

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»



لله الحمد

A piece of Arabic calligraphy in the Maghribi style, reading "Alhamdulillah" (All praise is for Allah). The text is written in black ink on a white background. The word "الحمد" (Al-hamd) is written in a large, bold, and highly decorative script, with many small, intricate flourishes extending from the letters. The word "لله" (Lillah) is written in a smaller, simpler script to the right of "الحمد". A horizontal line is drawn below the calligraphy, starting from the left edge of the image and extending to the right edge.

شماره مسلسل: ۲۰۹۱۳
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

دوره دوازدهم - سال دوم
شماره ثبت: ۱۹۳
تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۵/۲۸

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»

نوع گزارش:

طرح / لایحه ، نظارتی ، راهبردی پیش نویس قانونی

نام دفتر:

دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین:

سمیه جلیلی صدراآباد

مدیر مطالعه:

علی فرنام

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، حبیب اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان:

مهدی بهرامی حسن آبادی (دفتر مطالعات حقوقی)، سعید شفیعا (دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش)

صفحه آرا:

حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. احیا، بهسازی و نوسازی
۲. بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری
۳. سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی
۴. شرکت بازاریابی شهری ایران

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۲/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. بررسی محتویات.....	۱۴
۳. ملاحظات.....	۱۶
۴. جمع‌بندی و پیشنهادات.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. طرح/لوايح پیشنهادی در موضوع ماده (۴) قانون حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری. ۱۵	
جدول ۲. ارزیابی کلی ماده واحد.....	۲۰
جدول ۳. اظهار نظر کارشناسی و متن اصلاحی در خصوص ماده واحد.....	۲۱



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»

چکیده



قانون «حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری» در سال ۱۳۸۹ در قالب ۱۷ ماده تصویب شد. این قانون شامل مقررات و ویژه‌های در مورد بافت‌های فرسوده است و روش‌های عملکرد مجریان طرح بافت فرسوده را مشخص کرده و سازو کار خرید و تملک در این طرح و نحوه مشارکت مالکان را تعیین می‌کند. هدف این قانون تقویت گروه‌های اجتماعی کم‌درآمد و بهبود فضاهای فرسوده شهری در ایران است. بر مبنای این قانون، هیئت دولت دو سند اجرایی «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده» در سال ۱۳۹۳ طبق ماده (۱۶) قانون مذکور، و «آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار» را در سال ۱۳۹۷ تدوین کرده است. همچنین، با استناد به جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه تهیه «سند ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی» در دستور کار قرار گرفت. در واقع قانونگذار با توجه به روند روبه گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و با این استدلال که راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در این سکونتگاه‌ها متفاوت است، تهیه و تصویب سندی ویژه برای این سکونتگاه‌ها را ضروری دانست. بر این اساس، «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» تهیه و در سال ۱۴۰۲ به تصویب رسید. لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت به شماره ثبت ۱۹۳ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ برای طی تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. لازم به ذکر است؛ لایحه فوق در دوره قبل نیز با شماره ثبت ۸۹۲ اعلام وصول شده بود.

خلاصه مدیریتی



شرح / مسئله اصلی

یکی از دلایل اصلی ارائه «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»، جداسازی وظایف سیاستگذاری از شرکت‌های دولتی است. براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲، دولت موظف بوده اقدامات لازم برای تعریف امور مرتبط با سیاستگذاری و اجرای وظایف حاکمیتی شرکت‌ها را انجام دهد؛ همچنین با توجه به بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، باید امور حاکمیتی از اختیار شرکت‌های دولتی خارج شود؛ لذا در لایحه دولت سعی بر این بوده است که به جای سازمان عمران و بهسازی شهری ایران که به شرکت بازآفرینی شهری تغییر نام داده است، وزارت راه و شهرسازی عهده‌دار امر تشخیص صلاحیت برای اشخاص و اگذار شونده باشد تا امور حاکمیتی صرفاً متعلق به وزارتخانه باشد و نه شرکت دولتی. در این راستا، وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد حذف یکی از وظایف و اختیارات شرکت بازآفرینی شهری را ارائه کرده است. این تغییر هم به دلیل ایجاد تناسب بیشتر با محوریت ماده قانونی و هم به منظور تفویض اختیارات گسترده‌تر به وزارتخانه جهت هماهنگی و بهبود تقسیم وظایف درون سازمانی مناسب ارزیابی می‌شود. به‌طور خاص، موضوع تعیین و تأیید صلاحیت در حوزه‌های مختلف کاری این وزارتخانه مطرح است که می‌تواند تحت نظر بخش‌های ستادی با مشارکت سایر واحدهای وزارتخانه انجام پذیرد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

