

بررسی عملکرد دولت
۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۵۲
فروردین‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. بازآفرینی شهری
۷.....	۲. مسکن گروه‌های کم‌درآمد
۱۲.....	۳. تولید و عرضه مسکن
۱۴.....	۴. نظام اجاره‌داری
۱۶.....	۵. تکالیف برنامه ششم توسعه
۲۷.....	منابع و مآخذ



بررسی عملکرد دولت

۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری

چکیده

نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی، یکی از اصلی‌ترین وظایف مجلس شورای اسلامی در حُسن اجرای قوانین توسط دولت است.

براساس همین نظارت بر اجرای قوانین است که می‌توان عملکرد وزارتخانه‌ها، وزرا، سازمان‌ها و بخش‌های اجرایی را رصد و پایش کرد. لیکن در سال‌های اخیر تمرکز بر تدوین قوانین جدید، به‌نوعی بیش از نظارت و تلاش برای حُسن اجرای قوانین بوده است. درخصوص طرح سؤال و یا استیضاح هم، عمدتاً مسائل روز هر حوزه مورد توجه بوده است که البته در جای خود حائز اهمیت فراوان است.

لیکن مهم‌ترین ابزار تحقق و نیل به سیاست‌های کلان نظام در حوزه‌های مختلف، اجرای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است که متأسفانه در سال‌های اخیر تعهد به اجرای آن نزد بسیاری از مدیران اجرایی فاقد اولویت بوده و به همین دلیل هم ارزیابی عملکرد و میزان تحقق به این اهداف در سطح حداقلی است.

حال در آستانه ورود به سال آخر برنامه ششم، سال پایانی دولت اخیر و شروع به‌کار دولت جدید و همچنین در آغازین سال‌های گام دوم انقلاب اسلامی و سده پانزدهم شمسی ضرورت دارد تا پیش از تدوین برنامه هفتم توسعه در راستای نیل به اهداف گام دوم انقلاب

اسلامی، سلسله ارزیابی‌هایی در حوزه‌ها و موضوعات گوناگون به صورت مستمر ارائه شود تا زمینه آسیب‌شناسی و بررسی‌های بیشتر دلایل تحقق یا عدم تحقق هر موضوع توسط نمایندگان محترم و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و نیز تبیین دلایل عدم تحقق در حوزه‌های مربوطه توسط نهادها و دستگاه‌های مسئول صورت پذیرد تا اولاً ناکارآمدی‌های هر یک از اجزای دستگاه‌های اجرایی مشخص گردد، وزن و سهم علل فرایندی، سازمانی، مدیریتی در عملکرد هر یک از مدیران سنجیده شود، زمینه اصلاح و ارتقای قوانین فراهم شود و در نهایت سهم واقعی عوامل بیرونی هر حوزه که خارج از قصور مدیریتی است تعیین و دلایل آن ریشه‌یابی گردد. شروع چنین فرایندی نشانه قوی بر عزم جدی مجلس شورای اسلامی بر پیگیری مستمر عملکرد اجرای قوانین است.

نکته مهم در این میان تعیین و تدقیق حدود مسئولیت‌ها و وظایف در هر یک از برنامه‌های محوله است تا بر این مبنا عملکرد دستگاه‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. باید توجه داشت که تعدد و تنوع دستگاه‌های مرتبط با موضوعات فرابخشی نمی‌تواند توجیهی برای عدم تحقق اهداف برنامه‌ای تلقی شود. در عین حال باید تلاش شود تا با تجمیع وظایف مشابه از موازی کاری و هدررفت منابع اجتناب شود و عملکردهای مسکن و شهرسازی متمرکز گردد.

در گزارش حاضر به منظور بررسی عملکرد دولت در حوزه مسکن و شهرسازی و عمران شهری علی‌رغم دشواری دسترسی به آمار و اطلاعات عملکرد دستگاه‌ها با وجود مکاتبات رسمی برای دریافت این اطلاعات، براساس طیف اطلاعات کمی و کیفی و یافته‌های مبتنی بر پژوهش و یا استماع تحلیل موضوعات بخش مسکن و شهرسازی در جلسات و کمیسیون‌های تخصصی، میزان موفقیت در نیل به اهداف برنامه ششم در این حوزه و در چهار محور بازآفرینی شهری، مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تولید و عرضه مسکن و نظام اجاره‌داری بررسی گردید.



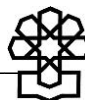
با سپری شدن چهار دهه از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی ایران و گذار از دوران تثبیت و رشد کمی و کیفی در حوزه‌های مختلف، شایسته است تا با شناخت ضعف‌ها و تهدیدهای پیش روی توسعه پایدار کشور، در گام دوم انقلاب با کشف و شناخت فرصت‌ها و همچنین برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های دقیق و درست در تمامی امور، در جهت دستیابی به اهداف غایی انقلاب اسلامی و تعالی جامعه ایرانی قدم برداشت. در واقع در یک چشم‌انداز بلندمدت برپاسازی تمدن نوین ایرانی - اسلامی و رسیدن به مرجعیت علمی جهانی و ایجاد جامعه‌ای پیشرفته، عدالت‌بنیان و آرمان‌گرا، قوی و الهام‌بخش نشانه‌گیری شده است. با عنایت به اینکه در شرایط موجود از یک سو در آستانه ورود به قرن جدید هجری خورشیدی هستیم و از سوی دیگر با پایان برنامه ششم توسعه، باید با تحول در ساختارها و سازوکارها، علاوه بر پیشرفت جاری که محصول اجرای فرایندی سیاست‌های کلی نظام است، بهبود چشمگیر معیشت، رفاه، رونق اقتصاد و برخورداری یکایک مردم از فرصت‌های اجتماعی، بسترسازی و تضمین گردد. از این رو به منظور سنجش تحقق اهداف اسناد فرادست و تشخیص میزان انحراف از سیاست‌ها و برنامه‌های مدون شده، بررسی عملکرد نهادهای دولتی از نظر اجرایی در وظایف محوله و قبول مسئولیت مورد مذاقه قرار گیرد. نظام اداری ابزار تنظیم و اجرای کلیه فعالیت‌ها برای نیل به اهداف تعیین شده است. این نظام متشکل از اجزایی همچون سرمایه‌های انسانی، سازمان‌دهی و تشکیلات، نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات، فناوری و امکانات، متناسب با انتظارات جامعه و تغییر نقش دولت در اداره امور، به‌طور پیوسته نیازمند تغییر و تحول و بهبود است. در این راستا به منظور بررسی مدیریت اعمال سیاست مطلوب بین جمعیت و وسعت

