

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۸): حوزه مسکن و شهرسازی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۳۸۹

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۸): حوزه مسکن و شهرسازی

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

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: مهسا پایاب، عرفان نورانی جداقیا

مدیر مطالعه: علی فرنام

ناظران علمی: حمیدرضا فوری، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمدحسین فاطمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، مهدی بهرامی حسن

آبادی و محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکار: سمیه جلیلی صدرآباد

صفحه‌آرا: حمیده‌سادات وفایی

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. مسکن

۳. شهرسازی

۴. طرح‌های عمرانی

۵. وزارت راه و شهرسازی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۰۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۲/۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|    |   |
|----|---|
| ۱  | چکیده.....  |
| ۲  | خلاصه مدیریتی.....  |
| ۶  | ۱. مقدمه.....   |
| ۹  | ۲. بررسی اعتبارات برنامه‌های امور مرتبط با مسکن و شهرسازی.....          |
| ۱۵ | ۳. بررسی اعتبارات سایر و متفرقه مرتبط با توسعه منطقه‌ای.....            |
| ۱۸ | ۴. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی.....            |
| ۱۸ | ۴-۱. وزارت راه و شهرسازی.....   |
| ۲۱ | ۴-۲. مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی.....                              |
| ۲۲ | ۴-۳. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.....                    |
| ۲۴ | ۴-۴. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.....                                      |
| ۲۵ | ۴-۵. سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.....                      |
| ۲۹ | ۵. اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی.....                                 |
| ۳۳ | ۵-۱. سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی.....                |
| ۳۵ | ۵-۲. شرکت عمران شهرهای جدید.....  |
| ۴۰ | ۵-۳. سازمان ملی زمین و مسکن.....  |
| ۴۱ | ۵-۴. شرکت بازآفرینی شهری ایران.....                                     |
| ۴۴ | ۵-۵. صندوق ملی مسکن.....  |
| ۴۵ | ۵-۶. بانک مسکن.....   |
| ۴۷ | ۶. تطبیق سنجش‌های عملکردی لایحه بودجه با مصوبات برنامه هفتم پیشرفت..... |
| ۵۵ | ۷. طرح‌های عمرانی.....  |
| ۶۵ | ۸. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها و اصلاحی.....                             |
| ۶۶ | ۸-۱. ارائه پیشنهادها و اصلاحی در جداول الزامات و اعتبارات لایحه.....    |
| ۶۹ | منابع و مأخذ.....   |

### فهرست جداول

|    |  |
|----|--|
| ۱۰ | جدول ۱. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور مسکن و خدمات شهری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (م.م.ت) [۱].....            |
| ۱۱ | جدول ۲. اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای برحسب برنامه‌های اجرایی.....   |
| ۱۲ | جدول ۳. توزیع اعتبارات برنامه‌های اجرایی میان دستگاه‌های اصلی.....   |
| ۱۴ | جدول ۴. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور و مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور..... |
| ۱۶ | جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای متفرقه جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.....  |
| ۱۷ | جدول ۶. اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (طرح‌های توسعه) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.....   |
| ۱۹ | جدول ۷. سهم اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی در بین دستگاه‌های اجرایی اصلی.....  |
| ۱۹ | جدول ۸. سهم اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی در بین دستگاه‌های اجرایی اصلی.....  |

- جدول ۹. میزان رشد اعتبارات عمومی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی ..... ۲۲
- جدول ۱۰. میزان رشد اعتبارات عمومی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ..... ۲۳
- جدول ۱۱. میزان رشد اعتبارات عمومی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ..... ۲۵
- جدول ۱۲. میزان رشد اعتبارات عمومی سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ..... ۲۶
- جدول ۱۳. اعتبارات دستگاه‌های حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ..... ۲۷
- جدول ۱۴. شرکت‌های دولتی امور مسکن، عمران شهری و روستایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ..... ۲۹
- جدول ۱۵. بودجه شرکت‌های دولتی امور مسکن و شهرسازی برحسب برنامه، زیربرنامه و فعالیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ..... ۳۰
- جدول ۱۶. بودجه شرکت‌های عمران شهرهای جدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ..... ۳۷
- جدول ۱۷. جزئیات بودجه بانک مسکن برحسب برنامه و فعالیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ..... ۴۶
- جدول ۱۸. احکام مواد و تبصره‌های نیازمند بودجه مستقیم/ غیرمستقیم قانون برنامه هفتم در بخش مسکن و شهرسازی ..... ۴۸
- جدول ۱۹. اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق با قانون برنامه هفتم پیشرفت در بخش مسکن ..... ۵۰
- جدول ۲۰. احکام قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بهای حوزه مسکن؛ مغفول مانده در لایحه بودجه سال ..... ۵۲
- جدول ۲۱. اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق بر برنامه هفتم پیشرفت ..... ۵۲
- جدول ۲۲. اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق بر برنامه هفتم پیشرفت ..... ۵۴
- جدول ۲۳. تصویر کلان اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای امور مسکن و خدمات شهری ..... ۶۰
- جدول ۲۴. تصویر کلان برآورد اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی برحسب برنامه‌های اجرایی ..... ۶۱
- جدول ۲۵. اهداف و اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی ..... ۶۳

### فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. رویکردهای مبنای بررسی و تحلیل احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ..... ۸
- شکل ۲. نمودار مقایسه اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور ۱۰ گانه ..... ۱۳
- شکل ۳. نمودار مقایسه درصد رشد اعتبارات عمومی وزارتخانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ..... ۲۰
- شکل ۴. نمودار مقایسه روند بودجه شرکت‌های دولتی سودده و سربه‌سر در امور مسکن، عمران شهری و روستایی ..... ۳۲
- شکل ۵. نمودار مقایسه روند بودجه هزینه‌ای و سرمایه‌ای شرکت‌های عمران شهرهای جدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال) ..... ۳۸
- شکل ۶. نحوه توزیع اعتبارات عمرانی بین ردیف‌های عمومی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال (۱۴۰۵) ..... ۵۶
- شکل ۷. نمودار مقایسه سهم مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی ..... ۵۷
- شکل ۸. نمودار مقایسه میان‌عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی ..... ۵۸
- شکل ۹. نمودار مقایسه ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک قدمت طرح ..... ۵۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۴۸):  
حوزه مسکن و شهرسازی

Doi: [10.22034/mrc.report.21389](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21389)

چکیده

بررسی احکام حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد اگرچه پیوستی برای انطباق احکام با برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است، این پیوست از نظر محتوایی و تطبیق مصدق‌ی کافی و اقناع‌کننده نیست. لازم است در اجرای ماده ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس، و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص مسکن و شهرسازی، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تامین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند. تحلیل ارقام و روند رشد اعتبارات دستگاه‌ها و نهادهای متولی مسکن و شهرسازی حاکی از آن است که به جز موارد محدودی مانند صندوق ملی مسکن که آن نیز همچنان با کمبود منابع مواجه است، رشد اعتبارات سایر نهادها متناسب با نرخ تورم عمومی کشور نیست و در برخی موارد حتی کمتر از آن است. به‌طور کلی، جهت‌گیری لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در این حوزه بر افزایش اعتبارات سرمایه‌ای، تقویت صندوق‌ها و حمایت از پروژه‌های بزرگ‌مقیاس متمرکز شده است؛ درحالی‌که برخی نهادهای حمایتی، سیاستگذار و پژوهشی با رشد محدود منابع یا کاهش اعتبارات مواجه‌اند.

اصلاحات پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه مسکن و شهرسازی نیز ناظر بر بازتنظیم ساختار منابع و مصارف، تقویت کارکردهای حمایتی و ارتقای مداخله‌گری هدفمند دولت در این بخش است. در بُعد منابع، بازطراحی حق بیمه واحدهای مسکونی دارای انشعاب برق به‌صورت پلکانی و مبتنی بر میزان مصرف، با هدف ایجاد منبع پایدار برای صندوق ملی مسکن و تخصیص آن به یارانه سود تسهیلات ودیعه مستأجران کم‌استطاعت و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری پیش‌بینی شده است. در سمت مصارف، افزایش سقف اعتبارات صندوق بیمه حوادث طبیعی و تسهیلات ارزان‌قیمت ودیعه و خرید مسکن برای گروه‌های حمایتی، در راستای کاهش پیامدهای اجتماعی تأخیر در بازسازی، پیشگیری از گسترش حاشیه‌نشینی و تحقق الزامات اصل (۳۱) [قانون اساسی](#) ارزیابی می‌شود. همچنین در جدول‌های اعتبارات، تعریف ردیف‌های درآمدی جدید، ایجاد ردیف‌های مستقل برای هم‌افزایی بخش‌های مسکن، صنعت و معدن، تقویت نوسازی بافت فرسوده و افزایش اعتبارات مناطق هدف و صندوق ملی مسکن لحاظ شده است. افزون بر این، جبران کاهش درآمد شهرداری‌ها، بازنگری در سیاست‌های عمرانی باتوجه‌به فرسایش زمانی پروژه‌ها و بهره‌گیری از مشارکت‌های بین‌المللی و منابع ارزی برای پروژه‌های پیش‌ران و گلوگاه‌زدا، به‌منظور تکمیل زنجیره ارزش و ارتقای اثربخشی سرمایه‌گذاری‌ها پیشنهاد شده است.

## خلاصه مدیریتی

## بیان / شرح مسئله

بررسی‌های آمارها نشان می‌دهد که سهم دولت از کل سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در ایران بسیار محدود است و در بازه ۰.۵ تا ۳ درصد قرار دارد؛ در حالی که بر اساس آمارهای رسمی مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۳، مسکن به‌طور متوسط حدود ۴۴ درصد از سبد هزینه خانوارهای شهری کشور را به خود اختصاص می‌دهد که در مناطق شهری استان تهران به حدود ۵۷ درصد می‌رسد که بیانگر فشار سنگین هزینه مسکن بر معیشت خانوارهاست. **باتوجه به جایگاه مسکن در تحقق اصل (۳۱) قانون اساسی، همچنین تحقق نیافتن تکالیف شبکه بانکی در اجرای قانون جهش تولید مسکن**، ضروری است به این بخش به‌طور مضاعف در تعیین سهم و تخصیص منابع بودجه‌ای توجه شود.

تقویت جایگاه مسکن در بودجه، مستلزم رویکردی مبتنی بر عملکرد است؛ به‌گونه‌ای که برای برنامه‌های مرتبط، شاخص‌ها و زیرشاخص‌های دقیق، قابل سنجش و نتیجه‌محور طراحی شود. ارائه سوابق تحقق این شاخص‌ها در سال‌های گذشته، تعیین اهداف کمی سالیانه و تبیین دلایل انحراف عملکرد واقعی از اهداف مصوب، باید به‌عنوان اجزای اصلی اسناد بودجه لحاظ شود. افزون بر این، باوجود ارائه اسناد پشتیبان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ درباره انطباق با برنامه هفتم پیشرفت، مصادیق مشخص این انطباق به‌طور شفاف منعکس نشده است. لازم است در اجرای ماده ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس، و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص مسکن و شهرسازی، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تامین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

اعتبارات امور «مسکن و خدمات شهری» با افزایش اسمی و قابل توجه همراه شده و از ۵۲ ه.م.ت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به حدود ۸۸ ه.م.ت رسیده است که بیانگر رشدی نزدیک به ۶۸ درصد است. بااین‌حال، این افزایش فقط اندکی بالاتر از میانگین رشد کل بودجه است و تثبیت سهم حدود ۲ درصدی این حوزه از کل اعتبارات عمومی را نشان می‌دهد که وزن ساختاری مسکن و شهرسازی در نظام تخصیص منابع، دستخوش تحول اساسی نشده است. به‌بیان دیگر، اگرچه دولت در سطح اسمی منابع بیشتری به این بخش اختصاص داده، این تغییر لزوماً به ارتقای جایگاه راهبردی مسکن و خدمات شهری در اولویت‌های بودجه‌ای منجر نشده است. در ترکیب برنامه‌ای اعتبارات، برنامه تولید و عرضه مسکن با ۳۱۲ هزار میلیارد ریال عمدتاً ماهیتی سرمایه‌ای دارد؛ به‌گونه‌ای که بیش از ۹۸ درصد آن به تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته است و اعتبارات هزینه‌ای سهمی بسیار محدود دارند. وزارت راه و شهرسازی با تمرکز بیش از ۸۶ درصد اعتبارات این برنامه، بازیگر اصلی محسوب می‌شود و سایر نهادها نقش مکمل ایفا می‌کنند. در برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی نیز غلبه رویکرد عمرانی مشهود است و وزارت کشور با سهمی نزدیک به ۶۹ درصد، محور اصلی تخصیص منابع به شمار می‌رود.

در حوزه اعتبارات هزینه‌ای با ماهیت حمایتی، جبرانی و اجتماعی، تمرکز دولت بر تقویت سازوکارهای حمایتی حوزه مسکن و مدیریت ریسک‌های اجتماعی بوده است. در این میان، صندوق ملی مسکن با هدف تأمین مسکن اقشار



کم‌برخوردار، بالاترین سهم را به خود اختصاص داده و اعتبارات آن با رشدی ۳۳ درصدی از ۶۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۴ به ۸۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. در حوزه اعتبارات مرتبط با توسعه منطقه‌ای، به‌ویژه مناطق کمتر توسعه‌یافته، مرزی و راهبردی، جهت‌گیری بودجه سال ۱۴۰۵ بر تقویت رویکرد توسعه دریا محور و ارتقای زیرساخت‌های سواحل جنوبی و جزایر خلیج فارس متمرکز شده است. در این چارچوب، توسعه زیرساخت‌های شهری سواحل مکران با تخصیص بیش از ۶۰ هزار میلیارد ریال و رشد ۵۰ درصدی، بالاترین سهم اعتباری را به خود اختصاص داده و جایگاه محوری در سیاست‌های منطقه‌ای یافته است. همچنین، اعتبارات توسعه زیرساخت‌های منطقه‌ای اروند با رشد ۶۰ درصدی به ۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. در مقابل، اعتبارات مربوط به جزیره ابوموسی با افزایشی محدود و فقط ۵ درصدی همراه است و منابع توسعه شهرهای آبادان و خرمشهر بدون تغییر باقی مانده که بیانگر تداوم عدم توازن در شدت مداخلات منطقه‌ای است.

اعتبارات وزارت راه و شهرسازی با رشدی حدود ۲۹ درصد و رسیدن به سطح تقریبی ۱۲۳ ه.م.ت افزایش یافته است؛ رشدی که در قیاس با متوسط تورم عمومی پنج‌ساله کشور (۴۶ درصد) و تورم نهاده‌های ساختمانی در سال ۱۴۰۳-۱۴۰۴ (حدود ۴۴ درصد)، بیانگر رشد حقیقی محدود منابع مالی دولت و فشارهای مزمَن نقدینگی معنا می‌یابد. این وزارتخانه با برخورداری از بیش از ۱۰۱ ه.م.ت اعتبار، فقط حدود ۱/۳ درصد از منابع عمومی دستگاه‌های اصلی و نزدیک به ۱/۹ درصد از کل منابع عمومی دولت را در اختیار دارد. رشد ۵۱ درصدی اعتبارات عمومی این وزارتخانه نیز در مقایسه با متوسط رشد ۵۹ درصدی مجموع وزارتخانه‌ها، نشان می‌دهد که این بخش از جهش‌های اعتباری معنادار بی‌بهره مانده است. در سطح سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، الگوی توزیع اعتبارات ناهمگون تر است؛ سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی با رشد بیش از دوبرابری منابع و شرکت عمران شهرهای جدید با افزایش قابل توجه اعتبارات، در مسیر تقویت پروژه‌های سرمایه‌ای قرار گرفته‌اند؛ حال آنکه شرکت بازآفرینی شهری ایران با کاهش چشمگیر منابع، با تنگنای مالی مواجه شده است. مهمترین تحول ماده‌واحد، بذل توجه به صندوق ملی مسکن و جهش کم‌سابقه اعتبارات این نهاد است که با رشدی حدود ۴۹۱ درصدی، به یکی از بازیگران محوری تأمین مالی بخش مسکن ارتقا یافته و نشان‌دهنده اتکای سیاستگذار به ابزارهای مالی و صندوقی برای تحقق اهداف قانون جهش تولید مسکن است که البته باید اشاره داشت که رشد حاضر نسبت به ارقام ناچیز لویج بودجه در سالیان گذشته شاخص قلمداد می‌شود و اعتبار پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، کماکان کسری در حدود ۱۹ ه.م.ت دارد. با این حال، تحقق نیافتن بخشی از منابع پیش‌بینی شده، به‌ویژه جرائم بانکی، موجب تردید در کفایت این اعتبارات برای پاسخ‌گویی به نیازهای حمایتی شده و ضرورت تقویت منابع تکمیلی تا ۴۵ ه.م.ت را برجسته می‌سازد.

بودجه کل شرکت‌های دولتی با رشدی معنادار و حدود ۴۰ درصدی نسبت به سال پیشین، از ۶۳۷۷ ه.م.ت به ۸۸۹۶ ه.م.ت افزایش یافته است که در این میان، شرکت‌های دولتی سودده و سربه‌سر فعال در حوزه مسکن، عمران شهری و روستایی، در مجموع حدود ۲۰ ه.م.ت درآمد و نزدیک به ۴۰ ه.م.ت اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در اختیار دارند (منابع و مصارف این بخش بالغ بر ۱۰۰ ه.م.ت برآورد شده است). همچنین، اعتبارات هزینه‌ای این شرکت‌ها در

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به‌طور متوسط ۲۹ درصد افزایش یافته و از ۳/۸ م.م.ت در سال ۱۴۰۴ به حدود ۴/۹ م.م.ت رسیده است. بررسی جزئی‌تر نهادهای فعال نشان می‌دهد سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، با درآمد و هزینه جاری محدود (۲۶۴۰ میلیارد ریال)، تمرکز اصلی خود را بر اعتبارات سرمایه‌ای معطوف کرده‌اند؛ به‌گونه‌ای که بیش از ۴۳ هزار میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای برای نگهداشت، ارتقا و تجهیز ابنیه و دارایی‌های فیزیکی در اختیار دارد. شرکت سهامی عمران شهرهای جدید نیز با درآمد و هزینه جاری حدود ۳۳۹۷ میلیارد ریال و فقط ۷۳۰ میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای، نقشی عمدتاً سیاستگذارانه و نظارتی ایفا می‌کند. سازمان ملی زمین و مسکن بزرگ‌ترین مقیاس مالی را در میان نهادهای این بخش داراست و با بیش از ۳۱ هزار میلیارد ریال درآمد و هزینه جاری و ۲۷۰ هزار میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای، محور اصلی مداخلات دولت در حوزه زمین و مسکن محسوب می‌شود که سهم غالب این اعتبارات به آماده‌سازی اراضی اختصاص یافته است. در کنار آن، شرکت بازآفرینی شهری ایران با ترکیبی از درآمد محدود، هزینه‌های اجرایی متنوع و حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای، بر نوسازی بافت‌های ناکارآمد و مدیریت هماهنگی نهادی تمرکز دارد. در زمینه اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی، صندوق ملی مسکن نیز با وجود گردش مالی جاری ناچیز، با بیش از ۳۵۴ هزار میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای، بیانگر چرخش سیاستگذاری دولت به سمت استفاده از صندوق‌های تخصصی و سازوکارهای شبه‌مالی در تأمین مالی مسکن است.

#### نقاط قوت

- نگاه واقع‌بینانه به منابع دولت در برنامه‌ریزی اعتبارات.
- حمایت از کم‌درآمدها در برخی احکام.
- عطف توجه لازم به جایگاه صندوق ملی مسکن در تأمین مالی پروژه‌های مسکن.

#### نقاط ضعف

- افزایش بودجه وزارت راه و شهرسازی کمتر از نرخ تورم سالیانه.
- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ برخلاف سال گذشته، سنجه‌های عملکردی متناظر با برنامه‌ها و اهداف کمی آنها در سال‌های اخیر (۱۴۰۳ و ۱۴۰۴) و سال آتی (۱۴۰۵) در جدول ۷ ماده‌واحد مشخص نشده است که شائبه مغایرت با بند (پ) ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم را دارد. عدم تهیه لایحه بودجه بر اساس ترتیبات قانونی، با صدر اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.
- باوجود ارائه پیوست بررسی انطباق احکام با برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، در حوزه مسکن و شهرسازی اثرگذاری مصدافی در اجرای تکالیف مصرح بودجه‌ای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مشاهده نمی‌شود که شائبه مغایرت با بند (پ) ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم و نیز با ماده ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس را دارد.

#### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- با توجه به اینکه «صندوق ملی مسکن» به‌منظور ایجاد هم‌افزایی، تقویت توان حمایتی و تخصیص بهینه منابع مالی بخش مسکن، با کارکرد تجمیع و تخصیص منابع مالی موضوع این قانون تشکیل شده، ضروری است تا ذیل اجرای



تبصره «۶» ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن، تخصیص قابل ملاحظه‌ای در بودجه برای این صندوق تدارک دیده شود و در عین حال دریافتی‌ها و پرداخت‌های صندوق ملی مسکن نیز به صورت کامل و دقیق در بودجه سالیانه دیده شود. لذا پیشنهاد می‌شود تخصیص قابل ملاحظه‌ای در بودجه برای صندوق ملی مسکن تدارک دیده شود.

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که در شرایط رکود اقتصادی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری، سهم واقعی اعتبارات عمرانی بدون افزایش نسبت به سال قبل، ثابت باقی مانده و هم‌زمان فشارهای مالیاتی بر فعالان اقتصادی و بخش خصوصی تشدید شده است؛ رویکردی که امکان تضعیف تولید، کاهش اشتغال و افت سرمایه‌گذاری را ایجاد می‌کند. همچنین بررسی میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که متوسط عمر پروژه‌های کشور از میزان هفت سال در سال ۱۳۹۳ به حدود هجده سال در سال ۱۴۰۵ می‌رسد. در این راستا، بهره‌گیری فعال از قراردادهای بین‌المللی با سایر کشورها در چارچوب منافع ملی و با تمرکز بر طرح‌های زیربنایی به منظور تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، فراتر از منابع محدود بودجه و کاهش سنوات عمر طرح‌های عمرانی کشور پیشنهاد می‌شود؛ کما اینکه تاکنون بسیاری از کشورهای با شرایط مشابه توانسته‌اند به صورت موضعی محلی به واسطه منافع مشترک با کشورهای همسایه از این نوع مشارکت بین‌المللی بهره‌گیری نمایند.

- در اجرای احکام ماده (۴۸) برنامه هفتم پیشرفت، تخصیص مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار برای پروژه‌های پیش‌ران و دارای توجیه اقتصادی از منابع صندوق توسعه ملی (در چارچوب جزء «۱» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) پیشنهاد می‌شود. به منظور اولویت بندی و غربالگری طرح‌های با اثربخشی حداکثری رعایت این پیش شرط الزامی است که «اثرات پسین و پیشین گسترده و تکمیل‌کننده زنجیره‌های ارزش تولید و خدمات داخلی و بین‌المللی؛ پروژه‌های با ماهیت رفع گلوگاه، دارای هم‌افزایی چندبخشی برای دریافت تسهیلات از منابع این صندوق انتخاب شوند».

- به منظور ارتقای اثربخشی سیاست‌ها و تضمین انتخاب طرح‌هایی با بیشترین بازده اقتصادی و نهادی، رعایت مجموعه‌ای از پیش‌شرط‌های اساسی ضروری است. در این راستا، اولویت تخصیص منابع و تسهیلات صندوق‌ها باید به پروژه‌هایی داده شود که از آثار پیشین و پسین گسترده برخوردارند و نقش تکمیل‌کننده و تقویت‌کننده در زنجیره‌های ارزش تولید و خدمات، در سطوح داخلی و بین‌المللی ایفا می‌کنند؛ به‌ویژه طرح‌هایی با ماهیت رفع گلوگاه‌های ساختاری و برخوردار از هم‌افزایی چندبخشی، به دلیل ظرفیت بالای اثرگذاری، شایستگی بیشتری برای حمایت دارند. افزون بر این، به منظور اعمال نظارت مؤثر، دقیق و نظام‌مند مجلس شورای اسلامی بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت، انتظار می‌رود نتیجه‌های عملکردی فصل یازدهم توسعه مسکن به صورت شفاف و صریح در جداول احکام لایحه بودجه منعکس شود. همچنین، تبیین روشن ارتباط و انطباق جداول امور، فصول، برنامه‌ها و اعتبارات دستگاهی با احکام مصرح برنامه هفتم، به‌عنوان پیش‌نیاز شفافیت مالی و پاسخ‌گویی نهادی، اهمیتی بنیادین دارد.

- در زمینه اصلاح جداول الزامات و اعتبارات، پیشنهاد می‌شود سقف حق بیمه پایه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق به صورت پلکانی تا سقف ۵ درصد بهای برق مصرفی اصلاح شود و ۱۰۰ درصد منابع مازاد به صندوق ملی مسکن برای تأمین یارانه سود تسهیلات ودیعه و نوسازی مناطق در خطر بافت ناکارآمد شهری تخصیص یابد. همچنین سقف اعتبارات صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی از ۸۷ هزار و ۳۶۰ میلیارد ریال به ۱۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش

یابد. سقف تسهیلات ارزان قیمت خرید و ودیعه مسکن مددجویان کمیته امداد و سازمان بهزیستی از ۴۰ هزار میلیارد ریال به ۶۰ هزار میلیارد ریال ارتقا یابد و درآمدهای حاصل از تخلفات مشاوران املاک و اعمال اراضی شهری به صندوق ملی مسکن واریز شود. در بخش اعتبارات، ردیف‌های مستقل برای اجرای طرح‌های هم‌افزایی صنعت و مسکن، مسکن فرسوده و ناکارآمد و توسعه زیرساخت‌های مناطق آبادان، خرمشهر و اروند پیشنهاد شده است.

- در سایر پیشنهادها، برای احیای بافت فرسوده شهری، مبلغ ۴ هزار میلیارد تومان از منابع مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تخصیص یابد. اعتبارات احداث منازل سازمان فرجا، توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند و عمران شهرهای آبادان و خرمشهر افزایش یابد و ردیف حمایتی تولید و اشتغال مطابق ماده (۸) [قانون هدفمند کردن یارانه‌ها](#) با ۸۰ هزار میلیارد تومان تعریف شود. همچنین پیشنهاد شده است بهره‌گیری از مشارکت‌های بین‌المللی برای تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، افزایش اعتبارات حداقل معادل نیمی از تورم، اختصاص ۱۰۰ میلیون دلار برای پروژه‌های پیش‌ران و غربالگری طرح‌ها براساس آثار پیشین و پسین گسترده و هم‌افزایی چندبخشی برای دریافت تسهیلات از منابع صندوق‌ها اعمال شود تا اجرای اهداف بودجه‌ای و توسعه پایدار تضمین شود.

#### ۱. مقدمه

قانون بودجه سالیانه، مهم‌ترین سند مالی و اجرایی دولت و یکی از اصلی‌ترین ابزارهای تحقق برنامه‌های توسعه‌ای کشور به شمار می‌آید. این قانون افزون‌بر تعیین جهت‌گیری‌های عملیاتی دولت در یک دوره زمانی مشخص، نقش تعیین‌کننده‌ای در ارتقای شفافیت مالی، ایجاد انضباط در دخل و خرج عمومی، فراهم‌سازی امکان ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و همچنین افزایش قدرت پیش‌بینی‌پذیری برای فعالان اقتصادی دارد؛ به‌گونه‌ای که بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاران بتوانند با اتکا به مفروضات و احکام بودجه، تصمیمات اقتصادی و برنامه‌ریزی‌های خود را متناسب با شرایط کلان سال آتی تنظیم کنند. با این حال، طی سالیان متمادی، بودجه‌ریزی در کشور با نوعی انحراف ساختاری و مزمن از مفروضات و منابع پیش‌بینی شده مواجه بوده است؛ به‌طوری‌که تحقق منابعی همچون درآمدهای مالیاتی، فروش نفت، مولدسازی دارایی‌های دولت، واگذاری اوراق مالی، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و حتی نرخ تسعیر ارز، به‌طور مستمر با ارقام مصوب فاصله معنادار داشته است. تداوم این شکاف‌ها، افزون‌بر تشدید کسری بودجه و فشار بر پایه پولی و تورم، به کاهش ثبات اقتصادی، تضعیف اعتماد عمومی و خدشه‌دار شدن امکان برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت توسعه انجامیده است. در کنار این چالش‌های کلان، ضعف‌های نهادی و ساختاری در نظام بودجه‌ریزی نیز به‌عنوان یکی دیگر از مشکلات دیرپا قابل اشاره است. نبود سنج‌ها و شاخص‌های روشن، قابل اندازه‌گیری و مبتنی بر نتیجه برای هر ردیف اعتباری، فقدان ارتباط سلسله‌مراتبی شفاف میان «امور، فصول، برنامه‌ها و ردیف‌ها» و همچنین ابهام در پیوند اعتبارات دستگاهی با اهداف و نتایج مورد انتظار، فرایند ارزیابی لایحه بودجه و نظارت مؤثر بر اجرای قوانین بودجه سنواتی را با دشواری جدی مواجه ساخته است. این نارسایی‌ها سبب شده است که بودجه به‌جای آنکه ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی باشد، صرفاً به فهرستی از تخصیص منابع مالی تقلیل یابد.

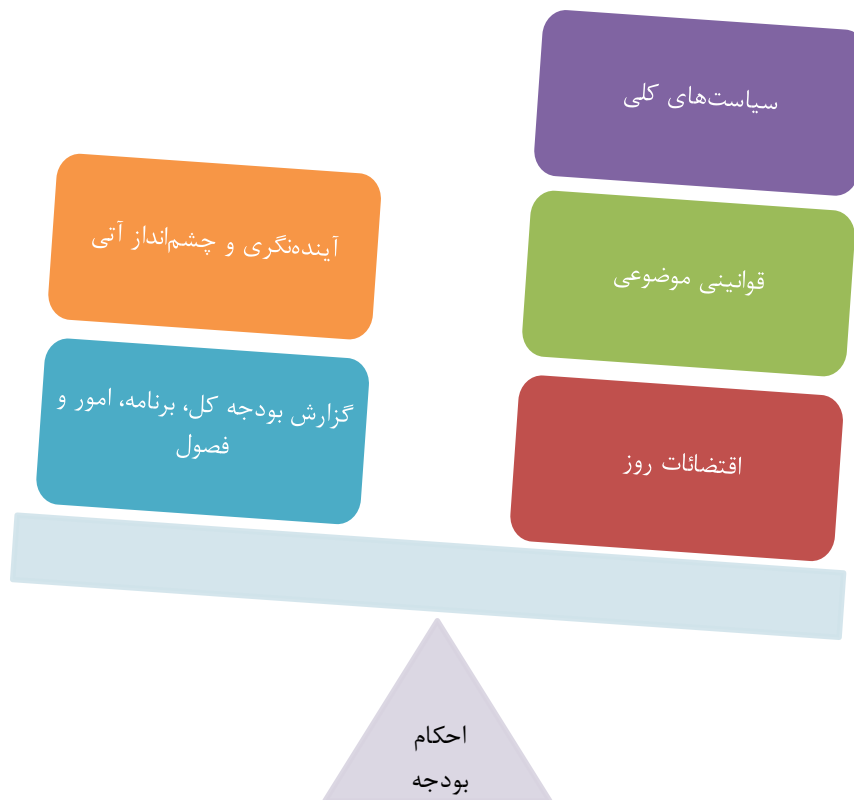
مطابق الزامات قانونی، دولت مکلف است برای دستگاه‌های سیاستگذار، برنامه‌های مشخص تدوین، و شاخص‌های



سنجش عملکرد این برنامه‌ها را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. با این حال، بررسی لایحه بودجه نشان می‌دهد که سنجش‌های عملکردی ارائه شده در برخی موارد، کلی و فاقد قابلیت ارزیابی دقیق‌اند. ضروری است برای هر برنامه، مجموعه‌ای از شاخص‌ها و زیرشاخص‌های دقیق، کافی و معطوف به نتیجه طراحی شود؛ شاخص‌هایی که بتوانند میزان اثربخشی، کارآمدی و تحقق اهداف برنامه را به‌طور شفاف منعکس کنند. افزون بر این، ارائه سابقه تحقق هر شاخص در سال‌های گذشته (در صورت وجود) در قالب اسناد پیوست بودجه، امری ضروری است تا امکان مقایسه روندها، تحلیل عملکرد و ارزیابی میزان پیشرفت یا عقب‌ماندگی برنامه‌ها برای مجلس و نهادهای نظارتی فراهم شود. تعیین اهداف کمی سالیانه برای هر شاخص و تبیین دلایل انحراف عملکرد واقعی از اهداف مصوب نیز باید به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مورد توجه قرار گیرد.

از منظر بخشی، انتظار می‌رود سند بودجه سالیانه به‌مثابه آینه‌ای شفاف، بازتاب‌دهنده واقعی نیازهای مالی، اولویت‌ها و الزامات اجرایی برنامه‌ها و طرح‌های حوزه مسکن و شهرسازی باشد؛ به‌ویژه در خصوص تحقق احکام و اهداف قانون جهش تولید مسکن. به بیان دیگر، بودجه باید این امکان را فراهم آورد که جزئیات برنامه‌های اجرایی بخش مسکن، در نسبت روشن و قابل ردیابی میان منابع و مصارف، بررسی و ارزیابی شود. این درحالی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، چنین شفافیتی به‌طور کافی مشاهده نمی‌شود و پیوند مشخصی میان اهداف اعلامی در حوزه مسکن و تخصیص‌های اعتباری پیش‌بینی شده برقرار نشده است. همچنین با توجه به تداوم روند فزاینده نرخ اجاره‌بها و پیشی گرفتن رشد آن از تورم عمومی، انتظار می‌رود در بودجه سال ۱۴۰۵، تمهیدات و سیاست‌های مشخص‌تری برای کنترل رشد قیمت‌ها، تقویت عرضه مسکن، حمایت هدفمند از اقشار کم‌درآمد و افزایش استطاعت‌پذیری مسکن خانوارها پیش‌بینی و اعمال شود؛ امری که بدون بازنگری در ترکیب اعتبارات، شیوه‌های حمایت مالی و ابزارهای تنظیم‌گری بازار مسکن، تحقق‌پذیر نخواهد بود.

