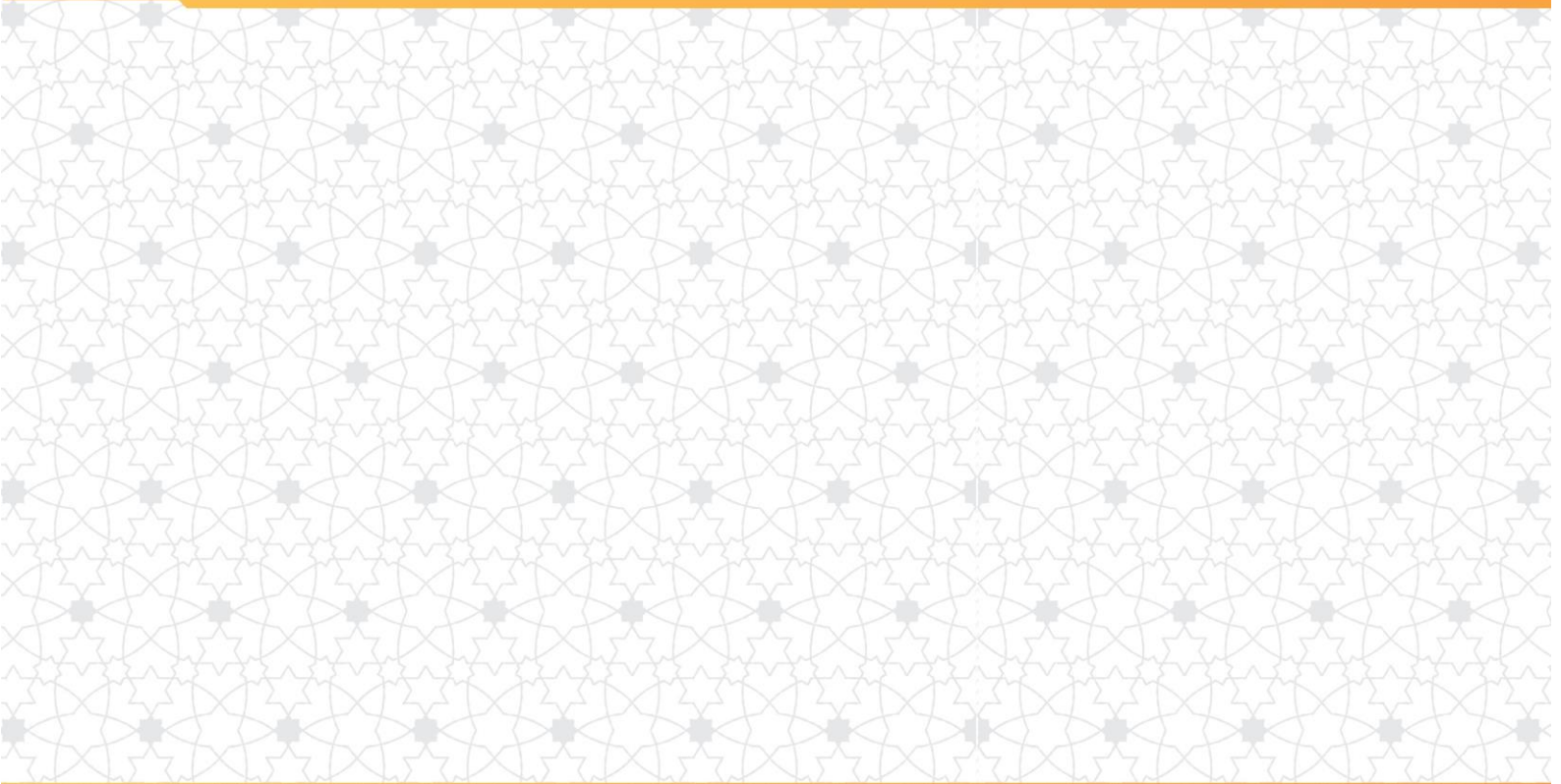




## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی»







مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۴۱۲

کد موضوعی: ۲۵۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۰۵

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی»

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، حمیدرضا فوری، عرفان نورانی جداقیا

همکاران: محمدرضا عبدلی، محمد خبازی علوی

مدیر مطالعه: علی فرنام، حمیدرضا فوری

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان: ابوالفضل میرفخرالدینی، فهیمه غفرانی، توفیق حسین‌زاده

واژه‌های کلیدی:

۱. تفکیک وزارت راه و شهرسازی

۲. مسکن و شهرسازی

۳. راه و ترابری

۴. حمل‌ونقل

۵. مدیریت شهری و امور شهرداری‌ها

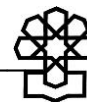
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۰/۱۹

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۱/۲۴

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۶	۱. مقدمه
۶	۳. پیشینه تقنینی
۹	۴. سیر تکوین موضوع
۲۶	۵. ارزیابی و تحلیل
۲۹	۶. جمع‌بندی
۳۸	منابع و مأخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی»

### چکیده

از زمان طرح موضوع ادغام وزارتخانه‌های «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» در سال ۱۳۹۰ تا به امروز، تفکیک وزارت راه و شهرسازی در سال‌های اخیر به یکی از موضوعات بحث‌برانگیز در عرصه حمل‌ونقل، شهرسازی و مدیریت شهری کشور بدل شده و مباحثات گسترده‌ای را در میان کارشناسان، سیاست‌گذاران و صاحب‌نظران بخش خصوصی به همراه داشته و قریب به اتفاق، ادغام انجام شده را کارشناسی نمی‌دانند. موافقان طرح تفکیک بر این باورند که تفکیک حوزه‌های «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» می‌تواند به مدیریت تخصصی‌تر و تمرکز بیشتر بر چالش‌های خاص هر حوزه و ارتقای عملکرد و کاهش معضلات بحرانی هر حوزه منجر شود. از سوی دیگر، مخالفان تفکیک، نگرانی‌هایی را درباره افزایش هزینه‌های اجرایی و فشار بر بودجه عمومی و تبعات احتمالی و اقتضائات زمانی جاری مطرح می‌کنند. آن‌ها معتقدند فرآیند تفکیک، خود می‌تواند زمان‌بر و با چالش‌های اجرایی و حتی تبعات منفی متعدد همراه باشد که بر روند جاری عملکرد در حوزه کاری تأثیر منفی خواهد گذاشت.

با توجه به گذشت ۱۳ سال از زمان ادغام، پیش‌بینی می‌شود بازگشت به ساختار پیشین که خود به دهه‌ها قبل باز می‌گردد و انطباقی با شرایط روز و چشم‌انداز تحولات و تغییرات داخلی و بین‌المللی ندارد، چندان منطقی و موثر نباشد؛ لذا انتظار می‌رود با یک بازساماندهی، تمرکز و یکپارچه‌سازی در حوزه‌های مدیریتی، مزایای مضاعفی در بهره‌وری و تمرکز مدیریت و فرماندهی بخشی ایجاد تا تبعات ذاتی کوتاه مدت تغییرات ساختاری در محیط اداری و منابع انسانی طی فرآیند تفکیک جبران شود.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان موضوع

ادغام وزارت راه و ترابری در وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۹۰ به اذعان قریب به اتفاق صاحب‌نظران کارشناسی نبوده است. حال با گذشت ۱۳ سال سودمندی تفکیک یا تداوم وضع موجود و یا بازساماندهی و تمرکز و یکپارچگی حوزه‌های بخشی مورد بحث صاحب‌نظران قرار دارد.

موافقان این طرح بر این باورند که تفکیک حوزه‌های «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» می‌تواند به مدیریت تخصصی‌تر و تمرکز بر چالش‌های خاص هر حوزه و ارتقای عملکرد و کاهش معضلات بحرانی هر حوزه منجر شود. از سوی دیگر، مخالفان تفکیک نگرانی‌هایی را درباره افزایش هزینه‌های اجرایی و فشار بر بودجه عمومی و تبعات

احتمالی و اقتضائات زمانی جاری مطرح می‌کنند. آن‌ها معتقدند فرآیند تفکیک خود می‌تواند زمان‌بر و با چالش‌های اجرایی و حتی تبعات منفی متعدد همراه باشد که بر روند جاری عملکرد در حوزه کاری تأثیر منفی خواهد گذاشت. با توجه به گذشت ۱۳ سال از زمان ادغام، پیش‌بینی می‌شود بازگشت به ساختار پیشین که خود به دهه‌ها قبل باز می‌گردد انطباقی با شرایط روز و چشم‌انداز تحولات و تغییرات بین‌المللی ندارد، منطقی و موثر نباشد. لذا انتظار می‌رود با یک بازسازماندهی، تمرکز و یکپارچه‌سازی در حوزه‌های مدیریتی، مزایای مضاعفی در بهره‌وری و تمرکز مدیریت و فرماندهی بخشی ایجاد تا با وجود تبعات ذاتی کوتاه مدت، تغییرات ساختاری در محیط اداری و منابع انسانی در حین فرایند تفکیک جبران شود.

### نقاط قوت و ضعف طرح

#### نقاط قوت:

- تأکید بر عدم گسترش حوزه منابع انسانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های جاری وزارتخانه و رعایت سیاست‌های کوچک‌سازی تشکیلات دولت
- تأکید بر عدم تحمیل بار مالی و مدیریت امکانات و ابنیه و تجهیزات موجود

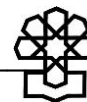
#### نقاط ضعف:

- دلایل یک فوریتی بودن طرح بیان نشده است.
- الزام به تفکیک و تشکیل وزارتخانه‌های جدید پیش از تعیین تکلیف در خصوص شرح وظایف و مأموریت‌ها مناسب نیست. معطل ماندن دو وزارتخانه پس از تفکیک بدون مشخص بودن شرح وظایف و منتظر ماندن تا ۶ ماه برای تعیین تکلیف از طریق لایحه دولت خلاف نظام اداری صحیح بوده و لذا مغایر با بند (۱۰) اصل «۳» می‌باشد.
- علیرغم آنکه در مقدمه و دلایل توجیهی به تمرکز و یکپارچگی موضوعات مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری پرداخته شده، لیکن در ماده واحده و تبصره‌ها این مهم که به نظر از مهم‌ترین دستاوردهای تفکیک است، مشاهده نمی‌شود.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

#### الف) پیشنهاد اصلاحی:

ماده واحده - ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، با رعایت بند «د» ماده (۲۹) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) با اصلاحات و الحاقات بعدی و مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) [قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران \(۱۴۰۳ - ۱۴۰۷\)](#)، با تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به بخش حمل‌ونقل از «وزارت راه و شهرسازی»، وزارت «حمل‌ونقل» تشکیل شود و این وزارتخانه به وزارت «مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری» تغییر نام می‌یابد.



## تبصره ۱

دولت موظف است حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، اقدام قانونی لازم را به شرح ذیل انجام دهد؛ تغییرات در شرح وظایف، اهداف و اختیارات هر یک از وزارتخانه‌های جدید و موسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه را با رویکرد متمرکزسازی نقش‌های سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و همچنین تجمیع حوزه‌های فعالیت اصلی هر یک از وزارتخانه‌ها شامل مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری، توسعه منطقه‌ای، حمل‌ونقل درون و برون شهری، آماذ و پشتیبانی (لجستیک)

## تبصره ۲

کلیه نیروی انسانی، امکانات و اموال مورد نیاز وزارتخانه‌های «مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری» و «حمل‌ونقل» از نیروی انسانی، امکانات و اموال وزارت راه و شهرسازی و مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها تأمین می‌شود.

## توضیحات:

۱- لازم است پیش از اجرایی شدن تفکیک، به دولت یک مهلت زمانی برای تغییر و تعیین شرح وظایف وزارتخانه‌های جدید (موضوع تبصره ۱) داده شود.

۲- با توجه به پیشینه ادغام که بخش راه و ترابری در بخش مسکن و شهرسازی ادغام گردید، پیشنهاد می‌شود به همین ترتیب به جای تفکیک دو وزارتخانه، بخش حمل‌ونقل از بخش مسکن و شهرسازی منتزع شود.

۳- مبنای طرح، مقدمه و دلایل توجیهی بر یکپارچگی مدیریت در حوزه مسکن، شهرسازی، مدیریت شهری و حمل و نقل درون و برون شهری بنا نهاده شده و انتظار می‌رود این مهم در عنوان وزارتخانه‌های جدید منعکس گردد.

۴- با توجه به سنگینی وظایف وزارت راه و شهرسازی و دلایل یاد شده در بخش ضرورت طرح در رابطه با تجربیات داخلی و خارجی، وجود وزارتخانه مجزا برای بخش حمل‌ونقل، شرط لازم برای جدی شدن پیشبرد برنامه‌ها و تکالیف پیشران و ضروری اما سنگین این حوزه (خصوصاً در قانون برنامه هفتم) ارزیابی می‌شود که نشان دهنده عزم دولت و مجلس برای بیشتر شدن توجه به این حوزه برای رفع مشکلات حمل‌ونقل و حضور موثر و جدی در عرصه راهگذرهای بین‌المللی است.

۵- با تصویب قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت، قانون برنامه پنجساله ششم توسعه ساقط شده و قابلیت استناد ندارد. ضمن آنکه سنج‌های کمی عملکردی نظام اداری در ماده (۱۰۴) و بند «الف» ماده (۱۰۵) کاملتر از بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است.

۶- با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت و خدمات کشوری، مجموع پست‌های دو وزارتخانه جدید از کل پست‌های وزارت راه و شهرسازی کمتر خواهد شد که در راستای کوچک‌سازی تشکیلات دولت است.

۷- لفظ «راه» در عنوان وزارت «راه و ترابری» شامل تمام زیرساخت‌های بخش حمل‌ونقل مثل راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر نمی‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود مانند سایر کشورهای دنیا، صرفاً لفظ عام «حمل‌ونقل» در نام وزارتخانه به کار برده شود که شامل کلیه امور مربوط به احداث زیرساخت‌های شبکه، توسعه و نوسازی ناوگان و فعالیت‌های بخش حمل‌ونقل و لجستیک می‌شود و در ادبیات علمی و حقوقی نیز رایج‌تر است.

۸- درباره جایگاه سازمانی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته یا تابعه وزارتخانه‌های جدید حکمی انشا نشده؛ لذا لازم است این موضوع تعیین تکلیف شود. پیشنهاد می‌شود مؤسسات دولتی تابعه وزارت راه و شهرسازی نیز مشمول این حکم شوند.

۹- فقط به وظایف وزارتخانه‌های جدید اشاره شده است؛ لذا مناسب است که اهداف، وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید مورد تأکید قرار گیرد.

۱۰- از مهم‌ترین موانع در مدیریت دولت در بخش حمل‌ونقل، جزیره‌ای عمل کردن زیربخش‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی در ایفای وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری است. از این رو یکی از موضوعات ضروری که در فرایند اصلاح ساختار وزارتخانه حمل‌ونقل باید مورد توجه قرار گیرد، انتقال این وظایف از شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و یکپارچه و متمرکز ساختن آن در ستاد وزارت راه و شهرسازی است. این اقدام، در راستای اجرای تکالیف قانونی کوچک‌سازی تشکیلات دولتی بخش حمل‌ونقل نیز محسوب می‌شود.

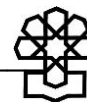
۱۱- تصریح بر تأمین بار مالی اجرای این قانون از طریق کاهش ساختار تشکیلاتی وزارتخانه‌های جدید و مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها برای عدم مغایرت این قانون با اصل (۷۵) قانون اساسی لازم است.

#### ب) در خصوص منطق و رویکرد به موضوع تفکیک

۱- اگرچه ادغام صورت گرفته به نظر کارشناسی نبوده، به نظر می‌رسد پس از گذشت سیزده سال، بازگشت به ساختار قبلی تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها امری منطقی و مؤثر نباشد و به جای آن، نیاز به بازساماندهی و بازنگری اساسی در تقسیم وظایف و تکالیف در هر دو حوزه مسکن و شهرسازی و حمل‌ونقل احساس می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود که فرآیند تفکیک تنها در صورتی اجرایی گردد که در چارچوب یک بازساماندهی اساسی در دستگاه‌های اجرایی، تمرکز و فرماندهی واحد در هر دو حیطه ایجاد و با رویکرد چابک‌سازی، در قالب یک برنامه زمان‌بندی دقیق انجام شود.

۲- تفکیک وزارت راه و شهرسازی به‌طور قطع فرآیندی زمان و هزینه بر است؛ تجربه نشان داده که در دهه‌های اخیر، ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌ها عمدتاً به شکل ظاهری و صرفاً در سطح مدیریت‌های کلان و مقام وزارت صورت گرفته و تحولی بنیادین در ساختار و عملکرد این وزارتخانه‌ها به دنبال نداشته است. بنابراین، تفکیک این وزارتخانه‌ها باید با توجه به سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری، چابک‌سازی و کوچک‌سازی در معاونت‌ها و مدیریت‌های هر دو حوزه، به‌طور هدفمند صورت گیرد. بدین‌سان، مجموعه معاونت‌های وزارتخانه‌های جدید نباید از مجموع معاونت‌های فعلی فراتر رود و در عین حال، باید در نظر گرفته شود که هر معاونت جدید با تجمیع حوزه‌های مرتبط در وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه هماهنگ و هم‌راستا باشد و هم‌زمان بهترین زمان برای تحقق اهداف و سیاست‌های کلی و قوانین از جمله ماده ۱۰۴ برنامه هفتم پیشرفت در چابک‌سازی دولت است تا هم معاونت و مدیریت‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های داخلی ادغام شوند و هم حیطه‌های فعالیتی مرتبط در سایر دستگاه‌ها به ساختار جدید دو وزارت ملحق و مکمل و هم‌افزا شوند.





۳- با توجه به ضرورت یکپارچگی سیاست‌های حوزه‌های مسکن و شهرسازی و حمل‌ونقل، همچنین با توجه به اصول اساسی سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی» و حمل‌ونقل و همچنین اجرای مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، عدم تحقق ادغام یا تفکیک واقعی در گذشته و فقدان ترسیم دقیق وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مربوطه، ترسیم نقشه راه، شیوه انجام این فرآیند و گذار از ساختار فعلی به ساختار جدید نیازمند برنامه اجرایی جامع و هماهنگ است که با محوریت وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور تدوین شود تا در چارچوب این همکاری‌ها، تحولی اساسی در سیاست‌گذاری و مدیریت اجرایی رقم بخورد.

همچنین ابعاد مختلف آن از جمله موضوعات تخصصی، نهادی و سازمانی، مالی، نیروی انسانی و زیرساخت‌های فنی و خدماتی را دربرگیرد. همزمان به نظر می‌رسد همسو با مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ برنامه هفتم پیشرفت، سیاست‌های کلی و قوانین دائمی، باید با تمرکززدایی و تفویض اختیارات بیشتر از مرکز به پیرامون (استان‌ها و شهرستان و شهرها) مدنظر باشد.

۴- در تفکیک و تشکیل وزارتخانه‌های جدید با بازساماندهی افقی و تشکیل وزارت متمرکز در حوزه مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری، وزارت متمرکز در امور حمل‌ونقل درون و برون شهری و بین‌المللی را می‌توان یکی از مصادیق تحقق ماده (۱۰۴) برنامه هفتم پیشرفت دانست که با بازساماندهی عمودی، توانمندسازی و تفویض گسترده امور به مدیریت استانی و شهرستانی و تحقق مدیریت جامع شهری ذیل ماده (۱۰۵) برنامه هفتم پیشرفت و مدیریت روستایی موضوع ماده (۵۱) برنامه هفتم پیشرفت، می‌تواند تحول ساختاری و اداری شگرفی در کشور دانست.

۵- ظرف زمانی در بحبوحه نাত্রازی‌ها و کسری بودجه و ظرف مکانی در تحولات منطقه‌ای و جهانی باید در بررسی‌های هزینه و فایده طرح به نحو مقتضی لحاظ گردد تا فرایند اجرایی این قانون در بهترین زمان با بیشترین اثربخشی و کمترین تبعات صورت پذیرد.

۶- مبتنی بر تجارب عام ادغام و تفکیک‌های اداری، شکی نیست که در کوتاه مدت تبعات اداری و اجرایی تفکیک بر عملکرد و حوزه اجرایی نیز اثرگذار خواهد بود و این مهم نیز در فرایند پیشنهادی باید مدنظر قرار گیرد.

۷- مبتنی بر پژوهش‌های جاری دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تجارب جهانی، تحولات و نگرش‌های روز و آینده در وظایف، ماموریت‌ها، عناوین، معاونت‌ها و مدیریت‌ها منعکس گردد.

۸- ادغام صورت پذیرفته در سال ۱۳۹۰ هم‌افزایی‌های محتوایی و فرایندی و آثار مثبت بین دو حوزه مسکن و شهرسازی و حمل‌ونقل نیز به همراه داشته که البته به نظر می‌رسد الزاماً این آثار و هم‌افزایی با تفکیک اصولی مبتنی بر بازآرایی و بازساماندهی از دست نخواهد رفت.

۹- مبتنی بر بررسی طیف نظرات کارشناسی بر مبنای حوزه‌های فعالیت، مخالفت با تداوم وضع موجود وزارتخانه در بدنه کارشناسی رشته و حرفه و بخش خصوصی در حوزه حمل‌ونقل بیشتر و در حوزه مسکن و شهرسازی کمتر است.

۱۰- در تشکیل وزارت جدید مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری و وزارت جدید حمل‌ونقل باید توجه داشت که اجرای هرگونه تصمیم در این زمینه باید با هدف کاهش هزینه‌های مالی و بهبود تخصیص منابع بر اساس یک برنامه و راهبرد مشخص صورت گیرد. علاوه بر این، باید برنامه‌ریزی دقیقی برای به حداقل رساندن هزینه‌های زمانی ناشی از تغییرات ساختاری، استقرار نیروهای جدید، جلسات هماهنگی بین معاونین و مسئولین حوزه‌ها و سایر امور مورد نیاز

انجام گیرد. همچنین، تشریح دقیق شرح خدمات و وظایف هر حوزه برای جلوگیری از اجتناب برخی از دستگاه‌ها از مسئولیت‌های خود و افزایش هم‌افزایی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها امری ضروری است. در نهایت، باید از بازگشت به فرآیندهای اداری اضافی و اصلاح ساختارهای ناکارآمد که منجر به افزایش بروکراسی، سرگردانی پروژه‌ها و در نهایت بزرگ شدن دولت می‌شود، جلوگیری شود.

## ۱. مقدمه

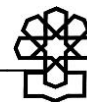
به اذعان قریب به اتفاق کارشناسان، ادغام وزارت راه و ترابری در وزارت مسکن و شهرسازی و تشکیل وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۰ کارشناسی و منطقی نبوده است. لیکن این موضوع که با گذشت ۱۳ سال از موضوع و تغییرات ماهوی در حوزه فعالیت وزارت راه و شهرسازی تفکیک مجدد آن مناسب است یا خیر و یا به چه نحو مناسب است محل طیف مختلفی از نظرات است. گستردگی حیطه وظایف برخی وزارتخانه‌ها نظیر وزارت راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت، اقتصاد، کشور، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همچنین سازمان برنامه و بودجه باعث گردیده بارها تغییراتی در ساختار اداری و برخی وظایف آنها صورت پذیرد.

در عین حال نگرانی از بابت بار مالی طرح ناشی از تفکیک و این‌که مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی می‌گردد یا نه یکی از مباحث مهم بخصوص در تشکیل وزارت یا سازمان جدید است که در قالب طرح توسط مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد و نظر به رویکردهای شورای محترم نگهبان در تعیین مصادیق و رفع ابهام، انتظار می‌رود این مهم تبیین و شفاف گردد. همچنین در مواد (۱۰۴)، (۱۰۵) و (۱۰۷) برنامه هفتم پیشرفت ملاحظاتی در کوچک‌سازی دولت، تفویض امور به سطوح استانی و مدیریت شهری بیان شده که باید در پیشنهاد تفکیک به نحو مقتضی مدنظر قرار گیرد.

بر این اساس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، انجام تفکیک وزارت راه و شهرسازی را منوط به تدارک مهلت قانونی برای تعیین شرح وظایف (موضوع اصل ۱۳۳ قانون اساسی) همزمان با تفکیک و همچنین تمرکز و فرماندهی واحد موضوعات فعالیت اصلی مسکن و شهرسازی و حمل‌ونقل دانسته؛ به گونه‌ای که با برخی ادغام‌ها و تغییرات افقی و عمودی در ساختار وزارت راه و شهرسازی و ادارات کل استانی و سازمان‌ها و مؤسسات وابسته جبران بار مالی طرح تفکیک صورت پذیرد.

## ۲. پیشینه تقنینی

وزارت آبادانی و مسکن اولین نهاد متخصص و مستقل در حوزه سیاست‌گذاری بخش مسکن و شهرسازی ایران است که تشکیل آن بر اساس «قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن» (مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۲۶) به منظور ایجاد، تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی، ده‌سازی و طرح‌های آبادانی صورت گرفت. در آن زمان برای این وزارتخانه، هفت مأموریت ۱. تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های تهیه مسکن و خانه‌های سازمانی، ۲. تهیه و اجرای



طرح‌های ساختمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، ۳. اشتراک مساعی با شهرداری‌ها به منظور تهیه و اجرای طرح‌های آبادانی شهرها، ۴. نظارت بر توسعه شهرها و اشتراک مساعی در تهیه نقشه شهر، ۵. اشتراک مساعی با مراجع و سازمان‌های مربوط در تهیه و اجرای برنامه‌های ده‌سازی (به‌خصوص از طریق اجرای برنامه‌های خودیاری در روستا)، ۶. تنظیم موازین و مشخصات فنی برای طرح‌های تهیه مسکن و امور شهرسازی و ده‌سازی و ساختمان‌های دولتی و ۷. تهیه و اجرای طرح‌های ساختمانی فاقد سازمان مجهر دولتی تشریح شده بود.

در تیر ماه سال ۱۳۵۳ به موجب «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» (مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶)، نهاد «وزارت مسکن و شهرسازی» متولی امر توسعه مسکن و شهرسازی در کشور شد. بر اساس ماده ۳ قانون مذکور، این وزارتخانه عهده‌دار دو مسئولیت گشت؛ نخست، اجرای آن قسمت از وظایف و اعمال اختیاراتی که به موجب قانون وزارت آبادانی و مسکن در تاریخ تصویب و قانون تأسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران و سایر قوانین و مقررات به آن محول گشته و دوم، اتخاذ و اعمال سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ برای تعیین مراکز جمعیت، ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور، تأمین مسکن و توسعه، بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن با توجه به اهداف و مقتضیات توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و همچنین ایجاد هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرح‌ها و ساختمان‌های دولتی. بر اساس این ماده، وظایف جدید در حوزه اختیارات وزارتخانه جدیدالتأسیس در شش حوزه ۱. برنامه‌ریزی، ۲. شهرسازی، ۳. مسکن، ۴. تهیه و اجرای طرح‌های ساختمان‌های دولتی، ۵. تهیه و اجرای طرح‌های عمران شهری و ۶. اعمال سیاست دولت و نظارت نسبت به اراضی خالصه و موات تبیین گشت.

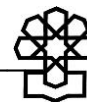
سرانجام بنا بر تکالیف محوله از سوی قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸)، به منظور کوچک‌سازی دولت، دولت وقت تصمیم بر کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ (که پس از تشکیل وزارت ورزش و جوانان به ۲۲ تا رسید) به ۱۷ گرفت؛ لذا در خرداد سال ۱۳۹۰ و بر مبنای «قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی» (مصوب ۱۳۹۰/۰۳/۳۱)، نهاد «وزارت راه و شهرسازی» با رأی مجلس شورای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان از ادغام دو وزارتخانه راه و ترابری و وزارتخانه مسکن و شهرسازی تشکیل و مقرر شد همه امکانات، تعهدات، اعتبارات، نیروی انسانی و اموال منقول و غیرمنقول دو وزارتخانه مذکور به نهاد جدیدالتأسیس منتقل شود. نهاد مذکور از تاریخ ابلاغ این قانون، متولی اداره امور حمل‌ونقل زمینی، دریایی و هوایی در محدوده داخلی کشور و ارتباطات ترابری میان ایران و دیگر کشورهای جهان و همچنین سیاست‌گذاری در حوزه مسکن و شهرسازی در ایران تعیین گشت.

در فروردین سال ۱۴۰۰ و همزمان با تشدید مباحثات پیرامون موضوع تفکیک وزارت راه و شهرسازی در مجامع علمی و پژوهشی کشور و اهمیت این امر برای توسعه بخش مسکن و شهرسازی در ایران، طرح انتزاع بخش ساختمان و شهرسازی از وزارت راه و شهرسازی و تشکیل «وزارت حمل‌ونقل» و «وزارت ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» در یک ماده واحده و چهار تبصره در دستورکار جلسات کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی قرار گرفت؛ طرح مذکور تشریح می‌کند که برای تمرکز وظایف و ایجاد یکپارچگی و انسجام در حوزه حمل‌ونقل بار و

مسافر درون شهری و برون شهری کشور، رعایت اصول ارتباط، پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف، ضرورت چابک‌سازی و افزایش تحرک دستگاه‌های مسئول در حوزه حمل‌ونقل، تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی، تحقق اهداف و تکالیف سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و از سوی دیگر ضرورت برنامه‌ریزی جامع و پاسخ‌بهینه به تقاضای مسکن و ایجاد سازگاری با سیاست‌های شهرسازی و آمایش سرزمین، با تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به ساختمان و شهرسازی، وزارت «ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» از انشقاق بخشی از قسمت‌های وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه تشکیل شود. با وجود تبیین ضرورت و اهمیت موضوع توسط این طرح، از مرداد سال ۱۴۰۰ حسب تقاضای دولت مسکوت مانده است.

## ۲. پیشینه پژوهشی

مرکز پژوهش‌های مجلس تا کنون در دو گزارش به موضوع تفکیک وزارت راه و شهرسازی پرداخته شده است: (۱) در گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت ماده (۲) تشکیل «وزارت راه و ترابری» و «وزارت مسکن و شهرسازی» (شماره مسلسل ۱۵۴۳۶)، ضمن اشاره به نظر منفی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه تشکیل وزارت «وزارت راه و شهرسازی» در سال ۱۳۹۰، به طور اجمالی و با رعایت اختصار و پرهیز از تفصیل غیرضرور، به تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و چالش‌های مترتب بر اصلاح بخشی از ساختار دولت خاصه در ارتباط با ایجاد وزارت راه و ترابری و وزارت مسکن و شهرسازی با استفاده از روش‌شناسی تحلیل کیفی راهبردی برای شناسایی و تدوین راهبردهای بهینه نهادها، از حیث انتزاع بخش راه و ترابری از مسکن و شهرسازی پرداخته است. نتایج تحلیل حاکی از آن است که نقاط قوت در هر دو وزارتخانه پیشنهادی در حدی نیست که به کاهش ضعف‌های وزارتخانه دیگر یاری رساند. راه چاره در هر دو مرحله قبل و بعد از تفکیک، توانمندسازی این دو وزارتخانه به ویژه از بعد تقویت نظام کارشناسی و برنامه‌ریزی است. در ادامه گوشزد می‌کند که با توجه به مقوله انتزاع بخش راه و ترابری و ایجاد وزارتخانه‌ای با همین عنوان، نگاه سابق وزارت راه و ترابری مبتنی بر ساخت و زیرساخت محوری به ذهن تداعی می‌شود و موضوع ضرورت پرداختن به مدیریت نرم افزاری بر بهره‌برداری و پشتیبانی تأکید نمی‌شود بنابراین اگر قرار باشد بازگشت به عقب و احیای مجدد ساختار قبلی وزارت راه و ترابری مدنظر قرار گیرد، بی‌تردید نمی‌توان فایده‌ای برای توسعه بخش حمل‌ونقل قائل شد. از سوی دیگر در وزارت راه و شهرسازی طی سالیان اخیر تا حدی تعاملات سازنده، مفید، همگنی و تجانس بیشتری بین بخش حمل‌ونقل و مسکن برقرار شده و البته در ساختار فعلی کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی مورد نظر اسناد بالادستی یعنی قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه تحقق یافته و هزینه‌های مالی، اداری و زمانی در دولت کاهش یافته است. در نهایت اعلام می‌دارد که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ضمن موافقت با انتزاع بخش راه و ترابری از بخش مسکن و شهرسازی، ایجاد وزارت حمل‌ونقل را اکیداً توصیه کرده و برای نیل به اثربخشی و کارآمدی سیاست‌گذاری در این دو بخش بر ضرورت تعریف ساختار جدید بر اساس مقتضیات زمان تأکید می‌کند.



۲) همچنین در گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره ضرورت و فوریت طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی (گزارش دسترسی محدود شماره مسلسل ۲۵۰۲۰۰۶۲) در سال ۱۴۰۳، به بررسی ضرورت و فوریت طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی پرداخته است. این گزارش به این نکته اشاره می‌کند که ادغام وزارت راه و ترابری با وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۹۰ و تشکیل وزارتخانه جدید تحت عنوان وزارت راه و شهرسازی، همواره مورد نقد و بررسی جدی پژوهشگران و متخصصان هر دو حوزه قرار گرفته است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در گزارش‌های رسمی خود، مخالفتش را با این ادغام اعلام کرده و بر این باور است که ساختار کنونی این وزارتخانه با نیازهای روز و الزامات اقتصاد ملی هم‌خوانی ندارد و عملکرد دو بخش حیاتی زیربنایی کشور را تحت تأثیرات منفی قرار داده است. گزارش مذکور با تأکید بر لزوم بررسی‌های عمیق‌تر در ابعاد سازمانی، مالی، نیروی انسانی و امکانات و تجهیزات، پیشنهاد می‌کند که طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی به صورت عادی و پس از انجام مطالعات دقیق‌تر، در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. این گزارش خاطرنشان می‌سازد که در طرح فعلی، این ابعاد به طور کامل مورد توجه قرار نگرفته‌اند و از این رو، تصویب فوری آن بدون انجام بررسی‌های لازم، می‌تواند چالش‌های جدیدی را ایجاد کند. همچنین با توجه به گذشت زمان از تشکیل دولت چهاردهم، ضرورت فوریت برای تصویب این طرح کاهش یافته است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که این طرح با جزئیات بیشتر و پس از انجام مطالعات کارشناسی دقیق، در مجلس شورای اسلامی مطرح و به تصویب نهایی برسد.

این رویکرد که بازنگری ساختاری صورت پذیرد نه تنها از بروز مشکلات آتی جلوگیری می‌کند، بلکه امکان تحقق اهداف کلان توسعه‌ای کشور را نیز فراهم می‌سازد.

#### ۴. سیر تکوین حوزه نهادی مسکن و شهرسازی

هسته اولیه شکل‌گیری تشکیلات ناظر و راهبر برنامه‌ریزی و طراحی شهری به تکوین «دفتر فنی» در مجموعه وزارت داخله باز می‌گردد. با توجه به تغییرات کالبدی که در دوره پهلوی اول در بافت اغلب شهرهای کشور در حال وقوع بود و در این راستا میادین و خیابان‌های جدیدی با قابلیت استقرار مغازه‌ها و تردد خودرو احداث می‌شدند، به منظور تهیه نقشه خیابان‌ها و نظارت بر روند اجرای طرح‌های توسعه شهری، تعداد قابل توجهی از کارشناسان ایرانی، به همراه برخی از مهندسان آلمانی و اتریشی در این دفتر مستقر شدند. با وجود نظارت کارشناسان دفتر فنی، مذاقه در اقدامات انجام شده در دوره پهلوی اول، حاکی از آن است که بیشتر فعالیت‌های شهرسازی صورت گرفته، تغییرات فیزیکی بود که بدون توجه به نتایج اقتصادی و اجتماعی آن انجام می‌شد و این اقدامات به دنبال پیاده کردن الگوی شبه‌مدرنی صورت گرفت که هدف آن ایجاد شهرهایی مشابه با نمونه‌های غربی بود. الگوی مزبور به ویژه در معماری ساختمان‌های دولتی که با ظاهر ملی‌گرایی رخ‌نمایی می‌کرد، ترکیبی از بناهای مدرن با معماری دوره پیش از اسلام را ترویج می‌کرد و در شهرسازی با تکیه بر غرب‌گرایی به خودرو ارزش مطلق می‌داد و در پی آن بود تا به طور پیوسته گذرهای موجود را تعریض و با شکافتن بافت محلات، خیابان‌های جدیدی را احداث کند.

فصل ششم برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴) تحت عنوان «اصلاحات اجتماعی و شهری» یکی از مفصل‌ترین

فصول برنامه را تشکیل می‌داد که در آن مقرر گشت تا اقدامات شهرسازی در چارچوبی مشخص و زیر نظر بنگاه مهندسی سازمان برنامه صورت گیرد. با این وجود، اغلب فعالیت‌های دارای اعتبار در آن، شامل ایجاد و تعریض خیابان‌ها، تهیه آب آشامیدنی و لوله‌کشی آب شهرها، تولید برق و ساخت خانه‌های ارزان قیمت بود که البته با آغاز نهضت ملی نفت و حوادث متعاقب آن تحقق نیافت. پس از پایان جنگ جهانی دوم، ایالات متحده آمریکا نفوذ هر چه بیشتر در تحولات ایران را سرلوحه کار خود قرار داد؛ در این راستا و در سال ۱۳۳۴، بخش شهرسازی و طرح‌ریزی در «مؤسسه اصل چهار ترومن»<sup>۱</sup> تشکیل شد و به طور رسمی تدوین طرح‌های توسعه شهری در ایران آغاز گردید. مسئولیت بخش شهرسازی و طرح‌ریزی مؤسسه اصل چهار ترومن بر عهده چند مهندس شهرساز نهاده شده بود که که همسو با برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور برای چند شهر کشور طرح‌های توسعه‌ای تهیه کردند.

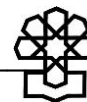
با کم‌رنگ شدن تدریجی فعالیت مؤسسه اصل چهار ترومن و انحلال بخش شهرسازی در آن، قراردادی بین وزارت کشور و هیئت عمران بین‌المللی آمریکا<sup>۲</sup> منعقد شد که این همکاری منجر به تشکیل دایره‌ای تحت عنوان واحد شهرسازی در این وزارتخانه گردید. با نظارت و مشاوره این نهاد، برای بیشتر شهرهای کشور با اولویت شهرهای مستقر در مسیر جاده‌های نظامی پیمان سنتو<sup>۳</sup>، گونه جدیدی از طرح شبکه‌بندی و ناحیه‌بندی تهیه گردید که در واقع می‌توان آن را نسخه‌های اولیه طرح هادی دانست. در این دوره، یک تفکر جامع و همه‌جانبه در پس طرح‌های اجرایی به کار گرفته شده در مقوله توسعه شهری در ایران وجود نداشت و در اغلب موارد راهبران و دست‌اندرکاران طرح‌ها، در پی انطباق دادن بافت‌های شهری برای پذیرش هر چه بیشتر خودرومحوری و سبک زندگی مدرن غربی بود. در این میان در سال‌های نخست اجرای قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، قرارداد تهیه طرح جامع پایتخت و ۱۹ شهر دیگر بین سازمان برنامه و تعدادی از مؤسسات مشاور معماری و ساختمانی منعقد گردید. بعدها با تشکیل «وزارت آبادانی و مسکن» و متعاقب آن «شورای عالی شهرسازی»، نظارت و راهبری تهیه طرح‌های جامع به شورای عالی شهرسازی محول شد و پس از مدتی عقد قراردادهای جدید در این زمینه نیز به دبیرخانه شورای مذکور واگذار گردید.

نابسامانی بازار مسکن، گسترش ناموزون شهرها و تشتت سیاست‌گذاری در زمینه اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی، موجب شد تا در ابتدای دهه ۴۰ خورشیدی، دولت تصمیم به ایجاد وزارتخانه‌ای برای تصدی این بخش نماید؛ به ویژه آنکه موازی کاری و پراکندگی اقدامات در دستگاه‌های اجرایی مختلف منجر به هدر رفت بسیاری از اعتبارات شده و در عمل برخی از نهادها را از رسالت اصلی خود دور نموده و درگیر امور اجرایی عمران شهری کرده بود. در این راستا در واپسین روزهای سال ۱۳۴۲ «قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن» مشتمل بر ده

۱. مؤسسه اصل چهار ترومن در ایران در سال ۱۹۴۹ به منظور کمک به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور تأسیس شد. این برنامه با هدف جلوگیری از نفوذ کمونیسم تدوین شده و شامل اصلاحات کشاورزی، بهداشتی و آموزشی بود. با این حال، نتایج آن منجر به وابستگی اقتصادی ایران به ایالات متحده و کاهش تولیدات داخلی شد. همچنین، این برنامه زمینه‌ساز نفوذ سیاسی آمریکا در ایران و طراحی کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ گردید. به طور کلی، مؤسسه اصل چهار ترومن آثار منفی زیادی بر اقتصاد و سیاست ایران داشت.

## 2. American Society of Civil Engineers

۲. در سال ۱۹۴۷ جرج اف. کنان سفیر سابق ایالات متحده آمریکا در شوروی در مقاله‌ای به دولت آمریکا پیشنهاد کرد برای مقابله با خطر توسعه‌طلبی شوروی، سیاست سد نفوذ را به دور شوروی به مرحله اجرا گذارد تا با گذشت زمان، نظام شوروی فروپاشد. سازمان پیمان مرکزی (CENTO) از جمله نتایج این سیاست است که در دهه ۱۳۳۰ خورشیدی (دوران جنگ سرد) و با هدف دفاع از منافع غرب در برابر نفوذ کمونیسم شکل گرفت. به دلیل جایگاه مرکزی و محوری ایران در این پیمان، مسئولیت اصلی دفاع از منافع غرب در منطقه و در چارچوب سنتو بر عهده ایران قرار گرفت؛ به همین دلیل به محض خروج ایران از سنتو در پنجم فروردین ۱۳۵۸ خورشیدی، این پیمان استعماری فرو پاشید.



ماده و هفت تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به موجب این قانون، تغییراتی در ساختار سازمانی برخی از نهادها صورت گرفت؛ از جمله بانک ساختمانی به سازمان مسکن تبدیل شد و ذیل وزارت آبادانی و مسکن، مسئول اجرای طرح‌های ساختمانی و تهیه مسکن گردید. از سوی دیگر امور مربوط به معاملات بانکی آن به بانک رهنی ایران محول شد. از دیگر اقداماتی که پس از تکوین وزارت آبادانی و مسکن صورت پذیرفت باید به انحلال سازمان خانه-سازی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و متوقف شدن فعالیت شورای مسکن اشاره کرد. از طرفی اجرای طرح‌های شهرسازی و همچنین تهیه و اجرای تمامی طرح‌های مربوط به فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه به وزارت آبادانی و مسکن محول شد. شایان ذکر است مقرر گشت تا کارکنان مدیریت اجرایی شهرسازی سازمان برنامه، مأمور خدمت در وزارتخانه جدیدالتأسیس شوند و بنگاه مهندسی سازمان برنامه نیز با کلیه کارکنان و اموال و اعتبارات و تعهدات خود به وزارت آبادانی و مسکن منتقل شود. مضاف بر این، وزارت آبادانی و مسکن مجری طرح دفاتر فنی سازمان برنامه در استان‌ها تعیین شد.

