

راهبرد مجلس دهم
مسائل اساسی بخش مسکن و شهرسازی، مدیریت شهری
و نقش مجلس شورای اسلامی

مقدمه

وظایف و نقش پارلمان‌ها را می‌توان در ابعاد تقنینی و نظارتی مورد توجه قرار داد که در ابعاد موضوعه، بررسی وظایف و رفتار حاکمیت (به‌طور اعم) در قبال تعهدات و پاسخگویی به شهروندان و عامه مردم می‌بایستی تنظیم، تدقیق و اعمال شود. ازسوی دیگر تمرکز بر ابعاد تقنینی بدون تقویت ابعاد نظارتی پارلمان، که جنبه مؤثرتری نسبت به تدوین قانون در این برهه از زمان خواهد داشت، نکته‌ای است که نیازمند صرف برنامه، زمان و تشکیلات خاص خود است و می‌تواند رافع بسیاری از دغدغه‌های موجود از بابت عدم و یا ضعف اجرای قوانین و مقررات و انتظارات مربوطه باشد.

شایان ذکر است که دغدغه تأمین مسکن غالباً، محدود به اقشار متوسط درآمدی به پایین جامعه می‌شود و از آنجایی که با توجه به نرخ تورم، سطح عمومی قیمت‌ها، سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار و آثار سیاست‌های پولی، مالی و اقتصادی به نحوی بوده است که امکان خانه‌دار شدن آن اقشار را در یک دوره زمانی بلندمدت بعید می‌نماید، از این منظر نمی‌توان در این برهه از دوره زمانی، بخش مسکن را به‌عنوان بخش پیشران و مؤثر برای خروج از رکود اقتصادی و تولید قلمداد کرد. زیرا از یک‌طرف کاهش و عدم توان و قدرت خرید مردم و غیرمؤثر بودن تقاضا بر بازار این بخش حاکم است و از طرفی دیگر، میزان واحدهای عرضه شده بلامتقاضی با توجه به نرخ تمام شده و قیمت عرضه، بیانگر شکاف معناداری مابین عرضه و تقاضای بازار مسکن است و این میزان مزاد ساخت و خانه‌های خالی می‌تواند میزان رغبت سرمایه‌گذاران و فعالان این بخش برای کمیت سرمایه‌گذاری و نقش‌آفرینی را توجیه کند، نتیجه این وضعیت، عدم وجود فضا برای افزایش قیمت و کاهش احتمالی قیمت در بازار مسکن خواهد بود. در چنین شرایطی و با توجه به مصوبه و سیاست مالیاتی (مالی) مبنی بر اخذ مالیات مضاعف از خانه‌های خالی از سکنه (بدون توجه به تقسیم‌بندی این واحدها در ابعاد حقوقی، مالکیتی و نوع مصرف سیاحتی، تولیدی، زیارتی و...) و نبود تقاضای مؤثر برای آن دسته از واحدهای قابل واگذاری و فروش، چنین نتیجه گرفته می‌شود که ادامه این شرایط می‌تواند با تأثیر در میزان جذب این بازار، در یک دوره میان‌مدت و بلندمدت، موجبات کاهش سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در بخش مسکن را به‌وجود آورد. به‌عبارت دیگر، رکود ساخت‌وساز، می‌تواند جهش قیمتی مسکن را برای سنواتی پدید آورد که شکاف بین عرضه و تقاضا گسترده شده و بازار به‌دلیل کاهش ساخت‌وساز، مسکن لازم برای تأمین تقاضای مؤثر را نداشته باشد. با توجه به مطالب فوق‌الذکر راهبردهایی را در ابعاد تقنینی و نظارتی به‌شرح ذیل ارائه می‌نماید.

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۴۸۸۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۳/۱۹

اهم راهبردهای بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری

بررسی عملکرد و نقش آفرینی متولیان این حوزه از جمله وزارت راه و شهرسازی، شوراهای اسلامی شهرها و استان، مدیریت‌های شهری، سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان و... حکایت از ضعف نقش آفرینی در اجرا و تحقق قوانین موضوعه دارد. به طوری که اگر برخی از تکالیف قانونی مورد توجه، انسجام و به درستی انجام می‌گرفت. می‌توانست رافع بسیاری از مشکلات موجود باشد، در کنار این وضعیت می‌توان برخی از رفتارها و اقدامات غیرقانونی بخش‌های ذی‌ربط را به آن اضافه کرد. گفتنی است برنامه‌ریزی برای پاسخگویی به نیاز هرم جمعیتی در مرحله نیاز به مسکن، توزیع جمعیت، تقویت و توسعه مبادی مهاجرت، طراحی شهری و شهرسازی، قیمت و فروش تراکم، کیفیت استانداردهای مورد عمل، جامع‌نگری و آینده‌نگری به تصمیمات و عواقب آن و ... مواردی است که می‌توان به عنوان موضوعات مورد غفلت و سهل‌انگاری قرار گرفته بدان اشاره کرد. اما در این برهه از زمان موارد ذیل را با توجه به اهمیت آنها توصیه می‌نماید.

