

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل پنجم - اقتصادی:

حمل و نقل، مسکن

شماره (۱۲)

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	پیشگفتار.....
۲	فصل اول - بخش حمل و نقل.....
۲	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	بررسی مواد پیش‌بینی شده در بخش حمل و نقل.....
۹	فصل دوم - مسکن و شهرسازی.....
۹	چکیده.....
۹	مقدمه.....
۱۰	بررسی مواد ناظر بر بخش مسکن مواد (۱۴۹) تا (۱۵۶).....
۲۳	منابع و مآخذ.....



## بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۲) فصل پنجم - اقتصادی: حمل و نقل، مسکن

### پیشگفتار

#### ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.
۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاه و یکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاه و سوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.
۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز باشد. در این گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.



۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

## فصل اول - بخش حمل‌ونقل

### چکیده

بخش حمل‌ونقل در لایحه برنامه پنجم توسعه، علیرغم اهمیتش، سهم اندکی را به‌خود اختصاص داده است به‌طوری که از مجموع ۱۹۹ ماده آن، تنها پنج ماده به این بخش اختصاص یافته است. بررسی مواد اختصاص یافته نشان می‌دهد که در این مواد، مسائل و مشکلات اساسی بخش حمل‌ونقل از نظر دور مانده و تنها به مواردی پرداخته شده که می‌توانند از جمله وظایف جاری دستگاه اجرایی (یا دستگاه‌های تابعه) باشد که نیاز به قانون جدید نداشته و با کسب مجوز از هیئت محترم دولت قابلیت اجرایی پیدا می‌کنند.

### مقدمه

با پایان یافتن دوران پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه کشور، برنامه پنجم توسعه تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. این گزارش از طرفی کلیات تدوین برنامه و از طرف دیگر مواد اختصاص یافته به بخش حمل‌ونقل را مورد بررسی قرار داده است.



در بررسی لایحه برنامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

**الف)** ارائه برنامه توسعه میان‌مدت در قالب استراتژی، اهداف، سیاست‌ها و راهکارهای اجرایی از اصول شناخته شده در هر برنامه و برنامه‌ریزی توسعه است. با مطالعه لایحه برنامه پنجم توسعه ملاحظه می‌شود هیچ‌یک از این اصول شناخته شده در تدوین برنامه رعایت نشده است به طوری که با مطالعه برنامه پیشنهادی نمی‌توان به استراتژی‌ها، اهداف و سیاست‌های برنامه، دست یافت.

**ب)** با شکل‌گیری برنامه توسعه در قالب استراتژی، اهداف و سیاست‌ها اولاً میزان ظرفیت‌سازی، حفظ وضعیت موجود و ارتقای کیفی و کمی ظرفیت‌های ایجاد شده مشخص می‌گردد. ثانیاً بستر لازم برای دریافت اعتبارات در قالب بودجه‌های سالیانه (قانون بودجه) معین می‌شود. ثالثاً تکالیف دولت در قبال منابع مالی دریافتی از طریق بودجه عمومی مشخص می‌شود. رابعاً زمینه‌سازی جهت نظارت بر اجرای برنامه و هزینه کردن سالیانه اعتبار شکل می‌گیرد. این موارد در لایحه برنامه ارائه شده ملاحظه نمی‌گردد.

**ج)** در هر برنامه و برنامه‌ریزی توسعه، برقراری انسجام و نیز هم‌پیوندی با بخش‌های مختلف اقتصادی از اصول اولیه و گریزناپذیر است. در برنامه ارائه شده ارتباطی بین بخش‌های مختلف اقتصادی دیده نمی‌شود. لذا این برنامه از انسجام و هم‌پیوندی لازم برخوردار نیست.

**د)** با توجه به مراتب بالا به طور کلی می‌توان گفت آنچه در قالب لایحه برنامه ارائه شده، نه قالب برنامه‌ای دارد و نه مشابه برنامه‌های توسعه است. در این شرایط این لایحه صرفاً مجوزی خواهد بود برای دریافت اعتبارات از محل بودجه عمومی، مخدوش شدن تکالیف دولت در سال‌های اجرای برنامه و حذف نظارت بر اجرای برنامه. بنابراین لایحه ارائه شده را نمی‌توان به‌عنوان سند برنامه‌ای آن هم در کشوری که بیش از ۶۰ سال تجربه برنامه‌ریزی توسعه را پشت سر گذاشته است، محسوب نمود.

### بررسی مواد پیش‌بینی شده در بخش حمل‌ونقل

در برنامه ارائه شده از مجموع ۱۹۹ ماده برنامه، تنها ۵ ماده آن (۱۴۴-۱۴۸) به بخش حمل‌ونقل اختصاص یافته است که بررسی هر یک از مواد مذکور به شرح زیر از نظر می‌گذرد:

#### ماده (۱۴۴)

در ماده (۱۴۴) آمده: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به ایجاد مدیریت یکپارچه حمل‌ونقل برون‌شهری و ..... سند راهبردی ..... که در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اقدام کند».



در ارتباط با این ماده:

اولاً در سند برنامه به طور معمول به دولت «اجازه داده نمی‌شود»، بلکه در این سند دولت «مکلف» می‌گردد.

ثانیاً شاید حمل‌ونقل درون‌شهری از مدیریت یکپارچه برخوردار نباشد، ولی هم‌اکنون حمل‌ونقل برون‌شهری از مدیریت یکپارچه برخوردار و متولی آن هم وزارت راه‌وترابری است. البته شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران که یک شرکت دولتی بود، به دلایلی زیر پوشش و از دستگاه‌های وابسته به وزارت بازرگانی منظور شده بود که آن هم در جریان خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار گردید. به طوری که ملاحظه می‌شود ایجاد ظرفیت‌های زیربنایی (راه، راه‌آهن، بندر و فرودگاه) و نیز بهره‌برداری از ظرفیت‌های ایجاد شده (حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی)، عموماً با وزارت راه‌وترابری و دستگاه‌های تابعه آن است و متولی هرگونه سیاستگذاری و صدور دستورالعمل‌های اجرایی در زمینه ایجاد ظرفیت و بهره‌برداری، وزارت راه و ترابری و دستگاه‌های تابعه آن هستند. حال باید پرسید از منظر تدوین‌کنندگان لایحه برنامه، مدیریت یکپارچه چیست و چه تفاوتی با مدیریت موجود حمل‌ونقل برون‌شهری دارد که ماده (۱۴۴) برنامه ارائه شده به آن پرداخته است. لذا پیشنهاد می‌شود این ماده حذف می‌گردد.