اندکی پس از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن، در سال ۱۳۴۴ خورشیدی نخستین جلسات شورای عالی شهرسازی در این وزارتخانه به منظور بررسی سازوکار نظارت و تصویب نقشه‌های طرح‌های جامع شهری که قراردادهای تهیه آنها پیشتر منعقد شده بود، تشکیل گردید و پس از تصویب ماده ۹۷ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱) به موجب قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷)، شکل رسمی و قانونی به خود گرفت. در ماده ۹۷ قانون شهرداری که بعدها منسوخ گردید، حکم شده بود که به منظور رعایت اصول شهرسازی و بررسی و تصویب نقشه‌های مربوط به امر شهرسازی، شورایی به نام شورایی عالی شهرسازی تشکیل می‌شود. اعضای شورا و حدود وظایف و تکالیف شورایی عالی شهرسازی طبق آیین نامه‌ای خواهد بود که به طور مشترک از طرف وزارت کشور و وزارت آبادانی و مسکن تهیه و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

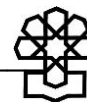
به منظور فراهم نمودن پیش‌نیازهای تحقق اهداف کلی برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در حوزه‌های عمران شهری و تأمین مسکن، ضرورت داشت تا ساختار شورای عالی شهرسازی مورد بازنگری قرار گرفته و ضمن تقویت بدنه فنی و کارشناسی آن، ارتباط موثرتری با وزارت آبادانی و مسکن به عنوان نهاد اصلی متولی طرح‌های توسعه‌ای داشته باشد و از سوی دیگر تأکید بر رعایت اصول معماری و اعتلای آن در فرایند توسعه شهرها و ساخت-وساز مسکن و سایر ابنیه و مستحدثات به عنوان یک خط مشی اساسی لحاظ شود، تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری با وظایف گسترده‌تر در دستور کار قرار گرفت. در این راستا «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» در مورخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ مشتمل بر ۱۱ ماده و ۵ تبصره به تصویب رسید. هدف از تأسیس این نهاد، هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم، اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی ذکر شده است. از نکات حائز اهمیت درخصوص این شورا و تفاوت آن با شورای عالی شهرسازی پیشین، ایجاد دبیرخانه تحت نظارت معاون شهرسازی و معماری وزارت آبادانی و مسکن است که امکان

راهبری مؤثر نهاد اصلی متولی توسعه شهری و تأمین مسکن را در روند مقولات مطرح شده در شورای عالی فراهم می‌کند؛ درحالی‌که دبیرخانه شورای عالی شهرسازی پیشین در بدنه هیئت دولت و زیر نظر نخست وزیر قرار داشت.

ویژگی بارز شبکه شهری کشور در ابتدای دهه ۵۰ خورشیدی، وجود یک کلانشهر در جایگاه پایتخت، تعداد معدودی شهرهای بزرگ و قرارگیری اغلب سکونتگاه‌های شهری در رده شهرهای کوچک است که این مسئله نشانگر توزیع و رشد ناهماهنگ جمعیت شهری بود. با توجه به اینکه در این دوره میل به زندگی در شهرهای بزرگ از گسترش قابل ملاحظه‌ای برخوردار بود و به واسطه مهاجرت‌های پیوسته بر تراکم جمعیت بدون در نظر گرفتن ظرفیت و امکانات شهرها افزوده می‌شد، یکی از رسالت‌های اصلی برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، هدایت و کنترل مهاجرت به شهرها و جلوگیری از تمرکز شدید جمعیت در تهران و چند شهر بزرگ کشور در نظر گرفته شد. همچنین مقرر گردید برنامه‌های اجرایی متعددی در زمینه کاهش هزینه و مدت زمان احداث ساختمان و مسکن، برنامه‌ریزی تولید و تأمین مصالح ساختمانی، تدوین استانداردها در زمینه خانه‌سازی، تهیه نقشه‌های بزرگ مقیاس مالکیت اراضی، حفاظت از شهرها در برابر حوادث و سوانح طبیعی و بهبود عبور و مرور شهری در پیش گرفته شود.

از آنجا که به موجب تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مأموریت‌های جدیدی به وزارت آبادانی و مسکن محول شده بود که با ساختار سازمانی و نیروی انسانی آن تناسب نداشت و از سوی دیگر در قالب برنامه عمرانی پنجم، بر ساماندهی نظام شهری و سیاستگذاری کلی بخش توسعه شهری تأکید شده بود، سیاست تمرکز فعالیت‌های عمران شهری تحت مدیریت یک نهاد و تغییر ساختار و ایفای وظایف جدید از سوی وزارت آبادانی و مسکن در دستور کار قرار گرفت. در این راستا «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» در مورخ ۱۳۵۳/۰۳/۱۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در این قانون که به طور صریح تعاریف کاملی از «طرح جامع سرزمین»، «طرح جامع شهر»، «طرح تفصیلی»، «طرح هادی» و «ساختمان‌های دولتی و انواع دربرگیرنده آن» ارائه شده، هدف از تأسیس وزارت مسکن و شهرسازی در پیش گرفتن ۱. اتخاذ و اعمال سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ برای تعیین مراکز جمعیت و ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور، ۲. تأمین مسکن و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن با توجه به هدف‌ها و مقتضیات توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و ۳. ایجاد هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرح‌ها و ساختمان‌های دولتی عنوان شده است. همچنین وظایف مقرر شده برای وزارت مسکن و شهرسازی در قالب امور ۶ گانه «برنامه‌ریزی»، «شهرسازی»، «مسکن»، «تهیه و اجرای ساختمان‌های دولتی»، «طرح‌های توسعه شهری» و «اراضی خالصه و موات» تبیین شده است. مضافاً مقرر گردید که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف هستند برای تهیه و اجرای طرح‌های مسکن و پروژه‌های ساختمانی مورد نیاز خود به وزارت مسکن و شهرسازی مراجعه نمایند و این وزارتخانه می‌تواند اجرای بعضی از پروژه‌های ساختمانی دولتی یا طرح‌های مسکن را به سازمان ذی‌ربط تفویض اختیار نماید. همچنین شالوده تأسیس شرکت‌های مادر تخصصی که بخش قابل توجهی از امور مربوط به تأمین اراضی، برنامه‌ریزی مسکن، ایجاد شهرهای جدید، خدمات فنی - مهندسی، تحقیقات تخصصی در زمینه ساختمان و موارد دیگر را عهده‌دار هستند نیز به موجب ماده ۶ «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و





شهرسازی و تعیین وظایف آن» بنا نهاده شد.

بر مبنای قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) برای کوچک‌سازی دولت، مقرر شد که تعداد وزارت‌خانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ کاسته شود؛ بدین منظور طرح ادغام چند وزارتخانه از جمله وزارت راه و ترابری، وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در وزارتخانه‌ای جدید در دستور کار دولت قرار گرفت که بر این اساس هیئت دولت به تشکیل وزارت «امور زیربنایی» رأی داد. در گام بعد و در ۴ خرداد ۱۳۹۰، هیئت دولت لایحه وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید را به مجلس ارائه کرد که در نهایت پس از کش و قوس‌های صورت گرفته میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و حذف حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات از وظایف نهاد مذکور، در تاریخ ۳۱ خرداد ۱۳۹۰ «قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و اقدامات برای تعیین حدود اختیارات و سازوکارهای وزارتخانه جدیدالتأسیس آغاز شد.

وزارت راه و شهرسازی به عنوان حجیم‌ترین وزارتخانه دولت جمهوری اسلامی ایران، مهم‌ترین جنبه‌های زیربنایی کشور را مدیریت می‌کند. گستردگی وظایف و البته ارتباطات پیچیده این حوزه‌ها با هم سبب شده که چالش‌هایی پیرامون ادامه وظایف بر مبنای ساختار فعلی یا تفکیک آن با تمرکز بر دو حوزه «راه» و «شهرسازی» و امور مربوطه در مجامع علمی و نخبگانی کشور به وجود آید؛ از این رو طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی در ابتدا با عنوان «انتزاع بخش ساختمان و شهرسازی از وزارت راه و شهرسازی و تشکیل وزارت حمل‌ونقل و وزارت ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» در تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. پیشنهاد این طرح بر تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به ساختمان و شهرسازی از وزارتخانه‌های «راه و شهرسازی»، «کشور» و «سازمان برنامه و بودجه» و تشکیل دو وزارتخانه «ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» و «حمل‌ونقل» بوده است. این پیشنهاد بعداً در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۵ در کمیسیون عمران مجلس اصلاح شد و مقرر گردید ضمن تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف، وزارت راه و شهرسازی به «وزارت راه و ترابری» تغییر نام یابد و وزارتخانه جدید «مسکن، شهرسازی و امور شهرداری‌ها» تشکیل شود. بررسی‌ها نشان‌دهنده این امر است که پیشنهاد مذکور نه تنها وزارت راه و شهرسازی را دستخوش تغییر می‌کند، بلکه با جداسازی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از وزارت کشور، مدیریت شهری و روستایی کشور را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد.

## ۵. بررسی سیر تحولات از ادغام تا پیشنهادهای تفکیک وزارت راه و شهرسازی

تحولات ساختاری در نظام اداری ایران همواره یکی از موضوعات چالش‌برانگیز و تأثیرگذار در مدیریت کلان کشور بوده؛ در این میان، وزارت راه و شهرسازی به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای مسئول در حوزه‌های حمل‌ونقل، زیرساخت‌ها و مسکن و توسعه شهری، دستخوش تغییرات متعددی شده است. این تغییرات از استیضاح و برکناری وزرا تا ادغام و تفکیک وزارتخانه‌ها را در بر می‌گیرد و بازتابی از تلاش‌های دولت و مجلس برای بهبود کارایی و پاسخگویی به نیازهای روزافزون جامعه است. این بخش، به بررسی روند تحولات از تشکیل وزارت راه و شهرسازی تا تلاش‌های اخیر برای تفکیک این وزارتخانه می‌پردازد. این تحولات نه تنها بازتابی از چالش‌های مدیریتی در نظام

اداری ایران است، بلکه نشان‌دهنده تغییر نگاه دستگاه‌های اجرایی و تصمیم‌سازی و تلاش‌های مستمر پژوهشگران و کارشناسان برای بهبود ساختارهای حکمرانی و پاسخگویی به نیازهای جامعه در حوزه‌های حیاتی مانند حمل‌ونقل و مسکن می‌باشد.

۱۳۹۰/۰۳/۳۱: تصویب قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان نتیجه ادغام وزارتخانه‌های «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی»

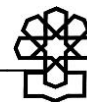
سابقه ادغام و تشکیل وزارت راه و شهرسازی به استیضاح وزیر وقت راه و ترابری در سال ۱۳۸۹ باز می‌گردد که پس از استیضاح ایشان، در راستای تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه در کاهش تعداد وزارتخانه‌ها بعد از بررسی گزینه‌هایی چون تشکیل وزارت امور زیربنایی و یا وزارت ارتباطات نهایتاً در تاریخ ۳۱ خرداد سال ۱۳۹۰، عطف به نامه شماره ۴۶۵۱۴/۴۸۵۵۷ مورخ ۱۳۹۰/۳/۴ در اجرای اصل یکصد و بیست و سوم (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو وزارتخانه «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» ادغام شد و با هدف اصلی ایجاد یک ساختار اداری یکپارچه و کارآمد برای مدیریت و برنامه‌ریزی در حوزه‌های مرتبط با حمل‌ونقل، زیرساخت‌های شهری و مسکن، «قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این ادغام با توجه به ضرورت هماهنگی بیشتر بین بخش‌های مختلف توسعه شهری و حمل‌ونقل انجام شد تا بتواند به بهبود کیفیت زندگی شهروندان و توسعه پایدار کشور کمک کند.

وزارت راه و شهرسازی پس از ادغام، مسئولیت‌های گسترده‌ای را بر عهده گرفت که شامل برنامه‌ریزی، نظارت و اجرای پروژه‌های مرتبط با راه‌ها، حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی، توسعه شهری، ساخت مسکن و مدیریت امور شهرسازی بود. این وزارتخانه همچنین موظف به تدوین سیاست‌های کلان در حوزه‌های مرتبط با حمل‌ونقل و شهرسازی، بهبود زیرساخت‌های کشور و ارتقای استانداردهای ساخت و ساز شد.

از اهداف اصلی تشکیل این وزارتخانه، کاهش موازی‌کاری‌ها و افزایش هماهنگی بین بخش‌های مختلف بود. پیش از این، وزارتخانه‌های راه و ترابری و مسکن و شهرسازی به‌صورت جداگانه فعالیت می‌کردند که گاهی منجر به تداخل وظایف و ناهماهنگی در اجرای پروژه‌ها می‌شد. با ادغام این دو وزارتخانه، امید می‌رفت که مدیریت منابع و زمان به‌صورت بهینه‌تری انجام شود و پروژه‌های بزرگ ملی با سرعت و کیفیت بیشتری به پیش بروند. با این وجود تشکیل وزارت راه و شهرسازی همچنین با چالش‌هایی همراه بود که از جمله این چالش‌ها می‌توان به ادغام نیروهای انسانی، یکسان‌سازی قوانین و مقررات، و هماهنگی بین بخش‌های مختلف اشاره کرد. با این حال، این ادغام به عنوان گامی مهم در جهت اصلاح ساختار اداری کشور تلقی شد.

۱۳۹۶/۰۷/۰۱: آغاز بحث‌ها و پیشنهادهای اولیه برای تفکیک وزارت راه و شهرسازی

در تاریخ ۱ مهر ۱۳۹۶، با موافقت کمیسیون‌های بودجه و عمران مجلس و رأی منفی کمیسیون صنایع، بحث‌ها و پیشنهادهای اولیه برای تفکیک وزارت راه و شهرسازی آغاز شد. این موضوع به‌دنبال انتقادات از عدم کارایی و مدیریت بهینه در این وزارتخانه مطرح گردید. کارشناسان وقت اظهار داشتند ادغام دو وزارتخانه راه و ترابری و مسکن



و شهرسازی، به دلیل افزایش حجم فعالیت‌ها و نیاز به تمرکز بیشتر بر هر یک از حوزه‌های حمل‌ونقل و مسکن، به چالشی جدی تبدیل شده است؛ در این راستا، رئیس‌جمهور وقت، در نشست‌های خود بر ضرورت تفکیک این وزارتخانه تأکید کرد و لایحه‌ای را برای این منظور به مجلس ارائه داد.

۱۳۹۷/۰۴/۰۳: تلاش دولت برای تفکیک وزارتخانه‌ها، که در نهایت با مخالفت مجلس مواجه شد

در تاریخ ۲۱ خرداد ۱۳۹۶ و روزهای آخر دولت یازدهم، تلاش‌هایی برای تفکیک ساختار چند وزارتخانه آغاز شد و دولت در این زمینه «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» را با قید دوفوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود؛ امری که پس از ۸ جلسه بررسی رسمی، در جلسه ۳ تیر ۱۳۹۷ کمیسیون مشترک رسیدگی با مخالفت نمایندگان روبرو شد. هدف از این تفکیک‌ها، بازگرداندن ساختار دولت به شرایط پیش از ادغام وزارتخانه‌ها در سال ۱۳۹۰ بود. دولت در لایحه‌ای که به مجلس ارائه داد، خواستار انتزاع و جداسازی وزارتخانه «صنعت، معدن و تجارت» به دو وزارتخانه «صنایع و معادن» و «بازرگانی»، وزارت «ورزش و جوانان» به وزارتخانه «ورزش» و سازمان «ملی جوانان» و در نهایت تفکیک وزارت «راه و شهرسازی» به وزارتخانه‌های «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» شد. مخالفان این لایحه معتقد بودند که تفکیک وزارتخانه‌ها با سیاست‌های کوچک‌سازی دولت مغایرت دارد و می‌تواند به افزایش بوروکراسی و کاهش کارایی منجر شود. آن‌ها همچنین تأکید کردند که مشکلات موجود در وزارتخانه‌ها با تغییر ساختار حل نخواهد شد و نظام اداری کشور نیازمند تحول اساسی است. در این میان، برخی نمایندگان مجلس نیز به دلیل نگرانی از تغییرات عجولانه در ساختار دولت، با بررسی فوری این لایحه مخالفت کردند. با وجود تلاش‌های دولت برای تفکیک وزارتخانه‌ها، مجلس در نهایت کلیات این لایحه را رد کرد و بدین ترتیب، تغییرات مدنظر دولت اجرایی نشد.

۱۴۰۰/۰۱/۲۴: اعلام وصول طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی به دو وزارتخانه جدید در مجلس شورای اسلامی (ثبت ۵۴۹ مجلس یازدهم)

در تاریخ ۲۴ فروردین ۱۴۰۰، به‌منظور افزایش تمرکز و تخصص‌گرایی در حوزه‌های حمل‌ونقل و شهرسازی، طرح انتزاع بخش ساختمان و شهرسازی از وزارت راه و شهرسازی و تشکیل «وزارت حمل و نقل» و «وزارت ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و با شماره ثبت ۵۴۹ در مجلس یازدهم به ثبت رسید. در توجیه طرح، بیان شد که هر یک از این حوزه‌ها نیازمند مدیریت تخصصی و مستقل هستند تا بتوانند به‌طور مؤثر به وظایف خود پرداخته و پاسخگوی نیازهای جامعه باشند.

این طرح با استقبال برخی نمایندگان مواجه شد، اما نیازمند بررسی‌های کارشناسی بیشتر و اخذ نظر از دستگاه‌های مرتبط بود. اعلام وصول این طرح نشان‌دهنده توجه مجلس به چالش‌های ساختاری در مدیریت زیرساخت‌های کشور و لزوم انجام اصلاحات در این حوزه بود. سرنوشت نهایی این طرح به نتیجه بررسی‌ها و رأی‌گیری در مجلس وابسته بود، اما ثبت آن به عنوان یک طرح رسمی، گامی مهم در راستای بررسی جدی‌تر امکان تفکیک وزارت راه و شهرسازی محسوب می‌شد.

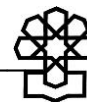
به‌دنبال اعلام وصول اولیه طرح در تاریخ ۲۴ فروردین ۱۴۰۰ و با هدف بهبود ساختار و کارایی وزارتخانه‌ها، در تاریخ ۵ مرداد ۱۴۰۰، اصلاحاتی در طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی در کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی انجام شد. در این اصلاحات، مقرر شد "هرگونه افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارتخانه‌های موضوع این قانون در طول اجرای برنامه ششم توسعه ممنوع است. همه نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات مورد نیاز وزارتخانه‌های «مسکن، شهرسازی و امور شهرداری‌ها» و «راه و ترابری» از نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و همچنین سازمان‌ها و شرکت‌های زیر مجموعه و تابعه آنها تأمین می‌شود."

۱۴۰۳/۱۰/۲۴: موافقت مجلس با بررسی یک فوریتی طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی (ثبت ۲۵۰ مجلس دوازدهم)

پس از گذشت بیش از یک دهه از تشکیل ساختار وزارت راه و شهرسازی، نمایندگان مجلس با همراهی و مشورت طیفی از کارشناسان و پژوهشگران و بخش خصوصی به این نتیجه رسیدند که این ادغام نتوانسته به اهداف خود دست یابد و مشکلات مدیریتی متعددی را به وجود آورده است. پیرو این تصمیم و در تاریخ ۱۸ دی ۱۴۰۳ و با موافقت ۷۲ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، بررسی یک فوریتی طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی با شماره ثبت ۲۵۰ در مجلس دوازدهم به ثبت رسید.

متعاقباً در جلسه‌ای که در تاریخ ۲۴ دی ماه برگزار شد، نمایندگان با ۱۶۷ رأی موافق، ۶۹ رأی مخالف و ۳ رأی ممتنع به این طرح رأی دادند. هدف اصلی این طرح، ایجاد دو وزارتخانه مستقل شامل «وزارت راه و ترابری» و «وزارت مسکن و شهرسازی» است.

تصویب این طرح نشان‌دهنده توجه مجلس به چالش‌های ساختاری در مدیریت زیرساخت‌های کشور و ضرورت اصلاحات در این حوزه است. سرنوشت نهایی این طرح به نتیجه بررسی‌ها و رأی‌گیری‌های آتی در مجلس بستگی خواهد داشت. همچنین، انتظار می‌رود که بررسی دقیق‌تر جوانب اقتصادی و اجتماعی تفکیک وزارتخانه‌ها، تأثیرات آن بر روی پروژه‌های عمرانی و کیفیت خدمات عمومی را روشن‌تر کند. بنابراین، انتظار می‌رود همه ابعاد، آثار و تبعات موضوع مورد توجه قرار گیرد و هم‌زمان متناسب با شرایط روز و چشم‌انداز آتی وظایف، مأموریت‌ها، ساختار متناسب ترسیم و تدوین گردد.



## ۶. مقدمه و دلایل توجیهی طرح یک فوریتی تفکیک وزارت راه و شهرسازی به شماره ثبت ۲۵۰

در ادامه عین متن مقدمه و دلایل توجیهی طرح ثبت شده بیان می گردد و در سرفصل آتی به تحلیل آن پرداخته می شود:

### مقدمه و دلایل توجیهی

«حمل و نقل یکی از پایه‌های اصلی توسعه پایدار و متوازن در جوامع بشری محسوب شده و شبکه‌های حمل و نقل با مؤلفه‌های مهمی همچون اقتصاد، امنیت و عدالت اجتماعی ارتباط تنگاتنگ دارند. در فرآیند توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، همبستگی مستقیم میان گسترش حمل و نقل و دستیابی به نرخ رشد اقتصادی وجود دارد و فعالیت‌های حمل و نقل از جمله فعالیت‌های اساسی و زیربنایی برای رشد و تحول اقتصادی محسوب می‌شوند. از این رو توجه به حوزه حمل و نقل در اسناد بالادستی کشور جایگاه و اهمیت مهمی دارد؛ لیکن ادغام وزارت راه و ترابری و وزارت مسکن و شهرسازی سابق و تشکیل وزارتخانه‌های فعلی راه و شهرسازی با مقتضیات روز و اقتصاد ملی مطابقت ندارد و این موضوع بر فعالیت و عملکرد بخش حمل و نقل تأثیر منفی گذاشته است. از سوی دیگر ناکارآمدی تأمین مسکن و عدم مطلوبیت کیفی آن، صرف نظر از مسأله مربوط به اقتصاد کلان بیشتر ناشی از نبود برنامه‌ریزی جامع مسکن است و نیز پاسخ بهینه به تقاضای مسکن علاوه بر ایجاد هماهنگی بین اجزای اصلی این بخش (منابع مالی، تأمین زمین و مصالح ساختمانی)، نیازمند سازگاری با سیاست‌های شهرسازی و آمایش سرزمین است، از این رو مطلوب است تمامی بخش‌ها، نیروها و عوامل تأثیرگذار در روند توسعه سکونتگاه‌ها و استقرار کانون‌های فعالیت، در یک مجموعه قرار بگیرد.»

### نقاط ضعف ساختار فعلی بخش حمل و نقل کشور:

از نقاط ضعف جدی بخش حمل‌ونقل کشور که یکی از دلایل اصلی آن ساختار فعلی وزارت راه و شهرسازی است می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- عدم تعریف و وجود استراتژی و اهداف و سیاستگذاری مشخص در بخش حمل‌ونقل کشور به دلیل حجم زیاد مأموریت‌ها و وظایف در وزارت راه و شهرسازی

- ضعف و یکپارچگی و هماهنگی در بخش‌های مختلف حمل‌ونقل و جزیره‌ای عمل کردن هر یک از بخش‌های ریلی، جاده‌ای، دریایی و هوایی علی‌رغم اهمیت بالا و راهبردی توسعه لجستیکی و حمل‌ونقل چند وجهی (ترکیبی)

- پایین بودن بهره‌وری در بخش حمل‌ونقل نسبت به سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و وجود ظرفیت مازاد در بخش

- غالب بودن تفکر ایجاد ظرفیت در زیربنای حمل‌ونقل و به حاشیه رفتن امر نگهداری و بهسازی سرمایه‌گذاری موجود

- عدم مدیریت جامع منابع مالی و وجود نارسایی در توزیع آن بین زیربخش‌ها  
- بالا بودن هزینه حمل‌ونقل در کشور به دلیل عدم یکپارچگی و انسجام در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و عدم توسعه لجستیکی

- عدم توجه کافی و موضوعات راهبردی در کشور مانند ترانزیت و بالا بودن ریسک ترانزیت در مقایسه با مقادیر جهانی و در نتیجه عدم بهره‌مندی از مزیت بالای آن برای کشور در حالیکه رقبای ایران به شدت در حال سرمایه‌گذاری هستند.

- وجود ضعف جدی در ارتباط و اتصال دو بخش حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری علی‌رغم اهمیت بالای یکپارچگی دیدن همچنین دستاوردهای ذیل با تشکیل وزارت «ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» قابل تحقق خواهد بود.

- اهتمام در حفظ هویت اسلامی- ایرانی بافت‌های تاریخی موجود شهری و نظارت بر ملاحظات فرهنگی توسعه شهرها و احداث مجتمع‌های مسکونی

- ارتقاء جایگاه مقررات ملی ساختمان و افزایش ایمنی، استحکام و اصلاح مصرف انرژی در ساختمان و مسکن

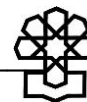
- تقویت نظام مهندسی ساختمان و حمایت از صدور خدمات فنی- مهندسی

- اتخاذ رویکرد کل‌نگر در روند برنامه‌ریزی، توسعه و مدیریت شهرها و خدمات‌رسانی به شهروندان

- فراهم شدن برقراری تناسب کمی و کیفی جمعیت و فعالیت و استقرار متعادل آن در پهنه سرزمین

- عنایت ویژه و جدی به مناطق محروم، کم برخوردار، ویژه و حساس از نظر ملاحظات امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و زیست محیطی

- بسترسازی توسعه هماهنگ قلمرو مرکزی، میانی و پیرامونی و تعامل مرزی»



## ۷. تحلیل و ارزیابی مقدمه و دلایل توجیهی طرح

همان طور که در متن مقدمه توجیهی ذکر شده، دلایل ارائه شده با صرف نظر از اقتصاد کلان بیان شده؛ لذا باید دقت داشت وضعیت نامطلوب بخش حمل و نقل و مسکن و شهرسازی بیش از آن که ناشی از مسأله ادغام دو حوزه و گستردگی وظایف وزیر راه و شهرسازی باشد، تابعی از اقتصاد کلان و رویکرد دولت‌های مختلف است و طی مدت زمان ۱۳ ساله ادغام، روندهای پیچیده و صعودی و نزولی شاخص‌ها تفاوت معناداری با زمان پیش از ادغام نمایش نمی‌دهد. لیکن انتظار می‌رود به تمرکز و بازسازماندهی موضوعات مسکن، شهرسازی، مدیریت شهری، حمل و نقل درون و برون شهری و شکل‌گیری تمرکز و فرماندهی تخصصی موضوعات، افزایش بهره‌وری در عین چابکی دو وزارت جدید نسبت به ساختار کنونی وزارت راه و شهرسازی حاصل فرایند تفکیک باشد.

به لحاظ نگارشی ذیل «نقاط ضعف ساختار فعلی بخش حمل و نقل کشو» ۶ بند آخر از جنس هدف، راهبرد و یا سیاست در بخش مسکن و شهرسازی است که نیاز به عنوان مجزا داشت.

با توجه به چارچوب و تعاریف آیین‌نامه داخلی مجلس انتظار می‌رفت در مقدمه به دلایل یک فوریتی بودن طرح نیز اشاره شود.

انتظار می‌رود توضیحات مندرج در مقدمه و دلایل توجیهی در متن ماده واحده و تبصره‌ها منعکس گردد که به نظر این موضوعات در تبصره ۱ به پیشنهاد آتی دولت معطوف شده است.

## ۸. بررسی ماده واحده و تبصره‌های آن

ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون، با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بدون توسعه نیروی انسانی، با تفکیک اهداف، مأموریتها و وظایف مربوط به مسکن و شهرسازی از «وزارت راه و شهرسازی»، وزارت «مسکن و شهرسازی» تشکیل می‌شود و این وزارت به وزارت «راه و ترابری» تغییر نام می‌یابد.

تبصره ۱- دولت موظف است شرح وظایف وزارتخانه‌های جدید را حداکثر ظرف شش ماه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

تبصره ۲- هرگونه افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارتخانه‌های موضوع این ماده واحده در طول اجرای برنامه هفتم توسعه ممنوع است. همه نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات مورد نیاز وزارتخانه‌های «مسکن و شهرسازی» و «راه و ترابری» از نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات وزارت راه و شهرسازی و همچنین سازمانها و شرکت‌های زیر مجموعه و تابعه آنها، تأمین خواهد شد.