نقاط قوت

- هماهنگی بیشتر و بهبود تقسیم وظایف درون سازمانی مناسب با تفویض اختیارات گسترده‌تر به وزارت راه و شهرسازی.

نقاط ضعف

- ابهام در ملاک و نحوه احراز صلاحیت مدیریت فنی، مالی و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی.



پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- تدوین آیین‌نامه اجرایی جهت تشخیص صلاحیت‌های لازم فنی، مالی و اجرایی اشخاص مندرج در این ماده برای هر یک از طرح‌های قابل واگذاری ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و به تصویب هیئت‌وزیران؛
- تأکید بر مشخص کردن موضوع مورد واگذاری در اصلاح ماده؛
- در نظر گرفتن سایر دستگاه‌های دخیل در بافت‌های ناکارآمد اعم از: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت کشور در تدوین آیین‌نامه فوق‌الذکر.

۱. مقدمه

نخستین فعالیت رسمی در حوزه بهسازی و نوسازی شهری ایران در سال ۱۳۶۴ با تأسیس دفتر بهسازی بافت شهری در حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی سابق شکل گرفت. بعدها و به‌منظور پیش‌نگری، پیشگیری و درمان مسائل مورد اشاره و با رسالت تجدید حیات شهری و نیل به شهر پایدار و مشارکتی، سازمان عمران و بهسازی شهری ایران با استناد به مصوبه هیئت‌وزیران از خردادماه ۱۳۷۶ فعالیت رسمی خود را در قالب یک شرکت وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی فعلی) آغاز کرد. در تیرماه سال ۱۳۸۳ با استناد مصوبه هیئت‌وزیران و تأیید شورای نگهبان، اساسنامه شرکت به‌عنوان شرکت مادر تخصصی تغییر کرد. به‌منظور پیشبرد اهداف و راهبردهای شرکت مادر در استان‌ها، ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها (ادارات عمران و بهسازی شهری) زیر نظر مستقیم مدیر کل مصوب گردیده و در شرح وظایف مدیران کل و رؤسای ادارات راه و شهرسازی شهرستان‌ها، مأموریت‌های شرکت عمران و بهسازی شهری ایران لحاظ شده است. در ادامه هیئت‌وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۶/۱۱/۴ و ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ به پیشنهاد شماره ۴۵۵۷۶/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰ وزارت راه و شهرسازی و به استناد ماده واحده قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت - مصوب ۱۳۷۷، اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران تصویب و مورخ ۱۳۸۳/۴/۲۷ به اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران تغییر نام داد.

حد فاصل سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ با تعیین و تصویب شاخص‌های ناپایداری، ریزدانگی و نفوذناپذیری^۱ توسط شورای عالی شهرسازی و معماری، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران با توجه به شاخص‌های مصوب شورا مبادرت به شناسایی محدوده‌ها با عنوان بافت‌های فرسوده شهری می‌کند. در این دوره، برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به اجرا گذاشته شد.

در طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ دولت و شهرداری‌ها تلاش کردند با تمرکز بر مجموعه اقدامات نرم‌افزاری، زمینه‌های حضور و مشارکت مردم را فراهم کنند. تعریف و تأمین بسته‌های حمایتی و تشویق و ترغیب ساکنان برای حضور فعال و گسترده در فرایند نوسازی در فرایند نوسازی مشتمل بر تسهیلات ارزان قیمت، مشوق‌هایی برای تجمع پلاک‌های ریزدانه، تهیه و تصویب طرح حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری، تدوین دستورالعمل راه‌اندازی دفاتر خدمات نوسازی محلات، اعطای تخفیف‌ها و مشوق‌ها و نیز برنامه‌های متعدد اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی از اقدامات به عمل آمده با عنوان بسترسازی در این دوره هستند. از سال ۱۳۹۳ تاکنون دوره جدیدی از سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری آغاز شد. در این دوره با آسیب‌شناسی و تحلیل تجارب گذشته، رویکردی جدید با عنوان بازآفرینی شهری پایدار در دستور کار قرار می‌گیرد. این رویکرد به استناد تصویب‌نامه در خصوص تعیین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۶ هیئت‌وزیران با اصلاحات و الحاقات بعدی تهیه و تنظیم شده است. منحصر شدن شاخص‌های شناسایی محدوده بافت‌های فرسوده به شاخص‌های صرفاً کالبدی و بی‌توجهی

