



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن»

(تفصیلی)

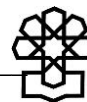
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر مطالعات زیربنایی

شماره ثبت: ۱۷۳  
کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۷۱۶۸  
شهریور ماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. ارزیابی کلیات طرح
۶	۱-۱. ارزیابی کلیات فصل اول
۹	۱-۲. ارزیابی کلیات فصل دوم
۱۰	۱-۳. ارزیابی کلیات فصل سوم
۱۱	۱-۴. ارزیابی کلیات فصل چهارم
۱۵	۱-۵. ارزیابی کلیات فصل پنجم و ششم
۱۵	۲. بررسی مواد طرح
۲۵	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۶	منابع و مآخذ



## اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن»

### چکیده

طرح پیشنهادی دوفوریتی مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «طرح جهش تولید و تأمین مسکن» در پی راهکاری عملیاتی برای برون‌رفت بخش مسکن از وضعیت کنونی بازار مسکن و تبعات آن است. برخی مواد آن نیز دارای ویژگی‌های متمایز و خاصی نسبت به قوانین و برنامه‌های قبلی بخش مسکن است. البته قوانین دیگری نیز در سال‌های قبل به تصویب رسیده است که به دلایلی به‌درستی اجرا نشده‌اند. از جمله این قوانین می‌توان به قانون مترقی سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد که بسیاری از موضوعات ذیل طرح اخیر را نیز در بر می‌گیرد.

طرح حاضر با وجود همه ضرورت‌ها و تلاش‌های صورت‌گرفته جهت افزایش تولید و تأمین مسکن، از منظر اقتصادی و مالی دارای ایرادات متعددی است و رویکرد مناسبی در حوزه تأمین مالی، تهاتر بدهی، موضوعات بودجه‌ای و بار مالی، مولدسازی دارایی‌های دولتی، سیاست حمایتی و تکالیف دستگاه‌های اجرایی دنبال نشده است. به‌طور کلی با در نظر داشتن وضعیت رشد نقدینگی و تورم و انتظارات تورمی بالا، نباید قوانینی تصویب شوند که سرعت رشد نقدینگی را بالا ببرند (به‌خصوص با در نظر گرفتن حجم قابل توجه کسری بودجه احتمالی دولت در سال جاری و سال آینده). از آنجاکه طرح حاضر منجر به افزایش نقدینگی و تورم شده و همچنین آثار احتمالی رکودی بر سایر بخش‌ها خواهد داشت، اجرای آن می‌تواند آثار نامطلوب قابل توجهی برای اقتصاد کشور داشته باشد.

طرح حاضر به‌دلیل بار مالی (تکالیف تأمین زیرساخت‌ها، نادیده گرفتن هزینه‌های روبنایی و خدماتی، تسهیلات ارزان‌قیمت، زمین رایگان، مصالح ساختمانی ارزان‌قیمت و تخفیف یا معافیت عوارض صدور پروانه و مالیات‌ها، هزینه خدمات نظام مهندسی و بیمه) با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و به‌دلیل تبعیض ناروا (برخورداري بخش محدودی از مردم کشور از مزیت‌ها، امکانات و تسهیلات پیش‌بینی شده در طرح) با اصول چهل‌وهشتم (۴۸) و اصل (۳) - بند «۹» قانون اساسی مغایر است. همچنین در ارائه و اعلام وصول این طرح مفاد ماده (۱۵۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر لوازم فوریت طرح یا لایحه رعایت نشده است. براساس بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری حکم به «انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی» داده شده است. بسیاری از احکام طرح حاضر، در «قانون

سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۱۳۸۷» آمده است، اما این احکام احصا و مشخص نشده‌اند.

لذا بر این مبنا **رد کلیات طرح** پیشنهاد می‌شود. در صورت اصرار نمایندگان محترم به تصویب کلیات پیشنهاد مؤکد آن است که طرح از **حالت دوفوریت خارج شود** تا با طی فرایندی مناسب و با دخیل کردن همه کمیسیون‌های ذی‌ربط، وجوه مختلف این طرح با دقت کافی مورد بررسی قرار گیرد.

### مقدمه

از ابتدای مجلس یازدهم، پرداختن به وضعیت نگران‌کننده بخش مسکن به دغدغه مستمر تمامی نمایندگان و به یکی از اولویت‌های سه‌گانه اقدام مجلس شورای اسلامی مبدل شد و پیرو آن موضوع جهش تولید مسکن در اولویت اقدام کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.

همچنین گستره‌ای از پیشنهادهای و طرح‌ها از سوی نمایندگان محترم و کمیسیون‌های تخصصی در موضوعات گوناگون نظیر انواع مالیات بر خانه‌های خالی، گران‌قیمت و عایدی سرمایه مسکن، اعطای زمین به خانوارهای پُرجمعیت در راستای حمایت از خانوار و جمعیت، ورود مسکن به بورس و... مطرح شد که اولین مصوبه مجلس یازدهم نیز درخصوص مسکن و موضوع مالیات بر خانه‌های خالی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

ایده اصلی طراحان بر سه محور اصلی: ۱. تأمین مالی، ۲. تأمین زمین و ۳. تأمین مصالح ارزان و تخفیف سایر هزینه‌های ساخت بنا نهاده شده است.

ساختار کلی طرح حول سه محور فوق در ۶ فصل و ۲۰ ماده به این شرح تنظیم شده است: فصل اول با عنوان «تأمین منابع مالی برای ساخت مسکن» بر دو موضوع محوری تأکید دارد: ۱. ساخت سالیانه یک میلیون واحد مسکونی و ۲. اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت و پرداخت یارانه‌های برنامه‌های حمایتی. فصل دوم به تأمین زمین اختصاص دارد. در این قسمت از طرح هرچند به‌صراحت چیزی گفته نشده، اما به‌طور ضمنی فرض بر رایگان بودن (هزینه ناچیز اجاره ۹۹ساله) تأمین زمین بوده است. همچنین در مواد مندرج در این فصل به تملک زمین‌های دستگاه‌های اجرایی با درخواست وزارت راه و شهرسازی و الحاق زمین‌های مستعد توسعه شهری و روستایی به شهرها و روستاها اشاره شده است. فصل سوم طرح به تأمین مصالح مهم ساختمانی با نرخ‌های مصوب شورای رقابت اشاره شده است. فصل چهارم به تأمین خدمات ساختمانی و تعیین بیمه و مالیات اختصاص دارد و احکامی مبنی بر تخفیف یا معافیت هزینه خدمات نظام مهندسی، مالیات یا عوارض صدور پروانه ساختمانی و بیمه وضع شده است. فصل پنجم به موضوع اجاره‌داری و حمایت از مستأجران اختصاص دارد و در فصل ششم به سایر موارد مانند الزام به درج کلیه معاملات خرید، فروش، پیش‌خرید، پیش‌فروش و



اجاره مسکن در سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور و انتقال اطلاعات سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور به سامانه ملی املاک و اسکان اشاره شده است.

## ۱. ارزیابی کلیات طرح

طرح جهش تولید و تأمین مسکن اگرچه در پی موضوع ایجاد پاسخی به مشکلات کنونی بازار مسکن است، اما در تدوین آن کاستی‌ها و ابهاماتی وجود دارد.

### • ابهامات و مغایرت‌های حقوقی

#### – قانون اساسی

از آنجاکه شاکله اصلی طرح فراهم کردن اجزای اصلی ساخت (اعتبارات بانکی، زمین و مصالح) با قیمت‌های ارزان است، با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی کشور مغایر است. اختصاص تسهیلات ارزان قیمت، تأمین زمین مجانی، تأمین مصالح ساختمانی ارزان قیمت، تخفیف یا معافیت در عوارض و مالیات‌ها موجب کاهش درآمدهای دولت می‌شود، بدون آن که طریق جبران آن مشخص شده باشد. مواد (۱)، (۲)، (۳)، (۴)، (۶)، (۸)، (۱۰)، (۱۱)، (۱۲)، (۱۳)، (۱۴)، (۱۵)، (۱۶)، (۱۷) و (۱۸) متضمن بار مالی برای دولت بوده و لذا با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایر است. همچنین با فرض ساخت سالیانه یک میلیون واحد مسکونی، به دلیل عدم برخورداری آحاد مردم از یارانه‌های ضمنی پیش‌بینی شده در طرح و همچنین با عدم تفکیک افراد متمول از نیازمندان واقعی اصل سوم قانون اساسی نیز نقض می‌شود.

#### – آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در اینکه مسئله مسکن می‌تواند نیاز فوری و از اولویت‌های جامعه باشد، شکی نیست، اما فوریت دوم یعنی وقوع خسارت احتمالی و فوت وقت مشهود نیست. براساس ماده (۱۵۶) آیین‌نامه داخلی مجلس «فوریت طرح‌ها مبین ضرورت و یا حالت استثنائی و مستند به دلایل ذیل باشد: ۱. یک فوریت؛ نیاز فوری جامعه و اولویت طرح و یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروحه، ۲. دو فوریت؛ ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت، ۳. سه فوریت؛ حالت کاملاً اضطراری و حیاتی و برای مقابله سریع با خسارت حتمی». به نظر نمی‌رسد طرح دوفوریتی «جهش تولید و تأمین مسکن» واجد ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت باشد؛ لذا تصویب دوفوریت طرح با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در تضاد بوده است.

#### – همپوشانی با برخی قوانین موجود

بخش عمده این طرح دارای همپوشانی گسترده‌ای با «قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه

مسکن مصوب سال ۱۳۸۷» دارد. اما در طرح حاضر بند «۲» ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور رعایت نشده است. ضمن آن که در رویکردهای قانونگذاری، اصلاح، تکمیل و تنقیح قانون بر تدوین قانون مقدم است و نظارت و تحقق‌پذیری آن را تسهیل می‌کند. به نظر می‌رسد موضوعات مطروحه فوق در قوانین مربوطه موجود از جمله قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و یا تهیه و تدوین قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه می‌توانند تکمیل و یا اصلاح شوند.

### • سیاست‌های کلان اقتصادی

#### – کسری بودجه دولت

رویکرد کلی طرح با اصول انضباط مالی و پولی که از ضرورت‌های تثبیت وضعیت اقتصاد کلان و آرام کردن بازارها در کشور است، تناسبی ندارد. همچنین با وجود کسری‌های شدید و مزمن بودجه دولت، احکام طرح پیشنهادی با بار کردن تکالیف جدید به دستگاه‌های اجرایی موجب تشدید این کسری و بدتر شدن شرایط اقتصادی کشور می‌شود.