#### ماده (۱۴۵)

در ماده (۱۴۵) آمده: «دولت مجاز است نسبت به برقراری پرواز و جابجایی کالا و مسافر از طریق شرکت‌های داخلی و خارجی و... و اعطای مجوز به شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی خارجی برای پرواز در مسیرهای داخلی اقدام نماید». در ارتباط با این ماده:

اولاً مسئله اساسی و اصلی در حال حاضر، اصلاح اساسنامه شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای ملی است. با اصلاح اساسنامه شرکت مذکور، زمینه برای شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی از جمله شرکت‌های هواپیمایی خارجی برای پرواز در مسیرهای داخلی فراهم می‌شود. سؤال این است که در این مورد چرا به اصلاح اساسنامه شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران که از جمله راهکارهای مناسب در برنامه است، پرداخته نشده، ولی اعطای مجوز به شرکت‌های هواپیمایی خارجی که از جمله وظایف جاری سازمان هواپیمایی کشوری است (به همراه مصوبه هیئت وزیران)، آورده شده است.

ثانیاً دادن مجوز به شرکت‌های هواپیمایی خارجی برای پرواز در مسیرهای داخلی معمولاً با امتیازات و رأفت‌هایی همراه خواهد بود. آیا بهتر نیست در زمینه آزادسازی نرخ بلیت هواپیما اقدام شود و همان امتیازها و رأفت‌ها هم درباره شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی داخلی به‌کار گرفته شود، تا



چنانچه تقاضای حمل و نقل هوایی با شرایط جدید، توسط شرکتهای حمل و نقل هوایی داخلی تأمین نشد، آنگاه به شرکتهای هوایی خارجی مجوز داده شود.

حذف این ماده پیشنهاد می‌گردد.

برای ماده (۱۴۶) نیز پیشنهاد حذف را دارد.

#### ماده (۱۴۷)

در بند «الف» ماده (۱۴۷) آمده: «از جابجایی کالا و مسافر در جاده‌های کشور... عوارض وصول می‌شود». جاده‌های کشور در این بند به صورت عام آورده شده که راه‌های روستایی، فرعی، اصلی، بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها را شامل می‌شود. اگرچه هم‌اکنون از آزادراه‌های کشور، عوارض عبور دریافت می‌شود، ولی طبق مفاد این بند در طول پنج سال برنامه پنجم توسعه، از انواع راه‌های کشور که ذکر آنها رفت، عوارض دریافت خواهد شد. در صورتی از انواع جاده‌های کشور (راه روستایی، فرعی، اصلی و بزرگراه‌ها) عوارض وصول شود، آیا جایگزین مناسب دیگری برای عبور و مرور و جابجایی مردم در نظر گرفته شده است؟ آیا چنین پیشنهادی آن هم در قالب برنامه توسعه و با وجود مشکلات عدیده در بخش حمل و نقل و به خصوص تأثیر آن بر هزینه تمام شده کالا، می‌تواند منطقی باشد؟

لذا حذف این ماده پیشنهاد می‌گردد.

#### ماده (۱۴۸)

در ماده (۱۴۸) آمده: «به منظور ایجاد رویکرد توسعه‌ای در شبکه حمل و نقل ریلی و افزایش سهم بار و مسافر، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به اصلاح ساختار راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و واگذاری بخش‌های مختلف آن به بخش خصوصی... اقدام و منابع خارجی و صندوق توسعه ملی را برای رشد و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی، در این زمینه فراهم نماید». در ارتباط با این ماده: اولاً اصلاح ساختار و واگذاری فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت در راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به بخش غیردولتی از قبل از دوران برنامه چهارم در راه‌آهن شروع شده و هم‌اکنون شرکتهای خصوصی چه در زمینه حمل کالا و مسافر و چه در زمینه نگهداری و تعمیر زیربناها و وسایط ناقله، در حمل و نقل ریلی فعال هستند و قانونی نیز برای جلب و جذب سرمایه بخش غیردولتی به سرمایه‌گذاری در حمل و نقل ریلی در دست اجراست. ضمن اینکه اصل چهارم و چهارم قانون اساسی هم کم‌وبیش امر واگذاری فعالیت‌های تصدیگرایانه را در حمل و نقل ریلی تسهیل کرده است. البته اصلاح ساختار مذکور موجب شده تا امکان فعالیت بخش غیردولتی در حمل و نقل ریلی فراهم شود.



ثانیاً سؤال این است که اصلاح ساختار پیشنهادی در ماده (۱۴۸)، جدا از تغییر ساختاری به وجود آمده و در دست اجراست یا دنباله آن؟ اگر دنباله آن است که احتیاج به قانون، آن هم در قالب برنامه پنجم توسعه نیست.

ثالثاً به طور خلاصه بخش حمل و نقل برون شهری در حال حاضر با مشکلات و مسائل اساسی در زمینه توسعه زیربناها، افزایش ظرفیت‌ها، نگهداری از تأسیسات ایجاد شده، مدیریت بهره‌برداری از ظرفیت‌های ایجاد شده و نوسازی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی، مواجه است که این مسائل و مشکلات از دید برنامه‌ریزان برنامه پنجم توسعه در لایحه ارائه شده به دور مانده است. آنچه در رابطه با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه پنجم آمده اگرچه به بهبود بهره‌برداری کمک می‌کند، ولی اکثراً از وظایف جاری دستگاه اجرایی و دستگاه‌های تابعه آن است که در مقابل مسائل اساسی مبتلا به بخش، در این مرحله، مانند کمبود اعتبارات، ضعف نگهداری از تأسیسات، نبود امکان نوسازی ناوگان و غیره از اهمیت چندانی در لایحه پیشنهادی برخوردار نیست. پیشنهاد می‌شود این ماده به شرح زیر اصلاح و جایگزین شود.

به منظور استفاده حداکثری از ظرفیت‌های ایجاد شد در حمل و نقل ریلی و افزایش سهم آن در جابجایی بار و مسافر کشور، اصلاح ساختار راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی در طول پنج‌ساله برنامه ادامه می‌یابد به طوری که شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در پایان برنامه تنها فعالیت‌های حاکمیتی را برعهده داشته باشد.

#### مواد پیشنهادی بخش حمل و نقل برای الحاق به برنامه پنجم توسعه

ماده الحاقی ۱. وزارت راه و ترابری مکلف است در ارتباط با نگهداری راه‌ها، نسبت به موارد زیر اقدام نماید:

##### الف) زیربخش راه

- بهسازی و ارتقای سطح خدمات سالیانه ۳۰۰ کیلومتر آزادراه، ۸۰۰ کیلومتر بزرگراه، ۱۵۰۰ کیلومتر راه اصلی، ۳۰۰۰ کیلومتر راه فرعی و ۴۰۰۰ کیلومتر راه روستایی.

##### ب) زیربخش راه‌آهن

- بهسازی سالیانه ۷۰۰ کیلومتر خط آهن  
- نوسازی سالیانه ۵۰۰ کیلومتر خط آهن



### ج) زیربخش فرودگاه‌ها

- روکش باند پرواز، تاکسی وی<sup>۱</sup> و نیز تعمیر و مرمت ترمینال‌ها و نوسازی تجهیزات آن در حداقل ۱۰ فرودگاه در سال.

### د) زیربخش بنادر بازرگانی

- نگهداری بنادر بازرگانی کشور و ارتقای سطح خدمات در این بنادر به میزان حداقل ۳ بندر در سال در طول برنامه.

ماده الحاقی ۲. وزارت راه و ترابری مکلف است در ارتباط با بهبود مدیریت و رفع موانع بهره‌برداری، نسبت به موارد زیر اقدام نماید:

### الف) زیربخش (راه‌آهن)

- فراهم کردن تمهیدات (نرم‌افزاری و سخت‌افزاری) لازم به‌منظور افزایش سهم راه‌آهن در جابجایی کالا و مسافر در کشور، به‌ترتیب از ۵/۸۴ و ۴/۹ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۱۰ درصد در پایان برنامه.

### ب) زیربخش فرودگاه‌ها

- تأمین ناوگان هوایی مناسب به‌منظور افزایش میزان جابجایی بار و مسافر با وجود افزایش تقاضا در حمل‌ونقل هوایی به میزان ۳۰ فرود انواع هواپیمای مسافری در سال در طول برنامه.  
- بسترسازی جهت افزایش سهم شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی در جابجایی بار و مسافر در حمل‌ونقل هوایی، به‌طوری که سهم مذکور به بیش از ۵۰ درصد در پایان برنامه افزایش یابد.

ماده الحاقی ۳. وزارت راه و ترابری مکلف است در ارتباط با نوسازی ناوگان، نسبت به موارد ذیل اقدام نماید:

### الف) زیربخش راه

- نوسازی سالیانه حداقل ۱۵۰۰۰ کامیون، ۲۰۰۰ اتوبوس و ۱۰۰۰ سواری کرایه به همراه خارج کردن مینی‌بوس‌ها از جابجایی مسافر در جاده‌ها.

### ب) زیربخش راه‌آهن

خرید و جایگزینی سالیانه حداقل ۱۵ دستگاه لکوموتیو، ۱۰۰۰ دستگاه واگن باری و ۲۰۰ دستگاه سالن مسافری.



### ج) زیربخش فرودگاه

خرید سالیانه حداقل ۳۰ فروند هواپیمای مسافری از انواع مختلف در طول برنامه و خارج کردن فعالیت توپولف‌ها از حمل‌ونقل هوایی تا پایان سال دوم برنامه.

### د) حمل‌ونقل دریایی

- خارج کردن تدریجی کشتی‌های باری با طول عمر بیش از ۱۰ سال به بالا از ناوگان تجاری دریایی کشور.

ماده الحاقی ۴. وزارت راه و ترابری مکلف است در ارتباط با ضرورت اتمام طرح‌های در دست اجرا، ترتیبی اتخاذ نماید که تا قبل از این طرح‌ها در زیربخش‌های حمل‌ونقل از پذیرش طرح جدید مگر در موارد بسیار استثنایی خودداری کند.

### حمل‌ونقل درون‌شهری

ماده الحاقی - وزارت کشور و شهرداری‌های شهرهایی که دارای طرح جامع شهری هستند هر کدام در حیطه قانونی خود مکلفند تا با اعمال کلیه شاخص‌ها و استانداردهای زیست‌محیطی و بین‌المللی و اهداف کمی متناسب با آن شاخص‌ها و رشد و توسعه جمعیتی و کالبدی شهری در افق بیست ساله نسبت به موارد زیر اقدام نمایند:

۱. تهیه طرح یکپارچه و جامع حمل‌ونقل و ترافیک همان شهری: تسهیم سفرهای شهری با روند افزایش حمل‌ونقل عمومی، فراهم آوردن زمینه‌های جذب و به‌کارگیری سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی با اولویت سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل عمومی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه پنجم.

۲. ایجاد و بهره‌برداری از نظام جامع اطلاعاتی حمل‌ونقل و ترافیک: تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه.

۳. ایجاد و به‌روزرسانی و توسعه سامانه هوشمند حمل‌ونقل<sup>۱</sup> و بهینه‌سازی جریان ترافیک در معابر شهری، از طریق اعمال مکانیسم‌های مدیریت ترافیک حداکثر تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه.

۴. ایجاد، توسعه و ساماندهی سیستم حمل‌ونقل پایدار همگانی عمومی.

۵. توسعه مراکز و خطوط معاینه فنی وسایل نقلیه موتوری.

۶. تهیه و تصویب برنامه تفصیلی از رده خارج کردن وسایل نقلیه موتوری فرسوده در

سال اول برنامه.



۷. توسعه پارکینگ‌های عمومی و طبقاتی در معابر شهری.

۸. پیش‌بینی فضاهای مناسب در خارج از مبادی ورودی شهر با ارائه خدمات مورد نیاز و تجهیز فضاهای مناسب برای مدیریت بحران و انتقال کاربری‌ها و فعالیت‌های تشدیدکننده ترافیکی به گستره دروازه‌های ورودی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه پنجم توسعه.

## فصل دوم - مسکن و شهرسازی

### چکیده

برنامه پنجم توسعه کشور که عنوان برنامه پنجم پیشرفت و عدالت به‌خود گرفته است در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و غیره مستلزم بررسی عالمانه و کارشناسانه است. در این نوشتار ضمن اشاره به ضرورت‌های برنامه‌ریزی، اهمیت بیان اهداف کمی و شاخص‌های مهم بخش مسکن و شهرسازی و فرآیند تحقق اهداف توضیح داده شده و ضمن ارزیابی مواد پیشنهادی برنامه پنجم پیشرفت و عدالت در قالب جدول مقایسه‌ای، به خلأهای برنامه در این بخش اشاره شده است.

### مقدمه

امروزه در کشورهای پیشرفته جهان تمامی مقاصد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در قالب پروژه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت تعریف شده و برای آنها برنامه‌ریزی‌های دقیق اجرایی صورت می‌پذیرد. چندان که امروزه فن برنامه‌ریزی یکی از مباحث علمی پیشرفته تلقی شده و کاربردهای وسیعی را توأم با تحقیقات عمیق و پایه‌ای به‌خود اختصاص داده است. شکی نیست که برنامه‌های مذکور هر چند بلندمدت‌تر باشد نیاز به تعیین سنگ نشانه (Milestone)‌های بیشتر جهت کنترل حین اجرا دارد. خصوصاً آنکه برنامه‌ریزی ضرورت پویایی را در خود داشته و لاجرم متأثر از شرایط محیطی برای اجرا باشد.

در شرایطی که اسناد بالادستی برنامه، دارای یک افق بیست‌ساله است، ضرورتاً باید نشانه‌های پنج‌ساله را تعریف نموده و برای تحقق آنها برنامه‌های عملیاتی متناسب تدوین و تنظیم نماید. این موضوع از آن نظر دارای اهمیت ویژه است تا توجه داشته باشیم که تعریف کشور در افق بیست‌ساله (نسبت به سال ۱۳۸۴) عبارت است از:

ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل.



و این تعریف هدف متحرکی است که با گذشت زمان از تفاسیر متفاوتی برخوردار می‌شود. اگر در زمان حال بتوان تعریفی از توسعه‌یافتگی ارائه داد، مطمئناً پنج سال دیگر تعریف متفاوتی باید ارائه نمود. اگر امروز بتوان با هر شاخص قابل قبول، جایگاه کشورهای منطقه را از نظر اقتصادی، علمی و فناوری تعریف نمود، قطعاً برنامه‌ریزی برای رسیدن به آن جایگاه‌ها، برنامه‌ریزی برای کسب جایگاه اول نخواهد بود، زیرا با همان شاخص‌ها کشورهای منطقه جایگاه‌های جدیدتری را فتح نموده و بر آن استقرار خواهند یافت. اهمیت این مسئله هنگامی آشکار خواهد شد که بدانیم نرخ رشد کشورهای در حال توسعه عموماً صعودی است و سرعتی که در شرایط فعلی برای رشد آنها محاسبه می‌شود روزانه در حال افزایش است. بنابراین امروز باید جایگاه رفیع‌تری از آنچه در پیرامون کشورمان وجود دارد هدفگذاری شده و برای رسیدن به آن برنامه‌ریزی شود. این جایگاه باید با پیش‌بینی وضعیت کشورهای منطقه در زمان هدف تعریف شود و نه با مقایسه با وضع موجود. برنامه‌ریزی اصولاً نیازمند داده‌هایی است که بدون آنها نمی‌توان از دستیابی به اهداف مطمئن بود از جمله مهمترین این داده‌ها می‌توان به امکانات، تهدیدها و فرصت‌ها اشاره نمود.

برنامه پنجم توسعه در حالی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که اولاً اهداف کمی و کیفی آن در افق پنج‌ساله مشخص نیست. ثانیاً امکاناتی که برای رسیدن به اهداف وجود دارد یا قابل تأمین پیش‌بینی می‌شوند معلوم نیست. ثالثاً از مسائلی که اجرای برنامه و رسیدن به اهداف آن را تهدید می‌کند و راه‌های مقابله با آنها سخنی به میان نیامده است. رابعاً زیرساخت‌هایی که کشور در اختیار دارد و یا در طی برنامه به آنها دست خواهد یافت و می‌تواند اجرای برنامه را تسهیل کند احصا نشده‌اند. در چنین فضایی نقد برنامه از حیث محتوا و از حیث قابلیت حصول اهداف، اساساً موضوعیت ندارد، اما می‌توان آن را از حیث شکلی مورد بررسی قرار داد.

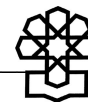
#### بررسی مواد ناظر بر بخش مسکن مواد (۱۴۹) تا (۱۵۶)

##### ماده (۱۴۹)

در این ماده دولت اجازه می‌یابد که ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی - اسلامی را تا پایان سال اول برنامه تدوین و ابلاغ کند و همچنین از تولید و عرضه واحدهای کوچک از طرق مختلف و از جمله کمک بلاعوض حمایت کند.

##### ماده (۱۵۰)

در این ماده شهرداری‌ها مکلف می‌شوند که در پروانه‌های ساختمانی صادره بنویسند که رعایت



مقررات ملی ساختمان الزامی است و در صورت رعایت آن موازین برایشان پایان کار صادر کنند. متخلفین از این امر تهدید به مجازات مالی شده‌اند. در این ماده همچنین بر بیمه مسئولیت مجریان و طراحان و نیز بیمه کیفیت ساختمان به مدت ده سال تأکید شده است.

#### ماده (۱۵۱)

در این ماده برای ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی در شهرها و روستاها سه اقدام لازم دانسته شده است:

الف) تشکیل شورای معماری ایرانی - اسلامی،

ب) تدوین ضوابط طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌ها و فضاهای شهری و روستایی برای معلولین جسمی حرکتی،

ج) بازنگری در سرفصل و محتوی دروس رشته‌های معماری با رویکرد آشنایی و توجه به معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی.

#### ماده (۱۵۲)

در این ماده شورای معماری ایرانی - اسلامی موظف به تدوین ضوابط و مقررات ساخت نما شده است و همه موظف به رعایت آن شده‌اند و تهدید شده‌اند اگر اجرا نکنند جریمه می‌شوند.

#### ماده (۱۵۳)

این ماده ناظر بر تحقق توسعه پایدار شهری و روستایی است و در بند «الف» آن ملغمه‌ای از جملات غیرمتجانس نظیر «ساماندهی تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی» و «صیانت از اراضی کشاورزی و ممنوعیت تغییر کاربری اراضی کشاورزی» ذکر شده است.

در بند «ب» این ماده بر تدوین سازوکارهای احیای بافت‌ها و اجرای آن اشاره شده است.

#### ماده (۱۵۴)

در این ماده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده شده است و دستگاه‌های اجرایی ذیربط نیز موظف به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی شده‌اند.

**ماده (۱۵۵)**

این ماده در مورد جلوگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی با تأکید بر طرح‌های هادی روستایی است.

**ماده (۱۵۶)**

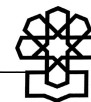
این ماده برای حل معضل تعیین حدود املاک واقع در شهرهای کوچک و روستاها و صدور اسناد مالکیت روشی را ارائه نموده است که البته خالی از اشکال نیست.

همچنانکه ملاحظه می‌شود، از مواد مرتبط با بخش مسکن هیچ‌گونه هدف معینی قابل استخراج نیست. به‌طور مثال معلوم نیست هدفگذاری برنامه برای پنج سال بعد در بُعد شهرسازی چیست؟ قرار است در این بُعد چه اتفاقی بیافتد که به خاطر آن اولاً شورای معماری ایرانی - اسلامی تشکیل می‌شود، ثانیاً تدوین ضوابط و مقررات در دستور کار قرار می‌گیرد و... معلوم نیست اگر این شورا تشکیل نشود یا آن مقررات تدوین نشود کدام هدف برنامه پنجم توسعه معطل می‌ماند. این درحالی است که تاکنون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای تصمیم‌گیری در چنین مواردی موجود بوده و فعال است.

گفتنی است که مواد مرتبط با بخش مسکن و شهرسازی فاقد هرگونه هدفگذاری کمی است تا از این طریق بتوان فهمید که در طول اجرای برنامه کشور تا چه اندازه به اهدافش نزدیک شده است. به‌عبارت دیگر نمی‌توان میزان موفقیت، انحراف و یا شکست برنامه‌های سالیانه که در راستای تحقق برنامه پنج‌ساله تدوین می‌شود را مورد رصد و یا تجزیه و تحلیل قرار داد. در برنامه پنج‌ساله پیشنهادی به موارد چالشی این حوزه از حاکمیت، اساساً توجهی نشده و تکلیفی برای آنها تعیین نشده است. مثلاً حتی اشاره نشده است که کشور چقدر کمبود مسکن دارد و چه میزان از کمبود و نیاز مسکن کشور در سنوات یا تا پایان برنامه پنجم تأمین خواهد شد. شاخص‌های زیربند در این بخش چه تحولی خواهند یافت و از چه میزان به چه میزانی خواهند رسید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۷۸ و در هنگام تدوین برنامه سوم توسعه، ۴۵ شاخص برای بخش مسکن و شهرسازی تعریف کرده که به هیچ یک از آنها در لایحه برنامه پنجم توسعه اشاره نشده است. با دانستن وضعیت هر یک از این شاخص‌ها و آگاهی از شاخص مطلوب می‌توان برای انتهای برنامه پنجم وضعیت هر شاخص را تعیین کرد و برای تحقق آن در سنوات برنامه، برنامه‌ریزی نمود و اگر نیازمند به وضع قوانین و مقررات هست، آنها را پیش‌بینی نمود. برای روشن شدن موضوع در ذیل به برخی از این شاخص‌ها اشاره و سؤال‌های مربوطه مطرح می‌شود.

**الف) شاخص نسبت بهای مسکن به درآمد خانوار اکنون چگونه است و در انتهای برنامه به**



- چه حدی خواهد رسید و برای بهبود این شاخص چه برنامه‌ای تدوین شده است؟
- ب) وضعیت فعلی شاخص نسبت اسکان غیررسمی به رسمی چگونه است و در آینده چگونه خواهد بود؟
- ج) مسکن در تولید ناخالص ملی هم‌اکنون دارای چه سهمی است و در انتهای برنامه پنجم چه میزان خواهد بود و چه اقداماتی برای گذر از میزان فعلی به میزان پنج سال بعد اندیشیده شده است؟
- د) برای کاهش نرخ رشد اجاره‌ها چه اقداماتی قرار است انجام شود و وضعیت آینده نسبت به امروز چگونه پیش‌بینی می‌شود؟
- ه) برای استانداردسازی مصالح ساختمانی چه اقداماتی خواهد شد و وضعیت کیفی مصالح در انتهای برنامه پنج‌ساله پنجم چگونه خواهد شد؟
- و) از تولید مسکن استیجاری چگونه و با چه ابزاری حمایت خواهد شد و شاخص مسکن استیجاری به کل مسکن اکنون چه میزان است و در افق برنامه پنجم توسعه به چه میزان خواهد رسید؟
- ز) شاخص تراکم خانوار اکنون چه میزان است و در پایان برنامه چه مقدار خواهد بود؟
- ح) هزینه سرانه خدمات شهری به درآمد خانوار در حال حاضر چه شاخصی دارد و شاخص آن در آینده چه میزان خواهد بود؟
- ط) نسبت تراکم شهری اکنون چند نفر در هکتار است و در انتهای برنامه پنجم توسعه چه مقدار خواهد بود و چگونه این تغییر انجام خواهد شد؟
- ی) شاخص قیمت زمین از چه پارامترهایی تبعیت می‌کند و چه میزان است. در آینده قرار است چگونه قیمت زمین مهار شود و تابع چه پارامترهایی باشد؟
- ک) در حال حاضر میزان سرمایه‌گذاری انبوه‌سازان در تولید مسکن کشور (بدون احتساب وام‌های بانکی) چه میزان است و در انتهای برنامه چه مقدار سرمایه در تولید مسکن کشور جذب شود. راهکارهای جذب سرمایه در برنامه چگونه پیش‌بینی شده‌اند؟
- ل) چند درصد از روستاهای کشور دارای طرح هادی هستند و این شاخص در انتهای برنامه به چند درصد خواهد رسید؟
- م) میزان نظارت بر طرح‌های شهرسازی و معماری در حال حاضر چه وضعیتی دارد؟ و در انتهای برنامه چه وضعیتی خواهد داشت و برای رسیدن به وضعیت مطلوب، دولت چه برنامه‌ای دارد و چه ابزارهایی را لازم دارد؟
- ن) توزیع جمعیت در شهرها و ارتباط آنها با مراکز تجاری - خدماتی - رفاهی در شهرها چگونه است و برای اصلاح آنها دولت چه برنامه‌هایی دارد؟



س) اکنون چند درصد از بافت‌های شهری کشور فرسوده هستند. برنامه کشور برای بهسازی این بافت‌ها چیست؟ و براساس رویکردهای برنامه، چند درصد از بافت‌های فرسوده تا پایان برنامه پنجم بهسازی خواهند شد؟

به نظر می‌رسد سؤالات فوق و سؤالات مشابه به‌طور کلی مدنظر تنظیم‌کنندگان متن برنامه پنجم نبوده است و دولت در تنظیم برنامه نگاه سیستمی نداشته است. پاسخ به سؤالات فوق، منفک از امکانات کشور چه از حیث منابع مالی و چه از حیث زیرساخت‌های صنعتی و غیره امکانپذیر نیست و تغییر نگرش‌ها و اصلاح روش‌های رایج و اعمال رویکرد سیستمی در تنظیم برنامه امری بدیهی و الزامی به‌نظر می‌رسد.

با توجه به محدودیت منابع، دولت باید متکی بر شناخت از منابع مالی و منابع انسانی از یکسو و زیرساخت‌های موجود و همچنین الزام در بهبود عملکردها ازسوی دیگر برنامه قابل اجرایی را طراحی کند تا تحقق اهداف برنامه را تضمین کند.

در جدول زیر مفاد مواد پیشنهادی دولت در برنامه پنجم پیشرفت و عدالت مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهاداتی برای آنها ارائه شده است.



## ارزیابی مواد پیشنهادی برنامه پنجم توسعه در بخش مسکن و شهرسازی

پیشنهاد	توضیحات	بند/ تبصره	ماده
<p>به غیر از حالتی که دولت مکلف به تدوین ضوابط باشد، وجود یا عدم این بند تأثیری در آینده مسکن ندارد؛ لذا پیشنهاد می شود که اجازه یافتن دولت در مقدمه ماده (۴۹) به مکلف بودن تبدیل شود</p> <p>حذف</p> <p>منابع صندوق توسعه ملی در اختیار دولت نیست سایر موارد مندرج در بند «ب» ماده (۱۴۹) در اختیار دولت است و نیاز به قانون جدید ندارد. بنابراین پیشنهاد می شود این بند از ماده (۱۴۹) و در نتیجه کل ماده (۱۴۹) حذف شود</p> <p>ضروری است این تبصره به صورت ماده جداگانه تحت عنوان ماده (۱۴۹) (جایگزین) آورده شود</p>	<p>حمایت از تولید و عرضه مسکن قانون دائمی دارد و لازم الاجراست</p> <p>تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی اسلامی می تواند از طریق آیین نامه ها و مصوبات دولتی برحسب قوانین موضوعه صورت پذیرد، از این رو دولت نیازمند تصویب این بند نیست</p> <p>مطالب این ماده در قوانین موضوعه از جمله قانون حمایت از عرضه و تولید مسکن مصوب ۱۳۸۷ آمده است</p> <p>ماده (۱۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن ناظر بر تکلیف دولت برای حمایت مالی از مسکن است</p>	<p>به منظور حمایت از تولید و تأمین مسکن به ویژه مسکن زوج های جوان و گروه های کم درآمد، توسعه کیفی مسکن و ساختمان و جلوگیری از آسیب های اجتماعی، به دولت اجازه داده می شود اقدام های زیر را انجام دهد:</p> <p>«الف»</p> <p>تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی- اسلامی، به ویژه الگوی مسکن زوج های جوان و گروه های کم درآمد همراه با تأمین فضاهای عمومی و متناسب با جمعیت مراکز سکونت و نیاز این اقشار تا پایان سال اول برنامه</p> <p>«ب»</p> <p>حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی کوچک توسط بخش غیردولتی برای اجاره به زوج های جوان و گروه های کم درآمد، با تخصیص سهم مناسبی از منابع احداث مسکن شامل زمین ارزان قیمت یا رایگان، واگذاری بناهای ناتمام، متعلق به دستگاه های اجرایی یا منابع حاصل از واگذاری بناها و زمین های مذکور، تسهیلات بانکی، اعتبارات و جوه اداره شده و یارانه ای و کمک بلاعوض و منابع صندوق توسعه ملی</p> <p>تبصره - در ماده (۱۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن عبارت «باقی مانده از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به عبارت «برنامه پنجم» تغییر می یابد</p>	<p>(۱۴۹)</p>



پیشنهاد	توضیحات	بند/ تبصره	ماده
	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح ساخت‌وساز به قدر کافی قانون دارد	به منظور مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف (به‌ویژه انرژی) در بخش ساختمان و مسکن اقدام‌های زیر انجام می‌شود:	(۱۵۰)
<p>ماده (۱۵۰) - هرگونه خسارت ناشی از عدم رعایت مقررات ملی ساختمان متوجه سازنده بناست و مهندسین دخیل در طراحی و اجرا هر یک به سهم خود در مقابل حوادث به‌وجود آمده مسئولیت دارند</p> <p><b>تبصره ۵</b> - عوامل ساخت و ساز می‌توانند مسئولیت خود را در این رابطه بیمه نمایند</p> <p>سازندگان ابنیه شهری مکلفند ساختمان تولیدی خود را از نظر سازه به مدت ۵۰ سال و از نظر تأسیسات برقی و مکانیکی به مدت ۱۰ سال و از نظر سایر موارد به مدت ۵ سال بیمه کیفیت نمایند</p> <p>پس از ابلاغ این قانون شهرداری‌ها مکلفند صدور پروانه ساختمانی را منوط به انعقاد قرارداد بیمه کیفیت نزد یکی از شرکت‌های بیمه و صدور پایان‌کار را منوط به ارائه بیمه‌نامه تضمین کیفیت نمایند. دفاتر اسناد رسمی موظفند شماره بیمه کیفیت را براساس پایان‌کار در اسناد نقل و انتقال قید کنند</p>	<p>بخشنامه‌های صادره بدون تضمین‌های الزام‌آور، تاکنون نتوانسته اطمینان اجرای آنها را ایجاد نماید، بلکه تضمین‌های محکم‌تری برای اجرای قوانین و مقررات باید به تصویب برسد</p> <p>ضروری است مسئولیت هرگونه خرابی در ساخت‌وسازها تا مدتی معقول برعهده سازنده آنها گذاشته شود</p>	<p><b>«الف»</b></p> <p>شهرداری‌ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان‌کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات خواهد بود</p> <p><b>تبصره ۵</b> - متخلفین از مقررات ملی ساختمان اعم از طراح، ناظر، مجری، مالک و مشابه آن براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه می‌باشند</p> <p><b>«ب»</b></p> <p>صدور پروانه هرگونه ساختمان منوط به ارائه موافقت اصولی بیمه کیفیت ساختمان احداثی خواهد بود. شرکت‌های بیمه مکلفند براساس بیمه‌نامه صادره در صورت ورود هرگونه خسارت در طی مدت ۱۰ سال به ساختمان احداثی، خسارت‌های وارده را جبران نمایند</p>	



ماده	بند / تبصره	توضیحات	پیشنهاد
	<p>«ج» کلیه مجریان دولتی و غیردولتی موظفند مسئولیت حرفه‌ای خود و در صورت نیاز، مسئولیت سایر عوامل مرتبط در طراحی، محاسبه و نظارت ساختمان‌های تحت پوشش خود (اعم از شهری و روستایی) را نزد یکی از شرکت‌های دارای صلاحیت بیمه نمایند</p>		حذف
(۱۵۱)	<p>به‌منظور ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی (معماری بومی) و تقویت تعاملات اجتماعی در فضاهای شهری و روستایی، اقدام‌های زیر توسط دولت انجام می‌شود:</p> <p>«الف» شورای معماری ایرانی - اسلامی با ترکیب وزیر مسکن و شهرسازی (رئیس شورا)، وزیر کشور، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و ۳ تا ۵ نفر از اساتید، خبرگان و متخصصین در رشته معماری و یک نفر از صاحب‌نظران حوزوی بنا به پیشنهاد رئیس شورا و با حکم رئیس‌جمهور و با وظایف اصلی زیر تشکیل می‌گردد:</p> <p>- بررسی، تدوین و تصویب سیاست‌ها، برنامه‌ها، اصول و ضوابط و مقررات مرتبط با معماری ایرانی - اسلامی بناها، به‌ویژه بناهای بلندمرتبه و تأثیرگذار در سیما و منظر شهرها و روستاها</p> <p>- بررسی و تصویب طرح‌های معماری بناهای عمومی و دولتی در مقیاس‌های ملی و بین‌المللی و تصویب سازوکارهای لازم برای بناهای عمومی و خصوصی در مقیاس‌های محلی و منطقه‌ای</p> <p>- ترویج فرهنگ معماری ایرانی - اسلامی از طریق تحقیق، پژوهش، اطلاع‌رسانی، برگزاری همایش‌های تخصصی داخلی و خارجی و حمایت از الگوسازی</p>		حذف ماده (۱۵۱)



ماده	بند/ تبصره	توضیحات	پیشنهاد
	<p><b>تبصره «۱»</b> - مصوبات این شورا برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و شوراهای اسلامی شهر و روستا لازم‌الاجراست</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - شهرداری‌ها موظفند در چارچوب سیاست‌ها و مصوبات این شورا نسبت به تشکیل کمیسیون‌های سیما و منظر شهری اقدام نمایند</p>		
	<p><b>«ب»</b></p> <p>بررسی و تدوین ضوابط و تهیه طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌ها و فضاهای شهری و روستایی برای معلولین جسمی - حرکتی</p> <p><b>تبصره</b> - شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظفند براساس ضوابط و طرح‌های موضوع این بند نسبت به مناسب‌سازی معابر و فضاهای عمومی شهری و روستایی اقدام نمایند</p> <p><b>«ج»</b></p> <p>بازنگری در سرفصل‌ها، محتوای دروس و شیوه‌های آموزشی دانشگاهی رشته‌های معماری و شهرسازی با رویکرد آشنایی و توجه به معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی و تقویت و گسترش برنامه‌های آموزش مهارتی</p>	<p>تدوین و تصویب سیاست‌های برنامه‌ها و اصول و ضوابط برای معماری و شهرسازی امر خوبی است و لکن این امر اسلامی و غیراسلامی ندارد. در این بخش باید از بخشنامه کردن امور هنری و سلیقه‌ای جداً خودداری نمود و به ابلاغ امور عقلی و تجربی بسنده کرد مطالبی که ذیل این ماده نوشته شده است جزء وظایفی است که در قانون تأسیس وزارت مسکن و شهرسازی و برخی از تشکیلات وابسته آمده و دارای اختیارات قانونی برای آنهاست</p> <p>بازنگری محتوی دروس و شیوه‌های آموزشی دانشگاهی روند خاص خود را دارد و باید مسیر خود را طی کند آن را نمی‌توان برعهده یک شورای غیرتخصصی گذاشت</p>	حذف
(۱۵۲)	<p>کلیه مالکین و سازندگان موظفند نسبت به رعایت اصول معماری ایرانی - اسلامی (معماری بومی) در طراحی و ساخت نمای ساختمان‌های خود براساس ضوابط و مقرراتی که تا پایان سال دوم برنامه به تصویب شورای معماری ایرانی - اسلامی می‌رسد اقدام نمایند</p> <p><b>تبصره</b> - در صورت عدم رعایت ضوابط و مقررات موضوع این ماده</p>	این رویکرد برنامه در حد یک بخشنامه است. نیازی به ذکر در برنامه پنج‌ساله ندارد	حذف ماده (۱۵۲)



ماده	بند/ تبصره	توضیحات	پیشنهاد
	شهرداری مکلف است به هزینه متخلف نسبت به اصلاح نمای ساختمان اقدام و مطالبات را طبق مقررات شهرداری وصول نماید		
(۱۵۳)	وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی اقدام‌های زیر را انجام دهد: «الف» ساماندهی تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فیما بین شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰.۰۰۰ نفر با روستاهای واقع در حریم آنها از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری و جامع شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغات واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها و ممنوعیت تغییر کاربری اراضی کشاورزی «ب» تدوین سازوکارهای لازم برای احیای بافت‌های فرسوده شهری، استفاده از اراضی بایر داخل شهرها با کسب رضایت مالکین در قالب خرید یا معاوضه، اختصاص اراضی منابع طبیعی و نهادهای عمومی غیردولتی، بهره‌گیری از اراضی دولتی در جهت تأمین کاربری‌های خدمات عمومی (پیش‌بینی شده در طرح‌های توسعه شهری مصوب) و مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و گروه‌های کم‌درآمد و پیگیری اجرای آن پس از تصویب مراجع ذیربط	احکامی که ذیل این بند آمده است خارج از اختیارات وزارت مسکن و شهرسازی به تنهایی است بلکه یک عزم همگانی در هیئت دولت لازم دارد. به‌علاوه از جمله وظایف تهیه‌کنندگان طرح هادی، یکی هم بررسی ارتباطات و تعاملات اقتصادی روستاها با شهرها و روستاهای اطراف است. بنابراین خوب است به‌جای این بند بر تهیه طرح‌های روستایی تأکید شود وزارت مسکن و شهرسازی باید سناریوهای متفاوت و متنوعی را برای احیای بافت‌های فرسوده ببیند و برای احیا و بهسازی بافت‌های فرسوده هدفگذاری معینی را در برنامه انجام دهد. در ضمن در همین رابطه طرحی در دستور کار مجلس شورای اسلامی است	<b>ماده (۱۵۳)</b> - وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است: الف) تا پایان برنامه پنجم نسبت به تهیه کلیه طرح‌های هادی روستاهای بالای ۱۰۰ خانوار اقدام نماید و تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی روستاها و شهرهای اطراف را در طرح هادی ببیند ب) با به‌کارگیری روش‌های متنوع تأمین مالی و مشارکت دادن حداکثر ساکنین در طرح بهسازی بافت‌های فرسوده حداقل ۲۵ درصد بافت‌های فرسوده را تا پایان برنامه پنجم احیا نماید
(۱۵۴)	«الف» شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق با اولویت:	شوراها معمولاً مراجع شور و مشورت و تصمیمات سیاستی هستند و کمتر مرجع اجرای قوانین به‌شمار می‌روند. به‌علاوه این تکلیف براساس قانون تأسیس	<b>ماده (۱۵۴)</b> - وزارت مسکن و شهرسازی موظف است کلیه بافت‌های فرسوده کشور را تا پایان برنامه پنجم شناسایی نموده و نسبت به



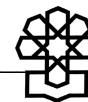
ماده	بند / تبصره	توضیحات	پیشنهاد
	الف) طرح‌هایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای به موقع آنها ضروری است ب) سایر طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است) اقدام نماید طرح‌های گروه (الف) مشمول برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت (موضوع لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب) می‌باشد که تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز آن می‌تواند از طریق بخش‌های غیردولتی تأمین شود	وزارت مسکن و شهرسازی از وظایف آن وزارتخانه است	تهیه طرح‌های بهسازی آنها اقدام نماید
	«ب» (حذف) دستگاه‌های اجرایی ذیربط موظفند به منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند		حذف
(۱۵۵)	به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر و بهره‌مندی ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از حقوق شهروندی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی دولت موظف است اقدام‌های زیر را انجام دهد: «الف» سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، با اولویت مراکز استان‌ها، در چارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر	در خصوص برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی و سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین شهرها قوانین موضوعه‌ای وجود دارند که به آنها عمل نمی‌شود. بهتر است به جای آوردن قوانین جدید، به اجرایی شدن تصمیمات گذشته تأکید بیشتری شود	حذف



ماده	بند / تبصره	توضیحات	پیشنهاد
	<p>«ب» اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت و سازهای غیررسمی خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها</p> <p>«ج» تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم کلان شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها</p>		
	<p>«د» طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی با اولویت شهرهای بزرگ از طریق شهرداریها</p>		<p>ماده (۱۵۵) - دولت موظف است از طریق ایجاد کمربندهای سبز در اطراف شهرهای بزرگ، از گسترش حاشیه نشینی شهرها جلوگیری نماید و از واگذاری خدمات شهری به حاشیه نشینان جلوگیری کند</p>
(۱۵۶)	<p>به منظور صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی شهرهای زیر ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت و روستاها، وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) موظف است به نمایندگی از طرف متقاضیان، برای شهرهای مذکور و روستاهای دارای شورای اسلامی و مراکز دهستان نقشه تفکیکی وضع موجود را تهیه و به اداره ثبت اسناد و املاک ارسال نماید. نقشه های تفکیکی تهیه شده نیاز به تأیید سایر مراجع دولتی ندارد و ادارات ثبت اسناد و املاک براساس آن به شرح زیر اقدام می نمایند:</p> <p>«الف» در صورتی که محدوده مورد عمل قبلاً تعیین حدود شده باشد، پس از کنترل نقشه و تطبیق آن با محل باتوجه به مدارک متصرفین، صورتجلسه تفکیکی حاوی حدود قطعات و مشخصات متصرفین توسط نماینده و نقشه بردار ثبت تنظیم و به امضای نماینده بنیاد مسکن و</p>	<p>محتوی این ماده در سال قبل طی یک طرح دوفوریتی به صورت الحاقیه به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن از تصویب مجلس گذشت</p>	<p>حذف این ماده به دلیل تصویب قبلی</p>



پیشنهاد	توضیحات	بند / تبصره	ماده
		<p>شورای اسلامی روستا می‌رسد تا براساس آن به نام متصرفینی که دارای مدارک دال بر مالکیت می‌باشند، سند مالکیت صادر و تسلیم گردد</p> <p>«ب»</p> <p>در صورتی که متصرف نتواند مدارک دال بر مالکیت ارائه نماید یا در مالکیت و تصرف اشخاص، اختلاف باشد، همچنین در صورتی که محدوده مورد عمل تحدید حدود نشده باشد یا عرصه آن از املاک متعلق به دولت، سازمان‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی یا اوقاف باشد، موضوع در هیئتی مرکب از رئیس اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان و رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و فرماندار مطرح و رأی مقتضی صادر می‌گردد</p> <p>«ج»</p> <p>مشمولین این قانون از پرداخت کلیه هزینه‌های ثبتی معاف می‌باشند. نقل و انتقالات بعد از صدور سند مالکیت شامل معافیت نخواهد بود</p> <p>«د»</p> <p>نحوه تشکیل جلسات و اختیارات هیئت‌ها و نحوه انتخاب کارشناسان و خبرگان ثبتی و چگونگی تهیه نقشه تفکیکی و میزان مبالغ دریافتی و نحوه هزینه نمودن آنها مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) حداکثر ظرف مدت دو ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد</p>	



## منابع و مأخذ

۱. لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۲. گزارش سازمان برنامه و بودجه برای تنظیم برنامه سوم توسعه، انتشار ۱۳۷۸.
۳. بررسی عملکرد وزارت مسکن و شهرسازی در برنامه سوم و سال اول برنامه چهارم توسعه.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۹

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۲)، فصل پنجم - اقتصادی: حمل و نقل، مسکن

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان: ذبیح‌الله طلوعی، حمید محرمی، محمدرضا فارسیان

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون عمران

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۱