

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح اصلاح جزء ۶ بند ب تبصره ۵ ماده ۳۱ قانون احکام دائمی
برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵»**

مقدمه

فرایندهای طولانی و پیچیده تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع شهری یکی از مشکلات جدی مدیریت و توسعه شهری در کشور محسوب می‌گردد. بعضاً بخش قابل توجهی از افق زمانی طرح در همین فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ سپری می‌گردد و تبعات توسعه بدون برنامه یا مبتنی بر طرح‌های قدیمی که پاسخگوی شرایط زمانی و مکانی نبوده، نقش بسزایی در شکل‌گیری و ساخت‌وسازهای بدون ضابطه، افزایش آرای کمیسیون ماده (۵) و ماده (۱۰۰) و در نهایت توسعه نامتوازن شهری داشته است. بر این اساس و در راستای تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری متمرکز کشور، همواره تلاش‌هایی در جهت تفویض بیشتر اختیارات مدنظر بوده است. از جمله می‌توان به قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اشاره داشت که طبق جزء «۶» بند «ب» ماده (۳۱) این قانون: تصویب طرح‌های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در چارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد بود. همین موضوع رعایت سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، باعث بلا تکلیف ماندن و طولانی شدن زمان بررسی این طرح‌ها و تبعات فوق‌الذکر شده است.

بر همین اساس ۳۹ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی برای حل این موضوع پیشنهاد حذف شرط پابانی این بند (...در چارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ...) را طرح نموده‌اند.

خاطر نشان می‌شود عنوان طرح با مفاد قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تطابق ندارد و باید اصلاح شود به: «طرح اصلاح جزء «۶» بند «ب» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»

اظهار نظر کارشناسی

برطبق آمار تقسیمات کشوری و همچنین آمار ادوار سرشماری عمومی نفوس و مسکن به‌طور مستمر شاهد افزایش تعداد نقاط شهری در کشور هستیم و از این حیث می‌توان نقش عامل مؤثر در تغییرات تقسیمات کشوری در تبدیل روستاها به نقاط شهری را در کاهش مستمر سهم جمعیت روستایی کشور در مقایسه با نقش مهاجرت روستاها دانست.

روند فزاینده افزایش تعداد شهرها در کنار منقضی شدن زمان و افق طرح‌های شهری فعلی، حجم سنگین و صف طولانی از طرح‌های جامع شهری برای تصویب نهایی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ایجاد نموده است.

طبق آخرین تقسیمات کشوری سال ۱۳۹۸، بیش از ۱۳۵۰ نقطه شهری در کشور موجود است. با توجه به قرارگیری قریب به اتفاق شهرهای تازه تأسیس و تازه ارتقایافته در رده جمعیتی کمتر از ۵۰ هزار نفر، در حال حاضر برآورد می‌شود که حداقل ۱۱۵۰ شهر کمتر از ۵۰ هزار نفر در کشور وجود داشته باشد.

در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور، صرفاً شهرهای بالای ۵۰۰ هزار نفر جمعیت طبق مصوبه مجموعه‌های شهری، کلان‌شهر تلقی می‌گردند. لیکن سایر طبقه‌بندی‌های جمعیتی شهرها در مطالعات مختلف با عناوین و طبقه‌های جمعیتی متفاوت مشاهده می‌شود. در یک تعریف عرفی مبتنی بر مبانی نظری برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت شهر کوچک تلقی می‌گردند.

به همین دلیل هم قانونگذار در تلاش برای تفویض بیشتر اختیارات به مدیریت‌های استانی و تمرکززدایی تصمیم‌گیری، این پیشنهاد را ارائه کرده است. لیکن باید به‌شرط ذکر شده در همین بند به‌عنوان مکمل و حتی پیش‌شرط این تفویض توجه داشت و دغدغه و شکایت به‌جای نمایندگان محترم از بروکراسی و فرایند زمانی طولانی این طرح‌ها، با راه‌حلی در همین حوزه پاسخ داده شود.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۰۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۴۹۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۲/۱۱



جدول طبقه‌بندی جمعیتی شهرهای کشور براساس سرشماری ۱۳۹۵

| ردیف | ملاک تعریف | طبقه جمعیتی | تعداد شهر |
|------|-------------------|--------------------------|-----------|
| ۱ | کلان‌شهر | براساس مصوبه مجموعه شهری | ۱۸ |
| ۲ | شهر بزرگ | عرفی | ۳۰ |
| ۳ | شهر میانی | عرفی | ۱۳۷ |
| ۴ | شهر کوچک | عرفی | ۳۴۱ |
| ۵ | روستاشهر | عرفی | ۷۱۷ |
| | مجموع تعداد شهرها | | ۱۲۴۳ |

بر این اساس و به دلیل گستردگی موضوع، در کنار تفویض اختیار و تمرکززدایی که از رویه‌های پسندیده مدیریتی است و ضرورت پاسخگویی به موقع شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تعیین تکلیف این طرح‌ها؛ حفظ اهرم نظارت و هدایت توسعه شهری با توجه به دغدغه‌های فراوان در خصوص توسعه شهری و مصادیق خاص آن در شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت اجتناب‌ناپذیر است. دغدغه‌هایی از قبیل:

- قرارگیری قریب به اتفاق شهرهای بیلاقی، گردشگری نظیر لواسان، فشم، شمشک، طرهبه، شاندیز، باغ بهادران، آسار، چهارباغ، کوهسار، سرعین و ده‌ها شهر با خصلت مشابه در رده کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت که به شدت در معرض تغییر کاربری ویلاسازی و گسترش نامتوازن هستند و در سال‌های اخیر در اولویت رسیدگی دستگاه قضا قرار گرفته‌اند.
- علاوه بر شهرهای با خصلت گردشگری، سایر شهرهای واقع در مجموعه شهری و پیرامون کلان‌شهرها نیز به جد در معرض سوداگری مسکن و مستغلات کلان‌شهرها هستند.
- عملکرد برخی شهرداری‌ها و شوراهای شهری که به‌عنوان مجری و ذی‌نفع در طرح‌های جامع و تفصیلی، تخلفات نگران‌کننده‌ای داشتند.

ارزیابی

در خصوص موضوعات اشاره شده در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح پیشنهادی:

الف) پیرامون عدم تصویب و ابلاغ سیاست‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر: به نظر واجد تفسیر است. چراکه سیاست‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مورد تهیه طرح جامع شهری در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۳۰ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده است.

همچنین این سیاست‌ها و موضوعات در خصوص فرایند بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷ تحت عنوان «نحوه عملیاتی کردن جزء «۶» بند «ب» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به استانداران محترم ابلاغ شده است. بر این اساس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موظف است ظرف مدت ۳۰ روز، انطباق یا عدم انطباق آن با سیاست‌های ابلاغی را اعلام نماید.

ب) در خصوص طولانی شدن زمان بررسی و تصویب و بلا تکلیف ماندن طرح جامع تعداد زیادی از شهرهای کشور: این موضوع مشکلات عدیده‌ای برای مدیریت و برنامه‌ریزی این شهرها ایجاد نموده است و ضروری است تا بازه ۳۰ روزه اعلامی در ابلاغیه مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷ توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مدنظر قرار گیرد. البته در خصوص اعلام نظر توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در بازه زمانی مزبور تکلیفی برعهده این شورای عالی قرار داده نشده و شایسته است تا این مسئله به‌صراحت مورد اشاره قرار گیرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

دغدغه مطرح شده تعدادی از نمایندگان محترم در طولانی بودن زمان بررسی، رسیدگی، تصویب و ابلاغ طرح‌های شهری، بسیار به‌جا و ناظر بر مشکلات اجرایی بسیاری از شهرهای کشور است.

لیکن پیشنهاد حذف شرط رعایت سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری با توجه به برآورد آمار کنونی بیش از ۱۱۵۰ شهر کمتر از ۵۰ هزار نفر (۱۰۵۸ شهر در سال ۱۳۹۵) در کشور، با توجه به تبعات محتمل و مترتب، پاسخ مناسبی به این مسئله تلقی نمی‌گردد و

ضرورت دارد نقش ناظر و جایگاه شورای عالی به‌عنوان مدعی‌العموم تخصصی شهرسازی در نظارت و هدایت توسعه شهری و برقراری تعادل و توازن بین ارزش‌های توسعه اراضی، تغییر کاربری و افزایش تراکم در تقابل با تغییر کاربری اراضی باغی و کشاورزی، رعایت ملاحظات استقرار نسبت به موقعیت آبخوان، گسل، فرونشست، سیل‌خیزی و سایر مخاطرات و موضوعات پدافندی و ایجاد توازن بین تعارضات سطوح محلی تا ملی؛ کماکان تداوم یابد.

ازسوی دیگر عدم رعایت سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌عنوان مرجع صالح، موجبات رشد و گسترش بی‌رویه شهرها بدون در نظر گرفتن ملاحظات و عدم رعایت هویت تاریخی شهرها، موضوع بندهای «۲» و «۹» سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی ابلاغی سال ۱۳۸۹ است؛ در نتیجه به‌دلیل مغایرت کلیات طرح با سیاست کلی مزبور، این طرح مغایر با بند یک اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

شایان ذکر است طرح پیشنهادی علاوه بر زیر سؤال بردن قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به‌نحوی مغایر با وظایف و جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی است. به‌عبارت دیگر در این اقدام به‌جای نظارت بر عملکرد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران؛ جهت تسریع در ارائه «چارچوب سیاست‌های طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر»، مسیر را برای دور زدن قانون و تدوین طرح‌های جامع مذکور بدون رعایت «چارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» هموار کرده‌اند. این مسئله بی‌تردید موجب دوباره‌کاری، اتلاف منابع مالی و از دست رفتن زمان برای تحقق اهداف توسعه‌ای ماده مورد بحث خواهد شد.

با توجه به اینکه براساس ماده (۱۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به‌عنوان بخشی از قانون برنامه است، طبق ماده (۱۲۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۰)، اصلاح قانون برنامه توسعه، نیاز به رأی اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر دارد.

با عنایت به رویه حاکم بر فرایند تهیه و بررسی و تصویب و ابلاغ طرح‌های شهری کمتر از ۵۰ هزار نفر و به‌منظور کاهش بروکراسی زائد، در عین حفظ وظایف نظارتی پیشنهاد می‌شود:

الف) بازنگری فرایند بررسی و تصویب این طرح‌ها و لزوم حضور نماینده مستقیم شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسات شورای برنامه‌ریزی استان (بنابه تشخیص شورای عالی و یا درخواست شورای برنامه‌ریزی استان) به‌منظور تسریع بررسی و تصویب طرح و جلوگیری از بازنگری‌های کامل فرایند تهیه و بررسی طرح ناشی از تفاوت رویکردهای استانی و ملی در ارکان طرح (همچون برآورد جمعیت افق طرح، تعیین محدوده و حریم شهر، تعیین تراکم ساختمانی، حفظ باغات و اراضی کشاورزی، کلیات نظام کاربری اراضی، ساختار شبکه ارتباطی) در نظر گرفته شود.

ب) تهیه یکپارچه طرح جامع و تفصیلی شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت در صورت تهیه نقشه پایه به‌روز و به‌هنگام در مقیاس مورد نیاز طرح تفصیلی و تأیید تأمین اعتبار تهیه طرح توسط استان با سقف زمانی ۱۸ ماهه، که به‌نحو قابل ملاحظه‌ای می‌تواند در تسریع طرح‌ریزی شهری و حل مشکلات ناشی از طولانی شدن این فرایند مؤثر واقع گردد.