شهرها، تنظیم برنامه‌ها، تعیین حدود و تأمین مکان کافی و مناسب برای اسکان و توزیع جمعیت، تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و ضوابط لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی و سیاستگذاری در زمینه تولید و عرضه مسکن، عملکرد وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های تابعه و همچنین سایر نهادهای متولی حوزه مسکن و شهرسازی، در قالب موضوعاتی همچون بازآفرینی شهری، مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تولید و تقاضای مسکن و نظام اجاره‌داری مورد ارزیابی قرار گرفته است. همچنین در پایان عملکرد دولت در ارتباط با تکالیف مقرر در برنامه ششم توسعه تبیین شده است.

۱. بازآفرینی شهری

از مهم‌ترین موضوعاتی که باید در عملکرد دولت در حوزه مسکن و شهرسازی به آن اشاره کرد، عدم تحقق اهداف و عدم اجرای «سیاست‌های بازآفرینی شهری» است. با وجود اینکه قریب به ۱۰ سال از تصویب قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و متعاقب آن افزون بر پنج سال از تهیه آیین‌نامه اجرایی تأمین منابع مالی اجرای طرح و همچنین تدوین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۶ هیئت وزیران) می‌گذرد، با وجود اینکه مسئله مزبور در فصل مسکن قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (ماده ۵۹) نیز مورد مذاقه قرار گرفته است.

در ادامه وضعیت بافت‌های ناکارآمد میانی شهری به تفکیک بافت تاریخی، بافت ناکارآمد و سکونتگاه غیررسمی در سال ۱۳۹۵ طبق آمار وزارت راه و شهرسازی ارائه می‌گردد.



جدول ۱. مشخصات جمعیت و وسعت بافت تاریخی، بافت ناکارآمد
میانی و سکونتگاه غیررسمی (۱۳۹۵)

کل بافت ناکارآمد	سکونتگاه غیررسمی	بافت ناکارآمد میانی	بافت تاریخی	
۱۱۶۲۰۰۸۲	۶۳۵۵۹۴۶	۳۴۹۵۶۷۷	۱۷۶۸۴۵۹	جمعیت
۱۵۲۵۱۳	۶۰۰۴۳	۶۰۲۳۱	۳۲۲۳۹	مساحت (هکتار)

مأخذ: وزارت راه و شهرسازی.

در این بین تفاوت قابل ملاحظه‌ای بین اقدامات عملی در حوزه بازآفرینی شهری با اهداف برنامه ششم هستیم که گواه آن وجود بیش از دو میلیون و ۸۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و حاشیه‌نشینی و اسکان حدود ۱۲ میلیون نفر در این مناطق است.

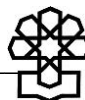
اقدامات در حوزه بازآفرینی شهری دارای دو وجه سیاستگذاری و اجرایی است. در بُعد سیاستگذاری دبیرخانه دائمی ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار که ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور است وظیفه برنامه‌ریزی، شناخت وضع موجود و مطالعات تخصصی، ایجاد هماهنگی در اقدامات دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و مدیریت شهری برای هم‌افزایی و یکپارچه‌سازی را برعهده دارد. طبعاً برای انجام این مهم وظیفه پایش مستمر اقدامات، جمع‌آوری و پالایش اطلاعات و تولید گزارش‌های ادواری عملکرد دستگاه‌ها نیز برعهده این ستاد است.

بنابه اذعان مسئولان شرکت بازآفرینی شهری درخصوص تکلیف برنامه پنجم و ششم توسعه برای نوسازی سالیانه ۱۰ درصد بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و همچنین تکلیف ورود به نوسازی و بهسازی سالیانه ۲۷۰ محله، متوسط تحقق این درصد در کشور

سالیانه بین یک تا دو درصد برآورد شده است. (معادل دستیابی ۱۰ تا حداکثر ۲۰ درصدی به اهداف برنامه ششم در این خصوص). همچنین از زمان تصویب قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری که بیش از ۴۷۹ هزار واحد مسکونی در این بافت‌ها تولید شده است، تنها ۴۷ درصد از کل واحدهای مسکونی تولید شده در بافت (۲۲۸ هزار واحد) از تسهیلات کم‌بهره بانکی تجهیز شده توسط دولت استفاده کرده‌اند.

در این راستا دستگاه‌های اجرایی استانی و شهرداری‌ها موظف به تعریف بیش از ۹۱۶۰ پروژه به ارزش قراردادی بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان بودند که تاکنون فقط ۲۰۴۵ پروژه به ارزش قراردادی ۲۲۰۰ میلیارد تومان آغاز شده است. به بیان دیگر ضریب تحقق عملکرد دستگاه‌های اجرایی استانی و شهرداری‌ها در اقدام مشترک حدود ۲۲ درصد است. در واقع دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله مدیریت شهری، معاونت‌های عمرانی استانداری‌ها، ادارات کل استان‌ها و به‌ویژه سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها در عمل ورود جدی به تکالیف برنامه‌ای در حوزه بازآفرینی شهری نداشته‌اند. (آمار ارائه شده توسط معاون وزیر و مدیرعامل شرکت بازآفرینی شهری ایران در مصاحبه با روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۰ شهریور ۱۳۹۹)

در یک جمع‌بندی کلان می‌توان عملکرد حوزه بازآفرینی و احیای بافت تاریخی، بافت ناکارآمد میانی و حل مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی را بسیار کمتر از اهداف برنامه‌ای برآورد کرد و اگرچه متولی اصلی این حوزه وزارت راه و شهرسازی است. لیکن طبق قانون، وزارت کشور و شهرداری‌ها هم ارکان دیگر پیشبرد این موضوع می‌باشند و به نظر می‌رسد تأثیر مجموعه اقدامات مدیریتی مورد نیاز برای هماهنگی در سطح دولت برای حل این مشکل بیشتر از محدودیت‌های بودجه‌ای و اعتباری در عدم تحقق اهداف بوده است.



همچنین برخی ابعاد موضوع نیازمند حمایت تمامی قوا در حل مشکلات بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری است. بطور خاص موضوع اراضی فاقد سند، نقش به سزایی در کندی توسعه و بازآفرینی این مناطق دارد که همت و حمایت و تشریک مساعی بین دولت، مجلس و قوه قضاییه را می طلبد.

۲. مسکن گروه‌های کم‌درآمد

از دیگر مواردی که در زمینه استنکاف از اجرای قانون برنامه ششم توسعه یا اجرای ناقص آن در حوزه مسکن و شهرسازی باید بدان اشاره کرد، عدم اجرای اقدامات مقرر شده و کم‌توجهی به «تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد» است.

مسکن اجتماعی یکی از طرح‌های دولت یازدهم بود که در دومین سال استقرار آن و پس از فرمایش‌های رهبر معظم انقلاب در دیدار با اعضای کابینه در هفته دولت و در پایان نخستین سال فعالیت دولت یازدهم مبنی بر اینکه انتقاد صرف از مسکن مهر بی‌فایده است و دولت باید برای آن جایگزینی ارائه دهد، طراحی و اعلام شد. اگرچه فرایند تدوین و ابلاغ آن مدت مدیدی به طول انجامید، اما درنهایت پس از تصویب در هیئت دولت، در اسفندماه ۱۳۹۵ ابلاغ گردید.

براساس مصوبه هیئت وزیران با هدف حمایت دولت از تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و در راستای اجرای سیاست‌های دولت یازدهم در بخش مسکن طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ برنامه‌ای در دو قالب «مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی» تدوین گردید. در این طرح برنامه‌ریزی برای اجرای سالیانه ۱۰۰ هزار واحد مسکونی طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ صورت گرفته است که در این برنامه کمک‌هایی در قالب تسهیلات ساخت

و خرید مسکن ملکی، پرداخت تسهیلات به سازندگان مسکن استیجاری، ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک‌اجاره و وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن پیش‌بینی شده بود. این برنامه به منظور کمک به ساخت مسکن استیجاری و تقویت بازار اجاره و همچنین خرید مسکن ملکی تسهیلاتی به شرح ذیل را در نظر گرفته بود:

- تأمین تسهیلات در سقف مبلغ اعلامی در تصویبنامه شماره ۹۰۴۵۳/ت/۵۱۱۶۶ هـ مورخ ۱۳۹۳/۸/۸ جهت کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی از سوی بانک مرکزی،
 - پرداخت کمک بلاعوض به متقاضیان گروه‌های کم‌درآمد موضوع این تصویبنامه برای خرید واحدهای مسکن مهر بدون متقاضی،
 - پرداخت تسهیلات تا دو برابر سقف تسهیلات موضوع این تصویبنامه، به اشخاص حقیقی و حقوقی دارای زمین که تمایل به احداث واحدهای مسکونی استیجاری و در قالب توافق با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی داشته باشند،
 - تأمین زمین در محدوده شهرها (دارای تأسیسات زیربنایی آب، برق و گاز) یا شهرهای جدید از سوی وزارت راه و شهرسازی برای ساخت واحد استیجاری از طریق واگذاری به سازندگان به منظور ساخت مسکن ملکی - استیجاری،
 - پرداخت کمک‌هزینه اجاره به خانوارهای کم‌درآمد موضوع این تصویبنامه،
 - پرداخت وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن برای حمایت از خانوارهایی که توان بازپرداخت اقساط را دارند به‌ازای هر واحد هفتادوپنج میلیون ریال با بازپرداخت (۶۰) ماهه.
- با وجود اینکه در این برنامه مسئولیت اجرایی برعهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار داده شده بود، اما این نهاد به‌طور مستقیم از ابزار لازم برای عملیاتی نمودن طرح برخوردار نیست؛ چراکه متولی زمین دولتی، سازمان ملی زمین و مسکن است و بجز



اراضی که در قالب ساخت مسکن محرومان و همچنین ساخت مسکن در راستای اجرای مصوبات سفرهای استانی مقام معظم رهبری در اختیار بنیاد مسکن قرار گرفته است، اراضی دیگری بابت اجرای برنامه مسکن اجتماعی تخصیص نیافته است. ازسوی دیگر در این راستا سازمان برنامه و بودجه نیز منابع مالی این طرح را تأمین نکرده است.

براساس مصوبه قانونی، سازمان ملی زمین و مسکن در صورتی زمین به دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلابی واگذار می‌کند که این دستگاه‌ها نقشه تأیید شده برای اجرای طرح و همچنین اسناد مالی تخصیص منابع طرح مبنی بر واریز شدن منابع مالی ازسوی سازمان برنامه و بودجه را به سازمان ملی زمین و مسکن ارائه دهند. تا زمانی که بنیاد مسکن نقشه‌های دارای تأییدیه و منابع مالی را فراهم نکند، امکان واگذاری زمین وجود ندارد. از این رو بجز پروژه‌هایی که نهادهای حمایتی از جمله کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور از محل منابع داخلی خود و با مشارکت خیرین مسکن‌ساز و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی انجام داده‌اند، اقدام درخور توجهی توسط دولت در حوزه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد صورت نگرفته است، امری که همه دست‌اندرکاران طرح مسکن اجتماعی به انجام نشدن اقدامات اساسی در خصوص اجرای این طرح اذعان دارند. شایان ذکر است «طرح مسکن مهر» که با هدف تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد جامعه، قیمت زمین را از قیمت تمام شده مسکن حذف نموده و بر این بنا استوار بود تا واحدهای مسکونی را به صورت اجاره ۹۹ ساله در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد، در دولت نهم و ابتدا در قالب بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و سپس قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ پایه‌ریزی و بخش قابل توجهی از آن (افزون بر ۵۵ درصد) در دولت دهم اجرایی گردید.

بررسی‌ها نشان می‌دهد هدف‌گذاری دولت پیشین در این طرح فراتر از ساخت مسکن

در زمین‌های ۹۹ ساله شهری بوده و برنامه‌ریزی برای تولید مسکن در قالب خودمالکی و بافت فرسوده و همچنین نوسازی مسکن روستایی را نیز در بر می‌گرفته است.

با روی کار آمدن دولت یازدهم و تغییر رویکرد در زمینه مسکن مهر، فرایند تکمیل و تحویل واحدهای مسکونی باقی مانده با ضرب آهنگ کندی دنبال شد به گونه‌ای که با محدودیت تخصیص منابع مالی به این طرح و متعاقب آن افزایش قیمت‌ها، منابع مالی مورد نیاز ادامه طرح مسکن مهر فزونی یافت.

بر اساس مصوبات هیئت وزیران در دولت‌های نهم و دهم وظیفه تامین منابع مالی مسکن مهر از طریق اختصاص خط اعتباری به عهده بانک مرکزی بود و در طی دوره مزبور بانک مرکزی همکاری لازم را برای پیش برد پروژه‌ها داشته است. اما با روی کار آمدن دولت یازدهم و اظهارات مسئولان بانک مرکزی مبنی بر تومی بودن شیوه تأمین مالی مسکن مهر، این نهاد محدودیت‌هایی را برای این طرح اعمال کرد. البته بعدها و به ویژه در دولت دوازدهم این محدودیت‌ها تا حدودی رفع گردید.

منابع مالی طرح مسکن مهر شامل خطوط اعتباری دریافتی از بانک مرکزی به مبلغ ۴۵ هزار میلیارد تومان و اقساط وصولی آن است. سقف تعهدات بانک مسکن جهت اعطای تسهیلات در طرح مسکن مهر ۵۵ هزار و ۵۸۳ میلیارد تومان بوده که تا پایان فصل بهار ۱۳۹۹ مبلغ ۵۴ هزار و ۴۱۰ میلیارد تومان قرارداد منعقد گردیده و مبلغ ۵۱ هزار و ۶۳۴ هزار میلیارد تومان تسهیلات پرداخت شده است. براین اساس مبلغ تسهیلات باقیمانده قابل اعطا در این طرح بالغ بر ۳ هزار و ۹۰۴ میلیارد تومان می‌باشد. یادآور می‌شود مبلغ کل قراردادهای منعقد در پایان فصل پاییز سال ۱۳۹۳، بالغ بر ۴۷ هزار و ۹۵۹ میلیارد تومان و مبلغ کل پرداختی توسط بانک مسکن در دوره مزبور ۴۳ هزار و ۵۰۰ میلیارد



تومان بوده است.^۱

وزارت نیرو به عنوان دستگاه اصلی خدمت رسان به پروژه‌های مسکن مهر که مسئولیت برقراری انشعابات آب و فاضلاب و برق را بر عهده دارد، اقدامات مثبتی داشته است؛ اما در برخی از موارد این اقدامات از سرعت لازم برخوردار نبوده‌اند و در شرایط فعلی بخشی از واحدهای آماده افتتاح به دلیل نبود امکانات آب، برق و گاز و فاضلاب قابل واگذاری به متقاضیان نیست و لازم است زیرساخت‌های لازم از سوی وزارت نیرو تأمین شود تا این واحدها به متقاضیان واگذار شود.

بنا به اذعان وزیر راه و شهرسازی از حدود ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد مسکن مهر تا پایان فصل پاییز سال ۱۳۹۹ افزون بر ۲ میلیون و ۴۵ هزار واحد معادل ۹۳ درصد از کل پروژه به بهره برداری رسیده است. ۱۲۰ هزار واحد از تعداد باقی مانده در مراحل نازک کاری، نصب انشعابات و ۶۰ هزار نیز در مراحل پیشرفت فیزیکی قرار دارند. ۹۰ هزار واحد مسکن مهر هم دارای مشکلات حقوقی هستند و پرونده آنها در محاکم قضایی است. مسکن‌های مهر مشکل دار اغلب به صورت خودمالکی یا به صورت تعاونی است. در صورتی که پروژه‌های مزبور در دادگاه تعیین تکلیف شوند، در مدار تولید قرار می‌گیرند.^۲

۱. اعداد و ارقام با استناد به گزارش عملکرد بانک مسکن به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۹۹ ذکر شده است.

۲. سخنرانی وزیر محترم راه و شهرسازی در مراسم آغاز عملیات اجرایی طرح اقدام ملی مسکن در یکم آبان‌ماه ۱۳۹۹ و آمار ارائه شده از سوی خبرگزاری ایسنا در خبری تحت عنوان «تکمیل مسکن مهر تا قبل از پایان دولت» در ۱۷ آذرماه ۱۳۹۹.

۳. تولید و عرضه مسکن

از جمله وظایف دولت در حوزه مسکن و شهرسازی که تا حدودی در این زمینه اهمال نموده است، می‌توان به عدم همگامی تولید و عرضه مسکن با تقاضا اشاره داشت. براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ایران مربوط به سال ۱۳۹۵ تعداد شهرهای بزرگ (با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر) ۹۸ شهر بوده و متعاقب با آن، نسبت شهرنشینی نیز با یک سیر صعودی در دهه‌های گذشته به ۷۴ درصد رسیده است. تعداد خانوار کل کشور برابر با ۲۴/۱ میلیون خانوار، تعداد واحد مسکونی دارای سکنه برابر با ۲۲/۸ میلیون واحد، و تعداد کل واحد مسکونی (دارای سکنه، خانه خالی و اقامتگاه دوم) برابر با ۲۷/۵ میلیون واحد در سال ۱۳۹۵ بوده است. مقایسه توزیع خانوار در واحد مسکونی دارای سکنه در کشور نشان می‌دهد که برای رسیدن به تراز یک واحد مسکونی به ازای هر خانوار، حدود یک میلیون و چهارصد هزار واحد مسکونی کمبود وجود داشته است. بر این اساس، شاخص خانوار در واحد مسکونی که به‌عنوان یک شاخص مهم در تعیین تراکم خانوار و برآورد کمبود تعداد واحدهای مسکونی شناخته می‌شود در کل کشور برابر با ۱/۰۶ و در مناطق شهری برابر با ۱/۰۴ بوده است. این شاخص در حالت ایده‌آل برابر با یک است (یک خانوار در هر واحد مسکونی) که تاکنون در کشور محقق نشده و با شاخص ۱/۰۶ می‌توان گفت حدود ۶ درصد از واحدهای مسکونی بیش از یک خانوار را در خود اسکان داده‌اند. همچنین مالکیت مسکن در سال ۱۳۹۵ کمی کمتر از ۷۰ درصد بوده که با افزایش اجاره‌نشینی نسبت به دهه‌های گذشته همراه بوده است.

براساس طرح جامع مسکن (مصوب ۱۳۹۶) نیاز سالیانه کشور به تولید مسکن حدوداً برابر با ۷۹۰ هزار واحد در سال با توجه به خانوارهای تازه تشکیل شده، تحقق شاخص



یک خانوار در واحد مسکونی و نوسازی واحدهای مسکونی فرسوده در دوره ۱۰ ساله منتهی به سال ۱۴۰۵ است. این در حالی است که براساس مراجع آماری میانگین تولید مسکن شهری و روستایی از سال ۱۳۹۳ تاکنون به طور متوسط ۴۰۰ هزار واحد بوده است. همچنین متوسط تسهیلات بانکی بخش مسکن و ساختمان در دهه ۹۰ برابر با حدوداً ۱۱/۴ درصد از کل تسهیلات بانکی (۷ درصد در سال ۱۳۹۸) بوده که حدود نیمی از آن به بخش مسکن (۳/۵ درصد) و نیمی دیگر به ساختمان اختصاص داشته است در حالی که طبق مصوبه شورای پول و اعتبار باید ۲۰ درصد از تسهیلات سالیانه به این بخش اختصاص می‌یافته است.

با وجود اعطای تسهیلات بدون سپرده به ساخت مسکن، با توجه به اینکه به‌طور میانگین در کلان‌شهرها نزدیک به ۶۰ درصد هزینه ساخت مسکن صرف تأمین زمین می‌شود و به سبب اینکه بسیاری از سازندگان در مرحله تأمین زمین به این وام نیاز دارند به دلیل عدم احراز مالکیت مشمول دریافت نمی‌گردند؛ از این رو در اغلب کلان‌شهرها و به ویژه در پایتخت استقبال چندانی از تسهیلات ساخت مسکن صورت نمی‌گیرد و حتی در پدیده‌ای کم‌سابقه از نیمه سال ۱۳۹۷ صف انتظار سپرده‌گذاری تا دریافت تسهیلات مسکن، به صف بازگشت و انصراف از دریافت وام مسکن به خصوص در تهران و برخی کلان‌شهرها مبدل شده است (مبتنی بر اطلاعات بدست آمده از کارشناسان بانک مسکن)؛ چراکه اثر شدت رشد قیمت مسکن ماهیانه بسیار بیشتر از انتظار زمان سپرده‌گذاری برای دریافت وام بوده و منطقی‌اً خرید نقدی واحدهای مسکونی حداقلی در زمان سپرده‌گذاری بسیار مؤثرتر از سازوکار کنونی اعطای وام به متقاضیان بوده است. مضاف بر اینکه مطلوب است سازوکاری برقرار شود تا سازندگان برای خرید زمین نیز بتوانند از تسهیلات بهره‌مند شوند. از سوی دیگر، در صورت دریافت وام تا زمان بازپرداخت تسهیلات، سند ملک در

رهن بانک باقی می‌ماند. به‌طور خلاصه نقاط ضعف دولت در تأمین مسکن مورد نیاز به‌صورت زیر است:

- کاهش تولید سالیانه مسکن از متوسط ۷۷۰ هزار واحد در سال ۱۳۹۲ به متوسط سالیانه حدود ۴۰۰ هزار واحد از سال ۱۳۹۳ تاکنون،
- سهم بسیار کم بخش مسکن از تسهیلات بانکی (۷ درصد سهم مسکن و ساختمان در سال ۱۳۹۸)،
- عدم تحقق شاخص یک خانوار در واحد مسکونی،
- افزایش روزافزون اجاره‌نشینی به‌خصوص در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ (نرخ ۴۲ درصدی اجاره‌نشینی در شهر تهران در سال ۱۳۹۸)،
- کاهش پوشش‌دهی تسهیلات بانکی از هزینه مسکن به‌دلیل افزایش افسارگسیخته قیمت مسکن و ناکارآمدی پرداخت تسهیلات ساخت مسکن به سازندگان.

۴. نظام اجاره‌داری

از دیگر مباحثی که می‌تواند در بررسی عملکرد دولت مورد توجه قرار گیرد باید به نظام اجاره‌داری اشاره کرد. براساس سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ حدود ۳۱ درصد از خانوارهای کل کشور و ۳۷ درصد از خانوارهای شهری و در سال ۱۳۹۸ حدود ۴۲ درصد از خانوارهای شهر تهران در واحدهای استیجاری ساکن بوده‌اند که این آمار در یکی دو سال گذشته با توجه به تحولات اقتصادی و مسکن افزایش نیز داشته است. افزایش فشار اقتصادی بر خانوار اجاره‌نشین و رانده شدن به حاشیه شهرها و سکونتگاه‌های پیرامونی می‌تواند آسیب‌های اجتماعی جدی به دنبال داشته باشد. از این‌رو



سامان‌دهی بازار اجاره مسکن و حمایت از خانوار مستأجر با خروج از اجاره‌داری سنتی و راه‌اندازی نظام اجاره‌داری امکان‌پذیر خواهد بود. چارچوب کنترلی و نظارتی متعادل بر بازار اجاره می‌تواند هزینه اجاره‌بها را تعدیل کند. از این‌رو مسکن استیجاری را برای مستأجران به‌عنوان قشر آسیب‌پذیر مقرون به‌صرفه ساخته و منافع مالک و مستأجر را به‌صورت متعادل برآورده می‌کند.

ایجاد شفافیت در بازار اجاره، جلوگیری از تعیین اجاره‌بهای سلیقه‌ای، افزایش کنترل شده سالیانه اجاره‌بها، تنظیم قراردادهای اجاره، ارائه خدمات تعمیر و نگهداری و تأمین ایمنی ملک تحت اجاره و تأمین حقوق و ارائه سایر خدمات به مستأجر و مالک، از طریق سیستم اجاره‌داری حرفه‌ای قابل حصول است. نظام اجاره‌داری حرفه‌ای می‌تواند بستری را فراهم سازد که به سامان‌دهی و بهره‌برداری از بخش مسکن کمک کند. در حمایت از نظام اجاره‌داری حرفه‌ای وضع قوانین کنترل اجاره حتمی و مورد نیاز است. قوانین کنترل اجاره مسکن عموماً دو هدف عمده را دنبال می‌کنند:

۱. حمایت از مسکن موجود منطبق با الگوی مصرفی،

۲. به حداقل رساندن بی‌نظمی‌های ایجاد شده در اثر افزایش بیش از حد اجاره‌بها و تخلیه مستأجر.

براساس قوانین متعدد موجود از جمله قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷، آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و طرح جامع مسکن به‌رغم تکالیفی که برای دولت در دوره‌های مختلف به‌منظور تأمین، عرضه و حمایت از مسکن استیجاری در نظر گرفته شده، تاکنون اقدام خاصی در این زمینه صورت نگرفته است.

۵. تکالیف برنامه ششم توسعه

برنامه ششم توسعه سومین برنامه توسعه‌ای است که در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران تهیه شده و در پی آن بوده است تا عملکرد ناکافی برنامه‌های پیشین را جبران نماید. از این‌رو در این برنامه اهداف کلی بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری مبتنی بر تسهیل دسترسی همه گروه‌های درآمدی به ویژه گروه‌های کم‌درآمد و خاص به مسکن مناسب، بهبود و توسعه تأمین مالی، افزایش نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی، کاهش نوسانات شدید بازار مسکن، افزایش نظارت بر استانداردها از جمله مبحث ۱۹ مقررات ملی ساختمان با هدف صرفه‌جویی در مصرف انرژی متمرکز است. همچنین ارتقای کیفیت ساخت‌وساز براساس فناوری‌های نوین و تعادل بخشی به مسکن شهر و روستا از دیگر اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه در بخش مسکن و شهرسازی محسوب می‌شود.

مهم‌ترین مواد قانونی برنامه ششم توسعه مرتبط با عملکرد دولت در حوزه مسکن و شهرسازی و عمران شهری به شرح زیر است:

ماده (۲)

موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالیانه اعمال نماید.

(ب) موضوعات خاص مکان‌محور در مورد توسعه سواحل مکران، اروند و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی،



ارزیابی: به نظر می‌رسد بجز اقدامات محدود در بخشی از سواحل مکران که با همت نیروهای مسلح اندک توسعه‌ای حاصل شده است، درخصوص توسعه سواحل اروند، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی اقدامات درخوری انجام نشده و بیشتر تکمیل پروژه‌های نیمه‌کاره گذشته در دستور کار قرار داشته است.