#### – نقدینگی و تورم

به طور مشخص فصل اول طرح موجب افزایش نقدینگی و در نتیجه افزایش تورم خواهد شد. به طور کلی با وضعیت رشد نقدینگی حال حاضر و تورم و انتظارات تورمی بالا، نباید قوانینی تصویب شوند که سرعت رشد نقدینگی را بالا ببرند و موجب دامن زدن به تورم‌های خیلی بالاتر در اقتصاد ایران شوند. مهم‌ترین دغدغه سیاستگذار باید کنترل تورم باشد. به نظر می‌رسد بخش مسکن بیش از آنکه نیاز به پمپاژ نقدینگی داشته باشد، نیازمند تنظیم‌گری عرضه و تقاضا، رفع موانع مربوط به ساخت مسکن، مولدسازی زمین‌های شهری و فروش آن به متقاضیان، کنترل سوداگری‌های نامولد و جهت‌دهی نقدینگی موجود به پروژه‌های ساخت مسکن است.

#### – سایر ملاحظات

– تشخیص اولویت اقدام: به نظر می‌رسد ماهیت طرح دلالت بر یک برنامه سنواتی تولید بخش مسکن دارد، حال آنکه به نظر می‌رسد در کنار نیاز تولیدی اولویت‌های مهم رفع گلوگاه‌های تولید و عرضه مسکن، نظیر تسهیل صدور جوازهای ساختمانی، عملیاتی کردن موضوع پیش‌فروش ساختمان، کاهش سوداگری و سفته‌بازی مسکن در کوتاه‌مدت التیام‌بخشی و اثربخشی مؤثرتری در پی داشته باشد.

– برای حل مشکل حاد مسکن، اولویت با اقشار حمایتی و کم‌بضاعتی است که معمولاً در طرح‌های مسکن دولتی کمتر تحت پوشش قرار می‌گیرند. با توجه به وضعیت کنونی تولید حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری و انجام وظایف محوله بخش مسکن روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، برنامه‌ریزی برای کل یک میلیون واحد و کل نیاز عرضه سالیانه فاقد رویکرد راهبردی و مسئله‌محور است و به‌طور خاص برنامه کسری تأمین مسکن محرومان و اقشار حمایتی در صدر اولویت



اقدام این طرح قرار گیرد. همچنین پوشش کل نیاز تولید مسکن کشور بهتر است در قالب برنامه هفتم توسعه کشور و یا بازنگری طرح جامع مسکن پیش‌بینی شود.

- شیوه تشخیص صلاحیت متقاضیان با غربال‌هایی نظیر: تأهل، سن بالای ۱۸ سال، عدم مالکیت و یا نقل و انتقال مسکن، عدم بهره‌مندی از حمایت‌های دولتی بخش مسکن در گذشته و برخی موارد از این دست، اگرچه درست است، ولی قطعاً ناکافی است. بر این اساس، غربال دهک‌های درآمدی با استطاعت مسکن خانوار، ملاحظات اجتماعی اقشار خاص نظیر: معلولان، زنان سرپرست خانوار، بازنشستگان، کارگران، طلاب، فرهنگیان و نیروهای مسلح و ملاحظات آمایشی نظیر: اولویت دادن به روستاها و شهرهای کوچک و مبادی مهاجرپرست، مناطق محروم و مرزی و سکونتگاه‌های غیررسمی و... باید ملاک تعیین اولویت باشد. همچنین باید میزان حمایت، معافیت، تخفیف در موضوعاتی نظیر: واگذاری زمین رایگان (اجاره ۹۹ ساله)، مصالح ارزان‌قیمت، تسهیلات کم‌بهره بانکی، تخفیف هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، بیمه، مالیات و خدمات نظام مهندسی از معیارهای دیگر باشد. این مهم باید به صورت پلکانی و متناسب با میزان محرومیت و آسیب‌پذیری و استطاعت اقشار تعریف شود. عرضه وسیع این امکانات به‌نحو پیش‌بینی شده در طرح هم خلاف موضوع عدالت و هم به‌نوعی هدررفت منابع و امکانات ذی‌قیمت در تنگناهای مالی کنونی تلقی می‌شود. در طرح پیشنهادی هیچ اشاره‌ای به نحوه انتخاب افراد مشمول نشده است.

- در بخش‌های مختلفی از این قانون برای دستگاه‌های اجرایی وظایف غیرمرتبط تعیین شده است که مشخصاً به مفاد مندرج برای شورای رقابت، بحث تعیین بیمه و مالیات توسط وزارت راه و شهرسازی می‌توان اشاره کرد که به مشروع آن در فصل مربوطه اشاره می‌شود.

- به نظر می‌رسد بخش عمده از مواد این طرح بر مبنای تجربه اجرایی طرح‌های قبلی مسکن شکل گرفته است، ضمن تحسین بهره‌مندی از تجارب ارزشمند عرضه گسترده مسکن و خانه‌دار شدن گروه‌هایی از مردم، انتظار می‌رود کاستی‌ها و تبعات آن هم مدنظر قرار گرفته و در طرح جدید از آنها اجتناب شود. موضوعاتی نظیر توسعه منفصل و پراکنده شهری و هزینه‌های سنگین تأمین و انتقال و توزیع زیرساخت‌ها، آماده‌سازی زمین، خدمات روبنایی و کاربری‌های غیرانتفاعی، نیاز به حمل‌ونقل عمومی و سایر ملاحظات شهرسازی و اجتماعی و زیست‌محیطی که مدنظر قرار نگرفته است.

- اعطای میلیون‌ها هکتار از اراضی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در حریم شهرها و روستاها و حتی خارج از حریم شهرها به وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن برای تولید مسکن اگرچه با هدف حذف یا کاهش سهم قابل توجه قیمت زمین در قیمت تمام‌شده مسکن انجام شده، اما می‌تواند تبعات گسترده تغییر کاربری، تخریب محیط زیست و سوداگری مستغلات و ویلاسازی را در پی داشته باشد، حال آنکه قید الزامات قوی و تعیین نیاز باید ملاک این واگذاری‌ها

باشد و تبعات واگذاری‌های گسترده می‌تواند بر منافع آن غلبه کند.

- یکی از مشکلات اساسی این طرح ادغام سیاست حمایتی با سیاست عرضه مسکن است. مطابق توضیحاتی که در ادامه عنوان خواهد شد با توجه به محدودیت‌های شدید درآمدی استفاده از منابع حاکمیتی در این نوع سیاست حمایتی از منظر مخاطب سیاست حمایتی و جابه‌جایی غیرعادلانه افراد در دهک‌های مختلف درآمدی بهینه ارزیابی نمی‌شود. طراحی سیاست حمایتی نیازمند جامع‌نگری نسبت به وضعیت خانوارها و عدم جابه‌جایی بلاوجه و تبعیض‌آمیز افراد در دهک‌های مختلف درآمدی است.

## ۱-۱. ارزیابی کلیات فصل اول

### الف) برنامه تولید سالیانه یک میلیون واحد مسکونی

- اگرچه عملکرد ضعیف دولت در سال‌های اخیر در زمینه‌سازی تولید و عرضه مسکن و سقوط تولید سالیانه مسکن شهری به حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکونی شهری، نگرانی جدی در تشدید شکاف عرضه و تقاضای مسکن و به تبع آن تشدید افزایش قیمت مسکن را در پی داشته است؛ اما تعیین و الزام به زمینه‌سازی تولید حداقل یک میلیون واحد مسکونی در سال، نیازمند مطالعات بیشتر است. در وضعیت کنونی براساس آخرین نسخه طرح جامع مسکن (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۵) مجموع نیاز ۱۰ ساله تولید مسکن در کشور ۷۸۷۴ هزار واحد مسکونی، معادل متوسط ۷۸۷ هزار واحد مسکونی در سال برآورد شده است.

گفتنی است که مبانی برآورد این طرح بر رکن نرخ باروری ۲/۱ فرزند و نرخ رشد اقتصادی ۵/۴ درصد و برخی مؤلفه‌های دیگر بوده است که در شرایط حاضر هم نرخ باروری، هم آمار ازدواج و هم نرخ رشد اقتصادی کاهش یافته است که منطقی‌مانند به کاهش میزان نیاز سالیانه مسکن می‌شود، لکن عملکرد ناچیز تولید مسکن در دو سال نخست این طرح بیش از یک میلیون واحد مسکونی تقاضای انباشته را بدان اضافه می‌کند که می‌توان گفت اثر کاهشی نخست با اثر افزایشی دوم جبران می‌شود.

- با توجه به آمار وضع موجود ساخت مسکن که عمدتاً مربوط به دهک‌های میانی و بالاست و همچنین با تداوم پوشش نیاز مسکن روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، به نظر نیاز به مسکن اقشار آسیب‌پذیر کمتر از ۳۰۰ هزار واحد مسکونی در سال خواهد بود، که تمرکز و اولویت قرار دادن این بخش مدنظر است و دستیابی به این مهم با وجود پیشنهادهای تأمین مالی که در بندهای آتی ارائه شده میسر خواهد بود.

### ب) تأمین مالی

تأمین منابع مالی طرح دوفوریتی جهش تولید و رونق مسکن مهم‌ترین بخش این طرح تلقی می‌شود و



درحقیقت پذیرش یا عدم پذیرش شیوه تأمین مالی این طرح یکی از عوامل تأثیرگذار در موافقت یا مخالفت با کلیات این طرح خواهد بود. در بررسی شیوه تأمین مالی در متن فعلی این طرح، هرچند الگوی تأمین مالی این طرح به پایه پولی ( $M_0$ ) یا پول پُر قدرت بانک مرکزی متکی نیست، ولی نگرانی‌هایی درخصوص رشد نقدینگی از ناحیه اعطای تسهیلات بانکی ( $M_1$ ) موضوع این طرح وجود دارد که در ارتباط با آن نکات زیر حائز اهمیت است:

- اختصاص ۲۵ درصد تسهیلات پرداختی به بخش مسکن با در نظر گرفتن رشد ۲۵ درصدی کل تسهیلات پرداختی و نقدینگی در سال ۱۳۹۹ (که بسیار خوش‌بینانه است) معادل پرداخت ۳۰۰ ه.م.ت تسهیلات بخش مسکن خواهد بود.<sup>۱</sup> این در حالی است که این رقم در سال ۱۳۹۸، ۳۴ ه.م.ت بوده است و رشد ۷۸۲ درصدی این متغیر طی یک سال بدون پیامدهای جانبی منفی برای سایر بخش‌های اقتصادی مقدور نیست. به عبارت روشن‌تر در صورتی که بانک‌ها تسهیلات موضوع این ماده را پرداخت کنند دو حالت متصور است: یا این تسهیلات جایگزین تسهیلات پرداختی به سایر بخش‌های اقتصادی نظیر سرمایه در گردش بخش صنعت، کشاورزی و... می‌شود که عملاً رونق بخش مسکن با هزینه تشدید رکود سایر بخش‌های اقتصاد امکان تحقق دارد. حالت دوم این است که این تسهیلات جایگزین نشود و اعطای تسهیلات قبلی کمافی‌السابق تداوم داشته باشد در این صورت شاهد رشد بسیار بالای نقدینگی خواهیم بود که در جدول ذیل محاسبات سرانگشتی راجع به آن خواهد آمد:

#### جدول ۱. رشد نقدینگی در سناریوهای مختلف جایگزینی تسهیلات مسکن به تسهیلات دیگر

نرخ جایگزینی (درصد)	۱۰۰	۵۰	۳۳	۲۰	۱۰	۰
رشد نقدینگی	۲۵	۳۱	۳۳	۳۴/۷	۳۵/۹	۳۷/۱

مأخذ: محاسبات کارشناسی.

- همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد در صورتی که تنها ۵۰ درصد تسهیلات پرداختی موضوع این طرح، جایگزین تسهیلات قبلی شود، ۶ واحد درصد رشد نقدینگی سال ۱۳۹۹ بیشتر از گذشته (۲۴ درصد افزایش رشد نقدینگی) خواهد بود. مقایسه تغییر مانده تسهیلات پرداختی در سال ۱۳۹۸ (۳۰۰ ه.م.ت) با آنچه طرح بانک‌ها را ملزم کرده است (۳۰۰ ه.م.ت) می‌تواند ارزیابی از آثار پولی این طرح را واقعی‌تر کند.

- تسهیلات بانک‌ها از حیث سررسید متنوع هستند. از تسهیلات سرمایه در گردش بعضاً یک‌ماهه تا تسهیلات مسکن ۱۲ ساله. از آنجایی که سپرده‌های بانک‌ها کاملاً نقدشونده است، یکی از وظایف بانک

۱. بنابر گزارش بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸ تسهیلات پرداختی بانک‌ها ۹۷۴ ه.م.ت بوده است که با فرض رشد ۲۵ درصدی این رقم در سال ۱۳۹۹ و اختصاص ۲۵ درصد آن به بخش مسکن، منابع مالی در نظر گرفته شده در این طرح معادل ۳۰۴ ه.م.ت خواهد بود.

مدیریت تطابق سررسید دارایی‌ها و بدهی‌هاست؛ یعنی حتی‌الامکان سعی کند منابع پایدار و بلندمدت جذب کند و تسهیلات بلندمدت را متناسب با منابع بلندمدت اعطا کند. ماده (۳) این طرح اشعار می‌دارد که بانک‌ها ملزم هستند معادل ۲۰ درصد تسهیلات پرداختی را به ساخت واحدهای موضوع این طرح اختصاص دهند. این در حالی است که برخی از تسهیلات بانک‌ها ۶ بار در سال پرداخت و بازپرداخت می‌شود؛ یعنی تسهیلات سرمایه در گردش دوماهه تسویه شده و مجدداً دریافت می‌شود، در چنین شرایطی بانک باید معادل ۱/۵ برابر سرمایه در گردش دوماهه یا برابر با تسهیلات سرمایه در گردش سه‌ماهه تسهیلات مسکن بلندمدت ۲۰ ساله پرداخت کند که به نظر می‌رسد انگیزه بانک‌ها برای اعطای تسهیلات سرمایه در گردش را به شدت کاهش می‌دهد و تأمین مالی تولید را مختل می‌کند. از طرفی از حیث سلامت بانکی و مدیریت نقدینگی نیز چنین الزامی به بانک‌ها مخاطره نقدینگی بانک‌ها را افزایش می‌دهد و انتظار اعطای تسهیلات ۱۲ ساله معادل یک‌چهارم تسهیلات یک‌ماهه تکلیفی مالاپلاق به نظر می‌رسد. در این راستا پیشنهاد می‌شود ملاک از تسهیلات پرداختی به مانده تسهیلات پرداختی تغییر یابد که جزئیات آن در ادامه پیشنهادها خواهد آمد.

- الزام به تخصیص ۲۰ درصد از پرداخت تسهیلات مسکن به ساخت به‌عنوان یک حکم دائمی و قانونی با توجه به اینکه ممکن است شرایط تغییر کند، خیلی مناسب نیست و پیشنهاد می‌شود تعیین سهم انواع مختلف تسهیلات مسکن به شورای پول و اعتبار واگذار شود.

- اعطای تسهیلات بلندمدت نیازمند تسهیل تجهیز منابع بلندمدت برای بانک‌هاست، که متأسفانه طرح مذکور فاقد چنین ویژگی است و صرفاً بانک‌ها را به اعطای تسهیلات بلندمدت مکلف کرده است. - عدم استفاده از ظرفیت بازار سرمایه در تأمین مالی ساخت مسکن نیز دیگر اشکال طرح مورد بحث است، این در حالی است که تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری زمین و ساختمان توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی با مانع قانونی مواجه است و طرح مذکور می‌تواند آن را مرتفع کند. - جدا از بانک‌های تخصصی برخی از بانک‌ها اساساً مدل کسب‌وکار آنها تأمین مالی شرکتی است و تخصصی در تأمین مالی خانوار و مسکن ندارند و تکلیف آنها به پرداخت تسهیلات مسکن نیز محل تأمل دارد.

- ماده (۱۷) طرح به مقوله تسهیلات ودیعه مسکن ورود کرده است و بدون تأمین منابع مالی به بانک مرکزی تکلیف کرده که شرایط اعطای تسهیلات مذکور را با نرخ ترجیحی فراهم کند. این ماده عملاً به معنای افزایش پایه پولی خواهد بود که می‌تواند آثار علی‌حده‌ای بر رشد نقدینگی و تورم علاوه بر آنچه پیش‌تر گفته شده داشته باشد.

### ج) اثرات بودجه‌ای و بار مالی

در ماده (۲) حسابی تحت عنوان حساب ملی مسکن ایجاد شده است و پیشنهاد شده که مالیات‌های



مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان و همچنین منابع پیش‌بینی شده برای بخش مسکن در قوانین بودجه سنواتی مورد اشاره جهت یارانه سود تسهیلات به این حساب واریز شود. در حالی که این موارد جزئی از منابع بودجه بوده و این موضوع علاوه بر مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵)، موجب افزایش کسری بودجه و در نتیجه آن استفاده بیشتر از منابع ناپایدار، رشد نقدینگی و تورم خواهد شد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ از محل منابع مالیات‌های مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان در بودجه سال ۱۳۹۹، ۱/۶ هزار میلیارد تومان مالیات مستغلات، ۱/۶ م.ت. مالیات سرقفلی، ۱/۲ م.ت. مالیات نقل و انتقال املاک در نظر گرفته شده است.

#### د) تشدید کسری بودجه دولت

در سال ۱۳۹۹ حدود ۴۰ درصد منابع بودجه از محل منابع غیرپایداری مانند استقراض تأمین می‌شود که با توجه به شرایط جاری کشور، عدم برنامه‌ریزی جهت تأمین منابع پایدار توسط دولت، افزایش فوق‌العاده‌های کارمندان، همسان‌سازی بازنشستگان و... این موضوع در سال‌های بعد نیز تشدید خواهد شد. تداوم این شرایط و تأمین کسری بودجه از مسیرهایی مانند استقراض از بانک مرکزی کشور را با خطر تورم‌های بسیار شدید مواجه کرده است و می‌بایست در هر نوع تصمیم‌گیری این موضوع مدنظر باشد. یکی از راهکارهای تأمین بخشی از کسری بودجه مولدسازی دارایی‌های دولت است (به‌عنوان مثال در بند «دال» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۹، پیش‌بینی شده است که ۴۰ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه از محل واگذاری اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد قوه مجریه به‌استثنای انفال و موارد مندرج در اصل هشتادوسوم (۸۳) قانون اساسی تأمین شود، اما این بند از عملکرد بسیار پایینی برخوردار بوده و موجب تشدید کسری بودجه شده است). با وجود این چنین طرحی که به‌صورت بالقوه از محل واگذاری زمین امکان ایجاد درآمد و جبران کسری بودجه را دارد، از این فرصت هیچ استفاده‌ای نکرده است، بلکه بار مالی برای دولت نیز به دنبال خواهد داشت.

#### ۲-۱. ارزیابی کلیات فصل دوم

با توجه به سهم غالب قیمت زمین، در قیمت تمام‌شده عرضه و فروش مسکن، در این فصل تلاش شده تا این عدد به حداقل ممکن کاهش یابد. این موضوع به‌خودی‌خود منطقی و مورد پذیرش است، اما به‌خصوص تجارب توسعه‌های منفصل شهری در قالب شهرک و شهرهای جدید به‌واسطه فاصله با شهر و مراکز شغلی آن، نبود حمل‌ونقل عمومی و هزینه‌های بسیار بالاتر از معمول درون شهر در حوزه انتقال و توزیع زیرساخت‌های آب و برق و گاز و مخابرات است. همچنین نادیده انگاشتن هزینه‌های توسعه خدمات روبنایی و کاربری‌های غیرانتفاعی نظیر مدرسه، مسجد، درمانگاه، بوستان و فضای سبز،

آتش‌نشانی و پاسگاه نیروی انتظامی و بسیاری خدمات و فعالیت‌ها که به‌طور معمول در توسعه مسکن داخل شهرها یا موجود است و یا سهم سرشکن هزینه توسعه و ایجاد آنها بسیار کمتر از توسعه‌های جدید منفصل است.

از این‌رو به نظر می‌رسد اولویت توسعه مسکن به‌ترتیب در اراضی دولتی داخل شهرها، احیا و بهسازی بافت فرسوده و سکونتگاه غیررسمی، الحاق اراضی مجاور و متصل به محدوده قانونی شهرها و در آخرین گزینه به‌صورت منفصل در قالب شهرک و یا شهر جدید باشد.

بخش اصلی تأمین زمین موضوع طرح با توجه به تفاهمنامه‌هایی که بین وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی منعقد شده، تأمین خواهد شد. آنچه در طرح آمده واگذاری زمین به‌صورت اجاره ۹۹ ساله است؛ در حالی که از نظر دولت امکان واگذاری اراضی از طریق مشارکت و فروش اقساطی نیز وجود دارد تا طرح بتواند اراضی مرغوب داخل شهرها و به‌ویژه کلان‌شهرها را نیز در بر بگیرد. در بخش روستایی نیز نظر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در اختیار داشتن بخش عمده اراضی پیرامون روستاهاست در صورتی که ضرورت دارد تنها اراضی داخل محدوده طرح هادی مشمول طرح شوند و روستاهای مناطق حاشیه کلان‌شهرها و مستعد تغییر کاربری و یا در معرض تبدیل به سکونتگاه خوابگاهی شهرها و دارای زمینه سوداگری و ویلاسازی از طرح خارج شوند. با این حال مشخصاً در ماده (۱۰) مجدد به اراضی‌ای از این دست اشاره شده است که باید در مورد آن تجدیدنظر صورت گیرد.

در ماده (۶) وزارتخانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف به تأمین زیرساخت‌های لازم برای زمین‌های واگذار شده و مسکن‌های موضوع این طرح شده‌اند؛ اما منابع مالی برای این موضوع ایجاد نشده است. حال آنکه طبق برآورد وزارت نیرو صرفاً برای تأمین زیرساخت‌های وزارت نیرو در ۴۰۰ هزار مسکن موضوع اقدام ملی، به حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان نیاز است که در صورت هدفگذاری این طرح بر روی یک میلیون مسکن سالیانه این رقم به ۲۵ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. این رقم بدون محاسبه هزینه‌های تأمین گاز و زیرساخت‌های فناوری و ارتباطاتی محاسبه شده است.

این مسئله از یک‌سو باعث تحمیل بار مالی به دولت و افزایش کسری بودجه شده و از سوی دیگر به ناتوانی وزارتخانه‌های مذکور در انجام وظایف و در نتیجه فراهم نشدن این زیرساخت‌ها منجر خواهد شد که نارضایتی عمومی را به دنبال خواهد داشت.

### ۳-۱. ارزیابی کلیات فصل سوم

در ماده (۱۱) عنوان شده که وزارت صنعت مکلف است مصالح ساختمانی مهم تولید مسکن را براساس اعلام وزارت راه و شهرسازی با قیمت مصوب شورای رقابت برای کلیه طرح‌ها فراهم کند. در تبصره این ماده عنوان شده که شورای رقابت موظف است در تعیین قیمت مصالح ساختمانی سهم یارانه‌های



دریافتی مصالح ساختمانی را که سازمان برنامه و بودجه تخصیص داده است از قیمت تمام شده مصالح ساختمانی کسر کند.

این ماده علاوه بر ابهاماتی که در مورد مصالح ساختمانی مهم دارد و مشکلاتی که می تواند برای بخش تولیدی ایجاد کند، زمینه ساز بروز فساد و ایجاد بازار دوم (رانتی) برای مصالح ساختمانی و... خواهد بود. به علاوه وظایف غیرمرتبطی را برعهده وزارت صمت و شورای رقابت گذاشته و نشان دهنده یکجانبه گرایی در متن طرح پیشنهادی است.

مصالح ساختمانی به دو دسته فلزی و غیرفلزی تقسیم می شوند. مصالح فلزی شامل میلگرد فولادی، تیرآهن، لوله فولادی، پروفیل فولادی و آلومینیومی، ورق های فولادی و... هستند. مصالح غیرفلزی نیز شامل انواع سیمان، شن و ماسه، گچ، انواع آجر، سنگ های ساختمانی و تزئینی، کاشی و سرامیک، شیشه و... است.

نظام قیمتگذاری و عرضه و تقاضای مصالح مختلف ساختمانی با یکدیگر متفاوت است. به طور مثال در حال حاضر برای کلیه محصولات فلزی، قیمت پایه بر مبنای قیمت های جهانی تعیین شده است که پس از عرضه در بورس کالا، رقابت انجام شده و قیمت محصول کشف می شود. شایان ذکر است که به دلیل وجود برخی ایرادات در سیاست های تنظیم بازار محصولات فلزی، شکاف قیمتی میان قیمت های بورس کالا و بازار آزاد ایجاد شده و کالای نهایی با قیمتی بیشتر از قیمت کشف شده در بورس کالا به دست مصرف کننده نهایی می رسد. گفتنی است در زنجیره تولیدات صنعت فولادی، به دلیل سود قابل توجه صادرات این محصولات، انگیزه فروش داخلی آن هم به قیمت مصوب در بازار داخل وجود ندارد و باید سیاست های تشویقی در این حوزه تعریف شود.

در میان مصالح ساختمانی غیرفلزی نیز دولت صرفاً قیمت پایه سیمان را مشخص کرده است و سایر محصولات مانند شن و ماسه، گچ، آجر، سنگ های ساختمانی و تزئینی، کاشی و سرامیک و... توسط دولت قیمتگذاری نمی شود و عرضه و تقاضای طبیعی بازار قیمت کالا را مشخص می کند.

توجه به این نکته ضروری است که شورای رقابت هیچ نقشی در قیمتگذاری محصولات معدنی و فلزی ندارد و از سال ۱۳۹۷ کلیه امور مربوط به قیمتگذاری و تنظیم بازار محصولات معدنی و فلزی توسط ستاد تنظیم بازار انجام می شود.

#### ۴-۱. ارزیابی کلیات فصل چهارم

نهادهای مختلف ذی ربط در بخش ساخت و ساز از جمله شهرداری ها در بحث پروانه، سازمان نظام مهندسی و وزارت نیرو در بحث انشعابات، در مقابل ارائه خدمات هزینه و بهای آن را دریافت می کنند. در برنامه های حمایتی مسکن به منظور کاهش هزینه تمام شده مسکن، اعطای تخفیفات و معافیت ها در این خدمات

به‌منظور حمایت از تولید مسکن ارزان و استطاعت‌پذیر برای اقشار کم‌درآمد مورد پذیرش است. لکن باید توجه داشت تنظیم بهره‌مندی از امکانات دولتی نظیر زمین رایگان، اعتبارات کم‌بهره، مصالح ارزان و هرگونه معافیت و تخفیف در هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، بیمه، مالیات، خدمات نظام مهندسی، انشعابات و موارد مشابه باید متناسب با میزان محرومیت و استطاعت اقشار مختلف در ابعاد گوناگون (از جمله دهک درآمدی و استطاعت مسکن، اقشار خاص مانند زنان سرپرست خانوار، خانوار دارای معلول، فرهنگیان، طلاب، بازنشستگان، کارگران و نیروهای مسلح) و با در نظر گرفتن سایر ملاحظات از جمله آمایشی و جغرافیایی نظیر روستاها، شهرهای کوچک و مبادی مهاجرپرست، ملاحظات امنیتی و پدافند غیرعامل، ملاحظات مناطق مرزی، حساس، حومه‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی صورت گیرد تا مطابق با اصل سوم قانون اساسی عدالت اجتماعی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه میسر شود.

اگرچه موضوع تخفیف هزینه صدور پروانه ساختمانی می‌تواند جذابیت خوبی برای سازندگان جهت ورود به تولید مسکن موضوع این طرح ایجاد کند، اما تأمین منابع مورد نیاز برای تحقق این ماده برای دولت بار مالی ایجاد می‌کند که مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. در گذشته نیز در برخی قوانین و برنامه‌های طرح‌های توسعه مسکن از جمله طرح بازآفرینی شهری نیز تخفیفات این چنین در نظر گرفته شده بود که تأمین منابع آن از سوی دولت میسر نشد و عملاً مورد استقبال شهرداری‌ها واقع نشد؛ لذا تعریف محل تأمین منابع آن به‌صورت شفاف لازم و ضروری است. پیشنهاد می‌شود در صورت تأمین منابع، تخفیف پروانه یکبار و در زمان صدور پروانه و در گواهی پایان کار در نظر گرفته شود و تمدید آن به‌منظور تشویق اتمام طرح‌ها در زمان منطقی با هزینه مصوب جاری صورت گیرد. گفتنی است با توجه به اتکای بخش قابل توجهی از درآمدهای شهرداری‌های کشور و ناترازی بخش عمده شهرداری‌ها، این تخفیف مشکلات کنونی اداره شهرها را تشدید می‌کند.

در تبصره ماده (۱۲) این طرح پیشنهاد شده است که هزینه‌های صدور و تمدید مجوزهای ساخت‌وساز و گواهی پایان کار برای طرح‌های حمایتی با ۵۰ درصد تخفیف انجام شود و به همین میزان، بدهی شهرداری‌ها به بانک‌ها تهاتر شود. این فرایندی که در طرح نگاشته شده است اساساً با مفهوم تهاتر فاصله دارد. در تهاتر بدهی هر شخص در ازای طلب وی از شخص دیگر به او منتقل می‌شود. به‌عنوان مثال اگر تولیدکننده‌ای از دولت طلبی داشته باشد و در عوض وی به بانک بدهکار باشد و بانک هم به بانک مرکزی بدهکار باشد می‌توان این بدهی را در طول زنجیره به دولت منتقل کرد. در فرایند نگاشته شده در طرح جهش تولید و رونق مسکن اگر تهاتر اتفاق بیفتد لازم است بدهی شهرداری به بانک‌ها به منتفعین از تخفیف عوارض یا دولت منتقل شود که اساساً چنین مقوله‌ای در طرح نیامده و در صورت انتقال به دولت نیز موجد بار مالی برای دولت خواهد بود.

