

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۷): موضوع تبصره «۱۱» - حوادث و بحران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۲۰۴

کد موضوعی: ۲۵۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۳۵

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۷): موضوع تبصره «۱۱» - حوادث و بحران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی

تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، مهسا پایاب (گروه عمران و شهرسازی)، پژمان اعلایی بروجنی

(گروه کشاورزی)، عرفان نورانی جداقیا (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه: علی فرنام

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان: بهادر غلامی، فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، محمد مهدی

جعفری (دفتر مطالعات بخش عمومی)، محمد بختیاری، محمدرضا مالکی (دفتر مطالعات اجتماعی)

محمد برزگر خسروی، امین الله پاک‌نژاد (دفتر مطالعات حقوقی)

صفحه آرا: آذر مهمان‌نواز نوروز محله

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بحران

۲. تاب‌آوری

۳. حوادث و مخاطرات

۴. اقدامات پیشگیرانه

۵. بازسازی و بازتوانی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۸/۰۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۸/۱۸

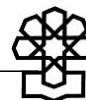
به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	مسئله اصلی
۲	نقاط قوت و ضعف لایحه
۴	پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها
۴	۱. مقدمه
۵	۲. حوادث و بحران
۶	۳. لزوم توجه بیشتر به امر پیشگیری و ارتقا تاب‌آوری در لایحه بودجه کشور
۹	۴. بررسی بندهای تبصره «۱۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴
۱۳	۵. اظهارنظر کارشناسی در خصوص بندهای تبصره «۱۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴
۲۵	۶. جمع‌بندی
۲۶	منابع و مآخذ

فهرست جدول

۱۳	جدول ۱. بررسی بندهای تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴
----	--



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۷): موضوع تبصره «۱۱» - حوادث و بحران

چکیده

بلایای طبیعی همچون سیل، زلزله، طوفان، فرونشست و ... همواره تلفات جانی یا مالی بسیاری در پی دارند و می‌توانند موجب بروز صدمات زیادی به زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، از بین رفتن دارایی‌ها و سرمایه‌های ملی و اختلال در سیستم زیربنایی شهری شوند.

نکته حائزاهمیت در سیاستگذاری کلان تقدم و صرفه‌پیشگیری از بحران بر اقدامات پسینی است به گونه‌ای که در مطالعات گوناگون هزینه هزینه امداد و به‌خصوص بازسازی نسبت به پیشگیری بین ۷ تا ۹ برابر برآورد شده است و به تعبیری با هر واحد هزینه در پیشگیری حداقل از هفت واحد هزینه بازسازی و جبران خسارت کاسته خواهد شد. این صرفه‌جویی، تأثیر مستقیم بر کاهش مصارف بودجه و توانایی دولت در تخصیص منابع به سایر حوزه‌های ضروری خواهد داشت و موجبات افزایش رضایت عمومی و سرمایه اجتماعی نیز به دنبال خواهد داشت.

از جمله نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور پرداختن به موضوع حوادث و بحران ذیل یک تبصره (سرفصل) است. با توجه به سهم حداقل ۵ درصدی خسارات و بازسوانح در بودجه کشور و تأثیر چندین برابری هزینه کرد در پیشگیری نسبت به بازسازی، این تغییر زمینه‌ساز کاهش خسارت‌های مالی و جانی و حتی صرفه‌بودجه‌ای خواهد بود.

به بیان ساده با هزینه کرد مبلغ کمتری در موضوع کاهش آسیب‌پذیری و افزایش تاب‌آوری در برابر بحران نسبت به هزینه متوسط بودجه بازسازی خسارت سوانح در کشور می‌توان در ضمن صرفه‌جویی بودجه‌ای، کاهش تلفات و خسارات و افزایش رضایت عمومی را محقق ساخت.

لیکن بندهای ارایه شده ذیل این تبصره تنها برش محدودی از کلیات و اولویت‌های کاهش مخاطرات سوانح را پوشش می‌دهد و نیازمند تکمیل است.

خلاصه مدیریتی

از کارکردهای مهم بودجه، تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای کشور است که به صراحت در قانون برنامه و بودجه به آن اشاره شده؛ اما در عمل، رابطه‌ای نظام‌مند و مؤثر میان برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای و بودجه‌بندی در ایران برقرار نبوده است. این چالش عمدتاً ناشی از عدم نگرش برنامه‌محور به بودجه، عدم تعهد دولت‌ها به برنامه‌های مصوب (به‌ویژه از برنامه چهارم توسعه به بعد) و فقدان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی انعطاف‌پذیر و دقیق است.

در دو سال اخیر، ارائه لایحه بودجه به صورت دو مرحله‌ای انجام شده؛ ساختاری که با ماده واحده در قالب مرحله اول و جداول تفصیلی به‌عنوان مرحله دوم، به رویه‌ای ثابت تبدیل شده است. این ساختار اجازه می‌دهد که ارقام و جزئیات بودجه ذیل یک سرفصل کلی به‌صورت تجمیعی ارائه شود. در مرحله نخست، تنها به تبیین کلیات پرداخته می‌شود و به‌همین دلیل در این مرحله نمی‌توان تصویر شفافی از جزئیات برنامه و تخصیص منابع داشت. در این مرحله از ارائه لایحه، تغییرات نسبت به سال گذشته و میزان انطباق آن با برنامه هفتم، قابل ارزیابی است. این شیوه، امکان بررسی دقیق‌تر و بازبینی انطباق بودجه سالانه با اهداف برنامه توسعه را فراهم می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز بهبود شفافیت و کارآمدی بودجه‌ریزی باشد.

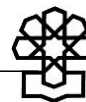
همزمانی اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) با آغاز به کار دولت جدید و سال نخست مجلس دوازدهم، امید و انتظار جدی‌ای را برانگیخته که اجرای این برنامه به‌صورت مؤثر در بودجه سالانه منعکس شود. هم‌اکنون تأکید هم‌زمان روسای قوای مقننه و مجریه بر ضرورت پایبندی به قانون برنامه هفتم توسعه می‌تواند فرصتی سازنده برای اصلاح و تقویت پیوند میان برنامه و بودجه در کشور باشد. از سوی دیگر، ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز گواهی است بر اراده دولت برای بهبود این ارتباط حیاتی؛ چراکه توجه ویژه به احکام اصلاح نظام بودجه‌ریزی در چارچوب برنامه هفتم، به‌خوبی نشانگر عزمی جدی برای بازنگری و بهبود نظام بودجه‌ریزی در کشور است. با این حال، در بخش نخست لایحه بودجه، به‌ویژه در حوزه حوادث و بحران، نمود روشنی از این رویکرد مشاهده نمی‌شود.

مسئله اصلی

عمل به تکلیف قانونی سازمان برنامه و بودجه و پیگیری دستگاه‌های نظارتی در راستای تخصیص اعتبار لازم برای پروژه‌های پیشگیرانه، کاهش خطر و آمادگی، موجب رشد قابل ملاحظه‌ای در امر پیشگیری و کاهش خطرپذیری و همچنین کاهش هزینه‌های گزاف در مراحل بازسازی خواهد شد که آرایه تبصره و سرفصل فصل حوادث و بحران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ را می‌توان در راستای اجرای ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران تلقی نمود. این مهم به‌عنوان یک نقطه قوت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور محقق شد و حوادث و بحران ذیل یک تبصره (سرفصل) قرار گرفت. با توجه به سهم حداقل ۵ درصدی خسارات و بازسوانح در بودجه کشور و تأثیر چندین برابری هزینه کرد در پیشگیری نسبت به بازسازی، این تغییر زمینه‌ساز کاهش خسارت‌های مالی و جانی و حتی صرفه بودجه‌ای خواهد بود. انتظار می‌رود موضوعات اولویت دار و کلان حوزه پیشگیری و کاهش خطرات به لایحه افزوده گردد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

تبصره «۱۱» به شکل‌گیری ساختار مالی برای مدیریت بحران کمک می‌کند و توجهات خاصی به بخش‌های حیاتی و اقشار آسیب‌پذیر جامعه دارد. اما، ضعف‌هایی در شفافیت، ارزیابی اثربخشی، و نبود جزئیات کافی برای برخی حوزه‌های حیاتی، ممکن است اجرای این تبصره را در مواردی با چالش مواجه کند. این موارد نیازمند بهبود و بازنگری هستند تا تخصیص بودجه در حوزه بحران به شکلی مؤثر و پاسخگو عمل کند.



– نقاط قوت

پیش‌بینی اعتبارات خاص برای حوادث و بحران

تبصره «۱۱» با تأکید بر تخصیص بودجه به حوادث و بحران‌های مختلف، به مسائل مهم و فوری مانند تأمین اعتبار برای جمعیت هلال‌احمر، سازمان دامپزشکی، مؤسسات تحقیقات واکسن‌سازی و اورژانس کشور پرداخته است. این بخش‌بندی‌ها نشان از مدیریت هدفمند و متوازن منابع برای موارد اضطراری دارد.

حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بیمه حوادث طبیعی

در بند «پ» این تبصره، بودجه‌ای برای پرداخت حق بیمه پایه حوادث طبیعی برای مالکان مسکن کم‌توان، مانند افراد تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، اختصاص یافته است. این موضوع به افزایش تاب‌آوری اقشار ضعیف جامعه کمک می‌کند و در کاهش آسیب‌های اجتماعی پس از بروز حوادث مؤثر است.

توجه به بیمه محصولات کشاورزی

بند «ب» به اختصاص اعتباری برای بیمه محصولات کشاورزی اشاره دارد. این بند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا در مواجهه با حوادث طبیعی، خسارات بخش کشاورزی می‌تواند تأثیر اقتصادی گسترده‌ای داشته باشد. این اقدام به حفاظت از منابع غذایی و معیشت کشاورزان کمک می‌کند.

– نقاط ضعف

پوشش ندادن اولویت‌های کلان‌پیشگیری و کاهش مخاطرات

ذیل احکام این فصل اشاره‌ای به اقدامات کلان‌پیشگیرانه و کاهش مخاطره و آسیب‌سوانحی نظیر زلزله و سیل و فرونشست پرداخته نشده و بودجه‌ای نیز لحاظ نشده است.

نبود شفافیت در تخصیص بودجه‌های بحران

برخی بندهای این تبصره، به‌ویژه بندهای مرتبط با تخصیص بودجه‌های چندین هزار میلیارد ریالی به سازمان‌های مختلف، فاقد شفافیت کافی در خصوص نحوه هزینه‌کرد و معیارهای تخصیص منابع هستند. این مسئله می‌تواند منجر به کاهش اثربخشی و هدررفت بخشی از منابع در هنگام بحران شود.

عدم برنامه‌ریزی برای ارزیابی و بازنگری اثربخشی

تبصره «۱۱» به معیارهای سنجش عملکرد یا بازنگری در اثربخشی بودجه تخصیص‌یافته به اقدامات پیشگیری و مقابله با بحران اشاره‌ای ندارد. نظارت و ارزیابی دقیق می‌تواند به بهبود مستمر در برنامه‌های مدیریت بحران کمک کند، اما در تبصره «۱۱» توجه کافی به این مورد نشده است.

نبود جزئیات کافی برای حمایت از بخش‌های حیاتی دیگر

تبصره «۱۱» بیشتر به حوزه‌هایی مانند واکسیناسیون، دامپزشکی و بیمه محصولات کشاورزی توجه کرده و کمتر به زیرساخت‌های حیاتی دیگر مانند شبکه‌های آب، برق، و حمل‌ونقل و نیز مصادیق سوانح طبیعی پرداخته است. در صورت بروز بحران در این حوزه‌ها، عدم پیش‌بینی بودجه کافی می‌تواند آسیب‌پذیری کشور را افزایش دهد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

ضمن اذعان به اهتمام لایحه بودجه ۱۴۰۴ در توجه به موضوع حوادث و بحران و اختصاص فصلی مجزا به این موضوع، در راستای تکمیل و تدقیق این لایحه و برنامه‌ریزی اقدامات آتی، پیشنهادهای به شرح ذیل ارائه می‌شود.

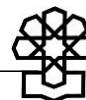
- با توجه به اثرگذاری مستقیم اقدامات پیشگیرانه در کاهش هزینه‌های بازسازی پس از بحران، ضروری است سهم بودجه‌ای برای پیشگیری از وقوع حوادث طبیعی و ارتقا تاب‌آوری بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این اقدامات از ایجاد هزینه‌های کلان بازسازی پس از بحران جلوگیری کرده و ضمن صرفه جویی مستقیم در منابع و مصارف بودجه از تأثیرات مخرب حوادث بر منابع طبیعی، زیرساخت‌ها و اعتماد عمومی می‌کاهد. به ویژه در حوزه حکمرانی و مدیریت عمومی، سرمایه‌گذاری در پیشگیری موجب کاهش بی‌اعتمادی و خشم اجتماعی پس از حادثه می‌شود و یک رویکرد چندبعدی به‌شمار می‌آید که به تقویت همبستگی اجتماعی و افزایش اعتماد بین دولت و مردم کمک می‌کند.

- پیشنهاد می‌شود در سال ۱۴۰۴ که به تعبیری اولین بودجه سالیانه بعد از ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت به‌شمار می‌آید، (در بخش دوم لایحه) با اعتبارات اجرای مطالعات جامع منطقه‌ای و محلی، امکان وقوع مخاطرات و عوامل تشدید خسارات لحاظ شود. این امر شامل شناسایی ضعف‌های زیرساختی، شناسایی کلیه ساختمان‌های نایمن، شناسایی کلیه بناها و مستحذات واقع در مناطق پرخطر، تا شناختی جامع از نقاط بحران‌زا و میزان آسیب‌پذیری فراهم آید. با اولویت‌بندی شناخت دقیق عوامل آسیب‌پذیری در مناطق شهری، می‌توان با اولویت بندی سطح و شدت مخاطرات و میزان آسیب‌پذیری در بودجه‌های سنوآتی به ترتیب اولویت‌ها و اقدامات اثربخش‌تر تعیین تکلیف و اقدام به کاهش آسیب‌پذیری در برابر سوانح و بهبود تاب‌آوری شهری و روستایی نمود.

- در راستای اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی و مدیریت بحران، به پیاده‌سازی پروژه‌های بهبود تاب‌آوری مطابق با استانداردهای پدافند غیرعامل و دستورالعمل‌های ملی بپردازند. با پیش‌بینی مراحل اولویت‌بندی و اجرای طرح‌های مقاوم‌سازی در بافت‌های آسیب‌پذیر، این برنامه می‌تواند به کاهش آسیب‌پذیری ساختاری و زیرساختی و در نتیجه کاهش هزینه‌های جبران خسارات کمک شایانی کند.

۱. مقدمه

بلایای طبیعی همچون سیل، زلزله، طوفان، فرونشست و ... همواره تلفات جانی یا مالی بسیاری در پی دارند و می‌توانند موجب بروز صدمات زیادی به زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، از بین رفتن دارایی‌ها و سرمایه‌های ملی و اختلال در سیستم زیربنایی شهری شوند. به همین جهت و با توجه به فلسفه گذار از پیشگیری به سمت تاب‌آوری، رویکرد ارتقای تاب‌آوری شهری و به‌خصوص زیرساخت‌های حیاتی به یکی از مهم‌ترین و راهبردی‌ترین برنامه‌ها در مواجهه با رخدادهای طبیعی در کلان‌شهرها تبدیل شده است. مدیریت بحران دارای ابعاد مختلف در سه مرحله قبل از بحران (یا مرحله رصد، آموزش، پیش‌بینی، پیشگیری، و آمادگی)؛ مرحله حین بحران (شامل امداد و نجات، عملیات ویژه، و مهارسازی)؛ و مرحله پس از بحران (یا مرحله ارزیابی، بررسی حادثه و اقدامات بازسازی و بازتوانی) می‌باشد. نکته حائزاهمیت در سیاستگذاری کلان تقدم و صرفه پیشگیری از بحران بر اقدامات پسینی است به گونه‌ای که در مطالعات گوناگون هزینه



هزینه امداد و به خصوص بازسازی نسبت به پیشگیری بین ۷ تا ۹ برابر برآورد شده است و به تعبیری با هر واحد هزینه در پیشگیری حداقل از هفت واحد هزینه بازسازی و جبران خسارت کاسته خواهد شد. این صرفه‌جویی، تأثیر مستقیم بر کاهش مصارف بودجه و توانایی دولت در تخصیص منابع به سایر حوزه‌های ضروری خواهد داشت و موجبات افزایش رضایت عمومی و سرمایه اجتماعی نیز به دنبال خواهد داشت.

۲. حوادث و بحران

در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به موضوع «حوادث و بحران» به‌عنوان تبصره‌ای مجزا نگریسته شده است. این موضوع به‌دلیل اثرات گسترده بر جامعه، اقتصاد و امنیت کشور، نیازمند مدیریت جامع و برنامه‌ریزی همه‌جانبه است؛ از این‌رو تخصیص بودجه برای آن در برنامه‌های مالی و بودجه سنوالتی کشور از چند جنبه حیاتی است.

نخست، موضوع پیشگیری از خسارات گسترده و کاهش هزینه‌های جبران است؛ سرمایه‌گذاری در این حوزه از طریق بودجه سالیانه کشور، باعث کاهش خسارات سنگین ناشی از حوادث طبیعی و بحران‌های انسانی می‌شود. تجربه نشان داده که هزینه‌های پیشگیرانه و آمادگی برای بحران‌ها، به‌مراتب کمتر از هزینه‌های جبران خسارات و بازسازی پس از وقوع بحران‌ها است. مسئله دوم، تضمین تاب‌آوری و پایداری اقتصادی و اجتماعی است (که این موضوع در ادبیات موضوع پدافند غیرعامل نیز دنبال می‌شود). حوادث و بحران‌ها می‌توانند اثرات عمیقی بر اقتصاد، اشتغال و زندگی مردم داشته باشند و شرایط را برای کشور به مرز بحران انسانی و اقتصادی سوق دهند. ایجاد اعتماد عمومی و حمایت از امنیت ملی را می‌توان به‌عنوان جنبه سوم بیان نمود؛ دولت با اختصاص بودجه کافی به حوادث و بحران‌ها و نمایش تعهدش به امنیت و رفاه مردم، باعث افزایش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی و تقویت امنیت ملی می‌شود، زیرا مردم احساس می‌کنند که در شرایط بحرانی دولت توانایی و تعهد لازم را برای حمایت و حفاظت از آنها دارد. حوزه چهارم، پیشرفت در تحقیق و فناوری مرتبط با مدیریت بحران است. دولت با اختصاص بودجه به حوزه تحقیق و توسعه در مدیریت بحران می‌تواند به پیشرفت فناوری‌ها و بهبود روش‌های مقابله با بلایا و بحران‌ها کمک کند. این موضوع به ویژه در مواجهه با تهدیدات جدید مانند تغییرات اقلیمی اهمیت دارد و دولت با بودجه‌گذاری منظم می‌تواند راهکارهای نوینی برای پیشگیری و مقابله با بحران‌ها ارائه دهد. بنابراین، درج مداوم بودجه برای حوزه حوادث و بحران در برنامه‌های سالیانه کشور، ضامن رشد و پیشرفت مستمر، حفظ جان و مال مردم و تقویت بنیان‌های اقتصادی و اجتماعی کشور خواهد بود.

ایران به‌دلیل موقعیت جغرافیایی خود در منطقه‌ای با ریسک بالای زلزله و دیگر مخاطرات طبیعی، سالانه با چالش‌های جدی در زمینه خسارات ناشی از این حوادث مواجه است. طبق آمار، هزینه‌های بازسازی و مقابله با خسارات ناشی از بلایای طبیعی به‌طور قابل توجهی بر منابع مالی کشور تأثیر می‌گذارد. طبق گزارش‌های سازمان مدیریت بحران کشور [۲]، به‌طور میانگین در ۱۰ سال گذشته سالیانه ۱۲۷۵۹ رخداد زلزله در کشور به وقوع پیوسته است و حدود ۴۵۰۰ سیلاب طی ۱۰ سال اخیر در ایران ثبت شده است. براساس آمارهای دهه ۹۰، تعداد سیل‌های ثبت شده در این بازه بیش از ۱۶۰۰ مورد بوده که میانگین خسارات هر سیل حدود ۴۰۰ میلیارد ریال برآورد شده است.

اختصاص حدود ۵ تا ۶ درصد از بودجه کل کشور به مدیریت بحران، به‌ویژه در دو بخش پیشگیری و مقابله، نشان‌دهنده اهمیت روزافزون این موضوع در سیاست‌های کلان کشور است. از این‌رو، سرمایه‌گذاری در اقدامات پیشگیرانه نه تنها یک ضرورت بلکه یک استراتژی هوشمندانه برای حفاظت از زیرساخت‌ها و کاهش آسیب‌های مالی و جانی ناشی از حوادث غیرمترقبه است. لذا، توجه به مدیریت بحران و افزایش تاب‌آوری در برابر تهدیدات طبیعی باید به‌عنوان یک اولویت کلیدی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی کشور مطرح شود. موضوع مدیریت بحران به‌عنوان یک مسئله حیاتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ کشور به‌طور ویژه مورد توجه قرار گرفته و برای اولین بار، فصلی مستقل برای آن در نظر گرفته شده است.

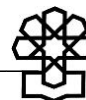
۳. لزوم توجه بیشتر به امر پیشگیری و ارتقا تاب‌آوری در لایحه بودجه کشور

اولویت‌دهی به اقدامات پیشگیرانه به‌منظور کاهش آسیب‌های وارده ناشی از مخاطرات طبیعی و حوادث غیرمترقبه، امری ضروری است که نه تنها می‌تواند به کاهش مستقیم تلفات جانی و مالی منجر شود، بلکه با افزایش تاب‌آوری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها، به حفاظت از سرمایه‌های ملی کمک می‌کند. این اقدامات پیشگیرانه با صرفه‌جویی مستقیم ۷ تا ۹ برابری نسبت به هزینه‌های بازسازی، نه تنها منجر به کاهش فشار بر منابع و مصارف بودجه می‌شود، بلکه همچنین از تبعات مالی و اجتماعی ناشی از بحران‌ها جلوگیری می‌کند. از این‌رو، این اقدامات مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌شوند و باید به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری هوشمند و استراتژیک در راستای حفظ امنیت و رفاه جامعه مورد توجه قرار گیرند.

۱-۳. اهمیت شناسایی و ایمن‌سازی ساختمان‌های ناایمن (موضوع بند «ج» ماده (۵۲) و بند «ج» ماده (۱۰۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

با توجه به حوادث ناگواری مانند ریزش ساختمان پلاسکو و متروپل آبادان در سال‌های اخیر، که نمایانگر ضعف‌های جدی در رعایت قوانین ایمنی و کنترل ساخت‌وساز بوده، موضوع ایمنی ساختمان‌ها مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. اگرچه تکالیف بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری مربوط به زمان پیش از وقوع این حوادث بوده، التزام به رعایت این ماده مورد غفلت واقع شده است.

برخی از حوادث ناگواری که در سال‌های اخیر اتفاق افتاده به‌دلیل ناایمن بودن برخی مراکز درمانی بوده است. فاجعه آتش‌سوزی کلینیک سینامهر شمیران در سال ۱۳۹۹، آتش‌سوزی بیمارستان رسول اکرم (ص) در سال ۱۴۰۱، حادثه آتش‌سوزی بیمارستان گاندی در سال ۱۴۰۲، آتش‌سوزی بیمارستان شریعتی تهران و آتش‌سوزی بیمارستان قائم رشت در سال ۱۴۰۳ از جمله وقایع مرگبار به‌دلیل عدم رعایت اصول ایمنی در بیمارستان‌ها و مراکز درمانی بوده است که اغلب بعد از مدت کوتاهی به فراموشی سپرده می‌شوند. نتایج ارزیابی لرزه‌ای بیمارستان‌های کشور در دهه ۸۰ نشان داد که حدود ۷۰ درصد بیمارستان‌ها در کشور و بیش از ۸۰ درصد بیمارستان‌های تهران به‌دلیل قدمت بالا فرسوده‌اند. این بررسی نشان داد مقاوم‌سازی بیش از ۹۰ درصد بیمارستان‌های فرسوده توجیه‌پذیر نبوده و نیاز به



جایگزینی داشته اند، ضمن اینکه برخی از بیمارستان‌ها به دلیل ساختار قدیمی اساساً امکان تأمین ایمنی حریق با استانداردهای جدید را ندارند. بنا به اظهارات معاون حقوق عامه دادستان کل کشور در فروردین ماه سال ۱۴۰۳ [۱۸]، با در نظر گرفتن شاخص‌هایی از جمله سال ساخت، مساحت زیربنا، تعداد طبقات و غیره، ۵۳ بیمارستان در گروه آسیب‌پذیری خیلی زیاد و ۸۴ بیمارستان در گروه با آسیب‌پذیری زیاد قرار گرفته‌اند که مجموع تعداد این دو گروه (۱۳۷ بیمارستان) در اولویت اول مقاوم سازی قرار دارند.

بعد از واقعه حادثه متروپل در اقدامی ارزشمند، طی بخشنامه‌ای از سوی وزارت کشور در خصوص ساختمان‌های نایمن (به منظور اجرای جزء «۵» بند «ض» ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران کشور) در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۸، تمامی استان‌ها موظف به شناسایی و ارزیابی ایمنی ساختمان‌های مهم و بلند مرتبه در برابر آتش سوزی، زلزله، فرونشست و فروریزش، حداکثر ظرف مدت ۲ ماه شدند. به این ترتیب مالکین آنها مکلف به تأمین پایداری و ایمنی براساس بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری می‌شوند. البته شناسایی و ثبت اطلاعات ساختمان‌های نایمن در راستای اجرای این بخشنامه هنوز به اتمام نرسیده و با توجه به تکلیف برنامه هفتم پیشرفت، تکمیل و نهایی سازی این فرآیند باید در اولویت اقدام قرار گیرد. نکته قابل توجه اینکه تا پیش از این مسئله نایمنی ساختمان‌ها اغلب محدود به موضوع حریق می‌شد اما براساس دستورالعمل پایش وزارت کشور، ساختمان‌ها از حیث استحکام سازه در برابر زلزله و فروریزش نیز مورد ارزیابی کارگروه تخصصی قرار می‌گیرند.

۲-۳. اهمیت ارتقاء تاب‌آوری و توجه به اقدامات پیشگیرانه در برابر مخاطرات طبیعی و حوادث غیر مترقبه (موضوع ماده (۴۹) و بند «ح» ماده (۷۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت و بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق ۲)

بلايای طبیعی همچون سیل، زلزله، طوفان، سونامی و ... همواره تلفات جانی و مالی بسیاری در پی دارند و یکی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات پیش‌روی جوامع شهری به‌شمار می‌روند. این مخاطرات می‌توانند موجب بروز صدمات زیادی به زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، از بین رفتن دارایی‌ها و سرمایه‌های ملی و اختلال در سیستم زیربنایی شهری به‌خصوص در کلان‌شهرها شوند. به همین جهت و با توجه به رشد جمعیت و تراکم شهرها و فلسفه گذار از پیشگیری به سمت تاب‌آوری، رویکرد ارتقای تاب‌آوری شهری و به‌خصوص زیرساخت‌های حیاتی به یکی از مهم‌ترین و راهبردی‌ترین برنامه‌ها در مواجهه با رخداد‌های طبیعی در کلان‌شهرها تبدیل شده است.

با توجه به اهمیت و نقش تاب‌آوری در چرخه مدیریت سوانح طبیعی در زمان قبل از وقوع سانحه، حین و بعد از آن، قرار دادن برنامه‌های افزایش تاب‌آوری در برابر مخاطرات در طرح‌های توسعه شهری از اقدامات ضروری است. ویژگی مهم مدیریت بحران در اغلب کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، کم‌توجهی به اقدامات قبل از وقوع بحران است و تمامی فعالیت‌ها اغلب پس از رخداد حادثه انجام می‌شود. در مدیریت ریسک اقدامات گسترده‌ای قبل از وقوع انجام می‌شود و عملاً غافلگیری به حداقل ممکن می‌رسد. در خصوص آسیب‌شناسی مدیریت بحران و ریسک بلايای طبیعی در ایران می‌توان گفت بخشی از آن به موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های اقلیمی و زمین‌شناختی مرتبط بوده و بخشی دیگر وابسته به ساختارهای حکمرانی و نهادی مدیریت بحران در کشور است که منجر به کاهش تاب‌آوری کشور

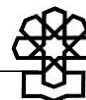
و آسیب‌پذیری بیشتر آن در برابر بلایای طبیعی می‌گردد.

تاب‌آوری یک جامعه به‌طور مستقیم وابسته به تأمین منابع کافی برای خنثی کردن سریع پیامدهای مخرب بحران است. بنابراین تخصیص بودجه و تأمین اعتبارات کافی برای برنامه‌ریزی و اقدام در راستای ارتقای تاب‌آوری به‌خصوص در شهرهای پرخطر یکی از اولویت‌های مهم در این حوزه است. از دیگر اقدامات اثربخش در این رابطه می‌توان به مقاوم‌سازی و حفاظت از زیرساخت‌ها با تأکید بر ممنوعیت ساخت‌وساز در محدوده‌های پرخطر، اجرای سامانه‌های هشدار پیش‌هنگام، تقویت هماهنگی واکنش اضطراری، رعایت قوانین و ضوابط فنی و اصول ساخت‌وساز، انجام ارزیابی‌های آسیب‌پذیری و زیست‌محیطی، ایجاد هنجارهای مبتنی بر کاهش خطر و توسعه مدیریت ریسک و ... اشاره کرد. همچنین در مناطق دارای بافت ناکارآمد علاوه بر پارامترهای متداول در شناسایی بافت‌های فرسوده مانند میزان آسیب‌پذیری ساختمان‌ها، عرض معابر و ریزدانه‌گی، عواملی از جمله میزان و شدت احتمالی مخاطره، دسترسی به فضاهای باز، توزیع جمعیت، وجود تأسیسات خطرناک و ... که از دیدگاه مدیریت بحران حائز اهمیت هستند نیز باید مورد توجه قرار گیرند.

در صورت اجرای صحیح برنامه‌های مرتبط با حوزه پیشگیری از اثرات مخاطرات طبیعی به‌عنوان مهم‌ترین رکن طرح‌های جامع کاهش ریسک و مدیریت بحران، عملاً اقدامات مورد نیاز در بخش‌های واکنش اضطراری و بازسازی، کمتر مورد نیاز بوده و تبعات رویداد مخاطرات طبیعی بسیار محدودتر خواهد بود. موضوع پیشگیری در بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام و همچنین قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مورد تأکید قرار گرفته است، اما متأسفانه در عمل بیشترین اعتبارات حوزه مدیریت بحران همچنان در بخش واکنش اضطراری و بازسازی صرف می‌شود.

اولین گام در زمینه کاهش ریسک و مدیریت بحران مخاطرات طبیعی، شناخت امکان و احتمال وقوع مخاطره در سطوح منطقه‌ای تا محلی است. مسئله مهم بعدی، کاهش آسیب‌پذیری مستحدثات در برابر مخاطرات طبیعی است. در واقع یکی از معضلات و چالش‌های مدیریت بحران، آسیب‌دیدگی شریان‌های حیاتی و زیرساخت‌های عمومی موجود در مناطق آسیب‌دیده، از جمله بیمارستان‌ها و مراکز درمانی، ایستگاه‌های آتش‌نشانی، شبکه برق، آب و گاز، زیرساخت‌های مخابراتی و بسیاری از موارد دیگر می‌باشد که اقدامات مدیریت بحران را در اغلب مخاطرات کشور با چالش مواجه نموده است. مسئله دیگر، کاهش آسیب‌پذیری شهری در برابر مخاطرات، با اولویت قرار دادن اصلاح و بهسازی بافت‌های ناکارآمد و فرسوده به‌عنوان آسیب‌پذیرترین نواحی شهری است. اهمیت بار مالی ناشی از سوانح طبیعی و سیستم‌های بازپرداخت خسارات احتمالی به‌دلیل ضعف سیستم‌های مبتنی بر مدیریت ریسک در لایه‌های مدیریتی و سیاست‌گذاری کشورها، موضوع مهم دیگری است که اغلب نادیده گرفته می‌شود.

همچنین با توجه به لزوم حفظ قابلیت خدمت‌رسانی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی در زمان بروز بلایا، ضروری است مقاوم‌سازی پروژه‌های با اهمیت ملی و خصوصاً مراکز درمانی از طریق ساز و کارهای نوین تأمین منابع مالی، حمایت شود تا بتوان عمر مفید و تاب‌آوری ساختمان را به استانداردهای رایج جهانی نزدیک نمود. لذا رسیدن به سطح عملکرد قابلیت استفاده بی‌وقفه زیرساخت‌های حیاتی، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی در زمان وقوع حوادثی همچون زلزله، خصوصاً در مناطق پرخطر بسیار حائز اهمیت است.



۴. بررسی بندهای تبصره‌ی «۱۱» لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۴

۴-۱. بند «الف» تبصره «۱۱»: تخصیص بودجه به سازمان‌های موضوع مدیریت حوادث و بحران

این بند سازمان برنامه و بودجه کشور را مکلف کرده از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)‌های موردنیاز انسان، دام و طیور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور) در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. همچنین اظهار داشته دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به تصویب شورای اقتصاد برسد.

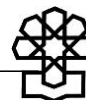
در سال‌های اخیر، رشد شهرنشینی و افزایش تراکم جمعیت در شهرهای بزرگ ایران منجر به افزایش قابل توجه حوادث شهری از جمله آتش‌سوزی شده است. این حوادث به دلایل مختلفی همچون افزایش ساختمان‌های بلندمرتبه، عدم رعایت استانداردهای ایمنی در ساخت‌وساز، و مشکلاتی مانند نشت گاز یا کوتاهی در رعایت اصول ایمنی رخ می‌دهند. به‌عنوان مثال و بنا بر آمارهای رسمی [تنها در سال ۱۳۹۸، بیش از ۱۸۵۰ مورد فوت ناشی از آتش‌سوزی گزارش شده](#) که بیشترین آمار مربوط به استان‌های تهران، اصفهان، و فارس بود. این آمارها نشان می‌دهند که نیاز به تقویت و توسعه زیرساخت‌های آتش‌نشانی امری ضروری است. مضاف بر این آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهند که ایران هر ساله در گروه کشورهای با تعداد بالای حوادث آتش‌سوزی قرار می‌گیرد، که در برخی سال‌ها به بیش از ۲۰,۰۰۰ حادثه می‌رسد. این در حالی است که پیشرفت‌های صنعت آتش‌نشانی هنوز به طور کامل با نیازهای امروز هماهنگ نشده‌اند. همچنین، حادثه‌هایی مانند آتش‌سوزی در مرکز بهداشتی و حوادثی در مناطق صنعتی نشان داده‌اند که علاوه بر تجهیزات، نیاز به نیروی انسانی حرفه‌ای و آموزش‌دیده بسیار حیاتی است. از دیگر سو، حوادث طبیعی همچون زلزله یا سیل نیز گاه منجر به آتش‌سوزی‌های گسترده در مناطق مسکونی می‌شوند که با توجه به افزایش تعداد این حوادث و ریسک‌های ناشی از آنها در سالیان اخیر، به ظرفیت بالاتری از تجهیزات و نیروی آتش‌نشانی نیاز است. حوادث فاجعه‌باری مانند آتش‌سوزی‌های نیشابور و ساختمان پلاسکو نشان‌دهنده پیامدهای خطرناک ضعف در زیرساخت‌های آتش‌نشانی و امداد در کشور است. این حوادث علاوه بر خسارت جانی و مالی، موجب از بین رفتن سرمایه‌های ملی و تأثیرات روانی بر جامعه می‌شود. برای کاهش خسارات ناشی از این حوادث و حفظ جان و مال شهروندان، تقویت ظرفیت و تجهیزات آتش‌نشانی و ایجاد برنامه‌های آموزشی برای کارکنان این بخش ضروری است؛ لذا اصلاح بند فوق به شرح زیر مورد درخواست می‌باشد:

«سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است با پیشنهاد وزارت کشور از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) در اجرای بند «ج» ماده (۵۲) برنامه هفتم پیشرفت با تصویب هیئت وزیران، به وزارت کشور به منظور تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات تخصصی آتش‌نشانی از قبیل؛ خودروهای نردبان دار هیدرولیکی آتش‌نشانی، خودروهای آتش‌نشانی وامداد و نجات و ساخت ایستگاه‌های آتش‌نشانی استاندارد شهرداری‌های کشور، مبلغ یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، آنتی بیوتیک، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با تصویب هیئت وزیران، به وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی (۴۵ درصد) و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (۴۵ درصد) و سازمان ملی استاندارد (۱۰ درصد) جهت ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن و نشان (برند)‌سازی و پایش باقیمانده‌های سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین برای محصولات موضوع بند «خ» از ماده (۷۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)‌های موردنیاز انسان، دام و طیور، تا مبلغ یک هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا تصویب هیئت وزیران به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هر کدام پنجاه درصد برای پیشگیری و اطفای حریق جنگل‌ها و مراتع کشور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش تفصیلی عملکرد این بند از جمله میزان تخصیص و پرداخت به هریک از دستگاه‌ها و نهادهای فوق را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید. همچنین دستگاه‌ها و نهادهای دریافت‌کننده اعتبار مکلفند گزارش عملکرد و فهرست اقدامات صورت گرفته خود را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.»

۴-۲. بند «ب» تبصره «۱۱» به میزان و محل تأمین منابع برای پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی اشاره شده است.

۴-۳. در بند «پ» تبصره «۱۱» تخصیص بودجه به حق بیمه پایه مالکان واحدهای مسکونی که تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی کشور از طرف دولت مشخص شده است.

این بند بیان می‌کند که در اجرای ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، دولت مکلف است تا مبلغ هفتاد و هفت هزار میلیارد (۷۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بابت حق بیمه پایه سهم دولت و همچنین کل حق بیمه پایه مالکان واحدهای مسکونی که تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان



بهبودی کشور هستند یا سایر افراد ناتوان و رزمندگان معسر از پرداخت، از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷، تأمین و در ابتدای سال توسط خزانه‌داری کل کشور به حساب صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان واریز نماید.

براساس اطلاعات موجود، تعداد قابل توجهی از مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی در مسکن‌های ارائه‌شده توسط این نهادها زندگی می‌کنند. به‌عنوان نمونه، تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۳ [بیش از ۲۵ هزار واحد مسکونی](#) توسط این دو نهاد برای مددجویان تأمین و تحویل شده است. ضرورت حمایت دولتی از این خانواده‌ها به ویژه در زمینه بیمه واحدهای مسکونی، به دلیل آسیب‌پذیری بالای این افراد در برابر حوادث و بحران‌ها بسیار محسوس است. این خانواده‌ها معمولاً به منابع اقتصادی محدود دسترسی دارند و در صورت بروز حادثه، توانایی تأمین هزینه‌های تعمیر و بازسازی واحدهای مسکونی خود را ندارند. به همین دلیل، دولت می‌تواند از طریق اختصاص یارانه‌ها یا پوشش بیمه‌ای مناسب برای ساختمان‌های مددجویان، آنها را در برابر مخاطرات و بحران‌های احتمالی حمایت کند. افزون بر این، با توجه به گسترش حوادث طبیعی و شهری از جمله زلزله، سیل و آتش‌سوزی، ضروری است تا سیاست‌های حمایتی دولت به سمت ارائه بیمه‌های اجباری و کم‌هزینه برای اقشار محروم هدایت شود. این امر نه تنها موجب حفظ سرمایه‌های ملی خواهد شد، بلکه از ایجاد بحران‌های اجتماعی ناشی از بی‌خانمانی افراد تحت پوشش جلوگیری می‌کند و نقش مهمی در تأمین امنیت روانی و اجتماعی این افراد خواهد داشت.

۴-۴. بند «ت» تبصره «۱۱»: حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق

بند مذکور تبیین می‌کند که در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق در سال ۱۴۰۴ به مبلغ چهار میلیون و دویست هزار (۴,۲۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود که سهم مالکان به مبلغ سالانه حداکثر یک میلیون و ششصد و هشتاد هزار (۱,۶۸۰,۰۰۰) ریال توسط وزارت نیرو با رعایت قوانین و مقررات از طریق درج در قبوض برق واحدهای مسکونی دریافت و به حساب صندوق مذکور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و سایر افرادی که از پرداخت ناتوان هستند، از پرداخت این حق بیمه معاف‌اند.

طبق گزارشات اخیر، [در ایران حدود ۳۲ هزار هکتار از مساحت شهری تحت عنوان بافت‌های تاریخی شناخته شده](#)

[است](#) که این مناطق به دلیل قوانین سختگیرانه حفاظتی، امکانات توسعه محدودتری داشته و با مشکلاتی چون کاهش جمعیت و کاهش سرمایه‌گذاری مواجه‌اند؛ بطوریکه نرخ صدور پروانه ساختمانی در این بافت‌ها کمتر از یک درصد است. همچنین ساکنان این مناطق، به دلیل شرایط و ضوابط خاص توسعه، با چالش‌های متعدد اجتماعی و اقتصادی روبه‌رو هستند که مانع از بهبود وضعیت معیشتی و مسکونی آنها شده است. تداوم زندگی در بافت‌های تاریخی، برای حفظ هویت شهری و میراث فرهنگی اهمیت بسزایی دارد، اما محدودیت‌های موجود باعث شده که جمعیت ساکن در این نواحی طی سال‌های اخیر، کاهش چشمگیری پیدا کند. طبق آمارهای ارائه شده از سوی شرکت بازآفرینی شهری، نزدیک به ۳ درصد از جمعیت کشور (حدود ۲/۵ میلیون نفر) ساکن بافت‌های تاریخی هستند؛ موضوعی که روندی کاهشی در سالیان اخیر داشته و این کاهش جمعیت، از یک سو به افزایش تخریب این بافت‌ها به دلیل کمبود منابع

نگهداری و ازسوی دیگر به تغییر کاربری‌ها و در نتیجه تضعیف هویت محلی منجر می‌شود. در این راستا، یکی از راهکارهای حمایتی مؤثر، حمایت‌های (ولو محدود) از ساکنان بافت‌های تاریخی از جمله معافیت پرداخت حق بیمه سالانه ساختمان‌های مسکونی است. با توجه به شرایط خاص این مناطق و نیاز به حمایت‌های اجتماعی و اقتصادی، معافیت بیمه‌ای می‌تواند به‌عنوان یک انگیزه مالی (محدود) و یک مشوق معنوی (اعتبار به بافت تاریخی) برای ساکنان این نواحی عمل کرده و هزینه‌های زندگی آنها را کاهش دهد. این اقدام همچنین می‌تواند با افزایش امنیت مالی و روانی ساکنان، انگیزه ماندگاری آنها در این بافت‌ها را تقویت کند. به طور کلی، با چنین حمایت‌هایی می‌توان به حفظ بافت‌های تاریخی و تداوم حیات اجتماعی آنها کمک کرد و از تخلیه این مناطق جلوگیری به عمل آورد که در نهایت به پایداری میراث فرهنگی و هویت ملی منجر می‌شود. از این رو بند مذکور به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

"در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق در سال ۱۴۰۴ به مبلغ چهار میلیون و دویست هزار (۴,۲۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود که سهم مالکان به مبلغ سالانه حداکثر یک میلیون و ششصد و هشتاد هزار (۱,۶۸۰,۰۰۰) ریال توسط وزارت نیرو با رعایت قوانین و مقررات از طریق درج در قبوض برق واحدهای مسکونی دریافت و به حساب صندوق مذکور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، ساکنان بافت تاریخی مصوب شهرها و سایر افرادی که از پرداخت ناتوان هستند، از پرداخت این حق بیمه معافاند."



جدول ۱. بررسی بندهای تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>حوادث و بحران</p> <p>سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است با پیشنهاد وزارت کشور از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در اجرای بند «ج» ماده (۵۲) برنامه هفتم پیشرفت با تصویب هیئت وزیران، به وزارت کشور به منظور تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات تخصصی آتش‌نشانی از قبیل؛ خودروهای نردبان دار آتش‌نشانی، خودروهای آتش‌نشانی و امداد و نجات و ساخت ایستگاه‌های آتش‌نشانی استاندارد شهرداریهای کشور، مبلغ یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)‌های مورد نیاز انسان، دام و طیور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت</p>	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>نیاز مبرم به تقویت ظرفیت آتش‌نشانی در روند فزاینده حوادث شهری، اهمیت بار مالی شایان ذکر است که بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، بیان می‌دارد، «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های</p>	<p>حوادث و بحران</p> <p>سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)‌های مورد نیاز انسان، دام و طیور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت</p>	الف	۷۰۱۳۳	۱۱

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با تصویب هیئت وزیران، به وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی (۴۵ درصد) و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (۴۵ درصد) و سازمان ملی استاندارد (۱۰ درصد) جهت ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن و نشان (برند) سازی و پایش باقیمانده‌های سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین برای محصولات موضوع بند «خ» از ماده (۷۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن) های مورد نیاز انسان، دام و طیور، تا مبلغ یک هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با تصویب هیئت وزیران به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هر کدام پنجاه درصد برای پیشگیری و اطفای حریق جنگل‌ها و مراتع کشور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور) در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک</p>	<p>سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:</p> <p>- با توجه به سازوکار تعیین شده در بند «م» قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، که بیان می‌دارد اعتبارات این بند «با پیشنهاد وزارت کشور قابل هزینه است» و نظر به اینکه طبق ماده (۱) قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۲۳، سازمان مدیریت بحران موظف به «پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی» در برابر بحران است، لذا مدیریت منابع مربوط به مدیریت بحران نیز باید براساس برنامه‌ریزی و سیاستگذاری سازمان مدیریت بحران کشور، البته با هماهنگی سایر دستگاه‌های ذیربط صورت پذیرد، لذا ضروری است در صدر بند «الف» تبصره «۱۱» به صورت «سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است با پیشنهاد وزارت کشور از محل ...» اصلاح شود.</p> <p>- طبق بند «ج» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۳، «دولت مکلف بوده است که «حداکثر ظرف دو ماه از لازم الاجرا شدن این قانون، جدول توزیع منابع موضوع بند «م» ماده (۲۸) الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) که بر مبنای سند ملی مدیریت بحران کشور، برنامه ملی و استانی</p>	<p>بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور) در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. دستورالعمل شناسایی موارد م شمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.</p>			



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند ظرف در موارد بحرانی ظرف مدت ۳ ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p><u>سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش تفصیلی عملکرد این بند از جمله میزان تخصیص و پرداخت به هریک از دستگاه‌ها و نهادهای فوق را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.</u></p> <p><u>همچنین دستگاه‌ها و نهادهای دریافت‌کننده اعتبار مکلفند گزارش عملکرد و فهرست اقدامات صورت گرفته خود را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.</u></p>	<p>کاهش خطر حوادث و سوانح و آسیب‌پذیری‌ها و ایجاد آمادگی، پاسخ، بازتوانی و بازسازی در مقابله با بحران تنظیم شده است را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش نظارت بر هزینه‌کرد اجزای جدول مذکور را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید. لذا ضروری است ابتدا این بند تعیین تکلیف شود.</p> <p>- بخشی از موضوع "باقی مانده مواد در محصولات خوردنی" مربوط به محصولات کشاورزی است که طبق بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، ارزیابی و اعلام آن به وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت بهداشت و سازمان ملی استاندارد تکلیف شده است ولی در بین دستگاه‌های موضوع این حکم اشاره‌ای به دستگاه‌های مذکور نشده است.</p> <p>- استفاده از عبارت "تا مبلغ ..." مبهم بوده و از این حیث مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام می‌باشد. همچنین سازوکار مندرج در قسمت آخر حکم (دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد) نیز با همان ایراد مواجه است چرا که هم موارد مشمول و هم مبلغ و دستگاه‌های مشمول در حکم حاضر مشخص شده است.</p> <p>یکی از مهم‌ترین ایرادهای موجود در بند «الف» از تبصره «۱۱» ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، استفاده از عبارت «تا مبلغ» به‌منظور تعیین سقف برای اعتبارات است، که پیشنهاد می‌شود در راستای تکلیف دولت به تخصیص کامل اعتبارات (با توجه به</p>				

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>ماهیت پیشگیرانه و مقابله‌ای آنها، از عبارت «معادل مبلغ» به‌عنوان جایگزین آن استفاده شود.</p> <p>از طرفی از آنجایی که عدم تغییر یا افزایش نامتناسب اعتبارات با تکالیف منظور شده برای «سازمان دامپزشکی کشور» و «مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی» منجر به توقف طرح‌های در دست اجرا و یا افزایش استقراض آنها از سیستم بانکی کشور خواهد شد، ضروری است حل این معضل از طریق مناسب، مانند تهاتر بدهی آنها با دولت، در اصلاح تبصره «۱۱» مدنظر قرار گیرد.</p> <p>همچنین به‌موجب بند «الف» از تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف شده است از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ یک هزار و پانصد میلیارد ریال به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هر کدام پنجاه درصد برای پیشگیری و اطفای حریق جنگل‌ها و مراتع کشور تخصیص دهد. حذف این تکلیف با توجه به درگیری فزاینده کشور با آتش‌سوزی‌های جنگل‌ها و مراتع از نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ است.</p> <p>درخصوص نظارت‌پذیری حکم مذکور نیز لازم است گزارش‌گیری از دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط در همین حکم پیش‌بینی شود.</p> <p>برای تصویب دستورالعمل مذکور، حد زمانی مشخصی قائل نشده است. که عملاً زمینه انجام ترک فعل در این خصوص</p>				



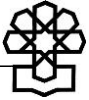
متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>را فراهم می‌کند و با نظام اداری صحیح (موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی) مغایر به نظر می‌رسد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به دلیل دارا نبودن اساسنامه، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. تصویب دستور العمل موضوع ایند بند، به دلیل وجود افراد غیر وزیر در این شوار، مغایر اصل ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی به شمار می‌رود.</p>				
<p>در اجرای جزء «۳» از بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، بند «۷» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره ذیل ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع تنخواه‌گردان موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبلغ شصت هزار میلیارد (۶۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال جهت پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی اقدام نماید. دستورالعمل اجرایی موضوع این بند ظرف مدت ۳ ماه به پیشنهاد سازمان برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>۱. برای تصویب دستورالعمل مذکور، حد زمانی مشخصی قائل نشده است. که عملاً زمینه انجام ترک فعل در این خصوص را فراهم می‌کند و با نظام اداری صحیح (موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی) مغایر به نظر می‌رسد.</p> <p>۲. تصویب دستور العمل موضوع این بند، به دلیل وجود افراد غیر وزیر در این شوار، مغایر اصل ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی به شمار می‌رود.</p> <p>اعتبار ذکر شده برای صندوق بیمه کشاورزی نسبت به قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ تغییری نداشته و این درحالی است که هزینه جبران خسارت‌ها طی این سال‌ها افزایش یافته است. از طرفی به موجب تکالیف صندوق بیمه کشاورزی، غیر از خسارت‌های برنامه‌ریزی نشده، تعدادی از بیمه‌های اجباری نیز در تعهدات این صندوق منظور شده است که برای آنها ضروری است سهم دولت نیز به‌طور اجتناب‌ناپذیر منظور شود.</p>	<p>در اجرای بند «۷» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره ذیل ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع تنخواه‌گردان موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبلغ شصت هزار میلیارد (۶۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال جهت پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی اقدام نماید. دستورالعمل اجرایی موضوع این بند به پیشنهاد سازمان برنامه به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.</p>	ب	۷۰۱۱۲	۱۱

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>همچنین به منظور تخصیص کامل این اعتبارات، پیشنهادی می‌گردد عبارت «دولت مکلف است» جایگزین عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» گردد.</p> <p>از طرفی به موجب جزء «۳» از بند «ج» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مقرر شده است که صندوق بیمه کشاورزی از طریق کارگزاری شرکت‌های بیمه، کلیه محصولات اساسی موضوع «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی را در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث، بیمه اجباری تمام‌خطر نماید. چنین تکلیفی تعهد قابل‌توجهی برای دولت، به منظور تأمین سهم دولت از پرداخت حق بیمه محصولات اساسی مذکور، ایجاد خواهد کرد که ضروری است برای این منظور نیز اعتبار مشخصی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ لحاظ شود. همچنین طبق تکلیف تبصره بند «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به منظور جبران هزینه‌های تحمیلی ناشی از مداخلات دولت در بازار (قیمت‌گذاری تکلیفی)، دولت باید در قوانین بودجه سالیانه منابع متناسب را پیش‌بینی و پرداخت نماید؛ بنابراین اعتبار متناسب با این منظور نیز باید در قانون بودجه سال آینده لحاظ گردد. البته از آنجایی که در بند «ز» از تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ سازوکار تسویه بدهی‌های صندوق بیمه کشاورزی پیش‌بینی شده است، کلیه این اعتبارات به بدهی‌های دولت افزوده خواهد شد.</p>				



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>در اجرای ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، دولت مکلف است تا مبلغ هفتاد و هفت هزار میلیارد (۷۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بابت حق بیمه پایه سهم دولت و همچنین کل حق بیمه پایه مالکان واحدهای مسکونی که تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی کشور هستند یا سایر افراد ناتوان و رزمندگان معسر از پرداخت، از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷، تأمین و در ابتدای سال توسط خزانه‌داری کل کشور مبلغ ۵۷ هزار میلیارد ریال به حساب صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان واریز نماید. بیست هزار میلیارد ریال نیز در اختیار وزارت کشور به صورت تنخواه قرار گیرد تا در صورت وقوع حوادث و بحران‌ها، در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه شود و ظرف مدت سه ماه مسترد گردد. خزانه‌داری کل کشور مکلف است کل این مبلغ را به محض وصول به حساب صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان واریز نماید.</p>	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>با توجه به تجارب تأمین مالی آنی حین بحران موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت بحران و بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴، پیشنهاد می‌شود بخشی از این منابع به منظور تجهیز منابع تنخواه مدیریت بحران در اختیار سازمان مدیریت بحران قرار گیرد و ظرف مدت سه ماه مسترد گردد. تجربه سیل ۱۳۹۸ و دشواری اداری تأمین مالی آنی در ابتدای سال از دلایل این پیشنهاد است.</p>	<p>در اجرای ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، دولت مکلف است تا مبلغ هفتاد و هفت هزار میلیارد (۷۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بابت حق بیمه پایه سهم دولت و همچنین کل حق بیمه پایه مالکان واحدهای مسکونی که تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی کشور هستند یا سایر افراد ناتوان و رزمندگان معسر از پرداخت، از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷، تأمین و در ابتدای سال توسط خزانه‌داری کل کشور به حساب صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان واریز نماید.</p>	۱۱	پ ۷۰۱۳۳	
<p>در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق در سال ۱۴۰۴</p>	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>ضرورت حمایت از تداوم سکونت در بافت تاریخی شهرها با توجه به محدودیت‌های توسعه وضع شده، و سهم ۳ درصدی (جمعیت</p>	<p>در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی</p>	۱۱	ت ۷۰۱۳۳	

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>به مبلغ چهار میلیون و دویست هزار (۴،۲۰۰،۰۰۰) ریال تعیین می‌شود که سهم مالکان به مبلغ سالانه حداکثر یک میلیون و ششصد و هشتاد هزار (۱،۶۸۰،۰۰۰) ریال توسط وزارت نیرو با رعایت قوانین و مقررات از طریق درج در قبوض برق واحدهای مسکونی دریافت و به حساب صندوق مذکور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و سایر افرادی که از پرداخت ناتوان هستند، <u>ساکنان بافت تاریخی مصوب شهرها</u>، از پرداخت این حق بیمه معاف‌اند.</p>	<p>۲/۵ میلیون نفری این مناطق) که در حال کاهش و تخلیه جمعیتی است</p>	<p>برق در سال ۱۴۰۴ به مبلغ چهار میلیون و دویست هزار (۴،۲۰۰،۰۰۰) ریال تعیین می‌شود که سهم مالکان به مبلغ سالانه حداکثر یک میلیون و ششصد و هشتاد هزار (۱،۶۸۰،۰۰۰) ریال توسط وزارت نیرو با رعایت قوانین و مقررات از طریق درج در قبوض برق واحدهای مسکونی دریافت و به حساب صندوق مذکور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و سایر افرادی که از پرداخت ناتوان هستند، از پرداخت این حق بیمه معاف‌اند.</p>			
<p>صندوق تأمین خسارت‌های بدنی موظف است: پس از تصویب هیئت نظارت صندوق و با معرفی وزیر دادگستری حداکثر تا مبلغ پانزده هزار میلیارد (۱۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از منابع درآمد سالانه موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۲۴) قانون بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه را بابت دیه محکومان معسر جرائم غیرعمد ناشی از تصادف با اولویت زنان معسر <u>یا سرپرست خانوار، سرپرست خانوار دارای معلول یا بیمار خاص</u> و مواردی که پرداخت خسارت بر عهده</p>	<p>موافق به شرط اصلاح ضرورت گسترش چتر حمایتی به سرپرست خانوار دارای معلول یا بیمار خاص و یا زن سرپرست خانوار با عنایت به حکم قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور و قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر پرداخت به ذی نفع نهایی، حکم ذیل این بند مبنی بر پرداخت توسط وزارت دادگستری، به دلیل اصلاح قوانین دائمی مغایر بند الف ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم می‌باشد و برای تصویب نیازمند رای دو سوم می‌باشد.</p>	<p>صندوق تأمین خسارت‌های بدنی موظف است: پس از تصویب هیئت نظارت صندوق و با معرفی وزیر دادگستری حداکثر تا مبلغ پانزده هزار میلیارد (۱۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از منابع درآمد سالانه موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۲۴) قانون بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه را بابت دیه محکومان معسر جرائم غیرعمد ناشی از تصادف با اولویت زنان معسر و مواردی که پرداخت خسارت بر عهده بیت‌المال</p>	ث	۷۰۱۳۳	۱۱



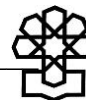
متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
بیت‌المال یا دولت است پرداخت نماید. پرداخت‌های این بند توسط وزارت دادگستری انجام می‌پذیرد.		یا دولت است پرداخت نماید. پرداخت‌های این بند توسط وزارت دادگستری انجام می‌پذیرد.			
	<p>موافق</p> <p>یکی از مشکلات نهادهای دفاعی و امنیتی کشور به ویژه فرماندهی مرزبانی فراجا، تعداد زیاد تردد غیرمجاز از مرزهای کشور است. بسیاری از کارکنان پایور و وظیفه ممکن است دچار مشکلات متعددی از جمله پرداخت دیه و جرایم مالی و غیرمالی به دلیل مجروح شدن یا کشته شدن کسانی شوند که به صورت غیر مجاز از مرزهای کشور تردد می‌کنند. از سوی دیگر مجروحیت یا کشته شدن سربازان وظیفه در پادگان‌ها نیز به دلیل حوادث امری محتمل است. این بند می‌تواند کمک شایانی به نیروهای مسلح و کارنان پایور و وظیفه و حفظ امنیت کشور بنماید. بویژه در مناطق مرزی حمایت از نیروهای مرزبانی می‌تواند در مقابله با تهدیدات مؤثر واقع شود.</p>	وزارت دادگستری مکلف نسبت به پرداخت دیه مستحقان دریافت دیه شامل مقتولان و مجروحان ناشی از عبور غیرمجاز از مرز که توسط یگان‌های ارتش، سپاه و مرزبانی، گشت(تور)های امنیتی و بازرسی بسیج و فرماندهی انتظامی مورد اصابت گلوله قرار می‌گیرند و همچنین سربازان وظیفه‌ای که در محیط پادگان در اثر حوادث مختلف کشته یا مجروح می‌شوند، با معرفی ارتش جمهوری اسلامی ایران، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تا سقف بیست درصد (۲۰٪) از محل اعتبارات مذکور مطابق ردیف ... - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون اقدام نماید.	ج ۷۰۱۳۳	۱۱	
<p><u>در راستای ارتقای تاب‌آوری کشور در برابر مخاطرات طبیعی و حوادث غیر مترقبه و به‌منظور اجرای بند «۲۴» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم و تحقق بندهای «ج» ماده (۵۲)، «ح» ماده (۷۰) و «ج» ماده (۱۰۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت و بند «۶» و «۷» سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و</u></p>	اولویت‌دهی به اقدامات پیشگیرانه به‌منظور کاهش آسیب‌های وارده ناشی از مخاطرات طبیعی و حوادث غیرمترقبه، امری ضروری است که نه تنها می‌تواند به کاهش مستقیم تلفات جانی و مالی منجر شود، بلکه با افزایش تاب‌آوری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها، به حفاظت از سرمایه‌های ملی کمک می‌کند. این اقدامات پیشگیرانه با صرفه‌جویی مستقیم ۷ تا ۹ برابری نسبت به هزینه‌های بازسازی، نه تنها منجر به کاهش فشار بر منابع و مصارف بودجه می‌شود، بلکه همچنین از تبعات مالی و اجتماعی		بند الحاقی ۱	۱۱	

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p><u>حوادث غیرمترقبه و ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران، اعتبارات زیر تخصیص می‌یابد:</u></p> <p><u>۱. سازمان برنامه و بودجه کشور در اجرای بندج ماده ۵۲ برنامه هفتم با تصویب هیئت وزیران مکلف است تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال به وزارت راه و شهرسازی به منظور شناسایی و ایمن‌سازی ساختمان‌های نایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها، در قالب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص داده و وزارت راه و شهرسازی موظف است این اعتبار را مطابق برنامه زمان‌بندی شده با همکاری وزارت کشور و شهرداری‌ها هزینه نماید و گزارش عملکرد این اعتبار را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.</u></p> <p><u>۲. سازمان برنامه و بودجه کشور با تصویب هیئت وزیران مکلف است تا مبلغ بیست و دو هزار میلیارد ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی لرنه‌ای و تأسیسات مکانیکی، برقی و سایبری بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی-درمانی دولتی تخصیص دهد. این اعتبار جهت پیشگیری و کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌های درمانی هزینه خواهد شد. وزارت</u></p>	<p>ناشی از بحران‌ها جلوگیری می‌کند. از این‌رو، این اقدامات مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌شوند و باید به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری هوشمند و استراتژیک در راستای حفظ امنیت و رفاه جامعه مورد توجه قرار گیرند.</p>				



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p><u>بهداشت مکلف است ظرف مدت ۳ ماه آیین‌نامه اجرایی نحوه اولویت‌بندی و اجرای طرح‌ها را برحسب میزان و شدت آسیب‌پذیری و خدمت‌رسانی در زمان بحران با همکاری سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران برساند</u></p> <p><u>۳. کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی مکلفند حداقل یک درصد از محل اعتبارات نگهداشت و بهره‌برداری از ساختمان‌های خود را جهت معاینات فنی و ایمنی سالانه ساختمان‌ها و تأسیسات حیاتی و حساس و تهیه گزارش وضعیت ایمنی توسط شرکت‌های واجد صلاحیت با نظارت شرکت مجری ساختمان‌های دولتی هزینه نمایند. گزارش‌های نهایی باید توسط وزارت راه و شهرسازی جمع‌آوری و جهت اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.</u></p>					
<p><u>در راستای اجرای قانون مدیریت بحران و اجرای سند راهبرد ملی مدیریت بحران و برنامه ملی کاهش خطر با تصویب هیئت وزیران</u></p> <p><u>سازمان برنامه و بودجه مکلف است تا مبلغ ۷۰ هزار میلیارد ریال بابت اقدامات کاهش آسیب‌پذیری و افزایش تاب‌آوری در برابر مخاطرات طبیعی شامل توسعه شتابنگاری و هشدار سریع زلزله تدقیق حریم گسل کاهش آسیب فرونشست هشدار و کاهش</u></p>	<p>در راستای اجرای ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران کشور و با توجه به متوسط سهم ۵ درصدی بودجه بازسازی و جبران خسارت‌ها و تاثیر حداقل ۷ برابری پیشگیری با توجه به روند تشدید مخاطرات طبیعی و آسیب‌پذیری بیشتر سکونتگاه‌ها و زیرساخت‌ها و به منظور کاهش هزینه‌های مستقیم و پیش‌بینی نشده خسارت‌ها و کاهش رشد اقتصادی و کاهش رضایت عمومی ناشی از خسارت‌پذیری گسترده در مواجهه به بحران‌ها در راستای اجرای تکالیف مصرح قانونی که متأسفانه در سنوات گذشته</p>		بند الحاقی ۲		

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<u>آسیب سیل شناسایی اولویت‌ها و اقدام در برابر مخاطرات و کاهش مخاطرات در توسعه دریامحور به وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی تخصیص دهد.</u> <u>آیین‌نامه اجرایی تعیین اولویت‌ها نحوه و میزان تخصیص به اقدامات توسط وزارت کشور با همکاری وزارت راه و شهرسازی ظرف مدت ۳ ماه تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد</u>	<p>مشمول تخصیص نبوده اند پیشگیری و کاهش آسیب سوانح در اولویت قرار می‌گیرد.</p>				



۶. جمع‌بندی

ارائه تبصره مستقل برای موضوع حوادث و بحران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از نکات مثبت این لایحه است. لیکن بندهای ارائه شده ذیل این تبصره تنها برش محدودی از کلیات و اولویت‌های کاهش مخاطرات سوانح را پوشش می‌دهد و نیازمند تکمیل است.

در سیاستگذاری کلان حوادث و بحران، تقدم و صرفه‌پیشگیری از بحران بر اقدامات پسینی است به گونه‌ای که در مطالعات گوناگون هزینه‌های امداد و به‌خصوص بازسازی نسبت به پیشگیری بین ۷ تا ۹ برابر برآورد شده است و به تعبیری با هر واحد هزینه در پیشگیری حداقل از هفت واحد هزینه بازسازی و جبران خسارت کاسته خواهد شد. این صرفه‌جویی، تأثیر مستقیم بر کاهش مصارف بودجه و توانایی دولت در تخصیص منابع به سایر حوزه‌های ضروری خواهد داشت و موجبات افزایش رضایت عمومی و سرمایه اجتماعی نیز به دنبال خواهد داشت.

ذیل احکام این فصل اشاره‌ای به اقدامات کلان پیشگیرانه و کاهش مخاطره و آسیب سوانح طبیعی نظیر زلزله و سیل و فرونشست پرداخته نشده و بودجه‌ای نیز لحاظ نشده است.

برخی بندهای این تبصره، به‌ویژه بندهای مرتبط با تخصیص بودجه‌های چندین هزار میلیارد ریالی به سازمان‌های مختلف، فاقد شفافیت کافی در خصوص نحوه هزینه‌کرد و معیارهای تخصیص منابع و سنجش‌های ارزیابی هستند. این مسئله می‌تواند منجر به کاهش اثربخشی و هدررفت بخشی از منابع در هنگام بحران شود.

ضمن اذعان به اهتمام لایحه بودجه ۱۴۰۴ در توجه به موضوع حوادث و بحران و اختصاص فصلی مجزا به این موضوع، در راستای تکمیل و تدقیق این لایحه و برنامه‌ریزی اقدامات آتی، پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود.

- با توجه به اثرگذاری مستقیم اقدامات پیشگیرانه در کاهش هزینه‌های بازسازی پس از بحران، ضروری است سهم بودجه‌ای برای پیشگیری از وقوع حوادث طبیعی و ارتقا تاب‌آوری بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این اقدامات از ایجاد هزینه‌های کلان بازسازی پس از بحران جلوگیری کرده و ضمن صرفه‌جویی مستقیم در منابع و مصارف بودجه از تأثیرات مخرب حوادث بر منابع طبیعی، زیرساخت‌ها و اعتماد عمومی می‌کاهد. به ویژه در حوزه حکمرانی و مدیریت عمومی، سرمایه‌گذاری در پیشگیری موجب کاهش بی‌اعتمادی و خشم اجتماعی پس از حادثه می‌شود و یک رویکرد چندبعدی به‌شمار می‌آید که به تقویت همبستگی اجتماعی و افزایش اعتماد بین دولت و مردم کمک می‌کند.

- پیشنهاد می‌شود در سال ۱۴۰۴ که به تعبیری اولین بودجه سالیانه بعد از ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت به‌شمار می‌آید، (در بخش دوم لایحه) اعتبارات اجرای مطالعات جامع منطقه‌ای و محلی، امکان وقوع مخاطرات و عوامل تشدید خسارات لحاظ شود. این امر شامل شناسایی ضعف‌های زیرساختی، شناسایی کلیه ساختمان‌های ناایمن، شناسایی کلیه بناها و مستحدمات واقع در مناطق پرخطر، تا شناختی جامع از نقاط بحران‌زا و میزان آسیب‌پذیری فراهم آید. با اولویت‌بندی شناخت دقیق عوامل آسیب‌پذیری در مناطق شهری، می‌توان با اولویت بندی سطح و شدت مخاطرات و میزان آسیب‌پذیری در بودجه‌های سنواری آتی به ترتیب اولویت‌ها و اقدامات اثربخش‌تر تعیین تکلیف و اقدام به کاهش آسیب‌پذیری در برابر سوانح و بهبود تاب‌آوری شهری و روستایی نمود.

منابع و مأخذ

- [۱] تاب‌آوری شهرها و ریسک مخاطرات طبیعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.
- [۲] درس آموخته‌های زلزله ترکیه در فرایندهای ساخت‌وساز و توسعه شهری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۳] گزارش نظارتی - ارزیابی وضعیت بازسازی و نوسازی ساختمان‌ها و مناطق آسیب دیده از سوانح طبیعی؛ درس آموخته‌ها و ارائه پیشنهادات راهبردی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۴] بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.

گزیده سیاستی

ارائه تبصره و سرفصل حوادث و بحران قابل تقدیر است. با هزینه ای محدود در پیشگیری و کاهش آسیب پذیری نسبت به هزینه بازسازی خسارت سوانح کشور، صرفه جویی بودجه، کاهش تلفات، خسارات و افزایش رضایت عمومی حاصل می شود. لیکن بندهای این تبصره دلالت محدودی به کلیات و اولویت های حوزه مدیریت بحران ارائه می دهد.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir