

شناخت و ارزیابی مقدماتی اسکان غیررسمی در قوانین شهری ایران

چکیده

قوانین شهری در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، و از جمله در فرایند به قاعده کردن محدوده‌های اسکان غیررسمی، باید سه نقش بستر ساز، ابزار، و دریافت حمایت فراگیر از همه عناصر مؤثر را ایفا کنند.

قانونگذاری برای مسکن کم درآمد در ایران سابقه‌ای طولانی و متنوع دارد، اما به ویژه در حوزه اسکان غیررسمی، این سابقه بسیار محدود است. این موارد محدود نیز بیشتر از نوع تقابل و حذف، و کمتر مبتنی بر دیدگاههای نظری جدیدند. به همین دلیل است که در هیچیک از متنهاى قانونی موجود به مقوله اسکان غیررسمی پرداخته نشده است. این شرایط باعث شده که مجموعه قوانین موجود در زمینه ساماندهی اسکان غیررسمی از امکان لازم برای ایفای نقشهای سه گانه یاد شده در بالا برخوردار نباشند.

کلید واژه

قوانین شهری؛ اسکان غیررسمی؛ قوانین اسکان غیررسمی؛ ابزار قانونی.

۱- طرح مسئله و چارچوب تحلیل

هرگونه مداخله هدفمند در عرصه‌های عمومی به منظور ارتقاء شرایط و کیفیت زیست در این عرصه‌ها، نیازمند شناخت و درک صحیح از مجموعه ابزارهای موجود و در دسترس، برای دخالت و تحقق تغییرات موردنظر است. از جمله ضروری‌ترین این ابزارها، می‌توان از قوانین و مقررات متناسب یاد کرد. در واقع، هرگونه اقدام و مداخله در حوزه امور عمومی، و از جمله برنامه‌ریزیهای شهری، نیازمند برخورداری از پشتوانه و سندیت قانونی و رسمی است. در این صورت است که برنامه موردنظر از پشتوانه قانونی لازم در قلمرو اجرا برخوردار می‌شود و مجموعه عناصر و روابط اداری مؤثر و ذیربط را پشتیبان و همراه خود خواهد یافت. به این ترتیب، می‌توان قوانین را یکی از حلقه‌های عمده و مؤثر اتصال و ارتباط نظام برنامه‌ریزی با نظام مدیریت دانست. این حلقه می‌تواند، و باید، در فرآیند تبدیل اندیشه‌های برنامه‌ریزی به اقدامات قابل عمل در یک محیط واقعی، نقش زمینه‌ساز، تسهیل‌کننده و حمایت‌گر را ایفا کند. در این چارچوب، نظام حقوقی و مواد قانونی آن باید بستر و زمینه‌های مختلف مداخله برنامه‌ریزانه در حوزه‌های



خود، از پیچیدگی حقوقی بیشتری هم برخوردارند.

در این میان، ارتقاء کیفیت محدوده‌های اسکان غیررسمی و اسکان ناهنجار را باید جزء موضوعاتی دانست که از پیچیدگی حقوقی بیشتر برخوردارند. حتی اگر پیشینه زیادی هم نداشته باشند - زیرا اصولاً شکل‌گیری و تکوین آنها معمولاً از قواعد قانونی رایج و حاکم پیروی نمی‌کند و با آنها در تعارضهای اساسی یا نسبی است.

در چنین شرایطی، طبیعی است که تحت قاعده در آوردن چنین بافت‌هایی، جدی‌تر نیازمند تعامل و تفاهم حوزه‌های برنامه‌ریزی، قانونگذاری و مدیریتی است. نظام قانونگذاری شهری باید بر مبنای موضوع‌شناسی علمی از فرآیند و ویژگیهای اسکان غیررسمی چنان تنظیم و تدوین شود که ضمن رعایت اصول پایه حقوقی، به منظور تسهیل فرایند تبدیل اسکان غیررسمی به رسمی از ظرفیت و انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد. چنان‌که، نظامهای برنامه‌ریزی و مدیریت بتوانند با اتکا بر این ظرفیت حقوقی فرایند یاد شده را طراحی و اجرا کنند.

هدف این مقاله شناسایی و استنتاج قوانین شهری مرتبط با موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری، و از جمله بافت‌های اسکان غیررسمی و ارزیابی مقدماتی آنها در چارچوب تحلیلی فوق است. تلاش شده است تا فضای حقوقی و قانونی حاکم بر فرایند یاد شده را در ایران شناسایی و تحلیل و حتی الامکان مشخص کند که چه نوع محدودیتها

موضوعی و حیطه‌های فضایی - مکانی لازم را فراهم آورد. در این صورت، مرحله تصمیم‌گیری برای تهیه برنامه و انجام مطالعات و فرآیند طراحی برنامه، می‌تواند با اتکاء و استناد بر بسترهای آماده حقوقی، از جهت‌گیری مشخص‌تر و انسجام قویتری برخوردار باشد. علاوه بر این، وضوح و صراحت قوانین می‌تواند باعث شود که محدودیت‌ها و قیدهای حاکم بر نظام برنامه‌ریزی نیز از شفافیت بیشتری برخوردار و در نتیجه امکان رعایت آنها برای نظام برنامه‌ریزی به نحو کاملتری فراهم شود.

همچنین، قوانین می‌توانند ابزارهای حقوقی لازم برای تحقق برنامه‌ها را در اختیار مراجع مدیریتی و اجرایی قرار دهند و از این طریق فرآیند اجرا را تسهیل و امکان‌پذیر کنند. چنین عملکردی مشروط بر برقراری تعامل و تفاهم کامل بین حوزه‌های قانونگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اجرایی برنامه‌هاست. در صورت تحقق این بسترها است که می‌توان از تطابق و کارایی ابزارها برای نیل به اهداف برنامه و رعایت قید و بندهای مدیریتی اطمینان حاصل کرد.

سرانجام، قوانین و مقررات شهری باید به عنوان عاملی حمایت‌گر و پشتیبان کلیه بازیگران مؤثر در تغییر و ارتقاء شرایط محیط شهری عمل کنند. این قوانین نه تنها باید حامی برنامه‌ریزان و مدیران و اقدام برنامه‌ها باشند، بلکه قبل از آن باید از منافع عمومی شهروندان و سایر کسانی پشتیبانی کنند که از برنامه متأثر شوند و بتوانند اصل عدالت را در این ارتباط چند سویه و پیچیده برقرار کنند.

از سوی دیگر، به ویژه در سالهای اخیر بر موضوع درهم آمیختگی نظامهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و ضرورت حاکمیت شهری یکپارچه، به منظور توفیق در تحقق «حاکمیت مطلوب» تاکیدهای پر دامنه‌ای شده است. این نگرش جدید و تغییرات محتوایی و رویه‌ای ناشی از آن، باعث شده است تا ضرورت و اهمیت برخورداری از قوانین شهری مؤثر، کارآمد و متناسب با مباحث مختلف شهری ملموس‌تر و عینی‌تر شود. در واقع، چنانچه هدف عبارت باشد از نیل به زندگی شهری با کیفیت و حاکمیت مطلوب، تحقق آن بدون قوانین متناسب و فراگیر میسر نخواهد بود.

نیاز مباحث و حیطه‌های فضایی مختلف مورد نظر در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای - از برنامه‌ریزی سکونتگاههای شهری جدید تا مرمت بافت‌های تاریخی - به قوانین شهری نیز متفاوت و متنوع است. این تفاوت در نوع و پیچیدگی مباحث قانونی و حقوقی و تنوع قوانین مورد نیاز قابل بررسی است. قاعدتاً، مداخله در محدوده‌های شهری پیشینه‌دارتر، از لحاظ انباشت بیشتر و متنوع‌تر منافع فردی و جمعی در درون

۲- بازشناسی و کند و کاو در قوانین مرتبط با اسکان غیررسمی، و بهسازی بافت‌ها

امروزه بسیاری از بافت‌های شهری کشور، اعم از بافت‌های مرکزی و تاریخی، میانی، و بافت‌های جدید غیررسمی و یا برنامه‌ریزی نشده دستخوش نقصها و نارساییهای ساختاری و عملکردی گسترده‌ای‌اند که کارآمدی شهرها را به شدت دستخوش مشکل کرده‌اند. از سوی دیگر، انباشت سرمایه‌های بهره‌برداری نشده اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی در این بافت‌ها نیز بر ضرورت بهسازی آنها تاکید می‌ورزد.

ضرورت یاد شده را می‌توان از مباحث قدیمی و همیشگی موردنظر مجامع کارشناسی و سازمانهای رسمی مسئول امور شهری در کشور دانست. این موضوع در مرحله ایده‌پردازی و تهیه برنامه‌ها و طرح‌های مختلف و حتی نهادسازی، تجارب و فعالیت‌های متعددی را طی چند دهه گذشته از سر گذرانده است، اما در مرحله اجرا و مدیریت اجرایی، تجربه‌های عملی آن از غنای چندانی برخوردار نبوده‌اند.

به نظر می‌آید که یکی از عوامل گسست یاد شده را باید در عدم توجه کافی به ایجاد ابزارهای حقوقی و قانونی لازم برای چنین اقداماتی دانست. البته این نقص عمومی حقوق شهری و نظامهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران بوده و ویژه بهسازی بافت‌های موجود نیست.

نگاهی گذرا به قوانین شهری موجود، روشن می‌کند که مداخله مستقیم مراجع قانونگذاری عمده کشور، از قبل مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت در امر تدوین و تصویب قوانین خاص برای بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری، بسیار محدود و کم بوده است. این موضوع در مجموعه قوانین شهری بیشتر به صورت جنبی و همراه سایر مباحث، مورد توجه قرار گرفته است. به این ترتیب است که مجموعه قوانین شهری کشور فاقد قانون جامع مدونی، متناسب و ویژه بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری است که بتواند زمینه‌ساز برقراری اختیارات، تسهیلات و ساز و کارهای ضروری و فراگیر برای این امر باشد.

بنابراین، برای بازشناسی قوانین موجود در این زمینه، چاره‌ای جز استنتاج آنها از لابلای قوانین موجود نیست. به این منظور، در ادامه مقاله، مواد قانونی عمده مربوطه در قالب سرفصلهای فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت فرآیند بهسازی بافت‌ها را از قرار زیر ارائه می‌کنیم.^(۲)

۱. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی؛

۲. نهادسازی و روابط نهادی؛

۳. تامین مالی؛

۴. اجرا و بهره‌برداری.

باید گفت که هر چند برخی مواد قانونی استخراج شده ممکن است ارتباط مستقیمی با موضوع نداشته باشند، اما به صورت غیرمستقیم و به عنوان ابزارهای قانونی لازم به کار می‌آیند.

۱.۲. قوانین مربوط به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی

— ماده پنج قانون تاسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران: بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار و عضویت رئیس شورای شهرستان و شهردار و نمایندگان سازمان میراث فرهنگی، مسکن و شهرسازی، وزارت کشاورزی و نماینده مهندس مشاور تهیه‌کننده طرح انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های طرح تفصیلی که به تصویب شورای شهر برسد برای شهرداری لازم‌الاجرا است. تغییرات نقشه‌های طرح تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد، باید به تایید شورایی عالی شهرسازی برسد.

— ماده هفت قانون تاسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران: شهرداریها مکلف به:

اجرای مصوبات شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران، طبق مفاد ماده ۲ همین قانون می‌باشند.

— بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر (از وظایف شهرداریها) است.»

— ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری: نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تامین نیازمندیهای شهری... و نوسازی محلات و مراقبت در رشد و توسعه موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداریهاست و شهرداریها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.

— اساسنامه سازمان عمران و بهسازی شهری:^(۳) مدیریت

۱. بخشی از این مقاله با استفاده از مطالعات و همکاری نگارنده در گروه کارشناسی تدوین برنامه سوم توسعه در سازمان عمران و بهسازی شهری نوشته شده است.

۲. - شاهرخ‌زاده، فردوس، مجموعه قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۶.

- قربانی، فرج‌الله، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی، انتشارات فردوسی، ۱۳۷۴.

۳. با توجه به نهائی نشدن اساسنامه جدید به اساسنامه شرکت استناد شده است.

و تهیه طرحهای شهرسازی، معماری، نقشه‌های تفکیکی، آماده‌سازی و دیگر اقدامات اجرایی لازم در بافت‌های قدیمی و فرسوده شهری (از وظایف سازمان).

۲.۲. نهادسازی و روابط نهادی

— ماده ۱۱۱ قانون شهرداری: به منظور نوسازی شهرها، شهرداریها می‌توانند از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود، خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات کهنه شهر را خریداری نمایند و در صورت اقتضاء برای تجدید ساختمان طبق طرحهای مصوب شهرداری بفرشند و یا این که رأساً اقدام به اجرای طرحهای ساختمانی بنمایند.

— اساسنامه سازمان عمران و بهسازی شهری: سازمانی است دولتی وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی که برای انجام وظایف محوله در حوزه عمران و بهسازی شهری تشکیل می‌شود.

۳.۲. تأمین مالی

— ماده ۲۹ قانون نوسازی و عمران شهری: عوارض اراضی واقع در محدوده شهر که آب لوله‌کشی و برق آن تأمین شده و فاقد ساختمان اساسی (با ارزش حداقل ۲۰ درصد بهای کل زمین) باشد، دو برابر میزان مقرر خواهد بود.

— تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون نوسازی و عمران شهری: ساختمانهای اساسی که بجای ساختمانهای کهنه و قدیمی نوسازی و تجدید بنا شوند، به مدت سه سال از تاریخ اتمام بنا مشخص شده در پروانه ساختمان از پرداخت عوارض موضوع این قانون معاف خواهند بود.

— اساسنامه سازمان عمران و بهسازی شهری: این سازمان برای تأمین مالی طرحهای خود علاوه بر بودجه‌های عمرانی می‌تواند از شیوه‌های زیر نیز استفاده کند: انواع مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی، تحصیل وام از مؤسسات اعتباری و پولی و سیستم بانکی، انتشار اوراق مشارکت، تشکیل شرکتهای سهامی عام و مؤسسات اعتباری غیربانکی و جلب سرمایه‌گذاریهای خارجی.

نظام قانونگذاری شهری باید بر مبنای موضوع‌شناسی علمی از فرآیند و ویژگیهای اسکان غیررسمی چنان تنظیم و تدوین شود که ضمن رعایت اصول پایه حقوقی، به منظور تسهیل فرایند تبدیل اسکان غیررسمی به رسمی از ظرفیت و انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد.

۴.۲. اجرا و بهره‌برداری

— ماده ۱۱۰ قانون شهرداری: نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیرمناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکیزگی و پاکی و زیبایی شهر با موازین شهرسازی باشد، شهرداری با تصویب شورای شهر می‌تواند به مالک اخطار کند ظرف دو ماه به ایجاد نرده یا دیوار و یا مرمت آن منطبق با نقشه مصوب شورای شهر اقدام کند.

اگر مالک مسامحه یا امتناع کرد شهرداری می‌تواند به منظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب شورای شهر در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی، هر گونه اقدامی را لازم بداند معمول و هزینه آنرا با اضافه صدی ۱۰ از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت کند.

— ماده ۱۱ قانون نوسازی و عمران شهری: نسبت به اراضی واقع در محدوده شهر که فاقد ساختمان اساسی بوده و یا باغ شهری به آن اطلاق نشود در صورتی که تا یک سال بعد از پایان از مهلت مقرر، مالکین مشخصات و بهای املاک خود را به شهرداری اعلام نکنند شهرداریها مکلفند اینگونه املاک را به تصرف درآورده و به قائم مقامی مالک از طریق مزایده به فروش برسانند و مطالبات خود را برداشت نموده و...

— تبصره ماده ۱۷ قانون نوسازی و عمران شهری: اعتراض به ارزیابی مربوط به طرحهای توسعه و اصلاح و احداث معابر و نوسازی محلات و تأمین نیازمندیهای عمومی شهر در هیچ مورد مانع عملیات شهرداری در اجرای طرحهای مزبور نخواهد بود.

— ماده ۲۲ قانون نوسازی و عمران شهری: شهرداریها مجازند اراضی و املاکی را که طبق این قانون به ملکیت خود در می‌آورند (به استثناء اراضی و املاک موضوع ماده ۲۴ این قانون) به منظور نوسازی به موجب قرارداد و در قبال اخذ تضمینات کافی به شرکت‌ها و مؤسساتی که با سرمایه کافی و صلاحیت فنی تشکیل یافته‌اند واگذار کند...

— ماده ۳۱ قانون نوسازی و عمران شهری: شهرداریها می‌توانند برای تأمین نیازمندیهای شهری و عمومی و عمران و نوسازی با تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور، اراضی و املاک واقع بین حد مصوب فعلی هر شهر تا حد نهایی مشخص شده در نقشه جامع آن شهر را ظرف پنج سال از تصویب نقشه جامع با پرداخت بها تملک و تصرف کنند.

— بخشنامه در مورد انجام هماهنگی با سازمان میراث فرهنگی قبل از اجرای طرحهای نوسازی و بازسازی:

پیرو تصویب نامه هیئت وزیران در خصوص محلات قدیمی و بافت‌های فرسوده، به منظور هماهنگی و جلوگیری از تداخل وظایف، مقرر می‌دارد هر گاه اجرای طرح در محدوده عملکرد و

وظایف سازمان میراث فرهنگی باشد، کلیه مجریان طرحهای بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات قدیمی و بافتهای فرسوده مؤظفند قبل از اجرای طرح با سازمان میراث فرهنگی هماهنگی و پس از کسب نظر موافق سازمان، مبادرت به عملیات اجرایی نمایند.

— اساسنامه سازمان عمران و بهسازی شهری: سازمان موظف و مجاز به انجام امور اجرایی و عملیاتی زیر برای تحقق اهداف خود می باشد.

● 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.

● تهیه و اجرای طرحهای عمران شهری با رعایت قوانین و مقررات.

● مدیریت و اجرای عملیات خرید اراضی، تجمیع و تفکیک، آماده سازی و احداث بنا اعم از مسکونی، خدماتی، تولیدی، تجاری در بافت های شهری.

موارد یاد شده، اهم مواد قانونی معتبر مرتبط با موضوع بهسازی را دربر می گیرند. علاوه بر آنها، تعدادی دیگر تجربه قانونگذاری در این عرصه نیز در کشور اندوخته شده اند که به دلایل مختلف، از جمله فسخ ضمنی یا صریح قانونی، منتفی شدن مدت اعتبار و یا اصل موضوع، و مانند آنها، اکنون فاقد اعتبار و جاهت قانونی اند. اما، می توان تاکید کرد که آموزه ها و یافته های مفیدی را از این تجربه ها می توان استنتاج کرد و در تحلیل ها و قانونگذاریهای آینده به کار گرفت. برخی از این موارد عبارتند از:

— قانون اجرای برنامه نوسازی عباس آباد؛

— اساسنامه سازمان بهسازی و عمران جنوب تهران؛

— تبصره های ۸۴ و ۸۵ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه و آئین نامه های اجرایی آنها.

۳. ارزیابی و تحلیل مقدماتی

چنانکه در ابتدای مقاله آمد، قوانین شهری را می توان براساس معیارهای پایه ای زمین، ارزیابی و تحلیل کرد:

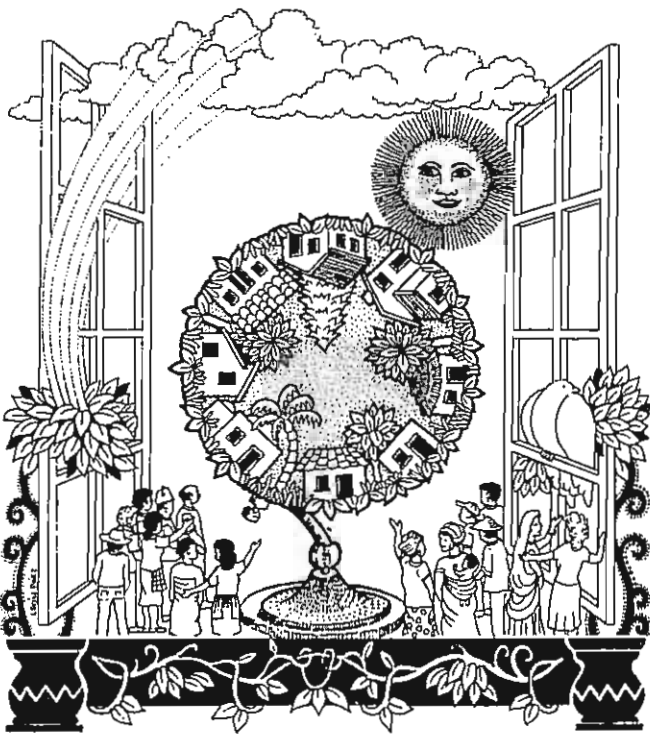
۱. زمینه سازی قانونی لازم برای تصمیم گیری، و

برنامه ریزی برای مداخله در بافت؛

۲. ایجاد و تأمین تسهیلات لازم برای تسهیل فرایند اجرای برنامه و طرح؛

۳. حمایت مؤثر و عادلانه از کلیه عوامل مؤثر بر و متأثر از اجرای برنامه و طرح.

در این قسمت، تلاش می شود قوانین موجود در زمینه

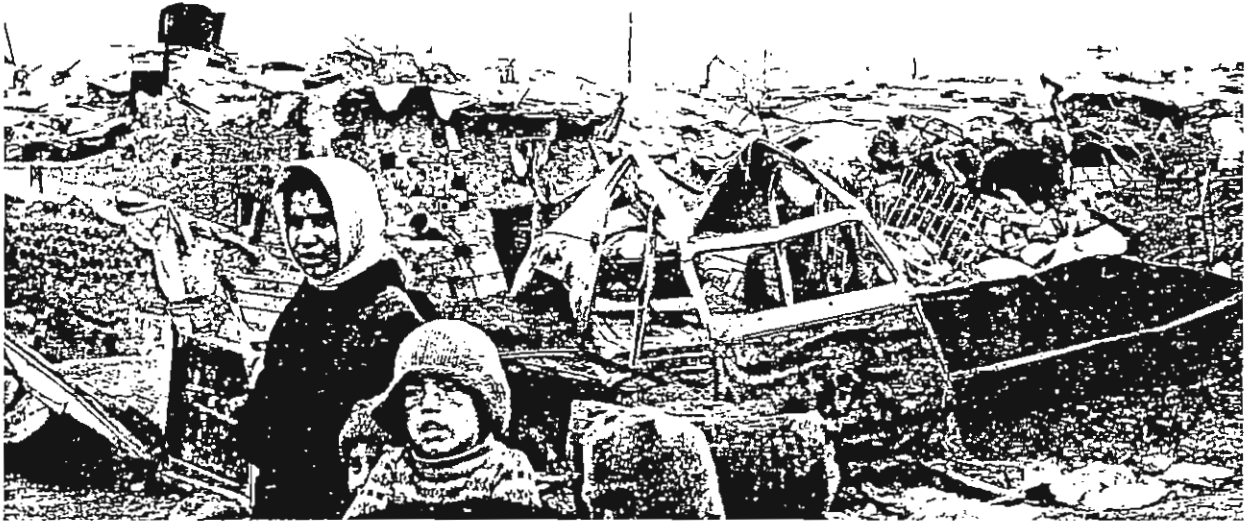


بهسازی و نوسازی بافت های شهری، و به ویژه بافت های مشمول پدیده اسکان غیررسمی از نظر چگونگی انطباق با معیارهای سه گانه بالا، مورد بررسی و تحلیل مقدماتی قرار گیرند.

۱.۳. زمینه سازی قانونی و حقوقی

چنانکه گفته شد، اگر مجموعه قوانین موجود از لحاظ محتوا، درجه اعتبار، پوشش موضوعی و قضایی از قوت و کیفیت حقوقی و موضوعی لازم برخوردار باشند، با فراهم آوردن بسترهای لازم حقوقی و قانونی می توانند نقش مؤثری در ارتقای کیفیت زندگی در بافتهای غیررسمی و قانونی کردن آنها ایفا کنند. اما بررسی قوانین فعلی از این دیدگاه نشانگر نارساییهای مشروح در زیر است:

مجموعه قوانین شهری کشور فاقد قانون جامع مدونی، متناسب و ویژه بهسازی و نوسازی بافت های شهری است که بتواند زمینه ساز برقراری اختیارات، تسهیلات و ساز و کارهای ضروری و فراگیر برای این امر باشد.



شده اخیر هنوز به انعکاس قانونی در قوانین بنیادین شهرسازی کشور نینجامیده است.

پیرو همین در هم آمیختگی و عدم تشخیص مستقل این عرصه است که ساز و کارها و مراجع تصویب، ابلاغ و اجرای طرحها و برنامه‌های مربوطه (از جمله، بهسازی بافت‌های قدیمی، مسئله‌دار و توانمندسازی اسکان غیررسمی) تا حد زیادی مبهم است. نمونه مشخص این موضوع، تلقی عرفی این طرحها در حد طرح تفصیلی و ارجاع مسئولیت تصویب آنها به کمیسیونهای ماده پنج است. در حالیکه، روشن است که گستره موضوعی و عمق این طرحها از طرحهای تفصیلی معمول پیچیده‌تر و نیازمند بررسی در مراجع تخصصی‌ترند.