۱. با توجه به ادغام وزارتین مسکن و شهرسازی و راه و ترابری در تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۳۱ و مأموریت قانونی از سوی مجلس محترم، وزارت راه و شهرسازی، معاونت مدیریت و برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور و معاونت امور حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور مکلف بوده‌اند تا براساس ماده (۳) آن قانون، حداکثر سه ماه بعد از ابلاغ قانون (یعنی ۱۳۹۰/۰۴/۰۴)، وظایف و اختیارات جدید وزارتخانه را (برحسب مهندسی مجدد، ساختار و تشکیلات، مأموریت و شرح وظایف، نیروی انسانی، روابط تشکیلاتی، مقررات و فرآیندهای اداری کسب‌وکارهای مرتبط با مأموریت وزارتخانه) تدوین و جهت سیر مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند و هرگونه اصلاحات ساختاری و تشکیلاتی جدید تا قبل از تصویب قانون وظایف و اختیارات جدید ملغی بوده و عملکرد وزارتخانه از وجاهت قانونی برخوردار نمی‌باشد. از این دیدگاه؛ الزام و ضرورت تحقق تکلیف در تسریع ارائه لایحه مزبور به مجلس دهم، بدیهی بوده و می‌بایستی در اولویت مطالبات قرار گیرد.

۲. در راستای نوسازی بافت‌های فرسوده^۱ ضرورت دارد تا این‌گونه بافت‌ها براساس طرح‌های جامع با لحاظ الزام انطباق و تأمین سرانه‌های روبنایی و زیربنایی، خدمات شهری و اصلاح ساختار کالبدی متناسب با افزایش جمعیت در ساخت‌وسازهای جدید برای زمان فعلی و آتی، میزان حداکثر آزادسازی عرصه و استفاده از حداکثر تراکم فضایی و زیرزمینی، ... و نهایتاً چگونگی ظرفیت‌پذیری و انباشتگی تعهدات دولت‌های ملی و محلی در این‌گونه بافت‌ها مدنظر قرار گیرد.

۳. تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی، از نکات با اهمیتی است که نیازمند علت‌سنجی و نقش آفرینی مؤثر مجلس می‌باشد. عدم پرداختن به تأمین نیازها و تخصیص منابع در مقاطع و مبادی مهاجرت و لاجرم افزایش تعهدات و تأمین آن نیازها در مقاصد مهاجرت و آن‌هم به صورت معلول‌گرایی، سیاستی بوده است که همواره موجب اختصاص هزینه‌ها و از دست رفتن فرصت‌ها برای پاسخگویی اساسی به آن نیازها شده است.

۴. اصلاح ساختار و وظایف شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها و همچنین انحلال مؤسسات و تشکیلات غیرقانونی و غیرضرور و موازی، به جهت افزایش شفافیت عملکردی، پاسخگویی و ضمانت‌های اجرایی، امری است که دارای اهمیت تقنینی و نظارتی می‌باشد. در

۱. بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده را می‌بایست به‌مثابه بهترین فرصت بازتولید مسکن و ساخت‌وساز حداکثر در مجموعه شهری (با لحاظ آزادسازی زمین و تأمین سرانه‌های شهری) و براساس رعایت استانداردهای طراحی، فنی و مهندسی و معیارهای شهرسازی مدرن اعمال نمود، درحال حاضر نه تنها از چنین الگویی پیروی نمی‌شود، بلکه غالباً به‌صورت خود مالکی، یعنی افزایش چندین برابری جمعیت شهری در همان ساختار کالبدی سنتی و با همان سطح محدود سرانه‌های خدمات شهری، آموزشی، درمانی و ... صورت می‌پذیرد. ادامه چنین روندی موجب می‌شود تا در آینده‌ای نه چندان دور، حجم عمده‌ای از انتظارات و تعهدات لاینحل و مشکل‌زا برای دولت‌های ملی و محلی رخ بنماید. در چنین وضعیتی از یکسو، پاسخگویی به خواسته‌های شهروندان با مشکل و غیرقابل تحقق خواهد بود و ازسوی دیگر امکان بازگشت به شرایطی که بتواند بسترهای فعلی را برای برنامه‌ریزی و اجرای عملیاتی اصولی شهرسازی مدرن فراهم نماید، غیرممکن خواهد بود.

این خصوص گفتنی است که تأسیس شرکت‌های اقماری متعدد از جمله تأسیس صندوق ذخیره کارکنان شهرداری تهران و ایجاد شرکت‌های وابسته در حوزه‌های مختلف و یا خرید سهام برخی شرکت‌های فعال (به میزان متفاوت) و واگذاری عمده فعالیت‌های اقتصادی و شهری به این صندوق و یا شرکت‌ها و تشکیلات وابسته و یا دارای سهام، زمینه حضور و نقش‌آفرینی بخش خصوصی و اشخاص دیگر را در فعالیت‌های اقتصادی و شهری تحت‌الشعاع قرار داده است. از آنجایی که سایر استان‌ها و شهرها تلاش داشته‌اند تا در رفتاری این‌گونه، مؤسسات و شرکت‌های مشابهی را تأسیس نمایند که بدون رعایت مفاد و ممنوع بودن قانون تأسیس شده است از این‌روی، ضرورت دارد تا انحلال صندوق و شرکت‌های غیرقانونی وابسته در دوره دهم دستگاه تقنینی مورد تأکید باشد.

۵. یکی دیگر از نکات نظارتی دستگاه تقنینی، توجه به گرایش شهرداری‌ها در استفاده از بلوک‌های سیمانی (نیوجرسی) در درب ورودی برخی از ساختمان‌ها و ابنیه در شهرها می‌باشد، زیرا در هیچ قانونی، ایجاد مانع توسط بلوک‌های سیمانی و جلوگیری از تردد مالک، ساکنین و بهره‌برداران ساختمان تبیین نشده است و هرگونه رویکردی از این دست، نیازمند اصلاح عملکردی و توسل به راه‌های قانونی و احکام مراجع قضایی دارد. به عبارت دیگر اقداماتی از این دست که ایجاد محدودیت مالکیت بر اموال و حقوق شهروندی است، ناقض اصول (بیستم)، (بیست‌ودوم)، (سی‌وششم) و (سی‌وهفتم) قانون اساسی و نص صریح ماده (۷۷) قانون شهرداری است.

۶. بازنگری در روند بررسی و تصویب مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و لزوم انطباق آن مصوبات با قوانین و مقررات بالادستی و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور (مانند نرخ تعرفه‌ها و عوارض، نرخ طرح ترافیک در ابعاد سالیانه (برای اشخاص حقیقی و حقوقی)، ماهیانه، هفتگی، روزانه و...) و رفع خلأها و انحرافات رویکردی از دیگر ضروریاتی است که می‌تواند با اصلاحات قانونی و ایجاد تشکیلات پژوهشی در فرمانداری‌ها تحقق یابد.

۷. یکی از نکات فوق‌العاده با اهمیت، این است که با توجه به موضع‌گیری شهرداری‌ها، نظارت مجلس از طریق دیوان محاسبات محدود به بخشی از بودجه سنواتی شده است که در قانون بودجه کل کشور به شهرداری‌ها تخصیص داده می‌شود. اما در این خصوص بایستی به نکته مغفول مانده از توجه به جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد و آن این است که قانونگذار احکام درآمدی متعددی را در دوره‌های مختلف مصوب نموده است که اجازه اخذ و استیفای درآمد را برای شهرداری‌ها تبیین کرده است. از این دیدگاه، این اختیار ذاتی نظارت مجلس بر کلیه امور از جمله مباحث درآمد و هزینه شهرداری‌ها (تحت هر عنوان) انکارناپذیر و الزامی است.

۸. بازنگری در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی و تغییر محوریت و مدیریت کمیسیون تغییر کاربری اراضی و املاک که توسط مدیریت جهاد کشاورزی استان‌ها صورت می‌گیرد، امری ضروری به نظر می‌رسد زیرا با توجه به الزام در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها، طرح‌های آمایشی و توسعه‌ای منطقه‌ای، توزیع جمعیت و ... ضرورت دارد تا محوریت و مدیریت تغییر کاربری‌ها به عالی‌ترین مقام اجرایی استان در استانداری‌ها واگذار شود.

۹. توسعه و ارتقای کیفیت وسایل و تجهیزات حمل‌ونقل و سطح استاندارد به‌کار رفته در آنها و ارتقای کمی و کیفی معابر درون‌شهری، از دیگر خلأها و الزاماتی است که نیازمند توجه قانونگذاران محترم می‌باشد.

۱۰. ایجاد تعادل بین درآمد خانوارهای شهری با قیمت‌های روز مسکن و یا به عبارتی دیگر، کاهش هزینه تأمین مسکن در سبد هزینه خانوار، رویکردی فرابخشی است که الزامات و تمهیدات تقنینی خاص خود را در اصلاح سیاست‌های پولی و بانکی، با تأکید بر افزایش ارزش پول ملی و کاهش قیمت نهاده‌ها و عوامل تولید مسکن، می‌طلبد.

۱۱. الزام در هماهنگی بین سیاست‌های بخش مسکن و سیاست‌های توسعه شهری - منطقه‌ای و لحاظ مطالعات آمایشی، موضوعی است که غالباً مورد غفلت قرار گرفته و نیازمند اصلاح رویکردها و تمهیدات تقنینی می‌باشد.
۱۲. استفاده بهینه از اراضی شهری (احیای بافت‌های فرسوده، تغییر و اصلاح کاربری‌های نامناسب شهری، اصلاح قوانین و مقررات ساخت‌وساز و امکان استقرار و بهره‌برداری از زمین‌های بایر شهری) از دیگر مواردی است که در جهت رفع عرضه محدود زمین در نقاط شهری و کلانشهرها، می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.
۱۳. شکل‌گیری صنعت ساختمان‌سازی حرفه‌ای با لزوم رعایت استانداردهای جهانی، ارتقای تکنولوژی ساخت و طراحی‌های وابسته به آن، الزامی است که نیازمند بسترها و حمایت‌های حقوقی و قانونی است. این سیاست می‌تواند در کاهش هزینه ساخت و کاهش دوره تولید مسکن و ... مورد توجه قرار گیرد.
۱۴. بهبود، تسهیل و ارتقای شرایط سرمایه‌گذاری و حمایت از مشارکت بخش خصوصی در اجرای برنامه‌های آماده‌سازی و عرضه زمین‌های شهری و نوسازی مناطق فرسوده، نیازمند رفع خلأها و موانع قانونی و عملکردی متولیان امور می‌باشد.
۱۵. پرهیز از اجرای طرح‌های مشابه طرح مسکن مهر در پاسخگویی به بازار مسکن (با توجه به ضعف‌های عمده در جانمایی آنها و نبود فاکتورهای خدمات شهری در این‌گونه مکان‌ها) و ضرورت تقویت و توسعه مبادی مهاجرت و ... به‌عنوان یکی از بااهمیت‌ترین موضوعاتی است که در رفع مشکلات و چالش‌های بخش مسکن و شهرسازی و افزایش توان پاسخگویی حاکمیت به نیازهای موضوعه (با رویکرد علت‌سنجی) می‌بایستی مورد توجه دستگاه تقنینی کشور قرار گیرد.
۱۶. ضابطه‌مند شدن قیمت‌گذاری ملک و مدیریت انتظارات تورمی فعالان و مالکان و مشاورین املاک، نیازمند تبیین تکالیف قانونی می‌باشد و الزام در تبیین یک نظام و شاخص تعریف شده در نحوه تعیین قیمت استیجار به همراه ضمانت‌های اجرایی آن؛ (به‌عنوان نمونه در اغلب کشورهای صنعتی نرخ اجاره‌بها سالانه تابع و درصدی (مثلاً بین ۱/۵ تا ۴ درصد) از ارزش واقعی ملک است که براساس شاخص‌ها از جمله کیفیت طراحی، معماری و سنوات عمر ساختمان) تعیین می‌شود.
۱۷. ضرورت تبیین و حاکمیت برنامه و اصول شهرسازی مدرن در قبال بافت‌های فرسوده و پرهیز از رویکردهای غیرعقلایی در خصوص خودمالکی در نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده که با توجه به عدم انطباق افزایش جمعیت با ساختار کالبدی، سرانه‌های روبنایی، زیربنایی و خدمات شهری، مشکلات بسیاری را برای جامعه و دولت‌های ملی و محلی آتی ایجاد خواهد کرد، بدیهی بوده و نیازمند اتخاذ تمهیدات تقنینی و نظارتی می‌باشد.
۱۸. وجود یک نظام و سیستم توانمند تأمین مسکن با در نظر گرفتن تأمین حداکثر ۸۵ درصد نرخ مسکن با لحاظ حداقل بهره و حداکثر مدت‌زمان بازپرداخت، ضرورتی است که توسط کشورهای موفق در رفع بحران مسکن و تأمین مسکن آحاد افراد آن کشورها، تبیین شده است.

