

۱۱. کمیسیون عمران

وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

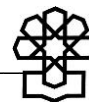
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۷۰
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. محدوده وظایف کمیسیون عمران	۲
۲. اقدام‌های کمیسیون عمران مربوط به طرح‌ها و لوایح واصله	۳
۳. اقدامات نظارتی کمیسیون عمران	۷
۴. دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دارای تعامل گسترده با کمیسیون عمران	۹
۵. قوانین مهم حوزه کاری کمیسیون عمران	۱۱
۱-۵. حوزه حمل‌ونقل و ترابری	۱۱
۲-۵. حوزه مسکن و شهرسازی	۱۳
۶. مسائل مهم و اولویت‌ها در حوزه وظایف کمیسیون عمران	۱۸
الف) فهرست مسائل مهم	۱۸
ب) معیارهای تعیین اولویت	۲۸
ج) اولویت‌ها	۳۲
۷. تحلیل تطبیقی ساختار کمیسیون عمران با کمیسیون‌های تخصصی مجالس سایر کشورها	۳۶
۸. پیشنهادهایی برای اصلاح و تغییر ساختار کمیسیون عمران	۳۷
منابع و مأخذ	۳۹



۱۱. کمیسیون عمران وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

مقدمه

کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی یکی از کمیسیون‌های مهم مجلس است که وظیفه نظارت و تقنین در موضوعات متنوعی مانند راه و ترابری، مسکن، عمران شهری و عمران روستایی و امور عمرانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را بر عهده دارد.

هدف این گزارش کمک به نمایندگان محترمی است که به عضویت کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی درمی‌آیند تا در ابتدای دوره با شناخت نسبی از وضعیت مسائل و موضوعات حوزه شمول کمیسیون نسبت به دسته‌بندی و اولویت‌بندی آنها اقدام کنند.

موضوع این گزارش، نیز با توجه به وظایف کمیسیون، موضوعات متنوع حمل و نقل، مسکن، مدیریت شهری و عمران شهری و روستایی است. در این گزارش ابتدا محدوده وظایف کمیسیون عمران مورد اشاره قرار می‌گیرد، در بخش دوم اقدامات گذشته کمیسیون عمران در ارتباط با طرح‌ها و لوایح واصله مورد بررسی قرار می‌گیرد. به برخی از مهم‌ترین اقدامات نظارتی کمیسیون عمران در بخش سوم گزارش به اجمال اشاره می‌شود. در بخش چهارم گزارش دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که تعامل گسترده‌ای با کمیسیون عمران دارند احصاء و به آنها اشاره می‌شود. قوانین مهمی که در این حوزه به تصویب رسیده موضوع دیگری است که در بخش پنجم گزارش به آنها پرداخته می‌شود. در بخش ششم گزارش مسائل مهم و اولویت‌ها در حوزه وظایف کمیسیون عمران به تفصیل احصاء و مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتهای گزارش با مروری بر تجربیات پارلمانی دنیا پیشنهادهایی برای اصلاح ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

به لحاظ روشی این مسائل حاصل مطالعات انجام شده در طول بیش از دو دهه فعالیت مرکز پژوهش‌هاست. کارشناسان مرکز ضمن مشورت با مجموعه‌ای از خبرگان، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، تشکل‌های صنفی و انجمن‌های علمی، به دلیل حضور در کمیسیون‌ها از نزدیک با مسائل اجرایی کشور نیز درگیر هستند. در انتخاب مسائل فرض بر آن بوده است که مسائلی مطرح شود که در صورت عدم اقدام، آسیب جدی به دنبال خواهند داشت یا مسائلی که در صورت توجه به آنها، برای کشور فرصت‌آفرین خواهند بود. پیش‌فرض آن است که انتخاب راه‌حل برای این مسائل با استفاده از فرصت‌های پیش‌رو در چارچوب سیاست‌های کلان کشور (از جمله بیانیه گام دوم، سیاست‌های کلی

قانونگذاری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ... صورت خواهد گرفت.

۱. محدوده وظایف کمیسیون عمران

براساس ماده (۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون عمران برای انجام وظایف محوله در محدوده راه و ترابری، مسکن، عمران شهری و عمران روستایی و امور عمرانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تشکیل می‌شود. این کمیسیون دارای کارگروه‌های هفت‌گانه در حوزه‌های آب و فاضلاب، ویژه، عمران شهری و روستایی، معماری و شهرسازی، حمل‌ونقل، نظام فنی و اجرایی و بنادر است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد در دو دوره اخیر (دوره نهم و دوره دهم) عمده‌ترین اقدامات صورت گرفته توسط کمیسیون عمران به شرح زیر است:

- بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی در زمینه پایانه‌ها و شبکه‌های حمل‌ونقل، ساخت مسکن و ساماندهی بازار آن، آب و فاضلاب شهری و روستایی، اجرای پروژه‌های عمرانی، مقررات ملی ساختمان، توسعه شهری و روستایی

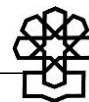
- رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص از سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در حوزه هوانوردی و هواپیمایی، بنادر و دریانوردی، حمل‌ونقل ریلی، ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل، سرمایه‌گذاری ساختمان، شهرهای جدید، بازآفرینی شهری، مدیریت بحران، آب و فاضلاب شهری و روستایی، شهرداری‌ها و ...

- رسیدگی به سؤال‌های نمایندگان از وزرا مرتبط با امور عمرانی به‌ویژه وزیر راه و شهرسازی (درخصوص ایجاد، توسعه، تجهیز، گسترش و نگهداری راه‌های کشور و اداره امور ترابری و حمل‌ونقل، ساماندهی بازار مسکن، مدیریت یکپارچه زمین)، وزیر نیرو (درخصوص تأمین، تصفیه و توزیع مناسب آب بهداشتی سالم و دائمی، طراحی و اجرای شبکه‌های جمع‌آوری و تصفیه خانه‌های فاضلاب)، وزیر کشور (فعالیت‌های دهیاری‌ها و شهرداری‌ها، مدیریت نوسازی و بهسازی ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و پدافند غیرعامل)

- بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و بودجه‌های سالیانه به‌ویژه در زمینه حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و تأمین مالی مسکن و گزارش آن به کمیسیون تلفیق

- دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قانون در دستگاه‌های متولی امور حمل‌ونقل، ترابری و ترانزیت، زمین و مسکن، ضوابط و مقررات ساختمانی، آب و فاضلاب، امور عمرانی شهرداری‌ها، مدیریت بحران و ...

- تهیه گزارش‌های موردی و سالیانه تخصصی درخصوص امور اجرایی دستگاه‌ها در موضوعاتی



همچون حمل و نقل جاده‌ای، تأمین پایدار آب شرب و بهداشتی، پوشش شبکه فاضلاب کشور، تأمین و توزیع قیر، ایمنی و سوانح حمل و نقل ریلی و هوایی، مشکلات تخلیه و بارگیری در بنادر، بخشنامه‌های نظام مهندسی ساختمان، ساماندهی مسکن روستاییان، نوسازی بافت‌های روستایی و اجرای طرح‌های هادی، کنترل قیمت و بهبود شاخص‌های تولید و دسترسی به مسکن، ساماندهی طرح‌های عمرانی کشور و ...

درواقع با وجود گستردگی حیطه اختیارات کمیسیون عمران، در بیشتر موارد مباحث مربوط به حمل و ترابری مورد مذاقه قرار گرفته است.

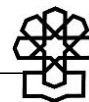
۲. اقدام‌های کمیسیون عمران مربوط به طرح‌ها و لوایح واصله

مذاقه در فهرست طرح‌ها و لوایحی که به کمیسیون عمران ارجاع شده نشان می‌دهد بخش بزرگی از این مصوبات در زمینه موافقتنامه‌های دوجانبه و چندجانبه حمل و نقل و ترانزیت و همچنین مباحث مربوط به ایمنی حمل و نقل بوده است. در مرتبه بعدی نیز مسائل مرتبط با شهرداری‌ها و عمران شهری قرار دارد و متأسفانه مقوله مسکن با وجود جایگاه مهم آن در این بین مغفول مانده است. همچنین اغلب طرح‌ها و لوایحی که در مقوله‌های عمران شهری و امور شهرداری‌ها هستند در کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور مورد بحث قرار گرفته است. فهرست این طرح‌ها و لوایح در جداول ۱ و ۲ قابل مشاهده است.

جدول ۱. طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه حمل و نقل و ترابری در دوره دهم مجلس شورای اسلامی

ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب/رد	شماره ثبت	کمیسیون اصلی	آخرین وضعیت
۱	لایحه موافقتنامه بین دولت‌های ساحلی دریای خزر در زمینه حمل و نقل	۱۳۹۸/۰۸/۱۲	-	۶۶۹	عمران	در نوبت بررسی در کمیسیون اصلی
۲	لایحه موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی جاده‌های مسافر و کالا بین دولت جمهوری اسلامی ایران و شورای فدرال سوئیس	۱۳۹۸/۰۸/۱۳	-	۶۷۱	عمران	در نوبت بررسی در کمیسیون اصلی
۳	لایحه موافقتنامه سرویس‌های هوایی دوجانبه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت کشور کویت	۱۳۹۷/۰۲/۰۴	-	۳۹۳	عمران	گزارش کمیسیون پس از اعاده از شورای نگهبان ۱۳۹۸/۱۲/۷

ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب / رد	شماره ثبت	کمیسیون اصلی	آخرین وضعیت
۴	لایحه تصویب پروتکل‌های مربوط به اصلاح بند «الف» ماده (۵۰) و ماده (۵۶) کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین المللی	۱۳۹۶/۱۱/۱۶	۱۳۹۸/۵/۲۶	۳۷۵	عمران	تأیید شورای نگهبان
۵	طرح اصلاح قانون آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن	۱۳۹۶/۰۴/۱۳	۱۳۹۶/۱۰/۲۴	۲۸۱	عمران	کلیات آن رد شد
۶	لایحه تشکیل شورای عالی ایمنی حمل‌ونقل کشور	۱۳۹۵/۴/۲۸	-	۸۲	عمران	پیشنهاد(ها) نماینده
۷	لایحه موافقتنامه دوجانبه حمل‌ونقل هوایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری زیمبابوه	۱۳۹۵/۵/۲	۱۳۹۵/۶/۲۴	۱۰۶	عمران	تأیید شورای نگهبان
۸	لایحه تصویب مقررات بین‌المللی جلوگیری از تصادم در دریا	۱۳۹۵/۴/۲۳	۱۳۹۵/۶/۲۴	۱۳۲	عمران	تأیید شورای نگهبان
۹	لایحه موافقتنامه حمل‌ونقل دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کره	۱۳۹۵/۹/۱۴	۱۳۹۶/۳/۲۰	۲۱۵	عمران	تأیید شورای نگهبان
۱۰	لایحه تصویب اصلاحات مقررات بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا	۱۳۹۵/۴/۲۳	۱۳۹۵/۶/۲۴	۱۳۳	عمران	تأیید شورای نگهبان
۱۱	طرح اصلاح قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی	۱۳۹۵/۹/۲۴	۱۳۹۶/۱۰/۲۷	۲۲۴	عمران	کلیات آن رد شد
۱۲	لایحه تصویب اصلاحات ضمایم کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (مارپل ۱۹۷۳/۷۸) - مصوب ۱۳۸۰ - و الحاقات و اصلاحات بعدی آن	۱۳۹۵/۴/۲۳	۱۳۹۵/۷/۶	۱۳۱	عمران	تأیید شورای نگهبان

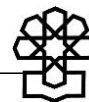


ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب / رد	شماره ثبت	کمیسیون اصلی	آخرین وضعیت
	(موضوع قطعنامه‌های شماره _____، ۲۴۶(۶۶)، ۲۴۷(۶۶)، ۲۵۶(۶۷)، ۲۵۷(۶۷)، ۲۵۸(۶۷)، ۲۶۶(۶۸) الف ۱۰۷۰(۲۸)					
۱۳	لایحه موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی مسافر و کالا از طریق جاده بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان	۱۳۹۵/۴/۲۳		۱۲۹	عمران	تأیید شورای نگهبان

جدول ۲. طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه مسکن و شهرسازی در دوره دهم مجلس شورای اسلامی

ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب / رد	شماره ثبت	کمیسیون	آخرین وضعیت
۱	لایحه اصلاح ماده (۳۵) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران	۱۳۹۸/۰۸/۱۲	-	۶۶۶	شوراها و امور داخلی کشور	اعلام وصول لایحه
۲	استفساریه تبصره «۶» قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها	۱۳۹۸/۰۶/۱۰	-	۶۵۱	شوراها و امور داخلی کشور	اعلام وصول طرح
۳	طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراها و شهرداری‌ها	۱۳۹۸/۰۴/۳۰	۱۳۹۸/۱۱/۳۰	۶۱۶	شوراها و امور داخلی کشور	گزارش یک شوری
۴	طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران	۱۳۹۸/۰۲/۲۲	-	۵۶۸	شوراها و امور داخلی کشور	مسکوت
۵	لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	۱۳۹۷/۰۷/۰۸	۱۳۹۸/۱۰/۰۷	۴۷۶	مشترک	اعلام مغایرت قانونی توسط شورای نگهبان
۶	طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابل با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)	۱۳۹۷/۰۶/۰۷	-	۴۵۶	شوراها و امور داخلی کشور	اعلام وصول طرح

ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب / رد	شماره ثبت	کمیسیون	آخرین وضعیت
۷	طرح تسریع در تحویل لوایح مرتبط با مدیریت شهری و شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط دولت	۱۳۹۷/۰۳/۲۳	-	۴۱۴	شوراها و امور داخلی کشور	بایگانی
۸	طرح استفساریه درخصوص وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی به استناد بند «۱۶» مواد (۷۱) و (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و ماده (۳۰) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها	۱۳۹۷/۰۳/۰۶	-	۴۰۲	شوراها و امور داخلی کشور	مسکوت
۹	طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران	۱۳۹۶/۰۹/۰۵	۱۳۹۶/۱۰/۲۷	۳۴۱	شوراها و امور داخلی کشور	مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۰	طرح اصلاح قانون شهرداری	۱۳۹۶/۰۶/۰۸	-	۲۹۸	عمران	اعلام وصول طرح
۱۱	طرح اصلاح ماده (۱) قانون الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۰۲	۱۳۹۶/۰۴/۲۸	-	۲۹۸	عمران	بایگانی
۱۲	طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی و توانمندسازی مالکان و بهره‌برداران بناهای تاریخی - فرهنگی	۱۳۹۶/۰۶/۰۶	۱۳۹۸/۰۴/۰۴	۳۱۴	مشترک	تأیید شورای نگهبان
۱۳	طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	۱۳۹۵/۱۲/۲۲	-	۲۴۸	مشترک	اعلام وصول طرح



ردیف	عنوان	تاریخ اعلام وصول	تاریخ تصویب / رد	شماره ثبت	کمیسیون	آخرین وضعیت
۱۴	طرح جامع مدیریت شهری	۱۳۹۵/۱۱/۲۶	۱۳۹۷/۱۱/۰۳	۲۳۹	شوراها و امور داخلی کشور	رد کلیات در صحن
۱۵	طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن	۱۳۹۵/۰۶/۲۱	۱۳۹۶/۰۴/۲۵	۲۰۲	شوراها و امور داخلی کشور	تأیید شورای نگهبان

۳. اقدامات نظارتی کمیسیون عمران

بررسی‌ها نشان می‌دهد عمده اقداماتی که در بعد نظارتی در کمیسیون عمران صورت گرفته بیش از همه حول موضوعاتی همچون مشکلات رانندگان و کامیون‌داران، تصادفات جاده‌ای و تلفات رانندگی، وضعیت احداث و بهسازی جاده‌های اصلی و فرعی کشور، اتصال به شبکه راه‌آهن، سوانح هوایی، بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر زمین‌لرزه و سیل و کاهش آسیب‌پذیری و ارتقای زیست روستاها، برداشت و تخصیص آب از دریا و اجرای طرح‌های آب و فاضلاب در شهرها و روستاهای مناطق کمتر توسعه‌یافته قرار داشته است.

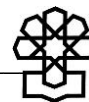
شایان ذکر است درخصوص مسائل مرتبط با مسکن تنها بحث نیمه‌کاره ماندن و عدم تحویل واحدهای مسکن مهر به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته مورد توجه واقع شده و مباحثی همچون مدیریت بازار مسکن و رونق تولید آن، برنامه جامع توسعه مسکن، استانداردهای ارتقای کیفی ساختمان‌ها و سایر موضوعات کلیدی حوزه مسکن چندان در دستور کار کمیسیون عمران قرار نداشته است.

جدول ۳. پرونده‌های تحقیق و تفحص مطرح شده در دوره دهم مجلس شورای اسلامی در حوزه حمل‌ونقل و ترابری

ردیف	عنوان	تاریخ وصول	کمیسیون	وضعیت
۱	تحقیق و تفحص از شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری ایران	۱۳۹۷/۳/۲۹	عمران	رد شده در صحن علنی
۲	قراردادهای منعقد شده برای تأمین هواپیما و نوسازی سیستم‌های ناوبری هوایی توسط وزارت راه و شهرسازی	۱۳۹۷/۳/۲۹	عمران	نزد کمیسیون
۳	عملکرد شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور	۱۳۹۷/۰۴/۰۶	عمران	نزد کمیسیون
۴	قرارداد و فرایند سرمایه‌گذاری خارجی و احداث مسیر و ترمینال ریلی آستارا به آستارا فی‌مابین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان	۱۳۹۷/۰۶/۰۷	عمران	نزد کمیسیون
۵	شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و تولید ریل، واگن و لوکوموتیو	۱۳۹۷/۰۸/۰۲	عمران	نزد کمیسیون
۶	عملکرد وزارت راه و شهرسازی در توزیع قیر رایگان بین شهرستان‌های برای احداث و بهسازی راه‌های اصلی و فرعی	۱۳۹۷/۰۸/۰۶	عمران	نزد کمیسیون
۷	عملکرد شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۱۳۹۵/۰۸/۰۴	عمران	نزد کمیسیون
۸	تحقیق و تفحص از شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)	۱۳۹۵/۱۰/۰۷	عمران	نزد کمیسیون

جدول ۴. پرونده‌های تحقیق و تفحص مطرح شده در دوره دهم مجلس شورای اسلامی در حوزه مسکن و شهرسازی

ردیف	عنوان	تاریخ وصول	کمیسیون	وضعیت
۱	عملکرد شهرداری تهران در واگذاری املاک و پروژه‌های مشارکتی به اشخاص حقیقی و حقوقی	۱۳۹۵/۰۶/۰۹	عمران	رد شده در صحن علنی
۲	عملکرد حوزه عمرانی سازمان همبازی شهرداری‌های استان گلستان	۱۳۹۶/۰۳/۰۹	عمران	نزد کمیسیون
۳	عملکرد رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جناب آقای تابش	۱۳۹۶/۰۴/۲۱	عمران	نزد کمیسیون
۴	عملکرد عمرانی سامان برنامه و بودجه	۱۳۹۶/۰۶/۰۸	عمران	نزد کمیسیون
۵	تخلیفات مکرر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در امور اجرایی و کوتاهی و قصور در انجام وظایف و مأموریت‌های محوله سازمانی در بخش‌های مختلف	۱۳۹۶/۰۷/۰۴	عمران	نزد کمیسیون
۶	طرح مسکن مهر از ابتدا تاکنون	۱۳۹۶/۰۸/۲۹	عمران	نزد کمیسیون
۷	بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی به خصوص بنیاد مسکن و بانک‌ها در زلزله اهر و هریس	۱۳۹۷/۰۹/۰۷	عمران	نزد کمیسیون



ردیف	عنوان	تاریخ وصول	کمیسیون	وضعیت
۸	عملکرد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	۱۳۹۷/۱۱/۰۹	عمران	نزد کمیسیون
۹	عملکرد عمرانی استانداری کرمان و وزارت کشور	۱۳۹۷/۱۲/۲۶	عمران	نزد کمیسیون
۱۰	توزیع اعتبارات عمرانی وزارت نفت در سال ۱۳۹۷	۱۳۹۸/۰۱/۱۹	عمران	نزد هیئت رئیسه (منتظر تعیین کمیسیون تخصصی)
۱۱	نحوه واگذاری بیش از شصت هکتار از اراضی منابع طبیعی توسط اداره کل مسکن و شهرسازی	۱۳۹۸/۰۱/۲۰	عمران	نزد هیئت رئیسه (منتظر تعیین کمیسیون تخصصی)

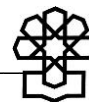
در حوزه توسعه و عمران شهری نیز در موضوعات مهم نظارت و پایش توسعه شهری، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، وضعیت ساخت‌وسازها، سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت فرسوده، عملکرد عمرانی استانداری‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و تخصیص اعتبارات عمرانی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و همچنین در زمینه مسائل مربوط به معماری و طراحی شهری و یا حمل‌ونقل همگانی و درون شهری در عمل اقدامات در خور توجه‌ای صورت گرفته است.

۴. دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دارای تعامل گسترده با کمیسیون عمران

با عنایت به وظایف محوله به کمیسیون عمران و همچنین بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی، بخش عمده‌ای از دستگاه‌هایی که در ارتباط با این کمیسیون هستند زیرمجموعه و یا وابسته به وزارت راه و شهرسازی هستند. این نهادها در حوزه حمل‌ونقل و حوزه مسکن و شهرسازی به فعالیت می‌پردازند. مهم‌ترین نهادهایی که در حوزه حمل‌ونقل با کمیسیون عمران تعامل دارند به شرح زیر هستند:

- معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی (دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل، مرکز تدوین مقررات، ایمنی حمل‌ونقل، پدافند غیرعامل و مدیریت بحران)،
- سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای،
- سازمان بنادر و دریانوردی،
- سازمان هواپیمایی کشوری،
- سازمان هواشناسی کشور،
- شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران،
- شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران،
- شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران،

- شرکت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک.
- همچنین مهم‌ترین نهادهای وابسته به وزارت راه و شهرسازی که در حوزه مسکن و شهرسازی با کمیسیون عمران تعامل دارند به شرح زیر هستند:
- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی،
- بانک مسکن،
- معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی (دفتر اقتصاد مسکن و دفتر مقررات ملی و کنترل ساختمان)،
- معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی (دفتر طرح‌ریزی شهری و طرح‌های کالبدی، دفتر نظارت بر طرح‌های توسعه و عمران، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)،
- سازمان ملی زمین و مسکن،
- سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی عمومی،
- شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید،
- شرکت بازآفرینی شهری ایران،
- شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل،
- مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی.
- از دیگر نهادهایی که در حوزه مسکن و ساختمان با کمیسیون عمران همکاری دارند باید به فهرست زیر اشاره کرد:
- سازمان نظام مهندسی ساختمان،
- اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
- اداره کل امور زیربنایی سازمان برنامه و بودجه،
- سازمان امور مالیاتی کشور،
- اداره کل امور بانکی و بیمه وزارت امور اقتصادی و دارایی،
- دفتر مطالعات رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،
- دفتر تأمین مسکن و امور مهندسی ساختمان کمیته امداد امام خمینی (ره)،
- معاونت تعاون و امور اجتماعی بنیاد شهید و امور ایثارگران،
- ستاد مسکن مددجویان سازمان بهزیستی کشور،
- دفتر توسعه ساختمان و انرژی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی،
- معاونت عمرانی و طرح‌های زیربنایی بنیاد برکت،
- مدیریت امور نظارت و کنترل پروژه بنیاد علوی،



- کانون سراسری انبوه‌سازان مسکن و ساختمان کشور،
- اتحادیه صنف مشاوران املاک،
- مرکز آمار ایران،
- وزارت دفاع.

ازسوی دیگر با توجه به اینکه بخشی از وظایف کمیسیون عمران در ارتباط با عمران شهری و روستایی و به‌ویژه پیگیری بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث و به‌ویژه سوانح طبیعی است، نهادهای متعامل که بیشتر آنها در زمره حوزه‌های تابعه وزارت کشور هستند به‌شرح زیرند:

- معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور،
- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور،
- شورای عالی استان‌ها،
- سازمان مدیریت بحران کشور،
- دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور،
- سازمان پدافند غیرعامل کشور،
- سازمان بسیج سازندگی کشور.

همچنین در زمینه مباحث مرتبط با تأمین آب شرب و بهداشتی و اجرای طرح‌های فاضلاب نیز شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت نیرو و قرارگاه سازندگی خاتم الانبیا با کمیسیون عمران ارتباط دارند.

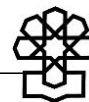
۵. قوانین مهم حوزه کاری کمیسیون عمران

۱-۵. حوزه حمل‌ونقل و ترابری

در اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بیان می‌دارد که نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، از جمله هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است و اضافه می‌کند که مالکیت در این سه بخش با شرایطی مورد حمایت قانون است. همچنین در این اصل آمده است که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در بخش حمل‌ونقل کشور اعم از زمینه‌های راه و راه‌آهن، هواپیمایی (هوایی) و کشتیرانی (دریایی) توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. مهم‌ترین قوانین ملاک عمل که اغلب چندین سال از تصویب آنها گذشته و همچنان مورد استناد هستند به‌شرح زیر هستند:

- قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی،

- قانون دریایی (مصوب ۱۳۴۳/۶/۲۹ کمیسیون مشترک مجلسین)،
- قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصوب ۱۳۴۹/۴/۷،
- قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی مصوب ۱۳۸۴،
- قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب خردادماه ۱۳۳۹ با اصلاحات بعدی،
- قانون الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار مصوب ۱۳۹۸،
- قانون هواپیمایی کشوری،
- قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی،
- قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقفلی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین راهی مصوب ۱۳۷۷،
- قانون پروتکل‌های اصلاحی کنوانسیون بین‌المللی هواپیمایی کشوری شیکاگو،
- قانون اجازه الحاق دولت ایران به کنوانسیون شیکاگو،
- قانون اجازه الحاق دولت ایران به کنوانسیون ۱۲ اکتبر ۱۹۲۹ ورشو و پروتکل ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۵ لاهه،
- قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری،
- قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون توکیو راجع به جرائم و برخی از اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما،
- قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری،
- قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین‌المللی جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما
- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مربوطه به متن معتبر پنج زبانی کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی
- قانون تعیین حدود مسئولیت شرکت‌های هواپیمایی ایرانی،
- قانون مجازات اخلاص کنندگان در امنیت پرواز هواپیما و خرابکاری در وسایل و تأسیسات هواپیمایی،
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵،
- قانون پروتکل اصلاحی قرارداد بین‌المللی هواپیمایی کشوری،
- قانون اجازه تصویب مقررات فنی و قواعد مربوط به کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی (کنوانسیون شیکاگو)،
- قانون تصویب پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌ها.



۵-۲. حوزه مسکن و شهرسازی

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در اصل سی‌ویکم، داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت را موظف کرده است زمینه اجرای این اصل را با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندتر هستند به‌خصوص روستائینان و کارگران فراهم کند. بند «۱۲» از اصل سوم نیز دولت را موظف کرده است همه امکانات خود را برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه مسکن به کار گیرد. همچنین بند یکم از اصل چهارم و سوم مسکن را به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی دانسته و تأمین آن را در کنار دیگر موارد از ضوابطی اعلام کرده که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس آن استوار است.

اختصاص یکی از سیاست‌های کلی نظام به «سیاست‌های کلی مسکن» نشان از پذیرش اهمیت این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران دارد. سیاست‌های ابلاغی در این حوزه شامل تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور، ایجاد و توسعه شهرهای جدید، احیای بافت‌های فرسوده، برنامه‌ریزی دولت برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار محروم، بهبود وضعیت مسکن روستایی در برابر سوانح طبیعی، ایجاد و اصلاح نظام مالیات و ایجاد بانک اطلاعات زمین و مسکن، حمایت از تولید حرفه‌ای و انبوه مسکن و ارتقای استانداردهای ساخت‌وساز است.

در اهمیت حق بر مسکن همین بس که بدون وجود آن، تأمین بسیاری دیگر از حقوق شهروندی همچون حق بر امنیت، سلامت، بهداشت، رفاه، حریم خصوصی و حق بر تشکیل خانواده غیرممکن یا بسیار دشوار خواهد بود. از همین روست که اصل بیست‌ودوم قانون اساسی جمهوری اسلامی مسکن را هم‌پایه حیثیت و جان اشخاص و مصون از تعرض دانسته است.

پرداختن به امر مسکن و تأمین سرپناه برای اقشار مختلف مردم در دوره‌های مختلف همواره دغدغه مجالس قانونگذاری و دولت‌ها بوده است. سابقه قانونگذاری، حکایت از تصویب ده‌ها قانون پراکنده با تأکید بر تأمین مسکن در حوزه‌های مختلف صنفی، اجتماعی، شغلی و جغرافیایی دارد، اما گاه نیز با نگاهی عمومی، فراگیر و ملی به وضع قانون در این زمینه پرداخته شده است. مهم‌ترین قوانین عمومی ناظر بر تأمین مسکن بعد از انقلاب اسلامی «قانون اراضی شهری» مصوب ۱۳۶۰ و «قانون زمین شهری» مصوب ۱۳۶۶ است. از آنجایی که از نظر اقتصادی، زمین مهم‌ترین و بیشترین تأثیر را در موضوع احداث و تأمین مسکن دارد لذا قوانین گفته شده مشتمل بر مجموعه احکامی است که صرفاً بر محوریت روش‌های تأمین و اختصاص زمین مسکونی وضع شده است.

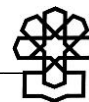
با گذشت چند دهه و افزایش مهاجرت به شهرها و رشد حاشیه‌نشینی و توسعه غیرقابل کنترل سکونت‌های غیرمجاز و عدم رعایت اصول شهرسازی و معماری و مقررات ملی ساختمان و انواع تصرفات و تجاوزات به اراضی خصوصی و دولتی و ازسویی دیگر، مطالبه حق بر مسکن مناسب به‌عنوان یکی از حقوق اولیه شهروندی درنهایت ارکان اجرایی و تقنینی کشور دریافتند که این مهم نیازمند

تصویب قانونی جامع است که نه تنها به موضوع زمین در تهیه و تأمین مسکن توجه داشته باشد، بلکه همچنین به ابعاد مهم و فرابخشی دیگری که غیرقابل انفکاک از موضوع مسکن است نیز پردازد. «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» با همین هدف در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و سپس الحاقات و اصلاحاتی در آن به عمل آمد.

بررسی اجمالی قوانین مهم در حوزه مسکن و شهرسازی و عمران شهری بیانگر عدم توازن در این حوزه است به گونه‌ای که در مباحث شهرسازی با تعدد قوانین و در پاره‌ای از موارد پرداختن به جزئیات و همچنین اصلاح و الحاق‌های چند باره روبه‌رو هستیم. این درحالی است که در حوزه عمران شهری نه تنها برخی از مسائل مغفول مانده، بلکه ساختار قوانین بسیار قدیمی بوده و بهنگام‌سازی چندانی بر روی آن صورت نپذیرفته است. از مهم‌ترین قوانینی که چند دهه از تصویب آنها گذشته و همچنان مورد استناد هستند می‌توان به فهرست زیر اشاره کرد:

- قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴)،
 - قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن (۱۳۴۲)،
 - قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۵۱)،
 - قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۳)،
 - قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (۱۳۵۸)،
 - قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (۱۳۵۹)،
 - قانون اراضی شهری (۱۳۶۰)،
 - قانون زمین شهری (۱۳۶۶)،
 - قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴)،
 - قانون نظام مهندسی و کنترل اجرای ساختمان‌ها (۱۳۷۴).
- از سوی دیگر در مقوله مسکن نیز با وجود وضع یک قانون جامع، همچنان شاهد پراکندگی و گسست سیاست‌ها در قالب پرداختن قوانین عام به این مسئله هستیم. فهرست مهم‌ترین قوانینی که در طی دو دهه اخیر در حوزه مسکن و شهرسازی مصوب شده و مورد استناد قرار می‌گیرد به شرح زیر است:

- قانون تملک آپارتمان‌ها (اصلاحی ۱۳۷۶)،
- قانون ایجاد شهرهای جدید (۱۳۸۰)،
- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (۱۳۸۴)،
- قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷)،
- قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها (۱۳۸۸)،



- قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (۱۳۸۹)،
 - قانون پیش فروش ساختمان (۱۳۸۹)،
 - قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (۱۳۹۸).
- البته همان‌گونه که ذکر گردید مباحث مرتبط با حوزه مسکن و شهرسازی در برخی از قوانین عمومی نیز مورد اشاره قرار گرفته که از آن جمله باید به قوانین زیر اشاره کرد :
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)،
 - قانون جامع حمایت از حقوق معلولان (۱۳۸۳)،
 - قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۴)،
 - قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۱۳۸۶)،
 - قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۹۳)،
 - قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن (۱۳۹۴)،
 - قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴)،
 - قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۵)،
 - قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶).

– قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷)

این قانون توجه به موارد مهمی از جمله گروه‌های نیازمند اجتماعی، انواع حمایت در واگذاری زمین (تخفیف، تقسیط، اجاره ارزان قیمت)، حمایت از تعاونی‌ها، واقفان و خیران مسکن‌ساز، عرضه انبوه مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، توجه به بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیرمجاز، تکلیف دستگاه‌های مرتبط در تأمین زمین و ارائه خدمات اداری و زیربنایی، رعایت اصول شهرسازی و معماری و مقررات ملی ساختمان، فروش خانه‌های سازمانی، تعیین شعب قضایی تخصصی، تأمین تسهیلات بانکی ارزاقیمت، نظارت بر عملکرد دفاتر املاک و مستغلات، پیش‌بینی شیوه‌های متنوع تأمین منابع مالی، توجه به تولید صنعتی مصالح ساختمانی و رعایت استانداردها در تولید مصالح، وضع مالیات بر اراضی بایر مسکونی، تخفیفات در عوارض احداث و تراکم، ایجاد شورای مسکن استان، تربیت کارگران ماهر و نیز تعیین احکامی در باب سنددار کردن اراضی تصرفی در روستاها و شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت همگی از ویژگی‌ها و مزیت‌های قانون مزبور به‌شمار می‌رود.

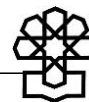
با وجود این به‌دلیل بلا تکلیفی و عدم تدقیق مسئولیت‌های نهادهای ذی‌ربط و همچنین فقدان ابعاد نظارتی مجلس شورای اسلامی بسیاری از مواد مندرج در این قانون در عمل مسکوت مانده و غیرقابل اجرا هستند. از این حیث می‌توان ضرورت تنقیح، یکپارچه‌سازی و تدوین قانون جامع در حوزه‌های مسکن،

شهرسازی را از وظایف آتی مجلس یازدهم و کمیسیون‌های تخصصی مربوطه برشمرد.

موضوعی که به لحاظ تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر و ذی‌مدخل دولتی و غیردولتی و شهرداری‌ها در بخش عمومی، ایجاد ناهماهنگی‌های گسترده و مفرهای قانونی برای بهره‌برداری نامناسب از قوانین نموده و تناظر این موضوع با بزرگ‌ترین عرصه توزیع رانت کشور در بحث املاک و مستغلات، محل شکل‌گیری مشکلات عدیده از سطح کشوری تا سطح محلی و مردم و شهروندان گردیده است.

– قانون تملک آپارتمان‌ها (اصلاحی ۱۳۷۶) (لایحه نحوه اداره و بهره‌برداری از آپارتمان)

در سال ۱۳۴۳ در مجلس شورای ملی به تصویب رسید و برخی مواد آن در سال ۱۳۷۶ مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. واقعیت این است که تغییرات زیادی در ساختار شهرها، مناطق شهری، محلات، ساختمان‌ها و کاربری آنها و سبک سکونت در مدت این نیم قرن اتفاق افتاده و این درحالی است که این قانون علی‌رغم برخی اصلاحات با این تحولات و تغییرات همگام نبوده است. مسئله دیگر تغییر در مناسبات اجتماعی زندگی شهری و روابط اجتماعی ساکنان ساختمان‌هاست که در این قانون نیاز به توجه دارد. از طرفی گسترش شهرنشینی و افزایش تنوع طیف استفاده‌کنندگان از آپارتمان‌ها از لحاظ نوع ساکنان باعث شده واحدهای آپارتمانی بجز سکونت خانوار برای مقاصد خدماتی، تجاری، آموزشی، اداری و ... نیز مورد استفاده قرار گیرند. این مسئله سبب بروز مشکلات مختلفی در اداره آپارتمان‌ها و ساماندهی بهره‌برداری از آنها شده است. برای مثال، استقرار طیف وسیعی از مشاغل و فعالیت‌ها در ساختمان‌های با کاربری مسکونی از جمله پزشکان و حرف‌وابسته، داروخانه‌ها، دفاتر مهندسی، وکالت، دفاتر اسناد، ازدواج و طلاق و خدمات الکترونیک، مطبوعات، دفاتر پیشخوان دولت، مراکز مشاوره و کاربایی، آژانس‌های مسافرتی، شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، مراکز لیزر و زیبایی و فعالیت این مشاغل در واحدهای مسکونی سبب ایجاد مشکلات عدیده‌ای برای ساکنان ساختمان و مناطق مسکونی از جمله مزاحمت، افزایش تردد، سد معبر، مشکلات بهداشتی، آلودگی صوتی و مشکلات امنیتی و اجتماعی شده است که کیفیت زندگی ساکنان را تحت تأثیر قرار داده است. لذا بازنگری قوانین موجود و اعمال برخی محدودیت‌ها به‌منظور ساماندهی فعالیت مشاغل و حرف مختلف در ساختمان‌های مسکونی، امری مبرم است. بهره‌برداری از آپارتمان‌ها از لحاظ نوع تصرف (ملکی یا استیجاری) و تنظیم روابط بین مالک و مستأجر نیز به‌دلیل افزایش سکونت استیجاری در شهرها در دهه‌های گذشته یکی دیگر از مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو به‌دلیل مغفول ماندن موارد مذکور در قانون تملک آپارتمان‌ها اصلاحی ۱۳۷۶ و سایر قوانین مشابه و پراکندگی مواد قانونی مورد استناد برای رفع این‌گونه تنازعات و از طرفی افزایش روزافزون حساسیت این موضوع، لزوم به‌روزرسانی یا تدوین قانون جدید در این حیطه بیش از پیش احساس می‌شود. شایان ذکر است که گزارش توجیهی بررسی و تجدید نظر در الزامات این قانون با توجه به مناسبات امروزی شهرهای ایران



و ساختار فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی به همراه پیشنهادهای به‌روزرسانی مفاد قانونی آن در دستور کار معاونت زیربنایی و امور تولیدی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

– قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در سال ۱۳۷۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که متعاقب با تصویب آن سازمانی تحت عنوان «سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان» در کشور و در استان‌ها با اهداف و خط‌مشی‌های تعیین شده تشکیل شد. برای اصلاح این قانون دوبر در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۵ طرح‌های اصلاحی مورد وصول مجلس قرار گرفت که طرح اصلاحی اول در صحن علنی مجلس مورد رد کلیات قرار گرفت و طرح اصلاحی دوم که مفاد آن، غالباً همان مفاد اصلاحاتی بود که در طرح قبلی مد نظر قرار گرفته بود با اعمال تغییراتی کلیات آن در کمیسیون عمران تصویب شد (۱۳۹۷) و پس از آن نمایندگان مجلس اصلاحات پیشنهادی خود را درخصوص این طرح ارائه کردند (۱۳۹۸). با مواردی که شرح آن رفت این قانون و طرح‌های اصلاحی آن همچنان نیازمند تغییرات و اصلاحات جامع و کاملی است و ضرورت دارد این اصلاحات در تعامل و تدقیق با ارگان‌های دولتی و خصوصی و صاحب‌نظران متعددی صورت پذیرد.

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان تعیین‌کننده وظایف، تکالیف و نوع عملکرد بخش‌های حاکمیتی، نظارتی و اجرایی در نظام ساخت و ساز کشور تلقی می‌شود. ضرورت اصلاح قانون مزبور با گذشت حدود ۲۵ سال از تصویب آن و با توجه به اینکه در طول این مدت نقش سازمان‌های نظام مهندسی و کنترل ساختمان در توسعه حجم و ارتقای کیفی ساخت و ساز در کشور بسیار پررنگ‌تر از پیش شده و همچنین تغییراتی که سازوکارهای فعالیت سازمان‌های نظام مهندسی نسبت به ابتدای تأسیس آن داشته و اینکه قانون موجود دارای خلأ و کاستی‌هایی در همگام بودن با تحولات دو دهه گذشته می‌باشد قابل درک است. دلایل متعدد دیگری نیز برای اصلاح و بازبینی این قانون وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به تعیین جایگاه حقوقی سازمان نظام مهندسی و میزان وابستگی، هماهنگی و تعاملات آن با سایر سازمان‌ها و دستگاه‌های مرتبط، تعیین و تدقیق رابطه این قانون با نظام فنی و اجرایی کشور، الزام در رعایت ضوابط و مقررات و ارتقای نقش آنها در کارکردهای سازمان نظام مهندسی، تبیین مسئولیت‌ها، ضمانت‌های اجرایی، سیستم نظارتی، نظامات پاسخگویی همراه با شفافیت لازم، تفکیک شرح وظایف درون و بین سازمانی، حفظ و رعایت حقوق بهره‌برداران، تعیین نحوه انتخاب اعضای ارکان سازمان نظام مهندسی از جمله هیئت مدیره، بازرسان و شورای انتظامی، ضرورت تدوین نظامنامه ورود به حرفه، صدور پروانه و تمدید و ارتقای پایه صلاحیت حرفه‌ای، تهیه نظامنامه عملکردی و سازوکارهای مالی و اداری، تعیین و پیشنهاد تعرفه خدمات مهندسی و مواردی از این دست اشاره کرد.

۶. مسائل مهم و اولویت‌ها در حوزه وظایف کمیسیون عمران

مسائل مهم حوزه عمران کشور در حوزه وظایف کمیسیون عمران را می‌توان در سه دسته کلی مسکن و مدیریت شهری، حمل‌ونقل و طرح‌های عمرانی دسته‌بندی کرد. در ادامه به برخی از مهم‌ترین چالش‌ها در این حوزه‌ها اشاره می‌شود.

الف) فهرست مسائل مهم

۱. وضعیت عمر ناوگان حمل‌ونقل و بهره‌گیری از فناوری

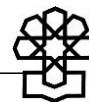
• اهمیت

از مهم‌ترین معضلات بخش ترابری کشور بالابودن میانگین عمر ناوگان حمل‌ونقل، اعم از جاده‌ای، هوایی، دریایی و ریلی است. متوسط عمر ناوگان حمل‌ونقل کشور بالاتر از حد قابل قبول است که باعث کاهش ایمنی و بروز حوادث، افزایش مصرف انرژی و آلاینده‌گی بالا شده است. به طوری که هواپیماهای نسل جدید حدود یک‌سوم هواپیماهای ساخته شده در آغاز عصر طلایی هوانوردی (۴۵ سال قبل) سوخت مصرف می‌کنند و میزان سر و صدای آنها در هنگام نشست و برخاست و عبور از مناطق مسکونی و مراکز فعالیت، نصف هواپیماهای نسل قدیمی است. این وضعیت در خصوص وسایط نقلیه سایر گونه‌های حمل‌ونقل نیز تقریباً صادق است. با توجه به رویکردهای جدید که اغلب مراکز و پایانه‌های حمل‌ونقل در درون پهنه‌های شهری قرار می‌گیرند و همچنین ضرورت بهینه‌سازی مصرف سوخت و تقلیل حوادث و سوانح ناشی از فرسودگی ناوگان، کاهش عمر ناوگان حمل‌ونقل در تمامی بخش‌ها و همچنین بهره‌گیری هر چه بیشتر از فناوری‌های روز بیش از پیش اهمیت یافته است.

• وضعیت موجود

در حال حاضر میانگین سنی ناوگان عمومی جاده‌ای کشور در بخش کامیون و تریلر ۱۷/۵ سال، در زمینه اتوبوس ۱۰ سال و در مورد مینی‌بوس ۲۳/۵ سال است. همچنین در ناوگان ریلی هم حدود ۴۵ درصد لوکوموتیوهای در حال گردش سن بالای ۴۰ سال دارند. در بخش هوایی نیز وضعیت به مراتب بدتر است؛ متوسط عمر ناوگان هوایی افزون بر ۲۳ سال است؛ البته اصلی‌ترین علت این مشکل، وجود تحریم‌ها علیه کشور است، زیرا تکنولوژی هواپیما به‌عنوان یک فناوری خاص در دست تعداد محدودی از کشورهاست. بنابراین با وجود تحریم‌های اقتصادی، امکان خرید هواپیما و تجهیزات جدید و به‌روز برای کشور بسیار محدود است.

حکمفرمایی این وضعیت علاوه بر اینکه بهره‌وری حمل‌ونقل و ترابری و متعاقب آن ترانزیت و لجستیک را کاهش داده است، میزان تلفات و خسارات جانی و مالی را افزایش می‌دهد، فاصله فناورانه بین بخش



حمل و نقل در ایران با تحولات روز در جهان را نیز افزایش داده است. عدم ترمیم این فاصله در نهایت غیراقتصادی شدن بخش حمل و نقل و افزایش هزینه سایر فعالیت‌های اقتصادی را در پی خواهد داشت.

۲. نحوه قیمتگذاری انرژی در گونه‌های مختلف حمل و نقل

• اهمیت

همه‌ساله سهم بالایی از انرژی کشور در حوزه حمل و نقل به‌ویژه حمل و نقل جاده‌ای مصرف شده و روند صعودی میزان مصرف در این بخش کماکان ادامه پیدا کرده است. با توجه به وضعیت توسعه نامتوازن حمل و نقل کشور به سود حمل و نقل جاده‌ای، بخش عمده‌ای از این سوخت نیز در این بخش مصرف می‌شود. با قیمتگذاری یارانه‌ای سوخت سایر بخش‌های حمل و نقل در رقابت با جاده، جایگاه خود را از دست داده‌اند که این امر توسعه نامتوازن بخش سایر روش‌های حمل و نقل به‌ویژه راه‌آهن را تشدید می‌کند، ضمن اینکه مصرف سوخت کشور نیز به میزان زیادی رو به رشد است.

• وضعیت موجود

هم اکنون در حدود ۹۰ درصد حمل و نقل ایران متکی به جاده است و برای حمل هر تن کیلومتر بار ۳۵ سی سی گازوئیل مصرف می‌کنیم که رقم بسیار بالایی است. در حالی که به‌طور متوسط تغییر حمل و نقل هر یک نفر تن کیلومتر از جاده به ریل ۲۰ سی سی صرفه‌جویی در سوخت را رقم می‌زند. وجود حدود ۲۰۰ میلیارد تن - کیلومتر بار در سال به چندین میلیون لیتر مصرف سوخت منجر می‌شود که رقم عظیمی است و این ضرورت هدفگذاری تغییر حمل و نقل جاده‌ای به سایر گونه‌ها به‌ویژه ریلی را نشان می‌دهد.

۳. سطح بهره‌وری و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها و ناوگان

• اهمیت

مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد شاخص بهره‌وری در بخش حمل و نقل در قیاس جهانی پایین است و کیفیت خدمات از مطلوبیت لازم برخوردار نیست. از طرفی از ظرفیت‌های موجود هم بهره‌برداری کامل صورت نمی‌گیرد. البته بخشی از این نقیصه به مالک سالاری صاحبان وسایل نقلیه و عدم وجود شرکت‌های متولی حمل و نقل به‌ویژه در بخش جاده‌ای باز می‌گردد. در سایر بخش‌ها نیز به واسطه فقدان نظام کنترل کیفیت مؤثر، میزان بهره‌برداری کمتر از متوسط جهانی است. در این میان باید به نبود هماهنگی‌های بین بخشی و مقررات و آیین‌نامه‌های دست و پاگیر نیز اشاره کرد.

• وضعیت موجود

در یک نگاه کلان به میزان بهره‌وری و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها و ناوگان موجود حمل و نقل متوسط مسافت طی شده توسط کامیون (با بارنامه) در هر سفر ۴۸۸ کیلومتر بوده و به‌طور متوسط هر کامیون در طول سال ۸۴/۱۳ بار سفر کرده است. یعنی هر کامیون به‌طور متوسط حدود ۴۱ هزار کیلومتر تردد

داشته در حالی که این عدد در کشورهای توسعه یافته بیش از ۱۵۰ هزار کیلومتر است. در زیربخش ریلی، حدود ۲۲۰ میلیون تن در سال ظرفیت حمل بار وجود دارد در حالی که عملکرد آن در سال ۱۳۹۷ حدود ۵۰ میلیون تن بوده است. در بخش هوایی، قابلیت جابه‌جایی حدود ۶۶ میلیون مسافر وجود دارد، اما عملکرد آن در سال ۱۳۹۷ جابه‌جایی حدود ۲۵ میلیون مسافر بوده است. در زیربخش دریایی، ظرفیت اسمی بندرهای کشور معادل ۲۳۰ میلیون تن در سال است که عملکرد آن در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۴۰ میلیون تن بوده است.

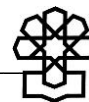
۴. بازنگری ساختار مدیریت شهری

• اهمیت

مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره‌کننده شهرها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و هر جامعه‌ای با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود تلقی ویژه‌ای از مدیریت شهری دارد. امروزه شهرها از دو جنبه اهمیت یافته‌اند؛ نخست به‌عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم و دیگری به‌عنوان عمده‌ترین بازیگر نقش اقتصادی، در اقتصاد محلی، منطقه‌ای و ملی مطرح هستند. از این رو، توجه به مسائل و مشکلات آنها، توجه بیشتر و دقیق‌تری را می‌طلبد. درحالی که برنامه‌ریزی مطلوب و بهینه، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در امور شهرها می‌گردد، شکست در حل مشکلات و مسائل شهری، سبب رکود اقتصادی، نارضایتی‌های اجتماعی و سیاسی، فقر، بیکاری و تخریب محیط زیست خواهد شد. با گذشت بیش از ۱۱۰ ساله از استقرار بلدیة به‌عنوان نخستین نحله مدیریت شهری و پیشرو بودن قوه مقننه در وضع قوانین اداره شهرها، همچنان شاهد پراکندگی مدیریت و تقسیم وظایف شهرداری‌ها در بین نهادهای متعدد دخیل در امر مدیریت شهری هستیم.

• وضعیت موجود

امروزه مشکلاتی مانند دیرینگی و بهنگام نبودن قانون شهرداری (گذشت بیش از ۶ دهه از تصویب قانون مزبور)، عمومی بودن روح قانون و نبود قوانین ویژه برای اداره کلان‌شهرها، فقدان قوانین حمایتی از شهرهای میانی و کوچک، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و وجود تناقضات متعدد، عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف خدماتی و اجتماعی و حدود اختیارات و مسئولیت‌ها بین ارکان اداره امور محلی، فربه شدن دولت و کم‌توجهی به رفع مسائل و مشکلات مدیریتی شهرها، افزایش مسائل حاد اجتماعی - رفتاری، سطح پایین مشارکت عمومی در اداره امور شهرها و از همه مهم‌تر فقدان منابع درآمدی پایدار موجب شده تا این بحث بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد. با عنایت به اینکه مدیریت شهری نقشی اساسی در ثبات، توسعه و عمران شهرها دارد، از این رو توفیق در این زمینه ایجاب می‌نماید تا شرایطی فراهم گردد که ضمن اعطای اختیار و مسئولیت، توانایی تأمین



منابع مالی پایدار و مشارکت عمومی شهروندان را نیز داشته باشد. مذاقه در تجارب موفق جهانی نشان می‌دهد، در اغلب موارد مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل تعریف می‌شود. تحولات جهانی طی دهه‌های اخیر همگام با گرایش دولت‌ها به واگذاری امور محلی به نهادهای منطقه ای و محلی، سبب شده تا در فقدان مدیریت یکپارچه شهری، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی و بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان گریزناپذیر است.

۵. تحقق بازآفرینی شهری و بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت ناکارآمد شهری

• اهمیت

با وجود رشد فزاینده جمعیت، خانوار و شهرنشینی و فشار تقاضای مسکن، قریب به اتفاق شاخص‌های کمی مسکن در طی ۴ دهه اخیر ارتقا یافته است، اما در حوزه موضوعات کیفی از جمله تعداد خانوارهای ساکن در زاغه‌ها و آلودگی‌ها نه تنها شاهد بهبود وضعیت نیستیم، بلکه در یک نگاه کلان با افزایش بدمسکنی روبه‌رو هستیم. بنا به اظهارنظرهای مدیران بخش مسکن وزارت راه و شهرسازی جمعیتی معادل ۱۹ میلیون نفر با شرایط بدمسکنی در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی مواجه هستند که علاوه بر موضوعات مقاومت و تاب‌آوری مسکن در برابر سوانح، مسائل و معضلات اجتماعی و اقتصادی قابل ملاحظه‌ای را به همراه دارند؛ از اینرو اجرای طرح‌های بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی مسکن در قالب برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار بسیار حائز اهمیت است.

از آنجا که تحقق برنامه‌های بازآفرینی شهری براساس دیدگاه‌های صاحب‌نظران و کارشناسان خبره مسکن و شهرسازی به عواملی همچون تخصیص وجوه اداره شده جهت تجهیز تسهیلات کم‌بهره ساخت، مقاوم‌سازی و ودیعه اسکان موقت در محدوده‌ها و محلات هدف، ایجاد هماهنگی و جذب حداکثری تمامی نهادهای ذی‌ربط و تسریع در تخصیص اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بستگی دارد، از این‌رو شایسته است مجلس یازدهم نگاه ویژه‌ای به سیاست‌های بازآفرینی شهری داشته باشد و ضمن بازنگری و اصلاح قوانین موجود، اقدامات نظارتی خود را در این حوزه افزایش دهد.

• وضعیت موجود

با وجود گذشت بیش از یک دهه از تصویب «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» (مصوب ۱۳۸۷) و متعاقب آن «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (مصوب ۱۳۸۹) و با عنایت به اینکه نهادهای متعددی در این حوزه مشغول فعالیت هستند و برای دستگاه‌های مختلف با استناد به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و همچنین تصویب سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (در هیئت دولت) تعیین نقش شده است، ولی تاکنون کمیته ویژه‌ای برای پیگیری برنامه‌های بازآفرینی شهری در

کمیسیون عمران تشکیل نشده و تمامی کارگروه‌های تخصصی این کمیسیون نیز در اغلب موارد به گزارش‌های کلان وزارت راه و شهرسازی در خصوص عملکرد در حوزه میزان تولید مسکن شهری و روستایی اکتفا می‌کنند.

۶. سیاست‌های حمایتی مسکن گروه‌های کم درآمد

• اهمیت

با وجود اینکه در بسیاری از اسناد و قوانین از جمله سیاست‌های کلی نظام ضرورت حمایت از مسکن اقشار نیازمند تبیین شده و در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌ویژه برنامه دوم توسعه، مسکن اجتماعی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده، اما در طی ۲ دهه گذشته با وجود اجرای طرح‌های متفاوت تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد توسط نهادهای مختلف، به سبب تخصیص بخش اعظم منابع به تکمیل طرح مسکن مهر و مواجهه سیاستگذاران این بخش با محدودیت منابع و یارانه‌های تخصیص یافته به بخش مسکن، توفیق چندانی در این زمینه حاصل نشده و در عمل برنامه عملیاتی مسکن اجتماعی به تعویق افتاده است.

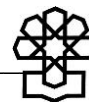
• وضعیت موجود

در ۵ دهه گذشته اکثر سیاست‌های دولت‌ها در راستای تولید مسکن بوده و در زمینه چاره‌اندیشی برای رهن و اجاره و تأمین مسکن افرادی نبوده است که سرمایه کافی برای ساخت و یا خرید مسکن ملکی ندارند. البته در یک دهه اخیر بیشتر مشکلات ناشی از جاماندگی ارزش پول در برابر از جادرفتگی قیمت مسکن و اجاره‌بهاست. در این میان باید به قوانین ناکارآمد و دستورالعمل‌های مبهم شهرسازی اشاره کرد که از موانع رسیدن مسکن به دست مصرف‌کننده اصلی هستند، به‌عنوان نمونه باید بلامتکلیفی بسیاری از بندهای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن را یادآور شد. در دو سال اخیر (۱۳۹۸ و ۱۳۹۹) با بروز بحران جدی در تأمین مسکن و عدم استطاعت بسیاری از خانوارها در پرداخت اجاره بها، در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و محافل علمی، نشست‌ها و جلسات متنوع برگزار شده و بدون اینکه راهکاری ارائه شود، تنها به تبیین وضع موجود و ارائه آمارهایی که وخامت اوضاع را نشان می‌دهد اکتفا شده است.

۷. گذار از خودرو محوری و حمل‌ونقل موتوری صرف به انسان محوری

• اهمیت

گرایش شدید به خودرو و خودرومحوری در شهرها، بروز پیامدها و چالش‌هایی نظیر افزایش شدید آلودگی هوا، ترافیک و تصادفات به‌عنوان اصلی‌ترین معضلات زیست‌شهری شهروندان را در پی داشته



است. در این میان با وجود تلاش‌های قابل توجه برای توسعه حمل‌ونقل عمومی و کاهش سهم وسایل نقلیه شخصی، حلقه مفقوده پرداختن به حمل‌ونقل پیاده و دوچرخه (غیرموتوری) است که در فرایند برنامه‌ریزی حمل‌ونقل درون شهری، نادیده گرفته می‌شود. به‌گونه‌ای که حتی آمار و اطلاعات برای سهم تردد پیاده و دوچرخه تهیه نمی‌شود و به زبان دیگر به رسمیت شناخته نمی‌شود. حال آنکه در یک اجماع و وفاق جهانی و همه‌شمول میان متخصصان شهرسازی، حمل‌ونقل، محیط زیست؛ بهداشت و سلامت؛ توسعه و افزایش سهم پیاده و دوچرخه، اولویت نخست برنامه‌ریزی حمل‌ونقل شهری است و در تمامی سطوح از کلانشهرها، شهرهای بزرگ تا شهرهای میانی و کوچک مد نظر است که از طریق بهبود پیاده‌مداری و ارتقای کمی و کیفی پیاده‌رو، پیاده‌راه‌ها و مسیرهای مشترک و اختصاصی دوچرخه و ترویج این رویکرد قابل حصول است.

• وضعیت موجود

در شرایط کنونی جدال فکری و رویکردی در دو الگوی توسعه حمل‌ونقل شهری در شهرهای ایران مشاهده می‌شود که در این میان، عملاً حمل‌ونقل پیاده و دوچرخه به‌عنوان مهم‌ترین رکن انسان‌محوری شهرها فراموش شده است. از یک‌سو تداوم روند شتابان توسعه ظرفیت معابر و احداث معابر گسترده و محورهای بزرگ‌راهی و تقاطع‌های غیرهم‌سطح و خودرومحوری شهرها، که قریب به اتفاق منابع عمرانی شهرداری‌ها در دهه اخیر را مشغول خود کرده و در بسیاری موارد اثربخشی مطلوبی نداشته و یا منجر به ارتقای کیفیت زندگی شهروندان نشده است و به‌طور خاص در شهرهای کوچک، میانی و برخی شهرهای بزرگ، به نماد توسعه‌یافتگی و سنجش عملکرد مدیران شهری مبدل شده است.

ازسوی دیگر نگرش انسان‌محوری در توسعه حمل‌ونقل شهری، که اگر چه به‌درستی مطرح شده، اما در عمل، صرفاً متمرکز بر حمل‌ونقل عمومی انبوه بر نظیر توسعه مترو، مونوریل بوده است و همین نبود نگاه یکپارچه، هماهنگ و فراگیر برنامه‌ریزی و مدیریت حمل‌ونقل در توسعه متناسب حمل‌ونقل پیاده و دوچرخه و انواع شیوه‌های حمل‌ونقل عمومی، علی‌رغم هزینه‌کرد چند ده هزار میلیارد تومانی در تجارب پرهزینه برخی کلان‌شهرهای ایران (نمونه اهواز، کرج، قم، کرمانشاه، شیراز، تبریز، اصفهان و حتی مشهد و تهران)؛ به نسبت هزینه‌های گزاف صرف شده منجر به ارتقای جابه‌جایی و حمل‌ونقل و نیل به اهداف توسعه حمل‌ونقل عمومی نشده و حتی در برخی حوزه‌ها نظیر اتوبوسرانی شرایط نامطلوب‌تر از گذشته گردیده و کماکان شبکه پیاده و توسعه دوچرخه، فاقد اولویت اجرایی در برنامه‌ریزی شهرداری‌ها و بودجه سنواتی آنهاست و هنوز بخش بزرگ معابر شهری کشور (بجز برخی کلانشهرها و مناطق اصلی شهرها) فاقد پیاده‌رو و اجرای مقطع خیابان است.

۸. ارتقای تاب‌آوری شهرها

• اهمیت

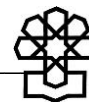
همزمان با گسترش کالبدی و افزایش جمعیت شهرها و تنوع نیازهای شهری، در کنار آسیب‌ها و تهدیدهای طبیعی، مسائل انسانی نیز شهرها را مورد تهدید قرار می‌دهند. در این راستا شایسته است تا به دنبال افزایش ظرفیت و توان سکونتگاه‌های شهری و ضریب تاب‌آوری آنها، زمینه برای مدیریت با کیفیت شهرها برای نسل‌های آینده مهیا شود. به دلیل گستردگی مفهوم تاب‌آوری در همه ابعاد اجتماعی، اقتصادی، نهادی- برنامه‌ریزی و نیز کالبدی-زیرساختی، مدیران شهری باید قادر به واکاوی لایه‌های شهری در ابعاد مختلف، بهبود سطح خدمات در زمان بحران، شناخت اماکن آسیب‌پذیر در زمان بحران، تقلیل میزان خطر با افزایش استحکام و برنامه‌ریزی زیر ساخت‌ها و بهره‌گیری از مدل‌های بازیابی در کوتاه‌ترین زمان ممکن باشند و با عنایت به این متغیرها و مولفه‌ها در راستای زیست‌پذیری بهینه شهرها گام بردارند.

• وضعیت موجود

رخداد‌های اخیر در سطح جهانی که تهدیدهای جدی در خصوص سکونتگاه‌های شهری و روستایی را مطرح می‌کند، به تمام ارکان علمی و اجرایی در تمامی کشورها هشدار می‌دهد که نسبت به هر آنچه پیش از این تا به حال در موضوع توسعه و جوامع اندیشیده‌اند بازنگری مجدد داشته باشند. مهم‌ترین آنها در حوزه بهداشتی و موضوعات اپیدمی نظیر شیوع بیماری ویروسی کرونا و یا احتمال آینده‌های بیولوژیکی است. در همین راستا، خطرپذیری مناطق شهری، در برابر آسیب‌های ناشی از پدیده‌های طبیعی نظیر سیل که به دلیل بی‌ملاحظگی‌های اکولوژیک ایران، در دهه اخیر در کشور به طرز بی‌سابقه‌ای افزایش یافته و خسارت‌های سنگین سیل ابتدای سال ۱۳۹۸ در استان‌های غربی و شمالی و انتهای سال در استان‌های جنوب و جنوب شرق، با تأکید آسیب‌پذیری مستمر فرایند توسعه در مواجهه با بحران‌های طبیعی و همچنین بحران‌های مختلف انسانی و مدیریتی را گوشزد کرد؛ موضوعاتی که خسارات سنگین مالی به همراه داشته و فرایند توسعه کشور را با چالش‌های جدی مواجه نموده است. همه این موارد دست به دست هم می‌دهند که بیش از پیش اهمیت تاب‌آوری شهرها و زیرساخت‌های حیاتی در خصوص پیامدهای آفندی مورد توجه قرار گیرد.

۹. مشارکت عمومی و خصوصی در طرح‌های زیرساختی

زیرساخت‌ها در ایران با اصطلاح طرح‌های عمرانی یا به تعبیر بودجه‌ای آن طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای شناخته می‌شود که به تأمین و ارائه خدمات و کالاهای عمومی اعم از آب، فاضلاب، برق، گاز، راه، راه آهن، فرودگاه، بنادر، فناوری اطلاعات و ... می‌پردازد. به طور تاریخی طرح‌های عمرانی در



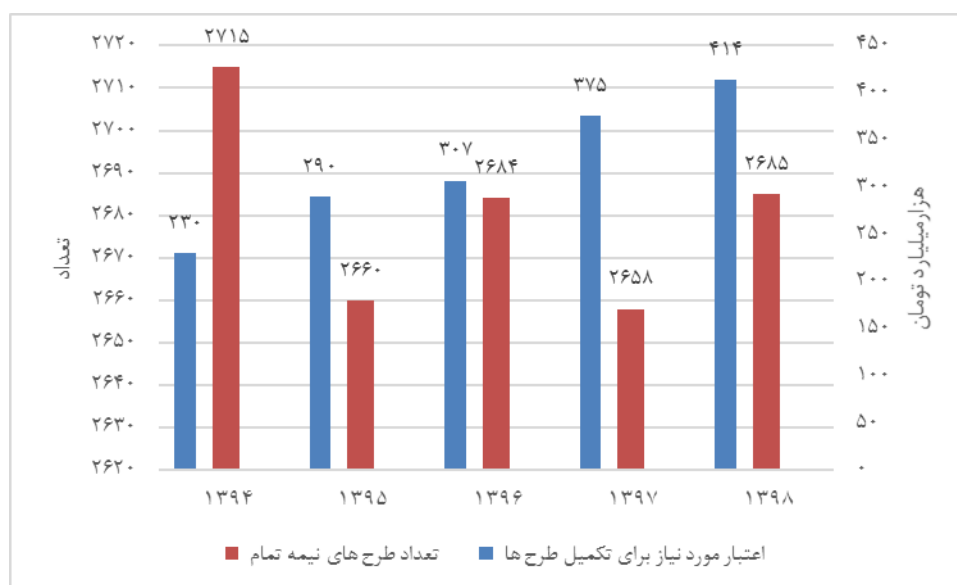
ایران توسط دستگاه‌های دولتی یا نمایندگان مردم نیازسنجی و پیشنهاد می‌شود و با استفاده از منابع عمومی ساخته و تکمیل می‌شوند و در نهایت توسط دستگاه‌های دولتی بهره‌برداری شده و به ارائه خدمات عمومی به عامه مردم می‌پردازند.

طرح‌های عمرانی در کشور از دو بعد کلی دچار ناکارآمدی و چالش هستند: اول در بعد پیدایش یک طرح عمرانی و دوم در بعد تأمین مالی طرح‌های عمرانی.

• ایجاد طرح‌های زیر ساختی

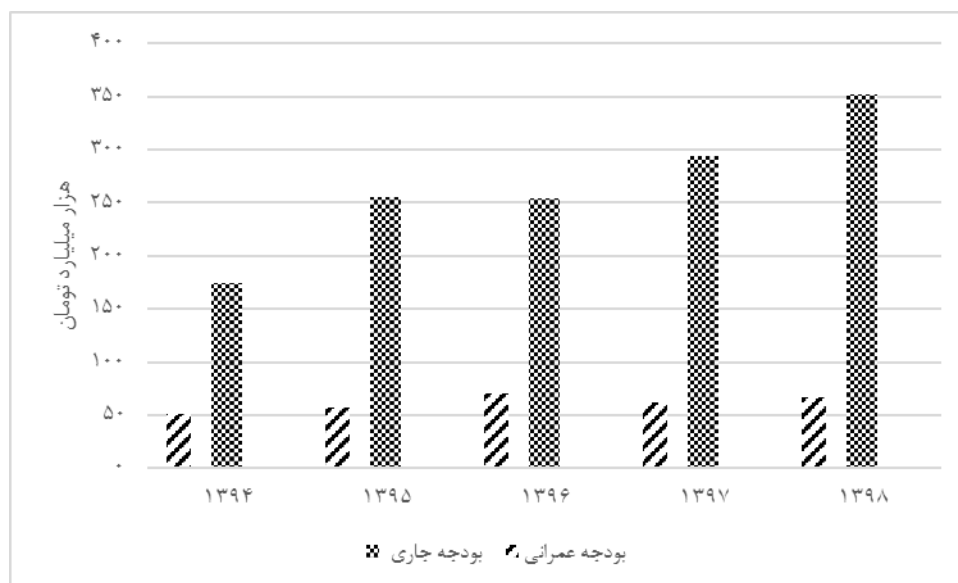
در بعد پیدایش یک طرح عمرانی آنچه چالش عمده محسوب می‌شود تشتت و تعدد مقررات‌گذاری در این حوزه است. اساساً پیدایش طرح‌های عمرانی شامل مراحل متعددی از جمله نیازسنجی، امکان‌سنجی، طراحی، تصویب، تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری می‌شود. در این بعد بسیاری از چالش‌ها در کشور به این دلیل است که قانون جامع و مانعی وجود ندارد و این نقیصه باعث شده است مقرره‌گذاری‌های ناپایدار و غیرجامع‌نگر سازوکارهای ناکارآمدی را ناظر به مراحل پیدایش طرح‌های عمرانی ایجاد کند و طرح‌های عمرانی جولانگاه کشاکش ذی‌نفعان برای جذب منابع عمومی به سمت طرح‌های حوزه نفوذ خود باشند. این مسئله در نهایت کشور را با انبوهی از طرح‌های عمرانی غیر بهره‌ور، ناکارآمد و غیرارزش‌آفرین مواجه کرده است. همانطور که در نمودار ۱ دیده می‌شود در سال ۱۳۹۸، ۲۶۸۵ طرح ملی عمرانی در پیوست شماره یک قانون بودجه سنواتی قرار دارد که برای اتمام آنها بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان منابع مالی نیاز است. این در حالی است که در سال ۱۳۹۴ نیز تقریباً همین تعداد طرح ملی عمرانی در پیوست قانون بودجه قرار داشته است در حالی که منابع مالی مورد نیاز برای تکمیل آنها نیمی از منابع مورد نیاز فعلی بوده است.