مبتنی بر بررسی متن ماده واحده و تبصره های آن با نظام مسائل مترتب به ادغام یا تفکیک وزارت راه و شهرسازی مهم ترین نکات به شرح ذیل است:

- همانگونه که در این گزارش اشاره شده انتظار می‌رود تفکیک با یک بازساماندهی جدید و منطبق با اقتضای روز و چشم‌انداز آینده مبتنی بر تدقیق شرح وظایف و مأموریت‌ها طراحی شود و ساختار و عنوان بر این اساس پیشنهاد گردد که در این طرح این موضوع حسب تبصره ۱ به شش ماه بعد از تصویب قانون موکول شده که به لحاظ تقدم و تأخر منطقی به نظر نمی‌رسد و همچنین خلاف اصل ۱۳۳ قانون اساسی در الزام به تعیین وظایف وزارتخانه‌ها در قانون ارزیابی می‌گردد.

- با توجه به پیشینه ادغام در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ که پس از استیضاح وزیر راه و ترابری، حوزه راه و ترابری در حوزه مسکن و شهرسازی ادغام گردید، پیشنهاد می‌شود بجای تفکیک به دو وزارتخانه، بخش راه و ترابری از بخش مسکن و شهرسازی منتزع شود.

- مبنای طرح و دلایل توجیهی بر یکپارچگی مدیریت در حوزه مسکن شهرسازی مدیریت شهری و حمل‌ونقل درون و برون شهری بنا نهاده شده و انتظار می‌رود این مهم در عنوان وزارتخانه‌های جدید منعکس گردد.

#### ۹. نقاط قوت و ضعف طرح

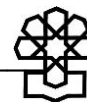
##### نقاط قوت:

- تأکید بر عدم گسترش حوزه منابع انسانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های جاری وزارتخانه و رعایت سیاست‌های کوچک‌سازی تشکیلات دولت
- تأکید بر عدم تحمیل بار مالی و مدیریت امکانات و ابنیه و تجهیزات موجود

##### نقاط ضعف:

- دلایل یک فوریتی بودن طرح بیان نشده است.
- الزام به تفکیک و تشکیل وزارتخانه‌های جدید پیش از تعیین تکلیف در خصوص شرح وظایف، مأموریت‌ها مناسب نیست و همچنین خلاف اصل ۱۳۳ قانون اساسی در الزام به تعیین وظایف وزارتخانه‌ها در قانون ارزیابی می‌گردد.
- علیرغم آنکه در مقدمه و دلایل توجیهی به تمرکز و یکپارچگی موضوعات مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری پرداخته شده، لیکن در ماده واحده و تبصره‌ها این مهم که به نظر از مهمترین دستاوردهای تفکیک است، مشاهده نمی‌شود.





## ۱۰. بررسی و تحلیل تجارب جهانی

در مطالعه جاری که برای پشتوانه تصمیم‌سازی بهتر در دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بررسی اجمالی مدیریت اجرایی بخش مسکن و شهرسازی و حمل‌ونقل»، طی سه مجلد به بررسی و مذاقه در ساختار مدیریت و اجرای وزارتخانه‌های متولی موضوع مسکن، شهرسازی و حمل‌ونقل و نهادهای سه‌گانه (معاونت‌ها، سازمان‌ها و پژوهشکده‌ها) ذیل آنها در ۳۸ کشور پرجمعیت دنیا پرداخته می‌شود؛ لیکن درس آموخته‌ها و نکات تعمیم‌پذیر آنها برای موضوع تفکیک به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

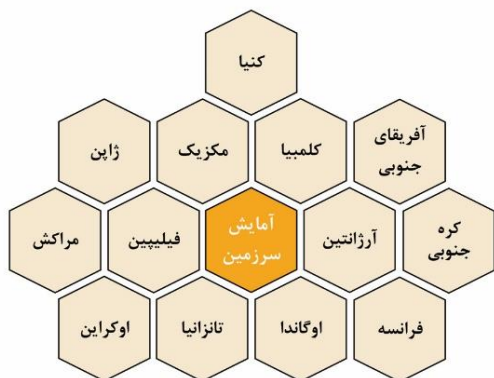
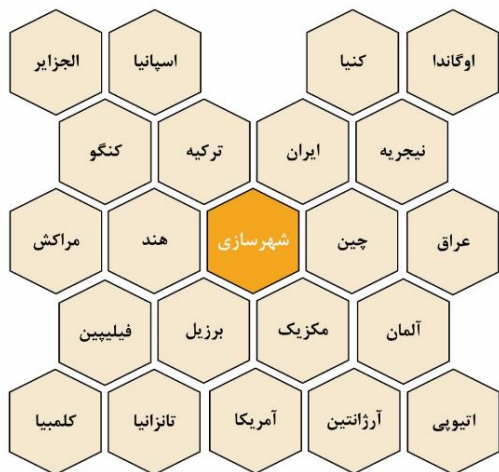
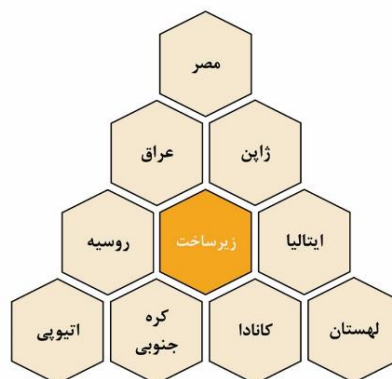
جدول شماره (۱): اسامی وزارتخانه‌های متولی موضوع «حمل‌ونقل» و «مسکن، شهرسازی» در ۳۸ کشور پرجمعیت دنیا

ردیف	کشور	وزارتخانه حمل‌ونقل	وزارتخانه شهرسازی
۱	چین	وزارت حمل‌ونقل	وزارت مسکن و توسعه شهری - روستایی
۲	هند	وزارت حمل‌ونقل جاده‌ای و بزرگراه‌ها، وزارت هواپیمایی کشوری، وزارت راه آهن، وزارت بنادر، کشتیرانی و راه‌های آبی	وزارت مسکن و امور شهری
۳	ایالات متحده	وزارت حمل‌ونقل	وزارت مسکن و توسعه شهری
۴	پاکستان	وزارت امور دریایی، وزارت راه آهن، وزارت هوانوردی، اداره بزرگراه‌های ملی ذیل وزارت ارتباطات	وزارت مسکن و امور عمومی
۵	برزیل	وزارت حمل‌ونقل، وزارت بنادر و فرودگاه‌ها	وزارت شهرها
۶	روسیه	وزارت حمل‌ونقل	وزارت ساخت‌وساز، مسکن و خدمات عمومی
۷	اتیوپی	وزارت حمل‌ونقل و لجستیک	وزارت توسعه شهری و ساخت‌وساز
۸	فیلیپین	وزارت حمل‌ونقل	وزارت اسکان و توسعه شهری
۹	کنگو	وزارت حمل و نقل، هواپیمایی کشوری و نیروی دریایی بازرگانی	وزارت برنامه‌ریزی شهری و مسکن
۱۰	ایران	وزارت راه و شهرسازی	وزارت راه و شهرسازی
۱۱	آلمان	وزارت فدرال دیجیتال و حمل‌ونقل	وزارت مسکن، شهرسازی و ساختمان
۱۲	بریتانیا	دپارتمان حمل‌ونقل	وزارت مسکن، جوامع و دولت محلی
۱۳	فرانسه	وزارت تغییرات محیط زیستی و انسجام سرزمینی	وزارت تغییرات محیط زیستی و انسجام سرزمینی
۱۴	ایتالیا	وزارت زیرساخت و حمل‌ونقل	وزارت زیرساخت و حمل‌ونقل
۱۵	میانمار (برمه)	وزارت حمل‌ونقل و ارتباطات	وزارت ساخت‌وساز
۱۶	کره جنوبی	وزارت زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل	وزارت زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل
۱۷	اسپانیا	وزارت حمل و نقل و جابه‌جایی پایدار	وزارت مسکن و دستورکار شهری
۱۸	آرژانتین	وزارت حمل‌ونقل	وزارت توسعه سرزمینی، زیستگاه و مسکن آرژانتین
۱۹	کانادا	وزارت حمل‌ونقل	وزارت مسکن، زیرساخت و جوامع
۲۰	اوکراین	وزارت زیرساخت	وزارت توسعه جوامع و قلمروها
۲۱	اندونزی	وزارت حمل‌ونقل	وزارت امور عمومی و مسکن

وزارتخانه شهرسازی	وزارتخانه حمل‌ونقل	کشور	ردیف
وزارت مسکن و شهرسازی فدرال	وزارت فدرال حمل‌ونقل	نیجریه	۲۲
وزارت مسکن و امور اجرایی عمومی	وزارت حمل‌ونقل جاده‌ای و بزرگراه‌ها، وزارت هواپیمایی کشوری و تورسم، وزارت کشتیرانی، وزارت راه آهن	بنگلادش	۲۳
دبیرخانه کشاورزی، توسعه سرزمینی و توسعه شهری	وزارت زیرساخت، ارتباطات و حمل‌ونقل	مکزیک	۲۴
وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری	وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری	ژاپن	۲۵
وزارت مسکن، خدمات عمومی و جوامع شهری	وزارت حمل‌ونقل	مصر	۲۶
وزارت ساخت‌وساز	وزارت حمل‌ونقل	ویتنام	۲۷
وزارت محیط زیست، شهرسازی و تغییرات اقلیمی	وزارت حمل‌ونقل	ترکیه	۲۸
وزارت توسعه اجتماعی و امنیت انسانی	وزارت حمل‌ونقل	تایلند	۲۹
وزارت اراضی، مسکن و توسعه شهرنشینی	وزارت زیرساخت، ارتباطات و حمل‌ونقل	تانزانیا	۳۰
وزارت سکونتگاه‌های انسانی	وزارت حمل‌ونقل	آفریقای جنوبی	۳۱
وزارت اراضی، امور عمومی، مسکن و شهرسازی	وزارت جاده‌ها و حمل‌ونقل	کنیا	۳۲
وزارت مسکن، شهر و قلمرو	وزارت حمل‌ونقل	کلمبیا	۳۳
وزارت اراضی، مسکن و شهرسازی	وزارت کار و حمل‌ونقل	اوگاندا	۳۴
وزارت مسکن، برنامه‌ریزی شهری و شهر	وزارت کارهای عمومی و زیرساخت	الجزایر	۳۵
وزارت ساخت‌وساز، مسکن، شهرداری‌ها و کارهای عمومی	وزارت حمل‌ونقل	عراق	۳۶
وزارت زیرساخت	وزارت زیرساخت	لهستان	۳۷
وزارت برنامه‌ریزی ملی، برنامه‌ریزی شهری، مسکن و سیاست شهری	وزارت حمل‌ونقل و لجستیک	مراکش	۳۸

مأخذ: نگارندگان



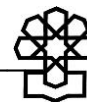


شکل شماره (۳): موضوعات مورد تمرکز اسامی وزارتخانه‌های موضوع «مسکن، شهرسازی» در ۳۸ کشور پرجمعیت دنیا

مأخذ: همان

شکل شماره (۴): موضوعات مورد تمرکز اسامی وزارتخانه‌های موضوع «مسکن، شهرسازی و آمایش سرزمین» در ۳۸ کشور پرجمعیت دنیا

مأخذ: همان



با گسترش دامنه تحلیل و افزایش کشورهای بررسی شده هم فقط ۶ کشور ژاپن، کره جنوبی، اسپانیا، ایتالیا، دانمارک و هلند حوزه مسکن و حمل و نقل ذیل یک وزارت خانه مدیریت می شود. در گام بعد با مراجعه به تارنمای وزارتخانه‌ها، معاونت‌ها، سازمان‌ها و پژوهشکده‌های مورد مطالعه و مرور اجمالی بر اسناد و برنامه‌های بارگذاری شده در آنها موضوعات مورد تمرکز هر یک استخراج شد که به شرح زیر است.



شکل شماره (۴): موضوعات مورد تمرکز نهادهای سه‌گانه زیرمجموعه وزارتخانه‌های موضوع مسکن، شهرسازی در ۳۸ کشور پرجمعیت دنیا مأخذ: همان

در انتها نیز با تکیه بر موضوعات اشاره شده در گام پیشین و مرور تجارب و اقدامات صورت گرفته در نهادهای سه‌گانه زیر مجموعه وزارتخانه‌ها، ۱۱ مأموریت کلان وزارتخانه مربوط به موضوع مسکن، شهرسازی به شرح زیر تدوین می‌گردد.

(۱) توسعه مسکن در استطاعت (توان‌پذیر)

(۲) برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌بندی (زونینگ)

(۳) مسکن فراگیر و عدالت اجتماعی

(۴) نوسازی، بهسازی و بازآفرینی شهری

(۵) توسعه زیرساخت‌ها و خدمات شهری

(۶) توسعه شهری پایدار

(۷) توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین

(۸) تاب‌آوری و مدیریت سانحه

(۹) ایمنی و تنظیم مقررات ساختمانی

(۱۰) ساختمان سبز و بهره‌وری انرژی

(۱۱) سرمایه‌گذاری مسکن

علاوه بر مجموعه دو جلدی فوق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در گزارشی دیگر تحت عنوان کمیسیون عمران؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی (شماره مسلسل ۱۷۰۷۰)، با مروری بر تجربیات پارلمانی دنیا پیشنهادهایی ارائه داده است. در بخش تحلیل تطبیقی این گزارش کمیسیون تخصصی مجالس کشورهای بررسی شده در موضوع مسکن به شرح ذیل بوده است:

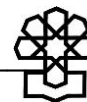
در هند امور مسکن، روسیه سیاست مسکن و خدمات شهری، ترکیه توسعه، نوسازی، حمل و نقل و گردشگری، پاکستان مسکن و اشتغال، مالزی اقتصاد، امور شهری و روستایی، کره جنوبی مسکن، ژاپن اراضی، زیرساختها، حمل و نقل و گردشگری، آمریکا امور مسکن، آلمان ساختمان، مسکن، توسعه شهری و دولت‌های محلی، انگلیس مسکن، جوامع و دولت‌های محلی، اسپانیا سیاست اراضی و خدمات کشوری، فرانسه توسعه پایدار، آمایش و برنامه‌ریزی مکانی و منطقه‌ای.

## ۱۱. ارزیابی و تحلیل

**کارشناسان مخالف امر تفکیک وزارت راه و شهرسازی استدلال می‌کنند:**

- در صورت تداوم روند موجود در قالب یک نهاد جامع و ساختاری منسجم، وزارتخانه این توانایی را دارد که توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و شهرسازی را به‌صورت هماهنگ دنبال کند.

- از مهم‌ترین دستاوردهای این ادغام، توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی (TOD) است؛ با سیاست‌گذاری یکپارچه، این امکان فراهم شده که زیرساخت‌های حمل‌ونقل عمومی مانند مترو، اتوبوس و خطوط ریلی مستقیماً با الگوهای



سکونت و کاربری زمین بطور هماهنگ مدیریت شوند. امری که موجب می‌شود که دسترسی مردم به حمل‌ونقل عمومی مدرانه‌تر و به تبع آن آسان‌تر شده و استفاده از خودروهای شخصی کاهش یابد که به نوبه خود، ترافیک و آلودگی‌های زیست‌محیطی را به حداقل می‌رساند.

- توسعه حمل‌ونقل حومه‌ای، به‌عنوان یکی دیگر از اهداف کلیدی این ادغام، نقش مهمی در توزیع جمعیت و کاهش تمرکز شهری دارد. با تمرکز سیاست‌گذاری در یک وزارتخانه، برنامه‌ریزی برای خطوط ریلی حومه‌ای، اتوبوس‌های بین‌شهری و مدیریت و جانمایی پایانه‌های متناسب با مناطق مسکونی حومه‌ای تلفیق شده است. این مسئله موجب افزایش دسترسی به مراکز شهری برای افراد ساکن در حومه‌ها می‌شود و درعین حال فشار ترافیکی و جمعیتی بر کلان‌شهرها را کاهش می‌دهد. بهبود وضعیت حمل‌ونقل حومه‌ای همچنین فرصت‌های اقتصادی جدیدی در این مناطق ایجاد می‌کند.

- از سوی دیگر، این ادغام زمینه‌ساز تغییر رویکرد از خودرو محور به انسان محور است؛ در ساختار جدید، طراحی شهری به گونه‌ای انجام می‌شود که پیاده‌راه‌ها، مسیرهای دوچرخه‌سواری و حمل‌ونقل عمومی در اولویت قرار گیرند.

- مضافاً تمرکز بر توسعه دریامحور با تاکید بر ساحل جنوبی (بخصوص مکران و جزایر) نیز در سیاست‌های یکپارچه وزارت راه و شهرسازی به توسعه بنادر، شهرهای بندری، زیرساخت‌های حمل‌ونقل دریایی و تنظیم روابط کرانه و پسرکرانه و اتصال‌های جاده‌ای و ریلی و هوایی به نقاط درون و برون سرزمینی کمک می‌کند که می‌تواند نقش مهمی در انسجام ملی و تحقق اهداف آمایش سرزمین ایفا کند

- نهایتاً در موضوع جابجایی پایتخت که مجدداً محل بحث قرار گرفته است ارتباط دسترسی و حمل و نقل و زیرساخت‌های آن با شبکه سکونتگاهی، یکپارچگی وزارت کنونی مفید تلقی می‌شود.

- کاهش هزینه‌های منابع انسانی نیز از مزایای این ساختار تجمیعی است؛ تجمیع وظایف و حذف موازی‌کاری‌ها در دو ساختار مجزا، هزینه‌های مدیریتی و اجرایی (بخصوص معاونت‌ها و مدیریتی‌های غیرتخصصی) را کاهش داده و بهره‌وری را افزایش می‌دهد که در نهایت به بهینه‌تر شدن منابع انسانی منجر می‌شود.

### کارشناسان موافق امر تفکیک وزارت راه و شهرسازی، معتقدند:

- ساختار فعلی این وزارتخانه با چالش‌ها و انتقادات متعددی مواجه است که نیازمند بررسی و بازنگری جدی است.  
- از مهم‌ترین انتقادات، گستردگی بیش از حد حیطه وظایف و ساختار پیچیده وزارتخانه است. وزیر راه و شهرسازی ضرورت دارد تا مستقیماً با مسائل ۳۴ معاونت، سازمان، شرکت، مرکز، ستاد و شورای عالی مواجه شود که این تنوع و تعدد، منجر به تاخیر در رسیدگی به مسائل مهم، مدیریت جزیره‌ای، افزایش بروکراسی و کاهش کارآمدی در اجرای پروژه‌ها شده است.

- به‌عنوان مثال، در حوزه مسکن و شهرسازی، فقدان هماهنگی بین بخش‌های مختلف، منجر به تأخیر در اجرای پروژه‌های مسکنی و نارضایتی عمومی شده است.

- علاوه بر این، گستردگی وظایف وزارتخانه، این حوزه نیازمند تخصص و تجربه بالای مدیریتی است.

- با توجه به سهم حداقل ۲۰ درصدی این وزارتخانه در اشتغال و تولید ناخالص داخلی (GDP) خود یکی از

نماگرهای موید گستردگی حوزه تحت مدیریت وزیر راه و شهرسازی است که می‌توان با تفکیک به تمرکز برنامه ریزی و سیاست گذاری حوزه های تخصصی، کارآمدی چابکی پاسخ‌دهی سریع تر به تحولات بین المللی (به طور خاص حوزه ترانزیت و کریدورها)، تخصصی شدن و نهایتاً ارتقای عملکرد و بهبود راندمان منجر شود.

- ناکافی بودن تخصص و تجربه مدیران ارشد در مدیریت هم‌زمان دو حوزه حمل‌ونقل و مسکن، می‌تواند به ناکارآمدی و عدم تحقق اهداف توسعه‌ای منجر شود. این مسئله به خصوص در موضوعات نیازمند تعاملات فراملی و برنامه‌ریزی دقیق ذیل حوزه ترابری و حمل‌ونقل نظیر توسعه کریدورهای بین‌المللی، ترانزیت و حمل‌ونقل هوایی و دریایی بیش از پیش مشهود است. (البته به نظر می‌رسد استدلال نداشتن تخصص و تجربه هم‌زمان دو حوزه مسکن و حمل و نقل اگرچه صحیح است اما در داخل حوزه حمل و نقل و مسکن و شهرسازی نیز همین توجیه وارد است).

- همچنین تعدد شوراهای کمیسیون‌ها و سیاست‌های کلی متناظر با وزارتخانه که نیازمند پیگیری مستمر در دولت و مجلس است نیز به پیچیدگی‌های مدیریتی افزوده است. این تعدد، باعث تداخل وظایف، سردرگمی در تصمیم‌گیری و کاهش سرعت اجرای پروژه‌ها شده است. به‌عنوان نمونه، در حوزه حمل‌ونقل، نبود هماهنگی بین نهادهای مختلف، در نابسامانی توسعه زیرساخت‌ها و خدمات‌رسانی موثر است.

- در بحث تفرق یا تمرکز وظایف پیشنهاد می‌شود<sup>۱</sup> «مبتنی بر ضرورت برنامه‌ریزی جامع و پاسخ بهینه به تقاضای مسکن و ایجاد سازگاری با سیاست‌های شهرسازی، با تفکیک اهداف، مأموریتها و وظایف مربوط به ساختمان و شهرسازی، وزارت «مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری» از انشقاق بخشی از قسمت‌های وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور تشکیل شود.»

در توضیح این موضوع ملاحظات و نکات ذیل حائز اهمیت است:

تحلیل نظام ساختاری در حوزه های مسکن و شهرسازی

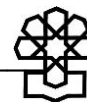
الف) در حوزه مسکن اگرچه وزارت راه و شهرسازی متولی اصلی است، اما باید توجه داشت مبتنی بر نقش بالای ۹۰ درصدی بخش خصوصی در ساخت و سازها؛ شهرداری‌ها نقش به‌سزایی در موضوع مسکن دارند که کمتر بدان پرداخته شده است و مبتنی بر تجربه جهانی حوزه اجرایی و عملیاتی مسکن توسط شهرداری‌ها انجام می‌پذیرد. همچنین ضرورت دارد تا مجموعه اقدامات سایر دستگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی و نظامی در ساخت مسکن با هماهنگی و محوریت وزارتخانه صورت پذیرد. در حوزه مسکن همچنین تصمیمات کمیسیون‌های ماده ۵ و ماده ۱۰۰ که ارتباط عمده‌ای با بدنه وزارت کشور (معاونت هماهنگی امور عمرانی و دفتر فنی) دارد نقش جدی هم در حوزه مسکن و هم در حوزه شهرسازی دارد. در آخر موضوع نظارت بر عملکرد مشاوران املاک نیز که ذیل وزارت صمت است با توجه به گستردگی این وزارتخانه پیشنهاد می‌شود این حوزه نیز به وزارتخانه جدید منتقل شود.

همچنین صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان ذیل وزارت اقتصاد انطباق بیشتری با حیطه فعالیت مسکن دارد و به این حوزه انتقال یابد.

ب) در حوزه شهرسازی و مدیریت شهری؛ تفرق و پراکندگی تا دوگانگی نظام تصمیم‌گیری سیاست‌گذاری و اجرایی

۱. طرح ثبت ۵۴۹ دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی





بسیار شدید و مشهود است به طور مصداقی تعیین صلاحیت و ابلاغ حکم شهردار، دریافت از بودجه عمومی و رده بندی شهرداری ها با وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری ها) است و انتظار می رود که شهرداری ها مجری خوبی برای سیاست های شهری و مسکن وزارت راه و شهرسازی باشند و بر انطباق ساخت و سازها با طرح های شهری و کیفیت ساخت و سازها و رعایت مقررات ملی با همراهی سازمان نظام مهندسی ساختمان اهمیت داشته باشند که به نظر همین تفرق عامل مهمی در مسائل امروز شهرها و شهرداری های کشور باشد. موضوع سیاست گذاری در خصوص شهر هوشمند نیز به نظر بیش از آنکه به حوزه وزارت کشور مرتبط باشد، ذیل سیاست گذاری و نظارت بر عملکرد شهرداری ها در وزارت مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری تعریف می گردد.

ج) در بحث حاشیه نشینی و سکونت گاه غیر رسمی نیز تلاشهای وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور نیازمند وحدت رویه و یکپارچگی و مدیریت اجرایی واحد است.

## ۱۲. جمع بندی

بررسی موضوع تفکیک وزارت راه و شهرسازی، نشان می دهد که ادغام وزارت «راه و ترابری» با وزارت «مسکن و شهرسازی» در سال ۱۳۹۰، فاقد پشتوانه کارشناسی و مستندات پشتیبان بوده و نتایج مورد انتظار را به همراه نداشت. از سوی دیگر، در شرایط کنونی، بازگشت به ساختارهای پیشین که خود ناتوانی های متعددی را به همراه داشته، مطلوب به نظر نمی رسد. بر این اساس، برای رفع چالش های کنونی و ارتقای عملکرد این وزارتخانه ها، گام اول باید بر تعیین محورهای اساسی و اهداف مشخص مبتنی بر اسناد کلان در هر دو حوزه متمرکز شود. در این راستا، بازتعریف شرح وظایف این وزارتخانه ها باید به شکلی کاملاً متفاوت از گذشته صورت گیرد، به طوری که متناسب با نیازهای فعلی و آتی تحولات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی کشور باشد.

در ادامه به اجمال نظر تحلیل یکپارچه در این خصوص در ۱۰ بند ارائه می شود:

۱- اگرچه ادغام صورت گرفته به نظر کارشناسی نبوده به نظر می رسد پس از گذشت ۱۳ سال، بازگشت به ساختار قبلی تصمیم گیری در این حوزه ها امری منطقی و مؤثر نباشد و به جای آن، نیاز به بازساماندهی و بازنگری اساسی در تقسیم وظایف و تکالیف در هر دو حوزه مسکن و شهرسازی و حمل و نقل احساس می شود. لذا پیشنهاد می شود که فرآیند تفکیک تنها در صورتی اجرایی گردد که در چارچوب یک بازساماندهی اساسی در دستگاه های اجرایی، تمرکز و فرماندهی واحد در هر دو حیطه ایجاد و با رویکرد چابک سازی، در قالب یک برنامه زمان بندی دقیق و با مدیریت اجرایی دولت انجام شود.

۲- تفکیک وزارت راه و شهرسازی به طور قطع فرآیندی زمان بر و هزینه بردار است؛ تجربه نشان داده که در دهه های اخیر، ادغام یا تفکیک وزارتخانه ها عمدتاً به شکل ظاهری و صرفاً در سطح مدیریت های کلان و مقام وزارت صورت گرفته و تحولی بنیادین در ساختار و عملکرد این وزارتخانه ها به دنبال نداشته است. بنابراین، تفکیک این وزارتخانه ها باید با توجه به سیاست های کلی اصلاح نظام اداری، چابک سازی و کوچک سازی در معاونت ها و مدیریت های هر دو حوزه، به طور هدفمند و با رعایت اصول ساختاری جدید صورت گیرد. بدین سان، مجموعه معاونت های وزارتخانه های

جدید نباید از مجموع معاونت‌های فعلی فراتر رود و در عین حال، باید در نظر گرفته شود که هر معاونت جدید با تجمیع حوزه‌های مرتبط در وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه هماهنگ و هم‌راستا باشد و همزمان بهترین زمان برای تحقق اهداف و سیاست‌های کلان و قوانین از جمله ماده ۱۰۴ و ۱۰۵ برنامه هفتم پیشرفت در چابک سازی دولت است تا هم معاونت و مدیریت‌ها و شرکت‌ها و موسسات و سازمان‌های داخلی ادغام شوند و هم حیطه‌های فعالیتی مرتبط در سایر دستگاه‌ها به ساختار جدید دو وزارت ملحق و مکمل و هم افزا شوند.

۳- با توجه به ضرورت یکپارچگی سیاست‌های حوزه‌های مسکن و شهرسازی و حمل و نقل، همچنین با توجه به اصول اساسی و سیاست‌های کلی همچنین اجرای مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت، عدم تحقق ادغام یا تفکیک واقعی در گذشته و فقدان ترسیم دقیق وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مربوطه، لازم است نقشه راه، شیوه انجام این فرآیند و گذار از ساختار فعلی به ساختار جدید نیازمند برنامه اجرایی جامع و هماهنگ است که با محوریت وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور تدوین شود تا در چارچوب این همکاری‌ها، تحولی اساسی در سیاست‌گذاری و مدیریت اجرایی رقم بخورد.

همچنین ابعاد مختلف آن از جمله موضوعات تخصصی، نهادی و سازمانی، مالی، نیروی انسانی و زیرساخت‌های فنی و خدماتی را دربرگیرد. همزمان به نظر می‌رسد همسو با مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ برنامه هفتم پیشرفت و سیاست‌های کلان و قوانین دائمی، باید با تفویض اختیارات بیشتر از مرکز به استانها و شهرستان و شهرها مدنظر باشد.

۴- اثربخش تحولی ساختاری و نهادی در تفکیک و تشکیل وزارت خانه‌های جدید با بازساماندهی افقی و تشکیل وزارت متمرکز در حوزه مسکن و شهرسازی و وزارت متمرکز در امور حمل و نقل درون و برون شهری و بین‌المللی را می‌توان یکی از مصادیق تحقق ماده (۱۰۴) برنامه هفتم پیشرفت دانست که با بازساماندهی عمودی، توانمندسازی و تفویض گسترده امور به مدیریت استانی و شهرستانی و تحقق مدیریت جامع شهری ذیل ماده (۱۰۵) برنامه هفتم پیشرفت و مدیریت روستایی موضوع ماده (۵۱) برنامه هفتم پیشرفت می‌تواند تحول ساختاری و اداری شگرفی در کشور دانست.

۵- ظرف زمانی در بحبوحه ناترازی‌ها و کسری بودجه و ظرف مکانی در تحولات منطقه‌ای و جهانی باید در بررسی‌های هزینه و فایده طرح به نحو مقتضی لحاظ گردد.

۶- شکی نیست که در کوتاه مدت تبعات اداری و اجرایی تفکیک بر عملکرد و حوزه اجرایی نیز اثرگذار خواهد بود و این مهم نیز در فرایند پیشنهادی باید مدنظر قرار گیرد.

۷- مبتنی بر پژوهشی در تجارب جهانی به نظر می‌رسد تحولات و نگرش‌های روز و آینده در وظایف و مأموریت‌ها و عنوان و معاونت و مدیریت‌ها منعکس گردد.

۸- ادغام هم‌افزایی‌های محتوایی و فرایندی آثار مثبتی نیز به همراه داشته است که البته الزاما این آثار با تفکیک اصولی مبتنی بر بازآرایی و بازساماندهی از دست نخواهد رفت.

۹- مخالفت با تداوم وضع موجود وزارتخانه در بدنه کارشناسی رشته و حرفه و بخش خصوصی در حوزه حمل و نقل بیشتر و در حوزه مسکن و شهرسازی کمتر است.

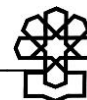


۱۰- وزارت جدید مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری و وزارت جدید راه و ترابری و اجرای هرگونه تصمیم در این زمینه باید با هدف کاهش هزینه‌های مالی و بهبود تخصیص منابع بر اساس یک برنامه و راهبرد مشخص صورت گیرد. علاوه بر این، باید برنامه‌ریزی دقیقی برای به حداقل رساندن هزینه‌های زمانی ناشی از تغییرات ساختاری، استقرار نیروهای جدید، جلسات هماهنگی بین معاونین و مسئولین حوزه‌ها و ... انجام گیرد. همچنین، تشریح دقیق شرح خدمات و وظایف هر حوزه برای جلوگیری از اجتناب برخی از دستگاه‌ها از مسئولیت‌های خود و افزایش هم‌افزایی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها امری ضروری است. در نهایت، باید از بازگشت به فرآیندهای اداری اضافی و اصلاح ساختارهای ناکارآمد که منجر به افزایش بروکراسی، سرگردانی پروژه‌ها و در نهایت بزرگ شدن دولت می‌شود، جلوگیری شود.

### جدول. ارزیابی مفاد طرح

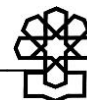
شماره ماده/تبصره	متن طرح	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهارنظر کارشناسی	متن جایگزین
ماده واحده	ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون، با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بدون توسعه نیروی انسانی، و مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، با تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به مسکن و شهرسازی از «وزارت راه و شهرسازی»، وزارت «مسکن و شهرسازی» تشکیل می‌شود و این وزارت به وزارت «راه و ترابری» تغییر نام می‌یابد.				۱- برای اجرایی شدن تفکیک، لازم است به دولت یک مهلت زمانی برای تعیین شرح وظایف وزارتخانه‌های جدید (موضوع تبصره ۱) داده شود. ۲- با توجه به پیشینه ادغام که بخش حمل‌ونقل در بخش مسکن و شهرسازی ادغام گردید، پیشنهاد می‌شود به همین ترتیب نیز بخش حمل‌ونقل از بخش مسکن و شهرسازی منتزع شود. ۳- مبنای طرح، مقدمه و دلایل توجیهی بر یکپارچگی مدیریت در حوزه مسکن شهرسازی و مدیریت شهری و	ماده واحده - ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بدون توسعه نیروی انسانی، و مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، با تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به مسکن و شهرسازی از «وزارت راه و شهرسازی»، وزارت «مسکن و شهرسازی» تشکیل می‌شود و این وزارت به وزارت «راه و ترابری» تغییر نام می‌یابد. «حمل‌ونقل» تشکیل می‌شود و این وزارت به وزارت «مسکن،

متن جایگزین	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن طرح	شماره ماده/تبصره
<p>شهرسازی و مدیریت شهری» تغییر نام می‌یابد.</p>	<p>حمل و نقل درون و برون شهری بنا نهاده شده و انتظار می‌رود این مهم همانگونه که در ثبت ۵۴۹ دوره یازدهم مجلس پیشنهاد شده بود این مهم در عنوان وزارت خانه های جدید منعکس گردد. ۳- با توجه به سنگینی وظایف وزارت راه و شهرسازی و دلایل یاد شده در بخش ضرورت طرح در رابطه با تجربیات داخلی و خارجی، وجود وزارتخانه مجزا برای بخش حمل و نقل، شرط لازم برای جدی شدن پیشبرد برنامه‌ها و تکالیف پیشران و ضروری اما سنگین این حوزه (خصوصاً در قانون برنامه هفتم) ارزیابی می‌شود که نشان‌دهنده عزم دولت و مجلس برای بیشتر شدن توجه به این حوزه برای رفع مشکلات حمل و نقل و حضور موثر و جدی در عرصه راهگذرهای بین‌المللی است. ۴- با تصویب قانون برنامه پنجساله هفتم</p>					



متن جایگزین	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن طرح	شماره ماده/تبصره
	<p>پیشرفت، قانون برنامه پنجساله ششم ساقط شده و قابلیت استناد ندارد. ضمن آنکه سنجه‌های کمی عملکردی نظام اداری در ماده (۱۰۴) و بند «الف» ماده (۱۰۵) کاملتر از بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است.</p> <p>۵- با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری، مجموع پست‌های دو وزارتخانه جدید از کل پست‌های وزارت راه و شهرسازی کمتر خواهد شد که در راستای کوچک‌سازی تشکیلات دولت است.</p> <p>۶- لفظ «راه» در عنوان وزارت «راه و ترابری» شامل تمام زیرساخت‌های بخش حمل‌ونقل مثل راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر نمی‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود مانند سایر کشورهای دنیا، صرفاً لفظ عام «حمل‌ونقل» در نام وزارتخانه به کار برده شود که شامل کلیه امور مرتبط با توسعه شبکه و ناوگان و</p>					

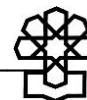
شماره ماده/تبصره	متن طرح	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن جایگزین
					مدیریت فعالیت‌های بخش حمل‌ونقل می‌شود و در ادبیات علمی و حقوقی نیز رایج‌تر است.	
تبصره ۱-	دولت موظف است شرح وظایف و زوایای وزارتخانه‌های جدید را حداکثر ظرف شش ماه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.			✓	<p>۱- الزام دولت به ارائه لایحه خلاف اصل ۷۴ قانون اساسی تلقی می‌گردد.</p> <p>۲- طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی الزام وظایف وزارتخانه‌ها به موجب قانون باید مشخص شود فلذا انتظار می‌رود با اجرای این قانون، تعیین وظایف وزارتخانه‌های جدید همزمان تبیین و تدقیق شده باشد.</p> <p>۳- معطل ماندن دو وزارتخانه پس از تفکیک بدون مشخص بودن شرح وظایف و منتظر ماندن تا ۶ ماه برای تعیین تکلیف از طریق لایحه دولت خلاف نظام اداری صحیح بوده و لذا مغایر با بند (۱۰) اصل «۳» می‌باشد.</p> <p>۴- درباره جایگاه سازمانی سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی وابسته یا تابعه وزارتخانه‌های جدید</p>	<p>دولت موظف است شرح وظایف وزارتخانه‌های جدید را حداکثر ظرف شش ماه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.</p> <p>دولت موظف است شرح وظایف وزارتخانه‌های جدید را حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون در خصوص تغییرات در شرح وظایف، اهداف و اختیارات هر یک از وزارتخانه‌های جدید و مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه را با رویکرد متمرکزسازی نقش‌های سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و همچنین تجمیع حوزه‌های فعالیت اصلی هر یک از وزارتخانه‌ها شامل مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، حمل‌ونقل درون و برون شهری، آماد و پشتیبانی (لجستیک)، اقدام قانونی لازم را انجام دهد.</p>



متن جایگزین	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن طرح	شماره ماده/تبصره
	<p>حکمی انشا نشده است. لذا لازم است این موضوع تعیین تکلیف شود.</p> <p>۵- فقط به وظایف وزارتخانه های جدید اشاره شده است. مناسب است که اهداف، وظایف و اختیارات وزارتخانه های جدید مورد تاکید قرار گیرد.</p> <p>۶- یکی از مهمترین موانع در مدیریت دولت در بخش حمل و نقل، جزیره ای عمل کردن زیربخش های جاده ای، ریلی، هوایی و دریایی در ایفای وظایف سیاست گذاری و تنظیم گری است. از این رو، یکی از موضوعات ضروری که در فرایند اصلاح ساختار وزارتخانه حمل و نقل باید مورد توجه قرار گیرد، انتقال این وظایف از شرکت ها و سازمان های دولتی و یکپارچه و متمرکز ساختن آن در ستاد وزارت راه و شهرسازی است. این اقدام، در راستای اجرای تکالیف قانونی کوچک سازی تشکیلات دولتی</p>					

شماره ماده/تبصره	متن طرح	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن جایگزین
					بخش حمل و نقل نیز محسوب می‌شود ۷- تجمیع حوزه‌های مرتبط با هر یک از وزارتخانه‌های مذکور نیز پیشنهاد می‌شود.	
تبصره ۲-	هرگونه افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارتخانه‌های موضوع این ماده واحد در طول اجرای برنامه هفتم توسعه ممنوع است. همه کلیه نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات اموال مورد نیاز وزارتخانه‌های «مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری» و «راه و ترابری حمل و نقل» از نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات اموال وزارت راه و شهرسازی و همچنین مؤسسات، سازمانها و شرکت‌های زیر مجموعه و تابعه آنها، تأمین خواهد شد.			✓	۱- مطابق با نظریه تفسیری شماره مورخ ۴۹۷۴۹/۳۰/۹۱ ذیل ۲۳/۱۲/۱۳۹۱ اصل ۷۵، "درج عبارت «از محل صرفه جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج، عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد." لذا پیشنهاد می‌شود منابع مالی اجرای طرح تفکیک، در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شود.	هرگونه افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارتخانه‌های موضوع این ماده واحد در طول اجرای برنامه هفتم توسعه ممنوع است. همه کلیه نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات اموال مورد نیاز وزارتخانه‌های «مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری» و «راه و ترابری حمل و نقل» از نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات اموال وزارت راه و شهرسازی و همچنین مؤسسات، سازمانها و شرکت‌های زیر مجموعه و تابعه آنها، تأمین خواهد شد.





شماره ماده/تبصره	متن طرح	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن جایگزین	
					<p>۲- با توجه به اشاره شدن به رعایت ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم در صدر ماده، بخش اول این تبصره زائد است و باید حذف شود.</p> <p>۳- پیشنهاد می شود لفظ «همه» با «کلیه» و لفظ «تجهیزات» با «اموال» جایگزین شود.</p> <p>۴- موسسات دولتی تابعه وزارت راه و شهرسازی نیز باید مشمول این حکم شوند.</p> <p>۵- تصریح بر شیوه تأمین بار مالی اجرای این قانون از طریق کاهش ساختار تشکیلاتی وزارتخانه‌های جدید و موسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها برای عدم مغایرت این قانون با اصل (۷۵) قانون اساسی لازم است.</p>		

### ۱۳. نتیجه گیری

بنا به مطالب بیان شده در این گزارش به شرط اصلاح ماده واحده و تبصره ها و تاکید بر بازماندهی و تمرکز فعالیت های اصلی، موافقت با کلیات طرح پیشنهاد می شود. ذکر این نکته الزامی است که تفکیک به واسطه تغییرات اداری، مکانی و انتظار تغییرات مدیریتی و فرایندهای چندسطحی تغییرات، در کوتاه مدت بر حوزه

عمل و مدیریت تاثیر منفی می‌گذارد و لذا باید بر منافع و مزیت تفکیک بر بازسازماندهی، تمرکز و یکپارچگی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اجرایی در حوزه مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری و امور شهرداریها توسعه منطقه‌ای، حمل‌ونقل، ترانزیت و راهگذر (کریدور)ها و لجستیک - که در طرح پیشنهادی ثبت ۵۴۹ دوره یازدهم نیز بدان اشاره شده بود - تاکید و تکیه نمود تا تفرق و پراکندگی اجرایی ذیل چندین دستگاه اجرایی، به تمرکز اجرایی در دو وزارتخانه جدید منتهی شود و از این طریق، تبعات منفی در کوتاه مدت را با همگرایی اجرایی و کاهش اقدامات موازی و تمرکز فرماندهی جبران نمود و نوید ارتقای عملکرد و بهره‌وری در میان مدت و بلند مدت داد.

### منابع و مأخذ

- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- [۲] ثبت ۵۴۹ دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی: انتزاع بخش ساختمان و شهرسازی از وزارت راه و شهرسازی و تشکیل «وزارت حمل و نقل» و «وزارت ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین»
- [۳] ثبت ۲۵۰ دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی: تفکیک وزارت راه و شهرسازی
- [۴] قانون برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور (۱۳۲۷-۱۳۳۴)
- [۵] قانون برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱)
- [۶] قانون برنامه سوم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶)
- [۷] قانون برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
- [۸] قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)
- [۹] قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)
- [۱۰] قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن (مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۲۶)
- [۱۱] قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶)
- [۱۲] قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸)
- [۱۳] قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸)
- [۱۴] قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی (مصوب ۱۳۹۰/۰۳/۳۱)
- [۱۵] قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن (مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۲۶)
- [۱۶] قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱)
- [۱۷] قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷)
- [۱۸] قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲)
- [۱۹] گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» ماده (۲) تشکیل «وزارت راه و ترابری» و «وزارت مسکن و شهرسازی»
- [۲۰] گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره: ضرورت و فوریت طرح «تفکیک وزارت راه و شهرسازی»

گزیده سیاستی

به شرط اصلاح ماده واحده و تبصره ها و تاکید بر بازسازماندهی و تمرکز فعالیت های اصلی، موافقت با کلیات طرح پیشنهاد می شود.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)