۱. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سومین جلسه در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۱۱ براساس مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۳/۱۶ خود هر سه شاخص‌های زیر را جهت شناسایی بافت‌های فرسوده در این مرحله مورد تصویب قرار داد و مقرر کرد، دبیرخانه برای مواردی که این شاخص‌ها امکان معرفی و شناسایی در پهنه‌هایی را ناممکن می‌سازد، بررسی و راهکار مناسب جهت تصمیم‌گیری به شورا ارائه کند.

شاخص ۱؛ ریزدانگی: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰٪ پلاک‌های آنها مساحت کمتر از ۲۰۰ متر مربع دارند.

شاخص ۲؛ ناپایداری: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰٪ بناهای آن ناپایدار و فاقد سیستم سازه است.

شاخص ۳؛ نفوذناپذیری: بلوک‌هایی که بیش از ۵۰٪ معابر آن عرض کمتر از ۶ متر دارند. ضمناً مقرر گردید دبیرخانه شورای عالی، بررسی لازم را در خصوص پیش‌بینی شاخص جدید و نحوه رسیدگی به موارد استثنا که همه شاخص‌های سه‌گانه در آن قابل اعمال نیست را بررسی و به شورای عالی پیشنهاد کند.

تبصره: تا زمانی که بررسی دبیرخانه انجام و به تصویب شورا برسد، (حداکثر ظرف مدت ۳ ماه)، فعلاً بافت‌هایی مورد بررسی و تأیید قرار می‌گیرند که هر سه شاخص را داشته باشند.



به سایر شاخص‌های غیر کالبدی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و ...) و همچنین بی‌توجهی به اندازه شهرها و در نتیجه عدم انطباق کامل شاخص‌ها در بافت فرسوده شهرهای کوچک، از جمله اشکالات شاخص‌های تعیین شده در مصوبه سال ۱۳۸۵ است؛ لذا شاخص‌های فوق مورد بازنگری قرار گرفته و طبق مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون بازنگری و اصلاح شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف بهسازی، نوسازی و بازآفرینی شهری (۱۴۰۰) سه معیار مخاطرات، نازل بودن کیفیت محیط کالبدی و نازل بودن کیفیت زندگی به‌عنوان معیارهای اصلی شناسایی محدوده‌ها و محلات ناکارآمد در نظر گرفته شد.

گفتنی است؛ «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری» در سال ۱۳۸۹ در قالب ۱۷ ماده تهیه شد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در حال حاضر مبنای عمل سازمان‌های مرتبط بازآفرینی شهری است. قانون فوق حاوی مقررات ویژه‌ای در خصوص بافت‌های فرسوده است و چگونگی عملکردهای مجری طرح بافت فرسوده را تبیین و سازوکار خرید و تملک واقع در طرح و نحوه مشارکت مالکان در طرح را معین می‌کند. بنابر ماده یک قانون، هدف اصلی این قانون، ایجاد وحدت رویه در عملیات احیای بافت‌های فرسوده کشور بوده است. لازم به ذکر است؛ مجریان طرح‌های بافت‌های فرسوده در زمان مواجهه با عدم همکاری و مقاومت مالکان در فروش و واگذاری املاک خود، روش‌های متفاوتی (توسل به اهرم‌های قانونی و تملک قهری املاک یا جلب مشارکت مالکان) را اتخاذ کردند که قانونگذار با تصویب قانون احیا، تلاش کرد رویه‌ای واحد را در اجرای این طرح‌ها ایجاد کند. هدف دیگر از تصویب این قانون «تعیین محدوده بافت‌های فرسوده مورد حمایت قانونگذار» است. در این قانون به منظور تسهیل و تسریع در روند احیای بافت‌های فرسوده، قانونگذار حمایت‌های ویژه‌ای را از مجریان از یک سو و مالکان و صاحبان حقوق واقع در محدوده بافت فرسوده از سوی دیگر کرده است. در واقع قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری در راستای تقویت گروه‌های اجتماعی کم‌درآمد و فضاهای فرسوده شهری در ایران بوده است. هیئت دولت، براساس قانون مذکور، دو سند اجرایی متفاوت شامل «سند ملی راهبردی احیای بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده» در سال ۱۳۹۳ مطابق با ماده (۱۶) قانون مذکور و «آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار» را در سال ۱۳۹۷ تهیه کرده است.

در واقع قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری نگرش کل‌نگر و جامع آن به مسئله بازآفرینی شهری است. جامع‌نگری و گستردگی اهداف مندرج در یک قانون در محیط‌های شهری که دارای عدم تنوع و عدم مطلوبیت پتانسیل‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی هستند، می‌تواند توان بدنه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را برای بسیج منابع کاهش دهد.

از سویی در اجرای ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی، نحوه احراز صلاحیت مدیریت فنی، مالی و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی به‌منظور واگذاری قسمتی از اختیارات مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی (وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها) طبق اصلاحیه دستورالعمل ارزیابی صلاحیت اشخاص موضوع ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۰ است؛ که در ۸ ماده و ۲۰ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۰ به تصویب هیئت‌مدیره شرکت بازآفرینی شهری رسیده است. طبق مقدمه دستورالعمل فوق، منظور از واگذاری اختیارات، صرفاً اقدامات مربوط به تصدی‌گری امور و وظایف شرکت بازآفرینی شهری ایران و شهرداری‌هاست که در قالب سه گرایش جداگانه به شرح زیر، قابل واگذاری است:

بند الف) گرایش توسعه‌گری؛

بند ب) گرایش تسهیل‌گری؛

بند ج) گرایش کارگزاری (اشخاص حقوقی و حقیقی).

گفتنی است؛ طبق دستورالعمل فوق، احراز صلاحیت فرایندی است که طی آن، وجود شرایط اخذ مجوز فعالیت در یکی از گرایش‌های توسعه‌گری، تسهیل‌گری و کارگزاری، طبق مفاد این دستورالعمل، ارزیابی و تعیین می‌شود.

حدود وظایف و در واقع مجموعه اقداماتی را که شرکت بازآفرینی شهری ایران و یا شهرداری‌ها می‌توانند به اشخاص دارای صلاحیت واگذار کنند؛ بر حسب گرایش‌های تعریف شده در این دستورالعمل، و متناسب با رتبه صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی و نیز متناسب با نیاز محدوده‌ها و محله‌های هدف در سه گرایش به شرح زیر تقسیم می‌شود:



الف) گرایش توسعه‌گری

- مدیریت کل فرایند توسعه؛ در چهار مرحله ۱. تعریف پروژه شناسنامه‌دار؛ ۲. مدیریت مالی سرمایه‌گذاری؛ ۳. فرایند تولید و ساخت؛ و ۴. فرایند عرضه و فروش؛
- مدیریت بخش فنی، بخش اقتصادی و مدیریت ریسک‌های اقتصادی و فنی؛
- جهت دادن به سرمایه‌های خرد و سرگردان در راستای توسعه محله و ارتقای کیفیت زندگی شهری؛
- سرمایه‌گذاری و مشارکت صددرصدی در ریسک سرمایه‌گذاری و طراحی مکانیسم تأمین مالی و تضمین سود سرمایه‌گذاری با استفاده از ابزارهای بازار پول و سرمایه؛
- ارائه ضمانت کیفیت فنی و ایمنی و مرغوبیت همراه با بیمه‌های مسئولیت حرفه‌ای؛
- حمایت از کسب و کارهای خرد محلی مرتبط با اقدامات در دست انجام.

ب) گرایش تسهیل‌گری

- ارتقای توانمندی‌های گروه‌های محلی تأثیرگذار در راستای تسهیل راه‌اندازی مرکز توسعه محله؛
- تدوین سند مشارکتی بازآفرینی محله با استفاده از توسعه انواع روش‌های مشارکت و هم‌افزایی منابع و نیروها و گروه‌های محلی، دولتی و بخش خصوصی (کنشگران بازآفرینی)؛
- توان‌افزایی گروه‌های محلی در افزایش توانمندی خودسازماندهی و خودیاری و همکاری با یکدیگر و تعامل با سایر نقش‌آفرینان بازآفرینی؛
- ایجاد هم‌افزایی و هم‌اندیشی بین نهادهای مردمی، عمومی، خصوصی و دولتی در راستای تحقق بازآفرینی محلی پایدار؛
- راهبری تحقق مدیریت مشارکتی به‌منظور تحقق سند بازآفرینی محله؛
- مستندسازی فرایندها و روش‌ها و آسیب‌شناسی الگوها و فرایندهای طی شده در سطح محلی؛
- اطلاع‌رسانی در خصوص اقدامات و برنامه‌ها به‌نحوی که قابل انتقال برای تمام اجتماعات باشد.

ج) گرایش کارگزاری اشخاص حقوقی

- مدیریت و اجرای کلیه امور اداری، حقوقی، قانونی، مالی، فنی و اجرایی محدوده‌های هدف بازآفرینی؛
- مدیریت و اجرای فرایندهای حوزه‌اراضی و املاک و تجهیز منابع مرتبط با ساخت‌وساز در خصوص

املاک و مستغلات شرکت بازآفرینی شهری و شهرداری‌ها (صدور پروانه، اخذ مجوزها، تجمیع، بخشودگی و ...).

د) گرایش کارگزاری اشخاص حقیقی

اشخاص حقیقی که پس از احراز صلاحیت به موجب مفاد این دستورالعمل وظایف محول شده را در قالب امور کارگزاری به منظور پیگیری و تحقق برنامه‌ها و پروژه‌های این شرکت و شهرداری‌ها در چارچوب سند بازآفرینی محدوده‌ها و محله‌ها ناکارآمد شهری با همکاری نهادهای محلی به عهده می‌گیرند.

در رویه موجود بررسی و تطبیق مدارک ارائه شده در سامانه متقاضیان توسط کمیته استانی صورت خواهد گرفت و نتیجه در قالب فرم نهایی مندرج در سامانه جهت کنترل نهایی و صدور گواهینامه به کمیته ستادی ارسال خواهد شد.

طبق دستورالعمل فوق اعضای کمیته ستادی شامل موارد ذیل است:

۱. معاون عمران و بهسازی شهری شرکت بازآفرینی شهری ایران (رئیس کمیته)؛
 ۲. مدیر کل دفتر تجهیز منابع مالی، فنی و اقتصادی؛
 ۳. مدیر کل دفتر حقوقی و امور قراردادها؛
 ۴. مدیر کل راهبری و هدایت طرح‌های بازآفرینی شهری؛
 ۵. دبیر کمیته ستادی (به انتخاب رئیس کمیته ستادی).
- همچنین اعضای کمیته استانی نیز شامل افراد ذیل می‌شود:

۱. مدیر کل راه و شهرسازی (رئیس کمیته)؛
۲. مدیر کل دفتر فنی استانداری؛
۳. معاون بازآفرینی شهری و امور مسکن (عضو و دبیر کمیته).

نظر به تکلیف مندرج در جزء «۶» بند «ل» تبصره «۲» ماده واحده [قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور](#) (اصلاحی ۱۴۰۰/۱۲/۲۵) و ضرورت احصای امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی شرکت‌ها، لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به شماره ثبت ۱۹۳ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ برای طی تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. لازم به ذکر است؛ لایحه فوق در دوره قبل مجلس نیز با



شماره ثبت ۸۹۲ اعلام وصول شده بود که در این راستا گزارشی با عنوان «اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲» در دفتر مطالعات زیربنایی تدوین گردید.

۲. بررسی محتویات



طبق جزء «۶» بند «ل» تبصره «۲» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (اصلاحی ۱۴۰۰/۱۲/۲۵)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱ در اجرای بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به احصای امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی شرکت‌ها اقدام و به هیئت وزیران ارائه کند. در اجرای این بند هیئت وزیران مجاز خواهد بود اصلاحات مورد نیاز در اساسنامه شرکت‌های ذی ربط را اعمال کند. اساسنامه شرکت‌هایی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده از شمول این حکم مستثنا هستند.

