

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۸)

بررسی تبصره «۶»

به نام خدا

| | |
|----|---|
| ۸ | جزء (۱۱-۲) بند «د»..... |
| ۸ | جزء (۳) بند «د»..... |
| ۸ | جزء (۴) بند «د»..... |
| ۸ | جزء (۱-۴) بند «د»..... |
| ۸ | اجزاء (۲-۴)، (۳-۴)، (۴-۴) و (۵-۴) بند «د»..... |
| ۹ | جزء (۶-۴) بند «د»..... |
| ۹ | اجزاء (۷-۴) و (۸-۴) بند «د»..... |
| ۱۰ | اجزاء (۱-۵) و (۲-۵) بند «د»..... |
| ۱۰ | جزء (۳-۵) بند «د»..... |
| ۱۱ | جزء (۱-۶) و زیر جزءهای مربوط و جزء (۳-۶) بند «د»..... |
| ۱۱ | جزء (۲-۶) بند «د»..... |
| ۱۲ | جزء (۱-۷) بند «د»..... |
| ۱۲ | جزء (۲-۷) بند «د»..... |
| ۱۲ | جزء (۳-۷) بند «د»..... |
| ۱۳ | جزء (۴-۷) بند «د»..... |
| ۱۳ | بند «ه»..... |

فهرست مطالب

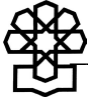
| | |
|---|--|
| ۱ | مقدمه..... |
| ۲ | ارزیابی بندها و جزءهای تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور..... |
| ۲ | بند «الف»..... |
| ۳ | بند «ب»..... |
| ۳ | بند «ج»..... |
| ۴ | جزء (۱-۱) بند «د»..... |
| ۴ | جزء (۲-۱) بند «د»..... |
| ۵ | جزء (۳-۱) بند «د»..... |
| ۵ | جزء ۱-۴ بند «د»..... |
| ۵ | جزء (۳) بند «د»..... |
| ۵ | جزء (۵-۱) بند «د»..... |
| ۶ | جزء (۱-۲) بند «د»..... |
| ۶ | جزء (۲-۲) بند «د»..... |
| ۶ | اجزاء (۳-۲) و (۴-۲) بند «د»..... |
| ۷ | اجزاء (۵-۲)، (۶-۲) و (۷-۲) بند «د»..... |
| ۷ | جزء (۸-۲) بند «د»..... |
| ۷ | جزء (۹-۲) بند «د»..... |
| ۷ | جزء (۱۰-۲) بند «د»..... |



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۸)
بررسی تبصره «۶»

مقدمه

تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور که شامل ۵ بند، ۷ جزء و ۳۵ زیر جزء است در رابطه با مسکن و شهرسازی تدوین و پیشنهاد شده است. امروزه یکی از مشکلات عمده کشور، کمبود عرضه مسکن است که به دلایل مختلف، در سال جاری به مسأله‌ای بحرانی تبدیل شده است. یکی از دلایل مشکل مسکن، موضوع تأمین زمین است که برای حل آن در این تبصره، واگذاری زمین‌های استیجاری توسط دولت مدنظر قرار گرفته است. از دیگر نیازهای مرتبط با تأمین مسکن، موضوع تأمین نیازهای خدماتی از جمله شهرسازی، برق، آب، فاضلاب، تلفن و... است که در بخش‌های دیگری از تبصره به آن‌ها توجه شده است. همچنین تأمین منابع، تعیین الگوی زیربنای واحد مسکونی، تعیین تکلیف برای شهرداری‌ها و... است که مورد توجه قرار گرفته است. این تبصره از جامعیت نسبتاً مطلوبی برخوردار است ولی به دلیل یکساله بودن آن در قانون بودجه سالانه مسلماً در اجرا با مشکلاتی روبه‌رو خواهد شد، زیرا مشکل مسکن موضوعی یکساله نیست و لازم است دولت، لایحه‌ای را به‌طور جداگانه (که شاید خیلی هم بیش از متن تبصره «۶» نباشد) تهیه و تقدیم مجلس کند تا حداقل در مرحله اول، دوره‌ای ده ساله را در برگیرد و تنها در بودجه‌های سالانه منابع مالی مورد نیاز آن را منظور می‌نمود.



همان‌طور که روشن است، قوانین بودجه سالانه سندی است که باید صرفاً به احکام مرتبط به تأمین اعتبارات و نحوه هزینه کردن آن‌ها بپردازد و نمی‌تواند به عنوان سند برنامه نیز مطرح باشد. از طرف دیگر در صورتی که در این سند، تکلیفی برای بخش‌های عمومی (مثل شهرداری‌ها) تعریف شود که باعث کاهش درآمد آن‌ها گردد، باید با نظر شورای اسلامی شهر مربوطه باشد تا باعث رکود کاری آن‌ها در ارائه خدمات بر مبنای وظایف قانونی‌شان نگردد.

با نگاهی اجمالی به تبصره «۶» لایحه سال ۱۳۸۶ ملاحظه می‌شود که این تبصره بیش از آن‌که موضوع تأمین اعتبارات و نحوه هزینه کردن آن‌ها را مورد توجه قرار دهد به اموری پرداخته است که قالب غیربودجه‌ای داشته و ارائه آن نیاز به تصویب قانون دائمی دارد.

به رغم نکات مزبور در این گزارش مفاد فعلی تبصره «۶» لایحه بودجه مورد بررسی قرار گرفته است.

ارزیابی بندها و جزءهای تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور

بند «الف»

این بند تقریباً مشابه بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ است که هدف آن ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری است که تصویب آن توصیه می‌شود.

**بند «ب»**

عنوان پلکانی در محاسبه صورت حساب، این تداعی را ایجاد می‌کند که اگر مشترکی مقداری کالا یا خدمات را مصرف کرد، بخشی از هزینه با یک قیمت محاسبه می‌شود و بیش از آن با قیمتی بالاتر و همین‌طور در مراحل بعدی محاسبه، هر بخش با تعرفه‌ای که برای آن تعریف شده است، محاسبه می‌گردد.

این موضوع ظاهراً در مورد محاسبات مربوط به مصرف آب رعایت می‌شود ولی به قرار اطلاع در مورد برق رعایت نمی‌گردد، یعنی اگر مشترکی حتی یک کیلووات بیشتر از بخشی که به عنوان پله قبلی مشخص شده است مصرف نماید، هزینه تمام مصرف به قیمت ورود به پله جدید محاسبه می‌گردد، به عبارت دیگر به روشی ناعادلانه محاسبه پلکانی انجام نمی‌شود و محاسبات جهشی اعمال می‌شود. بنابراین در صورت صلاحدید مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد موضوع محاسبات پلکانی در مصوبه مجلس شورای اسلامی تعریف شود و یا حداقل در مذاکرات کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس شورای اسلامی عنوان گردد تا اسناد کافی برای تفاسیر مورد نیاز وجود داشته باشد.

بند «ج»

حکم مندرج در این بند، پروژه‌های طولانی مدت را در بر می‌گیرد که قانون بودجه یک ساله نمی‌تواند تحقق اهداف آن را تضمین نماید و پیشنهاد می‌شود برای آن لایحه زمانبندی شده تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود تا اجرای آن به طور جدی پیگیری شود.

**جزء (۱-۱) بند «د»**

با توجه به اختیارات کافی دولت حداقل در قوانین موجود به شرح زیر نیازی به تصویب مجدد مجلس شورای اسلامی در یک قانون یکساله نیست:

۱. ماده (۳) قانون معاملات زمین مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۸ مجلس شورای ملی سابق،
۲. اساسنامه سازمان زمین شهری،
۳. بند «الف» ماده (۹) و ماده (۷) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی.

جزء (۲-۱) بند «د»

این بند حکم غیربودجه‌ای دارد و به دلیل وجود اختیارات دولت در قوانین زیر نیازی به تصویب مجدد مجلس شورای اسلامی ندارد:

۱. به دلیل اشتغال‌زا بودن تولید مسکن که هم از نظر تعداد و هم از نظر تنوع تخصص در آن می‌تواند مشمول حکم ماده (۲۷) قانون برنامه چهارم توسعه باشد (استفاده از وجوه اداره شده و پرداخت قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات توسط دولت)،

۲. جزءهای ۳ و ۵ بند «د» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه (یارانه تسهیلات و پلکانی کردن بازپرداخت اقساط وام)،

۳. پاراگراف اول و بند «و» ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه (پرداخت یارانه به همه اقشار جامعه بخصوص سه دهک پایین در جهت کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا).



جزء (۱-۳) بند «د»

به دلیل وجود اختیارات دولت در قوانین زیر نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیست.

۱. جزء ۵ بند «الف» اجزاء ۴ و ۶ بند «د» و بند «ه» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه (موضوع احیای بافت‌های فرسوده و پرداخت یارانه و کمک‌های اعتباری و خرید بافت‌های فرسوده و...)

۲. جزء ۳ بند «د» ماده (۹۵) قانون، قانون برنامه چهارم و قوانین اساسنامه زمین شهری و...

جزء (۱-۴) بند «د»

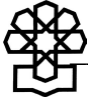
حداقل قوانین زیر این اختیار را به دولت داده است و نیازی به تصویب مجدد مجلس شورای اسلامی ندارد:

جزء (۳) بند «د»

ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم (دادن یارانه کارمزد به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی سازنده مسکن ارزان قیمت و استیجاری).

جزء (۱-۵) بند «د»

این حکم باعث کاهش درآمد شهرداری‌های کشور می‌شود، به نظر می‌رسد که لازم است موافقت شورای اسلامی شهرها را هم داشته باشد.



در تدوین آیین‌نامه نیز شورای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را دخالت نداده‌اند. باید توجه داشت که در صورت تصویب آن، حداقل شورای اسلامی شهر هم باید در تدوین آیین‌نامه دخالت داده شوند.

جزء (۱-۲) بند «د»

حکم غیربودجه‌ای است و به دلیل وجود اختیارات دولت ناشی از قوانین موجود که در جزء (۱-۱) همین بند به آن اشاره شد، نیازی به تصویب مجدد مجلس شورای اسلامی ندارد.

جزء (۲-۲) بند «د»

حکم غیربودجه‌ای است و از وظایف نظارتی وزارت تعاون و وزارت مسکن است و نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد.

اجزاء (۲-۳) و (۲-۴) بند «د»

برحسب در قوانین زیر لازم برخوردار از اختیارات دولت است و نیازی به تصویب قوانین مشابه نیست:

۱. ماده (۲۷) قانون برنامه چهارم (به دلیل اشتغال‌زا بودن طرح‌های مسکن)،

۲. بند «الف» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم،

۳. ماده (۱۱) قانون برنامه چهارم توسعه،

۴. اجزاء ۳ و ۵ بند «د» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه،



۵. ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه تنفیذی در برنامه چهارم ایجاد اشتغال در مناطق محروم (لازم به توضیح است که هیچ فعالیتی به اندازه تولید مسکن منجر به ایجاد اشتغال در زمینه‌های مختلف نمی‌شود).

اجزاء (۲-۵)، (۲-۶) و (۲-۷) بند «د»

حکم غیربودجه‌ای است و در قوانین مذکور در جزء (۱-۱) بند «د» به بخشی از آن‌ها اشاره شد.

جزء (۲-۸) بند «د»

از وظایف دولت است و نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد (از جمله بند «ب» ماده (۹) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۷/۱ مجلس شورای اسلامی).

جزء (۲-۹) بند «د»

از اختیارات دولت است ولی ممکن است لازم باشد هزینه آن را مجلس تصویب کند. به اختیارات لازم در بندهای زیر اشاره شده است (حداقل قوانین موجود)

۱. بند «د» ماده (۷۵) قانون برنامه چهارم توسعه،

۲. بند «ب» ماده (۵) وظایف و اختیارات اساسنامه سازمان زمین مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ مجلس شورای ملی سابق.

جزء (۲-۱۰) بند «د»

باعث کاهش درآمدهای شهرداری‌ها می‌شود و به نظر می‌آید اخذ نظر و موافقت شورای اسلامی شهرها لازم باشد.



جزء (۲-۱۱) بند «د»

از اختیارات بیمه است ولی تأمین اعتبار مالی برای پرداخت یارانه نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی دارد (تأکید ماده (۱۸۱) قانون برنامه سوم تنفیذی در ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه است).

جزء (۳) بند «د»

از اختیارات دولت است و به نمونه قوانین موجود، در بندهای قبل گزارش اشاره شده است، به خصوص:

۱. ماده (۱۹) برنامه چهارم توسعه (ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی)

جزء (۴) بند «د»

توضیح در بندهای قبلی از جمله موارد مربوط به جزءهای (۱-۳)، (۱-۴) و موارد مربوط به تسهیلات و یارانه تسهیلات و وجوه اداره شده و تقسیط پلکانی این گزارش آمده است.

جزء (۴-۱) بند «د»

در بندهای قبل اشاره شده است، به خصوص اجزاء (۲-۳)، (۲-۴)، (۱-۲) و (۱-۳) در رابطه با اختیارات دولت در مورد یارانه سود بانکی، استفاده از وجوه اداره شده، اولویت تسهیلات و...

اجزاء (۴-۲)، (۴-۳)، (۴-۴) و (۴-۵) بند «د»

از اختیارات دولت در جزء ۳ بند «د»، بند «و» ماده (۳۰)، بند «ج» قانون برنامه چهارم (در مورد پرداخت یارانه)، جزء ۴۱ امور اقتصادی، جزء ۵ بند «الف» ماده (۳۰) قانون



برنامه چهارم توسعه (در مورد احیای بافت‌های فرسوده و کمک یارانه‌ای به بازسازی آن‌ها).

جزء (۴-۶) بند «د»

از اختیارات دولت و ناشی از قوانین زیر است:

۱. جزء ۶ بند «ب» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه (البته میزان آن نیاز به موافقت مجلس دارد).

اجزاء (۴-۷) و (۴-۸)

براساس بند «ج» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم از اختیارات دولت است ولی میزان آن باید توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شود (براساس تأکید قانونگذار در بند «ج» ماده (۱۰) فوق و مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، میزان انتشار اوراق مذکور باید در قوانین بودجه‌های سالانه کل کشور پیش‌بینی شود).

پیشنهاد می‌شود این اوراق به دو صورت منتشر شود:

۱. اوراق مشارکتی بی‌نام که به صورت متداول منتشر شده و خریدار اوراق فقط از سود سالانه آن بهره‌مند می‌شود،

۲. اوراق مشارکت با نام و به افرادی فروخته شود که فاقد مسکن بوده و در زمان اتمام طرح‌ها و یا در طول اجرای آن، به تعداد واگذاری اوراق مشارکت آن‌ها اضافه شود و سود آن به عنوان بخشی از سرمایه‌گذرای خریدار اوراق محسوب گردد.



این‌گونه اوراق باید تحت کنترل دستگاه‌های مختلف قرار گیرد و جرایمی برای متخلفین در نظر گرفته شود تا فقط به نیازمندان فاقد مسکن تعلق گیرد و به این وسیله از مالکیت‌های متعدد جلوگیری شود.

مابه‌التفاوت هزینه ساخت و مبلغ سرمایه‌گذاری شده توسط خریدار اوراق مشارکت را از خریدار ملک ساخته شده با واگذاری تسهیلات بانکی و تقسیط پلکانی بازپرداخت آن با کمک به یارانه سود با استفاده از وجوه اداره شده و یارانه تسهیلات بانکی گرفته شود.

ضمناً دولت می‌تواند به کارمندان و کارگران فاقد مسکن، در صورت درخواست آن‌ها بجای افزایش حقوق سنواتی و یا ناشی از نظام هماهنگ پرداخت در سال آینده از واگذاری این نوع اوراق استفاده نماید تا ضمن جلوگیری از دامن زدن به تورم، بتواند نیاز مسکن کارمندان و کارگران را مدیریت نماید.

اجزاء (۵-۱) و (۵-۲) بند «د»

براساس ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه و قانون ضوابط پرداخت وام مسکن به آزادگان - جانبازان و خانواده شهدا موضوع تبصره «۵۲» مصوب ۱۳۷۴/۶/۲۳ مجلس شورای اسلامی از اختیارات دولت است.

جزء (۵-۳) بند «د»

براساس قوانین زیر از اختیارات دولت است:

۱. قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد مصوب ۱۳۷۲/۶/۲۱ مجلس شورای

اسلامی،



۲. اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی،

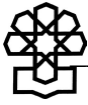
۳. ماده (۹) و چهار تبصره قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی.

جزء (۱-۶) و زیر جزءهای مربوط و جزء (۳-۶) بند «د»

در بند «الف» ماده (۲۱)، بند «ب» ماده (۴۰) ماده (۴۶) و (۱۲۷) قانون برنامه چهارم موضوع حمایت از فناوری‌های نوین به صورت عام آورده شده است ولی براساس ماده (۱۲۷) قانون برنامه چهارم توسعه قرار بوده است ظرف مدت شش ماه پس از تصویب قانون مذکور، لایحه ذیربط به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود تا با آن لایحه، اهداف مورد نظر در تمام زمینه‌ها از جمله استفاده از فناوری‌های نوین در زمینه مسکن نیز فراهم شود، لذا به نظر می‌رسد دولت در این زمینه نباید به قانون یکساله بودجه اکتفا نماید و باید به دنبال تدوین قانون دائمی باشد.

جزء (۲-۶) بند «د»

استفاده از تسهیلات خارجی براساس جزء ۶ بند «ب» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم در چارچوب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختیارات دولت است و فقط باید میزان آن در بودجه‌های سنواتی دیده شود. لذا تصویب حجم مورد نظر برای استفاده از تسهیلات مالی خارجی برای استفاده از فناوری‌های نوین که باعث کاهش هزینه‌های مسکن شده، توصیه می‌شود.



جزء (۱-۷) بند «د»

این حکم می‌تواند در افزایش توان مالی کارکنان دولت که فاقد مسکن بوده و برای خرید یا اجاره کردن مسکن نیاز دارند کمک نماید، پیشنهاد می‌شود در صورت موافقت کارمندان فاقد مسکن دولت بتواند از این محل برای خرید اوراق مشارکت با نام برای کارمند که در جزء (۷-۴) بند «د» همین تبصره پیشنهاد شد استفاده نماید.

جزء (۲-۷) بند «د»

براساس ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه و قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت جزء اختیارات دولت و بانک مرکزی و بانک‌های عامل است ولی میزان آن باید در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی شود.

تصویب آن توصیه می‌شود و اگر بشود پیشنهادی که در جزء (۷-۴) بند «د» همین تبصره در این گزارش در مورد اوراق مشارکت ارائه شد در این مورد نیز اعمال گردد (برای اوراق مشارکت با نام فقط به افراد فاقد مسکن) می‌تواند در هدایت امر مسکن این گروه مثبت باشد.

جزء (۳-۷) بند «د»

این حکم، به دلیل امکان مغایرت با قوانین زیر می‌تواند مشکلاتی را ایجاد و زمینه سوءاستفاده از قانون را فراهم آورد بنابراین پیشنهاد می‌شود این مورد در یک لایحه کامل و مستقل تقدیم مجلس شورای شود.

۱. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴،

۲. قانون منع واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱.



جزء (۷-۴) بند «د»

قانون نظام مهندسی ساختمان مصوب ۱۳۷۱/۷/۱۴ مجلس شورای اسلامی با هدف رشد و اعتلای امور مهندسی ساختمان و ارتقای دانش فنی و کیفیت کار صاحبان حرف مهندسی ساختمان و ایجاد مکانیزم‌های مناسب جهت اعمال نظارت مراجع ذیربط بر نحوه انجام خدمات در این زمینه با استفاده از همکاری مهندسين تشكيل شده است. حال اگر این تشکیلات پاسخگوی موضوع مورد هدف جزء (۷-۴) فوق نیست برای رسیدن به یک قانون دائم نیاز به تقدیم لایحه جداگانه‌ای است تا این هدف مهم را قابل حصول نماید و طبیعی است که در یک قانون یکساله بودجه چنین حکمی نمی‌تواند منشأ اثر باشد. ضمناً براساس وظایفی که در صدر ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «ب» آن آمده است، دولت مکلف به اتخاذ تدابیری (از جمله شیوه نامه مورد نظر در بند «۷-۴») است که تدوین و ابلاغ نماید و نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیست.

بند «ه»

براساس جزء ۳ بند «د» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم از اختیارات دولت است و در قانون تأمین مسکن فرهنگیان و کارکنان آموزش و پرورش هم به دولت مجوز واگذاری زمین داده شده است، ضمن این‌که واگذاری تسهیلات بانکی و یارانه سود تسهیلات براساس قوانینی که در بندهای قبل به آن اشاره شد نیز می‌تواند شامل نیروی انسانی آموزش و پرورش شود.

پیشنهاد می‌شود در مورد نیروی انسانی آموزش و پرورش با رضایت آن‌ها، موضوع واگذاری اوراق مشارکت با نام برای تأمین مسکن پیش‌بینی شود.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۲۳۴

نشان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۲۸) بررسی تبصره «۶»

Report Title:

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: محمدرضا محمدخانی

سایر همکاران: محمدحسن معادی‌رودسری، محمدرضا فارسیان

ناظر علمی: —

متقاضی: کمیسیون عمران

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مأخذ تهیه گزارش: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۱۱/۲۴

نمایندگان محترم می‌توانند متن PDF کلیه گزارش‌های مربوط به لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور را بر روی وبگاه مرکز به آدرس <http://law.majlis.ir> مشاهده کنند.