

بسمه تعالی

وزارت راه و شهرسازی

اداره کل راه و شهرسازی استان تهران

اداره بافت فرسوده شهری

بررسی اجمالی چهار قانون پیشرو در زمینه احیاء ، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد
شهری در ایران

مسعود تارانتاش

کارشناس اداره بافت فرسوده شهری اداره کل راه و شهرسازی استان تهران

تابستان ۱۳۹۲

با توجه به آسیب‌پذیری ساختمان‌های واقع در حوزه‌های فرسوده در برابر حوادثی مانند زلزله و یا به عبارتی دیگر خطرپذیری آنها، شبکه گذربندی و دسترسی که فاقد کارایی لازم است، کمبود سطوح و فضاها، باز، نحوه دفع فاضلاب‌های خانگی که در چنین حوزه‌هایی عمدتاً بطور مستقیم و از طریق جوی سر باز به شبکه جمع‌آوری آب‌های سطحی می‌پیوندد و نیز محرومیت از دسترسی به خدمات عمومی، مجموعاً جنبه‌هایی که کیفیت زندگی^۱ شهری و بافتی غیرسالم را معرفی می‌کنند؛ یافتن راهکارهایی جهت حل مشکلات مذکور در دستور کار قوانین مرتبط قرار گرفته است. در عین حال به دلیل قدمت چنین بافت‌هایی غالباً فضاها و ساختمان‌های واجد ارزشی را نیز می‌توان در چنین حوزه‌هایی یافت که نیاز به حفاظت و مرمت آنها وجود دارد. البته آنچه نیاز به حفظ، تداوم و احیا دارد صرفاً پوسته و کالبد نیست بلکه زندگی روزمره و فرهنگ انسان‌هایی است که زیست-جهان^۲ آنها با چنین حوزه‌هایی گره خورده است. در این میان بررسی قوانین (بعنوان زیرساخت‌های) مهمی که مشکلات این قبیل حوزه‌ها را مد نظر قرار داده‌اند خالی از لطف نخواهد بود؛ در عصر حاضر در کشور ایران می‌توان به مواردی از قبیل آنچه در ادامه می‌آید اشاره نمود:

۱- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ هجری شمسی (این بخش از متن قانون مربوطه برداشت و تلخیص شده است):

○ این قانون مشتمل بر ۳۶ ماده و بیش از ۵۰ تبصره است، در ماده یک این قانون آمده است:

نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندیهای شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارکها و باغهای عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداریها است و شهرداریها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.

○ جهت تأمین اعتبار و پیشبرد اهداف قانون فوق عوارضی به شرح ماده ذیل (ماده ۲) به تصویب رسید:

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 بپردازند پنج در هزار 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 منحصراً بمصرف 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.

^۱ Quality of life

^۲ Life world

○ همچنین حق مرغوبیت برای املاکی که تحت تاثیر طرح ها/ برنامه‌های شهری به ارزش آنها افزوده می شود وضع شد:

علاوه بر عوارض مذکور در ماده ۲ حق مرغوبیت و هر نوع درآمد دیگری که در اثر اجرای این قانون تحصیل شود منحصراً بمصرف نوسازی و عمران شهری خواهد رسید.

برای تأمین هزینه های اداری و وصول عوارض موضوع این ماده و تجهیز کادر فنی و اداری جهت اجرای این قانون شهرداریها می توانند حداکثر تا میزان ده درصد درآمد وصولی موضوع این قانون را طبق بودجه ای که بتصویب انجمن شهر و تایید وزارت کشور خواهد رسید، بمصرف برسانند و مصرف بیش از این میزان درآمد ماده ۲ این قانون رقمی بساختمان دبستان اختصاص دهند.

○ پس از سپری نمودن تشریفات قانونی و تأمین هزینه های لازم برای تهیه و پیشبرد طرح ها/ برنامه‌ها شهرداریها مکلف به پایش، تحلیل و ارائه طرح ها/ برنامه‌های مربوطه می باشد(در موارد ۱۵ و ۱۶ این قانون آمده است):

شهرداریهای مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتیکه فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تایید وزارت کشور طرحهای مربوط را بر اساس آن اجرا کنند.

شهرداریها مکلفند برای هر یک از طرحهای نوسازی و عمران و ایجاد تاسیسات شهری و توسعه و احداث و اصلاح معابر بدو نقشه کاملی تهیه و سپس توسط هیئت های ارزیابی فهرست جامعی حاوی مقدار مساحت و تعداد اشجار و میزان حق ریشه هر ملک که در معرض عملیات قرار می گیرد و تصرف می شود با تعیین بهای هر یک از آنها بر اساس ماده ۱۸ این قانون و همچنین میزان مرغوبیتی که مالک مکلف به پرداخت آن می باشد و در صورت امکان نام مالک و شماره پلاک تنظیم نموده و ضمن تأمین اعتبار کافی برای تصویب انجمن شهر فرستاده و پس از تصویب انجمن برای بلید به وزارت کشور ارسال دارند.

○ پس از تهیه و تصویب طرح / برنامه فوق، و اعلام عمومی به مدت سه ماه جهت وصول و بررسی اعتراض های احتمالی، شهرداری مکلف به خریداری املاک واقع در آن طرح ها/ برنامه‌ها، و پیشبرد آن می باشد(مندرج در مواد ۲۰ تا ۲۲ این قانون):

شهرداری مکلف است بهای عرصه و اعیان ابنیه و اماکن و مستحدثات مشمول طرحهای عمرانی و نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر و همچنین حق کسب و پیشه و تجارت موضوع ماده ۲۷ این قانون را نقداً پرداخت کند.

شهرداریها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نوسازی و کیفیت ساختمانها بر اساس نقشه جامع شهر و منطقه بندی آن با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی

شهرسازی تعیین و وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد هستند و با استفاده از اختیارات فوق مکلف بمراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تامین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماعی خواهند بود.

○ در انتها در مواد ۳۳ تا ۳۶ وضعیت قانون‌های پیشین در ارتباط با قانون مذکور تعیین تکلیف شده است:

سازمانهای مذکور در ماده ۱۱۱ الحاقی به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ در تصرف ابنیه و اراضی جهت اجرای طرحهای مربوط از مقررات این قانون استفاده خواهند کرد.

قانون اصلاح قانون توسعه معابر تیرماه ۱۳۲۰ از تاریخ اجرای این قانون ملغی است لیکن طرحهای مصوب توسعه معابر که از طرف شهرداری قبل از اجرای این قانون آگهی شده باشد تا پایان اجرای آن تابع مقررات قانون اصلاح قانون توسعه معابر خواهد بود.

مقررات مربوط به نوسازی و عمران و توسعه و احداث و اصلاح معابر مندرج در این قانون جایگزین قانون اصلاح قانون توسعه معابر اشاره شده در مواد قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ و سایر قوانین خواهد بود.

تبصره ۴ ماده ۹۶ و تبصره ۳ ماده ۹۹ قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ از تاریخ تصویب این قانون ملغی است.

۲- ماده ۳۰ برنامه پنج ساله چهارم توسعه فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی

ایران (این بخش از متن برنامه چهارم توسعه برداشت و تلخیص شده است):

در فاصله سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۴ هجری شمسی، مشکل بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاههای غیر رسمی همواره در قوانین، آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های متعددی مورد بررسی قرار گرفته و مواردی در قوانین مربوطه تغییراتی را تجربه نموده‌اند. اما شکل کلی قانون سال ۱۳۴۷ هجری شمسی محفوظ و ملاک عمل بوده است. در برنامه چهارم توسعه فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، توجهی دوباره به این مشکل شده است.

○ در برنامه توسعه برنامه چهارم که بازه اجرایی آن از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۸۹ در نظر گرفته شده است،

تکالیفی جهت بافت‌های فرسوده تعیین شده است که به شرح ادامه است:

در ماده ۳۰ قانون مذکور بیان گردیده است که دولت موظف است به منظور هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام بخشی ساخت و سازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقدام‌های ذیل را در بخش‌های عمران شهری و روستایی و مسکن به عمل آورد:

الف: هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی اراضی خدمات شهری از طریق، احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها بر اساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمند سازی ساکنین این بافت‌ها.

ب: ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان ها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه شامل: دولت موظف است بازسازی و نوسازی بافت های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور در بند ب ماده (۱۲) این قانون آغاز و ترتیباتی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد. به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می شود به منظور اجرای قانون استیجار، واگذاری معوض نصاب مالکانه و اجرای سایر طرح های عمرانی املاک مناسب مورد نیاز را در بافت های فرسوده و نامناسب شهری، به قیمت کارشناسی روز خریداری نماید.

۳- قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری(متن کامل این

قانون در پورتال اداره بافت فرسوده شهری به آدرس <http://www.trudo.ir/fa/baft/ghavanin>

قابل دسترسی است):

قانون فوق مشتمل بر ۱۷ ماده و ۶ تبصره در سال ۱۳۸۹ هجری شمسی از تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان گذشت. در این قانون که تا کنون (۱۳۹۲ هجری شمسی) مهمترین زیرساخت قانونی جهت ارجاع به مشکل حوزه های فرسوده شهری بشمار می آید، دلمشغولی قانون گذار با این مشکل و لزوم تصویب و اعمال قوانین و آیین نامه های تفصیلی در این زمینه به وضوح مشاهده می شود و این موضوع به طور ضمنی به خلاء قوانین و آیین نامه های پیشین نیز اشاره دارد.

○ در ماده ۲ این قانون، تعاریف و اصطلاحات به کار رفته در متن قانون تشریح شده است:

الف) بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری: مناطقی از شهر است که در طی سالیان گذشته عناصر متشکله آن اعم از تاسیسات روبنائی، زیربنائی، ابنیه، مستحذات، خیابان ها و دسترسی ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می برند.

ب) نقشه محدوده بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری، نقشه ای است که براساس شاخص های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) و یا شهرداریها تهیه و به تصویب کمیسیونهای موضوع ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده یا می رسد.

ج) طرح های احیاء، بهسازی و نوسازی، طرحهایی هستند که در چهارچوب طرحهای توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) به منظور اجرای برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری با رعایت اصول شهرسازی، فنی و معماری تهیه می شود. این طرحها در برگزیده کاربریهای جدید و مورد نی از محدوده معینی از بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری بوده و اجرای آنها متضمن تامین خدمات عمومی و زیر ساخت های شهری از قبیل شبکه های دسترسی، معابر و بدنه آنها، پروژه های عمران و خدمات شهری، فضای سبز و غیره است که متکی بر ضوابط شهرسازی و معماری ایرانی-اسلامی و بومی هر منطقه می باشد.

○ در ماده ۴ این قانون جهت کارسپاری اقدامات دولت در حوزه های فرسوده موارد ذیل مطرح شده است:

مجربان طرحهای احیاء، بهسازی و نوسازی، (وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکتها و یا سازمان های وابسته به خود و یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی واگذار نمایند. صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی را وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) تعیین می‌نماید.

○ در ماده ۵ این قانون توجه ویژه‌ای در ارتباط با مدیریت بحران و حوزه‌های فرسوده شده است:

وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است برای جلوگیری از خسارات ناشی از حوادث غیر مترقبه در بافتهای فرسوده و ناکار آمد پیشگیری لازم را با اولویت بافت های مذکور بعمل آورد.

○ همچنین به منظور تشویق و تحرک نوسازی در این حوزه‌ها در ماده ۸ آمده است:

به منظور تشویق مالکان، سرمایه گذاران و سازندگان و تسریع در فرآیند احیاء، بهسازی و نوسازی طرحهای مصوب موضوع این قانون، کلیه املاک و اراضی واقع در پروژه های اجرائی طرحهای یاد شده و همچنین سایر ابنیه و اراضی واقع در دیگر نقاط محدوده بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری با کاربری مسکونی از حیث عوارض صدور پروانه ساختمانی و تراکم، مشمول ماده (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ می‌شود و در خصوص سایر کاربری ها، شهرداری ها مکلفند نسبت به تقسیط و یا مشارکت در پروژه ها، به ازاء بهای عوارض متعلقه و یا موکول نمودن پرداخت عوارض به پایان عملیات ساخت و ساز و دریافت آن بر اساس بهای روز حسب مورد اقدام نماید.

○ در موارد ۱۳ تا ۱۵ نیز کمک‌های دولتی به منظور تهیه و پیشبرد طرح ها/ برنامه‌های حوزه‌های مذکور موارد ذیل منعکس شده است:

دولت مجاز است سالانه ۱۰ هزار میلیارد ریال جهت احیاء، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری در بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و درج نماید.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها موظفند در چهارچوب اعتبارات موضوع ماده (۱۳) این قانون اعتبارات مورد نیاز را برای ساخت فضاها و ساختمان‌های عمومی و خدماتی در محدوده مصوب بافت های فرسوده از محل اعتبار دستگاه های ذی‌ربط با اولویت تامین نمایند.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است، حداقل ۲۵ درصد تسهیلات بانکی ارزان قیمت تخصیصی به بخش مسکن را به امر احداث و نوسازی مسکن و احیاء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری اختصاص دهد.

۴-ماده ۱۷۱ برنامه پنج ساله پنجم توسعه فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران(این

بخش از متن برنامه پنجم توسعه برداشت و تلخیص شده است):

در برنامه توسعه برنامه پنجم که بازه اجرایی آن از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۴ در نظر گرفته شده است، در ادامه آنچه در برنامه سوم بدان اشاره شد و همچنین قانون احیا، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری، تکالیفی جهت حوزههای فرسوده شهری تعیین شده است:

○ ماده ۱۷۱ این برنامه در ۵ بند و ۲ تبصره تنظیم شده است:

الف- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت های فرسوده و دسته بندی طرح های واقع در این مناطق، با اولویت طرح هایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای آنها ضروری است.

طرح هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداریها و دهیاریها به مرور زمان قابل انجام است. اقدام نماید.

تبصره: طرح های گروه (۱) مشمول برنامه های عمومی و عمرانی دولت موضوع "لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب" می باشد که تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز آن می تواند از طریق بخش های غیر دولتی تامین شود. رای صادره موضوع ماده (۴) قانون مذکور قابل اعتراض در مراجع صالحه قضایی است.

ب- دستگاه های اجرایی ذیربط موظفند به منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمینی نسبت به احیاء بافت های فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند.

ج- وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری ها موظفند با اعمال سیاست های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از بافت های فرسوده از اقدامات بخش غیر دولتی برای احیاء و بازسازی بافت های فرسوده در قالب بودجه مصوبه حمایت نمایند.

د - وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری ها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت های فرسوده شهری را احیاء و بازسازی نمایند. تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری های یا مجریان طرح های نوسازی با معرفی شهرداری ها قرار خواهد گرفت.

تبصره: دولت موظف است حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرح های مذکور در محدوده بافت های فرسوده شهری اختصاص دهد.

ه- وزارت مسکن و شهرسازی موظف است ساماندهی و احیاء شهرهای آسیب دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رها شده و ساختمان های مخروبه باقیمانده داخل شهرهای مورد نظر را در اولویت قرار دهد.