طبق ماده (۴) قانون «مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، (وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها و یا سازمان‌های وابسته به خود و یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی واگذار کنند. صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی را وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) تعیین می‌کند».

طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی طبق بند «ج» ماده (۲) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری «طرح‌هایی هستند که در چارچوب طرح‌های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) به منظور اجرای برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی شهری با رعایت اصول شهرسازی، فنی و معماری تهیه می‌شود. این طرح‌ها دربرگیرنده کاربری‌های جدید و مورد نیاز محدوده معینی از بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری بوده و اجرای آنها متضمن تأمین خدمات عمومی و زیرساخت‌های شهری از قبیل شبکه‌های دسترسی، معابر و بدنه آنها، پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری، فضای سبز

و ... است که متکی بر ضوابط شهرسازی و معماری ایرانی - اسلامی و بومی هر منطقه است». لایحه پیشنهادی ماده واحد به شرح ذیل است:

«در ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری - مصوب ۱۳۸۹، عبارت «سازمان عمران و بهسازی شهری ایران» حذف می‌شود».

درواقع با حذف عبارت سازمان عمران و بهسازی شهری ایران، تعیین صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی به عهده وزارت راه و شهرسازی قرار می‌گیرد. پیشنهاد ارائه شده منطقی به نظر می‌رسد، زیرا با توجه به شرایط فعلی، شرکت بازآفرینی شهری ایران به‌طور معمول هم‌سطح سایر شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به وزارتخانه است و ارجاع از سوی وزارتخانه نیز از نظر هم‌ترازی و جایگاه توجیه‌پذیر است.

جدول ۱. طرح / لوایح پیشنهادی در موضوع ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری

عنوان طرح / لایحه	شماره ثبت	وضعیت	دوره	تاریخ
لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	۸۹۲	اعلام وصول طرح / لایحه یک‌شوری و دوشوری	یازدهم	۱۴۰۲/۰۲/۱۷
لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	۱۹۳	اعلام وصول طرح / لایحه یک‌شوری و دوشوری	دوازدهم	۱۴۰۳/۰۷/۲۹

مأخذ: نگارنده.



۳. ملاحظات



در اجرای اصل یکصد و بیست و سوم (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با عنوان « طرح حمایت از بازسازی بافت‌های فرسوده » در مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ به تصویب مجلس و تأیید شورای محترم نگهبان قرار گرفت. در این قانون وزارتخانه راه و شهرسازی و نیز شرکت بازآفرینی شهری ایران یکی از زیرمجموعه‌های وزارت راه و شهرسازی، متولی محدوده‌های بافت فرسوده و ناکارآمد شهری مکلف به انجام وظایف مقرر شده‌اند و در طی سال‌های اخیر عنوان دو دستگاه اجرایی مذکور تغییراتی داشته است.

با توجه به این امر که طبق [قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی \(مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱\) با اصلاحات و الحاقات بعدی](#) که با عنوان « لایحه وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی » به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود، با تصویب در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۰/۳/۳۱ به تأیید شورای محترم نگهبان رسید و بر طبق ماده (۱) این قانون وزارت راه و شهرسازی از تجمیع وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و راه و ترابری تشکیل شد.

از طرفی لازم به ذکر است که در اسفندماه ۱۳۷۵ [اساسنامه شرکت عمران و بهسازی شهری](#) بنا به پیشنهاد شماره ۸۴۳۲/۱۰۰ مورخ ۱۳۷۵/۶/۱۰ وزارت مسکن و شهرسازی و به استناد تبصره «۵» ماده (۱۱) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ در ۲۰ ماده به تصویب هیئت وزیران رسید و در سال ۱۳۷۶ به استناد مصوبه هیئت وزیران، «شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران» به‌عنوان یکی از سازمان‌های فنی، اجرایی و مدیریتی وزارت راه و شهرسازی با رسالت تجدید حیات شهری و نیل به شهر پایدار و مشارکتی تأسیس شد [۱]. همچنین هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ بنا به پیشنهاد شماره ۸۳۱۹/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۷ وزارت راه و شهرسازی و به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹) [اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران](#) | اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران | را تصویب کرد. در نهایت هیئت وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۶/۱۱/۴ و ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ به پیشنهاد شماره ۴۵۵۷۶/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰ وزارت راه و شهرسازی و به استناد ماده واحده قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت (مصوب ۱۳۷۷) اساسنامه

شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران موضوع تصویب نامه شماره ۱۸۹۲۳/ت/۱۳۴-۳۰ مورخ ۱۳۸۳/۴/۲۷ و اصلاحات بعدی آن با تغییر عنوان به اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران، [اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران](#) را در مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ مصوب کرد که در اردیبهشت ماه ۱۳۹۷ ابلاغ شد.

بنابراین با تغییر عنوان وزارت مسکن و شهرسازی به راه و شهرسازی و نیز سازمان عمران و بهسازی شهری ایران به شرکت بازآفرینی ایران پیشنهاد می‌شود در قانون فوق‌الذکر عناوین اصلاح شود [۲].

به نظر می‌رسد برخی ابهامات و ایرادها در خصوص متن ماده وجود دارد که به شرح ذیل است: در ماده فوق ملاک احراز صلاحیت مشخص نیست و دارای ابهام بوده، بنابراین برای رفع ابهام پیشنهاد می‌شود در آیین‌نامه‌ای دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیریت فنی، مالی و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی مشخص شده و در متن ماده نیز هیئت دولت ملزم به تهیه و تدوین آیین‌نامه مذکور شود. در غیر این صورت، زمینه معطل ماندن انجام وظایف بهسازی و نوسازی به دلیل واگذاری طرح‌ها به اشخاص بدسابقه و غیرمتعهد، وقوع فساد و رانت در واگذاری‌ها، بی‌عدالتی و عدم رقابت در واگذاری‌ها وجود خواهد داشت.

همچنین با توجه به این امر که بافت‌های ناکارآمد شامل چهارگونه بافت‌های تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده (ناکارآمد میانی) و بافت‌های با پیشینه روستایی می‌شود، بنابراین علاوه بر وزارت راه و شهرسازی دستگاه‌های اجرایی دیگری اعم از: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و نیز وزارت کشور و ... در این امر دخیل هستند و بنابراین موضوع فوق نیازمند نگاه جامع‌تر و فرابخشی است و در تدوین آیین‌نامه فوق دستگاه‌های مرتبط باید نقش مؤثری داشته باشند.



۴. جمع‌بندی و پیشنهادها



به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی ارائه این پیشنهاد، جداسازی وظایف سیاستگذاری از شرکت‌های دولتی است. بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲، دولت موظف بوده است اقدامات لازم برای تعریف امور مرتبط با سیاستگذاری و اجرای وظایف حاکمیتی شرکت‌ها را انجام دهد؛ همچنین با توجه به بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی،^۱ باید امور حاکمیتی از اختیار شرکت‌های دولتی خارج شود؛ لذا در لایحه دولت سعی بر این بوده است که به جای سازمان عمران و بهسازی شهری ایران که به شرکت بازآفرینی شهری تغییر نام یافته است، وزارت راه و شهرسازی عهده‌دار امر تشخیص صلاحیت برای اشخاص و اگذار شونده باشد تا امور حاکمیتی صرفاً متعلق به وزارتخانه باشد و نه شرکت دولتی. لذا در این راستا، وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد حذف یکی از وظایف و اختیارات شرکت بازآفرینی شهری را ارائه کرده است. این تغییر هم به دلیل ایجاد تناسب بیشتر با محوریت ماده قانونی و هم به منظور تفویض اختیارات گسترده‌تر به وزارتخانه جهت هماهنگی و بهبود تقسیم وظایف درون سازمانی مناسب ارزیابی می‌شود. به طور خاص، موضوع تعیین و تأیید صلاحیت در حوزه‌های مختلف کاری این وزارتخانه مطرح است که می‌تواند تحت نظر بخش‌های ستادی با مشارکت سایر واحدهای وزارتخانه انجام پذیرد.

در ارزیابی لایحه اخیر یک تغییر محتوایی در اصلاح ماده (۴) این قانون دیده می‌شود؛ به این صورت که وظیفه تعیین صلاحیت افراد حقیقی و حقوقی واجد شرایط برای واگذاری بخشی از وظایف مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، به «وزارت راه و شهرسازی» منتقل شده است. این در حالی است که در نسخه فعلی این قانون، بر عهده «بر عهده سازمان عمران و بهسازی یا شرکت بازآفرینی شهری ایران فعلی» قرار داشت.

با در نظر گرفتن توضیحات مطرح شده، از جمله تغییر نام وزارت راه و شهرسازی، لازم است تغییرات شکلی نیز مطابق با تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در اصلاح این قانون لحاظ شود.

۱. ماده (۱۳) - به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند دولت مکلف است:
الف- کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

همچنین پس از تعیین ضوابط کلی توسط قانونگذار به منظور حدود و نحوه احراز صلاحیت برای واگذاری، می‌توان تصویب سایر جزئیات و امور اجرایی در این زمینه‌ها را به دولت محول کرد. در این زمینه پیشنهاد می‌شود تدوین آیین‌نامه اجرایی این ماده بر عهده هیئت وزیران باشد؛ چراکه اولاً، موضوع بهسازی و نوسازی شهری با دستگاه‌ها و نهادهای گوناگونی از جمله شهرداری‌ها در آن با صلاحیت وزارت کشور در ارتباط است و نیز در بافت‌های تاریخی با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مرتبط می‌باشد؛ لذا هیئت وزیران جامعیت بیشتری از وزارت راه و شهرسازی برای انجام این امر دارد. ثانیاً، تعیین آن توسط هیئت وزیران ثبات و شفافیت و نظارت‌پذیری بیشتری برای مصوبه فراهم می‌کند.

بنابراین با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، متن لایحه مورد تأیید بوده و جدول زیر متن و تبصره‌های لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۲ دی‌ماه ۱۳۸۹ را به همراه نظرات و پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌دهد.



جدول ۲. ارزیابی کلی ماده واحد

ارجاع به کمیسیون	پیشنهاد الحاق	پیشنهاد اصلاح	مخالف	موافق	قانون	شماره ماده
		*			مجربین طرح‌های احیایا بهسازی و نوسازی (وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها و یا سازمان‌های وابسته به خود و یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی واگذار کنند. صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی را وزارت مسکن و شهرسازی تعیین می‌کند	ماده واحد

مأخذ: همان

بنابراین با توجه به موارد بیان شده، پیشنهادهای اصلاحی «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» در جدول ۳ ارائه شده است:

جدول ۳. اظهار نظر کارشناسی و متن اصلاحی در خصوص ماده واحد

شماره ماده	قانون	لایحه	پیشنهاد مرکز	توضیحات
ماده واحد	مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، (وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها و یا سازمان‌های وابسته به خود واگذار کنند. (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) حذف می‌شود.	در ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری - مصوب ۱۳۸۹ - عبارت (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) حذف می‌شود.	مجریان طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، (وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها و یا سازمان‌های وابسته به خود و یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی در موضوع <u>مورد واگذاری و دارای حسن سابقه</u> واگذار کنند. صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی را وزارت راه و شهرسازی تعیین می‌کند. تبصره - تشخیص صلاحیت‌های لازم فنی، مالی و اجرایی اشخاص مندرج در این ماده برای هر یک از طرح‌های قابل واگذاری به موجب دستورالعملی خواهد بود که ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	بدنظر می‌رسد، پیشنهاد فوق در راستای افزایش اختیارات وزارت راه و شهرسازی و تمرکز ارزیابی و تشخیص صلاحیت مرجع ذیصلاح در راستای واگذاری بخشی از اختیارات در زمینه طرح‌های احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده به جای شرکت بازآفرینی شهری ایران در حوزه وزارتی است.



منابع و مآخذ



[1] news.mrud.ir/news/1784.1393

[۲] جلیلی صدرآباد، سمیه (۱۴۰۲). اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیاء، بهسازی نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲»، شماره مسلسل ۱۹۰۰۸.

گزیده سیاستی

لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در راستای افزایش اختیارات وزارت راه و شهرسازی جهت ارزیابی و تشخیص صلاحیت مرجع ذیصلاح در طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی مطرح شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۲۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir