

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۸):
موضوع تبصره «۱۰» - بخش مسکن و حمل و نقل



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۲۰۵

کد موضوعی: ۲۵۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۳۵

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۸): موضوع تبصره «۱۰» -
بخش مسکن و حمل و نقل

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، شهاب دبیری‌نژاد، مهسا پایاب، سروین مولایی‌نسب،

عرفان نورانی جداقیا، حمیدرضا فوری

مدیران مطالعه: علی فرنام، حمیدرضا فوری

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان: محسن بابایی (گروه کشاورزی)، محمد برزگر خسروی، مهدی بهرامی

حسن آبادی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدحسین معاریان (دفتر مطالعات بخش عمومی)

صفحه آرا: آذر مهمان نواز نوروزمحل

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن

۲. ایمنی حمل و نقل

۳. بافت ناکارآمد، بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی

۴. حمل و نقل هوایی

۵. حمل و نقل عمومی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۸/۰۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۸/۱۸

به نام خدا

فهرست مطالب

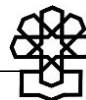
۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۶	۱. مقدمه
۷	۲. مسکن و شهرسازی
۱۲	۳. حمل و نقل
۲۰	۴. اظهار نظر کارشناسی در خصوص بندهای تبصره‌ی «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴
۳۰	۵. جمع‌بندی
۳۲	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۱۶	جدول ۱. احکام مواد و تبصره‌های نیازمند بودجه مستقیم/ غیر مستقیم قانون برنامه هفتم در بخش مسکن
۲۰	جدول ۲. بررسی بندهای تبصره‌ی (۱۰) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

فهرست شکل‌ها

۱۴	شکل ۱. آمار مرگ‌ومیر ناشی از تصادفات ترافیکی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۲
۱۶	شکل ۲. درصد فرسودگی ناوگان اتوبوسرانی کلان‌شهرهای کشور در سال



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۸): موضوع تبصره «۱۰» بخش مسکن و حمل و نقل

چکیده

احکام تبصره «۱۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور در بخش مسکن برش محدودی از احکام برنامه هفتم پیشرفت را پوشش می‌دهد و به طور خاص در بند «ب» این تبصره حکمی با تلفیق احکام مواد (۵۰)، (۵۲) و (۵۳) و (۵۴) ارائه شده است. لذا در وهله نخست انتظار می‌رود احکامی از برنامه که ماهیت و نیاز بودجه‌ای دارند، به نحو مشخص و یا سرجمع تجمیعی با ذکر مصارف در لایحه ارایه گردد.

به‌طور عملی نیز انتظار می‌رود با توجه به شرایط جاری بحران استطاعت مسکن و دسترسی دشوار خانوارها به خرید و گاه اجاره مسکن، در اجرای اصل (۳۱) قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم (با ماهیت بودجه‌ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن (به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تامین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) دولت نقش آفرینی فعال در تامین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک ببیند موضوعی که به طور معمول در بیشتر کشورها رقمی حدود یک درصد تولید ناخالص ملی آنها به انواع حمایت‌ها و هزینه کرد در بخش مسکن منجر می‌شود.

همچنین ارزیابی کلی تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ در بخش حمل‌ونقل بیانگر آن است که احکام ارائه شده ارتباط چندانی با قانون برنامه هفتم ندارد. به عنوان نمونه، علی‌رغم آنکه مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف شده برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، بودجه مورد نیاز را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند، در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان برش سالانه برنامه هفتم پیشرفت توجه لازم به این موضوع نشده و در این راستا پیشنهاد می‌شود وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی بر اساس چارچوب ارائه شده در برنامه هفتم پیشرفت، به این امر اختصاص یابد. همچنین در خصوص بکارگیری شرکت‌های هواپیمایی خارجی در مسیرهای داخلی، به دلیل غیر بودجه‌ای بودن حکم، شرایط محدود کننده تکلیف شده و لزوم تهیه موافقتنامه دوجانبه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود این امر از طریق اصلاح ماده (۹) قانون هواپیمایی کشوری انجام گیرد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و تقویت زیرساخت‌های حمل‌ونقل، با تأکید ویژه بر مناطق کم‌برخوردار و مرزی تمرکز دارد. این تبصره با در نظر گرفتن منابع مشخص برای توسعه خدمات عمومی، پایش زیست‌محیطی در سواحل و بهبود دسترسی به ناوگان حمل‌ونقل به‌ویژه در ایام زیارتی به دنبال ارتقای کیفیت زندگی و کاهش آسیب‌پذیری مناطق هدف است. لیکن مبتنی بر کلیات ارایه شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن و حمل و نقل برآورده نمی‌گردد.

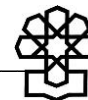
نقاط قوت و ضعف لایحه

الف) حوزه مسکن

تبصره «۱۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن را برآورده نمی‌سازد. البته از نقاط قوت مهمی در تامین خدمات و بهبود زیرساخت‌های مناطق کم‌برخوردار برخوردار است. با این حال، ضروری است که سیاست‌های آن با توجه به شرایط اجرایی و توسعه متوازن، اصلاح و هماهنگ با قوانین و سیاست‌های بالادستی شود.

نقاط قوت

۱. اختصاص منابع مالی حاصل از عوارض مالیات بر ارزش افزوده برای تامین زیرساخت‌های سکونتگاه‌های غیررسمی، به بهبود عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه خدمات عمومی کمک می‌کند. این رویکرد با توجه به افزایش جمعیت ساکن در این مناطق، تأثیر مثبتی بر کیفیت زندگی و کاهش شکاف‌های زیرساختی دارد. همچنین اختصاص بودجه به نوسازی و بهسازی این سکونتگاه‌ها می‌تواند از رشد بی‌رویه حاشیه‌نشینی جلوگیری کرده و با کاهش ناهنجاری‌های اجتماعی، از بروز مشکلات شهری و هزینه‌های ناشی از آنها بکاهد.
۲. اختصاص اراضی الحاقی برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری و اجرای طرح کلید به کلید، به تحقق اهداف برنامه هفتم در کاهش بافت‌های فرسوده و بهسازی محیط‌های شهری کمک می‌کند. این امر به‌ویژه با تأکید بر بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی ناکارآمد، نقشی مهم در افزایش ایمنی شهری و بهبود کیفیت زندگی ایفا می‌کند.
۳. استفاده از اراضی الحاقی برای بازسازی بافت‌های فرسوده، فرصت‌هایی برای توسعه‌یافتگی شهرها با استفاده بهینه از اراضی فراهم می‌کند و موجب بهره‌وری بیشتر از منابع دولتی می‌شود.
۴. تصریح بر اینکه تسهیلات شبکه بانکی برای احداث و نوسازی خوابگاه‌ها به‌عنوان تعهدات جهش تولید مسکن



محسوب می‌شود، موجب تسهیل تامین مالی برای مراکز آموزشی می‌گردد و به توسعه زیرساخت‌های لازم برای اسکان دانشجویان کمک می‌کند.

نقاط ضعف

۱. با توجه به شرایط جاری بحران استطاعت مسکن و دسترسی دشوار خانوارها به خرید و گاه اجاره مسکن، در اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم (با ماهیت بودجه ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن (به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تامین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) انتظار می‌رفت در کلیات لایحه دولت نقش آفرینی فعالی در تامین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک ببیند موضوعی که به طور معمول در بیشتر کشورها رقمی حدود یک درصد تولید ناخالص ملی آنها به انواع حمایت‌ها و هزینه کرد در بخش مسکن منجر می‌شود.

۲. تخصیص منابع بر اساس سهم جمعیتی که از سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ به دست آمده، نوسانات مکرر جمعیت این سکونتگاه‌ها را نادیده می‌گیرد. این روش به دلیل نبود اطلاعات به‌روز، جمعیتی و تغییرات چشمگیر جابجایی و مهاجرت نیازمند تدقیق با سایر پایگاه‌های داده مرتبط و به روز است.

۳. ارائه خدمات بدون ضابطه می‌تواند باعث گسترش تصرف عدوانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی شود و با قوانین مرتبط با حفظ کاربری اراضی زراعی مغایرت دارد. به بیان دیگر تجهیز و توسعه خدمات برای سکونتگاه‌های غیر رسمی که کماکان در حال رشد و گسترش (عمدتاً اراضی تصرفی و یا تغییر کاربری) هستند در قالب حکم بودجه ای پیشنهاد نمی‌شود.

۴. استفاده از اراضی الحاقی و برنامه‌ریزی توسعه شهری باید با سیاست‌های کلان و اسناد فرادست همچون طرح‌های آمایش سرزمین و طرح‌های کالبدی و ناحیه ای و قوانین حفظ کاربری اراضی همسو باشد. بند مربوطه در این تبصره فاقد ضمانت اجرایی کافی برای هماهنگی با این سیاست‌ها و جلوگیری از تداخلات است.

۵. تمرکز صرف بر بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، بدون ایجاد فرصت‌های اشتغال پایدار، نمی‌تواند به کاهش مهاجرت و پیشگیری از گسترش حاشیه‌نشینی کمک کند. بهبود شرایط اقتصادی مبادی مهاجر فرست، می‌تواند مهاجرت معکوس و رشد متوازن را تسهیل کند.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

۱. در اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم (با ماهیت بودجه ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن (به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تامین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) نقش آفرینی فعالی در تامین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک دیده شود

۲. به‌روزرسانی مبنای جمعیتی تخصیص منابع: با توجه به اینکه آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن مربوط به ۸ سال پیش است و نوسانات جمعیت در سکونتگاه‌های غیررسمی مکرر و شدید است، پیشنهاد می‌شود از

داده‌های به‌روز و ابزارهای جایگزین برای محاسبه دقیق جمعیت این مناطق استفاده شود. به این ترتیب، تخصیص منابع براساس واقعیت‌های جدید، امکان توزیع عادلانه‌تر و بهینه‌تر منابع را فراهم می‌آورد. وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی آمارهای به روز تری البته گاه با تعاریف متفاوت در این حوزه‌ها دارند.

۳. **عدم ارائه خدمات به سکونتگاه‌های غیررسمی با منشاء تصرف غیرقانونی اراضی کشاورزی در حال گسترش:** با توجه به اینکه برخی سکونتگاه‌های غیررسمی در نتیجه تصرف عدوانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی ایجاد شده‌اند و کماکان در حال گسترش هستند، پیشنهاد می‌شود محدودیت‌های بیشتری در ارائه خدمات عمومی به این مناطق اعمال شود تا از گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی زراعی و مغایرت با قوانین حفاظت از اراضی جلوگیری شود.

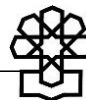
۴. **توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی داخل محدوده شهری:** بخش قابل توجهی از سکونتگاه‌های غیررسمی در داخل محدوده شهرها واقع شده‌اند و با مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی روبرو هستند. پیشنهاد می‌شود این سکونتگاه‌ها نیز در چارچوب تبصره «۱۰» مورد توجه قرار گیرند و خدمات زیرساختی و اجتماعی لازم به این مناطق ارائه شود تا به بهبود کیفیت زندگی ساکنان آنها کمک گردد.

۵. **تخصیص بخشی از اعتبارات به توسعه اشتغال و کاهش مهاجرت:** به جای تمرکز صرف بر بهسازی زیرساخت‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی، پیشنهاد می‌شود بخشی از اعتبارات به ایجاد زیرساخت‌های اشتغال‌زایی، به‌ویژه در مبادی مهاجرت و مناطق محروم، اختصاص یابد. این رویکرد می‌تواند مهاجرت معکوس و کاهش حاشیه‌نشینی را تسهیل کند و به حل ریشه‌ای‌تر این معضل کمک کند. این مهم به بیانی در ماده ۸۵ قانون برنامه هفتم ذکر شده که انتظار می‌رود ما به ازای بودجه ای و برنامه عملیاتی متناظر با آن نیز لحاظ گردد.