صرفنظر از مطلب فوق اساساً تبدیل کردن چنین زنجیره تهاتری به یک قانون دائمی (یا حتی چهارساله)، موجب یادگیری بد عوامل زنجیره خواهد شد. یعنی شهرداری‌ها انگیزه جدی پیدا می‌کنند



که بدهی‌های خود به بانک‌ها را نپردازند و با اعطای تخفیف بدهی خود را به دولت منتقل کنند. اساساً منطق درستی که در بند «و» تبصره «۵» پی گرفته شد این بود که این نوع از مجوزهای قانونی باید موقت باشد و در قالب بودجه‌های سنواتی تصویب شود.

### تخفیف در هزینه خدمات نظام مهندسی

اول براساس ماده (۱۷) مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، تعیین تعرفه خدمات نظام مهندسی برای انواع فعالیت‌ها و مراحل مختلف کار ساختمانی در بخش طراحی و نظارت در رشته‌های چهارگانه معماری، عمران، تأسیسات مکانیکی و تأسیسات برقی براساس جدول ۱۱ همین مبحث به صورت درصدی از قیمت ساخت‌وساز هر مترمربع زیربنا که به‌طور سالیانه توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور اعلام می‌گردد تعیین می‌شود. جدول زیر هزینه ساخت‌وساز یک مترمربع زیربنا در سال ۱۳۹۹ و درصد مجموع حق‌الزحمه‌های خدمات مهندسی رشته‌های مذکور برای ساختمان‌های یک تا هفت طبقه را نشان می‌دهد. همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود هزینه خدمات نظام مهندسی درصد بسیار ناچیزی از هزینه ساخت حتی در مقایسه با دستمزد و هزینه سایر خدمات ساختمانی و اجرایی است. لذا تخفیف در هزینه‌های حاضر رقم قابل توجهی برای کاهش هزینه‌های ساخت و تأثیر بر جذب سرمایه‌گذار در مقایسه با سایر مؤلفه‌های حمایتی این طرح ایجاد نخواهد کرد. نکته مهم دیگر توجه به حساسیت خدمات نظام مهندسی برای ارتقای کیفیت ساخت بناهاست که نیازمند رعایت اصول صحیح ساخت و حسن انجام خدمات مهندسی است. به‌منظور حفظ سرمایه‌های ملی و عمر بالای بنا اهتمام جدی نسبت به کیفیت ساخت و خدمات مهندسی ساختمان (چه در مرحله طراحی و چه مرحله نظارت) ضروری است که این شاخص در حال حاضر در کشور ما در حدود ۳۰ سال است، در حالی که این عدد در برخی کشورها حتی به بیش از ۱۰۰ سال نیز می‌رسد. در حال حاضر در کشور ما تلاش برای رسیدن به عمر بنای بالای ۵۰ سال با ارتقای کیفیت ساخت و مصالح ساختمانی مدنظر است. در کنار آن با توجه به مسئولیت‌های قانونی که برای مهندسان در قبال ساختمان وجود دارد، هزینه‌های حاضر نه تنها متناسب با اهمیت خدمات ارائه شده و مسئولیت مهندسان نیست، بلکه سهم بسیار ناچیزی است.

### جدول ۲. تعرفه خدمات نظام مهندسی ساختمان

یک و دو طبقه	سه تا پنج طبقه	شش و هفت طبقه	
۱۶,۵۲۵,۷۹۶	۱۹,۲۸۰,۰۹۶	۲۲,۰۳۴,۳۹۵	هزینه ساخت هر مترمربع زیربنا در سال ۱۳۹۹ ابلاغی سازمان نظام مهندسی کشور (ریال)
۴/۱۷	۴/۲۹	۴/۵۱	درصد طراحی و نظارت چهار رشته از هزینه ساخت
۶۸۹,۱۲۶	۸۲۷,۱۱۶	۹۹۳,۷۵۱	هزینه طراحی و نظارت چهار رشته هر مترمربع (ریال)

دوم سازمان نظام مهندسی ساختمان یک نهاد غیردولتی و خصوصی است و ایجاد الزام برای بخش‌های خصوصی در قوانین معایر با ملاحظات مربوطه است. به عبارتی ارائه خدمات نظام مهندسی قائم به شخص مهندس است و اعضای نظام مهندسی به صورت افراد حقیقی در مقابل ارائه خدمات حق الزحمه دریافت می‌کنند. از این رو الزام افراد حقیقی به تخفیف در هزینه خدمات ارائه شده اصولی نبوده و فرد می‌تواند آن را نپذیرد. همچنین پروژه‌های ساختمانی موضوع این طرح عمدتاً در مناطق حومه‌ای و حاشیه شهرها قرار دارند و به دلیل دوری از مراکز شهری، هزینه‌های اضافه‌ای از لحاظ رفت‌وآمد جهت سرکشی به عملیات ساختمانی برای مهندسان ایجاد خواهند کرد. بنابراین، حذف این ماده و تبصره ذیل آن پیشنهاد می‌شود و در صورتی که تخفیف در هزینه خدمات نظام مهندسی مورد نظر حتمی طرح حاضر است، ماده جایگزین بدین صورت پیشنهاد می‌شود: «در راستای برنامه‌های حمایتی مسکن اقشار کم‌درآمد هزینه خدمات نظام مهندسی برابر با ۷۰ درصد تعرفه جاری نظام مهندسی برای این پروژه‌ها در نظر گرفته می‌شود و در مقابل به منظور تشویق مهندسان به مشارکت در این پروژه‌ها معادل با ۷۰ درصد زیربنای ساختمان از سهمیه سالیانه مهندسان کسر می‌گردد. مهندسان به صورت داوطلب با معرفی سازمان نظام مهندسی استان مربوطه نسبت به ارائه خدمات نظام مهندسی به پروژه‌های مورد نظر معرفی می‌شوند».

همچنین با توجه به اینکه ایران رتبه پنجم را از لحاظ کثرت فارغ‌التحصیلان رشته‌های مهندسی بعد از کشورهای چین، هند، روسیه و آمریکا دارد و اتفاقاً در همین زمینه دچار ضعف در اشتغال و درآمدزایی است که در سال‌های گذشته به دلیل رکود فعالیت‌های ساختمانی تشدید نیز شده و خیل عظیم بیکاران و تعطیلی کسب‌وکارهای مهندسی ناشی از عدم جریان مالی در این حوزه وجود دارد.

در این فصل در دو ماده تعیین مالیات و حق بیمه توسط وزارت راه و شهرسازی (ماده ۱۵) و (۱۶)) مطرح شده است. در ماده (۱۵) طرح عنوان شده که سازمان امور مالیاتی مکلف است مالیات آماده‌سازی، محوطه‌سازی، زیربنایی و روبنایی ساخت مسکن کلیه برنامه‌های حمایتی مسکن را با قیمت ثابت به ازای هر واحد مسکونی که توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌شود، محاسبه کند. در رابطه با حق بیمه نیز هرچند که اجرای نامناسب روش حق بیمه قرارداد موجب مشکلاتی در فرایند دریافت حق بیمه شده و نیاز به اصلاح این رویه است، اما ماده (۱۶) تعیین تعرفه بیمه تأمین اجتماعی با قیمت ثابت را در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار داده است که روش مناسبی برای حل این مشکل نیست. واگذاری این اختیارات به وزارت راه و شهرسازی در طرح پیشنهادی محل ابهام بوده و خارج از وظایف و اختیارات این وزارتخانه است.

ماده (۱۵) بیمه - براساس قانون بیمه کارگران ساختمانی در حال حاضر متناسب با پروانه ساختمانی تعیین می‌گردد بدین صورت که ۲۰ درصد سهم کارفرما از محل ۱۵ درصد عوارض ساختمانی و ۷ درصد سهم بیمه‌شونده توسط خود کارگران پرداخت می‌شود. در سال‌های گذشته



متأسفانه سازمان‌های بیمه به‌رغم دریافت حق بیمه کارفرما خدمات مناسبی برای پوشش خدمات بازنشستگی، از کارافتادگی، درمان و حوادث و... کارگران ساختمانی ارائه نکرده‌اند. به‌منظور بهره‌مندی کارگران ساختمانی از چنین خدماتی در نظر گرفتن بیمه در پروژه‌های ساختمانی دارای اهمیت است.

### ۵-۱. ارزیابی کلیات فصل پنجم و ششم

این دو فصل از نظر هدف آمایشی و اجرای عدالت در تأمین سکونت و رسیدگی به اقشار مستضعف و همچنین نظم دادن به نظام معاملات کشور حائز اهمیت بوده و مثبت ارزیابی می‌شوند.

### ۲. بررسی مواد طرح

#### جدول ۳. بررسی مواد طرح پیشنهادی

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	مفاد ماده و تبصره «۱» آن، با توجه به ایجاد بار مالی و عدم تعیین محل جبران آن، خلاف اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. هرچند ماده (۱۸) «قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» مصوب ۱۳۸۷ بخشی از بار مالی این طرح را پوشش می‌دهد، لکن با توجه به اینکه مفاد این حکم علاوه‌بر مواردی است که دولت در آن قانون مکلف به اجرای آن شده است، از جهت مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی محل تأمل است.	ماده (۱) دولت موظف است نیاز سالیانه مسکن کشور را براساس اعلام وزارت راه و شهرسازی مستند به مطالعات طرح جامع مسکن، در مناطق شهری و روستایی تأمین نماید.
	نیاز سالیانه یک میلیون واحد مسکونی با توجه به چه مطالعاتی استخراج شده است؟ براساس طرح جامع مسکن این رقم در حدود ۷۸۷ هزار واحد در سال است. در صورتی که حتی انباشت سال‌های گذشته ناشی از کاهش چشمگیر تولید را در نظر بگیریم به سبب کاهش شدید فرزندآوری و رشد جمعیت، تقلیل چشمگیر تعداد ازدواج‌ها، وجود خانه‌های خالی و	ماده (۱) - تبصره «۱» دولت موظف است در چهار سال نخست اجرای طرح به‌نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نماید تا سالیانه حداقل یک میلیون واحد مسکونی در مناطق شهری و روستایی کشور تولید و عرضه گردد.

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	<p>ازسوی دیگر رشد اقتصادی منفی (در طرح جامع مسکن رشد اقتصادی ۵/۴ درصدی منظور شده است). شایسته است نیاز سالیانه مسکن مورد مذاقه قرار گیرد و طی بررسی کارشناسی ازسوی نهاد متولی (معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی) اعلام شود. همچنین با توجه به گذشت چهار ماه از سال ۱۳۹۹ و ازسوی دیگر روند تصویب و تأیید و ابلاغ طرح به دولت در خوشبینانه‌ترین حالت از نیمه دوم این سال برنامه‌ریزی طرح آغاز شده و در عمل در سال ۱۳۹۹ تولیدی صورت نخواهد گرفت؛ بنابراین این طرح با یک افق پنج‌ساله از ابتدای سال ۱۴۰۰ تا پایان سال ۱۴۰۴ خواهد بود.</p>	
	<p>طرح جامع توسعه بیست‌ساله مسکن در ماده (۳) قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و بند «ج» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی شده بود، ولی به تصویب نهایی هیئت وزیران نرسیده است. همچنین در حال حاضر و به‌موجب «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی»، شورای عالی مسکن فاقد مبنای قانونی است و صرفاً آنچه دارای مبنای قانونی است، شورای مسکن استان موضوع ماده (۱۷) قانون سامان‌دهی است. تفویض تصویب طرح جامع مسکن به شورایی که در حال حاضر و به این عنوان توسط دولت تشکیل می‌شود، با عنایت به فقدان مبنای قانونی و عضویت اعضای غیر وزیر در آن، مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی است و باید طرح جامع مسکن به تصویب هیئت وزیران برسد.</p>	<p>ماده (۱) - تبصره «۲» وزارت راه و شهرسازی موظف است پس از بازنگری طرح جامع مسکن، این طرح را به تصویب شورای عالی مسکن برساند.</p>
	<p>عبارت سایر منابع مشابه، واجد ابهام است و با اصل شفافیت مغایرت دارد. ابتدا باید مشخص شود آیا منظور از</p>	<p>ماده (۲) به‌منظور ایجاد هم‌افزایی، تقویت توان حمایتی و تخصیص بهینه منابع مالی</p>



پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	<p>«مجمع» مجمع عمومی است یا خیر؟ طبق ماده (۶) اساسنامه بانک مسکن «ریاست مجمع عمومی با وزیر امور اقتصادی و دارایی و در غیاب وی با وزیر صنعت، معدن و تجارت است». اگر منظور تغییر این ماده باشد بهتر است به صراحت نسبت به تغییر آن اشاره شود و الا خلاف بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری خواهد بود.</p> <p>حکم تبصره «۵» می‌تواند موجب اختلال در منابع بانک مرکزی شود.</p>	<p>بخش مسکن، حساب واحدی تحت عنوان «حساب ملی مسکن» نزد بانک مسکن از محل منابع مالیات‌های مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان، منابع پیش‌بینی شده برای بخش مسکن در قوانین بودجه سنواتی، منابع حاصل از بازگشت یا امهال اصل و فرع خطوط اعتباری مسکن مهر، اقساط برگشتی صندوق پس‌انداز مسکن یکم در هر سال، منابع وقف و خیرین و سایر منابع مشابه افتتاح می‌گردد.</p>
<p>حذف صدر ماده: از تاریخ تصویب این قانون وزیر راه و شهرسازی رئیس مجمع بانک مسکن خواهد بود و هرگونه دخل و تصرف بدون اجازه وزیر راه و شهرسازی در حساب ملی مسکن ممنوع و در حکم دخل و تصرف در اموال عمومی خواهد بود.</p>	<p>وزیر راه و شهرسازی تخصصی در نظارت بر بانک‌ها، رسیدگی به صورت‌های مالی و تأمین مالی بانکی ندارد و صرفاً به این دلیل که بانک مسکن بانک تخصصی حوزه وزیر است دلیل موجهی برای این تغییر نیست.</p> <p>وزیر امور اقتصادی و دارایی در بانک‌های تخصصی دیگر نظیر بانک کشاورزی نیز رئیس مجمع و وزیر مربوطه عضو مجمع است.</p>	<p>ماده (۲) - تبصره «۱»</p> <p>از تاریخ تصویب این قانون وزیر راه و شهرسازی رئیس مجمع بانک مسکن خواهد بود و هرگونه دخل و تصرف بدون اجازه وی در حساب ملی مسکن ممنوع و در حکم دخل و تصرف در اموال عمومی خواهد بود.</p>
<p>تبصره «۲» - منابع این حساب توسط وزارت راه و شهرسازی تنها به منظور اعطای تسهیلات حمایتی و در قالب مشارکت در اعطای وام به منظور کاهش نرخ سود تسهیلات حمایتی در اختیار بانک‌های عامل قرار می‌گیرد. <del>ارزان‌قیمت و پرداخت یارانه‌های برنامه‌های حمایتی مسکن استفاده می‌شود.</del></p>	<p>مشارکت در تسهیلات اثربخشی بیشتری نسبت به یارانه سود تسهیلات دارد، زیرا مجدداً به منابع حساب مسکن باز می‌گردد و می‌تواند منبعی برای حمایت مجدد قرار گیرد.</p> <p>با توجه به اینکه وزارتخانه مستقیماً نمی‌تواند تسهیلات اعطا کند، بهتر است از طریق بانک مسکن یا بانک‌های دیگر صورت گیرد.</p>	<p>ماده (۲) - تبصره «۲»</p> <p>منابع این حساب توسط وزارت راه و شهرسازی تنها به منظور اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت و پرداخت یارانه‌های برنامه‌های حمایتی مسکن استفاده می‌شود.</p>
<p>ماده جایگزین: بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلفند حداقل معادل ۲۰ درصد از تغییرات مانده تسهیلات اعطایی به اشخاص غیردولتی (پس از کسر ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول) در یک سال منتهی به سال مالی ۱۳۹۹ را با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار، به بخش مسکن</p>	<p>منظور از «این طرح» مشخص نیست آیا طرح پیشنهادی نمایندگان است یا طرح جامع مسکن، لذا واجد ابهام است. در خصوص اختصاص حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات، باید مشخص شود که این تسهیلات به چه اشخاصی اختصاص یافته است تا از تبعیض ناروا و اختصاص منابع به کارکنان بانک‌ها و مؤسسات</p>	<p>ماده (۳) - بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلفند حداقل ۲۵ درصد (۲۰ درصد به ساخت واحدهای موضوع این طرح و ۵ درصد به سرفصل‌های مربوط به خرید و تعمیرات مسکن) از تسهیلات پرداختی از محل منابع داخلی خود را در هر سال مالی با نرخ سود</p>

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
<p>اعم از ساخت واحدهای موضوع این طرح (قابل تبدیل به فروش اقساطی)، خرید مسکن، تعمیرات و ودیعه اختصاص دهند. سهم هریک از موارد فوق در تسهیلات مسکن توسط شورای پول و اعتبار تعیین خواهد شد.</p>	<p>اعتباری و وابستگان به آنها پیشگیری شود و الا محل بروز فساد و تبعیض ناروا بوده و مغایر با بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی است.</p>	<p>مصوب شورای پول و اعتبار به بخش مسکن اختصاص دهند.</p>
	<p>اعطای صلاحیت اعلامی به بانک مرکزی جهت استثنا کردن از قانون، بدون تعیین ضابطه، از حیث مغایرت با اصل هشتادوپنجم (۸۵) و تبعیض ناروا محل تامل است.</p>	<p>ماده (۳) - تبصره «۱» بانک‌های تخصصی به تشخیص بانک مرکزی، به غیر از بانک مسکن از شمول احکام این ماده مستثنا هستند.</p>
<p>تسهیلات فوق براساس نیاز سالیانه مسکن در طرح‌ها و برنامه‌های اعلام شده وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود. در صورت ترکیب منابع بانک عامل با منابع حساب ملی مسکن، نرخ سود تسهیلات براساس نسبت مشارکت منابع حساب ملی مسکن با بانک عامل و براساس نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار محاسبه می‌شود.</p>	<p>- از آنجایی که پرداخت تسهیلات می‌تواند آثار پولی و تورمی داشته باشد موکول کردن میزان آن به وزارت راه و شهرسازی که دغدغه‌ای نسبت به تورم ندارد مناسب نیست. - ماده با توجه به اینکه مبنای اعطای تسهیلات را برنامه‌های وزارت راه و شهرسازی است، و به نوعی اعطای حق بدون ضابطه قانونی است، خلاف اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است.</p>	<p>ماده (۳) - تبصره «۲» تسهیلات فوق براساس نیاز سالیانه مسکن در طرح‌ها و برنامه‌های اعلام شده وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود. در صورت ترکیب منابع بانک عامل با منابع حساب ملی مسکن، نرخ سود تسهیلات براساس نسبت مشارکت منابع حساب ملی مسکن با بانک عامل و براساس نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار، محاسبه می‌گردد.</p>
<p>متن جایگزین: بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در صورت رعایت نسبت موضوع این ماده، مجاز به انتشار اوراق رهنی صرفاً با دریافت مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار هستند.</p>	<p>اکنون نیز بانک‌ها چنین مجوزی دارند و این حکم آثار عملی ندارد. پیشنهاد می‌شود بانک‌ها در صورتی که این حکم را انجام دادند از فرایند دریافت مجوز بانک مرکزی معاف شوند.</p>	<p>ماده (۳) - تبصره «۴» بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت پرداخت تسهیلات موضوع این ماده مجاز به انتشار اوراق رهنی در چارچوب مقررات بانک مرکزی هستند.</p>
	<p>با توجه به اینکه کلیه درآمدهای دولت باید به حساب خزانه واریز شود، در تبصره «۵» این ماده، واریز مالیات به حساب ملی مسکن باید با رعایت اصل پنجاهوسوم (۵۳) قانون اساسی باشد و الا واجد اشکال است. همچنین در تبصره «۵»، به نظر می‌رسد که مالیات نبوده و بلکه جریمه است. به علاوه، در عبارت «تفاوت تکلیف موضوع این ماده» باید مشخص شود که متعلق این عبارت، تکلیف آن بانک</p>	<p>ماده (۳) - تبصره «۵» بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت عدم رعایت موضوع این ماده مشمول پرداخت مالیات به میزان یک درصد تفاوت تکلیف موضوع این ماده و مبلغ کل تسهیلات تخصیص داده شده به بخش مسکن می‌شوند. ملاک ارزیابی، صورت‌های مالی حسابرسی شده و تسهیلات ثبت شده در سامانه سمات بانک مرکزی است. دولت موظف است</p>



پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	متخلف است یا تکلیف کل بانک‌ها؛ این امر ابهام دارد.	مالیات موضوع این تبصره را به حساب ملی مسکن نزد بانک مرکزی واریز نماید.
	واگذاری صرفاً به دهک‌های یک تا سه اقشار محروم و آسیب‌پذیر به تشخیص وزارت رفاه (سامانه رفاه ایرانیان)، بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، وزارت راه و شهرسازی باید باشد. اراضی واجد ارزش صرفاً در جهت تأمین مسکن افراد حائز برخورداری از حمایت دولتی نظیر بازنشستگان، معلولین، طلاب، فرهنگیان، کارکنان نیروهای مسلح و کارگران باید ارائه شود. در این خصوص ملاحظات جدی اقتصادی، آمایشی، مهاجرفرستی و مناطق مرزی باید دقت شود و به بقیه دهک‌ها به صورت پلکانی امتیازات اعطا شود. «اجاره ۹۹ ساله» به لحاظ مفهومی و لغوی دارای ابهام است.	ماده (۴) - وزارت راه و شهرسازی موظف است نسبت به واگذاری اراضی مورد نیاز ساخت مسکن صرفاً به صورت اجاره ۹۹ ساله، اقدام نماید.
	مهلت مقرر در این ماده، نامعقول و از مصادیق تکلیف مالایطاق بوده که این امر مغایر با شرع است.	ماده (۵) - شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مراجع ذیصلاح تغییر کاربری اراضی در استان‌ها، مکلفند حسب اعلام وزارت راه و شهرسازی نسبت به بررسی و تعیین تکلیف خارج از نوبت پرونده‌های ارسالی حداکثر دو ماه پس از تاریخ وصول، اقدام نمایند.
	با توجه به اینکه سازمان حفاظت محیط زیست نیز در خصوص زمین‌ها و محیط حفاظت شده، دارای تکلیف است، بهتر است این سازمان نیز اضافه شود. این ماده یک تبصره دارد، لذا باید عنوان تبصره «۱» به تبصره تغییر کند. همچنین مفاد تبصره این ماده دارای بار مالی بوده و مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. عبارت «زیرساخت‌های لازم» نیز به دلیل نداشتن تعریف قانونی، ابهام دارد. الزام موضوع این ماده و تبصره آن، فاقد	ماده (۶) - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف است به استثنای اراضی که مستلزم اقدامات حفاظتی به تشخیص این سازمان است، اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها و همچنین اراضی مصوب وزارت راه و شهرسازی برای طرح‌های شهرک‌سازی در خارج از حریم شهرها را حداکثر ظرف مدت دو ماه تحویل وزارت راه و شهرسازی نماید.

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	ضمانت اجرای متناسب است و در عمل، به همین جهت محقق نمی‌شود.	
	ماده (۷) نداریم و شماره مواد باید اصلاح شود.	ماده (۷)
	یکی از نقاط ابهام و مسئله‌دار این بند قانونی واگذاری اراضی‌ای است که برای خدمات غیرانتفاعی نظیر ساخت مسجد، مدرسه، درمانگاه و... در نظر گرفته شده است و در مالکیت نهادهای دولتی است و اساساً در نظام شهرسازی به‌عنوان اراضی ذخیره توسعه در نظر گرفته می‌شوند. در این خصوص نیز اعطای زمین نیازمند بررسی و تدقیق دوچندان است. از این رو مفاد این ماده می‌تواند موجب تجاوز وزارت مسکن به اراضی سایر سازمان‌ها و منشأ فساد شود، لذا باید اطلاق این ماده ضابطه‌مند شود.	ماده (۸) - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی که صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد، مکلفند نسبت به واگذاری و تحویل رایگان اراضی در اختیار خود که در چارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن قرار می‌گیرند (به‌استثنای مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست)، ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون بنابه درخواست وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند پس از اعلام وزارتخانه یادشده ظرف یک ماه نسبت به تفکیک و ثبت انتقال ملک در دفتر املاک و صدور سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند.
	اساساً هرگونه توسعه به‌صورت غیرمنفصل با توجه به تجربیات سنگین و بد گذشته مردود دانسته می‌شود. تمامی اراضی مورد بحث این ماده باید مبتنی بر نیاز مطروحه و به‌صورت اراضی متصل به بافت شهری باشد.	ماده (۹) - سازمان ملی زمین و مسکن مکلف است زمین‌های مستعد توسعه شهری با اولویت شهرهای در حال تهیه طرح جامع شهری شناسایی و مقدمات الحاق آنها را به شهرها فراهم نماید.
	با عنایت به اینکه روستاها در حال کاهش جمعیت و نرخ رشد تثبیت شده هستند نیازی به اراضی گسترده در این خصوص وجود ندارد و صرفاً باید در مواردی که ذی‌صلاح بودن تقاضای مسکن مبتنی بر نیاز واقعی و همین‌طور تقاضای موجود افراد ساکن در محل زمین اختصاص داده شود؛ وگرنه تجربه	ماده (۱۰) - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف است اراضی واقع در محدوده طرح هادی روستاها را حسب درخواست بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌منظور توسعه و هدایت ساخت‌وساز در روستاها به‌صورت رایگان در اختیار این نهاد قرار دهد و اسناد مالکیت



پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	<p>سه دهه اخیر توسعه کشور نشان داده است که در مناطق مطلوب کشور منجر به توسعه ویلاسازی، دلالی ملک، سفته‌بازی زمین و مسکن و همین‌طور تخریب مناطق ارزشمند اکولوژیک می‌شود و از هدف الگوی حمایتی خارج می‌شود.</p> <p>این نقاط در معرض تغییر کاربری که مهاجر غیربومی برای مطامع شخصی و نیازهای غیرمسکونی تصرف می‌کند محل اشکال در این ماده قانون هستند.</p>	<p>آنها را به نام بنیاد مسکن منتقل نماید.</p>
<p>وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است تا با اتخاذ سیاست‌های تنظیم بازار، زمینه تأمین پایدار نیاز طرح‌های تأمین مسکن این قانون را به مصالح ساختمانی فراهم کند.</p>	<p>- وظیفه شورای رقابت نظارت بر بازارهای انحصاری و جلوگیری از سوءاستفاده از وضعیت مسلط به بازار است و هیچ شأن و جایگاه قیمنگذاری برای محصولات موجود در بازارهای غیرانحصاری ندارد.</p> <p>- «مصالح ساختمانی مهم» که در صدر ماده (۱۱) آمده و حکم شده وزارت صنعت باید آنها را فراهم کند، مشخص نشده است مثلاً آیا گچ و درب و پنجره آلومینیمی یا شیشه هم مصالح مهم محسوب می‌شوند یا خیر؟</p> <p>- در حال حاضر بسیاری از مصالح ساختمانی توسط شورای رقابت قیمنگذاری نمی‌شود و این قیمنگذاری محدود به اقلامی نظیر میلگرد، تیرآهن و سیمان است. بنابراین ضروری است اگر مصالحی بجز سه قلم فوق بناست توسط شورای رقابت قیمنگذاری شود، اختیارات آن نیز به این شورا تفویض شود.</p> <p>- با توجه به وجود تنوع برندهای مختلف در تولید مصالح ساختمانی از یک‌سو و عدم تعیین سازوکار تأمین مصالح فوق توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت در ماده فوق از سوی دیگر، امکان بروز فساد و رانت وجود دارد. بنابراین، این سازوکار باید توسط</p>	<p>ماده (۱۱) - وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است مصالح ساختمانی مهم تولید مسکن را براساس اعلام وزارت راه و شهرسازی با قیمت مصوب شورای رقابت برای کلیه طرح‌های تأمین مسکن این قانون فراهم نماید.</p> <p>تبصره «۱» - شورای رقابت موظف است در تعیین قیمت مصالح ساختمانی سهم یارانه‌های دریافتی مصالح ساختمانی را که سازمان برنامه و بودجه تخصیص داده است از قیمت تمام‌شده مصالح ساختمانی کم نماید.</p>

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	<p>نهادهای نظارتی رصد شود که مناقصات برگزار شده برای تأمین مصالح دچار انحراف نشود.</p> <p>- با توجه به تعیین قیمت دستوری توسط شورای رقابت، در صورت اختلاف بین قیمت داخل و خارج از کشور انگیزه قاچاق افزایش خواهد یافت.</p> <p>- در این طرح مشخص نشده که تأمین از چه طریقی باید انجام گیرد. آیا بناست از تولیدات داخل تأمین شود و یا وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند از طریق واردات این محصولات را تأمین کند. بنابراین لازم است بدواً برآوردی از توان تولید داخل در تأمین مصالح صورت گیرد. چراکه در صورت عدم تکافوی تولیدات داخل وزارت صنعت، معدن و تجارت مجبور به انجام واردات است و یا به دلیل قیمتگذاری دستوری، تولیدکنندگان داخل حاضر به فروش مصالح فوق به وزارت صنعت، معدن و تجارت نباشند که در این صورت چاره‌ای جز انجام واردات نیست. علاوه بر این با توجه به محدودیت منابع ارزی لازم است محل تأمین ارز برای تأمین مصالح فوق نیز در تحلیل‌ها در نظر گرفته شود.</p>	
	<p>این هزینه صرفاً برای اقسار دهک‌های پایین و مستضعفین می‌تواند تخفیف داشته باشد. عبارت «برنامه‌های حمایتی» دارای ابهام می‌باشد. تبصره موجب اختلال در نظام بانکی می‌شود و خلاف بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی است.</p>	<p>ماده (۱۲) - هزینه صدور و تمدید پروانه ساختمانی و گواهی پایان کار مسکن کلیه برنامه‌های حمایتی وزارت راه و شهرسازی مشمول ۵۰ درصد تخفیف می‌گردند.</p>
حذف	<p>با توجه به اینکه ایران جزو پنج کشور در زمینه فارغ‌التحصیلان مهندسی است و اتفاقاً در همین زمینه دچار ضعف در اشتغال و درآمدزایی است و خیل عظیم جامعه بیکاران و تعطیلی کسب‌وکارهای ناشی از عدم جریان مالی در این زمینه</p>	<p>ماده (۱۳) - هزینه خدمات نظام مهندسی برای کلیه واحدهای مسکونی برنامه‌های حمایتی مسکن ۳۰ درصد تعرفه جاری نظام مهندسی است که با معرفی وزارت راه و شهرسازی اخذ می‌گردد.</p>



پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	وجود دارد، پیشنهاد می‌شود که این تخفیف صرفاً به صورت یارانه دولتی از سوی دولت پرداخت شود. ضمن اینکه محل تأمین معافیت معلوم نیست. اگر منبعی پیش‌بینی نشود، موجب ضرر و زیان به مهندسان می‌شود که از این جهت مغایر اصل چهارم (۴۰) و بند «۵» اصل چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی است.	
	در صورتی که طبق قوانین مبلغی بابت هزینه «تأمین و انتقال» دریافت می‌شود، عدم دریافت در این ماده موجب بار مالی بوده و مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. عبارت «برنامه‌های حمایتی» دارای ابهام است.	ماده (۱۴) - وزارتخانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلفند برای کلیه واحدهای مسکونی برنامه‌های حمایتی مسکن صرفاً حق انشعاب را دریافت کنند و حق دریافت هیچ مبلغی بابت تأمین و انتقال را ندارند.
	عبارت «برنامه‌های حمایتی» دارای ابهام است. منظور از «قیمت ثابت» معلوم نبوده و دارای ابهام است. اگر منظور تفویض اختیار به قوه مجریه باشد، مغایر اصول پنجاه‌ویکم (۵۱) و هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است.	ماده (۱۵) - سازمان امور مالیاتی مکلف است مالیات آماده‌سازی، محوطه‌سازی، زیربنایی و روبنایی و ساخت مسکن کلیه برنامه‌های حمایتی مسکن را با قیمت ثابت به‌ازای هر واحد مسکونی که توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌گردد، محاسبه نماید.
	عبارت «برنامه‌های حمایتی» دارای ابهام است.	ماده (۱۶) - تعرفه بیمه تأمین اجتماعی در کلیه برنامه‌های حمایتی مسکن، با قیمت ثابت توسط وزارت راه و شهرسازی برای هر واحد مسکونی تعیین و اعلام می‌گردد.
این ماده حذف شود. البته در ماده (۳) در تغییراتی که اعمال شده سهم ودیعه نیز توسط شورای پول و اعتبار تعیین خواهد شد.	این ماده عملاً به‌معنای افزایش پایه پولی به هر میزانی است که وزارت راه و شهرسازی اعلام کند و آثار تورمی دارد.	ماده (۱۷) - بانک مرکزی مکلف است شرایط واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت به مستأجران برای تأمین ودیعه مسکن را فراهم نماید.
	نیاز به اصلاح عبارتی دارد تا به تمامی موارد، توسعه‌نیافته و صرفاً ناظر بر منع دریافت تسهیلات موضوع این ماده باشد. با توجه به اینکه منع قانونی برای افراد وضع می‌شود، لازم است ضمانت اجرایی برای متخلفین نیز در نظر گرفته	ماده (۱۷) - تبصره «۴» مستأجر نمی‌تواند نسبت سببی یا نسبی درجه یک با مؤجر داشته باشد.

پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	شود. در مورد مذکور می‌توان گفت که باید تسهیلات و سود آن را تا روز عودت، یکجا به بانک عودت دهد.	
<p>ماده الحاقی - بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی می‌توانند نسبت به تأسیس صندوق زمین و ساختمان و صندوق‌های املاک و مستغلات قابل معامله در بورس و در قالب عرضه عمومی، اقدام کنند. این صندوق‌ها مشمول مواد (۱۶) و (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و بند «ب» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بعدی مواد فوق‌الذکر، نیستند.</p>	<p>استفاده از ظرفیت بازار سرمایه و نقدینگی موجود برای ساخت مسکن نکته‌ای است که در طرح مغفول مانده است.</p>	ماده الحاقی
	<p>منظور از عبارت «اجاره‌داری حرفه‌ای» مشخص نبوده و دارای ابهام است. با توجه به متأثر شدن حقوق مردم از این عبارت، عدم تعیین حدود و ضوابط آن به موجب قانون، با اصل هشتادوپنجم (۸۵) مغایر به نظر می‌رسد.</p>	<p>ماده (۱۸) - وزارت راه و شهرسازی مکلف است در راستای افزایش عرضه واحدهای استیجاری و توسعه تقویت بازار اجاره نسبت به راه‌اندازی اجاره‌داری حرفه‌ای اقدام و تسهیلات لازم را با همکاری بانک مرکزی برای سرمایه‌گذاران متقاضی تولید واحدهای استیجاری در قالب اجاره‌داری حرفه‌ای فراهم نماید.</p>
	<p>با توجه به اینکه در حال حاضر سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور برای اشخاص محدودی قابل دسترسی است، آیا حکم این ماده مربوط به همان افراد است یا عموم مردم را شامل می‌شود؟ در صورتی که دفتر مشاور املاک معامله را در سامانه ثبت نماید آیا طرفین قرارداد نیز باید مستقلاً اقدام به ثبت آن کنند؟</p> <p>آیا منتقل کردن اطلاعات از سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور به سامانه ملی املاک و اسکان به معنای منحل شدن سامانه معاملات املاک و مستغلات کشور است؟ اگر این‌طور باشد این امر موجب اخلال وظایف نظارتی وزارت صنعت، معدن و تجارت</p>	<p>ماده (۱۹) - در راستای رصد و نظارت بر بازار مسکن درج کلیه معاملات خرید، فروش، پیش‌خرید، پیش‌فروش و اجاره مسکن در سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور و اخذ کد رهگیری الزامی است.</p>



پیشنهاد	توضیح	متن طرح
	بر دفاتر مشاور املاک و مسکن می‌شود و در نتیجه این امر خلاف نظام اداری صحیح و بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی است.	
	عبارت «فرم ج سبز است» دارای ابهام است.	ماده (۲۰) - از تاریخ تصویب این قانون ثبت هرگونه تعاونی مسکن منوط به معرفی افراد واجد شرایط با فرم ج سبز است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به بررسی‌های صورت‌گرفته طرح پیشنهادی موجب تورم شدید و رانت در ساختار تولید و عرضه محصولات و همچنین مجوزهای واگذاری برخی املاک پیشنهادی می‌شود. شواهد نشان می‌دهد که تنش‌های شدید بازار اثر خود را طی تقریباً دو سال اخیر نشان داده و نقش مجلس و دولت در حال حاضر بیشتر برای رفع آسیب‌های ناشی از شکست بازار است نه کنترل آن. از این رو در کنار طرح‌های مرتبط با پرداخت تسهیلات چه در حوزه تأمین مالی خرید و چه در زمینه تولید و ساخت مسکن که صرفاً به صورت یکجانبه موضوع تأمین مالی را مدنظر قرار داده، وضع قوانینی که اصلاح بنیادی در زمینه «مدیریت بازار مسکن» و همچنین قوانینی که به «مدیریت عرضه زمین در بازار مسکن» منجر شود، توصیه می‌شود. همچنین مجموعه مقررات و الزامات قانونی حوزه مسکن به گونه‌ای تنظیم شود که ضمن لحاظ جمیع جوانب امر و ایجاد امکان مدیریت بازار مسکن توسط دولت و نهادهای قانونی ذی‌ربط، زمینه سفته‌بازی و سرمایه‌گذاری به منظور کسب انتفاع و سودآوری غیرممتعارف در بازار مسکن کشور را محدود و حذف کند.

طرح حاضر با وجود همه ضرورت‌ها و تلاش‌های صورت‌گرفته جهت افزایش تولید و تأمین مسکن، از منظر حقوق اساسی، اقتصادی و مالی دارای ایرادات متعددی است. در این طرح رویکرد مناسبی در حوزه تأمین مالی، تهاتر بدهی، موضوعات بودجه‌ای و بار مالی، مولدسازی دارایی‌های دولتی، سیاست حمایتی و تکالیف دستگاه‌های اجرایی دنبال نشده است. به طور کلی با در نظر داشتن وضعیت رشد نقدینگی و تورم و انتظارات تورمی بالا، نباید قوانینی تصویب شوند که سرعت رشد نقدینگی را بالا ببرند (به خصوص با در نظر گرفتن حجم قابل توجه کسری بودجه احتمالی دولت در سال جاری و سال آینده). از آنجاکه طرح حاضر منجر به افزایش نقدینگی و تورم شده و همچنین آثار احتمالی رکودی بر سایر بخش‌ها خواهد داشت، اجرای آن می‌تواند آثار نامطلوب قابل توجهی برای اقتصاد کشور داشته باشد.

این طرح به دلیل بار مالی (تسهیلات ارزان قیمت، زمین رایگان، مصالح ساختمانی ارزان قیمت و تخفیف یا معافیت عوارض و مالیات‌ها) با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و به دلیل تبعیض ناروا (برخورداری بخش محدودی از مردم کشور از مزیت‌ها، امکانات و تسهیلات پیش‌بینی شده در طرح) با اصل چهل‌وهشتم (۴۸) و اصل (۳ - بند «۹») قانون اساسی مغایر است. همچنین در ارائه و اعلام وصول این طرح مفاد ماده (۱۵۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم فوریت طرح یا لایحه رعایت نشده است.

لذا بر این مبنا **رد کلیات طرح** پیشنهاد می‌شود. در صورت اصرار نمایندگان محترم به تصویب کلیات پیشنهاد مؤکد آن است که طرح از **حالت دو فوریت خارج شود** تا با طی فرایندی مناسب و با دخیل کردن همه کمیسیون‌های ذی‌ربط، وجوه مختلف این طرح با دقت کافی مورد بررسی قرار گیرد.

#### منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن.
۳. قوانین موضوعه کشور.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۱۶۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی، مطالعات اقتصادی، مطالعات مالیه عمومی  
تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، سارا حمیدپور، محمدرضا عبدلی، حمیدرضا صباغی (دفتر  
مطالعات زیربنایی)، محمد صالحی، محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدحسین  
معماریان (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، میثم خسروی (دفتر مطالعات اقتصادی)  
ناظران علمی: امیررضا شاهانی، محمدتقی فیاضی، سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی  
همکاران: علی حجتی (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، محمدرضا عبدالهی، سیدامیر  
سیاح، حسین هرورانی، محمدامین صلواتیان (دفتر مطالعات اقتصادی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جهش تولید
۲. تولید و تأمین مسکن



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۹/۴/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۹/۶/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۶/۲۵