

The Analysis of Status of Urban Renewal Financing Methods in Upstream Documentation and Development Plans Laws of Iran

Samaneh Abedi*

Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Received: 30, Apr. 2019

Accepted: 1, Jul. 2019

Abstract

In this research, we study the laws and regulations in the area of financing the Renovation of urban worn-out texture by applying the library and review methodology. The results of the survey showed that in most of the documents, including five-year development plans, budget laws, five-year plan of the municipality and the law of supporting the improvement and renovation of worn-out and inefficient urban textures, various aspects of the renewal of the worn-out texture and expand a range of corresponding financing methods are mentioned directly and indirectly. Therefore, according to the results, most of the worn-out financing methods are legally supported. Thus, it seems that the failure to use some of these financing methods is not due to their legal constraints. A considerable point of concern is that, due to the difference in the conditions of worn-out texture, each seeks appropriate financing methods that are neglected in documents, laws, and even regulations. Meanwhile, financing with public participation is one of the most prominent examples of resistance economics, which includes the benefits of low-cost financing, short supply time, and the promotion of entrepreneurship culture among the community. Therefore, moving toward resistance economics in the field of urban management can provide a suitable platform for promoting financial strength and reducing urban costs.

Keywords: Worn-out Texture, Financing Methods, Resistance Economics, Urban Renewal, and Upstream Documentation.

* S.abedi@atu.ac.ir

تحلیلی بر جایگاه ابزارهای تأمین مالی بازآفرینی شهری در اسناد بالادستی و قوانین برنامه‌های توسعه ایران

سمانه عابدی *

استاد بار، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۱۰

چکیده

در این پژوهش با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مروری، به بررسی قوانین و مقررات در حوزه تأمین منابع مالی نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، پرداخته شده است. نتایج نشان داد در اکثر اسناد از جمله برنامه‌های پنج ساله توسعه، قوانین بودجه، برنامه پنج ساله شهرداری و قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، به ابعاد مختلف احیای بافت فرسوده و طیف وسیعی از روش‌های تأمین مالی آن اشاره شده است. بنابراین طبق نتایج، اکثر روش‌های تأمین مالی بافت فرسوده، پشتوانه‌های قانونی دارند. بنابراین به نظر می‌رسد به کار نگرفتن برخی شیوه‌های تأمین مالی در بافت فرسوده، ناشی از محدودیت قانونی آنها نیست. نکته قابل تأمل در این زمینه آن است که با توجه به تفاوت شرایط بافت‌های فرسوده، شیوه‌های تأمین مالی متناسب با خود را می‌طلبند که این مسئله در اسناد، قوانین و حتی آیین‌نامه‌ها مغفول مانده است. همچنین، تأمین مالی با مشارکت عمومی یکی از بارزترین مصادیق اقتصاد مقاومتی است که از جمله مزایای آن، می‌توان به کم‌هزینه بودن تأمین مالی، کوتاه بودن زمان تأمین آن و ارتقای فرهنگ کارآفرینی در جامعه اشاره کرد. بنابراین حرکت به سوی اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری می‌تواند بستر مناسبی را برای ارتقای توان مالی و کاهش هزینه‌های شهری را فراهم کند.

کلیدواژه‌ها: بافت فرسوده، روش‌های تأمین مالی، اقتصاد مقاومتی، بازآفرینی شهری و اسناد بالادستی.

مقدمه

قوانین حمایتی و پشتیبانی برای نوسازی این بافت‌ها محدود و مبهم است و مرجع پیگیری مناسبی هم برای آنها وجود ندارد. بضاعت مالی اغلب ساکنان و مالکان اینگونه بافت‌ها و نبود مشوق‌ها از یک‌سو و همچنین نبود انگیزه برای سرمایه‌گذاری در آن مناطق، موجب استمرار وضعیت نابسامان این بافت‌ها شده است. در چنین شرایطی است که قوانین و مصوبات می‌توانند نقش بزرگ‌تری را ایفا کنند زیرا می‌توانند جنبه تشویق و هدایت‌کنندگی داشته باشند [۲]. در این میان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به عنوان طرحی استراتژیک، ضمن حفظ روند رشد اقتصادی در کشور، آسیب‌پذیری اقتصادی در مقابل عوامل مختلف را کاهش می‌دهد. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با رویکردی جهادی، انعطاف‌پذیر و با هدف تأمین رشد و بهبود شاخص‌های اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله ارائه شده است. از مهم‌ترین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، می‌توان به شفاف‌سازی اقتصاد شهری و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدام‌ها، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی و مالی شهرداری و توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ارتقای درآمدهای پایدار و سالم اشاره کرد. بنابراین با توجه به اینکه شهرداری‌ها اعتبار و ردیف بودجه مشخصی در بودجه سالانه کشور ندارند که از درآمدهای عمومی کشور تأمین می‌شود، استفاده از الگوی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها می‌تواند بسیاری از موانع و چالش‌های مدیریت شهری را برطرف کند [۳]. در این مطالعه ضمن بررسی جایگاه نوسازی بافت فرسوده و ابزارهای تأمین مالی آن در اسناد بالادستی و قوانین مربوط، به نقش سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در حوزه اقتصاد و معماری شهری نیز، پرداخته می‌شود.

پیشینه پژوهش

در رابطه با روش‌های تأمین مالی و رتبه‌بندی آنها مطالعات معدودی در داخل و خارج از کشور صورت گرفته است. از جمله می‌توان به مطالعات آقاصفیری و همکاران (۱۳۸۹)، جهانی بهمنمیری (۱۳۹۰)، گلخندان و همکاران (۱۳۹۰)، حسین آبادی و تقوایی (۱۳۹۰)، زاهدی محجوب (۱۳۹۲)، مؤیدفر و همکاران (۱۳۹۲)، عسگری و همکاران

با وجود گذشت بیش از چند دهه از تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در کشور و توجه به این چنین مکان‌هایی به عنوان فرصتی جهت توسعه درونی شهرها، اما همچنان افزایش رو به رشد فرسودگی در شهرها و محقق نشدن این طرح‌ها قابل مشاهده است. مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در توسعه فرسودگی و محقق نشدن طرح‌های نوسازی، عامل اقتصادی و سرمایه‌گذاری نکردن در این مقوله است. مشکلات و تنگناهای موجود در زمینه جذب منابع مالی پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و شناسایی نکردن شیوه‌های مناسب تأمین مالی باعث شده تا پروژه‌های نوسازی با کمبود منابع مالی مواجه شود و از قابلیت لازم برای اجرا برخوردار نباشند. بر این اساس، مشکلات اشاره شده در سایه شناخت و بررسی دقیق روش‌های تأمین مالی و رویکرد اقتصادمحور به مسئله نوسازی قابل حل است [۱]. بنابراین از آنجا که نوسازی بافت‌های فرسوده شهری یکی از مهم‌ترین موضوع‌ها در حوزه‌های مدیریت شهری، مدیریت بحران و شهرسازی کشور است، هرگونه دخالت عمرانی به منظور ارتقای شرایط و کیفیت زیست در این عرصه‌ها باید بر اساس برنامه‌های جامع، استاندارد و معیارهای شهرسازی نوین و همچنین شناخت و درک صحیح از مجموعه ابزارهای حقوقی موجود و لازم برای دخالت و تحقق تغییرات، صورت پذیرد. همچنین تحقق طرح نوسازی در گروهی تأمین‌پشتوانه‌های حمایتی مورد نیاز شامل حوزه‌های حقوقی، مالی، پشتیبانی و سیاست‌گذاری‌های تشویقی در این بافت‌ها است. در این زمینه، قوانین و مقررات مرتبط با بافت‌های فرسوده باید به گونه‌ای باشد که بتواند تمام مراحل تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده را شامل شود. بنابراین در این گونه قوانین باید آشکارا جایگاه متولیان تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده مشخص شود تا از این طریق روند نوسازی این مناطق مسئله‌دار را سرعت ببخشند. با بررسی‌هایی که درباره طرح‌های بافت فرسوده انجام شده، مشخص شده است که اساسی‌ترین مشکل طرح‌های نوسازی بافت فرسوده مربوط به مرحله اجرا می‌شود و با مطالعه در حوزه قواعد حقوقی مشخص شد که

پرسیده می‌شود)، نتایج متفاوتی را در رتبه‌بندی روش‌های تأمین مالی ارائه می‌دهد. همانطور که پیشتر اشاره شد در مطالعه حسین آبادی و محیط سکه‌روانی (۱۳۹۰) از دیدگاه ساکنان مشارکت مدنی، دریافت تسهیلات بانکی و سهامدار پروژه به ترتیب بیشترین اولویت را دارند. این در حالی است که در همین مطالعه از دیدگاه مدیریت شهری، روش فروش متری، BOT و مشارکت مدنی به ترتیب در رتبه اول تا سوم روش‌های تأمین مالی قرار دارد. علاوه بر آن، سایر روش‌های تأمین مالی که در مطالعات مورد بررسی قرار گرفته است شامل عوارض بر دارایی‌های غیرمنقول (نوسازی)، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، عوارض ارزش افزوده، بهای خدمات شهرداری، عوارض وصولی متمرکز (سوخت)، عوارض بر حذف پارکینگ، عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل، عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش، عوارض بر اسناد رسمی است. بنابراین، ارزیابی و نتایج پژوهش‌های انجام‌شده در خصوص شیوه‌های تأمین مالی پروژه‌ها، را به علت تفاوت در شرایط زمانی، مکانی، نوع مدیریت و اجرا و به خصوص جامعه مخاطب، نمی‌توان به راحتی به سایر پروژه‌های تعمیم داد. همچنین، شیوه‌های تأمین مالی معرفی شده در اغلب پژوهش‌ها از دسته‌بندی نظام‌مندی پیروی نمی‌کند که این امر با توجه به پیچیدگی و تنوع شیوه‌های تأمین مالی تا حدی قابل اغماض است. تنوع در شاخص‌ها و معیارهای مورد ارزیابی پژوهشگران نیز سبب می‌شود تا نتوان از مجموعه آنان به مقایسه گزینه‌های برتر دست یافت.

(۱۳۹۳)، زینگ (۲۰۰۰)، کوردیلا و ریند فلش (۲۰۰۷)، یالسیتاس و کیلینک (۲۰۱۰)، آلم (۲۰۱۱)، هو (۲۰۱۲)، مدا و همکاران (۲۰۱۲)، لانگلی (۲۰۱۳)، کاملییل و همکاران (۲۰۱۲) اشاره کرد [۴ الی ۱۸]. هر کدام از منابع مذکور با استفاده از روش‌های تحقیق مختلفی به مبحث مورد نظر پرداخته‌اند. در مطالعات صورت گرفته، بیشتر به رتبه‌بندی روش‌های تأمین مالی و کمتر در آنها به بررسی نقاط ضعف و قوت روش‌ها و عوامل اثرگذار بر اجرای موفق این روش‌های مورد بررسی، پرداخته شده است. ضمن اینکه با مروری بر مطالعات انجام شده در حوزه بافت فرسوده و روش‌های تأمین مالی آن، مطالعه‌ای در خصوص بررسی جایگاه این مهم، در اسناد بالادست یافت نشده است.

با توجه به مطالعات انجام شده، روش‌های تأمین مالی مورد بررسی برای نوسازی بافت فرسوده شهری، شامل موارد مندرج در جدول (۱) است. در برخی مطالعات مانند مطالعه گلخندان و همکاران (۱۳۹۰)، روش‌های تأمین مالی در قالب تقسیم‌بندی بر اساس منابع داخلی و خارجی انجام شده است. این در حالی است که در بیشتر مطالعات بر روش‌های تأمین مالی داخلی تأکید شده است. همچنین در برخی مطالعات مانند حسین‌آبادی و تقوایی (۱۳۹۱)، به تفکیک نظر ساکنان و مدیریت شهری به رتبه‌بندی روش‌های تأمین مالی پرداخته شده است. نتیجه بررسی مطالعات حاکی از آن است که روش مطالعه، ترکیب روش‌های مالی مورد بررسی، ویژگی‌های فردی-اجتماعی-اقتصادی افراد مورد مصاحبه و همچنین جایگاه اجتماعی افراد (اینکه سوال از ساکنان و مدیریت شهری

جدول ۱. ابزارهای تأمین مالی بافت فرسوده شهری

خارجی	داخلی	داخلی
قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال قراردادهای ساخت تملک و بهره‌برداری قراردادهای ساخت، انتقال و بهره‌برداری بیع متقابل	انتشار اوراق بهادار با پشتوانه شهرداری تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار وام‌های دولت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی روش فروش متری مشارکت مدنی پیش‌فروشی سهامدار پروژه	اعتبار تجاری وام‌های بانکی اوراق تجاری کوتاه‌مدت صدور اسناد تجاری پیش‌دریافت فروش محصولات وام‌های بانکی اجاره‌های بلندمدت

مأخذ: [۴-۱۸]

- مروری بر مطالعات نشان داد مشکلات اصلی در روش‌های موجود تأمین مالی عبارت‌اند از:
۱. فقدان رقابت در بخش تأمین مالی مسکن؛
 ۲. نسبت پایین میزان تسهیلات به ارزش واحد مسکونی؛
 ۳. سهم بالای مبلغ اقساط بازپرداخت تسهیلات مسکن از حقوق و دستمزد؛
 ۴. فقدان انعطاف‌پذیری نرخ‌های تسهیلات؛
 ۵. محدودیت روش‌های بازپرداخت؛
 ۶. منابع محدود و فقدان تعمیق مالی.

در مجموع رعایت اولویت‌ها و نیز توجه به درجه اهمیت گزینه‌های به دست آمده، می‌تواند آثار مثبتی همچون افزایش سهم درآمدهای پایدار در مناطق شهری، کاهش سوداگری زمین، اعمال مدیریت مؤثر بر زمین‌های شهری، ایجاد شفافیت در رابطه مالی دولت و شهرداری‌ها، ایجاد تعادل و توازن میان عوارض دریافتی از شهروندان و خدمات ارائه‌شده به آنها از سوی شهرداری‌ها را به همراه داشته باشد. همچنین پیشنهادهای عملیاتی متعددی از سوی پژوهشگران ارائه شده است که در حوزه قانون و مقررات می‌توان به تهیه مقررات و الزام‌های کامل و مشخص برای انتشار اینگونه ابزارهای مالی توسط نهادهای ناظر بر فرایند انتشار اوراق مشارکت بهسازی و همچنین وضع مالیات‌های خاص بافت فرسوده (که از نواحی غیرفرسوده، اخذ شده و با اختصاص دادن ردیف خاص، فقط در نوسازی بافت‌های فرسوده هر شهر به کار رود) اشاره کرد.

مبانی نظری پژوهش

بافت فرسوده، کل یا آن بخشی از فضای شهری است که نظام زیستی آن هم از لحاظ ساخت و هم از نظر کارکرد اجزای حیاتی خود، دچار اختلال و ناکارآمدی شده است [۱۹]. برای نخستین بار بافت فرسوده، در بند (الف) ماده ۲ قانون حمایت از احیا و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹، در نظام حقوقی کشور تعریف شد. در بند (ب) همین ماده نیز، بر ضرورت تهیه نقشه محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، بر اساس شاخص‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی و یا شهرداری و

تصویب آن توسط کمیسیون‌های موضوع ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تأکید شده است [۲۰]. در این راستا، توجه به تجارت جهانی، مشارکت ساکنان، ابعاد فرهنگی و اجتماعی موجود در بافت‌ها، ماهیت بلندمدت سرمایه‌گذاری و منابع مالی و غیرمالی مورد نیاز پروژه‌های نوسازی و توسعه شهری، از جمله اصول و مبانی موجود در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است. در این میان، تأمین مالی پروژه یکی از این استراتژی‌های مهم است که به نحوه تأمین اعتبارات مالی مورد نیاز برای طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری و برچیدن تأسیسات و تسهیلات پروژه می‌پردازد. تأمین مالی روش‌های متنوعی نظیر تأمین مالی خصوصی، تأمین مالی دولتی و مشارکت دولتی - خصوصی را دربرمی‌گیرد [۷]. تأمین مالی شاخه‌ای از علم اقتصاد است که به موضوع فراهم کردن سرمایه برای اشخاص، کسب و کارها و دولت‌ها می‌پردازد. تأمین مالی به نهادها اجازه می‌دهد تا به جای در دست داشتن پول از اعتبار برای خرید کالا، سرمایه‌گذاری در پروژه یا دیگر مبادلات اقتصادی خود استفاده کنند [۲۱]. به ترکیب منابع مالی گوناگون هر شرکت، ساختار سرمایه می‌گویند. در بررسی ساختار سرمایه شرکت‌ها تلاش می‌شود تا ترکیب منابع مالی مختلف مورد استفاده آنها در تأمین مالی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز، تبیین شود انتخاب ساختار سرمایه مطلوب موجب کاهش هزینه سرمایه شرکت و افزایش ارزش بازار آن می‌شود [۲۲]. لازم به ذکر است، چگونگی ترکیب منابع مالی، مدت‌ها کانون توجه بسیاری از اقتصاددانان مالی بوده است. به طوری که مودیلیانی و میلر (۱۹۵۸) نخستین نظریه ساختار سرمایه را تدوین کردند. پس از آن نظریه متعددی در خصوص نحوه گزینش منابع تأمین مالی توسط پژوهشگران ارائه شد، که کانون توجه همه این نظریه‌ها به تأثیر نوع منبع تأمین مالی بر ارزش شرکت برمی‌گردد. از جمله می‌توان به نظریه نگرش سنتی، نظریه میلر و مودیلیانی، توازن ایستا، سلسله‌مراتب گزینه تأمین مالی، مخالف‌گزینی، زمان‌بندی بازار، مدل تأمین مالی پویا، اشاره کرد. با این حال، پژوهش‌ها نشان می‌دهد که هیچ‌یک از نظریه‌ها و الگوهای فعلی به تنهایی نمی‌توانند عوامل مؤثر در تعیین ساختار سرمایه شرکت‌ها را کاملاً تبیین کنند و پاسخ قاطعانه‌ای در

شهری، شامل تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌ها، روش سهامدار پروژه، روش فروش متری، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است [۹ و ۲۳]. همچنین روش‌های مبتنی بر بدهی، منبع دیگر تأمین مالی، است. تأمین مالی به روش‌های مبتنی بر بدهی، به معنای اخذ وام از یک منبع خارج از شرکت و با موافقت صاحبان شرکت است. با این امید که با استحصال این منابع، سود حاصل از انجام پروژه، بیش از مقداری باشد که باید به عنوان بهره به وام‌دهندگان بازگردانده شود. برخی روش‌های آن شامل نظام سپرده‌گذاری و اعطای تسهیلات، استفاده از تسهیلات مالی خارجی، سرمایه‌گذاری خارجی و اوراق مشارکت است [۲۳]. بنابراین با توجه به اینکه تجهیز به منابع مالی یکی از مهم‌ترین ارکان اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی است، بنابراین تهیه برنامه راهبردی تأمین مالی حائز اهمیت است که همراه با مکانیزم‌های قانونی و اجرایی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی و به کارگیری همه روش‌های تأمین مالی مبتنی بر مشارکت همه‌جانبه مردم و ساکنان و سرمایه‌گذاران باشد.

روش تحقیق

هنگام شناسایی و تعیین فرایندهای اولویت‌دار، الزام‌های مختلفی بر این امر دخیل‌اند. بخشی از این الزام‌ها مرتبط با اسناد و قوانین راهبردی (بالادستی) است که در این راستا عمده‌ترین الزام‌های قانونی پیش روی عبارت از قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، قانون نوسازی و عمران شهری، قوانین بودجه و غیره است که در ادامه به منظور بررسی قوانین و مقررات در حوزه تأمین منابع مالی نوسازی بافت‌های فرسوده شهری با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مروری با بررسی منابع، اسناد و بهره‌گیری از گزارش‌ها، مقاله‌ها و پایگاه‌های اینترنتی، به شرح بندها و مواد مرتبط پرداخته می‌شود. لازم به ذکر است مطالعه حاضر برگرفته از طرح تحقیقاتی بررسی راهکارهای تأمین مالی بافت

زمینه چگونگی انتخاب تأمین مالی فعالیت‌های خود در شرایط گوناگون را فراهم آورند. به این ترتیب، به نظر می‌رسد که بزرگ‌ترین مشکل موجود نبود نظریه جامع و فراگیری است که بتواند رفتار تأمین مالی و ساختار سرمایه شرکت‌ها را به طور کامل شرح تبیین کند [۲۲]. در این میان نوسازی شهری، در چرخش سرمایه در بخش‌های اقتصادی کشورها تأثیر و نقش به‌سزایی دارد و در این رابطه، مدل‌های توسعه ناموزون تغییر شهری و چرخش سرمایه، ارائه شده است. مشکل عمده پروژه‌ها و طرح‌های نوسازی شهری، فقدان دستیابی به منابع مالی و غیرمالی مورد نیاز آنها است. بدیهی است که تأمین منابع مالی فوق، نیازمند ایجاد انگیزه‌های قوی سرمایه‌گذاری و تحقق مشارکت است. به طوری که با تحقق مشارکت می‌توان انرژی لازم برای اجرای طرح‌های عظیم نوسازی شهری را ایجاد کرد. بنابراین ارائه روش‌هایی حائز اهمیت است که بتواند در تحقق مشارکت واقعی عوامل مزبور مؤثر باشد و توفیق بیشتر، به دستیابی روش‌ها و طراحی ابزارها و نهادهای مالی بستگی دارد. بنابراین باید اصولاً به دنبال طراحی ابزاری بود که به وسیله آن گروه عظیمی از مردم، عمل سرمایه‌گذاری مشترک را انجام دهند. تأمین منابع مالی، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و در واقع منبع پوششی و حمایتی قوی برای تضمین اجرای پروژه‌های نوسازی شهری است [۱۰]. لازم به ذکر است ساختار مالی هر کشوری می‌تواند بر دو محور بازار پول یا بازار سرمایه قرار داشته باشد. بر این اساس روش‌های تأمین منابع به دو نوع کلی مبتنی بر سرمایه و مبتنی بر بدهی قابل تقسیم است. روش‌های تأمین مالی مبتنی بر سرمایه، مستلزم واگذاری قسمتی از سود پروژه در مقابل دریافت سرمایه است. در واقع در این روش، با استفاده از آورده نقدی و غیرنقدی سهامداران و افزودن بر حجم حقوق صاحبان سهام در شرکت و یا پروژه، سرمایه مورد نیاز تأمین می‌شود. آورده سهامداران در پیشبرد فعالیت‌های پروژه مصرف و سود حاصل از انجام پروژه نیز به طور کامل و در آینده، بین سهامداران توزیع می‌شود. مهم‌ترین مرحله در این روش، ترغیب سرمایه‌گذاران برای شراکت در پروژه است. از عمده‌ترین روش‌های تأمین مالی مبتنی بر سرمایه و قابل کاربرد در بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده

فرسوده شهر تهران در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است.

یافته‌های تحقیق

با بررسی‌های انجام‌شده، جایگاه بافت فرسوده و روش‌های تأمین مالی آن در اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه و قوانین مرتبط به شرح زیر است [۲۴].

◆ اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۵۸

در بند (۱۲) از اصل سوم و اصل ۳۱، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است که دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستانشینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. در بند (۱) از اصل ۴۳ نیز، بر تأمین نیازهای اساسی از قبیل، مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همگان، تأکید شده است.

◆ سند اصلی طرح راهبردی، ساختاری توسعه و عمران شهر تهران - ۱۳۸۶

در بند (۲-۱۷) برنامه جامع شهر تهران به ذکر مواردی در خصوص بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران، پرداخته شده است که از جمله عبارت‌اند از:

۱. حمایت و نظارت بر نوسازی با اعمال سیاست‌های تشویقی، از طریق ایجاد و به‌کارگیری نهادهای مدیریتی مناسب؛
۲. لزوم مداخله در بافت‌های فرسوده با تأکید بر توانمندسازی و سازمان دهی تشکلهای محله‌ای برای مشارکت؛
۳. تهیه طرح‌های ویژه توسعه یکپارچه برای محلات و بافت‌های فرسوده شهر، با رویکرد اقتصادی مؤثر و رعایت ملاحظات زیست محیطی، اجتماعی و فرهنگی و در شرایط تراز مالی صفر برای شهرداری تهران و با انجام مطالعات امکان‌سنجی مورد نیاز؛
۴. اعمال سیاست‌های تشویقی مؤثر برای تجمیع اراضی و ساماندهی برای بهسازی و نوسازی بافت‌ها و ابنیه

فرسوده؛

۵. اعمال سیاست‌های تشویقی برای بهسازی با مشارکت مردم در محدوده‌های نیازمند مقاوم‌سازی؛
 ۶. بازسازی بافت‌های فرسوده نیازمند مداخله مؤثر به ویژه تأمین خدمات و زیرساخت‌ها با تجهیز منابع مالی.
- ◇ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷

در ماده (۱) این قانون دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام‌شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهادهای مورد نیاز بخش مسکن به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، به تدوین مقررات ملی ساخت‌وساز، اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن، اقدام کند. در ماده (۲) نیز به حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط بخش غیردولتی و همچنین حمایت از کیفیت ساخت‌وساز واحدهای مسکونی از طریق پرداخت بخشی از هزینه‌های بیمه کیفیت، اشاره شده است. در ماده (۱۱) نیز، دولت مکلف است از طریق تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت از محل اعتبارات موضوع این قانون و یا سایر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، بهسازی فضاهای سکونتی روستاها و نوسازی مسکن روستایی را حمایت کند. علاوه بر آن، در ماده (۱۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت مسکن و شهرسازی از طریق ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت، راه‌اندازی شرکت‌های تأمین سرمایه، استفاده از شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، انتشار اوراق

در ماده (۸) نیز، به ارائه مواردی برای تشویق مالکان، سرمایه‌گذاران و سازندگان و تسریع در فرایند احیا، بهسازی و نوسازی طرح‌های مصوب موضوع این قانون و سایر ابنیه و اراضی واقع در دیگر نقاط محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با کاربری مسکونی، پرداخته است. همچنین طبق ماده (۱۳)، دولت مجاز است سالانه ۱۰ هزار میلیارد ریال برای احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری در بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و درج کند. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نیز بر اساس ماده (۱۴)، موظفاند در چهارچوب اعتبارات موضوع ماده (۱۳) این قانون، اعتبارات مورد نیاز را برای ساخت فضاها و ساختمان‌های عمومی و خدماتی در محدوده مصوب بافت‌های فرسوده از محل اعتبار دستگاه‌های ذی‌ربط با اولویت، تأمین کنند. همچنین بر اساس ماده (۱۵) این قانون، بانک مرکزی موظف است دست کم ۲۵ درصد تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت تخصیصی به بخش مسکن را به امر احداث و نوسازی مسکن و احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد. علاوه بر آن در ماده (۱۶) نیز به تهیه و تدوین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ضوابط شهرسازی معماری ایرانی-اسلامی برای جلب همکاری و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط در فرایند احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، تأکید شده است.

◆ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی - ابلاغی ۱۳۹۲

با توجه به اینکه پایداری درآمدی، از مؤلفه‌های الگوی اقتصاد مقاومتی است، بنابراین، الگوی مذکور می‌تواند زمینه‌ساز توسعه پایدار شهری محسوب شود. از جمله بندهای مرتبط با تأمین مالی در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، می‌توان به بند (۱) اشاره کرد که در آن به تأمین شرایط کلیه امکانات و منابع مالی به منظور توسعه کارآفرینی و همچنین به حداکثر رساندن مشارکت‌آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط، تأکید شده است. همچنین در بند (۹)، به اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با

مشارکت و سایر ابزارهای مالی اسلامی مانند صکوک^۱ و استصناع^۲ با سررسیدهای مختلف، جذب مشارکت و سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی و استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک در داخل و خارج، منابع مالی مورد نیاز برای موضوع قانون را تأمین کند. لازم به ذکر است کلیه ابزارها و اوراق مالی منتشره در بازار سرمایه‌محور همانند صکوک مطابق اوراق مشارکت از مالیات معاف است. در ماده (۱۶) نیز، طرح‌های تولید مسکن در بافت‌های فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل ۵۰ درصد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده است.

◆ قانون حمایت از احیاء بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری - مصوب ۱۳۸۹

در ماده (۲) این قانون به بیان اصطلاحات و تعاریفی در خصوص بافت‌های فرسوده، نقشه محدوده بافت‌های فرسوده، طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی و ناکارآمد شهری، پرداخته شده است. همچنین در ماده (۶)، به جلب مشارکت حداکثری مالکان و ساکنان محدوده طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، تأکید شده است. طبق ماده (۷)، در صورتی که تعدادی از مالکان املاک واقع در پروژه‌های نوسازی، تمایلی به مشارکت نداشته باشند و ملک آنها مانع اجرای طرح باشد، سهم آنها بر اساس ارزش تقویم‌شده به عنوان قیمت پایه در صورت وجود وجه ملزم شرعی از طریق مزایده به فروش رسیده و به آنان پرداخت می‌شود. بر اساس این ماده طرق مختلف تأمین منابع مالی اجرای این ماده (راه‌اندازی نهادهای تأمین سرمایه، انتشار اوراق مشارکت، جلب مشارکت سرمایه‌گذار خارجی یا داخلی، ایجاد صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری غیردولتی و راه‌اندازی شرکت‌های سهام پروژه غیردولتی و غیره) توسط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی تنظیم می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. اوراق بهادر مبتنی بر دارایی با درآمد ثابت یا متغیر، قابل معامله در

بازار ثانویه و مبتنی بر اصول شریعت

۲. سفارش ساخت یکی از قراردادهایی که امروز کاربرد گسترده دارد.

بافت‌های فرسوده شهری.

◇ قانون بودجه ۱۳۸۵- مصوب ۱۳۸۴

در بند (ب) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۵ فقط به مواردی اشاره می‌شود که نسبت به همین تبصره در قانون بودجه سال ۸۴ تغییر کرده است.

۱. تأمین یارانه سود تسهیلات بانکی برای سازندگان غیردولتی در دوره مشارکت مدنی؛

۲. اختصاص دست کم ۳۵ درصد از منابع درآمدی وزارت مسکن و شهرسازی، ناشی از فروش زمین، اجاره زمین و وجوه برگشتی به میزان حداقل ۳۰۰ میلیارد ریال به منظور خرید املاک و مستحقات، آماده‌سازی و احداث واحدهای مسکونی استیجاری در بافت‌های فرسوده.

◇ قانون بودجه سال ۱۳۸۶- مصوب ۱۳۸۵

در بند (د) تبصره ۶، به دولت اجازه داده می‌شود با جلب و جذب منابع مالی بخش خصوصی، منابع حساب ذخیره ارزی، تسهیلات مالی خارجی، درآمد عمومی دولت، فروش اوراق مشارکت، سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، کمک‌های مالی خیرین و سازمان‌های غیردولتی و تسهیلات بانکی، نسبت به زمینه‌سازی برای تأمین مسکن گروه‌های هدف اقدام کند. در این زمینه دولت مجاز است در بافت‌های فرسوده تا ۶۰ درصد از سود تسهیلات اعطایی به سازندگان غیردولتی (خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) واحدهای مسکونی اجاره‌ای را متناسب با معکوس سطح زیربنا، تأمین و از محل اعتبار ردیف ۶۰۱۱۰۵ قسمت چهارم این قانون و سایر منابع وجوه اداره شده و کمک سود تسهیلات بانکی، پرداخت کند.

همچنین به منظور نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی بر مجموعه‌ای از اقدام‌ها تأکید شده است:

۱. تأمین ۳۵ درصد از منابع درآمدی وزارت مسکن و شهرسازی به صورت کمک یارانه سود بانکی یا وجوه اداره شده در بافت‌های فرسوده؛

۲. کاهش دست کم ۵۰ درصد هزینه پروانه و تراکم پایه و مازاد را متناسب با میزان تجمیع واحدهای مسکونی پراکنده و کوچک توسط شهرداری و شورای شهر، برای تشویق سازندگان واحدهای مسکونی در بافت‌های

هدف پاسخ‌گویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی، اشاره شده است. بنابراین بر اساس بند مذکور، در سیاست‌های ابلاغ شده در خصوص اقتصاد مقاومتی توجه خاصی به نظام تأمین مالی شده است. علاوه بر آن، در این سیاست بر توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ارتقای درآمدهای پایدار و سالم نیز تأکید شده است.

◆ قانون بودجه سال‌های مختلف

◇ قانون بودجه ۱۳۸۴- مصوب ۱۳۸۳

از جمله اقدام‌های موضوع بند (ب) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۴، به منظور احیای بافت‌های فرسوده شهری، ترغیب و تشویق بخش‌های خصوصی و تعاونی به احداث واحدهای مسکونی بادوام، ارزان‌قیمت و مقاوم عبارت‌اند از:

۱. تأمین یارانه سود تسهیلات بانکی برای سازندگان بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی توسط دولت؛

۲. اختصاص دست کم ۳۵ درصد از منابع درآمدی وزارت مسکن و شهرسازی ناشی از فروش زمین و وجوه برگشتی؛ به خرید املاک و مستحقات، آماده‌سازی و احداث واحدهای مسکونی استیجاری در بافت‌های فرسوده؛

۳. اجازه انتشار و فروش اوراق مشارکت به میزان ۵۰۰ میلیارد ریال برای اجرای پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده در طرح‌های مصوب، توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

۴. انتشار اوراق مشارکت با تضمین خود نسبت به بازپرداخت اصل و سود، توسط شهرداری‌ها برای سرمایه‌گذاری در نوسازی بافت‌های فرسوده تا سقف ۵۰۰ میلیارد ریال؛

۵. اختصاص سقف ۳۰۰ میلیون دلار از اعتبارات فاینانس ۱ موضوع بند (ث) تبصره (۲)، فقط برای نوسازی

۱. فاینانس به تأمین منابع مالی مورد نیاز اجرای پروژه‌ها و خرید تجهیزات طرح‌های تولیدی (سرمایه‌ای) و همچنین خدمات فنی و مهندسی پروژه‌ها با استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی میان‌مدت و وفق قراردادهای مالی منعقد با اعتباردهندگان خارجی اطلاق می‌شود.

شهری توسط شهرداری‌های مراکز استان و کلان‌شهرها با موافقت وزارت کشور (ماده واحده بند ۱۹).

◇ قانون بودجه ۱۳۸۹- مصوب ۱۳۸۸

با اطلاع وزارت کشور انتشار تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای اجرا نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سایر طرح‌های عمرانی، به شهرداری‌های مراکز استان، کلان‌شهرها و شهرداری‌های با جمعیت بالای ۱۰۰ هزار نفر (بند (۳) ماده واحده).

◇ قانون بودجه ۱۳۹۴- مصوب ۱۳۹۳

در بند (ب) تبصره (۲۰)، به اختصاص مبلغ ۱۳ هزار میلیارد ریال به منظور تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، اقشار آسیب‌پذیر، روستاییان و عشایر، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، سکونتگاه‌های حاشیه شهرها و مسکن مهر، اشاره شده است. لازم به ذکر است در سایر قوانین بودجه، به مسائل مرتبط با تأمین بافت فرسوده اشاره نشده است.

◆ قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران

◇ قانون برنامه چهارم توسعه؛ مصوب ۱۳۸۳

در ماده (۳۰) این قانون، دولت موظف است به منظور هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام‌بخشی ساخت‌وسازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقدام‌های زیر را انجام دهد:

۱. هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهرها، احیای بافت‌های نامناسب و فرسوده شهری، ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنان این بافت‌ها و همچنین ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها؛

۲. تهیه طرح جامع مسکن مشتمل بر محورهایی با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

۳. تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش مسکن، ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی تا دو برابر عملکرد این شاخص در برنامه سوم و اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی؛

فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی؛

۳. پرداخت بخشی از هزینه‌های مربوط بیمه ساختمان‌های مسکونی، در طرح‌های مصوب بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی را تا سقف ۱۰۰ میلیارد توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

۴. استفاده حداکثر تا معادل ارزی مبلغ ۴ هزار و ۴۵۰ میلیارد ریال از محل تسهیلات مالی خارجی فقط برای نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۶ توسط وزارت کشور از طریق شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی؛

۵. انتشار و فروش اوراق مشارکت به میزان ۶ هزار میلیارد ریال برای اجرای پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

۶. انتشار اوراق مشارکت اجرای پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی، حداکثر تا سقف ۵ هزار میلیارد ریال، در سال ۱۳۸۶، توسط شهرداری‌ها؛

۷. تأمین تا سقف ۲۵۶ میلیارد و ۸۰۰ میلیون ریال از محل کمک سود تسهیلات بانکی برای سازندگان غیردولتی (خصوصی، تعاونی و عمومی) در دوره مشارکت مدنی در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی در دوره فروش اقساطی سهم‌الشرکه بانک تا سقف ۵۰ درصد سود تسهیلات بانکی واحدهای مسکونی توسط دولت.

لازم به ذکر است تسهیلات دوره مشارکت مدنی قابل تبدیل به فروش اقساطی با بازپرداخت پلکانی است. سازندگان این واحدها، از پرداخت اولین مالیات نقل و انتقال، معاف‌اند.

◇ قانون بودجه سال ۱۳۸۷- مصوب ۱۳۸۶

انتشار تا سقف ۱۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای اجرای پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط شهرداری کلان‌شهرها در سال ۱۳۸۷ (بند (۲۳) ماده واحده).

◇ قانون بودجه سال ۱۳۸۸- مصوب ۱۳۸۷

انتشار تا سقف ۲۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای اجرا طرح‌های عمرانی و نوسازی بافت‌های فرسوده

۴. تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز وزارت مسکن و شهرسازی جهت اجرای «قانون تشویق، عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳»، از طریق فروش زمین‌های شهری در تملک خویش.

دارای اولویت، است. همچنین در بند (الف و ب) ماده ۶۱ شورای عالی شهرسازی، معماری و دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف به احیا و احصای مناطق ویژه‌نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده است. مضاف بر آن در بند (پ)، وزارتخانه‌های راه و شهرسازی کشور و شهرداری‌ها موظف‌اند با اعمال سیاست‌های تشویقی از اقدام‌های بخش غیردولتی برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت کنند. در بند (ت) نیز دولت مکلف است از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیا و بهسازی دست کم ۱۰ درصدی از بافت‌های فرسوده شهری اقدام و مابه‌التفاوت سود تسهیلات یارانه‌ای مورد نیاز را هر سال در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی کند.

◆ برنامه پنج‌ساله شهرداری

◆ برنامه پنج‌ساله اول شهرداری تهران ۱۳۸۸-۱۳۹۲ در ماده واحده، بند (۱۱)، شهرداری تهران موظف به ارائه برنامه جمعیت‌پذیری شهر تهران در مقیاس جغرافیایی محلات و مناطق شهری تهران با لحاظ ظرفیت‌های موجود در اراضی ذخیره و ظرفیت جمعیتی در بافت‌های فرسوده، است. در بند (۲۳-۷) نیز به تخفیف‌های تشویقی در ساخت مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، تأکید شده است. همچنین در ماده (۵۸)، به منظور بهبود کیفیت محیط زیست انسانی (سکونت و فعالیت) شهرداری تهران موظف به ایجاد تعادل بین سطوح کاربری مسکونی و خدمات شهری در بافت‌های فرسوده، افزایش سرانه زیربنای مسکونی ارائه الگوهای متنوع و مناسب طراحی مسکن در بافت‌های فرسوده، ارائه راهکارهای لازم در راستای رفع معضلات اجتماعی و کاهش موانع تأمین رفاه و امنیت عمومی ساکنین بافت‌های فرسوده و هدایت کاربری‌ها و فعالیت‌های ارزش‌آفرین و ارزش‌افزا به پهنه‌های فرسوده، است. در بند (۶۴) نیز شهرداری تهران، برای احیا و ارتقای کیفیت محیط شهری موظف به تهیه طرح سازمان کالبدی بصری شهر تهران در چهارچوب قوانین و مقررات موضوعه است. همچنین در بند (۷۹)، شهرداری تهران موظف به ارائه برنامه استفاده از اراضی ذخیره نوسازی شهر تهران، مشتمل بر راهکارهای اجرایی

◇ قانون برنامه پنجم توسعه؛ مصوب ۱۳۸۹ در بند (الف و ب) ماده ۱۷۱، شورای عالی شهرسازی و معماری و وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها مکلف به احصای مناطق ویژه‌نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و نامناسب‌اند. همچنین در بند (ج) به سیاست‌های تشویقی برای اقدام‌های بخش غیردولتی برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده تأکید شده است. علاوه بر آن، در بند (د)، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظف‌اند هر سال طی برنامه حداقل ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی کنند که تسهیلات و بودجه مورد نیاز هر سال با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت. در ماده (۱۹۴) نیز، دولت مکلف به بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی مبتنی بر الگوی معماری اسلامی- ایرانی با مشارکت مردم، دولت و نهادهای عمومی است.

◇ قانون برنامه ششم توسعه؛ مصوب ۱۳۹۵ در بند (ب) ماده ۲ این قانون، به موضوع‌های توسعه و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی، تأکید شده است.

همچنین در بخش سوم این قانون در حوزه تأمین منابع مالی می‌توان به ماده (۱۰)، اشاره کرد که در آن، دولت مجاز به منظور گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن است. از جمله ابزارهای اشاره شده در این برنامه عبارت از انتشار اوراق بهادار و انتشار صکوک اسلامی است. طبق ماده (۲۷) نیز دولت به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، موظف به تعیین شاخص‌های بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای

است. همچنین در ماده (۱۵۲)، شهرداری برای تأمین مالی پروژه‌های نیازمند اعتبارات ارزی و همچنین استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و بازارهای مالی داخلی و خارجی، مجاز به اخذ وام از بانک‌های داخلی و خارجی است.

از جمله سایر اسناد بالادستی که در آنها به جایگاه بافت فرسوده و روش‌های تأمین مالی آن پرداخته شده، می‌توان به قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴)، قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷)، سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۳۸۲) و قانون حمایت از طرح بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده پیرامون حرم مطهر حضرت امام رضا (ع) و حضرت معصومه (س) (مصوب ۱۳۸۴) اشاره کرد. علاوه بر آن، با بررسی‌های انجام‌شده، برخی از آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های مرتبط با نوسازی بافت فرسوده شهری (با تمرکز بر شهر تهران) و روش‌های تأمین مالی شامل موارد زیر است:

۱. بازپرداخت تسهیلات اعتباری برای تأمین مالی طرح تجمیع، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده چند شهر - مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۶؛
۲. مصوبه شورای اقتصاد در خصوص ضرورت تسریع در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهرهای کشور - مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۱؛
۳. مصوبه اجرای طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری - مصوب ۱۳۸۵/۸/۱۷؛
۴. آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۸/۲/۷؛
۵. تصویب‌نامه در خصوص تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی در سال ۱۳۹۳ - مصوب ۱۳۹۳/۵/۲۱؛
۶. آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۷) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری - مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۹؛
۷. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درباره طرح مطالعاتی ارزیابی سیاست‌گذاری‌ها و اقدام‌های انجام‌شده در بافت‌های شهری (بررسی و ارزیابی تأثیر مشوق‌های مالی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد

تأمین منابع مالی است. در این راستا شهرداری تهران موظف است با استناد به مفاد بند «ب» از ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تأمین منابع مالی مورد نیاز احیا و نوسازی بافت‌های فرسوده توسط دولت، همچنین با لحاظ سایر قوانین و مقررات موضوعه با تأکید بر استفاده از قابلیت‌های بخش خصوصی به ارائه برنامه تأمین منابع مالی مورد نیاز احیا و نوسازی بافت‌های فرسوده اقدام کند. مضاف بر آن بر اساس بند (۸۰)، شهرداری تهران موظف است سالیانه نسبت به پیگیری اعتبارات مورد نیاز برای پرداخت وام به صورت وجوه اداره شده از طریق شبکه بانکی کشور و یا تأسیس «صندوق توانمندسازی مردمی به‌منظور مقاوم‌سازی بافت‌های فرسوده» اقدام کند.

◇ برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران ۱۳۹۳-۱۳۹۷

از جمله احکام برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران در خصوص بهسازی نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری شامل ماده (۹۲) است که در آن، شهرداری برای تحقق تسهیلتی تسریع فرایند نوسازی مردمی موظف است در خصوص جلب مشارکت سرمایه‌گذاران، فروش املاک یا تملک مستقیم در صورت فقدان مشارکت مالکان، استفاده از ابزارها و راه‌اندازی نهادهای تأمین مالی، استفاده از مشارکت و مساعدت شهرداری در پرداخت عوارض و مطالبات اقدام کند. از جمله اقدام‌ها شامل احیا و نوسازی سالانه ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده، بازننگری و به‌روزروری دوره‌های ضوابط تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده و ناپایدار، تدقیق محدوده‌های جدید بافت فرسوده و ناپایدار، جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و مردمی و ظرفیت‌های بین‌المللی تأمین مالی در بافت فرسوده، تأمین و ارتقای کمی و کیفی خدمات و تأمین زیرساخت‌ها در بافت‌های فرسوده شهر، تدوین ضوابط و شیوه‌های مدیریتی متنوع مداخله در انواع مختلف بافت‌های فرسوده شهری، طراحی و سازوکار همکاری بین دولت و شهرداری به منظور بهره‌مندی از تخفیفات عوارض با راه‌اندازی صندوق‌های توسعه محلی (صندوق‌های بهسازی و نوسازی)، آگاهی‌رسانی و ترویج فرهنگ نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران و شناسایی و حمایت از طرح‌های تولید انبوه مسکن در بافت فرسوده و ناپایدار در شهر تهران،

شهری)- مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۸؛

۸. تصویب نامه در خصوص تعیین بانک های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی- مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۶.

در مجموع با مروری بر اسناد بالادستی مشاهده شد ابعاد مختلفی از جمله موارد مرتبط با احیای بافت فرسوده، روش های تأمین مالی، انواع مشارکت ها و مشوق های احیای بافت فرسوده، در قوانین و آیین نامه ها در نظر گرفته شده است، اما با وجود توجهی که در حوزه اجرایی و سیاست گذاری به بافت های فرسوده اعمال شده است، متأسفانه در حوزه قانون گذاری آنچنان که باید به آن پرداخته نشده است. به این منظور به نظر می رسد، تدوین ضوابط باید به گونه ای انجام شود که انگیزه لازم برای نوسازی با مشارکت مردمی را فراهم آورده، فرایند انجام نوسازی را آسان تر کند و به ویژگی های هر محدوده و نوع مداخله

مناسب برای نوسازی و بهسازی توجه داشته باشد تا امکان تأمین دسترسی و خدمات مناسب برای آن محدوده فراهم شود. در این زمینه، رویکردی حائز اهمیت است که ضوابط و مقررات هر محدوده به طور جداگانه و با توجه به ویژگی های آن محدوده از نظر گونه بندی بافت فرسوده، تدوین شود و زمینه های تشویقی لازم را برای نوسازی فراهم آورد. بر این اساس، ساخت وسازهای اصولی و قانونمند، ایجاد دسترسی های مناسب و تأمین خدمات و ارتقای سیمای شهری را نیز به دنبال خواهد داشت. در این بخش موارد مرتبط با احیای بافت فرسوده، اعتبارات و تأمین مالی بافت فرسوده (به صورت مستقیم و غیرمستقیم)، به تفکیک بندها و مواد مشارکت های مردمی و غیرمردمی و همچنین اعطای مشوق برای احیای بافت فرسوده، در جداول (۲) و (۳) به صورت خلاصه، مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۲. خلاصه جایگاه بافت فرسوده و ابزارهای تأمین مالی در اسناد بالادست

مشوق برای نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	سرمایه گذاری برای احیای بافت فرسوده		مشارکت غیرمردمی	مشارکت مردمی	ابزارهای تأمین مالی	قوانین و آیین نامه ها
	غیرمستقیم	مستقیم				
✓	-	✓	✓	✓	✓	قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد
	✓	-	-	-	-	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
✓	-	✓	-	-	✓	قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
✓	-	✓	-	✓	✓	سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی
✓	-	✓	-	-	✓	قانون نوسازی و عمران شهری
-	-	-	-	✓	-	سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی
✓	-	✓	✓	✓	✓	قوانین بودجه
	-	-	-	-	✓	قانون شهرداری ها
✓	-	✓	✓	✓	✓	قانون برنامه چهارم توسعه
✓	-	✓	✓	✓	✓	قانون برنامه پنجم توسعه
✓	-	✓	✓	✓	✓	قانون برنامه ششم توسعه
-	-	✓	✓	✓	✓	قانون حمایت از طرح بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده پیرامون حرم مطهر حضرت امام رضا و حضرت معصومه
✓	-	✓	✓	✓	✓	برنامه پنج ساله اول شهرداری
✓	-	✓	✓	✓	✓	برنامه پنج ساله دوم شهرداری
-	-	-	-	-	✓	مصوبه اجرای طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری

مشوق برای نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	سرمایه‌گذاری برای احیای بافت فرسوده		مشارکت غیرمردمی	مشارکت مردمی	ابزارهای تأمین مالی	قوانین و آیین‌نامه‌ها
	غیرمستقیم	مستقیم				
-	-	✓	✓	-	✓	مصوبه شورای اقتصاد در خصوص ضرورت تسریع در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهرهای کشور
✓	-	✓	-	-	-	آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
-	-	-	-	-	✓	تصویب‌نامه در خصوص تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی
✓	-	✓	✓	-	✓	آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری
✓	-	-	-	-	-	مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون طرح مطالعاتی ارزیابی سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات انجام‌شده در بافت‌های شهری
✓	-	✓	✓	✓	✓	سند اصلی طرح راهبردی، ساختاری توسعه و عمران شهر تهران
-	-	-	-	-	✓	تصویب‌نامه تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی دویست هزار واحد مسکونی

مأخذ: یافته‌های تحقیق

مستقیم و غیرمستقیم پرداخته شده است. به طوری که این روش‌ها طیف وسیعی را دربردارند. بر این اساس از لحاظ قانونی محدودیتی در انتخاب شیوه‌های تأمین مالی در بافت فرسوده وجود نخواهد داشت. بنابراین به نظر می‌رسد فقدان به کارگیری برخی شیوه‌های تأمین مالی در بافت فرسوده، ناشی از محدودیت قانونی آنها نیست، بلکه ممکن است دلایل دیگری در آن دخیل باشد.

در نتیجه بر اساس نتایج مطالعه، اکثر روش‌های تأمین مالی بافت فرسوده، پشتوانه‌های قانونی دارند. نکته قابل تأمل در این زمینه آن است که روش‌های تأمین مالی بافت فرسوده در قوانین مختلف بیان شده است اما در هیچ یک از قوانین، به طور جامع به روش‌های مذکور پرداخته نشده است بلکه در هر قانون به یک یا برخی از روش‌ها اکتفا شده است. این در حالی است که با توجه به تفاوت شرایط بافت‌های فرسوده، شیوه‌های تأمین مالی متناسب با خود را می‌طلبند که این مسئله در اسناد، قوانین و حتی آیین‌نامه‌ها مغفول مانده است.

همان‌طور که جدول (۲)، مشاهده می‌شود در اکثر اسناد مورد مطالعه، به مقوله احیای بافت فرسوده از ابعاد مختلف به صورت مستقیم و غیرمستقیم پرداخته شده است. در این رابطه، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین بودجه، برنامه پنج‌ساله شهرداری و قانون حمایت از احیای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، از جمله اسنادی است که به صورت کلی به ابعاد مرتبط با احیای بافت فرسوده پرداخته است اما در آنها سعی شده است تا اکثر جوانب موضوع را پوشش دهد. علاوه بر آن در بیش از ۹۰ درصد اسناد به صورت کاملاً مستقیم روی مبحث سرمایه‌گذاری و احیای بافت فرسوده، تأکید شده است که نشان‌دهنده اهمیت این موضوع است. لازم به ذکر است در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳ و ۱۳۹۶، بندی به تأمین مالی بافت فرسوده و حتی موارد مرتبط با آن اختصاص نیافته است.

طبق جدول (۳)، نیز در اکثر اسناد مورد بررسی، به مباحث و روش‌های تأمین مالی بافت فرسوده به صورت

جدول ۳. بندها و مواد مرتبط با روش‌های تأمین مالی، مشارکت و مشوق برای احیای بافت فرسوده

نام قانون / آیین‌نامه	مواد مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	مواد مرتبط با اعتبارات و تأمین مالی	روش‌های تأمین مالی	مشارکت مردمی	مشارکت غیرمردمی	مشوق
قانون شهرداری‌ها- ۱۳۳۴		ماده ۱۱۱	تأسیس مؤسسه‌هایی با سرمایه خود شهرداری	-	-	-
قانون نوسازی و عمران شهری- ۱۳۴۷	ماده (۱) ماده (۱۵) ماده (۱۶) ماده (۲۲) ماده (۲۴) ماده (۲۷) ماده (۳۱)	ماده (۲) ماده (۱۱)	عوارض خاص سالانه	-	-	ماده (۱۸)
سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی- ۱۳۸۲	بند (۱) بند (۵) اصل (یکم)	بند (۴) بند (۸)	- منابع مالی حاصل از مشارکت مالی ساکنان - کمک‌ها و تسهیلات قابل اختصاص عمومی و دولتی	بند (۷) بند (۸) اصل سوم و چهارم، ششم و هفتم	اصل هفتم	اصل دوم
قانون حمایت از طرح بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده حرم امام رضا (ع) و حضرت معصومه (س)- ۱۳۸۴	ماده واحد بند ۱	ماده واحد	- مشارکت مردمی - مشارکت خصوصی - درآمد حاصل از فروش اراضی متعلق به دولت	ماده واحد بند ۳	ماده واحد بند ۳	-
سند اصلی طرح راهبردی، ساختاری توسعه و عمران شهر تهران- ۱۳۸۶	بند ۲-۱۷	بند ۲-۱۷	- مشارکت مردمی (به طور مستقیم به روش خاصی اشاره نشده)	بند ۲-۱۷	بند ۲-۱۷	بند ۲-۱۷
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن- ۱۳۸۷	ماده (۲)	ماده (۱) ماده (۱۱) ماده (۱۲) ماده (۱۴) ماده (۱۸) ماده (۲۲)	- تسهیلات ارزان قیمت و بلندمدت - پرداخت وام قرض الحسنه اجاره مسکن (برای اسکان موقت) - ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت - راه‌اندازی شرکت‌های تأمین سرمایه در حوزه مسکن - استفاده از شرکت‌های واسطی (لیزینگ) - انتشار اوراق مشارکت، صکوک و استصناع با سررسیدهای مختلف - جذب مشارکت و سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی در تولید مسکن - استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک در داخل و خارج - اعطای تسهیلات ارزان قیمت و هدفمند کردن یارانه‌ها	-	-	ماده (۱۶)

نام قانون / آیین‌نامه	مواد مرتبط با نوسازی و بهبودی بافت فرسوده	مواد مرتبط با اعتبارات و تأمین مالی	روش‌های تأمین مالی	مشارکت مردمی	مشارکت غیرمردمی	مشوق
قانون حمایت از احیای بهبودی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری- ۱۳۸۹	ماده (۱)	ماده (۷) ماده (۱۲) ماده (۱۳) ماده (۱۴) ماده (۱۵)	- راه‌اندازی نهادهای تأمین سرمایه، - انتشار اوراق مشارکت، - جلب مشارکت سرمایه‌گذار خارجی یا داخلی، - ایجاد صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری غیردولتی - راه‌اندازی شرکت‌های سهام پروژه غیردولتی و نظایر آن - اختصاص حداقل ۲۵ درصد تسهیلات بانکی	مواد (۶)، (۷)، (۸)	ماده (۱۶)	ماده (۸)
قانون بودجه ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵	بند (ب)	بند (ب)	- مشارکت مدنی - اوراق مشارکت - اعتبارات فاینانس	بند (ب)	-	بند (ب)
قانون بودجه سال ۱۳۸۶	بند (د) بخش ۴	بند (د) - بخش ۱ و ۴	- جذب منابع مالی بخش خصوصی، - منابع حساب ذخیره ارزی، - تسهیلات مالی خارجی، - درآمد عمومی دولت، - فروش اوراق مشارکت، - سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، - کمک‌های مالی خیرین و سازمان‌های غیردولتی - تسهیلات بانکی	بند (د) بخش ۴	بند (د) بخش ۴	بند (د) بخش ۴
قانون بودجه سال ۱۳۸۷	-	بند ۲۳ ماده واحد	اوراق مشارکت	-	-	-
قانون بودجه سال ۱۳۸۸	-	بند ۱۹ ماده واحد	اوراق مشارکت	-	-	-
قانون بودجه سال ۱۳۸۹	-	بند ۳ ماده واحد	اوراق مشارکت	-	-	-
قانون بودجه سال ۱۳۹۴	-	بند تبصره ۲	اختصاص مبلغ ۱۳ هزار میلیارد ریال به منظور تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده،	-	-	-
قانون برنامه چهارم توسعه- ۱۳۸۳	ماده (۳۰) بند (الف) و (ب)	ماده (۳۰)، بند (ج) و (ه)	فروش زمین‌های شهری	ماده (۳۰)، بند (د)	ماده (۳۰) بند (د)	ماده (۳۰) بند (د)
قانون برنامه پنجم توسعه- ۱۳۸۹	ماده (۱۷۱) بند (الف)، (ب) و (ه) ماده (۱۹۴) بند (ه)	ماده (۱۷۱) بند (د)	- تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه‌ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری	ماده ۱۷۱ بند (الف) ماده (۱۹۴) بند (ه)	ماده ۱۷۱ بند (الف) و ماده (۱۹۴) بند (ه)	ماده (۱۷۱) بند (ج)

نام قانون / آیین‌نامه	مواد مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	مواد مرتبط با اعتبارات و تأمین مالی	روش‌های تأمین مالی	مشارکت مردمی	مشارکت غیرمردمی	مشوق
			قرار گیرد (بودجه دولتی) - دست کم ۵۰ درصد از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطائی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر			
قانون برنامه ششم توسعه- ۱۳۹۵	ماده (۲) بند (ب) ماده (۲۷) ماده (۶۱) (الف)، (ب) و (ث)	ماده ۱۰ بند الف ماده ۶۱- ت	- انتشار اوراق بهادار - انتشار صکوک اسلامی - اعطای تسهیلات یارانه‌ای	ماده (۶۱)، الف	ماده (۶۱)، الف	ماده (۶۱)، (پ) (ت)
برنامه پنج‌ساله اول شهرداری- ۱۳۸۷	ماده واحده بند (۱۱)، (۵۸)، (۶۴)	بند (۷۹) و (۸۰)	- استفاده از قابلیت‌های بخش خصوصی - استفاده از شبکه بانکی کشور - تأسیس صندوق توانمندسازی مردمی	بند (۸۰)	-	ماده واحده بند (۲۳)
برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری- ۱۳۹۲	ماده (۹۲)	ماده (۹۲) و (۱۵۲)	- سرمایه‌های بخش خصوصی و مردمی - ظرفیت‌های بین‌المللی - صندوق‌های بهسازی و نوسازی - سرمایه‌های بخش خصوصی - بازارهای مالی داخلی و خارجی - دریافت تسهیلات	ماده (۹۲)	-	ماده (۹۲)
مصوبه بازپرداخت تسهیلات اعتباری برای تأمین مالی طرح تجمیع، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده چند شهر- ۱۳۸۳		بند (الف)، (ب) و (ج)	تسهیلات اعتباری میان‌مدت و بلندمدتی	-	-	-
مصوبه شورای اقتصاد در خصوص ضرورت تسریع در نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهرهای کشور- ۱۳۸۴			تسهیلات مالی خارجی - مشارکت مالی بخش غیردولتی - مشارکت بانک‌ها اوراق مشارکت	-	-	-
مصوبه اجرای طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری- ۱۳۸۵			اوراق مشارکت	-	-	-
آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن- ۱۳۸۸	ماده (۴۲) و (۴۳)	-	-	-	-	ماده (۴۶)

مشوق	مشارکت غیرمردمی	مشارکت مردمی	روش‌های تأمین مالی	مواد مرتبط با اعتبارات و تأمین مالی	مواد مرتبط با نوسازی و بهسازی بافت فرسوده	نام قانون / آیین‌نامه
-	-	-	پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی	-	-	تصویب‌نامه در خصوص تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی - ۱۳۹۳
ماده (۹) و (۱۱)	-	-	- بازار سرمایه - جذب مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی	ماده (۳) و (۵)	-	آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد - ۱۳۹۳
مشوق‌های مالی	-	-	-	-	-	مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون طرح مطالعاتی ارزیابی سیاست‌گذاری‌ها در بافت‌های شهری - ۱۳۹۵
-	-	-	- تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی	تمام موارد	-	تصویب‌نامه تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه نوسازی و بهسازی دویست هزار واحد مسکونی روستایی - ۱۳۹۵

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس و یافته‌های تحقیق

داشته باشد، مقوله مشوق‌ها است. در این خصوص بند و موادی از قوانین به آن اختصاص داده شده است، با این حال این بخش با توجه به نقش مهم آن در تشویق و ترغیب به این امر، نیاز به تقویت دارد. این در حالی است که تأمین مالی با مشارکت عمومی یکی از بارزترین مصادیق اقتصاد مقاومتی است که از جمله مزایای آن، می‌توان به کم‌هزینه بودن تأمین مالی، کوتاه‌بودن زمان تأمین آن و ارتقای فرهنگ کارآفرینی در میان جامعه اشاره کرد. بنابراین، حرکت به سوی اقتصاد مقاومتی در حوزه شهری می‌تواند بستر مناسبی برای ارتقای توان مالی و کاهش هزینه‌های شهری فراهم کند. بنابراین، حوزه اقتصاد شهری به ویژه در کلان‌شهرها نیازمند بازنگری با رویکرد اقتصاد مقاومتی است و بی‌شک با مدیریت مالی مناسب می‌توان به الگوی مدیریتی مطلوب در حوزه اقتصاد شهری دست یافت. طبق جدول (۴)، تطابق مأموریت‌های

از طرف دیگر مروری بر اسناد نشان داد به صورت پراکنده و گاهی غیرمستقیم و به صورت بسیار مختصر و کلی مباحثی در خصوص مشارکت مردمی در احیای بافت فرسوده بیان شده اما به این مهم آنچنان که باید در اسناد و قوانین پرداخته نشده است. بر این اساس همانطور که در جدول (۳) مشاهده می‌شود تعداد کمی در این زمینه قابل مشاهده است. بنابراین نبود پشتوانه‌های قانونی قوی، می‌تواند یکی از دلایل فقدان تمایل مردم در مباحث مشارکت در تأمین مالی بافت فرسوده شهری باشد. این در حالی است که مهم‌ترین زمینه‌های اجتماعی در ابزارهای سیاستی مرتبط با مشارکت در بازآفرینی شهری شامل آموزش، ایجاد نهادهای اجتماعی توسعه محلی و ایجاد فرایندهای مردم‌سالاری است. همچنین یکی دیگر از مواردی که می‌تواند تأثیر بسیار مؤثری در مشارکت مردمی و حتی بخش خصوصی در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

اقتصاد ملی دارد و هرگونه تلاش برای توسعه اقتصاد شهری از مسیر دستیابی به اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد و زمانی می‌تواند به این هدف نائل آید که توسعه تجاری و اقتصاد شهری را با فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف شهری مد نظر قرار دهد تا تحول اقتصادی به‌طور مطلوب صورت بگیرد [۹].

شهرداری در حوزه اقتصاد و معماری شهری، نشان می‌دهد که با توجه به مردمی، برون‌گرایی، درون‌زایی، عدالت بنیانی و دانش‌بنیانی، که از رویکردهای مهم برنامه‌های بازآفرینی در اقتصاد مقاومتی به شمار می‌روند، استفاده از الگوی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها می‌تواند بسیاری از موانع و چالش‌های مدیریت شهری در حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی بازسازی و نوسازی بافت فرسوده، آن را برطرف نماید. بنابراین با توجه به اینکه اقتصاد شهری ارتباط مستقیم با

جدول ۴. تطبیق محورهای فعالیت شهرداری‌ها با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

سیاست‌های متناظر اقتصاد مقاومتی	محورهای فعالیت شهرداری در زمینه اقتصاد و معماری شهری
◇ حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی	◇ طراحی، زیباسازی، راهبری زمین و مسکن
◇ سیاست شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن	◇ نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری
◇ سیاست توسعه کارآفرینی	◇ صدور پروانه‌های ساختمانی و ساخت‌وساز
◇ سیاست اصلاح نظام درآمدی	◇ سرمایه‌گذاری و مشارکت در پروژه‌های شهری
◇ سیاست اقتصاد دانش‌بنیان	◇ تأمین مالی و منابع درآمدی پروژه‌های شهری

نتیجه‌گیری

نوسازی و بهسازی بافت فرسوده از مهم‌ترین مسائل در حوزه مدیریت خدمات شهری است. زیرا مدیریت صحیح این نوع بافت‌ها، می‌تواند مانع از افزایش حاشیه‌نشینی، گسترش بی‌رویه شهرها و معضلات منتج آن شود. نوسازی این بافت‌ها برحسب قانون در ایران، در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها قرار گرفته است. در این رابطه، مقررات و ضوابط نوسازی و بهسازی بافت فرسوده، می‌تواند به عنوان ابزاری برای مداخله گسترده‌تر مورد استفاده قرار گیرد. به ویژه که تمهیدات ویژه‌ای هم در قوانین و اسناد بالادستی مانند انتشار اوراق مشارکت، بخشودگی‌های عوارض، اعطای تسهیلات ویژه تشویقی برای سرمایه‌گذاری و تسریع نوسازی اینگونه بافت‌ها، در نظر گرفته شده است. در مجموع با مروری بر منابع و مطالعات در این حوزه مشخص شد، در تجارب ایران به لحاظ سیاست‌گذاری‌ها و قوانین موجود کشور، با وجود راهبردهای برنامه‌های توسعه کشور و قوانین بودجه‌ای مبنی بر اعمال سیاست‌های تشویقی و تلاش مجموعه دولت اعم از وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، شبکه بانکی، شهرداری‌ها، شرکت‌های خدمات‌رسان و سایر نهادهای ذی‌ربط، اقدام چشمگیری در راستای احیای

در مجموع مشارکت عمومی به‌طور کلی به عنوان جنبه مهم انواع فرایندهای عمومی مسئولیت‌پذیری، سیاسی، قانونی، و محیطی شناخته می‌شود. بر این اساس گاهی اوقات یک الزام قانونی است. انتظار می‌رود فرایندها و نتایج برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌ها از طریق مشارکت مؤثر مردم، کارآمدتر، عادلانه، و پایدار باشند. مروری بر تحقیقات و تجارب بخش‌های مدیریت بهداشت و منابع طبیعی در سراسر جهان حاکی از آن است که مشارکت عمومی به تصمیم‌گیری‌های بهتر منجر می‌شود و با ارائه اطلاعات محلی و مستقل و بررسی استراتژی‌های مختلف مدیریت، اعتماد ایجاد می‌کند. علاوه بر آن، کاهش عدم قطعیت، تأخیر و هزینه‌های قانونی از دیگر نتایج آن است. بنابراین مشارکت ساکنان در اقدام‌های بازآفرینی شهری ضامن پایداری این فرایند است. اما باید به این نکته توجه شود که بازآفرینی شهری پایدار برای اجرایی شدن نیاز به ظرفیت‌سازی محلی دارد که این مقوله نیازمند آموزش و آگاهی است. با وجود این، تعداد کمی از سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران و مدیران درگیر در این فرایندها، از آموزش رسمی یا فرصت‌های توسعه حرفه‌ای برای ایجاد ظرفیت برنامه‌ریزی و اجرای فرایندهای مشارکتی برخوردارند.

اقدام‌ها و مداخله‌ها در بازآفرینی شهری، نیازمند برخورداری از پشتوانه‌های محکم قانونی است. به طوری که قوانین و مقررات دارای قوت حقوقی و موضوعی، می‌تواند مجموعه مؤلفه‌های برنامه‌ریزی، مدیریت و اجرا را پشتیبانی و بستر تحقق اهداف طرح‌های بازآفرینی شهری را فراهم کنند. در این راستا ابزارهای قانونی، با در اختیار گذاشتن ابزارهای حقوقی لازم برای تحقق برنامه‌ها در اختیار مراجع مدیریتی و اجرایی، موجبات حمایت و تسهیل فرایند تبدیل برنامه‌ریزی به اجرا، نیز می‌شوند. البته باید به این نکته توجه داشت که وضع قوانین و مقررات به تنهایی برای حل این مشکل کافی نیست. با توجه به این مطالب مشخص می‌شود که تدوین قانونی جامع در زمینه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری که دربردارنده برنامه‌ها و کلیه ابعاد فنی، مالی، اجتماعی، زیست‌محیطی و حتی فرهنگی مشخصی برای نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری به تفکیک مناطق آن باشد، یکی از ضرورت‌ها و اولویت‌های قانون‌گذاری در کشور است. در این خصوص لازم است از شاخص‌های خاص برنامه‌ریزی شهری هر ناحیه، در تدوین ضوابط و مقررات، بهره گرفته شود. مضاف بر آن به تدوین ضوابط تشویقی لازم و کافی و شیوه‌های تأمین مالی مختص هر منطقه، برای نوسازی و بهسازی و همچنین کم‌کردن قوانین دست‌وپاگیر به منظور سهولت جمع‌بندی، پرداخته شود. در این زمینه باید به این نکته توجه داشت که در این ضوابط نه فقط باید پشتیبانی حوزه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی بلکه باید منافع عمومی شهروندان نیز در نظر گرفته شود. قابل ذکر است با توجه به مؤلفه رویکرد اقتصادی در بازآفرینی شهری، نقش اساسی آموزش در درآمدزایی ساکنان، فعالیت‌های اقتصادی محلی، تعیین نقش ذی‌نفعان و میزان مشارکت آنها، از اهمیت خاصی برخوردار است. لذا باید در فرایند بهسازی و نوسازی شهری، ضمن تحلیل عوامل اثرگذار در مشارکت مردمی و تسهیل در آن از طریق تدوین قوانین مورد نیاز محلی و ملی، لازم است اقدام‌های لازم نیز برای توسعه آگاهی و ارائه آموزش‌های لازم در این خصوص صورت پذیرد.

بافت‌های فرسوده شهری رخ نداده است به نظر می‌رسد عمده دلیل آن، نبود الگوهای اجرایی مناسبی مبتنی بر مشارکت همه‌جانبه با توجه به بوم‌شناختی شهرهای کشور و فقدان برنامه‌های راهبردی، مکانیزم‌های قانونی و اجرایی در سطوح محلی تا ملی است. این در حالی است که اگر مجموعه قوانین از ابعاد محتوایی، درجه اعتبار، پوشش موضوعی و فضایی از قوت و کیفیت حقوقی و موضوعی لازم برخوردار باشد، با فراهم‌آوردن بسترهای لازم قانونی می‌تواند نقشی در ارتقای کیفیت زندگی در بافت‌های فرسوده و قانونی کردن آنها داشته باشند، اما در مطالعات مختلفی از جمله کاظمیان (۱۳۸۱)، لطفی و همکاران (۱۳۸۹) و شعبان‌جولا (۱۳۹۳)، بررسی قوانین فعلی از این دیدگاه نشانگر نارسایی‌های مرتبط با (۱) فقدان رویکرد جامع و مستقل به موضوع بهسازی و نوسازی در نظام رسمی برنامه‌ریزی شهری، (۲) فقدان نظام تقسیم کار مشخصی بین نهادهای مربوط به عنوان مثال ابهام در تشکیلات و سازوکارهای نظارت و کنترل بر فرایند بهسازی و نوسازی شهری، (۳) فقدان روش‌ها و سازوکارهای قانونی مشخصی برای حل و فصل مشکلات مربوط به حقوقی مالکیت اراضی و ابنیه در هر دو عرصه تملک و خرید حق مالکیت و نیز تثبیت حق مالکیت به ساکنان، (۴) فقدان منابع و سازوکارهای قانونی مشخص، کارآمد و کافی برای تأمین مالی فرایند بهسازی، (۵) فقدان ضمانت‌های اجرایی لازم برای پرداخت تسهیلات بانکی مربوط به بافت‌های فرسوده، است [۲۵، ۲۶ و ۲].

بنابراین در چهارچوب قوانین موجود، نه حقوق ساکنان و نه حقوق و تکالیف نهادهای رسمی در قبال ساکنان اینگونه بافت‌ها، به طور شفاف مشخص نبوده است. همچنین مکانیزم‌های قانونی مشوق‌ها برای مشارکت بخش خصوصی و مردم، آنچنان که باید در تسریع احیا و نوسازی این بافت‌ها و مشارکت حداکثری برای تأمین مالی طرح‌های مذکور، مؤثر واقع نشده است که نتیجه آن به فقدان شکل‌گیری مشارکت مالکان و سرمایه‌گذاران در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های نوسازی و بهسازی بافت فرسوده و فقدان حمایت مؤثر از آنها انجامیده است. بنابراین

References

منابع

- [1] Hosseinabadi M, Mohit sekke ravani A. The urban development and organization haft shahr. An investigation on the experiences of financing urban regeneration projects in Iran and other countries. 2012, 3 (37, 38), pp. 7-18. (In Persian).
- [2] Shaban Jula, E. Worn-out urban contexts (legal challenges and requirements). Department of Infrastructural and Production Affairs Research. Islamic Parliament research center. (In Persian). 2014.
- [3] faridvand Nemat Abadi, E. Resistance Economics Approach to Financing and Investing in Urban Projects, Economic Journal. 2016, 16 (5, 6). pp. 71-86. (In Persian).
- [4] Agha sfari A, Hatami Nejad H, Pour Ahmad A, Rahnamaei MT, Mansouri SA, Kalantari Khalilabad H. A Study on the Renovation and Improvement of the Worn-out Texture of Shahid Khub Bakht Neighborhood. Iranian Islamic City Studies. 2010, 1 (1), pp. 59-71. (In Persian).
- [5] Behnamiri Jahani A, Behnamiri Jahan R. Evaluating and Prioritizing the Financing Tools of Urban Projects Using Fuzzy Hierarchical Techniques. The Fourth Conference on Municipal Finance, Problems and Solutions. Sharif University of Technology, Tehran, Iran. (In Persian). 2011.
- [6] Golkhand A, Kashef Haghighi, MA, Mohebbi A. Identification of Financing Methods in Managing Urban Worn Textile Renovation Projects, Case Study: Concentrated Concentration Projects. Journal of Renovation. 2011, 3 (12), pp. 1-16. (In Persian).
- [7] Hossein Abadi M, Taqvaei A. A. Analyzing of Methods of Financing for renewal projects of deteriorate urban textures (Case Study: HamzeheAbad Neighborhood in Tehran). Urban Management. 2011, 10 (29), pp. 246-235. (In Persian).
- [8] Zahedi Mahjub A. Investigating Participatory Approaches to Financing the Improvement and Renovation Projects of Mashhad City. [MSc Thesis]. Tehran: Allameh Tabataba'i University. (In Persian). 2013.
- [9] Sameti M, Moayedfar, R. Oloomi S. The Ranking of Financing Methods in Urban Old Texture (Case Study of Isfahan City). Journal of management system. 2013, 5 (17), pp. 69-84. (In Persian).
- [10] Asgari N, Zamanzadeh S, Chavoshi K. Financing Methods of Housing Renovation in Urban Distressed Areas (The Case of Tehran). Journal of Urban Economics and Management. 2015, 3 (9), pp. 87-103.
- [11] Xing Q. The Restructuring of the housing finance system in urban China. Cities. 2000, 17 (5), pp. 348- 339.
- [12] KurdilaJ, Rindfleisch E. Funding Opportunities for Brownfield Redevelopment. Environmental Affairs, 2007, 34 (3), pp. 502-479, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ ealr/vol34/iss3/3>.
- [13] Ho, E. C. M. Renewing the Urban Regeneration Approach in Hong Kong. Discovery – SS Student E-Journal. 2012, 1, pp. 110-139.
- [14] Alm J. Municipal finance of urban infrastructure: Knowns and unknowns. Working Papers1103, Tulane University. Department of Economics. 2011.
- [15] Yalcintas H.A, Kilinc G. Evaluation of Urban evaluation of urban regeneration practice in Turkey in comparison to general framework for managing urban regeneration in developed countries, 14th International Planning History Society Conference, Urban Transformation: Controversies, Contrasts and Challenges”, Conference Proceeding, 2010, pp. 577- 590.
- [16] Langley J. New Funding Options for Urban Renewal. 49th ISOCARP Congress, SKM, Australia. 2013
- [17] Medda FR, Caschili S, Modelewska M. Innovative Financial Mechanisms for Urban Heritage Brownfields. Financial Me chanisms for Historic City Core Regeneration and Brownfield Redevelopment, in Licciardi G, Amirtahmasebi R. (eds.), the Economics of Uniqueness, Washington D.C., the World Bank. 2012, pp. 213-244.
- [18] Camlibel ME. Alhanlioglu G. Ugurlu D. Structural Models of Urban Regeneration in Emerging Markets-Turkey Case, In 22nd Annual European Real Estate Society Conference, ERES: Conference. Istanbul, Turkey. 2015.
- [19] Shah Karami A. Prioritize of Intervention Zones in Central Deteriorated Fabrics of Arak City According to Functional, socio-Economic and Environmental Indicators. Bagh-e Nazar. 2016, 13 (39), pp. 57-66. (In Persian).

- [20] Zebardast E. Exploratory Factor Analysis in Urban and Regional Planning, Honar –ha–ye–Ziba-Memari-Va-Shahrsaz. 2017, 22 (2), pp. 5-18. (In Persian).
- [21] Torabi1T, Ghorbani M, Bagheri M, Tarighi S. New methods of financing football clubs in developed countries and the developing countries have a comparative study. Scientific and Research Electronic Journals. 2015, 4 (13), pp. 217-232. (In Persian).
- [22] Khaleghi Moghaddam H, Baghomian R. An Overview of Capital Structure Theories. Peak Noor, 2007, 5 (4), pp. 82-58. (In Persian).
- [23] Jafarzadeh Najjar M, Jannati M. Successful Methods of Financing Domestic Resource Plans for the Improvement and Renovation of Worn-out Tissues (Case Study around the Holy Shrine of Hazrat Reza (AS). Sixth Conference on Financial System Development Sharif University of Technology, Department of Finance and Investment, Iran, Tehran. 2013.
- [24] Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN, <http://rc.majlis.ir/fa/law>.
- [25] Kazemiyah GH. Understanding and Preliminary Evaluation of Informal Settlement in Iranian Urban Laws. The urban development and organization haft shahr. 2002, 1 (8), pp. 70-76. (In Persian).
- [26] Lotfi S, Malek shahi GH, Mahdavi M. Strategic Planning to Improve Urban Decay Textures (Case Study, Babol City). New Attitudes in Human Geography. 2010, 3 (1), pp. 206- 193. (In Persian).