۶. **تأمین منابع مالی پایدار برای آماده‌سازی اراضی الحاقی:** با توجه به اینکه آماده‌سازی اراضی الحاقی برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری نیازمند منابع مالی قابل توجه است، پیشنهاد می‌شود منابع پایدار و دقیق‌تری در لایحه بودجه مشخص گردد تا تأمین این زیرساخت‌ها به شکل مؤثرتر و بدون محدودیت‌های مالی انجام شود.

ب) حوزه حمل‌ونقل

ارزیابی کلی تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ در بخش حمل‌ونقل بیانگر آن است که احکام ارائه شده در این بخش با قانون برنامه هفتم انطباق ندارد. در تبصره «۱۰» در بندهای «پ» و «ت» احکامی در حوزه حمل‌ونقل ارائه شده است که بررسی کارشناسی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد این احکام نه تنها چندان بودجه‌ای محسوب نمی‌شوند بلکه به لحاظ اثرگذاری نیز منفی ارزیابی می‌شوند و لذا پیشنهاد می‌شود هر دو حکم با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف شوند. هرچند، باید به این موضوع توجه داشت که در برنامه هفتم، تا حد خوبی پیش‌نیازهای ساختاری و برنامه‌ای برای تحقق اهداف کمی در حوزه حمل‌ونقل همچون تشکیل شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی و ستاد ملی گذر، تدوین برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، تصویب سند



برنامه ملی گذر (ترانزیت) و سایر آیین‌نامه‌های مرتبط پیش‌بینی شده است. با این حال تاکنون به دلیل پایان نیافتن مهلت در نظر گرفته شده در قانون به سرانجام نرسیده و پس از تحقق موارد مورد اشاره، در لوایح بودجه سال ۱۴۰۵ و پس از آن، بهتر می‌توان رویکردهای تحولی در احکام بودجه در حوزه حمل‌ونقل را متناسب با برنامه هفتم دنبال نمود. همچنین، بخش مهمی از ارزیابی انطباق و عدم مغایرت با برنامه هفتم در لایحه مرحله دوم (جدول پیوست بودجه) قابل ارزیابی است. هرچند انتظار می‌رود بخش قابل توجهی از اعتبارات ۱۲۶ هزار میلیارد تومانی ردیف «۳-۲» بند «الف» تبصره «۳» برای تحقق هدفگذاری‌های زیرساختی برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل (همچون تأمین ناوگان حمل‌ونقل ریلی و هوایی و احداث ۳۲۰۰ کیلومتر خطوط راه‌آهن) در نظر گرفته شود.

موارد انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل

بند «ظ» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴ در خصوص افزایش نرخ عوارض جابجایی بار معدنی از طریق جاده، با هدفگذاری انجام شده در ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم با موضوع افزایش سهم بار ریلی از کل حمل بار بین شهری از ۹ درصد در سال ۱۴۰۲ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۷، مطابقت دارد.

موارد عدم انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل

۱. مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف است برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، تمامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه ایمنی راه‌های کشور و بودجه مورد نیاز برای آنها را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان برش سالانه برنامه هفتم پیشرفت، اگرچه در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲» مجوز انتشار ۱۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی برای رفع نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای با تأمین تجهیزات و علائم ایمنی راه‌ها داده شده است، اما برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، محدود به رفع نقاط حادثه‌خیز نمی‌شود و لازم است برای سایر اقدامات از جمله اصلاح رفتار رانندگی (مثلاً با روش‌های کنترل سرعت از طریق بهبود در سامانه‌های ثبت تخلف)، تقویت امکانات امداد و نجات و ارتقای استانداردهای ایمنی خودرو، اعتبارات مورد نیاز در قانون بودجه پیش‌بینی شود.

۲. ردیف «۱-۲» جزء «۱» بند «ب» تبصره «۳» با موضوع افزایش نرخ سوخت تحویلی به ناوگان هوایی معادل ۳۰ درصد نرخ خرید سوخت از پالایشگاه‌ها در سال ۱۴۰۴، با احکام برنامه هفتم در زمینه حمل‌ونقل هوایی مطابقت ندارد اما در صورت اصلاح این حکم با قید اینکه درصدی از منابع حاصل از این افزایش نرخ به تأمین و بهسازی ناوگان هوایی اختصاص یابد، در راستای اجرای جزء «۴» بند «ت» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم با موضوع "اعطای کمک‌های فنی-اعتباری توسط دولت در قالب بودجه سنواتی برای تأمین مالی خرید و اجاره به شرط تملیک هواپیما و بالگرد" و مطابق با برنامه هفتم ارزیابی می‌شود.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

به صورت مختصر پیشنهاد‌های مرتبط با حوزه حمل‌ونقل به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. در حوزه بکارگیری شرکت‌های خارجی در پروازهای داخلی، با توجه به اینکه حکم غیر بودجه‌ای و مغایر با بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است، پیشنهاد می‌شود این حکم با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه

داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف شده و صدور مجوز انجام پروازهای داخلی برای شرکت‌های هواپیمایی خارجی از طریق اصلاح ماده (۹) قانون هواپیمایی کشوری انجام شود.

۲. در اجرای بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات ناشی از تصادفات رانندگی پیشنهاد می‌شود وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور و مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل اصل حق بیمه شخص ثالث دریافتی با تصویب شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به اجرای برنامه عملیاتی ایمنی راه‌های کشور اختصاص یابد.

۳. از آنجایی که موارد اشاره شده در بند «پ» تبصره «۱۰» در زمینه آب توازن کشتی‌ها، فراتر از تعهدات بین‌المللی در کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها بوده و انجام تعهدات کنوانسیون در قالب اقدامات داخلی سازمان بنادر و دریانوردی قابل انجام است، پیشنهاد می‌شود بند «پ» تبصره «۱۰» با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف گردد.

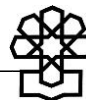
۴. در حوزه حمل‌ونقل شهری، در بند «ص» تبصره «۱» و جزء «۱ تا ۳» بند «الف» تبصره «۲» احکامی آمده است که با اعمال اصلاحات جزئی می‌تواند موثرتر واقع شود.

۱. مقدمه

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

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

همزمانی اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) با آغاز به کار دولت جدید و سال نخست مجلس دوازدهم، امید و انتظار جدی‌ای را برانگیخته که اجرای این برنامه به صورت مؤثر در بودجه سالانه منعکس شود. هم‌اکنون تأکید هم‌زمان روسای قوای مقننه و مجریه بر ضرورت پایبندی به قانون برنامه هفتم توسعه می‌تواند فرصتی سازنده برای اصلاح و تقویت پیوند میان برنامه و بودجه در کشور باشد. از سوی دیگر، ابلاغ بخشنامه



بودجه سال ۱۴۰۴ نیز گواهی است بر اراده دولت برای بهبود این ارتباط حیاتی؛ چراکه توجه ویژه به احکام اصلاح نظام بودجه‌ریزی در چارچوب برنامه هفتم، به‌خوبی نشانگر عزمی جدی برای بازنگری و بهبود نظام بودجه‌ریزی در کشور است.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، نخستین برش سالیانه حاوی شرح منابع و مصارف در طول اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت است که بررسی احکام آن باید با در نظر گرفتن جهت‌گیری کلان و بخشی برنامه انجام شود. با این حال، در بخش نخست لایحه بودجه، در تبصره «۱۰» سرفصل مسکن و حمل و نقل، نمود روشنی از این رویکرد مشاهده نمی‌شود. در تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ تنها به ۲ حکم در حوزه وظایف دستگاه‌های مرتبط با حوزه حمل‌ونقل پرداخته شده که ارتباط چندانی با جهت‌گیری‌های برنامه هفتم ندارد. در ادامه به بررسی آنها پرداخته شده و پیشنهادهایی برای بهبود احکام موجود و الحاق احکام جدید ارائه می‌شود.

۲. مسکن و شهرسازی

حوزه مسکن و شهرسازی از مؤلفه‌های مهم و اثرگذار در توسعه ملی به شمار می‌رود و مقوله‌هایی همچون مدیریت و اجرای تعادل مطلوب بین جمعیت و حدود کالبدی شهرها، تنظیم برنامه‌ها، تعیین حدود و تأمین مکان کافی و مناسب برای اسکان و توزیع جمعیت، تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی، تدوین ضوابط لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی و سیاستگذاری در زمینه تولید و عرضه مسکن را دربرمی‌گیرد.

هر چند در طی برنامه‌های توسعه‌ای اخیر و در قوانین بودجه سنواتی - به عنوان نمود آن - توسعه خدمات زیربنایی بیشتر مورد نظر بوده، اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نه تنها ردپایی از مسائل کلی این حوزه به ویژه تهیه، تصویب و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه کالبدی شهری و ناحیه‌ای دیده نمی‌شود، بلکه به ویژه از سایر ابعاد تأمین مسکن و اهداف کمی ماده ۴۹ قانون برنامه هفتم - به جز موضوع بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری - نیز صرف نظر شده است. در این میان باید ضرورت تبیین احکام دسترسی به مسکن، بازآفرینی شهری با تأکید بر نوسازی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد میانی شهری، تاب‌آوری شهری، فرونشست زمین، صنعتی‌سازی ساختمان، مصرف انرژی در ساختمان، آمایش سرزمین و توسعه دریامحور را نیز یادآور شد.

۱-۲. بررسی بندهای تبصره‌ی «۱۰» لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۴ در حوزه مسکن و شهرسازی

۱-۱-۲. بند «الف» تبصره «۱۰»؛ ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی

بند «الف» تبصره «۱۰» به موضوع ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در حریم و خارج از حریم شهرها، تأمین زیرساخت و فراهم کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه و روشنایی محیط در این مناطق می‌پردازد. در این بند شوراها برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مکلف شده‌اند تا معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را بر اساس اعلام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده به حساب خزانه استان واریز و منابع حاصله را بر اساس نظر شورای برنامه‌ریزی استان از

طریق دستگاه‌های ذی‌ربط و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، صرف توسعه و بهسازی مناطق فوق‌الذکر در همان استان نمایند.

باید توجه داشت که در حال حاضر ستاد بازآفرینی شهری به ریاست استاندار و دبیری مدیرکل راه و شهرسازی استان و با حضور ۲۴ عضو از دستگاه‌های اجرایی مرتبط تشکیل می‌گردد. این ستاد دارای چندین کارگروه تخصصی (کارگروه پیش‌بینی و پیش‌گیری از گسترش بافت‌های ناکارآمد، کارگروه ارتقاء اجتماعی - فرهنگی و سلامت، کارگروه ارتقای اقتصادی، مشارکت‌های مردمی و تسهیلات، کارگروه مدیریت روستاهای واقع در حریم شهرها، کارگروه وقف و کارگروه تشکل‌های مردم نهاد) است که با توجه به تنوع موضوعات مرتبط و در جهت تصمیم‌سازی مناسب به فعالیت می‌پردازند. و انتظار می‌رود نظرات این ستاد در فرایند تخصیص اعتبارات مدنظر و ملاک عمل قرار گیرد.

ابهام دیگر این است که براساس حکم این بند باید سهم سکونتگاه‌های غیررسمی براساس جمعیت تعیین شود و از آنجا که از آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن در کشور بیش از ۸ سال گذشته و از سوی دیگر جمعیت اغلب سکونتگاه‌های غیررسمی به طور مداوم در حال تغییرات و نوسان مکرر است، از سوی دیگر در پاره‌ای از موارد ممکن است یک سکونتگاه غیررسمی از جمعیت کمتری نسبت به سایر سکونتگاه‌های یک شهرستان یا استان برخوردار باشد، اما با وسعت بیشتر، پیچیدگی بیشتر مسائل و ناهنجاری‌های مبتلا به آن و محرومیت و کم‌برخوردارتری روبرو باشد که بهسازی آن در اولویت قرار بگیرد. همچنین در پاره‌ای از موقعیت‌های جغرافیایی ممکن است در یک سکونتگاه غیررسمی، حجم ناپایداری ابنیه و ساختمان‌ها بسیار گسترده یا در پهنه‌بندی خطر لرزه‌خیزی بسیار بالا و یا در معرض رانش زمین و سایر تهدیدهای زیستی قرار گرفته باشد که بهسازی محدوده مزبور را فاقد توجیه نماید.

استفاده از درآمدهای ملی صرفاً مبتنی بر شاخص جمعیت، با اصل چهل و هشتم قانون اساسی مطابقت ندارد؛ همچنین معیار مناطق کم درآمد و کمتر توسعه یافته علی‌رغم اهمیت آن، در اختصاص منابع مورد غفلت واقع شده است که با معیارهای مربوط به عدالت اجتماعی همخوانی ندارد. در برخی سیاست‌های کلی نظام در تبیین موارد رعایت عدالت اجتماعی به معیار اولویت دادن به مناطق محروم اشاره شده است؛ از جمله می‌توان به اجزاء ۱ تا ۳ بند «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی^۱، جزء ۲-۳ تا ۲-۵ بند «د» سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی^۲، بند «د» جزء «۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجساله دوم^۳، جزء ۴ و ۸ بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه

۱. د- دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه با توجه به نکات زیر:

۱- ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.
۲- تعیین نقش ملی و فرامرزی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی.
۳- فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور.
۲.۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری: وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به‌ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۱-۲-۱-

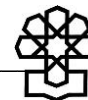
۲-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.
۲-۴- اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۵- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲. ۱- رعایت عدالت اجتماعی در:

الف: تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی.

ب:



چهارم توسعه^۱ اشاره کرد.

اتفاق این بند مغایر بندهای «۱» و «۱۰» سیاست های کلی بخش شهرسازی به نظر می‌رسد. توسعه و تقویت زیرساخت های تمامی سکونت های غیررسمی صحیح نیست و به گسترش جمعیت و توسعه این مناطق منجر می‌شود؛ لذا توسعه سکونت‌های غیررسمی باید «در چهارچوب طرح آمایش سرزمینی و براساس استعدادهای اقتصادی و با رعایت معیارهای زیست محیطی و مراقبت از منابع آب و خاک کشاورزی و ایمنی در مقابل سوانح طبیعی و امکان استفاده از زیرساخت‌ها و شبکه شهری و زیست محیطی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی رویه کلانشهرها» باشد که این قیود ذکر نشده است و سابقاً در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور به درستی این قیود در کنار مفاد حکم مذکور قرار گرفته است.

نقصان دیگر، بی‌توجهی به سکونتگاه‌های غیررسمی در داخل محدوده شهرها است که به دلیل ضعف برنامه‌های ساماندهی، امکان بهره‌برداری از پتانسیل‌های توسعه شهری را محدود می‌سازند. اساساً با توجه به حضور پررنگ این پهنه‌ها در داخل محدوده بسیاری از شهرهای کشور، توجه به آنها باید از ضروریات برنامه‌ریزی شهری در ایران باشد. این مناطق، که عموماً از لحاظ قانونی فاقد اسناد معتبر هستند، به سبب نادیده گرفتن مقررات شهرسازی و طرح‌های تفصیلی در بازگذاری جمعیت و اسکان در آنها، با مشکلات اجتماعی، اقتصادی و محیطی بی‌شمار دست به گریبان هستند و سبب تشدید مشکلاتی نظیر عدم تعادل در دسترسی به خدمات، کمبود زیرساخت‌ها و آسیب‌های محیطی شده‌اند. مضافاً امکان جذب جرم به این مناطق و تبدیل آنها به کانون‌هایی برای بزهکاری و بروز ناهنجاری‌های اجتماعی در سطح شهر بالاست. لیکن ضروری است که توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی مستقر در محدوده شهرها نیز در دستور کار قانون‌گذار قرار گیرند تا بهبود کیفیت زندگی ساکنان آنها میسر گردد.

ایراد چهارم که از مهمترین نقدهای وارده به این حکم محسوب می‌شود، توجه به این نکته است که بخشی از سکونتگاه‌های غیررسمی خارج از محدوده شهرها، از طریق تصرف عدوانی اراضی منابع طبیعی و کشاورزی و تغییر کاربری غیرمجاز آنها شکل گرفته و کماکان در حال گسترش هستند. لذا مجاز شمردن بدون ضابطه ارائه خدمات عمومی به آن دسته از سکونتگاه‌های غیررسمی در حال گسترش و تصرف و تغییر کاربری اراضی به تشدید ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی حریم و خارج از حریم شهرها کمک خواهد کرد؛ موضوعی با اهداف قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی)، قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی (مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ با اصلاحات بعدی) و همچنین بند «ث» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم مغایرت دارد.

افزون بر موارد فوق‌الذکر، در حال حاضر مشکلات اشتغال پایدار حاشیه‌نشینان مهم‌تر از مباحث بهسازی است و شایسته است که بخشی از اعتبارات مذکور، صرف ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اشتغال از جمله راه‌اندازی کارگاه‌های

د: بذل توجه و کمک بیشتر به مناطق محروم و روستاها در زمینه‌های مختلف، خاصه: ایجاد اشتغال، بهداشت و توسعه فضاهای آموزشی و فرهنگی.

۱۹.۱- آمایش سرزمینی مبتنی بر اصول ذیل:

۶- گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای.

۸- رفع محرومیت‌ها خصوصاً در مناطق روستایی کشور.

تولیدی در مبادی مهاجرت به خصوص روستاها و مناطق محروم شود تا در ازای آن، مهاجران حاشیه‌نشین به موطن خود برگشته و مهاجرت معکوس شکل بگیرد. موضوعی که در ماده ۸۵ برنامه هفتم بدان اشاره شده و انتظار می‌رود هم معادل بودجه ای هم برنامه عملیاتی متناظر ارائه گردد.

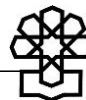
با عنایت به توضیحات مطروحه و از آنجا که در تعریف پروژه‌های محرک و اولویت‌دار با رویکرد محرومیت‌زدایی شایسته است چهارچوب طرح‌های مصوب و اسناد فرادست مد نظر قرارگیرد و اقدامات صورت گرفته در تضاد با خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلان شهرسازی و آمایش سرزمین نباشد، مطلوب است متن این بند به شرح زیر اصلاح شود: برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در محدوده و حریم و خارج از حریم شهرها (مشروط به محدوده کالبدی تثبیت شده و عدم گسترش و پیش روی این مناطق) تأمین زیرساخت و فراهم کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه، روشنایی محیط، در این مناطق، سازمان امور مالیاتی، موظف است معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را بر اساس اعلام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده به حساب خزانه استان واریز نماید. منابع حاصله بر اساس نظر شورای برنامه‌ریزی استان از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، صرف توسعه و بهسازی مناطق فوق‌الذکر در همان استان می‌گردد. در راستای بند «ث» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت و به‌منظور کاهش سالانه ده درصدی (۱۰٪) جمعیت حاشیه‌نشین و ترویج مهاجرت معکوس، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌تواند، بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع این بند را صرف اشتغال‌زایی برای داوطلبان مهاجرت معکوس و تقویت امکانات و خدمات بهداشتی-درمانی در نواحی مهاجرفرست روستایی و عشایری همان استان نماید. وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری وزارت کشور، دستورالعمل نحوه هزینه‌کرد منابع برای اشتغال‌زایی را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و ابلاغ نماید. بند «ب» تبصره «۱۰»؛ کاهش سطح بافت فرسوده و ناکارآمد شهری

بند «ب» تبصره «۱۰» بر موضوع کاهش سطح بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری ذیل ماده (۴۹) برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران تمرکز داشته و وزارت راه و شهرسازی را مکلف کرده تا (۱۰٪) درصد از اراضی الحاقی موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال ۱۴۰۴ را از طریق تهاتر، مولدسازی و سایر روش‌ها، برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری (خدمات روبنایی، زیربنایی، بهسازی محیطی) بافت‌های ناکارآمد شهری و اجرای طرح کلید به کلید برای حداقل (۱۰) هزار واحد مسکونی اختصاص دهد.

تصریح بر تهاتر بدون رعایت اصل ۵۳، مغایر با اصل مزبور است.

اطلاق عبارت «و سایر روش‌ها» علاوه بر ابهام داشتن و مغایرت با اصول قانون نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، می‌تواند مشتمل بر روش‌های غیرقانونی باشد که با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

ماده (۴۹) برنامه هفتم پیشرفت تا افق ۱۴۰۷، کاهش ۲۰ درصدی سطح بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری را در قالب اهداف راهبردی و بازسازی ۵۰۰ هزار واحد در بافت فرسوده و ناکارآمد را در قالب اهداف عملیاتی تجویز



کرده است. تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۰) برنامه هفتم پیشرفت نیز وزارت راه و شهرسازی را مکلف کرده تا در راستای اضافه شدن حداقل دو دهم درصد (۰/۲٪) مساحت سرزمین به ظرفیت سکونتگاه‌های کشور با تراکم حداکثر شصت نفر در هکتار، در روستاها، شهرهای کوچک میانی، مناطق مرزی و شهرک‌سازی با رعایت سند آمایش سرزمینی، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تبصره «۲» ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن برنامه‌ریزی و اقدام نماید.

موضوعی که تهیه و تدوین برنامه‌ها و اقدامات آماده‌سازی زمین را طلب کرده و پیش نیاز تامین مالی قابل توجهی در سرفصل آماده‌سازی زمین دارد.

. باید توجه داشت فرایند تخصیص زمین، از قلمروهای مستعد جمعیت و توسعه سکونتگاه شهری و روستایی شناسایی شده در اسناد قانونی و مصوب تخطی نکند؛ چراکه در صورت بی‌توجهی به ضرورت رعایت اسنادی نظیر آمایش سرزمین و آمایش استان‌ها، تمرکز بر این بارگذاری‌ها می‌تواند مبنایی برای انحراف اساسی از شالوده‌های توسعه سرزمینی تشدید مسائل و بحران‌های آتی شود.

همچنین با استناد به برخی قوانین موضوعی و طرح‌های حمایتی مسکن، شایسته است با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و منابع نهادهایی نظیر صندوق ملی مسکن، اقدامات پشتیبان و حمایتی شامل ساخت‌وساز مناطق کم‌برخوردار شهری و بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شود؛ امری که هم به نوسازی بافت‌های شهری و هم عرضه مسکن در استطاعت منتهی خواهد شد.

۲-۲-۲. بند «ث» تبصره «۱۰»؛ تسهیلات پرداختی شبکه بانکی بابت احداث و نوسازی خوابگاه‌های دستگاه‌های مشمول ماده (۱) قانون احکام دائمی

بند «ث» تبصره «۱۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز تصریح می‌کند که "تسهیلات پرداختی شبکه بانکی بابت احداث و نوسازی خوابگاه‌های دستگاه‌های مشمول ماده (۱) قانون احکام دائمی به عنوان ایفای تعهدات قانون جهش تولید مسکن محسوب می‌شود". منطبق بر ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امنای عمل می‌کنند.

هدف تدوین لایحه در اینجا تامین منابع نوسازی خوابگاه‌های دانشگاهی از یکسو و افزایش رغبت بانکها بواسطه محاسبه در ذیل تعهدات قانون جهش تولید مسکن و فاصله گرفتن از تنبیهات ذیل این قانون و برنامه هفتم برای عدم انجام تعهدات شبکه بانکی در این خصوص است. در هر صورت تفاوت ماهیت و کارکرد مسکن و خوابگاه بدیهی است. اما حتی اگر به واسطه مصلحت و فاصله زیاد بانکها تا انجام تکالیف مربوطه به صورت اقتضایی با پذیرش شمول هزینه کرد نوسازی خوابگاه‌ها ذیل تعهدات شبکه بانکی در اجرای قانون جهش تولید مسکن بتوان موافقت کرد؛ اما باید توجه داشت این موضوع به نوعی اصلاح قانون دائمی تلقی می‌گردد و نیاز به دو سوم آرا دارد.

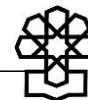
۳. حمل و نقل

حمل و نقل یکی از پیشران‌های اصلی اقتصاد و توسعه کشور است که به دلیل عدم برنامه‌ریزی متناسب با شرایط پیچیده کشور، در سال‌های اخیر با مسائل متعددی از جمله انباشت و افزایش روزافزون طرح‌های نیمه‌تمام (رسیدن میانگین زمان اجرای طرح‌های نیمه‌تمام این بخش به حدود ۳۰ سال)، افزایش سالانه تلفات ناشی از تصادفات رانندگی و کمبود و فرسودگی ناوگان حمل و نقل عمومی مواجه شده است.

ارزیابی کلی تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ در بخش حمل و نقل بیانگر آن است که احکام ارائه شده در این بخش با قانون برنامه هفتم انطباق ندارد. در این تبصره، در بندهای «پ» و «ت» احکامی در حوزه حمل و نقل ارائه شده است که بررسی کارشناسی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد این احکام نه تنها چندان بودجه‌ای محسوب نمی‌شوند بلکه به لحاظ اثرگذاری نیز منفی ارزیابی می‌شوند و لذا پیشنهاد می‌شود هر دو حکم حذف شوند. هرچند، باید به این موضوع توجه داشت که در برنامه هفتم، تا حد خوبی پیش‌نیازهای ساختاری و برنامه‌ای برای تحقق اهداف کمی در حوزه حمل و نقل همچون تشکیل شورای عالی حمل و نقل و ایمنی و ستاد ملی گذر، تدوین برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، تصویب سند برنامه ملی گذر (ترانزیت) و سایر آیین‌نامه‌های مرتبط پیش‌بینی شده است. با این حال تاکنون به دلیل پایان نیافتن مهلت در نظر گرفته شده در قانون به سرانجام نرسیده و پس از تحقق موارد مورد اشاره، در لوایح بودجه سال ۱۴۰۵ و پس از آن، بهتر می‌توان رویکردهای تحولی در احکام بودجه در حوزه حمل و نقل را متناسب با برنامه هفتم دنبال نمود. همچنین، بخش مهمی از ارزیابی انطباق و عدم مغایرت با برنامه هفتم در لایحه مرحله دوم (جداول پیوست بودجه) قابل ارزیابی است. هرچند انتظار می‌رود بخش قابل توجهی از اعتبارات ۱۲۶ هزار میلیارد تومانی ردیف «۲-۱» بند «الف» تبصره «۳» برای تحقق هدفگذاری‌های زیرساختی برنامه هفتم در حوزه حمل و نقل (همچون تأمین ناوگان ریلی و هوایی و احداث ۳۲۰۰ کیلومتر خطوط راه‌آهن) در نظر گرفته شود.

۳-۱. موارد عدم انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل و نقل

۱. مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف است برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، تمامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه ایمنی راه‌های کشور و بودجه مورد نیاز برای آنها را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان برش سالانه برنامه هفتم پیشرفت توجه کافی به پیش‌بینی بودجه مورد نیاز برای ارتقای ایمنی حمل و نقل نشده است. تنها در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲» مجوز انتشار ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی داده شده است که آن نیز صرفاً برای رفع نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای با تأمین تجهیزات و علائم ایمنی راه‌ها در نظر گرفته شده است. در حالی که برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، محدود به رفع نقاط حادثه‌خیز نمی‌شود و لازم است برای سایر اقدامات از جمله اصلاح رفتار رانندگی (مثلاً با روش‌های کنترل سرعت از طریق بهبود در سامانه‌های ثبت تخلف)، تقویت امکانات امداد و نجات و ارتقای استانداردهای ایمنی خودرو، اعتبارات مورد نیاز در قانون بودجه پیش‌بینی شود. این امر نیازمند اصلاح ساختار بودجه‌ریز در حوزه ایمنی



حمل و نقل مطابق با برنامه هفتم پیشرفت است. بر این اساس، ضمن پیشنهاد اصلاح متن لایحه در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲»، در گزارش حاضر (تبصره «۱۰») نیز پیشنهاد الحاقی ارائه شده است.

۲. ردیف «۱-۲» جزء «۱» بند «ب» تبصره «۳» با موضوع افزایش نرخ سوخت تحویلی به ناوگان هوایی معادل ۳۰ درصد نرخ خرید سوخت از پالایشگاه‌ها در سال ۱۴۰۴، با احکام برنامه هفتم در زمینه حمل و نقل هوایی مطابقت ندارد اما در صورت اصلاح این حکم با قید اینکه درصدی از منابع حاصل از این افزایش نرخ به تأمین و بهسازی ناوگان هوایی اختصاص یابد، در راستای اجرای جزء «۴» بند «ت» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم با موضوع "اعطای کمک‌های فنی-اعتباری توسط دولت در قالب بودجه سنواتی برای تأمین مالی خرید و اجاره به شرط تملیک هواپیما و بالگرد" و مطابق با برنامه هفتم ارزیابی می‌شود.

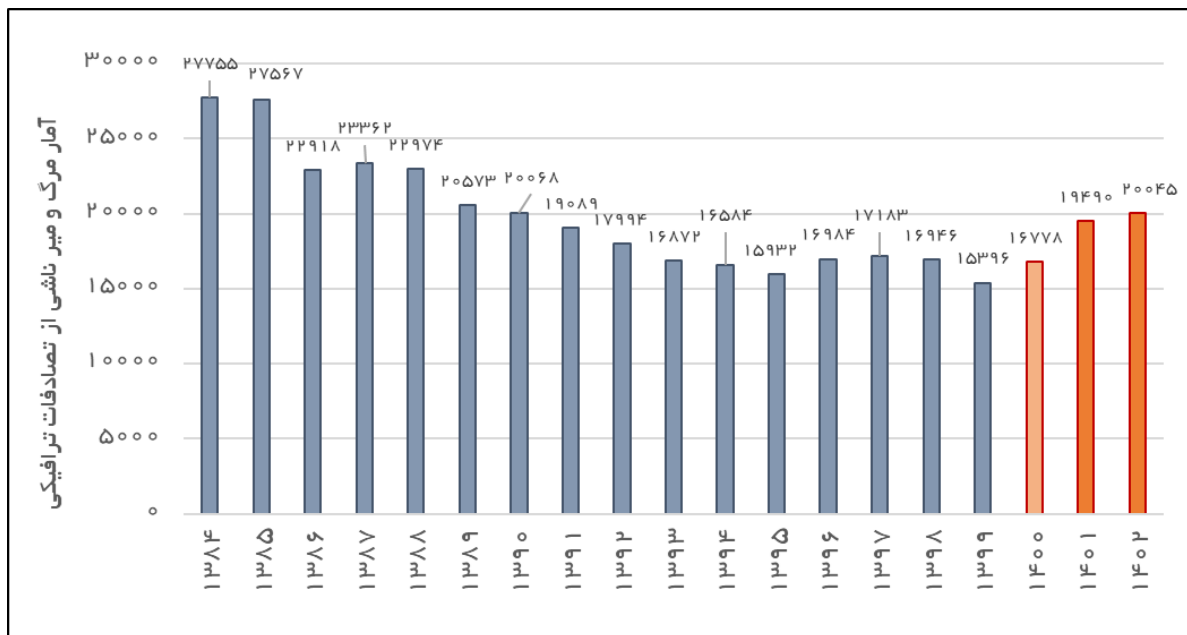
۲-۳. موارد انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل و نقل

در ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم، به عنوان شاخص بهره‌وری حمل و نقل بار در کشور، افزایش سهم بار ریلی از کل حمل بار بین شهری از ۹ درصد در سال ۱۴۰۲ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۷ هدفگذاری شده است. همچنین، احداث ۳۲۰۰ کیلومتر از انواع زیرساخت‌های جدید ریلی تا پایان برنامه هدفگذاری شده که نیازمند تأمین منابع است. علاوه بر این، در بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم، بحث جبران خسارت وارد شده به زیرساخت‌ها و راه‌ها بر اثر حمل تولیدات معدنی مطرح شده است. بند «ظ» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴ با موضوع افزایش نرخ عوارض جابجایی بار معدنی از جاده، از منظر افزایش جذابیت حمل ریلی بار معادن، اختصاص بخشی از منابع حاصل به زیرساخت ریلی و کاهش خسارت به زیرساخت‌های جاده‌ای با احکام یاد شده از برنامه هفتم انطباق دارد. این حکم نیازمند ساز و کار نظارتی برای اخذ عوارض در مسیرهای منتهی به معادن است.

۳-۳. ارتقای ایمنی راه‌ها و کاهش تلفات ناشی از تصادفات

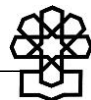
طی سال‌های اخیر روند تلفات ناشی از تصادفات رانندگی افزایشی شده و در سال ۱۴۰۲ آمار تلفات جانی این حوادث به بیش از ۲۰ هزار نفر رسیده (شکل ۱) که میزان خسارات اقتصادی تصادفات رانندگی و تلفات ناشی از آن بین ۲ تا ۷ درصد از GDP کشور برآورد می‌شود [۱]. در حالی که مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف است برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، تمامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه ایمنی راه‌های کشور و بودجه مورد نیاز برای آنها را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش بینی کند، در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان اولین برش سالانه برنامه هفتم پیشرفت توجه چندانی به موضوع ارتقای ایمنی راه‌ها نشده است. اگرچه در تبصره «۲» به شرکت‌های تابعه وزارت راه مجوز انتشار اوراق برای ایمن‌سازی راه‌ها داده شده، به دلیل تعداد زیاد دستگاه‌های دخیل در حوزه ایمنی و تنوع اقدامات این حوزه و همچنین عدم ایجاد الزام برای انتشار اوراق یاد شده در لایحه، در عمل بودجه قابل اعتنایی برای اجرای بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت ارزیابی نمی‌شود. این در حالی است سالانه منابع موثری در حوزه ارتقای ایمنی ترافیکی راه‌های برون‌شهری و معابر درون‌شهری از محل جرایم رانندگی وصول شده و طی سالیان متمادی این منابع به حوزه ایمنی بر خلاف ماده (۲۳)

قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی تخصیص پیدا نمی‌کند. بر اساس اطلاعات دریافت شده از سازمان برنامه و بودجه، درآمدهای حاصل از جرایم رانندگی در سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۶/۶ هزار میلیارد تومان بوده است. این در حالی است که تنها ۱۰/۸ درصد از این منابع (۷۱۳ میلیارد تومان) به پلیس راهور و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای اختصاص یافته و دستگاه‌هایی همچون وزارت کشور (شهرداری‌ها) هیچگونه دریافتی برای ارتقای ایمنی معابر درون‌شهری نداشته‌اند. همچنین مطابق بند «الف» تبصره «۱۰» قانون بودجه ۱۴۰۲ مقرر شد تا مبلغ ۶۰۰ میلیارد تومان از شرکت‌های بیمه شخص ثالث در اختیار دستگاه‌های مرتبط با حوزه ایمنی راه‌ها و کاهش تلفات ناشی از تصادفات قرار گیرد تا در ردیف‌های مربوط به این دستگاه‌ها در امور منجر به کاهش تصادفات و مرگ‌ومیر و ساخت برنامه‌های فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخشی در جهت کاهش حوادث رانندگی هزینه شود. بررسی‌ها نشان‌دهنده آن است عملکرد این بند از قانون بودجه ۱۴۰۲ برای اغلب دستگاه‌ها ناچیز بوده است. بنابراین با توجه به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت و فقدان تخصیص منابع مورد نیاز طی سنوات گذشته، لازم است در بودجه ۱۴۰۴ برای موضوع کاهش تصادفات رانندگی منابع مورد نیاز در نظر گرفته شود. جزئیات بند پیشنهادی در این زمینه برای الحاق به لایحه بودجه ۱۴۰۴ در جدول ۱ با عنوان بند الحاقی ۱ آورده شده است.



شکل ۱. آمار مرگ‌ومیر ناشی از تصادفات ترافیکی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۲

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بسته سیاستی کاهش تصادفات رانندگی در سال ۱۴۰۳» [۱]

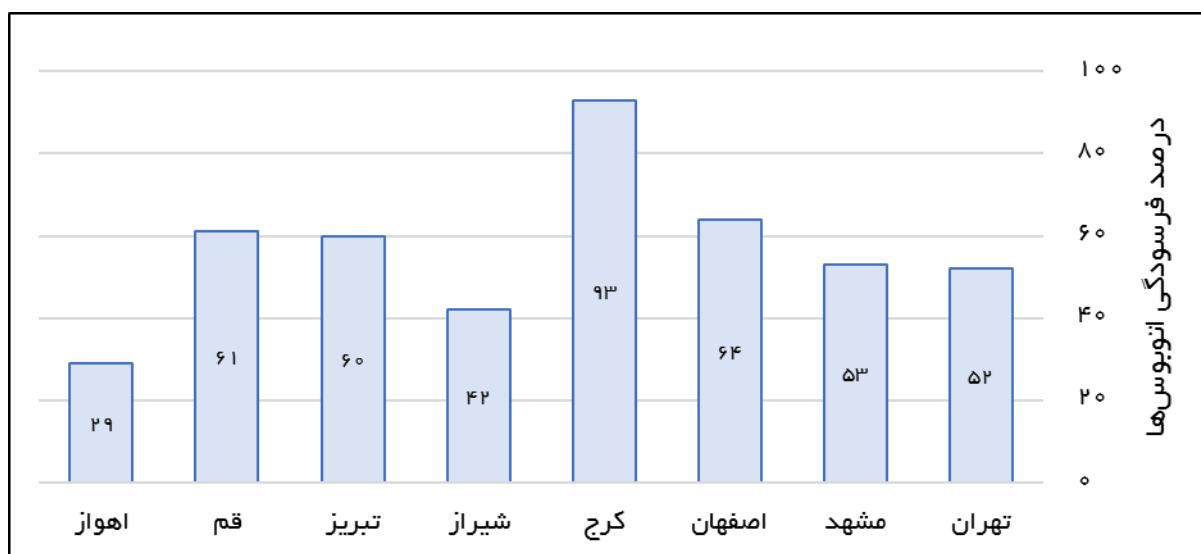


۳-۴. تنظیم‌گری حمل‌ونقل هوایی

در کنار توسعه ناوگان داخلی و افزایش عرضه خدمات حمل‌ونقل هوایی به عنوان راهبرد بلند مدت، در کوتاه مدت برای مدیریت و پاسخگویی به تقاضای سفر حمل‌ونقل برون‌شهری سال ۱۴۰۴ به ویژه در ایام اوج تقاضا، ورود شرکت‌های هواپیمایی خارجی به بازار حمل‌ونقل هوایی داخلی می‌تواند کمک‌کننده باشد. در بند «ت» تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ اعطاء مجوز بکارگیری شرکت‌های هواپیمایی خارجی در پروازهای داخلی، مطرح شده است، اما این حکم اولاً غیربودجه‌ای است و با بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقایرت دارد، ثانیاً، عملاً محدودیت‌های مکانی و زمانی جدی برای فعالیت شرکت‌های هواپیمایی خارجی در مسیرهای داخلی در نظر گرفته است که مانع تحقق اهداف مد نظر حکم می‌شود. همچنین ایجاد شرایطی صلب زمانی و مکانی در فعالیت شرکت هواپیمایی، موجب عدم مطلوبیت برای ورودی این شرکت‌ها به بازار حمل‌ونقل هوایی داخلی خواهد شد. ثالثاً، برای حضور شرکت‌های هواپیمایی خارجی در مسیرهای داخلی در طول یکسال باید موافقتنامه حمل‌ونقل هوایی دو جانبه تنظیم شده، سپس کشور مورد توافق و شرایط توافق به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین حکم کارایی لازم برای کمک به رفع چالش‌های حمل‌ونقل هوایی و تنظیم بازار را ندارد. در جدول ۲ جزئیات بیشتری در این خصوص ذکر شده است.

۳-۵. نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی کلان‌شهرها

طی دهه‌های گذشته، ازدحام ترافیکی به‌عنوان یکی از معضلات جدی و دائمی برای شهروندان شهرهای بزرگ کشور مطرح بوده است. یکی از دلایل چنین بحرانی، سهم پایین استفاده از حمل‌ونقل عمومی (کمتر از ۲۰ درصد از کل سفرها) است [۲]. از جمله مهم‌ترین دلایل تحقق این امر، سطح پایین ناوگان حمل‌ونقل عمومی از نظر کمی و کیفی است. بررسی‌ها بیانگر آن است که تعداد ناوگان فعال اتوبوس طی یک دهه گذشته با کاهش ۵۰ درصدی مواجه شده و از ۲۰ هزار دستگاه به ۱۰ هزار دستگاه رسیده است [۳]. در شکل ۲، میزان فرسودگی ناوگان اتوبوسرانی در سال ۱۳۹۹ نشان داده شده که بیانگر وضعیت وخیم ناوگان اتوبوسرانی شهرها از این حیث است (جزئیات بیشتر از وضعیت ناوگان اتوبوسرانی شهری در گزارشی از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «مسئله کمبود و فرسودگی اتوبوس شهری؛ نیازسنجی و تأمین اعتبار» ارائه شده است [۴]) مطابق گزارش مرکز پژوهش‌ها، شهرهای کشور در کوتاه‌مدت (سه سال آینده) به حداقل ۶ هزار و در میان‌مدت (پنج سال آینده) به ۱۰ هزار دستگاه اتوبوس جدید نیاز دارند (به‌طور متوسط هر سال ۲ هزار دستگاه). کل اعتبار مورد نیاز سالانه، حداقل حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. در حوزه حمل‌ونقل شهری، در بند «ص» تبصره «۱» و جزء «۱ تا ۳» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ احکامی آمده است که با اعمال اصلاحات جزئی که در گزارش‌های مربوطه ذکر شده است، می‌تواند موثرتر واقع شود.



شکل ۲. درصد فرسودگی ناوگان اتوبوسرانی کلان‌شهرهای کشور در سال

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «نظام تأمین مالی و بودجه‌ریزی حمل‌ونقل شهری» [۲]

۳-۶. بررسی احکام نیازمند برش بودجه ای فصل یازدهم (مسکن) قانون برنامه هفتم پیشرفت

گزاره‌های ذیل احکام فصل یازدهم برنامه هفتم قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران از حیث ماهیت در دو دسته موضوعی و کمی تفکیک می‌شود؛ گزاره‌های موضوعی، در تأکید و تأیید قوانین پیرامون موضوعات احکام مصوب سالیان گذشته محسوب شده و گزاره‌های کمی به ارائه اهداف قابل شمارش و ملموس در افق ۱۴۰۷ می‌پردازند. لیکن نمود بخشی از گزاره‌های کمی، در قوانین بودجه سالانه بروز می‌کند؛ در سلسله مراتب برنامه‌ریزی، قوانین بودجه سنواتی به تعبیری پایین دست و برش سالانه اجرای احکام برنامه‌های ۵ ساله توسعه و پیشرفت به شمار می‌رود و ضرورت دارد تا آن دسته از احکام واجد ماهیت بودجه‌ای به نحو مقتضی در لایحه منعکس و منابع مورد نیاز برای آن تدارک دیده شود. جدول (۱) ضمن برشماری مواد فصل (۱۱) قانون برنامه هفتم، گزاره‌هایی که با ماهیت کمی، نیازمند اختصاص بودجه هستند را شناسایی نموده و برای هر ماده توضیحاتی ارائه می‌دهد.

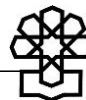
جدول ۱. احکام مواد و تبصره‌های نیازمند بودجه مستقیم/ غیر مستقیم قانون برنامه هفتم در بخش مسکن

شماره ماده	متن	نیازمند بودجه		توضیحات
		مستقیم	غیر مستقیم	
۴۹	مدت زمان دسترسی به مسکن برای افراد تا افق ۱۴۰۷: ۷/۵ سال	■		با توجه به اصل ۳۱ قانون اساسی و تکالیف کمی قانون برنامه هفتم پیشنهاد می‌شود در مرحله اول لایحه به صورت تجمیعی برای تحقق اهداف کمی این بند
	سهم واحدهای ناپایدار در بافت فرسوده تا افق ۱۴۰۷: ۴۰ درصد	■	■	
	سهم تولید صنعتی ساختمان تا افق ۱۴۰۷: ۱۵ درصد		■	
	میزان احداث واحدهای مسکن حمایتی تا افق ۱۴۰۷: ۳۰۰ هزار واحد	■	■	



