

مروری بر چالش‌های حقوقی احیای بافت‌های ناکارآمد شهری ایران (مطالعه موردی: بافت‌های ناکارآمد شهر مشهد)

منوره محترم امید^۱

دانشجوی دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه علامه طباطبایی

عباس طوسی

دکتری حقوق خصوصی (حقوق تجارت و تحلیل اقتصادی) و استادیار دانشگاه علامه طباطبایی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۰۲

چکیده

بافت‌های ناکارآمد شهری، بخش عمده‌ای از سطوح شهرهای بزرگ ایران را تشکیل می‌دهند؛ همچنان‌که احیای آن‌ها به لحاظ، ایمنی و بهره‌وری اقتصادی و اجتماعی اهمیت زیادی دارد، بررسی و شناخت میزان کارایی قوانین مربوطه و رفع نواقص آن‌ها در حصول نتیجه، لازم و ضروری است. هدف این پژوهش، بررسی نقش کاستی‌های حقوقی در روند اجرایی احیای بافت‌های ناکارآمد شهری ایران است. برای تجزیه و تحلیل بهتر، بافت‌های فرسوده شهر مشهد به‌عنوان نمونه آماری انتخاب شد. مهم‌ترین چالش‌های حقوقی نبود سرمایه‌گذاری در بخش احیای مناطق فرسوده با توجه به ابهام موجود در برخی قوانین حمایتی و نیز دامنه حقوقی محدود آن‌ها معرفی گردید که سهم قابل ملاحظه‌ای در این زمینه دارند. این پژوهش در دو بخش تهیه و تدوین شده و ضمن تمرکز بر چالش‌ها و برجسته کردن آن‌ها، کوشیده‌ایم به این سوالات پاسخ گوئیم که از منظر حقوق دانان و مجریان، علل ناکارآمدی پروژه‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهر مشهد ناشی از ضعف قوانین و مقررات مربوطه است یا تعیین «اعضای اصلی هیئت تعیین تکلیف»؟ روش تحقیق در این پژوهش آماری، توصیفی و تحلیلی بوده و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه با کارشناسان و مسئولان مرتبط و مطلع، پرسش‌نامه‌ای متناسب با بررسی نقش کاستی‌های حقوقی و اجرایی قانون مذکور تنظیم و از جامعه آماری مرتبط نظرخواهی شد. بر اساس مبانی نظری مورد انتظار، نتایج آماری نیز معنی‌دار است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که تعدد قوانین در این حوزه باعث نتیجه‌بخش نبودن این چالش حقوقی شده است.

واژگان کلیدی: بافت ناکارآمد شهری، بهسازی، نوسازی، قوانین و مقررات، مشهد

این مقاله برگرفته از رساله دکتری با عنوان تحلیل کیفیت بصری جداره‌های بناهای مسکونی دوره قاجار شهر تبریز در دانشگاه آزاد اسلامی اهر به راهنمایی نویسنده دوم و مشاور نویسنده سوم است.

^۱ نویسنده مسئول: mohtaram.omidi@yahoo.com

مقدمه

بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به حوزه‌ای از شهر اطلاق می‌شود که طی سال‌های گذشته عناصر متشکل آن اعم از تاسیسات روبنایی، زیربنایی، ابنیه، مستحذات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده است و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند. ضرورت تحقیق حقوقی در این بافت‌ها، به دلیل پیشگیری از تطویل فرایند احیای بافت‌های ناکارآمد شهری است که از وجود چالش‌های حقوقی نشئت می‌گیرد؛ چراکه به علت فقر ساکنان و مالکان آن‌ها، امکان نوسازی به شکل خودجوش نبوده و سرمایه‌گذاران نیز به دلایل عدیده، انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در این مناطق ندارند. یکی از مهم‌ترین زمینه‌ها و بسترهای لازم در جذب سرمایه، بستر قانونی است که می‌تواند روند سرمایه‌گذاری را تسهیل کند.

هدف اصلی این پژوهش، بررسی کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات مربوط به احیای بافت‌های ناکارآمد شهری است. با شناسایی و تبیین کاستی‌های حقوقی، اجرایی و ارائه راهکارهای پیشنهادی مبتنی بر پژوهش انجام شده، موجبات تسریع در روند احیای بافت‌های ناکارآمد شهری فراهم می‌شود. از نوآوری‌های این مقاله، فراهم کردن زمینه مناسب برای ارتقای اقتصاد مقاومتی بوده سعی شده است ضمن مطالعه موضوع به روش تحلیلی حقوقی راهکارهای مد نظر ارائه گردد. طی پژوهشی که در سال ۱۳۸۷ توسط رهنما در خصوص تاریخچه مداخله در بازسازی بافت‌های فرسوده شهر مشهد در دوره‌های پهلوی اول و دوم صورت گرفته است مشخص گردید که هر دو بازسازی در محدوده حرم مطهر امام رضا (ع) واقع شده است.

همچنین ماهیچی در سال ۱۳۸۰ طی تحقیقاتی بازسازی بافت‌های فرسوده شهر مشهد را در دوره بعد از انقلاب مورد بررسی قرار داد. نتایج تحقیق نشانگر انجام این موضوع در محدوده مرکزی شهر و از طریق طرح و تصویب موضوع در کمیسیون ماده ۵ انجام گردیده است و نتایج حاصله از تحقیق معین می‌نماید که عوامل مؤثر در تعیین بافت‌های فرسوده، شامل مواردی همچون قدمت بالای بناها، نوع مصالح از نظر کیفیت، عوامل طبیعی و انسانی مؤثر بوده است.

مبانی نظری تحقیق

در کشور ایران به علت قدمت شهرها و وجود محلاتی با پیشینه ساخت در دوران مختلف و همچنین تغییر در ضرورت‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، بخش قابل توجهی از بافت شهرها، قابلیت همپایی با مقتضیات روز را از دست داده و با کارآمدی نامناسب، نیاز به بازسازی و احیای مجدد دارد. با توجه به این‌که اغلب این مناطق در بخش پرجمعیت شهرها واقع شده‌اند، از موقعیت‌های مطلوب، ارزش زمین بالا و دسترسی مناسب برخوردارند، اما تامین نشدن دسترسی مناسب، نبود ایمنی و داشتن ضریب پایین بهره‌وری از موقعیت و فضای این بافت‌ها باعث نابسامانی در تامین آسایش و رفاه شهروندان و ایجاد مشکلات در ارائه خدمات شهری به ساکنین شده است. در طی دوران مختلف، دولت‌ها با وضع قوانین و در نظر گرفتن ساز و کارها و لحاظ کردن تمهیداتی به همراه صرف هزینه‌های قابل توجه برای احیای این بافت‌ها اقدام کرده‌اند که بعد از گذشت زمان قابل ملاحظه و طولانی شدن این

فرایند عملاً عملیات احیا در این بافت‌ها به سرانجام نرسیده است. در این پژوهش کوشیده‌ایم، چالش‌های حقوقی موجود را که بیشترین تاثیر بر میزان پیشرفت این بافت‌ها را دارد و نیز خلاءهای اجرایی آن را در بستر شهر مشهد با مولفه‌های کاربردی در این حوزه تحلیل و بررسی کنیم تا با شناسایی نواقص و پیشنهادهای اصلاحی، در روند اجرایی این قانون تسریع شود.

مروری تاریخی بر نظام حقوقی حاکم بر بافت‌های فرسوده

قبل از ورود به چالش حقوقی، لازم است به قوانین و مقرراتی که در این خصوص خواه پیش و خواه پس از انقلاب اسلامی ایران وضع شده است، اشاره کنیم. به همین منظور، قوانین و مقررات مذکور را به مقطع زمانی پیش از انقلاب و پس از انقلاب تقسیم و آن را بررسی می‌کنیم. در پایان به تاریخچه، سیر تکوینی سامان‌دهی و احیای بافت فرسوده ایران و شهر مشهد و سیمای کالبدی این شهر می‌پردازیم.

جدول (۱): دوره پیش از انقلاب در بافت فرسوده

حکومت قاجار	حکومت قاجار	پهلوی اول	پهلوی دوم
<p>- شکل‌گیری مکتب اصفهان در معماری و شهرسازی</p> <p>- عدم شکل‌گیری برنامه‌های عمرانی</p>	<p>- شکل‌گیری مکتب تهران در معماری و شهرسازی</p> <p>- آغاز مداخله در بافت‌های شهری طی سال‌های (۱۲۶۷ ه.ش) تا صدور فرمان مشروطیت (۱۲۸۵ ه.ش)</p> <p>- دوره نوگرایی و پیدایش مدرنیسم در شهرسازی ایران و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بهسازی و نوسازی شهری در ایران به سبک مدرن</p> <p>- تأثیر مدرنیسم بر شکل و ساختار کالبدی شهرها (پیدایش خیابان و میدان با ایجاد مرکز تجاری در کنار خیابان)</p> <p>- از هم گسیختگی پیوند میان بافت‌های کهن و جدید شهری</p> <p>- تصویب قانون بلدیه در سال ۱۲۸۶ ه.ش</p> <p>- فراهم آوردن زمینه مداخلات سنگین در بافت‌های کهن شهری ناشی از اجرای قانون بلدیه سال ۱۳۰۹ ه.ش</p> <p>- اقدامات اسلامی شهرها از جمله زیباسازی شهرها در دولت کودتای سیدضیاء</p> <p>- ایجاد خیابان‌های جدید، توسعه خیابان‌های قدیم، سنگفرش و آسفالت‌ریزی طرفین خیابان‌ها، احداث ساختمان‌های دولتی متعدد با روش‌های جدید که منجر به رواج سبک معماری تهرانی در شهرسازی ایران شد.</p> <p>- توجه خاص به بناهای با ارزش و محلات ارزشمند ابنیه و بافت‌های تاریخی که منجر به تاسیس اداره عتیقه‌جات و سازمان حفاظت آثار ملی در سال ۱۳۰۴ ه.ش شد.</p> <p>- حضور مستشاران خارجی و ورود دانش‌آموختگان خارج از کشور</p> <p>- تحمیل سازمان فضایی کاملاً متفاوت با ساختار و سازمان بافت شهری از طریق طرح‌های خیابان‌کشی شهرها که منجر به تخریب محلات شهری و از هم پاشیدگی تار و پود کالبد شهری شد.</p> <p>- شکل‌گیری تفکر جایگزینی سازمان جدید بر ساختار گذشته</p> <p>- تصویب قوانین شهری و روش‌های کسب درآمد</p> <p>- شروع برنامه‌های عمرانی به عنوان نقطه عطف این دوره</p>	<p>- برنامه اول عمرانی (۱۳۲۳-۱۳۲۷) شامل: اصلاحات اجتماعی و شهری از جمله اقدامات بهداشتی و برق‌رسانی</p> <p>- برنامه دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۲۴) شامل: آسفالت خیابان‌ها و ایجاد تاسیسات متفرقه، تصویب قانون تجدید بناهای محله‌های قدیمی و غیربهداشتی در سال ۱۳۳۰، تعمیق فاصله توسعه بین شهرهای غنی و محروم، تاسیس سازمان ملی حفاظت آثار باستانی ایران در سال ۱۳۴۰ در راستای تفکر مدرنیستی حاکم بر جامعه، به کار گرفته شدن واژه شهر کهن یا شهر قدیم برای اولین بار در طرح‌های جامع سال ۱۳۴۰ و سخن گفتن از تمایز بین بافت کهن و بافت جدید</p> <p>- برنامه سوم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۲) شامل: بی‌توجهی به بافت‌های کهن شهری، گسترده‌گی ابعاد فرسودگی بافت‌های تاریخی، اعطای وام و کمک بلاعوض به شهرداری‌ها</p> <p>- برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷) شامل: نوسازی محلات قدیمی و غیرسالم در قالب طرح‌های جامع، مشخص شدن نحوه استفاده از امکانات بخش خصوصی در نوسازی شهرها مربوط به قانون نوسازی و عمران شهرها، جایگزین شدن قانون نوسازی و عمران شهرها به جای قانون توسعه معابر، اصلاح اداره امور شهرداری‌ها و تجهیز آن‌ها، اعطای کمک بلاعوض و وام به منظور ایجاد تاسیسات عمرانی در شهرها و کمک در تهیه طرح‌های جامع شهری و ایجاد ضوابط لازم به موجب قانون نوسازی و عمران شهرها، پدیدار شدن نشانه‌هایی از مداخله در بافت‌های شهری</p> <p>- برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲) شامل: لزوم حفظ بافت‌های تاریخی برای اولین بار و به طور مستقیم، مطرح شدن موضوع طرح‌های تفصیلی با زنده‌سازی در شهرهای قدیم، اجرای صحیح قانون نوسازی و عمران شهری در کلیه شهرها، ایجاد حداکثر فرصت برای مشارکت بخش خصوصی در نوسازی شهر با راهنمایی و کمک‌های تشویقی دولت، نوسازی و تجدید بناهای قدیمی و غیربهداشتی، ترمیم و اصلاح بافت‌های قدیمی شهرها و بازارها</p>	

source: Azizi Mohammad Mehdi, 2000

جدول (۲): دورهٔ پس از انقلاب در بافت فرسوده

- تهیهٔ اولین برنامه عمرانی پنج‌سالهٔ جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۲ که به دلیل عدم تصویب در مجلس هرگز اجرا نشد.
- مورد توجه قرار گرفتن حفظ، نگهداری، احیای بافت‌های قدیم و بهسازی و نوسازی وضع موجود شهرها به ویژه مراکز قدیمی از سال ۱۳۶۱ در معاونت امور محلی و عمران شهری وزارت کشور
- در دستور کار قرار گرفتن دستورالعمل تهیه طرح‌های روان‌بخشی در سال ۱۳۶۲
- تهیه طرح و برنامه‌ریزی اقدامات بهسازی و نوسازی شهری با تاسیس دفتر بهسازی بافت شهری در معاونت امور محلی و عمران شهری وزارت کشور در سال ۱۳۶۴
- شروع فعالیت سازمان میراث فرهنگی کشور در سال ۱۳۶۴ با تهیه و اجرای طرح‌هایی به منظور حراست، حفاظت تعمیر و مرمت و احیا، آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی و تاریخی و نیز اظهار نظر در کلیه طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی، مناطق فرهنگی و تاریخی در جلوگیری از هرگونه تخریب و همچنین فعالیت‌هایی در حوزهٔ مرمت بنا و نیز مجموعه اقدامات باستان‌شناسی
- تدوین اساسنامه میراث فرهنگی کشور در سال ۱۳۶۴
- وسعت بافت فعالیت‌های سازمان میراث فرهنگی از محدودهٔ بناها به بافت‌ها در سال ۱۳۷۴
- توسعه مناطق جنگ‌زده و بازسازی آن‌ها به عنوان یک اولویت برنامه مصوب اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
- تمرکززدایی از تهران و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ به عنوان اهداف کلی برنامه مصوب اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۱)
- تشکیل شرکت مسکن سازمان همزمان با اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۲-۱۳۶۸) و تصویب اساسنامه آن در سال ۱۳۶۸ و واگذاری عملیات اجرایی عمران و بهسازی بافت‌های شهری به شرکت مذکور
- تعیین شهرهای فرهنگی تاریخی اصلی کشور در سال ۱۳۷۰
- تاسیس دفتر بهسازی بافت شهری در وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۰ با هدف گسترش اقدامات ساخت و ساز مسکن در محلات درون شهر و سیاست توسعهٔ فروش
- تدوین برنامهٔ دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷-۱۳۷۳) به عنوان نقطه عطفی در توسعه بافت‌های کهن شهری و سیاست‌های مداخله در آن‌ها
- نوسازی بافت‌های فرسوده مسکونی و تجمیع قطعات در مناطق شهری کشور و بهسازی و نوسازی بافت‌های مسئله‌دار شهری با حفظ هویت بافت‌های باارزش به عنوان اهداف کیفی سیاست مذکور
- استفادهٔ بهینه از طریق اصلاح بافت فرسوده
- تجمیع قطعات، تنظیم سطح اشغال مناسب با شرایط منطقه‌ای
- اصلاح و نوسازی محلات قدیم شهرها توسط شهرداری‌ها در چهارچوب شرایط شورای عالی شهرسازی
- بازسازی و احیای بافت‌های مسئله‌دار شهری به منظور ایجاد هماهنگی در مناطق مختلف شهر و بهره‌برداری مطلوب از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در تاسیسات روبنایی شهرها
- توجه همزمان به هر دو مسئله مسکن و بافت‌های کهن شهری
- تهیه طرح تعیین نقاط مناسب خانه‌سازی در ۲۰ شهر ایران در سال ۱۳۷۲ با هدف هدایت و حمایت بخش خصوصی و مصرف شده برای سرمایه‌گذاری در بافت موجود شهری، احداث خانه‌های سازمانی در بافت‌های فرسوده، به استفاده از اعتبارات این بخش، ابعاد الگوی مناسب مسکن اقتصادی در شهرها، پاک‌سازی اطراف آثار با ارزش تاریخی در بافت قدیم و احداث بنا در اراضی اضافه برای تامین هزینه پاک‌سازی و احیای این گونه بافت‌ها برای تشویق سکونت در آن حد امکان‌پذیری اجرای طرح‌های شهری و جذب اضافه ارزش‌های ناشی از شکل دادن به این طرح‌ها
- معرفی حوزه‌های مستنددار در بافت‌های شهری براساس طرح فوق‌الذکر
- تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی برای ۴۰۰ هکتار از بافت‌های مسئله‌دار شهری توسط شهرداری‌ها در سال ۱۳۵۲
- تعریف ساختار تشکیل شرکت عمران و بهسازی شهری در وزارت مسکن و شهرسازی و شروع مرحله جدیدی در امر بهسازی و عمران بافت‌های شهری در سال ۱۳۷۵
- احداث واحدهای مسکونی، فضاها شهری و خدماتی با تاکید در معماری اسلامی و ایرانی به عنوان الگوی ساختاری توسط شرکت عمران و بهسازی شهری

پیش از انقلاب اسلامی

سیاست‌های نوسازی و بهسازی کشور از دوره صفوی آغاز شد؛ سپس در دوره قاجار که همراه با ثبت قانون بلدیة بود و بعد از آن دوره پهلوی دوم همگام با اولین برنامه عمرانی دولت سال ۱۳۲۷ ادامه یافت که «عمدتاً به دنبال تصویب قوانین با هدف تدوین روش‌هایی برای کسب در آمد بود» (Azizi, 1379: 39-40)، «اما به دلیل ناکافی بودن بودجه و مشکلات پس از جنگ جهانی دوم، هیچ گاه اجرایی نشد. از سوی دیگر، سیاست‌های نادرست توسعه شهرها و روستاها منجر به مهاجرت روستاییان به شهرها شد» (Aghaei, et al, 2009). (سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۱ مهم‌ترین قانون این دوره برای تجدید بنا و تغییر بافت‌های شهری «قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی بود که سال ۱۳۳۹ وضع گردید، ولی در عمل قانون مذکور مطلقاً برای موارد یاد شده مورد استفاده قرار نگرفت» (Arabshahi, 2003: 21) و این قانون «باعث تعمیق فاصله بین شهرهای غنی و محروم گردید» (Mansour, 1996: 126). در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، «تأسیس شورای عالی شهرسازی معماری و تصویب قانون و اصلاح پارهای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری‌ها» از مهم‌ترین اقداماتی بود که در این برنامه صورت پذیرفت (Aghaei, et al, 2009: 3) و صدور پروانه فقط «وسیله‌ای برای دریافت عوارض ملک بود» (Hashemi, 1992: 78-79) در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) به منظور تحقق بهبود اداره امور شهرها، دو موضوع مورد تصویب قرار گرفت:

۱. قانون نوسازی و عمران شهری

۲. تهیه طرح‌های جامع شهر برای شهرهای مهم و طرح‌های آمایش سرزمین و تهیه نقشه‌ها برای شهرهای کوچک و وزارت آبادانی و مسکن به مسکن و شهرسازی (۱۳۵۳) تغییر نام یافت» (Aghaei, et al, 2009: 4). در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) «برای اولین بار به طور گسترده اهمیت و ضرورت حفظ بافت‌های تاریخی و توسعه شهری با توجه به مهاجرت روزافزون روستاییان به شهر، مورد توجه قرار گرفت» (Pooorahmad, 2004: 13) & Shamaei)، اما نوسازی و بهسازی شهری که می‌باید در قالب طرح‌های جامع و هادی صورت بگیرد، به دلیل فقدان قوانین جامع و کافی در این زمینه و نبود مشارکت مردمی به نحو مطلوب تحقق نیافت.

پس از انقلاب اسلامی

در برنامه اول توسعه ج.ا.ا. (۱۳۶۸-۱۳۷۲) به طور خلاصه، مهم‌ترین رهیافت‌ها در زمینه نوسازی و بهسازی، تهیه طرح‌های جامع، تفصیلی، هادی، تجدید نظر طرح‌های روان‌بخشی به منظور احیای بافت‌های فرسوده، تأسیس سازمان میراث فرهنگی در سال ۱۳۶۴، تأسیس دفتر بهسازی بافت شهری در معاونت امور محلی و عمران شهری «در سال ۱۳۶۶ و تهیه طرح‌های نوسازی و بهسازی، تأسیس شرکت «مسکن‌سازان» در سال ۱۳۶۸ و واگذاری وظایف اجرایی عمران و بهسازی بافت شهری به این شرکت و در نهایت شکل‌گیری دفتر بهسازی بافت شهری در وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۰ با رویکرد توسعه درون‌شهری را می‌توان برشمرد» (Aghaei, et al, 2009).

برنامه دوم توسعه ج.ا.ا (۱۳۷۳-۱۳۷۷)، نقطه عطفی برای حل مسائل مختلف بافت‌های فرسوده و قدیمی به حساب می‌آید. «شکل‌گیری شرکت عمران و بهسازی شهری در اواخر سال ۱۳۷۵ باهدف اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های شهری، مدیریت و اجرای عملیات خرید اراضی، تجمیع، تفکیک و آماده‌سازی، مشارکت مالی با اشخاص حقیقی و حقوقی در اجرای طرح‌ها، مدیریت و تجهیز منابع داخلی و خارجی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری و اجرای حدود ۶۰ طرح بهسازی بافت قدیم و تاریخی مجموعه‌های فرهنگی مرکز شهری بین سال‌های ۷۳-۷۶، مؤید این مطلب است» (همان: ۶). «مهم‌ترین استراتژی‌های نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده در برنامه سوم توسعه ج.ا.ا (۱۳۷۹-۱۳۸۳) عبارت است از: طرح‌های نوسازی و بهسازی و سامان‌دهی بافت‌های قدیمی شهری از طریق تشویق و ترغیب مردم به حفظ و نگهداری آن‌ها، ایجاد قطب‌های علمی و پژوهشی برای دستیابی به راهکارهای حفاظت و نوسازی و بهسازی بافت‌های قدیمی، حذف مالیات‌های نوسازی و بهسازی با کمک سازمان میراث فرهنگی و شهرداری‌ها، جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی و سازمان‌های غیردولتی» (Shamaei & Ahmadpour, 2004:125) و «به‌واسطه عدم وجود متخصص در امور برنامه‌ریزی شهری و ناهماهنگی بین دستگاه‌های برنامه‌ریز و اجرایی با عدم موفقیت روبه‌رو شد» (همان) به‌موجب ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز دولت موظف شد به‌منظور هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام‌بخشی ساخت‌وسازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها برای بهسازی بافت‌های فرسوده اقدام نماید. علاوه بر این که به‌موجب ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) در حمایت از بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، این‌طور عنوان شده است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است برای احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق و نیز طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌مرورزمان قابل انجام است، اقدام نماید. ضمن آن‌که در این ماده، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظف‌اند هر سال در طول برنامه حداقل ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی کنند. چون مشکلات تحریم‌ها و کمبود اعتبارات مالی، سوء مدیریت‌های محرز و نیز بی‌انضباطی‌های مالی گسترده هرکدام نقش مهمی در عدم تحقق اهداف برنامه پنجم داشته است (Aftab Yazd Newspaper, 1395) در سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ در برنامه ششم توسعه اقتصادی، احیای بافت فرسوده در اولویت قرار گرفت و مهم‌ترین موضوع انسانی آن ارتقای امنیت اجتماعی دربند ۴ بوده که به‌منظور گسترش حقوق شهروندی و تحرک اقتصادی جامعه، تدوین شده است.

مواد و روش‌ها

تعریف بافت فرسوده

«بافت فرسوده شهری» به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به علت فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره، تأسیسات و خدمات و زیرساخت‌های شهری، آسیب‌پذیر بوده و ارزش

مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی دارد؛ «بافت‌های فرسوده به سبب فرسودگی در کلیت با یکدیگر ویژگی‌های مشترکی دارند» (Habibi, Poor Ahmad, 2007).

بهسازی

فعالیت بهسازی باهدف استفاده از امکانات بالقوه و بالفعل موجود و تقویت جنبه‌های مثبت و تضعیف جنبه‌های منفی صورت می‌پذیرد. دخالت در این بافت‌ها مستلزم رعایت ضوابط و مقررات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است. بهسازی شامل سلسله اقداماتی است به منظور بهبود کالبد که در نتیجه فرسایش فعالیت تحقق یافته است و در کوتاه مدت صورت می‌گیرد. در واقع، بهسازی زمانی صورت می‌گیرد که فرسودگی نسبی فضا از لحاظ عملکردی حادث شود و می‌تواند شامل این موارد باشد: حفاظت، جلوگیری و ضمانت استحکام بخشی بهبود و سازمان دهی (Habibi, Poor Ahmad, 2007).

ناکارآمد

برابر بند الف. ماده ۲ قانون احیای بافت ناکارآمد شهری به مناطقی از شهر که طی سالیان گذشته، عناصر متشکل آن اعم از تأسیسات روبنایی، زیربنایی، مستحدثات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند، اطلاق می‌شود؛ البته در تعریف بافت‌های ناکارآمد می‌توان به مفاهیم دیگری همچون عنوان شاخص‌های چهارگانه ذکر شده در جدول شماره ۱ مربوط به شناسه‌های شناخت بافت‌های ناکارآمد در کشورهای پیشرو در تهیه طرح‌های توسعه مجدد اشاره کرد.

جدول (۳): شناسه‌های شناخت بافت‌های ناکارآمد در کشورهای پیشرو در تهیه طرح‌های توسعه مجدد

ردیف	نام سازمان	شناسه‌های شناخت بافت ناکارآمد
۱	Philadelphia City Planning Commission	<ul style="list-style-type: none"> - جزئیات خیابانی ناقص (مسیرهایی که سنگفرش نشده‌اند و آن‌هایی که حداقل استاندارد را ندارند). - تعدد زمین‌های خالی یا توسعه نیافته - وجود زمین‌های کثیف و پر از زباله - کاربری زمین که از نظر اقتصادی یا اجتماعی مقبول و خوشایند نیست. - وجود زمین‌های توسعه نیافته که هیچ مالیتی به شهر بر نمی‌گرداند و آثار بدی بر بخش‌های توسعه یافته هم‌جوار می‌گذارند. - تعدد زیاد قطعات و زمین‌های خالی (حداقل به میزان ۵٪ از کل محدوده توسعه مجدد) - وجود کاربری‌های غیراقتصادی و غیرمقرون به صرفه - ارزش بسیار پایین املاک به طوری که قیمت یک‌خانه تک‌واحدی در محدوده پروژه کمتر از یک سوم قیمت میانگین شهر است. - بالا بودن تخلفات مالیاتی در محدوده - شبکه دسترسی و خیابان‌کشی نامناسب
۲	Logan	<ul style="list-style-type: none"> - وجود ساختمان‌های متروکه و خالی (حداقل ۱۰٪ از کل محدوده) - کاربری‌های ناهماهنگ و ناسازگار اجتماعی و اقتصادی - نرخ بالای تخلفات مالیاتی (اخذ مالیات حدود ۳ سال انجام نگرفته است). - زباله و مصالح ساختمانی ریخته شده در سرتاسر محله
۳	Carmer Hill	<ul style="list-style-type: none"> - وجود اراضی صنعتی فراوان - تعدد فضاهای مخروبه، زمین‌های خالی و ساختمان‌هایی با شرایط نامناسب و غیراستاندارد - وجود محدوده‌های فاقد خدمات و تسهیلات شهری - وسعت آلودگی‌های زیست‌محیطی در محدوده
۴	California Health and Safety Code Sections	<ul style="list-style-type: none"> - وجود قطعاتی کوچک با شکل و اندازه نامناسب و چند مالکیتی که از نظر سودمندی برای توسعه مناسب نیست. - وجود آلودگی‌های زیست‌محیطی - کمبود شبکه معابر - وجود کاربری‌های ناسازگار

روش انجام پژوهش

این پژوهش برحسب هدف، کاربردی و ازلحاظ روش و ماهیت توصیفی تحلیلی است. روش جمع‌آوری داده‌ها مبتنی بر روش پیمایشی است. جامعه آماری تحقیق شامل دو گروه، کارشناسان و مسئولان مرتبط با قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری است که در سازمان‌ها و نهادهای مربوط فعالیت داشته‌اند. همچنین روش نمونه‌گیری به‌صورت روش هدفمند و غیر تصادفی انجام یافته است.

پرسش‌نامه‌ها توسط افراد معینی در جامعه آماری شناسایی شده، تکمیل و اطلاعات حاصل از پرسش‌نامه‌ها بر اساس فرایند استاندارد ارزیابی داده‌های آماری تجزیه و تحلیل گردید. بافت‌های فرسوده شهر مشهد، به‌عنوان نمونه آماری انتخاب و بررسی شد. نتایج تحلیل با فرضیه پژوهش مطابقت داده و نقد و نتیجه‌گیری شد.

جدول شماره (۱)

آزمون فرض شماره (۱) را می‌بایست با آزمون T-تست یک نمونه‌ای انجام داد. میزان خطای نوع اول (آلفا) برابر با ۰/۰۵ در نظر گرفته شده است. یعنی آزمون در سطح معناداری ۰/۰۵ انجام شده است. مقادیر آماره آزمون، درجه آزادی و سطح معنی‌داری آزمون که برای تصمیم‌گیری در مورد آزمون (۱) نیاز است در جدول زیر آمده است.

جدول (۴): آزمون فرض شماره (۱)

نام	آماره آزمون	درجه آزادی	سطح معنی‌داری
مقدار	۵/۶۵۰	۲۰	۰/۰۰

Source: Authors

در جدول شماره (۷) سطح معنی‌دار اگر از "۰/۰۵" کوچک‌تر باشد؛ یعنی فرضیه ارتباط معنادار دارد و چنانچه از این عدد بزرگ‌تر باشد فرضیه رد می‌شود.

جدول (۵): نتایج پایایی پرسش‌نامه

پایایی	کل	عوامل خارجی	عوامل داخلی	شناسایی آسیب‌ها	شناسایی راهکارها
آلفای کرونباخ	۱/۷۴۱	۰/۷۸۳	۰/۶۴۳	۰/۷۷۶	۰/۷۷۰

Source: Authors

با توجه به این‌که مقدار آلفای کرونباخ کل پرسش‌نامه (۰/۷۴۱) مدنظر بیشتر از ۰/۷ شده است، این پرسش‌نامه پایاست. خرده آزمون‌های پرسش‌نامه مدنظر نیز با توجه به ضریب آلفای کرونباخ آن‌ها در حد مطلوب ارزیابی می‌شود.

گروه‌های سنی

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه ازلحاظ سن، ۵۲/۴ درصد از ۲۵ تا ۳۵ سال، ۴۲/۹ درصد از ۳۵ تا ۴۵ سال و ۴/۸ درصد بیشتر از ۴۵ سال بوده‌اند.

بررسی متغیر جنسیت

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه ازلحاظ جنسیت، ۷۱/۴ درصد مرد و ۲۸/۶ درصد زن بوده‌اند.

بررسی متغیر سطح تحصیلات

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه از لحاظ سطح تحصیلات ۴/۸ درصد فوق‌دیپلم، ۳۳/۳ درصد لیسانس و ۶۱/۹ درصد فوق‌لیسانس بوده‌اند.

بررسی متغیر رشته تحصیلی

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه از لحاظ رشته تحصیلی ۳۸/۱ درصد برنامه‌ریزی شهری، ۹/۵ درصد طراحی شهری، ۴/۸ شهرسازی، ۴/۸ درصد اقتصاد، ۲۳/۸ درصد حقوق، ۹/۵ درصد معماری و ۴/۸ درصد عمران بوده‌اند.

بررسی متغیر محل خدمت

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه از لحاظ محل خدمت ۴۲/۹ درصد در شهرداری، ۱۹ درصد در سازمان بافت فرسوده، ۴/۸ درصد در اداره کل راه و شهرسازی ۹/۵ درصد در معاونت شهرسازی ۹/۵ درصد در مدیریت حقوقی، ۴/۸ درصد در سازمان زمین شهری و ۹/۵ درصد در سازمان زمین مسکن مشغول به کار بوده‌اند.

بررسی متغیر سمت شغلی

از میان پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه از لحاظ سمت شغلی ۱۴/۳ درصد مسئول بافت فرسوده، ۳۳/۳ درصد کارشناس شهرسازی، ۱۴/۳ درصد کارشناس املاک ۸/۴ درصد مدیر ۱۹ درصد کارشناس حقوقی ۴/۸ درصد کارشناس معماری و ۹/۵ درصد مدیر خیریه و کمک سازمان بوده‌اند.

آمار توصیفی پرسش‌نامه

کلیه متغیرهای تحقیق از نظر شاخص‌های آماری مانند متغیر عوامل خارجی با میانگین ۳/۵۷ و انحراف معیار ۰/۴۳۶، متغیر عوامل داخلی با میانگین ۳/۴۲ و انحراف معیار ۰/۴۰۹، متغیر شناسایی آسیب‌ها با میانگین ۳/۲۸ و انحراف معیار ۰/۴۸۳، متغیر شناسایی راهکارها با میانگین ۴/۰۷ و با انحراف معیار ۰/۴۱۴ بررسی شده است.

آزمون فرضیات تحقیق

در این آزمون فرض H_0 بدین معنی است که فرضیه موردنظر در کاهش میزان پیشرفت در احیای بافت فرسوده تأثیر ندارد. فرض H_1 بدین معنی است که فرضیه موردنظر در کاهش میزان پیشرفت بافت‌های فرسوده تأثیر دارد. حال آزمون فرضی در ردیف‌های نقاط قوت و ضعف (یازده‌گانه آزمون) با آزمون T- تست یک نمونه‌ای انجام داده و میزان خطای نوع اول (آلفا) برابر با ۰/۰۵ در نظر گرفته شده است. یعنی آزمون در سطح معناداری ۰/۰۵ انجام شده است. مقادیر آماره آزمون، درجه آزادی و سطح معنی‌داری آزمون که برای تصمیم‌گیری درباره آزمون‌ها نیاز است در جدول ذیل می‌آوریم.

در جدول شماره (۲) سطح معنی‌دار اگر از "۰/۰۵" بزرگ‌تر باشد یعنی فرضیه ارتباط معنادار دارد و چنانچه از این عدد کوچک‌تر باشد، فرضیه رد می‌شود.

همان‌طور که در جدول‌ها شماره ۳ و ۴ فرضیات و نتایج آزمون فرضیات مشاهده می‌گردد.

جدول (۶): سؤالات نقاط قوت و نقاط ضعف

خیلی زیاد	زیاد	بینابین	کم	خیلی کم
نقاط قوت (S)				
۱- وجود قوانین قابل استناد و ملاک عمل.				
۲- اولویت قوانین به اجرای طرح‌های مصوب توسعه و عمران شهری.				
۳- نظارت و قیومیت دستگاه قضائی بر رعایت حقوق مالکین و مدیریت شهری.				
۴- مطالعات بخش بافت‌های فرسوده طرح جامع شهر مشهد				
نقاط ضعف (W)				
۱- تعداد قوانین ملاک عمل و رویه‌های قضائی و اجرائی متفاوت				
۲- موضوعیت غالب قوانین بر طرح‌های احداث معابر، بناها و فضاها شهری.				
۳- بروکراسی قضائی و طولانی بودن فرایند قانونی تملک املاک.				
۴- عدم پشتیبانی لازم دستگاه قضائی از تملک املاک واقع در پهنه‌های شهری.				
۵- عدم انطباق تعرفه‌های قیمت املاک باقیمت روز بازار				
۶- عدم شفاف‌سازی اطلاعات و عدم اطلاع فراگیر مالکین از قوانین و سازوکارهای اجرائی				
۷- عدم تعامل منسجم دستگاه اجرائی و قضائی در ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری.				

Source: Authors

جدول (۷): نتیجه آزمون فرضیات

ردیف آزمون	آماره آزمون (تی)	درجه آزادی	سطح معنی‌داری	اختلاف معنی‌داری	نتیجه آزمون
۱	۰/۶۵۰	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه اول
۲	۴/۶۵۴	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه دوم
۳	۲/۶۷۱	۲۰	۰/۰۰۷۵	(NS)	تأیید فرضیه سوم
۴	۱۱/۹۰۱	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه چهارم
۱-۲	۲/۷۵۱	۲۰	۰/۰۰۶	(NS)	تأیید فرضیه اول
۲-۲	۲/۵	۲۰	۰/۰۱	(NS)	تأیید فرضیه دوم
۳-۲	۶/۳۸۱	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه سوم
۴-۲	۲/۲۳	۲۰	۰/۰۱۵	(NS)	تأیید فرضیه چهارم
۵-۲	۱/۵۴۹	۲۰	۰/۰۶۸	*	رد فرضیه پنجم
۶-۲	۴/۲۴	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه ششم
۷-۲	۴/۲۴	۲۰	۰/۰۰	(NS)	تأیید فرضیه هفتم

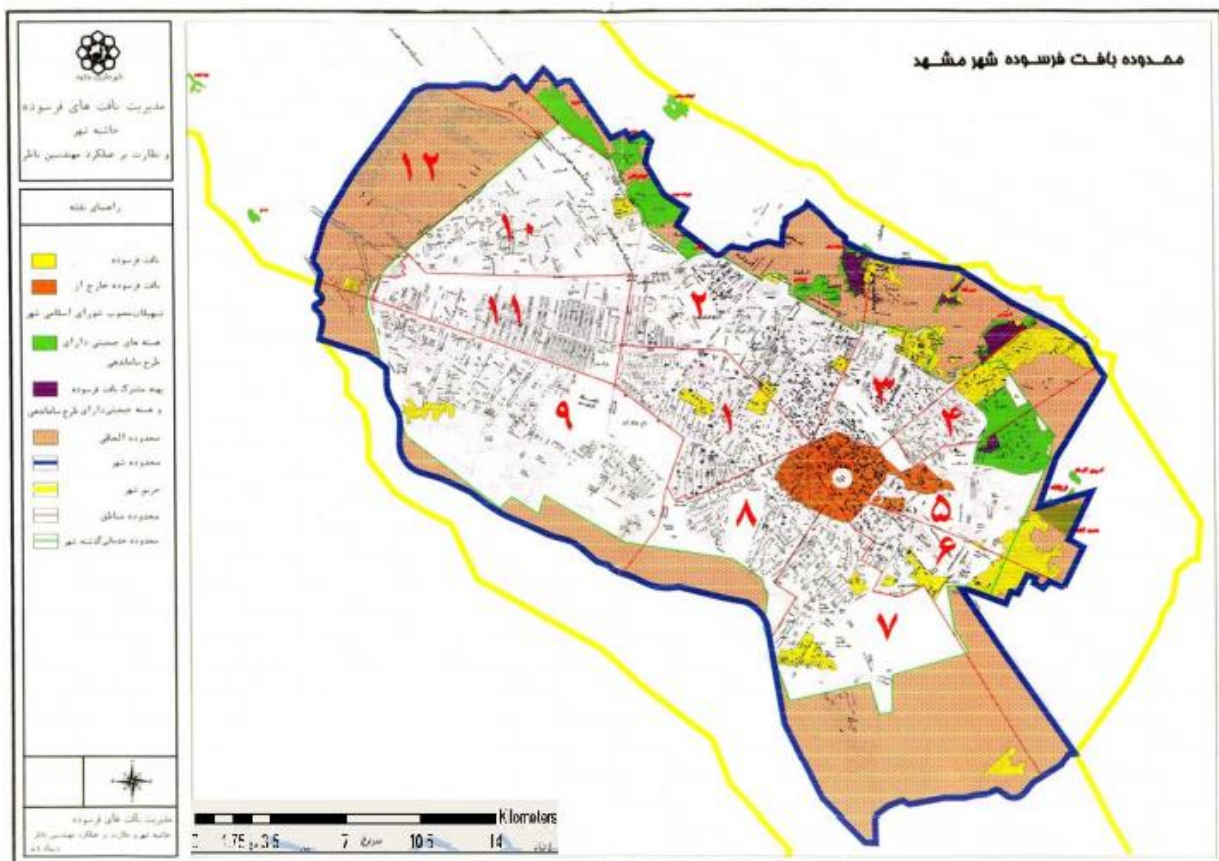
Source: Authors

بر اساس آزمون و نتایج فرضیات تحقیق که در جدول‌های ۳-۴ نقاط قوت و ضعف آورده شده است. در قسمت دوم یعنی قسمت ضعف، به‌جز فرضیه شماره پنج بقیه فرضیات، بر کاهش میزان پیشرفت احیای بافت‌های فرسوده تأثیر معنادار دارند که مؤید این است که وجود مشکلات قانونی عامل اصلی عدم پیشرفت احیای این بافت‌ها در شهر مشهد است.

محدوده مورد مطالعه

محدوده میدانی این پژوهش با این که در حوزه کلان‌شهر مشهد انجام شده، به دلیل مشابهت شرایط بافت‌های ناکارآمد شهری با یکدیگر و عام بودن قانون و چالش‌های حقوقی آن، نتایج این پژوهش قابلیت تعمیم به سایر بافت‌های ناکارآمد کشور را نیز دارد.

شهر مشهد، کلان‌شهر ایران و بزرگ‌ترین شهر مذهبی کشور و دارای قدمت ۱۲۰۰ ساله است. مساحت شهر ۳۵۱۴۷ (هکتار)، جمعیت شهر مشهد بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵ رقم ۳،۰۵۷،۶۷۹ نفر بوده که ۵۱۹ هزار و ۹۲۴ نفر از این تعداد در ۲۷ پهنه بافت‌های فرسوده ساکن هستند (Management of Statistics Analysis and Performance Evaluation, 2018).



شکل (۱). بافت فرسوده شهر مشهد

Source: Municipality Mashhad

مداخله در بافت فرسوده این شهر قبل انقلاب در زمان پهلوی اول (سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰) و پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷) صورت گرفت و هر دو بازسازی در محدوده حرم مطهر امام رضا(ع) بوده و مهم‌ترین مداخله بعد از انقلاب در قالب دو طرح بزرگ انجام گرفته (Rahnama, 2008:168-169) که عبارت است از:

۱. طرح نوسازی و بازسازی بافت محدوده مرکزی.

۲. طرح توسعه حرم مطهر حضرت رضا (ع).

اکنون به مهم‌ترین نمونه‌های دخالت در حوزه بافت‌های فرسوده، بعد از انقلاب اسلامی یعنی پروژه بافت مرکزی محدوده مرکزی شهر مشهد می‌پردازیم (Ibid, 157-180) اولین نمونه مداخله در بخش فرسوده این کلان‌شهر، مربوط به محدوده مرکزی آن است که به همین منظور طرحی به وسعت ۳۰۰ هکتار در اوایل سال ۱۳۷۴ در کمیسیون ماده ۵ تصویب و در سال ۱۳۷۷ بازنگری شد و در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۸ در همین کمیسیون به تصویب رسید.

مهم‌ترین برنامه‌هایی که برای بهسازی و نوسازی بافت پیرامونی حرم مطهر تدوین شد، عبارت است از: «ایجاد بناهای موردنیاز زوار، مسافرخانه با ظرفیت ۱۰ هزار نفر، دارالشفاء، پلی کلینیک و مجموعه‌های فرهنگی؛ اصلاح شیوه مداخله در تجمیع املاک و نوسازی با تراکم بالا از طریق فروش اوراق مشارکت؛ تغییر کاربری اراضی به نفع توسعه کاربری اقامتی تجاری و توسعه تراکم تا ۸ طبقه و حداقل ۴ طبقه؛ توسعه شبکه ارتباطی در امتداد خیابان‌های اصلی موجود و گشایش خیابان‌های دیگر با پیروی از الگوی مرکزی شعاعی؛ توسعه مناطق پیاده‌رو در اطراف حرم و بافت مرکزی مشهد و کاهش نسبت کاربری مسکونی از ۵۸ به ۳۰ درصد و احداث زیرگذر به طول ۱۳۵۰ متر» (Ibid, 168-169)

نتایج حاصل از بررسی آثار طرح نوسازی در محدوده مرکزی شهر مشهد نشان می‌دهد که عمده‌ترین موضوعات فقدان امنیت اقتصادی و وجود چالش‌های حقوقی نوسازی بافت‌های فرسوده در این طرح بوده است. همچنین بی‌توجهی به موانع حقوقی مربوط به املاک واقع در بافت فرسوده و نیز پراکندگی و نبود انسجام و اختصاص اعتبارات صعب‌الوصول برای نوسازی بافت فرسوده است.

یافته‌های تحقیق

بخش عمده‌ای از املاک واقع در محدوده بافت‌های ناکارآمد شهری فاقد سند رسمی بوده و مدارک آن‌ها به صورت اسناد عادی و در مواردی مجهول‌المالک و مالکیت آن‌ها از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی مورد اختلاف و مناقشه حقوقی است. این امر منشأ بروز مشکلات و ناهماهنگی‌های قانونی و اجرایی شده است. مهم‌ترین مانع حقوقی که احیای بافت‌های فرسوده را با مشکل مواجه کرده، تشکیل نشدن هیئت حل اختلافات مربوط به املاک و اراضی واقع در طرح‌های مصوب احیای موضوع ماده ۹ قانون احیای بافت‌های فرسوده است. در قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی نیز این‌گونه بیان شده است: ماده ۱۵ به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود چنانچه متصرفین در یک پلاک چند نفر باشند، با دریافت هزینه کارشناسی و انتخاب هیئتی از کارشناسان ثبتی، حدود کلی پلاک را نقشه‌برداری و تصرفات اشخاص را به تفکیک با ذکر تاریخ تصرف و قدمت بنا و اعیان تعیین و دستور رسیدگی را حسب مورد با انطباق آن با موارد فوق صادر نماید و به دلیل تعدد این‌گونه املاک و محدودیت زمان رسیدگی، تعیین تکلیف و صدور سند مالکیت بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۵ میسر نیست. این امر موجب می‌شود که پرونده‌های ملکی مرتبط با بافت‌های فرسوده، خارج از نوبت بررسی نشده و روند اجرای پروژه‌های بهسازی با کندی و توقف مواجه گردد. بند ۳ ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به منظور تسریع در بافت‌ها مقرر می‌دارد ادارات ثبت اسناد و املاک با اولویت و خارج از

نوبت نسبت به انجام امور ثبتی مربوطه به تجمیع، تفکیک، افراز و صدور اسناد و نظایر آن اقدام نمایند. الزام قانونی اعمال اولویت ذکر شده در این قانون با رویه قانونی تبصره ۱ ماده ۱۵ رسیدگی به پرونده افراد متقاضی به ترتیب نوبت آنان است، تناقض دارد. نحوه تقویم، رویه‌های مختلفی را شهرداری در پیش گرفته است. وجود مقررات و رویه‌های اجرایی متفاوت در تعیین قیمت املاک مورد خریداری توسط سازمان‌های متولی یکی دیگر از این مشکلات است.

در راستای تحلیل آماری چالش‌های حقوقی و اجرایی قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری مشهد، از روش آماری و آموزش T استفاده شده است. به منظور کنترل کیفیت نتایج، روایی و پایایی آن مورد سنجش قرار گرفته است. روایی محتوای پرسش‌نامه توسط متخصصان رشته آمار مورد تأیید قرار گرفته و پایایی پرسش‌نامه با تأکید بر همسانی درونی سؤالات از طریق کسب ضریب آلفای کرونباخ سنجیده شده است.

با توجه به این که مقدار ضریب آلفای کرونباخ کل پرسش‌نامه ۰/۷۶۱ چون عدد ۰/۷ بیشتر است، نشانه پایایی پرسش‌نامه و نتایج آماری مؤید فرضیه‌های پژوهش است. برای تحلیل بافت‌های شهر مشهد از روش آماری و آزمون T استفاده شده است. به این منظور، فهرستی از نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید بر اساس وضع موجود بافت‌ها و نظر کارشناسان امر از پرسش‌نامه‌ها استخراج و برای تکمیل اطلاعات از روش مصاحبه با مسئولان و دست‌اندرکاران سازمان نوسازی و بهسازی بهره گرفته شد. سپس با تنظیم عوامل داخلی و خارجی که مبنا و پایه تدوین راهبردهاست و با توجه به دیدگاه‌های کارشناسی و لحاظ کردن دیدگاه‌های مصاحبه‌شوندگان، وزن دهی به تک تک عوامل انجام شد. بعد از تجزیه و تحلیل‌های تکمیلی، راهبرد برتر برای چالش‌های حقوقی شهر مشهد با در نظر گرفتن اولویت وزنی تعیین گردید. بر اساس نتایج بررسی‌های آماری، تشابه قانون تعیین تکلیف املاک قولنامه‌ای اسناد رسمی با قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری و تداخل عمل هیئت‌های حل اختلاف در دو قانون و عدم تشکیل هیئت حل اختلاف، عامل اصلی ناکارآمدی بافت‌های ناکارآمد شهری است.

پیامدهای ناشی از احیا یا عدم احیا در بافت فرسوده

ناکارایی در بافت‌های فرسوده که همواره پیامدهایی اعم از مثبت و منفی دارد، پیامدهای مثبتی همچون افزایش بهره مالکانه ساکنان شرکت‌کننده در طرح و ایجاد اشتغال و ارتقای اقتصادی هم دارد؛ اما تأثیرات منفی چون بدهکار شدن و کاهش درآمد تعدادی از ساکنان مشارکت‌کننده در طرح و ... را در پی دارد که به آن می‌پردازیم:

پیامدهای مثبت

در بحث از پیامدهای مثبت احیای بافت‌های فرسوده می‌توان به اهمیت روزافزون مسئله زمین به‌عنوان عنصر ثابت تقاضا و رشد تصاعدی قیمت اشاره کرد که در ایجاد تحرک و سازندگی جامعه، در جهت تأثیرناپذیری تحریم‌های بین‌المللی، تقویت اقتصاد مقاومتی باهدف تولید و ایجاد اشتغال برای قشرهای متوسط نقش مهمی دارد. همچنین با ایجاد این امنیت اقتصادی در رفع معضل حاشیه‌نشینی با استفاده از قابلیت‌های موجود برای ایجاد شرایط جدید

زیستی، آن‌هم به روش تخریب و بازسازی که از دیگر پیامدهای مثبت احیای بافت‌های فرسوده است، می‌توان کوشید.

جدول (۸): پیامدهای مثبت

اقتصادی	تحریک اقتصادی با به‌کارگیری عوامل تولید، ایجاد اشتغال، افزایش مشارکت ساختمانی از جمله کارخانه‌ها تولید مصالح و تجهیزات. بازگرداندن حیات اقتصادی بخش مسکن و کلیه صنایع وابسته، توان‌بخشی، تجدید حیات اقتصادی و مشارکت عمومی مردم.
اجتماعی	با حذف معابر باریک و با دسترسی نامناسب امکان حضور به‌موقع نیروهای امدادی از جمله پلیس و اورژانس و ارتقای امنیت و حفاظت.

Source: Authors

پیامدهای منفی

جدول (۹): پیامدهای منفی

رسیدگی نکردن به امور مختلف جمعیتی	گسترش معضل بیکاری
استفاده نکردن از قابلیت‌های مثبت	دزدی، کلاهبرداری و اعتیاد
ایجاد ناامنی، وقوع انواع جرایم	به خطر افتادن جان هم‌وطنان به هنگام سیل، زلزله و ... گسترش ناموزن شهرها

Source: Authors

نبود امنیت اقتصادی، ناشی از پیامدهای منفی ذکر شده است که به آن می‌پردازیم:

هم‌اکنون سازمان‌های دست‌اندرکار این بافت‌ها هرکدام متأثر از قوانین مربوطه سازمان متبوع خود هستند. مثلاً میراث فرهنگی و گردشگری، مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها، فضای سبز شهرداری، ادارات آب و فاضلاب، توزیع برق و شرکت مادر تخصصی عمران که بیشترین نقش و مسئولیت را در این بافت‌ها به عهده‌دارند، بر اساس ضرورت و نیاز خود مقرراتی برای این بافت‌ها وضع کرده‌اند و این امر منجر به نبود امنیت اقتصادی و ناکارآمدی عملکرد در این بافت‌ها شده است.

فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصادی و سایر نارسایی‌های موجود قانونی، باعث افزایش شتاب و گسترش این بافت‌ها شده است؛ زیرا کارکرد، بدون مشخص کردن ظرفیت و استراتژی توسعه شهر با وضع مقررات بدون توجه به توان‌بخش اجرایی کشور باعث پیامد منفی شده، مثلاً طبق بند «د» ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها باید هر سال حداقل ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی کنند. بدون توجه به فقدان عملکرد متولیان فوق در این باب، قانون‌گذار با وضع قانون جدید و بها دادن به پروژه‌هایی چون مسکن مهر که بر اساس قانون بخش تعاونی اقتصاد و اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با موضوع فعالیت به تصویب رسید، موجب کمرنگ و محو شدن موضوع بافت‌های فرسوده شد. این در حالی است که «یکی از بزرگ‌ترین مشکلات مسکن مهر، دوری از مراکز شهر و فاصله زیاد محل سکونت و کار است که باعث از بین رفتن پتانسیل اقتصادی مردم و دولت شده و از طرفی وضع قانون جدید موجب غفلت از نو شدن بافت‌های درون‌شهری گردیده است. در صورتی که تصویب قانون مسکن مهر بر اساس شیوه‌نامه مربوطه در نحوه تأمین زمین، واگذاری، آماده‌سازی، ساخت بر توسعه درون‌شهری تأکید دارد.

Deputy of Infrastructure and Production Research, worn-out Urban Textures (Challenge and Legal)

پدیده حاشیه‌نشینی که با اسکان غیررسمی در مکانی کنار شهرها ایجاد می‌شود، نبود امکانات لازم برای توسعه و ایجاد رفاه در این منازل، زمینه ایجاد معضلات و وقوع جرایمی مانند قتل، سرقت، اعتیاد و ... را ایجاد می‌کند که خود نشانه بیماری و نبود سلامت ساختارهای اصلی این بافت‌هاست؛ بنابراین، بهسازی این مناطق به‌منظور ایجاد امنیت اقتصادی و حذف تبعات منفی آن ضروری است.

قانون حمایت از احیای بافت‌های ناکارآمد شهری

این قانون مشتمل بر ۱۷ ماده و ۶ تبصره در ۸۹/۱۰/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در ۱۳۸۹/۱۰/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

مزیت‌های قانون حمایت از احیای بافت‌های ناکارآمد شهری

در مواد مختلف این قانون تمهیدات مختلفی در جهت کمک به احیای بافت‌های ناکارآمد شامل: پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت، در نظر گرفتن بودجه سنواتی توسط دولت، استفاده از قوانین حاکمیتی برای تسهیل در یکپارچه‌سازی املاک، پیش‌بینی هیئت حل اختلاف در خصوص تکلیف اراضی مجهول‌المالک و فاقد سند رسمی، بخشودگی پرداخت عوارض صدور پروانه مسکونی، پیش‌بینی حذف معابر به‌منظور تجمیع، تفکیک و افراز اراضی، در نظر گرفتن اولویت در ساخت فضاها و ساختمان‌های عمومی و خدماتی توسط دستگاه‌های ذیربط پیش‌بینی و مقرر گردیده است.

چالش‌های حقوقی و قانونی احیای بافت‌های ناکارآمد شهری

همان‌طور که بسیاری از حقوق‌دانان تأکید دارند، بدون داشتن یک نظام حقوقی مقتدر، توسعه اقتصادی عملاً ناممکن است. حوزه بافت ناکارآمد شهری نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این مقاله ما به مشکلات حقوقی بافت‌های فرسوده در دو موضوع می‌پردازیم بافت‌های فرسوده که مدارک آن‌ها به‌صورت اسناد عادی و املاک مجهول‌المالک می‌باشد و بافت‌های فرسوده‌ای که مشکل مالکیت ندارند.

وجود اسناد عادی و املاک مجهول‌المالک

بخش عمده‌ای از املاک واقع در محدوده بافت‌های ناکارآمد شهری، فاقد سند رسمی بوده و مدارک آن‌ها به‌صورت اسناد عادی و در بخشی دیگر املاک مجهول‌المالک که مالکیت آن‌ها از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی مورد اختلاف و مناقشه حقوقی است می‌باشد

به نظر می‌رسد مهم‌ترین مانع حقوقی که احیای بافت‌های فرسوده را با مشکل مواجه کرده، تشکیل نشدن هیئت حل اختلافات مربوط به املاک و اراضی واقع در طرح‌های مصوب احیای موضوع ماده ۹ قانون احیای بافت‌های فرسوده است. و مقرر می‌نماید: به‌منظور حل و فصل اختلافات و مشکلات مربوط به املاک و اراضی واقع در طرح‌های مصوب احیا، بهسازی و نوسازی اعم از فاقد سند، بلا صاحب و مجهول‌المالک و سایر اختلافات و تعیین تکلیف وضعیت این‌گونه املاک، وفق ضوابط و مقررات مربوط، هیئتی مرکب از یک نفر از قضات باتجربه دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضاییه، رئیس اداره ثبت‌اسناد و املاک محل یا نماینده وی و یک نفر به نمایندگی از سوی

سازمان مسکن و شهرسازی استان در اداره ثبت اسناد و املاک محل تشکیل می‌شود و با رعایت ضوابط و مقررات مورد عمل نسبت به موضوع رسیدگی و برآی قاضی عضو هیئت اتخاذ تصمیم خواهد کرد. رأی صادره توسط قاضی ظرف بیست روز پس از ابلاغ در محاکم دادگستری قابل تجدید نظر و رأی دادگاه تجدیدنظر قطعی است تشکیل و اقدام به موقع هیئت حل اختلاف در رسیدگی به املاک فاقد سند و مجهول‌المالک که پایه و اساس کارآمدی قانون احیاست، توسط برخی حقوق‌دانان^۱ مباحث نظری و ظایف هیئت حل اختلاف بیان شده است. تشکیل هیئت حل اختلافات در ادارات، موضوعی تخصصی است که قانون‌گذار به دلیل ضرورت در رسیدگی، تسریع در بررسی پرونده‌ها، جلوگیری از اطاله دادرسی و اجرای پروژه‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری، ضرورت تشکیل آن را با حضور متخصصان مرتبط دانسته است. تشکیل نشدن هیئت مزبور، مشکلات بزرگی را بر سر راه سرمایه‌گذاری در زمینه احیا ایجاد کرده است؛ مشکل اصلی سرمایه‌گذاران در احیای بافت‌های فرسوده شهری، ضعف بنیه مالی مالکان آنهاست و حل آن مستلزم تأمین مالی، کافی و مناسب است؛ زیرا احیای بدون سرمایه‌گذار امکان‌پذیر نیست، اما مشکل این است که نظام تأمین مالی به دلیل مشکلات حقوقی علاوه بر این که روان عمل نمی‌کند، خود باعث چالش می‌شود.

حل نشدن معضل سرمایه‌گذاران به خاطر رفع نشدن مشکل وثیقه است؛ زیرا شرط اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران این بخش، مستند بودن اسناد مالکیت است، اما واقع امر این است که عموماً این بافت‌ها فاقد اسناد ثبتی یا

۱. کاشانی، سید محمود، (۵ مرداد ۱۳۸۹) خبرآنلاین عنوان مصوبه موهوم نوسازی بافت‌های فرسوده قابل دسترسی لینک <http://www.khabaronline.ir/detail/78559/politics/parties> آخرین دسترسی در تاریخ ۹۶/۱۰/۲۸.

وجود مرجعیت عام دادگستری در خصوص تجویز تشکیل هیئت خاص ماده ۹ موضوعیت ندارد، بلکه این انتقادات به کلیه هیئت‌ها در مراجع اختصاصی مقرر در قوانین متعدد است اما صرف نظر از درستی یا نادرستی انتقاد مزبور، به نظر می‌رسد معضل سرمایه‌گذاری در بخش بافت‌های فرسوده بیشتر از این که معلول تعیین مرجع خاص موضوع ماده ۹ قانون احیا باشد، معلول تشکیل نشدن و اهتمام نداشتن مسئولان به تشکیل این هیئت است. همچنین در جهت حل و فصل اختلافات ناشی از ساخت و سازهای انجام شده در بافت‌های فرسوده در اصل ۱۵۹ قانون اساسی آمده است که به موجب این اصل «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است». تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است. همچنین طبق ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به دعاوی، عام می‌باشد مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد. از طرفی مجلس شورای اسلامی که مطابق اصل هفتاد و یکم قانون اساسی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون وضع نماید و بر اساس اصل هفتاد و سوم شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد، پس قانون‌گذار طبق ماده ۴ قانون حمایت و بهسازی، مرجع حل اختلاف ملکی در محدوده بافت‌های فرسوده را هیئت سه نفره با رأی قاضی منتسب رئیس قوه قضاییه تعیین نموده است و این امر مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است؛ بنابراین مغایرتی با اصل ۱۵۹ قانون اساسی و بخش موخر ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ندارد؛ زیرا اولاً حکم حل و فصل هیئت سه نفره توسط قاضی منتسب رئیس قوه قضاییه صادر می‌شود و از سویی مرجع تفسیر قانون اساسی که همانا شورای نگهبان می‌باشد، این ماده را مغایر با اصول قانون اساسی ندانسته است. همچنین درخور یادآوری است که هیئت مذکور در ماده ۹، هیئت اجرایی بوده و به منظور حل اختلاف در خصوص مالکیت زمین‌های فاقد سند یا مجهول‌المالک تشکیل گردیده و در مقام قیاس، در کلیه تظلمات و شکایات طبق قوانین ایران، دادگستری مرجع رسیدگی می‌باشد و این یک اصل عام است، ولی تشکیل هیئت حل اختلافات در ادارات یک امر خاص و تخصصی است که قانون‌گذار به دلیل ضرورت در رسیدگی، بررسی این موضوع تخصصی را با حضور متخصصان مرتبط و با تأکید یک قاضی کافی تشخیص داده است و در تأیید هیئت حل اختلاف مستقر در ادارات ثبت و املاک بر اساس آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره‌های ۵۶۹-۱۰/۱/۱۳۷۰-۶۶۶-۱۳۷۸/۱۰/۳۰-۵۶۸-۱۳۷۰/۹/۱۹، موید این است که دادگستری مرجع صالح به رسیدگی به شکایات و تظلمات می‌باشد، لیکن به نظر می‌رسد قانون‌گذار به منظور تسریع در بررسی پرونده‌ها و جلوگیری از اطاله دادرسی و نیز تسریع در اجرای پروژه‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، مجوز تشکیل و استقرار هیئت مزبور را در ادارات یاد شده، صادر نموده است. البته انتقاد وارده و مربوط به همه هیئت‌ها است به دلیل این که تجدید نظرخواهی آرای صادره از دادگاه‌های بدوی، طبق ماده ۲۰ قانون دادگاه‌های عمومی و انقلاب صورت می‌گیرد، اما تجدید نظرخواهی از آرای صادره از جانب هیئت ثبت اسناد رسمی کشور طبق ماده ۲۵ قانون ثبت انجام می‌شود. پس با توجه به تصویب، تأیید قوانین مذکور از وجاهت قانونی برخوردار است که مورد تأیید شورای محترم نگهبان است.

مستندسازی شفاف هستند؛ بنابراین این بخش به‌رغم ظرفیت‌های مناسب، نمی‌تواند از فرصت‌های موجود استفاده کند؛ زیرا جذب سرمایه مستلزم ترهین اسناد مالکیت است. در نتیجه نظام مالی احیای بافت‌های ناکارآمد شهری قابلیت اجرایی لازم را ندارد. معضل عدم امکان وثیقه به خاطر عدم مالکیت رسمی املاک فرسوده است. به این دلیل، مردم یا سرمایه‌گذاران به‌منظور حل مشکل مالکیت ناگزیرند پیوسته از مرجعی به مرجع دیگر مراجعه کنند تا شاید بتوانند برای رفع اختلاف و صدور سند مالکیت اقدام کنند. متأسفانه اکثر قریب به‌اتفاق، موفق به رفع این مشکل نمی‌شوند و پیوسته با مشکل مالکیت و اختلاف راجع به آن دست‌به‌گریبان‌اند در حالی که بانک‌ها آمادگی لازم برای ارائه خدمات مالی به مالکان بافت‌های ناکارآمد شهری را دارند.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود اکثریت قریب به‌اتفاق صاحبان املاک فرسوده، برای دریافت تسهیلات بانکی، وثیقه یا رهنی به‌غیراز خود ملک موضوع احیا، اموال دیگری در دست ندارند و از آنجاکه بیشتر این املاک فاقد سند رسمی هستند، از این‌رو ترهین یا توثیق این‌گونه املاک نزد بانک‌های اعطاکنده تسهیلات امکان‌پذیر نیست و عملاً مشکل سرمایه‌گذاری در بافت‌های ناکارآمد شهری حل‌نشده باقی می‌ماند و این علت اصلی ناکارآمدی قانون فوق است.

توضیحاتی در خصوص تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون ثبت اسناد

چالش اصلی دیگری که در پیشرفت عملیات احیای بافت‌های فرسوده شهری وجود دارد، املاک فاقد سند یا مجهول‌المالک است. متأسفانه آمار دقیقی از تعداد این‌گونه املاک در دست نیست. طبق برآوردها و بررسی‌های اولیه که توسط مراکز مربوط از جمله اداره راه و شهرسازی صورت گرفته است، تعداد این املاک ۲۰-۳۰ درصد از تعداد کل املاک کشور است. (Interview with the Deputy Minister of Roads and Urban Development, ۲۰۱۶, access date ۱۰/۰۳/۲۰۲۰-P.۱۵)

در قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی نیز این‌گونه بیان شده است: ماده ۱۵ به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود چنانچه متصرفین در یک پلاک چند نفر باشند، با دریافت هزینه کارشناسی و انتخاب هیئتی از کارشناسان ثبتی، حدود کلی پلاک را نقشه‌برداری و تصرفات اشخاص را به تفکیک با ذکر تاریخ تصرف و قدمت بنا و اعیان تعیین و دستور رسیدگی را حسب مورد با انطباق آن با موارد فوق صادر نماید. نحوه تعیین کارشناس یا هیئت کارشناسی و هزینه‌های متعلقه و ارجاع کار و سایر موارد به‌موجب آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین می‌شود. در قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، صدور سند مالکیت ساختمان‌های احداث شده بر روی اراضی با سابقه ثبتی که منشأ تصرفات متصرفان آن قانونی است، مقرر و تدوین شده است. همچنین در قانون ذکر شده، صدور اسناد مالکیت برای اراضی کشاورزی و نسق‌های زراعی و باغاتی که شرایط فوق را دارند، در نظر گرفته شده است. زمانی که عملیات نوسازی در یک محل یا معبر مشخص آغاز می‌شود، املاک بلا صاحب و مجهول‌المالک معین می‌گردند و به دلیل تعدد این‌گونه املاک و محدودیت زمان رسیدگی، تعیین تکلیف و صدور سند مالکیت بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۵ میسر نیست.

استفاده از قانون احیای بافت‌های فرسوده، مزایای زیادی در حل و فصل مشکل فوق‌الذکر دارد؛ زیرا:

اولاً: ماده ۱ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی از شمولت کلی برخوردار بوده و طبق تبصره ۱ ماده ۱۵ این قانون، با پرونده افراد متقاضی سند در سراسر کشور و متقاضیان بافت‌های فرسوده برخورد یکسان نموده و پرونده‌ها به ترتیب نوبت مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این امر موجب می‌شود که پرونده‌های ملکی مرتبط با بافت‌های فرسوده، خارج از نوبت بررسی نشده و روند اجرای پروژه‌های بهسازی با کندی و توقف مواجه گردد. ثانیاً: بند ۳ ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به منظور تسریع در بافت‌ها مقرر می‌دارد ادارات ثبت اسناد و املاک با اولویت و خارج از نوبت نسبت به انجام امور ثبتی مربوطه به تجمیع، تفکیک، افراز و صدور اسناد و نظایر آن اقدام نمایند. الزام قانونی اعمال اولویت ذکر شده در این قانون با رویه قانونی تبصره ۱ ماده ۱۵ رسیدگی به پرونده افراد متقاضی به ترتیب نوبت آنان است، تناقض دارد. ثالثاً: با توجه به تصریح در اولویت رسیدگی توسط هیئت تعریف شده در ماده ۹ قانون احیای بافت‌های فرسوده، هیئت این ماده در این خصوص فعال و عملیاتی تر است.

چالش استفاده از رویه‌های مختلف تقویم املاک در بافت‌های ناکارآمد شهری

این چالش ناظر بر آن دسته از بافت‌های فرسوده‌ای است که مشکل مالکیت ندارد یا مشکل صدور سند آنها حل شده است که شهرداری درباره نحوه تقویم، رویه‌های مختلفی را در پیش گرفته است. وجود مقررات و رویه‌های اجرایی متفاوت در تعیین قیمت املاک مورد خریداری توسط سازمان‌های متولی یکی از این مشکلات است. هم‌اکنون شهرداری مشهد برای خرید به سه روش ذیل عمل می‌کند که عبارت است از: روش اول: به‌کارگیری قانون نحوه خرید و تملک اراضی که در آن قانون، تملک خود نیازمند به اسباب است، از جمله ارزیابی، تقویم، رضایت مالک و... این قانون در خصوص ارزیابی ملک است که بر اساس تبصره ۱ ماده ۵ قانون نحوه خرید و تملک، اگر ملک محل سکونت، ممر اعاشه مالک باشد علاوه بر بهای عادلانه (منظور از بهای عادلانه یعنی ارزش ملک بر اساس ارزیابی همه حقوق قانونی مالک در زمان تقویم توسط هیئت کارشناسی) صدی پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد و در صورتی که مالک راضی نباشد به دادگاه مراجعه می‌نماید. اگر زمان رسیدگی مدتی طول بکشد، بر اساس قانون مزبور ملاک ارزیابی «قیمت روز تقویم» در زمان تقدیم دادخواست خواهد بود.

درباره دستمزد کارشناس رسمی وفق تبصره ۵ ماده ۵ قانون نحوه خرید تملک مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ و اصلاحات بعدی آن محاسبه و پرداخت می‌گردد و در صورت اختلاف در موضوع کارشناسی و ارجاع به دادگاه، طبق نظر دادگاه محل، دستمزد کارشناس مشخص و از محل اعتبار مربوط به طرح قابل پرداخت است و نصف هزینه کارشناسی پرداخت شده که به عهده مالک است، هنگام انجام معامله از ارزش ملک، کسر می‌گردد. روش دوم: قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری.

وفق ماده ۶ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری برای حصول توافق نسبت به ارزیابی و تعیین قیمت روز اراضی، ابنیه و دیگر حقوق قانونی افراد از جمله ارزش ملک در وضعیت

موجود تعیین به علاوه ۱۵ درصد پرداخت می‌گردد. هزینه‌های ارزیابی به‌عنوان جزئی از هزینه‌های اجرای پروژه محسوب شده و به عهده مجری طرح است. تعیین قیمت به‌وسیله کارشناس دادگستری و بر اساس « نحوه قیمت‌گذاری املاک چه توافقی چه به‌صورت خرید با اعمال قانون «نحوه خرید و تملک اراضی»، به‌وسیله کارشناسان رسمی دادگستری صورت می‌گیرد. با این تفاوت که در زمان توافق، در قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مالک در انتخاب کارشناس نقش دارد و به‌صورت توافقی وارد فرایند واگذاری ملک خود می‌شود و با انتخاب کارشناس در تقویم ملک، به «قیمت روز» محاسبه می‌گردد، اما در قانون نحوه خرید و تملک اراضی، مالک در انتخاب کارشناس نقشی ندارد و ارزش ملک بر اساس «قیمت روز تقدیم» محاسبه و توسط کارشناسان منتخب دستگاه اجرایی تعیین و اعلام می‌گردد؛ بنابراین در صورت بروز اختلاف بین مالک و نهاد اجرایی و در صورت طولانی شدن فرایند رسیدگی تا صدور رای توسط قاضی که بر اساس نظر کارشناس منتخب صورت می‌گیرد، باعث ایجاد فاصله ارزش محاسباتی بین کارشناسی «قیمت روز تقویم» با کارشناسی «قیمت روز تقدیم» می‌شود که مبلغ کارشناسی «قیمت روز تقدیم» با توجه به تطویل مدت سپری شده و دلیل تورم به تبع آن رشد قیمت‌های املاک مشابه مبلغ اعلام شده توسط کارشناس به نرخ روز نیست بلکه کارشناس دادگستری بر اساس نرخ «روز تقدیم»، «قیمت روز» را تقویم نموده است. پس در اینجا «تفاوت بین قیمت آزاد و قیمت کارشناسی زیاد است» (Saljughhi, Nasrin, Saljughhi, Nasim, 2015)

البته در اینجا مزیت، قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری معین می‌گردد که قانون‌گذار برای تشویق و ترغیب مردمی که در بافت فرسوده سکونت دارند، ۱۵ درصد افزایش قیمت، با توجه به حقوق قانونی آن‌ها را دارد و پرداخت دستمزد کارشناس در بافت‌های فرسوده، با مجری طرح است.

روش سوم: این روش بر اساس قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک موردنیاز شهرداری‌هاست. قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی موردنیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ که در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود و این قانون صرفاً راجع به قیمت‌گذاری است. برای قیمت‌گذاری نیازمند تقویم هستیم و منظور از تقویم یعنی برآورد کردن قیمت یک چیز که نیاز به اسباب ندارد. باید توجه داشت که سه قانون نحوه خرید و تملک اراضی، احیای بافت‌های فرسوده و نحوه تقویم ابنیه و املاک هرکدام خاص است و در کنار قانون مدنی که عام و کلی است، آمده تا آن را واضح سازد. از سویی، قانون نحوه خرید و تملک اراضی نسبت به دو قانون ذکر شده، عام است و برای ارزیابی املاکی که موردنیاز شهرداری‌هاست و می‌خواهند بخرند، صحیح است، اما قانون حمایت احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده خاص است و قانون نحوه ابنیه چون خاص‌تر است هر دوی قوانین فوق را تخصیص می‌زند و این سه قانون ذکر شده هیچ تعارضی با یکدیگر نداشته و هدف قانون‌گذار از تصویب آن‌ها ساده کردن و شفاف‌سازی قوانین بوده است.

همچنین وفق تبصره ۱ ماده ۷ قانون حمایت احیا، بهسازی و نوسازی در احکام غیر مغایر، لایحه قانونی نحوه خرید تملک و قانون نحوه تقویم ابنیه تأکید شده است و مانع اجرای عملیات نخواهند بود. هم‌اکنون با توجه به تعدد

قوانین، سه قانون ذکر شده که به‌طور کلی در خصوص خرید املاک توسط شهرداری‌ها در شهر مشهد اجرا می‌شود و این نهاد متولی باید دقت کند بسته به تشخیص خود هر زمان که نیاز داشته باشد، به‌طور سلیقه‌ای و دلخواه یکی از این مقررات را اعمال نکند؛ زیرا اجرای رویه‌های مختلف باعث ناکارآمدی در بافت‌های فرسوده می‌گردد.

این گفتار به دنبال ارائه آن دسته از مشکلات قانونی بودیم که باعث شده جذب سرمایه‌گذاری در احیای بافت‌های فرسوده با معضل مواجه شود هدف غایی این مقاله تسریع در روند احیاء بافت‌های فرسوده از طریق ارائه راهکارهای حقوقی است و برای رفع این موانع قانونی و به‌منظور دستیابی به اهداف فرعی نیازمند شفاف‌سازی و ساده کردن قوانین این بافت‌ها می‌باشیم. راهبرد اصلی ما در این پژوهش تفکیک هیات حل اختلاف در ماده ۹ قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری با هیات تعیین تکلیف تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون ثبت اسناد است.

تشابه در ترکیب اعضا، و تداخل عملکرد هیئت حل اختلاف تعیین شده در قانون احیای بافت ناکارآمد با ترکیب اعضا، وظایف و عملکرد هیئت تعیین تکلیف تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون ثبت اسناد اعضای هیئت سه‌نفره حل اختلاف عبارت‌اند از: رئیس اداره ثبت اسناد محل، یک نفر از قضات باتجربه دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضاییه، یک نفر به نمایندگی از سوی سازمان راه و شهرسازی استان. به علت مشابهت عنوان اعضا و عملکرد هیئت حل اختلاف فوق‌الذکر، مستقر در اداره ثبت اسناد با مأموریت رسیدگی به املاک فاقد سند در کل استان با هیئت حل اختلاف تعیین شده در قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری، عملاً جلسه جداگانه‌ای در این خصوص تشکیل نمی‌گردد و پرونده‌های بافت‌های ناکارآمد بدون لحاظ اولویت در نوبت رسیدگی با سایر املاک در سطح شهر قرار می‌گیرد. این امر باعث طولانی شدن حل و فصل رسیدگی به مشکلات املاک فاقد سند می‌شود و ناکارآمدی قانون احیا را در پی دارد. این‌طور به نظر می‌رسد که در صورت تفکیک هیات‌ها و اجرای صحیح قانون باعث تشکیل جلسات منظم، رعایت اولویت‌بندی متناسب با برنامه زمانی موجب رشد اقتصادی بافت‌های فرسوده می‌شود.

نتیجه‌گیری و دستاوردهای پژوهش

پس از بررسی نتایج حاصل از داده‌های آماری، فرضیه اول: آیا ارزیابی عوامل خارجی تملک املاک واقع در طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده در ارتقا و توسعه ساخت‌وسازها تأثیر دارد؟ دیده می‌شود که طبق تحلیل آماری ارزیابی عوامل خارجی تملک املاک واقع در طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده در توسعه ساخت‌وسازها تأثیر دارد.

فرضیه دوم: ارزیابی عوامل داخلی تملک املاک واقع در طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده در توسعه ساخت‌وسازها تأثیر دارد؟ با توجه به داده‌های جدول در خصوص فرضیه دوم می‌توان گفت مورد قبول است. به‌عبارت‌دیگر ارزیابی عوامل داخلی تملک املاک واقع در طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده در توسعه ساخت‌وسازها تأثیر دارد.

فرضیه سوم: آیا نظارت قیمومیت دستگاه قضایی بر رعایت حقوق مالکین و مدیریت شهری در توسعه ساخت‌وساز این بافت‌ها تأثیر دارد؟ با توجه به داده‌های جدول نظارت قیمومیت دستگاه قضایی بر رعایت حقوق مالکین و مدیریت شهری در توسعه ساخت‌وسازها تأثیر دارد.

فرضیه چهارم: آیا مطالعات بخش بافت‌های فرسوده طرح جامعه شهر مشهد در توسعه ساخت‌وساز این بافت‌ها تأثیر دارد؟ با توجه به جدول داده‌ها مطالعات بخش بافت‌های فرسوده طرح جامعه شهر مشهد در توسعه ساخت‌وساز تأثیر دارد.

و به‌طور معنی‌داری فرضیه‌های پژوهش شامل مشابهت در عنوان، ترکیب اعضا و تکلیف هیئت‌های تعیین تکلیف املاک فاقد سند مربوط به تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون ثبت اسناد با هیئت حل اختلاف ذکر شده در قانون احیای املاک فاقد سند در قانون احیای بافت‌های ناکارآمد شهری و تداخل عملکرد آن‌ها که منجر به عدم تشکیل هیئت مذکور در قالب قانون احیا گردیده است، مؤید این است که وجود مشکلات قانونی عامل اصلی عدم پیشرفت احیای این بافت‌ها در شهر مشهد است. با عنایت به اینکه یکی از عوامل مؤثر در پیشرفت و کارآمدی طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری میزان شناخت و مطالعه ابعاد مختلف و مرتبط با آن می‌باشد. انجام این تحقیق در راستای تکمیل مطالعات و تحقیقات گذشته در این خصوص می‌باشد که ضمن همسویی کامل با مطالعات مذکور، با شناخت چالش‌های حقوقی و ارائه راهکارهای مرتبط با آن زمینه رفع موانع موجود در اقدام به قانون بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری را فراهم می‌نماید.

مهم‌ترین راهبردها

مهم‌ترین راهبردهای مقابله با چالش‌های حقوقی احیاء بافت‌های فرسوده عبارتند از ایجاد تفکیک در عنوان، ترکیب، اعضا، شرایط تشکیل و عملکرد هیئت تعیین تکلیف املاک فاقد سند مربوط به تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون ثبت اسناد با هیئت حل اختلاف ذکر شده در قانون احیاء بافت‌های ناکارآمد شهری و تعیین نماینده حقوقی شهرداری در ترکیب هیئت تعیین تکلیف مذکور و همچنین اتخاذ هماهنگی و وحدت رویه در بین سازمان‌های مرتبط با این قانون می‌باشد.

پیشنهادها

مجلس شورای اسلامی، گام‌های مؤثری برای حل معضل بافت‌های فرسوده بردارد و الگوی مدیریتی یکپارچه خاصی را برای هم‌افزا بودن سازمان‌های اجرایی به‌منظور احیای این بافت‌ها طراحی کند و مجلس برای از دست ندادن قابلیت‌های کشور مانند بسیاری از کشورها این مسئولیت را به شهرداری‌ها محول نماید تا ضمن شفاف‌سازی و تسهیل قوانین با تسریع در صدور اسناد مالکیت و مشارکت مردم، اقدام به احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده کند تا موجبات اشتغال، رشد و شکوفایی اقتصادی کشور فراهم شود.

هرچند هیئت‌های سه‌نفره حل اختلاف در سازمان ثبت و اسناد تشکیل گردیده، اما به دلایل مختلفی از جمله در اولویت قرار نگرفتن بررسی پرونده‌های مربوط و نیز حضور نیافتن عضو حقوقی از شهرداری در این هیئت، پیگیری

و به ثمر رسیدن تقاضای صدور سند برای متقاضیان اسناد عادی در این هیئت با مشکل و تأخیر مواجه شده و این امر خود در توقف یا کاهش پیشرفت پروژه‌های بهسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده بسیار مؤثر است. به‌منظور رفع این معضل می‌توان از ظرفیت موجود در مواد ۹ و ۴ قانون حمایت و اعمال آن بهره جست تا باعث تسریع در بررسی پرونده‌های مالکیتی مطرح‌شده در هیئت سه‌نفره گردد؛ زیرا قانون حمایت دارای انعطاف است و در آن مقرر شده «مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها یا سازمان‌های وابسته به خود یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی واگذار نمایند.

در دستورالعمل ارزیابی صلاحیت اشخاص ماده ۴ قانون حمایت از احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مطابق بند پ، ماده ۱ درباره اشخاص حقوقی غیردولتی چنین تصریح شده که «شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهایی که سهام دولت اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در آن‌ها ۵۰ درصد و کمتر باشد، می‌توانند مورد رجوع قرار گیرند.

از آنجاکه نهاد شهرداری‌ها که بازوی اجرایی و مؤسسات بلدی است، دارای شخصیت حقوقی بوده و از جمله اشخاص حقوقی غیردولتی هم به شمار می‌آید، به‌منظور تسهیل در پیگیری و به ثمر رسیدن به‌موقع پرونده‌های متقاضیان اسناد عادی در هیئت‌های تشخیص سه‌نفره مصرح در ماده ۹ قانون حمایت، به‌جای نماینده وزارت راه و شهرسازی که مرجع ستادی است، از نماینده شهرداری که مرجع اجرایی است، استفاده شود. این مسئله به این معنی است که به‌منظور مدیریت سامان‌دهی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، نهاد شهرداری، جایگزین نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان در هیئت سه‌نفره شود تا ضمن انتقال مدارک به هیئت، مراتب تا حصول نتیجه و صدور سند توسط این مجموعه پیگیری شود.

References

1. Aghaei, Leila, Bandali, Maryam, Rezaei, Maryam, 2009, "Study of rules and regulations in the management of urban worn-out textures , case study of 15th and 17th districts of Tehran Municipality", (Proceedings of the first conference on improvement and renovation of urban worn-out textures Volume one, Mashhad.)
2. Bahraminejad, Dehghan, 2003, "Recognition and evaluation of the quality of the urban environment in the middle texture of cities: A case study: the middle texture of Shiraz", (Master Thesis in Urban Planning, Shiraz University)
3. Habibi, Poor Ahmad, 2007, Improvement, Renovation of Ancient Urban Texture, Kurdistan University Press, Second Edition
4. Rahnama, Mohammad Rahim, 2008, the effects of implementing the improvement and renovation plan of Mashhad city center on the lower neighborhood. (Geography and Development, No. 11 Spring & Summer, pp. 180-157)
5. Saljughhi. Nasrin, Saljughhi. Nasim (2015) Legal aspects of renovation and improvement projects of urban worn-out Texture, National Conference on Worn-out Textures, Kashan city
6. Shamaei, Ali and Poorahmad, Ahmad, 2004, "Urban Improvement and Renovation from the Perspective of Geography", Tehran, Tehran University Press, First Edition, p.125.
7. Shamaei, Ali, Ahmadvpour, Ahmad, An Analysis of Policies and Programs for Urban Improvement and

- Renovation in the Development Programs of the Country, Geographical Research, 2004, No. 49, Volume 36, Page 199.
8. Arabshahi, Zahra, 2003, "History of renovation and improvement of the old urban texture in Iran and Europe", Municipalities, No. 49.
 9. Alavi Tabar, Alireza, 2000, Patterns of Citizen Participation in Urban Affairs, Tehran: Tehran Municipality Studies and Planning Center.
 10. Azizi, Mohammad Mehdi, The evolution of intervention policy in the ancient urban contexts of Iran, Journal of Art of Beauty, No. 7, University of Tehran, 2000, pp. 39 - 40.
 11. Ghaffari, Seyed Ramin, Arbabi, Raheleh, 2014, "Study of the role of urban planning in promoting urbanism culture", National Conference on Urban Planning, Urban Management and Sustainable Development, Tehran, March.
 12. Flamaki, Mohammad Mansour, Travel and Urban Experience and Repair from Venice to Shiraz, Ministry of Housing and Urban Development, 1996, p. 126
 13. Momeni, Mahdi, 2010 "An Analysis of Regenerating Plans and Renovation of Worn-out textures". Urban and Regional Studies and Research, Second Year, No. 8
 14. Malatbarlahi, Abdullah, Rafaviyan, Mohammad Taghi, Shams Pouya, Mohammad Kazem, 2013, "Quality of physical environment and good location"(case study: Students of Shahid Beheshti University of Tehran), Quarterly Journal of Geography and Urban-Regional Planning, No. 10, Spring.
 15. Management of Statistics Analysis and Performance Evaluation, May 22, 2018 , Code 152051, Mashhad Municipality)
 16. Nazarian, Asghar, Daneshmand, Fataneh, 2010, "Strengthening the spirit of citizenship in metropolitan management Case study: Hamedan)" Environmental Planning Quarterly, No. 8, Spring)
 17. Hashemi, Fazlollah, Urban Laws, and rules, Center for Urban Planning and Architecture Studies and Research, Ministry of Housing and Urban Development, Third Edition, 1992.
 18. Mahichi, Alireza, Babol Shahr Bahar Naranj, Cheshmeh Publishing, Tehran, 2001, second edition
 19. Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Law on Protection of Regenerating, Improvement and Renovation of Worn-out and distressed Urban Textures, No. 218/75523, January 1, 2011
 20. Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Law on Determining the task force of Registration of Lands & Buildings without an Official Document, No. 62644/507 507/626644 - December 28, 2011.
 21. Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Executive Regulations of Article (8) of the Law on Organizing and Supporting the Production and Supply of Housing,
 22. Aftab Yazd Newspaper, Economic Group, No. 4577, April 2, 2016
 23. World Economy Newspaper - No. 3479, May 11, 20 , news Barcode: DEN-879355.
 24. Ministry of Housing and Urban Development, Urban Development and Improvement Company, Necessity, Objectives, Programs, Measures, Organization and Improvement of Urban Texture, Tehran, 1998, No. 24182, 42428 K. September 24, 2009
 25. <http://imo.org.ir/showcontent.html?i=YWxBRWFQY1lhSHM9>
 26. (Deputy of Infrastructure and Production Research, worn-out Urban Textures (Challenge and Legal Requirements), p.12, Subject Code. 250, October 93.)
 27. Interview with the Deputy Minister of Roads and Urban Development, 2016, access date 10/03/2020-P.15)

A Review of Legal Challenges on the regenerating of distressed urban texture in Iran Case Study: distressed urban texture in Mashhad

Monavareh Mohtaram Omid^{*}

PhD Student in Private Law, Allameh Tabataba'i University

Abbas Toosi

PhD in Private Law (Business Law and Economic Analysis) and Assistant Professor Allameh Tabataba'i University,

Abstract

Distressed urban texture form a considerable proportion of metropolises in Iran. As their regenerating is of great importance in terms of safety and economic and social productivity, it is necessary to study and recognize the effectiveness of the relevant laws and eliminate their shortcomings in achieving results.

The purpose of this study is to investigate the role of legal deficiencies in the process of regenerating of distressed urban texture in Iran in terms of better analysis, therefore, the worn-out urban texture of Mashhad were selected as a statistical sample. The most important legal challenges in non- investing in the regenerating of worn-out areas are introduced due to the ambiguity in some protection laws and their limited legal scope, which have a significant contribute in this issue. For this purpose, while focusing, highlighting the challenges and answering the questions that "from the perspective of lawyers and executives", the reasons for the inefficiency of projects to improvement and renovation worn-out urban texture of Mashhad, are due to the weakness of relevant laws and regulations? Alternatively, has the appointment of the "principal Task Force Members" made it inefficient? Therefore, this research has been prepared and compiled in two speeches and its purpose is to answer these questions. The research method used in this research is statistical, descriptive, and analytical. The results of the research indicate that the multiplicity of laws in this area has led to ineffectiveness of this issue. In the present study, using library resources and interviews with relevant experts and officials and familiar with the subject, a questionnaire was prepared to examine the role of legal and executive shortcomings of the law and the relevant statistical community was consulted. According to the expected theoretical foundations, the statistical results are also significant.

Keywords: Distressed urban texture , improvement, renovation-rules and regulations-Mashhad

^{*} (Corresponding Author) mohtaram.omidi@yahoo.com