



عنوان طرح:

محدودیت‌های حقوقی در نوسازی و بهسازی

بافت‌های فرسوده

مورد مطالعه: منطقه ۱۵ تهران

کد طرح: ۷۰۳۱

پژوهشکده علوم توسعه

گروه پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

معاونت پژوهشی

۱۳۹۸



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی

عنوان طرح:

محدودیت‌های حقوقی در نوسازی و بهسازی

بافت‌های فرسوده

مورد مطالعه: منطقه ۱۵ تهران

کد طرح: ۷۰۳۱

مسئول طرح:

محمد قاسمی سیانی

پژوهشکده: علوم توسعه

گروه پژوهشی: مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

۱۳۹۸

مشخصات مسئول و همکاران طرح:

رتبه علمی	تخصص	مسئولیت در طرح	نام و نام خانوادگی
استادیار	برنامه‌ریزی منطقه‌ای	مسئول	محمد قاسمی سیانی
مربی	برنامه‌ریزی شهری	همکار	مهدی حقی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۵.....	فصل اول_ کلیات تحقیق.....
۶.....	۱- بیان مسأله.....
۸.....	۲- سؤال‌های اصلی تحقیق.....
۸.....	۳- اهداف پژوهش.....
۹.....	۴- ضرورت و اهمیت پژوهش.....
۱۰.....	۵- مشکلات و موانع تحقیق.....
۱۱.....	۶- پیشینه پژوهش.....
۱۷.....	۶-۱- نقد و جمع‌بندی پیشینه.....
۱۷.....	۶-۲- تمایز طرح پیشنهادی با پژوهش‌ها و مطالعات پیشین.....
۱۸.....	۷- روش پژوهش.....
۱۸.....	۸- جمعیت آماری، روش نمونه‌گیری و حجم نمونه.....
۱۹.....	۹- روش دلفی.....
۲۲.....	۱۰- معرفی نمونه مورد مطالعه.....
۳۲.....	فصل دوم_ ادبیات و مبانی نظری تحقیق.....
۳۳.....	۱- تعاریف.....
۳۳.....	۱-۱- مفهوم بافت.....
۳۳.....	۱-۲- مفهوم بافت شهری.....
۳۴.....	۱-۳- تعریف بافت فرسوده.....
۳۵.....	۱-۴- شاخصها و معیارهای بافت فرسوده شهری.....
۳۸.....	۱-۵- مفهوم بازسازی.....
۳۹.....	۱-۶- مفهوم نوسازی.....
۴۰.....	۱-۷- مفهوم بهسازی.....
۴۰.....	۱-۸- مفهوم قانون.....
۴۰.....	۱-۹- مفهوم مقررات.....
۴۱.....	۱-۱۰- مفهوم قانون و مقررات.....
۴۱.....	۲- مبانی نظری پژوهش.....
۴۱.....	۲-۱- مقدمه.....
۴۳.....	۲-۲- حقوق شهری.....
۴۵.....	۲-۳- زمین شهری.....

- ۴-۲- حقوق شهروندی ۴۵
- ۵-۲- چارچوب نظری پژوهش ۴۶
- فصل سوم تحلیل دوره‌های تاریخی نوسازی و قوانین و مقررات نوسازی بافت‌های فرسوده ۴۸**
- ۳- دوره‌های تاریخی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده ۴۹
- ۱-۱- دوره نخست: دوران شروع بهسازی و نوسازی (۱۳۰۴-۱۳۲۰) ۴۹
- ۲-۱- دوره دوم: دوران فترت توجه به بافت‌های فرسوده سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۵ (ه‌ش) ۵۰
- ۳-۱- دوره سوم: دوره تکوین توجه به نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۵-۱۳۵۷) ۵۲
- ۴-۱- دوره چهارم: تحولات بهسازی و نوسازی شهری از سال ۱۳۵۷-۱۳۸۸ ۵۳
- الف: دوره اول: برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۶۸-۱۳۷۲ ۵۴
- ب: دوره دوم: برنامه دوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۳-۱۳۷۷ ۵۶
- ج: دوره سوم: برنامه سوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۹-۱۳۸۳ ۵۷
- د: دوره چهارم: برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۸۴-۱۳۸۸ ۵۹
- ۴- قوانین و مقررات وضع شده در دوره‌های تاریخی برای بافت‌های فرسوده ۶۲
- الف: قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها ۶۲
- ب: قانون اصلاح قانون توسعه معابر ۶۴
- ج: قانون شهرداری‌ها ۶۶
- د: نحوه تعیین حق مرغوبیت ۶۹
- ه. معافیت از مالیات و عوارض ۷۰
- امکان سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی ۷۰
- اصلاحات قانون شهرداری ۷۱
- قانون نوسازی و عمران شهری ۷۳
- الف. وضع عوارض نوسازی ۷۳
- ب. اجرای طرح‌های نوسازی ۷۳
- ج. امکان واگذاری اجرای طرح به بخش خصوصی ۷۴
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ۷۵
- قوانین مرتبط با بحث تملک اراضی ۷۶
- ب. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت ۷۷
- ج: قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها ۸۰
- د: قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها ۸۰
- قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری ۸۱

۸۳	..... تسهیلات و قوانین تشویقی
۸۳	..... تأسیس شرکت عمران و بهسازی شهری ایران
۸۴	..... تخصیص اعتبار در قوانین بودجه
۸۵	..... اعطای معافیت مالیاتی
۸۵	..... حمایت‌های مالی و مقررات تشویقی در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۷
۸۶	..... سیاست‌های کلان در حوزه نوسازی بافت فرسوده
۸۶	..... قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۸۸	..... سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۸۸	..... قوانین بودجه‌ای کشور
۸۹	..... توجه به تدوین قانون جامع از سال ۱۳۸۷ به بعد
۸۹	..... قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
۹۱	..... طرح احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری
۹۳	..... جمع‌بندی
۹۹	..... فصل چهارم مطالعات میدانی
۱۰۰	..... مقدمه
۱۰۱	..... ۱- موانع و محدودیت‌های حقوقی نوسازی بافت فرسوده
۱۰۳	..... شرح و تفسیر مقوله‌ها:
۱۰۳	..... ۱. بورکراسی سخت اداری نظام حقوقی
۱۰۵	..... ۲. تداخل مباحث حقوقی و اسلامی در نوسازی
۱۰۶	..... ۳. محدودیت قانونی - حقوقی
۱۰۷	..... ۴. عدم مرکزیت و مرجعیت سازمانی
۱۰۸	..... ب: موانع نوسازی
۱۱۰	..... شرح و تفسیر مقوله‌ها
۱۱۰	..... ۱. عدم توجیح اقتصادی
۱۱۲	..... ۲. عدم فرهنگ و درک صحیح از نوسازی
۱۱۲	..... ۳. نبود رویه‌ای ثابت قانونی
۱۱۴	..... ۲- موانع و محدودیت‌های قانونی نوسازی بافت فرسوده
۱۱۵	..... شرح و تفسیر مقوله‌ها
۱۱۵	..... ۱. همسانگری و یکسان‌نگری
۱۱۷	..... ۲. عدم انسجام فکری

۱۱۸.....	۳. عدم ثبات پایداری.....
۱۲۰.....	شرح و تفسیر مقوله‌ها.....
۱۲۰.....	۱. ناهماهنگی ساختاری.....
۱۲۲.....	۲. نبود نظام پایش و ارزیابی.....
۱۲۵.....	شرح و تفسیر مقوله‌ها.....
۱۲۵.....	۱. تفسیر به رأی قانون.....
۱۲۵.....	۲. وجود رانت قانونی در اجرای.....
۱۲۶.....	۳. ناهمخوانی قوانین.....
۱۲۷.....	یافته‌های پرسشنامه دلفی.....
۱۲۷.....	توصیف جامعه آماری دلفی.....
۱۳۳.....	تحلیل یافته‌های پرسشنامه دلفی.....
۱۳۵.....	تحلیل فرااستنباطی.....
ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.....	جمع بندی.....
۱۳۹.....	منابع و ماخذ:.....

فصل اول

کلیات تحقیق

۱- بیان مسأله

بافت فرسوده شهری به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری از معابر شهری مناسب، تاسیسات، خدمات و زیرساخت‌های شهری، مستعد آسیب‌پذیری بوده و از دیدگاه اجتماعی عمدتاً از ارزش مکانی، محیطی، اقتصادی-اجتماعی نازلی برخوردارند. بر اساس آمارهای اعلام شده در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بافت‌های فرسوده شهری؛ چالش‌ها و الزامات قانونی» اکنون بیش از ۷۶ هزار هکتار بافت فرسوده شهری در کشور وجود دارد (پایگاه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵). ساماندهی بافت‌های فرسوده، موضوع چند وجهی و چند بعدی است بر این اساس بهسازی و نوسازی بافت قدیم، مستلزم برخوردی سیستمی، چند رشته‌ای و مبتنی بر مطالعات اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی و کالبدی و محیطی کل شهر می‌باشد و طبعاً اقدامی موردی و تک رشته‌ای که عمدتاً مبتنی بر مشخصه‌های ثابت فیزیکی از قبیل تعریض معابر، احداث خیابان‌های جدید، ارتفاع‌سازی و اقداماتی از این دست، نهایتاً راه به جایی نمی‌برد (آقایی، ۱۳۸۹).

در این بین، قوانین و مقررات ساماندهی بافت‌های فرسوده که از مهمترین وجوه و زمینه‌های تحقق‌پذیری آن به شمار می‌رود، تاکنون در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به طوری که یکی از بزرگترین مشکلات اجرایی ساماندهی آن بافت‌ها در شهر تهران، موانع ساختار قانونی و عدم امکان تملک به موقع املاک واقع در طرح‌های مربوط است. بنابراین یکی از مهمترین موانعی که در راستای نوسازی بافت‌های فرسوده مجریان و متولیان نوسازی بافت‌های مذکور را با مشکلات جدی مواجه کرده است چالش‌های حقوقی است. به نظر می‌رسد علاوه بر عوامل اجتماعی، اقتصادی و طبیعی که به عنوان عوامل اصلی در ایجاد و تشدید روند فرسودگی در شهرها از آنها یاد می‌شود، برخی نارسائی‌ها و کاستی‌های موجود در حوزه‌های اجرایی و مدیریتی از یکسو و ابهامات، نارسائی‌ها و خلأهای قانونی از سوی دیگر مانعی جدی در راه نوسازی و بهسازی این بافت‌ها محسوب می‌شود در این خصوص باید این نکته را مد نظر قرار داد که تنها وضع قوانین و مقررات حمایتی چاره کار نوسازی نخواهد بود و تبیین وظائف و حوزه مداخله مراجع رسمی و قانونی مرتبط و نقشی که هریک از آنها به صورت مستقیم و غیرمستقیم می‌توانند ایفاء نمایند نقش موثری در نوسازی دارد و همچنین برقراری و ایجاد یک ارتباط منطقی و مؤثر بین آنها و بازتعریف نقش هریک در نظام اجرایی کشور و ارائه راه حل‌های مناسب و منطقی جهت تأثیرگذاری هرچه بیشتر در چرخه مدیریتی بافت‌های فرسوده می‌تواند گامی مفید و مؤثر در این حوزه تلقی گردد. مسائلی حقوقی اینگونه بافت‌ها در درجه اول مربوط به موانع و مشکلات حقوقی موجود در بافت‌های فرسوده و در درجه دوم مربوط به قوانین و مقررات تصویب شده در خصوص نوسازی بافت‌های فرسوده، است بنابراین هر دو دسته این موانع نه تنها باعث عدم توفیق طرح‌های نوسازی شده بلکه یک مانع بزرگ برای جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و حتی مشارکت ساکنین در واگذاری ملک برای نوسازی بوده است، بررسی آمار و اطلاعات

سازمان نوسازی شهر تهران نشان می‌دهد که با توجه به اولویت نوسازی منطقه ۱۵ و توجه به آن هنوز مساله بافت فرسوده در این منطقه از تهران به صورت حادی وجود دارد در جدول زیر اطلاعات مرتبط با بافت فرسوده در منطقه ۱۵ تهران نشان داده شده است.

جدول شماره ۱: آمار و اطلاعات بافت فرسوده در منطقه ۱۵ شهرداری تهران

موضوع	میزان/ مساحت	واحد	توضیحات
وسعت بلوک‌های واقع در بافت فرسوده	۲۷۷۴	هکتار	وسعت بالا نسبت به وسعت منطقه
وسعت پهنه بافت فرسوده	۲۴۶,۳	هکتار	وسعت بالای پهنه فرسوده
تعداد بلوک‌های واقع در بافت فرسوده	۶۰۵	بلوک	بعد از منطقه ۱۰ بالاترین میزان
درصد نوسازی در بافت فرسوده نسبت به تهران ۹۴-۱۳۸۰	۱۷,۷	درصد	رتبه ۸ در نوسازی بافت فرسوده
تعداد واحدهای مسکونی تخریب شده ۹۴-۱۳۸۰	۳۰۰۷	واحد	کمتر از ۴۰ درصد واحدها
مساحت مسکونی تخریب شده ۹۴-۱۳۸۰	۱۹۷,۷۵۴	مترمربع	نسبت کم به مساحت بافت
مساحت مسکونی واقع در بافت فرسوده	۳۵۵,۲۷۹	مترمربع	
تعداد بلوک‌های تجمع شده	۱۶۵۱	بلوک	
نسبت واحدهای مسکونی واقع در بافت فرسوده نسبت به کل تهران	۰,۱۲	درصد	
نسبت واحدهای مسکونی واقع در بافت فرسوده نسبت به خارج بافت منطقه	۰,۱۴	درصد	
تعداد بلوک‌های دارای مسائل حقوقی ۹۴-۱۳۸۰	۱۰۰۰	واحد	

ماخذ: سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۳۹۵

در منطقه ۱۵ شهرداری تهران در حدود ۴۰ درصد از قطعات مسکونی واقع در بافت فرسوده کمتر از ۱۰۰ مترمربع مساحت دارند و ۸۲ درصد نیز کمتر از ۱۵۰ متر مربع مساحت دارند. همچنین در این منطقه از ۱۰۰۰ واحد فرسوده، ۱۸۰ واحد ملک مشاع و وکالتی، ۶۳ واحد ورثه‌ای، ۷۳ واحد رهن بانک، ۱۰ واحد املاک بازداشتی، و ۱۰۱ مورد نیز دارای جرائم پایان کار بوده است که خود دارای مشکلات و موانع قانونی و حقوقی بسیاری برای تجمیع و نوسازی آنها بوده است. بنابراین مساله نوسازی در منطقه ۱۵ و بخصوص مسائل قانونی و حقوقی موجود در املاک واقع در بافت فرسوده هنوز یکی از مهمترین چالش‌ها در این منطقه است در گزارشی که توسط سازمان نوسازی شهر تهران ارائه شده است تنگناهای حقوقی عمده در نوسازی بافت فرسوده منطقه ۱۵ عبارتند از:

- ورثه‌ای بودن املاک موجود در محدوده و مشکلات ناشی از آن برای نوسازی املاک
- وجود بیشتر از یک مالک برای هر یک از املاک
- تعداد زیاد املاک زیر ۵۰ متر مربع و بلا تکلیف ماندن وضعیت آنها در فرآیند نوسازی به لحاظ حاد بودن مسائل حقوقی
- قولنامه‌ای بودن اسناد مالکیت املاک
- عدم وجود سند تفکیک ملکی بعضی واحدهای تجاری از واحدهای مسکونی

• عدم حضور بعضی از وراث یا حتی مالکین املاک در محل (وبگاه سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۳۹۵)

موارد یاد شده موانع حقوقی در خصوص زمین و املاک شهروندان است این موضوع در برخی از موارد در قوانین و مقررات وضع شده نوسازی در تقابل قرار گرفته و یا قوانین و لوایح نوسازی در این خصوص با توجه به ابعاد گوناگون آن سکوت نموده است بنابراین در خصوص این مسائل و مشکلات در قوانین و مقررات مربوط به نوسازی بافت‌های فرسوده تدبیری برای آن‌ها اندیشیده نشده است و مراجع قضایی، ثبتی و بانکی نیز به صورت یکسان، با این امر برخورد کرده‌اند اکنون با عنایت به اینکه ۱۰ درصد از سطح شهرهای کشور دچار معضل فرسودگی و ناپایداری هستند (ترشیزیان، ۱۳۸۶: ۳). مشخص می‌گردد که برطرف کردن موانع حقوقی و قانونی نوسازی در این بافت‌ها می‌تواند روند نوسازی را تسریع نماید. بدون تردید این موضوع در ابتدای امر به شناسایی مسائل و محدودیت‌های حقوقی در نوسازی مرتبط می‌شود که این امر نیازمند تحقیق و پژوهشی علمی است، تا از یک سو وضعیت فعلی قوانین و مقررات ما در این زمینه، مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرد و مشکلات، خلأها و کاستی‌های آن مشخص گردد و از سوی دیگر با درک نیازهای موجود و استفاده از تجارب سایر کشورها در این زمینه، پیش نویس طرح مورد نظر تهیه شود. حال چنانچه یک صورت‌بندی درست از مسائل قانونی و حقوقی موجود در بافت‌های فرسوده صورت بگیرد، یافتن راه حل را آسانتر خواهد نمود لذا مساله اصلی پژوهش این مسأله است که «مسائل و محدودیت‌های حقوقی در طرح‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهر تهران کدام است؟ و چه راهکارهایی را برای بهبود آنها می‌توان ارائه نمود؟

این پژوهش با هدف مطالعه ابعاد حقوقی و قانونگذاری در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده سعی دارد تا مسائل و مشکلات حقوقی موجود در این عرصه را شناسایی، دسته بندی و صورت‌بندی کند و چنانچه برای برون رفت از آنها راهکارهایی به دست آید ارائه نماید.

۲- سؤال‌های اصلی تحقیق

در راستای پاسخگویی به مساله اساسی پژوهش سوال زیر مطرح می‌شود:

- ۱- در قوانین و مقررات مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده چالش‌ها و محدودیت‌های حقوقی و قانونی کدام است؟

۳- اهداف پژوهش

هدف اصلی این پژوهش، شناسایی محدودیت‌های قانونی و حقوقی در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران است.

در راستای هدف اصلی پژوهش اهداف فرعی زیر دنبال می‌شود.

- شناخت قوانین و مقررات موجود در زمینه بافت‌های فرسوده

- شناخت محدودیت‌های حقوقی و قانونی در قوانین و مقررات جاری سازمان‌های متولی و قوانین بافت فرسوده در منطقه ۱۵ شهرداری تهران
- ارائه راهکارهایی در جهت بهبود و رفع محدودیت‌های حقوقی و قانونی

۴- ضرورت و اهمیت پژوهش

در سطح دنیا نیز بهسازی، نوسازی و عمران شهری یکی از مسائل مهم و قابل بحث در حوزه مدیریت خدمات شهری است که عمده شهرهای بزرگ دنیا با آن دست به گریبان هستند. مدیریت صحیح این نوع بافت‌ها و بهسازی و نوسازی آنها بر مبنای اصول معماری و شهرسازی، می‌تواند مانع گسترش بی‌رویه شهرها و افزایش حاشیه‌نشینی و معضلات آن شود. علیرغم توجهی که در حوزه اجرایی و سیاستگذاری به بافت‌های فرسوده اعمال شده است، متأسفانه در حوزه قانونگذاری این حوزه بسیار فقیر است و قوانین و مقررات حوزه نوسازی نتوانسته است مشکلات پیش‌روی تخریب و نوساز را برطرف نماید. موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده در قوانین بودجه‌ای کشور و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته و مقررات حمایتی خاصی در این خصوص وضع شده است؛ صرفنظر از اینکه ناهماهنگی‌هایی بین این مقررات به چشم می‌خورد، باید توجه داشته باشیم که وضع مقررات حمایتی به تنهایی برای حل این مشکل کفایت نمی‌کند.

بی‌شک امروزه انجام هر فعالیت اجتماعی - اقتصادی در جوامع بشری نیازمند تمهید سازوکارهای حقوقی لازم برای آن است. مقوله نوسازی بافت‌های فرسوده نیز به لحاظ ارتباط مستقیم آن با شهروندان و حقوق شهروندی نیازمند سازوکار حقوقی جامع و کارآمدی است که بدون وجود آن امکان عملی و اجرایی نوسازی بافت‌های فرسوده محقق نخواهد شد. در کشور ما مراجع قانونگذاری و تصمیم‌گیران این عرصه، قوانین و مقرراتی را در خصوص نوسازی بافت‌های فرسوده وضع نموده‌اند اما با توجه به گستره و ابعاد وسیع و متنوع مقوله نوسازی بافت‌های فرسوده به نظر می‌رسد نوسازی بافت‌های فرسوده کماکان فاقد رژیم و نظام حقوقی منسجم است. همین امر موجب شده تا نوسازی بافت‌های فرسوده از دیر باز با چالش‌های حقوقی جدی مواجه گردد. مشکلاتی که از دو جنبه قوانین و مقررات موضوعه شهری و قوانین اجتماعی نشأت می‌گیرد. در این میان عدم استفاده کامل از ظرفیت‌های حقوقی به دلیل اطلاعات حقوقی ناکافی مدیران و دست‌اندرکاران این حوزه، مشکلات را دوچندان نموده است. همچنین در برخی موارد مسکوت بودن قانون موجب سردرگمی و بلا تکلیفی مجریان و دست‌اندرکاران شده است. از جمله در مورد اراضی وقفی، اراضی بلاصاحب، اراضی ورثه‌ای با وجود تعدد ورثه و عدم امکان دسترسی به همه و اجماع آنها جهت تعیین تکلیف وضعیت املاک را بسیار پیچیده نموده است. موانع و مشکلات حقوقی مذکور نه تنها موجب عدم توفیق مجریان و دست‌اندرکاران اجرای طرح‌های نوسازی گردیده بلکه از جهت دیگر نیز

مانع اساسی برای جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بافت‌های فرسوده به شمار آمده است. با این حال اکنون در هر یک از قوانین و مقررات مربوط به نوسازی بافت‌های فرسوده تدابیر کمی اندیشیده شده است و مراجع ذی‌ربط قضایی و ثبتی و بانکی نیز فارغ از هرگونه دغدغه‌ای با مسایل مربوط به بافت‌های فرسوده نیز مانند سایر نقاط شهر برخورد کرده و خود را در برابر مشکلات مذکور مبری از مسئولیت می‌دانند.

با توجه به این مطالب و با عنایت به اینکه ۱۰ درصد از سطح شهرهای کشور دچار معضل فرسودگی و ناپایداری هستند (ترشیزیان، ۱۳۸۶: ۳) مشخص می‌گردد که تدوین قانونی جامع در زمینه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری که در بردارنده مدل و برنامه مشخصی برای نوسازی بافت‌های فرسوده شهری باشد، یکی از ضرورت‌ها و اولویت‌های قانونگذاری در کشور است. بدون تردید تدوین قانونی که بتواند نیازهای جامعه را برآورده سازد و مشکلات موجود را مرتفع نماید، نیازمند تحقیق و پژوهشی علمی است، تا از یک سو وضعیت فعلی قوانین و مقررات در این زمینه، مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرد و مشکلات، خلأها و کاستی‌های آن مشخص گردد و از سوی دیگر با درک نیازهای موجود و استفاده از تجارب سایر کشورها در این زمینه، پیش‌نویس طرح مورد نظر تهیه شود. بنابراین ضرورت انجام پژوهشی فارغ از پرداختن به ماهیت و کالبد نوسازی در خصوص پیرامون و تسهیل‌کننده‌های نوسازی که مهمترین وجه کنونی آن قوانین و مقررات است ضرورتی دوچندان است که این پژوهش بنا دارد موضوع محدودیت‌ها و چالش‌های موجود را شناسایی و دسته‌بندی نماید. بنابراین پژوهش با هدف مطالعه ابعاد حقوقی و قانونگذاری در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده سعی دارد تا مشکلات حقوقی موجود در این عرصه را شناسایی و برای برون رفت از آنها راهکارهایی ارائه نماید. در بخش نخست این پژوهش کلیه قوانین مرتبط با امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده اعم از قوانین حمایتی، اعطای تسهیلات، قوانین مربوط به تأمین مالی، تملک، و فرآیند تصویب و اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده جمع‌آوری شده، به صورت موضوعی و با نظم منطقی (تاریخی و فرایندی) طبقه‌بندی و به صورت دقیق مشخص می‌شوند. در ادامه پژوهش، با شناسایی مجموعه قوانین و مقررات موجود در زمینه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و بررسی ادبیات پژوهش محدودیت‌ها و چالش‌ها استخراج گردیده و از مسئولین و مدیران خواسته می‌شود تا دیدگاه‌های خود را نسبت به آنها بیان دارند و با تحلیل دیدگاه‌ها صورت‌بندی محدودیت‌ها ارائه می‌شود.

۵- مشکلات و موانع تحقیق

این پژوهش نیز مانند سایر موضوعات پژوهشی دارای مشکلات و موانعی است که بنظر می‌رسد با توجه به موضوع پژوهش محدودیت‌های آن بیشتر از سایر پژوهش‌های انجام شده در بافت‌های فرسوده باشد چراکه موضوع قانون و مقررات با عنایت به اینکه چندین دستگاه و سازمان را شامل می‌شود و از فرایند تصویب و تا اجرای آن تفاوت‌هایی بین سازمان‌ها وجود دارد، نیز متفاوت است. بنابراین چالش‌های این

حوزه بیشتر از سایر حوزه‌ها است. از سوی دیگر فقدان منابع در زمینه مطالعات حقوقی در حوزه بافت‌های فرسوده یکی از مهمترین مشکلات موجود بر سر راه این پژوهش به شمار می‌آید، به گونه‌ای که نه تنها هیچ گونه متن ترجمه شده‌ای از قوانین سایر کشورها در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده در ایران موجود نیست، بلکه حتی عناوین قوانین مرتبط نیز در متون فارسی کمتر نیز دیده می‌شود و کمتر مقاله یا پژوهشی است که به صورت میدانی فقط موضوع موانع حقوقی را بررسی کرده باشد و آنچه در این خصوص منتشر شده و در دسترس قرار دارد بیشتر در کنار سایر موضوعات مطرح در بافت‌های فرسوده است تا به صورت مستقل.

از دیگر مشکلات اجرای این طرح متفاوت بودن نظام‌های حقوقی مورد مطالعه و به ویژه تفاوت‌های آنان در نحوه قانونگذاری، جایگاه و ارزش و همچنین نحوه تنظیم و تدوین مواد قانونی است. به عنوان مثال در کشوری مثل انگلستان قوانین مصوب بیشتر جنبه اجرائی به خود می‌گیرند و گاه در مقایسه با حقوق ایران، حتی در سطح آئین‌نامه تنزل می‌یابند. همچنین تفاوت‌های دینی و مذهبی و قوانین این حوزه و قوانین عرفی جوامع نیز باعث تفاوت در قوانین جاری بافت فرسوده می‌شود. از سوی دیگر تفاوت نظام‌های حقوقی مورد مطالعه و تفاوت دیدگاه‌ها و رویکردهای آنها در برخورد با مسئله نوسازی بافت‌های فرسوده که از تفاوت‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و ... این کشورها ناشی می‌شود نیز نمی‌تواند راهگشای استفاده از تجارب آنها در کشور قرار بگیرد این موضوع سبب شده تا راه‌حل‌ها و قوانین ارائه شده در برخی موارد، کاملاً با یکدیگر متفاوت باشند که این امر تطبیق قوانین و مقررات بر یکدیگر را مشکل می‌سازد. به عبارت دیگر، برخی نهادهای حقوقی و یا مقرراتی که در یک کشور به تفصیل و با جزئیات خاص بیان و تبیین شده است، در کشور دیگر موضوعاً منتفی است و یا به اختصار برگزار شده است. به همین علت تطبیق قوانین کشورها با یکدیگر نیز عملاً راه‌گشا نخواهد بود و موضوع بررسی موانع حقوقی کشور به کشور و حتی مورد به مورد نیز متفاوت است و یکسان نگری در آنها سبب افزایش مشکلات در نوسازی خواهد شد.

یکی دیگر از مشکلات تحقیق عدم همکاری برخی از مدیران و مسئولین است برخی از مدیران موضوع پژوهش را وظیفه قانونگذار دانسته و از ورود به بحث خودداری می‌نمایند و صرفاً بیان می‌دارند که آنها مجری هستند نه قانون‌گذار.

۶- پیشینه پژوهش

موضوع تحقیق از یک سو در اسناد و قوانین تصویب شده، در یک فرایند تاریخی واکاوی شده و از سوی دیگر بررسی موضوع در پژوهش‌ها و مقالات مورد بررسی قرار گرفت که بطور اجمالی بیان می‌شود. بررسی ادبیات پژوهش در اقدامات و پژوهش‌های خارجی نشان می‌دهد که هر چند مسائل و مشکلات

حقوقی و قانونی کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است اما همیشه در طرح‌های شهری اعم از طرح‌های نوسازی یا طرح‌های جدید، مشکلات حقوقی مانعی در برابر اقدامات شهرسازانه بوده است در این میان در نخستین اقدامات نوسازی که هوسمان (۱۹۶۰) در فرانسه مجری آن بود نیاز به قوانین تازه در زمینه مالکیت‌های شخصی و روشن ساختن وضع تازه مالکان واحدهای مسکونی احساس می‌شد در این زمینه هوسمان توانست با وضع مقررات تازه زمینه را برای تثبیت و استحکام اقدامات عمرانی طرح‌ریزی نماید این مقررات اختیارات بیشتر را چه در زمینه سلب مالکیت و چه در زمینه تصاحب، اداره و بهره‌برداری به نفع شهرداری پاریس فراهم می‌نمود مهمترین طرح هوسمان برای تملک و اداره زمین‌های بازسازی شده از طرف شهرداری تصویب شورای دولتی بود که مورد موافقت قرار نگرفت اما هوسمان با استفاده از ماده ۱۳ قانون ۱۸۵۳ فرانسه توانست قدم‌های خوبی را برای تخریب و بازسازی سریع فضاهای عام‌المنفعه بردارد. (فلامکی، ۱۳۸۳: ۱۶۶).

در غرب از نیمه دوم قرن نوزدهم به بعد، امر دخالت در بافت کالبدی شهرها به دو شکل متفاوت صورت گرفت. از یک سو انگلستان با تدوین قوانینی به تدریج برخی از مسائل هسته‌های پرجمعیت قدیمی شهرهای صنعتی را حل کرد از سوی دیگر فرانسه از طریق شهردار پاریس با دگرگونی‌های وسیع، مسائل ناشی از نابسامانی‌های بارون هوسمان امکانات اجرایی و تصمیم‌گیری‌های بی‌سابقه شهر را تحت الشعاع قرار داد (احدنژاد و همکاران، ۱۳۹۰). گرایش‌های نوسازی در غرب پا به پای تحولات شهری و سیر تحول تکاملی آنها پیش رفت. به طوری که در قرن بیست و یکم میلادی و به دنبال سپری شدن دوران اقدامات اضطراری، مباحث کیفی کارکردی- کالبدی شهرها مدنظر قرار گرفته است یکی از این موضوعات کیفی، مسائل حقوقی بود. در ایران نیز پس از دخالت‌های سریع و بدون مطالعه در اکثر بافت‌های قدیمی در اوایل سده حاضر به تدریج تجربیاتی در ساماندهی بافت‌های قدیمی به اجرا درآمد. روش و چگونگی مداخله و مواجهه با بافت‌های قدیمی و فرسوده بسته به زمان‌ها و مکان‌های مختلف متفاوت بوده است بنابراین نظام‌های حقوقی متفاوتی تهیه و تدوین شده است.

در خصوص قوانین و مقررات، اولین قانون که در آن مقرراتی راجع به محلات قدیمی و غیر بهداشتی در کشور تصویب شد قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۳۹ بود. در این قانون به دولت اجازه داده شده بود با پرداخت بهای عادلانه محلاتی از شهر را که به علل بهداشتی و شهرسازی باید تخریب و تجدید بنا گردند تملک نماید. این قانون با تصویب لایحه قانونی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ توسط شورای انقلاب ملغی گردید. علی‌رغم اینکه در لایحه مصوب شورای انقلاب پیش‌بینی شده بود در مواردی که برای اجرای برنامه‌های عمرانی به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تاسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی متعلق به مردم نیاز باشد دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری می‌توانند بر اساس مقررات لایحه

مذکور اقدام به تملک آنها نمایند با این حال تا مدت‌ها این تردید وجود داشت که آیا ترتیبات مذکور در این لایحه می‌تواند برای اجرای طرح‌های نوسازی بافت‌های فرسوده نیز مورد استفاده قرار گیرد یا خیر، به همین جهت هیات وزیران در اقدامی بی‌سابقه و خارج از قاعده به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۶ خود اقدام به تفسیر لایحه مذکور نموده و اعمال مقررات آن را به نوسازی بافت‌های فرسوده نیز تعمیم داد. هرچند این اقدام در عمل راهگشا بود اما از دیدگاه حقوقی هیات وزیران نمی‌توانست در مقام قانونگذار اقدام به تفسیر لایحه مصوب شورای انقلاب نماید زیرا شورای انقلاب در مقام قائم مقامی قوه مقننه در دوره بعد از پیروزی انقلاب تا زمان تشکیل اولین دوره مجلس اقدام به وضع مقررات مذکور نموده و به طبع اصلاح یا تفسیر آن نیز در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داشته و دارد.

در قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۷، قانونگذار در ماده ۱۱۱ قانون به شهرداری‌ها اجازه داده است تا از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود اقدام به خریداری خانه‌ها، مستغلات، اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر با استفاده از مقررات قانون تملک زمین‌ها مصوب ۱۷ خرداد سال ۱۳۳۹ برای اجرای طرح‌های ساختمانی نمایند. در این ماده همچنین پیش‌بینی شده است که اساس نامه مؤسسات مذکور که بر طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود توسط شهرداری هر محل تهیه و با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور قابل اجرا خواهد بود. در اجرای این ماده برخی از شهرداری‌های شهرهای بزرگ از جمله تهران اقدام به تأسیس سازمان نوسازی نموده و ماموریت نوسازی بافت‌های فرسوده را به این سازمان واگذار کرده‌اند.

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۳/۹/۷ به موجب ماده ۱ این قانون نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغات عمومی و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت بر رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری قلمداد شده است. در ماده ۲ این قانون به شهرداری اجازه داده شده است که از اول فروردین ماه سال ۱۳۴۸ سالانه عوارض خاصی را به مآخذ پنج در هزار بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر از مالکان آنها دریافت و منحصرأً به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند. همچنین مقرر شده است که مصرف وجوه حاصله از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولت خواهد بود. مضافاً اینکه به موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ این قانون ساختمان‌های نوسازی که به جای ساختمان‌های قدیمی و کهنه احداث می‌شوند به مدت سه سال از تاریخ اتمام بنا که در پروانه ساختمان مشخص می‌شود از پرداخت عوارض نوسازی معاف شده‌اند. قانون اصلاح ماده ۷۰ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۶ بر اساس ماده واحده مذکور هرگونه وجه یا مالی که از طرف وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها بابت تملک املاک یا حقوق واقع در محدوده طرح‌های نوسازی، بهسازی

و بازسازی محلات قدیمی و بافت‌های فرسوده شهرها به مالکین یا صاحبان حق تعلق می‌گیرد از پرداخت مالیات نقل و انتقال معاف می‌باشد.

بند ۶ ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ به موجب این بند دولت موظف شده است نوسازی و بازسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی آغاز و ترتیباتی را اتخاذ نماید که حداکثر ظرف مدت ده سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد. همچنین در برنامه پنجم و ششم توسعه کشور نیز موضوع بافت‌های فرسوده بسیار مورد تاکید بوده است در برنامه ششم توسعه در ماده ۶۱ و بندهای الف، ب، پ و ... بر این موضوع تاکید شده است. در بند الف این ماده قانون، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را مکلف نموده است تا نسبت به احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده اقدام لازم را بعمل آورد.

همچنین در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در ماده ۵۹ بیان شده است که وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد- تاریخی- سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان نوسازی، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.

همانگونه که مشاهده شد از سال ۱۳۳۴ موضوع نوسازی بافت‌های فرسوده در قوانین کشوری و استانی دیده شده است تمامی قوانین مذکور سعی نموده‌اند با واگذاری اختیاراتی به دستگاه‌های متولی امر، نوسازی شهری را تسریع نمایند، هرچند در برخی موارد قوانین وضع شده در زمان اجرا با موانعی روبه رو شده است یا تداخل وظایف مانع اجرایی شدن آنها شده است.

با توجه به روند تاریخی نوسازی در کشور، نگاه متفاوت و گاهی متضاد در نوسازی بافت‌های شهری را می‌توان در دوره‌های مختلف تاریخی ایران مشاهده کرد. چنان که از سیاست‌های کالبدی یا به اصطلاح بولدژی تا سیاست‌های مشارکتی، طیف متنوعی از اقدامات را می‌توان مشاهده کرد. در کنار رویکرد

فیزیکال سنوات گذشته، وزارت راه و شهرسازی دولت یازدهم بر این باور است که نوسازی بافت‌های فرسوده باید شهروند محور باشد و دخالت دولت در مسئله نوسازی باید متوقف شود. سیاست‌ها با برنامه‌ها متفاوت است و تقسیم وظایف در این مسئله صورت نگرفته است. از طرفی سیاست‌گذاری‌ها به عهده وزارت راه و شهرسازی است و از طرف دیگر اجرایی کردن آن باید به عهده شهرداری‌ها باشد این موارد همگی نوعی از تناقض در اجرایی نمودن سیاست‌های نوسازی در کشور است. بنابراین غالب تحقیق‌های مرتبط با بافت‌های فرسوده به دنبال یافتن راه‌حل بهینه برای معضلات این محلات هستند (محمدی و همکاران، ۱۳۹۳؛ جهانیان و پژوهان، ۱۳۹۰؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۳). برخی دیگر تحلیلی در خصوص وضع موجود آن‌ها فارغ از ارزیابی اجرای سیاست‌های شهری ارائه می‌دهند (صابر و احمدی نژاد، ۱۳۹۰؛ ریسمانچیان و بل، ۱۳۹۰). دسته دیگر تحقیقات بر سیر تاریخی و تکاملی سیاست‌های شهری در این بافت‌های شهری تمرکز کرده‌اند (عندلیب، ۱۳۸۶؛ محمدیان، ۱۳۹۵). اما در کنار این پژوهش‌ها، تحقیقاتی در خصوص ارزیابی اجرای سیاست‌های شهری با دیدگاه‌های مختلف صورت پذیرفته است (شماعی و پورا احمد، ۱۳۸۳؛ فرجی و همکاران، ۱۳۹۴؛ دودانگه، ۱۳۸۸، امین‌زاده، ۱۳۸۱؛ آیینی، ۱۳۸۸). از سوی دیگر بسیاری از پژوهش‌ها و مقالات پژوهشی نیز موضوع مسائل حقوقی و قانونی را مورد تبیین و بررسی قرار داده‌اند از جمله می‌توان به پژوهش‌های، کمانرودی (۱۳۸۷ و ۱۳۹۱)، نوروزی (۱۳۸۷)، بیگدلی (۱۳۸۷)، احدنژاد و همکاران (۱۳۹۲) و... اشاره کرد. موسی کمانرودی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان، آسیب‌ها و راهکارهای قانونی - اجرائی تملک املاک واقع در طرح‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهر تهران به بررسی مسائل حقوقی و قانونی تملک در این نوع بافت‌ها پرداخته است. بر اساس یافته‌های این پژوهش، تعدد قوانین موضوعی ملاک عمل، فقدان مدیریت یکپارچه و رویه‌های قانونی و اجرایی مختلف، مهمترین آسیب ساختاری و کارکردی نظام تملک املاک واقع در طرح‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهر تهران است. در این شرایط، راهبرد حمایت و بهبود شرایط درون سازمانی مدیریت شهری تهران، از امکان اجرایی بیشتری برخوردار می‌باشد.

بیگدلی (۱۳۹۲) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود تحت عنوان موانع و ظرفیت‌های فرایند نوسازی بافت‌های فرسوده شهری با تاکید بر نقش مدیریت شهری: نمونه موردی شرکت نوسازان منطقه ده شهرداری تهران به این نتیجه رسیده است که در بین موانع موجود بر سر راه نوسازی بافت‌های فرسوده منطقه ده، موانع حقوقی و قانونی دارای بیشترین نقش بازدارندگی در روند نوسازی ارزیابی شدند که بر طرف نمودن این موانع، موجب تسریع روند نوسازی خواهد شد.

نوروزی (۱۳۸۷)، در مقاله‌ای با عنوان «بررسی ویژگی‌ها و چالش‌های تملک املاک در نوسازی بافت‌های فرسوده» بیان می‌دارند که در بحث نوسازی بافت‌های فرسوده یکی از عوامل بنیادی مباحث حقوقی است. آنچنان که ابعاد دیگر در بحث بافت‌های فرسوده مورد توجه قرار گرفته به این بعد به طور باید

و شاید توجه نشده است. تجربه نشان داده حتی اگر اعتبارات مورد نیاز بافت‌های فرسوده هم تامین شود به لحاظ اشکالات عمده در بحث حقوقی قابل اجرا نخواهد بود. موانع و اشکالات حقوقی مربوط به املاک واقع در بافت‌های فرسوده (مطالعه مواردی در خصوص ۱۰۰۰ پلاک مسکونی در منطقه ۱۵ شهرداری تهران) طبق تجربه منطقه ۱۵ شهرداری تهران حدود ۴۴٪ املاک واقع در این محدوده دارای اشکالات حقوقی هستند و رفع این اشکالات نیازمند قوانین خاص و مکانیسم حقوقی جدید است زیرا مکانیسم‌های موجود قادر به حل این مشکلات نیست. لازم به ذکر است اگر تدابیر لازم اتخاذ شود حل این مشکلات هم زمان و هم هزینه زیادی می‌طلبد. همچنین تاثیر منفی این مشکلات مانع جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود.

فتحی بیرانوند (۱۳۸۷) در مقاله‌ای به آسیب‌شناسی بافت‌های فرسوده شهری (موانع، کاستی‌ها و راهکارها) پرداخته است در بخشی از این موانع، به آسیب‌شناسی حقوقی و قانونی در بافت‌های فرسوده پرداخته شده است و دو نوع آسیب ساختاری و حقوقی را بعنوان مشکلات حقوقی بیان نموده است در این دسته، مشکلاتی مانند تعدد سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل، نداشتن وزارتخانه یا متولی واحد، خلا مدیریتی و تشکیلاتی، خلا وجود یک تشکیلات منجسم، عدم استفاده از ظرفیت‌های حقوقی و ابهام و تغییر مداوم در برخی قوانین را مهمترین مشکلات بخش قانونی و ساختاری بر شمرده است.

سلجوقی و سلجوقی (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «ابعاد حقوقی طرح‌های نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، نمونه موردی: بافت پیرامون حرم امام رضا (ع) مشهد بیان نموده‌اند که چالش‌هایی از قبیل عدم بکارگیری شیوه‌های متنوع توافق، عدم خرید املاک به قیمت عادلانه، استفاده نادرست از ابزارهای قانون تملک باعث شده است تا متولیان طرح‌های نوسازی و بهسازی مسئولیتی در مقابل حقوق مالکان و ساکنان منطقه احساس نکنند و تنها به اجرای طرح به عنوان هدف غایی خود بیاندیشند بر این اساس مشارکت مردمی در نوسازی بسیار به ندرت اتفاق می‌افتد.

دودانگه (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل جایگاه مشارکت در نوسازی بافت‌های فرسوده در نظام قانونی و حقوقی پس از انقلاب» به موضوع مشارکت شهروندان به عنوان یکی از اصول تسریع در نوسازی در قوانین و مقررات نوسازی پرداخته است در این مقاله، نتیجه به دست آمده نشان داده علیرغم اینکه در طول سه دهه گذشته توجه به موضوع مشارکت در قوانین به طور نسبی افزایش یافته، ولی به دلیل عدم هماهنگی سیاست‌های اتخاذ شده در قوانین مختلف و عدم شناخت و توجه به ابعاد مختلف مشارکت، این کنش اجتماعی هنوز جایگاه مناسب و شاخصی را در نظام قانونی و حقوقی موجود احراز نکرده است و بنابراین نوسازی نتوانسته است به اهداف تعیین شده دست پیدا نماید.

۶-۱- نقد و جمع‌بندی پیشنهادی

پس از گذشت حدود سه سال از تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و تشکیل ستاد ملی بازآفرینی شهری و جلسات متعدد این ستاد، سیاست تراکم تشویقی در بافت‌های ناکارآمد شهری، از یک سو و انجام پژوهش‌های متعدد در قالب پایان‌نامه‌ها، طرح‌های پژوهشی، مقالات و کتاب‌های تالیفی در خصوص نوسازی بافت فرسوده از سوی دیگر، هنوز تا رسیدن به اهداف نوسازی بافت‌های فرسوده فاصله زیادی وجود دارد. اگرچه مقاله‌ها، کتاب‌ها و همایش‌های متعددی در خصوص بافت‌های فرسوده و سیاست‌های مربوط به آن در ایران وجود دارد اما نوشتارهایی که سیاست‌های شهری و قوانین و مقررات در این خصوص را مورد ارزیابی و به‌اصطلاح با دیدگاه نقادانه مورد ارزیابی قرار دهند بسیار انگشت‌شمار هستند. غالب تحقیق‌های مرتبط با بافت‌های فرسوده به دنبال یافتن راه‌حل بهینه برای معضلات این محلات شهری هستند (محمدی و همکاران، ۱۳۹۳؛ جهانیان و پژوهان، ۱۳۹۰؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۳). برخی دیگر تحلیلی در خصوص وضع موجود آن‌ها فارغ از ارزیابی اجرای سیاست‌های شهری ارائه می‌دهند (صابر و احمدی نژاد، ۱۳۹۰؛ ریسمانچیان و بل، ۱۳۹۰). دسته دیگر تحقیقات بر سیر تاریخی و تکاملی سیاست‌های شهری در این بافت‌های شهری تمرکز کرده‌اند (عندلیب، ۱۳۸۶؛ محمدیان، ۱۳۹۵). اما در کنار این پژوهش‌ها، تحقیقاتی در خصوص ارزیابی اجرای سیاست‌های شهری، تطابق آنها با قوانین و مقررات و بررسی مسائل اجتماعی و حقوقی در بافت فرسوده کمتر دیده شده است هر چند در این میان دیدگاه‌هایی (شماعی و پورا احمد، ۱۳۸۳؛ فرجی و همکاران، ۱۳۹۴؛ دودانگه، ۱۳۸۸، امین‌زاده، ۱۳۸۱؛ آیینی، ۱۳۸۸) به صورت پراکنده و غیر منسجم به چشم می‌خورد. اما جامع‌نگری در آنها مشاهده نشده است و همچنین کمتر پژوهشی اختصاصی به مسائل حقوقی پرداخته است و مسائل حقوقی بیشتر در کنار سایر موضوعات همچون مشارکت شهروندی، قوانین مداخله، سیاست‌ها و ارزیابی سیاست‌ها و... دیده شده است بنابراین نگرش جامع به موضوعات حقوقی نیازمند پژوهشی مستقل و منحصر در این موضوع است.

۶-۲- تمایز طرح پیشنهادی با پژوهش‌ها و مطالعات پیشین

وجه تمایز این پژوهش با آنچه مورد بررسی قرار گرفت تک بعدی و نگاه اختصاصی به موضوع قوانین و مقررات موضوعه در بافت‌های فرسوده است. موضوع مسائل حقوقی در نوسازی بافت‌های فرسوده هم در قوانین و مقررات مصوب و هم در پژوهش‌ها مدنظر بوده است اما تا کنون پژوهش‌های جامعی مبنی بر شناسایی و دسته‌بندی مسائل و محدودیت‌های حقوقی و قانونی انجام پذیرفته است و پژوهش‌ها هر یک به نوعی و از زاویه تک بعدی مساله را بررسی کرده‌اند و هیچ دسته‌بندی و صورت‌بندی دقیق و مشخصی در خصوص مسائل حقوقی در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده وجود ندارد تفاوت این پژوهش با پژوهش‌های یاد

شده در جامع‌نگری آن است و اینکه، پژوهش بر آن است تا مسائل را از دیدگاه مدیران و کارشناسان و مردم دسته‌بندی، استخراج و راهبرد مناسب را ارائه نماید. همچنین این پژوهش موارد احصاء شده را به متولیان امر ارائه خواهد نمود و از آنها درخواست خواهد شد تا دیدگاه‌ها و نظرات خود را ارائه نمایند و سپس با دسته‌بندی نظرات، صورت‌بندی خود را ارائه می‌نماید.

۷- روش پژوهش

پژوهش از نوع پژوهش توصیفی و اسنادی است که در دو شیوهی کتابخانه و میدانی در دو مرحله انجام می‌شود:

الف: در مرحله اول به شکل اسنادی و کتابخانه‌ای به گردآوری ابعاد و شاخص‌های حقوقی موجود در نوسازی بافت فرسوده پرداخته می‌شود و بر این اساس با استفاده از داده‌های حاصل از اسناد و مطالعات، پیشینه تجربی و مبانی نظری محدودیت‌های حقوقی و قانونی نوسازی بافت‌های فرسوده احصاء شده و بانک اطلاعاتی شامل محدودیت‌های حقوقی شکل می‌گیرد.

ب: در مرحله دوم در میدان مطالعه و فراتر از آن با استفاده از فن مصاحبه‌ی عمیق موضوعات حقوقی در نوسازی بافت‌های فرسوده با سازندگان، مدیران دفاتر نوسازی، مدیران مسئول در شهرداری و سازمان نوسازی و بهسازی شهر تهران و مردم ساکن در بافت فرسوده مورد تدقیق و بررسی قرار خواهد گرفت و در پایان برای آنکه بتوان الویت‌بندی مشخصی از محدودیت‌های قانونی به دست آورد با استفاده از روش دلفی و همچنین اطلاعات به دست آمده از مطالعات اسنادی، تلاش خواهد شد محدودیت‌های حقوقی تنقیح و رتبه‌بندی شود. در این مرحله موارد به اجماع صاحب نظران گذاشته شده و میزان اهمیت آنها از طریق فرایند دلفی استخراج خواهد شد. به عبارت دیگر اجماع صاحب نظران و کارشناسان در خصوص هر یک این محدودیت‌ها بیانگر میزان اهمیت آنها خواهد بود. بر این اساس دسته‌بندی و صورت‌بندی جدیدی بر مبانی ابعاد حقوقی، از محدودیت‌ها استخراج شده و چنانچه راهکارهای قانونی و حقوقی برای هر محدودیت احصاء گردد ارائه می‌شود.

۸- جمعیت آماری، روش نمونه‌گیری و حجم نمونه

جامعه آماری این پژوهش دو دسته را در بر می‌گیرد:

۱- دسته اول کلیه قوانین و مقررات، اسناد و مدارک، مطالعات انجام شده، گزارش‌ها موجود در

نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

۲- دسته دوم سازندگان، مدیران دفاتر نوسازی، مسئولین شهرداری و سازمان نوسازی و بهسازی شهر

تهران و مردم ساکن که با موضوع نوسازی و بهسازی بافت فرسوده شهری درگیر بوده و آشنایی دارند را شامل می‌شود.

برای دسته اول نمونه‌گیری به عمل نیامده و به صورت تمام شماری خواهد بود و کلیه‌ی آنها مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت. روش انتخاب مدیران، مسئولین و دست‌اندرکاران به صورت تعددی و هدفمند خواهد بود. روش تعیین نمونه نیز از طریق اجماع نظری خواهد بود و مصاحبه با افراد جامعه آماری تا زمانی که اطلاعات تازه‌ای به دست نیاید ادامه خواهد یافت.

مشارکت‌کنندگان

مشارکت‌کنندگان دلفی متخصصین یا خبرگان هستند. آنها به چهار گروه با خصوصیات: دانش و تجربه در موضوع، تمایل، زمان کافی برای شرکت و مهارت‌های ارتباطی مؤثر نیاز دارند و پارامترهای کلیدی مطالعه نیز: صلاحیت پانلیست‌ها، اندازه‌ی پانل و روش انتخاب آنها است.

موفقیت دلفی در رابطه با انتخاب نمونه‌ها است. متخصص دلفی باید دانش کافی در زمینه‌ی موضوع مورد نظر داشته باشد، در بحث درگیر و برنتایج فرآیند تأثیر بگذارد؛ با این وجود، افراد غیرمتخصص و علاقمند را نیز شامل می‌شوند. پاسخ دهندگان باید بی‌طرف بوده و اطلاعات کسب شده منعکس کننده دانش و درک آنها باشد. علاوه بر توانایی، علاقه و تعهد شرکت کنندگان به موضوع، درگیر شدن مداوم در کلیه‌ی راندها نیز مورد نیاز است.

در پژوهش کیفی اگر چه قاعده محض یا راهنمایی خاصی برای حجم نمونه وجود ندارد، اما برخی متون پژوهشی تعداد نمونه را برای گروه‌های ناهمگون بین ۴ تا ۴۰ شرکت کننده در نظر گرفته‌اند (هومن، ۱۳۸۵) عالی زاده نیز اعضای پانل را بین ۱۵ تا ۳۵ نفر شمرده است (عالی زاده، ۱۳۸۵). در این پژوهش به صورت یک برآورد ابتدایی از متخصصین و مدیران و کارشناسان حوزه نوسازی در سطح سازمان نوسازی، شرکت عمران و بهسازی، شهرداری منطقه ۱۵ تعداد ۲۰ نفر تعیین شده‌اند. و تعیین روند مصاحبه نیز به اصل اجماع و بسندگی در روش است منظور از اجماع، رسیدن به اتفاق نظر در مورد یک ایده و گاه تلاش برای مشخص ساختن تفاوت‌ها است. اجماع به معنی یافتن پاسخ صحیح نیست، بلکه صرفاً توافق شرکت کنندگان در یک سطح خاص در موضوع است و البته دستیابی به توافق صددرصد امکان پذیر نیست، چرا که زمینه‌ی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و علمی افراد متفاوت است.

۹- روش دلفی

دلفی رویکرد یا روشی سیستماتیک تحقیق برای استخراج نظرات از یک گروه متخصصان در مورد یک موضوع یا یک سوال است و یا رسیدن به اجماع گروهی از طریق یک سری از راندهای پرسشنامه‌ای با حفظ گمنامی پاسخ دهندگان و بازخورد نظرات به اعضای پانل است.

جدول شماره ۲: مراحل انتخاب متخصصین در روش دلفی

شناسایی مهارت‌ها، شاغلین و ادارت و سازمان‌های مرتبط با موضوع شناسایی سازمان‌های و مطبوعات و دانشکده‌های مرتبط	مرحله اول: آمادگی برای انتخاب
نوشتن نام‌های افراد و مهارت‌ها نوشتن نام‌های افراد با سازمان‌ها نوشتن نام‌ها با مطبوعات و دانشکده‌ها	مرحله دوم: تعیین جمعیت با نام
تماس با متخصصین لیست شده معرفی متخصصین دیگر و تماس با آنها	مرحله سوم: معرفی متخصصین بیشتر
طبقه‌بندی متخصصین رتبه بندی و لیست‌بندی متخصصین	مرحله چهارم: رتبه بندی متخصصین
مشخص شدن جامعه هدف دعوت از متخصصین برای ارائه نظرات متوقف نمودن انتخاب و انجام پرسشنامه	مرحله پنجم: دعوت از متخصصین

۹-۱- فرایند دلفی

دلفی در برگیرنده یکسری از راندها است و دلفی کلاسیک معمولاً شامل چهار راند است که بطور معمول به سه راند تعدیل می‌شود بنابراین، فرایند دلفی را می‌توان به صورت زیر در نظر گرفت:

- فعالیت قبل از شروع
- راند اول
- راند دوم
- راند سوم
- تصمیم و تصویب

فعالیت قبل از شروع

فعالیت‌های قبل از شروع شامل تکوین سؤال تحقیق و پیش‌آزمون برای مناسب بودن کلمات از قبیل ابهام و عدم وضوح است که پایلوت باید در خارج از جایگاه پژوهش و بخصوص در صورت بی‌تجربه بودن محقق برای مشخص سازی ابهامات و برآورد زمان تخمینی صورت گیرد. البته محققین ممکن است در ابتدا و یا هر مرحله پرسشنامه را پیش‌آزمون یا پایلوت کنند تا سؤالات روشن و تمرکز سؤالات بر هدف تحقیق حفظ گردد. همچنین با افراد شرکت کننده تماس برقرار گردد که نیازمند توجه به موارد: عرض ادب و احترام، معرفی فرم، ارائه هدف و معرفی مرکز یا شخص انجام دهنده، علت انتخاب، پاسخ دادن به چند سؤال یا پرسشنامه، زمان مورد نیاز، نحوه دریافت پرسشنامه، نحوه دریافت نتایج، تمایل به شرکت و تشکر است.

راند اول

در دلفی کلاسیک، اولین پرسشنامه به صورت بدون ساختار یا باز، ارسال می‌گردد که به عنوان استراتژی زایش ایده‌ها عمل نموده و هدف آن آشکارسازی کلیه موضوعات مرتبط با عنوان تحت مطالعه است. و از هر یک از متخصصین درخواست می‌شود تا شخصاً طوفان مغزی برقرار کنند، هر نوع ایده و نظر خود را آزادانه مطرح نمایند، و فهرست موضوعات مورد نظر خود را بطور مختصر و بدون نام برگردانند. نیازی به توسعه کامل ایده‌ها نیست و تلاشی برای ارزیابی یا قضاوت نظرات صورت نمی‌گیرد. در این مرحله، تمام پاسخ‌های مرتبط تا حد امکان جمع‌آوری شده، چرا که بقیه مراحل بر اساس مرحله اول شکل می‌گیرد. پس از جمع‌آوری پرسشنامه‌های برگشتی، پاسخ‌ها سازماندهی، نظرات مشابه ترکیب، گروه‌بندی و موضوعات تکراری و حاشیه حذف می‌شود و تا حد امکان پاسخ‌ها کوتاه می‌گردد آنالیز پاسخ‌های اولین راند بر اساس پارادایم تحقیق (کدهای کیفی و یا خلاصه‌های آماری) صورت می‌گیرد. نتیجه نهایی، مشخص شدن تم‌ها و شناسایی عناوین است که محقق آن را تبدیل به پرسشنامه دارای ساختاری می‌نماید که به عنوان ابزار راند دوم مورد استفاده قرار می‌گیرد. نکته مهم این که هرچند سؤالات باز پاسخ روشی قوی در جمع‌آوری اطلاعات هستند، اما اگر اطلاعات پایه در زمینه موضوع وجود داشته باشد، از پرسشنامه نیمه ساختاری یا دارای ساختار بر اساس مطالعات قبلی استفاده می‌شود.

راند دوم

از راند دوم به بعد، اغلب پرسشنامه دارای ساختار استفاده شده و از افراد مشابه در راند اول خواسته می‌شود تا هر عنوان را با استفاده از مقیاس لیکرت رتبه‌بندی، و به عبارتی، کمیت پذیر نمایند در اینجا موارد توافق و عدم توافق مشخص می‌شود و فضایی برای شناسایی ایده‌های جدید، تصحیح، تفسیر، حذف و توضیح قدرت و ضعف آنها به وجود می‌آید و حتی در بعضی موارد، از شرکت کنندگان خواسته می‌شود تا استدلال و دلیل اولویت بندی خود بین ایت‌ها را بیان نمایند در این راند، انگیزه اعضای پانل به شرکت بیشتر می‌گردد چرا که آنها باز خورد پاسخ‌های خود را دریافت می‌کنند و مشتاق به تعیین کیفیت پاسخ‌های همکاران خود هستند. به عبارتی، انگیزه در اعضای پانل منجر به شرکت فعال آنها در توسعه ابزار و یا برنامه می‌شود که امتیاز مهم دلفی است پس از جمع‌آوری پرسشنامه دوم، آنالیز و خلاصه آماری (از قبیل چارک و میانه) و یا تم‌ها و رتبه بندی تهیه می‌گردد نتیجه آن آغاز شکل‌گیری همگرایی نظرات بین شرکت کنندگان است.

راند سوم

در این مرحله، از شرکت کنندگان درخواست می‌شود تا پاسخ‌ها را مجدداً مرور نموده در صورت نیاز در نظرات و قضاوت‌های خودت جدید نظر کرده و دلایل خود را در موارد عدم اجماع ذکر نمایند و با در نظر گرفتن میانگین و میانه نمرات هر عنوان، اهمیت آن را درجه بندی نمایند. در اینجا نیز رتبه‌بندی نظرات

انجام شده، پیش‌بینی‌های جدید ارائه می‌شود و خلاصه آماری پاسخ‌ها تهیه می‌گردد. بطور معمول، از این راند به بعد، اعضا پاسخ‌های خود و سایرین را دوباره ملاحظه نموده و فرایند تا زمان عدم دستیابی به ایده جدید و شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های همه نظرات تکرار می‌گردد. البته تعداد راندهای بعدی با توجه به زمان، هزینه و احتمال خستگی شرکت کنندگان در نظر گرفته می‌شود. در صورت لزوم، نامه‌های یادآوری در هر راند ارسال می‌شود و بازرسی مداوم در سرتاسر فرایند دلفی صورت خواهد گرفت.

راند چهارم

در راند چهارم که اغلب آخرین راند می‌باشد، لیست آیتم‌های باقیمانده، رتبه‌بندی‌ها، نظرات اقلیت و موارد اجماع بین پانلیست‌ها توزیع می‌شود و آخرین فرصت را برای شرکت کنندگان فراهم می‌کند تا در نظرات خود تجدید نظر کنند.

پایایی و روایی

متأسفانه کنترل روایی و پایایی دلفی آسان نیست چنان‌که دلفی به دلیل نداشتن شواهدی از پایایی شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است به عبارتی، اگر اطلاعات یا سؤالات مشابه به پانلیست‌ها داده شود، دستیابی به نتایج یکسان حتمی نیست هرچند که کاربران دلفی، صحت تکنیک را تأیید نموده‌اند این تکنیک در رابطه با روایی نیز مورد انتقاد قرار گرفته است، چنان‌که پژوهشگر بر توسعه مراحل پیمایش یا ابزار تأثیری نداشته که در روایی صوری تأثیر دارد، با این وجود، اگر اعضای شرکت‌کننده در مطالعه، نماینده گروه یا حوزه دانش مورد نظر باشند، اعتبار محتوی تضمین می‌شود. البته شاید موارد بالا به همه تحقیقات کیفی وارد بوده و نباید دلفی را با رویکرد کمی (پوزیتویست) مورد قضاوت قرار داد و استفاده از معیارهای انتقال پذیری، اعتبارپذیری، کاربردپذیری و تأیید پذیری برای اعتبار و اعتماد نتایج صحیح‌تر باشد.

۱۰- معرفی نمونه مورد مطالعه

منطقه شهرداری منطقه ۱۵ در جنوب شرقی شهر تهران قرار دارد و مهم‌ترین بخش آن شهرک افسریه و جاده خاوران است. رشد محدوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران طی چند دهه اخیر پیوسته جریان داشته است و در سال‌های اخیر اکثر زمین‌های خالی سطح منطقه توسط واحدهای مسکونی اشغال شده است. منطقه ۱۵ از شمال به پادگان قصر فیروزه، ۴۵ متری آهنگ، خیابان خاوران و شوش شرقی و از غرب به خیابان فدائیان اسلام و از جنوب به خیابان دولت آباد، کوه بی‌بی شهربانو و کارخانه سیمان و از شرق به کوه‌های شرقی تهران و اراضی افسریه منتهی می‌شود. در واقع این بخش از شهر تهران، از ۸ ناحیه تشکیل شده است که ۶ ناحیه در محدوده قانونی شهر تهران و ۲ ناحیه در حریم استحقاقی شهر قرار دارند. مساحت محدوده قانونی ۲۵ ساله منطقه ۵/۲۸ کیلومتر مربع است که بر اساس آخرین مطالعات مشاور شهرسازی منطقه و تغییرات در نظر گرفته در محدوده قانونی منطقه، مساحت محدوده قانونی منطقه بیش از

۳۵ کیلومتر مربع است. بر اساس این تغییرات با احتساب محدوده‌ی قصر فیروزه ۲، مساحت منطقه بالغ بر ۲۹۶۵٫۸ هکتار می‌شود که در صورت تصویب طرح تفصیلی پیشنهادی منطقه، این محدوده ملاک عمل قرار خواهد گرفت.

مساحت حریم استحفاظی شهر تهران در حوزه مدیریت شهرداری این منطقه بالغ بر ۱۶۵۰۰ هکتار است که ۱۴/۶ درصد مساحت کل حریم استحفاظی شهر تهران است. پهنه این حریم از لحاظ مدیریتی و در چارچوب قانون تقسیمات کشوری در محدوده دو شهرستان تهران و ری قرار دارد.

وضعیت جمعیتی

جمعیت کلی منطقه ۱۵ در سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۶۵۹۴۶۸ نفر بوده که در میان ۲۰۹۱۴۱ خانوار توزیع گشته و تراکم جمعیت ۲۲۲ نفر در هکتار است.

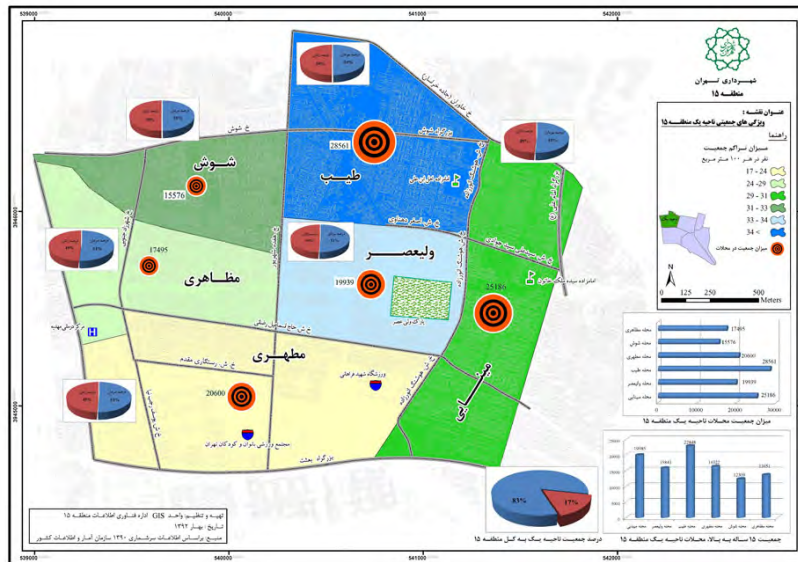
تقسیم‌بندی‌ها

شهرداری منطقه ۱۵ محدوده خدماتی خود را میان هشت ناحیه تقسیم کرده است که محدوده شش ناحیه خدمات شهری در داخل محدوده مصوب طرح جامع شهر تهران و محدوده دو ناحیه (ناحیه خاور شهر و دیگری ناحیه قیام‌دشت) در خارج از این محدوده و در داخل محدوده حریم استحفاظی شهر و به صورت منفصل از منطقه قرار دارد.

محدوده ناحیه یک:

شمال این محدوده از میدان شوش به سمت میدان خراسان در مسیر خیابان شوش و ۱۷ شهریور آغاز می‌گردد در شرق این محدوده در امتداد خیابان خاوران به خیابان ذوالفقاری منتهی می‌گردد و غرب آن نیز خیابان فدائیان اسلام تا میدان شوش واقع شده است. جنوب این ناحیه امتداد بزرگراه بعثت از انتهای خیابان ذوالفقاری تا تقاطع فدائیان اسلام است. ناحیه ۱ دارای ۶ محله شوش، مظاهری، مطهری، طیب، بی سیم و مینابی است.

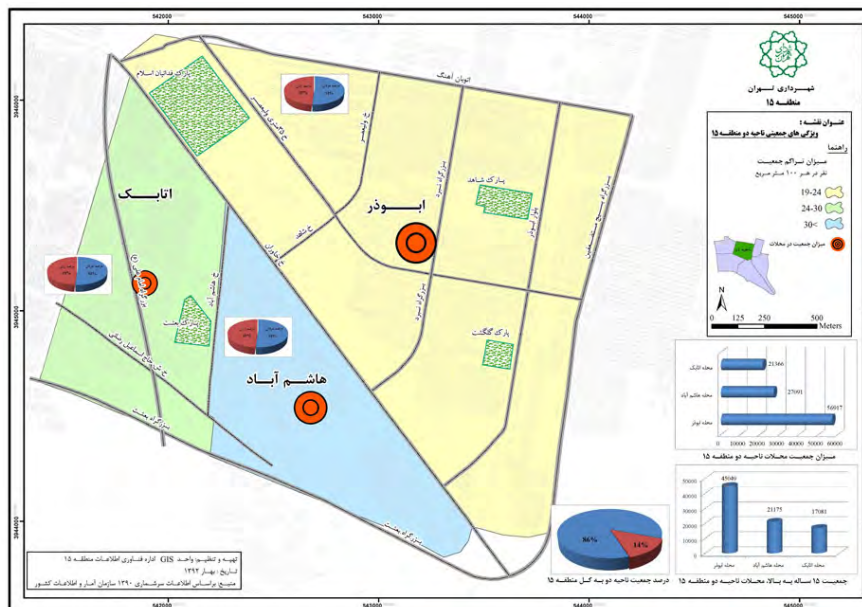
نقشه شماره ۱: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه یک شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه دو:

شمال محدوده این ناحیه از تقاطع خیابان میثم با خیابان آهنگ شروع می‌شود و شرق آن بزرگراه بسیج مستضعفان (افسریه) است و غرب این ناحیه خیابان ذوالفقاری قرار دارد. جنوب این محدوده از میدان بسیج آغاز و در امتداد بزرگراه بعثت به تقاطع خیابان ذوالفقاری ختم می‌شود. محله‌های اتابک، بلوار ابوذر و هاشم آباد در این محدوده واقع گردیده است.

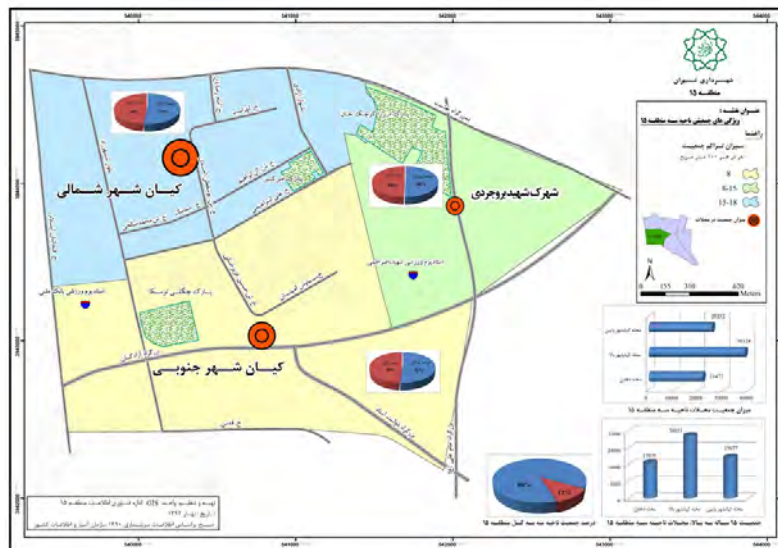
نقشه شماره ۲: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه دو شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه سه:

شمال آن از حواشی بزرگراه بعثت شروع می‌گردد و حواشی شرقی آن پارک آزادگان و حواشی غربی آن خیابان فدائیان اسلام را در بر گرفته است. حواشی جنوبی آن نیز در بزرگراه دولت آباد واقع گردیده است. این محدوده از فضای سبز بیشتری نسبت به نواحی منطقه ۱۵ برخوردار می‌باشد که شامل پارک آبی آزادگان، توسکا، پارک امیر کبیر است. محله‌های شهرک شهید بروجردی، کیانشهر شمالی و کیانشهر جنوبی در این محدوده واقع گردیده است.

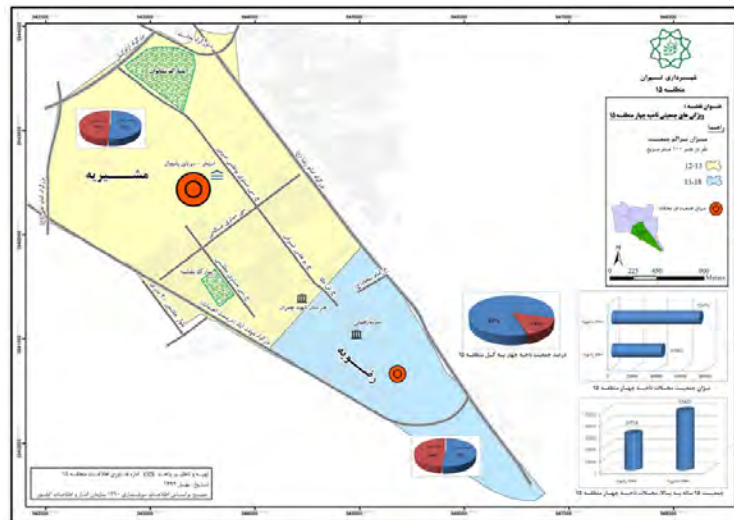
نقشه شماره ۳: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه سه شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه چهار:

شمال این ناحیه از میدان بسیج آغاز و در امتداد شرقی بزرگراه امام رضا (ع) ادامه می‌یابد، قسمت شرقی آن انتهای خط محدوده قانونی شهر تهران در انتهای شهرک رضویه را شامل می‌شود و قسمت غربی آن پارک پامچال و شرکت واحد اتوبوسرانی قرار دارد که به میدان بسیج منتهی می‌گردد. در جنوب آن در امتداد لبه انتهایی شهر و حاشیه کوه بی بی شهربانو قرار دارد. محله‌های شهرک مشیریه و شهرک رضویه در این ناحیه واقع شده است.

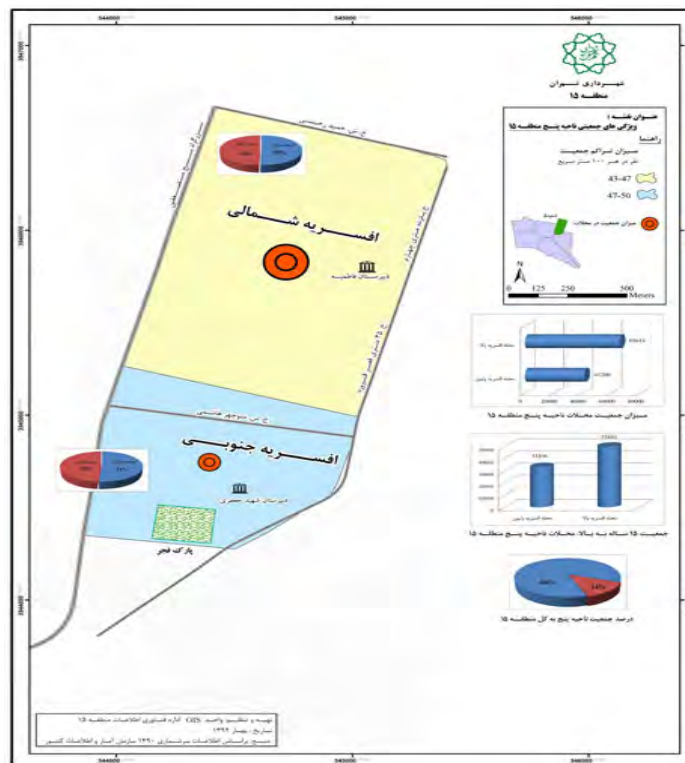
نقشه شماره ۴: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه چهار شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه پنج:

شمال این ناحیه خیابان شهید رحیمی در شمال افسریه واقع شده است. خیابان ۳۵ متری اردیبهشت در شرق ناحیه قرار دارد که در جنوب ناحیه به بلوار قائم منتهی می‌گردد. در جنوب ناحیه امتداد خیابان قائم به میدان بسیج ختم می‌گردد. غرب این ناحیه بزرگراه بسیج مستضعفین واقع شده است. این ناحیه شامل محله‌های افسریه شمالی، افسریه جنوبی و اسلام آباد است.

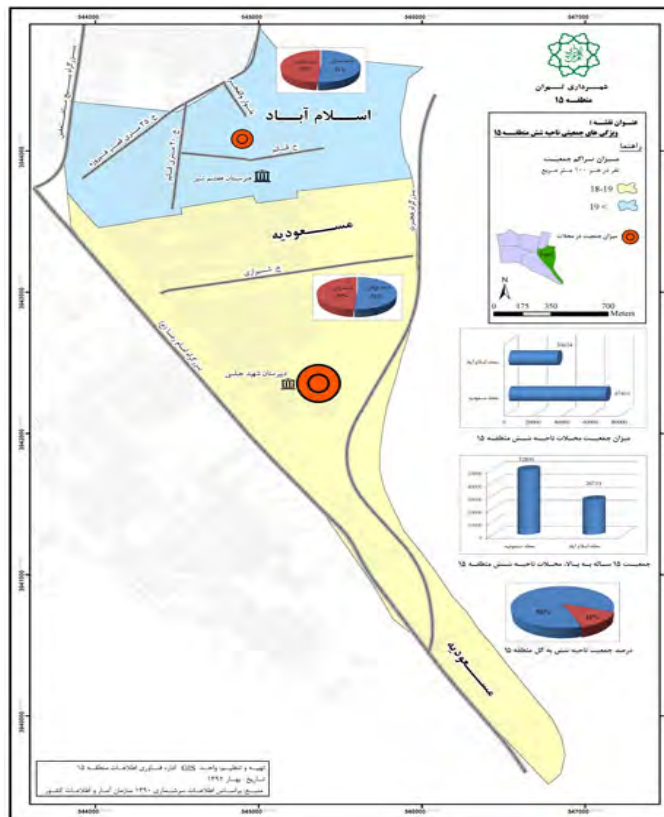
نقشه شماره ۵: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه پنج شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه شش:

از لحاظ موقعیت جغرافیایی محدوده این ناحیه از میدان بسیج آغاز و در امتداد خیابان‌های قائم و ۳۵ متری اردیبهشت از شمال به شهرک شهید بهشتی (منطقه نظامی) منتهی می‌گردد. شرق این ناحیه زمین‌های خارج از محدوده و ده مسگر آباد واقع شده و امتداد جنوبی و غربی آن بزرگراه امام رضا(ع) تا میدان بسیج قرار دارد. محله‌های شهرک والفجر و شهرک مسعودیه در این ناحیه واقع شده است.

نقشه شماره ۶: ویژگی‌های جمعیتی ناحیه شش شهرداری منطقه ۱۵



محدوده ناحیه هفت:

این ناحیه در خارج از محدوده قانونی شهر تهران و در ۲۵ کیلومتر بزرگراه تهران-مشهد واقع شده و محله شهرک قیام‌دشت را شامل می‌گردد. شمال این ناحیه روستای چهل قز و ارتفاعات موسوم به توجال واقع شده و از سمت شرق به شهرستان پاکدشت وصل می‌گردد. در جنوب این ناحیه بزرگراه امام رضا(ع) قرار دارد و روستای توتک و شهرک صنعتی خاوران در غرب ناحیه واقع شده‌اند.

محدوده ناحیه هشت:

این ناحیه در خارج از محدوده قانونی شهر تهران و در ۱۵ کیلومتر بزرگراه تهران-مشهد واقع شده و محله شهرک خاورشهر را شامل می‌شود. این ناحیه از شمال به بزرگراه امام رضا(ع) و از سمت شرق به جاده قاسم آباد منتهی می‌گردد. در جنوب این ناحیه اراضی کشاورزی ورامین واقع شده و در مرز غربی این ناحیه پادگان نیروی هوایی سپاه در سه راهی سیمان قرار دارد.

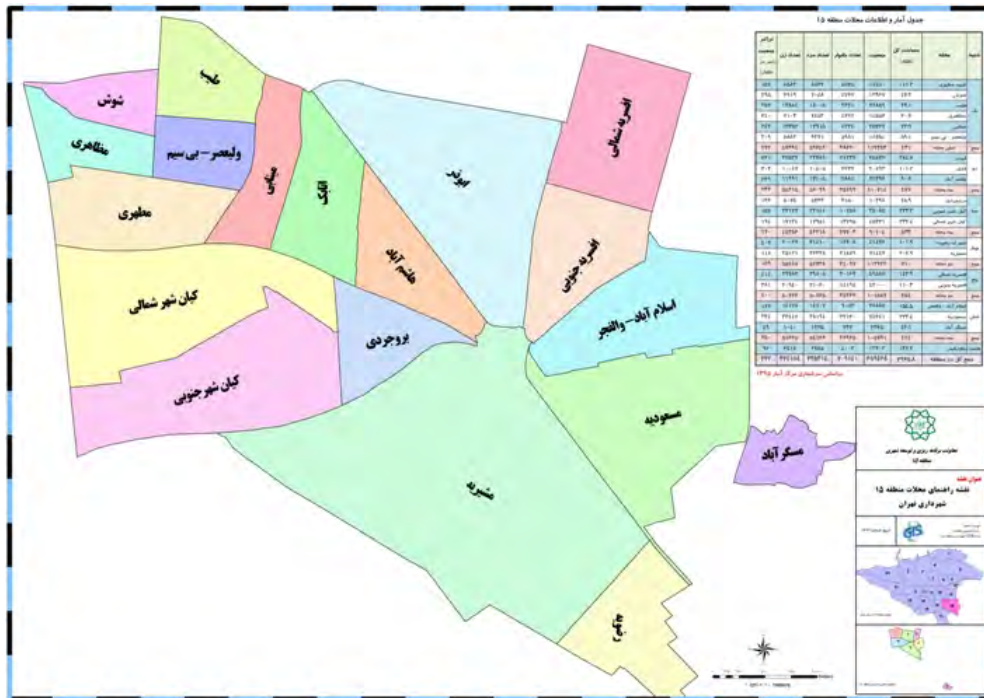
علاوه بر تقسیمات ناحیه‌ای، شهرداری منطقه ۱۵ بر حسب آشنایی با محلات و اوضاع جمعیتی ساکنین و در راستای تشکیل انجمن‌های شورایی به ۲۰ محله تقسیم شده است که اسامی این محلات به شرح ذیل است: افسریه بالا - افسریه پایین - والفجر - مسعودیه - شهرک رضویه - ابوذر - مشیریه - هاشم آباد - بروجردی - اتابک - مینایی - طیب - شوش - مظاهری - مطهری - ولیعصر - کیانشهر شمالی - کیانشهر جنوبی (وبگاه شهرداری منطقه ۱۵).

جدول شماره ۳: اطلاعات جمعیتی منطقه ۱۵ شهرداری تهران

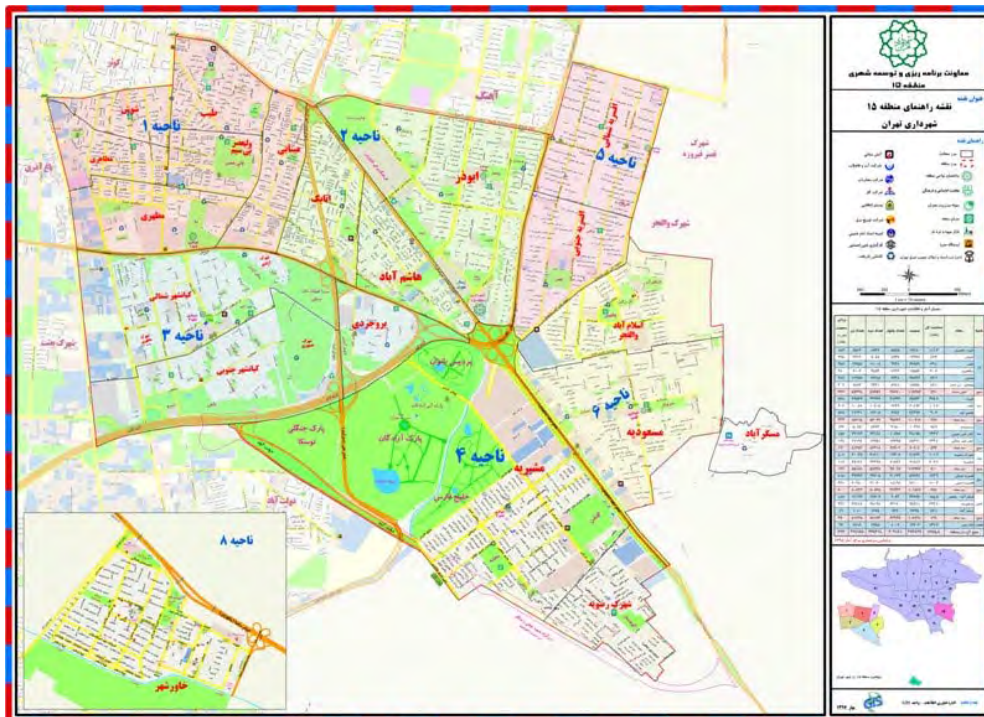
ناحیه	شماره	محله	مساحت	جمعیت	تعداد خانوار	تراکم جمعیت
یک	۱	شهید مطهری	۱۱۱,۳	۱۷۴۵۰	۵۵۷۵	۱۵۷
	۲	شوش	۴۷,۳	۱۳۹۶۷	۴۷۶۷	۲۹۵
	۳	طیب	۷۹,۱	۲۷۸۵۹	۹۳۷۱	۳۵۲
	۴	مظاهری	۶۰,۷	۱۴۵۵۶	۴۷۹۲	۲۴۰
	۵	مینایی	۷۳,۹	۲۵۲۶۷	۸۲۳۴	۳۴۲
	۶	بی سیم	۵۹,۱	۱۸۲۵۴	۵۹۸۱	۳۰۹
جمع شش محله						
دو	۷	ابوذر	۲۸۴,۸	۶۵۸۲۶	۲۱۲۳۶	۲۳۱
	۸	اتابک	۱۰۱,۲	۲۰۴۹۲	۶۶۷۹	۲۰۲
	۹	هاشم آباد	۹۰,۶	۲۴۳۹۶	۷۸۸۴	۲۶۹
جمع سه محله						
سه	۱۰	بروجردی	۷۵,۹	۱۰۲۹۸	۳۱۵۰	۱۳۶
	۱۱	کیان شهر جنوبی	۲۲۳,۳	۳۵۰۸۵	۱۰۷۵۸	۱۵۷
	۱۲	کیان شهر شمالی	۲۳۳,۴	۴۵۳۲۱	۱۳۷۹۵	۱۹۴
جمع سه محله						
چهار	۱۳	شهرک رضویه	۱۰۱,۹	۴۱۴۷۷	۱۲۲۰۸	۴۰۷
	۱۴	مشیریه	۶۰,۷,۹	۷۱۴۴۹	۲۱۸۸۹	۱۱۸
جمع دو محله						
پنج	۱۵	افسریه شمالی	۱۴۳,۹	۵۹۵۸۷	۲۰۱۶۹	۴۱۴
	۱۶	افسریه جنوبی	۱۱۰,۱	۴۲۰۰۰	۱۴۱۹۴	۳۸۱
جمع دو محله						
شش	۱۷	والفجر	۱۵۴,۵	۲۸۸۸۵	۹۰۵۳	۱۸۷
	۱۸	مسعودیه	۲۲۳,۴	۷۴۶۴۱	۲۳۱۶۰	۳۳۴
	۱۹	مسگر آباد	۴۶,۱	۲۲۶۵	۷۲۲	۴۹
جمع سه محله						
هشت	۲۰	خاور شهر	۱۳۷,۲	۱۳۲۰۳	۴۰۰۲	۹۶
جمع کل منطقه						
			۲۹۶۵,۸	۶۵۹۴۶۸	۲۰۹۱۴۱	۲۲۲

ماخذ: وبگاه شهرداری منطقه ۱۵

نقشه شماره ۷: محدود و حریم مناطق شهرداری منطقه ۱۵



نقشه شماره ۸: محدوده و موقعیت شهرداری منطقه ۱۵



ماخذ: وبگاه شهرداری منطقه ۱۵

محدود بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران

در این منطقه در چارچوب اهداف توسعه منطقه، شناخت بافت‌های فرسوده در دستور کار قرار گرفت و دو گونه معیار برای شناسایی بافت‌های فرسوده در نظر گرفته شد:

۱- معیارهای شورای عالی شهرسازی و معماری

الف: بافت فرسوده نوع اول: بافت متشکل از بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد قطعات آنها دارای مساحت کمتر از ۲۰۰ متر مربع است.

ب: بافت فرسوده نوع دوم: مجموعه بلوک‌هایی از بافت فرسوده نوع اول که بیش از ۵۰ درصد مساحت آنها تحت اشغال ابنیه و مستحدثات تخریبی است.

ج: بافت فرسوده نوع سوم: مجموعه بلوک‌هایی از بافت فرسوده نوع دوم که بیش از ۵۰ درصد معابر آنها دارای عرض کمتر از ۶ متر است.

۲- معیارهای نهاد تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی

الف: بافت فرسوده نوع اول: بافت متشکل از بلوک‌هایی که بیش از ۶۰ درصد مساحت آنها تحت اشغال ابنیه و مستحدثات تخریبی است.

ب: بافت فرسوده نوع دوم: مجموعه بلوک‌هایی از بافت فرسوده نوع اول که بیش از ۶۰ درصد قطعات آنها دارای مساحت کمتر از ۱۰۰ متر مربع است.

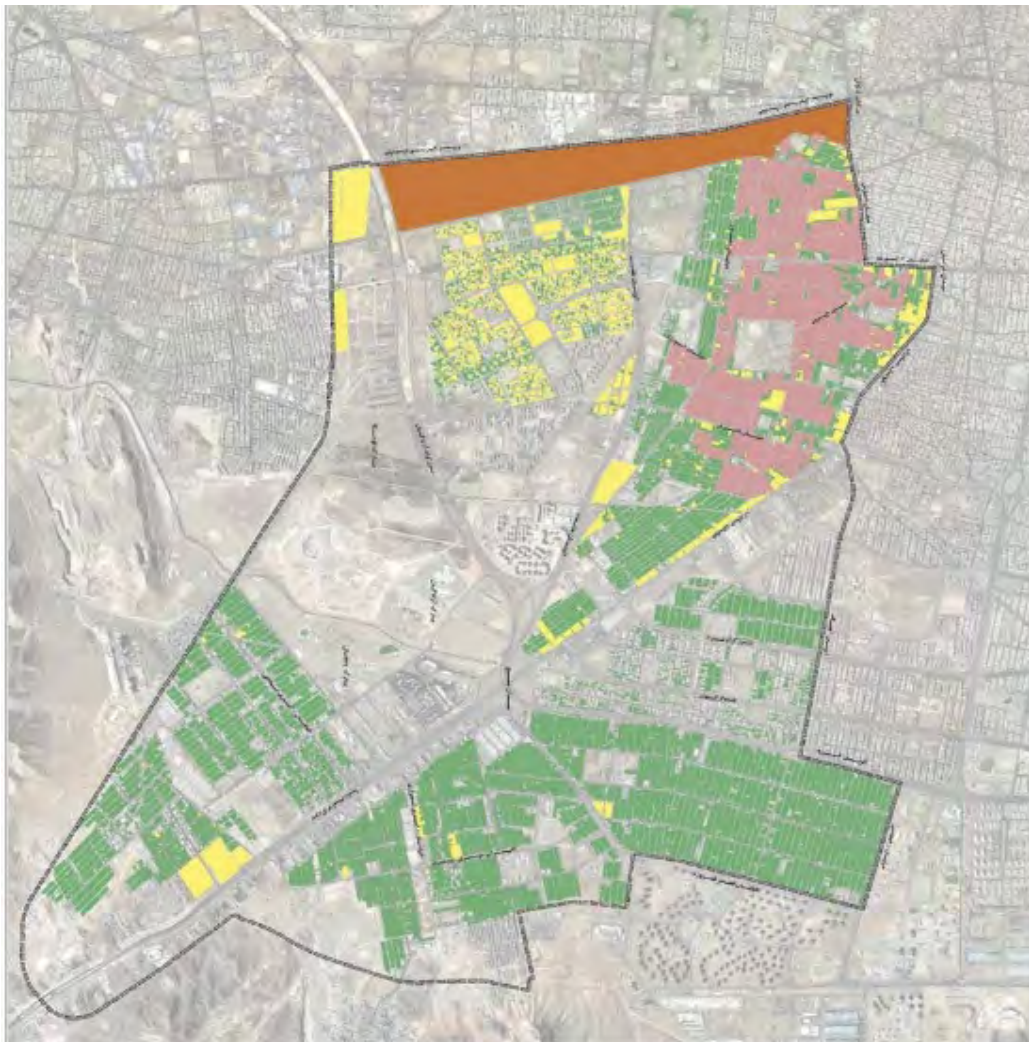
ج: بافت فرسوده نوع سوم: مجموعه بلوک‌هایی از بافت فرسوده نوع دوم که بیش از ۶۰ درصد معابر آنها دارای عرض کمتر از ۶ متر است.

جدول شماره ۴: مشخصات بافت‌های فرسوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران

محلّه	وسعت (هکتار)	جمعیت	میانگین قطعات (مترمربع)	سطح کاربری مسکونی (هکتار)	سطح کاربری خدماتی - تجاری (هکتار)	شاخص نفوذپذیری (درصد)
محلّه ۱	۱۵,۷	۳۹۹۰	۸۲,۶	۷,۵	۳,۷	۲۸,۱
محلّه ۲	۲۴,۱	۶۸۰۰	۸۸,۵	۱۴,۱	۴,۷	۲۱,۴
محلّه ۳	۲۴,۵	۸۹۶۰	۸۳,۹	۱۴,۸	۴,۰	۲۳,۳
محلّه ۴	۱۷,۹	۸۶۲۰	۶۸,۷	۱۱,۶	۲,۷	۱۸,۹
محلّه ۵	۲۳,۲	۱۴۷۵۰	۷۲,۰	۱۳,۴	۴,۶	۲۲,۳
محلّه ۱۱	۱۹,۳	۶۱۶۰	۷۹,۷	۱۰,۳	۴,۴	۲۲,۶
محلّه ۱۲	۳۲,۰	۱۳۶۵۰	۵۹,۸	۱۹,۸	۴,۹	۲۲,۲
محلّه ۱۳	۲۱,۶	۱۶۰۶۰	۶۳,۲	۱۲,۶	۳,۵	۲۵,۲
محلّه ۶	۲۲,۷	۲۴۱۰۰	۷۶,۸	۱۰۴,۱	۳۲,۵	۲۲,۸
محلّه ۱۰	۳,۴	۶۴۰	۷۷,۷	۱,۸	۰,۸	۲۲,۲
جمع منطقه	۲۰۴,۴	۱۰۳۷۳۰	۷۳,۱	۱۱۷,۸	۳۸,۴	۲۲,۸

ماخذ: طرح تفصیلی منطقه ۱۵ شهرداری تهران

نقشه شماره ۹: محدوده بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهرداری تهران



بطور کلی ۱۰ درصد بافت‌های فرسوده پایتخت در منطقه ۱۵ قرار دارد. نه محله از ۲۰ محله این منطقه دارای بافت فرسوده بالای ۱۰ درصد است و محله‌های اتابک و مینابی شاخص‌ترین محلات بافت فرسوده در شهر تهران هستند. این پژوهش تمامی ۱۰ محله فرسوده منطقه ۱۵ شهر تهران را ملاک عمل قرار داده است و با شناسایی مسائل و محدودیت‌های حقوقی موجود در این مناطق از مدیران، مسئولین، کارشناسان، سازندگان و مردم منطقه به صورت میدانی مسائل را به اشتراک گذاشته و ضمن دسته‌بندی و اولویت‌بندی آنها سعی می‌نماید راهکارهای برون رفت را شناسایی و ارائه نماید.

فصل دوم

ادبیات و مبانی نظری تحقیق

۱- تعاریف

۱-۱- مفهوم بافت

بافت، گستره‌ای هم پیوند است، که از بناها، راه‌ها، مجموعه‌ها، فضاها، تأسیسات و تجهیزات شهری و یا ترکیبی از آنها تشکیل شده باشد (مصوبه بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، ۱۳۸۴: ۱۵) نوع بافت‌های شهری به سه دسته عمده تقسیم می‌شوند:

الف: بافت‌های دارای میراث شهری

ب: بافت‌های شهری و فاقد میراث شهری

ج: سکونتگاه‌های غیررسمی (جهانشاهی، ۱۳۸۲)

۱-۲- مفهوم بافت شهری

بافت شهری اصطلاحی است که به صورتی مستقیم از ادبیات نوشتاری و گفتاری جهانی مرمت شهری، نخست به محافل علمی - آکادمیک ایران آمده و سپس به دستگاه‌های مدیریتی و اجرایی کشور رفته و کم و بیش هم‌زمان با این رویداد فضای حرفه‌ای - فنی را به خود مشغول و معطوف کرده است (فلامکی، ۱۳۸۶: ۱۲۶).

بافت شهر، از نظر فیزیکی عبارت است از دانه‌بندی و در هم تنیدگی فضاها و عناصر شهری که به تبع ویژگی‌های محیط طبیعی، به ویژه توپوگرافی و اقلیم در محدوده شهر یعنی بلوک‌ها و محله‌های شهری به طور فشرده یا گسسته و با نظمی خاص جایگزین شده‌اند (توسلی، ۱۳۶۸: ۵). بافت شهر، کمیتی پویا و در حال تغییر است که وضع کالبدی شهر و چگونگی رشد و گسترش آن را در طول زمان نمایان می‌سازد و دانه‌بندی فضای کالبدی، یعنی فضاهای خالی و پر و تراکم آنها را نسبت به یکدیگر و همچنین چگونگی و در مرحله بعد فاصله بین عناصر شهری را معین می‌کند (شماعی و پوراحمد، ۱۳۸۴: ۲۷).

مطابق تعریف شورای عالی معماری و شهرسازی، بافت شهر گستره‌ای هم پیوند است که با ریخت‌شناسی‌های متفاوت طی دوران حیات شهری در داخل محدوده شهر و یا حاشیه‌های آن در تداوم و پیوند با شکل شهر صورت گرفته باشد. این گستره می‌تواند از بناها، مجموعه‌ها، راه‌ها، فضاها، تأسیسات و تجهیزات شهری و یا ترکیبی از آنها تشکیل شده باشد. (وزارت مسکن، ۱۳۸۴)

بافت شهری از نظر تاریخی به بافت کهن و تاریخی و بافت جدید، از نظر ارزش فرهنگی و میراثی به بافت باارزش تاریخی و بافت فاقد ارزش تاریخی و بافت جدید و از نظر فرسودگی و کارآمدی به بافت فرسوده و ناکارآمد

و بافت کارآمد تقسیم می‌شود. با در نظر گرفتن تقسیمات فوق، بافت تاریخی خود می‌تواند فرسود و ناکارآمد یا کارآمد و سالم باشد. همچنین بافت تاریخی می‌تواند با ارزش یا فاقد ارزش باشد. در این مطالعه بدون لحاظ ارزش‌های تاریخی و فرهنگی و زمان شکل‌گیری یا محل آن در شهر، بافت فرسوده شهری موضوع پژوهش قرار می‌گیرد.

۱-۳- تعریف بافت فرسوده

بافت فرسوده شهری به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره، تاسیسات و خدمات و زیرساخت‌های شهری آسیب پذیر بوده و از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی برخوردارند؛ بافت‌های فرسوده به سبب فرسودگی در کلیت با یکدیگر ویژگی‌های مشترکی دارند (حسینی، ۱۳۸۷) همچنین این بافت‌ها به دلیل فقر ساکنین و مالکین آنها امکان نوسازی خودبخودی را نداشته و نیز سرمایه‌گذاران انگیزهای جهت سرمایه‌گذاری در آن را ندارند.

بافت‌های فرسوده عمدتاً بخش‌هایی از شهر هستند که از چرخه تکاملی حیات آن جدا گشته و به شکل کانون مشکلات و نارسایی‌های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی درآمده‌اند. ظهور این مشکل به زمانی باز می‌گردد که عناصر سازنده شهر یعنی کالبد، فعالیت و معنا دچار فرسودگی شده باشد و سرعت تحول و پویایی آنها، با آنچه که نیاز و خواست شهرهای امروزی است مغایر باشد. از آنجا که نیروهای متحول ساز درون این بافت‌ها، قدرت و سرعت لازم برای همگام کردن خود با سایر بخشهای شهر را دارا نبوده، لذا این بافت‌ها اجباراً حرکتی واپس‌گرا را در پیش گرفته و روز به روز از گردونه توسعه پویای شهر دور می‌گردند (ضرابی، ۱۳۸۸: ۴۰).

بافت فرسوده شهری در فرآیند زمانی طولانی شکل گرفته و تکوین یافته و امروزه در محاصره تکنولوژی عصر حاضر و توسعه شهری جدید گرفتار شده است (جهان‌شاهی، ۱۳۸۲: ۲۲). اگرچه این بافت در گذشته به مقتضای زمان دارای عملکردهای منطقی و سلسله‌مراتبی بوده ولی امروزه از لحاظ ساختاری و عملکردی دچار کمبودهایی شده و آن گونه که باید و شاید نمی‌تواند جوابگوی نیاز ساکنین خود باشد. زندگی در چنین مکان‌هایی با افسردگی، اغتشاش، هرج و مرج و فقدان مشارکت اجتماعی همراه است و در یک کلام زندگی سالم شهری جریان ندارد (حناجی، ۱۳۷۶: ۵۱۰).

بر اساس تعریف رسمی و مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور، بافت فرسوده شهری حایز ۳ ویژگی است:

۱- ناپایداری: «ناپایداری» به معنای نداشتن استحکام لازم است.

۲- نفوذناپذیری: «نفوذناپذیری» به معنای فراهم نبودن امکان خدمات‌رسانی مناسب (امدادی و زیرساختی) در شرایط بحرانی است.

۳- ریزدانگی: «ریزدانگی» به معنای کوچک بودن قطعات و ابعاد املاک است. بافت‌های آسیب پذیر بر اساس بلوک آسیب پذیر تعریف شده و بلوک آسیب پذیر بلوکی است که حداقل یکی از شرایط سه گانه زیر را داشته باشد.

الف) بلوکی که دارای حداقل ۵۰ درصد بناهای فرسوده نامناسب به لحاظ زیستی و سکونتی یا آسیب‌پذیر باشد، بناهای فرسوده یا آسیب‌پذیر حداقل یکی از شرایط دوگانه زیر را باید داشته باشد.

۱- بنایی که فاقد سیستم سازه‌ای باشد (سازه بتونی، فولادی یا شناژهای تحتانی، قائم و فوقانی) به تشخیص کارشناس رسمی ساختمان.

۲- بنایی که در اجرای آن مفاد آیین‌نامه ۲۸۰۰ رعایت نشده باشد یا قابلیت انطباق یا آیین‌نامه مذکور را نداشته باشد.

ب) بلوکی که حداقل ۵۰ درصد املاک آن مساحتی کمتر از دویست متر مربع را داشته باشد.
ج) بلوکی که حداقل ۵۰ درصد عرض معابر آن (قبل از اصلاحی) بن بست و یا با عرض کمتر از ۶ متر باشد یا ضریب نفوذناپذیری آن کمتر از ۰/۳۰ باشد.

۴-۱- شاخص‌ها و معیارهای بافت فرسوده شهری

شاخص‌هایی که بر نمود بافت فرسوده شهری دلالت دارند به دو دسته شاخص‌های زیر دسته‌بندی می‌شوند:

- شاخص‌های توصیفی: مانند کاهش جمعیت، ترک مالکیت، بیکاری گسترده، فروپاشی خانواده‌ها، منظر شهری نامناسب و ...
- شاخص‌های کارکردی: مانند انباشتگی شهری^۱، تغییر ساختار و کارکرد شهر و ... به بیان بهتر، وقوع پدیده بافت فرسوده کارکردی، به معنای آن است که شهر (یا ناحیه خاص) دیگر قادر به برآورده کردن نیازهای ساکنین و تأمین‌کننده پایه اجتماعی جامعه نمی‌باشد (برادبری، ۱۹۸۲: ۲۸).

بنابراین، فرسودگی بناها در یک محدوده و پیرامون آن، همچنین ناسازگاری کارکردی و کالبدی کاربری‌ها، شبکه معابر و محیط‌زیست و بهداشت محیط، نقش قابل توجهی در تجلی فرسودگی (چه به شکل ساده و چه به شکل پیچیده) دارند. به معنای دیگر، یک محیط شهری فرسوده (یا آن‌چه در اصطلاح عملی به عنوان بافت فرسوده نامیده می‌شود) به علت آمیزه‌ای از ناکارآمدی‌ها، ضعف‌ها و مشکلات کالبدی/سازه‌ای، کارکردی، حقوقی و قانونی،

^۱ Urban Agglomeration

مدیریتی و مالی و اقتصادی، قابل تشخیص است (تیزدل و تراک، ۱۳۷۹: ۵-۳۱). این بدان معنا است که پرداختن به یک بافت فرسوده، با هدف خارج نمودن وضعیت این بافت از ویژگی‌های یاد شده است.

بر این اساس، مهم‌ترین نشانه‌های تشخیص یک بافت فرسوده عبارت است از:

- نشانه‌های اقتصادی: یکی از نشانه‌های اقتصادی یک بافت فرسوده شهری، عبارت است از تشکیل نواحی شهری فقیر و سکونت افراد کم‌درآمد در قسمت‌هایی از شهر به دلیل محرومیت اقتصادی و اجتماعی و نیز کم‌رونی و ناکارآمدی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری درون بافت و....
- نشانه‌های اجتماعی: از مهم‌ترین نشانه‌های اجتماعی یک بافت فرسوده شهری عبارت است از افزایش بزه‌کاری، وجود آسیب‌های اجتماعی، خروج اقشار بومی و اصیل و ورود اقشار فرودست یا مهاجر غیر بومی، کاهش میزان احساس تعلق به محله و....
- نشانه‌های کالبدی: مهم‌ترین نشانه‌های کالبدی یک بافت فرسوده شهری عبارت است از تجهیز نامناسب زیرساخت‌های شهری در آن بافت نسبت به سایر نواحی شهر و همچنین حاشیه/پیرامون شهر، تغییر ناهمگون شکل شهر در آن بافت که باعث برهم خوردن تعادل نواحی شهری می‌شود، ایجاد نواحی تک کارکردی، دوری محل زندگی و کار از هم که باعث تولید تراکم ترافیکی و آلودگی می‌شود و تطابق ضعیف خدمات همگانی و مسکن با نیازهای ویژه، همچنین وجود میزان قابل توجهی از بناهای متروکه و مخروبه، معابر باریک و ناکارآمد، تراکم بالای ساختمانی ناشی از ریزدانه‌گی قطعات مسکونی و....
- نشانه‌های زیست‌محیطی: نشانه‌های زیست‌محیطی یک بافت فرسوده شهری عبارت است از استفاده غیرپایدار از زمین، فرسودگی زیست‌محیطی که به صورت کیفیت رو به وخامت هوا، افزایش سر و صدا و از دست رفتن فضای آزاد جلوه می‌کند و آسیب‌پذیری فزاینده امکانات طبیعی و ساخته دست بشر (حسینی، ۱۳۸۶: ۶-۱۵). از توصیف‌های فوق می‌شود چارچوب نظریه‌ها را اندکی تغییر و سئوالات مناسب‌تری مطرح کرد.

موارد دیگری نیز به عنوان شاخص‌ها و معیارهای فرسودگی قابل ارائه هستند که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است:

- فرسودگی کالبدی - سازه‌ای: فرسودگی ممکن است ناشی از افت کیفیت کالبدی یا سازه‌ای بنا باشد. این وضع با قرار گرفتن بافت بنا در مسیر افت کیفیت ناشی از گذشت ایام، تأثیر آب و هوا، جابه‌جایی زمین، ارتعاشات ناشی از رفت و آمد اتومبیل‌ها یا نگهداری نامناسب و نامطلوب به وجود می‌آید. چنین

بنایی به تعمیر و نگهداری، بیش از آنچه نگهداری منظم و جاری تأمین می‌کند نیاز دارد (تیزدل، ۱۳۷۹: ۳۱).

• فرسودگی در تصویر ذهنی: فرسودگی در تصویر ذهنی، محصول تلقی و برداشت تصویر ذهنی بنا یا گستره است. در گذر زمان، با ایجاد تحول در محیط انسانی، اجتماعی، اقتصادی، یا طبیعی، بافت بدون تغییر تاریخی در انتظار مردم امروز تناسب خود را با نیازهای که در خدمت آن است از دست می‌دهد. این برداشت یک داوری ارزشی است و ممکن است در واقعیت فاقد جوهره واقعی باشد (تیزدل، ۱۳۷۹: ۳۲).

• فرسودگی قانونی و رسمی: این نوع فرسودگی به ابعاد کارکردی و کالبدی ربط پیدا می‌کند و هنگامی روی می‌دهد که یک بنگاه عمومی، استانداردهای حداقل را برای کارکردی تعیین می‌کند. از این قرار است که رواج استانداردهای جدید بهداشتی و ایمنی، آتش‌سوزی، یا مقررات ساختمانی ممکن است یک بنا را محکوم به فرسودگی کنند. به همین ترتیب یک بنا ممکن است از لحاظ قانونی فرسوده شده، زیرا مثلاً مقررات پهنه‌بندی گستره مورد نظر، احداث بنای بزرگتری را در آن محل امکان‌پذیر ساخته است. فرسودگی کالبدی، کارکردی و گاه در حوزه تصویر ذهنی ممکن است به یک فرسودگی رسمی منجر شوند و این امر، مثلاً در شرایطی پیش می‌آید که یک گستره، رسماً «داخل در طرح» اعلام شود و قرار شود برای احداث جاده، تعریض راه یا اجرای طرح بازسازی جامع از سوی دستگاه‌های شهرسازی دولت محلی تخریب شود (تیزدل، ۱۳۷۹: ۳۲).

• فرسودگی مکانی: فرسودگی مکانی اساساً از ویژگی‌های فعالیت‌های کارکردی در داخل گستره مورد بحث است. هنگامی که بنا ساخته می‌شود، مکان آن با توجه به دسترس‌پذیری به سایر کاربری‌ها، بازارها و تأمین‌کنندگان نیازهای آن، امکانات حمل و نقل و غیره انتخاب می‌شود اما ممکن است مکان انتخاب شده در طول زمان و در ارتباط با فعالیت‌هایی که بنا با توجه به آنها ساخته شده، فرسوده شود. فرسودگی مکانی در نتیجه بلا تغییر ماندن یک مکان خاص نسبت به تغییراتی روی می‌دهد که در الگوی وسیع هزینه‌های دسترسی و نیروی کار پدید می‌آید (تیزدل، ۱۳۷۹: ۳۳).

• فرسودگی مالی: ساختمان‌ها نه به این دلیل که عمر فیزیکی‌شان به پایان آمده بلکه به این دلیل با خاک یکسان می‌شوند که عمر اقتصادی باقیمانده آنها را محدود پنداشته‌اند. صیانت از بناهای قدیمی، با راهکارهای حسابداری و مالیات‌بندی که فرسودگی مصنوعی یا مالی را پدید می‌آورند، میسر نیست. در

عملیات حسابداری از عنصر استهلاک بهره می‌گیرند تا فرسودگی پیش بینی شده را به حساب آورند (تیزدل، ۱۳۷۹: ۳۴).

۱-۵- مفهوم بازسازی

به طور معمول انواع مداخله بر اساس میزان وفاداری به گذشته، در سه گروه عمده زیر طبقه بندی شده است. الف- بهسازی: در این روش، اصل بر وفاداری به گذشته و حفظ آثار هویت بخش در آنهاست. دخالت در این بافت‌ها، مستلزم رعایت ضوابط و مقررات سازمان میراث فرهنگی است.

ب- نوسازی: در این روش، حد وفاداری به گذشته از انعطاف پذیری بیشتری برخوردار است و برحسب مورد از مداخله اندک تا تغییر را می‌تواند شامل گردد. فعالیت نوسازی با هدف افزایش کارآیی و بهره‌وری، بازگرداندن حیات شهری به بافت می‌باشد و از طریق نوکردن، بازتوانی، تجدید حیات، انطباق و دگرگونی صورت می‌پذیرد.

ج: بازسازی: در این روش نه تنها هیچ الزامی برای حفظ گذشته وجود ندارد، بلکه با هدف ایجاد شرایط زیستی و کالبدی فضایی و از طریق تخریب، پاکسازی و دوباره‌سازی صورت می‌پذیرد (مصوبه بهسازی بافت‌های فرسوده شهری. ۱۳۸۴: ۱۶) مراجع قانونی شناسایی شده برای مداخله در بافت‌های فرسوده طبق مصوبه (۱۶ خردادماه ۱۳۸۴) بهسازی بافت‌های فرسوده شهری شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شامل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شرکت عمران و بهسازی و شهرداری‌ها می‌باشد.

بازسازی به معنای از نوساختن است. بازسازی زمانی صورت می‌گیرد که در بنا، مجموعه و یا فضای شهری، فرسودگی به صورت کامل ایجاد شده باشد. فرسودگی کامل معمولاً بر اثر فرسودگی (نسبی یا کامل) فعالیت و کالبد توأمان صورت می‌پذیرد. این امر معمولاً برای ایجاد حیات جدید در سازمان فضایی فرسوده: بنا، مجموعه، بافت به کار می‌رود، امروزه آنچه از بازسازی مراد می‌شود ایجاد فضای شهری معاصر یا سازمان فضایی جدید و موزونی است که بتواند گفت و گوی خلاق بین گذشته و آینده را نشان دهد. فرآیند بازسازی معمولاً با اقدامات زیر تعریف می‌شود.

الف: تخریب، ب: پاکسازی، آواربرداری، ج: دوباره‌سازی

بازسازی^۲: بازسازی با نوسازی تشابهات زیادی دارد اما تنها تفاوت مهمی که می‌توان بین نوسازی و بازسازی قائل شد اینست که نوسازی، نو کردن، احیا و به روز کردن فضای شهری بصورت اختیاریست اما بازسازی، نوکردن و احیای تحمیلی فضای شهری است. مهمترین مراحل و اقدامات بازسازی شامل تخریب، آواربرداری، پاکسازی و

^۲. Reconstruction

دوباره‌سازی است. اقدامات بازسازی شهری، زمانی صورت می‌گیرد که در بنا یا مجموعه یا فضای شهری، فرسودگی و تخریب بصورت کامل ایجاد شده باشد. (عندلیب، حاجی علی اکبری، ۱۳۸۷: ۵۵-۵۴). در این تحقیق منظور از بازسازی، تخریب و دوباره‌سازی بافت فرسوده شهر است.

۱-۶- مفهوم نوسازی

نوسازی^۳: نوسازی یعنی تجدید بناها و فضاهای شهری که از طریق اقدامات با فرایندی، نشانه‌های فرسودگی، ویرانی، بی‌رونقی و رکود را از بین می‌برد. پس می‌توان گفت نوسازی بازگرداندن حیات مجدد به بنا یا فضا با تاکید بر تغییر شکل فضا یا مجموعه شهری است. نوسازی انطباق و به روز کردن سازمان کالبدی - فضایی با نیازهای امروز است. (شماعی، پورا احمد، ۱۳۸۵: ۵۰).

برخی نوسازی را این گونه تعریف کرده‌اند: «نوسازی زمانی انجام می‌شود که فضای شهری، مجموعه و یا بنا از کارکردی مناسب و معاصر برخوردار بوده ولی فرسودگی نسبی کالبدی فضایی سبب کاهش بازدهی و کارایی آن شده‌است». نوسازی مجموعه اقداماتی را شامل می‌شود که در عین حفاظت بنا، مجموعه و یا فضای شهری کهن، سازمان فضایی مربوط را معاصر سازی نموده و امکان بازدهی بهینه آن را فراهم آورد. نوسازی هفت دسته از اقدامات را شامل می‌شود.

الف: تجدید حیات، ب: انطباق، به روز کردن؛ ج: تبدیل، دگرگونی، د: حفاظت، ه: نوشدن، و: احیا، ز: تعمیر (حبیبی، گلشن، ۱۳۸۷).

برخی دیگر نوسازی را چنین تعریف می‌کنند نوسازی عبارت است از روند پایدار و مستمر با «مدیریتی راهبردی» و «رویکردی فرآیند محور» که در سه فاز یا مرحله زیر تحقق یافته و پویایی و پایایی خویش را نمایان می‌سازد

نمادینه‌سازی: در حقیقت با اتکا بر مبانی نظریه پایه و ایده‌سازی به الگوسازی پرداخته و نمادهای تولیدی را در ابعاد مختلف نوسازی ارائه می‌نماید.

سنادینه‌سازی: در این مرحله به ساختار سازی، سازماندهی مدیریت احرای طرح‌های نوسازی می‌پردازد. نهادینه کردن: در واقع با عبور از دوران سیالیت فکری و ساختاری در مرحله نمادینه‌سازی و ستادینه‌سازی به مرحله ثبات و پایداری وارد می‌شود. در این مرحله، نوسازی به جریانی پایدار و روندی ماندگار تبدیل می‌شود و اساساً بعد از این نیازی به اقدامات اضطراری و فوری ندارد (عندلیب، ۱۳۸۷: ۳۸).

^۳. Renovation

۱-۷- مفهوم بهسازی

بهسازی شامل سلسله اقداماتی است که به منظور بهبود کالبد، که در نتیجه فرسایش فعالیت تحقق یافته است، در کوتاه مدت صورت می‌پذیرد. در واقع بهسازی زمانی صورت می‌گیرد که فرسودگی نسبی فضا از لحاظ عملکردی حادث شده باشد، بهسازی می‌تواند اقدامات زیر را در بر گیرد:

- بازیافت
- مراقبت، جلوگیری و ضمانت
- حمایت
- استحکام بخشی
- توانبخشی، بهبود، سازماندهی و بازآبادانی (حبیبی، ۱۳۸۷)

۱-۸- مفهوم قانون

قانون در زبان یونانی از کانون به معنی قاعده و ترتیب اتخاذ شده است و منظور از آن قواعد کلی است که بطور یکسان بر یک سلسله از امور شمول داشته باشد. مانند قانون عرضه و تقاضا در اقتصاد و یا قانون جاذبه در علوم طبیعی. منظور از قانون در اصطلاح عبارت است از احکام و مقررات الزام آور که توسط مقامی که اختیار قانونگذاری دارد وضع و به موقع اجرا گذارده شود. قانون در معنی اخص قواعدی است که با رعایت تشریفات معین از طرف قوه مقننه وضع میگردد و در معنی عام شامل مصوبات قوه مقننه و دولت می‌باشد.

قانون دو معنی اعم و اخص دارد:

قانون اخص: قانونی است که توسط مراجع قانون گذاری تصویب می‌شود توسط پارلمان ها
 قانون اعم: قوانین دیگری که توسط سایر نهاد ها تنظیم و تصویب می‌شود حکم قانون دارد. مانند بخشنامه دانشگاه‌ها، آیین‌نامه دولتی، تصویب نامه شوراها

۱-۹- مفهوم مقررات

در اصطلاح اداری و حقوقی ایران در دو مورد بکار رود: الف - به معنی عام شامل قانون، تصویب نامه، آئین‌نامه، بخشنامه و هر چه که ضمانت اجرا داشته باشد ب - به معنی خاص در مقابل قانون (به معنی اخص) استعمال می‌شود. (ترمینولوژی حقوق، تألیف جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴).

اصطلاح حقوق تصمیمات و اقداماتی راجع به اعلان و اجرای قوانین که توسط وزرا (مقررات وزارتی) یا استانداران (مقررات ایالتی) یا شهرداری (مقررات شهرداری). یا برخی دیگر از مراجع صلاحیتدار اداری گرفته

می‌شود و کتبی است نهایت اینکه اسلوب و فرم آن با فرم نامه‌های اداری فرق می‌کند. ممکن است به صورت مقررات کلی (نظامنامه) باشد و یا مخصوص به مورد خاص و شخص معین باشد، اولی را مقررات کلی و دومی را مقررات فردی (مانند ابلاغ انتصاب شخصی به سمتی) نامند. (همان).

- مقررات شهرداری؛ مقرراتی که شهرداری در زمینه اعلان و اجرای قانون وضع می‌کند.

- مقررات فردی؛ مقررات ناظر به اعلان و اجرای قوانین که از مرجع صالح صادر شود و ناظر بخصوص مورد معین باشد مانند ابلاغ انتصاب شخص معین به سمت معین.

- مقررات کلی؛ مقرراتی که در زمینه اعلان و اجرای قوانین از مراجع صلاحیت‌دار صادر می‌شود و اختصاص بخصوص مورد معین ندارد، در مقابل مقررات فردی بکار رفته است.

- مقررات وزارتی؛ مقرراتی که وزیری در مقام اعلان یا اجرای قانون وضع می‌کند. (همان).

۱-۱- مفهوم قانون و مقررات

تعریف قانون و مقررات، قانون در معنای عام، شامل مجموعه قواعد حقوقی است که به وسیله قانونگذار مقرر می‌شود. مقررات (جمع مقرر) به معنای تصمیمات و اقدامات مربوط به اعلان و اجرای قوانین است که توسط وزرا (مقررات وزارتی) یا استانداران (مقررات ایالتی) یا شهرداران (مقررات شهرداری) یا برخی دیگر از مراجع صلاحیت‌دار اداری گرفته شده است، اما در معنای عام شامل قانون، تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه و هر چه ضمانت اجرا داشته باشد، می‌شود.

۲- مبانی نظری پژوهش

۱-۲- مقدمه

مجموعه قوانین، مقررات، ضوابط و رویه‌های قانونی که مرتبط با نوسازی و بهسازی شهری است را می‌توان نظام حقوقی نوسازی شهری نام نهاد. امروزه سازوکارهای قانونی در تمامی فعالیت‌ها از جمله فعالیت‌های شهری که با مردم و شهر سروکار دارد بعنوان یکی از مهمترین ابعاد و مولفه‌های موثر بر فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی مطرح می‌شود. در نظام شهری نیز حقوق و مقرراتی برای تنظیم امور میان دولت و شهروندان بیان شده است از جمله این قوانین: قانون زمین شهری، ضوابط حاکم بر طرح‌ها و محدوده‌های شهری، قوانین مربوط به تفکیک، قانون شهرداری، قوانین جاری بر انواع طرح‌های شهری (طرح جامع، طرح تفصیلی، طرح هادی)، انواع محدوده‌های شهری، حریم شهر، ماهیت تخلفات گوناگون ساختمانی، پروانه، تغییر کاربری و ... را می‌توان نام برد.

اجرای مطلوب برنامه‌های نوسازی و بهسازی شهری مستلزم آگاهی از علل و عوامل بوجود آورنده آنها و بهره‌گیری مناسب از قوانین، ضوابط و بخشنامه‌های مرتبط است. به نظر می‌رسد وجود برخی قوانین ناکارآمد و غیر مؤثر، ضوابط و بخشنامه‌های غیر موازی و وجود خلأهای قانونی، روند برنامه‌های موردنظر در این حوزه را برای دست‌اندرکاران و متولیان با مشکل مواجه ساخته است. نقد و بررسی این موضوعات و ارائه پیشنهادات کارشناسی می‌تواند زمین‌های مناسب را جهت تهیه طرح‌ها و لوایح مرتبط و تصویب آن در مراجع قانونی فراهم سازد. با شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های مرتبط با مبحث نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده (سازمان‌های نوسازی و بهسازی شهرداری‌ها، تشکیلات خاص در سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها) خلأ مدیریتی و تشکیلاتی در این زمینه پدید آمده است. نکته قابل ذکر آن است که، سازمان‌های اخیرالذکر بدلیل نوپا و جوان بودن نیازمند ساماندهی متناسب با شرح وظایف و مأموریت‌های محوله است. یکی از موضوعات اصلی در شرایط کنونی اینست که از لحاظ پشتوانه‌های قانونی و مصوبات حمایتی در زمینه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و تاریخی شهرها، کمبودها و نارسایی‌های جدی وجود دارد اما حتی در این زمینه از تمامی ظرفیت‌های قانونی این مقوله نیز استفاده لازم به عمل نمی‌آید. قوانین و مقررات حاکم بر نظام شهری به عنوان فصل مشترک مطالعات حقوقی و شهرسازی به شمار می‌آید. مجموعه قوانین وضع شده در خصوص تملک و نوسازی در بافت‌های فرسوده عبارتند از:

۱. قانون اصلاح توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰/۰۴/۰۱
۲. ماده ۱۱۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی،
۳. قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹/۰۳/۱۷
۴. قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷
۵. آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۸/۰۴/۰۱
۶. آیین‌نامه نحوه تعیین و تشخیص و پرداخت حق کسب و پیشه یا تجارت مصوب ۱۳۴۸/۰۴/۰۱
۷. لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداریها مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۰۳
۸. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷
۹. قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹
۱۰. قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۲۸
۱۱. بند «ب» و «ج» ماده ۱۶۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷
۱۲. بند «الف»، «ب» و «ه» ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱

۱۳. بند «ب» تبصره ۶ قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۶ و ۱۳۸۵/۱۲/۲۵
۱۴. راهنمای شناسایی و مداخله در بافت‌های فرسوده کشور مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۱۶
۱۵. سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۱۹
۱۶. بخش مطالعات بافت‌های فرسوده طرح جامع شهر تهران مصوب ۱۳۸۵/۰۴/۲۴
۱۷. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن ۱۳۸۷/۰۳/۰۶
۱۸. ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۹. قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری ۱۳۸۹/۱۰/۲۹
۲۰. ماده ۴ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری ۱۳۸۹/۱۰/۱۲
۲۱. سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری ۱۳۹۳/۰۷/۰۲
۲۲. آئین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۷ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

۲-۲- حقوق شهری

در سیستم‌های امروزی از سیستم‌های اجتماعی و اقتصادی گرفته تا سیستم‌های فرهنگی و سیاسی، قوانین و مقررات تعیین‌کننده‌ی روابط، تعاملات و سطوح عملکردی و جایگاه هر بخش و نهادی بوده و هستند. در سیستم پیچیده شهری نیز حقوق شهری همین عملکرد را داراست (قرخلو و عمرانزاده، ۱۳۸۴: ۴۹). در یک تقسیم‌بندی کلاسیک حقوق به دو شاخه داخلی و خارجی تقسیم‌بندی می‌شود. سپس حقوق داخلی نیز به دو شعبه خصوصی و عمومی تقسیم می‌شود. در حوزه حقوق خصوصی قواعد و قوانین ناظر بر روابط اشخاص مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرد و در شاخه حقوق عمومی قواعد حاکم بر روابط اشخاص با دولت و سازمان‌های دولتی از جهت اعمال حاکمیت و قدرت عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. بنظر برخی صاحب‌نظران، حقوق شهری که موضوع روابط مردم شهر با شهرداری، حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اصول و هدف‌ها و وظایف و روش انجام آنها و همچنین نحوه اداره امور شهر و کیفیت نظارت شهرداری بر رشد موزون و هماهنگ شهر است را می‌توان بعنوان یکی از شاخه‌های منشعب از حقوق اساسی اداری و جزء زیر مجموعه حقوق داخلی محسوب نمود (نجاتی، ۱۳۹۰: ۳). بنابراین حقوق شهری، مجموعه قوانین، قواعد و مقرراتی است که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای

ذی‌مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق و تکالیف ناظر بر شوراها، شهرداری‌ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند.

موضوعات حقوق شهری بسیار متنوع است که از آن جمله می‌توان به موضوع مدیریت شهری، اموال و مالکیت شهرداری، تملک اموال و اراضی مورد نیاز شهر، تخلفات ساختمانی و جرائم آن، زمین شهری، محیط زیست شهری، ترافیک، حمل و نقل، ایمنی شهر، قوانین مرتبط با معماری، شهرسازی و نماهای شهری، کمیسیون‌های تخصصی همچون ماده ۱۰۰، ۷۷ و بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها اشاره کرد (کامیار، ۱۳۸۲: ۱۴).

حقوق شهری به عنوان یکی از شاخه‌های منشعب از حقوق اساسی اداری و جزو زیرمجموعه حقوق داخلی شناخته می‌شود، حقوق شهری مجموعه قوانین، قواعد و مقرراتی است که روابط شهروندان را با ادارات شهر و نهادهای مرتبط در امر محلی و شهری خصوصاً روابط مردم شهر با شهرداری، حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اصول و هدف‌ها و وظایف و روش انجام آنها را تنظیم می‌کند (لطفی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۱).

قانون، اولین منبع از حقوق شهری است این قانون در دو معنای عام و خاص بکار برده می‌شود در معنای خاص صرفاً شامل مصوبات مجلس شورای اسلامی است که به تایید شورای نگهبان رسیده است. البته قوانین که قبل از پیروزی انقلاب اسلامی به تصویب رسیده و شورای نگهبان آنها را مخالف شرع و قانون اساسی اعلام نکرده است بعنوان قانون معتبر است و لازم الاجرا. از جمله این قوانین مهم قبل و بعد از انقلاب می‌توان به قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۸ اشاره کرد.

قانون در معنای عام شامل مصوبات، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که در راستای اجرای قوانین پیش گفته تهیه و تدوین یافته است. علاوه بر این مصوبات هیات وزیران که در راستای اصل ۱۶۸ قانون اساسی تهیه می‌گردد و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون ماده ۵ این شورا و مصوبات شورای اسلامی شهر و دستورالعمل‌هایی که به قائم مقامی شورای اسلامی شهر تهیه و تاکنون منسوخ نشده‌اند قانون به معنای عام هستند (کامیار، ۱۳۸۲: ۱۵).

رویه قضایی منبع دیگر حقوق شهری است که مانند قانون در دو معنا بکار می‌رود در معنای عام وحدت نظر کامل یا نسبی دادرسان محاکم در خصوص موضوعی واحد است که بدون وجود الزام قانونی از نظری واحد تبعیت می‌کنند و در معنای خاص روش یکسان محاکم و شعب دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در خصوص

موضوع واحد است که به استناد مواد ۲۷۰ قانون این دادرس دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امر کیفری و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری از نظر واحد الزام‌آور است (همان: ۱۶).

۲-۳- زمین شهری

منظور از زمین‌های شهری، مجموعه اراضی داخل محدوده قانونی و حوزه استحفاظی شهرها و شهرک‌ها است (ماده ۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶) که در مقابل آن زمین‌های خارج از حوزه شهرها و شهرک‌ها قرار دارند. از زمان قانونگذاری نوین شهری، مقررات و قوانین عدیده‌ای در ارتباط با موضوع اراضی و میزان و محدوده مالکیت اشخاص وضع گردیده است که نمونه بسیار مشهود آن وضع قانون ثبت اسناد و املاک است. قانون زمین شهری، به منظور تنظیم و تنسيق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن به عنوان یکی از عوامل عمده تولید و تامین رفاه عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره‌برداری هر چه صحیح‌تر و وسیع‌تر از اراضی و همچنین فراهم نمودن زمینه لازم جهت اجرای اصل ۳۱ و نیل به اهداف مندرج در اصول ۴۳ و ۴۵ و ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تامین مسکن و تاسیسات عمومی مواد این قانون به تصویب می‌رسد و از تاریخ تصویب در سراسر کشور لازم‌الاجرا شده است.

۲-۴- حقوق شهروندی

حقوق شهروندی حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با موسسات عمومی مانند حقوق سیاسی، حق استخدام عمومی، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داور و مصداق واقع شدن، بنابراین واژه مذکور اعم از حقوق سیاسی است (کامیار، ۱۳۸۲: ۲۷).

اصلیترین بحث در حیطه حقوق شهروندی خاص زندگی شهرنشینی (یا همان حقوق شهری) آشنایی شهروندان با قوانین و مقررات مورد عمل و جاری شهری، شهرنشینی و مدیریت شهری است تا زمینه‌های حمایتی و پیگیرانه از حقوق شهروندی برای شهروندان فراهم آید. چه بسا که بی‌اطلاعی و ناآگاهی شهروندان از حقوق نهفته آنها در بطن حقوق و قوانین شهری فرصتی را ایجاد کرده است تا به اشکال مختلف، مدیریت شهری ضمن نادیده گرفتن حقوق شهروندان در پاره‌ای مواقع نیز زیان‌هایی را متوجه مردم کند. مثال بارز این امر، قوانین مربوط به حق کسب و پیشه در صورت فروش ملک به شهرداری یا قانون نحوه تملک اراضی و ابنیه توسط شهرداری است که بعضاً مدیریت شهری در رابطه با آگاه‌سازی شهروندان از این دسته قوانین به دلیل ذینفع بودن شهرداری اهمال نموده و همراه با ناآگاهی شهروندان، زیان‌هایی را به شهروندان وارد کرده است بالطبع بخشی از حقوق شهروندی شهروندان در این موارد پایمال شده است. با توجه به مثال مذکور، روشن می‌گردد که قوانین شهری به تنهایی ضامن

احقاق حقوق شهروندان در مقابل مدیریت شهری نیست، بلکه لازمه احقاق این حقوق آگاهی شهروندان از آن است

واضح است که وظیفه مدیریت شهری شهروندسازی (آگاهی بخشی شهروندان از حقوق و قوانین شهری و متعاقب آن دستیابی به حقوق شهروندی خویش) است، اما در بیشتر قوانین وضع شده که به نحوی مستقیم یا غیرمستقیم با شهر و شهروند در ارتباط است، جایگاه شهروندی (یعنی شهروندی که دارای حقوق خاصی است) لحاظ نشده است؛ به طوری که در هر یک از قوانین مزبور شهروندان تنها به عناوین خاص خطاب قرار گرفته‌اند و در هیچکدام از آنها معنا و مفهوم شهروندی به کار گرفته نشده است؛

- در قانون شوراها مردم با عنوان انتخاب کنندگان مطرح‌اند.

- در قوانین مربوط به پرداخت عوارض شهری مردم با عنوان مؤدی یاد شده‌اند.

- در قوانین مربوط به ساخت و ساز مردم با عنوان مالک شناخته می‌شوند.

- در بحث تخلفات ساختمانی مردم با عنوان متخلف مطرح‌اند.

- در اطلاع‌رسانی مردم با عنوان عموم مطرح‌اند

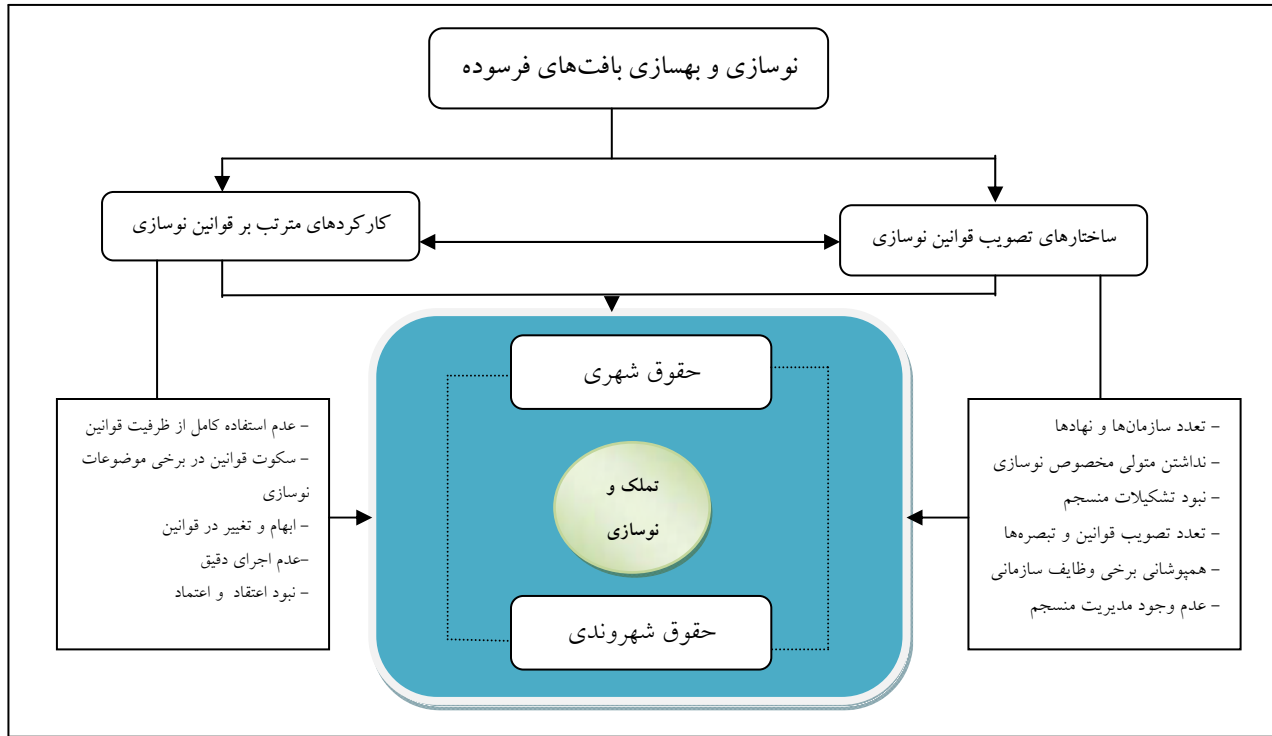
در نهایت می‌توان گفت که با توجه به اقتضائات جامعه شهری، مدیریت شهری اهمیت و جایگاه خاصی در امور فوق دارد و می‌تواند با آموزش و آگاه‌سازی شهروندان درباره حقوق و قوانین شهری، از طرفی در مسیر دستیابی شهروندان به حقوق شهروندی‌شان گام بردارد و از طرف دیگر با آگاهی شهروندان و آشنا شدن آنها با وظایف و تکالیف‌شان، از بار مشکلات مدیریت شهری بکاهد (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲: ۶۶).

۲-۵- چارچوب نظری پژوهش

این پژوهش از حیث نظری با مبنا قراردادن دیدگاه سیستمی و رویکرد ساختاری-کارکردی بر آن است؛ به گونه‌ای که علاوه بر بررسی مبانی قانونی و ساختار مدیریتی، از منظر کارکردی نیز به بررسی فرایندها و سازوکارهای اجرایی تملک املاک واقع در طرح‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهر تهران پردازد با این رویکرد دلایل و علل، آن «پهنه» یا آن «بخش» از فضای شهری که در فرایند پویای ساختاری و کارکردی اجزای زیستی دچار خلل یا کندی و یا توقف قانونی شده است را بررسی نماید. در پژوهش ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و زیست محیطی ساماندهی بافت‌ها، بیشتر به عنوان عوامل زمینه‌ای یا محیطی تأثیرگذار در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین ساماندهی بافت‌های فرسوده یک موضوع چند وجهی و چندبعدی است. در این بین، نظام حقوقی ساماندهی آن بافت‌ها که از مهمترین وجوه و زمینه‌های تحقق‌پذیری آن به شمار می‌رود، تاکنون در ایران کمتر مورد توجه قرار

گرفته است؛ به طوری که یکی از بزرگترین مشکلات اجرایی ساماندهی آن بافت‌ها در شهر تهران، عدم امکان تملک به موقع املاک واقع در طرح‌های مربوط است. بر این اساس مدل زیر برای بررسی موضوع پژوهش پیشنهاد می‌شود.

شکل شماره ۱: چارچوب عملیاتی انجام پژوهش



با عنایت به چارچوب ارائه شده در این پژوهش در بعد ساختاری در فصل بعدی کلیه قوانین و مقررات مرتبط با امور شهر و نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده به تفکیک سازمان‌های متولی بررسی و تحلیل می‌شود و همچنین ساختارهای موجود برای نوسازی (شهرداری، شورای شهر، سازمان نوسازی، شرکت عمران و بهسازی و...) بررسی شده و وظایف هر یک مشخص می‌گردد در این قسمت کلیه مفاد قانونی که به نوعی با نوسازی مرتبط بوده و نوسازی را تسریع یا کند می‌نماید استخراج می‌شود. همچنین کارکردهای هر یک از سازمان‌ها یا کارکردهای هر یک از قوانین تصویب شده در امر نوسازی و کارکردی که مترتب بر قوانین در شهر ایجاد می‌شود تحلیل شده و در پایان به صورت یک سری از سوالات چالش‌ها، محدودیت‌ها، موانع و کاستی‌های قوانین استخراج می‌شود. سپس این موانع در گفتگو و بررسی با مدیران، مسئولین، سازندگان و مردم به اشتراک گذاشته می‌شود و تحلیل آنها صورت می‌پذیرد.

فصل سوم

تحلیل دوره‌های تاریخی نوسازی و

قوانین و مقررات نوسازی بافت‌های فرسوده

مقدمه

در این فصل برآنیم تا دوره‌های تاریخی توجه به بافت‌های فرسوده و قوانین و مقررات مربوط به نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری را از ابعاد مختلف حقوقی بررسی و تحلیل نماییم. برای تحلیل این مقررات ضروری است، اصول و ارکان هر یک از این قوانین به خوبی تبیین شود و سپس نقاط ضعف و قوت هر یک از آنها بررسی شود. برای تسهیل تحلیل مقررات و با عنایت به تقسیم‌بندی مقررات قانونی در شش دوره متمایز، در این فصل نیز بر همین اساس، اهم قوانین و مقررات هر یک از این دوره‌ها را ارزیابی و تحلیل می‌نماییم. پس از ارزیابی و تحلیل قوانین و مقررات ضرورت دارد، جمع‌بندی جامعی از این تحلیل‌ها به همراه راهکارهای اجرایی و کاربردی ارائه گردد. این نکته قابل ذکر است که مبنای تقسیم‌بندی مطالب در این فصل دوره‌ها و مقاطع قانونگذاری بوده است، لذا در ارائه تحلیل‌ها تفکیکی بین ابعاد حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و شهرسازی دیده نمی‌شود و مجموعه قوانین هر دوره با توجه به مفاد قوانین مصوب تحلیل شده است. ولی در جمع‌بندی مطالب هر یک از ابعاد مختلف، تحلیل‌ها از یکدیگر متمایز آورده شده است. بنابراین در این فصل ابتداء دوره‌های تاریخی توجه به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده بررسی شده و در ادامه قوانین و مقررات وضع شده برای ساماندهی، نوسازی، بهسازی و مرمت بافت‌های فرسوده به صورت مجزا بررسی و تحلیل می‌شود.

۳- دوره‌های تاریخی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده

در این فصل ابتداء دوره‌های تاریخی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده از سال ۱۳۱۰ مورد مطالعه و بررسی قرار خواهد گرفت و در بخش دوم این فصل قوانین و مقررات وضع شده در این دوره‌های تاریخی تحلیل خواهد شد.

۱-۱- دوره نخست: دوران شروع بهسازی و نوسازی (۱۳۰۴-۱۳۲۰)

اولین فعالیت‌های نوسازی در شهرهای ایران از سال ۱۳۱۰ آغاز و با ورود ایران به جنگ جهانی دوم در سال ۱۳۲۰ متوقف ماند. تصویب قانون بلدیة در سال ۱۳۰۹، محملی مناسب برای مداخلات سنگین در بافت‌های کهن شهری - از این پس قدیمی و ناکارا- را فراهم آورد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵۸). و بلافاصله پس از آن اولین خیابان‌ها به عنوان اولین نمادهای دگرگونی در کالبد شهر ایرانی، پدیدار شدند. الگوی عمومی نقشه خیابان‌ها^۴، ایجاد چند برش طولی و عرضی و ایجاد یک میدان در محل تقاطع این چند برش بود.

^۴ - نقشه تهیه شده برای شهرها (تهران ۱۳۰۹ و همدان ۱۳۱۰) دقیقاً تحت عنوان نقشه خیابانها مطرح شد و نه طرح جامع یا طرح هادی و ... (همچنین ر. ک حبیبی، ۱۳۷۵: ص ۱۵۸)

بسته به موقعیت شهر، دو تا سه راه مقیاس ملی وارد شهر شده و خیابان‌های متقاطع، شهر را شکل می‌دادند و یک یا دو راه دیگر از این تقاطع به کوهپایه، اماکن مذهبی و یا نقاط جذاب اطراف شهر - بافت تاریخی - متصل می‌شدند و به تدریج در داخل بافت تاریخی عناصر جدید شهری، در جوار این خیابان‌ها و میادین مستقر می‌شدند. (حایری، ۱۳۷۲: ۲۲ - ۲۱).

مهمترین اقدامات انجام شده در شهرهای ایران طی این دوره عبارتند از:

- احداث خیابان‌های کمربندی در اطراف بسیاری از شهرهای بزرگ
 - احداث میادین و خیابان‌های بزرگ در مرکز شهرها (الگوی به کار گرفته شده برای شبکه خیابان‌ها شطرنجی بود)
 - نوسازی محلات قدیمی از طریق:
- الف) تخریب بخش قابل توجهی از محله‌ها که غیر قابل اصلاح تلقی می‌شد و تبدیل گورستان‌های واقع در مرکز شهر به پارک‌های عمومی.
- ب: تشویق مردم به استفاده از الگوهای غربی در ساختمان‌سازی (هم از نظر مصالح و هم از نظر نما و تزئینات).
- ج) استفاده از الگوی شطرنجی و طراحی خیابان‌های شریانی صلیبی در تمامی شهرها بدون توجه به وضعیت شبکه گذرها و معابر موجود آن شهر.
- تهیه نقشه‌های گذربندی
 - ایجاد ساختمان‌های جدید به سبک غربی، عمدتاً با کاربری‌های عمومی و دولتی (بناهای حکومتی، اداری و انتظامی، بانک‌ها و ایستگاه‌های راه‌آهن). (ر. ک به بکایی، ۱۳۷۸).
- در این دوران اولین توجه به بحث نوسازی و عمران شهری با تصویب از قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها در سال ۱۳۱۲ صورت پذیرفت که در سال ۱۳۲۰ قانون مزبور نسخ شده و قانون اصلاح قانون توسعه معابر با انجام اصلاحاتی جایگزین قانون سابق گردید که در ادامه (بخش قوانین و مقررات) قانون‌های یاد شده بررسی می‌گردند.

• تصویب قانون احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها در سال ۱۳۱۲

• اصلاح قانون احداث و توسعه معابر در سال ۱۳۲۰

۱-۲- دوره دوم: دوران فترت توجه به بافت‌های فرسوده سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۵ (ه‌ش)

در فاصله سال‌های ۱۳۳۲ - ۱۳۲۰ به تبع شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، شهر ایرانی با دگرگونی قابل توجهی روبرو نشد. بنابراین دوره دوم مداخله در بافت‌های قدیم ایران را می‌توان همزمان با دومین برنامه هفت ساله

اقتصادی کشور (سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۳۴) دانست. چرا که یکی از رئوس این برنامه، تهیه برنامه‌ها و طرح‌های شهری برای شهرهای کشور بود. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۸۱-۱۷۳) در این سال‌ها، توسط کارشناسان آمریکایی طرح‌های جامع برای تعدادی از شهرهای ایران با عنوان طرح‌های شبکه بندی تهیه شد که چگونگی مصرف زمین را مورد توجه قرار می‌داد، ولی چون به زبان انگلیسی تهیه شده بود، هیچگاه مورد استفاده قرار نگرفت! (ر.ک به بکایی، ۱۳۷۸).

اصلاح قانون توسعه معابر و زمین گودهای جنوب تهران، مصوب سال ۱۳۴۲ هـ ش (۱۹۶۳ م) نشان می‌دهد که مناطق فرسوده شهری تا چه اندازه برای دولت مشکل آفرین شده‌اند، مناطقی که در درون خیابان‌های احدائی سال‌های ۱۳۱۰ و سال‌های بعد از آن گرفتار آمده و به حالت خود رها شده‌اند. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۸۵) اتخاذ سیاست نوسازی، تخریب وسیع و حداکثر، دید موزه‌ای به تک بناهای با ارزش معماری در این سال‌ها در تسریع روند فزاینده انحطاط بافت‌های تاریخی، نقش مؤثری داشت.

در فاصله سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ و نهایتاً ۱۳۴۵ قوانین، مقررات و ضوابط موثر و مفیدی برای نوسازی و بهسازی بافت‌های شهری مورد تصویب قرار نگرفت و به همین دلیل تا سال ۱۳۴۷ که قانون نوسازی و عمران شهری مورد تصویب قرار گرفت عملاً اقدامی عملی و مناسب برای نوسازی صورت نپذیرفت و اقدامات صورت گرفت به میل مالک ساختمان و سلیقه‌ای بوده و شهرداری‌ها صرفاً صدور پروانه را برعهده داشتند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۸۵) بنابراین در طی این سال‌ها افراد با ثبت زمین‌ها به نام خود در داخل و حومه‌های شهرها زاغه نشینی گسترش یافته و شهرها با کیفیت نامطلوب گسترش و توسعه پیدا می‌کردند در این مدت نه تنها هیچ گونه اقدامی برای نوسازی، بهسازی شهرها صورت نگرفت بلکه از احداث و توسعه داغه‌ها نیز جلوگیری نشد.

قانون شهرداری را بایستی یکی از قوانین مهم و مبنایی در حوزه مقررات شهری در این سال‌ها دانست. تصویب این قانون در سال ۱۳۳۴ را بایستی نقطه عطفی در حقوق شهری ایران به شمار آورد. اگرچه این قانون تاکنون به صورت کامل نسخ نشده و بسیاری از مواد آن همچنان معتبر و قابل استناد است، ولی مواد متعددی از این قانون نیز در گذر زمان دستخوش تغییراتی شده و موادی نیز به آن الحاق شده است. برخی مواد این قانون نیز به صورت کلی یا جزئی، با تصویب قوانین دیگری نسخ شده است.

بیشتر مواد مرتبط با بحث شهرسازی و نوسازی شهری در سال ۱۳۴۵ (مواد ۱۰۰ به بعد) به قانون شهرداری الحاق گردید. در مواد قانون شهرداری که در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید دو مورد زیر حائز اهمیت بود:

- ۱- الزام مالکان به اصلاح و تعمیر ساختمان‌های در حال تخریب
- ۲- الزام مالکان به اخذ پروانه از شهرداری برای احداث ساختمان

در اسفند ماه سال ۱۳۴۵ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری از تصویب گذشت و به موجب مواد ۹۷، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰ و ۱۰۱ آن، تشکیل شورای عالی شهرسازی به منظور نظارت بر فعالیت‌های شهرسازی، تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهری، تعیین حریم برای هر شهر و برقراری مجوز برای نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات ساختمانی و شهرسازی توسط شهرداری در حریم شهر، الزام مالکان اراضی به دریافت پروانه‌ی ساختمان قبل از شروع به احداث بنا و الزام شهرداری‌ها برای جلوگیری از تخلفات ساختمانی در محدوده و حریم شهر و کنترل شهرداری بر تفکیک اراضی شهر و اطراف آن پیش‌بینی و تصویب شد. در سال ۱۳۴۷ قانون نوسازی و عمران شهری از تصویب گذشت و ضمن الحاق مواد ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۲۰، ۲۲ و ۲۸ آن مقرراتی در مورد ضوابط نوسازی شهرها تصویب شد (کلانتری، ۱۳۸۴: ۱۶۹).

۱-۳- دوره سوم: دوره تکوین توجه به نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۵-۱۳۵۷)

از دههٔ چهل به بعد، در نتیجهٔ سیاست‌های توسعه شهری، بخش مرکزی شهرهای بزرگ، که با مشکلات و نابسامانی‌های متعدد و فزاینده‌ای روبرو شده بود، تحت عنوان بافت تاریخی مطرح شد و به شکل بخشی جدا و منزوی از شهر و آهنگ رشد و توسعه آن، مورد توجه طراحان شهری و سیاستگذاران و تصمیم‌گیران برنامه‌های شهری قرار گرفت. عملکرد عناصر تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی شهری مربوط به بافت‌های تاریخی و قدیمی نیز در این دوره کاهش یافته و تغییر شیوه‌های پاسخگویی به نیازمندی‌های تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی، آن عناصر را به سمت متروک شدن پیش می‌راند. (حایری، ۱۳۷۰: ۲۵). از این سال‌ها بود که روند مهاجرت ساکنین بومی از بافت‌های تاریخی، به دلیل تشدید مشکلات و معضلات و فقدان حداقل امکانات رفاهی شهری، (و بیشتر به دلیل دافعه بافت تاریخی تا جاذبه بافت‌های جدید) از شتاب چشمگیری برخوردار شد و همزمان با تخلیه بافت‌های تاریخی از ساکنین اصلی، مهاجرت گسترده‌ای نیز از نقاط روستایی به درون بافت صورت گرفت. مشکلات و نابسامانی‌های بافت‌های تاریخی، باعث شد ضرورتاً در کنار تهیه و تدوین طرح‌های جامع شهری برای شهرهای پر جمعیت کشور، اقدامات و برنامه‌هایی نیز جهت رفع مشکلات بافت‌های قدیم، به عنوان بخش فرسوده و نابسامان شهر تهیه شود. در طرح‌های جامع این دوره، با تصویب قانون نوسازی و عمران مصوب ۱۳۴۷، تدوین برنامه‌های نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازهای پایه‌ای شهر، الزامی گردید. در نخستین دهه‌های این دوره، تفکر حفاظت از بافت‌های تاریخی و مرمت آنها، (بیشتر به پیروی از این الگوی فکری در غرب و نه در شکل مقابله جدی با روند موجود و عمدتاً در محافل علمی و دانشگاهی و نه در بدنه اجرایی و تصمیم‌گیری و در تقابل با اقدامات تخریبی گسترده)، و ابزار تأسف بر از دست رفتن محلات و بناها و فضاهای آشنای گذشته، مطرح شد و با افزایش فزایندهٔ مشکلات ناشی از عدم سنخیت الگوی شهرسازی جدید با فرهنگ ما، نقد عملکرد دولت و تلاش برای حفاظت و احیاء جنبه جدی تری به

خود گرفت! و چند سازمان رسماً مسئول اجرای طرح‌های حفاظت، مرمت و احیا شدند. اگر چه، این اندیشه نیز بیشتر در قالب حفاظت از تک بناها مطرح بوده و در صورت توجه به حفاظت، بهسازی و بارزنده‌سازی بافت‌های شهری با ارزش نیز به دلایل متعدد از جمله عدم توجه به مشارکت‌های مردمی و اصولاً حذف کامل مردم در تمامی فرآیند طراحی تا مراحل اجرایی، آرمان‌گرایی به دور از واقعیت، عدم برخورداری از پشتیبانی‌های سیاسی، تداخل با محدوده وظایف و اختیارات سایر مؤسسات و سازمان‌های شهری، مشکلات قانونی، عدم تخصیص بودجه کافی و ... معمولاً تنها بر روی کاغذ باقی مانده و در رقابت با شهرسازی سریع، محکوم به شکست بوده است.

از مهمترین موارد توجه به بافت‌های تاریخی می‌توان به برنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی اشاره کرد که در جهت رفع مشکلات در بافت‌های قدیم شهرها در طرح‌های جامع شهری (نخستین بار قبل از پیروزی انقلاب) گنجانده شد و طی آن پیشنهادهای از لحاظ اولویت‌بندی نوسازی، بهسازی، حفاظت و ... محله‌ها و بخش‌های مختلف بافت‌های تاریخی ارائه و جزییات بیشتر این طرح‌ها به مطالعات تفصیلی محول شد. نخستین طرح جامع شیراز از نمونه‌های این موارد به شمار می‌رود.

از جمله مهمترین قوانینی که در این دوران به تصویب رسید، می‌توان به قوانین زیر اشاره نمود:

- اصلاح برخی مواد قانون شهرداری و الحاق برخی مواد جدید به این قانون در سال‌های ۱۳۴۵، ۱۳۵۲، ۱۳۵۴ و ۱۳۵۶
- قانون نوسازی و عمران شهری و آئین‌نامه‌های آن در سال‌های ۱۳۴۷ و ۱۳۴۸
- تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۵۱
- قانون اجرای برنامه نوسازی عباس‌آباد مصوب ۱۳۴۸
- قانون برنامه عمرانی چهارم و پنجم کشور مصوب ۱۳۴۷ و ۱۳۵۱

۱-۴- دوره چهارم: تحولات بهسازی و نوسازی شهری از سال ۱۳۵۷-۱۳۸۸

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تحولاتی در نظام حقوقی، سیاسی و اداری ایران پدید آمد. تحولات پس از پیروزی انقلاب در ایران در زمینه مسکن نیز بسیار قابل توجه بود. در سال‌های ابتدائی پس از انقلاب عده زیادی از مالکان عمده اراضی شهری و روستائی که وابسته به رژیم سابق بودند، از ایران فرار کردند و یا دستگیر شدند. در مقابل عده زیادی از مردم مستضعف و محروم نیز با تسلط بر این اراضی و یا بعضاً با خرید قطعات کوچکی از این اراضی اقدام به ساخت مسکن نمودند. خلاهای قانونی و اداری و نبود نظارت کافی از سوی شهرداری‌ها سبب شد تا

ساخت و ساز غیر مجاز و بدون پروانه در برخی مناطق رواج یابد که همین ساخت و سازها امروزه سبب ایجاد بافت‌های فرسوده در نقاط مختلف کلان شهرها شده است.

گسترش مهاجرت به شهرها و حاشیه نشینی نیز سبب ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرهای بزرگ گردید که بسیاری از این مناطق حاشیه‌ای در سال‌های بعد و با گسترش بیرویه محدوده شهرها در داخل بافت شهری قرار گرفتند و امروزه به صورت لکه‌هایی از بافت فرسوده در نقاط مختلف شهرهای بزرگ مشاهده می‌شوند.

همچنین از سال ۱۳۷۵، با تغییر سیاست ناگهانی و کوتاه مدت سازمان میراث فرهنگی از حفاظت و احیای تک بناها به حفظ و بارزنده سازی بافت‌های شهری با ارزش، در ۱۰ شهر تاریخی، اصفهان، تهران، تبریز، سمنان، شیراز، قزوین، کاشان، کرمان، همدان و یزد، دفاتر محور فرهنگی - تاریخی با اهداف کلی پژوهش، معرفی، حفاظت و احیاء این محورها در اداره میراث فرهنگی شهرهای یاد شده تشکیل شد که به رغم شروع به نسبت خوب، متأسفانه به دلایل متعدد از جمله مشکلات قانونی، عدم تخصیص بودجه کافی، تغییر مجدد سیاست سازمان و بازگشت به استراتژی توجه به تک بناها، نبود پشتیبانی کافی از این دفاتر، محدودیت‌های چهارچوب بوروکراتیک اداری و ... در اندک زمانی، بیشتر آنها یا به کلی تعطیل شدند و یا به شکل نیمه فعال باقی ماندند.

در کشور ما در فاصله یک ربع قرن - از اولین روزهایی که موضوع مرمت شهری به بیانی علمی فنی به میان آمده است و تا امروز آنچه که بر بافت کالبدی شهرهای تاریخی ایران گذشته جای تأمل دارد. در سال‌های پایانی ربع قرن مذکور آنچه شنیده و خوانده و دیده می‌شود. جای زیادی برای بحث دارد: بخش وسیعی از بافت‌های کالبدی شهرهای کهن کشور یکباره جای خود را به شهرسازی تعویضی می‌دهند. تجربه‌ای که ده‌ها سال پیش در زمان پهلوی اول در این باب داشته‌ایم و نتایج منفی و بازتاب بحث انگیز آن را دیده‌ایم. (جوادی، ۱۳۷۶: ۱۸۲)

مجموعه برنامه و طرح و اقدامات اجرایی که برای مراجعه با پدیده‌ی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده صورت گرفت که هریک از این محورهای یاد شده متأثر از شیوه نگرش و زمینه‌های اتفاقات خاص در دوره زمانی خود بود که عبارتند از: ۱- روانبخشی ۲- بهسازی شهری ۳- محورهای فرهنگی و تاریخی ۴- نوسازی و بازسازی ۵- بافت مسئله دار شهری ۶- عمران و بهسازی شهری

در ادامه نگاهی گذرا به دوره‌های نوسازی بعد از انقلاب اسلامی می‌شود:

الف: دوره اول: برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۶۸-۱۳۷۲

در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی فعالیت‌های مرتبط با بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در قالب برنامه‌های اول تا ششم توسعه کشور پیگیری شد. در این دوران تأثیر شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور بخصوص وضعیت جنگ تحمیلی و بازسازی مناطق جنگی مورد توجه بود و همچنین بهسازی و نوسازی وضع موجود

برخی شهرها به ویژه در مناطق قدیمی مورد توجه قرار گرفت که بخشنامه‌هایی برای تهیه و اجرا تحت عنوان «طرح‌های روان بخشی» به شهرداری‌ها ابلاغ گردید اما با توجه به شرایط بد اقتصادی کشور این طرح‌ها به چند شهر و چند محله محدود گردید (عبدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۰۲)

از سوی دیگر پس از پیروزی انقلاب، روند مهاجرت روستا به شهر به دلیل مسایل سیاسی - اقتصادی و اجتماعی سال‌های اول انقلاب از شتاب و رشد بیشتری برخوردار شد. علاوه بر این جنگ تحمیلی نیز موج عظیمی از مهاجران مناطق جنگ زده را راهی نقاط شهری به ویژه در مناطق جنوبی کشور نمود و به این ترتیب نرخ مهاجرپذیری بافت قدیم این شهرها، به ویژه در سال‌های اولیه جنگ از رشد قابل توجهی برخوردار گردید. بحران‌های سیاسی و جنگ‌های داخلی کشورهای همسایه (افغانستان، پاکستان و عراق) نیز گروه دیگری از مهاجران خارجی را در ترکیب جمعیتی نامتجانس و ناهمگون ساکن در بافت‌های قدیم در این سال‌ها گنجانند.

فرسودگی بافت، ناتوانی و گاه بی توجهی و اهمال شهرداری‌ها در ارائه تسهیلات و خدمات شهری (در حد سایر نقاط شهر) به بافت‌های تاریخی و در نتیجه ضعف امکانات رفاهی و ... در اینگونه بافت‌ها مانع از آن می‌شد که حتی مهاجرین کم درآمد، بافت را به عنوان محل سکونت همیشگی خود انتخاب کنند و معمولاً از ابتدا در اندیشه تغییر محل سکونت خود بودند. این نوع نگرش باعث احساس بیگانگی و عدم تعلق به محیط زندگی بین مهاجرین می‌گردید و علاوه بر این احساس ناشناس بودن، در کنار تنش‌ها و فشارهای وارد بر مهاجرین، به ویژه مهاجرین جنگی و اتباع خارجی که در شرایط روحی نابسامانی به سر می‌بردند، به افزایش فرایند هنجارشکنی و کجروی‌های اجتماعی منجر شد و روند کاهش منزلت اجتماعی و اقتصادی بافت‌های تاریخی را که از سال‌های پیش شروع شده بود، از شتاب بیشتری برخوردار کرد.

توسعه فعالیت‌های تجاری - اداری و خدماتی در لبه خیابان‌های عمدتاً شطرنجی، از دیگر ویژگی‌های عمومی بافت‌های تاریخی ایران در دهه اول انقلاب به شمار می‌آید.

در پاسخ به این تحولات، فعالیت‌های جسته و گریخته‌ای با هدف ساماندهی بافت‌های تاریخی در مؤسسات و سازمان‌های مختلف انجام گرفت که بسته به نوع ساختار و کارکرد و اهداف آن سازمان، استراتژی‌ها و راه کارهای مختلف و متفاوتی نیز پیشنهاد و گاه اجرا می‌شد!

به عنوان نمونه، از اوایل دهه ۱۳۶۰ دفتر بهسازی و مرمت بافت شهری وزارت مسکن و شهرسازی مسئول تهیه طرح‌های روانبخشی مراکز تاریخی در ۱۲ شهر سمنان، تهران، یزد، قم، کاشان، شیراز، اصفهان، مشهد، دامغان، رشت، تبریز و بوشهر شد که این طرح‌ها در راستای سیاست‌های مسکن و شهرسازی با اولویت دادن به حل مشکل حرکت و تسهیل دسترسی به بافت تاریخی تدوین گردیدند.

از دیگر طرح‌های بهسازی بافت‌های قدیم که وزارت مسکن و شهرسازی پس از انقلاب عهده دار آن گردید، می‌توان به طرح تجمیع اشاره کرد. این طرح که از سال ۱۳۶۶ توسط دفتر بهسازی و مرمت وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شده، بعد از تعیین محدوده بافت تاریخی در طرح جامع شهر، ساماندهی آن را در دستور کار قرار می‌دهد. رئوس اهداف طرح تجمیع عبارتند از:

- الف) حفظ و مرمت ابنیه با ارزش موجود
 ب) تخریب بخشی از بافت که فاقد هر گونه ارزش نگهداری و مرمت است.
 ج) طراحی کاربری‌های مورد نیاز و ساخت ابنیه مربوطه.

ب: دوره دوم: برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۳-۱۳۷۷

برخورد قانونی و مدون با بافت تاریخی و فرسوده شهرها در برنامه‌ی دوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دارای چشم انداز روشن تری است. مشکلات مسکن، فرسودگی و متروکه شدن بافت تاریخی شهرها و عدم بهره برداری مناسب در این نواحی، مسؤولان و دست اندرکاران برنامه توسعه شهری را بر آن داشت که طرح‌های مرمت و احیای بافت تاریخی را شهرها در این برنامه لحاظ کنند (کلانتری، ۱۳۸۴: ۱۷۳).

سیاست این سال‌های به عنوان دومین رویکرد پس از انقلاب، چارچوب تکامل یافته‌تری را نسبت به اقدامات و برنامه‌های دوره پیش ارائه کرد. این دوره مصادف با سال‌های ابتدای دوره بازسازی پس از جنگ است. دولت در این دوره با ارائه سیاستی جامع تر نسبت به اقدامات موضعی گذشته به تهیه «طرح‌های تفصیلی ویژه‌ای برای مراکز شهری» به ویژه شهرهای آسیب دیده در جنگ پرداخت. این روند تکاملی با برنامه جدید 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 توجه قرار گرفتند (عبدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۰۵).

در کل، راهبرد اصلی در این دوره، بازسازی شهرهای آسیب دیده از جنگ و تلاش برای برقراری تعادلی نو بین ساختار جدید و قدیم شهر توسط دولت مرکزی و شهرداری‌ها است که با تکیه بر بودجه عمومی دولت و شهرداری‌ها صورت می‌پذیرند. در این دوره، تشویق مالکان و ساکنان برای شرکت در برنامه‌ها و توسعه تعاونی‌های مسکن برای گروه‌های درآمدی متوسط و پایین جامعه مورد نظر قرار می‌گیرد. در این مقطع زمانی شاهد فراهم شدن زمینه‌های حقوقی و مالی در حفظ و توجه به ارزش‌ها هستیم؛ در ضمن اینکه توسعه بی‌رویه و افقی شهر و فرسودگی بیشتر مراکز شهری تداوم دارد (ایزدی، ۱۳۸۸: ۹۴).

در برنامه دوم به دلایل گوناگون شاهد نگاهی متفاوت به پدیده بافت فرسوده شهری هستیم. در نتیجه مطالعات انجام گرفته روشن شده بود که ابعاد بافت‌های فرسوده گسترده تر از آن است که با اجرای پروژه‌های موضعی و طرح‌های پروژه محور و صرفاً با استفاده از امکانات و ابزار دولت بتوان آن را حل و فصل کرد. گسترش وسیع سکونتگاه‌های غیررسمی دهه ۱۳۶۰ نیز تصویر نگران کننده تری از ابعاد این موضوع به دست داد.

سیاست استفاده از اراضی و املاک واقع در بافت‌های فرسوده مراکز شهری برای جبران بخشی از مسکن مورد نیاز دولت، از طریق تملک، پاکسازی و جمع‌بندی واحدهای موجود، آغازگر دوره جدیدی در مداخله در بافت‌های شهری و واکنشی به این شرایط بود. 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 ذی نفع 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 بروز مسایل عمده‌ای در اجرای این برنامه گردید. این رویکرد مبتنی بر تملک اراضی بافت‌های فرسوده و تجمیع آنها به منظور فراهم آوردن امکان بازسازی بود (عبدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۰۵).

جدول شماره: ۲-۱. اقدامات نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده در سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۷۲

بهسازی مراکز شهری - محورهای فرهنگی ۱۳۹-۱۳۷۲	
راهبرداصلی و جهت گیری عمده	توجه عمده به بازسازی شهرهای آسیب دیده از جنگ، تلاش برای برقراری تعادلی نو بین ساختار جدید و قدیم شهر
متولیان/ نقش آفرینان	دولت مرکزی و شهرداری ها
سطح فضایی فعالیت	مراکز شهری
کانون اقتصادی	بودجه عمومی دولت/ شهرداری ها
محتوای اجتماعی	تشویق مالکان و ساکنان/ توسعه تعاونی های مسکن برای گروه های درآمدی متوسط و پایین جامعه
تحولات ساختار فضایی- کالبدی	تداوم توسعه بی رویه و افقی شه (توسعه متصل و منفصل) فرسودگی بیشتر مراکز شهری

ج: دوره سوم: برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۹-۱۳۸۳

در طول برنامه سوم توسعه نقش سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در نوسازی بافت‌های فرسوده بیشتر پدیدار شد در این برنامه با تصویب برنامه ۱۳۶ بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها محول گردید و شهرداری‌ها اقدام به تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی شهرها نمودند. (کلانتری، ۱۳۸۴: ۱۷۸)

سیاست استفاده از املاک بافت‌های فرسوده مراکز شهری، برای جبران بخشی از مسکن مورد نیاز دولت، از طریق تملک، پاکسازی و جمع‌بندی واحدهای موجود، آغازگر دوره جدیدی در مداخله در بافت‌های شهری است این

سیاست‌ها در ابتدا با عنوان «تجمیع» و سپس تحت عنوان «بافت مسئله‌دار شهری» به مورد اجرا گذاشته شد. (حناچی، ۱۳۹۱: ۹۷).

رویکرد مهم در این دوره بهسازی و نوسازی بافت‌های مسئله‌دار شهری بود که همان هدف توسعه درونی از طریق بهسازی و نوسازی بافت فرسوده را دنبال می‌کرد در تعقیب این هدف تعیین نقاط مناسب خانه‌سازی در ۴۰ شهر ایران تهیه شدند از هدف هزار هکتاری نوسازی و بهسازی شهری در برنامه دوم تا پایان سال ۱۳۷۵ تنها ۵۱ هکتار تحقق یافت. (عبدی و همکاران: ۳۰۷).

در کل راهبرد اصلی در این دوره بازسازی گسترده محلات قدیم از طریق تملک و پاکسازی اراضی است. در این دوره، پروژه‌ها با تکیه بر بودجه عمومی دولت و منابع محدود سایر شرکاء (شرکت‌های دولتی) صورت می‌پذیرند در این مقطع زمانی، شاهد برون رانی بومیان، عدم توجه به نقش ساکنان و برنامه‌ریزی برای جایگزینی ساکنان جدید، تخریب گسترده بافت‌های محلات هدف، تشدید ناهنجاری‌های فضایی - عملکردی در این مناطق و مسئله‌دار تلقی کردن بافت‌های محلات، تخریب و تجدید ساختار زمین‌های موجود هستیم. (ایزدی، ۱۳۸۸: ۱۶).

در راستای سیاست‌های برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور وزارت کشور با همکاری شهرداری شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، سازمان بهسازی و نوسازی بافت قدیم تأسیس نمود که عمده وظایف این سازمان به شرح زیر است:

- شناسایی محله‌های قدیمی و بافت‌های با ارزش تاریخی.
- پیشنهاد تغییر و تعیین کاربری اراضی و ارائه طرح‌های مناسب به منظور بهینه‌سازی محله‌های یاد شده.
- احداث ساختمان‌ها و تأسیسات مورد نیاز عمومی شهر.
- استفاده بهینه از اراضی مرغوب شهری که بر اثر عدم برنامه‌ریزی صحیح متروک شده و از نظر اجتماعی، اقتصادی و شهرسازی به معضل پیچیده‌ای تبدیل شده است.
- سرمایه‌گذاری و مشارکت با بانک‌ها و مؤسسات سرمایه‌گذاری در امور مربوط، به طریقی که برای سازمان منابع مالی تأمین کند.
- شناسایی بافت‌های با ارزش تاریخی شهر و ارائه طرح‌های مناسب به منظور بهینه‌سازی به مراجع ذی صلاح قانونی
- شناسایی بناهای با ارزش تاریخی و پیش نهاد کاربری مناسب برای هر کدام از این بناها (کلانتری، ۱۳۸۴: ۱۷۸-۱۷۹).

د: دوره چهارم: برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۸۴-۱۳۸۸

برنامه چهارم نقطه عطف توجه به نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده است در برنامه چهارم شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در نخستین واکنش خود در سال اول برنامه به نکاتی همچون «نوع بافت، نوع مداخله، مرع قانونی مداخله، مستندات قانونی مداخله»، در متن برنامه به صراحت تصریح نمود.

یکی از دلایل ماهوی برنامه چهارم در خصوص رویکرد بافت‌های فرسوده همزمانی آن با برنامه بلندمدت چشم‌انداز ایران است این برنامه به تبعیت از سند چشم‌انداز هدف‌گیری‌های کلان و جهت‌گیری‌های راهبردی بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مشخص کرده و در زیربنایی که به راهکارهای بهبود وضعیت اقتصادی اختصاص دارد به بازسازی بافت‌های فرسوده شهری و روستایی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها با استفاده از مشارکت مردمی اشاره دارد. در واقع یکی از محورهایی که سیاست‌های کلی و اجرایی مسکن در برنامه چهارم بر آنها استوار است احیای بافت‌های فرسوده و ممانعت از گسترش محدوده شهرها بر اساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای کشور با رویکرد بر توانمندسازی آنها است. (عبدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۰۹)

در سال‌های اخیر برنامه‌ای با عنوان «نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده» مورد نظر قرار گرفته است. بافت‌های شهری بر اساس شاخص‌هایی چون ناپایداری، نفوذناپذیری و ریزدانی به عنوان بافت‌های فرسوده شناخته شده که مورد برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. در صورتی که احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، موضوعی پیچیده و چندوجهی است که نه فقط یک کار فیزیکی بلکه فرایندی با ابعاد قوی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی است. در این دوره راهبردها در ادامه راهبردها و تکامل رویکردهای دوره قبل، احیاء بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی، فرسوده و ناکارآمد شهری و مقاوم‌سازی و ایمن‌سازی آنها، تلاش برای تعامل با سازمان‌های متولی بافت تاریخی با توجه به نقش اقتصادی میراث ارزشمند، ساماندهی کالبدی و انتظام بخشی به نابسامانی‌های فضایی-عملکردی و برنامه‌ریزی برای استفاده از ظرفیت‌های موجود برای توسعه است. پروژه‌ها توسط دولت مرکزی از طریق کارگزاران محلی، شهرداری‌ها، بخش خصوصی، بانک‌ها، تعاونی‌ها آنان، در سطح محله و محدوده‌های مصوب بافت فرسوده صورت می‌گیرند. در این دوره، پروژه‌ها با تکیه بر منابع بخش خصوصی، بانک‌ها، اوراق مشارکت، بودجه عمومی دولت به انجام می‌رسند (حناچی، ۱۳۹۱: ۹۸-۹۹).

اما نقطه عطف نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و قدیمی در بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ (موارد مربوط به تبصره ۶) تجلی پیدا می‌کند.

مهمترین مباحث این قانون عبارتند از:

- تعیین محدوده بافت‌های فرسوده شهری

- مدیریت پرداخت یارانه به سازندگان و خریداران واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده شهری
 - انتشار اوراق مشارکت برای طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری
 - پیگیری برای برقراری تخفیفات در عوارض نوسازی، صدور پروانه و تراکم ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری توسط شهرداری
 - پیگیری برای تحقق سرمایه‌گذاری سازمان ملی زمین و مسکن در بافت‌های فرسوده شهری
 - محفوظ بودن حق امتیاز خدمات زیربنایی موجود در بافت‌های فرسوده پس از نوسازی بدون دریافت حق امتیاز جدید
 - پیگیری برای افزایش حداقل ۶۰ درصدی تراکم پایه در بافت‌های فرسوده
- پیگیری برای استفاده از تسهیلات خارجی (فاینانس) برای نوسازی در بافت‌های فرسوده نوسازی بافت‌های فرسوده به عنوان اولویت اصلی در برنامه‌های بخش مسکن جزو مفاد تبصره ۶ قانون بودجه است و به تناسب آن تسهیلات بانکی توسط دولت در نظر گرفته شد تا در جهت تشویق ساکنان فرسوده تسهیلات بانکی در جهت نوسازی بافت‌های فرسوده به متقاضیان مربوطه پرداخت شود. در کنار این امکانات مالی جلب مشارکت مردمی، ممانعت از گسترش محدوده شهرها و مقاوم سازی بناهای موجود نیز مورد تأکید قرار می‌گیرد.

جدول شماره: مهمترین اقدامات در خصوص مداخله در بافت‌های فرسوده شهری بعد از انقلاب اسلامی

دوره زمانی	مهم ترین حوادث	چشم انداز و اهداف مداخله	مهم ترین اقدامات
۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷	<ul style="list-style-type: none"> - تأسیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در بنیاد مستضعفان در سال ۱۳۵۸ - گسترش وسیع محله‌های فرودست و سکونتگاه‌های غیررسمی - تأسیس دفتر بهسازی بافت شهری در معاونت امور محلی و عمران شهری در سال ۱۳۶۶ 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد روان بخشی 	<ul style="list-style-type: none"> - انجام برخی طرح‌های موضعی برای بازگشایی معابر و بهبود شریان‌های شهری
۱۳۶۹ - ۱۳۷۲	<ul style="list-style-type: none"> - در سال ۱۳۶۹ ش. طی مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، چهار شهر اصفهان، شیراز، تبریز، کرمان و سپس در سال ۱۳۷۰ ش. همدان به عنوان شهرهای فرهنگی-تاریخی معرفی شدند. - دفتر بهسای بافت شهری در وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۰ - تشکیل دفتر بهسازی و نوسازی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زیباسازی و مشاوره فنی و مهندسی شهری شهرداری و ادغام مراکز واحدها و اداره کل حفاظت آثار باستانی در قالب سازمان میراث فرهنگی کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - بهسازی مراکز شهری- محوره‌های فرهنگی 	<ul style="list-style-type: none"> - معرفی محوره‌های فرهنگی تاریخی - تهیه طرح‌های تفصیلی ویژه مراکز شهری

<p>- تهیه شرح خدمات تیپ توسط دفتر بهسازی و نوسازی بافت شهری وزارت مسکن و شهرسازی با رویکرد جمع</p> <p>- مطالعاتی در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی با همکاری بانک جهانی و تدوین سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی</p>	<p>- جمعیت قطعات بافت‌های مسئله دار</p>	<p>- طرح تعیین نقاط مناسب خانه سازی در چهل شهر ایران در ۱۳۷۳</p> <p>- در سال ۱۳۷۶ دفتر بهسازی و نوسازی وزارت مسکن و شهرسازی تبدیل به شرکت عمران و بهسازی شهری گردید و ۱۰ شرکت استانی مسکن سازان به زیرمجموعه شرکت مذکور اضافه گردید تا بحث احیاء، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده قدیمی جدی تر دنبال شود</p>	<p>۱۳۷۴-۱۳۷۸</p>
<p>- تهیه سند توانمندسازی سکونتگاه های غیررسمی در سال ۱۳۸۲</p> <p>- طرح های امکان سنجی و توانمندسازی</p> <p>- سازمان دهی ۹ شرکت منطقه ای مسکن سازان برای مدیریت امر بهسازی و نوسازی</p> <p>- انتشار یکصد میلیارد ریال اوراف مشارکت برای پروژه های نوسازی در ۴ شهر</p> <p>- جلب مشارکت بخش خصوصی در محدوده تملک برخی املاک فرسوده در حدود ۲۰ شهر و ۱۱۰ پروژه</p> <p>- حدود ۸۰۰ هکتار زیربنای نوسازی شده</p>	<p>- عمران و بهسازی</p>	<p>- با تصویب ماده ۱۳۶ بخشی از وظایف دستگاه های اجرایی به شهرداری ها محول گردیده و شهرداری ها اقدام به تهیه طرح بهسازی و احیای بافت‌های قدیمی و فرسوده شهرها نمودند. در راستای سیاست های برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با همکاری شهرداری شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت سازمان بهسازی و نوسازی تأسیس نمود در سال ۱۳۸۲ اساس نامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران به تصویب هیات وزیران رسید</p>	<p>۱۳۷۶-۱۳۸۳</p>
<p>- در سال ۱۳۸۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص بافت‌های فرسوده شهری «راهنمای شناسایی و مداخله در بافت‌های فرسوده شهری» را به تصویب رساند.</p> <p>- در راستای اجرای مباحث تبصره ۶ در برنامه چهارم بیش از ۵۶ هزار هکتار بافت فرسوده شهری در که در نقاط مختلف و اغلب در کلان شهرها توزیع شده اند شناسایی شده‌اند</p>	<p>- عمران و بهسازی</p>	<p>- همزمانی با سند چشم انداز ۱۴۰۴</p> <p>- قانون بودجه سنواتی سال های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶</p>	<p>۱۳۸۴-۱۳۸۸</p>

مآخذ: عبدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۱۵-۳۱۶

۴- قوانین و مقررات وضع شده در دوره‌های تاریخی برای بافت‌های فرسوده

در بخش اول دوره‌های تاریخی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده مورد مطالعه قرار گرفت همانگونه که اشاره شد در این دوره‌ها قوانین و مقرراتی نیز برای بهبود وضعیت نوسازی وضع یا تصویب شده بود در ادامه این قوانین مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند.

الف: قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها

قبل از تصویب این قانون نظام حاکم بر اراضی شهری نظام سنتی مبتنی بر حفظ مالکیت شخصی و در نظر نگرفتن حقوق دولت و حاکمیت برای مداخله در اراضی افراد بود، نظامی که در قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ پیش بینی شده بود. در حقیقت در این دوران بر اساس مقررات قانون مدنی، هر کس حق داشت اراضی موات را تملک نماید و یا اراضی را از مالک آن ابتیاع نماید. هر مالک نیز می‌توانست در محدوده مایملک خود هر نوع تصرفی را بنماید و عملاً هیچگونه مقررات محدودکننده‌ای برای مالکان وجود نداشت.

دولت نیز از نظر قانونی، حق هیچگونه مداخله‌ای در نحوه ساخت و ساز شهری نداشت و در صورتی که تمایل داشت در این زمینه فعالیت نماید، بایستی در قالب یک شهروند عادی اقدام به خرید ابنیه و اراضی افراد می‌نمود تا بتواند طرحی را به اجرا درآورد. البته این نکته هم لازم به ذکر است که تا قبل از سال ۱۳۱۲ اساساً دولت نیز تمایلی به مداخله در این امر نداشت.

از نظر قانونگذاری برای اولین بار در سال ۱۳۱۲ و با تصویب قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها ضرورت مداخله دولت در بافت شهری احساس شد به موجب ماده ۳ این قانون، «بلدیه مکلف است هر مقدار از ملکی را که به موجب نقشه برای توسعه یا احداث شارع یا میدان لازم است به قیمت عادلانه از مالک خریداری نماید و مالک نیز باید آن را واگذار نماید و در صورتی که بلدیه قیمت را نقداً نپردازد مکلف است قرار موعده یا اقساط داده، ولی در هر حال موعده یا اقساط نباید از سال مالی بلدیه تجاوز کند».

هر گاه در تعیین قیمت عادلانه بین طرفین اختلاف حاصل شود یک نفر خبره از طرفین، سهم بیشتر یا متساوی را معین می‌نمایند و هر گاه بین خبره‌های طرفین توافق حاصل نشود یک نفر خبره به تراضی طرفین یا به قرعه معین و ضمیمه شده و رأی اکثریت آنها مناط اعتبار خواهد بود و تا رفع اختلاف و تعیین قیمت نشده است هیچ گونه اقدامی از طرف بلدیه برای خرابی ملک نباید بشود.

در تبصره‌های این ماده و نیز مواد آتی این قانون نیز مقررات دیگری در خصوص نحوه تعیین قیمت اراضی، نحوه خرید اراضی موقوفه، اخذ حق مرغوبیت از مالکانی که در اجرای طرح‌های احداث شوارع و خیابان‌ها ملکشان با

قرار گرفتن در بر خیابان بیش از ده درصد افزایش قیمت می‌یابد و نیز نحوه حل اختلافات ناشی از اجرای این قانون پیش‌بینی شده است.

به طور کلی بایستی چنین گفت که این قانون به صورت مشخص ناظر به بحث نوسازی بافت فرسوده نمی‌باشد ولی این نکته نیز قابل توجه است که احداث و توسعه معابر و شوارع به ویژه در مناطقی که گذرگاه‌های آن محدود و نامتناسب هستند، اولین گام جهت نوسازی بافت فرسوده تلقی می‌گردد. در حقیقت نوسازی کالبدی بافت فرسوده اگرچه برای نوسازی بافت بسیار ضروری است، ولی کافی نیست.

در نوسازی بافت فرسوده بایستی زیرساخت‌ها و نیازمندی‌ها بافت فرسوده نیز مورد توجه قرار گیرد و گرنه صرف تخریب بناهای فرسوده و احداث بناهای جدید، هر قدر هم که بر اساس اصول مهندسی و معماری انجام گیرد نمی‌تواند بافت فرسوده را احیاء نماید؛ در نوسازی بافت فرسوده بایستی تأمین نیازهای مختلف ساکنان بافت نیز مد نظر قرار گیرد که یکی از مهم‌ترین این نیازها، تأمین معابر و دسترسی امن و سریع ساکنان بافت به سایر نقاط شهر است.

این قانون اگرچه به بحث نوسازی کالبدی بناهای فرسوده توجهی ندارد، ولی تأمین یکی از مهمترین و ابتدائترین نیازهای بافت‌های شهری یعنی معابر را در دستور کار خود قرار داده است. شیوه عملکرد این قانون مبتنی بر شیوه فروش اجباری اراضی مورد نیاز از سوی مردم به دولت (بلدیه) می‌باشد. تأمین مالی پروژه‌ها نیز از محل بودجه عمومی صورت می‌پذیرد. بر اساس ماده ۸ این قانون بلدیه بایستی قیمت اراضی مورد نیاز را نقداً و یا به اقساط و حداکثر ظرف یک سال مالی پرداخت نماید.

از مهمترین نکات قابل توجه در این قانون پیش‌بینی فروش اجباری اراضی مورد نیاز است. در حالی که تا قبل از تصویب این قانون، خرید اراضی مورد نیاز شهرداری و دولت بر اساس قانون مدنی صورت می‌پذیرفت و مستلزم جلب رضایت مالکان بود، در این قانون مالکان مکلف شدند که اراضی مورد نیاز را به شهرداری واگذار نمایند. اگرچه مسئله الزام مالکان به فروش اراضی خود به شهرداری، از حیث حقوقی خود پیشرفت قابل توجهی محسوب می‌شود، ولی عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا مهمترین نقص این قانون به شمار می‌رود. همواره در تملک اراضی افرادی نیز از فروش اراضی خود استنکاف می‌ورزند و صرف پیش‌بینی الزام قانونی نمی‌تواند راهگشا باشد. به عبارت ساده‌تر قانونگذار بایستی در خصوص مالکان مستنکف نیز فرآیندی را پیش‌بینی نماید تا مخالفت تعدادی از مالکان مانع اجرای طرح‌های عمومی نشود. عدم پیش‌بینی فرآیند تملک مستقیم از سوی دولت و شهرداری مهمترین نقص این قانون به شمار می‌رود.

یکی دیگر از ویژگی‌های این قانون پیش بینی فروش موقوفات بود. تبصره ۲ ماده ۳ این قانون مقرر می‌دارد «در مورد موقوفات خریداری از متولی با موافقت نظر مدعی‌العموم محل و حاکم محکمه شرع و نظارت اداره اوقاف خواهد شد» این حکم با احکام اولیه شرعی در تعارض است و لذا در عمل مورد مخالفت بسیاری از مردم و متولیان موقوفات قرار گرفت و مشکلات بسیاری را بر سر اجرای این قانون و طرح‌های موضوع آن پدید آورد.

از دیگر ویژگی‌های این قانون پیش بینی شیوه خاص حل و فصل اختلافات ناشی از اجرای این قانون است. به موجب ماده ۷ این قانون «به اختلافاتی که ممکن است در مورد مواد ۳ و ۴ و ۵ و ۶ بین بلدیه و مالکین تولید شود محکمه ابتدایی محل و در صورت نبودن محکمه ابتدایی محکمه صالحه محل به فوریت و خارج از نوبت رسیدگی کرده حکم خواهد داد عدم حضور یکی از طرفین مانع رسیدگی نخواهد بود و حکم محکمه قطعی است».

اگرچه در این قانون به موضوع اراضی موقوفه به عنوان یکی از مسائل مهم در بحث تملک اراضی توجه شده است، ولی عدم توجه به املاک و اراضی مجهول المالك، اراضی که مالکیت مورد اختلاف است و ... موجب گردید تا این قانون نتواند تأثیرگذاری مطلوب را داشته باشد.

در ارزیابی کلی از قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها میتوان به نکات زیر اشاره نمود:

- این قانون مستقیماً به نوسازی بافت فرسوده توجهی ندارد.
- هدف از تصویب این قانون، فراهم نمودن زمینه برای اجرای طرح‌های توسعه معابر و خیابان‌هاست که از الزامات و زیرساخت‌های زندگی شهری تلقی می‌شود.
- پیش بینی مقررات مربوط به فروش اجباری اراضی برای اولین بار در نظام حقوقی کشور.
- پیش بینی شیوه حل و فصل نسبتاً سریع اختلافات.

ب: قانون اصلاح قانون توسعه معابر

وجود پارهای از مشکلاتی که به آن اشاره شد، قانونگذار را بر آن داشت تا قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها را اصلاح نماید. این اقدام در سال ۱۳۲۴ و به موجب قانون اصلاح قانون توسعه معابر صورت پذیرفت. اصلاحاتی که به موجب قانون اصلاحی مصوب ۱۳۲۴ در قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها اعمال گردید به صورت خلاصه عبارتند از:

مهمترین اصلاحی که در سال ۱۳۲۴ در این قانون اعمال شد، رفع ایراد یاد شده مبنی بر فقدان ساز و کار مشخص برای تملک اراضی و عدم پیش بینی ضمانت اجرائی در خصوص مالکان مستنکف بود. به موجب تبصره ۲ ماده ۴ این قانون هر گاه مالک در ظرف بیست روز از تاریخ اخطار کتبی شهرداری از تعیین و معرفی کارشناس اختصاصی خود خودداری نماید و یا کارشناس او بدون عذر موجه برای انجام عمل حاضر نشود در این صورت

ارزیابی که قبلاً از طرف شهرداری به عمل آمده و ابلاغ شده قطعی است و شهرداری می‌تواند به همان بها ملک را خریداری نماید در هر حال خودداری مالک مانع انجام اجرای نقشه شهرداری نخواهد بود. در حقیقت با تصویب این تبصره به شهرداری این اختیار داده شد که پرداخت مبلغ کارشناسی ملک را تملک نماید و عنداللزوم با استفاده از الزام و اجبار نسبت به تخلیه ملک، تخریب آن و اجرای طرح‌های مورد نظر خود اقدام نماید.

۲- از دیگر اصلاحات اعمال شده در این قانون، گسترش قلمروی اعمال قانون توسعه معابر بود. به موجب ماده ۴ قانون اصلاحی مصوب ۱۳۲۰ شهرداریها می‌توانند هر مقدار ملکی را که به موجب نقشه برای نیازمندیهای نامبرده در ماده یک این قانون لازم بدانند یا هر نهر یا قناتی را که برای تأمین آب شهر ضروری شمارند و وزارت کشور نیز تصویب نماید پس از انجام تشریفات مذکور در ماده ۲ به بهای عادلانه خریداری نمایند و مالک نیز باید آن را واگذار کند. در نتیجه با انجام اصلاحات اعمال شده، دامنه شمول قانون مذکور به فروش اجباری قنات‌ها و نهرهای شهری نیز تعمیم یافت. همچنین با عنایت به ماده یک قانون، با اضافه شدن عبارت، «سایر نیازمندی‌های شهر» محدوده اعمال قانون اصلاحی مصوب ۱۳۱۲ که صرفاً محدود به طرح‌های احداث معابر و میدان‌ها بود، به سایر نیازهای شهری نیز توسعه یافت.

۳- از دیگر اصلاحات اعمال شده در این قانون، تغییراتی بود که در نحوه پرداخت بهای اراضی خریداری شده اعمال شد. بر اساس قانون جدید شهرداری مکلف شد تا در خصوص اراضی حداقل یک سوم و در خصوص قنات‌ها و نهرها حداقل یک پنجم بها را نقداً پرداخت نماید، در حالی که در قانون مصوب ۱۸۱۲ چنین تکلیفی برای شهرداری وجود نداشت. تعیین اقساط نیز در خصوص اراضی، حداکثر یک ساله و در خصوص قنات‌ها و نهرها سه ساله بود.

ج: قانون شهرداری‌ها

قانون شهرداری را بایستی یکی از قوانین مهم و مبنایی در حوزه مقررات شهری دانست. تصویب این قانون در سال ۱۳۳۴ را بایستی نقطه عطفی در حقوق شهری ایران به شمار آورد. اگرچه این قانون تا کنون به صورت کامل نسخ نشده و بسیاری از مواد آن همچنان معتبر و قابل استناد می‌باشد، ولی مواد متعددی از این قانون نیز در گذر زمان دستخوش تغییراتی شده و موادی نیز به آن الحاق شده است. برخی مواد این قانون نیز به صورت کلی یا جزئی، با تصویب قوانین دیگری نسخ شده است.

بیشتر مواد مرتبط با بحث شهرسازی و نوسازی شهری در سال ۱۳۴۵ (ماده ۱۰۰ به بعد) به قانون شهرداری الحاق گردید در مواد قانون شهرداری که در سال ۱۸۸۴ به تصویب رسید نیز پارهای نکات قابل اهمیت وجود دارد که به آن اشاره می‌شود:

الزام مالکان به اخذ پروانه از شهرداری احداث ساختمان

به موجب بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در محدوده شهر بنا می‌شود، یکی از وظایف شهرداری است. این ماده زمینه قانونی، ساماندهی ساخت و ساز در شهرها را فراهم آورد. تا قبل از تصویب این قانون، احداث بنا در محدوده شهرها بدون اخذ مجوز از شهرداری صورت می‌پذیرفت. قانونگذار با وضع این ماده نظارت بر ساخت و سازها در محدوده شهری را بر عهده شهرداری‌ها قرار داد. اخذ پروانه ساختمان از شهرداری سبب می‌شود تا احداث ساختمان‌ها بر اساس قواعد شهرسازی و معماری و با رعایت نقشه‌های جامع شهری و تفصیلی شهری انجام پذیرد که در جلوگیری از فرسودگی کالبدی زود هنگام و ایجاد پهنه‌های بافت فرسوده جلوگیری می‌نماید. اگرچه در این قانون صدور پروانه ساختمان بر عهده شهرداری‌ها قرار داده شد، لیکن این قانون، ابزارهای لازم برای جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز را در اختیار شهرداری قرار نداد. در نتیجه فقدان ضمانت اجرایی لازم برای این ماده و عدم اعطای اختیارات کافی به شهرداری برای برخورد با ساخت و سازهای غیر مجاز، عملاً تا سال ۱۳۴۵ و اصلاحات قانون شهرداری که به موجب آن کمیسیونهای ماده صد تشکیل شد و اختیارات و وظایف آنها تعیین گردید، این ماده به صورت قابل قبولی، جامه عمل به خود نپوشید.

بند ۱۳ همین ماده نیز در بیان یکی دیگر از وظایف شهرداری چنین مقرر داشت پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد بر طبق قانون توسعه معابر و تأمین محل پرداخت آن و ایجاد و توسعه معابر و خیابانها و میدانها و باغهای عمومی و تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب اعم از داخل یا خارج شهر و همچنین تهیه اراضی لازم برای بر اساس این بند، ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبگیری و متعلقات آنها بر طبق قانون توسعه معابر اصلاح نقشه‌های شهر و

نیز تملک اراضی شهری که برای اجرای این نقشه‌ها و طرح‌های عمرانی شهری مورد نیاز باشد، بر عهده شهرداری قرار گرفت.

الزام مالکان به اصلاح و تعمیر ساختمان‌های در حال تخریب

از دیگر مقررات پیش بینی شده در قانون شهرداری که در زمینه نوسازی بافت فرسوده حائز اهمیت است، می‌توان به ماده ۸۵ این قانون اشاره نمود. به موجب این ماده شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالانهای عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که مخل صحت عمومی تشخیص می‌دهد، پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام کند. این ماده نیز برای اولین بار در نظام حقوقی ما این اختیار را به شهرداری‌ها داد که نسبت به تخریب و ترمیم سقف ساختمان‌هایی که مخل سلامت عمومی تشخیص داده می‌شوند، اقدام نماید.

قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی

این قانون را بایستی اولین قانونی دانست که به صورت مستقیم به نوسازی بافت‌های فرسوده شهری اشاره دارد. در این قانون مقرراتی در خصوص اختیار تملک اراضی مورد نیاز به دولت برای اجرای برنامه‌های شهرسازی، نحوه تعیین بهای عادلانه و پرداخت آن به مالکان، امکان مشارکت مالکان حق کسب و پیشه در طرح و اخذ ملک معوض پس از اجرای طرح، نحوه تعیین حق مرغوبیت، معافیت مالیاتی و نهایتاً امکان سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی، پیش بینی شده است. البته این قانون نیز ایرادات و کاستی‌هایی دارد که در ادامه به آن اشاره خواهد شد.

تملك اراضی مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های شهرسازی

این قانون برای اولین بار اجرای طرح‌های شهرسازی را در زمره طرح‌های عمرانی دولت تلقی نمود و به دولت اجازه داد تا بر اساس مواد این قانون اراضی مورد نیاز را با پرداخت بهای عادلانه آن تملک نماید. این قانون به نوعی دنباله قانون توسعه معابر می‌باشد که از جهات مختلفی تکامل یافته است و محدودده آن به شهرسازی و حتی نوسازی بافت فرسوده نیز توسعه یافته است. البته باید توجه داشت که مسئولیت اجرای این قانون بر خلاف قانون توسعه معابر که اجرای آن بر عهده شهرداری بود، بر عهده دولت قرار گرفته است. به موجب این قانون، دولت این اختیار را به دست آورد تا محلاتی را که به لحاظ شهرسازی و بهداشتی ضرورت دارد، تملک، تخریب و تجدید بنا نماید. به موجب ماده ۱ این قانون به دولت اجازه داده می‌شود در هر مورد زمینه‌ایی را که برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و

خانه‌سازی لازم و ضروری تشخیص می‌دهد و همچنین محلاتی را که به علل شهرسازی و بهداشتی باید تخریب و تجدید بنا گردد، پس از پرداخت بهای عادلانه^۱، به شرح زیر تملک و تصرف نماید.

پیش بینی امکان تخریب و تجدید بنای محلات قدیمی از سوی دولت با استفاده از شیوه تملک به صورت مستقیم این اختیار را به دولت می‌دهد تا نسبت به نوسازی بافت فرسوده اقدام نماید. اگرچه چنان که خواهیم دید، این شیوه نوسازی بافت فرسوده دارای ایرادات بسیاری است و در عمل هم معمولاً مثر ثمر نمی‌باشد، ولی تصویب این قانون حاکی از توجه خاص قانونگذار به این موضوع است. این نکته هم لازم به ذکر است که در سال ۱۳۴۳ به موجب ماده ۱۷ قانون اساسنامه سازمان مسکن، قانونگذار به این سازمان اجازه داد تا از قانون اصلاح قانون توسعه معابر (مصوب ۱۳۲۰) و قانون تملک زمین‌ها (مصوب ۱۳۳۹) برای اجرای طرح‌های شهرسازی استفاده نماید. به موجب این ماده، قانون تملک زمین‌ها که تا پیش از این متولی مشخصی نداشت، صاحب یک سازمان متولی شد.

نحوه تعیین بهای عادلانه و پرداخت آن به مالکان

در این قانون نیز همانند قانون توسعه معابر، تملک اراضی منوط به پرداخت بهای عادلانه شده است. به موجب تبصره ۱ ماده (۱) این قانون بهای عادلانه عبارت است از قیمت اراضی یک سال قبل از تاریخ اعلام تصمیم دولت چنانچه این بها از بهای روز بیشتر باشد قیمت عادلانه روز ملاک عمل قرار خواهد گرفت بهای عادلانه بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی در قیمت‌ها خواهد بود نحوه تعیین بهای عادلانه نیز به موجب نظر کمیسیون کارشناسی مرکب از سه نفر است که یک نفر از طرف دولت نفر دوم از طرف مالک یا مالکین و نفر سوم به رضایت طرفین انتخاب می‌شوند. در صورت عدم توافق یا استنکاف هر یک از طرفین، کارشناس مربوطه در تهران از طرف دادستان کل و در سایر نقاط از طرف دادستان شهرستان تعیین می‌گردد.

یکی دیگر از ویژگی‌های این قانون تعیین شیوه قیمت گذاری کلی برای محلاتی است که بایستی تخریب و تجدید بنا شوند. به موجب ماده (۳) این قانون در مواردی که دولت مقتضی بداند برای تعیین بهای عرصه و اعیانی و حق کسب و پیشه محلاتی که باید تجدید بنا گردد به توسط کمیسیون کارشناسی به ترتیب زیر قیمت منطقه‌ای تعیین می‌شود:

الف: بهای عرصه محله‌ای که باید تجدید بنا گردد به صورت منطقه‌ای تعیین می‌شود.

ب: بهای اعیانی مشابه بر حسب نوع مصالح و تاریخ احداث تناسب آن با بهای عرصه و سایر مشخصات - معین می‌شود.

پ: حق کسب و پیشه محله‌های مشابه بر حسب موقعیت محل و سایر مشخصات معین می‌شود.

ت: نفر دوم کمیسیون کارشناسی مذکور در تبصره ۲ ماده ۱ توسط سه نفر نماینده مالکین هر منطقه به اکثریت آراء و در غیر این صورت به قید قرعه از بین کارشناسان منتخب آنها تعیین می‌شود.

اگر مالکین منطقه در انتخاب نمایندگان خود توافق نکردند سه نفر نماینده مزبور با قید قرعه از بین مالکین تعیین می‌گردند.

امکان مشارکت مالکان حق کسب و پیشه در طرح

یکی دیگر از مزایای پیش بینی شده در این قانون فراهم شدن امکان مشارکت مالکان حق کسب و پیشه در طرح‌های عمرانی از طریق اخذ ملک معوض پس از اجرای طرح است. به موجب ماده (۲) این قانون چنانچه اعیانی موجود در اراضی محل کسب و پیشه باشد و حق کسب و پیشه به آن تعلق گیرد میزان آن طبق تبصره ۲ ماده ۱ تعیین خواهد شد مشروط بر این که محل مزبور حداقل یک سال قبل از اعلام تصمیم دولت محل کسب و پیشه بوده باشد. در این مورد نفر دوم کمیسیون کارشناسی از طرف صاحب کسب و پیشه تعیین خواهد شد.

دولت می‌تواند به جای پرداخت حق کسب و پیشه تعهد نماید که پس از انجام برنامه ساختمانی محل کسب در همان حدود به وی واگذار کند قسمت اخیر این ماده این امکان را فراهم آورده است که صاحبان حق کسب و پیشه بتوانند در اجرای این گونه طرح‌ها مشارکت نمایند. آورده این افراد حق کسب و پیشه آنان است و سهم مشارکت آنان گرفتن حق کسب و پیشه نسبت به ملکی در حدود ملکی است که قبلاً در اختیار داشته‌اند. با عنایت به اینکه این ملک پس از اجرای طرح به آنان واگذار می‌شود، با توجه اجرای طرح و نوسازی بافت فرسوده، ملک جدید و به تبع آن حق کسب و پیشه آن دارای ارزش افزوده است. در حقیقت صاحبان حق کسب و پیشه، به میزان حقوق خود نسبت ملک قدیمی در طرح مشارکت نموده و حق کسب و پیشه نسبت به یک ملک جدید با ارزش افزوده را از این طرح برداشت می‌نمایند.

نحوه تعیین حق مرغوبیت

از دیگر مواردی که در این قانون مورد توجه قرار گرفته، تغییر نحوه محاسبه حق مرغوبیت است. چنانکه بیان شد، بر اساس قانون توسعه معابر، حق مرغوبیت در موارد ازدیاد قیمت بیش از ده درصد و به میزان کل افزایش قیمت املاک مجاور اجرای طرح محاسبه و مالکان املاک مجاور دریافت می‌شد. ولی به موجب ماده ۷ این قانون اگر اضافه ارزشی که در نتیجه اجراء برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی در املاک خصوصی مجاور نسبت به ارزش آن املاک در تاریخ یکسال قبل از آغاز برنامه‌های مزبور حاصل گردد بیش از ۲۴ درصد باشد نصف مازاد به دولت تعلق خواهد گرفت این اضافه ارزش بر حسب منطقه از طرف کمیسیون کارشناسی مندرج در این قانون تعیین می‌گردد مالک می‌تواند اضافه ارزش تعیین شده را در مدت پنج سال به اقساط مساوی پرداخت کند و یا مقداری از اراضی خود را که قیمت آن معادل اضافه ارزش تعیین شده باشد به دولت تحویل دهد.

در صورت استنکاف مالک از پرداخت اضافه ارزش یا انتقال اراضی طلب دولت بابت اضافه ارزش به وسیله اجراء ثبت وصول خواهد شد در نتیجه بر اساس این قانون حق مرغوبیت در صورتی محاسبه می‌شود که اولاً افزایش قیمت بیش از ۲۰ درصد باشد، ثانیاً نصف مبلغ مازاد به عنوان حق مرغوبیت محاسبه و از سوی مالکان پرداخت می‌شود. این مقرر اقدامی در جهت بهبود وضعیت مالکانی است که املاک آنها در مجاور طرح‌های عمرانی قرار می‌گیرد و در اثر اجرای این طرح‌ها قیمت آن افزایش می‌یابد.

معافیت از مالیات و عوارض

از دیگر ویژگی‌های این قانون معافیت کلیه نقل و انتقالات املاک از مالیات و عوارض قانونی است. به موجب ماده ۸ این قانون نقل و انتقالات مشمول این قانون از پرداخت هر گونه مالیات و عوارض و سایر هزینه‌های مربوط به استثناء حق ثبت معاف خواهد بود. حقی که به سردفتران دفاتر رسمی تعلق می‌گیرد بالمناصفه توسط طرفین پرداخت خواهد شد کاهش هزینه‌ها و تسریع اجرای طرح‌ها مؤثر است. لازم به ذکر است که استفاده از این شیوه به ویژه به منظور جلب مشارکت ساکنان در اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده، امروزه در بسیاری از قوانین مورد استفاده قرار گرفته است.

امکان سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی

یکی دیگر از مزایای و ظرفیت‌های قانونی پیش بینی شده در این قانون، امکان مشارکت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی است. به موجب ماده (۹) این قانون به دولت اجازه داده شده است تا ... اجرای برنامه‌های خانه‌سازی و شهرسازی با سرمایه‌های داخلی یا خارجی مشارکت نموده و طبق اصول بازرگانی عمل نماید. این ماده نیز یکی از مواد مترقی پیش بینی شده در این قانون به شمار می‌رود. امکان جذب سرمایه‌های بخش خصوصی، آن هم در سطح داخلی و بین‌المللی، یکی از اصولی است که امروزه مورد تأکید بسیاری از کارشناسان صاحب نظر در حوزه نوسازی بافت‌های فرسوده قرار می‌گیرد.

کاستی‌ها و ایرادات قانون تملک

علیرغم مزایای بسیار و قابل توجه این قانون، ایرادات و نواقصی نیز در این قانون به چشم می‌خورد که به صورت خلاصه بدین شرح می‌باشد:

- عدم توجه به نقش شهرداری‌ها در اجرای این قانون، به ویژه در بخش نوسازی بافت فرسوده. علیرغم اینکه شهرداری‌ها می‌توانند نقش مؤثری در نوسازی بافت فرسوده داشته باشند، اجرای این قانون به صورت کامل بر عهده دولت قرار داده شده است.

- عدم تعیین متولی خاص در دولت. در این قانون مشخص نشده است که کدام نهاد دولتی به صورت مشخص وظیفه اجرای این قانون را بر عهده دارد. البته در سال ۱۳۴۳ و در اساسنامه سازمان مسکن، اعمال این قانون، به عنوان یکی از وظایف سازمان مسکن مورد تصریح قرار گرفت.
- عدم تعیین شیوه خاص حل و فصل اختلافات. علیرغم اینکه این موضوع در قانون اصلاح قانون توسعه معابر مورد توجه واقع شده بود و مرجعی خاص برای حل و فصل اختلافات پیش بینی شده بود، این موضوع در این قانون مغفول مانده است.
- عدم تعیین وضعیت املاک وقفی، مجهول المالك و اختلافی در این قانون، که طبیعتاً موجب سردرگمی مجریان و کند شدن فرآیند نوسازی می‌گردد.
- عدم وضع مقررات کافی برای جلب مشارکت ساکنان. جلب مشارکت ساکنان تنها در ماده (۲) این قانون و برای صاحبان حق کسب و پیشه پیش بینی شده است، در حالی که می‌توان همین فرآیند را برای سایر مالکان نیز پیش بینی نمود.
- اجرای این قانون بر عهده دولت قرار داده شده است، در حالیکه در یک مدل صحیح برای نوسازی، دولت بایستی بیشتر وظیفه نظارتی داشته باشد و اجرای کار به بخش خصوصی و یا نهادهای مردمی و عمومی مثل شهرداری‌ها واگذار شود.

اصلاحات قانون شهرداری

در این دوران قانون شهرداری در مقاطع مختلف مورد اصلاحاتی قرار گرفت و موادی نیز به آن الحاق شد که قانون اصلاح پارهای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحاتی که با بحث نوسازی بافت فرسوده مرتبط می‌باشند در ادامه بررسی خواهند شد.

کمیسیون ماده صد و مقررات مربوط به آن

چنانکه پیشتر هم بیان شد، اگرچه در ماده ۵۵ قانون شهرداری، شهرداریها مکلف شدند، برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر بنا می‌شود، پروانه صادر نمایند، ولی ضمانت اجرایی برای مالکان در این قانون پیش بینی نشده بود. این وضعیت تا سال ۱۳۴۵ و اصلاح قانون شهرداری ادامه یافت.

در سال ۱۳۴۵ قانون اصلاح پارهای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید. از جمله مواد الحاقی به قانون شهرداری، ماده صد و تبصره‌های آن می‌باشد. به موجب ماده ۱۰۰ الحاقی ۱۳۴۵ «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف

مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آن که ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید»

اجرای آراء کمیسیون‌های ماده صد نیز بر عهده شهرداری قرار گرفت که بر همین اساس شهرداری واحد اجرائیات را برای اجرای این آراء ایجاد نمود.

پیش بینی یک ساز و کار مشخص که شامل مرجع رسیدگی و اجرای احکام می‌باشد، سبب شد تا شهرداری‌ها اختیارات قابل توجهی برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی به دست آورد. تجربه نشان داده است که در دوره‌ها و مناطقی که شهرداری این اختیار خود را بر اساس موازین قانونی و به دقت به کار برده است، بناها و ساختمان‌های احداثی بر اساس موازین شهرسازی و فنی ساخته شده و در نتیجه در چنین مناطقی بافت فرسوده و معضلات ناشی از آن به ندرت دیده می‌شود.

مقررات ماده صد قانون شهرداری و تبصره‌های آن را بایستی، مقررات پیشگیرانه در ایجاد بافت‌های فرسوده دانست. اصولاً بافت فرسوده در مناطقی ایجاد می‌شود که ساختمان سازی بدون رعایت طرح‌ها و نقشه‌های جامع و تفصیلی شهری و بدون رعایت اصول مهندسی ساخته شده است.

نوسازی شهری بر اساس ماده ۱۱۱

چنانکه قبلاً بیان شد، یکی از ایرادات وارد بر قانون تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی، مشخص نبودن نهاد متولی اجرای این قانون و عدم توجه به نقش شهرداری در اجرای آن بود. بخشی از این ایراد در سال ۱۳۴۳ با تصویب اساسنامه سازمان مسکن مرتفع گردید. بخش دیگری از این ایراد نیز در قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مرتفع شد.

به موجب ماده ۱۱۱ الحاقی به قانون شهرداری «به منظور نوسازی شهرها شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر را با استفاده از مقررات قانون تملک زمین‌ها مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۳۹ خریداری نمایند و در صورت اقتضاء برای تجدید ساختمان طبق طرح‌های مصوب شهرداری بفرشند و یا این که راساً اقدام به اجرای طرح‌های ساختمانی بنمایند. اساسنامه این گونه مؤسسات را که بر طبق اصول بازرگانی اداره خواهد شد، شهرداری هر محل تهیه و با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور قابل اجرا خواهد بود در هر جا که در قانون تملک زمین‌ها و آیین‌نامه مصوب ۱۳۳۹/۰۳/۱۴ هیأت وزیران اسم از سازمان مسکن و وزارت کشاورزی و هیأت وزیران برده شده وظایف مزبور را به ترتیب شهرداری انجمن شهر و وزارت کشور انجام خواهند داد.

گفتار دوم: قانون نوسازی و عمران شهری

این قانون در اجرای اصل یازدهم منشور انقلاب شاه و ملت نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندیهای شهری در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. تصویب این قانون در شرایطی صورت پذیرفت که توجه به نوسازی شهری و نوسازی محلات قدیمی در شهرها در ایران بسیار مورد توجه قرار گرفته بود و این موضوع به یکی از سیاست‌های کلان کشور در حوزه مسکن تبدیل شده بود. مقررات این قانون در زمینه نوسازی شهری بسیار متنوع و گسترده است که در این بخش مختصراً به اهم مقررات این قانون که مرتبط با موضوع بحث این پژوهش باشند، پرداخته می‌شود.

وضع عوارض نوسازی

در این قانون برای اولین بار عوارض نوسازی در شهرهای کشور مقرر شد. البته این قانون در تهران از ابتدای سال ۱۳۴۸ اجرا شد و در سایر شهرها به مرور به مرحله اجرا درآمد به موجب ماده ۲ این قانون در شهر تهران «از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام کند بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالانه به مأخذ ۱ درصد بهای آنها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مقررات این قانون عوارض مذکور را وصول کرده و منحصرأً به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند، مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولت خواهد بود به موجب مواد ۸ به بعد این قانون و تبصره‌های آن نیز مقرراتی در خصوص نحوه محاسبه عوارض نوسازی و وصول آن پیش بینی گردید که شرح و بسط آن از حوصله این بحث خارج است. به موجب مواد ۱۱ و ۱۲ این قانون نیز شهرداری‌ها مکلف شدند، برنامه عملیات عمران و نوسازی شهر را با توجه به نقشه جامع شهر و با در نظر گرفتن تأسیسات و زیرساخت‌های مورد نیاز شهری تهیه و تنظیم نمایند.

اجرای طرح‌های نوسازی

در این قانون شیوه خاصی برای اجرای طرح‌های نوسازی شهری پیش بینی گردید و قانونگذار اختیاراتی را به شهرداری‌ها اعطا نمود. شیوه اجرای طرح‌های نوسازی در این قانون نیز مبتنی بر شیوه تملک می‌باشد. به موجب ماده ۱۷ این قانون «همین که طرح مصوب انجمن شهر از طرف وزارت کشور تأیید و برای اجرا به شهرداری ابلاغ شد، شهرداری مکلف است ظرف یک ماه جزئیات طرح مصوب و تاریخ شروع و مدت تقریبی اجرای آن را جهت اطلاع عموم اعلام و ظرف سه ماه پس از اعلام مزبور نسبت به پرداخت قیمت اراضی و اماکن و مستحدثات مشمول طرح مصوب با رعایت ماده ۲۴ این قانون به صاحبان املاک یا متولیان یا متصدیان موقوفه یا قائم مقام یا نمایندگان قانونی

آنان اقدام و سپس با دو ماه مهلت برای تخلیه ملک نسبت به تصرف و تخریب آن عمل کنند و عدم مراجعه مالک یا مالکین برای دریافت بها مانع از اجرای طرح نخواهد بود، لکن در مواردی که مالکین به ارزیابی انجام شده در مهلت مقرر اعتراض نموده باشند شهرداری مکلف است قبل از تخریب بنا وضع اعیانی را با حضور مالک یا متولی موقوفه و نماینده دادستان شهرستان و یکی از مأمورین فنی خود صورت مجلس کند. هر گاه با وجود دعوت کتبی شهرداری مالک یا متولی موقوفه برای تنظیم صورت مجلس حاضر نشود، حضور نماینده دادستان برای تنظیم صورت مجلس کافی است و این صورت مجلس ملاک رسیدگی و اظهار نظر خواهد بود.

به موجب این ماده شهرداری این اختیار را یافت تا اراضی مورد نیاز خود را بر اساس شیوه پیش بینی شده در این قانون و با پرداخت بهای آن تملک نماید. شیوه پیش بینی شده در این قانون دنباله قوانین توسعه معابر و تملک زمین‌ها برای برنامه‌های شهرسازی می‌باشد. از نکات قابل توجهی که در این ماده پیش بینی شده است، توجه به سرعت اجرای طرح‌های نوسازی است.

تعیین مهلت سه ماهه برای پرداخت بهای اراضی و تملک آن، دو ماهه برای تخلیه ملک، بی‌اثر بودن عدم مراجعه مالک جهت دریافت بهای اراضی در فرآیند اجرایی و پیش بینی خرید موقوفات از نکاتی است که در این قانون پیش بینی شده است. در حقیقت با توجه به این ماده اراضی مجهول‌المالک و اختلافی و موقوفه نیز در کمترین زمان ممکن قابل تملک بودند.

در خصوص پیش بینی پرداخت نقدی اماکن و ابنیه و مستحدثات و نیز حق کسب و پیشه که در ماده ۲۰ اصلاحی مصوب سال ۱۳۵۴ مقرر گردید، بایستی به این نکته اشاره نمود که اگرچه این حکم اقدامی در جهت منافع مالکین و صاحبان حق کسب و پیشه به شمار می‌رود، ولی در عمل می‌تواند اجرای طرح‌های موضوع این قانون را با تأخیر مواجه نماید؛ زیرا در صورتی که شهرداری‌ها توانایی مالی کافی برای پرداخت بهای املاک را نداشته باشند، فرآیند تملک و در نتیجه اجرای طرح‌های مزبور به تأخیر می‌افتد.

امکان واگذاری اجرای طرح به بخش خصوصی

از دیگر نکات قابل توجهی که در قانون نوسازی و عمران شهری پیش بینی شده است، امکان واگذاری اجرای طرح‌های نوسازی شهری به شرکتها و مؤسسات بخش خصوصی است. قانونگذار در این قانون با الهام از مقرره پیش بینی شده در ماده (۹) قانون تملک زمین‌ها، امکان مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های نوسازی را نیز فراهم نموده است.

حکم پیش بینی شده در این قانون مفید اختیار شهرداری‌ها در واگذاری اراضی تملک شده به بخش خصوصی است. بر اساس این قانون فرآیند تملک بایستی از سوی شهرداری صورت پذیرد و پس از آن امکان واگذاری اجرای

طرح به بخش خصوصی وجود دارد. شاید علت تصویب این حکم را بتوان توجیه نمود که در نظر قانونگذار، تملک یک فرآیند حاکمیتی است که قابل واگذاری به بخش خصوصی نمی‌باشد و الزاماً بایستی از سوی دولت و یا نهادهای عمومی مثل شهرداری‌ها صورت پذیرد. ولی اجرای طرح‌های نوسازی امری بازرگانی و از جنس اعمال تصدی دولت است که میتوان آن را به بخش خصوصی واگذار نمود.

علیرغم مثبت بودن امکان واگذاری اجرای طرح‌های نوسازی به بخش خصوصی که در این ماده مقرر شده است، باز هم از دو جهت ایراداتی به این ماده وارد است:

- نخست اینکه بر اساس این ماده فرآیند تملک اراضی بایستی الزاماً از سوی شهرداری صورت پذیرد و واگذاری به بخش خصوصی پس از اجرای تملک ممکن است. در حالی که اجرای فرآیند تملک یکی از بخش‌های مهم و پرهزینه طرح‌های نوسازی است که به ویژه در شهرهای کوچک که شهرداری آنها از توانایی مالی بالایی برخوردار نیست عملاً امکان پذیر نمی‌باشد. لذا در بسیاری موارد عملاً شهرداری‌ها به دلیل کمبود نقدینگی در همان گام اول متوقف می‌مانند و اساساً مجرای برای اعمال ماده ۲۲ و واگذاری به بخش خصوصی پدید نمی‌آید.
- دوم اینکه در این ماده مقرر شده است که شهرداری‌ها بهای این گونه اراضی و املاک و هزینه‌های پرداختی را به ترتیبی که پرداخت و تعهد نموده‌اند به علاوه ده درصد از شرکتهای و مؤسسات مذکور دریافت خواهند داد. بر این اساس شهرداری در اجرای فرآیند تملک بایستی ده درصد سود ببرد، در حالیکه اگر با دیدگاه اقتصادی به موضوع بنگریم پیش بینی این ماده قابل توجیه نمی‌باشد. زیرا اگر شهرداری در فرآیند تملک به درستی عمل نموده باشد و اقدام شهرداری و به ویژه طرح عمرانی که قرار در منطقه مزبور اجرا شود دارای ارزش افزوده بیش از ده درصد باشد، چه دلیلی دارد که شهرداری از این سود محروم بماند. از سوی دیگر در صورتی که طرح مزبور به هر دلیل فاقد ارزش افزوده باشد، عملاً هیچ شرکت بخش خصوصی حاضر به مشارکت در این طرح نمی‌باشد، زیرا که بایستی زیان‌های ناشی از اقدامات نادرست شهرداری را جبران نماید.

قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

در سال ۱۳۵۱ قانون تأسیس شورای عالی و شهرسازی به تصویب رسید. به موجب این قانون، این شورا با ترکیبی از اعضای مشخص به عنوان عالی ترین مرجع تصمیم گیرنده برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم تأسیس گردید. به موجب ماده (۲) این قانون، وظایف این شورا عبارتند از:

- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران

• اظهار نظر نسبت به پیشنهادها و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری که شامل منطقه‌بندی نحوه استفاده از زمین تعیین مناطق صنعتی بازرگانی اداری مسکونی تأسیسات عمومی فضای سبز و سایر نیازمندیهای عمومی شهر می‌باشد.

- بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی.
- تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی.

مصوبات این شورا با عنایت به وظایفی که بر عهده آن محول شده است، هم در اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده و هم در پیشگیری از ایجاد بافت‌های فرسوده شهری حائز اهمیت است. از یک سو طرح‌های جامع شهری که به عنوان نقشه و راهنمای شهرسازی در هر شهر شناخته می‌شوند، بایستی به تصویب این نهاد برسد. در نوسازی بافت فرسوده همواره بایستی بر اساس نقشه‌های مصوب این شورا اقدام گردد و از این مصوبات این شورا در نوسازی بافت فرسوده بسیار حائز اهمیت است.

قوانین مرتبط با بحث تملک اراضی

چنانکه بیان شد، بیشتر قوانین مصوب در این دوران ناظر به نحوه تملک اراضی برای اجرای طرح‌های عمرانی دولت است. در این بخش سعی میشود تا مرور مختصری بر تحولات قانونی که در زمینه تملک اراضی در این دوران به وقوع پیوست بررسی گردد.

لذا در ادامه هر یک از این قوانین به صورت مختصر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف: لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداریها این قانون در سال آذرماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید، ولی عمر چندانی نداشت. این قانون ۲,۵ ماه بعد با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک نسخ نشده و در نتیجه این قانون در عمل هیچگاه مورد استفاده قرار نگرفته است.

بر اساس ماده (۱)، این قانون ناظر به وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی یا وابسته به دولت یا شهرداریها می‌باشد و همه نهادهای دولتی و شهرداریها می‌توانند برای مصارف عمومی از این قانون برای تملک اراضی استفاده نمایند. البته مصادیقی هم در این ماده ذکر شده که جنبه تمثیلی دارد. البته برای اعمال این قانون بایستی اجرای طرح در محدوده یا مسیر مورد نظر ضرورت داشته باشد و در محدوده یا مسیر دیگر قابل انجام نباشد. با بررسی مواد این قانون می‌توان فرآیند اعمال این قانون را شامل مراحل زیر دانست:

۱- تنظیم تقاضای اعمال این قانون باید به همراه مدارک مربوطه شامل نام و مشخصات مالک یا صاحب حق، نقشه دقیق ملک مورد نیاز، مدرک تصویب طرح و بودجه آن و دلایل ضرورت اجرای طرح در محل مورد

نظر و مدرک دعوت مالک یا صاحب حق برای توافق و عدم حصول توافق و یا مجهول المالک بودن اراضی مزبور به هیئت مذکور در ماده (۲) قانون تقدیم گردد.

۲- استعلام از وضعیت ثبتی زمین نیز بایستی از طریق اداره ثبت اسناد و املاک انجام پذیرد.

۳- به موجب ماده (۴) این قانون «پس از وصول درخواست در صورتی که مقررات ماده ۸ این قانون رعایت شده باشد، هیأت ظرف پانزده روز اقدام به تعیین یک یا چند کارشناس خواهد کرد. کارشناس یا کارشناسان منتخب باید از کارشناسان رسمی وزارت دادگستری باشند چنانچه در موضوع کارشناس رسمی صلاحیت‌دار نباشد. هیأت میتواند از کارشناسان و خبرگان غیر رسمی استفاده نماید» به موجب ماده (۲) این قانون هزینه کارشناسی که از سوی هیئت تعیین می‌گردد، بر عهده خریدار می‌باشد.

در ارزیابی و تحلیل این قانون میتوان چنین گفت که فرآیند پیش بینی شده در این قانون تا حدودی دست و پاگیر و تشریفاتی است. نقش هیئت مذکور در ماده (۲) چندان روشن نیست و بیشتر همانند یک مرجع شبه قضایی و دارای نقش نظارتی است. این در حالی است که از یک سو مقاماتی چون دادستان به موجب سایر قوانین و حتی همین قانون در فرآیند تملک نقش دارند و به جای تشکیل یک هیئت جدید، میتوان همان وظایف را بر عهده دادستان محل قرار داد.

از سوی دیگر در صورت بروز اختلاف مراجع قضایی برای رسیدگی به شکایات وجود دارند و نیازی به چنین مرجع نظارتی احساس نمی‌شود. اگر این مرجع صرفاً به اختلافات ناشی از اعمال این قانون رسیدگی می‌نمود، فلسفه وجودی آن قابل پذیرش بود و میتوانستیم آن را یک مرجع قضایی غیردادگستری و تخصصی به شمار آورد. ولی در شرایطی که در این قانون پیش بینی شده، تملک منوط به رأی این هیئت است، که چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. از ویژگی‌های این قانون این است که این قانون به تصریح ماده (۱) آن در خصوص املاک مجهول المالک و رهنی و شرطی نیز قابل اعمال می‌باشد. در خصوص املاک وقفی نیز راه حلی (اجاره طویل‌المدت یا تبدیل به احسن) را پیشنهاد داده است. البته معیاری برای انتخاب هر یک از این دو شیوه پیش بینی نشده است. چنانکه قابل پیش بینی بود، در فاصله بسیار کوتاهی از تصویب، این قانون با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت نسخ شد.

لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت

با وجود فرآیند پیچیده و تشریفات دشواری که در «لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداریها» پیش بینی شده بود، در بهمن ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب قانون دیگری با عنوان «لایحه قانونی نحوه خرید و

تملك اراضی و املاك برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» را تصویب و لایحه قانونی سابق را نسخ نمود. لازم به ذکر است که این لایحه قانونی همچنان در خصوص تملك اراضی از سوی دولت مورد استناد قرار می‌گیرد و تنها بخش‌هایی از آن، با تصویب قانون «نحوه تقویم ابنیه، املاك و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها» در سال ۱۳۷۰ نسبت به شهرداری‌ها نسخ گردیده است.

از مهمترین وجه تمایزات پیش‌بینی شده در این لایحه قانونی، حذف هیئت مذکور در لایحه قانونی سابق به عنوان واسطه تملك اراضی بود. به موجب ماده (۱) این قانون «هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند به اراضی، ابنیه، مستحذات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرایی» میتواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملك نماید» لذا بر اساس این قانون، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند به صورت مستقیم یا غیر مستقیم اقدام به تملك اراضی مورد نیاز خود نمایند.

از دیگر مقررات قابل توجه در این قانون، نحوه تعیین بهای عادلانه می‌باشد. در شرایطی که در قوانین سابق و حتی در لایحه قانونی که دو ماه و نیم قبل به تصویب شورای انقلاب رسیده بود، بهای عادلانه بر اساس یک سال قبل از اجرای طرح و یا زمان تصرف تعیین میشد، در این قانون بهای عادلانه «بهای روز ارزیابی» است. ماده (۱) این قانون، بهای عادلانه را چنین تعریف مینماید «ملاك تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلانه روز ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلانه روز طرح در قیمت آنها»

با توجه به تغییری که در این قانون در بهای عادلانه اعمال شد، در مواردی که بهای اراضی تملك شده سال‌ها بعد به مالک پرداخت می‌شود، مالک متضرر نمی‌شود و می‌تواند بهای واقعی اراضی خود در روز تقویم را مطالبه نماید. باید توجه داشت که در ارزیابی اراضی و املاك موضوع این قانون نکات زیر نیز بایستی مورد توجه قرار گیرد:

۱- در مواردی که ملک محل سکونت یا مراعاته مالک باشد، علاوه بر بهای عادلانه صدی پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد (تبصره ۱ ماده ۵).

۲- چنانچه در ملک مورد معامله، ساختمان‌های روستایی فاقد سند مالکیت و نیز هر گونه اعیانی و یا حقوق نظیر حق ریشه و ... وجود داشته باشد، بهای اعیان و حقوق متعلق به آنان برابر قراردادهای موجود بین زارع و یا طبق مقررات یا

عرف محل از طریق توافق یا از سوی کارشناسان تعیین و از محل ارزش کل ملک به ایشان و بقیه به مالک پرداخت می‌گردد (تبصره ۲ ماده ۵).

۳- در صورتی که زارعین حقوقی در ملک مورد بحث داشته باشند حقوق زارعین ذینفع به تشخیص اداره کشاورزی از محل ارزش کل ملک به آنان پرداخت و بقیه در هنگام انجام معامله به مالک پرداخت خواهد شد (تبصره ۲ ماده ۵).

در خصوص املاک موقوفه نیز شیوه اتخاذ شده در این قانون، همان شیوه‌های است که در لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری‌ها، پیش بینی شده بود؛ یعنی دو شیوه اجاره طویل‌المدت و تبدیل به احسن. با این تفاوت که برخلاف قانون سابق که در خصوص نحوه انتخاب این دو شیوه ساکت بود، در این قانون، تبصره ۴ ماده ۵ لایحه قانونی جدید، حکم موضوع را مشخص نموده است. به موجب این تبصره نسبت به املاک موقوفه‌ای که طبق تشخیص سازمان اوقاف تبدیل به احسن آنها قانوناً مجاز است به طریق مذکور در این قانون اقدام و آنها را که شرعاً مجاز نیست، به طریق اجاره طویل‌المدت عمل خواهد شد لذا در این قانون با رفع ایراد سابق حکمی مقرر شده است که با مقررات شرعی نیز در تعارض نمی‌باشد.

از دیگر تفاوت‌های این لایحه قانونی با مصوبه قبلی شورای انقلاب در نحوه پرداخت هزینه کارشناسی است که در این قانون بالمناصفه از سوی طرفین پرداخت می‌گردد.

در مجموع میتوان گفت که لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت که در حال حاضر نیز در خصوص دستگاه‌های دولتی لازم‌الاجرا می‌باشد و در خصوص شهرداری‌ها نیز تنها برخی مواد آن نسخ شده است، با در نظر گرفتن جمیع جوانب، مقررات جامعی در زمینه تملک اراضی را پیش بینی نموده است و شاید هم به همین دلیل است که اکنون که حدود سی سال از اعمال این قانون می‌گذرد، جز در موارد اندک، دستخوش اصلاحات و تغییراتی نشده است. در این قانون، حقوق مالکان به نحو مطلوبی تأمین شده است و نسبت به سایر قوانینی که پیش از به تصویب رسیده بود، از مزایای قابل توجهی برخوردار است.

البته اگرچه این قانون برای تملک، قانون مناسبی به نظر می‌رسد، ولی چنانکه خواهیم دید، استفاده از شیوه تملک برای اجرای طرح‌های نوسازی اساساً شیوه مناسبی نیست و برای اجرا این طرح‌ها بایستی از سایر شیوه‌ها استفاده نمود. در شیوه تملک، مشارکت افراد در حد صفر است و در برخی موارد دولت حتی از قوه حاکمیتی خود برای الزام مالک به فروش استفاده می‌نماید، لذا مالک نه تنها حق مشارکت ندارد، بلکه ممکن است حتی او را ملزم به انجام عملی نمایند که تمایلی به آن ندارد.

قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها

این قانون به نحوی در بردارنده مقرراتی تکمیلی در خصوص لایحه قانونی نحوه خرید و تملک می‌باشد. به «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام باشد، مکلف می‌باشند در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجراء آنها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از (حقیقی و حقوقی) قرار داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها و حریم استحقاقی آنها باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند» این قانون نهادهای دولتی و شهرداری‌ها و یا به عبارتی دستگاه‌های اجرایی را مکلف نموده است که ظرف مدت ۱۳ ماه از تاریخ اعلام رسمی طرح نسبت به انجام عملیات تملک و پرداخت بهای آن اقدام نمایند.

این مقرر سبب می‌شود تا تکلیف مالکان اراضی که در طرح قرار گرفته است، ظرف این مدت، روشن شود. به ویژه اینکه پروانه ساختمان و یا تعمیر برای چنین املاکی صادر نمی‌شد و مالک مجبور بود تا روشن وضعیت طرح که ممکن بود سال‌ها طول بکشد، بلا تکلیف بماند. ولی این قانون با ایجاد الزام قانونی برای دستگاه‌های اجرایی فرآیند تملک را محدود به ۱۸ ماه از تاریخ اعلام طرح نمود.

البته این امکان هم برای دستگاه‌های دولتی فراهم شد که اگر طرح برای مدتی کمتر از ۱۰ سال به تأخیر می‌افتاد، این تعهد را از مالک اخذ نمایند که هر گاه زمان اجرای طرح قبل از ده سال شروع شود، وی حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را نداشته باشد. در حقیقت در این حالت به اصطلاح ملک میبایست در همان حال باقی می‌ماند تا ظرف مدت مزبور، دستگاه اجرائی فرآیند تملک را اجرا نماید. در اصطلاح برخی کشورها به چنین اقدامی «فریز کردن» گفته می‌شود.

ولی اگر اجرای طرح به مدتی بیش از ۱۰ سال موکول می‌شد، مالک تمام حقوق مالکانه خود را به دست می‌آورد و شهرداری‌ها نیز مکلف بودند، طبق مقررات نسبت به صدور پروانه ساخت یا تعمیر بنا در خصوص این املاک اقدام نمایند. البته در سال ۱۳۸۰، مهلت ۱۰ ساله مقرر در این ماده به ۵ سال کاهش یافت.

قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها

این قانون ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۷ شورای انقلاب اسلامی که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، را در مورد شهرداری‌ها لغو نمود. به موجب این ماده واحده «در کلیه قوانین و مقرراتی که

شهرداری‌ها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی قانونی مردم می‌باشد در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود.

نحوه تعیین قیمت روز نیز توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری و مورد وثوق که یک نفر به انتخاب شهرداری و یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین می‌باشد، تعیین می‌گردد. به موجب تبصره ۴ این ماده واحده «هر گاه مالک یا مالکین، کارشناس خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه که به یکی از صور ابلاغ کتبی، انتشار دریکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل به اطلاع عمومی می‌رسد، تعیین نماید و در مواردی که علت مجهول بودن مالک، عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم صدور سند مالکیت، اختلاف در مالکیت، فوت مالک و موانعی از این قبیل، امکان انتخاب کارشناس میسر نباشد دادگاه صالحه محل وقوع ملک حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ مراجعه (شهرداری‌ها) به دادگاه نسبت به تعیین کارشناس اقدام می‌نماید.

نوآوری قابل توجه در این قانون حکمی است که در تبصره ۲ این قانون پیش بینی شده است. به موجب این تبصره «جهت تأمین معوض ابنیه، املاک، اراضی شرعی و قانون مردم که در اختیار شهرداریها قرار می‌گیرد دولت موظف است ۱۰٪ از اراضی و واحدهای مسکونی قابل واگذاری را با قیمت تمام شده به شهرداری‌ها اختصاص دهد تا پس از توافق بین مالکین و شهرداری‌ها به عنوان معوض تحویل گردد» بر اساس این تبصره، زمینه برای واگذاری ملک معوض از محل املاک احداث شده در اثر طرح‌های عمرانی و شهرسازی فراهم شده است. چنانکه قبلاً هم بیان شد، واگذاری ملک معوض به ویژه از محل املاک احداث در منطقه اراضی تملک شده، بهترین راه برای جلب مشارکت مالکان اراضی مورد تملک می‌باشد، که در این قانون مورد توجه قرار گرفته است.

قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری

قانون اراضی شهری و زمین شهری نیز از جمله قوانینی است که به موجب آنها، دولت و شهرداری‌ها، اختیار تملک اراضی مورد نیاز خود که با توجه به قوانین مزبور بیشتر ناظر به اجرای طرح‌های شهرسازی می‌باشند، را به دست آورد. البته این دو قانون چنانکه از نامشان نیز هویدا است ناظر به زمینهای دایر و بایر شهری می‌باشند.

بر اساس ماده ۹ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ «مالکین زمین‌های بایر و دایر شهری موظفند زمینه‌ای مورد نیاز دولت یا شهرداریها را با تقویم دولت به آنها بفروشند و دولت می‌تواند به جای زمین‌هایی که مساحت آنها بیش از سه هزار متر مربع می‌باشد، با رعایت ضوابط عوض آنرا از سایر اراضی دولتی که ارزش معاملاتی آن معادل بهای زمین واگذاری به دولت باشد به فروشنده واگذار کند»

به موجب تبصره ۲ همین ماده «در صورت استنکاف یا عدم مراجعه یا عدم دسترسی به مالک پس از اعلام وزارت مسکن و شهرسازی و با وجود تعارض ثبتی و در وثیقه بودن ملک و هر گونه اشکالات حقوقی دیگر که مانع از انجام معامله دولت گردد دولت زمین را تملک و حسب مورد وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری به قائم مقامی مالک سند انتقال را امضاء می‌نماید و در موقع مراجعه مالک پس از ارائه مفاسد حساب‌های لازم و رفع هر گونه اشکال بهای آن پرداخت یا زمین معوض واگذار می‌گردد»

نکته قابل توجه در خصوص این ماده حذف تشریفاتی است که در لایحه قانونی نحوه تملک پیش بینی شده بود. از سوی دیگر ظاهراً بهای پرداختی به مالکین بر اساس ارزش معاملاتی که عمدتاً بسیار کمتر از ارزش واقعی و بهای عادلانه می‌باشد، بایستی محاسبه گردد. البته پیش بینی امکان واگذاری زمین معوض، مالکان را بر آن داشت تا به جای دریافت بهای زمین‌های خود، بیشتر به دنبال دریافت ملک معوض باشند.

قانون اراضی شهری به موجب قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۶ نسخ گردید. در ماده ۹ قانون زمین شهری، مقررات ماده ۹ قانون اراضی شهری به نحو مفصلتری پیش بینی گردید. به موجب ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ «وزارت مسکن و شهرسازی موظف است زمینه‌ای مورد نیاز برای امر مسکن و خدمات عمومی را ضمن استفاده از کلیه اراضی موات و دولتی در شهرهایی که به پیوست این قانون به دلیل عدم تکاپوی اراضی مذکور در این شهرها ضرورت آن حتمی است به ترتیب از زمینهای بایر و دایر شهری تأمین نماید».

مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی و بنیادها و نهادها و ارگانهای دولتی و غیر دولتی موظفند زمینهای مورد نیاز دولت یا شهرداریها را که موضوع این قانون است به منظورهای ذیل و با تقویم دولت به آنها (دولت و شهرداریها) بفروشند:

الف: تفکیک و فروش توسط وزارت امور مسکن و شهرسازی به افراد واجد شرایط دریافت زمین جهت مسکن و یا اجرای طرح‌های ساختمان سازی مسکونی.

ب: ایجاد تأسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرح‌های مصوب شهری و عوض طرح‌های شهری حسب مورد به وسیله وزارتخانه‌ها و شهرداریها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است.

ج: حفاظت از میراث فرهنگی کشور

مفاد این ماده از دو جهت از قانون سابق متمایز می‌شود:

نخست اینکه امکان تملک اراضی دایر و بایر منوط به عدم تکاپوی اراضی موات شهری شده است. در نتیجه با وجود اراضی موات شهری امکان اعمال این ماده وجود ندارد.

دوم اینکه هدف از اعمال این ماده در موارد سه گانه مندرج در این ماده محدود گردید، حال آنکه در ماده ۹ قانون اراضی شهری چنین محدودیتی پیش بینی نشده بود.

نحوه واگذاری زمین به مالکان نیز با عنایت به تبصره‌های ذیل این ماده و به ویژه تبصره ۲، متفاوت از شیوه‌ای است که در قانون اراضی شهری پیش بینی شده بود.

تصویب این دو قانون با هدف عمران و آبادانی اراضی شهری صورت گرفت. بر اساس این قانون که ناظر به اراضی بایر و دایر شهری می‌باشند، عملاً مالکان مکلف شدند تا اراضی مزبور را جهت احداث ساختمان و طرح‌های شهرسازی به دولت واگذار نمایند. اگرچه این دو قانون به ظاهر با نوسازی بافت‌های فرسوده بیگانه‌اند، ولی باید توجه داشت که اجرای این قانون در جلوگیری از حاشیه نشینی و توسعه بیرویه شهرها بسیار مؤثر بود.

تسهیلات و قوانین تشویقی

توجه گسترده به نوسازی بافت فرسوده و وضع مقررات تشویقی و اعطای تسهیلات و معافیتها عملاً از پس از سال ۱۳۸۰ در قوانین مختلف رواج یافت، ولی در اواخر دهه ۱۳۷۰ نیز پاره‌ای مقررات تشویقی در این زمینه به تصویب رسید.

چنانکه بیان شد از اواخر دهه ۱۳۷۰ توجه به بافت فرسوده و نوسازی آن در قوانین کشور رنگ دیگری به خود گرفت و نوسازی بافت فرسوده، دوباره در کانون توجه سیاستمداران و قانونگذاران واقع شد. گسترش بافت فرسوده و نابسامانیهای اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن را شاید بتوان علت اصلی این توجهات دانست. در همین دوره بود که اصطلاح «نوسازی بافت فرسوده شهری» وارد ادبیات حقوقی و قانونی کشور ما شد و استفاده از آن در سال‌های بعد رواج و گسترش بیشتری یافت. مقرراتی که در حمایت از نوسازی بافت فرسوده در این دوران به تصویب رسیدند را میتوان در دسته‌های زیر طبقه بندی نمود.

تأسیس شرکت عمران و بهسازی شهری ایران

یکی از مهمترین اقداماتی که میتوان آن را سرآغاز توجه مجدد به نوسازی بافت‌های فرسوده دانست، تأسیس شرکت عمران و بهسازی شهری ایران به عنوان یک شرکت دولتی وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۵ بود.

هدف اصلی از تأسیس این شرکت ساماندهی نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری بود و لذا موضوعات این شرکت، مندرج در اساسنامه آن، نیز بر همین اساس تدوین و تنظیم گردید. به موجب ماده (۴) اساسنامه این شرکت به تصویب هیئت وزیران رسیده است، موضوع این شرکت به شرح زیر است:

۱- مدیریت و تهیه طرح‌های شهرسازی، معماری، نقشه‌های تفکیکی، آماده‌سازی و دیگری اقدامات اجرایی و ساختمان‌های لازم در بافت‌های قدیمی و فرسوده شهری، در زمینهای تأمین شده یا از طریق خریداری و تملک مطابق مقررات و قوانین جاری حسب مورد.

۲- تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی شهری با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

۳- مدیریت و اجرای عملیات خرید اراضی تجمع و تفکیک (از طریق مراجع ذیربط)، آماده‌سازی احداث بنا اعم از مسکونی، خدماتی، تولیدی و تجاری در بافت‌های شهری.

۴- انواع مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی، تحصیل وام از مؤسسات اعتباری و پولی سیستم بانکی با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

۵- عقد قرارداد برای استفاده از خدمات مؤسسات و شرکتهای مشورتی خارجی با رعایت ضوابط و مقررات.

۶- مدیریت و تجهیز منابع داخل و خارج برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری مربوط از قبیل انتشار اوراق مشارکت، تشکیل شرکت‌های سهامی عام و مؤسسات اعتباری غیر بانکی و غیره در قالب قوانین و مقررات مربوط.

۷- مدیریت، فروش، نقل و انتقال، اجاره و استجاره املاک و مستحقات موضوع عملکرد شرکت و واگذاری املاک و اراضی معوض مطابق دستورالعمل‌های وزارت مسکن و شهرسازی.

۸- اجرای دیگر موارد ارجاعی یا تفویضی از سوی وزیر مسکن و شهرسازی بر اساس ضوابط و مقررات تا حدودی که مربوط به موضوع شرکت است.

با توجه به موضوعات این شرکت، ملاحظه میشود که بیشتر وظایف و موضوعات این شرکت به صورت تخصصی به نوسازی بافت‌های فرسوده مربوط می‌شود.

تأسیس یک شرکت دولتی به عنوان متولی نوسازی بافت فرسوده شهری، بیانگر توجه خاص مسئولان کشور به این موضوع مهم است. اگرچه اقدام به تأسیس این شرکت در سال ۱۳۷۵ صورت پذیرفت و تا سال ۱۳۷۶ نیز برخی مقررات محدود دیگر در زمینه تخصیص اعتبار به این موضوع و همچنین معافیت مالیاتی در خصوص وجوهی که در اثر تملک اراضی در بافت‌های فرسوده به مالکان پرداخت می‌گردد، در قوانین پیش‌بینی گردید، ولی عمده مقررات مرتبط با بحث نوسازی بافت فرسوده پس از سال ۱۳۸۰ به تصویب رسید که در مبحث بعد مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

تخصیص اعتبار در قوانین بودجه

در قانون بودجه ۱۳۶۸ کل کشور برای اولین بار بودجه‌ای برای احیاء بافت با ارزش شهری در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت، لیکن این اقدام محدود به همین یک سال بود و در سال‌های بعد تداوم نیافت. به موجب بند ۱۹ تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۸ « به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود که به ازاء صدور

و تمديد هر پروانه اشتغال نظام معماری از سال ۱۳۶۸ به ترتيب مبلغ بيست هزار (۲۰۰۰۰) ريال و ده هزار (۱۰۰۰۰) ريال از متقاضيان دريافت و به حساب درآمد عمومی کشور موضوع ردیف ۴۱۹۳۱۷ قسمت سوم این قانون واریز نماید و معادل صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی فوق به منظور احیاء بافت‌های با ارزش شهری از محل ردیف ۱۳۳۵۰۴ قسمت چهارم این قانون در اختیار وزارت مذکور قرار گیرد.

هشت سال بعد و در قانون بودجه سال ۱۳۷۶ برای اولین بار اصطلاح «بهبودی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری» در قوانین و نظام حقوقی کشور وارد شد. به موجب جزء دوم بنده تبصره ۶۰ بودجه ۱۳۷۶ کل کشور «اعتبار ردیف ۵۰۳۰۶۱ قسمت چهارم این قانون معادل هشتاد درصد (۸۰٪) درصد درآمد وصولی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) قرار می‌گیرد تا پس از پرداخت کلیه تعهدات و دیون طرح‌های فوق‌الذکر مابقی صرف بهبودی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهرها و آماده سازی زمین گردد مشابه همین عبارت در جزء دوم بند ج تبصره ۵۱ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور نیز پیش بینی گردید، ولی برای دیگر بار توجه به نوسازی بافت فرسوده در قوانین بودجه، برای مدت پنج سال به فراموشی سپرده شد.

اعطای معافیت مالیاتی

در سال ۱۳۷۶ به موجب ماده واحدهای، عبارتی به انتهای ماده (۷۰) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۱ الحاق گردید که به موجب آن «و همچنین هرگونه وجه یا مالی که از طرف اشخاص مذکور بابت تملک املاک یا حقوق واقع در محدوده طرح‌های نوسازی، بهبودی و بازسازی محلات قدیمی و بافت‌های فرسوده شهرها به مالکین یا صاحبان حق تعلق می‌گیرد، از پرداخت مالیات نقل و انتقال معاف است».

این اقدام نیز یکی از مشوق‌های مالیاتی به شمار می‌رود که به ویژه در تشویق ساکنان بافت‌های فرسوده به نوسازی این بافت‌ها می‌تواند، مؤثر باشد.

حمایت‌های مالی و مقررات تشویقی در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۷

در فاصله سال‌های ۱۸۳۲ تا ۱۸۳۳ توجه خاصی در قوانین مختلف به بحث نوسازی بافت فرسوده معطوف گردید. مقرراتی که در این دوره به تصویب رسید را میتوان در دو دسته طبقه بندی نمود:

نخست، قوانینی که ناظر به سیاستگذاری کلان در حوزه بافت فرسوده می‌باشد

دوم، مقرراتی که ناظر به تصویب بودجه برای نوسازی بافت‌های فرسوده می‌باشد.

سیاست‌های کلان در حوزه نوسازی بافت فرسوده

در فاصله سال‌های ۸۲ تا ۸۷ دو سند بالادستی در مجموعه قوانین کشور به تصویب رسید که یکی از آنها قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و دیگری سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بود که از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۵ تهیه گردید. نکته قابل توجه اینکه در هر دو مورد از این اسناد، توجه خاصی به نوسازی بافت‌های فرسوده شهری شده است. گنجاندن مقرراتی در زمینه نوسازی بافت فرسوده در این دو سند مهم و بالادستی کشور، حاکی از اهتمام مسئولین نظام جمهوری اسلامی ایران به موضوع نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است. در ادامه این دو قانون به صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه با هدف هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام بخشی ساخت و سازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، دولت را مکلف نموده است تا اقداماتی را در بخش‌های عمران شهری و روستایی و مسکن به انجام رساند.

در این ماده تکالیف دولت در چهار محور اصلی بیان شده است که در هر یک از این محورها، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه مختصراً بیان می‌شود:

محور نخست: هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی ارائه خدمات شهری. در اجرای این محور دولت مکلف به انجام اقداماتی شده است که از آن جمله می‌توان به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها، اشاره نمود.

این تکلیف دولت، نوسازی بافت‌های فرسوده را از دیدگاه شهرسازی و معماری مورد توجه قرار داده است. بر اساس این بند اصلاح وضعیت شهرسازی و معماری و کالبدی شهرها مستلزم اصلاح و احیای بافت‌های فرسوده شهری است. در حقیقت بدون توجه به نوسازی بافت‌های فرسوده، سخن گفتن از بهبود معیارهای شهرسازی و معماری در شهرها بیهوده است.

محور دوم: ایمن سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه. این محور نوسازی بافت‌های فرسوده را از دیدگاه دیگری مورد توجه قرار داده است. بر اساس بند ۲ ذیل این محور «دولت مکلف است بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه

موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور در بند (ب) ماده (۱۳) این قانون آغاز و ترتیبی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف ده سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد»

در این محور نوسازی بافت فرسوده به عنوان یکی از ارکان ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان‌ها به منظور کاهش خسارات جانی و مالی در بروز حوادث غیر مترقبه مورد توجه قرار گرفته است. مسئله حوادث غیرمترقبه به ویژه زلزله یکی از مسائلی است که برخی شهرهای بزرگ کشور به ویژه تهران را تهدید می‌نماید. وجود پهنه‌های بافت فرسوده در این شهرها که توان مقاومت در مقابل کوچکترین حادثه‌ای را نیز ندارد به یکی از عوامل تهدید جان و مال مردم تبدیل شده است. به عبارت ساده‌تر با بروز کوچکترین زلزله‌ای در شهر تهران، بافت‌های فرسوده به راحتی فرو می‌ریزند و خسارات سنگینی را به بار می‌آورند. علاوه بر این به دلیل فقدان نقاط امن و تأسیسات امدادی و پزشکی در این مناطق و همچنین تنگی معابر و گذرگاه‌ها کمک‌رسانی به بازماندگان حادثه نیز بسیار دشوار و بعضاً غیر ممکن است. دشواری ارائه خدمات امداد رسانی در حوادثی همچون آتش سوزی و ... نیز خودنمایی می‌کند.

از این دیدگاه بافت فرسوده در هر شهر، یکی از عواملی است که جان ساکنان آن را در صورت بروز کوچکترین حادثه‌ای تهدید می‌نماید. در قانون برنامه چهارم به این موضوع نیز توجه شده است و دولت مکلف شده است، حداکثر ظرف مدت ۱۰ سال نوسازی و بهسازی بافت فرسوده در کل کشور را به انجام رساند. علیرغم گذشت نزدیک به ۶ سال از این قانون، اقدامات انجام شده در نوسازی بافت فرسوده به هیچ عنوان به گونه‌ای نیست که حتی بتوان امیدوار بود که ظرف این مدت ده ساله، بخش کوچکی از بافت‌های فرسوده کشور ساماندهی و احیاء شود.

محور سوم: وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل بخشی آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. در این محور مسئله مسکن از دیدگاه اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است. اگر در ذیل بندهای این محور نامی از بافت فرسوده برده نشده است، ولی بدون تردید توجه به انبوه سازی و تأمین مسکن اقشار کم درآمد و همچنین توجه به تعاونی‌های مسکن از جمله سیاست‌هایی است که در بخش نوسازی بافت فرسوده نیز می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند.

موضوع از بین بردن نابرابریها در بخش مسکن از ابعاد اجتماعی و فرهنگی نیز حائز اهمیت است. تأمین عدالت در میان مردم از جمله از اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران است. ساکنان بافت‌های فرسوده با توجه به شرایط خاص این گونه بافت‌ها عموماً از امکانات بسیار کمتری نسبت به سایر نقاط شهری برخوردارند. محدودیت در دسترسی به شبکه حمل و نقل عمومی، فضای سبز، امکانات تفریحی و رفاهی، امکانات بهداشتی و آموزشی و ... سبب می‌شود تا ساکنان این نوع بافت‌ها دچار نوعی احساس نابرابری و بی‌عدالتی شوند که خود این موضوع در

تحریک این افراد برای انجام ناهنجاری‌ها و جرائم بسیار مؤثر است. بسیاری از نابسامانی‌های فرهنگی و امنیتی بافت‌های فرسوده ناشی از همین احساس بی‌عدالتی و نابرابری است. البته مشکلات اقتصادی نیز در این زمینه نقش مؤثری دارد که در جای خود باید مورد توجه قرار گیرد.

محور چهارم: دولت موظف است در اجرای اصل سی و یکم (۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدام‌های ذیل را به انجام برساند که یکی از این اقدامات دادن کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی است. به موجب اصل ۳۱ قانون اساسی «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند».

در مجموع می‌توان چنین گفت که در حوزه سیاستگذاری در زمینه نوسازی بافت فرسوده، قانون برنامه چهارم توسعه، نقش خود را به خوبی ایفا نموده است. در حقیقت در این قانون مسئله نوسازی بافت فرسوده از ابعاد مختلف شهرسازی و معماری، اجتماعی، اقتصادی و ایمن سازی مورد توجه قرار گرفته است، ولی آنچه اهمیت دارد این است که برای حل این مسئله بایستی راهکارهای مناسبی مورد استفاده قرار گیرد.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

توجه به نوسازی بافت فرسوده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز مورد توجه قرار گرفت. بر اساس بند (۷) ذیل قسمت (ه) این سیاست‌ها که در سال ۱۳۸۵ به تصویب رسید، این موضوع مورد تأکید قرار گرفت که:

۷- کاهش آسیب‌پذیری وضعیت موجود کشور در برابر زلزله با محوریت حفظ جان انسان‌ها از طریق:

۷-۲- ایمن‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های دولتی، عمومی و مهم، شریان‌های حیاتی و تاسیسات زیربنایی و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده حداکثر تا مدت ۱۰ سال

بر اساس این بند بازسازی و بهسازی بافت فرسوده از دیدگاه ایمن سازی ساختمان‌ها و جلوگیری از بروز فاجعه انسانی در بروز حوادث غیرمترقبه مورد توجه قرار گرفت و دستگاه‌های اجرایی مکلف به نوسازی این بافت‌ها ظرف مدت ده سال شدند.

قوانین بودجه‌ای کشور

از سال ۱۳۸۲ وضع مقرراتی در قانون بودجه در خصوص تخصیص اعتبار و وضع الزاماتی برای دولت در زمینه فعالیت و اعطای تسهیلات در حوزه نوسازی بافت فرسوده به یک پای ثابت قانون بودجه بدل شد، به گونه‌ای که در تمام قوانین بودجه کل کشور از سال ۸۲ تا ۸۸ ماده‌ای به بحث نوسازی بافت فرسوده اختصاص داده شده است. با

توجه به مقررات مصوب در قانون بودجه و جهت تسهیل بررسی‌ها و جلوگیری از تکرار مطالب قوانین بودجه مقررات مصوب در کلیه بودجه‌ها بیان شده است.

مقررات مصوب در این بخش را میتوان به طور خلاصه شامل تسهیلات زیر دانست:

- تعیین اعتبار به منظور پرداخت سود تسهیلات بانکی.
 - تعیین اعتبار به منظور خرید و تملک اراضی واقع در بافت فرسوده و احداث واحدهای استیجاری.
 - اجازه انتشار اوراق مشارکت توسط وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداریها.
 - تعیین اعتبارات ارزی فاینانس برای نوسازی بافت فرسوده.
 - حفظ حق الامتیاز آب و برق و گاز و تلفن واحدهای بافت فرسوده و انتقال به واحدهای جدید.
- علاوه بر این تسهیلات، شورای عالی شهرسازی و معماری در کلان شهرها و کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای مذکور در سایر شهرها به عنوان مرجع تصویب محدوده بافت‌های فرسوده تعیین شدند. با این مقرر تعیین محدوده بافت فرسوده نظاممند شد و پس از این سال بود که با تلاش وزارت مسکن و شهرداری‌ها محدوده‌های بافت فرسوده در شهرهای مختلف کشور شناسایی و تصویب شد.

توجه به تدوین قانون جامع از سال ۱۳۸۷ به بعد

از سال ۳۳ به بعد با تغییر رویکردها و نگرشها به مقوله بافت فرسوده سیاستگذاری‌های این حوزه نیز دستخوش تحولاتی گردید. در سال ۳۳ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به تصویب رسید که در بردارنده مقررات قابل توجهی در حوزه نوسازی و بهسازی بافت فرسوده بود. از همین سال طرحی با عنوان طرح حمایت از نوسازی و بهسازی بافت فرسوده در کمیسیون عمران مجلس به تصویب رسید که پس از گذشت دو سال روزهای آخر تصویب نهایی خود را می‌گذراند.

قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

این قانون در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید که مقررات مهمی را در زمینه نوسازی بافت فرسوده در خود جای داده است. پس از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه و معطوف شدن توجهات به مقوله نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، بحث مسکن و بافت فرسوده با یکدیگر گره خورد، به گونه‌ای که نوسازی بافت فرسوده همواره به عنوان یکی از سیاستهای اساسی و عمده در بخش مسکن مورد توجه قرار گرفت. از این رو علیرغم اینکه نام این قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن می‌باشد، مقررات بسیاری در خصوص نوسازی بافت فرسوده در آن گنجانده شده است. بر همین اساس، نوسازی و بهسازی بافت فرسوده به عنوان یکی از اهداف تصویب این قانون در ماده (۱) قانون ساماندهی مورد توجه قرار گرفته است. به موجب ماده (۱) این قانون «به منظور تأمین مسکن و سهولت

دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم درآمد به خانه مناسب، ارتقاء کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوریهای نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهادهای مورد نیاز بخش مسکن در چهارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هر خانوار یکبار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام نماید

همچنین به موجب ماده (۲) این قانون دولت این اختیار را یافت تا در جهت حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط بخش غیردولتی، نسبت به واگذاری زمین تحت تملک خود با اعمال تخفیف، تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری به صورت اجاره ای ارزان قیمت در قالب برنامه‌های ذیل اقدام نماید. این اختیار که از سوی قانونگذار به دولت اعطاء گردید، نتیجه تغییر نگرش نسبت بافت فرسوده، یعنی تغییر رویکرد حاکمیتی (بافت فرسوده یک معضل است) به رویکرد ارزش آفرینی (بافت فرسوده یک فرصت سرمایه‌گذاری است)، می‌باشد.

در حالیکه در قوانین سابق دولت مکلف می‌شد با تملک اراضی بافت‌های فرسوده به اجرای طرح‌های نوسازی در این بافت‌ها بپردازد، در این قانون دولت اختیار دارد که اراضی فرسوده تحت تملک خود را برای نوسازی به بخش غیردولتی واگذار نماید. همین مقایسه ساده بیانگر تغییر رویکرد بسیار مهم نسبت بافت فرسوده می‌باشد.

در خصوص نوسازی بافت‌های فرسوده روستائی نیز در ماده ۱۱ این قانون چنین مقرر شده است «دولت مکلف است با هدف بهسازی فضاهای سکونتی روستاها و نوسازی مسکن روستائی از طریق تهیه و اجراء طرح هادی روستاها، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت جهت ساخت مسکن روستائی، حفظ بافت با ارزش روستائی و توسعه و ترویج الگوی معماری بومی و استفاده از مصالح با دوام و شیوه‌های جدید ساخت در پیوند با فناوری بومی از بهسازی محیط و مسکن روستائی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و از محل اعتبارات موضوع این قانون و یا سایر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به گونه‌ای حمایت نماید که اهداف کمی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش مسکن روستائی سالانه حداقل دو بیست هزار (۲۰۰۰۰۰) واحد طی ده سال (دومیلیون واحد) و بهسازی محیط این روستاها (تهیه و اجراء طرح‌های هادی) کلیه روستاهای بالای بیست خانوار واحد محقق گردد.

در زمینه مقررات تشویقی در خصوص بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری نیز دو ماده در این قانون پیش بینی شده است:

۱- اعطای وام نوسازی واحدهای مسکونی و ودیعه مسکن (اسکان موقت)

۲- تخفیف ۵۰ درصدی عوارض ساخت و تراکم

طرح احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

با درک ضرورت تدوین قانونی جامع در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و لزوم وضع مقرراتی که بتواند اهداف بلند مدت و کوتاه مدت مصوب در این زمینه را اجرایی سازد، در سال ۱۳۸۷ طرحی از سوی تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با عنوان « طرح حمایت از بافت‌های فرسوده» به مجلس تقدیم شد و در دستور کار کمیسیون عمران مجلس قرار گرفت.

کلیات این طرح در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۶ مورد تصویب قرار گرفت و کار کارشناسی بر روی مواد آن با دعوت از کارشناسان و سازمان‌های ذیربط آغاز شد.

طرح مزبور مورد جرح و تعدیل‌های بسیاری قرار گرفت و نهایتاً در تاریخ ۱۳۸۸/۸/۲۰ با انجام اصلاحاتی و با عنوان « طرح حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» در کمیسیون عمران مجلس به تصویب رسید و جهت طرح در صحن علنی مجلس در دستور کار قرار گرفت.

مصوبه کمیسیون عمران مجلس نیز در صحن علنی مورد جرح و تعدیلاتی قرار گرفت و نهایتاً در جلسه مصوبه کمیسیون عمران مجلس نیز در صحن علنی مورد جرح و تعدیلاتی قرار گرفت و نهایتاً در جلسه ۱۳۸۹/۴/۲۳ به تصویب رسید. این مصوبه با طرح ایراداتی از سوی شورای نگهبان خلاف شرع و قانون اساسی تشخیص داده شد که مجدداً در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۷/۴ مطرح و با انجام اصلاحاتی برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال گردید.

محورهای این طرح را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

۱- بر اساس ماده (۱) این طرح مسئولیت اجرای این قانون بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی،

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌باشد.

۲- اساس اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده در این طرح، شیوه مشارکتی جمعی است که شامل

مراحل زیر می‌باشد:

• ارزیابی هر یک از املاک برای تعیین ارزش سهام هر یک از مالکان از کل املاک واقع در

منطقه اجرای طرح.

• مشارکت مالکان املاک واقع در محدوده بافت فرسوده، در اجرای طرح به میزان ارزش املاک هر یک از آنان در صورت عدم تمایل به مشارکت، سهام آنان از طریق مزایده به فروش می‌رسد.

۳- مشارکت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در طرح‌های نوسازی به میزان سهم عوارض و ...

۴- حفظ انشعابات املاک واقع در بافت فرسوده و انتقال آن به واحدهای جدید الاحداث.

۵- تکلیف کمیسیون‌های ماده ۱ به تغییر کاربری به نحوی که با تغییر کاربری حداقل سه برابر ارزش افزوده داشته باشد.

۶- اولویت نوسازی جمعی نسبت به نوسازی فردی.

علیرغم وجود نکات مثبت در این طرح پیشنهادی، ایراداتی نیز بر آن وارد بود که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- عدم تعریف نمودن بافت فرسوده و تعیین ملاک و معیار برای شناسایی آن.

۲- در این قانون نحوه تعامل مراجع مختلف دخیل در اجرای پروژه با یکدیگر مشخص نشده است و یکی از ایرادات مهم این قانون همین نکته است. در شرایطی که در این طرح به شهرداری، دهیاری، وزارت مسکن و شهرسازی، مدیریت پروژه، شرکت‌های معتبر بخش خصوصی اشاره شده است، ولی جایگاه هر یک از این مراجع در اجرای طرح چندان روشن نمی‌باشد.

۳- علیرغم مناسب بودن شیوه مشارکتی اتخاذ شده در این طرح، ساز و کار آن به درستی تبیین نشده است و مبنای حقوقی مشارکت ساکنان مشخص نمی‌باشد. (آیا مالکیت مشاعی است؟، مالکیت در شخصیت حقوقی است؟، سهام پروژه است؟ و...).

۴- علیرغم ذکر پروژه‌های فردی در ماده ۱۰ این طرح، در سایر مواد تنها به شیوه مشارکتی جمعی اشاره شده است و به مقررات تشویقی و تسهیلاتی که برای اجرای پروژه‌های فردی لازم است توجهی نشده است.

۵- عدم تعیین تکلیف املاک با وضعیت خاص از قبیل املاک مجهول‌المالک، موقوفات، مشاعی، مالکان مستنکف، املاکی که در بازداشت هستند یا موضوع معاملات شرطی و رهنی قرار گرفته‌اند. ضروری است برای هر یک مقررات خاصی پیش بینی شود.

۶- در این طرح ارزش افزوده بافت فرسوده تنها به تغییر کاربری مرتبط دانسته شده است، در حالی که طراحی مناسب، نحوه ساخت، زیرساخت‌های شهری و ... در افزایش قیمت و ایجاد ارزش افزوده بسیار می‌تواند مؤثر باشد.

جمع بندی

در تمام دوره‌های مورد بررسی قوانین و مقررات خاصی برای نوسازی و بهسازی بافت فرسوده در کشور وضع و اجرا گردیده است که در بندهای قبلی به طور تفصیلی به آنها پرداخته شد در جمع‌بندی کلی در دوره‌های مختلف به صورت زیر ارائه می‌شود.

در اولین دوره وضع قوانین برای نوسازی بافت فرسوده پذیرش فروش اجباری در راستای ترجیح منافع عمومی بر منافع شخصی افراد که بر خلاف اصول اولیه حقوقی از جمله اصل آزادی اراده و حرمت مالکیت شخصی افراد است، مهمترین گامی بود که در قوانین مصوب در این دوره برداشته شده بود. پذیرش تملک اراضی از سوی دولت و یا شهرداری‌ها نیز در نظام حقوقی ایران، با قانون اصلاح قانون توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰ صورت پذیرفت. اگرچه مقررات راجع به تملک، در سال‌های بعد بارها و بارها دستخوش اصلاحات و دگرگونی‌هایی گردید، ولی هیچگاه نمی‌توان اولین گامی که در این زمینه برداشته شده است را نادیده گرفت.

یکی دیگر از ویژگی‌های دوره اول وضع قوانین نوسازی در کشور، پذیرش فرآیند رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی، به عنوان یک فرآیند تخصصی که نیازمند ساز و کارهای تخصصی و فنی است، مصوب گردید. در این دوران، این دعاوی که قاعدتاً راجع به مباحثی چون اثبات مالکیت اراضی، تعیین و پرداخت بهای عادلانه و... بود، بر اساس تشریفات خاص و حتی در مراجعی غیر از مراجع عام دادگستری مورد رسیدگی قرار می‌گرفتند.

در دوران دوم وضع قوانین برای نوسازی بافت فرسوده بخصوص در فاصله سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۵ به دلیل وجود مشکلات سیاسی و اقتصادی و اجتماعی توسعه و عمران شهری چندان مورد توجه سیاستمداران و قانونگذار نبود و به ویژه در عمل اقدامات خاصی در این مدت انجام نشد. در عرصه قانونگذاری دو قانون مهم در این دوران به تصویب رسید. یکی قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و دیگری قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹ بود که تصویب گردید. اما با وجود تصویب این دو قانون مقررات قابل قبولی در زمینه نوسازی بافت فرسوده ارائه نگردید اما در مجموع می‌توان گفت که در قانون تملک، ظرفیت‌های قابل توجهی در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده پیش‌بینی شده بود اما مورد توجه قرار نگرفت در حقیقت اگر همین دو قانون در این دوران مورد توجه جدی قرار می‌گرفت و اجرایی می‌شد تحولات گسترده‌ای در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده به ویژه در جلوگیری از گسترش بافت‌های فرسوده ایجاد می‌شد اما این قانون‌ها در حد کاغذ باقی ماند و اجرایی نگردید.

در دروان سوم وضع قوانین نوسازی بافت‌های فرسوده که دوران تکوین توجه به نوسازی و بهسازی شهری بود از ابتدای دهه ۱۳۴۰ توجه به نوسازی شهری اهمیت ویژه‌ای یافت. و تا سال ۱۳۵۷ به طول انجامید. از سال ۱۳۴۵ نیز اقدامات گسترده‌ای در جهت نوسازی شهری و نوسازی بافت فرسوده به اجرا درآمد. قانون شهرداری و قانون تملک زمینها که در سال‌های قبل به تصویب رسیده بود، ولی عملاً بلا اجرا رها شده بود، با دقت بیشتری مورد توجه قرار گرفت. در خصوص ارزیابی اقدامات انجام شده در این دوره می‌توان چنین اظهار نظر نمود که قوانین مصوب در سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۷ قوانینی بسیار مهم و سرنوشت ساز در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده به شمار می‌روند. تجربیات به دست آمده در دوره‌های قبل و به ویژه تجربیاتی که از اجرای قانون توسعه معابر، قانون شهرداری، قانون تملک زمینها و ... به دست آمد، سبب شد تا قوانین مصوب در این دوره (مخصوصاً اصلاحات قانون شهرداری و قانون نوسازی و عمران شهری) به قوانینی بسیار پخته و کم نقص تبدیل شوند.

مقررات قانونی مصوب در این دوره در مواردی به تفصیل جزئیات لازم برای اجرای طرح‌های نوسازی را پیش بینی نموده است و همین امر سبب می‌شود تا در عمل مجریان با سردرگمی رو به رو نشوند. در مقررات این دوره فرآیند تملک به نحو مطلوبی تکمیل شده و ایرادات مقررات سابق در قانون نوسازی و عمران شهری دیده نمی‌شود. اصلاحات قانون شهرداری نیز با تأکید بر نقش شهرداری در نوسازی بافت فرسوده و همچنین اعطای اختیارات قابل توجه به کمیسیون‌های ماده صد، نقش مهمی در ساماندهی شهرسازی در کشور داشته است. تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، توجه به نقشه‌ها و طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، تدوین برنامه‌های نوسازی شهر از سوی شهرداری، توجه خاص به شهرسازی و معماری و همچنین نوسازی بافت فرسوده در تصویب قوانین برنامه‌های عمرانی کشور و ... حاکی از آغاز سیاستگذاری کلان در جهت ساماندهی شهرسازی و توجه به نوسازی بافت فرسوده جلوگیری از ایجاد بافت فرسوده در شهرهاست. تداوم این اقدامات و اجرائی شدن کامل این مقررات می‌توانست، تا حدود زیادی وضعیت نابسامان توسعه بافت فرسوده در کشور را ساماندهی نماید اما عملاً به اهداف کامل خود نرسید. علیرغم مزایای قوانین مصوب در این دوره، این قوانین از چند جهت همچنان ناکارآمد و دارای ایراد به نظر می‌رسد، که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- عدم توجه به مسئله مشارکت محوری به ویژه جلب مشارکت ساکنان بافت‌های فرسوده. در قوانین این دوره نیز ساکنان بافت فرسوده کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند و مقررات خاصی در جهت جلب مشارکت ساکنان دیده نمی‌شود.

۲- مسئله هزینه‌های طرح‌های نوسازی در این دوران نیز یک مانع مهم در اجرای طرح‌های نوسازی به شمار می‌رود. در قوانین مصوب در این دوره نیز اگرچه اقداماتی از قبیل امکان مشارکت بخش خصوصی، تأسیس

شرکت‌ها و مؤسسات تجاری از سوی شهرداری و وضع عوارض نوسازی پیش‌بینی گردید ولی همچنان توجه به سرمایه ساکنان بافت فرسوده مغفول مانده است.

مقرراتی که تا کنون بررسی شد، ناظر به تملک اراضی و املاک مورد نیاز دولت بود. در شیوه تملک چنانکه بیان شد، مشارکت افراد در حد صفر بود و حتی رضایت مالکان نیز در آن اهمیت چندانی نداشت. شیوه تملک، یک شیوه حاکمیتی است که برای اعمال حاکمیتی دولت و جایی که منافع عمومی با منافع خصوصی در تعارض باشد، قابل استفاده است. به عنوان مثال جایی که قرار است یک اتوبان یا خیابان احداث شود، ممکن است خانه‌های مسکونی و محل کسب عده‌ای تخریب گردد و حتی زیان‌هایی به این افراد وارد شود، ولی منفعت عمومی چنین اقدامی را ایجاب می‌نماید. البته زیان‌های وارده به اشخاص نیز بایستی به نحو مطلوب جبران شود.

اما در مورد نوسازی بافت فرسوده، هدف اجرای طرح از بین بردن بافت فرسوده و بهبود وضعیت زندگی ساکنان بافت است. لذا اگرچه منافع دولت و جامعه نیز ایجاب می‌کند که برای رهایی از مشکلات و معضلات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بافت‌های فرسوده، اقدام به نوسازی این بافت‌ها نماید، اما مسلماً ذینفع اصلی اجرای اینگونه طرح‌ها ساکنان بافت فرسوده هستند. لذا بر خلاف موارد فوق‌الذکر، در اینجا منافع عمومی و منافع خصوصی کاملاً همسو و هم‌جهت هستند و به جای استفاده از شیوه تملک بایستی از شیوه تعامل و مشارکت استفاده شود.

در دوران چهارم، بافت‌های فرسوده عملاً به فراموشی سپرده شدند. سیاست‌های دولت در این دوران بیشتر مبتنی بر سیاست‌های تولید و عرضه مسکن برای محرومان و اقشار ضعیف استوار بود که این اقدامات نیز بیشتر از طریق تملک اراضی و به ویژه اراضی بایر و موات شهری صورت پذیرفته است. آنچه در این دوران اهمیت داشت، ایجاد یک سرپناه برای افراد بود، حال آن که همین سیاست در مواردی سبب ایجاد و توسعه بافت‌های فرسوده شهری در سال‌های بعد گردید. در اواخر این دوران با توجه به گسترش قابل توجه پهنه‌های بافت فرسوده در تهران و بسیاری دیگر از شهرهای بزرگ کشور، بار دیگر توجه مسئولان به نوسازی بافت‌های فرسوده شهری معطوف گردید و اعتباراتی برای نوسازی بافت‌های فرسوده به صورت محدود پیش‌بینی گردید.

قوانین مصوب در این دوره که به صورت مستقیم به بحث نوسازی بافت فرسوده مربوط باشند، چندان حائز اهمیت نیستند، و شاید بتوان مهمترین مصوبه این دوره را تصویب اساسنامه شرکت عمران و بهسازی شهری ایران دانست.

در این دوره قوانین قابل توجهی در زمینه تملک پیش‌بینی گردید که همچنان هم ملاک عمل قرار دارد. می‌توان گفت در عمده قوانینی که در زمینه تملک در این دوره به تصویب رسید، حقوق مالکان بیش از قوانین سابق مورد تأکید قرار گرفته است.

در دوران چهارم از سال ۱۳۸۲ می‌توان گفت که تصویب قانون برنامه چهارم توسعه و تأکید ماده ۳۰ این قانون نقطه عطفی در مقررات نوسازی بافت فرسوده به شمار می‌رود. به موجب این قانون، اقدامات پراکنده‌ای که تا پیش از این در خصوص نوسازی بافت فرسوده انجام می‌شد، نظام مند گردید و این قانون به عنوان یک سند بالادستی در سایر قوانین و اقدامات اجرایی مورد توجه قرار گرفت. با تصویب این قانون بحث ضرورت توجه ویژه به بافت فرسوده بر همگان مسلم شد و از این پس قوانینی در کشور در این زمینه به تصویب رسید، بیشتر ناظر به راهکارها و سیاست‌های اجرائی در این زمینه بود.

تأکید همه ساله بر نوسازی بافت فرسوده در قانون بودجه، نیز در سایه برنامه چهارم توسعه صورت پذیرفت. آنچه در نقد مقررات مصوب در این دوره می‌توان گفت این است که در این دوران بیشترین تأکید بر تصویب مقررات تشویقی، تخصیص اعتبار و مقرراتی از این دست است، در حالی که نوسازی برخی از پهنه‌های بافت فرسوده از طریق وضع چنین مقرراتی امکان پذیر نیست. در بافت‌های فرسوده‌ای که از نظر زیرساخت‌های لازم برای زندگی شهری در مضیقه هستند، تخریب یک یا چند واحد مسکونی و نوسازی آن سبب احیای بافت فرسوده نمی‌شود. تأمین زیرساخت‌های لازم در چنین بافت‌هایی مستلزم تخریب کامل بافت فرسوده و نوسازی کامل آن، با توجه به استانداردهای شهرسازی و معماری است.

یکی از نکات مثبتی که در مقررات این دوره به چشم می‌خورد استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی است. در حقیقت این مسئله در مقررات این دوره مورد پذیرش قرار گرفت که بافت فرسوده یک بافت با ارزش است که قابلیت سرمایه‌گذار و سودآوری دارد، در حالیکه تا پیش از این به بافت فرسوده به عنوان یک معضل نگریسته می‌شد که بایستی با صرف هزینه کلان از سوی دولت از بین برود. ثمره این تغییر دیدگاه و تغییر رویکرد به بافت فرسوده این بود که این ضرورت در نظام قانونگذاری ما احساس شد که دولت بایستی به عنوان یک مقام ناظر صرفاً به مدیریت بافت فرسوده پردازد و تسهیلات و مشوق‌هایی را به سرمایه‌گذاران و ساکنان بافت فرسوده ارائه نماید و بر اجرای طرح‌های نوسازی نظارت داشته باشد و حداکثر سرمایه‌گذاری این بخش را هدایت و جهت دهی نماید. برای انجام این نقش از سوی دولت ضروری بود تا قوانین دیگری به تصویب برسد که همچون گذشته نگاهی حاکمیتی به نوسازی بافت فرسوده نداشته باشد.

از سال ۱۳۸۷ و در سال‌های اخیر بیانگر اتخاذ رویه‌ای درست و صحیح در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است. از بین رفتن نگاه حاکمیتی و دولتی، تأکید بر شیوه‌های مشارکتی، توجه به شیوه‌های مختلف تأمین سرمایه، اعطای تسهیلات و مشوق‌های متعدد دولتی و... اقداماتی است که در قوانین این دوره به تصویب رسیده است. شاید بتوان گفت اکنون زمینه‌ها و بسترهای قانونی مناسب برای اجرای طرح‌های نوسازی و بهسازی فراهم است و به

مرحله‌ای رسیده‌ایم که بایستی این قوانین به درستی به مرحله اجرا درآید. در ساختار جدید طرح‌های نوسازی بافت فرسوده دولت بیشتر نقش نظارتی و کنترلی دارد که تسهیلاتی را برای اجرای این طرح‌ها در اختیار افراد و شرکت‌های بخش خصوصی قرار می‌دهد. در مواردی هم که نیاز به مداخله بخش دولتی وجود داشته باشد، عمدتاً این اقدام از طریق شهرداری‌ها صورت می‌پذیرد که نهادی عمومی و غیر دولتی هستند. تأمین سرمایه نیز اصولاً از طریق نهادهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی صورت می‌پذیرد که اقدامی بسیار مناسب است. می‌توان انتظار داشت که اجرای صحیح این قانون می‌تواند تحولی در نوسازی بافت‌های فرسوده کشور ایجاد نماید و تا حدودی اهداف مقرر در قوانین برنامه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را برآورده سازد.

تمامی قوانین و مقررات وضع شده که در بالا بررسی شده‌اند به نوعی برای تسهیل نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده ایجاد شده‌اند اما این قوانین و مقررات در یک بررسی اجمالی دارای نواقصی به شرح زیر هستند:

۱- عدم جامعیت قوانین مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده

قوانین و مقررات وضع شده هر یک به نوعی برای رفع چالش‌های نوسازی بافت فرسوده بوده‌اند اما این قوانین هر یک در ورای یک معضل بوده‌اند و هیچکدام دارای جامعیت نبوده‌اند و شامل تمامی ابعاد نوسازی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... نبوده‌اند. گویا هر یک از این قوانین برای ایجاد مسکن جدید و نو در بافت‌های فرسوده بوده‌اند و مصوبات به دنبال راه حل آسان برای تسهیل معضلات برای ایجاد مسکن بوده‌اند

۲- پراکندگی و عدم انسجام

بنظر میرسد قوانین و مقررات فاقد یک ارتباط سیستمی و نظامند با یکدیگر بوده و هر یک تابع شرایط زمانی به تصویب رسیده‌اند و بیشتر زمان مند هستند تا منسجم و فرایندی. در این خصوص بنظر می‌رسد نوسازی بافت‌های فرسوده در پس قوانین بیشتر در پس زمینه طرح‌های عمرانی، تولید مسکن، اخذ عوارض و نظیر آنها وضع شده‌اند و کمتر به طور مستقل مورد توجه بوده‌اند.

۳- عدم توجه به موانع حقوقی مربوط به املاک

بسیاری از املاک واقع شده در بافت‌های فرسوده در این مسائل و چالش‌های حقوقی هستند مسائلی همچون قوانین ارث، مالکیت، پایان کار و ... که این مسائل و چالش‌های حقوقی کمتر در قوانین وضع شده برای نوسازی بافت‌های فرسوده مد نظر قرار گرفته است

۴- عدم تخصص اعتبارات لازم برای نوسازی

اعتباراتی که برای نوسازی بافت‌های فرسوده در نظر گرفته شده است به دلیل شرایط تورمی و اقتصادی جامعه بخصوص ساکنین بافت‌های فرسوده قابل وصول نبوده و همواره نوسازی بافت‌های فرسوده از مشکل اعتباری برخوردار بوده است.

فصل چهارم

مطالعات میدانی

(دیدگاه‌های مدیران، مسئولین، سازندگان و مردم)

مقدمه

در این فصل برای بررسی و تدقیق محدودیت‌های حقوقی در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده، به روش کیفی با ۱۵ نفر از مدیران دفاتر نوسازی، سازندگان، مدیران نوسازی در شهرداری منطقه ۱۵ و مدیران سازمان نوسازی و بهسازی شهر تهران مصاحبه بعمل آمد. بدین منظور بر اساس پیشینه پژوهش و مبانی نظری و مطالعات و پژوهش‌های قبلی سوالات مصاحبه‌ها در زمینه‌های مختلف مباحث قانونی و حقوقی نوسازی استخراج و با چند نفر متخصص این حوزه برای سنجش روایی آنها مذاکره و مصاحبه صورت گرفت. سپس سوالات نهایی گردید و افراد مورد نظر شناسایی شدند و مصاحبه‌هایی از ۳۰ دقیقه تا ۱ ساعت انجام پذیرفت. مهمترین مباحث مورد پرسش در دو حوزه مجزای زیر طرح گردید:

حوزه اول؛ مربوط به موانع و مشکلات حقوقی نوسازی بافت‌های فرسوده است مسائل حقوقی همانند: (قوانین ارث، تجمع، املاک مجهول الهویه، املاک مشاع، املاک و کالتی، املاک رهن بانک، عدم وجود مالک در کشور و...).

حوزه دوم؛ مربوط به قوانین و مقررات نوسازی بافت‌های فرسوده است همانند: (قانون شهرداری‌ها، قوانین سازمان نوسازی و بهسازی شهری، بسته‌های تشویقی، شرکت مادر تخصصی عمران شهری و مباحثی چون، نداشتن متولی ثابت، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، وجود تبصره‌ها، دور زدن قانون، تداخل وظایف و ...). در هر دو حوزه چند سوال کلی و عمومی مورد توافق قرار گرفت و سپس در حین مصاحبه سوالات جزئی‌تر طرح می‌شد و پاسخ‌های لازم دریافت می‌گردید.

برای تحلیل اطلاعات مصاحبه‌ها از روش‌های تحلیل مصاحبه کیفی استفاده گردید بدین منظور از میان ۳ روش تحلیل کمی، تحلیل ساختاری و تحلیل تفسیری، روش تحلیل تفسیری برای تجزیه و تحلیل داده‌ها بهره گرفته شد. در این روش تحلیل، پژوهشگر درصدد است تا در حد امکان به آشکار نمودن پیام‌های نهفته در مصاحبه پردازد در تحلیل تفسیری دو رویکرد وجود دارد، رویکرد اول، محقق با مرور ادبیات موجود درباره موضوع پژوهش، ایده‌هایی را درباره اینکه چه موضوعات و مفاهیمی باید برای رمزگذاری انتخاب شود، به دست می‌آید و نظریه‌ی را که از قبل در ذهن است. بر اساس آن، رمزها را تعریف کرده، سپس مفاهیم جدیدی متناسب با آنها از داده‌های مصاحبه استخراج می‌گردد.

در رویکرد دوم، هدف پژوهشگر دستیابی به نظریه زمینه‌ای است. به عبارت دیگر، درصدد جست‌وجوی نظریه‌ای است که در متن یادداشت‌های مصاحبه‌ها وجود دارد، نه نظریه‌ای که از قبل تعیین شده است. بنابراین، تعیین

رمزها، تشخیص مفاهیم، و تدوین نظریه بخش‌های فرایند درهم تنیده تحلیل است و آنها بدون استفاده از ادبیات و از طریق رمزگذاری باز، رمزگذاری انتخابی یا رمزگذاری محوری، از داده استخراج می‌شود.

در این پژوهش از آنجائیکه به دنبال استخراج یک مدل زمینه‌ای نیست از رویکرد اول صرفاً برای استخراج محدودیت‌ها و تحلیل آنها بهره برده است. برای تحلیل مصاحبه‌ها، مقوله‌هایی از هر سوال استخراج گردید و بر اساس مقوله‌های کلی مصاحبه‌ها کدگذاری و تحلیل شد. در ادامه هر یک از مقوله‌ها با شواهد خود ارائه می‌شود:

۱- موانع و محدودیت‌های حقوقی نوسازی بافت فرسوده

نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری نیز مانند بسیاری از مناسبات انسانی و اقتصادی مسائل حقوقی خود را دارد. در مبانی حقوقی نظام اسلامی مسائلی وجود دارد که در هنگام نوسازی به عنوان مانع از آنها یاد می‌شود. این مسائل همچون قانون ارث، قانون مشاع، املاک دارای مسائل حقوقی همچون رهن بانک، مجهول الهویه، املاکی که صاحب آن زندانی است و ... وجود دارد. در این پژوهش از آنجا که به دنبال ارائه یک قانون یا تبصره و ماده واحد نبوده و صرفاً به شناسایی و دسته‌بندی پرداخته است و بعضاً راهکارهایی را نیز بعنوان پیشنهاد بیان کرده است وارد مباحث حقوق خصوصی و عمومی نشده و صرفاً آن دسته از مسائل حقوقی که مانع نوسازی است را بررسی نموده است. در این خصوص مهمترین ابعاد مورد بررسی عبارتند از:

- محدودیت‌های حقوقی در نوسازی
- موانع حقوقی نوسازی از نظر سازندگان، مالکین و مدیران دفاتر
- راهکارهای تسریع نوسازی
- راهکارهای افزایش انگیزه‌های نوسازی در برابر مسائل حقوقی
- و ...

یکی از مهمترین مشکلات در ساخت و ساز در کشور مسائل و محدودیت‌های حقوقی موجود در املاک و بافت‌های فرسوده است، که هر کدام دارای یک معضل حقوقی بوده و مانند سدی در برابر نوسازی عمل نموده‌اند. یکی از پرسش‌های مصاحبه‌ها در خصوص این گونه از محدودیت‌ها است که بر سر راه نوسازی وجود دارد در این خصوص ۷ سوال مصاحبه بر این موضوع تأکید داشته است مهمترین مفاهیم و مقوله‌های به دست آمده به شرح جدول زیر است.

جدول شماره: مفاهیم به دست آمده از موانع و محدودیت‌های حقوقی در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

ردیف	بنظر شما مهمترین مساله و محدودیت حقوقی مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت فرسوده کدام است	مفهوم
۱	معضل حقوقی وجود دارد اما حل آن مهم است برای حل معضلات حقوقی بر املاک آنقدر روند قضایی و حقوقی طولانی است که در بسیاری موارد شخص پشیمان می‌شود	روند سخت و زمان‌بر حل مساله
۲	بیشتر املاک واقع در بافت فرسوده ورثه‌ای است که مشکلات انحصار وراثت و یا عدم تفاهم وراثت باعث عدم نوسازی بافت می‌شود	ورثه‌ای بودن و انحصار وراثت
۳	گاهی وقتاً یک ملک فرسوده به دلایل مختلف مانند اخذ وام، در رهن بانک می‌باشد که چندین سال زمان می‌برد تا از رهن خارج شود.	رهن بانک بودن
۴	املاکی در بافت فرسوده وجود دارد که اصلاً مشخص نیست مالک آن کیست و هیچ قانونی اجازه تصرف آن را نمی‌دهد.	نبودن مالکین
۵	در برخی موارد یک سازنده یک مشکل حقوقی را با پول به این مدیر و آن مدیر حل می‌کند مسائل حقوقی که نباید با رانت و رشوه حل شود.	رشوه‌خواری
۶	در بافت فرسوده به علت عدم جذابیت بیشتر املاک اجاره داده شده است و مالک که در بالا شهر زندگی می‌کند می‌گوید نمی‌سازم و نظام حقوقی هم نمی‌تواند او را مجبور به ساخت نمایند.	عدم جذابیت
۷	نظام حقوقی کشور در خصوص املاک مشاع و عدم تفاهم آنها ورود پیدا نکرده است و نمی‌تواند آنها را مجبور به ساخت یا شراکت در ساخت کند.	املاک مشاع و مشکل حقوقی
۸	یک ملک قدیمی در بافت فرسوده الان ۵ مالک بعنوان وارث دارد که نظام حقوقی کشور همه آنها را در قانون ارث مالک می‌داند و اگر یکی حاضر به فروش یا نوسازی نشود نمی‌توان به اجبار ساخت.	ورثه‌ای بودن
۹	گاهی یک ملک در بافت فرسوده فقط یک قولنامه و یک تفاهم‌نامه دارد و سند قطعی ندارد بنابراین قانون و مقررات این املاک را به رسمیت نمی‌شناسد که به آنها بسته تشویقی و تراکم بدهد باید نظام حقوقی در این موارد ورود پیدا کند.	املاک بدون سند و قولنامه‌ای
۱۰	حل مشکل ملکی که صاحب آن زندانی است یا رهن بانک یا مشاع است، در کشور ماه‌ها و سال‌ها دوندگی نیاز دارد همیشه یک قانون یا حق عمومی یا خصوصی مانع می‌شود که معضلی حل شود.	نبود مالک (زندانی)
۱۱	وقتی یک ملکی برای تجمیع در بافت هیچ صاحب یا نشانی ندارد، نظام حقوقی اجازه تصرف نمی‌دهد، شاید مالک آن مرده باشد یا خارج از کشور باشد اما نمی‌تواند تصرف کرد.	املاک مجهول الهویه
۱۲	گاهی مواقع چند ملک برای تجمیع آماده می‌شود اما در وسط آنها یک ملک است که وقف شده است، وقف عام یا خاص، این ملک خود مانعی در برابر نوسازی است	وقفی بودن ملک
۱۳	کدام نهاد، کدام سازمان ضامن تخصیص کامل بسته تشویقی است هیچ نظام حقوقی از این بسته‌ها حمایت نمی‌کند.	نبود ضمانت اجرایی در بسته‌های تشویقی
۱۴	در برخی موارد نظام حقوقی، قانون دقیق و محکمی وضع کرده است اما مدیران اعلان نظر شخصی می‌کنند هر چه دلشان بخواهد می‌کنند حکم، حکم مدیر است نه قانون.	اعلام نظر شخصی مدیر
۱۵	یکی از مشکلات، تغییر مداوم برخی قوانین است. با تغییر قوانین، نظام حقوقی ثابت می‌ماند و مشکل به وجود می‌آید.	تغییر مداوم قوانین
۱۶	وقتی سیستم مدیریت جامع نباشد، نظام حقوقی دچار ضعف در اجرا می‌شود	عدم وجود مدیریت یکپارچه
۱۷	در نوسازی هر سازمانی، ساز خودش را می‌زند، شهرداری تراکم می‌دهد، آتش‌نشانی آن را خلاف می‌داند.	تناقض منافع دستگاه‌ها
۱۸	در خصوص حقوق و قوانین نوسازی یک سازمان وجود ندارد که سازنده با مراجعه به آن همه قوانین را بداند.	نبود یک سازمان مرکزی

۱۹	در نظام حقوقی کشور یک سازمانی وجود ندارد تا عملکرد متولیان نوسازی را ارزیابی و پایش نماید.	نبود نظام پاسخگویی
۲۰	در شهر تهران طرح جامع و تفصیلی یک چیز می‌گوید، طرح نوسازی بافت چیز خلاف آن را بیان می‌کند، تراکم در طرح جامع مغایر قانون است در نوسازی تراکم تشویقی محسوب می‌شود.	عدم هماهنگی طرح‌های بالادست
۲۱	نظام حقوقی نوسازی به پاره‌ای از مسائل چون املاک فاقد سند یا املاک مشاع نپرداخته است.	کلی گویی قانونی
۲۲	وقتی چندین سازمان متولی نوسازی باشند راه‌های دور زدن حقوق و قوانین برای عده‌ای باز می‌شود.	دور زدن قانون

بعد از انجام عملیات مفهوم‌سازی، مفاهیم مشترک که از نظر معانی و مقاصد یک مفهوم مشترک را القاء می‌کنند در یک دسته قرار گرفتند. در خصوص محدودیت‌های حقوقی ۴ مفهوم استخراج گردید.

جدول شماره: مقوله‌های اصلی در زمینه محدودیت‌های حقوقی نظام نوسازی

مقوله	مفاهیم	
۱	بورکراسی سخت اداری نظام حقوقی	روند سخت و زمان‌بر بودن مسائل، فرایند طولانی حل معضلات حقوقی، رشوه‌خواری، دور زدن قانون
۲	تناظر قوانین	ورثه‌ای بودن املاک، انحصار وراثت، املاک مشاع، املاک مجهول الهویه، املاک بدون سند، وقف بودن ملک.
۳	عدم جامعیت	اجاره‌ای بودن ملک، نبود مالک، وجود قولنامه رهن بانک، زندان بودن مالک، تفسیر قانون، وجود تبصره‌ها، جامع نبودن قانون،
۴	عدم مرکزیت و مرجعیت سازمانی	عدم مدیریت یکپارچه، نبود یک سازمان مرکزی، نبود ارزیابی عملکرد، عدم پایش و ارزیابی، عدم انسجام در طرح‌ها، عدم ثبات مدیریت، اعلام نظر شخصی مدیر، تداخل وظایف

شرح و تفسیر مقوله‌ها:

در خصوص محدودیت‌های حقوقی در نوسازی ۴ مقوله عمده بدست آمد، در این قسمت به شرح هر یک از مقوله‌ها با ارجاع به گفته‌های مشارکت کنندگان و ارتباط بین آنها پرداخته می‌شود.

۱. بورکراسی سخت اداری نظام حقوقی

مسائل و مشکلات حقوقی، همیشه بایستی از مراجع ذی‌صلاح و از راه قانون حل و فصل بشود اما این مسیر به دلایل مختلفی چون زیاد بودن پرونده‌ها، نیاز به تحقیق و بررسی در همه ابعاد، ایجاد زمینه‌های آشتی و صلح و ... طولانی بوده است و در بسیاری از موارد ماه‌ها و سال‌ها به درازا می‌انجامد. در این بین وقتی که یک ارجاع درون سازمانی یا برون سازمانی نیز پیش آید روند طولانی‌تر شده و این امر وقفه در روند کار ایجاد می‌نماید. بنابراین یکی از محدودیت‌های نوسازی فرایند رفع و حل اختلافات و مسائل حقوقی است که پروسه‌ای طولانی و سخت دارد، در این مسیر در برخی موارد برای جمع‌آوری و ارائه مستندات لازم رجوع به چندین سازمان شهری نیاز است که این امر زمان‌بر بوده و روند سختی دارد. در این خصوص یکی از مشارکت کنندگان (M5) می‌گوید:

... حل مسائل حقوقی همانند املاک وراثتی، مشاعی و یا درگیری مباحث حقوقی، در حوزه نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده فرآیند بسیار سخت و زمانبر است حل مشکلات اینگونه املاک سبب شده است که تمایل مالکین و سازندگان برای ساخت آنها به شدت کاهش یابد.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (M۳) در خصوص مسائل منطقه ۱۵ بیان می‌دارد:

... با توجه به شناختی که از منطقه ۱۵ دارم (که بر اساس شنیده‌ها است)، مسئله اسناد مشاعی مهم‌ترین مشکل نوسازی در این منطقه و محلات آن بویژه محلات مینایی و اتابک است که اتفاقاً سرمایه‌گذاری سازمان نوسازی در سالهای پیش در این محلات اتفاق افتاده است.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (M۲)، بیان می‌کند:

با توجه به اینکه، در برخی موارد تصرف ملک برای نوسازی با مشکل حقوقی مواجه است و نمی‌توان به آن ورود پیدا کرد مشکلات دوچندان می‌شود، هستند همسایگانی که به خاطر اینکه خودشان به تنهایی نمی‌توانند بسازند و ملک کناری شان هم مجهول‌الملك است نمی‌توانند با آن تجمیع و نوسازی کنند و در نتیجه ملک را رها می‌کنند که خود این موضوع می‌تواند باعث بروز آسیب‌های اجتماعی و جرائمی همچون حضور معتادین و افراد بی‌خانمان در این خانه‌ها شود. بعضاً شاهد آن هستیم که این املاک متروکه در دل بافت، محل تجمع زباله، حیوانات موذی و ... هم شده‌اند. این موضوع به مرور زمان به کاهش ارزش آن کوچه هم منجر می‌شود و به عبارتی مانع جذب سرمایه‌گذار به منظور ساخت و ساز در آن کوچه هم می‌شود. می‌بینید که نبود یک قانون ساده می‌تواند اثرات به مراتب بزرگتری از حد یک خانه داشته باشد و اگر طرحی باشد که به صورت کمی آثار این گونه خانه‌های مجهول‌الملك را بررسی کند به نظرم ثابت می‌شود که تا چه حد این خانه‌ها آسیب‌زا هستند.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (M۸)، بیان می‌کند:

روند سخت، دشوار و بعضاً زمان‌بر حل مسائل حقوقی و ثبتی و همچنین عدم اطلاع مالکین از پیامدهای مسائل حقوقی، مهمترین چالش و معضل در نوسازی بافت فرسوده است.

املاک قولنامه‌ای و املاک مشاعی در مسیر نوسازی مهمترین دغدغه برای سازندگان و دفاتر نوسازی است چرا که تجمیع این املاک به سهولت امکان‌پذیر نبوده در یکی از مصاحبه‌ها (M۵) بیان شده است که:

در خصوص نوسازی بافت‌های فرسوده، قوانین و مقررات ثبت و املاک مانند: قولنامه‌ای، مشاعی، مجهول بودن مالک و... مشکلات و معضلات فراوانی برای تجمیع و نوسازی فراهم می‌آورند، و نبود قانونی مشخص و طولانی شدن مراحل قانونی برای حل مشکلات و انجام کار، باعث عدم تمایل سازندگان و عدم نوسازی در بافت‌های فرسوده می‌شود.

همچنین در مصاحبه دیگر (M۱۴) مصاحبه شونده می‌گوید:

یکی از بزرگترین موانع حقوقی نوسازی بافت‌های فرسوده در منطقه ۱۵ را می‌توان موضوع املاک مشاعی و فاقد سند عنوان کرد. عدم دسترسی به مالک و ورثه‌ای بودن ملک موضوعی است که در عمده بافت‌های فرسوده سطح شهر تهران وجود دارد، اما موضوع املاک مشاعی عمدتاً در املاک منطقه ۱۵ وجود دارد و با توجه به زمانبر بودن تعیین تکلیف این املاک و لزوم درخواست مالک به منظور تعیین تکلیف آن، مانع بزرگی بر سر راه نوسازی بافت‌های فرسوده این منطقه است.

مصاحبه شونده دیگر (مصاحبه M۱۴) از بورکراسی سخت‌اداری حل معضلات حقوقی می‌گوید او خاطر نشان می‌کند:

بورکراسی تعریف شده در قوانین زمانبر بوده و با شرایط اضطراری که بافت‌های فرسوده دارند همخوان نیست. برای مثال در مراحل گردش پرونده و صدور پروانه ساختمانی هیچ الویتی برای بافت‌های فرسوده وجود ندارد و همان مراحل که یک ملک در منطقه یک تهران باید سپری کند را یک ملک فرسوده در منطقه ۱۵ نیز باید طی کند که چه بسا آن ملک در منطقه یک با توجه به اینکه مشکلات ثبتی حقوقی کمتری دارد آن فرآیند را در مدت زمان کمتر و با پیچیدگی‌های اداری کمتری نسبت به ملک بافت فرسوده ۱۵ طی کند. همین موضوع به زمانبرتر شدن فرآیند نوسازی بافت و رغبت مالکان و سازندگان به پای کار آمدن افزایش می‌دهد.

۲. تناظر قوانین

قوانین و مقررات شهرسازی بر اساس مبانی اندیشه‌ای و اسناد بالادستی دوام و قوام یافته‌اند اما در برخی حوزه‌ها، قوانین اسلامی و حقوق خصوصی با حوزه حقوق عمومی و شهرسازی با یکدیگر دچار چالش شده است، حقوق اسلامی، حق مالکیت فردی، قوانین ارث و مایملک وقتی در حوزه عمومی و شهرسازی واقع می‌شود مانع از تصرف و دست اندازی می‌شود. بر اساس قوانین جاری نوسازی یا در مواردی سکوت کرده و یا به مصالحه و توافق پایبند می‌شود که چنانچه توافق صورت نگیرد نوسازی به بن بست برخورد می‌کند. مسائل حقوقی در کشور از طریق دادگاه، شورای حل اختلاف و سایر مراجع قضایی ذیصلاح می‌بایست حل و فصل شود در این بین حقوق خصوصی و حقوق عمومی چون در مسائل شهری درهم تنیده شده است و نوسازی از یک سو یک مساله شخصی و خصوصی است و از جنبه‌ای دیگر یک مساله عمومی شهری است مشکل را دوچندان می‌نماید یکی از مشارکت کنندگان (مصاحبه M۳) می‌گوید:

... به نظر می‌رسد در مواردی لازم است حقوق عامه و حقوق شهر بیش از حقوق فردی مورد توجه قرار گیرد و ماده قانونی برای آن وضع شود تا شهرداری‌ها و سازمان‌های متولی امر نوسازی این قدرت

اجرایی را داشته باشند که فرصت‌های باقی مانده موجود برای تجمیع و نوسازی را دریابند و مالکان را الزام به همکاری نمایند.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه M11)، نیز از سکوت قوانین نوسازی و عدم ورود آن به املاک مجهول‌الهویه می‌گوید او خاطر نشان می‌کند که قانون نوسازی و قوانین شهری باید راه برون رفت از این مشکل را ببینند و به اما و اگر آنها را گره نزنند او ادامه می‌دهد:

... اگرچه در خصوص نوسازی بافت‌های فرسوده، قوانین مربوط به ارث، سند مشاع، سند‌های قولنامه‌ای و... مشکلات بسیاری برای تجمیع و نوسازی فراهم می‌آورند، لیکن تجربه شخصی اینجانب نشان می‌دهد، به املاک مجهول‌الملک و یا املاکی که مالک آنها و یا نماینده قانونی آنها مشخص نیست، بیشتر نوسازی مغفول مانده است. نبود قانونی مشخص برای اینکه مثلاً یک بازه زمانی مشخص کنند و آگهی رسمی در روزنامه‌ها بدهند که اگر تا آن مدت مالکیت پیدا نشدند بتوان آن ملک را نوسازی نمود و مبلغ ملک را بعداً ورثه در صورت مراجعه به مراجع قانونی بتوانند دریافت کنند، نبود این قانون واقعا احساس می‌شود.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه M9)، در خصوص مباحث وراثت و مشکلاتی که برای نوسازی ایجاد کرده است می‌گوید.

ورثه ای بودن املاک و عدم انجام مراحل انحصار وراثت به دلیل آشنا نبودن با فرآیند انحصار وراثت و در مواردی در رهن بودن سند به دلیل بدهی بانکی و ضمانت بازداشت افراد، ملک را از نوسازی باز می‌دارد، امروزه یک ملک قدیمی در بافت فرسوده به ۳ یا ۴ وارث رسیده است که عدم تفاهم آنها در نوسازی، در فروش، در میزان سهم، ملک را متروک کرده است و قوانین شهرسازی نیز اجازه تصرف را به دلایل مشکلات حقوقی نمی‌دهد.

۳. عدم جامعیت

امروزه وجود سازوکارهای قانونی و حقوقی برای تمامی فعالیت‌های اجتماعی به ویژه آن دسته از اقداماتی که با حقوق مردم سرو کار دارد به عنوان یکی از مؤلفه‌های انکارناپذیر فعالیت‌های اجتماعی به شمار می‌آید. تمهید بستر قانونی و حقوقی لازم برای تحقق و پیاده‌سازی نوسازی شهری نیز از این قاعده مستثنی نیست. بنابراین هرگونه مداخله هدفمند در عرصه‌های عمومی به منظور ارتقاء شرایط و کیفیت زیست در این عرصه نیازمند شناخت و درک صحیح از مجموعه ابزارهای موجود، برای دخالت و تحقق تغییرات مورد نظر است و از آنجاکه ضروری‌ترین این ابزارها، قوانین و مقررات متناسب نقش آنها پررنگ است، لذا قوانین و مقررات در نظام مدیریت شهری نقشی بسیار مؤثر ایفا کند. در واقع هرگونه اقدام و مداخله در حوزه امور عمومی شهری، نیازمند برخورداری از پشتوانه و از جمله برنامه

قانونی و رسمی است اما در برخی حوزه‌های محدودیت‌هایی نیز مشاهده می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان (مصاحبه ۱۴) می‌گوید:

آنچه در محدوده‌های بافت میانی شهر تهران در حال شکل‌گیری است، نوسازی‌های انفرادی و یا تجمیع‌هایی است که فرصت نوسازی و تجمیع را از قطعات مجاور خود می‌گیرند. مواردی که با توجه به قانون، فرد می‌تواند انفرادی اقدام به نوسازی نماید و از لحاظ قانونی هیچ نهادی نمی‌تواند او را الزام به تجمیع نماید. و از طرفی مالکین برخی پروژه‌های تجمیعی تمایلی به اضافه شدن املاک مجاور خود به پروژه‌های تجمیعی ندارند.

این گونه اختیارات قانونی به مالک ملک فرسوده در بافت فرسوده و عدم دخالت و محدودیت ورود قوانین شهرسازی به حوزه خصوصی در یک ملک باعث شده است تا در موارد بسیاری، نوسازی دچار وقفه، بی‌برنامگی و چندپارگی شود بنابراین نیاز است تا اینگونه محدودیت‌ها در قوانین و مقررات دیده شود تا یکپارچگی شهری و تجمیع نوسازی به سهولت انجام پذیرد.

۴. عدم مرکزیت و مرجعیت سازمانی

تعارض میان سازمان‌ها و دستگاه‌های دخیل در امر نوسازی امری است که بعد از گذشت ۵۰ سال از نوسازی بافت فرسوده هنوز وجود دارد. اینکه هر کدام از سازمان‌ها در راستای منافع سازمانی خود موضوع نوسازی بافت‌های فرسوده را بررسی و نسبت به رفع آن اقدام می‌کنند. در حال حاضر ورود سازمان‌های مختلف و تعارض آنها با یکدیگر مسأله‌ای است که نوسازی را دچار مشکل کرده است هر چند با ایجاد سازمان نوسازی شهری وظایف به این سازمان سپرده شده است اما وقتی خدمات، جابجایی‌ها و ... پیش می‌آید سایر سازمان‌ها همکاری لازم را ندارند یکی از مشارکت‌کنندگان (مصاحبه ۱۲) بیان می‌کند:

با توجه به اینکه نوسازی امری چند وجهی است، مسلماً تعدد سازمان‌های دخیل در آن امری طبیعی و غیر قابل اجتناب است. اما مسأله‌ای که وجود دارد عدم هماهنگی بین سازمان‌های دخیل در امر نوسازی با یکدیگر و در مواردی عدم آگاهی برخی از سازمان‌های دخیل در این امر از وظایف خود است. این ناهماهنگی هم هزینه‌های مدیریت شهری را در بخش دولتی و عمومی افزایش داده است و هم اعتماد مردم به اجرای برنامه‌های شهری را خدشه‌دار نموده است.

در یکی دیگر از مصاحبه‌های انجام شده در خصوص چالش و همکاری بین سازمانی یکی از مشارکت‌کنندگان (مصاحبه ۱۵) بیان می‌دارد:

ممکن است مدیریت شهری نسبت به تجهیز یک فضای رهاشده برای مردم اقدام کند، اما ادارات خدمات‌رسان با چالشی به منظور خدمات‌رسانی به آن فضا روبرو باشند و چون از مرحله ابتدایی در جریان تصمیم‌گیری برای احیای آن فضا نبوده‌اند، در برنامه‌های درون سازمانی خود نقش و

جایگاهی برای آن فضا در نظر نگرفته‌اند و همین موضوع باعث می‌شود تا آن فضا شاید تا سال‌ها بدون برخورداری از برخی امکانات رفاهی مورد نیاز خود از جمله روشنایی یا آب خوری بماند و همین موضوع علی‌رغم هزینه‌های زیادی که برای تجهیز آن فضا توسط شهرداری صورت گرفته، باعث افزایش نارضایتی مردم هم شود. این عدم هماهنگی واقعاً همچون سم در روابط بین مردم و شهرداری می‌تواند اثرگذار باشد و صرف هزینه‌های هنگفت از بیت‌المال را بدون حصول نتیجه اجتماعی از پیش تعیین شده به نابودی بکشاند. بنابراین همانطور که مشخص است برقراری هماهنگی بین تمامی دستگاه‌های دخیل در امر نوسازی بافت‌های فرسوده از هر اقدامی عاجل‌تر و مهم‌تر است.

یکی از مشارکت‌کنندگان چند پارگی مدیریت شهری و عدم انسجام درونی را باعث مشکل اجرا قانون و مقررات نوسازی می‌داند ایشان (مصاحبه ۱۴) بیان می‌کند:

حضور دستگاه‌های مختلف در امر نوسازی بافت فرسوده و وضع قوانین مختلف در طی سالیان اخیر که با همزمان با رویکردهای مختلف مدیریتی وضع می‌شوند، کار را از انسجام خارج نموده و وحدت رویه‌ای در بدنه مدیریت شهری دیده نمی‌شد که به تبع آن انتظار داشت سایر دستگاه‌ها هم پای کار بیایند. در واقع جدی گرفته نشدن برنامه‌های شهرداری و نگاهی که در سایر دستگاه‌ها ایجاد شده که اقدامات و برنامه ریزی‌های شهرداری مقطعی بوده و با تغییر رویکردهای مدیریتی در سطح شهرداری یا وزارت راه و شهرسازی، این اقدامات هم تغییر می‌کند باعث شده تا تمایل به همکاری و عملی نمودن قوانینی از این دست پایین باشد و تجربه نیز ثابت کرده که این نگاه خیلی هم نادرست نیست.

ب: موانع نوسازی

در هنگام اجرای یک پروژه نوسازی و بهسازی بافت فرسوده موانع زیادی وجود دارد، یکی از مهمترین پرسش‌ها در سوالات مصاحبه پرسش در خصوص موانع نوسازی و بهسازی در بافت فرسوده از منظر حقوقی و قانون و مقررات بود و هدف بررسی این مساله بخصوص در منطقه ۱۵ شهرداری تهران بود. در این زمینه تعداد ۲۵ مفهوم از مصاحبه‌ها به دست آمد که در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول شماره: مفاهیم به دست آمده از موانع نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

ردیف	به نظر شما بزرگترین مانع نوسازی بافت فرسوده کدام است	مفهوم
۱	شرایط بی‌ثبات اقتصادی کشور باعث شده است که ساخت و ساز با مصالحی که هر روز گرانتر می‌شود توجیه نداشته باشد.	عدم توجیه اقتصادی
۲	بسته تشویقی در روی کاغذ و اعلام آن کامل است اما در اجرا تخصیص پیدا نمی‌کند و از ۱۰ مورد یکی را می‌دهند.	عدم تخصیص بسته تشویقی
۳	یک مالک در بافت فرسوده وقتی ملک خود را می‌دهد نوسازی فکر می‌کند مالک کل آپارتمان‌ها می‌تواند باشد مالکین می‌خواهند به طرق مختلف در واحد نوسازی امتیاز کسب کنند.	زیاده‌خواهی مالکان
۴	در محلات قدیمی و فرسوده، نوسازی ارزش افزوده‌ای ایجاد نمی‌کند، یک ساخت و ساز در شمال تهران ارزش افزوده‌ای ۱۰ برابر ایجاد می‌کند	عدم وجود ارزش افزوده

ردیف	به نظر شما بزرگترین مانع نوسازی بافت فرسوده کدام است	مفهوم
۵	امروز هیچ ثباتی در کشور و در قیمت‌ها وجود ندارد کدام سازنده با این شرایط رغبت می‌کند سرمایه‌گذاری کند برای نوسازی ملکی، موانع اقتصادی موانع نوسازی هستند.	شرایط بد اقتصادی
۶	بیشتر مالکین بافت فرسوده افراد مسن و سالخورده هستند آنها از نوسازی درک درستی ندارند، آنها فکر می‌کنند کل آپارتمان نوسازی شده باید مال آنها باشد.	عدم درک صحیح مالک از نوسازی
۷	یکی از موانع ساخت و ساز در بافت فرسوده عدم توجه در هزینه‌ها و فایده‌ای است که ملک می‌رساند قیمت مصالح در همه جا یک قیمت است اما قیمت آپارتمان در جای جای شهر متفاوت است.	عدم توجه هزینه-فایده
۸	وقتی نشود چند ملک را جمع کرد قطعات کوچک سودی برای سازنده ندارد که نوسازی کند، املاک ریزدانه، مانعی در برابر نوسازی بافت هستند.	زیردائگی قطعات
۹	امروز قطع یک درخت جریمه دارد، جابجایی تیربرق جرم است. مگر می‌شود در یک کوچه ۳ متری بدون قطع درخت و با وجود تیربرق نوسازی انجام داد.	وجود موانع طبیعی و مصنوعی
۱۰	نوسازی نیازمند یک مدیریت منسجم و ثابت است تغییر مدیران نوسازی خود مانعی در برابر نوسازی است با آمدن هر مدیری چند ماه کارها قطع می‌شود.	عدم ثبات مدیریت
۱۱	مالکین بافت فرسوده فقیر و بیکار هستند آنها همین خرابه را به آپارتمان ترجیح می‌دهند.	ضعف مالی مالکین
۱۲	در همین خانه‌های فرسوده امروز زنان و مردان کار می‌کنند، ترشی، خیارشور و .. می‌سازند وقتی ملک آنها آپارتمان بشود کار آنها از بین می‌رود.	بهره‌برداری تولیدی-تجاری از ملک
۱۳	وقتی زمین ارزش کمی دارد وقتی آپارتمان قیمت پایین دارد وقتی فروخته نمی‌شود وقتی مشتری نیست با کدام انگیزه نوسازی بشود.	پایین بودن ارزش زمین
۱۴	قوانین و مقررات نوسازی آنقدر سازنده را از این سازمان به آن سازمان می‌فرستد که در وسط کار پشیمان می‌شود	بروکراسی اداری
۱۵	در بسیاری از موارد در قوانین مواردی بیان شده است که نیازمند حمایت دولت است اما دولت به دلایل مختلف حمایت نمی‌کند.	عدم حمایت دولت
۱۶	رویه‌ها در برخی قوانین ثابت نیست و توسط مدیران تفسیر به رای می‌شود و هرکسی برای اجرای قوانین، از راهی که خود تشخیص می‌دهد عمل می‌کند.	تغییر پذیری آنی قوانین
۱۷	قوانین و مقررات ما همه تئوریک و بازاریارنده است در نظام حقوقی و قوانین کمتر تشویق دیده می‌شود.	کم بودن نظام تشویقی در قوانین
۱۸	شهرداری می‌گوید بسته حمایتی، دادن وام کم بهره، دولت می‌گوید اعتبار نیست و وام نمی‌دهد	عدم هماهنگی دولت و شهرداری
۱۹	برای کسب یک مجوز قانونی، بعضاً ماه‌ها دوندگی لازم است	طولانی بودن روند اداری
۲۰	در برخی موارد برای نوسازی در قوانین چندین اعلام آمده است خب این اعلام‌ها از چندین سازمان ماه‌ها وقت نیاز است.	استعلامات قانونی
۲۱	قانون و مقررات می‌گوید ملک بالای ۳۰ سال باید تخریب و نوسازی بشود اما شرایط اقتصادی مانع اصلی نوسازی می‌شود و قانون بلااجرا می‌ماند.	تاثیر اقتصاد بر مقررات
۲۲	گاهی یک فرد به دلخواه خود و شبانه ملکی را نوسازی می‌کند که با هیچ اصولی سازگاری ندارد	نوسازی فردی
۲۳	وجود تبصره، آیین‌نامه و ... باعث می‌شود قانون از شفافیت خارج شود و امکان دور زدن فراهم شود	عدم شفافیت قوانین
۲۴	در ۴۰ سال اخیر آنقدر قوانین برای نوسازی وضع شده است که گاهاً متناقض هم هستند.	وجود قوانین متعدد
۲۵	هر قانون تفسیر می‌شود یک مدیر تفسیر مثبت یک مدیر تفسیر منفی	تفسیر قوانین

بعد از شناخت محدودیت‌های حقوقی نوسازی از مصاحبه شوندگان موانعی که بر سر راه نوسازی وجود دارد را بیان کنند از نظر مصاحبه شوندگان موانع زیادی بر سر راه نوسازی طرح می‌گشت که آنچه با موضوع تحقیق ارتباط داشت تنها به عنوان موانع آورده شد و مسائل اجتماعی- کالبدی و گاهاً اقتصادی آن حذف گردید و تنها موانعی که به نوعی به مسائل حقوقی و قانونی مرتبط می‌شدند در جدول بالا آورده شد در یک مرحله بالاتر ۳ مقوله عمده از این موانع به شرح جدول زیر استخراج گردید.

جدول شماره: مقوله‌های اصلی در زمینه موانع نوسازی

ردیف	مقوله	مفهوم
۱	عدم توجه اقتصادی	عدم تخصیص تشویقی، عدم توجیح اقتصادی- نداشتن ارزش افزوده- عدم منفعت- ضعف مالی مالکین- شرایط بد اقتصادی- عدم ارزش افزوده زمین، تناظر قانون و اقتصاد
۲	عدم فرهنگ و درک صحیح از نوسازی	زیاده‌خواهی مالک و سازنده، بهره‌برداری تجاری از ملک مسکونی، نبود درک صحیح از نوسازی عدم ثبات رویه، وجود موانع فرهنگی
۳	نبود رویه‌ای ثابت قانونی	بروکراسی اداری، رویه‌های متغیر، عدم هماهنگی بین سازمانی، تفسیر قوانین، عدم شفافیت قوانین، وجود قوانین متفاوت استعلامات متعدد،

شرح و تفسیر مقوله‌ها

در این قسمت مقوله‌های به دست آمده با ارجاع به مصاحبه‌های انجام شده مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. عدم توجه اقتصادی

هرگونه اقدام برای افراد چنانچه توجه اقتصادی نداشته باشد به نوعی یا انجام نمی‌شود یا دچار ضعف در اجرا می‌گردد، توجه اقتصادی در نوسازی در برخی موارد با قوانین نوسازی در تعارض قرار دارد وقتی بحث تراکم فروشی پیش می‌آید سازنده قیمت تراکم را با قیمت ساخت و فروش متناسب با منطقه در نظر می‌گیرد و چنانچه صرفه اقتصادی نداشته باشد صرفنظر می‌نماید بنابراین قوانین تراکم، قوانین تشویقی، قوانین وام وبسته‌ها چنانچه در نوسازی با قیمت کارشناسی ملک تعارض داشته باشد وقفه‌ای در نوسازی ایجاد می‌کند. لذا چنانچه در قوانین و مقررات وضع شده، توجه اقتصادی لحاظ نشود و یا منافع اقتصادی یک پروژه نوسازی از هزینه- فایده‌های انجام شده برای اخذ مجوزها و گرفتن انشعابات و سایر موارد بیشتر باشد نوسازی رخ نمی‌دهد، در این خصوص سازندگان اولین ملاک خود را برای نوسازی رسیدن به یک سود اقتصادی قابل قبول بیان می‌کنند در این خصوص یکی از مصاحبه شوندگان (مصاحبه M۹) این امر را در منطقه ۱۵ تهران عامل اصلی وقفه نوسازی می‌داند ایشان می‌گوید:

ارزان بودن قیمت آپارتمان در محله‌های منطقه ۱۵ باعث می‌شود تمایل سازندگان و سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری به شدت کاهش یابد که این موضوع بر کیفیت ساخت به شدت تاثیر گذاشته و متأسفانه سازندگان مجرب در این محدوده فعالیت و سرمایه‌گذاری نمی‌کنند. این موضوع خود عاملی است که باعث می‌شود افرادی که تجربه ساخت ندارند به محله ورود کنند و بسیاری از پروژه‌ها نیمه‌کاره رها شود و بی‌اعتماد ناشی از این موارد مانعی برای شکل‌گیری پروژه‌های جدید خواهد بود.

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان (مصاحبه ۱۱۲) تفاوت در سود اقتصادی پروژه‌های نوسازی در محلات مختلف را عامل گرایش سازندگان به نوسازی محلات بالای شهر و مناسب می‌داند ایشان بیان می‌دارد.

با توجه به قیمت روزافزون ساختمان در شرایط حاضر مملکت، علی‌رغم این که هزینه‌ها افزایش یافته است، با توجه به این که قیمت فروش ساختمان نیز افزایش چند برابری داشته است، همچنان ساخت و ساز برای سازندگان سود ده است. افزایش قیمت ملک نوساز باعث شده است، سازندگان به ساخت مسکن در محلاتی که در آن‌ها قیمت بالاتری دارد، تمایل بیشتری پیدا کنند. این مساله با برداشته شدن غالب مشوق‌های ساخت در بافت فرسوده، تشدید شده است. این امر از آن جهت حائز اهمیت است که اغلب سازندگان در بافت‌های فرسوده، سازندگان با سرمایه کمتر بوده‌اند، که مشوق‌های بسته تشویقی برای آنها در ساخت مسکن، راهگشا بود. در حال حاضر چیزی از بسته تشویقی باقی نمانده است تا بتواند نوسازی در بافت‌های فرسوده را ترغیب نماید.

همین فرد برای تشویق به نوسازی و افزایش ساخت و ساز توجه به مسائل اقتصادی را در قوانین و مقررات ضروری می‌داند و می‌گوید:

در نظر گرفتن دوباره مشوق‌ها، می‌تواند انگیزه سازندگان برای ساخت و ساز در بافت فرسوده را بیشتر نماید. این مشوق می‌تواند به صورت تفاوت در سود وام یا مبلغ وام در نظر گرفته شده به ازای هر واحد قرار گرفته در بافت فرسوده نسبت به بافت غیر فرسوده باشد. سازندگان بومی و محلی که عمدتاً بهتر می‌توانند اعتماد ساکنین بافت فرسوده را جلب کنند دلخوش به همین تشویقی‌هایی هستند که بافت فرسوده نسبت به دیگر بافت‌های شهری دارد و از بین رفتن تشویقی‌ها می‌تواند منجر به کوچ این سازندگان از بازار ساخت و ساز شود. فتن این سازندگان از بازار ساخت و ساز تنها رفتن یک سرمایه‌گذار عادی نیست. این سرمایه‌گذاران بومی علاوه بر یک سرمایه اولیه، وجهه بومی و مردمی هم داشتند که همین وجهه می‌توانست برخی مالکین را مجاب به نوسازی کند و اعتماد آنها را جلب نماید. در صورتی که اگر تشویقی‌ای در نوسازی بافت وجود نداشته باشد و سازنده بزرگی که نیازی به این تشویقی‌ها ندارد پای کار بیاید، آن وجهه مردمی و بومی را ندارد که بتواند اعتماد مردم را جلب کند. این نکته‌ای است که هنگام تصمیم‌گیری‌ها از آن غفلت می‌شود. مسئولین فقط کم کردن هزینه‌ها و

تعهدات دولت و شهرداری را می‌بینند، اما دقت نمی‌کنند که همین حرکت به ظاهر هدفمند، می‌تواند تا چه حد و در چند لایه دارای تاثیر بر فرآیند نوسازی بافت داشته باشد.

در یکی دیگر از گفتگوها، پیرامون مسائل اقتصادی که مانعی برای نوسازی بافت فرسوده است ایجاد انگیزه و افزایش مشوق‌های ساخت و ساز در قوانین نوسازی یاد شده است (مصاحبه M۳) در این مصاحبه بیان شده که: افزایش روزافزون هزینه‌ها و مشکلات، سبب کاهش تمایل سازندگان برای ساخت و ساز می‌شود. برای ایجاد و افزایش انگیزه در سازندگان برای ساخت و نوسازی به خصوص در بافت‌های فرسوده باید شرایط ویژه‌ای فراهم گردد. این شرایط می‌تواند کاهش قوانین و مقررات ساخت و ساز، اجرایی و عملی شدن تسهیلات سازمان نوسازی و شهرداری مانند: کاهش سود وام بافت فرسوده، رایگان شدن انشعابات، تسهیل شدن گرفتن جواز ساخت و... تمامی این‌ها می‌تواند محرکه‌ای برای سازندگان باشد.

۲. عدم فرهنگ و درک صحیح از نوسازی

در برخی موارد قوانین و مقررات وضع شده برای نوسازی املاک واقع در بافت فرسوده جامع است اما مسأله‌ای که در این بین وجود دارد فرهنگ عمومی و فرهنگ جامعه است هر اقدام و هر عملی نیاز به فرهنگ‌سازی دارد در این خصوص شاید قوانین اجبارکننده یا تسریع‌کننده باشند اما تا فرهنگ نوسازی، فرهنگ شهروندی و فرهنگ گذشتن از حق فردی برای حق عمومی شکل نگیرد مانعی در برابر نوسازی خواهد بود، امروزه برخی مالکین برای زیبایی شهر، برای نوسازی، برای ایجاد یک گذر مناسب با بافت حاضر نیستند از حق فردی و حق مالکیت خود بر بنا کوتاه بیایند، ایجاد چنین مسائلی در بافت فرسوده مانعی در برابر نوسازی بافت فرسوده می‌باشد، در یکی از مصاحبه‌ها (مصاحبه M۸) بیان شده است:

احترام قانون به سند شش دانگ مالک و آزاد گذاشتن دست مالک در خصوص هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص ملک شخصی خود گاهی با منافع اجتماعی و شهری در تضاد است که یک فرد می‌تواند با تصمیم غلط در خصوص ملک شخصی خود، علاوه بر از بین بردن فرصت نوسازی در یک بافت شهری، آثار سوء دیگری همچون مخدوش نمودن سیما و منظر شهری و تیپولوژی بافت شهری را در پی داشته باشد.

۳. نبود رویه‌ای ثابت قانونی

یکی دیگر از چالش‌های قانونی در نوسازی بافت فرسوده که از مفاهیم به دست آمده نبود رویه‌ای ثابت قانونی است، این مقوله بیان می‌کند که در عمل به قوانین، رویه‌ای ثابت وجود دارد. رویه‌های متفاوت در برابر سازندگان و املاک مختلف به نوعی دلسردی به بار آورده است و اگر سازنده‌ای با مدیری توان چانه‌زنی یا ارتباط قبلی داشته باشد امکان

تسهیل در امور جاری ساخت و ساز را پیدا می‌کند، رویه‌های متفاوت مدیران باعث دوگانگی و چندگانگی در عمل به قوانین شده است و این موضوع یکی از محدودیت‌های نوسازی در برخی مناطق بوده است. یکی از مشارکت کنندگان (مصاحبه M۹) می‌گوید:

نبودن رویه ثابت در امتیازات، حقوق و تفسیر قوانین در ادوار مختلف و تغییر مشوق‌های موثر در کالبد مانند تراکم و سطح اشغال که باعث کاهش کیفیت می‌شود

یکی دیگر از مشارکت کنندگان از تغییر در ضوابط می‌گوید و آنها را باعث سردرگمی و چالش در سازندگان بیان می‌کند او (مصاحبه m۱۲) می‌گوید:

مهم‌ترین چالش عدم وجود قانون مشخصی برای ترغیب و یا الزام مالکین بافت فرسوده به نوسازی بهینه و بر اساس استانداردهایی از پیش تعیین شده است تا بتوان نسبت به اینکه واقعا بافت نوساز می‌شود خیالمان راحت شود. اگر این اتفاق نیفتد در آینده با بافت‌هایی روبرو هستیم که کیفیت لازم را ندارند و خود معضلی بر معضلات شهر می‌شوند. اما اگر از امروز و با در نظر گرفتن تمام جوانب نسبت به نوسازی اقدام کنیم، حتی اگر سرعت نوسازی کمی پایین تر از اهداف از پیش تعیین شده هم بشود، باز می‌توان امیدوار بود که نوسازی با کیفیت تری در بافت‌های فرسوده رقم زده شده است.

قوانین نوسازی تغییر زیادی ندارد اما تغییراتی که در ضوابط و مقررات و بسته‌های تشویقی ایجاد می‌شود و عدم اجرای کامل بسته‌های تشویقی ابلاغ شده، منجر به ایجاد مشکل در امر نوسازی می‌گردد. وقتی شما یک بسته تشویقی اعلام می‌کنید و آن را از طریق رسانه‌های عمومی رسانه‌ای می‌کنید، یک انتظاری را در بین مردم ایجاد می‌کنید. مردم شامل مالکان و سرمایه‌گذاران می‌شود. بنابراین آنها با توجه به بسته‌های تشویقی مشخص شده تصمیم‌گیری می‌کنند و به شهرداری یا دفاتر توسعه محله‌ای مراجعه می‌کنند و فرآیند اخذ پروانه ساختمانی را آغاز می‌کنند. اما وقتی در میانه این فرآیند قوانین تغییر می‌کند یا ناقص اجرا می‌شود یا با بروکراسی‌های اداری پیچیده، صعب الوصول می‌شود، نتیجه‌ای جز بی‌اعتمادی یا رها کردن ادامه فرآیند نوسازی بافت نخواهد داشت. در این حالت مردم دو دسته می‌شوند، عده‌ای دست‌ننگه می‌دارند تا باز قوانین تغییر کند بلکه شرایط و بسته‌های تشویقی که قبلاً اعلام شده بود مجدد ابلاغ شود و موانع دسترسی به آن تشویقی‌ها برطرف گردد. عده‌ای هم با توجه به شرایط جدید پیش آمده اقدام به فسخ قرارداد فی ما بین مالک و سازنده می‌کنند یا مالکینی که خود تصمیم به نوسازی ملک خود داشتند، با توجه به عدم صرفه اقتصادی نوسازی در مدل جدید، از ادامه فرآیند منصرف می‌شوند و دیگر اعتمادی به اطلاع رسانی‌ها و تبلیغ مدیریت شهری از ترغیب آنان به نوسازی بافت از خود نشان نمی‌دهند.

۲- موانع و محدودیت‌های قانونی نوسازی بافت فرسوده

پیشرفت و توسعه در هر عرصه‌ای مستلزم وجود قوانین و مقررات کارآمد در آن زمینه است. بافت‌های فرسوده شهری از جمله عرصه‌هایی است که قانونگذار برای حمایت از آن قوانین و مقرراتی را وضع کرده است. یکی از موانع مهم در مسیر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری قوانین مربوط با این بخش است. برای دستیابی به علل عدم کارآمدی و اجرایی نشدن قوانین و مقررات موجود، آسیب شناسی و ارزیابی سیاست‌ها و مقررات گذشته ضرورت دارد. متأسفانه تاکنون این قانون آنگونه که باید و شاید مورد توجه و عمل مجریان طرح‌های بافت فرسوده قرار نگرفته و در عمل مشاهده می‌شود که این دستگاه‌ها با تمسک به قوانین سابق مربوط به تملک، اقدامات خود را پی می‌گیرند. یکی از دلایل این امر می‌تواند ایرادات و ابهامات موجود در قانون مزبور باشد که به طور مبسوط مورد نقد و بررسی حقوقدانان و صاحب‌نظران قرار نگرفته و نقاط ضعف و قوت آن مشخص نشده است.

جدول شماره: مفاهیم به دست آمده محدودیت و چالش‌هایی در حوزه مقررات و قوانین نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

ردیف	شما چه محدودیت و چالش‌هایی را در بعد مقررات و قوانین نوسازی بافت فرسوده می‌شناسید که مانعی بر تسریع روند نوسازی به شمار می‌رود	مفهوم
۱	امروز بین حرف، (همان قانون مصوب) و آنچه عمل می‌شود فرق است قانون درست اجرا نمی‌شود	پابند نبودن به قانون
۲	کدام سازمان، کدام نهاد به کار مراجع قانونی نوسازی رسیدگی می‌کنند	پاسخگو نبودن
۳	در محلات تهران با توجه به تفاوت بافت کالبدی، فرهنگی و اقتصادی باید قانون متفاوت باشد.	یکسانگری در قوانین
۴	شرایط هر محله نسبت به محله دیگر متفاوت است اینها کجا دیده شده است.	شرایط متفاوت محله‌ای
۵	یک قانون داریم و هزاران تبصره، دیگر مشخص است لیست چه می‌شود	زیاد بودن تبصره‌ها
۶	چرا یک قانون باید الحاقیه داشته باشد. یک قانون چند الحاقیه می‌خورد.	الحاقیه‌های متعدد
۷	بین سازمانها در بافت فرسوده همکاری وجود ندارد، برق و آب، تلفن، گاز و ... هر یک ساز خودش را می‌زند	عدم هماهنگی بین نهادهای
۸	اصلاً مشخص نیست چند سازمان در بافت فرسوده مسئولیت دارند	تعدد سازمانهای متولی
۹	در قوانین نوسازی به سرانه‌های خدماتی، فضای سبز و عمومی کمتر پرداخته شده است	عدم تأمین سرانه‌ها در قوانین
۱۰	امروز مالکین ما اصلاً نمی‌دانند قوانین چیست فقط یک نوسازی شنیده‌اند	عدم آگاهی مالکین از قوانین
۱۱	هر قانونی باید ضمانت داشته باشد قانون بدون ضمانت، قانون نیست	عدم وجود ضمانت اجرایی
۱۲	مدیر، مسئول و ... نباید سلیقه‌ای و دلخواه به قانون عمل کنند	سلیقه‌ای عمل کردن
۱۳	در بین سازمان‌های شهری موازی کاری زیاد دیده می‌شود	موازی کاری
۱۴	هیچ نهادی نیست که بر کار سازمان‌های شهری نظارت مستمر و دقیق داشته باشد	نبود نهاد نظارتی
۱۵	نهاد پشتیبان برای سازمان نوسازی یا شهرداری وجود ندارد دولت هم حمایت نمی‌کند	نبود نهاد پشتیبان
۱۶	با آمدن هر مدیر و شهرداری رویکرد تغییر می‌کند.	تغییرات مداوم رویکرد
۱۷	برای نوسازی هر روز یک شرح خدمات یک دستورالعمل جدید ابلاغ می‌کنند	تغییرات مداوم شرح خدمات

ردیف	شما چه محدودیت و چالش‌هایی را در بعد مقررات و قوانین نوسازی بافت فرسوده می‌شناسید که مانعی بر تسریع روند نوسازی به شمار می‌رود	مفهوم
۱۸	بالا و پایین رفتن ها، این سازمان و آن سازمان رفتن، دیگر در نوسازی عادی شده است	بروکراسی اداری
۱۹	برخی وقتا برای اجرای یک قانون استاندارد نداریم، قانون نما می‌آید اما استاندارد تعیین نمی‌کند	نبود استانداردهای لازم

در خصوص بررسی آنچه محدودیت قانونی بر روند نوسازی و مانعی در تسریع آن است در مصاحبه‌ها تعداد ۱۹ مفهوم به دست آمد در یک سطح دیگر آنها را به ۳ مقوله به شرح جدول زیر دسته‌بندی کردیم.

جدول شماره: مقوله‌های اصلی در زمینه محدودیت‌های قوانین و مقررات نظام نوسازی

ردیف	مقوله	مفهوم
۱	همسانگری و یکسان‌نگری	یکسان‌نگری در قوانین، شرایط متفاوت محله‌ای، نبود نهاد نظارتی، عدم ارزیابی عملکرد متولیان در حوزه های مختلف،
۲	عدم انسجام فکری	تناقض در حرف و عمل، عدم همکاری بین نهادی، تعدد سازمانهای متولی، عدم آگاهی موازی کاری، بروکراسی اداری
۳	تغییر مداوم قوانین	زیاد بودن تبصره‌ها، الحاقیه‌های متعدد، عدم تأمین سرانه‌ها، عدم ضمانت اجرایی تغییر مداوم رویکرد، تغییر مداوم شرح خدمات، تغییرات مداوم مدیریتی

شرح و تفسیر مقوله‌ها

در این بخش مقوله‌های به دست آمده از مفاهیم محدودیت‌های قانونی و مقررات نظام نوسازی با ارجاع به مصاحبه‌ها تفسیر می‌شود.

۱. همسانگری و یکسان‌نگری

یکی از مفاهیم اصلی این حوزه نگاه یکسان به مقوله نوسازی در تمامی مناطق شهر تهران در قوانین و مقررات وضع شده است. این موضوع باعث شده است تا قوانین در برخی مناطق با توجه به شرایط اقتصادی-اجتماعی و یا فرهنگی آن منطقه کارآیی لازم را نداشته باشد. چرا که قوانین شهرسازی و نوسازی از سازمان‌های مربوط از بالا دیکته می‌شود و به ابعاد منطقه‌ای توجه ندارد این امر از محدودیت‌های اصلی نظام قانونی در نوسازی بافت فرسوده محسوب می‌شود. در این خصوص یکی از مشارکت کنندگان (مصاحبه M۱) در تحقیق بیان می‌کند:

وضع قوانین و مقررات یکسان به مثابه این است که ما بخواهیم با یک نسخه واحد تمام مریض‌ها را مداوا کنیم که این عملی نخواهد بود. بافت‌های فرسوده محلات شرایط بسیار متفاوتی را دارند که می‌بایست برای ساماندهی آن، قوانین و مقررات ویژه متفاوتی وضع گردد. بعنوان مثال قوانین حاکم در محله اتابک تهران هیچ ربطی برای ساماندهی منطقه ۱۲ ندارد و برعکس.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان در مصاحبه خود (M۱۲) می‌گوید:

با توجه به اینکه مناطق مختلف شهر تهران با موضوعات مختلفی درگیر هستند، مهمترین مساله و محدودیت هر منطقه متفاوت باشد. به عنوان مثال در یک محله مانند فرحزاد در منطقه ۱ بحث سند رسمی مهمترین مانع است. در محدوده آرامنه در منطقه ۷ بحث ورثه ای بودن تعداد زیادی از املاک و یا عدم وجود مالک از مسائل مهمی است که نوسازی با مشکل مواجه کرده است. در منطقه ۱۵ بحث سندهای مشاعی یک از مسائل مهم است. برخی مشکلات هم در تمام مناطق با شدت و ضعف وجود دارد که از جمله آن می توان به ورثه ای بودن املاک و یا عدم دسترسی به مالک را نام برد.

یکسان‌نگری قوانین بدون داشتن نگاه محلی و منطقه‌ای موضوعی بود که در یکی از مصاحبه‌ها (م۲) بیان شد ایشان می‌گویند:

در حوزه قوانین و مقررات مرتبط با نوسازی شاید این موضوع که هر منطقه ای ضوابط مختص خود را داشته باشد عملی نباشد و از طرفی منجر به عکس العمل‌های نامناسب در مردم شود. اما به نظر میرسد گونه بندی مناطق و محلات و ارائه چند دسته ضوابط برای شهر تهران اقدام اجرایی تری باشد و ما را به نتایج مطلوب تری برساند.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه ۱۱) پهنه‌بندی بافت‌های فرسوده و تصویب قوانین متناسب پهنه‌های شهری را بیان می‌کند او می‌گوید:

پهنه‌بندی بافت‌های فرسوده بر اساس مسائل حقوقی، اقتصادی، کالبدی و اجتماعی یکی از کلیدی‌ترین اقداماتی است که در حوزه قانونی می توان انجام داد و به نظر من می تواند نتایج مثبتی هم برای مدیریت شهری و مدیریت منابع مالی آن و هم برای سازندگان بخش خصوصی و هم ساکنین بافت‌های فرسوده در پی داشته باشد.

همچنین یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه ۱۷) می‌گوید:

بسته به شرایط و مشکلات هر محدوده قطعاً می بایست متفاوت باشد. البته این تفاوت هم حد و مرزی دارد و نمی‌توان از ریزترین موارد تا کلی ترین سیاست‌ها را متفاوت وضع کرد. مثلاً سیاست‌های مبلغ وام بافت فرسوده را نمی‌توان محله به محله تفاوت گذاشت و پذیرفته هم نیست. اما سیاست‌های تشویقی مالی دیگری همچون مبلغ بلاعوض بابت اجرای نما یا هزینه‌های نظام مهندسی یا هزینه‌های فنی مهندسی را می توان متناسب با بافت محدوده متفاوت وضع کرد. نکته ای که مهم است در وضع این بسته‌های تشویقی آن است که باید برخی موضوعات خط قرمز مدیریت شهری باشد و به هیچ قیمتی از آن عدول نکند. مثلاً ضوابط طرح تفصیلی و تراکمی که تعیین کرده را می توان خط قرمز قلمداد کرد و به هیچ قیمتی آن را زیر پا نگذاشت و نیایم برای اینکه نوسازی اتفاق بیفتد، ضرر بزرگتری را به بافت شهری تحمیل کنیم.

ولی تشویقی‌هایی که ضرری به بافت شهری نمی‌رساند و تازه به کیفیت ساخت و سازها و بافت شهری هم کمک کند، بد که نیست، می‌تواند روند نوسازی را بهبود هم ببخشد. باید مشکلات

محلات را شناخت و متناسب با هر مشکلی که دارند قوانینی تشویقی خاص تری تعریف کرد. قوانین عام که باید برای همه باشد اما قوانینی را هم میتوان مختص مشکلاتی که هر محله یا منطقه یا چند محله‌ی کنار همدیگر دارند وضع کرد.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه M14) بجای دید یکسان، نگاه هدفمند و مدیریت شده را با توجه به پتانسیل مناطق پیشنهاد می کند ایشان می گویند:

با توجه به گستردگی بافت فرسوده در سطح شهر تهران، به نظر می رسد بسته‌های تشویقی عام که برای همه مناطق به یک میزان سطح حمایتی را داشته باشد، از توان شهرداری خارج است. با توجه به افزایش قیمت زمین و آپارتمان که در تهران رخ داده، در بسیاری از مناطق که دارای بافت فرسوده هستند، کسش و جذابیت سرمایه گذاری بدون بسته‌های تشویقی نیز ایجاد شده است. از جمله این مناطق می توان به منطقه ۷، منطقه ۸، منطقه ۱، منطقه ۳ اشاره نمود. لذا به نظر می رسد می توان از هدفمندی بسته تشویقی به منظور رونق ساخت و ساز در مناطقی که همچنان در گیر مشکلات و عدم جذابیت برای سرمایه گذاری هستند استفاده نمود تا آنها هم به چرخه نوسازی شهر اضافه شوند. بنابراین کاهش تعهدات شهرداری در مناطقی که به کسش سرمایه گذاری رسیده اند به نفع مناطقی که همچنان نیازمند تشویق نوسازی هستند می تواند مهم ترین عامل در افزایش تمایل سازندگان به نوسازی بافت فرسوده این مناطق باشد.

۲. عدم انسجام فکری

یکی دیگر از موضوعاتی که در قوانین و مقررات بعنوان محدودیت در نظر گرفته شده است عدم انسجام فکری است، در بین مدیران سازمان‌های مختلف و حتی در بین مدیران یک سازمان نیز در عمل به برخی قوانین تفاوت وجود دارد و ناهماهنگی‌های به وجود آمد خود باعث تشدید مشکلات و در مواقعی بروز خطا و دور زدن قانون را ایجاد کرده است. این مسأله موضوعی است که هم از دید سازندگان، هم از دید مردم و مدیران شهری مورد توجه قرار گرفته است در این خصوص در یکی از مصاحبه‌ها (مصاحبه M2) بیان شده است که:

عدم استفاده از ظرفیت کامل قوانین، (دور زدن قانون) فقدان ضمانت کافی برای اجرای قوانین و سلیقه‌ایی عمل کردن به قوانین توسط متولیان، امروزه بالای جان قوانین شده است.

در یکی دیگر از مصاحبه‌ها (مصاحبه M6) از عدم هماهنگی و تفاوت‌ها در دید مدیران گفته شده است، ایشان می گویند:

اگر به وام بافت فرسوده می‌خواهی بگیری کلی آیه و حدیث باید بیاری و کلی حرف و حدیث توش هست ولی تو همین نظام بانکی وام‌های دیگه رو که همه میدونیم چطور دارند پرداخت میکنند. وقتی اسم بافت فرسوده میاد اونی که تو ذهن مردم هست با اونی که داره اتفاق میفته متفاوت. همه تلویزیون و تبلیغات میاد تو ذهنشون و اخبار هم که میگه چه تشویقی‌هایی داره همه فکر میکنن چخبره. ولی در

عمل همه اون قوانین بالادستی انقد با چالش روبرو میشن که یکیشون هم به اجرا نمیرسه. میری شهرداری میگی دیشب گفتن تراکم تشویقی میدن به بافت فرسوده، میگه هنوز ابلاغ نشده، من نمیدونم پس اینی که تو تلویزیون چیزی رو میگن که ابلاغ نشده و توقع و بی اعتمادی ایجاد میکنه برای چی. اگه ابلاغ نشده چرا میگن، اگه ابلاغ شده چرا نمیدن. مردم و سازنده‌ها خدایش حیرون و سرگردون شدن این وسط و نمیدونن گیر کار کجاست. آخر سر هم قید تشویقی رو میزنن خیلیا و رها میکنن تا ابلاغ شه. همین منتظر ابلاغ موندن باعث شده خیلیا تو صف منتظرا بشینن. به نظر من که هیچ وقت چیزایی که تو تلویزیون و اخبار میگن ابلاغ نمیشه، باید پول بدی تا ابلاغ شخصی شه برات.

به هر تقدیر تفاوت در قوانین و اجرا و عدم هماهنگی معضلی است که در قوانین و مقررات مطرح شده است یکی از مشارکت کنندگان (مصاحبه M۴) عدم انسجام را در نوع مدیریت بسته‌های تشویقی، معضلی می‌داند که از اجرایی شدن آن جلوگیری می‌کند او می‌گوید:

وقتی عمل نباشد وقتی انسجام در بین مدیران نباشد بسته تشویقی وجود ندارد فقط اسمش بسته تشویقی می‌شود رسماً اگر نباشد هم اهمیتی ندارد قانون درستی نیست. مدیریت شهری یکپارچه نداریم. هرروز یه تصمیم گرفته می‌شود و مدیر عوض می‌شود مردم روی قول سرمایه‌گذاران حساب می‌کنند و قرارداد می‌نویسند بعد نمی‌تونند بسته تشویقی را بگیرند بنابراین مالک و سرمایه‌گذار با هم به اختلاف می‌خورند.

۳. تغییر مداوم قوانین

یکی دیگر از موضوعات و چالش‌ها در قوانین و مقررات نوسازی عدم ثبات و پایداری قوانین است، تغییر مداوم قوانین، تغییر مداوم رویکرد، تغییر و مداوم مدیریت همگی به ناپایداری می‌انجامد این موضوع خود سدی در برابر نوسازی بوده است و نمی‌توان در یک بازه زمانی روی یک قانون حساب ویژه باز نمود، یکی از مصاحبه‌شوندگان (مصاحبه M۱) در خصوص عدم ثبات در سازمان‌ها چنین می‌گوید:

شاید مهمترین چالش حقوقی در نوسازی، رسمیت نداشتن سازمان نوسازی در شهرداری‌ها باشد، که این عدم رسمیت مانع همکاری همه‌جانبه؛ شهرداری‌ها با سازمان شده و به موازات آن دفاتر توسعه محله‌ای زیر نظر سازمان از وجهه قانونی برخوردار نیستند.

در یکی دیگر از مصاحبه‌ها (مصاحبه M۶) از عدم ثبات مدیریتی گفته شده است:

سازنده وقتی ببینه سازمانی که داره باهاش کار میکنه ثبات مدیریتی و حرفی نداره. یه روز میگن انشعاب رایگانه، فرداش میگن اداره آب رو نتونستیم همراه کنیم و دیگه رایگان نیست. یه روز میگن پول اجرای نما رو بهتون میدیم، فرداش میگن بودجه نداریم و نمیدیم. همین کارها باعث میشه رغبت به نوسازی تو بافت بیاد پایین... پرسنل شهرداری باید بدونن یکی که از بافت فرسوده میاد سود چندانی

براش نداده اون پروژه و بیشترین سودش برای شهر و محله ست و برای همین کارشو سریعتر پیگیری کنند و سنگ اندازی نکنن. اما همونطور که گفتم اونا فقط پولو میشناسن.

با توجه به مسائل و محدودیت‌های بیان شده و آنچه در ادبیات پژوهشی به دست آمد موضوع محدودیت قوانین و مقررات از نظر ساختارها و همچنین کارکردی که هر یک از قوانین می‌توانند داشته باشند مورد بررسی قرار گرفت در جداول ... و مفاهیم به دست آمده از چالش‌های ساختاری و کارکردی آمده است این دو موضوع خود باعث ایجاد محدودیت‌های در اجرای قوانین می‌شوند ابتدا چالش‌های ساختاری و در ادامه چالش‌های کارکردی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول شماره: مفاهیم به دست آمده محدودیت‌ها و چالش‌هایی ساختاری در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

ردیف	مهمترین چالش ساختاری نوسازی و بهسازی بافت فرسوده از نظر شما چیست	مفهوم
۱	بسته تشویقی ابلاغ می‌شود، اما ضمانتی برای اجرای آن نیست، سازمانی نیست که ضامن اجرای دقیق آن باشد. همیشه یک تبصره یا یک مدیر، مصوبه ای را تغییر می‌دهد	عدم ضمانت اجرایی مصوبات
۲	قوانین و ساختارها برای نوسازی خوب تعریف شده است، اما دولت بخاطر هزینه های زیاد خود از تخصیص بودجه به نوسازی امتناع می‌کند	عدم تخصیص بودجه دولتی
۳	هر سازمانی برای بافت فرسوده برنامه خودش را دارد، یک مدیریت منسجم و درست برای تصمیم در بافت فرسوده وجود ندارد، سازمان میراث در برخی موارد اصلا موافق نوسازی نیست	نبود مدیریت یکپارچه
۴	بین ادارت دخیل در امور شهری هماهنگی نیست، شهرداری نوسازی می‌کند اداره برق تیر چراغ برق را جابجا نمی‌کند، مخابرات سیم کشی نمی‌کند، اداره گاز علمک جابجا نمی‌کند...	عدم هماهنگی سازمانی
۵	بنظرم قانون، قانون است نباید تبصره و الحاقیه داشته باشد، این تبصره ها راه را برای فرار باز می‌کنند	تعدد تبصره‌ها
۶	نهادها برای نوسازی هماهنگ نیستند، در خود شهرداری نیز مشکل است چه برسد به بیرون شهرداری...	نبود هماهنگی میان نهادها
۷	هر سازمانی برای خودش قانونی دارد که با قانون نوسازی در برخی موارد متضاد است، الان بین شهرداری و اداره آتش نشانی قوانین همخوانی ندارد، شهرداری تراکم می‌دهد آتش نشانی می‌گوید خلاف است	تعدد قوانین سازمانی
۸	باید برای نوسازی یک ملک بین همه سازمانها، هماهنگی باشد تا سازنده و مالک سردرگم نباشند	عدم هماهنگی بین سازمانی
۹	الان وجود سازمان نوسازی خیلی خوب شده است اما باید تمامی اختیارات نوسازی به صورت تام به این سازمان داده شود. و سایر ادارات با سازمان نوسازی همکاری داشته باشند	نبود تشکیلات منسجم
۱۰	یک زمانی نوسازی وظیفه شهرداری بود و برنامه داشت. اما امروز دولت در بافت فرسوده طرح دارد، مسکن اجتماعی را بیان می‌کند، خوب سازنده و مالک همیشه سردرگم هستند که چه می‌شود	نبود رویه‌ای مشخص دولتی
۱۱	در سازمانها موازی کاری زیاد دیده می‌شود شرکت عمران، شهرداری، سازمان نوسازی و ... همه خود را متولی نوسازی می‌دانند	موازی کاری
۱۲	ما باید یک قانون جامع و کامل مثل قانون اسلامی که سند است در نوسازی داشته باشیم	عدم جامعیت قوانین
۱۳	در حال حاضر یک بانک اطلاعات دقیق و جامع از همه قوانین برای نوسازی نداریم	نبود بانک اطلاعات
۱۴	کارهای نوسازی از سازنده تا سازمانها و شهرداری باید توسط یک نهاد بالادستی پایش و رصد بشود	عدم پایش و رصد
۱۵	الان در بدنه شهرداری فساد زیاد شده است. اخبار آن هر روز می‌رسد	فساد و رانت در شهرداری

ردیف	مهمترین چالش ساختاری نوسازی و بهسازی بافت فرسوده از نظر شما چیست	مفهوم
۱۶	برای برخی مجوزها الان رشوه و رانت در شهرداری زیاد شده است.	رشوه و رانت

ساختارهای قانونی و اجرایی کشور و شهر تهران طی سال‌ها تغییر و تحول به صورت کنونی با شرح وظایف خاص نضج یافته‌اند اما در برخی موارد ساختارهای سازمانی و ساختارهای قانونی به نوعی در نوسازی محدودیت و چالش ایجاد می‌کنند یکی از پرسش‌های مصاحبه‌ها در خصوص چالش‌های فراروی این ساختارها و شکل محدودیتی آنها بود در این موضوع با ۱۶ مفهوم به دست آمد که در یک سطح بالاتر به ۲ مقوله انتزاعی تقلیل یافت.

جدول شماره: مقوله‌های اصلی در زمینه محدودیت‌ها و چالش‌هایی ساختاری نظام نوسازی

ردیف	مقوله	مفهوم
۱	ناهماهنگی ساختاری	عدم هماهنگی سازمانی، نبود هماهنگی بین نهادها، نبود تشکیلات منسجم، موازی کاری، تعدد تبصره‌ها، رشوه و رانت، فساد در بدنه شهرداری
۲	نبود نظام پایش و ارزیابی	تعداد قوانین، عدم ضمانت اجرایی، نبود مدیریت یکپارچه، عدم ضمانت اجرایی، عدم تخصیص‌ها، عدم جامعیت قوانین، نبود بانک اطلاعاتی، عدم پایش و رصد

شرح و تفسیر مقوله‌ها

در این قسمت دو مقوله به دست آمده از مفاهیم ساختاری نظام نوسازی با ارجاع به برخی از گفته‌های مشارکت‌کنندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. ناهماهنگی ساختاری

هر چه تعداد سازمان‌های دخیل در یک موضوع بیشتر باشند هماهنگی بین آنها سخت‌تر خواهد بود این امر در یک موضوع کلان همانند نوسازی بافت فرسوده شهری که دارای زوایای مختلفی است و هر بعد آن مرتبط به سازمانی می‌شود، سخت می‌شود، در نوسازی شهری سازمان‌های مختلف به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در نوسازی دخیل هستند که در برخی موارد هر چند قانون و حقوقی هم تکلیف و تعیین شده است اما باز هماهنگی بین آنها به سختی شکل می‌گیرد در این خصوص یکی از مصاحبه‌شوندگان (مصاحبه M۷) می‌گوید.

به نظر می‌رسد عدم هماهنگی و همسویی میان نهادهای متولی نوسازی (شهرداری‌ها، سازمان ثبت اسناد و املاک، بانک‌ها، راه و شهرسازی و...) را می‌توان به عنوان مهمترین چالش محسوب نمود. برای حل آن می‌توان از رویکردهای مدیریت همکارانه (همانند آنچه در ستاد بازآفرینی پایدار شهری مشاهده می‌شود) استفاده نمود.

در مصاحبه‌ای دیگر (مصاحبه M۹)، مشارکت‌کننده می‌گوید:

متأسفانه به دلیل عدم تفاهم بین سازمان‌های آب، برق، گاز و شهرداری این موضوع به شکل صحیح اجرایی نشد. البته متأسفانه سازندگان در زمان دریافت این تسهیلات امتیاز خاصی برای مالکان قائل

نشده و دریافت تسهیلات بر کیفیت ساخت تاثیر گذار نبوده است و در صورت بی تاثیر بودن این موضوع بر کیفیت ساخت یا قدرالسهم مالکین اعطای این تسهیلات ضرورتی نخواهد داشت.

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان (مصاحبه M5) از نبود تشکیلات منسجم نوسازی صحبت می‌کند و می‌گوید این عدم انسجام به وجود تبصره و الحاقیه منجر می‌شود که خود مانع نوسازی است ایشان بیان می‌کند:

از مهم‌ترین چالش‌های ساختاری در نوسازی تعدد سازمان‌های دخیل و نبود تشکیلات منسجم در این امر است. همچنین عدم هماهنگی و همسویی میان نهادهای متولی نوسازی (شهرداری و سازمان نوسازی) و درون سازمانی و وجود تبصره‌ها و الحاقیه‌های فراوان از چالش‌های ساختاری نوسازی محسوب می‌شوند.

در جای دیگر از عدم هماهنگی بین سازمان‌ها گفته شده است این مصاحبه‌شونده (مصاحبه M10) با ذکر مثالی چنین می‌گوید:

شما فرض کنید در یک فرآیند مشارکتی مردم و شهرداری لیستی از تیرهای برقی که باید جابجا شوند و در حال حاضر مانع نوسازی هستند را تهیه نموده‌اند و آن را در اختیار اداره برق قرار می‌دهند تا با استفاده از ظرفیت پیمانکاران خود نسبت به جابجایی آن اقدام کند. اما اداره برق قبل از اینکه بخواهد این لیست را بررسی کند، مشکلات و موضوعات دیگری دارد که بر اساس برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت خود تنظیم نموده و بودجه خود را بر آن اساس تقسیم کرده است. بنابراین اولویت برای اجرایی نمودن این لیست و جابجایی این تیرهای برق ندارد. نتیجه‌ای که حاصل می‌شود عدم اجرایی شدن برنامه‌هایی است که نظر مردم هم بر آن است اما به دلیل ناهماهنگی بین متولین نوسازی بافت و همسان نبودن الویت‌های شهرداری و اداره برق، بر زمین می‌ماند و انجام نمی‌شود یا به آن کمیت و کیفیتی که مدنظر است صورت نمی‌گیرد. در حالی که اگر یک نهاد بالادستی وجود داشته باشد که این الویت‌ها را هماهنگ کند، می‌توان امیدوار بود که برنامه‌ها هدفمند طراحی شوند تا به اجرا نیز نزدیکتر باشند.

در این خصوص در یکی دیگر از مصاحبه‌ها (مصاحبه M14) چنین گفته شده است:

با توجه به راه‌اندازی ستاد بازآفرینی شهری که در سطح شهر تهران و مناطق فعالیت می‌کند، به لحاظ ساختاری خلأ بزرگی در ساختار مدیریت شهری پر شده است. منتها همانطور که قبلاً بیان شد، عملیاتی بودن تصمیمات و مصوبات این ستاد است که در حال حاضر مساله است. به جز شهرداری نهاد دیگری به وظایف قانونی خود در نوسازی بافت‌های فرسوده عمل نمی‌کند و همین باعث عقیم ماندن اقدامات شهرداری هم می‌شود.

۲. نبود نظام پایش و ارزیابی

یکی از مفاهیم به دست آمده از محدودیت‌های ساختاری نظام حقوقی، نبود نظام رصد و پایش و ارزیابی عملکرد است، در نوسازی سازمان‌ها چنانچه به وظایف خود عمل نمایند و نوسازی اتفاق بیفتد که کارها خوب پیش می‌رود اما چنانچه یکی از سازمان‌ها کوتاهی نماید یا وقفه در کار بیفتد، نوسازی با تأخیر انجام خواهد شد، به هر حال در هر نظامی از جمله شهرسازی و نظام نوسازی وجود یک سازمان یا یک سازوکار پایش و ارزیابی عملکرد نیاز است در حالی که در حال حاضر این موضوع به خوبی اجرایی نشده است بر همین اساس یکی از مشارکت‌کنندگان (مصاحبه M12) گفته شده است که:

وجود قانون یا نهادی که وظیفه نظارت بر کلیه دستگاه‌های دارای نقش در نوسازی بافت را بتواند بر عهده گیرد شاید راهکار مناسبی به منظور پایش عملکرد دستگاه‌های مختلف در نوسازی بافت داشته باشد. در غیر این صورت هر دستگاه بر اساس نظام پایش درون سازمانی خود پیش می‌رود و خود را متعهد به چیزی فراتر از اهداف درون سازمانی خود نخواهد دانست. بنابراین جا انداختن این موضوع که نوسازی بافت و تجمیع ظرفیت‌ها در راستای این نوسازی هم یکی از اهداف درون سازمانی نهادهای مختلف است و سپس پایش عملکرد آن‌ها در راستای عملیاتی کردن این هدف سنجیده شود می‌تواند به سرعت بخشیدن و ترغیب این دستگاه‌ها به خدمات رسانی در بافت فرسوده کمک کند.

در یکی دیگر از مصاحبه‌ها (مصاحبه M14) بیان شده است:

ارزیابی عملکرد متولیان نوسازی بافت فرسوده در کشور بر مبنای درستی صورت نمی‌گیرد. در هر دوره برنامه‌ریزی شعارهایی توسط هر متولی مطرح می‌شود. این شعارها در چند نمونه پروژه نمایشی، کلنگ می‌خورد. لیکن در انتهای دوره برنامه‌ریزی نهادی جهت ارزیابی و پاسخ‌دهی به مشکلات احتمالی شکل نمی‌گیرد. همین موضوع به ظاهر کوچک باعث شده که مسئولین با خیال راحت و بدون دغدغه‌ی ارزیابی توسط نهادی خاص، دوران مسئولیت خود را با پرداختن به مسائل دیگر سپری کنند و در انتهای کار کارنامه‌ای مملو از حرف و بدون عمل موثر تحویل دهند و به پست و مقام بالاتری کوچ کنند. نبود نظام ارزیابی می‌تواند هزینه‌های مدیریت شهری را نیز افزایش دهد. عدم بررسی یک دوره مدیریتی و اقدامات یک دستگاه می‌تواند به ادامه دار شدن یک روند غلط یا تکرار اشتباهات گذشته یا اشتباهاتی که در شهرها و کشورهای دیگر رخ داده منجر شود و علاوه بر از بین بردن بودجه‌ها، زمان را هم از ما بگیرد. زمانی که می‌شد صرف نوسازی بهینه و پایدار کنیم.

یکی دیگر از مشارکت‌کنندگان مصاحبه (M15) نبود نظارت را به عدم اجرای دقیق قانون مرتبط می‌کند و می‌گوید:

نبود نظارت و پشتیبانی در مراحل نوسازی مانند: سازوکار معین و مشخص میان مالکین و سازنده‌ها و مراحل اداری طولانی در سطوح بالاتر امکان عدم اجرای قانون را فراهم می‌کند ... در بسیاری از موارد

قوانین وجود دارد اما اجرای آن‌ها به درستی انجام نمی‌گیرد. عدم اجرای درست قوانین هم ناشی از عدم تعریف و یا ضعف در سیستم اجرایی و نظارتی در خصوص آن قانون است.

مصاحبه کننده دیگر (مصاحبه M۳) از نبود بانک اطلاعاتی جامع برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها می‌گوید ایشان بیان می‌کند:

از گذشته تا کنون بانک‌های اطلاعاتی دقیق و یکپارچه تهیه نمی‌شود. از این رو امکان ارزیابی اقدامات و درس گرفتن از اشتباهات و الگو قرا دادن تجربه‌های موفق، عملاً امکان ناپذیر و یا موردی خواهد بود. همانطور که در سال قبل هم گفتم، عدم ارزیابی دقیق اقدامات و نبود سیستم پایش و نظارت در اینجا هم مشهود است که می‌تواند باعث تکرار اشتباهات و یا عدم دسترسی به اطلاعات کافی جهت پیشبرد برنامه‌های آتی را فراهم کند...

تا یک نظام و فرایند پشتیبان برای اجرا در نظر گرفته نشود که به صورت مداوم خود ارزیابی و پایش شود، عملاً زمینه اجرای قانون فراهم نمی‌شود. نبود یک ساختار کامل (در نبود نظام اجرا و ارزیابی) زمینه را برای دورزدن قانون نیز فراهم می‌آورد. در واقع آنچه باعث شده که تعدد قوانین به فساد منجر شود، نبود نهاد نظارتی هم هست. نهادی نیست که نظارت کند در یک موقعیت کدام بند قانونی ارجحیت داده شده و طی چه فرآیندی این ارجحیت داده شده است وجود ندارد. همین قضیه باعث شده تا سوءاستفاده‌گرها بدون داشتن ترس از رسوایی یا مواخذه بتوانند خواسته‌های خود را قانونی جلوه دهند و از طریق قانون به دور زدن آن بپردازند بدون اینکه نگرانی داشته باشند روزی و در جایی باید به کسی جواب پس بدهند. بنابراین اگر بشود یک نهاد دولتی و رده بالا نظارت بر اجرای قوانین و تبصره‌ها را بر عهده بگیرد و نظارت و احکامش ضمانت اجرایی داشته باشد می‌توان امیدوار بود این روند بهتر شود

در یکی دیگر از مصاحبه‌ها (مصاحبه M۱۳) در خصوص نبود نظام پشتیبان و ارزیابی چنین گفته شده است:

نظام و فرایندی پشتیبان برای اجرا در نظر گرفته نشده که به صورت مداوم خود ارزیابی و پایش شود، عملاً زمینه اجرای قانون فراهم نمی‌شود. نبود یک ساختار کامل (در نبود نظام اجرا و ارزیابی) زمینه را برای دورزدن قانون نیز فراهم می‌آورد. در واقع آنچه باعث شده که تعدد قوانین به فساد منجر شود، نبود نهاد نظارتی هم هست.

جدول شماره: مفاهیم به دست آمده محدودیت و چالش‌هایی بعد کارکردی قوانین و مقررات نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

ردیف	مهمترین چالش و محدودیت کارکردی قوانین و مقررات نوسازی از نظر شما چیست	مفهوم
۱	مهمترین مساله تغییر قوانین در ادوار تاریخی و مدیریتی است. هر دوره ای قانونی وضع می شود در حالی که ضمانت اجرایی آن قانون نیز مشخص نشده است	تغییر قوانین
۲	امروز برخی سازندگان به طرق مختلف می دانند چگونه باید قانون را دور زد	دور زدن قانون
۳	برخی قوانین توسط افراد به نفع خودشان تفسیر می شود این بستگی به رابطه سازنده و مدیر وقت دارد	تفسیر و تعبیر قانون
۴	بنظر من به عمد برخی قوانین طوری نوشته شده اند که شهرداری بتواند با تفسیر آنها برای خودش در آمد ایجاد کند	مبهم بودن قوانین برای درآمد زایی شهرداری
۵	در برخی موارد قانون به مباحثی ورود نکرده است و موضوع، موضوع فقهی می شود که نمی توان به ان ورود پیدا کرد مثل همین قانون ارث و وراثت	مسکوت ماندن قوانین
۶	اگر قانون های موجود، کامل و به درستی اجرا شود خوب است	عدم اجرای کامل قانون
۷	در برخی موارد قوانین اطلاع رسانی نمی شوند و سازنده یا مالک از انها بی خبر است	عدم اطلاع رسانی قوانین
۸	عدم اطلاع از قوانین وجود کار چاق کن ها و دلال بازی را برای اجرای قانون با مبالغ هنگفت فراهم میکند	وجود دلال بازی در قوانین
۹	قانون سلیقه بردار نیست، برخی مسئولین به سلیقه خودشان قوانین را اجرایی می کنند	سلیقه ای عمل کردن به قانون
۱۰	اگر از همه ظرفیت های قانونی در بافت فرسوده استفاده شود نوسازی تسریع می شود.	عدم استفاده از ظرفیت
۱۱	در بین قوانین هماهنگی وجود ندارد، مثلا تراکم تشویقی در تجمیع ها با نظام ارتفاعی و منظر شهری در تناقض است	ناهماهنگی بین قوانین
۱۲	برای اجرای یک قانون گاهی موارد چندین سازمان را باید بروید، این فرایند اداری سخت انسان را پشیمان می کند	برور کراسی اداری و فرایند سخت اجرا
۱۳	یک سازمانی باید باشد که ضامن اجرای دقیق قوانین باشد. الان این سازمان در نوسازی مغفول است می تواند این سازمان قوه قضایه باشد	عدم وجود ضوابط اجرایی در قوانین
۱۴	ضمانت اجرایی قوانین مشخص نسبت به همین دلیل قانون کارکرد خود را از دست می دهد	ضمانت اجرایی

امروزه با شکل گیری ساختارهای شهری، قوانین متناسب نیز به وجود آمده است. قوانین شهری از سال ۱۲۸۱ و با تصویب قانون شهرداری‌ها برای امور شهری شکل گرفت این قانون تا به امروز که تکمیل شده است. قوانین وضع شده در ادوار تاریخی متناسب با شرایط و مقتضیات زمانی به سامان شده‌اند اما در برخی موارد مشاهده می‌شود که قوانین از کارایی و کارکرد لازم برخوردار نیستند و با موانعی روبه‌رو شده‌اند در این پژوهش از کارکرد قوانین نوسازی نیز پرسش به میان آمد در مصاحبه‌های انجام شده در این زمینه ۱۴ مفهوم به دست آمد که در سطحی بالاتر از انتزاع آنها به ۳ مقوله اصلی زیر تقسیم‌بندی شدند.

جدول شماره: مقوله‌های اصلی در زمینه محدودیت و چالش‌هایی بعد کارکردی نظام نوسازی

ردیف	مقوله	مفهوم
۱	تفسیر به رأی قانون	تغییر قوانین، سکوت قوانین، سلیقه‌ای عمل کردن، ناآگاهی
۲	وجود رانت قانونی در اجرا	درآمدزایی، دورزدن، دلال‌بازی، عدم اجرای کامل قوانین، رانت
۳	ناهماهنگی قوانین	ناهماهنگی در قوانین، عدم اطلاع‌رسانی سازمانی، عدم ضمانت اجرایی، عدم ضوابط اجرایی

شرح و تفسیر مقوله‌ها

در این قسمت مفاهیم به دست آمده با توجه به مصاحبه‌ها، شرح و تفسیر می‌شود.

۱. تفسیر به رأی قانون

تقسیم به رأی در قوانین و مقررات جاری یکی از موضوعات و چالش‌های اساسی است اینکه هر مدیر یا مسئولی قانونی را بر اساس دیدگاه‌های خود تفسیر و تعبیر نماید، متأسفانه در نوسازی بافت فرسوده نیز وجود دارد و مدیران رده میانی و پایینی با عنایت به روابطی که وجود دارد قانون را در اجرا بر اساس دیدگاه خود عملیاتی می‌نمایند در این خصوص یکی از مصاحبه شونده‌گان (مصاحبه M۹) می‌گوید:

سازمان نوسازی در طول سال‌های گذشته تغییر رویکرد و تغییر شرح خدمات و حتی تغییر اقدامات اجرایی داده است و هر یک از مدیران منصوب شده بر اساس سلیقه، ارتباطات عمل کرده اند این در حالی است که در صورت بهره‌مندی از شرح خدمات ثابت و ثبات قدم در فعالیت‌ها از هدر رفت بودجه و سرمایه انسانی جلوگیری می‌شد.

۲. وجود رانت قانونی در اجرای

یکی دیگر از موضوعات کارکردی در قوانین، وجود رانت است که برای برخی این رانت‌ها فراهم است گرفتن رانت و استفاده از ارتباطات غیراداری در دور زدن قوانین برای پیشبرد اهداف موضوعی است که در قوانین نوسازی نیز جریان یافته است در این خصوص یکی از مشارکت کنندگان (مصاحبه M۶) می‌گوید:

بنظر من مهم ترین مساله رانت‌هایی هست که در شهرداری وجود داره. قانون و حقوق خاصی حاکم نیست و هر چقدر پول بدی به همون اندازه آس میخوری. پول که بدی تراکم بهت میدن، نماتو تأیید میکنن، پیشروی مازاد میتونی بگیری و همه چی. ولی اگه بخوای از طریق قانونی پیش بری همونی که تو قانون نوشته رو هم بهت نمیدن و از حق قانونی خودتم محروم میشی. برای همین دنبال قانون و مقررات رفتن توی شهرداری کار بیهوده‌ای و اینو هر آدم با تجربه ای میدونه. ولی برای جوون‌هایی مثل شما که هنوز آلوده شهرداری و رانت بازی هاش نشدین، این قانون بازی میتونه جالب باشه ولی شما هم بعد از یه مدت میفهمین که پول بالاترین قانونه

ایشان ادامه می‌دهند

دور زدن قانون که دیگه معضل نیست، یه فرصته برای سازنده‌هایی که راهشو یاد گرفتن. گفتم تو سوال قبلم که همه چی قابل توجهه با این قوانین متعدد. آقایون بیان یه قانون بدن و بگن همین هست و دیگه هیچ تبصره ای که قبلا دادیم معتبر نیست. مردم هم اینطوری تکلیفشون رو میدونن. لاقلاً میدونن چی حقشون و چی حقشون نیست. ابهام تو قانون‌ها هم دامن زده به این قضیه. قانونگذار حالا یا تخصصشو نداشته، یا نداشتن یا هر چی بعضی جاها چیزی نگفته، همین باعث شده کلی فساد به وجود

بیاد. مثلاً تو طرح تفصیلی به طور واضح نوشته که مازاد بر ۶۰ درصد رو هیچ جا و تحت هیچ شرایطی نمیدیم. همین باعث شده طرف تا ۱۰۰ درصد بنا هم بگیره. میخوام بگم به نظر من از روی عمد قوانین ابهام دارن. عمدش هم در این بوده که به درآمد شهرداری وابسته است این قوانین. قانونی که احساس کنن ممکنه درآمد شهرداری رو یک ریال کم کنه رو از ریشه میزنن.

یکی دیگر از مشارکت کنندگان (مصاحبه ۱۵ M) از ابهام در قوانین می گوید، ایشان بیان می دارد:

ابهام قوانین و امکان دور زدن قانون مهم ترین چالش در این زمینه است. ابهام و تعدد قوانین در هر جایکه باشد امکان فساد را بیشتر می کند. در حوزه ساخت و ساز که با پول هم در ارتباط هست و داشتن رانت و استفاده از خलाهای قانونی می تواند سرمایه های هنگفتی را جابجا کند، موضوع پیچیده تر و بیشتر نمایان است. برای مثال امکان اینکه تراکم بالای ۶۰ درصد طبق طرح تفصیلی داده شود وجود ندارد، اما یک پروژ بصورت موردی می رود در شورای معماری و آنجا تصمیم می گیرند که به این پروژه تا ۷۰ درصد هم سطح اشغال داده شود. طبق تجربه من و شنیده ها اکثر این تصمیم گیری ها از قبل از جلسه و بار د و بدل شدن مبالغ امکان پذیر می شود. این تعدد تبصره ها و اینکه مشخص نیست کدام قانون الویت و ارجحیت بالاتری دارد باعث شده تا تفسیر به رای از قوانین بالاتر برود و بسته به منافع افراد در موقعیت های مختلف آنچه به نفع شخصی آنان است اجرایی شود.

۳. ناهمخوانی قوانین

یک دیگر از چالش های کارکردی در قوانین ناهمخوانی قوانین است در برخی موارد قوانین نوسازی در سازمان با قوانین اداره آتش نشانی یا اداره برق همسانی ندارد و یا یک قانون منافی قانون قبلی خود می شود این موارد آسیب جدی به روند نوسازی وارد نموده است یکی از مصاحبه شوندگان (مصاحبه ۱۳ M) می گوید:

عدم هماهنگی ارزش های کالبدی و شهرسازی با قوانین و مقررات سبب شده است به عنوان مثال، افزایش تراکم تشویقی با اینکه سبب شده است تا مالکین و سازندگان تمایل بیشتری برای نوسازی پیدا کنند ولی از طرف دیگر با استانداردهای شهرسازی و مسائلی همچون نظام ارتفاعی، منظر شهری، نور و مسائل اقلیمی دیگر در تناقض هستند.

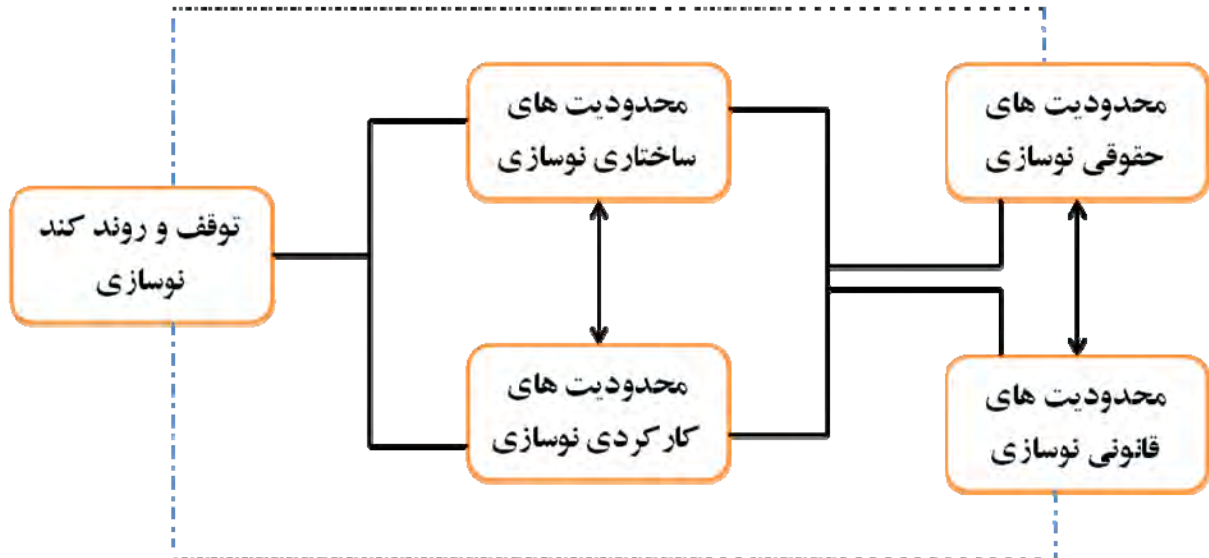
ممکن است شما با توجه به ضوابط و تشویقی های شهرداری تصمیم به یک سرمایه گذاری در بافت بگیرید، اما پس از مدتی ممکن است متوجه شوید که بسته های تشویقی شهرداری که با اداره آب مشترک است، دیگر اعتبار ندارد و اداره آب به آن عمل نمی کند.

یکی دیگر از مصاحبه شوندگان (مصاحبه ۱۱ M) می گوید:

اینکه بسته های تشویقی شهرداری به شما اجازه ساخت ۷ طبقه را می دهند ولی ضوابط آتش نشانی شما را به سمت ساخت ۶ طبقه هدایت و محدود می کند. بنابراین این سردرگمی بین استانداردها و قوانینی که در

نهادهای مختلف وجود دارد، راه را برای دور زدن قوانین بسته به افراد مجری آن فراهم کرده است. شما اگر به متصدی بررسی نقشه‌ها در آتش نشانی آشنا باشد یا با مسئول اداره ثبت هماهنگ باشید می‌توانید قوانین را دور بزنید و نهایت آن چیزی که می‌تواند در شرایط عادی به شما تعلق گیرد را دریافت کنید، اما در صورت نداشتن این ارتباطات از حداقل‌های قانونی ملک خود نیز ممکن است محروم شوید.

تحلیل مدل نظری مصاحبه‌ها



یافته‌های پرسشنامه دلفی

بعد انجام مصاحبه‌ها، بر اساس یافته‌های میدانی و یافته‌های کتابخانه‌ای، موضوعات و محدودیت‌های به دست آمده به وسیله پرسشنامه دلفی جهت اولویت بندی و دسته بندی، از خبرگان، مدیران، سازندگان و اعضای هیات علمی انجام پذیرفت. در این بخش یافته‌های پرسشنامه‌های دلفی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

توصیف جامعه آماری دلفی

برای آنکه شناخت دقیقی از جامعه آماری تکمیل کنندگان پرسشنامه‌های دلفی صورت پذیرد در این بخش به صورت مختصر ویژگی‌های پاسخگویان ارائه می‌شود.

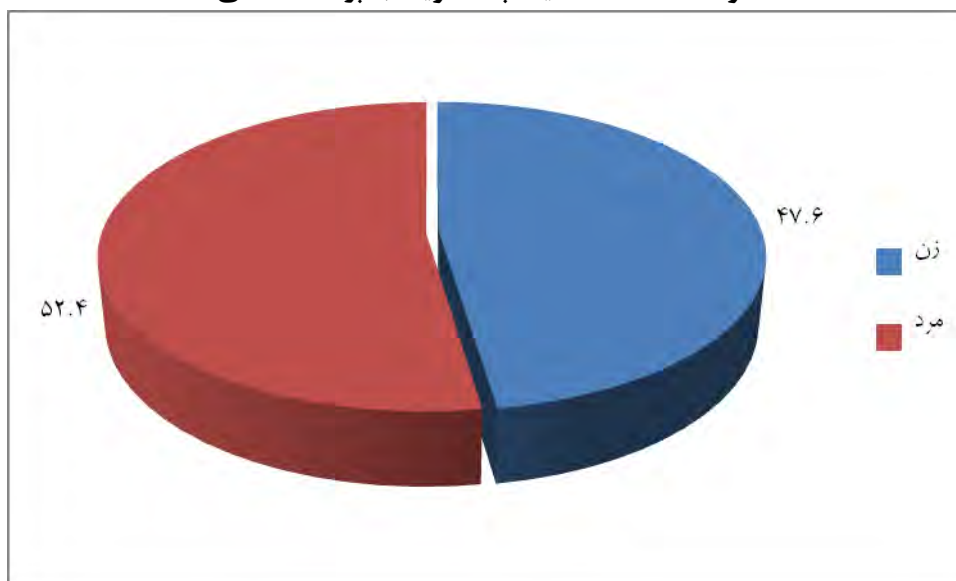
جنس

بررسی جنسیت پاسخگویان به پرسشنامه دلفی بیانگر آن است که ۴۷,۶ درصد پاسخگویان زن و ۵۲,۴ درصد نیز مرد بوده‌اند.

جدول فراوانی پرسشنامه دلفی بر اساس جنسیت

درصد	فراوانی	جنس	ردیف
۴۷,۶	۱۰	زن	۱
۵۲,۴	۱۱	مرد	۲
۱۰۰,۰۰	۲۱	جمع	۳

نمودار درصدی جنسیت پاسخگویان به پرسشنامه دلفی



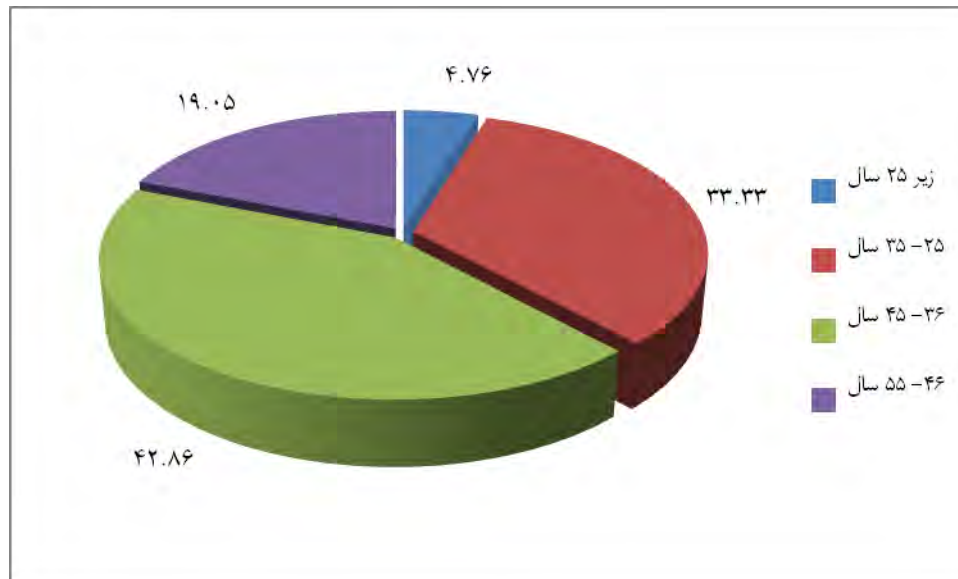
سن

بررسی و گروه‌بندی سنی پاسخگویان به پرسشنامه نشان می‌دهد که بیشترین گروه سنی پاسخگو رده سنی ۳۶-۴۵ سال است که با ۴۲,۸۶ درصد است و رده دوم ۲۵ تا ۳۵ سال است که با ۳۳,۳۳ درصد گروه دوم را تشکیل می‌دهد و تنها یک نفر پاسخگو کمتر از ۲۵ سال سن داشته است و ۱۹,۰۵ درصد نیز بالاتر از ۴۶ سال بوده‌اند. جدول زیر آمار مربوط به سن پاسخگویان به پرسشنامه دلفی را نشان می‌دهد.

جدول فراوانی پرسشنامه دلفی بر اساس سن

ردیف	رده سنی	فراوانی	درصد
۱	زیر ۲۵ سال	۱	۴,۷۶
۲	۲۵-۳۵ سال	۷	۳۳,۳۳
۳	۳۶-۴۵ سال	۹	۴۲,۸۶
۴	۴۶-۵۵ سال	۴	۱۹,۰۵

نمودار درصدی سن پاسخگویان به پرسشنامه دلفی



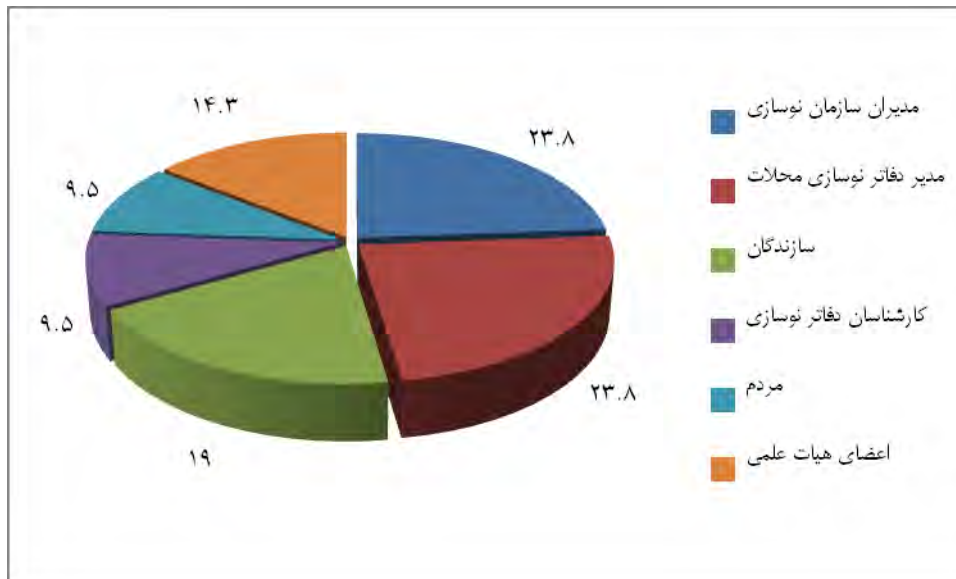
سازمان شغلی پاسخگویان

با توجه به اینکه موضوع مورد بحث یک موضوع تخصصی در حوزه نوسازی و بهسازی بافت فرسوده است بنابراین پاسخگویان بایستی دارای سمت‌ها و تخصص مرتبط در سازمانهای دخیل در نوسازی باشند. در این پژوهش جامعه آماری از مدیران سازمان نوسازی، مدیران دفاتر نوسازی، سازندگان و اعضای هیات علمی انتخاب شده‌اند. بیشترین درصد پاسخگویان مربوط به مدیران سازمان نوسازی و مدیران دفاتر نوسازی با ۲۳٫۸ درصد است و ۱۹ درصد نیز از سازندگان در محلات هدف نوسازی انتخاب شده‌اند. در جدول زیر مشخصات پاسخگویان به تفکیک نشان داده شده است.

جدول سازمان شغلی پاسخگویان

فراوانی	درصد	درصد تجمعی	
۵	۲۳٫۸	۲۳٫۸	مدیران سازمان نوسازی
۵	۲۳٫۸	۴۷٫۶	مدیر دفاتر نوسازی محلات
۴	۱۹٫۰	۶۶٫۶	سازندگان
۲	۹٫۵	۷۶٫۱	کارشناسان دفاتر نوسازی
۲	۹٫۵	۸۵٫۶	مردم
۳	۱۴٫۳	۱۰۰٫۰	اعضای هیات علمی
۲۱	۱۰۰٫۰		جمع

نمودار درصدی سازمان شغلی پاسخگویان



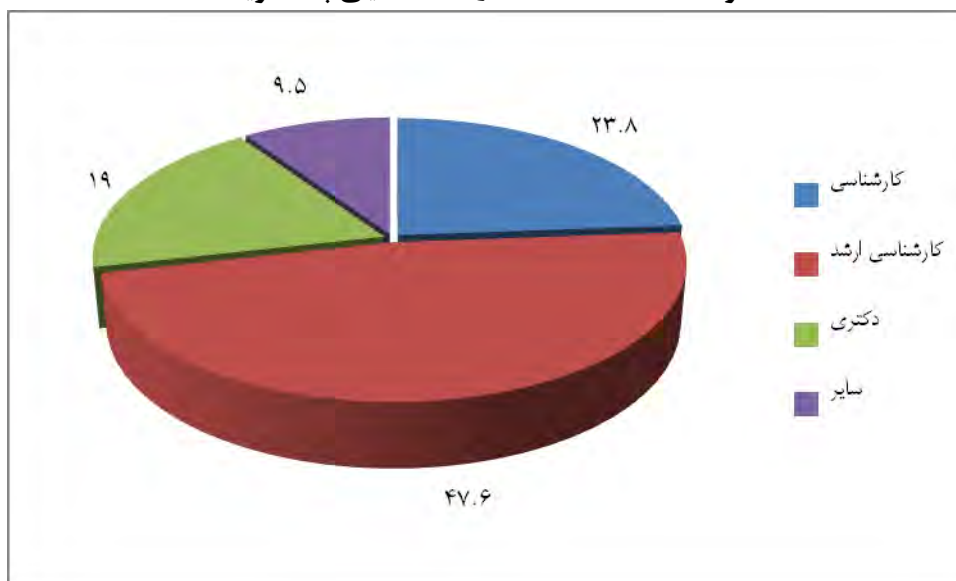
وضعیت تحصیلی

بررسی وضعیت تحصیلات و مدارج تحصیلی پاسخگویان نشان داد که ۴۷,۶ درصد پاسخگویان دارای مدرک کارشناسی ارشد بوده و ۲۳,۸ درصد مدرک کارشناسی و ۱۹ درصد نیز دارای مدرک دکتری بوده اند. در جدول زیر مشخصات و مدارج تحصیلی پاسخگویان نشان داده شده است.

جدول مشخصات و رده تحصیلی پاسخگویان

رده تحصیلی	فراوانی	درصد	درصد تجمعی
کارشناسی	۵	۲۳,۸	۲۳,۸
کارشناسی ارشد	۱۰	۴۷,۶	۴۷,۶
دکتری	۴	۱۹,۰	۱۹,۰
سایر	۲	۹,۵	۹,۵
	۲۱	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰

نمودار درصدی مشخصات و رده تحصیلی پاسخگویان



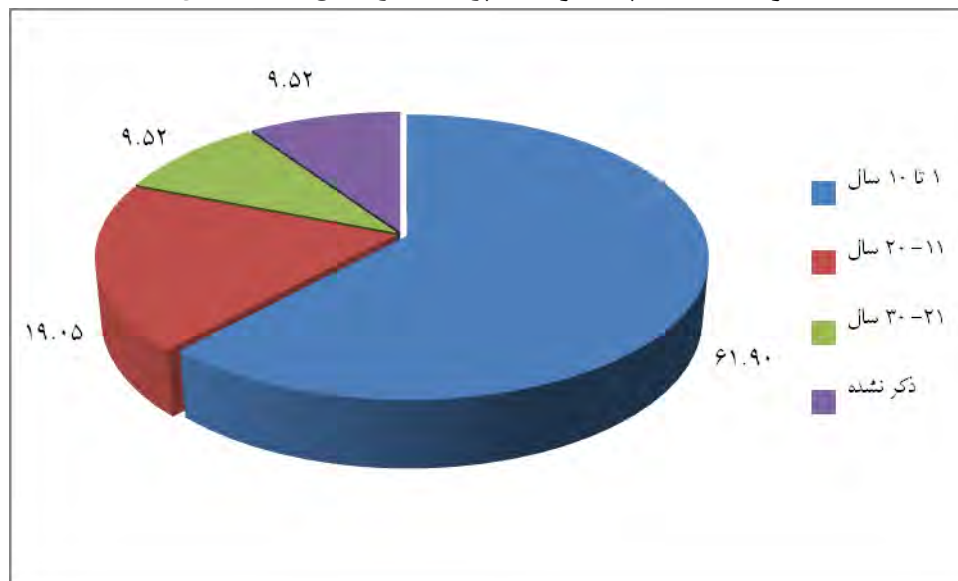
مدت اشتغال

یکی دیگر از موضوعات و ویژگی‌های جامعه آماری مدت اشتغال آنان بود که مورد پرسش قرار گرفت، رده بندی اشتغال پاسخگویان نشان داد که بالغ بر ۶۲ درصد پاسخگویان کمتر از ۱۰ سال مشغول بکار بوده‌اند و ۱۹,۰۵ درصد نیز کمتر از ۲۰ سال سابقه کار و فعالیت داشته‌اند. جدول زیر مشخصات مدت اشتغال پاسخگویان را نشان می‌دهد.

جدول فراوانی پاسخگویان بر اساس مدت اشتغال

ردیف	مدت اشتغال	فراوانی	درصد
۱	۱ تا ۱۰ سال	۱۳	۶۱,۹۰
۲	۱۱ - ۲۰ سال	۴	۱۹,۰۵
۳	۲۱ - ۳۰ سال	۲	۹,۵۲
۴	ذکر نشده	۲	۹,۵۲

نمودار درصدی پاسخگویان به پرسشنامه بر اساس مدت اشتغال



تحلیل یافته‌های پرسشنامه دلفی

این تحقیق در مطالعه میدانی علاوه بر مصاحبه برای دسته‌بندی محدودیت‌های حقوقی متکی به روش دلفی گردید. بر اساس این بین‌خبرگان، مدیران و افرادی که به نوعی در نوسازی بافت فرسوده دخیل هستند مصاحبه به عمل آمده و با استخراج مهمترین محدودیت‌های حقوقی برای دسته‌بندی آنها از روش دلفی استفاده گردید. بدین منظور فرایند دلفی به شرح زیر انجام پذیرفت:

راند اول: احصاء محدودیت‌ها از طریق پیشینه تجربی و مرور ادبیات و قوانین و مقررات نوسازی و ارائه آنها به صاحب‌نظران در قالب پرسشنامه مرحله اول دلفی.

در این مرحله از پاسخگویان درخواست گردید که به هریک از محدودیت‌ها و چالش‌ها از بین ۱ تا ۱۰ نمره بدهند و همچنین چنانچه محدودیتی را می‌شناسند که در پرسشنامه بیان نشده است ذکر نمایند و در یک سوال باز از آنها خواسته شد تا نظرات تکمیلی خود را بیان نمایند. که در این بین ۹ محدودیت جدید توسط پاسخگویان بیان گردید.

راند دوم: ارائه محدودیت‌ها به صاحب‌نظران و درخواست مجدد برای بازبینی نظر خود با توجه به میانگین نظرات در این مرحله پس از اصلاح، حذف و یا اضافه نمودن محدودیت‌های جدید ارائه شده در قالب راند دوم از پاسخگویان درخواست گردید تا بر اساس میانگین نظرات سایر پاسخگویان در نظرات خود جرح و تعدیل و یا اصلاح نمایند.

راند سوم: ارائه جمع‌بندی دو مرحله قبل و درخواست اصلاح و ارائه نظر با عنایت به جمع‌بندی همه نظرات

در این مرحله میانگین دو مرحله قبل به پاسخگویان ارائه گردید و از آنها درخواست شد تا با توجه به میانگین به دست آمده نظر خود را بیان نمایند.

تهیه و تدوین پرسشنامه دلفی از پیشینه و مصاحبه‌های بدین نحو انجام پذیرفت که در پیشینه تحقیق ۱۸ محدودیت شناسایی گردید همچنین مهم‌ترین مفاهیمی که از مصاحبه‌ها به دست آمد ۱۵ مقوله عمده را تشکیل داد در مجموع برای ارائه و بیان محدودیت‌ها در راند اول که از پیشینه تحقیق و مصاحبه‌ها به دست آمده بود ۳۳ مورد بود که برخی از آنها دارای همپوشانی در موضوع و مفهوم بودند اما باز همه آنها به صاحب نظران ارائه گردید تا نظرات خود و نمرات خود را اعلام نمایند همچنین در یک سوال باز از آنها درخواست گردید تا محدودیت‌های دیگری که مدنظر دارند بیان نمایند. در مرحله اول تعداد ۹ مورد نیز توسط پاسخگویان ارائه گردید و در مجموع ۴۲ مورد در مرحله دوم مورد بررسی قرار گرفت. نظرات ارائه شده در این بخش اعمال گردید و همچنین برخی از موارد حذف و یا ادغام گردید در نهایت در مرحله سوم دلفی تعداد ۲۰ محدودیت عمده مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج راند سوم دلفی بیانگر آن است که در مجموع ۱۵ محدودیت عمده در قوانین و مقررات موجود در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده وجود دارد. عمده‌ترین محدودیت‌هایی که مورد وفاق قرار گرفتند و بالاترین میزان میانگین را به دست آوردند عبارتند از:

- ۱ ناهماهنگی و عدم تعامل بین سازمانهای دخیل در نوسازی در قوانین و مقررات وضع شده سازمانی
- ۲ نبود رویه‌ها و قوانین روشن در زمینه تملک یا عرصه و اعیان و املاک مشاع (عدم تعامل و پشتیبانی قضایی، انتظامی و اجرایی)
- ۳ تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرا
- ۴ تعدد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضایی متفاوت و عدم جامعیت قوانین
- ۵ عدم انطباق سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری با وضعیت ساکنان بافت (مثلاً در زمینه تسهیلات نوسازی)
- ۶ عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت‌های واقعی بازار
- ۷ سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام
- ۸ عدم شفاف‌سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرایی
- ۹ تغییر مداوم قوانین نوسازی و چند پارگی در قوانین تاثیر گذار در بهسازی و نوسازی
- ۱۰ عدم پیش‌بینی و جبران هزینه‌های مالی و اجتماعی مالکین در اثر جابجایی مالکیت و محل سکونت
- ۱۱ عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات
- ۱۲ تناقضات و تضادهای نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین
- ۱۳ اولویت قوانین به اجرای طرح‌های مصوب توسعه و عمران شهری
- ۱۴ عدم پیش‌بینی سازوکار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه
- ۱۵ نبودن قوانین و مقررات لازم در بسترسازی برای تحقق اقدامات ساماندهی

۱۶ وجود برخی مناسبات قانونی بجای ضوابط قانونی (رانت‌بازی، رشوه و دور زدن قانون)

تحلیل فرااستنباطی

در یک جمع‌بندی کلی از نتایج مصاحبه‌ها و پرسشنامه دلفی در قالب تحلیل فرااستنباطی می‌توان گفت آنچه در مصاحبه‌ها مفهوم سازی گردید و آنچه مورد وفاق در پرسشنامه دلفی قرار گرفت همه در یک راستا قرار دارند در این قسمت برای ایجاد یک همگنی و یک دسته بندی در حوزه های مختلف نتایج هر دو حوزه ارائه شده است و در پایان با یک ساختار منسجم در سه بعد قانون و مقررات، بعد ساختاری و بعد کارکردی محدودیت ها دسته بندی شده اند. مفاهیم به دست آمده در مصاحبه ها در سه حوزه یاد شده عبارتند از:

ابعاد مورد بررسی	محدودیت‌ها در مصاحبه	محدودیت‌های پند دلفی
قانون و مقررات	<ul style="list-style-type: none"> همسانگری و یکسان نگری محدودیت در قوانین و مقررات نبود رویه ثابت قانونی ناهمخوانی قانونی 	<ul style="list-style-type: none"> نبود رویه ها و قوانین روشن در زمینه تملک یا عرصع و اعیان و املاک مشاع (عدم تعامل و پشتیبانی قضایی، انتظامی و اجرایی) تعدد قوانین ملاک عمل و رویه های قضایی متفاوت و عدم جامعیت قوانین عدم شفاف سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرایی تغییر مداوم قوانین نوسازی و چند پارگی در قوانین تاثیر گذار در بهسازی و نوسازی نبودن قوانین و مقررات لازم در بستر سازی برای تحقق اقدامات ساماندهی
ساختاری	<ul style="list-style-type: none"> برور کراسی سخت اداری نظام حقوقی عدم مرکزیت و مرجعیت سازمانی عدم پایداری ساختارها ناهماهنگی ساختارها 	<ul style="list-style-type: none"> ناهماهنگی و عدم تعامل بین سازمانهای دخیل در نوسازی در قوانین و مقررات وضع شده سازمانی تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه ریزی و اجرا تناقضات و تضادهای نظام برنامه ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین
کارکردی	<ul style="list-style-type: none"> تداخل مباحث حقوقی و مباحث اسلامی عدم توجه اقتصادی عدم فرهنگ سازی و درک صحیح از نوسازی عدم انسجام فکری نبود نظام پایش و ارزیابی تفسیر به رای قوانین وجود رانت قانونی در اجرا 	<ul style="list-style-type: none"> عدم انطباق سیاست گذاری و قانون گذاری با وضعیت ساکنان بافت (مثلا در زمینه تسهیلات نوسازی) عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت های واقعی بازار عدم پیش بینی سازوکار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام اولویت قوانین به اجرای طرح های مصوب توسعه و عمران شهری عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات وجود برخی مناسبات قانونی بجای ضوابط قانونی (رانت‌بازی، رشوه و دور زدن قانون)

بنابراین سه محدودیت اصلی در فرایند نوسازی و بهسازی در حوزه قانون و مقررات به شرح جدول بالا است محدودیت‌هایی که در خود قوانین و مقررات وجود دارد و به دلیل عدم شفافیت یا عدم تصریح روشن مانعی در برابر روند نوسازی ایجاد کرده است

یکسری از محدودیت‌هایی که در بعد قانون و مقررات نوسازی وجود دارد به ساختارهای ایجاد شده در شهرها مرتبط می‌شود این محدودیت‌ها از قبیل بروکراسی سخت اداری و تداخل وظایف سازمانی است و همچنین یک دسته از

محدودیت‌ها به کارکردهای مترتب بر قوانین و ساختارها مربوط می‌شود در این حوزه چنانچه نظام ارزیابی و پایش دقیق وجود نداشته باشد به رانت بازی در قوانین منجر شده است و یکسری از ضوابط و قوانین نادیده گرفته شده و عدم انسجام قانونی باعث عدم اجرای درست برنامه‌های نوسازی می‌گردد.

همانگونه که در فصل دوم ضمن بررسی حقوق شهری و شهروندی، نحوه تملک و مالکیت اراضی شهری از جنبه فردی و عمومی مورد تحلیل قرار گرفت و روند تملک اراضی مشخص شد، بیان گردید که فرآیند نوسازی در این پروسه از یک سو با حقوق شهر و زندگی شهری در ارتباط بوده است و از سوی دیگر حق فردی و شهروندی و آزادی سکونت و حق مسکن فردی شهروندی بایستی مورد توجه قرار گیرد، حال فرآیند نوسازی گاهی به صورت فردی انجام می‌شود که این موضوع کند و بطئی بود و نتوانسته است اهداف نوسازی را در برنامه‌های کلان محقق سازد و گاه به صورت جمعی و دستوری از سوی نهادهای متولی نوسازی در دستور کار قرار می‌گرفت. از آنجائیکه فرایند نوسازی فردی نتوانسته است به اهداف برنامه‌ای دست پیدا نماید، لذا نوسازی شهری از جنبه عمومی به لحاظ ظواهر شهری، امنیت اجتماعی - استحکام شهری، تاب آوری عمومی و ... از طرف شهرداری و دولت پیگیری می‌شود در این راستا ساختارهایی شکل یافته است این ساختارها ابتدا قوانین و مقرراتی برای نوسازی بافت‌های فرسوده تدوین نموده اند این قوانین در برنامه‌های کلان کشوری و سپس برنامه‌های اجرایی و عملیاتی ظهور و بروز یافته است. حال برای اجرای صحیح قوانین و تسریع فرایند نوسازی وظیفه اجرای قوانین و انجام امور نوسازی را برعهده دارند، همچنین هر یک از قوانین و مقررات کارکردی را برای شهر و سازمان مربوطه ایجاد می‌نماید، که می‌بایست کارکردها مرتب نتوانند هماهنگ و همسو عمل نمایند فرایند نوسازی دچار تعلل و کندی می‌شود از آنجائیکه بر اساس اسناد فرادست سالانه می‌بایست ۱۰ درصد نوسازی شهری صورت نگیرد و این امر تاکنون محقق نشده است، مشخص می‌شود که در همنوایی این سه ضلع نوسازی نقصان وجود دارد. عدم همنوایی و تسریع در نوسازی می‌توانند علل مختلفی داشته باشد، علل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی - فضایی، محیطی و ... (این موارد در طرح‌های شبکه برنامه گروه بررسی شده است)، یکی از علل تأخیر در این روند مسائل حقوقی و قانونی مرتب بر موضوع است که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. در همین راستا پژوهش برای شناسایی و دسته‌بندی مسائل و محدودیت‌های حقوقی به روش کیفی و انجام مصاحبه و استخراج مهمترین محدودیت‌های حقوقی از مصاحبه‌ها، آنها را به روش دلفی نیز به صاحب‌نظران ارائه نمود و دسته‌بندی و رتبه‌بندی آنها مشخص گردید، در این راستا ۳ دسته محدودیت مورد شناسایی قرار گرفت؛

دسته اول، محدودیت‌ها و مسائلی است که در قوانین و مقررات وضع شده در سطوح میانی سازمان نوسازی وجود دارد تدوین و تصویب این قوانین گاه‌به‌گاه به هنگام تدوین به کلی‌نگری و همسان‌نگری پرداخته‌اند و نتوانسته‌اند به

لایه‌های درونی جامعه و ساختارهای شهری نفوذ پیدا نمایند، با توجه به ماهیت متفاوت بافت‌های شهری و تفاوت‌های اجتماعی-اقتصادی و فرهنگی بافت‌های فرسوده چه در درون یک شهر چه در شهرهای مختلف قوانین و مقررات وضع شده نتوانسته این تفاوت‌ها را لحاظ نمایند و به صورت کلی و یکسان برای نوسازی وضع شده‌اند از سوی دیگر بعضاً قوانین ثابت نبوده و در طی سالهای مختلف دچار تغییر و دگرگونی شده است، تغییر مداوم قوانین باعث وقفه و کندی در روند نوسازی شده است چرا که تا سازندگان بتوانند براساس اصول یک قانون و ملاک‌های آن نوسازی را شروع نمایند تغییر یا الحاقیه قوانین باعث دگرگونی در نوسازی شده است در مصاحبه‌ها به کرار این موضوع گفته شده و در عمل نیز مباحثی چون تراکم، تراکم تشویقی، تأمین پارکینگ، انشعابات و یا تخصیص فضا برای انباری و ... باعث شده است که سازندگان از نوسازی بافت صرف‌نظر نمایند.

موضوع محدودیت در قوانین از دو جنبه مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت ۱. محدودیت در خود قوانین، مثلاً در قوانین نوسازی و بهسازی بافت فرسوده مباحث حقوقی لحاظ نشده است و اجرای قوانین در عمل با چالش‌های حقوقی روبه‌رو می‌شود قانون نوسازی به قانون ارث، وقف، مشاع و ... نپرداخته حال آنکه در بافت فرسوده بسیاری از بلوک‌های واقع شده دارای مسائل و چالش‌های عدیده‌ای از جنبه حقوق فردی و عمومی جامعه دارند.

این محدودیت‌ها در برهه‌های تاریخی هر یک به نوعی، مشکل ساز تلقی شده‌اند مهمترین چالش در این حوزه نگاه یکسان قوانین به همه بافت فرسوده در هر منطقه از تهران است این دید نتوانسته است در برخی مناطق به اهداف خود دست پیدا کند، نگاه یکسان در بسته‌های تشویقی و در اجرای طرح در همه مناطق وجود دارد حال با توجه به تفاوت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مناطق و محلات این موضوع چالش برانگیز شده است این دسته از محدودیت‌های ارائه شده با پژوهش نوروبی (۱۳۹۱) در آسیب‌شناسی مدیریتی و قانونی چالش‌های حقوقی نوسازی، نسرین سلجوقی (۱۳۹۴)، بکارگیری روش‌های متنوع توافق و اجرا در مناطق همخوانی دارد.

دسته دوم محدودیت‌هایی است که در ساختارهای شکل یافته در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده وجود دارند تنوع ساختارها و بعضاً هم‌پوشانی و تداخل وظایف مشکلی است که نوسازی را دچار وقفه نموده است بیش از ۲۰ سازمان و نهاد در امور شهری انجام وظیفه می‌نمایند که در بافت فرسوده بعضاً اهداف سازمانی آنها با اهداف نوسازی در تعارض قرار می‌گیرد این موضوع از وظایف سازمان میراث گرفته تا سازمان‌های وابسته به شهرداری که در امور شهری نظارت دارند وارد است. این دسته از محدودیت‌ها با یافته‌های پژوهش کمانرودی (۱۳۹۱) در آسیب‌شناسی نوسازی بافت فرسوده، پسندیده (۱۳۹۴) در شناخت مشکلات اصلی عدم تحقق نوسازی و تعدد سازمان‌های دخیل وجود ساختارهای مختلف و ناهماهنگی بین آنها را تایید می‌نماید.

دسته سوم از محدودیت‌ها به کارکرد قوانین و کارکرد سازمان‌های دخیل در نوسازی مرتبط می‌شود. این دسته از محدودیت‌ها گاهی با قوانین وضع شده و گاهی به ساختارهای سازمانی مرتبط می‌شود اگر کارکرد قوانین و کارکرد سازمان‌ها بر اساس اصول تدوین شده و قوانین سازمانی باشد در برخی موارد تضادها و تنش‌ها کاهش می‌یابد. اما گاهی در مناسبات حاکم بر قوانین یا مناسبات سازمانی مانع اجرای دقیق قوانین می‌شود و باعث سلب کارکردی از قوانین می‌شود این دسته از محدودیت‌ها با یافته‌های پژوهش خیرالدین (۱۳۹۴)، فتحی (۱۳۹۱)، سلجوقی (۱۳۹۴)، کمانرودی (۱۳۹۰) سرور و همکاران (۱۳۹۵) منطبق است.

منابع و ماخذ:

- ابلقی، علی‌رضا (۱۳۸۰)، بافت تاریخی، حفاظت، مرمت، بهسازی یا نوسازی، فصلنامه هفت‌شهر، سال دوم، شماره چهارم، صص: ۱۲۴-۱۱۳
- افتخاری‌راد، زهرا و جباری، حبیب (۱۳۸۰)، گزارش تحلیلی طرح بهسازی و نوسازی کرمانشاه (محلّه فیض‌آباد)، فصلنامه هفت‌شهر، سال دوم، شماره چهارم، صص: ۸۹-۸۰
- باستیه، ژان (۱۳۷۷)، شهر، ترجمه علی اشرفی، نشر دانشگاه هنر
- باقری زیاری، مهسا، فرزین محمودی پاتی (۱۳۹۵)، تحلیل قوانین و مقررات شهرسازی مرتبط با حفظ زمین‌های کشاورزی، اولین همایش ملی معماری و شهرسازی، دانشگاه آزاد ملایر
- برودوکس، آنه‌ماری (۱۳۸۲)، طرح‌های بازآفرینی محلات چین، فصلنامه هفت‌شهر، سال چهارم، شماره دوازدهم، صص: ۷۵-۶۰
- پیران، پرویز (۱۳۸۰)، فرهنگ شهری، فصلنامه پژوهشی مدیریت شهری، سال دوم، زمستان ۱۳۸۰، صص: ۱۷-۶
- جباری، حبیب‌الله (۱۳۷۶)، نگرشی جامعه‌شناختی به جابه‌جایی مردم در بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری، مجموعه مقالات همایش تخصصی بافت‌های شهری، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، صص: ۱۶۰-۱۴۹
- جعفری، جواد (۱۳۷۵)، بهسازی و تجدید حیات بافت‌های فرسوده شهری، مطالعه موردی بافت قدیمی شهر زواره، رساله کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی
- حبیبی باباشکند، بهزاد (۱۳۸۵)، تحلیل اجتماعی - فضایی بافت‌های فرسوده شهری در راستای پیشگیری از فرسودگی بیشتر، رساله کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی
- حبیبی، کیومرث و پوراحمد، احمد و مشکینی، ابوالفضل (۱۳۸۵)، بهسازی و نوسازی بافت‌های کهن شهری، نشر انتخاب
- حقوقی خیرالدین، رضا و ابراهیم دلایی میلان (۱۳۹۴) نظام حقوقی شهرسازی ایران در پرتو قوانین و مقررات اسلامی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴۳، تابستان ۱۳۹۵.
- درویش‌منصوری، حمیدرضا (۱۳۷۶)، نوسازی فضای شهری خیابان و میدان بریانک تهران، رساله کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران
- رضایی، رایحه (۱۳۸۷)، بررسی انسان‌شناختی موانع فرهنگی و اجتماعی نوسازی مشارکتی در بافت‌های فرسوده، رساله کارشناسی ارشد انسان‌شناسی، دانشگاه تهران

- رهنما، رحیم (۱۳۷۲)، مطالعه بافت قدیم محله سرشور مشهد، رساله دکتری برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس
- سازمان نوسازی شهر تهران (۱۳۸۸)، تحلیل قوانین و مقررات حاکم بر نوسازی بافت‌های فرسوده در ایران ۱۳۸۹، مجری موسسه بین‌المللی و مطالعاتی ایرانیان صاعد
- سازمان نوسازی شهر تهران (۱۳۸۸)، مجموعه قوانین و مقررات نوسازی بافت‌های فرسوده، مجری موسسه بین‌المللی و مطالعاتی ایرانیان صاعد
- سازمان نوسازی شهر تهران (۱۳۸۸)، مقررات حاکم بر نوسازی بافت فرسوده مطالعه تطبیقی در ۵ کشور جهان، مجری موسسه بین‌المللی و مطالعاتی ایرانیان صاعد
- شرکت عمران و بهسازی شهری (۱۳۹۴) مجموعه قوانین و مقررات بازآفرینی شهری پایدار، دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی، ویرایش اول، بهار ۱۳۹۴.
- شکویی، حسین (۱۳۶۹)، جغرافیای اجتماعی شهرها، انتشارات جهاد دانشگاهی
- شمعی، علی و پوراحمد، احمد (۱۳۸۵)، بهسازی و نوسازی شهری از دیدگاه علم جغرافیا، انتشارات دانشگاه تهران
- طالب، مهدی (۱۳۸۰)، دخالت نه، مشارکت، فصلنامه هفت‌شهر، سال دوم، شماره چهارم، صص: ۱۰۷-۱۰۱
- عظیمی، نورالدین (۱۳۷۶)، دیدگاه‌های نظری راجع به احیای بافت‌های فرسوده با تأکید بر تجربه آمریکای شمالی، مجموعه مقالات همایش تخصصی بافت‌های شهری، وزارت مسکن و شهرسازی
- عندلیب، علیرضا (۱۳۹۶)، اصول نوسازی متوازن بافت‌های فرسوده شهری، باغ نظر، سال چهاردهم، شماره ۴۸، خرداد
- عندلیب، علی‌رضا و حاجی‌علی‌اکبری، کاوه (۱۳۸۷)، نوسازی بافت‌های فرسوده با مشارکت ساکنان، مجموعه دفاتر نوسازی بافت‌های فرسوده، انتشارات سازمان نوسازی تهران
- عندلیب، علی‌رضا (۱۳۸۶)، نوسازی بافت‌های فرسوده، حرکتی نو در شهر تهران، جلد یک از مجموعه دفاتر نوسازی بافت‌های فرسوده، انتشارات سازمان نوسازی تهران
- کمان‌رودی کجوری، موسی (۱۳۹۱)، آسیب‌ها و راهکارهای قانونی - اجرای تملک املاک واقع در طرح‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهر تهران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳۱، بهار و تابستان ۱۳۹۲.
- موسوی، یعقوب (۱۳۸۷)، بررسی سیاست‌های شهری توسعه اجتماعی نوع محله‌ای شهر تهران، مقاله ارائه شده در همایش ایده‌های نو در مدیریت شهری، آذر ۱۳۸۸، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

- موسوی، یعقوب (۱۳۸۸)، بازسازی محله‌های شهری در چارچوب برنامه‌ریزی توسعه اجتماعی محله‌ای، فصلنامه مطالعات اجتماعی (ویژه شهر و محله)، انتشارات جامعه‌شناسان، تابستان ۸۸
- نوروزی، مشیت‌الله (۱۳۹۲)، حقوق نوسازی، نقش مقررات در تحقق نوسازی، منظر، شماره ۲۵، زمستان، ویژه‌نامه

- Alexander (۱۹۷۹), Christopher, The timeless way of building, New York
- Berkowitz (۱۹۸۶), A survey of Social Psychology, ed.by: Hilsdale, prydin
- Carpenter, Juliet and Loretta, lees, A Gentrification in New York, London, Parise, Journal of regional and urban research, vol ۱۷, u.k ۱۹۹۵
- Glen, Fredrik (۱۹۷۵), The Social Psychology of Organizations, Great Britain: The chauser press
- John.r (۱۹۸۴), Short Introduction to Urban Geography, Rout ledge and kegan paul
- Robbins, Stephan (۱۹۹۳), Organizatial Behavior, sixth edition, prentice, Hall, international edition

پیوست شماره ۱ میانگین نمرات به دست آمده در راند اول

ردیف	سوال	میانگین مرحله اول
۱	عدم جامعیت قوانین مربوط به نوسازی بافت‌های فرسوده	۵,۰۷
۲	پراکندگی و عدم انسجام در قوانین بافت فرسوده	۵,۵۰
۳	اختصاص اعتبارات صعب الوصول برای نوسازی بافت‌های فرسوده در قوانین	۶,۳۶
۴	سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام	۵,۱۴
۵	عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت‌های واقعی بازار	۵,۰۷
۶	اختلاف قوانین موضوعه و اعمال رویه اجرایی متفاوت در تعیین قیمت املاک در شهرداری‌ها	۴,۷۹
۷	عدم پیش‌بینی و جبران هزینه‌های مالی و اجتماعی مالکین در اثر جابجایی مالکیت و محل سکونت	۵,۹۳
۸	طولانی و کند بودن و ناکارآمدی فرایند قانونی و اجرایی تملک املاک در شهرداری‌ها	۶,۸۶
۹	طولانی بودن فرایند قضایی و عدم تعامل کارآمد دستگاه‌های اجرایی، قضایی و انتظامی	۵,۶۴
۱۰	عدم وجود دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های لازم و کارآمد اجرای قوانین موضوعه در دستگاه‌های اجرایی	۵,۶۴
۱۱	عدم تمکین و طولانی بودن فرایند توافق و جلب رضایت مالکین و عدم امکان اجرای به موقع طرح‌ها	۶,۰۰
۱۲	عدم پیش‌بینی سازوکار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه	۴,۵۰
۱۳	عدم پیش‌بینی نظام مشارکت سرمایه‌گذاری در تملک املاک در قوانین موضوعه	۴,۶۴
۱۴	فقدان برنامه اجرایی مشخص توسط دستگاه‌های اجرایی مربوط در ساماندهی بافت‌های فرسوده	۴,۸۶
۱۵	تعدد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضایی و اجرائی متفاوت	۵,۹۳
۱۶	عدم پشتیبانی لازم دستگاه قضائی از تملک املاک واقع در پهنه‌های شهری	۵,۷۹
۱۷	عدم تعامل منسجم دستگاه اجرائی و قضائی در ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری	۶,۴۳
۱۸	اولویت قوانین به اجرای طرح‌های مصوب توسعه و عمران شهری	۴,۰۷
۱۹	عدم شفاف‌سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرائی	۵,۵۰
۲۰	تعدد قوانین موضوعی ملاک عمل در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	۶,۱۴
۲۱	فقدان مدیریت یکپارچه در نوسازی شهری	۶,۸۶
۲۲	قدیمی بودن مکانسیم‌های حل تعارض در بافت فرسوده	۵,۱۴
۲۳	تعدد سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در نوسازی	۵,۴۳
۲۴	ابهام در قوانین و تفسیر به رای	۶,۰۰
۲۵	تغییر مداوم قوانین نوسازی	۴,۹۳
۲۶	عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات	۵,۴۳
۲۷	تناقضات و تضادهای نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین	۵,۵۰

ردیف	سوال	میانگین مرحله اول
۲۸	کمبود و یا حتی فقدان نیروی انسانی ماهر و مسلط به قوانین در سازمان‌های مرتبط	۶,۵۷
۲۹	ناهماهنگی بین دستگاه‌های برنامه ریز و دستگاه‌های اجرایی (عدم هماهنگی سازمانی)	۶,۹۳
۳۰	تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرا	۵,۹۳
۳۱	نبودن قوانین و مقررات لازم در بستر سازی برای تحقق اقدامات ساماندهی	۵,۱۴
۳۲	کم توجهی به حضور مشارکت مردم در قوانین نوسازی	۶,۶۴
۳۳	نبودن تعریف روشن و مشخص و منسجم در برخی قوانین	۵,۹۳

پیوست شماره ۲

میانگین به دست آمده در راند دوم دلفی

ردیف	سوال	میانگین مرحله دوم
۱	عدم جامعیت قوانین مربوط به نوسازی بافت‌های فرسوده	۵,۴۳
۲	پراکندگی و عدم انسجام در قوانین بافت فرسوده	۵,۷۱
۳	اختصاص اعتبارات صعب الوصول برای نوسازی بافت‌های فرسوده در قوانین	۶,۰۰
۴	سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام	۵,۲۵
۵	عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت های واقعی بازار	۵,۵۷
۶	اختلاف قوانین موضوعه و اعمال رویه اجرایی متفاوت در تعیین قیمت املاک در شهرداری‌ها	۵,۰۷
۷	عدم پیش‌بینی و جبران هزینه‌های مالی و اجتماعی مالکین در اثر جابجایی مالکیت و محل سکونت	۵,۵۰
۸	طولانی و کند بودن و ناکارآمدی فرایند قانونی و اجرایی تملک املاک در شهرداری‌ها	۶,۶۴
۹	طولانی بودن فرایند قضایی و عدم تعامل کارآمد دستگاه‌های اجرایی، قضایی و انتظامی	۵,۴۳
۱۰	عدم وجود دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های لازم و کارآمد اجرای قوانین موضوعه در دستگاه‌های اجرایی	۵,۵۷
۱۱	عدم تمکین و طولانی بودن فرایند توافق و جلب رضایت مالکین و عدم امکان اجرای به موقع طرحها	۶,۰۷
۱۲	عدم پیش‌بینی سازوکار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه	۴,۷۱
۱۳	عدم پیش‌بینی نظام مشارکت سرمایه‌گذاری در تملک املاک در قوانین موضوعه	۴,۵۰
۱۴	فقدان برنامه اجرایی مشخص توسط دستگاه‌های اجرایی مربوط در ساماندهی بافت‌های فرسوده	۴,۷۱
۱۵	تعدد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضایی و اجرائی متفاوت	۵,۷۱
۱۶	عدم پشتیبانی لازم دستگاه قضائی از تملک املاک واقع در پهنه‌های شهری	۵,۷۱
۱۷	عدم تعامل منسجم دستگاه اجرائی و قضائی در ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری	۶,۲۱
۱۸	اولویت قوانین به اجرای طرح های مصوب توسعه و عمران شهری	۴,۳۶
۱۹	عدم شفاف‌سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرائی	۵,۲۹
۲۰	تعدد قوانین موضوعی ملاک عمل در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	۵,۹۳
۲۱	فقدان مدیریت یکپارچه در نوسازی شهری	۶,۶۴

ردیف	سوال	میانگین مرحله دوم
۲۲	قدیمی بودن مکانسیم‌های حل تعارض در بافت فرسوده	۵,۰۷
۲۳	تعدد سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در نوسازی	۵,۵۰
۲۴	ابهام در قوانین و تفسیر به رای	۵,۶۴
۲۵	تغییر مداوم قوانین نوسازی	۴,۹۳
۲۶	عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات	۵,۱۸
۲۷	تناقضات و تضادهای نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین	۵,۳۲
۲۸	کمبود و یا حتی فقدان نیروی انسانی ماهر و مسلط به قوانین در سازمان‌های مرتبط	۶,۱۴
۲۹	ناهماهنگی بین دستگاه‌های برنامه‌ریز و دستگاه‌های اجرایی (عدم هماهنگی سازمانی)	۶,۸۲
۳۰	تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرا	۶,۰۰
۳۱	نبودن قوانین و مقررات لازم در بسترسازی برای تحقق اقدامات ساماندهی	۵,۲۱
۳۲	کم‌توجهی به حضور مشارکت مردم در قوانین نوسازی	۶,۲۱
۳۳	نبودن تعریف روشن و مشخص و منسجم در برخی قوانین	۵,۶۱
۳۴	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه مالکیت عرصه و اعیان	۶,۵۷
۳۵	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه تعیین تکلیف مالکیت اراضی مشاعی در پروژه‌های شهری و نوسازی	۵,۷۹
۳۶	عدم اجرای قوانین و نبود رویه روشن در زمینه دریافت ارزش اضافی ناشی از توسعه طرح‌های شهری و نوسازی	۵,۲۱
۳۷	عدم اجرای قوانین و نبود رویه روشن در خصوص جبران عادلانه خسارت‌های ناشی از توسعه طرح‌های شهری و نوسازی	۵,۷۱
۳۸	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه انتقال حق توسعه	۶,۱۴
۳۹	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه مشارکت ذی‌نفعان (مالکان و مستأجران) در مراحل مختلف برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های نوسازی	۶,۵۷
۴۰	نبود قوانین و رویه‌های روشن در خصوص آغاز به کار فرایند نوسازی در یک محدوده (خواست مردم، خواست نخبگان و خیرین، خواست دستگاه‌های ذی‌مدخل و...)	۶,۵۷
۴۱	عدم انطباق سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری با وضعیت ساکنان بافت (مثلاً در زمینه تسهیلات نوسازی)	۵,۳۶
۴۲	چند پارگی در قوانین تاثیرگذار در بهسازی و نوسازی	۶,۰۰

پیوست شماره ۳

میانگین به دست آمده در راند سوم

ردیف	سوال	میانگین مرحله دوم
۱	عدم جامعیت قوانین مربوط به نوسازی بافت‌های فرسوده	۵,۷۱
۲	پراکندگی و عدم انسجام در قوانین بافت فرسوده	۵,۷۱
۳	اختصاص اعتبارات صعب الوصول برای نوسازی بافت‌های فرسوده در قوانین	۵,۹۳
۴	سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام	۵,۶۴
۵	عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت های واقعی بازار	۵,۷۹
۶	اختلاف قوانین موضوعه و اعمال رویه اجرایی متفاوت در تعیین قیمت املاک در شهرداری‌ها	۵,۷۱
۷	عدم پیش‌بینی و جبران هزینه‌های مالی و اجتماعی مالکین در اثر جابجایی مالکیت و محل سکونت	۵,۳۹
۸	طولانی و کند بودن و ناکارآمدی فرایند قانونی و اجرایی تملک املاک در شهرداری‌ها	۶,۵۰
۹	طولانی بودن فرایند قضایی و عدم تعامل کارآمد دستگاه‌های اجرایی، قضایی و انتظامی	۶,۰۰
۱۰	عدم وجود دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های لازم و کارآمد اجرای قوانین موضوعه در دستگاه‌های اجرایی	۶,۲۱
۱۱	عدم تمکین و طولانی بودن فرایند توافق و جلب رضایت مالکین و عدم امکان اجرای به موقع طرح‌ها	۵,۸۶
۱۲	عدم پیش‌بینی سازوکار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه	۵,۲۱
۱۳	عدم پیش‌بینی نظام مشارکت سرمایه‌گذاری در تملک املاک در قوانین موضوعه	۴,۷۹
۱۴	فقدان برنامه اجرایی مشخص توسط دستگاه‌های اجرایی مربوط در ساماندهی بافت‌های فرسوده	۵,۲۱
۱۵	تعدد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضایی و اجرائی متفاوت	۵,۹۳
۱۶	عدم پشتیبانی لازم دستگاه قضائی از تملک املاک واقع در پهنه‌های شهری	۶,۱۴
۱۷	عدم تعامل منسجم اجرائی و قضائی در ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری	۶,۷۱
۱۸	اولویت قوانین به اجرای طرح‌های مصوب توسعه و عمران شهری	۴,۷۹
۱۹	عدم شفاف‌سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرائی	۵,۴۳
۲۰	تعدد قوانین موضوعی ملاک عمل در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	۶,۰۰
۲۱	فقدان مدیریت یکپارچه در نوسازی شهری	۶,۴۳
۲۲	قدیمی بودن مکانسیم‌های حل تعارض در بافت فرسوده	۵,۹۳
۲۳	تعدد سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در نوسازی	۵,۷۱
۲۴	ابهام در قوانین و تفسیر به رای	۵,۵۰
۲۵	تغییر مداوم قوانین نوسازی	۵,۴۳
۲۶	عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات	۵,۰۰
۲۷	تناقضات و تضادهای نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین	۴,۸۲
۲۸	کمبود و یا حتی فقدان نیروی انسانی ماهر و مسلط به قوانین در سازمان‌های مرتبط	۶,۱۴

ردیف	سوال	میانگین مرحله دوم
۲۹	ناهماهنگی بین دستگاه‌های برنامه ریز و دستگاه‌های اجرایی (عدم هماهنگی سازمانی)	۶,۸۶
۳۰	تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرا	۶,۰۰
۳۱	نبودن قوانین و مقررات لازم در بسترسازی برای تحقق اقدامات ساماندهی	۵,۰۰
۳۲	کم توجهی به حضور مشارکت مردم در قوانین نوسازی	۶,۶۴
۳۳	نبودن تعریف روشن و مشخص و منسجم در برخی قوانین	۵,۶۱
۳۴	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه مالکیت عرصه و اعیان	۶,۷۱
۳۵	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه تعیین تکلیف مالکیت اراضی مشاعی در پروژه‌های شهری و نوسازی	۵,۸۶
۳۶	عدم اجرای قوانین و نبود رویه روشن در زمینه دریافت ارزش اضافی ناشی از توسعه طرح‌های شهری و نوسازی	۵,۳۹
۳۷	عدم اجرای قوانین و نبود رویه روشن در خصوص جبران عادلانه خسارت‌های ناشی از توسعه طرح‌های شهری و نوسازی	۵,۵۷
۳۸	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه انتقال حق توسعه	۶,۴۶
۳۹	نبود قوانین و رویه‌های روشن در زمینه مشارکت ذی‌نفعان (مالکان و مستأجران) در مراحل مختلف برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های نوسازی	۶,۴۳
۴۰	نبود قوانین و رویه‌های روشن در خصوص آغاز به کار فرایند نوسازی در یک محدوده (خواست مردم، خواست نخبگان و خیرین، خواست دستگاه‌های ذی‌مدخل و...)	۶,۱۴
۴۱	عدم انطباق سیاست گذاری و قانون گذاری با وضعیت ساکنان بافت (مثلا در زمینه تسهیلات نوسازی)	۵,۷۹
۴۲	چند پارگی در قوانین تاثیر گذار در بهسازی و نوسازی	۵,۴۳

تجمیع و ادغام موارد مشابه و یکسان سازی نتایج مرحله سوم

۱	ناهماهنگی و عدم تعامل بین سازمانهای دخیل در نوسازی در قوانین و مقررات وضع شده سازمانی
۲	نبود رویه‌ها و قوانین روشن در زمینه تملک یا عرصع و اعیان و املاک مشاع (عدم تعامل و پشتیبانی قضایی، انتظامی و اجرایی)
۳	تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرا
۴	تعدد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضایی متفاوت و عدم جامعیت قوانین
۵	عدم انطباق سیاست گذاری و قانون گذاری با وضعیت ساکنان بافت (مثلا در زمینه تسهیلات نوسازی)
۶	عدم انطباق تعرفه‌های ملاک عمل قیمت منطقه‌ای املاک با قیمت های واقعی بازار
۷	سلب حق مالکیت و مغایرت قوانین موجود با اصول شرعی مربوطه در اسلام
۸	عدم شفاف سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازو کارهای اجرایی
۹	تغییر مداوم قوانین نوسازی و چند پارگی در قوانین تاثیر گذار در بهسازی و نوسازی
۱۰	عدم پیش‌بینی و جبران هزینه‌های مالی و اجتماعی مالکین در اثر جابجایی مالکیت و محل سکونت
۱۱	عدم توجه به موضوع مشارکت مردمی در مباحث قانونی و مقررات
۱۲	تناقضات و تضادهای نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی حاکم در اجرای قوانین
۱۳	اولویت قوانین به اجرای طرح‌های مصوب توسعه و عمران شهری
۱۴	عدم پیش‌بینی سازو کار انتقال اسناد مالکانه به مدیریت شهری در قوانین موضوعه
۱۵	نبودن قوانین و مقررات لازم در بسترسازی برای تحقق اقدامات ساماندهی
۱۶	وجود برخی مناسبات قانونی بجای ضوابط قانونی (رانت و رشوه و دور زدن قانون)