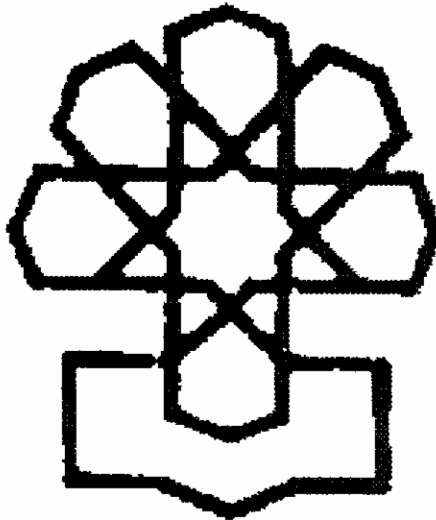


۲ ۵۴۱



درباره انطباق لایحه بودجه ۱۳۸۰ با برنامه سوم توسعه (۱۳۸۰-۱۳۸۴) در بخش های مسکن، عمران شهری و روستایی

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۲)



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
شماره: ۱۳۴۱۲
تاریخ: ۱۳۷۹/۰۳/۰۷

کد موضوعی: ۵۴۰

شماره مسلسل: ۵۸۸۳

درباره انطباق لایحه بودجه ۱۳۸۰ با برنامه سوم توسعه (۱۳۸۰-۱۳۸۴)

در بخش‌های مسکن، عمران شهری و روستایی

کدموضوعی: ۵۴۰

شماره مسلسل: ۵۸۸۳

۱- مقدمه

نمایندگان محترم دوره ششم مجلس شورای اسلامی استحضار دارند که برنامه سوم توسعه از لحاظ شکلی تفاوتی اساسی با برنامه‌های پیشین داشت و آن خلاصه شدن قانون برنامه به موادی بود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران تشخیص داده بود تنها در مورد آن‌ها خلاء قانونی وجود دارد. بدین ترتیب در قانون برنامه سوم توسعه تنها پنج (۵) ماده برای بخش مسکن و هماده برای بخش عمران شهری و روستایی به تصویب رسید که به هیچ وجه در برگیرنده چارچوب برنامه‌های این بخش‌ها نبود. برنامه‌هایی که در کمیته‌ها و شوراهای برنامه‌ریزی آن‌ها تهیه و در چارچوب نظام برنامه‌ریزی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران و هیأت دولت ارائه و همراه لایحه برنامه سوم توسعه تحت عناوین «سیاست‌ها و رهنمودهای کلی» و «سند برنامه» در شهریور ۱۳۷۸ تقدیم مجلس شده بود.

به عبارت دیگر قانون برنامه سوم توسعه به هیچ وجه بازتاب محتوای برنامه‌های بخش‌ها - به‌ویژه در بخش‌های مسکن و عمران شهری و روستایی - نبود. در حالی که از لحاظ محتوایی، پیرو روش مناسبی که در این برنامه برای «نهادسازی» و سازگاری‌های درونی آن اتخاذ شده بود، برنامه سوم توسعه قدمی به جلو در شیوه تهیه برنامه نسبت به گذشته برداشته بود. پس برای سنجش میزان انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با مفاد برنامه سوم توسعه باید به سراغ اسناد پیوست لایحه برنامه سوم توسعه نیز رفت، زیرا در آن‌ها، سیاست‌های راهبردی، اهداف کمی و اقدامات اجرایی منعکس شده‌اند. اگر چنین اقدامی صورت نگیرد نمایندگان ملت در چارچوب «قانون برنامه سوم» تنها قوانین جدیدی را بررسی خواهند کرد که به‌عنوان مکمل قوانین پیشین به تصویب رسیده‌اند و به هیچ وجه

نظارتی بر کل برنامه توسعه یا سرنوشت جامعه نمی‌توانند داشته باشند. به عبارت دیگر سنجش بودجه ۱۳۸۰ تنها با «قانون برنامه سوم» کاری ناقص است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف بوده است که همراه بالابجه بودجه ۱۳۸۰ برنامه سالانه دستگاه‌ها را - که بودجه انعکاس آن است - ارائه نماید، اما چنین کاری تاکنون انجام نشد. در نتیجه نمایندگان محترم در بررسی و تصویب بودجه نیاز به داشتن این سند دارند.

براین اساس، ما برای سنجش بودجه ۱۳۸۰ از اسناد پیوست استفاده می‌کنیم، یعنی ابتدا مسائل اساسی بخش‌ها و سیاست‌ها و رهنمودهای کلی را براساس اسناد پیوست لایحه برنامه سوم مطرح می‌کنیم آن‌گاه سنجش‌های لازم را به انجام می‌رسانیم.

۲- چالش‌های بخش‌ها و راهبردهای مواجهه با آن‌ها در اسناد پیوست برنامه سوم

۲-۱- مسکن

در بخش مسکن (صفحات ۳۰۰ تا ۳۱۸ سند برنامه) اهم چالش‌ها و راهبردها عبارت بوده‌اند از: فاصله بهای مسکن با توان مالی خانوارها، مسکن کم درآمد (حاشیه نشینی)، پایین بودن سهم تسهیلات بانکی در بهای مسکن، کاستی‌های تعاونی‌های مسکن و تکمیل زنجیره تعاونی‌های مسکن، عقب‌ماندگی فن‌شناسی برای تولید صنعتی مسکن و رفع آن. جذب هر چه بیشتر سرمایه‌های خصوصی داخلی و خارجی. مشارکت نهادهای مردمی (شهرداری‌ها و شوراهای) در فرایند تأمین مسکن و عمران شهری. ایجاد تشکلهای صنفی و مؤسسات مالی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد. آسیب‌پذیر و روستاییان کشور. ترویج فرهنگ بیمه در ساختمان‌های مسکونی. ایجاد بازار ثانویه (رهن). اصلاح قانون مسکن استیجاری در جهت کاهش تدریجی دخالت دولت و افزایش حضور بخش خصوصی و نهادهای محلی. تهیه طرح‌های بهسازی مسکن روستایی... با اولویت دادن به ایمن‌سازی واحدهای مسکونی.

اما همان‌طور که گفته شد در قانون برنامه سوم توسعه تنها ۵ ماده (۱۳۸ تا ۱۴۲) به مسکن اختصاص داده شده است که به هیچ وجه حامل همه این چالش‌ها و راهبردها نیستند. ماده

۱۳۸. سیاست‌های تشویق انبوه‌سازی است؛ ماده ۱۳۹ بخشایش مالیاتی اقساط بازپرداخت وام‌های مسکن؛ ماده ۱۴۰. درباره صدور سند مالکیت رسمی در بافت مسکونی روستایی (که اساساً مربوط به اداره ثبت اسناد املاک است)؛ ماده ۱۴۱. دادن اختیار به سازمان ملی زمین و مسکن برای فروش زمین‌های تملک یا تملیک کرده خود به قیمت روز (تکرار یک تبصره از قانون بودجه ۱۳۷۹)؛ ماده ۱۴۷ درباره نحوه اخذ اجاره خانه‌های سازمانی!

به عبارت دیگر از این ۵ ماده نیز تنها ۲ ماده رامی‌توان جدید دانست و به هیچ وجه نباید بخش مسکن را در برنامه سوم در قانون آن جستجو کرد.

۲-۲- عمران شهری، توسعه و عمران روستایی

تمرکززدایی، کارآمدسازی مدیریت و تقویت بنیان‌های اقتصاد شهری، تقویت نقش مردم، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی و شوراهای اسلامی همراه با تجهیز منابع مالی لازم، تقویت دیدگاه‌های آمایشی در برنامه ریزی ملی، استفاده بهینه از اراضی شهری (بافت‌های موجود)، حفظ محیط زیست، بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری‌های خارجی.... اهم چالش‌ها و راهبردهای رودررو با آن‌ها در بخش عمران شهری بوده‌اند. این موارد در بخش توسعه و عمران روستایی عبارت بوده‌اند از ایجاد فرصت‌های شغلی، ایجاد سازوکارهای مناسب برای جلب مشارکت، حمایت از نهادهای تأمین‌کننده اعتبارات خرد، سطح بندی و ارائه خدمات و تجهیز فضاهای روستایی، ساماندهی به اسکان‌های خود جوش عشایر، تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی، ساختاری و عملیاتی جهت توسعه هماهنگ مناطق همگن توسعه نیافته....

اما درباره این فصل در قانون برنامه سوم تنها ۵ ماده (فصل ۱۸- مواد ۱۳۳ تا ۱۳۷) به چشم می‌خورد. ماده ۱۳۳، درباره تأسیسات آب و فاضلاب و تعرفه‌های آب بها؛ ماده ۱۳۴ درباره مجوز بهره برداری از آب سطحی و زیرزمینی؛ ماده ۱۳۵، درباره نحوه فروش مراکز فرهنگی و ورزشی متعلق به وزارتخانه‌ها؛ ماده ۱۳۶ درباره اختیارات شهرداری‌ها؛ و ماده ۱۳۷ سیاست‌هایی درباره توسعه و عمران روستایی است.

به عبارت دیگر در فصل «عمران شهری، توسعه و عمران روستایی» قانون برنامه سوم

هیچ سخنی درباره حمل و نقل شهری، مدیریت شهری آمایش سرزمین و... مشاهده نمی‌شود.

۳- سنجش عمومی انطباق بودجه ۱۳۸۰ با قانون برنامه سوم

همان طور که در قسمت‌های پیشین گزارش مشاهده کردیم قانون برنامه سوم، حامل برنامه سوم نیست! در نتیجه بودجه ۱۳۸۰ که حامل برنامه‌ها و قوانین برنامه‌های پیشین نیز هست از قانون برنامه سوم وسیع‌تر است. پس برای سنجش انطباق بودجه ۱۳۸۰ باید ببینیم که آیا این بودجه پاسخگوی چالش‌ها و راهبردهای مطروح در اسناد برنامه سوم هست یا نه؟ پاسخ عمومی این است که لایحه بودجه ۱۳۸۰ در فصول مسکن، عمران شهری، توسعه و عمران روستایی تفاوت‌هایی جزئی و غیراساسی با قانون بودجه سال ۱۳۷۹ دارد و حامل چالش‌ها و راهبردهای اصلی مطروح در این فصول در برنامه سوم توسعه نیست.

در بخش مسکن، برنامه‌ها و ردیف‌های لازم برای توانمندسازی (Enabling) کم‌درآمدها، سازماندهی تعاونی‌های مسکن برای انبوه‌سازی و تقویت مالی آن‌ها، سازماندهی تولیدانبوه صنعتی مسکن برای میان‌درآمدها، جذب سرمایه و فن‌شناسی خارجی از یک سو و صدور خدمات فنی از سوی دیگر به چشم نمی‌خورد. بودجه ۱۳۸۰ همچنان وظیفه دولت را برای ساختن خانه‌های استیجاری (که طرحی شکست خورده است) تداوم می‌بخشد و به انبوه‌سازی در حد برج‌سازی لوکس توجه می‌کند.

در بخش عمران شهری و روستایی نیز تغییرات اندک و ناکافی است. اصولاً چارچوب بودجه در این بخش (برنامه‌ها) حدود ۴۰ سال است که ثابت مانده است. یعنی برنامه‌های آن در حد «اصل ۴ ترومن» باقی مانده و به هیچ وجه بازتاب و حامل محتوای نوین برنامه‌ریزی و مدیریت نوین فضایی (سرزمین، منطقه‌ای، شهری و روستایی) که باید متضمن «توسعه پایدار» (Sustainable Development) گردد، نیست. به عبارت دیگر علی‌رغم محتوای به نسبت غنی اسناد پیوست برنامه سوم، بودجه ۱۳۸۰ نه از لحاظ برنامه، نه از لحاظ ردیف برای حل مسائل اسکان کم‌درآمد (حاشیه‌نشینی) بازسازی و بهسازی مراکز شهری (برای تبدیل

آن‌ها به فضای شایسته روابط اقتصادی - اجتماعی امروز و تبدیل کلان شهرها به شهرهای جهانی). توانمندسازی شهرداری‌ها و نظام مالی نوین برای عمران شهری و روستایی، نحوه جذب فن‌شناسی و سرمایه خارجی برای عمران شهری تمهیدی ارائه نشده است. به علاوه امکانات نوین برآمده از مازاد ارزی انعکاسی در بودجه بخش‌های مذکور ندارد، یا شیوه خاصی برای بهره‌گیری از آن مشاهده نمی‌شود.

۴- سنجش تفصیلی بودجه ۱۳۸۰

□ بند ۲- تبصره ۲- اخذ هر گونه وجهی را به وسیله بخش عمومی به جز سازمان صدا و سیما منوط به قانون و مقررات آن‌ها می‌کند که مطابق روح برنامه سوم است.

□ تبصره ۳- درباره بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی است، که به ابتکار و پیشگامی بخش مسکن از برنامه اول توسعه در سال ۱۳۷۲ آغاز شد و اکنون غالب رشته‌های فعالیت را در بر می‌گیرد. این تبصره و ردیف‌های آن، مؤید راهبردهای عمومی برنامه سوم است و یارانه‌ای شفاف و کارآمد در هنگام استفاده از سیاست‌های تعدیل محسوب می‌شود. در مورد این تبصره در بخش مسکن مشکل این است که به انبوه سازان بخش خصوصی تقریباً در حدبرج سازان محدود شده. تعاونی‌های مسکن و انواع دیگر فعالیت‌های بخش خصوصی و مسکن روستایی را در بر نمی‌گیرد. در بخش عمران شهری و روستایی نیز اقدامی برای تشویق فعالیت‌های بخش خصوصی. ایجاد تشکل‌های مردمی. تقویت شوراهای بهداشتی کالبدی (بافت شهری و مسکن) مشاهده نمی‌شود و در بند (ل) محدود به لوله‌کشی گاز و فاضلاب شده است. در بند ح این تبصره اعطای تسهیلات بانکی به آزادگان، خانواده‌های شهدا و جانبازان در نظر گرفته شده که از حقوق حقه آن‌ها محسوب می‌شود.

□ تبصره ۶- در بند الف. اعتباراتی را به هزینه‌های جاری ضروری فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی و طرح‌های عمرانی مناطق روستایی و عشایری اختصاص می‌دهد. این اختصاص بااسناد برنامه سوم سازگاری دارد، اما در مناطق (حاشیه نشینی و بافت‌های فرسوده) نیز باید بتوان از آن برای هزینه‌های عمرانی - اجتماعی یا مشارکتی بهسازی مسکن کم درآمد مانند

صندوق‌های خرده وام و تعاونی‌های خودیار استفاده کرد. موضوعی که در بودجه ۱۳۸۰ مسکوت مانده است.

□ تبصره ۸- در بند ح به دولت تکلیف شده است که ۱۰ درصد سود و کارمزد تسهیلات بانکی حاصل از اجرای قانون تأمین مسکن فرهنگیان را بپردازد.

این تکلیف با روح برنامه سوم سازگار است. اما تکلیف نهادهایی چون تعاونی‌های مسکن که باید به تأمین مسکن اقشاری چون فرهنگیان بپردازند روشن نیست.

□ تبصره ۱۱- همچون تبصره ۳ به طور کلی بسیار مفید و سازگار است. اما در بخش‌های مربوطه دارای مصادیق و روش‌های کارآمد نیست.

□ تبصره ۱۲- بند الف، در مورد کمیسیون رفع اختلاف در مورد تصرف زمین و ساختمان است.

□ تبصره ۱۳- بند م، درباره اعتبار برای مقاوم‌سازی ساختمان‌های عمومی و دولتی مهم در برابر زلزله است. این عملی درست است. اما در بخش‌های مسکن، عمران شهری، توسعه و عمران روستایی و به ویژه مسکن روستایی به شدت محتاج داشتن روشی برای پوشش کل جامعه ایران هستیم.

□ تبصره ۱۶- مشارکت افراد خیر را برای اتمام پروژه‌های نیمه تمام استانی تشویق می‌کند. در این عمل خیر، تکلیف «مؤسسات» روشن نیست و به «افراد» بسنده شده است.

□ تبصره ۱۹- بند الف، محدود به شهرهای زیر ۳۰ هزار نفر و زیر ۵۰ هزار نفر شده است. در حالی که شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر کوچک و زیر ۲۵۰ هزار نفر، متوسط به شمار می‌آیند و مطابق سیاست‌های برنامه سوم می‌توان به آن‌ها کمک کرد.

□ تبصره ۴۵- بند الف، هر چند به طور کلی صحیح و به دلیل تداوم تعهدات پیشین اجباری است؛ اما به دلیل عدم ارائه برنامه‌های جدید، انحصار دولتی را بر زمین شهری و شهرهای جدید تداوم می‌بخشد و راهی برای حضور شهرداری‌ها، تعاونی‌ها و بخش خصوصی ندارد. در مورد بند ج (تبصره ۴۵) نیز به همین ترتیب است. زیرا راهکاری برای کاهش حضور دولت در ساختن خانه‌های استیجاری و در عوض حضور شهرداری‌ها، تعاونی‌ها و بخش خصوصی در این حوزه ارائه نشده است.

متأسفانه قانون برنامه سوم به سازمان ملی زمین و مسکن اجازه فروش زمین‌های در اختیار خود را (بدون هیچ شرطی) به قیمت روز داده بود (که به منزله اجازه استفاده از رانت است) تا برای ساختن خانه‌های استیجاری به کار گرفته شود. این عمل در سندهای پیوست لایحه برنامه، مشروط به سیاست کاهش حضور دولت در این زمینه در طول برنامه سوم بود، اما ارقام ارائه شده نشانی از آن ندارد، به ویژه که در جزء (۱) از بندج، این سازمان از پرداخت مالیات در مورد فروش این زمین‌ها نیز معاف شده است.

به علاوه آمده است که «۲۵ درصد از درآمد جزء (۱) این بند برای خرید واحدها و مجتمع‌های مسکونی صرفاً به منظور استیجار یا اجاره به شرط تملیک اختصاص می‌یابد». که نه انطباق با اسناد قانون برنامه دارد و نه حتی با قانون اساسی منطبق است. زیرا بخش خصوصی، یا تعاونی‌ها یا شهرداری‌ها را باید با شیوه‌های شایسته برای ساختن و عرضه خانه‌های استیجاری فعال نمود، نه آن‌که دولت، بودجه عمرانی را برای خرید ساختمان‌های آن‌ها و تبدیل شدن خود به «موجر بزرگ» به کار بگیرد. به علاوه فعالیت دولت در زمینه ساخت خانه‌های استیجاری در برنامه دوم نیز در حد پروژه‌های «راه‌نما» برای بخش خصوصی توصیه شده بود. یعنی دولت باید ساختمان‌سازی کوچک اجاره‌ای و ارزان را «باب» می‌کرد، نه آن‌که به «خرید» ساختمان‌های بخش خصوصی و قاعدتاً پرداخت «سود» و رانت به آن‌ها و تبدیل شدن به «موجر» بزرگ و انحصاری روی آورد.