شماره	متن	نیازمند بودجه	توضیحات
	میزان احداث واحدهای مسکن روستایی تا افق ۱۴۰۷: ۲۰۰ هزار واحد	■	بودجه تخصیص یابد.
	میزان احداث واحدهای مسکن فرسوده و ناکارآمد شهری تا افق ۱۴۰۷: ۱۰۰ هزار واحد	■	
	میزان احداث واحدهای سایر انواع مسکن تا افق ۱۴۰۷: ۴۰۰ هزار واحد	■	
۵۱	مسکن روستایی - ث وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، نسبت به بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان-قیمت و با سود پنج درصد (۵٪) در قالب ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن و تأمین مابه-التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی با نرخ مصوب سود تسهیلات از محل صندوق ملی مسکن اقدام نماید. وزارت راه و شهرسازی و بانک مرکزی مکلفند گزارش عملکرد این بند را هر شش ماه یکبار به مجلس ارائه نمایند.	■	با توجه به محدودیت منابع صندوق ملی مسکن برای تأمین یارانه تسهیلات ضرورت دارد بودجه برای این منظور برای ترکیب با منابع صندوق ملی مسکن لحاظ شود.
۵۲	مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری - ج وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت کشور و شهرداریها نسبت به شناسایی کلیه ساختمانهای نایمن بحرانی و پرخطر دستگاههای اجرائی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها از طریق مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی تا پایان سال اول برنامه اقدام نماید و نسبت به ایمن‌سازی آنان توسط دستگاههای مالک یا بهره‌بردار تا پایان سال سوم برنامه اقدام نماید. وزارت راه و شهرسازی مکلف است گزارش عملکرد این ماده را سالانه به مجلس ارسال نماید.	■	با توجه به تکلیف صریح شناسایی کلیه ساختمانهای نایمن بحرانی و پرخطر دستگاههای اجرائی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها تا پایان سال اول برنامه ضرورت دارد در قسمت نخست لایحه بودجه پیشنهاد ارایه شود
۵۳	سایر روش های ساخت به منظور تسهیل ساخت مسکن توسط مردم اقدامات زیر انجام می‌گیرد الف - وزارت راه و شهرسازی موظف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح های جامع و تفصیلی کلان شهرها به صورت رقومی (دیجیتال سازی) با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در سامانه طرح های جامع و تفصیلی و همچنین الکترونیکی نمودن فرایند اخذ مجوزهای مربوط به شورای عالی معماری و شهرسازی ایران و کمیسیونهای استانی ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۳۱ اقدام نماید. در مورد سایر شهرها نیز تا پایان سال سوم برنامه باید اقدام شود. از زمان راه اندازی این سامانه کلیه مصوبات شورا و کمیسیونهای فوق الذکر به صورت برخط و آنی در سامانه مزبور بارگذاری و اعلام عمومی میشود و صرفاً پس از بارگذاری در سامانه مذکور قابل اجراء است. نحوه اجرای طرح های جامع و تفصیلی از طریق این سامانه به صورت دوره ای رصد و پایش میشود و گزارش عملکرد آن با اولویت کلان شهرها به صورت عمومی منتشر می‌گردد.	■	با توجه به تکلیف صریح تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح های جامع و تفصیلی کلان شهرها به صورت رقومی (دیجیتال سازی) تا پایان سال اول برنامه ضرورت دارد در قسمت نخست لایحه بودجه پیشنهاد ارایه شود

شماره	متن	نیازمند بودجه	توضیحات
۵۳	ت- به شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید اجازه داده می‌شود. از محل منابع داخلی خود نسبت به مشارکت در تأمین منابع مورد نیاز برای ساخت آزادراه‌ها بزرگراهها و خطوط راه آهن (ریلی) شهری حومه ای در داخل و خارج از حریم شهرهای جدید (بدون ایجاد شرکت جدید و صرفاً برای اتصال به شهر مادر خود) اقدام نماید.	■	باید در مرحله دوم لایحه بودجه در بودجه شرکت های دولتی لحاظ گردد.
۵۳	ث- در راستای حمایت از افراد فاقد مسکن در کلیه طرح های حمایتی مسکن تمام مراحل ترهین اسناد ملکی به نام دولت با بانک منوط به پیش بینی آن در بودجه سنواتی از شمول مواد (۱۲۳) و (۱۲۴) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۸۴/۸/۱۵ و آیین‌نامه‌های مرتبط مستثنی هستند.	■	با توجه به تصریح حکم ضرورت دارد در مرحله دوم لایحه بودجه وزارت راه و شهرسازی برآوردی از تعداد واحد مسکونی ذیل این بند که در سال ۱۴۰۴ به مرحله صدور سند می‌رسد ارایه نماید. تا معادل آن از درآمدهای ثبت و اسناد و املاک کسر گردد.
۵۴	الف- ۲- به منظور تحقق اهداف این قانون و قانون جهش تولید مسکن و تأمین بخشی از منابع مالی طرح های توسعه مسکن وزارت راه و شهرسازی مجاز است در چهارچوب بودجه های سالانه برای طرح پروژه های مسکن محرومین نسبت به تهاتر اراضی و املاک تحت مالکیت خود پس از اعمال ارزش افزایی با مطالبات قطعی پیمانکاران طرف قرارداد موضوعات یاد شده اقدام نماید.	■	با توجه به تصریح حکم ضرورت دارد در مرحله دوم لایحه بودجه ذیل بودجه سالانه وزارت راه و شهرسازی درج گردد.
۵۵	ب- وزارت راه و شهرسازی موظف است نسبت به بازنگری شناسنامه فنی- ملکی برای کلیه ساختمانهای جدید الاحداث و همچنین ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی آن با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی اقدام نماید به طوری که امکان درجه بندی ساختمانها و مستحقات جدید الاحداث در دو بخش کیفیت ساخت و بهره‌وری انرژی در چهار رده فراهم گردد. ... آیین نامه اجرائی این بند شامل تکالیف دستگاه‌ها عوامل فنی اجرائی و نظارت ساختمان فرایندهای تهیه و صدور شناسنامه فنی ملکی ساختمان و ضوابط و معیارهای صنعتی‌سازی و بهره‌وری انرژی ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری وزارتخانه های کشور نفت و نیرو سازمان، سازمان نظام مهندسی ساختمان و شورای عالی استانها تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. تبصره- حکم این بند صرفاً شامل مواردی است که از لازم الاجرا شدن این قانون پروانه برای آنها صادر می‌شود.	■	ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی شناسنامه فنی- ملکی برای کلیه ساختمانهای جدید الاحداث نیازمند تخصیص اعتبار است. مگر اینکه در آیین نامه اجرایی از منابع داخلی دستگاهها و یا ایجاد درآمدهای جدید و یا اخذ هزینه اقدام شود.
۵۵	پ- سازمان نظام مهندسی ساختمان استانها مکلفند حسب درخواست اعضای حقیقی دارای پروانه صلاحیت حرفه ای و فاقد هرگونه بیمه را به سازمان تأمین اجتماعی معرفی نمایند. به منظور حمایت حرفه مندان نظام مهندسی ساختمان سهم وزارت راه و شهرسازی از حق بیمه مذکور بیست درصد (۲۰٪) علاوه بر سه درصد	■	نیازمند تدوین حکم متناظر در بودجه مبتنی بر آیین نامه اجرایی است. لذا گلوگاه تحقق این حکم در وهله نخست تنظیم آیین نامه و

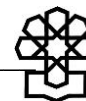


شماره	متن	نیازمند بودجه	توضیحات
	<p>(۳٪) بیمه بیکاری تکلیفی سهم دولت و سهم حرفه مند هفت درصد (۷٪) می باشد. ماخذ محاسبه حق بیمه مذکور بر اساس حداقل حقوق و دستمزد اعلامی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی میباشد منابع تأمین سهم دولت از افزایش تعرفه های موضوع ماده (۳۹) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ تأمین می شود.</p> <p>آیین نامه اجرائی این ماده توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه میشود و به تصویب هیات وزیران می رسد وزارت راه و شهرسازی مکلف است گزارش عملکرد این بند را سالانه به کمیسیون عمران مجلس ارسال نماید.</p>		<p>سپس تدوین گزاره مربوطه در بودجه است</p>

۴. اظهار نظر کارشناسی در خصوص بندهای تبصره‌ی «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴

جدول ۲. بررسی بندهای تبصره‌ی (۱۰) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم	
			تبصره	بند/شناسه
<p>برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در <u>محدوده و حریم و خارج از حریم شهرها (مشروط به محدوده کالبدی تثبیت شده و عدم گسترش و پیش روی این مناطق)</u> تأمین زیرساخت و فراهم کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه، روشنایی محیط، در این مناطق، سازمان امور مالیاتی، موظف است معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را بر اساس اعلام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده به حساب خزانه استان واریز نماید. منابع حاصله بر اساس نظر شورای برنامه‌ریزی استان از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، صرف توسعه و بهسازی مناطق فوق‌الذکر در همان استان می‌گردد.</p> <p><u>در راستای بند «ث» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت و به‌منظور کاهش سالانه ده درصدی (۱۰٪) جمعیت حاشیه‌نشین و ترویج مهاجرت معکوس، شورای برنامه‌ریزی و توسعه</u></p>	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>وجود سکونتگاه غیررسمی در داخل محدوده نادیده گرفته شده است.</p> <p>با توجه به اینکه بخشی از سکونتگاه‌های غیررسمی خارج از محدوده شهرها، از طریق تصرف عدوانی اراضی منابع طبیعی و کشاورزی و تغییر کاربری غیرمجاز آنها، شکل گرفته است، باید پیش از اعطای تسهیلات و حمایت‌های خدماتی از عدم گسترش و پیش روی این مناطق بخصوص در اراضی کشاورزی حریم و خارج از حریم شهرها اطمینان حاصل نمود.</p> <p>در کنار مباحث بهسازی، مشکلات اشتغال پایدار حاشیه‌نشینان است و شایسته آن است که بخشی از اعتبارات مذکور، صرف ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اشتغال از جمله راه‌اندازی کارگاه‌های تولیدی در مبادی مهاجرت به‌خصوص روستاها و مناطق محروم شود تا در ازای آن، مهاجران حاشیه‌نشین به موطن خود برگشته و مهاجرت معکوس شکل بگیرد.</p> <p>استفاده از درآمدهای ملی صرفاً مبتنی بر شاخص جمعیت، با اصل چهل و هشتم قانون اساسی مطابقت</p>	<p>برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در حریم و خارج از حریم شهرها، تأمین زیرساخت و فراهم کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه، روشنایی محیط، در این مناطق، سازمان امور مالیاتی، موظف است معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را بر اساس اعلام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده به حساب خزانه استان واریز نماید. منابع حاصله بر اساس نظر شورای برنامه‌ریزی استان از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط و مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، صرف توسعه و بهسازی مناطق فوق‌الذکر در همان استان می‌گردد.</p>	الف	۱۰



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>استان می‌تواند، بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع این بند را صرف اشتغال‌زایی برای داوطلبان مهاجرت معکوس و تقویت امکانات و خدمات بهداشتی-درمانی در نواحی مهاجرفرست روستایی و عشایری همان استان نماید. وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری وزارت کشور، دستورالعمل نحوه هزینه‌کرد منابع برای اشتغال‌زایی را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و ابلاغ نماید.</p>	<p>ندارد؛ همچنین معیار مناطق کم درآمد و کمتر توسعه یافته علی‌رغم اهمیت آن، در اختصاص منابع مورد غفلت واقع شده است که با معیارهای مربوط به عدالت اجتماعی همخوانی ندارد. در برخی سیاست‌های کلی نظام در تبیین موارد رعایت عدالت اجتماعی به معیار اولویت دادن به مناطق محروم اشاره شده است؛ از جمله می‌توان به اجزاء ۱ تا ۳ بند «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی^۱، جزء ۲-۳ تا ۵-۲ بند «د» سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی^۲، بند «د» جزء «۲» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله دوم^۳، جزء ۴ و ۸ بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه^۴ اشاره کرد.</p>				

۱. د- دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه با توجه به نکات زیر:

۱- ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.

۲- تعیین نقش ملی و فرامرزی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی.

۳- فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور.

۴- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری:

ووجه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به‌ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۱-۲-

۲-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۳-۲- اعطای تسهیلات (وجه اداره‌شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۴-۲- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲- رعایت عدالت اجتماعی در:

الف: تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی.

ب:

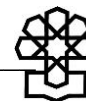
د: بذل توجه و کمک بیشتر به مناطق محروم و روستاها در زمینه‌های مختلف، خاصه: ایجاد اشتغال، بهداشت و توسعه فضاهای آموزشی و فرهنگی.

۴. ۱۹- آمایش سرزمینی مبتنی بر اصول ذیل:

....

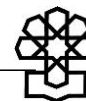
۳- گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای.

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>اطلاق این بند مغایر بندهای «۱» و «۱۰» سیاست های کلی بخش شهرسازی به نظر می‌رسد. توسعه و تقویت زیرساخت های تمامی سکونت های غیررسمی صحیح نیست و به گسترش جمعیت و توسعه این مناطق منجر می‌شود؛ لذا توسعه سکونت‌های غیررسمی باید «در چهارچوب طرح آمایش سرزمینی و بر اساس استعدادهای اقتصادی و با رعایت معیارهای زیست محیطی و مراقبت از منابع آب و خاک کشاورزی و ایمنی در مقابل سوانح طبیعی و امکان استفاده از زیرساخت‌ها و شبکه شهری و زیست محیطی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی رویه کلانشهرها» باشد که این قیود ذکر نشده است و سابقاً در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور به درستی این قیود در کنار مفاد حکم مذکور قرار گرفته است.</p>				
	<p>موافق به شرط اصلاح این حکم تلفیقی از چهار ماده ۵۰ و ۵۲ و ۵۳ و ۵۴ برنامه هفتم است و نکته مهم پیش نیاز تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه بر اجرای این حکم است. تصریح بر تهاتر بدون رعایت اصل ۵۳، مغایر با اصل مزبور است.</p> <p>اطلاق عبارت «و سایر روش‌ها» علاوه بر ابهام داشتن و</p>	<p>در اجرای ماده (۴۹) برنامه هفتم پیشرفت و تحقق کاهش سطح بافت فرسوده و ناکارآمد شهری، وزارت راه و شهرسازی مکلف است تا (۱۰٪) از اراضی الحاقی موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال ۱۴۰۴ را از طریق تهاتر، مولدسازی و سایر روش‌ها، برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری (خدمات روبنایی، زیربنایی، بهسازی</p>		ب ۷۰۶۲	۱۰



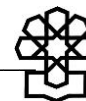
متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	مغایرت با اصول قانون نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، می‌تواند مشتمل بر روش‌های غیرقانونی باشد که با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.	محیطی) بافت‌های ناکارآمد شهری و اجرای طرح کلید به کلید برای حداقل (۱۰) هزار واحد مسکونی اختصاص دهد.			
<p>حذف</p> <p>سازمان بنادر و دریانوردی مکلف است یک هزارم از درآمد حاصل از خدمات بندری و دریایی در سواحل دریاها (شمال و جنوب کشور) را ضمن مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه و با نظارت سازمان حفاظت محیط زیست و شورای برنامه‌ریزی استان، پیش‌آب توازن و احداث، تجهیز و راه‌اندازی آزمایشگاه‌های مرجع و یا معتمد در استان‌های ساحلی برای تجزیه و تحلیل (آنالیز) آب توازن و رسوبات شناورها در بنادر اصلی کشور هزینه کند.</p>	<p>عبارت پردازی این بند نیاز به اصلاح دارد و باید قبل از "پیش آب توازن" عبارت "صرف" اضافه شود.</p> <p>از آنجا که سقف مشخصی برای هزینه‌کرد اعتبارات مذکور مشخص نشده است، با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.</p> <p>علاوه بر این با توجه به تصویب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها توسط مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹ و سررسید اجرای الزامات کنوانسیون مدیریت آب توازن کشتی‌ها از شهریور ۱۴۰۳، ضرورت دارد کشورهای عضو نسبت به تجهیز ناوگان کشتی‌ها به سامانه مدیریت آب توازن اقدام کنند. با این وجود، حکم فعلی شامل اقداماتی همچون تجهیز و راه‌اندازی آزمایشگاه‌های مرجع و یا معتمد در استان‌های ساحلی برای تجزیه و تحلیل (آنالیز) آب توازن و رسوبات شناورها است که به نظر می‌رسد فراتر از تعهدات بین‌المللی یاد شده در کنوانسیون مربوطه (تجهیز کشتی‌ها به سامانه مدیریت آب توازن) است. همچنین از آنجایی که مطابق تبصره «۱» ماده</p>	<p>سازمان بنادر و دریانوردی مکلف است یک هزارم از درآمد حاصل از خدمات بندری و دریایی در سواحل دریاها (شمال و جنوب کشور) را ضمن مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه و با نظارت سازمان حفاظت محیط زیست و شورای برنامه‌ریزی استان، پیش‌آب توازن و احداث، تجهیز و راه‌اندازی آزمایشگاه‌های مرجع و یا معتمد در استان‌های ساحلی برای تجزیه و تحلیل (آنالیز) آب توازن و رسوبات شناورها در بنادر اصلی کشور هزینه کند.</p>		پ ۷۰۴۵۲	۱۰

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>واحدہ قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها، مسئول اجرای این کنوانسیون، سازمان بنادر و دریانوردی تعیین گردیده، انجام تعهدات مربوطه در قالب اقدامات داخلی آن سازمان قابل انجام بوده و به نظر می‌رسد نیازی به حکم قانونی جدید در این زمینه نیست</p>				
<p>حذف</p> <p>به منظور تسهیل امر زیارت حرم رضوی برای مرزنشینان و زائران خارجی که از مرزهای زمینی وارد کشور می‌شوند و کاهش فشار بر ناوگان مسافربری جاده‌ای علی‌الخصوص در ایام خاص مانند ایام زیارت اربعین، وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواپیمایی کشوری) مجاز است به شرکت‌های هواپیمایی خارجی طی هماهنگی با وزارت امور خارجه، مجوز انجام پروازهای داخلی در مسیر مشهد مقدس و فرودگاه‌های استان‌های مرزی را به شکلی صادر نماید که از تمام آن فرودگاه‌ها پرواز هفتگی در مسیر مشهد مقدس برقرار نمایند و همچنین در ایام مقارن مناسک اربعین خدمات جابه‌جایی مسافری از شهرهای چابهار و زاهدان به فرودگاه مناسب به تشخیص ستاد مرکزی اربعین برقرار</p>	<p>با در نظر گرفتن وضعیت فعلی بازار حمل‌ونقل هوایی داخلی به لحاظ کیفیت و کمیت ارائه خدمات، موضوع اعطاء مجوز به سازمان هواپیمایی کشوری جهت بکارگیری شرکت هواپیمایی خارجی در انجام پروازهای داخلی، در ظاهر می‌تواند به عنوان یک ابزار موقت تنظیم‌گری برای بهبود فضای رقابتی بازار حمل‌ونقل هوایی و جلوگیری از انحصار، مفید باشد و امکان مدیریت و پاسخگویی به تقاضای مسافران در ایام اوج تقاضای سفر را فراهم آورد. با این وجود، حکم پیشنهادی لایحه به سه دلیل که در ادامه اشاره شده است، امکان قانونی و کارایی لازم برای تحقق اهداف یادشده را ندارد:</p> <p>۱- اعطاء آزادی پرواز شرکت‌های هواپیمایی خارجی در</p>	<p>به منظور تسهیل امر زیارت حرم رضوی برای مرزنشینان و زائران خارجی که از مرزهای زمینی وارد کشور می‌شوند و کاهش فشار بر ناوگان مسافربری جاده‌ای علی‌الخصوص در ایام خاص مانند ایام زیارت اربعین، وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواپیمایی کشوری) مجاز است به شرکت‌های هواپیمایی خارجی طی هماهنگی با وزارت امور خارجه، مجوز انجام پروازهای داخلی در مسیر مشهد مقدس و فرودگاه‌های استان‌های مرزی را به شکلی صادر نماید که از تمام آن فرودگاه‌ها پرواز هفتگی در مسیر مشهد مقدس برقرار نمایند و همچنین در ایام مقارن مناسک اربعین خدمات جابه‌جایی مسافری از شهرهای چابهار و زاهدان به فرودگاه مناسب به تشخیص ستاد مرکزی اربعین برقرار شود.</p>	ت ۷۰۴۵۴	۱۰	



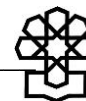
متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>شود. هرگونه نرخ‌گذاری برای خدمات شرکت‌های خارجی مذکور و نیز عرضه سوخت یارانه‌ای به این شرکت‌ها ممنوع می‌باشد. آیین‌نامه این بند به پیشنهاد شورای عالی هوانوردی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>مسیرهای داخلی (در طول حداقل یکسال که مد نظر لایحه است) طبق کنوانسیون شیکاگو نیازمند موافقتنامه حمل‌ونقل هوایی دوجانبه جمهوری اسلامی ایران با کشور دیگری است که پس از توافق و تنظیم شروط توسط دولت باید طبق اصل ۱۲۵ ام قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین اعطاء چنین مجوزی پس از تهیه موافقتنامه و مشخص شدن طرف توافق و شرایط آن انجام می‌گیرد.</p> <p>۲- حکم پیشنهادی حکم غیربودجه‌ای و مغایر با بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است و تصویب آن بر اساس اصول ۵۲ و ۶۵ قانون اساسی و ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در ضمن لایحه بودجه، ممنوع است. توصیه می‌شود جهت اعطاء مجوز برای شرایط اضطراری (پاسخگویی به تقاضای ایام خاص)، ماده (۹) قانون هواپیمایی کشوری اصلاح شود و یکبار در سال و در شرایط اضطراری ممنوعیت فعالیت شرکت‌های هواپیمایی خارجی در مسیرهای داخلی برداشته شود.</p> <p>۳- محدودیت زمانی و مکانی جدی برای پروازهای داخلی شرکت‌های هواپیمایی خارجی که ممکن</p>	<p>خارجی مذکور و نیز عرضه سوخت یارانه‌ای به این شرکت‌ها ممنوع می‌باشد. آیین‌نامه این بند به پیشنهاد شورای عالی هوانوردی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>			

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>است تمایل به حضور در بازار حمل‌ونقل هوایی داخلی ایران داشته باشند تعیین شده است. اولاً، مجوز پرواز شرکت‌های هواپیمایی خارجی به مسیر مشهد مقدس و فرودگاه‌های استان‌های مرزی محدود شده که به معنای عدم امکان استفاده از ظرفیت‌های شرکت‌های هواپیمایی خارجی برای تقاضای پروازی شهرهای پرجمعیت نظیر تهران و اصفهان به مشهد مقدس در زمان اوج تقاضا است. ثانیاً، اعطا این مجوز مشروط به برقراری پرواز هفتگی از تمام فرودگاه‌های استان‌های مرزی در مسیر مشهد مقدس شده است. چنین شرطی عملاً جذابیت پروازهای داخلی را برای حضور شرکت‌های هواپیمایی خارجی را از بین می‌برد. چرا که از برخی استان‌های مرزی تقاضای هفتگی بالایی برای سفر هوایی به مشهد مقدس وجود ندارد که پرواز مستقیم مستمر برای آن قابل توجیه باشد. حتی در صورت جذابیت و الزام شرکت‌های خارجی به برقراری مستمر پروازهای داخلی می‌تواند در سهم شرکت‌های هواپیمایی داخلی اثر سوء داشته باشد.</p> <p>از منظر حقوقی نیز اشکالات ذیل به این حکم وارد است:</p>				



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
	<p>۱- تعیین تکلیف برای دو نهاد به موجب عبارت «وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواپیمایی کشوری)» به لحاظ اصول قانون نویسی و نظام اداری صحیح، درست نیست و موجب ابهام و لوث مسئولیت می‌شود؛ بهتر است چنانچه سازمان هواپیمایی کشوری مکلف به انجام این کار است، همین سازمان لحاظ شود.</p> <p>۲- برای پیشنهاد و تصویب آیین نامه، حد زمانی مشخصی قائل نشده است که عملاً زمینه انجام ترک فعل در این خصوص را فراهم می‌کند و با نظام اداری صحیح (موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) و همچنین اصل قابل اجرا بودن قوانین (بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری) مغایر به نظر می‌رسد. با توجه به محدود بودن اعتبار بودجه و همچنین فرارسیدن ایام اربعین و زیارت حرم رضوی در نیمه اول سال ۱۴۰۴، لازم است، زمان کوتاهی نظیر یک ماه یا حداکثر سه ماه برای تصویب این آیین‌نامه در نظر گرفت.</p> <p>۳- عنوان «شورای عالی هوانوردی» برای پیشنهاد آیین نامه این موضوع صحیح نیست و لازم است با عبارت «شورای عالی هواپیمایی کشوری» جایگزین شود.</p>				

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>پیشنهاد اول: حذف</p> <p>پیشنهاد دوم: در صورت اصرار مجلس، به شرح ذیل شود:</p> <p>تسهیلات پرداختی شبکه بانکی بابت احداث و نوسازی خوابگاه‌های موضوع تبصره «۴» ماده (۷) قانون جوانی جمعیت دستگاه‌های مشمول ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به عنوان ایفای تعهدات قانون جهش تولید مسکن محسوب می‌شود. بانک مرکزی مکلف است عملکرد شبکه بانکی در اجرای این بند و تکالیف مندرج در قانون جهش تولید مسکن را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش نمایند.</p>	<p>هدف تدوین لایحه در اینجا تامین منابع نوسازی خوابگاه های دانشگاهی از یکسو و افزایش رغبت بانکها بواسطه محاسبه در ذیل تعهدات قانون جهش تولید مسکن و فاصله گرفتن از تنبیهات ذیل این قانون و برنامه هفتم برای عدم انجام تعهدات شبکه بانکی در این خصوص است. در هر صورت تفاوت ماهیت و کارکرد مسکن و خوابگاه بدیهی است. اما حتی اگر به واسطه مصلحت و فاصله زیاد بانکها تا انجام تکالیف مربوطه به صورت اقتضایی با پذیرش شمول هزینه کرد نوسازی خوابگاهها ذیل تعهدات شبکه بانکی در اجرای قانون جهش تولید مسکن بتوان موافقت کرد؛ اما باید توجه داشت این موضوع به نوعی اصلاح قانون دائمی تلقی می‌گردد و نیاز به دو سوم آرا دارد.</p>	<p>تسهیلات پرداختی شبکه بانکی بابت احداث و نوسازی خوابگاه‌های دستگاه‌های مشمول ماده (۱) قانون احکام دائمی به عنوان ایفای تعهدات قانون جهش تولید مسکن محسوب می‌شود.</p>	۱۰	ث ۷۰۱۱۲	
<p>در اجرای بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، منابع ذیل برای اجرای اقدامات موجود در برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌های کشور با تصویب شورایعالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به صورت سه ماهه و بر اساس گزارش عملکرد به دستگاه‌های مسئول تخصیص یافته و سازمان برنامه و بودجه و وزارت راه‌وشهرسازی موظفند عملکرد مربوط به این بند را هر ۳ ماه یکبار به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی گزارش دهند:</p> <p>۱- مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰)</p>	<p>طی سال‌های اخیر روند تعداد تلفات تصادفات رانندگی افزایشی شده و در سال ۱۴۰۲ آمار تلفات جانی این حوادث به بیش از ۲۰ هزار نفر رسیده است. این در حالی است که مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف است برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، تمامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه ایمنی راه‌های کشور و بودجه مورد نیاز برای آنها را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش بینی کند، در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان اولین برش سالانه برنامه هفتم پیشرفت، توجه چندانی به موضوع ارتقای ایمنی</p>		۱۰	الحاقی ۱	



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم		
			تبصره	بند/شناسه	گزاره
<p>ریال از اصل حق بیمه شخص ثالث دریافتی طی جدولی که براساس فروش بیمه (پرتفوی) هر یک از شرکتها تعیین و به تصویب شورای عالی بیمه می‌رسد از شرکت‌های بیمه‌ای دریافت شود. این مبلغ به صورت ماهانه به حساب درآمد مشخص شده در جداول پیوست قانون بودجه نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه واریزی شرکت‌های بیمه موضوع این بند به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود.</p> <p>۲- وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور.</p>	<p>راه‌ها نشده است. این در حالی است که بر اساس اطلاعات دریافتی از سازمان برنامه و بودجه، برخی منابع در نظر گرفته شده برای حوزه ایمنی در قانون بودجه ۱۴۰۲ و پیش از آن، عملکرد بسیار پایینی طی سالیان اخیر داشته است. به عنوان نمونه، بر اساس اطلاعات دریافتی از سازمان برنامه و بودجه، درآمدهای حاصل از جرایم رانندگی در سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۶/۶ هزار میلیارد تومان بوده و تنها ۱۰/۸ درصد از این منابع (۷۱۳ میلیارد تومان) تنها به دو دستگاه مسئول در حوزه ایمنی راه‌ها اختصاص یافته است. این در حالی است که مطابق ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی باید وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور به شهرداری‌ها، وزارت راه و ترابری و پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی تخصیص داده شود. بنابراین با توجه به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت و فقدان تخصیص منابع مورد نیاز طی سنوات گذشته، لازم است در بودجه ۱۴۰۴ برای موضوع کاهش تصادفات رانندگی منابع مورد نیاز در نظر گرفته شود.</p>				
<p>در اجرای بند «الف» ماده (۵۳) قانون برنامه هفتم به منظور تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان شهرها به صورت رقومی (دیجیتال‌سازی) تا پایان سال اول برنامه سازمان برنامه بودجه مکلف است ۲ هزار میلیارد ریال به وزارت راه و شهرسازی تخصیص دهد.</p>			الحاقی ۲		

۵. جمع‌بندی

الف) حوزه مسکن

مبتنی بر کلیات ارایه شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن برآورده نمی‌گردد. در حوزه مسکن انتظار می‌رود به طور موثر هدفگذاری کمی احکام بخش مسکن موضوع ماده ۴۹ به خصوص موضوع مسکن حمایتی در مرحله نخست لایحه بودجه منعکس کرد و به نظر با اجرای تکلیف بند «ث» ماده (۵۱) بدون بار مالی جدید برای دولت بتوان منابع تسهیلاتی قابل توجهی برای بخش مسکن حمایتی تدارک دید.

همچنین ضرورت دارد برش‌های برنامه هفتم که به صراحت برش بودجه سنواتی آنها ذکر شده و یا تکلیف مشخصی تا پایان سال اول اجرای برنامه وضع شده است در بودجه منعکس و منابع لازم تخصیص یابد.

۱. در اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم (با ماهیت بودجه‌ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن (به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تامین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) نقش آفرینی فعالی در تامین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک دیده شود

۲. به‌روزرسانی مبنای جمعیتی تخصیص منابع: با توجه به اینکه آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن مربوط به ۸ سال پیش است و نوسانات جمعیت در سکونتگاه‌های غیررسمی مکرر و شدید است، پیشنهاد می‌شود از داده‌های به‌روز و ابزارهای جایگزین برای محاسبه دقیق جمعیت این مناطق استفاده شود. به این ترتیب، تخصیص منابع براساس واقعیت‌های جدید، امکان توزیع عادلانه‌تر و بهینه‌تر منابع را فراهم می‌آورد. وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی آمارهای بروز تری البته گاه با تعاریف متفاوت در این حوزه‌ها دارند.

۳. عدم ارائه خدمات به سکونتگاه‌های غیررسمی با منشاء تصرف غیرقانونی اراضی کشاورزی در حال گسترش: با توجه به اینکه برخی سکونتگاه‌های غیررسمی در نتیجه تصرف عدوانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی ایجاد شده‌اند و کماکان در حال گسترش هستند، پیشنهاد می‌شود محدودیت‌های بیشتری در ارائه خدمات عمومی به این مناطق اعمال شود تا از گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی زراعی و مغایرت با قوانین حفاظت از اراضی جلوگیری شود.

۴. توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی داخل محدوده شهری: بخش قابل توجهی از سکونتگاه‌های غیررسمی در داخل محدوده شهرها واقع شده‌اند و با مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی روبرو هستند. پیشنهاد می‌شود این سکونتگاه‌ها نیز در چارچوب تبصره «۱۰» مورد توجه قرار گیرند و خدمات زیرساختی و اجتماعی لازم به این مناطق ارائه شود تا به بهبود کیفیت زندگی ساکنان آنها کمک گردد.

۵. تخصیص بخشی از اعتبارات به توسعه اشتغال و کاهش مهاجرت: به جای تمرکز صرف بر بهسازی



زیرساخت‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی، پیشنهاد می‌شود بخشی از اعتبارات به ایجاد زیرساخت‌های اشتغال‌زایی، به‌ویژه در مبادی مهاجرت و مناطق محروم، اختصاص یابد. این رویکرد می‌تواند مهاجرت معکوس و کاهش حاشیه‌نشینی را تسهیل کند و به حل ریشه‌ای‌تر این معضل کمک کند. این مهم به بیانی در ماده ۸۵ قانون برنامه هفتم ذکر شده که انتظار می‌رود ما به ازای بودجه ای و برنامه عملیاتی متناظر با آن نیز لحاظ گردد.

۶. **تأمین منابع مالی پایدار برای آماده‌سازی اراضی الحاقی:** با توجه به اینکه آماده‌سازی اراضی الحاقی برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری نیازمند منابع مالی قابل توجه است، پیشنهاد می‌شود منابع پایدار و دقیق‌تری در لایحه بودجه مشخص گردد تا تأمین این زیرساخت‌ها به شکل مؤثرتر و بدون محدودیت‌های مالی انجام شود.

ب) حوزه حمل‌ونقل

به صورت مختصر پیشنهادهای مرتبط با حوزه حمل‌ونقل به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. در حوزه بکارگیری شرکت‌های خارجی در پروازهای داخلی، با توجه به اینکه حکم غیر بودجه‌ای و مغایر با بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است، پیشنهاد می‌شود این حکم با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف شده و صدور مجوز انجام پروازهای داخلی برای شرکت‌های هواپیمایی خارجی از طریق اصلاح ماده (۹) قانون هواپیمایی کشوری انجام شود.

۲. در اجرای بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، برای کاهش سالانه ۱۰ درصد از تلفات ناشی از تصادفات رانندگی پیشنهاد می‌شود وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور و همچنین مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل اصل حق بیمه شخص ثالث دریافتی با تصویب شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به اجرای برنامه عملیاتی ایمنی راه‌های کشور اختصاص یابد.

۳. از آنجایی که موارد اشاره شده در بند «پ» تبصره «۱۰» در زمینه آب توازن کشتی‌ها، فراتر از تعهدات بین‌المللی در کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها بوده و انجام تعهدات کنوانسیون در قالب اقدامات داخلی سازمان بنادر و دریانوردی قابل انجام است، پیشنهاد می‌شود بند «پ» تبصره «۱۰» با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف گردد.

۴. در حوزه حمل‌ونقل شهری، در بند «ص» تبصره «۱» و جزء «۱ تا ۳» بند «الف» تبصره «۲» احکامی آمده است که با اعمال اصلاحات جزئی می‌تواند موثرتر واقع شود.

منابع و مأخذ

- [۱] «تحلیل تحولات و چشم‌انداز اقتصاد ایران در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۳.
- [۲] «قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور».
- [۳] «قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)».
- [۴] مقررات ملی ساختمان ایران، مبحث بیست و یکم: پدافند غیرعامل، ۱۳۹۵: دفتر تدوین مقررات ملی ساختمان.

گزیده سیاستی

مبتنی بر کلیات ارائه شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن و حمل و نقل برآورده نمی‌گردد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir