

۱۵۹۳

۲

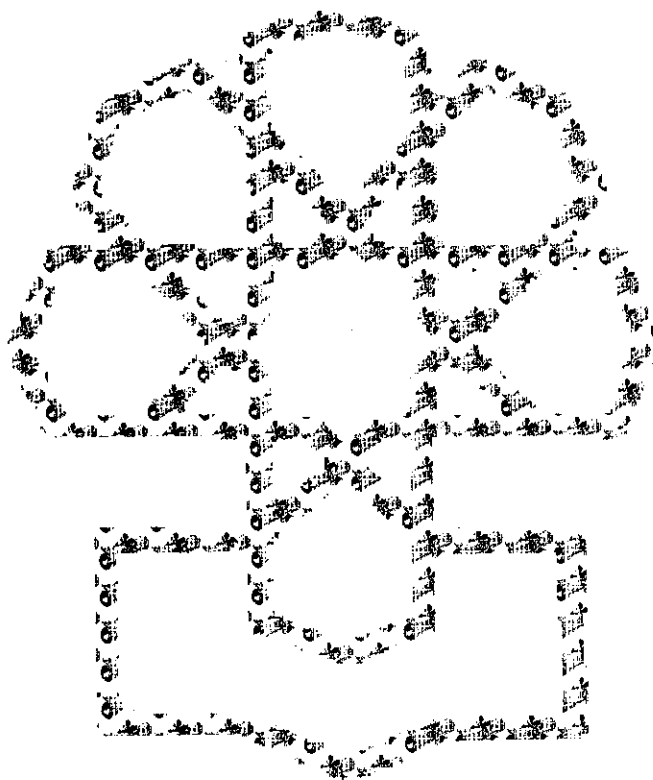
۲۹۴۱



مروری فشرده بر

تبصره ۵۲

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۴۵)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۶

کار: دفتر امور زیربنایی

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۴۱

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
 کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی  
 شماره: ۷۳۳۲  
 تاریخ: ۱۷/۱۰/۷۶

## بسمه تعالی

مروری فشرده بر تبصره ۵۲  
درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۴۵)

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۴۱

۱- ارجاعات تبصره شامل موارد زیر است

۱- طرح ۳۰۸۰۴۲۰۸؛

۲- تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۲؛

۳- تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۶.

### ۲- اهداف تبصره

اهداف اصلی تبصره ۵۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ را به شرح ذیل می توان خلاصه کرد:

الف- پرداخت یارانه به تسهیلات بانکی مربوط به بخش مسکن برای ایجاد رونق و تشویق کوچک سازی مطابق با الگوی مصرف مسکن (برنامه مسکن حمایتی)؛

ب- پرداخت یارانه برای ایجاد مسکن استیجاری برای گروه های کم درآمد به وسیله دولت (مسکن اجتماعی)؛

پ- اجرای تعهدات مربوط به جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا؛

ت- بهسازی مسکن روستایی و وام مسکن روستایی؛

ث- کمک به احداث تأسیسات زیربنایی در شهرهای جدید و آماده سازی در قالب مسکن حمایت شده، برای عرضه زمین با قیمت عادلانه؛

ج- کمک به تعاونی های مسکن.

بدین ترتیب مشاهده می شود که اجرای سیاست های وزارت مسکن و شهرسازی از طریق نظام بانکی و

نیز عرضه زمین یا دو اهرم اصلی در اختیار این بخش، با بودجه همین تبصره ممکن می گردد.

### ۳- ارزیابی تبصره

همان طور که گفته شد تبصره ۵۲ مبنای اجرای سیاست ها و راهبردهای اصلی بخش مسکن را از ناحیه اعتبارات بانکی و عرضه زمین فراهم می آورد، به همین دلیل ارزیابی این تبصره، خود ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت سیاست ها و راهبردهای برنامه دوم محسوب می شود و این در حالی است که به دلایل ذیل می توان گفت که سیاست های اتخاذ شده پاسخگوی مسائل مسکن جامعه نبوده و نیاز به تغییر یا اصلاح این سیاست ها و در نتیجه تبصره ۵۲ مطرح شده است.

۱- طبق بررسی های انجام گرفته و از آن جمله اطلاعات منتشره در «بولتن اقتصاد مسکن»<sup>۱</sup> بهای مسکن متعارف در مناطق شهری به بیش از ۱۰ برابر درآمد متوسط سالانه خانوارهای شهری رسیده است. در

۱. دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن.

حالی که حداکثر بهای قابل تحمل برای خانوارها ۵ برابر درآمد سالانه آنهاست. هر چند بخشی از علت ایجاد این فاصله فاحش از شرایط عمومی اقتصاد ناشی می شود، اما افزایش بهای زمین شهری (بنا بر آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی) به میزان بیشتر از نرخ عمومی تورم، نشان دهنده ناکارایی سیاست های دولت در این زمینه و تشدید مشکل مسکن است.

۲- هر چند که در دوره ۱۳۶۵ - ۱۳۷۵ نسبت ساختمان های بادوام مشکونی (بنا بر تعریف مرکز آمار) در کشور افزایش یافته است، اما تخریب شدید این ساختمان ها در زلزله ها در همین دوره نشان می دهد که این تعریف صوری و نادرست است و سیاست های دولت به ویژه در زمینه بهسازی مسکن روستایی ناکافی بوده است.

۳- گسترش اسکان غیر رسمی (حاشیه نشینی) در پیرامون شهرهای بزرگ به وسیله کم درآمدان نشان می دهد که کمک دولت به شهرهای جدید و آماده سازی ها شامل کم درآمدها نگشته و برنامه مسکن اجتماعی که برای این اقشار تهیه شده است موفقیت آمیز نبوده یا ناکافی است.

۴- بررسی های انجام گرفته نشان می دهد که تعاونی های مسکن علی رغم تلاش قابل توجه خود و داشتن سهمی حدود ۱۲ درصد از تولید مسکن جامعه و قابلیت آنها برای حل بخش مهمی از مسئله مسکن از کمک خاصی بهره مند نبوده و حداکثر ۴۰ درصد از اهداف برنامه دوم در زمینه تعاونی محقق شده است. یکی از دلایل مهم این عدم موفقیت نبود سازوکار (مکانیسم) عرضه تسهیلات بانکی ویژه به تعاونی هاست که واگذاری ۲۵ درصد آنها در قانون بودجه سالیان قبل پیش بینی شده بود.

بدین ترتیب در مورد تبصره ۵۲ بودجه باید گفت که رقم پیشنهادی لایحه ۱۳۷۷ به میزان ۳۶۶/۵ میلیارد ریال که حدود ۱۰ درصد رقم منظور در قانون بودجه سال ۱۳۷۶ (به مبلغ ۳۳۰ میلیارد ریال) یا کمتر از نرخ تورم، افزایش یافته است، نمی تواند مورد سؤال باشد. بلکه سؤال اساسی این است که آیا برنامه های مربوطه آن کارایی لازم را داشته اند یا نه؟ و از آنجا که این کارایی به شدت به زیر سؤال رفته است آیا ادامه این برنامه ها به همان شکل سابق مجاز است؟

به طور مثال در سال های ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۵ به ترتیب مبالغ ۱۹/۴، ۲۰ و ۳۰ میلیارد ریال به حساب بانک مسکن واریز گردیده تا به واجدان شرایط پرداخت نماید و پس از احداث ساختمان های مسکونی از آنها به صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک بهره برداری گردد. طبق جدول زیر مقرر بوده است که طی سال های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۸ در برنامه دوم توسعه تعداد ۳۰۰ هزار واحد مسکونی اجتماعی در مناطق شهری کشور احداث گردد تا به خانوارهای کم درآمدی که از بازار متعارف آن نمی توانند مسکن مناسب تهیه کنند مسکن کوچک (حدود ۵۰ متر مربع) به اجاره ارزان داده شود.

تعداد مسکن در برنامه احداث مسکن اجتماعی در برنامه دوم توسعه (هزار واحد)

سال	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	جمع دوره
تعداد واحد مسکونی	۴۰	۵۰	۶۰	۷۰	۸۰	۳۰۰

اما در عمل تاکنون مسکن اجتماعی تکمیل شده ای به خانوارها عرضه نشده و می توان گفت این برنامه تقریباً به شکست انجامیده است.

مهم‌ترین دلایل این عدم موفقیت، عدم استقبال سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و نهادهای عمومی از مسکن اجتماعی، عدم همکاری نظام بانکی در سرمایه‌گذاری مشترک با دولت، نبود نهاد لازم برای اداره آنهاست. تجربه کشورهای دیگر در این زمینه نشان می‌دهد که اگر کمک‌های دولت برای مسکن اجتماعی به تعاونی‌های مسکن منتقل گردد، امکان موفقیت آن وجود دارد، در نتیجه تجدیدنظر در شیوه عمل در این برنامه ضروری به نظر می‌رسد.

در مورد مسکن حمایتی از سال ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۵ به ترتیب مبلغ ۵/۶، ۱۱ و ۲۵ میلیارد ریال بابت یارانه‌های مسکن حمایت شده شهری و تعهدات سیستم بانکی سنوات قبل به واجدان شرایط پرداخت شده است و دولت طی همین دوره برای ساخت ۶۵/۱ هزار واحد مسکن حمایتی زمین واگذار کرده است. اما با در نظر گرفتن این که ساخت مسکن حمایتی در سال ۱۳۷۴ بالغ بر ۸۳ هزار در سال ۱۳۷۵، ۹۰ هزار و در سال ۱۳۷۶، ۹۷ هزار واحد پیش‌بینی شده بود و با در نظر گرفتن بالاتر بودن سطح متوسط زیربنا از پیش‌بینی برنامه، علی‌رغم موفقیت‌های نسبی آن، عدم کفایت سیاست‌های به کار گرفته شده آشکار می‌شود. در طرح کمک‌های اعتباری مبلغ ۳ میلیارد ریال (۲ درصد وام پرداختی به روستاییان) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار می‌گیرد تا برای هزینه‌های خدمات فنی و نظارتی هزینه نماید. این مبلغ براساس تبصره ۵۲ قانون بودجه پرداخت گشته و فقط ۱/۵ میلیارد ریال آن هزینه شده است. بخشی از اعتبارات جاری بنیاد مسکن از این طریق تأمین گشته است اما در همین هنگام تخریب ناشی از زلزله‌ها آسیبی چند صد برابر بیشتر از صرفه‌جویی انجام گرفته در بودجه به جامعه وارد کرده است.

#### ۴- نتیجه و پیشنهاد

همان‌طور که مشاهده شد مشکل عدم‌کارایی سیاست‌ها در اجرای بودجه مصوب باعث می‌شود که از یک‌سو بودجه بدون ثمربخشی مورد انتظار مصرف شود و از سوی دیگر این نگرانی وجود داشته باشد که بودجه در حالی مصرف نشود که زیان‌های عظیمی به جامعه وارد گردد. پس برای تقویت تعاونی‌های مسکن چه در شهر و چه در روستا به عنوان راه حل مسکن میان‌درآمدها (حمایتی) و کم‌درآمدها و با دوام سازی مسکن روستایی پیشنهاد می‌شود که بودجه مسکن اجتماعی به آنها اختصاص یابد.