ج. فقدان نظام تقسیم کار مشخص بین نهادهای مربوطه چیرگی نگرش بخشی و سازمانی، حتی در حوزه قانونگذاری باعث شده است که در متون قانونی موجود در خصوص بهسازی بافتها، موضوع ماهیتاً اجتناب‌ناپذیر تقسیم کار و روابط بین سازمانی عناصر و نهادهای مربوطه، کاملاً مسکوت بماند. به طوری که، نه تنها چگونگی هماهنگیهای الزامی بین سازمان عمران و بهسازی شهری، شهرداری، شرکت‌های متولی تاسیسات زیربنایی و... روشن نیست، بلکه حتی هماهنگیهای درون سازمانی سازمان عمران و بهسازی شهری با سایر اجزای وزارت مسکن و شهرسازی (مانند معاونت شهرسازی و معماری، سازمان ملی زمین و مسکن و سازمانهای مسکن و شهرسازی استانها) نیز از لحاظ قانونی مبهم است.

الف. فقدان رویکرد قانونی جامع و مستقل به موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری

بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری به عنوان یک عرصه فعالیت مستقل و مشخص در حوزه شهرسازی و عمران شهری، مورد توجه و رویکرد متناسب مجموعه قوانین موجود قرار نگرفته و به این موضوع در تمام متون قانونی مهم موجود به صورت جنبی و حاشیه‌ای اشاره شده است. به همین دلیل، ابزارهای قانونی جامع و کامل برای تحقق موضوع در اختیار مسئولان ذیربط قرار نگرفته و خلأ قانونی در زمینه‌های مختلف برنامه‌ریزی، تشکیلات تفصیلی، تأمین مالی، عملیات اجرایی و نظارت و کنترل، و به ویژه هماهنگیهای بین سازمانی، میان ارگانهای مربوطه کاملاً محسوس است.

شاهد این موضوع به این قرار است که تقریباً هیچ یک از قوانین اختصاصی موجود در این حوزه، مصوب مجلس شورای اسلامی (به عنوان عالیترین مرجع قانونگذاری) نیستند.

ب. فقدان رویکرد مستقل و مشخص به موضوع بهسازی و نوسازی بافتها در نظام رسمی برنامه‌ریزی شهری بررسی محتوایی معتبرترین متون قانونی تبیین‌کننده نظام برنامه‌ریزی شهری کشور، از جمله قوانین تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، به خوبی بیانگر این نکته است که حتی در نظام شهرسازی کشور نیز موضوع بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری به صورت یک عرصه مستقل و مشخص به رسمیت شناخته نشده و اقدامات انجام

د. فقدان پوشش لازم در تمام ابعاد موضوعی و فضایی اسکان غیرمتعارف

امروزه، اسکان غیرمتعارف ناشی از فرایندهای مختلف است، و به همین لحاظ به اشکال مختلف و در بخشهای گوناگون از فضای شهری بروز و ظهور می‌یابد. این، در حالی است که متون قانونی موجود نه تنها فاقد حساسیت نسبت به این تفاوت‌ها هستند، بلکه اتفاقاً در مورد حریم و حواشی کالبدی شهرها (که بیشتر در معرض این نوع اسکان قرار دارند) از پوشش و قوت کمتری برخوردارند.

مجموعه مشکلات بیان شده، به معنای آن است که قوانین و مقررات موجود قادر به ایجاد بستر و فضای مناسب حقوقی در خصوص حضور فعال در عرصه بافت‌های شهری نابهنجار نیستند. در واقع، در حال حاضر فرایند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی ارتقای کیفیت زندگی در این گونه بافت‌ها فاقد پشتوانه‌های قانونی لازم و متناسب است.

۲.۳. تسهیل فرآیند اجرای برنامه

بدون شک اجرای هر برنامه نیازمند ابزارهای ویژه‌ای است که نحوه دسترسی به آنها و چگونگی بهره‌گیری از آنها را قوانین و مقررات تعیین می‌کنند. ابزارهای نهادی، اداری، و مالی از اهم این موارد به شمار می‌آیند.

اما، به نظر می‌آید در این عرصه نیز قوانین موجود نتوانسته‌اند ابزارهای لازم و متناسب با نیازها و شرایط خاص مداخله در بافت‌های نابهنجار را در اختیار متولیان مربوطه قرار دهند. به گونه‌ای که، یا اصولاً ابزار مربوطه در دسترس نیست و یا چگونگی بهره‌گیری از آن با تنگنا، ابهام و عدم کفایت لازم روبروست. اهم این مشکلات از این قرارند:

الف: فقدان روشها و ساز و کارهای قانونی مشخص برای حل و فصل مشکلات مربوط به حقوق مالکیت اراضی و ابنیه در هر دو عرصه تملک و خرید حق مالکیت، و نیز تثبیت و انتقال حق مالکیت، به ساکنان.

ب. فقدان منابع، روشها و ساز و کارهای قانونی مشخص، کارآمد و کافی برای تأمین مالی فرآیند بهسازی و ارتقای کیفیت زیست.

علیرغم تشدید توجه به ابعاد مالی توسعه شهری در سالهای اخیر، می‌توان گفت تاکنون ابزارهای قانونی لازم، معتبر و کارآمد در مورد تعیین منابع مالی و روشهای مجهز، و بهره‌برداری از این منابع برای بهسازی بافت‌ها به تصویب نرسیده است. معذود مجوزهای قانونی موجود و در اختیار شهرداریها نیز، به اعتبار

عدم حضور فعال اکثر شهرداریها در این عرصه، و نیز ناچیز بودن مبلغ قابل دریافت در این خصوص، نتوانسته‌اند از کارآیی و کفایت لازم برخوردار باشند.

ج. ابهام در تشکیلات و ساز و کارهای نظارت و کنترل بر فرآیند بهسازی و نوسازی شهری.

پیرو نارسائیهای یاد شده، چگونگی نظارت و کنترل بر عملیات اجرایی فرایند بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری و نهاد مسئول و پاسخگویی این نظارت، به صورت خاص روشن نیست. در حال حاضر، این کار در چارچوب نظام عمومی شهرسازی کشور انجام می‌گیرد، که صرفنظر از نارسائیهای اساسی این نظام در این قلمرو، در عرصه خاص بهسازی نیز نمی‌تواند کارآمد و مؤثر باشد.

د. اختیارات، وظایف و امکانات قانونی گسترده، اما مغفول شهرداریها.

کلیه متون قانونی بررسی شده نمایانگر آنند که شهرداریها پیرو نقش منحصر به فرد خود در مدیریت شهری، از اختیارات، وظایف و امکانات قانونی نسبتاً گسترده‌ای نیز در عرصه یاد شده، به ویژه در عملیات اجرایی و بهره‌برداری از این بافتها برخوردارند. چنان که می‌توان گفت هیچ عنصر دیگری از این میزان امکانات برخوردار نیست. این امر نیز بیانگر ضرورت اجتناب‌ناپذیر جلب مشارکت و همکاری تنگاتنگ شهرداری شهر مربوطه در فرایند بهسازی بافت‌های شهری است. به طور قطع، این امر منجر به افزایش ضریب موفقیت و تأثیرگذاری بیشتر طرحها و عملیات بهسازی شهری خواهد شد. در واقع، در نتیجه این همکاری، ابزارهای اجرایی بیشتری در خدمت فرایند قاعده‌مند کردن اسکان ناهنجار قرار می‌گیرد.

۳.۳. حمایت مؤثر و عادلانه از کلیه عناصر مربوطه

عدم جامعیت قوانین موجود باعث شده است تا امکان شناخت و رعایت حقوق عناصر مختلف مربوطه، در فرایند بهسازی شهری و جذب محدوده‌های اسکان غیررسمی در نظام رسمی شهری، چندان میسر و دقیق نباشد. به بیان دیگر، در چارچوب قوانین موجود، نه حقوق و تکالیف نهادهای رسمی در قبال ساکنان این گونه بافت‌ها از وضوح و صراحت کافی برخوردار است، و نه حقوق و تکالیف ساکنان. نتیجه این شرایط به عدم شکل‌گیری یک رابطه قانونی دو طرفه و عادلانه بین عناصر مختلف مربوطه و عدم امکان حمایت مؤثر متناسب از آنها انجامیده است.