نمودار ۱. تعداد طرح‌های ملی نیمه تمام و اعتبار مورد نیاز برای تکمیل آنها

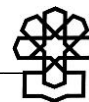


دلیل انباشت هزینه‌ها و منابع مالی مورد نیاز برای اتمام طرح‌های عمرانی، کاهش منابع درآمدی دولت و ازدیاد هزینه‌های جاری است. در سال‌های اخیر بودجه عمرانی کشور تقریباً نسبت ثابتی از بودجه کل کشور بوده است و اعتبارات لازم برای اتمام طرح‌ها در زمان‌بندی مطلوب آنها پرداخت نشده است و این کمبود اعتبار منجر به انباشت طرح‌های نیمه تمام شده است.

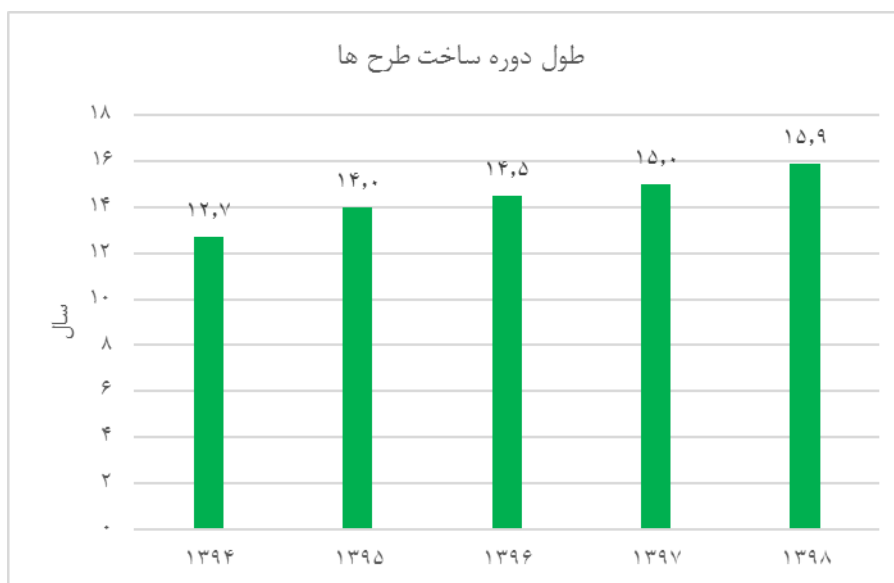
نمودار ۲. مقایسه بودجه عمرانی و بودجه جاری در قوانین بودجه سنواتی



عدم پرداخت اعتبارات لازم برای اتمام طرح‌ها در زمان‌بندی مطلوب آنها سبب شده تا طرح‌ها دچار مرور زمان شده و علاوه بر افزایش هزینه‌ها و منابع مالی مورد نیاز برای تکمیل آنها، طول دوره اتمام طرح‌ها نیز به طرز چشم‌گیری افزایش یافته است و این امر سبب نارضایتی اجتماعی ناشی از عدم بهره‌برداری از طرح در زمان نیاز اجتماعی مردم شده است. همچنین سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته ذیل طرح‌های نیمه تمام نیز با هزینه‌های بهسازی، نگهداری و استهلاک مواجه هستند.



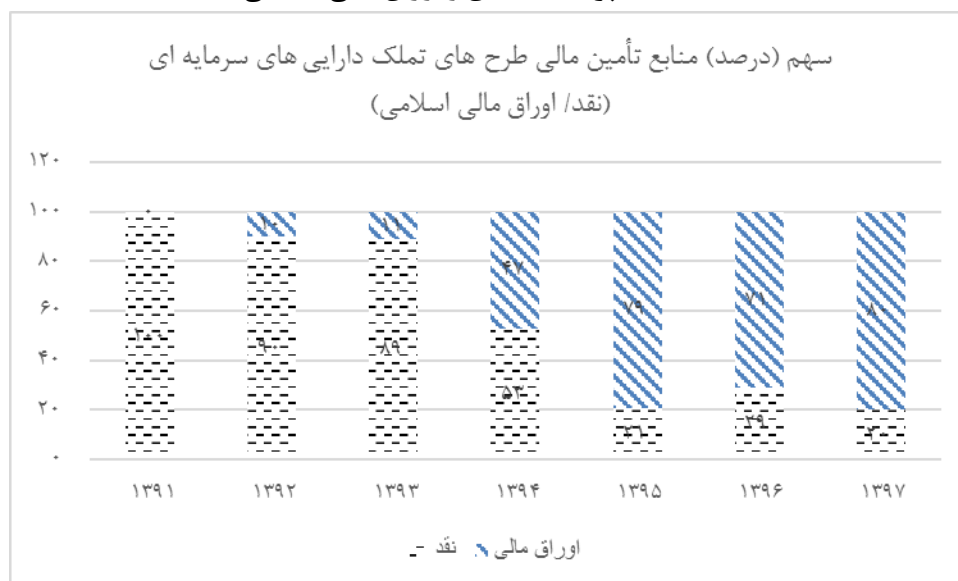
نمودار ۳. متوسط طول دوره ساخت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های مختلف



• تأمین مالی طرح‌های زیرساختی

در بعد تأمین مالی طرح‌های عمرانی ملی، چالش‌های اساسی تنگنای منابع درآمدی دولت و عدم کارآمدی هزینه کرد منابع اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی است. دولت تا سال ۱۳۹۱، در صورت تخصیص منابع مالی به طرح‌های عمرانی ۱۰۰ درصد منابع مالی اختصاص یافته را به صورت نقد با پیمانکاران تسویه می‌کرده است و میزانی که تخصیص نیافته بود به صورت بدهی دولت به پیمانکاران به سال‌های آتی موکول می‌شد، اما از سال ۱۳۹۲ به دلیل عدم امکان تأمین مالی از محل منابع عمومی استفاده از اوراق مالی اسلامی جایگزین پرداخت نقدی شده است. هر ساله درصد بیشتری از پرداختی‌ها به طرح‌های عمرانی از محل اوراق مالی انجام می‌شود. اگرچه استفاده از انواع اوراق جهت تأمین مالی زیرساخت یک روش مرسوم در دنیا است اما در استفاده از این راهکار می‌بایست به عدم تحویل مستقیم اوراق به پیمانکاران و ملاحظات مربوط به پایداری بدهی‌های دولت توجه شود.

نمودار ۴. سهم (درصد) منابع تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک پرداخت نقدی و اوراق مالی اسلامی

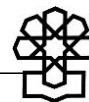


ب) معیارهای تعیین اولویت

۱. بازنگاری و ارتقای ترابری ریلی

ارتقا زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی مانند وسعت شبکه، ناوگان و تجهیزات ناوبری از ضرورت‌های بهره‌مندی حداکثری از مزایای حمل‌ونقل ریلی است. اتصال به کشورهای همسایه، اتصال به قطب‌های صنعتی و معدنی کشور و انجام خدمات مسافری، نیازمند آن است که در افق ۱۴۰۴ شبکه ریلی کشور به بیش از دو برابر طول فعلی گسترش یابد. بر اساس محاسبات کارشناسی صورت گرفته، کشور ایران در سال ۱۴۰۴ برای بهره‌مندی از مزایای حمل‌ونقل ریلی مانند اتصال مراکز عرضه و تقاضا، امکان و تسهیل صادرات و واردات، بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت معادن، صنایع و کشاورزی و از همه مهمتر برای استفاده حداکثری از موقعیت ترانزیتی بین‌المللی، باید از بیست‌وپنج هزار کیلومتر خط ریلی برخوردار باشد.

حمل‌ونقل ریلی در مقایسه با حمل‌ونقل جاده‌ای از جنبه‌های مختلفی دارای مزایای قابل توجهی است که به برخی از آنها اشاره می‌شود: ۱. مصرف سوخت. در حال حاضر سالانه حدود ۲۰ میلیارد دلار گازوئیل صرف حمل‌ونقل جاده‌ای می‌شود. در صورتیکه با انتقال بار از جاده به ریل این میزان به ۳ میلیارد دلار کاهش می‌یابد. به‌طورکلی حمل بار از مسیر جاده‌ای هفت برابر بیشتر از مسیر ریلی به سوخت نیاز دارد. با توجه به همین مسئله مقرر شد که طبق چشم‌انداز ۱۴۰۴، سی درصد از حجم بار و هجده درصد از میزان مسافران جاده‌ای به ریل منتقل شود؛ ۲. ایمنی. سوانح جاده‌ای از اصلی‌ترین علل مرگ و میر غیرطبیعی در کشور ما هستند. طبق آمار در ده سال گذشته به صورت میانگین،



سالانه حدود بیست هزار نفر در تصادفات جاده‌ای کشور جان خود را از دست داده‌اند، در حالی که این میزان در حمل و نقل ریلی کمتر از ۱۰ نفر در سال است. به طور کلی می‌توان گفت خطر تصادف جاده‌ای ۲۴ برابر بیشتر از مسافرت ریلی است و این میزان در زمینه تلفات به مراتب بالاتر است. ۳. **آلودگی کمتر محیط زیست.** حدود نیمی از استانهای کشور از آلودگی غیرطبیعی هوا رنج می‌برند. یکی از اصلی‌ترین منابع تولید آلودگی هوا وسایل نقلیه جاده‌ای هستند. از مهمترین روش‌های مهار این نوع از آلودگی، گسترش حمل و نقل عمومی و خصوصاً حمل و نقل ریلی است؛ زیرا حمل و نقل جاده‌ای حدود ده برابر بیشتر از شیوه ریلی در آلودگی هوا و تخریب محیط زیست نقش ایفا می‌کند. آلودگی صوتی و بصری نیز با تغییر روش حمل و نقل از جاده به ریل کاهش چشمگیری می‌یابد، چراکه سروصدای حاصل از ناوگان ریلی به خاطر بُرد فرکانس مفیدشان، آزار و اذیت کمتری نسبت به خودروهای جاده‌ای دارند و از طرف دیگر، فراوانی وسایل نقلیه نیز با انتقال به ریل کاهش بسیار زیادی می‌یابد. همچنین برای میزان مساوی از بار، حمل و نقل جاده‌ای حدود سه برابر بیشتر از شیوه ریلی سطح زمین را اشغال می‌کند. ۴. **ظرفیت حمل بار و مسافر.** هر قطار به طور متوسط توانایی جابه‌جایی مسافر به اندازه هفده دستگاه اتوبوس و یا سه فروند هواپیمای بین‌شهری دارد. ظرفیت بالای حمل بار از مزایای دیگر حمل و نقل ریلی نسبت به شیوه جاده‌ای است. به طور میانگین هر قطار باری توانایی حمل حجمی از بار معادل ۶۰ کشته قوی جاده‌ای را دارد. ۵. **هزینه احداث.** کمبود اعتبارات عمرانی و انباشت پروژه‌های نیمه‌تمام از معضلاتی است که هر ساله تشدید می‌شود. در حال حاضر هفتاد هزار پروژه عمرانی نیمه‌تمام در کشور وجود دارد که برای تکمیل آنها به حدود پانصد هزار میلیارد تومان اعتبار عمرانی نیاز است. توسعه حمل و نقل از اولویت‌های همیشگی عمرانی کشور بوده است که در این میان توسعه ریلی از جاده‌ای کم‌هزینه‌تر خواهد بود؛ چراکه احداث هر کیلومتر بزرگراه نیازمند صرف هزینه‌ای معادل ده میلیارد تومان است، اما ساخت هر کیلومتر خط ریلی به صورت میانگین به هفت میلیارد تومان اعتبار احتیاج دارد. ۶. **هزینه تعمیر و نگهداری.** یکی از نقاط ضعف حمل و نقل جاده‌ای هزینه بالای تعمیر و نگهداری در مقایسه با حمل و نقل جاده‌ای است.

۲. بازنگری ساختار مدیریت شهری

به لحاظ سبکه قانونی، با وجود اینکه از سال ۱۳۶۲ مطابق با بند «ب» ماده (۵۲) قانون بودجه، شهرداری‌ها خودکفا اعلام شدند و وزارت کشور موظف شد تا ظرف ۶ ماه لایحه نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها را تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند، ولی در عمل این تکلیف با گذشت افزون بر ۳ دهه تنها منجر به ارائه لوایح متعدد با عنوان مدیریت شهری از سوی دولت به مجلس و همچنین تدوین طرح‌هایی از این دست توسط کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای و کمیسیون عمران شده است.

شایان ذکر است در ماده (۱۳۶) برنامه سوم توسعه به دولت اجازه داده شده بود تا بخشی از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را به شهرداری‌ها واگذار کند.

همچنین در ماده (۱۳۷) برنامه چهارم توسعه نیز این امر همراه با منابع مالی گوشزد شده است. ازسوی دیگر در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه نیز تدوین برنامه جامع مدیریت شهری توسط دولت مجدداً مورد تأکید قرار گرفت؛ و در سال‌های اخیر به «مدیریت هماهنگ شهری» تعبیر شده است. به نظر می‌رسد اگرچه تعابیری نظیر مدیریت واحد شهری، مدیریت یکپارچه شهری، مدیریت جامع شهری و مدیریت هماهنگ شهری، همپوشانی مفهومی قابل توجهی دارند، اما ضروری است در مصادیق و دامنه موضوع تصریح و شفاف‌سازی صورت گیرد.

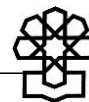
۳. تحقق بازآفرینی شهری و بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت ناکارآمد شهری

براساس اصل سی‌ویکم قانون اساسی «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است». ازسوی دیگر در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن «احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد» به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌ها تعیین شده است. شایان ذکر است در بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی از جمله بند «۵» «حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی» و همچنین بند «۶» «جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود» به‌عنوان یکی از جهت‌گیری‌های اصلی تعیین شده است.

۴. سیاست‌های حمایتی مسکن گروه‌های کم‌درآمد

براساس جزء «۱۲» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است همه امکانات خود را برای پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت از جمله در زمینه مسکن به‌کار برد. همچنین در جزء «۱» اصل جهل‌وسوم قانون اساسی، تأمین مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی انسان در راستای ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت دانسته شده است. ازسوی دیگر در بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن «برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم» به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌ها تعیین شده است. شایان ذکر است در بیانیه گام دوم انقلاب نیز سنگین کردن کفه عدالت در تقسیم امکانات عمومی کشور، در زمره برکات بزرگ انقلاب اسلامی شمرده شده و از مصادیق آن خانه‌سازی برای محرومان و مناطق پایین‌دست شهرها تبیین شده است.

با عنایت به اینکه یکی از وظایف محوله به کمیسیون عمران، بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه در ارتباط با مسکن و عمران شهری و گزارش آن به کمیسیون تلفیق است، ولی این امر تاکنون به مصوب شدن پرداخت تسهیلات به سازندگان مسکن استیجاری، ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک اجاره، وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن و تقویت بازار اجاره‌داری منجر نشده است.



۵. گذار از خودرومحوری و حمل‌ونقل موتوری صرف به انسان محوری

از حیث قوانین و مقررات اگرچه در دوره پهلوی اول به سبب گسترش دوچرخه سواری، آیین‌نامه‌هایی نظیر آیین‌نامه دوچرخه پایی مصوب ۱۳۱۸ وضع شده، ولی به مرور از اهمیت آنها کاسته شده است. هر چند در سال‌های اخیر هم ذیل برخی قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی مانند سند توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل همگانی (۱۳۹۵)، قانون اصلاح الگوی مصرف مصوب ۱۳۹۰ (ماده ۳۳)، دستورالعمل اجرایی اصلاح ساختار سامانه‌های حمل‌ونقل عمومی و ساماندهی حمل‌ونقل درون‌شهری، موضوع جزء «۱» بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور و ... دوباره به اجمال مد نظر قرار گرفته است، ولی با وجود این فقدان قوانین خاص درخصوص دوچرخه‌سواری و همچنین ترویج پیاده‌محوری کاملاً محسوس است.

۶. ارتقای تاب‌آوری شهرها

براساس ماده (۵۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دولت مکلف است نسبت به رعایت اصول پدافند غیرعامل در مطالعه، طراحی و اجرای طرح‌های حساس و مهم و نیز تأسیسات زیربنایی و ساختارهای حساس و شریان‌های اصلی و حیاتی کشور و آموزش عموم مردم توسط دستگاه‌های اجرایی ب منظور پیشگیری و کاهش مخاطرات ناشی از سوانح غیرطبیعی و ایجاد سامانه پایش، هشدار، خنثی‌سازی درخصوص تهدیدات نوین در مراکز مذکور اقدام کند.

همچنین در قانون مدیریت بحران کشور به‌منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، 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 اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور، احکام متعددی وضع شده و بر نقش شهرها و مدیریت شهری تأکید ویژه‌ای شده است.

البته در شهرهای تاب‌آور در برابر حوادث، برنامه‌ریزی و مدیریت به‌گونه‌ای است که حداقل تلفات انسانی و خسارات اقتصادی بر شهر تحمیل و حفاظت و حمایت‌های لازم از استمرار معیشت، زندگی و سلامت شهروندان صورت گیرد. هویت جمعی و امنیت و پایداری اجتماعی در این‌گونه شهرها فرصت تعامل و روابط دوجانبه را بین شهروندان میسر می‌کند و شهر را در هنگام و پس از بروز بلایا، به صحنه‌ای برای رقم خوردن سرنوشت مشترک بدل می‌کند.

ج) اولویت‌ها

۱. بازنگری و ارتقای ترابری ریلی

ترابری ریلی به لحاظ منافع زیاد ملی (کاهش مصرف سوخت؛ ایمنی بالا و کاهش سوانح؛ آلودگی کمتر ساخت و بهره‌برداری؛ کاهش هزینه‌های استهلاک و تعمیر شبکه و ناوگان حمل؛ قابلیت نظم و برنامه‌ریزی بالا در حمل انبوه باری و سریع مسافری و کارکردهای ویژه باری و مسافری) برای توسعه اقتصادی و صنعتی کشور اهمیت و اولویت زیادی دارد که در اغلب قوانین و مقررات بالادستی ۳۰ سال اخیر برای توسعه و ارتقای این بخش تأکید زیادی شده و در ۴۰ سال گذشته تحولات مثبت زیادی داشته است.

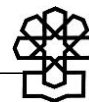
طی ۳۰ سال اخیر برای توسعه خطوط ریلی، افزایش ناوگان ریلی، رقابتی کردن حمل بار و مسافر ریلی، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی و توسعه مشارکت خصوصی ترابری ریلی کشور تلاش زیادی شده و به لحاظ منافع مالی زیاد و اثرات توسعه منطقه‌ای ترانزیت بارهای کشورهای همسایه و موقعیت مناسب جغرافیایی کشور، تلاش‌های بیشتری در توسعه ترانزیت ریلی انجام شد. با وجود تحولات مکرر اقتصادی و اداری و مشکلات مالی دولت و تحریم‌های تجاری و ارزی ده‌ها ساله، تلاش زیادی برای ارتقای کیفیت حمل بار و مسافر ریلی، ارتقای بازدهی شبکه و ناوگان ریلی، ارتقای ساخت داخل شبکه و ناوگان ریلی، توسعه دسترسی همگانی سریع و ارتقای بهره‌وری ترابری ریلی صورت گرفته است؛ اما با این وجود مستلزم در پیش گرفتن راهکارهایی در حوزه تقنین و نظارت به شرح زیر است:

• وضع قانون

- ایجاد نهاد بی‌طرف تنظیم مقررات و نظارت ریلی (regulator) برای هماهنگی روابط شرکت راه‌آهن (مسئول حفظ شبکه و مدیریت بهره‌برداری) با شرکت‌های بهره‌بردار غیردولتی و صاحبان بارهای عمده (مشتریان اصلی ترابری ریلی) با مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد و زیر نظر شورای رقابت یا اتاق بازرگانی یا نهادهای غیردولتی؛
- انتقال وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری و تنظیم مقررات و تعرفه‌های حمل و نقل ریلی درون شهری، حومه و برون شهری به وزارت راه و شهرسازی؛
- تمهیدات یارانه‌های مستقیم ریلی برای کارکرد رقابتی ترابری ریلی (به‌ویژه در ایام و محورهای با تقاضای بیشتر ریلی)؛

• نظارت

- تسریع و تسهیل بیشتر در برون‌سپاری و واگذاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی؛
- طراحی رویه‌های ادغام و بزرگ‌سازی مشارکت‌های کوچک خصوصی در تکمیل زنجیره تأمین ترابری ریلی؛



- تفویض حق تعیین تعرفه‌های خارجی از راه‌آهن به شرکت‌های خصوصی.

۲. واگذاری طرح‌های عمرانی از طریق مشارکت عمومی-خصوصی

با توجه به حجم بالای طرح‌های نیمه تمام، محدودیت منابع قابل اختصاص به این طرح در دوره کنونی و مشکلات مربوط به نظارت بر قراردادهای پیمانکاری، جلب مشارکت بخش خصوصی برای پیشبرد و اتمام پروژه‌های عمرانی از روش مشارکت عمومی-خصوصی بیش از گذشته مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. البته مزایای استفاده از روش مشارکت عمومی-خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی تنها محدود به کاهش بار بودجه‌ای این طرح‌ها نیست. اساساً هدف اصلی استفاده از این روش در ادبیات این حوزه، جایگزینی حداکثری مدیریت بخش خصوصی به جای مدیریت عمومی در اجرای طرح‌ها و در نتیجه افزایش کارایی بوده است. در این روش که دارای ماهیت بلندمدت است، تمرکز طرف عمومی بر خروجی طرح (به جای جزئیات اجرایی احداث یا مدیریت) بوده، پرداختی به طرف خصوصی به کارایی عملکرد آن وابسته خواهد بود و نیز مدیریت ریسک عمدتاً بر عهده بخش خصوصی نهاده می‌شود. این موارد به گره خوردن حداکثری مدیریت بخش خصوصی به اجرا و بهره‌برداری پروژه خواهد انجامید.

اگرچه در سال‌های اخیر استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت مشارکت عمومی-خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی، برنامه راهبردی دولت در این حوزه بوده است، اما به‌رغم اتخاذ تصمیمات متعدد به‌منظور تسهیل مشارکت در طرح‌های عمرانی، توفیق مورد انتظار در زمینه مشارکت عمومی و خصوصی شکل نگرفته است. این عدم موفقیت نسبی به عوامل متعددی بازمی‌گردد، برخی از این عوامل عبارتند از:

• عدم جذابیت بسیاری از طرح‌های عمرانی برای بخش خصوصی

در این خصوص دولت با اخذ مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سعی در جذاب‌تر کردن طرح‌ها برای بخش خصوصی داشت لیکن قائل شدن شأن ویژه برای مصوبات کارگروه واگذاری مخاطرات خاص خود را خواهد داشت. البته وجود پیش‌فرض‌های منفی در ذهن مدیران در خصوص بروز مشکلات احتمالی پس از واگذاری یک طرح از ناحیه دستگاه‌های نظارتی قابل انکار نیست و این مسئله به‌عنوان یک معضل در مسیر مشارکت مطرح است؛

• وجود خلأهای قانونی برای فرآیند مشارکت عمومی-خصوصی

در این راستا راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدتی برای پر کردن این خلأهای قانونی می‌توان در نظر گرفت. راه‌حل بلندمدت دولت در این زمینه، تدوین لایحه مشارکت عمومی-خصوصی بود که به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. راه‌حل کوتاه‌مدت نیز استفاده از دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق (۲) و تبصره «۱۹» بودجه بوده است. با این وجود به نظر می‌رسد دستورالعمل ماده (۲۷) و تبصره «۱۹» ظرفیت کافی برای تبیین فرآیند عقد قرارداد مشارکت را نداشته‌اند و همچنان

موضوعات مهمی مانند تضامین در این‌گونه قراردادها بلا تکلیف بوده و نیاز به ظرفیت قانونی در این زمینه بیش از پیش احساس می‌شود.

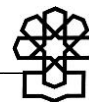
• عدم اجرای صحیح زیرساخت مورد نیاز برای شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها

به‌رغم وجود تکلیف قانونی از سال ۱۳۹۶ برای ایجاد پایگاهی که در آن اطلاعات طرح‌های قابل واگذاری به‌صورت شفاف در معرض دید مخاطبان قرار گیرد، پایگاهی ناقص و با کارکرد ضعیف توسط سازمان برنامه و بودجه ایجاد شد که خواسته‌های قانون‌گذار را تأمین نمی‌کرد. این پایگاه به‌مرور در حال تکمیل و تقویت است اما هنوز با حالت مطلوب فاصله بسیار زیادی دارد. گفتنی است در ماه‌های اخیر تعداد طرح‌های معرفی شده در این پایگاه رو به افزایش بوده و دستگاه‌های بیشتری اطلاعات طرح‌های خود را در این پایگاه قرار داده‌اند لیکن نیاز به تسریع در تکمیل این پایگاه بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

به نظر می‌رسد موضوع مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی راه‌حلی اجتناب‌ناپذیر در وضعیت کنونی است، در نتیجه تسریع در فراهم آوردن پیش‌نیازهای این فرآیندها حائز اهمیت ویژه است. اقدامات ضروری در این راستا عمدتاً ذیل دو سرفصل تمهید ظرفیت‌های قانونی و طراحی مکانیزم‌های تسهیل‌کننده جای می‌گیرند. در خصوص تمهید ظرفیت‌های قانونی، تسریع در تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در کنار توجه به کاستی‌های این لایحه در مواردی مانند شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت، نحوه ارجاع کار و انتخاب طرف عمومی و... و اصلاح آنها ضروری به نظر می‌رسد. در خصوص مکانیزم‌های تسهیل‌کننده، تکمیل هرچه سریعتر بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی (و تبدیل آن به یک سامانه تعاملی) و نیز شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌های عمرانی دارای اهمیت ویژه است.

- تأمین مالی زیرساخت‌ها و مشارکت بخش خصوصی در ایجاد زیرساخت

در کنار موضوع عام مشارکت عمومی و خصوصی، در بعد تأمین مالی طرح‌های عمرانی ملی، چالش‌های اساسی تنگنای منابع درآمدی دولت و عدم کارآمدی هزینه کرد منابع اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی است. اگر ایرادات وارد بر فرآیند ایجاد یک طرح عمرانی اصلاح شود در نهایت با یک طرح عمرانی مواجه هستیم که حداکثر ارزش ممکن را ایجاد می‌کند لذا از بعد سرمایه‌گذاری می‌تواند برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی کشور جذابیت لازم را داشته باشد. به دلیل ماهیت طرح‌های عمرانی که اساساً زیرساخت‌هایی هستند که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های کلان همراه با بازگشت سرمایه طولانی‌مدت است این طرح‌ها به‌منظور جذب مشارکت سرمایه‌گذاران نیازمند تمهیدات ویژه‌ای است. اساساً تمیز قائل شدن نظام مالی کشور بین طرح‌های صنعتی، کشاورزی و... با طرح‌های زیرساختی قدم اول در زمینه تأمین مالی این طرح‌ها است چرا که یک طرح عمرانی نمی‌تواند الزامات متعارف نظام بانکی و بازار سرمایه را جهت تأمین مالی برآورده کند و نیازمند وضع قوانین



اختصاصی برای تأمین مالی از نظام مالی کشور است. لذا در کنار تصویب قانون دائمی و جامع برای ایجاد ثبات بلند مدت و جلب اطمینان برای مشارکت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در کشور (لایحه مشارکت عمومی- خصوصی) لازم است احکام مربوط به توسعه تأمین مالی جدید از طریق بسترسازی همه جانبه به‌منظور ویژه سازی فرآیند تأمین مالی زیرساخت‌ها برای مشارکت‌کننده بخش خصوصی نیز فراهم گردد.

۳. کارآمد کردن سیاست‌های بازآفرینی شهری

با عنایت به اینکه در حال حاضر فرآیند بازآفرینی شهری که مفاهیمی نظیر بهسازی، بازسازی، نوسازی و توانمندسازی را در برمی‌گیرد و در این فرآیند خلق فضای شهری با حفظ ویژگی‌های اصلی فضایی مد نظر است، فاقد یک قانون جامع بوده و ازسوی دیگر در قوانین پیشین نیز به جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی توجه نشده و در آیین‌نامه‌های اجرایی تهیه نیز متولی اصلی اقدامات به صراحت تبیین نگردیده، شایسته است «قانون بازآفرینی شهری» به‌منظور کارآمد کردن سیاست‌های در حال اجرا و در پیش گرفته شده در این حوزه وضع و مورد تصویب قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود که با توجه به تجربه بیش از پنج سال از کاربست سند ملی راهبردی «احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» کارگروهی ویژه ازسوی کمیسیون نسبت به ارزیابی کارکرد و بازخوردهای نهاد در اجرای این سند پرداخته و در موارد مطلوب به‌عنوان پیش‌نویس از آن استفاده شود.

۴. وضع قوانین ویژه تأمین مسکن اجتماعی و محرومان

مسکن اجتماعی به نوع خاصی از شیوه تأمین مسکن اطلاق می‌شود که با توجه به عدم پوشش دهک‌های پایین جامعه در طرح‌ها و برنامه‌های تولید مسکن و همچنین عدم استطاعت گروه‌های کم‌درآمد در بهره‌مندی از تسهیلات بانکی، برای تأمین مسکن مددجویان و محرومان در پیش گرفته می‌شود.

با توجه به این‌که در حال حاضر با خلأ جدی در زمینه بستر قانونی برای اجرای برنامه‌های مسکن اجتماعی روبه‌رو هستیم و ازسوی دیگر در این حوزه نهادهای حمایتی دولتی و غیردولتی به همراه خیرین با وجود اقدامات ارزنده توفیق‌چندانی نداشته‌اند و حتی در برخی از موارد بودجه‌های تخصیص داده شده تنها صرف ستادی شده، شایسته است وضع و تصویب قانون «تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی» به‌منظور یکپارچه‌سازی اقدامات و همچنین نظارت جدی مجلس بر تخصیص اعتبارات در دستور کار قرار گیرد.

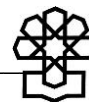
در این خصوص با توجه به وضعیت اقتصادی و وخامت اوضاع سکونت دهک‌های پایین مبتنی بر قانون رفع موانع کسب‌وکار، کمیسیون عمران، باید در کنار الزامات برای دولت، از تمام توان بخش خصوصی و پیش‌بینی پنجره واحد برای صدور مجوزها و کاهش فرایندهای مطول در شروع و اتمام پروژه‌های مسکونی را در دستور کار خود قرار دهد.

۷. تحلیل تطبیقی ساختار کمیسیون عمران با کمیسیون‌های تخصصی مجالس سایر کشورها

با تحلیل و جمع‌بندی مطالبی که بیان شد می‌توان گفت که حوزه کاری کمیسیون عمران یکی از وسیع‌ترین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است. این کمیسیون به موارد مرتبط با سیاست‌های مسکن، عمران شهری و روستایی، معماری و شهرسازی، آب و فاضلاب، حمل‌ونقل زمینی، هوایی و بنادر و نظام فنی و اجرایی می‌پردازد. همچنین به دلیل وسعت موضوعات مرتبط، این کمیسیون با حدود چهل سازمان و دستگاه و نهاد دولتی، عمومی و غیردولتی در ارتباط مستمر است. به لحاظ تنوع مسائل، تخصص‌ها و دستگاه‌های مرتبط، همین گستردگی عملاً به نقطه ضعف این کمیسیون در پرداختن درخور و متناسب و همزمان به موضوعات مهم مرتبط با کمیسیون عمران مبدل شده است. در یک بررسی اجمالی کمیسیون‌های تخصصی برخی کشورها (جدول ۵)، حوزه عملکردی کمیسیون‌های مشابه بررسی شد.

جدول ۵. کمیسیون‌های مجالس برخی کشورها در حوزه عمران

کشور	کمیسیون
آلمان	ساختمان، مسکن، توسعه شهری و دولت‌های محلی
	زیرساخت‌های حمل‌ونقل و دیجیتال
انگلیس	مسکن، جوامع و دولت‌های محلی
	حمل‌ونقل
اسپانیا	ایمنی راه‌ها و حمل‌ونقل پایدار
	سیاست اراضی و خدمات کشوری
فرانسه	توسعه پایدار، آمایش و برنامه‌ریزی مکانی و منطقه‌ای
ایالات متحده آمریکا	امور مسکن
	حمل‌ونقل و زیرساخت‌ها
ترکیه	توسعه، نوسازی، حمل‌ونقل و گردشگری
ژاپن	اراضی، زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل و گردشگری
هند	امور مسکن
	حمل‌ونقل، گردشگری و فرهنگ
	منابع آب
	راه‌آهن
مالزی	اقتصاد، امور شهری و روستایی
	حمل‌ونقل و ارتباطات
کره جنوبی	مسکن
	اراضی، زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل



کشور	کمیسیون
پاکستان	مسکن و اشتغال
	راه آهن
	هوانوردی
	امور دریایی
	منابع آب
روسیه	سیاست مسکن و خدمات شهری

مأخذ: مطالعات نگارندگان با استناد به تارنمای اینترنتی پارلمان‌های کشورهای مختلف.

نکته حائز اهمیت وجود کمیسیون تخصصی و یا مستقل در حوزه‌های گوناگون مرتبط با عمران در کشورهای مختلف است. در کشورهای هند و پاکستان مسائل مرتبط با عمران از جمله مسکن، حمل‌ونقل و آب در طیف نسبتاً وسیعی از کمیسیون‌ها تقسیم شده است. همچنین در اغلب کشورها مسائل مرتبط با مسکن و حمل‌ونقل در قالب دو کمیسیون مجزا قرار گرفته‌اند. از جمله کشورهای دارای کمیسیون تخصصی مسکن می‌توان به روسیه، آمریکا، آلمان، انگلیس، هند، پاکستان و کره جنوبی اشاره کرد. نکته جالب‌تر اینکه که در بسیاری از این کشورها نرخ رشد جمعیت صفر یا منفی و یا موجودی مسکن بیش از تعداد خانوار است و عمدتاً موضوعات کیفی، حمایتی دلیل فعالیت کمیسیون‌های تخصصی مسکن است. حوزه حمل‌ونقل نیز به‌صورت مستقل یا ترکیبی با زیرساخت‌ها و یا گردشگری خود کمیسیون تخصصی جداگانه‌ای دارد. ضرورت این موضوع مورد تأیید نخبگان و متخصصان حمل‌ونقلی کشور نیز می‌باشد.

در مجلس شورای اسلامی ایران همان‌طور که بیان شد، تجمیع گستره وسیعی از موضوعات در حیطه وظایف کمیسیون عمران در برخی مواقع سبب تحت‌الشعاع قرار گرفتن مسائل مربوط به یک حوزه توسط مسائل متعدد و فراوان حوزه دیگر شده است؛ به‌عنوان مثال مسائل مربوط به حمل‌ونقل به‌دلیل گستردگی، توجه به مسئله مسکن را تحت تأثیر قرار می‌دهد و طبق سوابق موجود زمان و انرژی نسبتاً کمتری به حل مسائل این حوزه اختصاص می‌یابد. با این توضیح پیشنهادهایی برای بازنگری در ساختار کمیسیون عمران در بخش بعد ارائه می‌شود.

۸. پیشنهادهایی برای اصلاح و تغییر ساختار کمیسیون عمران

اگر چه محوریت تدوین این گزارش بر بخش مسکن و شهرسازی کمیسیون عمران متمرکز بوده است، لکن مبتنی بر ملاحظات ذیل، پیشنهادهای اصلاحی در مورد اصلاح ساختار کمیسیون عمران ارائه شده است:

- عملکرد دولت در حوزه‌های مرتبط با کمیسیون عمران مبتنی بر شرایط خاص مکانی، زمانی و جغرافیایی کشور
- عملکرد کنونی کمیسیون عمران در قبال موضوعات تحت پوشش

- اهداف، آرمان‌ها و جهت‌گیری‌های کلی نظام در حوزه توسعه عمرانی، مسکن، شهرسازی
 - تجارب جهانی و درس‌آموخته‌های کمیته و کمیسیون‌های تخصصی مجالس سایر کشورها
 - تحلیل و آسیب‌شناسی نهادی مسائل مهم کشوری مرتبط با کمیسیون عمران در سال‌های اخیر
 - انطباق‌پذیری بیشتر با وظایف دستگاه‌های مرتبط (به‌خصوص به‌واسطه تعدد دستگاه‌های مرتبط)
 - مگا ترند (کلان روند)‌های جهانی، منطقه‌ای و ملی در توسعه شهری هوشمند، آب، فناوری و ...
- بر مبنای آنچه اشاره شد برخی کمیسیون‌های جدید یا کمیته‌های کاری در حوزه کمیسیون عمران به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

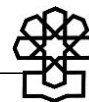
کمیسیون مسکن و شهرسازی: شامل کلیه موضوعات کنونی کمیسیون عمران در این حوزه و موضوعات توسعه شهری ذیل کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

کمیسیون حمل‌ونقل (درون و برون شهری)، ترانزیت و لجستیک: شامل کل موضوعات کنونی کمیسیون عمران در این حوزه

کمیسیون آب، فاضلاب، دفع آب‌های سطحی و سیل‌خیزی: شامل کل موضوعات کنونی کمیسیون عمران در این حوزه و موضوعات مرتبط در کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست

کمیسیون آمایش سرزمین، توسعه منطقه‌ای و نواحی محروم: شامل کل موضوعات کنونی کمیسیون عمران در این حوزه و موضوعات مرتبط در کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و کمیسیون اقتصادی.

کمیسیون مدیریت بحران، ایمنی، سوانح و تصادفات: این موضوعات در حال حاضر در طیف وسیعی از کمیسیون‌ها بررسی می‌شود و با توجه به تعدد و تنوع بحران‌ها و حادثه‌خیزی کشور ایران و وجود دانش تخصصی در این حوزه، ضرورت دارد تا این حوزه‌ها در یک مجموعه پیوسته و منسجم تحت بررسی قرار گیرد.



۱. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹.
۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۵.
۳. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۷۴) و اصلاحات بعدی آن
۴. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۸۰.
۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۸۴.
۶. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۹۳.
۷. قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۹۴) و اصلاحات بعدی آن.
۸. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، ۱۳۹۴.
۹. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، ۱۳۹۵.
۱۰. قانون تملک آپارتمان‌ها (۱۳۷۶) و اصلاحات بعدی آن.
۱۱. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، ۱۳۸۷.
۱۲. قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، ۱۳۸۹.
۱۳. قانون پیش‌فروش ساختمان، ۱۳۸۹.
۱۴. قانون شهرداری (۱۳۳۴) و اصلاحات بعدی آن.
۱۵. شبکه کانون‌های تفکر ایران، بررسی ضرورت و وضعیت تولید ریل در داخل کشور، اسفند ۱۳۹۶
16. <https://www.bundestag.de/en/committees>
17. <https://www.parliament.uk/about/how/committees/>
18. <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/comisioness Senado/index.html>
19. https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/the_standing_committees_at_work.html
20. <https://www.congress.gov/committees>
21. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/600481>
22. http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committees.html
23. <http://164.100.47.194/loksabha/Committee/CommitteeHome.aspx>
24. <https://www.parlimen.gov.my/index.php>
25. https://korea.assembly.go.kr:447/int/org_06.jsp
26. <http://www.na.gov.pk/en/cmen.php?type=5>
27. <http://duma.gov.ru/en/duma/commissions/>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۰۷۰

عنوان گزارش: ۱۱. کمیسیون عمران؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه‌های مسکن و حمل‌ونقل)
تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، محمدرضا عبدلی، سارا حمیدپور
همکاران: محمدهادی عابدی، خسرو خسروی
اظهار نظر کنندگان: شورای تخصصی حمل‌ونقل مرکز پژوهش‌ها
ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مجلس یازدهم

۲. اولویت‌ها

۳. کمیسیون عمران



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