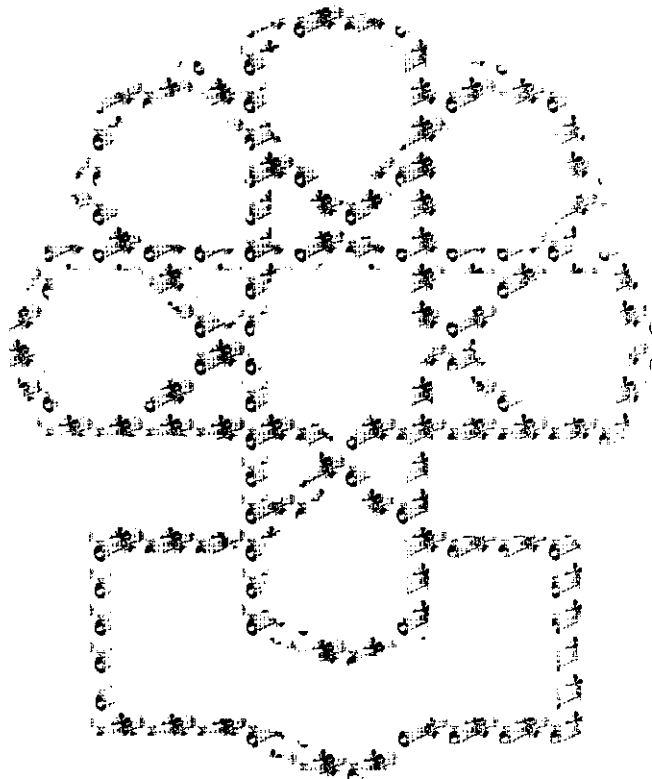


مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

با تأکید بر تبصره‌های ۵۱، ۴۶، ۴۱ و ۵۲

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۸)

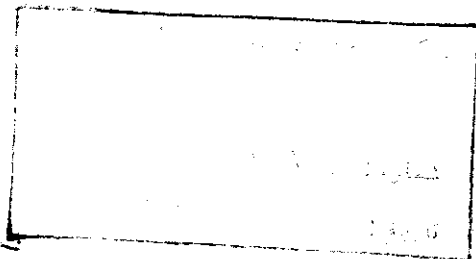


معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: دفتر امور زیربنایی

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۳۸



مسکن و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ با تأکید بر تبصره‌های ۴۱، ۴۶، ۵۱ و ۵۲
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۸)

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۳۸

تبصره ۴۱ بودجه ۱۳۷۸

تبصره ۴۱

استفاده از بخشی از اعتبارات عمرانی برای تجهیز دستگاه ذی ربط در هنگام اجرای طرح عمرانی و به تناسب پیشرفت، امری رایج و کمابیش ضروری است. اما تفاوت بین اختصاص حداکثر ۲/۵ درصد از اعتبارات طرح‌های واقع در مناطق شهری با حداکثر ۴ درصد در مناطق روستایی، برای تمام مناطق ایران موجه به نظر نمی‌رسد. چون در بسیاری از مناطق، به ویژه آبادی‌های پیرامون شهرهای بزرگ، در واقع دستگاه ذی ربط هزینه اضافی برای اقدامات خود نخواهد داشت.

به علاوه تخصیص حداکثر ۴ درصد از بودجه عمرانی طرح‌های مناطق روستایی محروم‌تر یا روستاهایی که دارای طرح‌های اضطراری (به طور مثال بازسازی بعد از حوادث طبیعی) هستند، باعث می‌شود که توجه بیشتری به آنها صورت گیرد. بدین معنی باید در آیین‌نامه اجرایی بین طرح‌های روستایی طبقه‌بندی صورت گیرد و تنها زمانی امکان بهره‌گیری از حداکثر مبلغ فراهم آید که طرح شرایط لازم را داشته باشد.

تبصره ۴۶ لایحه بودجه ۱۳۷۸

تبصره ۴۶

بند «الف» تبصره ۴۶ به وزارت جهادسازندگی اجازه دریافت بهای روز اراضی واگذاری که تغییر کاربری یافته‌اند را می‌دهد. این اجازه از آنجا که بدون ذکر حقوق وزارت مسکن و شهرسازی از لحاظ اخذ بخشی از این زمین‌های تغییر کاربری یافته (مطابق قانون) عنوان شده است، ناقص است و موجب اعطای حقوقی به اشخاص می‌شود که مسائل شهرسازی عدیده‌ای را به وجود می‌آورد و «پیگیری‌های قانونی بعدی» معمولاً راه به جایی نمی‌برد.

بند «ب» تبصره مذکور سازمان ملی زمین مسکن را موظف می‌سازد که بهای روز سال ۱۳۷۳ زمین‌های منابع ملی و دولتی را که بدون رعایت قانون زمین شهری واگذار گردیده را اخذ کند.

این اقدام که براساس قانون زمین شهری و برای جلوگیری از رشد خود روی شهرها صورت می‌گیرد کاملاً لازم است، اما در این بند تنها به اخذ بهای زمین اکتفا شده، در حالی که می‌توان در آن ذکر کرد که اگر احداث بنا در این زمین‌ها غیرمجاز باشد، بعد از اخذ بهای زمین، به تعاونی‌های مسکن زمین معوض داده شود و زمین‌های مذکور به عنوان زمین‌های ذخیره یا فضای سبز به وزارت مسکن و شهرسازی انتقال یابد.

سایر نکات ذکر شده در تبصره از توجیه کافی برخوردار است.

تبصره ۵۱ بودجه ۱۳۷۸

تبصره ۵۱

به موجب بند «الف» این تبصره وزارت مسکن و شهرسازی می‌تواند بهای روز اراضی تصرف و احداث بنا شده خود را، چنانچه مغایر طرح‌های مصوب شهری نباشد، دریافت و زمین را واگذار نماید. این اقدام هرچند در مورد آنچه که قبلاً به وقوع پیوسته موجه است، اما در آینده می‌تواند باعث تشویق چنین تصرف‌هایی گردد. در این بند ابهامات ذیل وجود دارد:

۱- آیا این حکم در مورد اشخاص حقوقی نیز صادق است؟

۲- آیا آینده را نیز در بر می‌گیرد؟

به هر صورت شمول یا سقف زمانی این بند باید مشخص گردد.

در بند «ب»، وزارت مسکن و شهرسازی مجاز به فروش خانه‌های ارزان قیمت نیمه‌تمام و تکمیل شده با اولویت اینتارگران شده است که مسیر طبیعی اجرای برنامه‌های پیشین را می‌پیماید. اما مسئله مهم که بارها قبلاً نیز تذکر داده شده است، ناموجه بودن برنامه احداث خانه‌های ارزان قیمت به وسیله دولت است که امری بسیار پرهزینه و با بازده اندک برای حل مشکل مسکن است.

وزارت مسکن در آینده باید این شیوه منسوخ شده دخالت مستقیم دولت در ساخت و ساز مسکن را کنار گذاشته و با شیوه‌های تجربه شده برای مشارکت مردم (کم درآمدها) در ساخت مسکن برای خود وارد این عرصه شود تا حداکثر بازده را از منابع صرف شده به دست آورد. این امر باید در چارچوب برنامه سوم قرار گیرد.

تبصره ۵۲ لایحه بودجه ۱۳۷۸

تبصره ۵۲

بند «الف» تبصره ۵۲ همان طور که از آغاز آن برمی‌آید تداوم برنامه‌هایی است که از قانون بودجه سال ۱۳۷۲ در دستور کار دولت قرار گرفته است. هسته اولیه این برنامه تأمین مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی برای سوق دادن ساختمان‌های مسکونی به ویژه در شهرهای بزرگ به سطوح زیربنای کمتر بوده است. این اقدام با توجه به سطح متوسط بالای زیربنای واحدهای مسکونی در ایران از یک سو و لزوم حمایت از میان درآمدها و کم‌درآمدها (برای بالا بردن سطح تقاضای مؤثر آنها) از سوی دیگر، در برنامه اول توسعه در دستور کار قرار گرفت. در نتیجه تصمیم گرفته شد بخشی از نرخ معمول تسهیلات بانکی به ساختمان مسکونی را در صورتی که از الگوی مصرف تبعیت کنند، دولت بپردازد. در سال جاری این تعهد با در نظر گرفتن پرداخت وام خرید مسکن از انبوه‌سازان، که برای جلوگیری از رکود این بخش ضرورت داشت، گسترده‌تری نیز یافته و قاعدتاً پرداخت‌های آن از سال آینده آغاز خواهد شد.

نکته قابل توجه در این مورد این است که در طول زمان میزان تعهد دولت برای تأمین مابه‌التفاوت کاهش

یافته است. به طوری که در سال جاری تفاوت تسهیلات بانکی برای کسانی که از الگوی مصرف تبعیت کنند، با نرخ معمول آن تنها یک درصد اعلام شده است. کم شدن این فاصله هر چند به دلیل مضایق مالی دولت بوده است و بالا رفتن قیمت زمین نیز خود زمینه کاهش متوسط سطح زیربنا را فراهم آورده، اما لازم به نظر می‌رسد که در این زمینه دولت حضور مؤثرتری پیدا کند و با طبقه بندی سطوح زیربنا و ارتباط دادن آنها به بخشایش های سود تسهیلات بانکی، اقدامی دو سویه در حمایت بیشتر از کم درآمدترها، در عین کاهش متوسط سطح زیربنا را به انجام برساند.

در مورد کمک به سرمایه گذاری در امر مسکن اجتماعی (به معنای مسکن اجاره‌ای و اجاره به شرط تملیک) باید گفت که نگارنده از ابتدای گنجانده شدن این برنامه در برنامه دوم توسعه، مخالفت خود را به دلیل ناممکن بودن تحقق آن، یعنی ساخت مسکن اجاره‌ای به وسیله دولت، عنوان کرد. این برنامه که بنا به تجربه جهانی به شکست انجامیده و منسوخ شده بود در ایران نیز یک بار دیگر ناکارایی خود را نشان داد. در جهان به جای این برنامه، برای ساماندهی مسکن کم درآمد، تشکل دادن به آنها در تعاونی های خودیار^۱ و توانمندسازی^۲ آنها با کمک های فنی و اعتباری تجربه های بسیار موفقی داشته است.

فروش اوراق مشارکت مسکن و تضمین پرداخت سود آنها، برنامه قابل اطمینانی برای بخش مسکن نیست. چون پرداخت سود ۲۰ درصد و بخشایش های مالیاتی منابع جمع آوری شده را بسیار گران تر از آن می‌کند که طبقات میان درآمد و کم درآمد قادر به بازپرداخت آنها باشند و برنامه های وزارت مسکن و شهرسازی متوجه این طبقات است.

کمک به احداث تأسیسات زیربنایی در شهرها و شهرک های جدید و آماده سازی ها در قالب مسکن حمایت شده، برنامه ای موجه برای توسعه شهری و تنظیم بهای زمین است. این برنامه باید با اولویت بندی شهرها از لحاظ متقاضیان و ایجاد تأسیسات لازم برای ارتباطات سریع به انجام برسد تا هزینه های مصرف شده در آنها به وسیله بخش عمومی و خصوصی هرچه زودتر به بهره برداری برسد و به ویژه شهرهای جدید جمعیت درخور هزینه های انجام گرفته را پیدا کنند.

در انتها در مورد بند «الف» پیشنهاد می‌شود که هر یک از موارد مذکور در بندهای جداگانه دارای اعتبار گردند و از تکرار برنامه های ناموفق اجتناب شود.

بند «ب»، از تبصره ۵۲ به وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اجازه می‌دهد که به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون تشویق و احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری یا اجاره به شرط تملیک در سال ۱۳۷۸، زمین های شهری در تملک خویش را به قیمت روز و به صورت مزایده... به فروش رساند. حداکثر مبلغ اختصاص داده شده به این منظور ۲۰۰ میلیارد ریال است که در مقایسه با کل اعتبار بند «الف» یا مبلغ ۳۶۶/۵ میلیارد ریال به ۵۵ درصد آن بالغ می‌گردد. این مبلغ قابل توجه برای برنامه ای که تاکنون مرفوق نبوده و همان طور که پیش تر گفته شد از ابتدا نیز پیش بینی شکست آن می‌رفت، تنها در حالتی مجاز است که این برنامه در سال ۱۳۷۸ به پایان برسد. به ویژه فروش زمین به قیمت روز برای چنین برنامه ای، خلاف نقش دولت در ساماندهی به امر تنظیم بهای زمین طبق قانون زمین شهری است. زیرا این عمل که شرکت دولت در «رانت گیری» از بهای زمین محسوب می‌شود.

به همین دلیل چنین اقدامی از لحاظ تأمین منابع نیز موجه نیست و اگر بخواهد تبدیل به یک روال یا

1. Self-help.
2. Enabling.

قاعده در تأمین منابع مالی دولت شود. دولت را به یک رانت‌گیر و انحصارگر بزرگ در زمین شهری تبدیل می‌کند. با این زمینه حتی المقدور باید از تصویب این بند خودداری شود و اگر در شرایط کنونی اقتصادی کمبود منابع وزارت مسکن و شهرسازی موجب پیشنهاد چنین اجازه‌ای شده است، بهتر به نظر می‌رسد بخشی یا تمام واحدهای مسکونی ساخته شده برای اجاره در قالب بند «ب» تبصره ۵۲ یا فروش خانه‌های ارزان قیمت نیمه تمام و تکمیل شده به فروش گذاشته شود.

در ادامه بند «ب»، تبصره ۵۲ حداکثر معادل ۵۰ درصد از درآمد پیش گفته برای خرید واحدهای مسکونی و مجتمع‌های مسکونی اختصاص یافته و این بخش از درآمدهای سازمان ملی زمین و مسکن از مالیات معاف شده است.

روشن نیست که سازمان ملی زمین و مسکن چه نیازی به خرید واحدها و مجتمع‌های مسکونی دارد و این خرید به چه منظوری صورت می‌گیرد؟ به علاوه چرا هنگامی که پیشنهاد شده است که زمین‌ها به قیمت روز به فروش برسند چرا حذف مالیات از آنها مورد توقع است. این پیشنهاد در حالی که دولت می‌خواهد در یافت مالیات را به تمام نهادهای بخش عمومی مانند بنیادها تسری دهد، خلاف این سیاست صحیح است. با این زمینه می‌توان گفت که کل بند «ب» تبصره ۵۲ دچار اشکالات اساسی است و پی‌آیندهای غیر قابل قبولی دارد.