ماده (۲۶)

به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خودتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:

الف) دولت موظف است:

۱. در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد.

ارزیابی: به‌طور صریح و دقیق این هدف محقق نشده است، چراکه به‌صورت معکوس ابتدا برنامه آمایش استانی طی سال‌های اخیر با کیفیت متفاوت برای استان‌های مختلف تهیه شده که به دلیل نبود سند ملی آمایش سرزمین و تقسیم نقش‌ها و ارتباط منطقی عملکردها بین استان‌های همجوار تاکنون تصویب نشده و ملاک توسعه استان‌ها قرار نگرفته است. تهیه سند ملی آمایش سرزمین که با تاخیر دو ساله از شروع برنامه ششم در دستور کار قرار گرفت و با فاصله زمانی سه ساله از هدف‌گذاری برنامه ششم به تصویب رسیده است و ارزیابی کیفی محتوا و فرایند آن در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای در حال انجام است.

ماده (۴۴)

الف) دولت مکلف است به منظور افزایش ارزش افزوده انرژی و تکمیل زنجیره ارزش و کاهش شدت انرژی «مصرف انرژی برای واحد تولید» در طول اجرای قانون برنامه اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. ترتیبی اتخاذ نماید که سالیانه تلفات انرژی در بخش ساختمان، پنج درصد (۰.۵٪) کاهش یابد.

ارزیابی: به نظر می‌رسد این هدف محقق نشده است و الزام عملیاتی و اقدام اجرایی در خصوص مبحث نوزدهم وجود ندارد و بنابه اذعان مسئولان یک سوم مصرف انرژی کشور در بخش ساختمان است. (شانا، شبکه اطلاع رسانی نفت و انرژی)

ماده (۵۹)

در چارچوب قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵:

الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دوپست‌وهفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد - تاریخی - سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های



اجرای ذی ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.

ارزیابی: بنابه اذعان معاون وزیر راه و شهرسازی و مدیر عامل شرکت بازآفرینی شهر میزان عملکرد بسیار کمتر از اهداف تعیین شده است. شایان ذکر است با توجه به اهمیت این موضوع به طور مبسوط در ابتدای گزارش مورد بررسی قرار گرفت.

تبصره - در تهیه برنامه عملیاتی محدوده‌های تاریخی شهرها، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به دستگاه‌های موصوف اضافه می‌شود.

(ب) دولت موظف است به منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به عمل آورد:

۱. بهسازی و نوسازی سالیانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.

ارزیابی: در این زمینه اگرچه اهداف کمی مزبور محقق نشده لیکن متأسفانه به دلیل کاهش مستمر سهم جمعیت روستایی کشور از یکسو و از سوی دیگر دشواری کمتر در عرضه و قیمت زمین در روستاها، هزینه ساخت کمتر، امکان بهره‌گیری از ظرفیت خود

مالکان به عنوان نیروی کار، بحران تولید و قیمت مسکن به تعبیری که در کلانشهرها و شهرهای بزرگ دیده می‌شود، به‌طور عمومی در روستاها مشاهده نمی‌شود و موضوع مهم مسکن در حوزه روستایی بحث بهسازی و مقاوم سازی است.

این حکم در طول اجرای قانون برنامه بر ماده (۶) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ حاکم است.

۲. تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت یا خرید سالیانه حداقل صدوپنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت).

ارزیابی: امکان ارزیابی مستقل فراهم نیست، ولی با توجه به کاهش میزان تولید به‌نظر می‌رسد عملکرد با اهداف تفاوت فاحشی داشته باشد.

تبصره - شناسایی و اولویت‌بندی گروه‌های هدف و معرفی افراد واجد شرایط توسط بنیاد مسکن و با همکاری کمیته امداد امام خمینی(ره)، سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز انجام خواهد شد.

پ) بانک مسکن موظف است نسبت به تأمین باقی‌مانده تعهدات خود و تأمین منابع مورد نیاز مسکن مهر بدون تعهد احداث واحدهای جدید با تشخیص وزارت راه و شهرسازی اقدام نماید.

ت) وزارت راه و شهرسازی با رعایت وظایف و اختیارات سایر دستگاه‌ها بدون ایجاد تشکیلات جدید و استفاده از امکانات سایر دستگاه‌ها مکلف است در راستای تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی، آمایش و کنترل تخلفات، انضباط شهری و حفظ حقوق شهروندان نسبت به استقرار سامانه (سیستم) یکپارچه اطلاعات مکانی، تأمین



زیرساخت‌های مورد نیاز آن و ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط کلیه دستگاه‌های مرتبط اقدام نماید. این حکم ناقض و ناسخ هیچ‌یک از قوانین نیست.

ارزیابی: متأسفانه با وجود راه‌اندازی سامانه داده‌های مکانی توسط وزارت راه و شهرسازی ولی اهداف مذکور در این بند تأمین نشده و این سامانه کارایی در این خصوص ندارد.

تبصره - در ماده (۱۸) قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی عبارت بر نامه پنجم به برنامه ششم تغییر می‌یابد. منابع مورد نیاز بندهای این ماده از این محل قابل تأمین است.

ماده (۶۰)

به‌منظور مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن اقدامات زیر انجام گردد:

الف) شهرداری‌ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است.

ارزیابی: ارجاع اغلب تخلفات ساختمانی به کمیسیون داخلی (رفع تخلفات جزئی) و همچنین کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و متعاقب آن صدور گواهی پایانکار ساختمان با اخذ جریمه یکی از مصادیق کم‌اعتبار شدن مقررات ملی ساختمان در نزد مالکان و سازندگان و کم‌توجهی مهندسين ناظر و مجری و شهرداری‌ها به مقاوم‌سازی ساختمان و اصلاح الگوی مصرف انرژی در ساختمان است. در موارد متعددی حتی تخلفات ساختمانی در یک پرونده بیش از ۵ هزار متر مربع بوده است.

