کار خود داشته است.

بازآفرینی شهری فرآیندی است که به خلق فضاهای شهری جدید با حفظ ویژگی های اصلی فضایی کالبدی و فعالیتی منجر می گردد بازآفرینی شهری عبارت است از دید جامع و یکپارچه و مجموعه اقداماتی که به حل مسائل شهری بینجامد به طوری که بهبود دائمی در شرایط اقتصادی کالبدی، اجتماعی و زیست محیطی بافتی که دستخوش تغییر شده را به وجود آورد.

بازآفرینی شهری سیاست توسعه جامع و یکپارچه در عرصه های مختلف شهر به منظور افزایش بهره وری اقتصادی و اجتماعی با هدف ارتقای کیفیت زندگی شهروندان است. توجه توأمان به ابعاد اقتصادی فرهنگی - اجتماعی زیست محیطی و کالبدی شهر در یک ساختار هم پیوند و یکپارچه از اصول این سیاست بشمار می رود (فلامکی، ۱۳۹۱).

اصول یک برنامه بازآفرینی موثر و کارآمد در قرن ۲۱

- ۱- شکل جامع تری از راهبرد و عمل؛
- ۲- تاکید بیشتر بر رویکردهای یکپارچه: دگرگونی کالبدی همراه با بهبود وضعیت اقتصادی، کالبدی اجتماعی و زیست محیطی یک ناحیه در کنار دو هدف اصلی کارآمدی اقتصادی و عدالت اجتماعی
- ۳- مشارکت چند بخشی با تاکید بر نقش جوامع محلی؛

- ۴- معرفی مجدد یک چشم انداز راهبردی دراز مدت ،
- ۵- قبول این احتمال که برنامه های اجرایی اولیه باید هم سو با تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی زیست محیطی و مدیریتی، جرح و تعدیل یابند؛
۶. قبول منحصر به فرد بودن مکان چارچوبهای سازمانی و فضایی برای بازآفرینی هم در طی زمان و هم به لحاظ مکانی تفاوت می کند؛
- ۷- تعادل و موازنه میان سرمایه گذاری دولتی خصوصی و داوطلبانه؛
- ۸- معرفی ایده جامع تری از پایداری زیست محیطی.
- ۹- مبتنی بر یک تحلیل کامل از منطقه ی شهری مورد نظر بوده و در پی اصلاح چند جانبه بافت کالبدی، ساختار اجتماعی پایه های اقتصادی و شرایط محیطی آن منطقه باشد؛
- ۱۰- تا حد ممکن در جهت رسیدن به اصلاح چند جانبه از یک استراتژی جامع و کامل استفاده کند. و با راه حل های دقیق منظم و علمی با مشکلات روبه رو شود؛
- ۱۱- اطمینان حاصل شود که استراتژی و برنامه های اجرایی طرح شده در مسیر اهداف توسعه ی پایدار قرار دارند؛
- ۱۲- دارای اهداف عملیاتی واضح و مشخص قابل بسط به مکان های مختلف و دارای کیفیت مطلوب باشد؛
- ۱۳- از منابع طبیعی اقتصادی انسانی و غیره مانند زمین و ویژگیهای موجود محیط مصنوع بهترین استفاده ی ممکن را کند.
- ۱۴- این یقین حاصل شود که مشارکت حداکثری ممکن و همراهی تمامی ذی نفعان برای دستیابی به منافع مشروع آنان در بازآفرینی منطقه شهری به دست آمده است؛ این امر به واسطه ی برنامه ی مشارکتی و روشهای دیگر به دست می آید؛
- ۱۵- بر اهمیت سنجش میزان پیشرفت اجرایی راهبرد اجرا شده از طریق رصد میزان اهداف محقق شده و نظارت بر تغییرات بنیادین حاصل از طرح تأثیرات نیروهای خارجی و داخلی تحمیلی بر منطقه ی شهری وقوف حاصل شود؛
- ۱۶- امکان تجدید نظر برخی برنامه های تصویب شده ی اولیه در مرحله ی اجرا و در پی برخی تغییرات و رخدادهای پیش بینی نشده در نظر گرفته شود؛
- ۱۷- پذیرای این حقیقت باشد که بخش های مختلف یک استراتژی با سرعتهای مختلف به نتیجه خواهند رسید و ممکن است برای ایجاد توازن منطقی میان اهداف مختلف یک برنامه ی بازآفرینی شهری و به منظور دست یابی به تمام اهداف استراتژیک آن در نحوه ی مدیریت منابع و یا تدارک منابع اضافی به بازنگری نیاز باشد (رابرتز، ۲۰۰۳).

منابع و مآخذ

۱. آئینی، محمد (۱۳۸۷) بازآفرینی بافت های فرسوده و نابسامان شهری چالش ها، فرصت ها و پیشنهاد استراتژی های مناسب مداخله با استفاده از تکنیک سوات همایش سیاست ها توسعه مسکن در ایران، جلد اول، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی معاونت امور مسکن و ساختمان دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن.
۲. دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی (۱۳۹۵) قوانین، آیین نام ها، بخش نامه ها و دستورالعمل های بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های هدف، وزارت مسکن و شهرسازی سازمان عمران و بهسازی شهری.
۳. رابرتز، پیتر (۲۰۰۳) بازآفرینی شهری یک کتاب راهنما، ترجمه محمد سعید ایزدی و پیروز حناچی (۱۳۹۳)، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. عبدالله زاده، محمود و کافی امامی، کامه، ۱۴۰۳، رویکرد های نوین اقتصاد دایره ای در بازآفرینی شهری، نخستین کنگره ملی توسعه پایدار و مسئولیت های اجتماعی: چالش ها و راهکار ها، شیراز.
۵. عندلیب، علیرضا، ۱۳۸۹، اصول نوسازی شهری، دفتر نوسازی شهر تهران، تهران.
۶. فلامکی، محمد منصور (۱۳۹۲) نوسازی و بهسازی شهری، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت) .