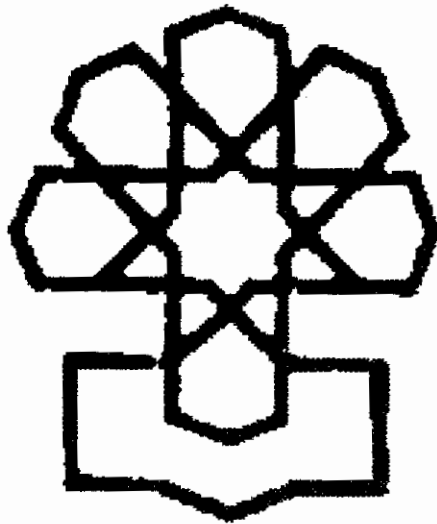




۵۹۳۰

ارزیابی تخصیص بودجه در بخش مسکن

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ - شماره ۳۸



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
 شماره: ۱۴۴۸۰
 تاریخ: ۷۴/۱۰/۲۵

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۵۹۳۰

ارزیابی تخصیص بودجه در بخش مسکن
دربارۀ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ - شماره ۳۸

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۵۹۳۰

۱- حمایت از استانی شدن فعالیت‌ها

تمرکز زدایی و محول نمودن تصمیم‌گیری و تخصیص بودجه به فعالیت‌ها در مراکز استان‌ها یکی از اهداف مهم برنامه سوم بوده که در راستای طرح آمایش منطقه‌ای مورد توجه است. اگر چه در سال نخست برنامه سوم فرصت کافی برای تحقق این امر مهم وجود نداشت اما با تکمیل برنامه ریزی و نهادسازی اداری، از سال ۱۳۸۰ این امکان فراهم گردیده است. بودجه استان‌ها در فصل تأمین مسکن در سال ۱۳۷۹ برابر $57/9$ درصد بوده که معادل $5/8$ درصد از اعتبارات بخش را به خود اختصاص می‌دهد. این رقم در سال دوم برنامه به $9/5$ درصد افزایش یافته و مقرر است در سال پایانی برنامه (به غیر از بودجه طرح‌های اشتغال‌زا) به $21/3$ درصد بالغ گردد.

۲- حذف برخی از برنامه‌ها

در برنامه سوم دو برنامه از فصل تأمین مسکن حذف گردید که یکی برنامه مجموعه‌های مسکونی کارگری و دیگری خرید اراضی با کاربری ورزش (برنامه هماهنگی امور زمین و مسکن) موضوع تبصره ۶۸ قانون برنامه دوم می‌باشد. این وظایف می‌تواند از طریق وضع قوانین و ملزم نمودن واحدهای تولیدی و همچنین از طریق انتقال برنامه به سایر فصل‌های بودجه کشور عملی شود.

۳- اصلاح رویکرد دخالت دولت در بازار مسکن

در برنامه اول و دوم رویکرد دخالت مستقیم دولت از طریق ساخت خانه‌های سازمانی و مجموعه‌های کارگری بر فصل تأمین مسکن تسلط داشته است. سهم این برنامه‌ها از کل اعتبار فصل در سال ۱۳۷۶ معادل ۱۶/۷ درصد بوده و در سال ۱۳۷۹ به ۱۲/۵ درصد رسید. در طول دوره سه ساله ۱۳ میلیارد ریال اعتبار این دو فصل کاهش یافته و مسلماً اعتبار واقعی کاهش بیشتری نشان می‌دهد.

۳-۱- دخالت غیرمستقیم دولت در بازار مسکن

دخالت غیرمستقیم دولت در بازار مسکن از طریق تشویق تولید و مصرف مسکن در قالب الگوی مصوب مسکن بوده است. کوچک سازی و انبوه سازی در برنامه دوم توسعه از حمایت دولت برخوردار بوده و این گونه افراد در صورت دریافت وام مسکن از یارانه سود بهره‌مند می‌شدند. یارانه سودوام مسکن، در شکل عمومی آن به تولیدکننده‌های واحدهای مسکونی مذکور و مصرف‌کنندگان آن (ردیف ۳۰۸۳۰۲۰۱) و در شکل خاص آن به کارمندان دولت (ردیف ۳۰۸۳۰۲۰۲) پرداخت می‌گشت که این یک نیازمند رعایت الگوی مصوب مسکن و نوساز بودن واحد مسکونی نبوده است. کمک‌های فنی و اعتباری تأمین مسکن در سال ۱۳۷۸ معادل ۶۸/۸ درصد از کل بودجه فصل تأمین مسکن را به خود اختصاص داده است. در برنامه سوم اعطای این یارانه‌ها (ردیف ۳۰۸۳۰۲۰) متوقف گردیده و تنها تعهدات دولت در برنامه‌های قبلی پرداخت می‌شود. یعنی یارانه‌های مابه‌التفاوت سود پرداختی به تولید انبوه و کوچک مسکن در برنامه سوم ادامه پیدا نمی‌کند. دولت با اختصاص بودجه طرح‌های اشتغال‌زا در کلیه بخش‌ها و از جمله بخش مسکن در قالب تبصره ۱۱ اصلاحاتی در روش کمک به تولید مسکن مورد حمایت دولت ایجاد نمود.

بودجه طرح‌های اشتغال‌زا که تحت برنامه کمک‌های فنی و اعتباری فصل تأمین مسکن آمده است نوعی دخالت غیرمستقیم دولت در بازار مسکن و هدایت نظام تولید در جهت ساخت واحدهای مسکونی مورد حمایت سیاست‌های توسعه بخش به شمار می‌رود. تبصره

۱۱ قانون بودجه (طرح‌های اشتغال‌زا) به صورت وجوه اداره شده نزد سیستم بانکی بوده و این اعتبارات به تولیدکنندگان واحدهای مسکونی انبوه و کوچک (مطابق تعریف برنامه) اعطا می‌شود. تولیدکنندگانی که واحدهای در دست ساخت آن‌ها از ویژگی «انبوه» و «کوچک» برخوردار باشد از تسهیلات این تبصره می‌تواند بهره‌مند شود. رعایت همین دو ویژگی موجب می‌شود سازنده واحدهای مسکونی وام مشارکت مدنی از محل تسهیلات این قانون را با نرخ سود مصوب بخش (۱۶ درصد) استفاده کرده و در صورت رعایت صرفه جویی در مصرف انرژی و معیارهای دیگر از تخفیف (یارانه) سود بهره‌مند می‌شود. بانک‌های تجاری نیز موظف به تأمین بخش دیگری از هزینه ساخت از محل منابع داخلی گردیده‌اند. پس اعتبارات دولتی به سازندگان مسکن (وجوه تبصره ۱۱) نه تنها سوخت نمی‌شود بلکه (در صورت عدم رعایت معیارهای استاندارد مصرف انرژی و...) با نرخ سود مصوب بخش (۱۶ درصد) باز پرداخت اصل و سود آن صورت می‌گیرد.

۳-۲- دخالت مستقیم دولت در بازار مسکن

در برنامه دوم شکل دخالت مستقیم دولت در بازار مسکن تغییر یافت و مسکن اجتماعی جای خود را به مسکن استیجاری دولتی داد. در مسکن استیجاری دولتی، وزارت مسکن و شهرسازی اقدام به ساخت واحدهای مسکونی برای اقشار کم درآمد و زوج‌های جوان و... می‌نماید که هزینه ساخت آن از محل بودجه عمومی، فروش زمین (منابع داخلی وزارت مسکن و شهرسازی) و مشارکت نظام بانکی تهیه می‌شود. در این «برنامه» که طی برنامه دوم توسعه آغاز گردید (و از این طریق نیز قانون ساخت و عرضه مسکن استیجاری تصویب شد)، مقرر شده معادل ۱۰ درصد از تولید مسکن در مناطق شهری توسط دولت با هدف استیجار ساخته شود. در برنامه سوم توسعه تصویب شده است که به جز واحدهای در دست ساخت، واحدهای جدیدی آغاز نگردد و در عوض، ساخت این گونه واحدهای مسکونی توسط بخش خصوصی تشویق شود (طرح غدیر). لذا در قانون برنامه سوم بار اصلی تحقق هدف برنامه به دوش بخش خصوصی نهاده شده و دولت مشوق آن خواهد بود. واگذاری براین اساس در برنامه سوم توسعه ۷۷۲۰۰ واحد مسکونی استیجاری که قبل از برنامه سوم

آغاز شده‌اند و باید در سال ۱۳۸۲ به پایان برسند. همچنین تولید ۱۵,۰۰۰ واحد مسکونی دیگر در برنامه استانی گنجانده شده که تا پایان سال ۱۳۸۳ تکمیل و واگذار خواهد شد، که مجموع آن‌ها را به ۹۲۲۰۰ واحد مسکونی استیجاری خواهد رساند. باید در نظر داشت که در طول برنامه دوم تنها (حدود ۸ هزار واحد مسکونی استیجاری تاکنون تکمیل و واگذار شده است).

۴- برنامه مسکن روستایی

در زمینه مسکن روستایی افزایش قابل ملاحظه‌ای در اعتبارات این برنامه به چشم می‌خورد. گرچه ارقام مصوب ۷۸ و ۷۹ تفاوت بسیار زیادی را نشان نمی‌دهد، اما با توجه به میزان تخصیص (۱۰۰ درصد) بودجه سال ۱۳۷۹، این تفاوت بسیار قابل توجه است. تغییری که در این برنامه ایجاد شده است مربوط به ردیف ۳۰۸۶۲۰۳ است که تحت عنوان جا به جایی روستاهای در معرض سوانح طبیعی آمده است. تهیه نقشه‌های تفکیکی روستاهای بزرگ اولین گام در جهت رسمی نمودن ساخت و ساز مسکن در نقاط روستایی و بهره‌مند کردن آن‌ها از تسهیلات اعتباری می‌باشد. گرچه تشویق انبوه سازی مربوط به جامعه روستایی نیز می‌گردد، در عین حال تا زمان اجرایی شدن تولید انبوه در این مناطق (۳ واحد مسکونی و بیش تر) زمان نسبتاً بیش تری مورد نیاز می‌باشد.

۵- مفقوده‌های مهم فصل تأمین مسکن

الف- هنوز دیدگاه مسلط در سیاستگذاری مسکن، دخالت مستقیم دولت در بازار مسکن است و این دخالت نیز نه تنها اهداف کارایی را تحقق نبخشیده، از بُعد کمک به اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف بسیار ناموفق بوده است.

ب- از آنجا که مبانی علمی و تجربی بیانگر آن است که اولاً یارانه باید به افراد تعلق گیرد نه به واحدهای مسکونی و ثانیاً یارانه‌های تقاضا بر بازار مسکن مؤثر است نه یارانه‌های تأثیر

بیش تری دارد تا یارانه‌های عرضه (تولید مسکن). اصول مهم و حقایق آشکار شده بخش مسکن در تجربه جهانی و ایران در تدوین سیاست‌گذاری‌ها مورد توجه قرار نگرفته است. ج- نظام تولید تعاونی حائز مزایای متعددی است که قادر است بسیاری از مشکلات بخش مسکن را برطرف سازد. سازماندهی تعاونی‌ها و تلاش‌های گسترده جهت برطرف نمودن مشکلات این بخش لازم است در دستور کار سیاست‌های بخش مسکن قرار گیرد.

د- سند برنامه سوم در تمامی بخش‌ها از جمله بخش مسکن شامل قوانین، راهکارهای اجرایی و سیاست‌های راهبردی است. اما آنچه در بودجه ۱۳۸۰ آمده است قادر نخواهد بود چالش‌های اساسی مطرح شده در مسکن را پاسخگو باشد. در ایران شکل مسکونی ساخت انبوه مسکن هر چند به برخی گروه‌ها پاسخ می‌گوید اما دارای نواقص راهبردی است که اولاً پاسخگوی مسکن گروه‌های میان درآمد پایین و کم درآمد نیست، ثانیاً برخی از مشکلات نظام تولید سنتی را برطرف نساخته است (از جمله استاندارد ساخت، صرفه جویی در مصرف انرژی، هزینه‌های ساخت نسبتاً بالا، دوران ساخت طولانی و...) و مهم‌تر این که اعطای تمام یارانه‌های بخش به این نظام تولید از توجیه علمی و کاربردی برخوردار نیست. ه- پدیده کنارگذاشتگی (Marginalization) سیاست‌های مسکن هنوز شکل عمده داشته و گروه‌های کم درآمد به ضروری‌ترین عامل در اقتصاد مسکن یعنی وام و تسهیلات بانکی دسترسی ندارند. عدم دسترسی به اعتبارات بانکی برای بسیاری از گروه‌های محروم، دارای توجیه نیست، اما برنامه سوم توسعه نیز به رفع این نقض بزرگ عنایت نداشته است. در حالی که اعطای وام‌های بدون سپرده و ارزان قیمت و تشویق سویه تقاضای مسکن هم مایه رونق بازار مسکن و هم حل مسایل اجتماعی است. اهمیت تأمین مالی مسکن تا اندازه‌ای است که «نوبت» معتقد است:

«نوآوری در واگذاری وام مسکن در قرن ۱۹ میلادی به همان اندازه تأثیر ماشین بخار در دگرگون شدن چهره انگلستان اهمیت داشته است.

«برتراند رنواد» نیز در مقاله‌ای نتیجه مهم ارزیابی پروژه EHPA را به صورت زیر بیان

نموده است:

«موجودی مسکن نسبت به تقاضای مسکن عکس العمل بسیار شدیدتر نشان می‌دهد»

به عبارت دیگر روشن نیست در حالی که از لحاظ اقتصادی صرف نیز تقویت سویه تقاضا برای ایجاد رونق در بخش مسکن مؤثرتر تشخیص داده شده است، چرا در ایران هنوز بر تقویت یک جانبه سویه عرضه پافشاری می شود، که این به منزله تداوم رکود در بخش مسکن از یک سو و ازدیاد معضلات اجتماعی از سوی دیگر، در طول برنامه سوم توسعه خواهد بود.

اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل تأمین مسکن

توضیحات	۱۳۷۹		۱۳۷۸		عنوان	شماره
	مصوب برنامه	مصدوم بودجه	عملکرد بودجه	مصوب بودجه		
۱۱۰ میلیارد ریال از بودجه اشتغال‌زا کاهش یافت و به جاری استان‌ها اضافه گردید	۵۵۷/۴۰۰	۵۸۱/۴۹۶	۴۴۵/۸۶۴	۴۷۲/۹۰۰	فصل هشتم تأمین مسکن	۳۰۸۰۱
	حذف	حذف	۲/۸۸۰	۴/۰۰۰	برنامه مجموعه‌های مسکونی کارگری	۳۰۸۰۱
(*) نیروهای نظامی و انتظامی)	۷۰/۹۰۰	۷۰/۸۵۶	۵۰/۰۶۸	۳۹/۰۰۰	برنامه خانه‌های سازمانی کارمندان *	۳۰۸۰۲
	۳۹۴/۸۰۰	۴۹۴/۷۹۵	۳۰۷/۱۴۰	۴۰۹/۷۰۰	برنامه کمک‌های اعتباری برای تأمین مسکن	۳۰۸۰۴
	۳۵۴/۶۶۱			۳۶۶/۵۰۰	کمک‌های اعتباری برای تأمین مسکن (مسکن اجتماعی، مسکن حمایت شده، سود کارمزد)	۳۰۸۲۰۲۶
	۱۰/۰۰			۴۳/۲۰۰	تأمین مابه التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی در بخش مسکن - آموزش و پرورش	۳۰۸۳۰۲۰۲
از اعتبار برنامه مسکن روستایی ملی کاسته و به استانی اضافه گردید	۱۵/۸۰۰	۱۵/۸۴۵	۵/۵۳۰	۱۳/۲۰۰	برنامه مسکن روستایی	۳۰۸۰۶
		۴۸۴۰		۱۰/۰۰۰	تهیه نقشه‌های تفکیکی کتبی روستاهای بالای ۴۰۰ خانوار و مراکز دهستان‌ها	۳۰۸۰۶۲۰۱
(جابه جایی روستاهای در معرض سوانح طبیعی)		۷/۷۹۵		۳/۲۰۰	جابه جایی روستاهای در معرض سوانح طبیعی	۳۰۸۰۶۲۰۲
	حذف	حذف	۴/۹۰۰	۷/۰۰۰	برنامه هماهنگی امور زمین و مسکن با کاربرد ورزشی ملی استانی	۳۰۸۰۷
در کل برنامه سوم معادل ۳۵۷ اضافه گردید	۴۸۱/۳۰۰	۴۹۶/۶	۳۷۰/۵۱۷			
	۷۵/۹۰۰	۸۲/۸۱۷	۷۵/۳۴۶			
	۱۶/۴۳۳	۱۹/۴۴۰	-	-	آماده سازی زمین آزادگان و جانبازان	۳۰۸۲۰۲۰۳
	۲۷/۷۲۱	۳۰۱۳۰	-	-	مشارکت در تأسیسات زیربنایی شهرهای جدید	۳۰۸۲۰۲۰۴
	۱۰۷/۷۹۵	۱۴۵/۸۰۰			احداث واحدهای مسکونی استیجاری	۳۰۸۲۰۲۰۵