در نهایت، این گزارش می‌کوشد فراتر از رویکرد متعارف گزارش‌های بودجه‌ای که عمدتاً بر تحلیل‌های کمی تغییرات سالیانه، جابه‌جایی سهم دستگاه‌ها و زیرمجموعه‌ها، برنامه‌ها، امور و فصول و بررسی میزان تخصیص اعتبارات به‌عنوان مؤلفه‌های درونی بودجه متمرکز است، به تحلیلی جامع‌تر دست یابد. در این چارچوب، با اتکا به اسناد فرادست، سیاست‌های کلی نظام، الزامات و اقتضائات جاری کشور و نیز با نگاهی آینده‌نگر، تلاش شده است ارزیابی بودجه افزون بر ارقام و جداول، از حیث هم‌راستایی با اهداف توسعه‌ای، کارآمدی سیاست‌ها و پیامدهای میان‌مدت و بلندمدت آن برای اقتصاد و جامعه مورد توجه قرار گیرد.



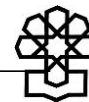
شکل ۱. رویکردهای مبنای بررسی و تحلیل احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

به نظر می‌رسد در شرایطی که اقتصاد کشور با محدودیت‌های فزاینده در تجهیز منابع مالی، تنگنای شدید نقدینگی دولت و تداوم کسری بودجه ساختاری مواجه است، بخش مسکن بیش‌ازپیش نیازمند برخورداری از سهمی مشخص، شفاف و قابل ردیابی در سند بودجه سالیانه باشد. مسکن نه‌فقط بزرگ‌ترین قلم هزینه‌ای در سبد مصرفی خانوار و اصلی‌ترین دارایی انباشته خانوارها در ایران و بسیاری از کشورهای جهان به شمار می‌رود، بلکه به‌واسطه پیوندهای گسترده پیشین و پسین با سایر بخش‌های اقتصادی، سهم قابل توجهی از وزن شاخص تورم عمومی کشور را به خود اختصاص می‌دهد. از این منظر، هدایت هدفمند منابع بودجه‌ای به بخش مسکن، افزون بر نقش مستقیم آن در افزایش عرضه و تعدیل قیمت‌ها، از کانال مهار تورم و بهبود دو مؤلفه اساسی «استطاعت‌پذیری مسکن» و «دسترسی به مسکن» نیز واجد اهمیت است؛ دو مؤلفه‌ای که به‌صراحت به‌عنوان نخستین حکم کمی برنامه هفتم پیشرفت در حوزه مسکن بر آنها تأکید شده است.

در همین چارچوب، روند کاهنده و مستمر سهم بودجه‌های عمرانی از کل بودجه عمومی کشور و محدود شدن دامنه تخصیص‌های واقعی به این بخش، در عمل می‌تواند به‌منزله عدول تدریجی از تأمین زیرساخت مالی توسعه و تضعیف بنیان‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت تعبیر شود. استمرار این وضعیت، علاوه بر ایجاد وقفه در اجرای پروژه‌های زیربنایی و طرح‌های توسعه‌ای، ظرفیت دولت برای ایفای نقش تنظیم‌گر و تسهیل‌گر در بازارهای کلیدی از جمله بازار مسکن را نیز به‌شدت کاهش می‌دهد.

از سوی دیگر، الزام قانونی دولت به تهیه و تصویب «طرح جامع مسکن» موضوع ماده ۱ قانون جهش تولید مسکن



(مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴)، با وجود گذشت بیش از چهار سال از زمان تصویب و ابلاغ، همچنان محقق نشده و عملاً مغفول مانده است. این درحالی است که طرح جامع مسکن، به عنوان نقشه راه سیاستگذاری این بخش، می تواند و باید در جایگاه سند بالادست نظام بودجه ریزی مسکن قرار گیرد و با تعیین اهداف، اولویت ها، ابزارها و مخاطبان، زمینه ارتقای اثربخشی اعتبارات و انسجام بخشی به مداخلات دولت را فراهم آورد. فقدان چنین سندی، موجب پراکندگی سیاست ها و کاهش کارایی هزینه کرد منابع محدود می شود. در این چارچوب، موضوعاتی نظیر تأمین مسکن اقشار کم درآمد، سامان دهی وضعیت مستأجران، حمایت مؤثر از خانه اولی ها و زوج های جوان و طراحی سازوکارهای پایدار تأمین مالی برای این گروه ها، فارغ از دسته بندی های نظری مسکن اجتماعی، حمایتی یا سایر الگوها، باید به صورت شفاف دارای دلالت اجرایی و ردیف های اعتباری مستقل در بودجه سنواتی باشند.

همچنین تنوع بخشی به ابزارهای تأمین مالی و تسهیلات مسکن، متناسب با لایه های مختلف سیاستگذاری اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و ملاحظات آمایش سرزمین، ضرورتی اجتناب ناپذیر است. تدوین سبدهی متکثر از تسهیلات، با لحاظ تفاوت های منطقه ای، سطح درآمدی خانوارها و اولویت بندی دقیق گروه های هدف، می تواند اثربخشی مداخلات دولت را به طور معناداری افزایش دهد و از اتلاف منابع جلوگیری کند.

در این میان، ارتقای نقش آفرینی هماهنگ تمام دستگاه های اجرایی، نهادهای عمومی و غیردولتی، ظرفیت خیرین، سازوکارهای مسئولیت اجتماعی بنگاه های اقتصادی و امکان استفاده از مشوق ها و هزینه کردهای مجاز مالیاتی به ویژه در حوزه تأمین مسکن کارگران واجد شرایط، در صورت تجمیع و هم افزایی با منابع بودجه ای و تسهیلات تکلیفی بخش مسکن، می تواند به عنوان اهرمی مؤثر برای بهبود شرایط استطاعت پذیری مسکن عمل کند و بخشی از فشار تقاضای انباشته را کاهش دهد.

در نهایت، تداوم فقر اطلاعاتی و نوعی حبس آماری در بخش مسکن اعم از داده های مربوط به قیمت زمین و مسکن، نرخ های اجاره بها، میزان تولید، شروع و تکمیل واحدهای ساختمانی و سایر شاخص های کلیدی که به بیش از ۱۶ ماه رسیده، اگرچه ممکن است در کوتاه مدت به عنوان راهکاری برای کاهش فشار پاسخ گویی تلقی شود، در میان مدت و بلندمدت پیامدهای منفی و چندبعدی قابل توجهی بر کارآمدی سیاستگذاری، شفافیت بازار و تعادل عرضه و تقاضای مسکن برجای خواهد گذاشت و خود به عامل تشدیدکننده بی ثباتی در این بازار تبدیل می شود.

## ۲. بررسی اعتبارات برنامه های امور مرتبط با مسکن و شهرسازی

بر اساس لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۵، بودجه کل کشور معادل ۱۴۴۴۱ ه.م.ت است که از این میزان منابع بودجه عمومی معادل ۵۹۵۴ ه.م.ت و بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ۸۸۹۶ ه.م.ت است. بودجه عمومی دولت از دو بخش تشکیل شده است؛ نخست، منابع و مصارف عمومی دولت معادل ۲۲۰۵ ه.م.ت و دوم، درآمد و مصارف اختصاصی دولت که معادل ۷۳۴ ه.م.ت برآورد شده است. مجموع منابع و مصارف جمعی خرجی نیز معادل ۸۹۱۴ ه.م.ت در نظر گرفته شده است. از ابتکارات انجام گرفته در لایحه بودجه ارائه شده،

تعیین اعتبارات مربوط به برنامه‌های دولت است. در این راستا تعداد ۴۸ عنوان برنامه اصلی تعریف شده که بودجه هزینه‌ای و عمرانی مربوط به هر برنامه در مقابل آن مشخص شده است.

جدول ۱. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور مسکن و خدمات شهری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (م.ت) [۱]

| عنوان امور              | اعتبارات مصوب ۱۴۰۴ | اعتبارات ۱۴۰۵ | سهم امور از کل اعتبارات (درصد) | رشد اعتبارات امور در لایحه ۱۴۰۵ به مصوبات ۱۴۰۴ (درصد) |
|-------------------------|--------------------|---------------|--------------------------------|---|
| امور مسکن و خدمات شهری  | ۵۲                 | ۸۸            | ۲                              | ۶۸  |
| جمع کل اعتبارات کل امور | ۲,۵۹۱              | ۳,۹۷۲         | -                              | ۵۳  |

بررسی داده‌های جدول ۱ نشان می‌دهد که سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور «مسکن و خدمات شهری» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با افزایشی قابل توجه مواجه شده است؛ اعتبارات این بخش از ۵۲ م.ت. اعتبارات مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۴ به ۸۸ م.ت. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رسیده است که بیانگر رشدی نزدیک به ۷۰ درصد است؛ نرخی که به‌طور معنادار از رشد کل اعتبارات عمومی کشور، یعنی ۵۳ درصد، فراتر می‌رود. با وجود این افزایش، سهم این امور از کل اعتبارات عمومی همچنان در سطح ۲ درصد باقی مانده است.

اعتبارات امور «مسکن و خدمات شهری» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از ۵۲ م.ت. در سال ۱۴۰۴ به ۸۸ م.ت. افزایش یافته است و رشد اسمی معادل ۶۸ درصد را نشان می‌دهد که پیشی گرفتن این رشد از نرخ‌های رسمی تورم اعلام شده، روند مثبتی تلقی می‌شود. در مقایسه، رشد ۵۳ درصدی کل اعتبارات (هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای) نیز مؤید آن است که افزایش اعتبارات مسکن فقط اندکی بیش از میانگین رشد بودجه بوده است. از این منظر، تثبیت سهم ۲ درصدی این بخش از کل اعتبارات بیانگر آن است که اگرچه دولت به‌صورت اسمی منابع بیشتری را به مسکن و خدمات شهری اختصاص داده، در عمل، جایگاه واقعی این حوزه در ساختار بودجه‌ای کشور تغییر بنیادینی نکرده است. بنابراین، رشد مشاهده شده بیش از آنکه نشان‌دهنده تقویت واقعی سیاست‌های حمایتی باشد، بازتابی از فشارهای اقتصادی بر کل نظام مالی دولت به شمار می‌رود.

از منظر تحلیلی، افزایش اعتبارات مسکن و خدمات شهری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را می‌توان پاسخی به تشدید چالش‌های ساختاری این حوزه دانست؛ چالش‌هایی همچون افزایش هزینه تأمین مسکن، فرسودگی زیرساخت‌های شهری و فشار فزاینده بر مدیریت شهرها. رشد ۶۸ درصدی اعتبارات این بخش، در مقایسه با رشد ۵۳ درصدی کل اعتبارات، نشان‌دهنده نوعی تقدم نسبی در تخصیص منابع است؛ هرچند این تقدم هنوز به ارتقای سهم بودجه‌ای منجر نشده است. ثبات سهم ۲ درصدی مسکن و خدمات شهری از کل اعتبارات، گویای آن است که افزایش منابع عمدتاً متأثر از رشد کلی بودجه است نه یک بازآرایی بنیادین در اولویت‌های مالی دولت. از این‌رو اثر بخشی این افزایش بیش از هر چیز به نحوه توزیع درونی اعتبارات، تمرکز بر پروژه‌های مولد شهری و هم‌افزایی با منابع غیربودجه‌ای وابسته خواهد بود. در غیر این صورت، حتی رشد اسمی قابل توجه نیز ممکن است در برابر انباشت نیازهای شهری، کارکردی محدود و کوتاه‌مدت داشته باشد.



جدول ۲. اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب برنامه‌های اجرایی (میلیارد ریال)

| ردیف | عنوان برنامه                        | هزینه‌ای | سرمایه‌ای | مجموع   | سهم برنامه از کل اعتبارات دستگاهی (درصد) |
|------|-------------------------------------|----------|-----------|---------|--|
| ۱۴۳  | برنامه تولید و عرضه مسکن            | ۳,۶۴۷    | ۳۰۸,۵۰۰   | ۳۱۲,۱۴۷ | ۰/۷۹                                     |
| ۱۴۴  | برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی | ۷۰,۳۹۰   | ۲۵۷,۷۰۰   | ۳۲۸,۰۹۰ | ۰/۸۳                                     |

مأخذ: همان.

اطلاعات جدول ۲ نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، از مجموع ۳۱۲ هزار میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده برای «برنامه تولید و عرضه مسکن»، بیش از ۳۰۸ هزار میلیارد ریال به اعتبارات سرمایه‌ای اختصاص یافته و سهم اعتبارات هزینه‌ای محدود است. باین‌حال، سهم این برنامه از کل اعتبارات دستگاهی فقط حدود ۰/۷۹ درصد است که نشان می‌دهد علی‌رغم حجم اسمی قابل توجه منابع، جایگاه آن در ساختار کلی بودجه همچنان محدود است. باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از این اعتبارات سرمایه‌ای صرف جبران افزایش هزینه نهاده‌ها، مصالح و خدمات فنی خواهد شد و ظرفیت واقعی اجرای پروژه‌های جدید را کاهش می‌دهد.

در برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی نیز هرچند با سهم بالاتر از کل اعتبارات دستگاهی، الگوی مشابهی مشاهده می‌شود، از مجموع ۳۲۸ هزار میلیارد ریال اعتبار این برنامه، حدود ۲۵۷ هزار میلیارد ریال به تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و نزدیک به ۷۰ هزار میلیارد ریال به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است. سهم ۰/۸۳ درصدی این برنامه از کل اعتبارات دستگاهی نشان می‌دهد که نسبت به برنامه تولید مسکن، وزن نسبی بیشتری در بودجه دارد؛ اما این برتری نیز در مقیاس کلان چندان چشمگیر نیست. رشد اسمی این اعتبارات الزاماً به معنای ارتقای کیفیت خدمات شهری یا بهبود زیرساخت‌های فرسوده نخواهد بود؛ چراکه افزایش هزینه نگهداشت، تعمیر و اجرای پروژه‌ها بخش عمده منابع را مستهلک می‌کند. از این‌رو، اثربخشی واقعی این برنامه بیش از آنکه به حجم اسمی اعتبارات وابسته باشد، به اولویت‌بندی پروژه‌ها، کنترل هزینه‌ها و جلوگیری از پراکندگی منابع بستگی دارد. در غیر این صورت، حتی تخصیص‌های سرمایه‌ای سنگین نیز ممکن است فقط نقش حفظ حداقلی کارکردهای موجود شهری و روستایی را ایفا کند؛ بی‌آنکه به بهبود محسوس شرایط زیست شهری بینجامد.

جدول ۳. توزیع اعتبار برنامه‌های اجرایی میان دستگاه‌های اصلی (میلیارد ریال)

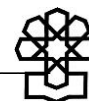
| عنوان برنامه / دستگاه اجرایی   | هزینه‌ای | سرمایه‌ای | جمع کل اعتبارات دستگاهی | سهم دستگاه از اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای (درصد) |
|--|----------|-----------|-------------------------|--|
| برنامه تولید و عرضه مسکن   | ۳,۶۴۷    | ۳۰۸,۵۰۰   | ۳۱۲,۱۴۷                 | ۱۰۰  |
| بنیاد مسکن انقلاب اسلامی   | ۰        | ۲۲,۰۰۰    | ۲۲,۰۰۰                  | ۷/۰  |
| وزارت نیرو   | ۰        | ۲۰,۰۰۰    | ۲۰,۰۰۰                  | ۶/۴  |
| وزارت راه و شهرسازی  | ۳,۶۴۷    | ۲۶۶,۵۰۰   | ۲۷۰,۱۴۷                 | ۸۶/۵   |
| برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی  | ۷۰,۳۹۰   | ۲۵۷,۷۰۰   | ۳۲۸,۰۹۰                 | ۱۰۰  |
| معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی) | ۰        | ۳۰۰       | ۳۰۰                     | ۰/۱  |
| وزارت کشور   | ۶۹,۵۴۲   | ۲۲۱,۳۰۰   | ۲۹۰,۸۴۲                 | ۸۸/۶   |
| بنیاد مسکن انقلاب اسلامی   | ۶۵۶      | ۶,۲۰۰     | ۶,۸۵۶                   | ۲/۱  |
| وزارت راه و شهرسازی  | ۱۹۲      | ۲۹,۹۰۰    | ۳۰,۰۹۲                  | ۹/۲  |

مأخذ: همان

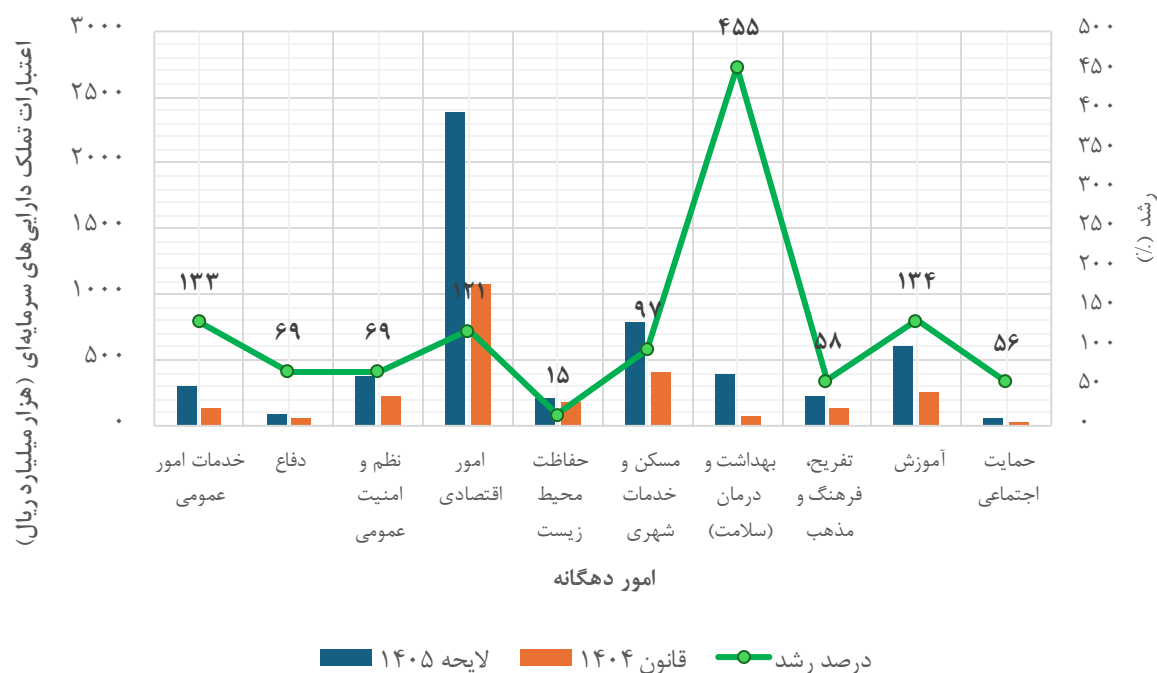
جدول ۳ نحوه توزیع اعتبارات برنامه‌های اجرایی میان دستگاه‌های اصلی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را تبیین کرده است و نشان می‌دهد که تمرکز نهادی در هر دو برنامه تولید و عرضه مسکن و عمران و خدمات شهری و روستایی بسیار بالاست. در برنامه تولید و عرضه مسکن، از مجموع ۳۱۲ هزار میلیارد ریال اعتبار، بیش از ۸۶ درصد به وزارت راه و شهرسازی اختصاص یافته است و سایر دستگاه‌ها، از جمله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت نیرو، سهمی محدود و مکمل دارند. این الگو بیانگر آن است که سیاستگذار مسئولیت اصلی تحقق اهداف کمی و اجرایی مسکن را به یک دستگاه محوری واگذار کرده است. با این حال، در شرایط اقتصادی کنونی کشور، تمرکز شدید اعتبارات در یک دستگاه، ریسک کاهش انعطاف‌پذیری و افزایش فشار هزینه‌ای را به همراه دارد؛ چراکه هرگونه افزایش هزینه نهاده‌ها یا تأخیر اجرایی، اثر مستقیم و گسترده‌ای بر کل برنامه خواهد داشت.

در چارچوب برنامه تولید و عرضه مسکن، ترکیب اعتبارات دستگاهی نیز واجد اهمیت تحلیلی است. سهم بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت نیرو، که هر یک به ترتیب حدود ۷/۰ و ۶/۴ درصد از اعتبارات این برنامه را دریافت می‌کنند، عمدتاً به اعتبارات سرمایه‌ای مربوط است؛ چنین تخصیصی به این معناست که منابع این دستگاه‌ها تا حدی صرف جبران افزایش هزینه‌های ساخت، تأمین خدمات زیربنایی و تعدیل قیمت قراردادهای خواهد شد؛ در نتیجه ظرفیت واقعی آنها برای گسترش دامنه مداخلات یا آغاز پروژه‌های جدید محدود می‌شود و نقش حمایتی‌شان بیش از آنکه توسعه‌ای باشد، جنبه تثبیتی و جبرانی به خود می‌گیرد.

در برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی، الگوی توزیع اعتبارات میان دستگاه‌ها متفاوت، اما همچنان متمرکز است. وزارت کشور با در اختیار داشتن حدود ۸۸/۶ درصد از کل اعتبارات، بازیگر اصلی محسوب می‌شود و بار اصلی تأمین و نگهداشت خدمات شهری و روستایی را بر دوش دارد. ترکیب اعتبارات این وزارتخانه نشان‌دهنده سهم بالای هزینه‌های جاری در کنار اعتبارات سرمایه‌ای است. سهم بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت راه و شهرسازی در برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی، در مقایسه با وزارت کشور به مراتب کمتر است، اما از منظر کارکردی اهمیت مکمل دارد.



بنیاد مسکن با سهمی حدود ۲/۱ درصد و وزارت راه و شهرسازی با حدود ۹/۲ درصد از اعتبارات این برنامه، بیشتر بر پروژه‌های مشخص عمرانی و مداخلات هدفمند تمرکز دارند. باید توجه داشت که محدود بودن سهم این دستگاه‌ها به معنای آن است که قدرت مانور آنها برای پاسخ‌گویی به نیازهای متنوع شهری و روستایی کاهش می‌یابد. افزایش هزینه مصالح، ماشین‌آلات و خدمات فنی باعث می‌شود اعتبارات سرمایه‌ای نیز عمدتاً صرف تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام شود، نه آغاز طرح‌های جدید.



شکل ۲. نمودار مقایسه اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور دهگانه

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.

براساس شکل ۲، که مقایسه‌ای از اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور دهگانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را تصویر کرده است، بخش امور اقتصادی با اختلاف چشمگیر در صدر تخصیص منابع قرار دارد. اعتبار این بخش از حدود ۱۰۰ م.ت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به نزدیک ۲۴۰ م.ت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته و رشد حدود ۱۲۱ درصدی را ثبت کرده است. در توجیه این تمرکز، می‌توان گفت در شرایط محدودیت دسترسی به منابع خارجی، دولت ناگزیر به تقویت سرمایه‌گذاری‌های مولد و زیرساختی با بازده اقتصادی سریع‌تر شده است. در حوزه «بهداشت و درمان» بیشترین رشد را تجربه کرده است؛ اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای این بخش با رشدی حدود ۴۵۵ درصد، از حدود ۷ م.ت در سال ۱۴۰۴ به ۴۰ م.ت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رسیده است. در بخش حفاظت محیط زیست، اعتبارات از حدود ۱۸ م.ت به ۲۰ م.ت رسیده و فقط ۱۵ درصد رشد داشته است که پایین‌ترین نرخ رشد در میان امور دهگانه محسوب می‌شود. اعتبارات «مسکن و خدمات شهری» جایگاهی میانی در ساختار بودجه‌ای دارد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اعتبار مسکن و خدمات شهری از حدود ۴۰ م.ت به نزدیک ۸۰ م.ت افزایش یافته و

رشدی حدود ۹۷ درصد را تجربه کرده است؛ جهشی قابل توجه و مثبت که تقویت‌کننده و نیرودهنده بخش مسکن و خدمات شهری در کشور است.

در مجموع، مقایسه ارقام بودجه‌ای نشان می‌دهد که مقادیر افزایش بودجه بالا مانند ۱۲۱ درصد در «امور اقتصادی» و ۴۵۵ درصد در «امور بهداشت و درمان»، بیش از آنکه نشانه وفور منابع باشد، بازتابی از ضرورت جبران عقب‌ماندگی‌های گذشته در فضایی محدود و پرریسک است. تطبیق این الگو با شرایط فعلی کشور نشان می‌دهد که هرچه فشارهای اقتصادی افزایش یافته، ساختار بودجه به سمت تمرکز بر حوزه‌های حیاتی و کاهش پراکندگی منابع حرکت کرده است. این رویکرد اگرچه در کوتاه‌مدت عقلانی است، در صورت تداوم، می‌تواند به عدم تعادل بخشی و کاهش پایداری توسعه سرمایه‌ای کشور منجر شود.

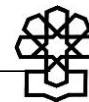
جدول ۴. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور و مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (میلیارد ریال)

| عنوان   | هزینه‌ای |         | سرمایه‌ای |         | کل سرمایه‌ای و هزینه‌ای |         |
|---|----------|---------|-----------|---------|-------------------------|---------|
|   | مبلغ     | رشد (%) | مبلغ      | رشد (%) | مبلغ                    | رشد (%) |
| وزارت کشور (کل)   | ۱۷۵,۶۶۲  | -۱۴     | ۳۶۶,۶۸۵   | ۲۱۹     | ۵۴۲,۳۴۷                 | ۷۰      |
| وزارت کشور  | ۳۷,۸۲۰   | -۱۰     | ۲۴,۸۸۰    | ۸۹      | ۶۲,۷۰۰                  | ۱۴      |
| سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور                        | ۶۹,۵۴۲   | -۳۲     | ۳۱۷,۲۰۰   | ۲۷۳     | ۳۸۶,۷۴۲                 | ۱۰۷     |
| وزارت راه و شهرسازی (کل)  | ۲۶,۶۴۸   | ۸۹      | ۱,۲۰۲,۷۹۷ | ۸۴      | ۱,۲۲۹,۴۴۵               | ۸۴      |
| مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی                                | ۴,۳۶۰    | ۲۱۵     | ۶,۰۰۰     | ۰       | ۱۰,۳۶۰                  | ۴۰      |
| دبیرخانه شورای عالی شهرسازی                                     | ۰        | -       | ۴,۱۶۰     | ۷۳      | ۴,۱۶۰                   | ۷۳      |
| وزارت راه و شهرسازی   | ۸,۹۶۳    | ۱۰      | ۶۰,۱۱۴    | -۲۶     | ۶۹,۰۷۶                  | -۲۳     |
| سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی | ۰        | -       | ۴۲,۸۶۶    | ۱۰۷     | ۴۲,۸۶۶                  | ۱۰۷     |
| شرکت سهامی عمران شهرهای جدید، مادر تخصصی                        | ۰        | -       | ۱۱,۵۰۰    | ۴۳      | ۱۱,۵۰۰                  | ۴۳      |
| شرکت بازرگانی شهری ایران  | ۰        | -       | ۱۴,۰۰۰    | -۳۴     | ۱۴,۰۰۰                  | -۳۴     |
| صندوق ملی مسکن  | ۰        | -       | ۲۶۰,۰۰۰   | ۴۹۱     | ۲۶۰,۰۰۰                 | ۴۹۱     |

مأخذ: همان.

جدول ۴ به بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ می‌پردازد و نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای برخی نهادهای کلیدی در حوزه مدیریت شهری و مسکن، بارشدهای اسمی قابل توجهی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ همراه شده که روندی مثبت و شایان توجه است. برای نمونه، کل اعتبارات وزارت راه و شهرسازی (کل) به حدود ۱۲۳ ه.م.ت رسیده است که نسبت به سال قبل رشد اسمی ۸۴ درصدی را ثبت می‌کند. همچنین مجموع اعتبارات سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با عبور از ۳۸ ه.م.ت، بیش از دو برابر شده است. این ارقام از گسترش نقش دولت در سرمایه‌گذاری عمرانی حکایت دارند.

تمرکز اصلی رشد بودجه سال ۱۴۰۵ دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی بر اعتبارات سرمایه‌ای است؛ جایی که جهش‌های بسیار بزرگ مشاهده می‌شود. به‌طور مشخص، اعتبارات سرمایه‌ای سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها



با رشد ۲۷۳ درصدی به حدود ۳۲ م.م.ت افزایش یافته است. صندوق ملی مسکن نیز با تخصیص ۲۶ م.م.ت اعتبار سرمایه‌ای و رشد ۴۹۱ درصدی همراه بوده است.

در مقابل رشد شدید اعتبارات سرمایه‌ای، بخش هزینه‌ای بودجه تصویری انقباضی‌تر دارد. برای مثال، اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور به حدود ۱۷/۵ م.م.ت رسیده است که نسبت به سال قبل ۱۴ درصد کاهش اسمی دارد. از این مجموعه، سازمان امور شهرداری‌ها کاهش ۳۲ درصدی را تجربه کرده است؛ این در حالی است که هزینه‌های جاری دولت، به‌ویژه حقوق و مزایا، به‌طور مستقیم تحت تأثیر واقعیت‌های اقتصاد کلان کشور قرار دارند. با فرض تورم سالیانه حدود ۴۰ درصد، حتی رشد صفر درصدی اعتبارات هزینه‌ای نیز به معنای کاهش شدید قدرت خرید است، چه رسد به کاهش اسمی.

مجموعه وزارت راه و شهرسازی و شرکت‌های وابسته، بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان اعتبارات سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی محسوب می‌شوند. اعتبارات سرمایه‌ای کل این مجموعه با رشد قابل توجه ۸۴ درصدی به بیش از ۱۲۰ م.م.ت رسیده است. در عین حال، کاهش یا رشد منفی برخی زیرمجموعه‌های آن، مانند افت ۲۶ درصدی اعتبارات وزارت راه و شهرسازی و همچنین افت ۳۲ درصدی اعتبارات شرکت بازآفرینی شهری ایران در بخش سرمایه‌ای نشان‌دهنده توزیع نامتوازن منابع است. در شرایطی که هزینه هر مترمربع ساخت مسکن چند برابر شده است، تمرکز صرف بر ارقام کلان بدون ارتقای بهره‌وری و اصلاح نظام تخصیص زمین، می‌تواند به کاهش اثرگذاری واقعی این منابع عظیم منجر شود.

### ۳. بررسی اعتبارات سایر و متفرقه مرتبط با توسعه منطقه‌ای

از وجوه ویژه لایحه بودجه در سال‌های اخیر، تدارک ردیف صریح برای کمک به تأمین مسکن محرومان بوده که اگرچه با اعتبار اندکی تعریف شده است، می‌توان آن را در امتداد اجرای اصل (۳۱) قانون اساسی قلمداد کرد. جدول ۵ به بررسی اعتبارات هزینه‌ای متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ می‌پردازد که ماهیتی حمایتی، جبرانی و اجتماعی دارد و عمدتاً در قالب پرداخت‌های انتقالی دولت تعریف می‌شود. مطابق این جدول، بیشترین اعتبار به صندوق ملی مسکن برای کمک به تأمین مسکن محرومین اختصاص یافته که با رشد ۳۳ درصدی از ۶۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به ۸۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. باید توجه داشت که طبق آمارهای رسمی، تورم سالیانه مسکن و اجاره‌بها در سال‌های اخیر به مراتب بالاتر از تورم عمومی و در برخی دوره‌ها نزدیک به ۴۰ درصد بوده است.<sup>۱</sup> در چنین شرایطی، رشد ۳۳ درصدی اعتبار هزینه‌ای به معنای کاهش قدرت خرید واقعی این حمایت‌هاست. به بیان دیگر، منابع تخصیص‌یافته در سال ۱۴۰۵ حتی ممکن است نسبت به سال ۱۴۰۴، تعداد کمتری از خانوارهای محروم را پوشش دهد یا سطح حمایت مؤثر از هر خانوار را کاهش دهد که در این زمینه به‌کارگیری سیاست‌های مکمل غیرمالی یا اختصاص بودجه از محل سایر منابع و ردیف‌ها به‌نحو مکمل، ضروری به نظر می‌رسد.

اعتبارات مربوط به صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی با رشد ۵۳ درصدی، از حدود ۴۶ هزار میلیارد ریال در سال

۱. براساس آمار مرکز آمار ایران، تورم بخش مسکن در تیرماه ۱۴۰۴ به ۲۸/۴ درصد رسیده است.

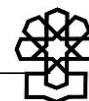
۱۴۰۴ به ۷۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. این رشد نسبتاً بالا را می‌توان پاسخی به افزایش ریسک‌های اقلیمی، تکرار سیل، زلزله و خشک‌سالی و همچنین افزایش هزینه‌های جبران خسارت دانست که حاکی از پررنگ شدن توجه به امر پیشگیری و مدیریت نزد دولت است. رشد بالاتر از سقف تورم عمومی در این بخش، هرچند امر مثبتی است، در عمل ممکن است فقط پاسخ‌گوی افزایش هزینه‌های اسمی باشد و نه ارتقای واقعی پوشش بیمه‌ای. کارایی این اعتبار به نحوه توزیع، سرعت پرداخت و کفایت سرانه جبران خسارت وابسته است.

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای متفرقه جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

| تغییرات (درصد) | اعتبارات لایحه<br>بودجه سال ۱۴۰۵ | اعتبارات لایحه<br>بودجه سال ۱۴۰۴ | ردیف   |
|----------------|----------------------------------|----------------------------------|--|
| ۳۳             | ۸۰,۰۰۰                           | ۶۰,۰۰۰                           | صندوق ملی مسکن، کمک به تأمین مسکن محرومین (تبصره «۸» ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن)                      |
| ۵۳             | ۷۰,۰۰۰                           | ۴۵,۶۳۰                           | اعتبارات موضوع قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۰۳                                 |
| -۴۲            | ۲۹,۰۰۰                           | ۵۰,۰۰۰                           | اعتبارات موضوع جزء «۲» بند «پ» ماده (۵۰) قانون برنامه هفتم توسعه (موضوع احداث منازل مسکونی سازمان فراجا) |

مأخذ: همان.

در مقابل دو ردیف قبلی، اعتبارات مربوط به احداث منازل مسکونی سازمان فراجا با کاهش محسوس از ۵۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به ۲۹ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مواجه شده است که به معنای افت قابل توجه منابع این بخش است. این کاهش، در شرایطی که هزینه ساخت مسکن به‌طور فزاینده‌ای افزایش یافته است، ممکن است منجر به کاهش چشمگیر تعداد واحدهای قابل احداث پروژه‌ها شود. باید توجه داشت که قانونگذار در جزء ۲ تبصره بند پ ماده ۵۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت تأکید ویژه‌ای بر حل مشکل مسکن کارکنان فراجا به‌عنوان مهمترین رکن معیشتی خانوار داشته است و کاهش این اعتبار قابل توجیه نیست. البته باید توجه داشت که به این کاهش نباید فقط بدبین بود؛ چراکه می‌تواند به معنای نزدیک شدن به پایان فرایند ساخت‌وساز پروژه‌های ذیل این برنامه و نشان‌دهنده اشباع نسبی پروژه‌های جاری یا تمرکز بر بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های گذشته باشد.



جدول ۶. اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (طرح‌های توسعه) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

| تغییرات<br>(درصد) | اعتبارات لایحه بودجه<br>سال ۱۴۰۵ | اعتبارات لایحه بودجه<br>سال ۱۴۰۴ | ردیف   |
|-------------------|----------------------------------|----------------------------------|--|
| ۶۰                | ۱۰,۵۰۰                           | ۶,۵۵۰                            | توسعه خدمات، هزینه‌های ضروری و تکمیل زیرساخت‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته، حاشیه‌ای و بحرانی |
| ۵۰                | ۶۰,۶۰۰                           | ۴۰,۵۰۰                           | توسعه زیرساخت‌های شهر مکران  |
| ۵                 | ۱۲,۵۸۰                           | ۱۲,۰۰۰                           | توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای خدمات‌رسانی جزیره ابوموسی  |
| ۶۰                | ۸,۰۰۰                            | ۵,۰۰۰                            | توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند  |
| ۰                 | ۵,۰۰۰                            | ۵,۰۰۰                            | توسعه و عمران شهرهای آبادان و خرمشهر   |

مأخذ: همان.

جدول ۶ اعتبارات هزینه‌ای متفرقه مرتبط با طرح‌های توسعه‌ای را نشان می‌دهد که تمرکز اصلی آن بر مناطق کمتر توسعه‌یافته، مرزی و راهبردی کشور است. مذاقه در میان اعتبارات قانونی سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، حاکی از توجه ویژه دستگاه بودجه‌ریز و سیاستگذار بر مقوله توسعه دریامحور سواحل جنوب کشور و همچنین جزایر خلیج فارس در قالب بندهای «کمک به توسعه زیرساخت‌های شهری مکران» و «توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای خدمات‌رسانی جزیره ابوموسی» است. این امر حاکی از جایگاه ویژه این مناطق در سیاست‌های توسعه فضایی کشور و نگاه آمایشی و ویژه به توسعه مناطق خاص سرزمین است که در صورت تداوم و تقویت این نگاه، می‌توان به توسعه متوازن سرزمینی، تعادل جمعیتی در پهنه کشور و توزیع متعادل جمعیت و فعالیت با چشم‌اندازی روشن نگریست. مقایسه با سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که رویکرد بودجه‌ای دولت در این بخش، تقویت مداخله هدفمند در مناطق خاص و تمرکز بر تکمیل زیرساخت‌ها و ارتقای سطح خدمات عمومی است؛ امری که می‌تواند به کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای کمک کند. همچنین اعتبار ردیف «توسعه خدمات، هزینه‌های ضروری و تکمیل زیرساخت‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته، حاشیه‌ای و بحرانی» از حدود ۶/۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۴ به بیش از ۱۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۵ افزایش یافته و رشد ۶۰ درصدی را ثبت کرده است. این افزایش نشان‌دهنده توجه بیشتر به مناطقی است که با کمبود زیرساخت‌های پایه، خدمات عمومی ناکافی و آسیب‌پذیری اجتماعی مواجه‌اند. تخصیص منابع هزینه‌ای در این ردیف، انعطاف‌پذیری بالاتری نسبت به اعتبارات عمرانی دارد و می‌تواند برای پاسخ به نیازهای فوری، ارتقای دسترسی به خدمات و تقویت ظرفیت نهادی محلی به کار گرفته شود.

بیشترین اعتبار در زمینه هزینه‌ای متفرقه به توسعه زیرساخت‌های شهری مکران با رقمی بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد ریال اختصاص یافته است که بیانگر رشد ۵۰ درصدی بودجه اختصاص داده شده به این پهنه از سرزمین است. این سطح از تخصیص منابع، اهمیت راهبردی مکران در سیاست‌های کلان توسعه، اقتصاد دریامحور و امنیت فضایی کشور را بازتاب می‌دهد. به‌طور مشابه، اعتبارات توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند نیز از ۵ هزار میلیارد ریال به ۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و رشد ۶۰ درصدی داشته است. این افزایش‌ها نشان می‌دهد که دولت تلاش دارد از طریق تقویت زیرساخت‌های خدماتی و پشتیبان، زمینه پایداری اقتصادی و اجتماعی این مناطق مرزی را فراهم کند و از ظرفیت‌های

ترانزیتی و تجاری آنها بهره‌برداری مؤثرتری داشته باشد.

در مقابل رشدهای قابل توجه برخی ردیف‌ها، اعتبارات توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای خدمات‌رسانی جزیره ابوموسی با اعتباری نزدیک به ۱۳ هزار میلیارد ریال و افزایش محدود ۵ درصدی همراه بوده است. این رشد اندک می‌تواند بیانگر رویکرد تثبیتی و حفظ سطح خدمات موجود در این منطقه حساس باشد. همچنین، اعتبارات توسعه و عمران شهرهای آبادان و خرمشهر بدون تغییر و در سطح ۵ هزار میلیارد ریال باقی مانده است. ثبات این ردیف، این پرسش را مطرح می‌کند که آیا این سطح از منابع برای پاسخ‌گویی به نیازهای انباشته این شهرها کفایت دارد یا خیر؟

باید توجه داشت منطقه اروند و شهرهای آبادان و خرمشهر، که در کنار بندرعباس بزرگ‌ترین کانون جمعیتی ساحل جنوبی کشور با بیش از نیم میلیون نفر جمعیت است، به واسطه سابقه توسعه‌یافتگی، اقتصاد متنوع و چندبعدی انرژی، صنعت، کشاورزی، حمل‌ونقل، تجارت و خدمات و همچنین همسو با سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، توسعه دریامحور، توسعه مناطق محروم و مرزی و توسعه دیپلماسی اقتصادی می‌تواند اثربخشی مضاعفی به‌زای هر واحد بودجه در توسعه محلی و ملی و دریامحور ایجاد نماید. ضمن اینکه زدودن هرچه سریع‌تر محرومیت‌های به‌جامانده از جنگ تحمیلی و توجه به شتاب توسعه کلان‌شهر بصره به‌مثابه پایتخت اقتصادی عراق و ابرپروژه بندر فاو و مسیر توسعه، ضرورت و اولویت توجه عملی به توسعه اروند و شهرهای آبادان و خرمشهر را مضاعف می‌نماید.

در جمع‌بندی جدول ۶ باید گفت که اعتبارات هزینه‌ای متفرقه در حوزه طرح‌های توسعه‌ای، به‌صورت هدفمند به مناطق کمتر توسعه‌یافته و راهبردی هدایت شده و در برخی ردیف‌ها رشدهای اسمی قابل توجهی را تجربه کرده است. این جهت‌گیری می‌تواند نقش مهمی در کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و ارتقای سطح خدمات عمومی ایفا کند. با این حال، در ارزیابی نهایی باید توجه داشت که ارزش واقعی این اعتبارات و دامنه اثرگذاری آنها، تا حدی به شرایط عمومی اقتصاد وابسته است. در صورت نبود تناسب رشد اعتبارات با افزایش هزینه‌ها، بخشی از اهداف توسعه‌ای ممکن است به‌طور کامل محقق نشود و نیازمند بازنگری در اولویت‌بندی و شیوه تخصیص منابع باشد.

#### ۴. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی

بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نزدیک به ۲۷ درصد رشد داشته و به ۳۹۷۲ م.م.ت رسیده است. در ادامه به بررسی وضعیت اعتبارات دستگاه‌های اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور پرداخته شده است.

#### ۴-۱. وزارت راه و شهرسازی

بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی از لحاظ مقادیر اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور نشان می‌دهد، بودجه وزارت راه و شهرسازی نسبت به سال گذشته با اعتباری حدود ۱۲۳ م.م.ت حدود ۲۹ درصد افزایش داشته است.



جدول ۷. سهم اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی در بین دستگاه‌های اجرایی اصلی (ه.م.ت)

| عنوان دستگاه اجرایی | میزان اعتبارات منابع عمومی (عمومی و متفرقه) | سهم از کل منابع عمومی دستگاه‌های اصلی (درصد) | سهم از جمع منابع عمومی دولت (درصد) |
|---------------------|---|--|------------------------------------|
| وزارت راه و شهرسازی | ۱۰۱   | ۳/۱  | ۱/۹                                |

مأخذ: همان.

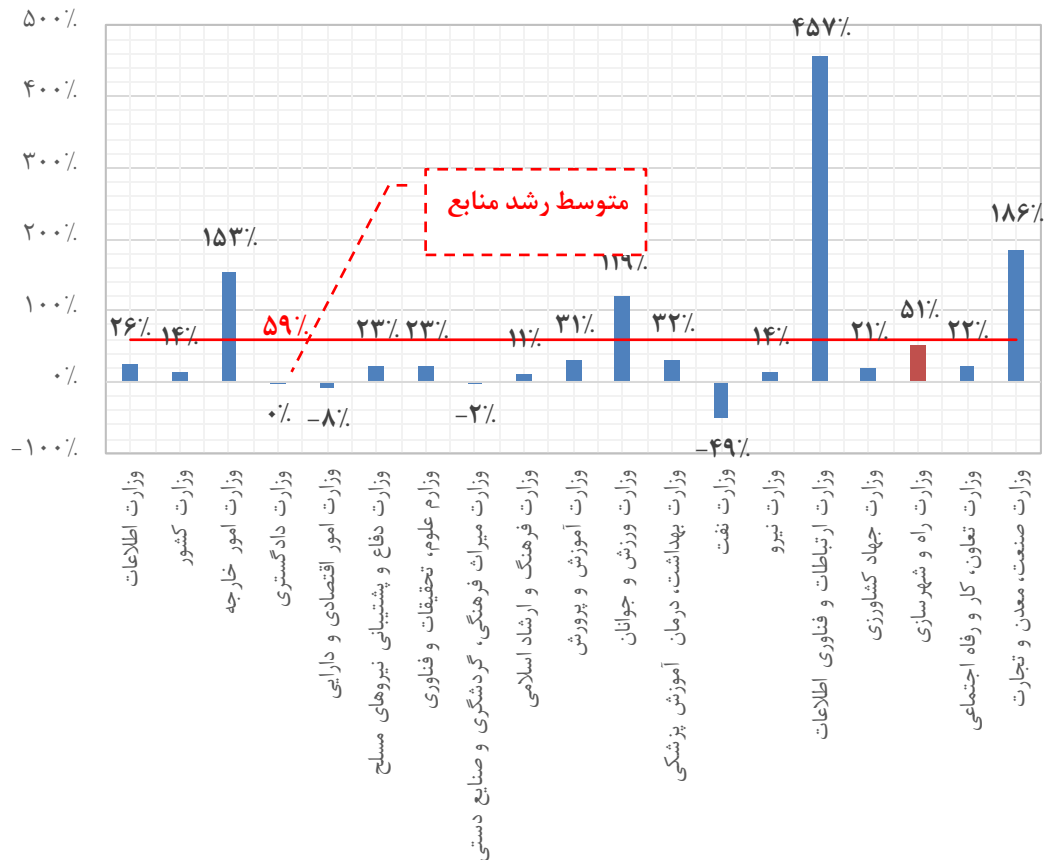
این وزارتخانه از بین دستگاه‌های اصلی با اعتباری بالغ بر ۱۰۱ ه.م.ت، سهم ۳/۱ درصدی از کل منابع عمومی دستگاه‌های اصلی و سهم ۱/۹ درصدی از کل منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده است.

جدول ۸. سهم اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی در بین دستگاه‌های اجرایی اصلی (میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه        | برآورد اعتبارات عمومی ۱۴۰۵ | میزان افزایش اعتبارات عمومی | رشد اعتبارات عمومی (درصد) |
|---------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| وزارت راه و شهرسازی | ۱,۰۰۹,۸۲۵                  | ۳۴۰,۹۹۰                     | ۵۱                        |

مأخذ: همان.

جدول ۸ سهم اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی را در میان دستگاه‌های اجرایی اصلی کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد. براساس این جدول، برآورد اعتبارات عمومی این وزارتخانه به رقم قابل توجه ۱,۰۱۰ هزار میلیارد ریال رسیده است؛ رقمی که جایگاه وزارت راه و شهرسازی را به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان منابع عمومی نشان می‌دهد. میزان افزایش این اعتبارات نسبت به سال قبل حدود ۳۴۱ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که معادل رشد ۵۱ درصدی است. این افزایش اسمی قابل ملاحظه، بیانگر نقش محوری این وزارتخانه در تحقق اهداف توسعه‌ای دولت در حوزه مسکن، حمل‌ونقل و زیرساخت‌های کالبدی است و نشان می‌دهد که سیاستگذار همچنان اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس را یکی از ابزارهای اصلی مداخله اقتصادی و فضایی می‌داند.



شکل ۳. نمودار مقایسه درصد رشد اعتبارات عمومی وزارتخانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

مأخذ: همان.

شکل ۳ تصویری مقایسه‌ای از درصد رشد اعتبارات عمومی وزارتخانه‌های کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور را ارائه می‌دهد و از این حیث، امکان ارزیابی جایگاه نسبی هر دستگاه اجرایی در تخصیص منابع عمومی را فراهم می‌سازد. رشد اعتبارات وزارت راه و شهرسازی تقریباً هم‌تراز با متوسط رشد اعتبارات عمومی سایر وزارتخانه‌هاست. براساس این شکل، رشد اعتبارات عمومی وزارت راه و شهرسازی معادل ۵۱ درصد گزارش شده است که می‌توان آن را نزدیک به میانگین محور (یعنی ۵۹ درصد) توصیف کرد؛ به این معنا که این وزارتخانه نه در زمره بخش‌های دارای رشد حداقلی و نه در گروه برخوردار از جهش‌های اعتباری چشمگیر قرار گرفته است. این هم‌سطحی با متوسط رشد اعتبارات عمومی کلیه وزارتخانه‌ها، از منظر سیاستگذاری مالی حامل پیامی دوگانه است؛ از یک سو نشان‌دهنده حفظ اهمیت نسبی بخش زیرساخت و مسکن در سبد هزینه‌های دولت و از سوی دیگر حاکی از محدودیت دولت در افزایش واقعی منابع این بخش است. تجربه سال‌های گذشته نیز مؤید آن است که وابستگی بخشی از منابع وزارت راه و شهرسازی به درآمدهایی از جمله مالیات‌های حوزه زمین و ساختمان، که در سال‌های قبل چندان تحقق نیافته است، موجب احتیاط در برآورد رشد اعتبارات شده و دولت ترجیح داده است از بزرگ‌نمایی اعتبارات اسمی پرهیز کند.

نکته کلیدی این است که تمایز میان اعتبارات عمومی و سایر منابع پیش‌بینی شده در بودجه است؛ تمایزی که در تحلیل این نمودار اهمیت مضاعف می‌یابد. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد تحقق منابع درآمدی ناشی از



مالیات‌های بخش زمین، مسکن و ساختمان با عدم قطعیت جدی مواجه بوده و اغلب کمتر از ارقام مصوب محقق شده است. بنابراین، تمرکز تحلیلی بر اعتبارات عمومی جدول ۷، به‌ویژه در بررسی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، رویکردی واقع‌بینانه تلقی می‌شود. نمودار شکل فوق نیز مؤید آن است که دولت در افزایش این بخش از اعتبارات، رویکردی محتاطانه اتخاذ کرده و از اتکای بیش از حد به منابع بالقوه اما غیرقابل تحقق پرهیز داشته است؛ امری که می‌تواند از بروز کسری‌های بودجه‌ای جدید جلوگیری کند.

## ۲-۴. مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی

مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی به‌عنوان بازوی اصلی پژوهش‌های کاربردی و پشتیبانی تخصصی وزارت راه و شهرسازی، جایگاهی محوری در فرایند سیاست‌گذاری، اصلاح تصمیمات و ارتقای عملکرد این وزارتخانه ایفا می‌کند. با این حال، انتظار می‌رود در کنار این نقش بنیادین، شفافیت بیشتری در خصوص دامنه فعالیت‌ها، کیفیت عملکرد، میزان اثربخشی پژوهش‌ها و خروجی‌های عملیاتی و کاربردی مرکز فراهم شود؛ به‌نحوی که مشخص باشد این مجموعه تا چه اندازه توانسته است در حل مسائل واقعی و جاری وزارتخانه، بهبود رویه‌ها و فرایندهای اجرایی و ارتقای عملکرد ادارات کل استانی نقش‌آفرینی مؤثر داشته باشد. در این چارچوب، مرکز تحقیقات می‌تواند با ارزیابی مستمر سیاست‌های جاری و گذشته وزارتخانه، شناسایی نواقص و کاستی‌ها و ارائه راهکارهای اصلاحی مبتنی بر شواهد، مسیر ارتقا و بهبود عملکرد در حوزه‌های مختلف را هموار سازد. این حوزه‌ها طیفی گسترده از موضوعات مسکن و شهرسازی، توسعه مهندسی و نظام ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و ترانزیت در شقوق جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی، مدیریت حمل‌ونقل و ترافیک درون‌شهری، توسعه زیرساخت‌ها و زیربنایها، تا مباحث تأمین مالی، الگوهای اقتصادی و مدیریتی مشارکتی و نیز مدیریت مخاطرات، تاب‌آوری شهری و مدیریت بحران را دربرمی‌گیرد. خروجی‌های مرکز در هر یک از این حوزه‌ها باید علاوه بر تولید گزارش‌های نظری یا مطالعات آرشیوی، ناظر به حل مسئله، قابل اجرا و واجد اثر ملموس در بهبود فرایندها و ارتقای بهره‌وری باشد.

همچنین انتظار می‌رود مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی در اجرای احکام برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، نقش فعال‌تر و مؤثرتری ایفا کند و خروجی‌های عینی و قابل‌سنجشی را در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد. از جمله در تعیین تکلیف ساختمان‌های نایمن، پیش‌فروش ساختمان، تدوین چارچوب‌های فنی و حقوقی توسعه و الحاق اراضی شهری با لحاظ ملاحظات کالبدی، زیست‌محیطی و آمایشی و نیز تأمین خدمات زیربنایی و آماده‌سازی اراضی نوین‌شهری، نقش راهبردی علمی و پشتیبانی این مرکز می‌تواند تعیین‌کننده باشد.

افزون بر این، طراحی و اجرایی‌سازی فرایند کلید به کلید، رقوم‌سازی و یکپارچه‌سازی اطلاعات طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها، تبیین الزامات فنی و اطلاعاتی سامانه صدور الکترونیکی شناسنامه فنی-ملکی ساختمان و تدوین شیوه‌نامه‌های شفاف و قابل اجرا برای تهاتر املاک و اراضی تحت مالکیت یا در اختیار دستگاه‌ها، از جمله حوزه‌هایی است که انتظار می‌رود مرکز تحقیقات با ارائه راهکارهای دقیق، عملیاتی و مبتنی بر تجارب داخلی و بین‌المللی، نقش مؤثری در پیشبرد آنها ایفا کند. تحقق این انتظارات می‌تواند جایگاه مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی را به‌عنوان

مرجع اصلی دانش‌محور در حل مسائل پیچیده و چندبعدی حوزه راه، مسکن و شهرسازی بیش‌ازپیش تقویت کند و پیوند میان پژوهش و اجرا را به‌صورت پایدار نهادینه سازد.

جدول ۹. میزان رشد اعتبارات عمومی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی (میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه                     | برآورد اعتبارات عمومی ۱۴۰۵ | میزان افزایش اعتبارات عمومی (میلیارد ریال) | رشد اعتبارات عمومی (درصد) |
|----------------------------------|----------------------------|--|---------------------------|
| مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی | ۷,۵۹۰                      | ۲۰۷  | ۲/۸                       |

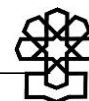
مأخذ: همان.

جدول ۹ بیان می‌کند که اعتبارات عمومی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به ۷,۵۹۰ میلیارد ریال رسیده و نسبت به سال قبل تنها ۲۰۷ میلیارد ریال افزایش یافته است که معادل رشد اسمی نزدیک به ۳ درصد است. این میزان رشد، در مقایسه با افزایش‌های قابل توجه اعتبارات سایر نهادها، بسیار محدود به نظر می‌رسد و عملاً بیانگر تثبیت بودجه این مرکز در سطح سال قبل است. با توجه به نقش کلیدی مرکز تحقیقات در تولید دانش فنی، تدوین ضوابط و استانداردها و پشتیبانی علمی از سیاست‌های کلان حوزه راه و مسکن، محدود بودن رشد اعتبارات می‌تواند ظرفیت این نهاد را در پاسخ‌گویی به نیازهای فزاینده سیاست‌گذاری و نوآوری فنی با چالش مواجه سازد.

### ۳-۴. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

با توجه به انباشت قابل توجه طرح‌های شهری منقضی شده، اعم از طرح‌های جامع و تفصیلی، می‌توان گفت که علی‌رغم رویکرد کنترلی و نظارتی وزارت راه و شهرسازی، تأخیرهای مکرر در فرایند تهیه، تصویب، ابلاغ و به‌ویژه نظارت بر حسن اجرای این طرح‌ها، بی‌تردید در زمره عوامل مؤثر بر شکل‌گیری نابسامانی‌های کنونی شهرهای کشور قرار دارد. این تعلل‌ها موجب شده است که بخش قابل توجهی از توسعه شهری در خلأ ضوابط به‌روز و کارآمد صورت گیرد و زمینه‌ساز بروز تخلفات ساختمانی، گسترش ناهماهنگ کالبدی و کاهش کیفیت زیست شهری شود. البته در این میان، نقش و وزن شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، وزارت کشور و نیز سیاست‌های مبتنی بر خودکفایی مالی شهرداری‌ها که از دهه ۱۳۶۰ دنبال شده، به نظر از سهم و تأثیرگذاری بیشتری برخوردار بوده و در بسیاری موارد، منطبق درآمدزایی کوتاه‌مدت را بر الزامات برنامه‌ریزی و انضباط کالبدی شهرها غلبه داده است.

در سطحی فراتر، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای و مواجهه با مسائل پیچیده کلان‌شهرها، مسائلی که محدود به شهر مادر نیست و در پهنه‌ای وسیع‌تر و در قالب مناطق کلان‌شهری و مجموعه‌های شهری بروز می‌یابد، از دیگر چالش‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور به‌شمار می‌رود. این پهنه‌ها، که بیش از یک‌سوم جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند، تاکنون هم در عرصه قانونگذاری کمتر مورد توجه نظام‌مند قرار گرفته‌اند و هم از ظرفیت‌های قانونی موجود برای سامان‌دهی آنها بهره‌برداری مؤثری صورت نگرفته است. هرچند طرح‌هایی در این حوزه تهیه شده است که از حیث محتوایی نقاط قوت و ارزش‌های تحلیلی قابل‌اعتنایی دارند، این طرح‌ها در مقام اجرا کمتر به تحقق عینی



انجامیده‌اند. تحقق عملی این رویکرد، بیش از هر چیز مستلزم شکل‌گیری وفاق نهادی و هماهنگی درون‌دولتی میان دستگاه‌های ذی‌ربط، به‌ویژه وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور و پرهیز از موازی‌کاری‌ها و تعارضات نهادی است. در این چارچوب، انتظار می‌رود تسریع در به سرانجام رساندن مطالعات جاری طرح‌های شهری، با اتخاذ نگاهی یکپارچه و هم‌افزا میان مقوله‌های تأمین زمین و مسکن و ملاحظات توسعه شهری، به‌طور جدی در دستور کار قرار گیرد. این رویکرد باید به‌گونه‌ای باشد که اطمینان حاصل شود برنامه‌ریزی برای تولید و عرضه انواع مسکن، همسو با سیاست‌های کلان جمعیتی کشور و متناسب با ظرفیت‌های واقعی سکونت‌گاه‌ها انجام می‌پذیرد؛ به‌نحوی که زمین مناسب، تأسیسات زیربنایی و خدمات روبنایی مورد نیاز، به‌صورت هماهنگ و پیش‌نگرانه پیش‌بینی و طراحی شود. پرهیز از اقدامات پراکنده، جزیره‌ای و گاهی متعارض در دو حوزه مسکن و شهرسازی، شرط لازم برای افزایش کارایی سیاست‌ها و جلوگیری از اتلاف منابع محدود است.

همچنین تداوم فعالیت در حوزه طرح‌ریزی منطقه‌ای، مستلزم بازنگری و به‌روزرسانی مستمر متناسب با اقتضات روز توسعه زمین و مسکن، سیاست‌های شهرک‌سازی، رویکردهای توسعه سواحل و اقتصاد دریامحور و سامان‌دهی فضایی مناطق کلان‌شهری و مجموعه‌های شهری است. بدون انطباق این طرح‌ها با تحولات جمعیتی، اقتصادی، زیست‌محیطی و اقلیمی، امکان پاسخ‌گویی مؤثر به نیازهای آینده سکونت و فعالیت در کشور فراهم نخواهد شد. در نهایت، حکم مندرج در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مبنی بر رقومی‌سازی طرح‌های شهری، ظرفیتی مهم برای سامان‌بخشی به تحولات توسعه شهری به‌شمار می‌آید. اجرای کامل و نظام‌مند این تکلیف می‌تواند نقش مؤثری در افزایش شفافیت، ارتقای نظارت، کاهش تخلفات ساختمانی و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌های معماری و شهرسازی ایفا کند. از این رو انتظار می‌رود برنامه‌ریزی، راهبری و هماهنگی لازم برای تحقق این امر، به‌صورت جدی و منسجم از سوی دبیرخانه ذی‌ربط دنبال شود تا رقومی‌سازی طرح‌ها از سطح یک تکلیف قانونی فراتر رود و به ابزاری کارآمد در مدیریت توسعه شهری تبدیل شود.

جدول ۱۰. میزان رشد اعتبارات عمومی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه                               | برآورد اعتبارات عمومی ۱۴۰۵ | میزان افزایش اعتبارات عمومی (میلیارد ریال) | رشد اعتبارات عمومی (درصد) |
|--|----------------------------|--|---------------------------|
| دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران | ۴,۱۶۰                      | ۱,۷۵۰                                      | ۷۳                        |

مأخذ: همان.

جدول ۱۰ نشان می‌دهد اعتبارات عمومی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، با رشد ۷۳ درصدی به ۴,۱۶۰ میلیارد ریال رسیده که نسبت به سال قبل افزایش ۱,۷۵۰ میلیارد ریالی را تجربه کرده است و از منظر نهادی معنادار تلقی می‌شود و بیانگر توجه بودجه‌ریز و سیاستگذار به این دستگاه کلیدی در ساختار مدیریت کشور است.

بخش عمده این اعتبارات قرار است صرف تهیه و بازنگری طرح‌های توسعه شهری شود و در کنار آن، منابعی برای

مطالعات و تدوین ضوابط شهرسازی و معماری اسلامی- ایرانی، مناسب‌سازی فضاهای شهری برای افراد کم‌توان، تهیه طرح‌های مجموعه‌های شهری، طرح‌های کالبدی، ناحیه‌ای و ویژه و نیز طرح‌های مرتبط با موضوع ماده (۵) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها پیش‌بینی شده است. باین‌حال، اثربخشی این افزایش بودجه‌ای بیش از آنکه به بزرگی رقم وابسته باشد، به جهت‌گیری تخصیص منابع و اولویت‌دهی به بازنگری طرح‌های شهری منقضی شده یا طرح‌هایی که با تغییرات عمده جمعیتی، کالبدی و تقاضای گسترده الحاق اراضی مواجه‌اند، بستگی دارد؛ چراکه در صورت عدم تسریع در به‌روزرسانی این طرح‌ها و هم‌زمان‌سازی برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی مسکن، حتی با وجود مذاقه‌های کارشناسی در بررسی الحاق اراضی، این رویه از منظر اصول برنامه‌ریزی فضایی با چالش مواجه خواهد شد و افزایش اعتبارات نیز ممکن است اثرگذاری محدودی بر بهبود حکمرانی و انسجام تصمیم‌سازی شهری داشته باشد. در این زمینه می‌توان انتظار داشت بخشی از مشکلات انباشته تطویل فرایند بررسی و تصویب طرح‌های شهری که خود پیامدهای بسیاری دارد، با تخصیص منابع اخیر کاهش قابل توجهی یابد.

#### ۴-۴. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

براساس رویه حاکم در سال‌های اخیر، بخش عمده‌ای از عملکرد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از محل منابع مالی داخلی این نهاد تأمین می‌شود. باین‌حال، باتوجه‌به رسالت و مأموریت‌های تصریح شده در اساسنامه بنیاد، انتظار می‌رود در بُعد اجرایی و عملیاتی، بهره‌گیری حداکثری و هدفمند از تمام ظرفیت‌های درونی اعم از منابع مالی، اراضی در اختیار، کارخانجات و زنجیره تولید مصالح ساختمانی و نیز ظرفیت‌های مدیریتی در تسهیل فرایندهای صدور پروانه ساختمانی و گواهی پایان‌کار، به‌گونه‌ای سامان یابد که تأمین مسکن اقشار محروم به‌ویژه روستاییان به‌شکلی ملموس، پایدار و اثربخش محقق شود. همچنین ضروری است میزان تحقق و نحوه اجرای سایر تکالیف مقرر در اساسنامه بنیاد، با شفافیت و دقت بیشتری اطلاع‌رسانی شود. از جمله این تکالیف می‌توان به مطالعات و بررسی‌های مرتبط با شناسایی و تعیین نیازهای مسکن محرومان، اعم از روستایی و شهری، و فراهم آوردن بسترهای اجرایی آن از طریق مشارکت، همکاری و خودیاری مردم و دستگاه‌های اجرایی مختلف اشاره کرد. افزون‌بر این، تهیه طرح‌های مجتمع‌های زیستی و واحدهای مسکونی کم‌هزینه و اجرای آنها، چه به‌صورت مستقیم و چه با مشارکت مردم و با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط در روستاها و شهرها، باید به‌صورت منظم، مستند و قابل ارزیابی به افکار عمومی و نهادهای نظارتی گزارش شود تا امکان سنجش اثربخشی این اقدامات فراهم آید.

باتوجه‌به شرایط کنونی کشور که در آن، پدیده مهاجرفرستی و کاهش نرخ سکونت در بخش قابل توجهی از روستاها- به‌جز روستاهای پیرامون کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و مناطق بیلاقی- به روندی غالب تبدیل شده است، شایسته است اقدامات و برنامه‌های حوزه مسکن روستایی، به‌صورت تفکیک شده و متناسب با ویژگی‌های آمایشی و عملکردی مناطق مختلف کشور طراحی و اجرا شود. در این چارچوب، توجه ویژه به پهنه‌هایی همچون مناطق ساحلی و پس‌کرانه‌های مکران، ساحل اروند، مبادی مرزی شرقی و غربی، مناطق دارای تنش آبی، قلمروهای مستعد کشاورزی، شهر- منطقه‌های سطح یک خدماتی و کانون‌های گردشگری، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در تثبیت جمعیت، تقویت معیشت محلی و



جلوگیری از تخلیه سکونت‌گاه‌های روستایی ایفا کند.

افزون بر این، برنامه‌ریزی مسکن روستایی باید به‌طور هم‌زمان ملاحظات ایمنی و تاب‌آوری را در مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و مخاطرات محیطی در نظر گیرد؛ از جمله پهنه‌های سیل‌گیر، نواحی مستعد لغزش، خزش و فرونشست زمین، حریم گسل‌های اصلی و مناطق هم‌جوار مراکز خطرزا از منظر پدافند غیرعامل. در این راستا، طراحی کالبدی و معماری بافت‌های روستایی باید به‌گونه‌ای انجام پذیرد که ضمن انطباق با الگوهای معیشتی، فرهنگی و اقلیمی هر منطقه، تداوم حیات اقتصادی روستا، افزایش تاب‌آوری سکونتگاه‌ها و تقویت نقش «خانه» به‌عنوان کانون تولید، زیست و معیشت روستایی را تضمین کند.

جدول ۱۱. میزان رشد اعتبارات عمومی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه             | برآورد اعتبارات عمومی ۱۴۰۵ | میزان افزایش اعتبارات عمومی (میلیارد ریال) | رشد اعتبارات عمومی (درصد) |
|--------------------------|----------------------------|--|---------------------------|
| بنیاد مسکن انقلاب اسلامی | ۲۸,۸۵۶                     | -۲,۹۱۴                                     | -۹                        |

مأخذ: همان.

اعتبارات عمومی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به ۲۸,۸۵۶ میلیارد ریال رسیده و نسبت به سال قبل با کاهش ۲,۹۱۴ میلیارد ریالی مواجه شده است که معادل افت ۹ درصدی اعتبارات عمومی این نهاد است. این کاهش اسمی، در شرایطی که بنیاد مسکن نقش محوری در تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث طبیعی ایفا می‌کند، از منظر سیاست‌گذاری قابل تأمل است. کاهش منابع عمومی می‌تواند دامنه مداخلات حمایتی بنیاد را محدود کند و فشار بیشتری بر استفاده از منابع داخلی، دارایی‌ها و ظرفیت‌های غیربودجه‌ای این نهاد وارد آورد. از این‌رو، تداوم ایفای مأموریت‌های اجتماعی بنیاد مسکن در سال ۱۴۰۵ بیش از گذشته به کارآمدی مدیریتی، اولویت‌بندی پروژه‌ها و بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های غیردولتی و مشارکتی وابسته خواهد بود.

#### ۴-۵. سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

باتوجه به نقش گسترده و گستره عملکردی این سازمان، که به بیش از ۱۴۵۰ شهر و ۴۰ هزار روستای کشور مرتبط است، انتظار می‌رود بودجه و فعالیت‌های آن عمدتاً با هدف هدایت، راهبری و بهینه‌سازی منابع مالی سکونتگاه‌ها طراحی و بازتوزیع شود. این بازتوزیع باید مبتنی بر ارزیابی دقیق عملکرد مدیریت شهری و روستایی، سهم جمعیتی هر سکونتگاه و همچنین ویژگی‌های اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی آنها صورت پذیرد؛ به‌گونه‌ای که منابع موجود نه به‌صورت جزیره‌ای و پراکنده، بلکه در قالب سیاست‌های یکپارچه و مبتنی بر داده، به توسعه پایدار و ارتقای کیفیت زندگی در شهرها و روستاها بینجامد.

علاوه بر این، به‌عنوان یک دستگاه زیرمجموعه وزارت کشور، این سازمان مهم‌ترین متولی پیگیری و تحقق منابع ناشی

از قوانین مالیاتی و درآمدی مرتبط با حوزه شهری و روستایی است. از جمله این قوانین می‌توان به قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷) و قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مصوب ۱۴۰۱/۰۴/۰۹) اشاره کرد. تحقق منابع قانونی پیش‌بینی شده در این مقررات، لازمه تأمین بودجه پایدار برای مدیریت شهری و روستایی و ارتقای توان مالی دستگاه‌های محلی است و به نظر می‌رسد در این زمینه، نیازمند تلاش مستمر، برنامه‌ریزی منسجم و پیگیری مضاعف از سوی این سازمان است تا علاوه بر تأمین منابع، زمینه شفافیت، پاسخ‌گویی و اثرگذاری منابع مالی بر کیفیت خدمات شهری و روستایی نیز فراهم شود.

جدول ۱۲. میزان رشد اعتبارات عمومی سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (میلیارد ریال)

| عنوان دستگاه                             | برآورد اعتبارات عمومی ۱۴۰۵ | میزان افزایش اعتبارات عمومی (میلیارد ریال) | رشد اعتبارات عمومی (درصد) |
|--|----------------------------|--|---------------------------|
| سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | ۲۰۶,۷۴۲                    | ۱۹,۸۷۷                                     | ۱۱                        |

مأخذ: همان.

اعتبارات عمومی سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به ۲۰۶,۷۴۲ میلیارد ریال رسیده که نسبت به سال قبل افزایش ۱۹,۸۷۷ میلیارد ریالی را تجربه کرده است و رشد اسمی آن معادل ۱۱ درصد است. این افزایش نسبی، با وجود محدود بودن نسبت به برخی دستگاه‌های بزرگ دیگر، می‌تواند نشان‌دهنده تلاش دولت برای تقویت توان مالی مدیریت شهری و نهادهای محلی باشد. سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نقش کلیدی در پشتیبانی از زیرساخت‌ها، خدمات عمومی و توسعه شهرها و روستاها دارد و افزایش ۱۱ درصدی منابع می‌تواند بخشی از نیازهای عملیاتی و سرمایه‌ای این نهادها را پوشش دهد. با این حال، تحقق کامل اهداف مرتبط با توسعه شهری و ارائه خدمات مطلوب، نیازمند بهره‌گیری مؤثر از این منابع، اولویت‌بندی پروژه‌ها و مدیریت دقیق هزینه‌ها خواهد بود.



جدول ۱۳. اعتبارات دستگاه‌های حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

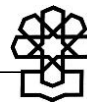
| میزان رشد کل منابع عمومی ۱۴۰۵ (درصد) | جمع برآورد کل ۱۴۰۵ | جمع برآورد کل منابع عمومی ۱۴۰۵ | جمع مصوب کل منابع عمومی ۱۴۰۴ | اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای  |                 |                         |                       |                         | اعتبارات هزینه‌ای                 |                 |                         |                       |                         | عنوان دستگاه                                   |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|--|
|                                      |                    |                                |                              | میزان رشد منابع عمومی ۱۴۰۵ (درصد) | جمع برآورد ۱۴۰۵ | برآورد منابع عمومی ۱۴۰۵ | مصوب منابع عمومی ۱۴۰۴ | عملکرد منابع عمومی ۱۴۰۳ | میزان رشد منابع عمومی ۱۴۰۵ (درصد) | جمع برآورد ۱۴۰۵ | برآورد منابع عمومی ۱۴۰۵ | مصوب منابع عمومی ۱۴۰۴ | عملکرد منابع عمومی ۱۴۰۳ |  |
| ۵۱                                   | ۱,۲۲۹,۴۴۵          | ۱,۰۰۹,۸۲۵                      | ۶۶۸,۸۳۵                      | ۵۲                                | ۱,۲۰۲,۷۹۷       | ۹۹۳,۸۴۷                 | ۶۵۴,۷۶۲               | ۱,۲۰۲,۷۵۵               | ۱۴                                | ۲۶,۶۴۸          | ۱۵,۹۷۸                  | ۱۴,۰۷۳                | ۹,۷۰۸                   | وزارت راه و شهرسازی (کل)                       |
| ۳                                    | ۱۰,۳۶۰             | ۷,۵۹۰                          | ۷,۳۸۳                        | ۰                                 | ۶,۰۰۰           | ۶,۰۰۰                   | ۶,۰۰۰                 | ۳,۴۰۰                   | ۱۵                                | ۴,۳۶۰           | ۱,۵۹۰                   | ۱,۳۸۳                 | ۱,۱۳۶                   | مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی               |
| ۷۳                                   | ۴,۱۶۰              | ۴,۱۶۰                          | ۲,۴۱۰                        | ۷۳                                | ۴,۱۶۰           | ۴,۱۶۰                   | ۲,۴۱۰                 | ۱,۷۸۶                   | ۰                                 | ۰               | ۰                       | ۰                     | ۰                       | دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران     |
| -۲۳                                  | ۶۹,۰۷۶             | ۶۹,۰۷۶                         | ۸۹,۷۲۸                       | -۲۶                               | ۶۰,۱۱۴          | ۶۰,۱۱۴                  | ۸۱,۵۷۱                | ۸۸,۸۱۱                  | ۱۰                                | ۸,۹۶۳           | ۸,۹۶۳                   | ۸,۱۵۷                 | ۵,۲۶۳                   | وزارت راه و شهرسازی                            |
| ۱۰۷                                  | ۴۲,۸۶۶             | ۴۲,۸۶۶                         | ۲۰,۶۹۳                       | ۱۰۷                               | ۴۲,۸۶۶          | ۴۲,۸۶۶                  | ۲۰,۶۹۳                | ۴۳,۶۷۰                  | ۰                                 | ۰               | ۰                       | ۰                     | ۰                       | سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی |
| ۴۳                                   | ۱۱,۵۰۰             | ۱۱,۵۰۰                         | ۸,۰۵۰                        | ۴۳                                | ۱۱,۵۰۰          | ۱۱,۵۰۰                  | ۸,۰۵۰                 | ۴,۰۵۰                   | ۰                                 | ۰               | ۰                       | ۰                     | ۰                       | شرکت عمران شهرهای جدید                         |
| -۳۴                                  | ۱۴,۰۰۰             | ۱۴,۰۰۰                         | ۲۱,۱۰۰                       | -۳۴                               | ۱۴,۰۰۰          | ۱۴,۰۰۰                  | ۲۱,۱۰۰                | ۱۲,۱۹۱                  | ۰                                 | ۰               | ۰                       | ۰                     | ۰                       | شرکت بازآفرینی شهری ایران                      |
| ۴۹۱                                  | ۲۶۰,۰۰۰            | ۲۶۰,۰۰۰                        | ۴۴,۰۰۰                       | ۴۹۱                               | ۲۶۰,۰۰۰         | ۲۶۰,۰۰۰                 | ۴۴,۰۰۰                | ۱۳۱,۵۱۸                 | ۲۴                                | ۰               | ۰                       | ۰                     | ۰                       | صندوق ملی مسکن                                 |
| -۹                                   | ۲۸,۸۵۶             | ۲۸,۸۵۶                         | ۳۱,۷۷۰                       | -۱۰                               | ۲۸,۲۰۰          | ۲۸,۲۰۰                  | ۳۱,۲۴۰                | ۲۱,۰۵۰                  | -۳۲                               | ۶۵۶             | ۶۵۶                     | ۵۳۰                   | ۲۰۶                     | بنیاد مسکن انقلاب اسلامی                       |
| ۱۱                                   | ۳۸۶,۷۴۲            | ۲۰۶,۷۴۲                        | ۱۸۶,۸۶۵                      | ۶۲                                | ۳۱۷,۲۰۰         | ۱۳۷,۲۰۰                 | ۸۴,۹۲۸                | ۲۲,۸۱۲                  |                                   | ۶۹,۵۴۲          | ۶۹,۵۴۲                  | ۱۰۱,۹۳۷               | ۵,۹۷۴                   | سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور       |

مأخذ: همان.

بررسی مجموع منابع عمومی نشان می‌دهد که تمرکز اصلی بودجه‌ای این حوزه در سال ۱۴۰۵ بر افزایش اعتبارات سرمایه‌ای و پروژه محور قرار گرفته است و در بسیاری از دستگاه‌ها، تغییرات بخش هزینه‌ای محدود یا حتی منفی است. همان‌طور که گفته شد، وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان بازیگر محوری این حوزه، بیشترین سهم از منابع عمومی را به خود اختصاص داده است. جمع کل منابع عمومی این وزارتخانه از ۶۷ م.ت در سال ۱۴۰۴ به ۱۰۱ م.ت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است که معادل رشد ۵۱ درصدی است. در این میان، سهم منابع عمومی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای با رشد ۵۲ درصدی و رسیدن به بیش از ۹۹ م.ت، نقش تعیین‌کننده‌ای در این افزایش دارد؛ در حالی که سهم منابع عمومی اعتبارات هزینه‌ای با رشد محدود ۱۴ درصدی به ۲/۷ م.ت رسیده است که بیانگر تمرکز شدید بر پروژه‌های عمرانی و زیرساختی در مقابل کنترل نسبی هزینه‌های جاری است.

در سطح شرکت‌ها و سازمان‌های اجرایی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، نوسانات قابل توجهی در اعتبارات منابع عمومی مشاهده می‌شود. سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی با رشد ۱۰۷ درصدی، اعتبارات خود را به حدود ۴۳ هزار میلیارد ریال رسانده و شرکت عمران شهرهای جدید نیز با رشد ۴۳ درصدی به رقم ۱۱،۵۰۰ میلیارد ریال دست یافته است. این افزایش‌ها بیانگر تمرکز بر ساخت ساختمان‌های دولتی و توسعه شهرهای جدید است. در مقابل، شرکت بازآفرینی شهری ایران با کاهش ۳۴ درصدی اعتبارات و رسیدن به ۱۴ هزار میلیارد ریال، بافت منابع مواجه شده است که می‌تواند دامنه مداخلات نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری را محدود سازد. از برجسته‌ترین تحولات لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مربوط به صندوق ملی مسکن است. اعتبارات این صندوق از ۴۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۴ به ۲۶۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است که معادل رشد کم‌سابقه ۴۹۱ درصدی است. این جهش نشان‌دهنده اتکای جدی سیاستگذار به ابزارهای مالی و صندوقی برای پیشبرد برنامه‌های مسکن، به‌ویژه در قالب قانون جهش تولید مسکن است. سهم بالای این صندوق در مجموع منابع عمومی حوزه مسکن، جایگاه آن را از یک نهاد مکمل به یکی از بازیگران اصلی تأمین مالی ارتقا داده است. با این حال با توجه به عدم وصول منابع مالیاتی ناشی از جریمه بانک‌ها موضوع قانون جهش تولید مسکن، این اعتبارات برای پوشش حمایتی ضروری بخش مسکن فاصله قابل توجهی دارد و پیشنهاد می‌شود ۴۵ م.ت به این منظور تخصیص یابد.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه مسکن و شهرسازی به‌طور واضح به سمت افزایش اعتبارات سرمایه‌ای، تقویت صندوق‌ها و پروژه‌های بزرگ مقیاس حرکت کرده است؛ در حالی که برخی نهادهای حمایتی و پژوهشی با رشد محدود یا کاهش منابع مواجه‌اند. این ترکیب می‌تواند ظرفیت اجرای پروژه‌های فیزیکی را افزایش دهد، اما توازن نهادی و کارکردی حوزه مسکن را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در ارزیابی نهایی، باید توجه داشت که اثرگذاری واقعی این ارقام، علاوه بر نحوه تخصیص و مدیریت پروژه‌ها، تا حدی به شرایط عمومی اقتصاد و سطح تورم وابسته است؛ به‌گونه‌ای که افزایش‌های اسمی لزوماً به معنای افزایش متناسب توان اجرایی و پوشش نیازهای واقعی نخواهد بود.



## ۵. اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه کل شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با رشد ۴۰ درصدی از رقم ۶۳۷۷ م.م.ت مصوب بودجه سال ۱۴۰۴ به ۸۸۹۶ م.م.ت رسیده است. در این میان، مجموع درآمدهای شرکت‌های دولتی سودده و سربه‌سر در امور مسکن، عمران شهری و روستایی در سال ۱۴۰۵ بالغ بر ۲۰ م.م.ت و اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای آنها نیز نزدیک به ۴۰ م.م.ت برآورد شده است. مجموع منابع/ مصارف این شرکت‌ها بالغ بر ۱۰۰ م.م.ت است. در امور مسکن، عمران شهری و روستایی ۳۱ شرکت دولتی تعریف شده است که همگی جزو شرکت‌های سودده و سربه‌سر هستند. از بین این شرکت‌ها، شرکت‌های سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت سهامی عمران شهرهای جدید، سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت بازآفرینی شهری ایران و صندوق ملی مسکن مورد بررسی قرار گرفتند. شرکت‌های دولتی در امور مسکن، عمران شهری و روستایی در جدول ۱۴ به اختصار آورده شده است.

جدول ۱۴. شرکت‌های دولتی امور مسکن، عمران شهری و روستایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

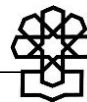
| ردیف  | شرکت‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵  |
|-------|--|
| ۱     | شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، مادر تخصصی   |
| ۲     | شرکت سهامی ساختمانی و تأسیسات ساراتل ایران   |
| ۳     | سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی  |
| ۴     | شرکت سهامی عمران شهرهای جدید مادر تخصصی  |
| ۵     | سازمان ملی زمین و مسکن   |
| ۶     | شرکت بازآفرینی شهری ایران  |
| ۷     | شرکت آب و فاضلاب استان لرستان  |
| ۸     | صندوق ملی مسکن   |
| ۹     | شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای  |
| ۱۰-۳۱ | شرکت سهامی عمران شهرهای جدید مهستان، پرند، پردیس، اندیشه، امیرکبیر، عالی‌شهر، علوی، گلپه‌ار، سهند، بهارستان، صدرا، بینالود، رامین، رامش‌ار، فولادشهر، مجلسی، مهرگان، تابناک، گل‌مان، شیرین‌شهر، تیس، ایوانکی |

مأخذ: همان.

مقایسه تعداد شرکت‌ها در سال‌های مختلف حاکی از آن است که تعداد شرکت‌ها تا سال ۱۴۰۴ ثابت بوده و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ سه شرکت سهامی عمران شهرهای جدید مهرگان، تابناک و گل‌مان اضافه شده که با توجه به تصویب نشدن ساختار این شهرها تاکنون، در حال حاضر برای شهرهای مذکور مبالغی در نظر گرفته نشده است.

جدول ۱۵. بودجه شرکت‌های دولتی امور مسکن و شهرسازی برحسب برنامه، زیربرنامه و فعالیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (میلیارد ریال)

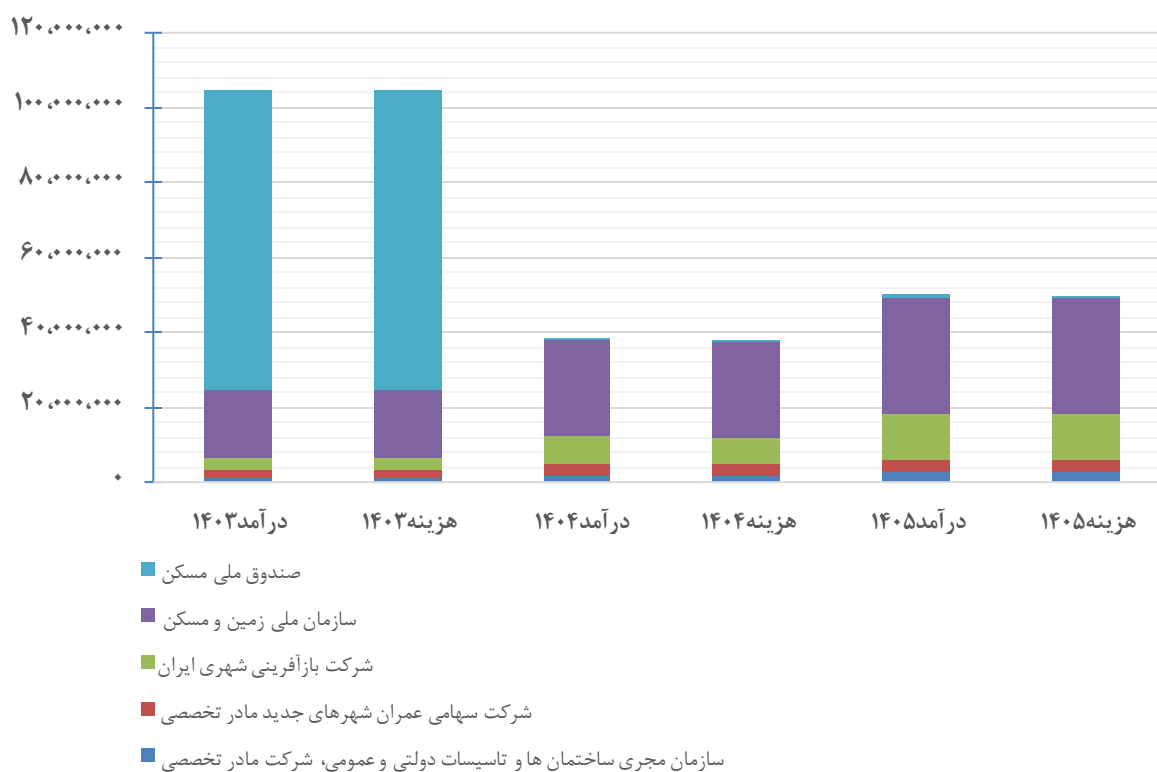
| نام شرکت  | شماره طبقه‌بندی | عنوان برنامه اجرایی / زیربرنامه  | درآمد ۱۴۰۵ | هزینه ۱۴۰۵ | سرمایه‌ای ۱۴۰۵ | هزینه لایحه ۱۴۰۴ | درصد رشد |
|---|-----------------|--|------------|------------|----------------|------------------|----------|
| سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی | ۲۸۵۰۰۰          | برنامه تولید و عرضه مسکن / توسعه مسکن و ساختمان                              | ۲,۶۳۸      | ۲,۶۳۸      | ۰              | ۱,۸۹۱            | ۴۰       |
|   |                 |  | ۳          | ۳          | ۳۸,۸۷۸         |                  |          |
|   |                 |  | ۰          | ۰          | ۴,۴۰۶          |                  |          |
|   |                 |  | ۲,۶۴۰      | ۲,۶۴۰      | ۴۲,۲۸۴         |                  |          |
| شرکت سهامی عمران شهرهای جدید مادر تخصصی                         | ۲۸۵۱۰۰          | راهبری، سیاستگذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت / توسعه عمرانی شهری و روستایی | ۰          | ۰          | ۲۰۰            | ۲,۸۶۸            | ۱۸       |
|   |                 |  | ۰          | ۰          | ۵۳۰            |                  |          |
|   |                 |  | ۳۰۶        | ۳۰۶        | ۰              |                  |          |
|   |                 |  | ۳,۰۹۰      | ۳,۰۹۰      | ۰              |                  |          |
|   |                 |  | ۳,۲۹۷      | ۳,۲۹۷      | ۷۳۰            |                  |          |
| سازمان ملی زمین و مسکن  | ۲۸۶۵۰۰          | راهبری، سیاستگذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت / توسعه عمرانی شهری و روستایی | ۰          | ۰          | ۲۶۶,۴۱۶        | ۲۵,۴۰۳           | ۲۲       |
|   |                 |  | ۰          | ۰          | ۱,۲۰۰          |                  |          |
|   |                 |  | ۰          | ۰          | ۲,۹۳۶          |                  |          |
|   |                 |  | ۲۰,۰۰۰     | ۱۹,۵۰۰     | ۰              |                  |          |
|   |                 |  | ۸,۵۰۰      | ۷,۳۲۰      | ۰              |                  |          |
|   |                 |  | ۲,۹۰۰      | ۴,۲۷۲      | ۰              |                  |          |
|   |                 |  | ۳۱,۴۰۰     | ۳۱,۰۹۲     | ۲۷۰,۵۵۲        |                  |          |



| نام شرکت                  | شماره طبقه‌بندی | عنوان برنامه اجرایی / زیربرنامه  | عنوان فعالیت  | درآمد ۱۴۰۵     | هزینه ۱۴۰۵    | سرمایه‌ای ۱۴۰۵ | هزینه لایحه ۱۴۰۴ | درصد رشد |
|---------------------------|-----------------|--|---|----------------|---------------|----------------|------------------|----------|
| شرکت بازآفرینی شهری ایران | ۲۸۶۶۵۰          | راهبری، سیاستگذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت / توسعه عمرانی شهری و روستایی | تملک‌های مورد نیاز برای اجرای طرح‌های موضوع شرکت براساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی           | ۰              | ۵,۳۰۶         | ۰              | ۷,۲۸۲            | ۴۷       |
|                           |                 |  | ایجاد هماهنگی و هم‌راستاسازی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط در زمینه احیا، بهسازی و نوسازی محدوده‌های هدف | ۰              | ۱,۶۲۸         | ۰              |                  |          |
|                           |                 |  | نظارت و سامان‌دهی برنامه‌های بهسازی و نوسازی  | ۰              | ۲,۷۰۷         | ۰              |                  |          |
|                           |                 |  | احیای بافت‌های ناکارآمد در محدوده‌های هدف   | ۰              | ۱۹,۰۰۰        | ۰              |                  |          |
|                           |                 | برنامه تولید و عرضه مسکن / توسعه مسکن و ساختمان                              | ارائه خدمات فنی، اطلاع‌رسانی، آموزش و جذب سرمایه‌گذاران و سازندگان در محدوده‌های هدف                  | ۰              | ۱,۰۷۵         | ۰              |                  |          |
|                           |                 |  | خرید، فروش، نقل و انتقال، اجاره   | ۱۱,۹۲۷         | ۰             | ۰              |                  |          |
|                           |                 |  | تأمین، ارتقا و نگهداشت ماشین‌آلات، اثاثیه و تجهیزات   | ۰              | ۰             | ۸۸۰            |                  |          |
|                           |                 |  | <b>جمع کل</b>   | <b>۱۱,۹۲۷</b>  | <b>۱۰,۷۱۶</b> | <b>۱۹,۸۸۰</b>  |                  |          |
| صندوق ملی مسکن            | ۲۹۶۱۰۰          | برنامه تولید و عرضه مسکن / توسعه مسکن و ساختمان                              | حمایت از تولید و ایجاد مسکن   | ۸۳۰            | ۸۳۰           | ۳۵۴,۱۴۵        | ۲۸۴              | ۱۹۲      |
|                           |                 |  | تأمین تجهیزات مورد نیاز شرکت  | ۰              | ۰             | ۲۵             |                  |          |
|                           |                 |  | <b>جمع کل</b>   | <b>۸۳۰</b>     | <b>۸۳۰</b>    | <b>۳۵۴,۱۷۰</b> |                  |          |
| <b>جمع کل</b>             |                 | <b>۵۰,۱۹۴</b>  | <b>۴۸,۶۷۵</b>   | <b>۶۸۸,۶۱۶</b> | <b>۳۷,۷۲۸</b> | <b>۲۹</b>      |                  |          |

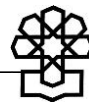
مأخذ: همان.

جدول ۱۵ ساختار درآمد، هزینه و اعتبارات سرمایه‌ای پنج نهاد اصلی فعال در حوزه مسکن و شهرسازی را ذیل برنامه‌های اجرایی مرتبط با تولید و عرضه مسکن و توسعه عمرانی شهری و روستایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد. این جدول، برخلاف جداول تجمیعی، تصویری عملیاتی از نوع مداخلات هر نهاد ارائه می‌کند و تمایز روشنی میان نقش‌های اجرایی، سیاستگذاری، مالی و پشتیبانی فنی ترسیم می‌سازد. ترکیب ارقام نشان می‌دهد که برخی نهادها عمدتاً متکی بر اعتبارات سرمایه‌ای سنگین‌اند، درحالی‌که برخی دیگر از محل درآمدهای عملیاتی یا فروش دارایی‌ها فعالیت می‌کنند. از این منظر، جدول ۱۵ امکان ارزیابی دقیق‌تر الگوی حکمرانی مالی در حوزه مسکن و شهرسازی و میزان اتکای هر نهاد به منابع عمومی یا درآمدهای اختصاصی را فراهم می‌سازد. مطابق این جدول، جمع اعتباراتی که برای هزینه این شرکت‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ برآورد شده، به‌طور متوسط نسبت به لایحه ۱۴۰۴ رشد ۲۹ درصدی داشته و از مجموع هزینه ۳/۸ م.ت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به حدود ۴/۹ م.ت در سال ۱۴۰۵ رسیده است.



شکل ۴. نمودار مقایسه روند بودجه شرکت‌های دولتی سودده و سربه‌سر در امور مسکن، عمران شهری و روستایی (میلیارد ریال) مأخذ: همان.

سازمان مجری ساختمان‌ها و تاسیسات دولتی و عمومی در سال ۱۴۰۵ در مجموع ۲،۶۴۰ میلیارد ریال درآمد و هزینه جاری دارد و در مقابل، از ۴۳،۲۸۴ میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای برخوردار است. تمرکز اصلی این اعتبارات سرمایه‌ای بر تأمین، ارتقا و نگهداشت ابنیه و ساختمان‌ها با رقم ۳۸،۸۷۸ میلیارد ریال و همچنین تجهیز ماشین‌آلات و دارایی‌های سرمایه‌ای است. این ترکیب نشان می‌دهد که نقش این سازمان، بیش از آنکه درآمدمحور باشد، مبتنی بر اجرای



پروژه‌های ساختمانی دولتی و نگهداشت دارایی‌های فیزیکی است. نسبت بالای اعتبارات سرمایه‌ای به هزینه‌ای، جایگاه این نهاد را به‌عنوان بازوی اجرایی پروژه‌های ساختمانی دولت در حوزه مسکن و ساختمان تثبیت می‌کند. شرکت سهامی عمران شهرهای جدید در سال ۱۴۰۵ در مجموع ۳,۳۹۷ میلیارد ریال درآمد و هزینه جاری دارد و از ۷۳۰ میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای برخوردار است. بخش قابل توجهی از فعالیت این شرکت در حوزه نظارت بر عملکرد شرکت‌های وابسته و انجام مطالعات شناسایی نقاط جمعیتی جدید و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی متمرکز است. سهم محدود اعتبارات سرمایه‌ای در مقایسه با سایر نهادها نشان می‌دهد که مأموریت اصلی این شرکت در این مقطع، بیشتر سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر توسعه شهرهای جدید است تا اجرای مستقیم پروژه‌های بزرگ ساختمانی. این الگو حاکی از نقش تنظیم‌گر و هماهنگ‌کننده شرکت در نظام توسعه شهری کشور است.

سازمان ملی زمین و مسکن بزرگ‌ترین مقیاس مالی در بخش درآمد/ هزینه را در میان نهادهای جدول دارد و در سال ۱۴۰۵ در مجموع ۳۱,۴۰۰ میلیارد ریال درآمد و ۳۱,۰۹۲ میلیارد ریال هزینه جاری پیش‌بینی کرده است. در کنار آن، این سازمان از ۲۷۰,۵۵۲ میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای برخوردار است که بخش عمده آن به آماده‌سازی اراضی با رقم ۲۶۶,۴۱۶ میلیارد ریال اختصاص دارد. اتکای این سازمان به درآمدهای حاصل از فروش زمین و واحدهای مسکونی و تجاری، نشان‌دهنده نقش محوری آن در تأمین زمین و مدیریت دارایی‌های ملکی دولت است. ترکیب درآمد محور و سرمایه‌بر این نهاد، آن را به یکی از بازیگران کلیدی در زنجیره تأمین مسکن تبدیل کرده است.

شرکت بازآفرینی شهری ایران در سال ۱۴۰۵ ترکیبی از درآمدهای محدود و هزینه‌های اجرایی متنوع را به خود اختصاص داده است. این شرکت ۱۱,۹۲۷ میلیارد ریال درآمد پیش‌بینی کرده است؛ درحالی‌که مجموع هزینه‌های جاری آن ۱۰,۷۱۶ میلیارد ریال و اعتبارات سرمایه‌ای آن ۱۹,۸۸۰ میلیارد ریال است. بخش سرمایه‌ای عمدتاً به احیای بافت‌های ناکارآمد و تأمین تجهیزات اختصاص دارد و هزینه‌های جاری نیز صرف تملک اراضی، هماهنگی نهادی و نظارت بر برنامه‌های نوسازی می‌شود.

صندوق ملی مسکن نیز با وجود درآمد و هزینه جاری بسیار محدود، از بزرگ‌ترین حجم اعتبارات سرمایه‌ای برخوردار است. این صندوق در سال ۱۴۰۵ فقط ۸۳۰ میلیارد ریال درآمد و هزینه جاری دارد، اما ۳۵۴,۱۷۰ میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌ای برای حمایت از تولید و ایجاد مسکن به آن اختصاص یافته است. این عدم تقارن آشکار میان هزینه‌های جاری و منابع سرمایه‌ای، بیانگر نقش صندوق به‌عنوان ابزار مالی و تجمیع‌کننده منابع برای تزریق به پروژه‌های مسکن است، نه یک نهاد اجرایی یا درآمدزا. جایگاه صندوق ملی مسکن در جدول ۱۵ نشان می‌دهد که سیاستگذار، تأمین مالی مسکن را به‌طور فزاینده‌ای از مسیر صندوق‌های تخصصی و مکانیسم‌های شبه‌مالی دنبال می‌کند.

#### ۱-۵. سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی

سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، شرکت مادر تخصصی وابسته به وزارت راه و شهرسازی است که علاوه بر پروژه‌های متعدد احداث ندامتگاه‌ها، بیمارستان‌ها، مجتمع ادارات، ورزشگاه‌ها، مجموعه‌های ورزشی و بازسازی و نوسازی ساختمان‌های دولتی در مناطق زلزله‌زده در نقاط مختلف کشور، طرح‌های کلان توسعه‌ای را در

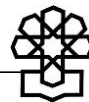
دست اجرا دارد. این سازمان برحسب اساسنامه مصوب دارای استقلال مالی است.

اگرچه هدف قانونگذار در تمرکز امور مربوط به احداث ساختمان‌های غیرخصوصی ذیل یک مجموعه واحد تا حد زیادی محقق نشده و امروزه بسیاری از دستگاه و مؤسسات خود دفاتر فنی تشکیل داده‌اند، به نظر می‌رسد با توجه به تسهیلات و ظرفیت‌هایی که در حوزه مولدسازی فراهم شده است و همچنین اختیارات موضوع فصل مسکن برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، وزارت راه و شهرسازی براساس ظرفیت‌های قانونی اساسنامه این سازمان نقش‌آفرینی مؤثر و متمایزی برای آن تعریف کند. البته این موضوع به معنای تصدی‌گری بیشتر دولت نیست، بلکه بر نقش‌آفرینی مشارکتی با بخش عمومی و خصوصی در تسهیل فرایند تأمین زمین تا مجوزها و ساخت بنا دلالت می‌کند. از جمله وظایف و ظرفیت‌های قانونی اساسنامه این سازمان عبارت‌اند از:

۱. تهیه و اجرای طرح‌های ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی.
۲. فروش و اجاره دادن ساختمان و تأسیساتی که با سرمایه‌گذاری مستقل یا مشترک احداث.
۳. قبول خدمات مدیریت طرح و اجرای ساختمان یا هرگونه خدمات فنی و مهندسی.
۴. تحصیل اعتبار و وام از منابع مختلف اعم از داخلی و خارجی.
۵. سرمایه‌گذاری به منظور اجرای وظایف سازمان به طور مستقل یا با مشارکت.
۶. سرمایه‌گذاران بخش عمومی یا بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی.
۷. تجهیز منابع داخل و خارج به منظور سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها.
۸. خرید زمین و ساختمان.

بررسی و مرور اطلاعات جدول ۱۵ حاکی از آن است که این سازمان ذیل برنامه «تولید و عرضه مسکن/ توسعه مسکن و ساختمان» فعالیت می‌کند و مأموریت اصلی آن، تهیه، اجرا و نگاهداشت ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی است. بررسی کلی جدول نشان می‌دهد که فعالیت‌های این نهاد عمدتاً ماهیتی اجرایی و سرمایه‌بر دارند و نقش آن بیشتر به عنوان بازوی فنی دولت در اجرای پروژه‌های ساختمانی تعریف می‌شود تا یک نهاد درآمدمحور یا سیاستگذار. مجموع درآمد و هزینه جاری سازمان با رشد تقریباً ۴۰ درصدی نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، در سال ۱۴۰۵ هر دو معادل ۲۶۴۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نشان‌دهنده تراز بودن منابع و مصارف جاری است. بخش اصلی هزینه‌های جاری مربوط به فعالیت «تهیه و اجرای طرح‌های ساختمان‌ها» است و سایر فعالیت‌های جاری سهم بسیار ناچیزی دارند؛ الگویی که بیانگر این نکته است که هزینه‌های جاری سازمان عمدتاً صرف عملیات اجرایی مستقیم می‌شود و ساختار اداری و پشتیبانی، سهم محدودی از منابع جاری را به خود اختصاص می‌دهد.

در بخش اعتبارات سرمایه‌ای، سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی از مجموع ۴۳،۲۸۴ میلیارد ریال برخوردار است که بخش عمده آن، یعنی ۳۸،۸۷۸ میلیارد ریال، به تأمین، ارتقا و نگاهداشت ابنیه و ساختمان‌ها اختصاص دارد. علاوه بر آن، ۴،۴۰۶ میلیارد ریال برای تأمین و نگهداشت ماشین‌آلات، اثاثیه و تجهیزات پیش‌بینی شده است. این تمرکز سنگین بر اعتبارات سرمایه‌ای نشان می‌دهد که اولویت اصلی سازمان در سال ۱۴۰۵، حفظ و ارتقای دارایی‌های فیزیکی موجود و تضمین بهره‌برداری پایدار از ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی است. در نهایت می‌توان گفت که ساختار مالی سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی در سال ۱۴۰۵ به وضوح سرمایه‌محور است و



نسبت اعتبارات سرمایه‌ای به هزینه‌های جاری بسیار بالا برآورد می‌شود. این ویژگی، جایگاه سازمان را به‌عنوان نهاد تخصصی اجرای پروژه‌ها و نگهداشت دارایی‌های ساختمانی دولت تثبیت می‌کند.

## ۲-۵. شرکت عمران شهرهای جدید

از میانه دهه ۱۳۶۰ و در واکنش به شتاب فزاینده رشد جمعیت و گسترش شهرنشینی، ایده احداث شهرهای جدید به‌عنوان پاسخی به نیازهای انباشته جمعیتی و اسکان مطرح شد؛ روندی که سرانجام در سال ۱۳۶۸ به تأسیس شرکت عمران شهرهای جدید انجامید و با تصویب [قانون ایجاد شهرهای جدید](#) در سال ۱۳۸۰ (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۱۶) چارچوبی حقوقی و نهادی یافت. اکنون و پس از گذشت نزدیک به چهار دهه از طرح این اندیشه، ضرورت انجام ارزیابی‌ای جامع و نقادانه از عملکرد این سیاست بیش‌ازپیش احساس می‌شود؛ ارزیابی‌ای که ضمن شناسایی و تقویت دستاوردها، کاستی‌ها و چالش‌های برنامه‌ریزی، مدیریتی و اجرایی شرکت‌های عمران را نیز به‌دقت بازخوانی و اصلاح کند.

باید توجه داشت که از یک سو، شهرهای جدید غالباً در دستیابی به اهداف جمعیت‌پذیری با دشواری‌های جدی روبه‌رو بوده‌اند و از سوی دیگر، همین شهرها به‌دلیل در اختیار داشتن زمین و برخورداری از مدیریت مستقیم وزارت راه و شهرسازی، به مهم‌ترین ظرفیت دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های حمایتی مسکن بدل شده‌اند. با این‌همه، تجربه‌های جهانی و داخلی به‌روشنی نشان می‌دهد که صرف احداث واحدهای مسکونی یا حتی ایجاد کالبد شهری، تضمینی برای موفقیت نیست. به‌طور عینی، بالاترین نسبت خانه‌های خالی به خانوارهای ساکن در شهرهای جدید مشاهده می‌شود؛ پدیده‌ای که نیازمند واکاوی عمیق و ارائه راهکارهای اجرایی مؤثر است. در این میان، توجه هم‌زمان به برنامه‌ریزی آمایش سرزمینی، توسعه منطقه‌ای و اقتصادی، ایجاد فرصت‌های شغلی و تأمین شبکه حمل‌ونقل عمومی کارآمد و سریع میان شهرهای جدید و شهر مادر، ضرورتی انکارناپذیر به‌شمار می‌رود. افزون بر این، بهره‌گیری از ظرفیت‌های مصوبه شهرک‌سازی و تسهیل صدور مجوز برای احداث شهرک‌های خصوصی باید به‌صورت جدی در دستور کار قرار گیرد تا همانند بسیاری از نمونه‌های موفق جهانی، بخش خصوصی علاوه بر مشارکت در ساخت مسکن، در شکل‌گیری و توسعه شهرک‌ها و مجموعه‌های مسکونی مجهز به کاربری‌ها، خدمات و زیرساخت‌های کامل نقش‌آفرینی کند.

شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید به‌عنوان نهادی با ساختار درآمد- هزینه‌ای سربه‌سر، بخش عمده منابع مالی خود را صرف آماده‌سازی اراضی می‌کند و فقط در برخی پروژه‌ها، از جمله احداث خطوط قطار حومه‌ای میان کلان‌شهرها و شهرهای جدید یا توسعه دسترسی‌های آزادراهی و بزرگراهی، از ردیف اعتباری طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای برخوردار است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور، اعتبارات این شرکت نسبت به لایحه بودجه سال پیش حدود ۱۸ درصد افزایش یافته است که می‌تواند فرصتی برای ارتقای عملکرد و پاسخ‌گویی بهتر به نیازهای انباشته باشد.

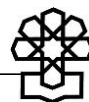
باتوجه به بارگذاری گسترده طرح‌های توسعه مسکن در شهرهای جدید، تغییر افق‌های جمعیت‌پذیری و الحاق اراضی وسیع به محدوده این شهرها، لازم است توسعه و عرضه زمین آماده شده هم‌زمان با توجه به کاستی‌های مزمین این شهرها در حوزه‌های اشتغال، خدمات، حمل‌ونقل و نیز ابعاد هویتی و فرهنگی دنبال شود؛ کاستی‌هایی که در عمل جذابیت

سکونت و کیفیت زندگی را کاهش داده‌اند. در این چارچوب، به نظر می‌رسد شرکت‌های عمران شهرهای جدید رسالتی جدی در توسعه و تأمین کمی و کیفی سرانه‌های خدماتی و کاربری‌های شهری، به‌ویژه خدمات عمومی هفتگانه، به‌صورت هم‌زمان با پیشرفت پروژه‌های مسکن برعهده دارند. به تعویق انداختن ارائه این خدمات تا سال‌ها پس از عرضه واحدهای مسکونی، عملاً به شکل‌گیری محلاتی با کیفیت نازل، برچسب‌گذاری اجتماعی، کاهش حس تعلق مکانی، افت میانگین ماندگاری سکونت و افزایش جابه‌جایی جمعیت می‌انجامد؛ پیامدهایی که آینده این شهرها را با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌سازد.

جدول (۱۶) تصویری فشرده اما معنادار از ساختار مأموریت‌ها، اعتبارات و جهت‌گیری‌های هزینه‌ای شرکت سهامی عمران شهرهای جدید مادر تخصصی ترسیم می‌کند. این شرکت در زمره نهادهای دولتی راهبر، سیاستگذار و ناظر بر خدمات عمومی و توسعه عمرانی شهری و روستایی قرار می‌گیرد و ماهیتی فرابخشی دارد. تمرکز اصلی آن نه فقط بر اجرا، بلکه بر هدایت، تنظیم‌گری و پایش عملکرد بازیگران زیرمجموعه تعریف شده است. از این منظر، جدول بیش از آنکه یک صورت‌حساب مالی ساده باشد، بازتاب‌دهنده منطق نهادی حاکم بر برنامه‌ریزی شهرهای جدید است. تفکیک ردیف‌های هزینه‌ای نشان می‌دهد که نقش شرکت عمدتاً در حوزه دانش، نظارت و سیاستگذاری تثبیت شده است و فعالیت‌های سخت‌افزاری و اجرایی در اولویت ثانویه قرار گرفته‌اند. این الگو با الگوی دولت‌های توسعه‌گرا هم‌راستا است که بر تنظیم‌گری هوشمند به‌جای تصدی‌گری مستقیم تأکید دارند.

در بخش مربوط به «تأمین ساختمان‌های مورد نیاز شرکت» و «تأمین تجهیزات مورد نیاز»، مشاهده می‌شود که علی‌رغم پیش‌بینی ارقام مشخص، در ستون‌های عملکرد یا تخصیص مؤثر، عدد صفر ثبت شده است؛ امری که می‌تواند نشانه‌ای از تعویق پروژه‌های پشتیبانی، جابه‌جایی اولویت‌های بودجه‌ای یا اتکالی شرکت به ظرفیت‌های موجود و زیرساخت‌های پیشین باشد. از منظر تحلیلی، چنین الگویی اگر آگاهانه و مبتنی بر ارزیابی کفایت امکانات موجود باشد، می‌تواند بیانگر انضباط مالی و پرهیز از هزینه‌های سرمایه‌ای غیرضروری تلقی شود. با این حال، تداوم این وضعیت در بلندمدت ممکن است به فرسودگی سرمایه فیزیکی، کاهش بهره‌وری سازمانی و محدود شدن توان کارشناسی منجر شود. بنابراین، ارزیابی این بخش نیازمند توجه هم‌زمان به ملاحظات صرفه‌جویی مالی و الزامات پایداری نهادی است. ردیف مربوط به «انجام طرح‌های مطالعاتی برای شناسایی نقاط جمعیتی جدید و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهای جدید» با رقم ۳۰۶ میلیارد ریال در هر دو ستون پیش‌بینی و تخصیص، نشان‌دهنده تحقق کامل برنامه در این حوزه است. این هم‌پوشانی عددی حاکی از آن است که مطالعات پایه‌ای و برنامه‌ریزی فضایی، در کانون توجه شرکت قرار داشته و از ثبات تصمیم‌گیری برخوردار بوده است. از منظر توسعه شهری، سرمایه‌گذاری در مطالعات پیشینی، شرط لازم برای کاهش ریسک‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی شهرهای جدید محسوب می‌شود. تحقق کامل این ردیف می‌تواند نشانه‌ای از درک اهمیت دانش تخصصی، داده‌محوری و آینده‌نگری در سیاستگذاری شهری باشد. با این حال، کیفیت خروجی این مطالعات، میزان بهره‌برداری از آنها در تصمیمات اجرایی و پیوندشان با واقعیت‌های اقتصادی و جمعیتی، معیار نهایی موفقیت این سرمایه‌گذاری فکری خواهد بود.

بخش «نظارت بر عملکرد شرکت‌های وابسته (زیرمجموعه)» با رقم قابل توجه ۳،۰۹۰ میلیارد ریال، بزرگ‌ترین سهم را در میان ردیف‌های فعال جدول به خود اختصاص داده است؛ این تمرکز مالی نشان می‌دهد که نقش حاکمیتی و کنترلی



شرکت مادر تخصصی، جایگاه محوری در ساختار مأموریت‌ها دارد. تقویت سازوکارهای نظارتی، به‌ویژه در پروژه‌های گسترده و سرمایه‌بر شهرهای جدید، می‌تواند از بروز انحرافات مالی، دوباره‌کاری‌ها و ناکارآمدی‌های نهادی جلوگیری کند. از منظر ارزیابی، تخصیص منابع چشمگیر به نظارت، در صورتی‌که با شاخص‌های عملکرد شفاف، گزارش‌دهی منظم و استقلال حرفه‌ای همراه باشد، اقدامی مثبت و همسو با اصول حکمرانی خوب تلقی می‌شود. در غیر این صورت، خطر تبدیل نظارت به فرایندی صوری و کم‌اثر وجود خواهد داشت که صرفاً هزینه‌زاست.

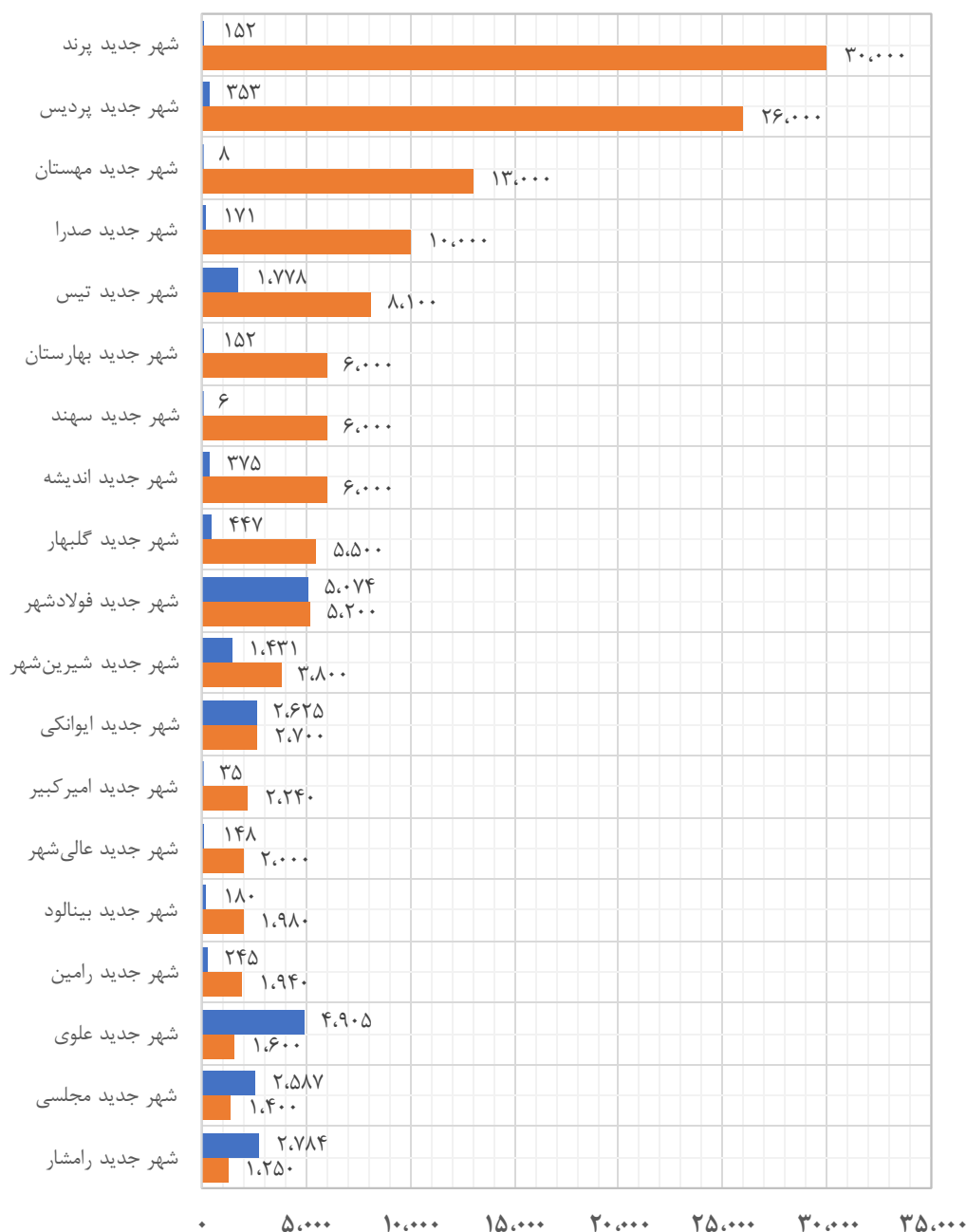
جدول ۱۶. بودجه شرکت‌های عمران شهرهای جدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

| نام شرکت           | شماره طبقه‌بندی | درآمد  | هزینه  | سرمایه‌ای |
|--------------------|-----------------|--------|--------|-----------|
| شهر جدید مهستان    | ۲۸۵۱۱۰          | ۱۳,۰۰۰ | ۱۳,۰۰۰ | ۲۷۸۴      |
| شهر جدید پرند      | ۲۸۵۱۲۰          | ۳۰,۰۰۰ | ۳۰,۰۰۰ | ۲۵۸۷      |
| شهر جدید پردیس     | ۲۸۵۱۳۰          | ۲۶,۰۰۰ | ۲۶,۰۰۰ | ۴۹۰۵      |
| شهر جدید اندیشه    | ۲۸۵۱۴۰          | ۶,۰۰۰  | ۶,۰۰۰  | ۲۴۵       |
| شهر جدید امیرکبیر  | ۲۸۵۱۵۰          | ۲,۲۴۰  | ۲,۲۴۰  | ۱۸۰       |
| شهر جدید عالی‌شهر  | ۲۸۵۱۶۰          | ۲,۰۰۰  | ۲,۰۰۰  | ۱۴۸       |
| شهر جدید علوی      | ۲۸۵۱۷۰          | ۱,۶۰۰  | ۱,۶۰۰  | ۳۵        |
| شهر جدید گلپه‌هار  | ۲۸۵۱۸۰          | ۵,۵۰۰  | ۵,۵۰۰  | ۲۶۲۵      |
| شهر جدید سهند      | ۲۸۵۱۹۰          | ۶,۰۰۰  | ۶,۰۰۰  | ۱۴۳۱      |
| شهر جدید بهارستان  | ۲۸۵۲۰۰          | ۶,۰۰۰  | ۶,۰۰۰  | ۵۰۷۴      |
| شهر جدید صدرا      | ۲۸۵۲۱۰          | ۱۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰ | ۴۴۷       |
| شهر جدید بینالود   | ۲۸۵۲۲۰          | ۱,۹۸۰  | ۱,۹۸۰  | ۳۷۵       |
| شهر جدید رامین     | ۲۸۵۲۳۰          | ۱,۹۴۰  | ۱,۹۴۰  | ۶         |
| شهر جدید رامش‌ار   | ۲۸۵۲۵۰          | ۱,۲۵۰  | ۱,۲۵۰  | ۱۵۲       |
| شهر جدید فولادشهر  | ۲۸۵۳۰۰          | ۵,۲۰۰  | ۵,۲۰۰  | ۱۷۷۸      |
| شهر جدید مجلسی     | ۲۸۵۴۰۰          | ۱,۴۰۰  | ۱,۴۰۰  | ۱۷۱       |
| شهر جدید شیرین‌شهر | ۲۹۴۵۲۰          | ۳,۸۰۰  | ۳,۸۰۰  | ۸         |
| شهر جدید تیس       | ۲۹۵۷۰۰          | ۸,۱۰۰  | ۸,۱۰۰  | ۳۵۳       |
| شهر جدید ایوانکی   | ۲۹۵۷۹۰          | ۲,۷۰۰  | ۲,۷۰۰  | ۱۵۲       |

مأخذ: همان.

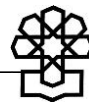
جدول ۱۶ تصویری نسبتاً جامع از وضعیت بودجه شرکت‌های عمران شهرهای جدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ارائه می‌دهد و نشان‌دهنده رویکرد دولت در سامان‌دهی مالی این شرکت‌هاست. در نگاه نخست، توزین کامل میان درآمد و هزینه در تمام ردیف‌ها جلب توجه می‌کند؛ امری که حاکی از تنظیم بودجه به‌صورت سربه‌سر و با هدف کنترل کسری‌های ساختاری است. این رویکرد، از منظر انضباط مالی، قابل دفاع به نظر می‌رسد؛ زیرا امکان انباشت بدهی و

فشار بر منابع عمومی را کاهش می‌دهد. با این حال، یکسان بودن درآمد و هزینه در همه شرکت‌ها می‌تواند بیانگر محدودیت انعطاف‌پذیری مدیریتی و نبود حاشیه مانور برای مواجهه با شوک‌های پیش‌بینی نشده باشد. از سوی دیگر، ستون اعتبارات سرمایه‌ای تفاوت‌های معناداری را میان شهرهای جدید آشکار می‌سازد که نشان‌دهنده اولویت‌بندی‌های مکانی، جمعیتی و کارکردی در سیاستگذاری فضایی دولت است.



شکل ۵. نمودار مقایسه روند بودجه هزینه‌ای و سرمایه‌ای شرکت‌های عمران شهرهای جدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

مأخذ: همان.



بررسی ارقام مربوط به شهرهای جدید بزرگ‌تر، مانند پرنده، پردیس و مهستان، نشان می‌دهد که این شهرها سهم قابل توجهی از منابع بودجه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. برای مثال، شهر جدید پرنده با درآمد و هزینه ۳۰ هزار میلیارد ریال و پردیس با ۲۶ هزار میلیارد ریال، در زمره بیشترین بودجه‌ها قرار دارند که بازتابی از جمعیت‌پذیری بالا و نقش کلیدی آنها در اسکان سرریز جمعیت کلان‌شهرهاست. مهستان نیز با وجود بودجه جاری کمتر، از اعتبارات سرمایه‌ای نسبتاً بالایی برخوردار است که می‌تواند نشانه تمرکز بر تکمیل زیرساخت‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام باشد. این الگو بیانگر آن است که دولت همچنان شهرهای جدید پیرامون کلان‌شهرها را به‌عنوان ابزار مهار تمرکز جمعیت و کاهش فشار بر هسته‌های شهری تلقی می‌کند. با این حال، تمرکز منابع در این شهرها ممکن است به تعمیق نابرابری فضایی میان شهرهای جدید بزرگ و کوچک‌تر منجر شود؛ امری که نیازمند ملاحظات تکمیلی در سیاست‌گذاری است.

اعتبارات سرمایه‌ای شهر جدید پردیس و بهارستان، که به ترتیب حدود ۴۹۰۵ و ۵۰۷۴ میلیارد ریال است، از بالاترین مقادیر جدول به شمار می‌رود و نشان‌دهنده مرحله خاصی از چرخه توسعه این شهر است. چنین سطحی از سرمایه‌گذاری معمولاً در دوره‌هایی مشاهده می‌شود که پروژه‌های زیربنایی، حمل‌ونقل و خدمات عمومی در اولویت قرار دارند. با این حال، تخصیص بالای منابع سرمایه‌ای، در صورتی که با برنامه‌ریزی دقیق و ارزیابی مستمر همراه نباشد، خطر اتلاف منابع و ایجاد پروژه‌های کم‌بازده را نیز در پی دارد. از منظر تحلیل مالی، ضروری است که این سرمایه‌گذاری‌ها به صورت هدفمند و براساس نیازهای واقعی جمعیت انجام گیرد. در غیر این صورت، ممکن است عدم تعادل میان ظرفیت‌های ایجاد شده و تقاضای بالفعل مشاهده شود. در مقابل شهرهای بزرگ‌تر، شهرهای جدیدی مانند علوی، رامین و شیرین‌شهر با اعتبارات سرمایه‌ای بسیار محدود مواجه‌اند؛ به‌گونه‌ای که در برخی موارد این ارقام بسیار ناچیز است. این وضعیت می‌تواند نشان‌دهنده رکود توسعه‌ای، جمعیت‌پذیری پایین یا حتی بازنگری در نقش این شهرها در شبکه سکونتگاهی کشور باشد.

از نکات قابل تأمل، یکنواختی کامل میان درآمد و هزینه در تمام شرکت‌هاست که از منظر حسابداری دولتی نشانه رعایت اصل توازن بودجه است. این ویژگی بیانگر کنترل شدید دولت بر ساختار مالی شرکت‌های عمران و محدودسازی استقلال مالی آنها باشد. اگرچه این رویکرد ریسک کسری بودجه را کاهش می‌دهد، ممکن است انگیزه شرکت‌ها برای افزایش بهره‌وری و خلق درآمدهای پایدار را تضعیف کند. در شرایطی که شرکت‌ها فقط به تحقق ارقام مصوب بسنده می‌کنند، نوآوری مالی و استفاده از ظرفیت‌های مشارکت عمومی- خصوصی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، نبود مازاد بودجه‌ای ممکن است امکان سرمایه‌گذاری انعطاف‌پذیر در پروژه‌های فوری یا فرصت‌های پیش‌بینی نشده را محدود سازد. بنابراین، هرچند توازن درآمد و هزینه از نظر انضباط مالی مطلوب است، از منظر پویایی مدیریتی و توسعه‌ای، نیازمند بازنگری و ایجاد سازوکارهای تشویقی مکمل است.

تحلیل نسبت اعتبارات سرمایه‌ای به بودجه کل هر شهر، شاخص مناسبی برای سنجش مرحله توسعه آن محسوب می‌شود. شهرهایی مانند بهارستان و پردیس، که سهم بالایی از بودجه خود را به سرمایه‌گذاری اختصاص داده‌اند، احتمالاً در فاز گسترش زیرساختی یا تکمیل پروژه‌های اساسی قرار دارند. در مقابل، شهرهایی با سهم سرمایه‌ای اندک بیشتر در مرحله نگهداشت و اداره روزمره به سر می‌برند یا به‌واسطه نبود تقاضای مؤثر جدی در اولویت هزینه‌کرد قرار

ندارند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که سیاست بودجه‌ای دولت، به صورت ضمنی، شهرهای جدید را در مراحل متفاوتی از چرخه عمر شهری طبقه‌بندی کرده است. باین‌حال، عدم ارائه توضیح صریح درباره معیارهای این طبقه‌بندی می‌تواند ابهاماتی را برای ذی‌نفعان ایجاد کند. شفاف‌سازی منطق تخصیص منابع و پیوند آن با شاخص‌های عملکردی، می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و بهبود کارایی اجرای پروژه‌ها کمک کند و از برداشت‌های سلیقه‌ای جلوگیری نماید.

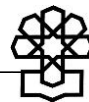
از منظر کارایی اقتصادی، پرسش اصلی آن است که آیا سطح و توزیع این بودجه‌ها با نیازهای واقعی و بازده مورد انتظار همخوانی دارد یا خیر؟ برخی شهرهای جدید با بودجه‌های قابل توجه سرمایه‌ای، هنوز با چالش‌هایی نظیر کمبود اشتغال، ضعف حمل‌ونقل عمومی یا کمبود خدمات اجتماعی مواجه‌اند؛ مسئله‌ای که نشان می‌دهد صرف تخصیص منابع مالی، تضمین‌کننده تحقق اهداف توسعه‌ای نیست. کیفیت برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی پروژه‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در اثربخشی هزینه‌ها دارد. در صورتی که اعتبارات سرمایه‌ای بدون اولویت‌بندی دقیق و زمان‌بندی مناسب هزینه شوند، احتمال هدررفت منابع افزایش می‌یابد. بنابراین، ضروری است که بودجه‌ریزی شرکت‌های عمران با نظام‌های ارزیابی عملکرد و سنجش اثرهای اجتماعی و اقتصادی پروژه‌ها پیوند بخورد. فقط در این صورت می‌توان انتظار داشت که ارقام مندرج در جدول به بهبود واقعی شرایط زندگی شهروندان منجر شود.

### ۳-۵. سازمان ملی زمین و مسکن

در سال‌های اخیر تکالیف متعدد قانونی در حوزه تأمین زمین از قانون جهش تولید مسکن (مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴) تا [قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت](#) (مصوب ۱۴۰۰/۰۸/۱۹) و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) مشخص شده است که به نظر می‌رسد بیشترین وظیفه در حوزه تأمین زمین برعهده وزارت راه و شهرسازی و در داخل وزارتخانه به‌عهده سازمان ملی زمین و مسکن است. همچنین در چند سال گذشته بخشی از بار اجرای نهضت ملی مسکن در موضوع شهرک‌سازی به‌عهده این سازمان گذاشته شده است که با توجه به وجود شرکت عمران شهرهای جدید و همترازی این دو مجموعه در وزارت راه و شهرسازی این موضوع نیازمند بررسی و تحلیل کارشناسی بیشتر است.

انتظار می‌رود آمارهای تفصیلی از نوع و وضعیت اراضی در اختیار برحسب موقعیت، تناسب اراضی، دسترسی به زیرساخت و ملاحظات توسعه توسط این سازمان ارائه گردد تا با توجه به گستره سرزمینی کشور، زمین به‌عنوان عاملی برای محدودیت توسعه مبدل نشود و از سمت دیگر حفظ و صیانت از زمین‌های دولتی و رصد و پایش واگذاری‌های انجام شده، بازپس‌گیری اراضی تصرف شده و حتی واگذاری‌های فاقد عملکرد در قالب یک داشبورد مدیریتی و بانک زمین صورت پذیرد. همچنین باید دقت داشت در بحبوحه تلاش‌های جاری برای تولید هرچه بیشتر مسکن، اولویت تأمین کاربری‌ها و خدمات عمومی (مشهور به خدمات هفت‌گانه) که به‌واسطه غیرانتفاعی بودن معمولاً توسط بخش خصوصی ساخته نخواهد شد (مگر پروژه‌های با کاربری ترکیبی)، باید در اولویت جانمایی و تخصیص اراضی مناسب با رعایت ملاحظات مکان‌یابی و تأمین شعاع دسترسی قرار گیرد.

سازمان ملی زمین و مسکن ذیل مأموریت راهبری، سیاست‌گذاری و نظارت بر توسعه عمرانی شهری و روستایی تعریف شده است، اما در عمل نقشی ترکیبی از تنظیم‌گری، تملک، آماده‌سازی و عرضه دارایی‌های عمومی ایفا می‌کند. تنوع



ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای، گویای جایگاه دوگانه این نهاد به‌عنوان هم‌بازیگر حاکمیتی و هم‌کنشگر اقتصادی است. برخلاف نهادهای صرفاً سیاستگذار، سازمان ملی زمین و مسکن به‌طور مستقیم با جریان‌های مالی بزرگ، به‌ویژه در حوزه آماده‌سازی اراضی و فروش زمین و واحد درگیر است. از این‌رو تحلیل ارقام مربوطه فراتر از بررسی بودجه، در فهم منطق مداخله دولت در بازار زمین و مسکن و پیامدهای آن برای تعادل عرضه و تقاضا کمک می‌کند.

بخش هزینه‌ای جدول نشان می‌دهد بیشترین رقم تخصیص‌یافته به «آماده‌سازی اراضی» با عدد قابل توجه ۲۶۶ هزار میلیارد ریال اختصاص دارد. این تمرکز سنگین مالی بیانگر آن است که آماده‌سازی زمین، ستون فقرات مداخله دولت در بخش مسکن تلقی می‌شود و سایر هزینه‌ها ماهیتی حاشیه‌ای دارند. در کنار آن، ارقام نسبتاً محدود مربوط به تأمین ساختمان‌ها و تجهیزات مورد نیاز، نشان‌دهنده اولویت پایین هزینه‌های اداری در مقایسه با مداخلات کالبدی است. از منظر تحلیلی، چنین الگویی نشان‌دهنده تلاش برای هدایت منابع به سمت افزایش عرضه واقعی زمین است؛ باین‌حال مقیاس بسیار بزرگ این هزینه، ضرورت شفافیت، زمان‌بندی دقیق و ارزیابی مستمر اثربخشی پروژه‌های آماده‌سازی را برجسته می‌کند؛ چراکه هرگونه ناکارآمدی در این سطح، آثار کلان اقتصادی و فضایی در پی خواهد داشت.

در بخش درآمدها، «فروش زمین» با رقم پیش‌بینی شده ۲۰ هزار میلیارد ریال اصلی‌ترین منبع درآمد سازمان محسوب می‌شود و پس از آن «فروش واحدهای مسکونی، تجاری و...» قرار دارد. نزدیکی ارقام درآمد و هزینه در این دو ردیف، حاکی از دقت نسبی در برآوردهای مالی و ثبات تقاضا برای دارایی‌های عرضه شده توسط دولت است. در مقابل، ردیف «سایر درآمدها» با تحقق بیش از مقدار پیش‌بینی شده، حاکی از وجود منابع درآمدی مکمل و گاهی غیرقابل پیش‌بینی است. این ترکیب درآمدی بیانگر وابستگی بالای سازمان به فروش دارایی‌های زمین‌محور است؛ الگویی که اگرچه در کوتاه‌مدت منابع مالی قابل توجهی ایجاد می‌کند، در بلندمدت می‌تواند به تداوم رویکرد درآمدزایی از زمین و تشدید نگاه کالایی به آن منجر شود، مگر آنکه با سیاست‌های تنظیمی مکمل همراه گردد.

ارقام ارائه شده نشان می‌دهد که سازمان ملی زمین و مسکن با تراز مالی تقریباً متعادل در بخش درآمدی و حجم بسیار بالای هزینه‌های آماده‌سازی اراضی، نقشی تعیین‌کننده در شکل‌دهی به عرضه زمین و جهت‌دهی توسعه شهری ایفا می‌کند. نسبت بسیار بزرگ هزینه‌های کالبدی به هزینه‌های نهادی و پشتیبانی، بیانگر غلبه منطق پروژه‌محور بر منطق نهادمحور است. این رویکرد می‌تواند در شرایط کمبود زمین آماده، به تسریع تولید مسکن کمک کند، اما هم‌زمان خطر نادیده‌گرفتن ابعاد نهادی، اجتماعی و محیط‌زیستی توسعه را در پی دارد. کارآمدی این الگو زمانی تضمین می‌شود که درآمدهای حاصل از فروش زمین و واحد، مجدداً در ارتقای کیفیت آماده‌سازی، زیرساخت‌های عمومی و عدالت فضایی بازتوزیع شوند. در غیر این صورت، سازمان ممکن است ناخواسته به بازتولید چرخه مالی‌سازی زمین و تعمیق نابرابری شهری دامن بزند.

#### ۴-۵. شرکت بازآفرینی شهری ایران

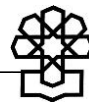
اگرچه تلاش‌های چندین‌ساله شرکت عمران و بهسازی و در ادامه شرکت بازآفرینی شهری ایران در ارتقای کیفیت بافت‌های ناکارآمد واجد ارزش است، افزایش وسعت و جمعیت این بافت‌ها عمدتاً از دو جهت حادث می‌شود: نخست از

محل مسائل اقتصادی و مهاجرت‌ها و آمایش سرزمین و در سال‌های اخیر گرانی فزاینده مسکن کلان‌شهرها و همچنین مهاجرت اتباع خارجی نشئت می‌گیرد و دوم تغییر مؤلفه‌ها و شاخص‌های شناسایی محدوده‌ها به‌منظور گسترش دامنه اقدامات حمایتی و نوسازی است. طیف وسیع و تنوع بالای حوزه کاری این شرکت، تقریباً مشتمل بر هر نوع طرح عمرانی و اقدامی، اگرچه ضروری است، به‌لحاظ بودجه‌ریزی مانند سال‌های قبل شاخص‌ها و سنجه ذیل امور و فصول و برنامه‌ها امکان رصد و پایش برنامه‌ها را فراهم نمی‌آورد و به‌طور مصداقی مشخص نمی‌شود وضعیت روشنایی، دفع آب‌های سطحی، ایمن‌سازی، احداث ابنیه عمومی و سایر اقدامات در راستای چه نقشه راهی و با چه اولییتی، در چه زمانی و با چه هزینه‌ای به پایان می‌رسد.

در محدودیت‌های بودجه‌ای و تخصیص آن، اثربخشی مضاعف باید در بافت ناکارآمد هدف‌گذاری شود که هم هر میزان تخصیص به پروژه‌هایی که اولویت‌های اصلی‌اند، مدنظر قرار گیرد و هم جنبه‌های محرومیت‌زدایی و توانمندسازی این مناطق و هم ارتقای کیفیت محیطی لحاظ شود. درعین‌حال فرصت نهفته بافت ناکارآمد در امکان عرضه مسکن در استطاعت هم از حیث مکان و هم مترائز با توجه به فاصله گرفتن زیربنایی واحدهای مسکونی در سایر مناطق شهری از استطاعت خانوار را باید اهرمی برای تسریع نوسازی و حمایت حداکثری در این حوزه لحاظ کرد.

مداقه در آمارهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور حاکی از آن است که شرکت بازآفرینی شهری ایران ذیل دو برنامه کلان «راهبری، سیاست‌گذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت در حوزه توسعه عمرانی شهری و روستایی» و «تولید و عرضه مسکن/ توسعه مسکن و ساختمان» تعریف شده است و مأموریت محوری آن، مداخله هدفمند در بافت‌های ناکارآمد شهری است. تنوع فعالیت‌ها، از تملک اراضی و هماهنگی نهادی تا احیای کالبدی و جذب سرمایه‌گذار، نشان‌دهنده ماهیت چندبعدی بازآفرینی شهری به‌عنوان فرایندی فراتر از نوسازی صرف کالبدی است. این شرکت نقش نهاد میانجی، تسهیل‌گر و هدایت‌گر را ایفا می‌کند که هم در سطح سیاست‌گذاری و هم در سطح اجرا و سرمایه‌گذاری فعال است. از این منظر، ساختار هزینه‌ای و سرمایه‌ای آن بازتاب‌دهنده پیچیدگی ذاتی بازآفرینی شهری در ایران است. ردیف مربوط به «تملک‌های مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها» با هزینه ۵،۳۰۶ میلیارد ریالی و بدون درآمد متناظر، بیانگر یکی از خاص‌ترین ابعاد بازآفرینی شهری است. از منظر تحلیلی، این هزینه را باید به‌عنوان سرمایه‌گذاری عمومی برای گشودن گره‌های ساختاری در بافت‌های ناکارآمد تلقی کرد، نه فقط هزینه‌های جاری. باین‌حال، اثربخشی این تملک‌ها به‌شدت وابسته به نحوه اتصال آنها به پروژه‌های احیا و نوسازی بعدی است؛ در غیر این صورت، خطر بلوکه شدن منابع و ایجاد اراضی رها شده جدید وجود خواهد داشت.

فعالیت «ایجاد هماهنگی و هم‌راستاسازی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط» نیز با هزینه ۱،۶۲۸ میلیارد ریالی، بازتاب‌دهنده درک نهادی از مسئله چندپارگی مدیریت شهری در ایران است. بازآفرینی شهری بدون هماهنگی میان شهرداری‌ها، دستگاه‌های خدمات‌رسان، نهادهای مالکیتی و بخش خصوصی عملاً ناممکن است. اختصاص ردیف مستقل برای این فعالیت نشان می‌دهد که شرکت بازآفرینی شهری، هماهنگی نهادی را نه اقدام حاشیه‌ای، بلکه بخشی از مأموریت اصلی خود تلقی می‌کند. از منظر ارزیابی، اگرچه این نوع هزینه‌ها خروجی کالبدی مستقیم ندارند، می‌توانند به‌طور غیرمستقیم از اتلاف منابع، تعارض پروژه‌ها و تأخیرهای اجرایی جلوگیری کنند.



همچنین ردیف «نظارت و سامان‌دهی برنامه‌های بهسازی و نوسازی» با هزینه‌ای معادل ۲,۷۰۷ میلیارد ریال، جایگاه نظارتی شرکت را در اکوسیستم بازآفرینی شهری برجسته می‌کند. این فعالیت نشان می‌دهد که نقش شرکت فقط به تعریف پروژه‌ها محدود نیست، بلکه پایش مستمر کیفیت، انطباق با اهداف و رعایت استانداردها را نیز شامل می‌شود. در بافت‌هایی که بازیگران متعددی از بخش خصوصی، تعاونی‌ها و نهادهای محلی حضور دارند، نبود نظارت مؤثر می‌تواند به نوسازی‌های جزیره‌ای، نابرابری فضایی و تخریب سرمایه اجتماعی منجر شود. از این رو، این هزینه را می‌توان بخشی از تلاش برای تضمین انسجام و یکپارچگی مداخلات دانست.

مهمترین ردیف سرمایه‌ای جدول به «احیای بافت‌های ناکارآمد در محدوده‌های هدف» با رقم قابل توجه ۱۹,۰۰۰ میلیارد ریال اختصاص یافته است. این تمرکز سرمایه‌ای نشان می‌دهد که در نهایت، هدف نهایی شرکت تحقق مداخله کالبدی مؤثر و ملموس در محلات هدف است. تفکیک این فعالیت به‌عنوان هزینه سرمایه‌ای، بیانگر نگاه بلندمدت به بازآفرینی و درک آن به‌عنوان فرایند ایجاد ارزش پایدار شهری است. از منظر تحلیلی، حجم بالای این رقم می‌تواند فرصت مهمی برای ارتقای کیفیت زندگی، بهبود زیرساخت‌ها و فعال‌سازی ظرفیت‌های محلی ایجاد کند.

در چارچوب «برنامه تولید و عرضه مسکن»، ردیف «ارائه خدمات فنی، اطلاع‌رسانی، آموزش و جذب سرمایه‌گذاران و سازندگان» با هزینه ۱,۰۷۵ میلیارد ریال تعریف شده است که نشان‌دهنده تغییر رویکرد از مداخله مستقیم دولت به سمت تسهیل‌گری و توانمندسازی بخش خصوصی و محلی است. تأکید بر آموزش و اطلاع‌رسانی بیانگر آن است که موانع بازآفرینی صرفاً مالی یا کالبدی نیستند، بلکه ریشه در ضعف دانش، ریسک‌گریزی سرمایه‌گذاران و نبود الگوهای موفق دارند. از منظر ارزیابی، اگر این خدمات به‌صورت هدفمند و مبتنی بر نیازهای واقعی بافت‌ها ارائه شوند، می‌توانند ضریب اهرمی بالایی برای جذب سرمایه غیردولتی ایجاد کنند. در غیر این صورت، این هزینه‌ها ممکن است به فعالیت‌های پراکنده و کم‌اثر محدود شوند.

تنها ردیف درآمدی جدول به «خرید، فروش، نقل و انتقال و اجاره» با رقم ۱۱,۹۲۷ میلیارد ریال اختصاص دارد که نشان می‌دهد شرکت بازآفرینی شهری دارای ظرفیت درآمدزایی مستقیم هرچند محدود است؛ درآمدی که می‌تواند حاصل مدیریت دارایی‌ها، املاک تملک شده یا مشارکت در پروژه‌های مشترک باشد. وجود این ردیف درآمدی، تا حدی وابستگی شرکت به بودجه عمومی را کاهش می‌دهد و امکان انعطاف‌پذیری مالی بیشتری فراهم می‌کند. با این حال، نسبت درآمد به مجموع هزینه و سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد که مدل مالی شرکت همچنان به شدت متکی به منابع دولتی است. از منظر تحلیلی، چالش اصلی در اینجا ایجاد تعادل میان درآمدزایی و حفظ مأموریت اجتماعی بازآفرینی است؛ چراکه تمرکز بیش از حد بر منطبق بازار می‌تواند اهداف عدالت‌محور این نهاد را تضعیف کند.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ شرکت بازآفرینی شهری ایران الگویی ترکیبی از هزینه‌های نهادی، مداخلات نظارتی و سرمایه‌گذاری‌های کالبدی را نشان می‌دهد که با ماهیت پیچیده بازآفرینی شهری همخوان است. مجموع هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها در مقایسه با درآمد، بیانگر نقش پررنگ دولت در این حوزه و ضرورت حمایت عمومی برای احیای بافت‌های ناکارآمد است. تمرکز هم‌زمان بر تملک، هماهنگی نهادی، نظارت و احیای کالبدی، اگر به‌صورت منسجم و

یکپارچه اجرا شود، می‌تواند به نتایج پایدار بینجامد. با این حال، کارآمدی نهایی این الگو وابسته به کیفیت حکمرانی، مشارکت ساکنان محلی و توان جذب سرمایه غیردولتی است.

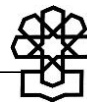
### ۵-۵. صندوق ملی مسکن

امروزه در بسیاری از کشورهای جهان، مجموعه‌های متنوع از سیاست‌ها و برنامه‌ها با هدف تأمین مسکن در استطاعت اقشار مختلف جامعه طراحی و اجرا شده است. در همین راستا، قانون جهش تولید مسکن به‌عنوان یکی از محوری‌ترین و اثرگذارترین قوانین حوزه مسکن در ایران، با هدف افزایش عرضه واحدهای مسکونی و ساخت حداقل سالیانه یک میلیون واحد برای متقاضیان واجد شرایط، در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده (۳) این قانون، «صندوق ملی مسکن» با هدف ایجاد هم‌افزایی، ارتقای توان حمایتی دولت و تخصیص کارآمد و هدفمند منابع مالی بخش مسکن تشکیل شده است؛ نهادی که مأموریت اصلی آن تجمیع و هدایت منابع مالی پیش‌بینی شده در این قانون به سمت تحقق اهداف حمایتی است.

در سطح بین‌المللی، برنامه‌های مسکن در استطاعت و صندوق‌های مالی مرتبط با آنها به‌عنوان ابزاری کلیدی برای پاسخ‌گویی به نیاز فوری به مسکن مقرون‌به‌صرفه، به‌ویژه در مناطق دارای رشد شتابان شهری، شناخته می‌شوند. این برنامه‌ها با تمرکز بر افزایش عرضه مسکن ارزان، در پی بهبود شرایط زیست اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیرند. ارتقای استطاعت‌پذیری مسکن از مهمترین کارکردهای نظام‌های تجمیع، تجهیز و تخصیص منابع مالی به شمار می‌رود؛ موضوعی که در اغلب مطالعات تطبیقی به‌عنوان وجه مشترک تجربه‌های موفق مورد تأکید قرار گرفته است. یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد تحقق این هدف از مسیرهای متنوعی همچون تأمین مالی ساخت، خرید یا اجاره مسکن و حتی اعطای یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض امکان‌پذیر است. در ایران نیز صندوق ملی مسکن با همین رویکرد ایجاد شد تا از طریق تمرکز و هدفمندسازی منابع حمایتی، زمینه تقویت توان مالی دهک‌های کم‌برخوردار و طبقات متوسط نیازمند به اجاره یا تملک مسکن را فراهم آورد و بستر مداخلات حمایتی مؤثر و جامع را مهیا سازد.

تمرکز اصلی صندوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مانند سال گذشته، بر «برنامه تولید و عرضه مسکن / توسعه مسکن و ساختمان» است و ارقام منتشره برای آن نشان می‌دهد که این نهاد نقش محوری در تحقق اهداف کمی و کیفی دولت در حوزه تأمین مسکن ایفا خواهد کرد. متکی بر رشد قابل توجه ۱۹۲ درصدی، ارتقای سطح هزینه‌های برنامه «حمایت از تولید و ایجاد مسکن» به ۸۳۰ میلیارد ریال، بیانگر توجه ویژه دولت در این بخش است که دلایل آن را می‌توان در موضوعاتی نظیر پیشرفت محدود تعداد قابل توجهی از پروژه‌های نهضت ملی مسکن و ناچیز بودن تخصیص اعتبار به بخش چشمگیری از مصارف تعیین شده برای این صندوق از جمله تخفیف در هزینه صدور و تمدید پروانه ساختمانی، گواهی پایان کار ساختمان، هزینه‌های تأمین و انتقال زیرساخت و مشارکت در ایجاد امکانات، خدمات روبرویی و کاربری‌های غیرانتفاعی (آموزشی، مذهبی، درمانی، فضای سبز، فرهنگی، ورزشی و تجهیزات شهری) در توسعه شهری ایجاد شده مطابق با الگوی مصوب شورای عالی مسکن دانست.

بررسی ترکیب بودجه صندوق ملی مسکن نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های جاری در مقایسه با اعتبارات سرمایه‌ای بسیار ناچیز است؛ امری که ماهیت توسعه‌محور این نهاد را برجسته می‌سازد. اختصاص بیش از ۳۵۴ هزار میلیارد ریال



به بخش سرمایه‌ای، بیانگر تمرکز سیاستگذار بر تحریک عرضه، افزایش ظرفیت ساخت‌وساز و مداخله فعال در بازار مسکن است. این حجم از سرمایه‌گذاری می‌تواند نقش محرک در کاهش شکاف عرضه و تقاضا، کنترل قیمت‌ها و بهبود دسترسی اقشار مختلف به مسکن ایفا کند.

## ۵-۶. بانک مسکن

در مسیر گذار از یک بانک صرفاً تخصصی به نهادی با کارکرد توسعه‌ای، ضروری است مجموعه‌ای از تمهیدات ساختاری و سیاستی به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب، کاهش سهم تسهیلات تکلیفی در حوزه‌های نامرتب با بخش مسکن و هدایت هدفمند منابع به سمت این بخش، می‌تواند تمرکز و اثربخشی مداخلات مالی را به‌طور معناداری افزایش دهد. افزون‌بر مسئله کمبود موجودی مسکن و ضرورت افزایش تولید و عرضه، باید به‌صورت هم‌زمان و متوازن به توانمندسازی سمت تقاضا نیز توجه شود؛ به‌گونه‌ای که سازوکارهای سیستمی و شفاف برای حمایت از متقاضیان خرید و اجاره پیش‌بینی، و تکالیف مشخصی در این زمینه تعریف شود. در غیر این صورت، تسهیلات خرید مسکن حتی با وجود سقف‌های محدود، عملاً در اختیار گروهی اندک و خاص از متقاضیان قرار خواهد گرفت.

با وجود آنکه برخی منتقدان از افزایش تعداد و سهم پوشش وام‌های خرید مسکن را صرف‌نظر از ملاحظات بانکی، به دلیل نگرانی از تأثیر آن بر رشد قیمت‌ها انتقاد می‌کنند، واقعیت آن است که هم سهم پوشش تسهیلات خرید و هم تعداد این وام‌ها در پایین‌ترین سطوح تاریخی خود قرار دارد. این درحالی است که بازار مسکن، حتی با همین سطح حداقلی از تسهیلات، بارها جهش‌های قیمتی سالیانه بیش از ۱۰۰ درصد را تجربه کرده است؛ موضوعی که نشان می‌دهد ریشه نوسانات شدید قیمت الزاماً در گسترش اعتبارات خرید نهفته نیست.

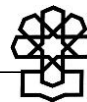
باین‌حال، محدودیت منابع ایجاد می‌کند وزارت راه و شهرسازی با اتخاذ رویکردی هوشمندانه و مبتنی بر غربالگری هدفمند و با تلفیق ملاحظات اجتماعی و اقتصادی، اصول آمایش سرزمین و سیاست‌های شهری و مسکن، اولویت‌های اعطای تسهیلات را متناسب با تفاوت‌های منطقه‌ای و انواع بافت‌های شهری تعیین کند. در این میان، وام ودیعه رهنی و اجاره مسکن به‌عنوان ابزاری موقت و کوتاه‌مدت، با هدف کاهش فشار جابه‌جایی مستأجران و ایجاد وقفه‌ای کوتاه تا بهبود استطاعت مسکن، به‌ویژه در دوره‌های جهش قیمت و افزایش شدید اجاره‌بها، مطرح می‌شود. افزون‌بر این، ارائه تجمیعی ردیف‌های مربوط به تسهیلات ساخت و خرید در جداول اعتباری بانک مسکن، از دیگر ابهاماتی است که نیازمند شفاف‌سازی و بازنگری جدی در نحوه تنظیم و ارائه اطلاعات بودجه‌ای است.

جدول ۱۷. جزئیات بودجه بانک مسکن برحسب برنامه و فعالیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (میلیارد ریال)

| عنوان برنامه      | زیربرنامه         | فعالیت   | درآمد          | هزینه            | سرمایه‌ای     |
|-------------------|-------------------|--|----------------|------------------|---------------|
| خدمات بانک و بیمه | تخصیص منابع       | تأمین، ارتقا و نگهداشت ماشین‌آلات، اثاثیه و تجهیزات  | ۰              | ۰                | ۳۱,۱۳۲        |
|                   |                   | تأمین، ارتقا و نگهداشت ابنیه و ساختمان‌ها  | ۰              | ۰                | ۱۲,۰۰۰        |
|                   |                   | اعطای تسهیلات تکلیفی بخش مسکن (شامل تسهیلات مشارکتی، مبادله‌ای، عملیات وصول مطالبات و سایر فعالیت‌های مرتبط)   | ۴۷,۵۴۵         | ۷۸,۸۰۶           | ۰             |
|                   |                   | اعطای تسهیلات تعهدی بخش مسکن از محل صندوق‌های پس‌انداز مسکن، اوراق گواهی حق تقدم و سایر طرح‌های تسهیلاتی بانک (شامل تسهیلات مشارکتی، مبادله‌ای، عملیات وصول مطالبات و سایر فعالیت‌های مرتبط) | ۳۷۰,۱۱۷        | ۶۳,۱۳۴           | ۰             |
|                   |                   | اعطای سایر تسهیلات (قرض‌الحسنه، مشارکت، مبادله‌ای، خرید دین و...)  | ۵۴۸,۶۴۶        | ۹۸,۰۸۶           | ۰             |
|                   |                   | <b>جمع کل</b>  | <b>۹۶۶,۳۰۸</b> | <b>۲۴۰,۰۲۶</b>   | <b>۴۳,۱۳۲</b> |
| تجهیز منابع       | تجهیز منابع       | جذب سپرده‌های تعهدی (صندوق پس‌انداز مسکن و ممتاز)  | ۰              | ۵۶۸,۶۷۵          | ۰             |
|                   |                   | تأمین مالی از سایر بانک‌ها و بانک مرکزی (سپرده پذیر، اخذ خط اعتباری، ری و، تسهیلات قاعده‌مند، اضافه برداشت و...)   | ۰              | ۹۶,۲۰۴           | ۰             |
|                   |                   | سایر فعالیت‌های درآمدزا (اجاره دارایی‌ها و...)   | ۷,۳۲۵          | ۰                | ۰             |
|                   |                   | <b>جمع کل</b>  | <b>۷,۳۲۵</b>   | <b>۶۶۴,۸۷۹</b>   | <b>۰</b>      |
|                   |                   | ارائه خدمات ارزی   | ۱۲۵            | ۱۸,۸۲۵           | ۰             |
| ارائه خدمات بانکی | ارائه خدمات بانکی | ارائه خدمات الکترونیکی ریالی - شتاب (ساتنا، پایا، چکاوک و...)  | ۷,۴۲۴          | ۷۶,۶۵۴           | ۰             |
|                   |                   | ارائه سایر خدمات بانکی (حواله‌های بانکی، وجوه اداره شده، ارزیابی وثایق و...)   | ۹,۲۲۰          | ۲۰,۷۰۳           | ۰             |
|                   |                   | <b>جمع کل</b>  | <b>۱۶,۷۶۹</b>  | <b>۱۱۶,۱۸۲</b>   | <b>۰</b>      |
|                   |                   | <b>جمع کل</b>  | <b>۹۹۰,۴۰۲</b> | <b>۱,۰۲۱,۰۸۷</b> | <b>۴۳,۱۳۲</b> |

مأخذ: همان.

جدول ۱۷ تصویری تفصیلی از ساختار بودجه بانک مسکن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را ارائه می‌دهد و نشان‌دهنده تنوع برنامه‌ها و فعالیت‌های این نهاد مالی تخصصی است. بانک مسکن در قالب برنامه «خدمات بانک و بیمه» سه محور اصلی تخصیص منابع، تجهیز منابع و ارائه خدمات بانکی را دنبال می‌کند که هر یک کارکردی متمایز در تحقق اهداف بخش مسکن دارند. مجموع درآمد بانک بالغ بر ۹۹۰ م.م.ت و مجموع هزینه‌ها بیش از ۱۰۲ م.م.ت برآورد شده است که بیانگر فاصله‌ای محدود میان منابع و مصارف است. جمع اعتباراتی که برای هزینه بانک مسکن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ برآورد شده، به‌طور متوسط نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ رشد ۵۷ درصدی داشته است. این ساختار از یک سو نشان‌دهنده گستردگی عملیات بانکی و از سوی دیگر حاکی از فشار بالای تعهدات مالی بانک است. اعتبارات سرمایه‌ای نسبتاً محدود، در مقایسه با حجم عظیم عملیات مالی، بیانگر آن است که نقش بانک مسکن بیش از آنکه سرمایه‌گذاری مستقیم باشد، در واسطه‌گری مالی و هدایت منابع به سمت بخش مسکن تعریف شده است.



## ۶. تطبیق سنجه‌های عملکردی لایحه بودجه با مصوبات برنامه هفتم پیشرفت

قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌عنوان نقشه راه میان‌مدت کشور و بودجه‌های سنواتی به‌عنوان ابزار اجرای یک‌ساله، باید به‌صورت دقیق، معنادار و واقعی همسو باشند؛ زیرا هر گسست میان بودجه سال ۱۴۰۵ و قانون برنامه هفتم پیشرفت به اتلاف منابع عمومی و دور شدن از رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده می‌انجامد. بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسانه اسناد پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که پدیده برچسب‌گذاری مجدد با تغییر تابلوی هزینه‌های جاری و اجتناب‌ناپذیر به اعتبارات توسعه‌ای، ماهیت تحولی برنامه هفتم را خدشه‌دار کرده است [۲].

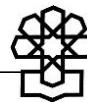
طبق ماده ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس، دولت مکلف است احکام قوانینی که طی پنج سال منتهی به ارائه لایحه بودجه، از جمله قانون برنامه هفتم، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و برای آن اعتباری پیش‌بینی نکرده است را به همراه لایحه به مجلس منعکس نماید.

انطباق و برش سالیانه از برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در بودجه‌های سنواتی مفروض و الزامی است. باوجود ارائه پیوست بررسی انطباق احکام با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در حوزه مسکن و شهرسازی، اثرگذاری ملموس و مصداقی در اجرای تکالیف مصرح بودجه‌ای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران پیشرفت مشاهده نمی‌شود. از موضوعات کلیدی درخصوص اعتبارات دستگاه‌های اجرایی متولی حوزه مسکن و شهرسازی و عمران شهری، کمبود سنج و شاخص عملکردی برای ارزیابی دقیق منابع و مصارف به‌ویژه در ارتباط با تبصره‌های ماده‌واحد و همچنین لایحه برنامه هفتم پیشرفت است. برنامه‌های حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه سال ۱۴۰۴ شامل پنج عنوان اصلی مطابق جدول ۱۷ بود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به دو عنوان برنامه «برنامه تولید و عرضه مسکن» و «برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی» خلاصه شده است. نکته قابل توجه اینکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ بر خلاف سال گذشته، سنج‌های عملکردی متناظر با این برنامه‌ها و اهداف کمی آنها در سال‌های اخیر (۱۴۰۳ و ۱۴۰۴) و سال آتی (۱۴۰۵) در جدول ۷ ماده‌واحد مشخص نشده است.

باتوجه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود نظر به اعتبار و جایگاه قانون بودجه و همچنین به‌منظور هماهنگی بین احکام برنامه هفتم، بودجه سال ۱۴۰۵ و تصویب‌نامه هیئت‌وزیران، جداول هدف‌گذاری کمی لایحه به‌ویژه در بخش مسکن و شهرسازی با اولویت انطباق با برنامه هفتم بازنگری شود. جدول ۱۸ احکام نیازمند بودجه قانون برنامه هفتم در حوزه مسکن و شهرسازی را ارائه می‌کند که مواد (۴۸) تا (۵۵) این قانون را شامل می‌شود.

جدول ۱۸. احکام مواد و تبصره‌های نیازمند بودجه مستقیم / غیرمستقیم قانون برنامه هفتم در بخش مسکن و شهرسازی

| شماره ماده | متن  | نیازمند بودجه |           | توضیحات  |
|------------|--|---------------|-----------|--|
|            |  | مستقیم        | غیرمستقیم |  |
| (۴۸)       | الف) ۴. توسعه منطقه مکران و اروند با رویکرد درون‌زایی و برون‌گرایی با هدف تبدیل شدن به مرکز مبادلات بین‌المللی تولیدی، تجاری و گردشگری   | ■             |           | توسعه زیرساخت‌های منطقه مکران و اروند نیازمند بودجه مستقیم است.  |
| (۴۸)       | الف) ۶. توسعه خوشه‌های تولیدی و کسب‌وکار با هدف‌گیری جذب سرمایه خارجی و توسعه بازارهای صادراتی   |               | ■         | ایجاد مشوق‌های سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌گذاران نیازمند بودجه غیرمستقیم است.   |
| (۴۹)       | مدت‌زمان دسترسی به مسکن برای افراد تا افق ۱۴۰۷: ۷/۵ سال  | ■             |           | باتوجه به اصل (۳۱) قانون اساسی و تکالیف کمی قانون برنامه هفتم پیشنهاد می‌شود در مرحله اول لایحه به‌صورت تجمیعی برای تحقق اهداف کمی این بند بودجه تخصیص یابد.                                       |
|            | 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   | ■             | ■         |  |
|            | میزان احداث واحدهای مسکن روستایی تا افق ۱۴۰۷: ۲۰۰ هزار واحد  | ■             | ■         |  |
|            | میزان احداث واحدهای مسکن فرسوده و ناکارآمد شهری تا افق ۱۴۰۷: ۱۰۰ هزار واحد   | ■             | ■         |  |
| (۵۱)       | <b>مسکن روستایی</b><br>ث) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، نسبت به بهسازی و نوسازی سالیانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت و با سود پنج درصد (۵٪) در قالب ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن و تأمین مابه‌التفاوت 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 مکلفاند گزارش عملکرد این بند را هر ۶ ماه یک بار به مجلس ارائه نمایند.                        | ■             |           | باتوجه به محدودیت منابع صندوق ملی مسکن برای تأمین یارانه سود تسهیلات ضرورت دارد بودجه برای این منظور برای ترکیب با منابع صندوق ملی مسکن لحاظ شود.  |
|            | <b>مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری</b><br>ج) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت کشور و شهرداری‌ها نسبت به شناسایی کلیه ساختمان‌های نایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی 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.<br>وزارت راه و شهرسازی مکلف است گزارش عملکرد این ماده را سالیانه به مجلس ارسال نماید. | ■             |           | باتوجه به تکلیف صریح شناسایی کلیه ساختمان‌های نایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها تا پایان سال اول برنامه ضرورت دارد در قسمت نخست لایحه بودجه پیشنهاد ارائه شود. |
| (۵۲)       | <b>سایر روش‌های ساخت</b><br>به‌منظور تسهیل ساخت مسکن توسط مردم اقدامات زیر انجام می‌گیرد:<br>الف) وزارت راه و شهرسازی موظف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها به‌صورت رقومی (دیجیتال‌سازی) تا پایان سال اول برنامه ضرورت دارد در قسمت نخست لایحه بودجه پیشنهاد ارائه شود.   | ■             |           | باتوجه به تکلیف صریح تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها به‌صورت رقومی (دیجیتال‌سازی) تا پایان سال اول برنامه ضرورت دارد در قسمت نخست لایحه بودجه پیشنهاد ارائه شود. |
| (۵۳)       | الف) وزارت راه و شهرسازی موظف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها به‌صورت رقومی (دیجیتال‌سازی) با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در سامانه طرح‌های 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   | ■             |           |  |



| شماره ماده | متن  | نیازمند بودجه |           | توضیحات   |
|------------|--|---------------|-----------|---|
|            |  | مستقیم        | غیرمستقیم |   |
|            | شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اصلاحی ۱۳۹۰،۳،۳۱ اقدام نماید. درمورد سایر شهرها نیز تا پایان سال سوم برنامه باید اقدام شود. از زمان راهاندازی این سامانه کلیه مصوبات شورا و کمیسیون‌های فوق‌الذکر به‌صورت برخط و آنی در سامانه مزبور بارگذاری و اعلام عمومی می‌شود و صرفاً پس از بارگذاری در سامانه مذکور قابل اجراست. نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی از طریق این سامانه به‌صورت دوره‌ای رصد و پایش می‌شود و گزارش عملکرد آن با اولویت کلان‌شهرها به‌صورت عمومی منتشر می‌گردد.   |               |           |   |
| (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 راه‌آهن (ریلی) شهری حومه‌ای در داخل و خارج از حریم شهرهای جدید (بدون ایجاد شرکت جدید و صرفاً برای اتصال به شهر مادر خود) اقدام نماید.   |               | ■         | باید در بودجه شرکت‌های دولتی لحاظ گردد.   |
| (۵۳)       | ث) در راستای حمایت از افراد فاقد مسکن در کلیه طرح‌های حمایتی مسکن تمام مراحل ترهین اسناد ملکی به نام دولت با بانک منوط به پیش‌بینی آن در بودجه سنواتی از شمول مواد (۱۲۳) و (۱۲۴) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۸۴،۸،۱۵ و آیین‌نامه‌های مرتبط مستثنا هستند.  | ■             |           | باتوجه به تصریح حکم ضرورت دارد وزارت راه و شهرسازی برآوردی از تعداد واحد مسکونی ذیل این بند که در سال ۱۴۰۴ به مرحله صدور سند می‌رسد ارائه نماید تا معادل آن از درآمدهای ثبت و اسناد و املاک کسر گردد.                     |
| (۵۴)       | الف) ۲. به‌منظور تحقق اهداف این قانون و قانون جهش تولید مسکن و تأمین بخشی از منابع مالی طرح‌های توسعه مسکن وزارت راه و شهرسازی مجاز است در چارچوب بودجه‌های سالیانه برای طرح پروژه‌های مسکن محرومین نسبت به تهاتر اراضی و املاک تحت مالکیت خود پس از اعمال ارزش‌افزایی با مطالبات قطعی پیمانکاران طرف قرارداد موضوعات یاد شده اقدام نماید.   | ■             |           | باتوجه به تصریح حکم ضرورت دارد در لایحه بودجه ذیل بودجه سالیانه وزارت راه و شهرسازی درج گردد.   |
| (۵۵)       | ب) وزارت راه و شهرسازی موظف است نسبت به بازنگری شناسنامه فنی-ملکی برای کلیه ساختمان‌های جدیدالاحداث و همچنین ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی آن با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی اقدام نماید؛ به‌طوری‌که امکان درجه‌بندی ساختمان‌ها و مستحقات جدیدالاحداث در دو بخش کیفیت ساخت و بهره‌وری انرژی در چهار رده فراهم گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند شامل تکالیف دستگاه‌ها عوامل فنی اجرایی و نظارت ساختمان فرایندهای تهیه و صدور شناسنامه فنی ملکی ساختمان و ضوابط و معیارهای صنعتی‌سازی و بهره‌وری انرژی ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری وزارتخانه‌های کشور نفت و نیرو، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان و شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. تبصره: حکم این بند صرفاً شامل مواردی است که از لازم‌الاجرا شدن این قانون پروانه برای آنها صادر می‌شود. | ■             |           | ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی شناسنامه فنی-ملکی برای کلیه ساختمان‌های جدیدالاحداث نیازمند تخصیص اعتبار است. مگر اینکه در آیین‌نامه اجرایی از منابع داخلی دستگاه‌ها یا ایجاد درآمدهای جدید یا اخذ هزینه اقدام شود. |

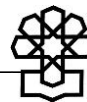
| شماره ماده | متن   | نیازمند بودجه |           | توضیحات   |
|------------|---|---------------|-----------|---|
|            |   | مستقیم        | غیرمستقیم |   |
| (۵۵)       | پ) سازمان نظام‌مهندسی ساختمان استان‌ها مکلف‌اند حسب درخواست اعضای حقیقی دارای پروانه صلاحیت حرفه‌ای و فاقد هرگونه بیمه را به سازمان تأمین اجتماعی معرفی نمایند. به‌منظور حمایت حرفه‌مندان نظام‌مهندسی ساختمان سهم وزارت راه و شهرسازی از حق بیمه مذکور بیست درصد (۲۰٪) علاوه بر سه درصد (۳٪) بیمه بیکاری تکلیفی سهم دولت و سهم حرفه‌مند هفت درصد (۷٪) می‌باشد. مأخذ محاسبه حق بیمه مذکور براساس حداقل حقوق و دستمزد اعلامی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد. منابع تأمین سهم دولت از افزایش تعرفه‌های موضوع ماده (۳۹) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، ۱۲، ۲۲ تأمین می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد وزارت راه و شهرسازی مکلف است گزارش عملکرد این بند را سالیانه به کمیسیون عمران مجلس ارسال نماید. |               |           | نیازمند تدوین حکم متناظر در بودجه مبتنی بر آیین‌نامه اجرایی است.<br>لذا گلوگاه تحقق این حکم در وهله نخست تنظیم آیین‌نامه و سپس تدوین گزاره مربوطه در بودجه است. |

مأخذ: همان.

ردیف‌های متفرقه ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اعتبارات ردیف‌های متناظر با قانون برنامه هفتم حوزه مسکن و شهرسازی به شرح جدول ۱۹ است که شامل برخی احکام مواد (۴۸)، (۵۰) و (۵۴) این قانون می‌شود.

جدول ۱۹. اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق با قانون برنامه هفتم پیشرفت در بخش مسکن (میلیارد ریال)

| شماره ماده | متن   | عنوان  | شناسه  | جمع هزینه‌ای | جمع سرمایه‌ای |
|------------|---|--|--------|--------------|---------------|
|            | الف) ۴. توسعه منطقه مکران و اروند با رویکرد درون‌زایی و برون‌گرایی با هدف تبدیل شدن به مرکز مبادلات بین‌المللی تولیدی، تجاری و گردشگری  | توسعه زیرساخت‌های منطقه مکران و مطالعه و تدوین طرح جامع توسعه مکران و پسرکرانه   | ۱۰۰۰۴۳ | ۶۰۰          | ۶۰۰،۰۰۰       |
|            |   | توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند  | ۱۰۰۰۴۳ | ۰            | ۸،۰۰۰         |
| (۴۸)       | ۱. به‌منظور حمایت و تقویت سازمان‌های توسعه‌ای موضوع ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (اصلاحی ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) با اصلاحات و الحاقات بعدی آن اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از هر نوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان‌های توسعه‌ای را، برای مشارکت با بخش غیردولتی به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه زیرساخت‌ها، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری با رعایت گردش خزانه به حساب این سازمان‌ها واریز نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی | واریز هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از هر نوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان‌های توسعه‌ای برای مشارکت با بخش غیردولتی با رعایت گردش خزانه به حساب سازمان. | -      | -            | -             |



| شماره ماده | متن  | عنوان  | شناسه  | جمع هزینه‌ای | جمع سرمایه‌ای |
|------------|--|--|--------|--------------|---------------|
|            | مكلف است منابع حاصل از واگذاری‌های موضوع این جزء را که تاکنون به حساب سازمان‌های توسعه‌ای واریز نگردیده به عنوان طلب این سازمان‌ها منظور نماید.  |  |        |              |               |
| (۵۰)       | پ) ۲. دولت مجاز است زمین، پشتیبانی‌های لازم و زیرساخت‌های مورد نیاز جهت احداث صد هزار واحد خانه سازمانی نیروهای فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (فراجا) را به صورت رایگان تأمین نماید و منابع مورد نیاز آن را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.   | احداث منازل مسکونی<br>فراجا  | ۱۱۰۰۱۷ | ۰            | ۲۹,۰۰۰        |
| (۵۴)       | الف) ۲. به منظور تحقق اهداف این قانون و قانون جهش تولید مسکن و تأمین بخشی از منابع مالی طرح‌های توسعه مسکن وزارت راه و شهرسازی مجاز است در چارچوب بودجه‌های سالیانه برای طرح پروژه‌های مسکن محرومین نسبت به تهاتر اراضی و املاک تحت مالکیت خود پس از اعمال ارزش‌افزایی با مطالبات قطعی پیمانکاران طرف قرارداد موضوعات یاد شده اقدام نماید.   | صندوق ملی مسکن - کمک<br>به محرومین (تبصره «۸»<br>ماده (۳) قانون جهش<br>تولید مسکن) | ۱۱۰۰۶۰ | ۸۰,۰۰۰       | ۰             |
| (۵۴)       | الف) ۳. وزارت راه و شهرسازی مجاز است بخشی از اراضی تحت تملک و در اختیار خود را با انتقال مالکیت از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه خود در سقف بودجه مصوب، در اختیار بانک مسکن قرار دهد. معادل ارزش روز کارشناسی این اراضی به عنوان افزایش سرمایه دولت در بانک مسکن منظور می‌گردد. بانک مسکن مکلف به مولدسازی این اراضی حداکثر ظرف سه سال از زمان واگذاری جهت افزایش ارائه تسهیلات در اجرای قانون جهش تولید مسکن است. در صورت عدم مولدسازی در زمان مقرر، دارایی‌های مذکور با ارزش روز کارشناسی به وزارت راه و شهرسازی مسترد می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر نحوه ارزشیابی و ارزش‌افزایی اراضی و املاک ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. | اعتبارات موضوع اجاره<br>ساختمان‌ها و اراضی دولتی                                   | ۱۱۰۰۶۱ | ۶,۳۰۰        | ۵۰۰           |

مأخذ: همان.

بررسی اسناد پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و انطباق‌پذیری لایحه با قوانین پنج سال اخیر نشان می‌دهد برخی احکام مواد (۷)، (۱۲) و (۱۴) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها حوزه مسکن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مغفول مانده است که لازم است در اصلاحات لایحه در نظر گرفته شود.

جدول ۲۰. احکام قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بهای حوزه مسکن؛ مغفول مانده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

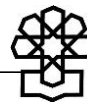
| ردیف | ماده                | خلاصه حکم   |
|------|---------------------|---|
| ۱    | تبصره «۱» ماده (۷)  | جریمه تخلف موجر در خصوص افزایش اجاره‌بها  |
| ۲    | تبصره «۶» ماده (۱۲) | ۷۰ درصد درآمدهای حاصل از اعمال اراضی با کاربری مسکونی، اداری و تجاری در محدوده شهرک‌ها و شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت |
| ۳    | ماده (۱۴)           | جریمه واحدهای صنفی بنگاه‌های مشاورین املاک  |

مأخذ: جلد سوم اسناد پشتیبان.

جدول ۲۱ مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای احکام حوزه مسکن و شهرسازی برنامه هفتم پیشرفت (مواد (۴۶) تا (۵۵) و متفرقه مرتبط) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را ارائه می‌کند.

جدول ۲۱. اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق بر برنامه هفتم پیشرفت (میلیارد ریال)

| ماده  | خلاصه حکم  | شناسه  | عنوان طرح  | مجموع اعتبار |
|---|--|--------|--|--------------|
| (۴۶)  | بخش ساختمان  | ۹۰۰۹۴  | کمک به تکمیل زیرساخت مسکن  | ۲۰۰۰۰        |
| (۴۹)  | دسترسی به مسکن   | ۱۱۰۰۰۱ | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۱۵۰۰         |
|   |  | ۱۱۰۰۰۲ | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی   | ۶۰۰۰         |
|   |  |        | کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و مذهبی  | ۳۰۰۰         |
|   | تولید صنعتی ساختمان  | ۱۱۰۰۰۳ | ارتقای شبکه شتاب‌نگاری، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و توسعه مراکز منطقه‌ای و تهیه ضوابط فنی و اجرایی و شناسایی ساختمان‌های ناایمن | ۳۰۰          |
|   |  |        | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۵۰۰          |
|   |  |        | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۷۵۰          |
|   | احداث مسکن شهری  | ۱۱۰۰۰۴ | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی   | ۱۰۰۰         |
|   |  |        | کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و مذهبی  | ۴۰۰          |
|   |  |        | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۱۲۵۰         |
|   | بازسازی بناهای بافت فرسوده و ناکارآمد شهری   | ۱۱۰۰۰۶ | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۵۰۰          |
|   |  |        | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی   | ۵۰۰          |
|   |  |        | کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و مذهبی  | ۲۰۰          |
|   | سایر انواع احداث مسکن  | ۱۱۰۰۰۷ | کمک به اجرای پروژه‌های جهش تولید مسکن (موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰)  | ۵۰۰          |
| احداث قطار حومه‌ای کلان‌شهر اصفهان به شهرهای جدید |  |        | ۴۵۰  |              |
| (۵۰)  | اقدام به اضافه شدن حداقل دو دهم درصد (۰/۲٪) مساحت سرزمین به ظرفیت سکونتگاهی کشور با تراکم حداکثر شصت نفر در هکتار در روستاها، شهرهای | ۱۱۰۰۱۱ | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی   | ۵۰۰          |
|   |  |        | مطالعه و تدوین ضوابط شهرسازی و معماری اسلامی- ایرانی و مناسب‌سازی فضاهای شهری افراد کم‌توان                                      | ۱۲           |
|   |  |        | تهیه طرح‌های جامع شهری   | ۹۳۶          |
|   |  |        | تهیه طرح مجموعه‌های شهری، کالبدی، ناحیه‌ای و ویژه  | ۲۸۰          |



| ماده | خلاصه حکم   | شناسه  | عنوان طرح  | مجموع اعتبار |
|------|---|--------|--|--------------|
|      | کوچک و میانی مناطق مرزی   | ۱۱۰۰۲۲ | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی   | ۲۰۰۰         |
|      | ت) واگذاری اراضی بلااستفاده یا بایر متعلق به دولت یا سازمان‌ها و نهادهای وابسته، برای ایجاد فضاهای عمومی شهری و استفاده در کاربری‌های مورد اشاره با حفظ مالکیت دولت به شهرداری‌ها |        | کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و مذهبی  | ۴۰۰          |
|      |   |        | مطالعه و تدوین ضوابط شهرسازی و معماری اسلامی- ایرانی و مناسب‌سازی فضاهای شهری افراد کم‌توان  | ۱۸           |
| (۵۲) | ج) شناسایی کلیه ساختمان‌های ناایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها  | ۱۱۰۰۴۸ | احداث مجتمع ادارات کل خراسان جنوبی   | ۲۰۰          |
|      |   |        | احداث مجتمع ادارات کل خراسان شمالی   | ۲۰۰          |
|      |   |        | تکمیل و احداث ساختمان‌های ادارات کل در مراکز استان‌ها  | ۵۰۰          |
|      |   |        | بازسازی و نوسازی ساختمان‌های دولتی در مناطق زلزله‌زده  | ۱            |
|      |   |        | ارتقای شبکه شتاب‌نگاری، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و توسعه مراکز منطقه‌ای و تهیه ضوابط فنی و اجرایی و شناسایی ساختمان‌های ناایمن     | ۲۴۰          |
| (۵۳) | الف) تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها به صورت رقمی (دیجیتال‌سازی)  | ۱۱۰۰۵۰ | تهیه طرح‌های جامع شهری   | ۲۱۸۴         |
|      |   |        | پ) صدور گواهی پایان کار ساختمانی آن واحد، صورت مجلس تفکیک آپارتمان‌ها (اعیانی) و سند تفکیکی صرفاً منوط به پرداخت جریمه یا بدهی باشد. | ۲۲۰۰         |
| (۵۵) | ب) بازنگری شناسنامه فنی-ملکی برای کلیه ساختمان‌های جدیدالاحداث و همچنین ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی آن  | ۱۱۰۰۶۶ | تجهیز و سامان‌دهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات   | ۲۴۰۰         |

مأخذ: همان.

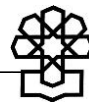
جمع اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای احکام حوزه مسکن و شهرسازی برنامه هفتم پیشرفت (مواد (۴۹) تا (۵۵)) و متفرقه مرتبط) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مطابق جدول‌های ۲۱ و ۲۲ به ترتیب معادل ۴۸/۹ و ۲/۳ هزار میلیارد ریال برآورد شده است.

جدول ۲۲. اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منطبق بر برنامه هفتم پیشرفت (میلیارد ریال)

| ماده                  | خلاصه حکم   | شناسه  | عنوان برنامه اجرایی   | مجموع اعتبار  |
|-----------------------|---|--------|---|---|
| (۴۹)                  | دسترسی به مسکن  | ۱۱۰۰۰۱ | پایش و به‌روزرسانی طرح‌های تأمین مسکن و نظارت بر اجرای آنها       | ۲۰۶/۳   |
|                       |   |        | سیاستگذاری حوزه مسکن و نظارت بر اجرای آنها                        | ۱۰۴/۲   |
|                       | تولید صنعتی ساختمان   | ۱۱۰۰۰۳ | سیاستگذاری حوزه مسکن و نظارت بر اجرای آنها                        | ۱۰۴/۲   |
|                       |   |        | سیاستگذاری حوزه مسکن و نظارت بر اجرای آنها                        | ۱۵۶/۳   |
|                       | احداث مسکن روستایی  | ۱۱۰۰۰۵ | پایش و به‌روزرسانی طرح‌های تأمین مسکن و نظارت بر اجرای آنها       | ۱۵۴/۲   |
|                       |   |        | پایش و به‌روزرسانی طرح‌های تأمین مسکن و نظارت بر اجرای آنها       | ۱۵۶/۳   |
| سایر انواع احداث مسکن | ۱۱۰۰۰۷  |        |   |   |
|                       | پ (مجاز بودن ستاد کل نیروهای مسلح ج.ا.ا. به تأمین زمین موردنیاز احداث سالیانه ۱۰ هزار واحد خانه سازمانی و تکلیف وزارت راه و شهرسازی در تغییر کاربری زمین‌های معرفی شده)   | ۱۱۰۰۱۵ | حفظ و ارتقای آمادگی دفاعی   | ۰/۷   |
| (۵۲)                  | ج) شناسایی کلیه ساختمان‌های نایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها   | ۱۱۰۰۴۸ | نظارت عالی بر نظام ساخت‌وساز مسکن و کمک به سازمان‌های نظام‌مهندسی | ۱۶۷/۵   |
| (۵۳)                  | الف) تولید و ذخیره‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها به‌صورت رقمی (دیجیتال‌سازی)  | ۱۱۰۰۵۰ | تهیه و تصویب طرح‌های توسعه کالبدی و ضوابط شهرسازی و معماری        | ۵۲۱/۰   |
|                       |   |        | راهبری و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه کالبدی و رعایت ضوابط        | ۵۲۱/۰   |
| (۵۵)                  | ب) بازنگری شناسنامه فنی-ملکی برای کلیه ساختمان‌های جدیدالاحداث و همچنین ایجاد و راهبری سامانه صدور الکترونیکی آن<br>پ) معرفی اعضای حقیقی دارای پروانه صلاحیت حرفه‌ای و فاقد هرگونه بیمه را به سازمان تأمین اجتماعی حسب درخواست متقاضی | ۱۱۰۰۶۶ | تجهیز و سامان‌دهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات                  | ۱۰۵/۷   |
|                       |   |        | ۱۱۰۰۶۹  | صدور پروانه اشتغال به کار اشخاص حقیقی و حقوقی حوزه مسکن و ساختمان |

مأخذ: جلد سوم اسناد پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور.

طبق گزارش ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، نزدیک به ۱۱۷۱ ه.م.ت از اعتبارات جدول ۹ لایحه بودجه (اعتبارات هزینه‌ای ۱۱۱۱ ه.م.ت و اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای ۶۰ ه.م.ت) در قالب ۸۱ ردیف در راستای اجرای احکام قانون برنامه هفتم برآورد شده است. متأسفانه با بررسی متن احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت با عناوین طرح و برنامه‌های متناظر که در جدول‌های ۲۳ و ۲۴ ارائه شده و در جلد سوم اسناد پشتیبان ذکر شده است. به نظر می‌رسد با یک تفسیرپذیری بسیار



موسع، مواردی با کمترین ارتباط محتوایی با گزاره مندرج در احکام برنامه هفتم پیشرفت به صرف یک شباهت موضوعی و دستگاهی به عنوان طرح یا برنامه مرتبط با برنامه هفتم ارائه شده است که قابل قبول نیست.

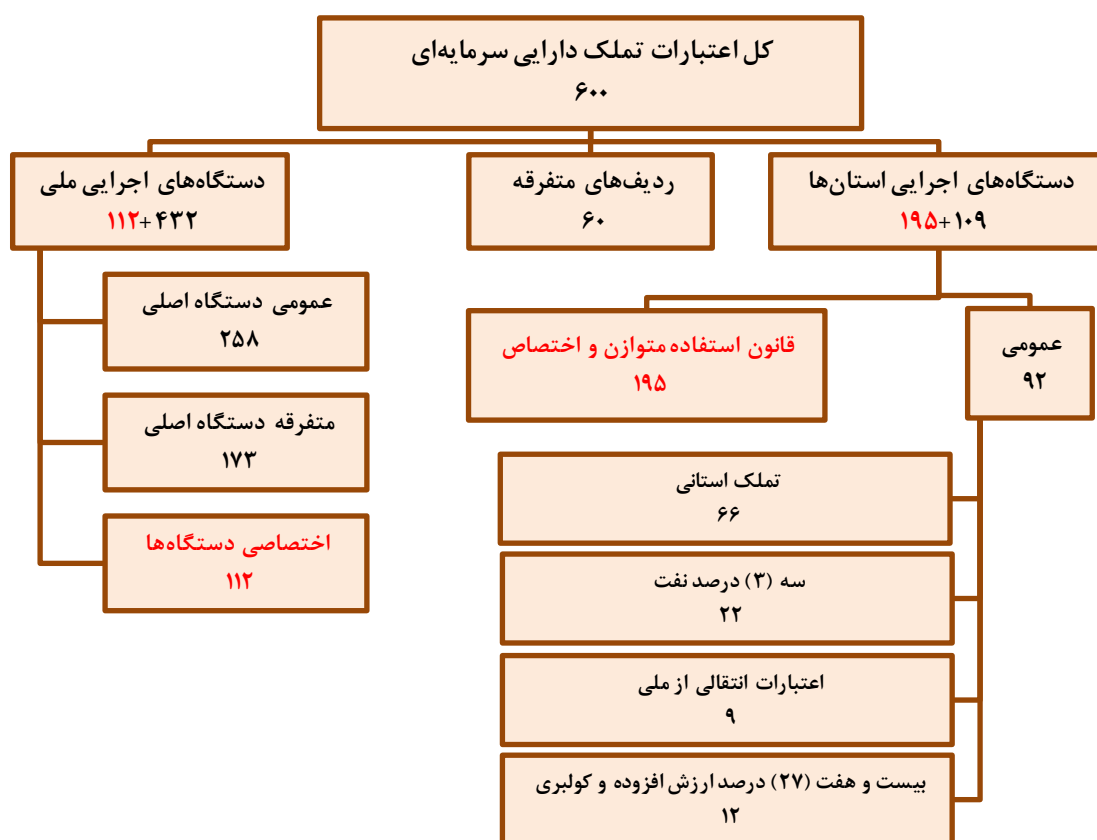
## ۷. طرح‌های عمرانی

اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به تخصیص منابع مالی دولت برای ایجاد، تکمیل و ارتقای زیرساخت‌ها، ارائه خدمات عمومی و اجرای طرح‌های اجتماعی اطلاق می‌شود که در ادبیات مالیه عمومی ذیل مفهوم «سرمایه‌گذاری عمومی» و در کاربرد متداول تر تحت عنوان «بودجه عمرانی» شناخته می‌شود. از کارکردهای اساسی بودجه عمومی، تأمین مالی طرح‌های عمرانی دولت و تعیین سطح و جهت‌گیری سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های مختلف از جمله آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل، فناوری و سایر حوزه‌های زیربنایی است. مطابق دیدگاه غالب کارشناسان و پژوهشگران، تعداد قابل توجهی از پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی به صورت مستقل و با اتکا به ظرفیت‌ها و نیازهای محلی از توجیه فنی و اقتصادی برخوردارند؛ اما قرار گرفتن این طرح‌ها در مجموعه‌ای گسترده از پروژه‌های متنوع که با محدودیت شدید منابع مالی و تخصیص‌های تدریجی و ناکافی مواجه است، موجب تنزل جایگاه اولیاتی آنها می‌شود؛ مسئله‌ای که با افزایش متوسط عمر پروژه‌های عمرانی کشور به حدود هجده سال تشدید شده است. این وضعیت مستلزم اتخاذ رویکردی ملی و سیاست‌محور برای بازنگری نظام انتخاب و اولویت‌بندی طرح‌هاست؛ به نحوی که غربالگری شفاف و کارآمد پروژه‌ها با لحاظ ملاحظات آمایش سرزمین، عدالت فضایی، ایجاد زنجیره‌های ارزش، اشتغال‌زایی و آثار مستقیم و غیرمستقیم بر رشد اقتصادی و توسعه محلی و ملی انجام شود. هدف از این بازنگری آن است که با اهرم‌سازی همین تخصیص‌های محدود، بیشترین اثرگذاری بر فرایند رشد و توسعه ملی و منطقه‌ای حاصل شود و هم‌زمان ملاحظات مرتبط با جوامع محلی، پیمانکاران، تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام و راکد، وضعیت بیکاری و محرومیت مناطق نیز در چارچوب سیاست‌های توسعه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

باتوجه به غلبه اعتبارات هزینه‌ای و به‌طور خاص سهم بالای حقوق و دستمزد کارکنان، بخش مصارف بودجه عمومی در سال‌های مختلف از انعطاف‌پذیری محدودی در مواجهه با شوک‌ها و تنگناهای مالی دولت برخوردار است و پس از تصویب قانون بودجه، امکان تعدیل معنادار این مصارف وجود ندارد. در چنین چارچوبی، بروز کسری بودجه به‌طور مستقیم بر سهم و عملکرد بودجه عمرانی اثرگذار خواهد بود. شواهد سال‌های اخیر نیز نشان می‌دهد که عملکرد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به‌طور کلی کمتر از ارقام مصوب بوده است؛ وضعیتی که عمدتاً ناشی از تحقق نیافتن کامل منابع درآمدی پیش‌بینی شده و همچنین انتقال بخشی از منابع عمرانی به سرفصل اعتبارات هزینه‌ای به‌منظور جبران کسری‌ها بوده است.

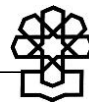
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حاکی از آن است که سقف اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده در این لایحه نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۴ افزایشی نداشته و در سطح ۶۰۰ هزار میلیارد تومان تثبیت شده است؛ از این‌رو و در راستای جبران محدودیت ایجاد شده، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است تا از محل مولدسازی و فروش دارایی‌های

مازاد در اختیار خود، تا سقف‌های مشخص شده در جدول جمعی خرجی، نسبت به توسعه مصارف عمرانی اقدام کنند. در این میان، نحوه توزیع اعتبارات عمرانی میان دستگاه‌های اجرایی ملی و استان‌ها از اهمیت سیاستی ویژه‌ای برخوردار است. مطابق شکل ۶، توزیع اعتبارات به تفکیک دستگاهی، استانی و ردیف‌های متفرقه ارائه شده است؛ به گونه‌ای که اعتبارات عمرانی دستگاه‌ها معادل ۴۳۲ هزار میلیارد تومان (با رشد ۹ درصدی)، ردیف‌های متفرقه ۶۰ هزار میلیارد تومان (با کاهش ۴۱ درصدی) و اعتبارات عمرانی استان‌ها ۱۰۹ هزار میلیارد تومان (با رشد ۸ درصدی) پیشنهاد شده است. گفتنی است که بخشی از اعتبارات عمرانی استان‌ها از محل منابع پیش‌بینی شده در [قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته](#) تأمین می‌شود که برای این منظور رقمی معادل ۱۹۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.

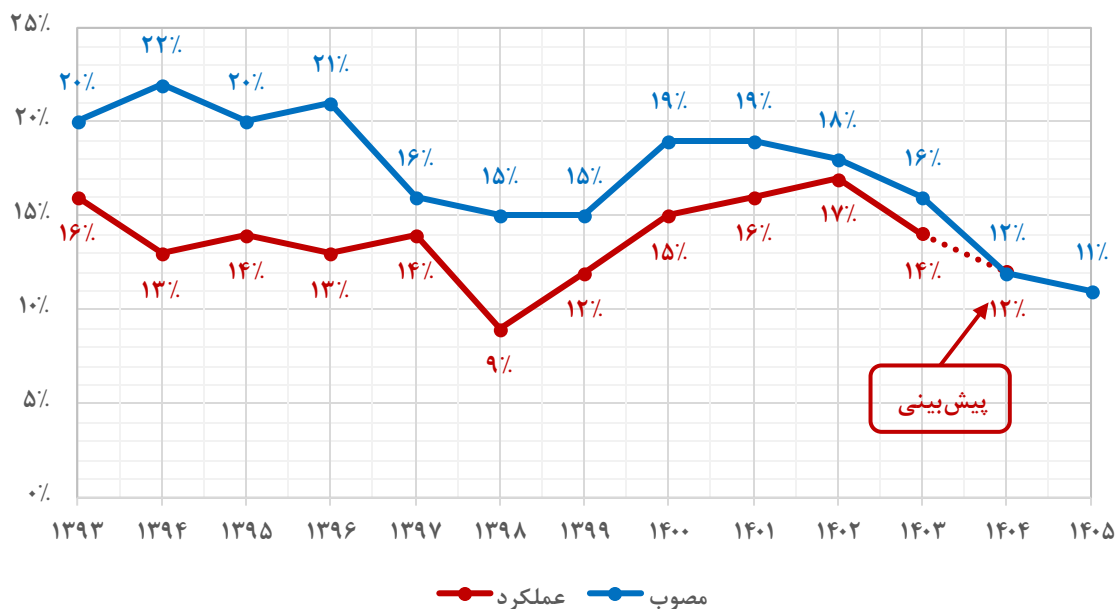


شکل ۶. نحوه توزیع اعتبارات عمرانی بین ردیف‌های عمومی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال (۱۴۰۵) [۲]

بررسی و تحلیل روند تغییرپذیری اعتبارات عمرانی در شکل ۷، مسیر سهم این منابع از کل مخارج عمومی دولت را نمایش می‌دهد؛ سهم بودجه عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به نزدیک ۱۱ درصد رسیده است که پایین‌ترین سطح پیشنهادی بودجه عمرانی طی دوازده سال گذشته محسوب می‌شود. به نظر می‌رسد این افت سهم برآمده از رویکرد دولت و در جهت مهار کسری بودجه است. با وجود آنکه در افق کوتاه‌مدت این سیاست می‌تواند اجتناب‌ناپذیر ارزیابی



شود، اگر افق برنامه‌ریزی بلندمدت لحاظ شود، سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی اهمیت دارند و غفلت از این موضوع فرصت‌های رشد و توسعه اقتصادی را محدود، و جلب سرمایه‌های بخش خصوصی یا خارجی را پیچیده‌تر می‌کند.

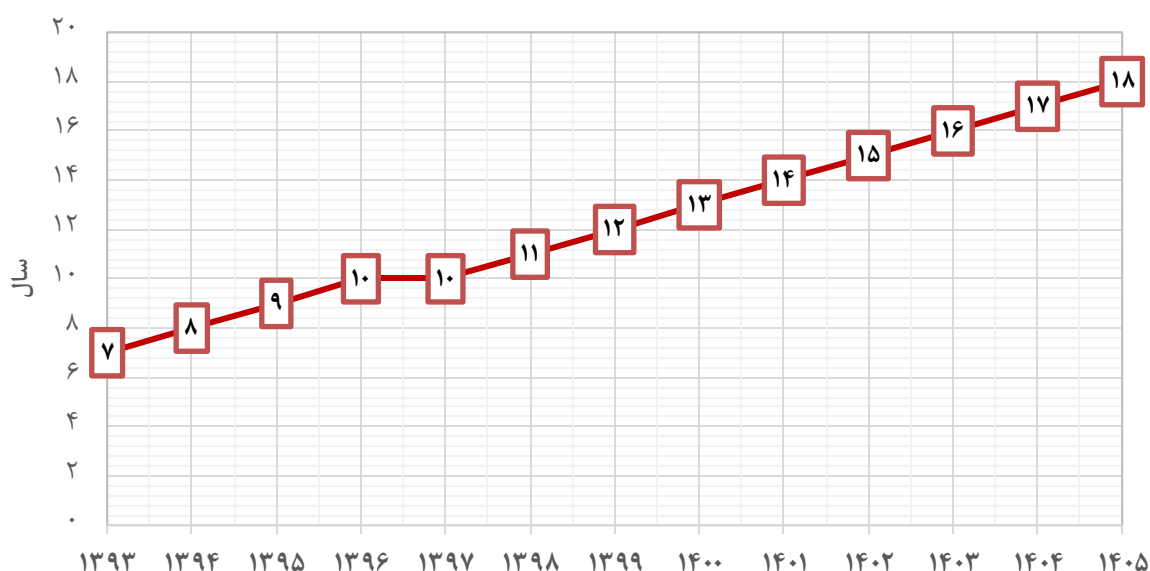


شکل ۷. نمودار مقایسه سهم مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی [۲]

براساس شکل ۷، سهم بودجه عمرانی در ده سال گذشته، به‌استثنای سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۶ و ۱۴۰۰، به‌طور مستمر مسیر کاهشی را طی کرده است؛ به‌نحوی که سهم ۲۳ درصدی بودجه عمرانی در سال ۱۳۹۴ به‌عنوان بالاترین مقدار در دهه اخیر، به حدود ۱۱ درصد در سال ۱۴۰۵ کاهش یافته است. افزون‌بر این، مشاهده می‌شود میان ارقام مربوط به بودجه مصوب با بودجه تحقق‌یافته، که معیار ارزیابی عملکرد سالیانه محسوب می‌شود، حدود ۲ تا ۳ درصد اختلاف وجود دارد. برای نمونه، در سال گذشته میانگین سهم بودجه عمرانی مصوب نزدیک به ۱۲ درصد بوده و میانگین تحقق آن نیز حدود ۱۲ درصد برآورد شده است که بیانگر روندی قابل تأمل و نگران‌کننده است.

تغییر نیافتن بودجه تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور نسبت به سال ۱۴۰۴ به این مفهوم است که دولت ناچار خواهد بود بخش بزرگ‌تری از بودجه عمومی را به بازپرداخت اصل اوراق اختصاص دهد و در نتیجه سهم اعتبارات عمرانی افزایش یابد. این وضعیت مؤید آن است که در سال ۱۴۰۵ نیز انتظار تحول معناداری در حوزه سرمایه‌گذاری بخش عمومی وجود نخواهد داشت و تحرک قابل ملاحظه‌ای در عرصه توسعه زیرساختی از محل منابع عمومی تحقق نمی‌یابد. شایان ذکر است، از آنجاکه مصارف هزینه‌ای عمدتاً صرف پرداخت حقوق و دستمزد می‌شود و در زمان تخصیص قابلیت کاهش ندارد، در صورت عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در قوانین بودجه، در عمل میزان پرداخت بودجه عمرانی کمتر از ارقام درج شده در قوانین خواهد بود. توجه به این نکته اساسی ضروری است که

کیفیت اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای مستلزم بازنگری جدی است. کثرت پروژه‌های نیمه‌تمام و ورود دولت به برخی سرمایه‌گذاری‌های غیرضرور، نشانه‌ای از تخصیص نامناسب این اعتبارات به‌شمار می‌رود. از جمله پیامدهای منفی کاهش سهم اعتبارات عمرانی می‌توان به افزایش مدت اجرای طرح‌ها، تشدید استهلاک پروژه‌های نیمه‌تمام و تأخیر در بهره‌برداری اجتماعی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده اشاره کرد. در شکل ۸ میان‌عمر طرح‌های عمرانی ناتمام در قوانین بودجه سنواتی ارائه شده است؛ این شاخص هر سال روند افزایشی دارد که بیانگر ناکافی بودن توزیع اعتبارات و عدم موفقیت واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام به بخش خصوصی است و تأکید می‌کند که تخصیص منابع به‌گونه‌ای نبوده است که طرح‌های با عمر بالاتر در اولویت اتمام قرار گیرند. علاوه بر این، کندی پیشرفت طرح‌های ملی و راهبردی نشان می‌دهد که توزیع اعتبارات عمرانی غالباً اثربخشی لازم را ندارند و بخش قابل توجهی از این منابع صرف طرح‌هایی می‌شود که دارای اهمیت توسعه‌ای چشمگیر نیستند.



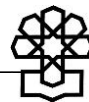
شکل ۸. نمودار مقایسه میان‌عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی [۲]

مدیریت بهینه و کارآمد طرح‌های عمرانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ ایجاد فرایندی برای غربالگری طرح‌های همسو با اهداف راهبردی و برنامه‌ریزی به‌منظور تسریع در پیشبرد این طرح‌ها می‌تواند ضمن ایجاد زیرساخت‌های مولد اقتصادی، منجر به تقویت اعتماد عمومی به کارآمدی دولت شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود تعریف و تصویب طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای جدید در لوائح بودجه سنواتی با رعایت موارد ذیل انجام شود:

۱. انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی و رعایت پدافند غیرعامل از سوی مشاور و تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور.

۲. الزام دولت به انتشار و ارائه خلاصه گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که برای اولین بار در لایحه بودجه درج می‌شوند.

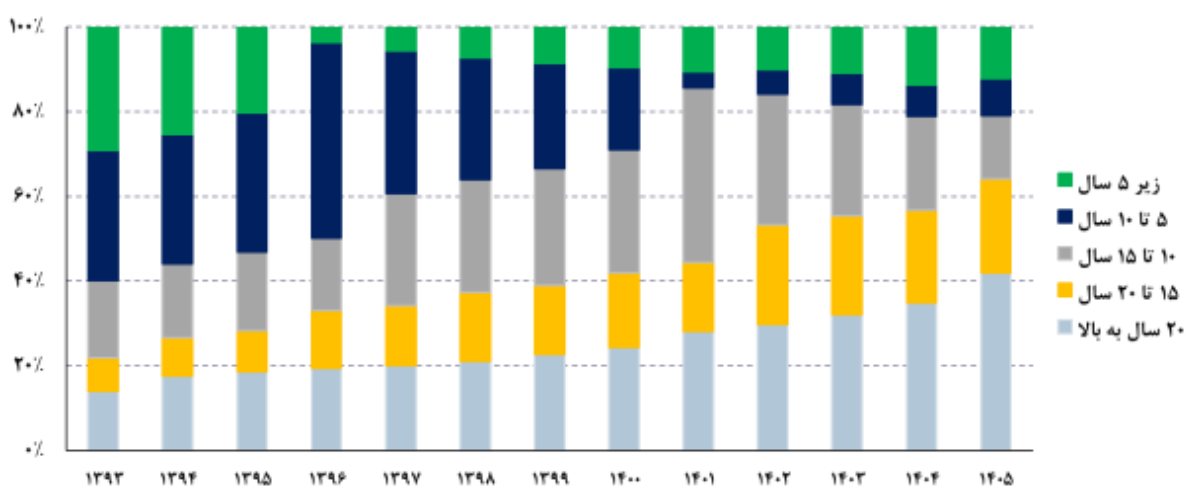
۳. الزام دولت به ارائه گزارشی از طرح‌های پایان‌یافته در هر سال به‌عنوان پیوست بودجه.



۴. اعطای مجوزهای لازم به دولت برای غربالگری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با هدف تمرکز اعتبارات بر طرح‌هایی با بالاترین بازده اجتماعی.

همچنین می‌توان در فرایند بررسی و غربالگری طرح‌های عمرانی، هم‌زمان با نظارت و غربالگری متمرکز توسط سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی، نظرات سطوح محلی و استانی (شورای برنامه‌ریزی شهرستان، شورای برنامه‌ریزی استان، شوراهای اسلامی استان‌ها و شورای عالی استان‌ها و نمایندگان مجلس شورای اسلامی) نیز مدنظر قرار گیرد تا ضمن کاهش تعارض‌های محلی، موضوع اولویت‌بندی‌ها مبتنی بر اشراف مدیران محلی و استانی مورد توجه قرار گیرد. شایان ذکر است، اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های گذشته عمدتاً هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دستگاهی بودند که امکان تعویق یا عدم تخصیص آن وجود نداشته است؛ از این رو اعتبارات عمرانی ضربه‌گیر نوسانات درآمدی دولت بوده و این مسئله منجر به کاهش کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی در دوره‌های مختلف و افزایش عمر طرح‌های سرمایه‌گذاری شده است.

علاوه بر محدودیت‌های مالی دولت، یکی از مشکلات ساختاری در مدیریت و برنامه‌ریزی عمرانی، غیرواقعی بودن برنامه‌ریزی‌ها در زمینه پیشبرد طرح‌های عمرانی است که اگرچه بخش مهمی از آن ریشه در مسائل مالی (عدم تأمین منابع مالی مورد نیاز) دارد، پایین بودن بهره‌وری و ضعف در مدیریت و برنامه‌ریزی نیز آشکار است. متأسفانه در سال‌های اخیر، انباشت طرح‌های عمرانی به‌جامانده از سال‌های دور و عدم تعیین تکلیف این طرح‌ها باعث شده است تا از یک سو منابع محدود بین تعداد زیادی از طرح‌ها توزیع شود و اتمام هر طرح را به تأخیر بیندازد و از سوی دیگر، بخشی از منابع صرف طرح‌های قدیمی شود که ضرورت پیشبرد آنها در شرایط کنونی اقتصاد کشور محل تردید است. شکل ۹ ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به تفکیک قدمت طرح‌ها نمایش می‌دهد. همان‌طور که مشخص است، در سال‌های اخیر، حدود ۸۰ درصد طرح‌ها ۱۰ سال یا بیشتر از آغازشان می‌گذرد.



شکل ۹. نمودار مقایسه ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک قدمت طرح [۲]

باتوجه به ترکیب طرح‌های قدیمی و جدید، به نظر می‌رسد عمده تمرکز برنامه‌ریز عمرانی معطوف به تحقق بخشیدن به اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله چهارم، پنجم یا نهایتاً ششم است و فضای مالی برای پیگیری اهداف برنامه هفتم بسیار محدود شده است. این درحالی است که اولویت‌های کشور، نیازهای جامعه، فناوری‌های ساخت و شرایط زیست‌محیطی نیز در این سال‌ها تغییراتی بنیادین داشته است و حداقل کار لازم این است که ادامه دادن طرح‌هایی که بیش از پانزده یا بیست سال از عمرشان می‌گذرد، مشروط به تجدید مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی باشد.

جدول ۲۳. تصویر کلان اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای امور مسکن و خدمات شهری (میلیارد ریال)

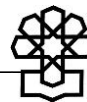
| برآورد ۱۴۰۵ |           |                         |           | مصوب<br>۱۴۰۴ | عملکرد<br>۱۴۰۳ | فصل / حوزه   |
|-------------|-----------|-------------------------|-----------|--------------|----------------|--|
| جمع         | اختصاصی   | درآمد-هزینه<br>جدول ۱-۷ | عمومی     |              |                |  |
| ۳۰۲,۱۰۰     | ۰         | ۲۵۵,۰۰۰                 | ۴۷,۱۰۰    | ۸۵,۲۰۰       | ۱۵۰,۸۰۸        | توسعه مسکن   |
| ۱۰۶,۹۰۰     | ۶۷,۰۰۰    | ۱۵,۰۲۰                  | ۲۴,۸۸۰    | ۴۴,۴۲۰       | ۳۷,۵۸۹         | توسعه شهری، روستایی و عشایری                         |
| ۷۹۵,۵۶۱     | ۱۷۷,۷۰۰   | ۲۹۰,۷۰۶                 | ۳۲۷,۱۵۵   | ۴۰۳,۶۷۵      | ۵۱۲,۵۶۸        | جمع امور مسکن و خدمات شهری                           |
| ۵,۴۴۶,۱۲۱   | ۱,۱۲۵,۷۶۸ | ۱,۷۳۳,۴۶۶               | ۲,۵۸۶,۸۸۷ | ۲,۵۷۹,۰۶۴    | ۳,۲۸۱,۶۷۳      | جمع کل تملک‌دارایی‌های<br>سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ |

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.

جدول ۲۳ تصویری کلان و ساختاریافته از روند و ترکیب اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه امور مسکن و خدمات شهری طی سه مقطع زمانی متوالی ارائه می‌دهد. براساس داده‌های جدول، اعتبارات این بخش در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به رقمی در حدود ۸۰۰ هزار میلیارد ریال می‌رسد که معادل حدود ۶/۱۴ درصد از کل اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای کشور بوده و به‌روشنی بیانگر جایگاه راهبردی مسکن و خدمات شهری در نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع عمومی است. مقایسه ارقام برآوردی سال ۱۴۰۵ با مصوب سال ۱۴۰۴ نیز از رشدی نزدیک به دوبرابر حکایت دارد که می‌تواند نشانه‌ای از تشدید مداخلات دولت در پاسخ به فشارهای انباشته در بازار مسکن، زیرساخت‌های شهری و الزامات توسعه‌ای سکونتگاه‌ها تلقی شود.

بررسی تفصیلی ردیف‌ها نشان می‌دهد که تمرکز اصلی سیاست مالی دولت در این حوزه، معطوف به دو فصل «توسعه مسکن» و «توسعه شهری، روستایی و عشایری» است. فصل توسعه مسکن با اختصاص حدود ۳۰۲ هزار میلیارد ریال، نزدیک به ۳۸ درصد از کل اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای امور مسکن و خدمات شهری را به خود اختصاص می‌دهد و به‌عنوان محور غالب سرمایه‌گذاری شناخته می‌شود. فصل توسعه شهری، روستایی و عشایری نیز با سهمی حدود ۵/۱۳ درصد، از نظر حجمی فاصله معناداری با توسعه مسکن دارد، اما نقش مکمل و پشتیبان آن در بهبود کیفیت زیست، تعادل فضایی و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای انکارناپذیر است.

از منظر ساختار منابع، ترکیب اعتبارات عمومی، اختصاصی و درآمد- هزینه‌ای در جدول، حاکی از تنوع ابزارهای تأمین مالی و تلاش برای کاهش اتکای صرف به منابع عمومی است. حضور معنادار اعتبارات اختصاصی و ردیف‌های درآمد- هزینه‌ای، به‌ویژه در بخش توسعه شهری، نشان می‌دهد که سیاستگذار به سمت فعال‌سازی ظرفیت‌های درون‌بخشی،



مشارکت نهادهای محلی و بهره‌گیری از درآمدهای پایدار شهری حرکت کرده است. همچنین مقایسه جمع امور مسکن و خدمات شهری با کل تملک‌داری‌های سرمایه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، جایگاه این بخش را در میان امور ۱۰ گانه برجسته می‌سازد.

جدول ۲۴. تصویر کلان برآورد اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی برحسب برنامه‌های اجرایی (میلیارد ریال)

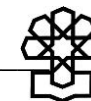
| عنوان برنامه                        | عمومی   | درآمد-هزینه<br>جدول ۱-۷ | اختصاصی | جمع     |
|-------------------------------------|---------|-------------------------|---------|---------|
| برنامه تولید و عرضه مسکن            | ۵۳,۰۰۰  | ۲۵۵,۵۰۰                 | ۰       | ۳۰۸,۵۰۰ |
| برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی | ۱۰۹,۴۲۰ | ۱۶,۲۸۰                  | ۱۳۲,۰۰۰ | ۲۵۷,۷۰۰ |

مأخذ: همان.

جدول ۲۴ نمایی متمرکز از برآورد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی را به تفکیک برنامه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ارائه می‌دهد و جهت‌گیری‌های سیاستی دولت را در تخصیص منابع نمایان می‌سازد. بر این اساس، برنامه «تولید و عرضه مسکن» با مجموع اعتباری حدود ۳۰۸ هزار میلیارد ریال، سهم بالاتری را به خود اختصاص می‌دهد که بخش عمده آن متکی بر ردیف‌های درآمد- هزینه‌ای جدول ۱-۷ است. این ترکیب، نشان‌دهنده تلاش برای پیوند دادن سیاست‌های توسعه مسکن با سازوکارهای تأمین مالی مبتنی بر بازگشت منابع و کاهش فشار بر اعتبارات عمومی است. در مقابل، برنامه «عمران و خدمات شهری و روستایی» با رقمی نزدیک به ۲۵۸ هزار میلیارد ریال، از تنوع منبعی بیشتری برخوردار است و اتکای هم‌زمان به اعتبارات عمومی و اختصاصی را نشان می‌دهد. این الگو بیانگر اهمیت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات پایه شهری و روستایی به‌عنوان پیش‌نیاز تحقق اهداف مسکن و تعادل فضایی توسعه است.

جدول ۲۵ تصویری جامع از اهداف و اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای حوزه مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را ارائه و نشان می‌دهد که تمرکز اصلی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، بر برنامه «تولید و عرضه مسکن» استوار شده است. در این چارچوب، طرح «کمک به مسکن گروه‌های کم‌درآمد» با اختصاص ۲۰ هزار میلیارد ریال، سهمی معادل ۷۰ درصد از کل اعتبارات این برنامه را به خود اختصاص می‌دهد و به‌عنوان رکن اصلی مداخلات دولت در پاسخ به بحران دسترسی به مسکن برجسته می‌شود. اهداف کمی این طرح، شامل احداث بیش از ۳۵ هزار واحد مسکونی، تکمیل یک پروژه نیمه‌تمام و حمایت از حساب ۱۰۰ امام(ره) برای ساخت ۱۰۰ هزار واحد، بیانگر رویکردی ترکیبی میان تولید مستقیم، تکمیل پروژه‌های معوق و استفاده از سازوکارهای حمایتی نهادی است. در کنار طرح مذکور، سایر اجزای برنامه تولید و عرضه مسکن نیز نقش مکمل و زیرساختی ایفا می‌کنند که اهمیت آنها کمتر از مداخلات مستقیم کالبدی نیست. طرح ارتقای شبکه شتاب‌نگاری، شناسایی ساختمان‌های نایمن و تدوین ضوابط فنی و اجرایی، هرچند سهم محدودی از اعتبارات را به خود اختصاص می‌دهد، از منظر کاهش ریسک‌های طبیعی و ارتقای ایمنی سکونتگاه‌ها، جایگاهی راهبردی دارد. همچنین طرح جامع بهسازی مسکن روستایی با هدف



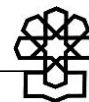


جدول ۲۵. اهداف و اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌های حوزه مسکن و شهرسازی (میلیارد ریال)

| برنامه  | عنوان طرح   | اهداف کمی طرح                                | واحد        | مقدار   | عملکرد سال‌های لغایت ۱۴۰۳ | مصوب ۱۴۰۴ | جمع برآورد ۱۴۰۵ | پیش‌بینی سال‌های بعد | جمع کل پروژه | سهم از برنامه در لایحه ۱۴۰۵ (درصد) |
|---|---|--|-------------|---------|---------------------------|-----------|-----------------|----------------------|--------------|------------------------------------|
| برنامه تولید و عرضه مسکن / توسعه مسکن و ساختمان   | ارتقای شبکه شتاب‌نگاری، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و توسعه مراکز منطقه‌ای و تهیه ضوابط فنی و اجرایی و شناسایی ساختمان‌های نایمن | تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات                   | دستگاه      | ۵۶۵     | ۸,۳۶۵                     | ۶,۰۰۰     | ۶,۰۰۰           | ۲۶,۲۰۰               | ۴۶,۵۶۵       | ۲۱/۱                               |
|   |   | تکمیل و توسعه مراکز منطقه‌ای و تعمیرات اساسی | مترمربع     | ۱۲۰۰۰   |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   |   | توسعه کمی و کیفی شبکه شتاب‌نگاری کشور        | ایستگاه     | ۳۰۰۰    |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   |   | ضوابط و نقشه‌های پهنه‌بندی بلایای طبیعی      | پروژه       | ۱۰      |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   | تدوین مقررات و ارتقا و توسعه نظام‌مهندسی و نظارت (کنترل) ساختمان  | ارائه خدمات مدیریت فنی و نظارتی              | واحد مسکونی | ۳۰۰۰۰۰۰ | ۷,۸۶۸                     | ۱,۰۰۰     | ۲,۰۰۰           | ۱                    | ۱۰,۸۶۹       | ۷                                  |
|   |   | ایجاد و توسعه سامانه‌های نظام‌مهندسی         | پروژه       | ۴       | ۳۶۲                       | ۰         | ۵۰۰             | ۲,۲۴۰                | ۳,۱۰۲        | ۱/۸                                |
|   |   | تدوین مقررات ملی ساختمان                     | پروژه       | ۳۰      |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   | کمک به برنامه‌های کنترل ساختمان استان‌ها و طرح‌های کلان   | پروژه  | ۳۸          |         |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   | کمک به مسکن گروه‌های کم‌درآمد   | احداث واحد مسکونی                            | واحد        | ۳۵۶۴۳   | ۴,۲۰۸                     | ۱۰,۰۰۰    | ۲۰,۰۰۰          | ۶,۷۴۰                | ۴۰,۹۴۸       | ۷۰/۲                               |
|   |   | تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام                    | پروژه       | ۱       |                           |           |                 |                      |              |                                    |
| کمک به حساب ۱۰۰ امام(ره)  |   | واحد مسکونی                                  | ۱۰۰۰۰۰      |         |                           |           |                 |                      |              |                                    |
| <b>جمع کل برنامه</b>  |   |  |             |         |                           |           |                 |                      |              |                                    |
| برنامه عمران و خدمات شهری و فضای سبز  | کمک به بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و مذهبی   | سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی               | هکتار       | ۱۱۰۰۰   | ۱۶,۰۶۶                    | ۶,۱۰۰     | ۷,۰۰۰           | ۲۰۷,۲۷۰              | ۲۳۶,۴۳۶      | ۴/۴                                |
|   |   | آماده‌سازی                                   | هکتار       | ۵۰۰     |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   |   | اجرا   | هکتار       | ۱۷۸     |                           |           |                 |                      |              |                                    |
|   | تملک و آزادسازی   | هکتار  | ۵۱۴         |         |                           |           |                 |                      |              |                                    |
| اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم یک درصد درآمدهای مالیاتی | اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی  | روستا/ نفر                                   | ۱۳۹۰        | ۶,۳۰۰   | ۰                         | ۱۵,۰۰۰    | ۴۳,۸۰۰          | ۶۵,۱۰۰               | ۹/۵          |                                    |

| برنامه                      | عنوان طرح   | اهداف کمی طرح                                       | واحد   | مقدار | عملکرد<br>سال‌های<br>لغایت ۱۴۰۳ | مصوب<br>۱۴۰۴   | جمع<br>برآورد<br>۱۴۰۵ | پیش‌بینی<br>سال‌های<br>بعد | جمع کل<br>پروژه  | سهم از برنامه<br>در لایحه ۱۴۰۵<br>(درصد) |
|-----------------------------|---|---|--------|-------|---------------------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|------------------|--|
|                             | مستقیم و ماده (۴۲) قانون مالیات بر<br>ارزش افزوده   |   |        |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
|                             | مطالعه و تدوین ضوابط شهرسازی و<br>معماری اسلامی- ایرانی و مناسب‌سازی<br>فضاهای شهری افراد کم‌توان           | مطالعه و تدوین ضوابط                                | پروژه  | ۹۵    | ۲۲۴                             | ۶۰             | ۶۰                    | ۱۲۰                        | ۴۶۴              | ۰/۰۴                                     |
|                             | سامان‌دهی و بهسازی بافت‌های<br>ناکارآمد شهری و روستایی محدوده و<br>حریم شهری بافت‌های فرسوده در<br>معرض خطر | تأمین و ارتقای پروژه‌های زیربنایی<br>محدوده‌های هدف | هکتار  | ۱۰۰۰۰ | ۴,۵۱۵                           | ۱,۳۰۰          | ۳,۱۰۰                 | ۶۷,۸۱۰                     | ۷۶,۷۲۵           | ۲  |
| جاب‌جایی و اسکان موقت       |   | خانوار  | ۱۰۰۰۰  |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
| کمک به احداث مسکن           |   | واحد مسکونی   | ۵۰۰۰۰  |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
|                             | تهیه طرح‌های جامع شهری  | پایگاه اطلاعاتی                                     | مجموعه | ۱     | ۳,۳۵۸                           | ۲,۰۰۰          | ۳,۱۴۰                 | ۶,۶۷۰                      | ۱۵,۱۶۸           | ۲  |
| تهیه طرح جامع و تفصیلی شهری |   | شهر   | ۷۳۱    |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
| تهیه عکس و نقشه             |   | شهر   | ۱۲۰۰   |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
|                             | تهیه طرح مجموعه‌های شهری،<br>کالبدی، ناحیه‌ای و ویژه  | تهیه طرح  | پروژه  | ۱۵۶   | ۴۸۷                             | ۰/۴            | ۷۰۰                   | ۲۵۰                        | ۱,۷۸۷            | ۰/۴                                      |
| <b>جمع کل برنامه</b>        |   |   |        |       |                                 |                |                       |                            |                  |  |
|                             |   |   |        |       | <b>۲۵۰,۳۸۰</b>                  | <b>۱۱۰,۰۴۰</b> | <b>۱۵۷,۷۰۰</b>        | <b>۲,۱۱۷,۱۴۳</b>           | <b>۲,۶۳۵,۲۶۳</b> |  |

مأخذ: همان.



## ۸. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی

اگرچه مسئله مسکن به موضوعی غامض و پیچیده در سیاستگذاری مبدل شده است، ولو با تخصیص‌های محدود باید در مسیر حل مسائل و اثربخشی حداکثری مبتنی بر اولویت‌ها گام برداشت. بودجه‌نویسی بدون در نظر گرفتن سنجه‌های مؤثر در ارزیابی مصادیق عملکردی از نظارت‌پذیری و اصلاح عملکرد دستگاه‌ها می‌کاهد. فرماندهی واحد سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مسکن و بهره‌مندی از ظرفیت نهادی شورای عالی مسکن (موضوع قانون جهش تولید مسکن) باید در بودجه‌ریزی مسکن نیز لحاظ شود. با توجه به ظرفیت‌های برنامه هفتم در خصوص بانک مسکن، انتظار می‌رود به‌طور مؤثر در لایحه بودجه نیز انعکاس یابد.

مداقه در برنامه‌ها و میزان اعتبارات مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور و انطباق آن با تکالیف مندرج در اسناد فرادست و سایر قوانین مصوب حکایت از آن دارد که جهت‌گیری‌های درون‌بخشی و برون‌بخشی مرتبط با حوزه مسکن و شهرسازی رافع چالش‌ها و مشکلات این حوزه نیست. کم‌توجهی به امکان تأمین مالی و تسهیل ورود بخش خصوصی به ایجاد و مشارکت در توسعه زیرساخت‌های خدمات و زیرساخت‌های شهری به‌ویژه در شرایط دشوار تأمین مالی بودجه یا اعتبارات بانکی و اجرا نشدن بسیاری از پروژه‌های زیرساختی یکی از ضعف‌های این لایحه است.

پرداختن به ضرورت‌ها مانند متمرکز کردن اعتبارات مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تدقیق میزان اعتبارات طرح‌های بازآفرینی شهری، تأمین زیرساخت‌های پروژه‌های اجرا شده مسکن حمایتی و توسعه مناطق کم‌برخوردار از جمله مهمترین مواردی است که باید در این لایحه به آن توجه می‌شد که متأسفانه همچنان مغفول مانده است. از دیگر موضوعات کلیدی در حوزه عمران و توسعه شهری، که به سیاق لوایح سنوات پیشین سخنی از آن به میان نیامده است، می‌توان مباحثی همچون جدیت در مقاوم‌سازی بناهای بااهمیت و ضروری، نظارت عالی بر کیفیت و کمیت اجرای ضوابط، مقررات و استانداردها در کلیه پروژه‌های عمرانی و ساخت‌وسازهای شهری (با توجه به تکالیف ساختارهای تشکیلاتی)، ارتقای کیفی سیاستگذاری و بهبود اعتبارات اجرای برنامه‌های حمل‌ونقل عمومی متناسب با توسعه شهری، اجرای طرح‌های نهضت ملی مسکن، تفکیک رئوس شهری و روستایی برخی برنامه‌های عمرانی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (با توجه به مغفول ماندن برنامه‌ها و گسترش سکونت‌گاه‌های غیررسمی و همچنین فقدان برنامه مشخص برای مبادی مهاجرت‌فرست)، تقویت منابع درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و شفافیت هزینه‌ها و درآمدهای شرکت‌های عمران شهرهای جدید را برشمرد.

با توجه به تغییرات ردیف‌ها و سرفصل‌ها، مقایسه تغییرات سنواتی بودجه دستگاهی یا ردیف‌ها دشوار و گاه ناممکن است. انتظار می‌رود سند بودجه ضمن برنامه‌محور بودن، با شاخص‌ها و سنجه‌های کمی قابل ارزیابی باشد. در این زمینه باید توجه کرد که موضوع اصلی، اثربخشی عملکرد دستگاه در اجرای برنامه و نه فقط شمارش تعداد خروجی‌های تولید شده توسط دستگاه اجرایی است. انتقال اعتبارات ردیف‌های متفرقه به جدول دستگاه‌های اجرایی در راستای انضباط بودجه‌ای و شفافیت بیشتر دارای ارزش و اهمیت است. از بین کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور، وزارت راه و شهرسازی حائز بیشترین میزان اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای انتقال‌یافته از جدول متفرقه است.

یکی از موضوعات کلیدی در خصوص اعتبارات دستگاه‌های اجرایی متولی حوزه مسکن و شهرسازی و عمران شهری، کمبود سنجه و شاخص عملکردی برای ارزیابی دقیق منابع و مصارف به‌ویژه در خصوص تبصره‌های ماده‌واحد و همچنین لایحه برنامه هفتم پیشرفت است. نبود سنجه و شاخص‌های مناسب برای ارزیابی هر ردیف و نبود ساختار سلسله‌مراتبی صریح و شفاف بین امور، فصول، برنامه، ردیف‌ها و اعتبارات دستگاهی از دیگر مشکلات مزمن ارزیابی لایحه بودجه و نظارت بر اجرای قوانین بودجه سنواتی است.

باتوجه به اینکه «صندوق ملی مسکن» به‌منظور ایجاد هم‌افزایی، تقویت توان حمایتی و تخصیص بهینه منابع مالی بخش مسکن، با کارکرد تجمیع و تخصیص منابع مالی موضوع این قانون تشکیل شده، ضروری است تا منابع قابل توجهی برای آن تدارک دیده شود و دریافتی‌ها و پرداخت‌های صندوق ملی مسکن نیز به‌طور کامل، دقیق، شفاف و در امتداد قوانین موضوعی در بودجه سالیانه دیده شود.

### ۱-۸. ارائه پیشنهادهای اصلاحی در جداول الزامات و اعتبارات لایحه

با بررسی و تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و الزامات قانون برنامه هفتم و سایر احکام قانونی، پیشنهادهای حوزه مسکن و شهرسازی لایحه بودجه در سه بخش جداول الزامات، اعتبارات و سایر پیشنهادها به این شرح ارائه شده است. برخی از پیشنهادها ارائه شده منابع و مصارف متناظر جدید را شامل می‌گردد و برخی دیگر فقط تقویت مصارف و هزینه‌های برخی از ردیف‌هاست و منوط به افزایش منابع کلی بودجه قابل طرح است.

#### الف) اصلاحات جداول الزامات

##### جدول الزامات منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

###### پیشنهاد شماره ۱

ردیف ۹-۶: حق بیمه پایه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق.

• پیشنهاد: الزام ۱۴۰۵ از ۲۷۳۰۰۰۰ ریال به ۲۷۳۰۰۰۰ ریال تا سقف ۵ درصد بهای برق مصرفی به صورت پلکانی تغییر یابد.

۱۰۰ درصد منابع مزاد حاصله به صندوق ملی مسکن بابت تأمین یارانه سود تسهیلات ودیعه مسکن به مستأجران کم‌استطاعت و تسهیلات نوسازی مناطق در خطر بافت ناکارآمد شهری تخصیص می‌یابد.

توضیحات: تأمین مالی حداقلی برای دو اولویت مصرف فوق فقط از محل افزایش سهم بیمه مشترکین بسیار پرمصرف برق لحاظ می‌گردد.

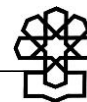
##### جدول الزامات مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

###### پیشنهاد شماره ۲

ردیف ۴-۳: سقف اعتبارات صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی از محل موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق

برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) جهت پرداخت به‌عنوان سهم دولت به صندوق یاد شده.

• پیشنهاد: الزام ۱۴۰۵ از ۸۷۳۶۰ میلیارد ریال به ۱۰۰ هزار میلیارد ریال تغییر یابد.



توضیحات: تبعات مستمر تأخیر در پرداخت هزینه بازسازی حوادث طبیعی خود را در موضوعات حاشیه‌نشینی، مهاجرت و افزایش اجاره دارای به‌طور سهمگین و آنی نشان می‌دهد و نظر به ملاحظات و حساسیت اجتماعی این مهم نیاز به تقویت دارد؛ ماهیت تنخواه‌گردان دارد و در صورت عدم وقوع خسارات گسترده سوانح، هزینه نمی‌گردد.

#### پیشنهاد شماره ۳

ردیف ۴-۵: سقف تسهیلات ارزان‌قیمت ودیعه و خرید مسکن مددجویان کمیته امداد امام‌خمینی(ره) و سازمان بهزیستی و بیماران مستمند و معسر.

- پیشنهاد: الزام ۱۴۰۵ از ۴۰ هزار میلیارد ریال به ۶۰ هزار میلیارد ریال تغییر یابد.

توضیحات: اگرچه مسیرهای دیگری در حمایت از کم‌درآمدها اتخاذ شده است، مسیر جاری نیز با توجه به اولویت قانونی موضوع اصل (۳۱) قانون اساسی ضرورت به تقویت دارد.

#### ب) اصلاحات جداول اعتبارات

جدول ۵: درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا

#### پیشنهاد شماره ۴

درآمدهای حاصل از رسیدگی به تخلفات واحدهای صنفی متخلف بنگاه‌های مشاورین املاک موضوع ماده (۱۴) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها حوزه مسکن به‌عنوان یک ردیف درآمدی تعریف شود؛ مبلغ ۴ هزار میلیارد ریال از این محل به منظور ساماندهی بنگاه‌های مشاورین املاک به صندوق ملی مسکن واریز گردد.

#### پیشنهاد شماره ۵

درآمدهای حاصل از اعمال اراضی با کاربری مسکونی، اداری و تجاری در محدوده شهرک‌ها و شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت مطابق تبصره «۶» ماده (۱۲) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها حوزه مسکن به‌عنوان ردیف درآمدی تعریف شود؛ مبلغ ۷ هزار میلیارد ریال از این محل (معادل ۳۰ درصد از منابع حاصل از حکم مذکور) به صندوق ملی مسکن واریز گردد.

جدول ۷: اعتبارات دستگاه‌های اصلی براساس برنامه‌های اجرایی

#### پیشنهاد شماره ۶

یک ردیف بودجه مستقل وزارت راه و شهرسازی در راستای اجرای ماده (۱۱۹) برنامه هفتم پیشرفت کشور برای طرح‌های هم‌افزایی بخش‌های صنعت و معدن و مسکن از محل درآمدهای صندوق ملی مسکن موضوع تبصره «۵» ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰ الحاق گردد.

#### پیشنهاد شماره ۷

یک ردیف ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت در راستای احداث واحدهای مسکن فرسوده و ناکارآمد شهری مطابق اهداف تکلیفی ماده (۴۹) قانون برنامه هفتم از محل درآمدهای صندوق ملی مسکن موضوع تبصره «۵» ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰ الحاق گردد.

**جدول ۱۴: منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴****پیشنهاد شماره ۸**

اعتبارات موضوع جزء «۲» تبصره بند «پ» ماده (۵۰) قانون برنامه هفتم توسعه (موضوع احداث منازل مسکونی سازمان فراجا) از ۵ م.م.ت به ۶ م.م.ت از محل درآمدهای صندوق ملی مسکن موضوع تبصره «۵» ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰ تغییر یابد.

**پیشنهاد شماره ۹**

اعتبارات توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند از ۸ هزار میلیارد ریال به ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل درآمدهای عوارض آلاینده‌گی موضوع ماده ۲۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده تغییر یابد.

**پیشنهاد شماره ۱۰**

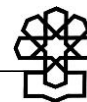
اعتبارات توسعه و عمران شهرهای آبادان و خرمشهر از ۵ هزار میلیارد ریال به ۸ هزار میلیارد ریال از محل درآمدهای عوارض آلاینده‌گی موضوع ماده ۲۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده تغییر یابد.

**جدول ۱۴: منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴****پیشنهاد شماره ۱۱**

یک ردیف مصرفی تحت عنوان حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت، از محل ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با رقم ۸۰ م.م.ت تعریف شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ اعتبار ۶۵ م.م.ت برای این ردیف دیده شده بود که بخشی از اعتبارات آن برای دو عنوان «توسعه زیرساخت‌های بنگاه‌های صادراتی و صنایع در سواحل مکران» و «کمک فنی و اعتباری برای ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات را در سواحل جاسک-گواتر» موضوع جزءهای «۴» و «۶» بند الف ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم (با اعتبار ۳ م.م.ت برای هر عنوان) در نظر گرفته شده بود.

**ج) سایر پیشنهادها****پیشنهاد شماره ۱۲**

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که در شرایط رکود اقتصادی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری، سهم واقعی اعتبارات عمرانی بدون افزایش نسبت به سال قبل، ثابت باقی مانده و هم‌زمان فشارهای مالیاتی بر فعالان اقتصادی و بخش خصوصی تشدید شده است؛ رویکردی که می‌تواند به تضعیف تولید، کاهش اشتغال و افت سرمایه‌گذاری منجر شود. همچنین بررسی میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که متوسط عمر پروژه‌های عمرانی کشور از میزان هفت سال در سال ۱۳۹۳ به حدود هجده سال در سال ۱۴۰۵ می‌رسد. در این راستا بهره‌گیری فعال از قراردادهای بین‌المللی با سایر کشورها در چارچوب منافع ملی و با تمرکز بر طرح‌های زیربنایی به‌منظور تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، فراتر از منابع محدود بودجه و کاهش سنوات عمر طرح‌های عمرانی کشور پیشنهاد می‌شود. تجربیاتی همچون پروژه برقی‌سازی قطار تهران- مشهد و... نمودهایی از این نوع مشارکت‌اند که این مسیر می‌تواند همچنان فرصت‌های بسیاری ایجاد کند. کما اینکه تاکنون بسیاری کشورهای با شرایط مشابه توانسته‌اند



به صورت موضعی محلی به واسطه منافع مشترک با کشورهای همسایه از این نوع مشارکت بین‌المللی بهره‌گیری نمایند. (میزان افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی حداقل معادل نیمی از تورم سال ۱۴۰۴ لحاظ گردد).

### پیشنهاد شماره ۱۳

در اجرای احکام ماده (۴۸) برنامه هفتم پیشرفت، اختصاص مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی (در چارچوب جزء «۱» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) برای پروژه‌های پیش‌ران و دارای توجیه اقتصادی پیشنهاد می‌شود. به منظور اولویت بندی و غربالگری طرح‌های با اثربخشی حداکثری رعایت این پیش‌شرط الزامی است:

«اثرات پسین و پیشین گسترده و تکمیل‌کننده زنجیره‌های ارزش تولید و خدمات داخلی و بین‌المللی؛ پروژه‌های با ماهیت رفع گلوگاه، دارای هم‌افزایی چندبخشی برای دریافت تسهیلات از منابع این صندوق انتخاب شوند».

### منابع و مآخذ

- [۱] سازمان برنامه، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول) شماره مسلسل: ۱۴۰۴.۲۱۲۰۸.
- [۳] قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کشور.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی احکام لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در حوزه مسکن، شهرسازی و عمران. شماره مسلسل: ۱۴۰۳.۱۹۷۰۳.
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: موضوع تبصره «۱۰» بخش مسکن و حمل‌ونقل. شماره مسلسل: ۱۴۰۳.۲۰۲۰۵.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۲): حوزه عمران و شهرسازی، شماره مسلسل: ۱۴۰۳.۲۰۵۳۴.

#### گزیده سیاستی

با وجود پیوست برنامه هفتم، تطبیق و رشد اعتبارات لایحه بودجه ۱۴۰۵ در حوزه مسکن قانع‌کننده نیست؛ بی‌توجه به نهادهای حمایتی، تمرکز آن بر پروژه‌های بزرگ و سرمایه‌ای است. اصلاحات پیشنهادی بر تقویت منابع پایدار، حمایت هدفمند و بازتنظیم مصارف تأکید دارد.



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](mailto:mrc@majles.ir)

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