



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۵۰

شماره چاپ:

۲۲۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۷/۲

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی  
مطالعات برنامه و بودجه  
مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۲۶۰۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۷/۱۶

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تسریع در روند بازسازی مناطق زلزله زده و مدیریت بحران

فاجعه ملی زلزله مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۱ در استان آذربایجان شرقی»

مقدمه

مدیریت بحران دارای مراحل است که اعمال تمهیدات پیشگیرانه قبل از بحران، ایجاد سازمان مقابله با بحران (پس از وقوع) و بالاخره فرآیند سازوکارهای عادی سازی شرایط از جمله آن می باشند. گفتنی است که نقاط مختلف پوسته ایران، به دلیل شرایط متفاوت، دارای رفتار و شدت لرزه ای متفاوت هستند که خسارات احتمالی در ازای آن نیز متفاوت خواهد بود. با عنایت به وقوع زمین لرزه در استان آذربایجان و لزوم تسریع در فرآیند مدیریت بعد از وقوع زمین لرزه، طرح حاضر تهیه شده است که مورد بررسی قرار می گیرد.

کلیات

- برای حوادث غیرمترقبه از جمله سیل و زلزله تمهیدات قانونی اندیشیده شده است؛ از جمله ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین نامه ماده (۱۰) قانون تنظیم که در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۴/۱۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. به نظر می رسد آنچه در مفاد طرح پیشنهادی نمایندگان وجود دارد ناشی از مشکلات در حوزه اجراست و ارتباطی به حوزه تقنینی کشور ندارد هرچند از طریق اصلاح آیین نامه ماده (۱۰) قانون تنظیم نیز می توان برخی از موانع را برطرف کرد.

- با توجه به مفاد ماده (۱۰) قانون تنظیم، ماده (۱۲) قانون تشکیل ستاد بحران کشور، حکم بند «۹» ماده (۲۱۶) و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، دولت حداکثر می تواند ۷ درصد از تنخواه گردان خزانه را از بودجه عمومی دولت به مصرف پیشگیری و مقابله و ترمیم خرابی های ناشی از زلزله، سیل و سایر حوادث غیرمترقبه برساند. بخشی از این منابع طبق احکام قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در اختیار هلال احمر و صندوق بیمه کشاورزی و ستاد بحران کشور قرار گرفته است. با توجه به عدم تحقق بخش زیادی از منابع عمومی مشخص نیست مبلغ باقیمانده تکافوی مصارف پیش بینی شده در طرح را بنماید.

- مطابق آنچه در ماده واحده طرح آمده، منابع اجرای طرح از محل اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۱ تأمین می شود که اعتباری یکساله دارد، در حالی که خاتمه طرح های بازسازی مناطق تا پایان سال ۱۳۹۲ پیش بینی شده است. بنابراین طرح، سالیانه بودن بودجه را زیر سؤال می برد.

بررسی طرح

طبق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) کلیه دستگاه ها و مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی، نظامی، شهرداری ها و تشکیلات وابسته به آن و همچنین تشکیلات و بنگاه های فعال بخش خصوصی و تعاونی موظفند تا براساس قانون مزبور در مراحل مختلف از جمله قبل از بحران، حین بحران و بعد از بحران اقدامات لازم را به عمل آورند.

تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران که به ریاست سازمان مدیریت بحران و عضویت دستگاه‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر می‌باشد از جمله تدابیری است که به منظور مدیریت وقوع بحران تا شرایط عادی‌سازی بدان پرداخته است.

توجه به آیین‌نامه اجرایی تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور که در آن سطح‌بندی تمهیدات لازم از جمله وظایف ملی و منطقه‌ای (استانی و محلی)، تعیین نقش و وظایف دستگاهی، ایجاد کارگروه‌های عملیاتی و تعیین حدود مسئولیت هرکدام، تعیین منابع اعتباری و... در نظر گرفته شده است، می‌تواند بیانگر وجود زمینه‌های حقوقی برای اقدامات لازم درخصوص بحران‌های به وقوع پیوسته باشد.

**بند «۱» ماده واحده - دولت را مکلف به ایجاد ستاد راهبردی بازسازی مناطق زلزله‌زده استان آذربایجان شرقی نموده است، در این خصوص گفتنی است که زلزله بم در دی‌ماه سال ۱۳۸۲ به وقوع پیوست که در آن زمان ضرورت تشکیل ستاد بازسازی زیربنا ضروری بود. با عنایت به گذر زمان و ضرورت پیش‌بینی ساختارها و سازوکارهای مقابله با بحران، «شورای هماهنگی مدیریت بحران»، براساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) شکل گرفت.**

- ازسوی دیگر اتخاذ تمهیدات حقوقی لازم در قانون فوق‌الذکر و تشکیل کارگروه‌های عملیاتی و تعیین نقش و وظایف هر گروه، زمینه فعالیت تا عادی‌سازی شرایط را فراهم آورده است. از این روی تحقق نقش و وظایف و همچنین مصوباتی مشابه مصوبات زلزله بم در ارتباط با نیازهای مطروحه را می‌توان از شورای هماهنگی مدیریت بحران مطالبه نمود.

- ضمن آنکه در این بند تشکیل فوری ستاد راهبردی بازسازی مناطق زلزله زده استان خواسته شده اما هیچ قید زمانی تعیین نشده است. تعیین ترکیب ستاد راهبردی بازسازی مناطق زلزله زده باید در قانون مشخص شود تا پاسخگویی در مقابل مجلس شورای اسلامی و کمیسیون عمران داشته باشند. در غیر این صورت مرتباً تغییر خواهند کرد و امکان اخذ گزارش ماهیانه ممکن نیست.

- **بند «۲» -** گرچه منابع جبرانی معافیت از پرداخت هرگونه مالیات و عوارض را می‌توان در قالب ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت یا ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران پیش‌بینی نمود، اما شایان ذکر است که معافیت مالیاتی مغایر تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه کشور است.

- معافیت از پرداخت عوارض مغایر تبصره ماده (۱۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه کشور است.  
- چنانچه معافیت‌های مالیات و عوارض با منابع حاصل از مواد (۱۰) قانون تنظیم و ماده (۱۲) مدیریت بحران جبران شود، به اصلاح بودجه نیاز است. در غیر این صورت بار مالی دارد و با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر است.  
- مشخص نیست معافیت از مالیات و عوارض تا چه مدتی ادامه خواهد داشت.

- در نظر گرفتن مبلغ یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به منظور تأمین هزینه صدور پروانه ساختمان که به‌عنوان تعرفه ساخت‌وساز قابل تعریف است مغایر با قسمت اول بند «۲» می‌باشد.

همچنین مشخص نیست پرداخت علی‌الحساب به مبلغ ۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال توسط چه مرجعی در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد. چنانچه مسئولیت‌هایی در این قانون خاص مشخص نشود چون قوانین عام موجود دچار ابهام است این طرح غیرقابل اجرا می‌شود.

- درخصوص کاهش هزینه بیمه کارگران ساختمانی در شهرهای آسیب‌دیده به میزان ده درصد (۱۰٪)، نیاز است تا سقف زمانی این حکم قانونی تعیین شود و نسبت به تأمین مالی از منبع ماده (۱۰) یا ماده (۱۲) پیش‌گفته و کارگرانی که در عملیات بازسازی به‌کار گرفته می‌شوند تصریح گردد. توضیح آنکه به استناد تبصره «۴» ماده (۶) مصوبه شماره ۴۳۰۴۰/۴۲۰۵۳ مورخه ۱۳۸۹/۲/۲۶ هیئت وزیران در صورت بروز حوادث غیرمترقبه از قبیل زلزله و سیل میزان حق بیمه (حق بیمه کارفرمایی قانون بیمه

کارگران ساختمان) با تأیید وزارت مسکن و شهرسازی و با تعیین محدوده جغرافیایی و زمانی معادل بیست درصد (۲۰٪) مبالغ مذکور خواهد بود. در واقع دولت در اجرای مصوبه مذکور هشتاد درصد بار مالی مربوط به حق بیمه ساختمان‌های تخریبی مناطق زلزله زده را تقبل نموده است، لذا بند «۲» ماده واحده طرح پیشنهادی درخصوص کاهش مجدد نرخ حق بیمه به دلایل زیر دارای اشکال می‌باشد:

۱. مستند به جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌های بازنشستگی ممنوع است و تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراست.

۲. هرچند کاهش ۱۰ درصدی حق بیمه در بند پیشنهادی مبلغ ناچیزی به حساب می‌آید ولی چون طرح پیشنهادی باعث تقلیل درآمد سازمان تأمین اجتماعی و تحمیل بار مالی و افزایش هزینه دولت خواهد شد، لذا ضروری است، طریق جبران کاهش درآمد و تأمین هزینه‌های مربوطه نیز معلوم شود (با توجه به منابع مذکور در طرح) تا مغایرتی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نداشته باشد.

۳. این نکته نیز باید مورد توجه قرار گیرد که صرفاً ساختمان‌هایی که در اثر زلزله تخریب شده‌اند با تأیید مراجع ذیصلاح تا متراژ مشخصی (مثلاً ۱۰۰ مترمربع) از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی معاف باشند، لذا تعمیم این معافیت به شهرهای زلزله زده و در حالت عادی ساخت‌وساز ابنیه بار مالی هنگفتی بر دولت تحمیل خواهد نمود.

**بند «۳» -** با عنایت به اینکه در هر بخش از عملیات بازسازی و عادی‌سازی شرایط، کارگروه‌های تخصصی اشراف کامل دارند، به نظر می‌رسد که تخصیص تسهیلات از منابع بانکی با معرفی ریاست کارگروه یا رئیس سازمان مدیریت بحران منطقه می‌تواند گروه‌های آسیب‌دیده را به‌طور هدفمند پوشش دهد.

**مسئولیت پرداخت تسهیلات این بند باید بانکها باشند لکن در طرح مشخص نشده است. همچنین آیا این وجوه بلاعوض و کمک محسوب می‌گردد و یا باید بازپرداخت شود؟** لذا باید میزان سود و کارمزد تعیین شود. چنانچه منظور از تسهیلات، تسهیلات ارزان‌قیمت است باید یارانه آن از بودجه سالیانه کشور پیش‌بینی شود (در واقع به اصلاحیه بودجه نیاز است).

**بند «۴» -** واگذاری تصمیمات بازسازی ساختمان‌های دولتی و عمومی آسیب‌دیده، مساجد، حسینیه‌ها و اماکن متبرکه و تاریخی به کارگروه تأمین مسکن با تأیید شورای هماهنگی مدیریت بحران، می‌تواند در تسریع زمانی و تخصیص شدن تصمیمات کمک شایان نماید. ضمن آنکه این بند با سالیانه بودن بودجه مغایر است.

**بند «۵» -** تعیین استمهال و سود متعلقه تسهیلات بانکی در شرایط خارج از اختیار اشخاص، در قبال بازپرداخت کلیه تسهیلات مندرج در پاراگراف اول بند «۵»، ضرورتی است که در حیطه اختیارات مدیریت‌های بانکی قرار داشته و می‌باید مدنظر قرار گیرد. البته استمهال و سود متعلقه می‌تواند با منابع جبرانی منظور در این طرح قانونی در نظر گرفته شود و هزینه استمهال وام‌ها و تسهیلات پرداختی، در بودجه سالیانه (سال‌های بعد) پیش‌بینی شود.

- در پاراگراف دوم بند «۵» ضرورت دارد تا عبارت «مناطق آسیب‌دیده» بعد از عبارت «مسکونی و غیرمسکونی شهری و روستایی» در پایان خط اول لحاظ گردد.

**بند «۶» -** «با در نظر گرفتن اینکه «صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی» به‌صورت منطقه‌ای و استانی فعالیت دارند، ضرورت دارد تا محل صندوق مشخص گردد. از سوی دیگر شخصیت حقوقی صندوق توسعه کشاورزی به‌صورت مؤسسه و نهاد

عمومی غیردولتی می‌باشد و منابع آن طبق اساسنامه صندوق بایستی به صورت وام و یا سایر تسهیلات به کشاورزان و عشایر پرداخت گردد. چون فاقد ردیف اعتباری در بودجه کل کشور می‌باشد بنابراین دولت مجاز نمی‌باشد از منابع صندوق استفاده نماید. از طرفی از وجود مبلغ ۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال نقدینگی در صندوق باید اطمینان حاصل کرد تا تکلیفی را که به صندوق تحمیل می‌شود امکان اجرا داشته باشد. بدون در نظر گرفتن این موضوع ممکن است صندوق در انجام تکالیف خود در سطح کشور و برای میلیون‌ها نفر در امور کشاورزی و عشایری دچار مشکل شود. ضمن آنکه تخصیص بخشی از منابع صندوق بیمه محصولات کشاورزی به عنوان جبران خسارات وارده می‌تواند موضوعیت پیدا کند.

## جمع‌بندی

زلزله بم در دی‌ماه سال ۱۳۸۲ به وقوع پیوست که به جهت تسریع در عملیات‌های مورد نیاز تا شرایط عادی‌سازی، ستادی تحت عنوان «ستاد راهبردی بازسازی بم» و «ستاد بازسازی استانی بم» شکل گرفت. فارغ از پرداختن به شرایط کیفی و کمی و دوره زمانی عادی‌سازی شرایط بازسازی بم، گفتنی است که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (مصوب ۱۳۸۷)، سازمانی تحت عنوان سازمان مدیریت بحران کشور، شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور در سطوح ملی و منطقه‌ای با ترکیب کارگروه‌هایی تخصصی پیش‌بینی شده است. از این روی با تبلور تجارب گذشته در تبیین زمینه‌های قانونی و آیین‌نامه اجرایی آن، می‌توان انتظار داشت که مصوبات مشابه مصوبات زلزله بم از طریق شورای هماهنگی مدیریت بحران و یا سازمان ذیربط تحقق یابد. با توجه به منابع مالی متنوع از محل‌های مذکور در گزارش، می‌توان نسبت به تصریح دوره زمانی رویکردها، اقدامات و وظایف تشکیلات ذیربط، تمهیدات لازم اتخاذ گردد.

از این روی به نظر می‌رسد طرح مذکور فاقد توجیهات اجرایی باشد و با توجه به فصل سرد و زمان تصویب نهایی در مجلس شورای اسلامی، نتواند مشکلات زلزله‌زدگان را مرتفع نماید و به جهت پرهیز از اطاله وقت در تشکیل و سازماندهی ساختارهای جدید و مشابه، پیشنهاد می‌شود تا رویکردهای منظور در این طرح از طریق سازمان و شورای هماهنگی موصوف، تحقق و تسریع گردند.