

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری)

مقدمه

لایحه بودجه ظرفیتی است برای پیش‌بینی اعتبارات بودجه‌ای و مأموریت‌های متخذه، که باید تنظیم آن به‌نحوی باشد که زمینه تحقق اهداف، احکام بالادستی و همچنین رافع نیازهای اعتباری تکالیف و برنامه‌های ذیربط باشد. بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری از یک طرف متأثر از سیاست‌ها و برنامه‌های برون‌بخشی از جمله نرخ ارز، ارزش پول ملی و ... است و از طرف دیگر، برنامه‌ها و اقدامات درون‌بخشی می‌تواند تعیین‌کننده کم‌وکیف این بخش باشد. از این منظر، بررسی نوع سیاست‌ها و برنامه‌های متخذه، حجم اعتبارات و انطباق آن با تکالیف قانونی و بخشی در لایحه بودجه بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری حکایت از آن دارد که جهت‌گیری‌های درون‌بخشی و برون‌بخشی مرتبط با این حوزه و همچنین منابع اعتباری پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نمی‌تواند رافع چالش‌ها و مشکلات این بخش باشد و فاقد احکام و منابع اعتباری لازم به جهت پاسخگویی به نیاز بخش است و بسیاری از امور با اهمیت در این بخش مورد غفلت و کم‌توجهی قرار گرفته است، پرداختن به ضروریاتی مانند مسکن اجتماعی (وعده دولت)، حاشیه‌نشینی و نوسازی بافت‌های فرسوده (براساس طرح جامع و با رعایت معیارهای شهرسازی و لحاظ حداکثر آزادسازی عرصه) و تکلیف قانونی در نوسازی سالیانه ۱۰ درصد از این‌گونه بافت‌ها، توزیع و آمایش جمعیت، جدیت در مقاوم‌سازی بناهای با اهمیت و ضروری و نظارت عالی بر کیفیت و کمیت اجرای ضوابط، مقررات و استانداردها در کلیه پروژه‌های عمرانی و ساخت‌وسازهای شهری (با توجه به تکالیف ساختارهای تشکیلاتی)، اهداف کمی و کیفی مندرج در برنامه ششم توسعه، ارتقای کیفی سیاست‌گذاری و تدقیق و بهبود اعتبارات اجرای برنامه‌های حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری، ضرورت افزایش اعتبارات برنامه‌های مرتبط با توسعه روستاها و تفکیک رئوس برنامه‌های روستایی از شهری (با توجه به مغفول ماندن برنامه‌ها و ضرورت تحقق مهاجرت معکوس و الزام در تقویت مبادی مهاجرت)، تقویت منابع درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ... از جمله مواردی است که در این لایحه باید مورد توجه قرار می‌گرفت. استمرار این وضعیت که از سنوات گذشته بر این بخش حاکم بوده، نمی‌تواند زمینه و تضمینی برای حل مسائل و مشکلات مربوطه در سال آتی باشد. بررسی ردیف‌های مرتبط با بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری، بیانگر آن است که این لایحه از استمرار سنواتی ضعف‌ها و حتی عدم نظم رفتاری در تنظیم ردیف‌ها و برنامه‌های بودجه‌ای برخوردار است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۸۰۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۱/۹

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۷۷۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۱۴

بی‌توجهی به احکام برنامه ششم توسعه در حوزه مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری نمی‌تواند زمینه‌ساز ارتقا و بهبود این بخش باشد و گنجانیدن حجم زیادی از اعتبارات در ردیف‌های متفرقه این لایحه، عدم تفکیک برنامه‌های شهری و روستایی و نامشخص بودن سهم اعتبارات هر بخش، عدم اتخاذ تمهیدات لازم درخصوص مهاجرت، حاشیه‌نشینی و ضرورت نوسازی بیش از ۱۲۰ هزار هکتار بافت فرسوده (آن هم در ۴۸۵ شهر از ۱۲۴۵ شهر کشور)^۱ منطبق بر طرح‌های جامع شهرسازی نوین (به‌عنوان فرصت بازتولید حداکثری مسکن، با توجه به محدودیت عرضه زمین در شهرها و ضرورت آزادسازی حداکثر عرصه) و ضابطه‌مند شدن قیمت‌گذاری ملک در بازار مسکن کشور (استیجاری و مالکیتی)، لزوم تدقیق برنامه‌ها و اعتبارات وزارت راه و شهرسازی (و تشکیلات وابسته) در راستای اجرای تکالیف قانونی، ضرورت تقویت منابع سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (از بابت افزایش اعتبارات توسعه روستایی) و نیز بی‌توجهی به ارتقای کیفیت مبادی مهاجرت و لزوم توجه به توزیع جمعیت، از جمله مواردی است که به‌عنوان نقاط ضعف این بخش از لایحه از سنوات گذشته استمرار داشته است و ضروری است تا نقاط ضعف مورد اشاره اصلاح شود.

شایان ذکر است که برآورد اعتبارات بودجه وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به اعتبارات موضوعه در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در بخش اعتبارات هزینه‌ای با ۲۴/۴۹ درصد افزایش و در بخش اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای با ۳۲/۵۰ درصد کاهش مواجه است و فارغ از افزایش اعتبار برخی از برنامه‌ها که مطلوب ارزیابی می‌شود، بررسی احکام بالادستی در بخش مسکن، شهرسازی و حمل‌ونقل درون‌شهری و توسعه روستایی نشان می‌دهد که رویکردهای اتخاذ شده در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، هیچ‌گونه حکم خاصی درخصوص مسکن و شهرسازی که بتواند ضامن ارتقای این بخش باشد ارائه نکرده است.

به‌نظر می‌رسد آنچه باید مورد توجه بیشتر برای تنظیم لایحه بودجه قرار می‌گرفت، درک صحیح از شرایط بحران مسکن و تقویت مبادی مهاجرت و اتخاذ تمهیدات صحیح درون‌بخشی و برون‌بخشی برای رونق و ایجاد تعادل در بازار مسکن و شهرسازی است که در این لایحه ردی از آن مشاهده نمی‌شود. مواردی از جمله چگونگی برخورد با مسئله حاشیه‌نشینی و نوسازی بافت‌های فرسوده که در برنامه ششم بدان تأکید شده است، ساماندهی کالبدی شهری و روستایی، توزیع و آمایش جمعیت شهرها، تقویت مالی و اعتباری مدیریت شهری و حمل‌ونقل درون‌شهری، ارتقای برنامه‌ها و تبیین توسعه روستایی و مسکن و شهرسازی و توجه بیشتر به وظایف اساسنامه‌ای این دستگاه و تشکل‌های وابسته را می‌طلبد. گفتنی است که از جمع کل اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی برحسب امور و فصول (یعنی ۴،۹۰۱،۰۳۱،۸۳۸ میلیون ریال) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۰/۵ درصد آن (معادل ۲۴،۵۶۴،۷۸۹ میلیون ریال) به امور مسکن، عمران شهری و روستایی (شامل فصل مسکن؛ فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری؛ فصل آب و فاضلاب، فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی) است که نسبت به اعتبار مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (یعنی ۸۲،۴۱۴،۷۸۹ میلیون ریال) به میزان ۷۰/۱۹ درصد کاهش اعتبار نشان می‌دهد. در این لایحه از جمع کل اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی برحسب امور و فصول مذکور، حدود ۱/۰۱ درصد آن (یعنی ۴۹،۷۸۷،۱۶۳ میلیون ریال) به فصل حمل‌ونقل تخصیص یافته است که نسبت به اعتبار مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (یعنی ۱۰۳،۰۲۸،۳۴۰ میلیون ریال) به میزان ۵۱/۶۷ درصد کاهش اعتبار نشان می‌دهد. در این لایحه، ۸/۸۳ درصد از کل اعتبارات لایحه (یعنی

۱. با توجه به آمار وزارت راه و شهرسازی، ۱۲۰ هزار هکتار بافت فرسوده براساس مطالعات صورت گرفته از ۴۸۵ شهر در کشور شناسایی شده است.

۴۳۲،۷۹۸،۲۳۴ (میلیون ریال) به ردیف‌های متفرقه اختصاص داده شده است که نسبت به اعتبار مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (یعنی ۶۸۳،۴۸۸،۶۹۵ میلیون ریال) به میزان ۳۶/۶۷ درصد کاهش اعتبار نشان می‌دهد. شایان ذکر است که از مجموع اعتبارات متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مندرج در جدول ۹ لایحه (برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۷)، به میزان ۴۵،۹۷۸،۰۰۰ میلیون ریال، به حوزه مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری اختصاص یافته است.

تطابق لایحه با قوانین بالادستی و دائمی

از آنجایی که برنامه ششم توسعه در سال گذشته به تصویب رسید، از این‌رو، تکلیف و ضرورت قانونی است تا این لایحه در تطابق و تدقیق کامل با اهداف کمی و کیفی و انتظارات آن برنامه تنظیم می‌شود. از سوی دیگر یکسری تکالیف موضوعی مندرج در قوانین بخشی در این حوزه وجود دارد که باید مورد توجه قرار می‌گرفت که چنین رویکردی در این لایحه مشاهده نمی‌شود و اثری از جهت‌گیری و انطباق رویکردها و فعالیت‌های سنواتی در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای تحقق آن تکالیف، اهداف و انتظارات برنامه‌ای و بخشی مشاهده نمی‌شود.

از این دیدگاه، در صورتی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به همانند سنوات گذشته تصویب شود می‌توان گفت که بخش عمده‌ای از تکالیف بالادستی با عدم تحقق و اجرا مواجه خواهند شد. مواردی مانند مسکن اجتماعی، ضرورت پرداختن به حاشیه‌نشینی و نوسازی و بهسازی حداقل ۱۰ درصد بافت‌های فرسوده (و حداکثر بهره‌برداری از فرصت باز تولید مسکن در بافت‌های مذکور با لحاظ حداکثر آزادسازی عرصه و رعایت معیارهای شهرسازی)، تقویت مبادی مهاجرت (ساماندهی توزیع جمعیت)، تقید و تعهد به ساخت هرگونه مسکن جمعی (اعم از اتمام مسکن مهر و مسکن اجتماعی و نظایر آن) تنها در بافت‌های فرسوده، تهیه و اجرای طرح‌های متناسب با نیازهای فعلی و آتی مجموعه شهری و روستایی به‌منظور توسعه پایدار، تبیین، تقویت و شفافیت عملکردی نظام درآمدی و مالی شهرداری‌ها، استانداردهای تولید مصالح و فعالیت‌های ساخت‌وساز، اعمال نظارت عالی در تحقق مبحث (۲۲) مقررات ملی ساختمان از عمده موضوعاتی است که لازم است در این لایحه به آنها توجه کافی و ویژه شود تا از این طریق نیازهای مربوطه، به‌طور کامل مرتفع شود. در جدول ۱ تعدادی از تکالیف قانونی که در لایحه بودجه به آنها توجهی نشده یا اعتبار کافی برای آنها در نظر گرفته نشده است ارائه شده است.

اصلاحات پیشنهادی برای مصوبه کمیسیون تلفیق

۱. اصلاح بند «ج» تبصره «۴»

توضیح بند «ج» - این حکم فاقد حجم و میزان تسهیلات ارزی قابل واگذاری و نرخ سود ترجیحی احتمالی می‌باشد. از سوی دیگر تعیین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برای تضمین بازپرداخت بدون دخل و تصرف و یا تأیید آن طرح‌ها و پروژه‌ها می‌تواند مانعی برای پیشرفت و یا تحقق این حکم از لایحه را دربرداشته باشد. باید تصریح شود که طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی باید توسط شورای اقتصاد تأیید شود. از این‌رو انتفاعی بودن آن طرح‌ها ملاک عمل خواهد بود. قاعدتاً توزیع سهم میزان اوراق قابل انتشار برحسب تسهیم سازمان برنامه و بودجه و برحسب توان جذب صورت خواهد گرفت. مضافاً اینکه مشخص نشده است که نرخ مالیاتی آن صفر خواهد بود یا درصد خاصی بدان اختصاص می‌یابد.

۲. اصلاح بندهای الحاقی به تبصره «۶»

الف) موضوع توزیع عوارض ارزش افزوده ذیل جزء «۲» بند «و»

توضیح: با عنایت به الزام در ارتقای سطح خدمات و زندگی در روستاها (به عنوان مبادی مهاجرت و ماندگاری جمعیت در روستاها)، ضرورت دارد تا میزان عوارض تخصیصی به روستاها از (۱۲٪) به حداقل (۲۰٪) افزایش یابد.

ب) موضوع تعیین عوارض برای انواع سیگار تولید داخل و وارداتی

توضیح: پیشنهاد می شود تعیین عوارض برای انواع سیگار به عبارت «انواع محصولات دخانی از جمله سیگار و تنباکو» و از بابت تنباکو به میزان هر بسته ۲۰,۰۰۰ ریال تغییر نماید و مبالغ حاصله برای برنامه های ساماندهی حاشیه شهرها و ارتقای خدمات زیربنایی و روبنایی مبادی مهاجرت تخصیص یابد.

۳. حذف بند «ه» تبصره «۹»

توضیح بند «ه»

الف) تغییر کاربری اراضی و املاک آموزشی به انواع کاربری ها مانند کاربری تجاری، تولیدی، و ... با ماهیت ذاتی و شرح وظایف وزارت آموزش و پرورش مغایرت دارد.

ب) با عنایت به کمبود فضاهای آموزشی دولتی و تأکید جزء «۳» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر «آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی»؛ این رویکرد موجبات کاهش دسترسی به فضاهای آموزشی، ورزشی و تربیتی دولتی در شهرها و کلان شهرها؛ را فراهم می کند.

ج) در این بند تصریح نشده است که تغییر کاربری بخشی از املاک و فضاهای آموزشی، ورزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش به چه نوع از کاربری ها متصور خواهد بود و علت تغییر کاربری چیست؟

د) ممنوعیت انتقال و یا واگذاری املاک تغییر کاربری داده شده و یا نشده تصریح نشده است.

۴. حذف بند «د» تبصره «۱۰»

الف) در این بند مشخص نشده است که تعیین ارزش منافع ناشی از بهره برداری براساس کدامین ملاک و معیار کارشناسی تعیین خواهد شد و مرجع تأیید کارشناسی تعیین نشده است. زیرا در این حکم، امکان مفسده متصور می باشد. ضمن آنکه نوع بهره برداری از زمین که موجب ایجاد ارزش و منافع به میزان ۳۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد مشخص نشده است.

ب) در این بند مشخص نشده است که ایجاد مستحدثات براساس کدامین مجوز و پروانه ساختمانی خواهد بود و مرجع صدور پروانه کدام تشکیلات شهری و یا روستایی خواهد بود؟

ج) در این بند مشخص نشده است که آیا منظور از طرح های مصوب، همان طرح های جامع و تفصیلی می باشد یا خیر و در صورت نبود طرح در یک شهر تکلیف چیست و تعرفه های متصور برای صدور پروانه های ساختمانی براساس چه تعرفه ای صادر خواهد شد؟

د) در این بند مفهوم عبارت «مستحدثات ایجاد شده توسط طرف قرارداد و براساس قرارداد فروخته» ابهام دارد؛ و باید عدم امکان انتقال و یا واگذاری مستحدثات تصریح گردد.

ه) نکته با اهمیت آنکه اراضی و املاک در اختیار دستگاه‌های اجرایی جزئی از اموال عمومی بوده و انفال محسوب می‌شوند و مغایر با اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی است.

۵. حذف بند الحاقی به تبصره «۱۰» «موضوع واگذاری مسکن مهر فاقد متقاضی به افراد تحت پوشش کمیته امداد و ...» توضیح: با توجه به نبود مطالعات مکانیابی درخصوص مسکن‌ها مهر که فاقد متقاضی هستند و فاقد زیرساخت‌های زیربنایی و روستایی و همچنین خدمات شهری می‌باشند؛ این سیاست تنها موجبات استمرار تحمیل هزینه‌های مترتب بر تأمین آن خدمات خواهد شد کما اینکه منابع آن در بودجه نیز لحاظ نشده است و هیچ‌گونه توجیه اقتصادی و اجتماعی نیز ندارد. البته می‌توان چنین واحدهایی را برای ایجاد پادگان‌های نظامی و آموزشی مورد بهره‌برداری قرار داد.

۶. حذف بند «ب» تبصره «۱۲»

توضیح: نکته با اهمیت آنکه اراضی و املاک در اختیار دستگاه‌های اجرایی جزئی از اموال عمومی بوده و انفال محسوب می‌شوند و مغایر با اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی می‌باشد.

پیشنهاد‌های الحاقی (مرکز پژوهش‌ها)

از آنجایی که برخی از تکالیف قانونی نیازمند تخصیص ردیف اعتباری برحسب برنامه مشخص می‌باشد و عدم توجه به آن تکالیف موجبات انباشتگی مشکلات برای دولت‌های ملی و محلی خواهد بود عمده ضرورت‌های پیشنهادی به شرح ذیل ارائه می‌شود که می‌تواند از طریق جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی محقق گردد و تنها اراده مدیریتی در این بخش را می‌طلبد:

۱. ضرورت تقویت و ایفای تعهدات حاکمیتی در مبادی مهاجرت به جهت مدیریت روند مهاجرت و کنترل گسترش حاشیه‌نشینی،

۲. ضرورت تدوین برنامه‌های جامع توسعه روستایی براساس اطلاعات و مطالعات آمایش سرزمین و تسهیل تحقق اهداف مربوطه و حذف بوروکراسی زائد اداری در شکل‌گیری و توسعه فعالیت‌ها با لحاظ باز تعریف محدوده روستاها،

۳. ضرورت سرعت اجرا و اتمام طرح جامع حدنگاری (کاداستر) کشور و تعیین و تکلیف و تثبیت مالکیت اشخاص (حقیقی و حقوقی) براملاک به منظور برنامه‌ریزی بهینه شهری و روستایی،

۴. ضرورت ارتقا و افزایش بهره‌وری عوامل تولید در کلیه مراحل ساخت‌وساز و اجرای پروژه‌ها،

۵. اجباری شدن رعایت کامل استانداردها در کلیه مراحل عملکردی و دستیابی به ارتقای کیفیت و کاهش هزینه‌ها و برقراری تضامین اجرایی و همچنین تحقق نظارت عالی،

۶. ضرورت در به‌کارگیری تجهیزات و فناوری‌های نوین در کلیه مراحل تولید مصالح و تجهیزات ساختمانی و ساخت‌وسازها،

۷. ضرورت ارتقا و بهبود مدیریت اجرا و نظارت با رعایت کامل ضوابط و مقررات در کلیه مراحل عملکردی،

۸. ضرورت تدقیق در تعریف ساختارها و کلیه پروژه‌های مدیریت شهری و اصلاح مدیریت هزینه‌کردها،
۹. ضرورت حداکثر بهره‌برداری از زمین‌های شهری و بافت‌های فرسوده با لحاظ حداکثر آزادسازی عرصه و بهره‌گیری از شاخص‌ها و معیارهای شهرسازی نوین در قالب طرح‌های جامع و ساختاری،
۱۰. ضرورت انجام پروژه‌ها در بازه زمانی تعریف شده و تدقیق در مطالعه، تأمین اعتبارات مربوطه، عملکرد کارفرمایی و پیمانکاری،
۱۱. ضرورت تسهیل و برقراری امنیت در حفظ سرمایه‌گذاری‌های موجود و تلاش در جهت جذب سرمایه‌های خارجی (اعم از ایرانی و خارجی) و رفع بوروکراسی زائد و غیر ضرور،
۱۲. ایجاد دولت جامع الکترونیک در جهت کاهش زمان و شفافیت عملکردی و نظارت دقیق بر فرآیندها،
۱۳. ضرورت حذف هزینه‌های غیرضرور در ساخت‌وساز و تعمیرات تأسیسات، نماها، تزئینات و دکوراسیون داخلی ابنیه‌های دولتی (به‌طور عام)،
۱۴. ضرورت رعایت مباحث ۲۲ گانه مقررات ملی ساختمان از جمله مبحث (۱۹) در کلیه ساخت‌وسازهای دولتی و غیردولتی و ارتقای دانش و تکنولوژی در مراحل مختلف عملکردی و رفع ضعف‌های عملکردی غالب مهندسان ناظر، دستگاه‌های ناظر از جمله سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان و شهرداری‌ها،
۱۵. ضرورت اصلاح نظام قیمتگذاری مسکن (ملکی و استیجاری) برحسب قوانین، معیارها و شاخص‌هایی از جمله معیارهای مندرج در ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم (موضوع کمیسیون تقویم املاک) و حاکمیت ضوابط بر قاعده‌مند بودن قیمت و ضرورت کاهش قدرت مانور مالکین و مشاورین املاک.
۱۶. ضرورت و الزام در برقراری بسترهای حقوقی و حمایتی برای ایجاد و توسعه صنعتی‌سازی ساختمان، علی‌الخصوص با توجه به موقعیت فلات ایران که در کمربند زلزله‌خیزی کره زمین قرار گرفته است.
۱۷. آنچه مورد تأکید است توجه بیشتر به ضرورت نوسازی بافت‌های فرسوده (منطبق بر طرح‌های جامع شهرسازی و لحاظ حداکثر آزادسازی عرصه و حداکثر بهره‌برداری از تراکم)،
۱۸. تقویت برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل عمومی.

