

۸ اقدام لازم برای تسریع بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی آسیب دیده در جنگ^۱

در بحران‌های ناشی از حملات هوایی، بازگرداندن سریع امکان سکونت برای خانوارهای آسیب‌دیده یکی از اولویت‌های اساسی مدیریت شهری است؛ زیرا مسکن تنها یک دارایی فیزیکی نیست، بلکه نقش مهمی در بازگشت زندگی عادی و کاهش فشارهای اجتماعی و اقتصادی بحران دارد. با این حال، تجربه شهرهای درگیر بحران نشان می‌دهد که سازکارهای معمول و پیچیده ساخت‌وساز شهری، برای شرایط اضطراری کارآمد نیست و می‌تواند روند بازسازی را کند و پرهزینه کند. در کلان‌شهرهایی مانند تهران نیز پیچیدگی‌های اداری، حقوقی و فنی ساخت‌وساز این مسئله را تشدید می‌کند. از این‌رو، بررسی موانع موجود و طراحی مسیرهای تسهیل‌شده و متناسب با شرایط بحران برای تسریع بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی، یکی از موضوعات اولویت‌دار سیاست‌گذاری شهری در شرایط فعلی است.

بیان مسأله

حملات هوایی، واحدهای مسکونی را به‌صورت یکسان دچار آسیب نمی‌کند. بخشی از ساختمان‌ها تنها نیازمند تعمیرات سریع و محدود هستند، بخشی نیاز به مقاوم‌سازی و بازسازی موضعی دارند و بخشی نیز مستلزم تخریب و تجدیدبنای کامل هستند. با این حال در بسیاری از موارد، همه این سطوح خسارت در عمل با یک فرآیند اداری مشابه مواجه می‌شوند؛ فرآیندی که متکی بر مسیر زمان‌بر اخذ مجوز، پرداخت عوارض، تأییدات فنی متعدد و هماهنگی‌های پراکنده بین دستگاه‌هاست.

بررسی وضعیت ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که از مرحله برنامه‌ریزی اولیه تا اخذ پایان کار، سازنده با مجموعه‌ای از فرایندهای پیچیده اداری، حقوقی، مالی و فنی مواجه است. یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌ها، مرحله اخذ مجوز شروع عملیات ساختمانی است که خود به دو بخش پروانه شهرسازی و پروانه ساخت تقسیم می‌شود. اگرچه بخشی از فرایندهای اولیه در مدت کوتاه‌تری انجام می‌شود، اما صدور پروانه ساخت به دلیل تعدد نقشه‌ها، استعلام‌ها و تأییدیه‌های فنی و اداری، زمان‌بر است.^۲

نتیجه این وضعیت، کند شدن تجدید بنا، افزایش هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، فرسایش توان مالی خانوارها و کاهش تمایل سازندگان برای ورود به پروژه‌هاست.^۳ بنابراین اگر برای تجدید بنای پساجنگ، سیاستی متفاوت از مسیر عادی ساخت‌وساز اتخاذ نشود، فرایند احیای سکونت به کندی پیش خواهد رفت و بخش خصوصی نیز انگیزه کافی برای ورود مؤثر به آن نخواهد داشت.

تحلیل

چالش نخست، نبود نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شدت خسارت است. وقتی میان خسارت جزئی، متوسط و شدید تفکیک روشنی وجود نداشته باشد، هم منابع به‌درستی تخصیص پیدا نمی‌کند و هم زمان بازگشت خانوارها به سکونت افزایش می‌یابد. چالش دوم، طولانی بودن بروکراسی اداری و تعدد مراجع تصمیم‌گیر است که در شرایط عادی نیز مسئله‌ساز است و در شرایط بحران به مانع اصلی تبدیل می‌شود. چالش سوم، کاهش جذابیت اقتصادی پروژه‌های بازسازی برای بخش خصوصی است؛ زیرا سازندگان با ریسک بالا، نوسان قیمت مصالح، دشواری تأمین مالی و ابهام در بازگشت سرمایه روبه‌رو هستند. چالش چهارم، فشار مضاعف بر خانوارهای آسیب‌دیده است که هم‌زمان باید هزینه تعمیر یا نوسازی، اسکان موقت، جابه‌جایی، خدمات مهندسی و هزینه‌های اداری را تحمل کنند. چالش پنجم نیز اختلال در تأمین مصالح، تجهیزات و خدمات فنی است که می‌تواند زمان ساخت را افزایش و پیش‌بینی‌پذیری پروژه‌ها را کاهش

^۱ تهیه شده توسط حسین جعفری حقگو کارشناس گروه مسکن اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ اسفند ۱۴۰۴ (دارای منابع و تحقیقات پشتیبان)

^۲ گزارش پژوهشی با موضوع «بررسی فرایندها و چالش‌های ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران»؛ اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ فروردین ۱۴۰۴

^۳ گزارش پژوهشی با موضوع «بررسی و رتبه‌بندی موانع سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن»؛ اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ آذر ۱۴۰۴

دهد. در کنار این موارد، نبود الگوهای تیپ فنی، مسائل حقوقی ملک و خطر افت کیفیت در بازسازی شتابزده نیز از جمله موانع مهم هستند.

پیشنهادهای

به منظور رفع موانع و چالش‌های بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی آسیب دیده در جنگ، ضروری است اقدامات زیر در دستور کار قرار گیرد:

- ۱) نظام سه‌سطحی مداخله بر اساس شدت خسارت به صورت رسمی برقرار شود. برای خسارت‌های کم، باید مسیر «تعمیر فوری» با حداقل تشریفات و با حذف یا کاهش عمده عوارض فعال شود. برای خسارت‌های متوسط، باید «مسیر ویژه مقاوم‌سازی و بازسازی سریع» با تأییدات فنی کوتاه‌شده برقرار شود. برای خسارت‌های زیاد نیز باید امکان «تخریب، تجمیع و نوسازی سریع» با الگوهای استاندارد و روش‌های سریع فراهم گردد.
- ۲) پنجره واحد بازسازی و نوسازی پساجنگ به گونه‌ای ایجاد شود که همه امور مربوط به مجوز، استعلام، خدمات زیربنایی، تسهیلات و امور فنی و ثبتی در یک ساختار متمرکز و با زمان‌بندی مشخص انجام شود. بدون چنین سازکاری، کاهش زمان ساخت عملاً محقق نخواهد شد.
- ۳) هزینه‌های اداری و مجوزی در دوره تجدید بنا رایگان یا به صورت محسوس کاهش یابد. تخفیف یا تعلیق موقت عوارض شهرداری، هزینه پروانه، هزینه انشعابات و بخشی از هزینه‌های خدمات مهندسی می‌تواند فشار هزینه را از دوش خانوارها و سازندگان بردارد و شروع پروژه‌ها را تسریع کند.
- ۴) به منظور تسهیل نقش‌آفرینی بخش خصوصی در بازسازی و نوسازی، بسته مشوق برای سازندگان طراحی شود. این بسته می‌تواند شامل تسریع در صدور پروانه و پایان کار، تخفیف‌های مالیاتی، تراکم تشویقی محدود و هدفمند، تسهیلات کم‌بهره و تضمین خرید یا اجاره بخشی از واحدها برای اسکان موقت آسیب‌دیدگان باشد. هدف این بسته، کاهش ریسک و افزایش پیش‌بینی‌پذیری بازگشت سرمایه است.
- ۵) استفاده از الگوهای تیپ در اولویت قرار گیرد. تدوین نقشه‌ها و جزئیات فنی از پیش تأییدشده برای ساختمان‌های متعارف می‌تواند زمان اجرا را به طور محسوس کاهش دهد.
- ۶) نظام تأمین مالی متناسب با سطح خسارت طراحی شود. برای خسارت‌های محدود، کمک بلاعوض تعمیر؛ برای خسارت‌های متوسط، تسهیلات کم‌بهره یارانه سود، کمک فنی و در موارد لازم کمک بلاعوض تکمیلی مقاوم‌سازی؛ و برای خسارت‌های شدید، ترکیبی از کمک بلاعوض پایه، وام ساخت، معافیت یا تخفیف عوارض، تأمین یا تعویق هزینه انشعابات، اسکان موقت، کمک هزینه اجاره باید در نظر گرفته شود.
- ۷) تأمین مصالح و تجهیزات کلیدی از طریق سازکارهای ترجیحی، خرید تجمیعی یا قراردادهای چارچوب مدیریت شود تا نوسازی با کمبود یا جهش قیمت مصالح متوقف نشود.
- ۸) مسیر ویژه حل مسائل حقوقی و اجتماعی برای املاک آسیب‌دیده ایجاد شود تا مشکلات سند، مالکیت مشاع، اختلافات مالکیتی و وضعیت مستأجران موجب توقف پروژه‌ها نشود. هم‌زمان، اسکان موقت و حمایت از بازگشت خانوارها نیز باید به عنوان بخشی از برنامه بازسازی دیده شود.

بازسازی مسکن در شرایط جنگ، صرفاً یک مسئله فنی یا عمرانی نیست، بلکه یک موضوع حکمرانی شهری، مدیریت بحران و سیاست‌گذاری عمومی است. اگر تصمیم‌گیران بخواهند زمان ساخت کاهش یابد، سازندگان به پروژه‌ها ورود کنند و فشار هزینه بر مردم کم شود، ضروری است از منطق عادی و کند ساخت‌وساز فاصله گرفته و به سمت الگوی بازسازی و نوسازی و تجدید بنای اضطراری، تسهیل‌شده، طبقه‌بندی‌شده و مشوق‌محور حرکت کنند. محور موفقیت این الگو، تفکیک سطح خسارت، تمرکز نهادی، کاهش هزینه‌های اداری، مشوق‌دهی به سازندگان و حفظ حداقل‌های ایمنی و کیفیت است.