بررسی‌های پژوهش‌های صورت گرفته در برخی از دانشگاه‌ها در زمینه تخلفات ساختمانی^۱ نشان می‌دهد در یک دهه اخیر تنها در کلانشهر تهران، تعداد تخلفات ساختمانی که به کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری- مرجع قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی- گزارش شده، در حدود ۲۷۹ هزار مورد بوده که در مجموع شامل ۱۸ میلیون و ۴۰۴ هزار مترمربع تخلف ساختمانی می‌شود. به‌طور متوسط در سال‌های نخست دهه جاری، ۱/۵ مورد تخلف به‌ازای هر پروانه ساختمانی صادر شده، به کمیسیون ماده ۱۰۰ گزارش شده که این رقم در سال‌های اخیر و با افزایش میزان سودآوری ساخت‌وساز به اوج خود یعنی ۳ تخلف در هر پروانه ساختمانی رسیده است. به عبارت دیگر می‌توان گفت در یک دهه اخیر همه ساختمان‌های شهری به‌طور متوسط یک مورد خلاف داشته‌اند که این رقم حاکی از وضعیت ناکارآمد پروانه‌های ساختمانی و لزوم تغییر ماهیت و فرایند اخذ مجوزهای ساخت‌وساز در راستای انطباق بیشتر با تقاضاهای ساخت‌وساز، ضمن رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی است.

(ب) کلیه مجریان دولتی موظفند مسئولیت فنی (حرفه‌ای) خود و در صورت نیاز، مسئولیت سایر عوامل مرتبط با طراحی، محاسبه و نظارت بر ساختمان‌های تحت پوشش خود اعم از شهری و روستایی را نزد یکی از شرکت‌های دارای صلاحیت، بیمه نمایند.

(پ) به‌منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری در برابر زلزله.

۱. شبکه ایستگاه‌های شتاب‌نگاری و زلزله‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله توسعه یابد.

۲. طی اجرای قانون برنامه استانداردسازی مصالح و روش‌های مقاوم‌سازی ساختمانی،

۱. مجتبی رفیعیان و الناز سرخیلی (۱۳۹۶): تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی: مروری بر مفاهیم، رویکردها و تجارب؛



به صورت کامل محقق و از تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان مصالح و روش‌های مذکور حمایت شود. **ارزیابی:** مذاقه در اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی در قوانین بودجه سنواتی حاکی است، برنامه توسعه شبکه شتاب‌نگاری کشور از روند نسبتاً مطلوبی برخوردار نیست. گواه آن میزان اعتبار مصوب شده در هر سال است که به رغم افزایش اسمی اعتبارات این برنامه در مقایسه با آثار کمی و کیفی نرخ تورم بالا در سال‌های اخیر و امتداد آن در سال جاری و همچنین سال ۱۴۰۰، اثربخشی آن بسیار ناچیز بوده است. از آنجا که در طی یک دوره ۲۰ ساله مقرر شده است تا تامین تجهیزات و ماشین‌آلات به میزان ۵۶۵ دستگاه، تکمیل و توسعه مراکز منطقه‌ای و تعمیرات اساسی به میزان ۱۲ هزار مترمربع و توسعه کمی و کیفی شبکه شتاب‌نگاری کشور به تعداد ۳ هزار ایستگاه برسد، اما در طی برنامه ششم توسعه، با وجود جاماندگی برنامه از اهداف خود، میزان تخصیص اعتبارات در این راستا نبوده و افزون بر ۴۲ درصد از اعتبارات این برنامه تنها برای دو سال باقی مانده از افق برنامه (۱۴۰۲-۱۴۰۱) منظور شده است. از سوی دیگر ممکن است همچون سال ۱۳۹۸ (اعتبار مصوب ۷۴۴,۸۹۵ میلیون ریال، عملکرد ۴۵۵,۰۰۰ میلیون ریال) عملکرد سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ با اعتبارات مصوب برای سال‌های مزبور دارای تفاوت باشد.

جدول ۲. اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای برنامه

توسعه شبکه شتاب‌نگاری کشور (ارقام میلیون ریال)

عملکرد دوران برنامه پنجم و قبل از آن	عملکرد سال ۱۳۹۶	عملکرد سال ۱۳۹۷	عملکرد سال ۱۳۹۸	مصوب سال ۱۳۹۹	برآورد سال ۱۴۰۰	پیش‌بینی سال‌های بعد	جمع کل
۲۹۷,۲۵۲	۱۰۰,۲۹۳	۳۹۷,۹۴۵	۴۵۵,۰۰۰	۸۷۰,۰۰۰	۹۲۰,۰۰۰	۲,۲۵۹,۲۷۴	۵,۲۹۹,۷۶۴

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

ماده (۶۱)

الف) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق، با اولویت‌های زیر اقدام نماید:

۱. طرح‌هایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای به موقع آنها ضروری است.

۲. طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت،

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است.

ارزیابی: با استناد به پایگاه داده‌ای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تقریباً

تمامی تکالیف مقرر انجام شده است.

تبصره - طرح‌های گروه (۱) مشمول برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت موضوع «لایحه

قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی

دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب با اصلاحات و الحاقات بعدی» می‌باشد که تمام یا

بخشی از منابع مورد نیاز آن می‌تواند از طریق بخش‌های غیردولتی تأمین شود.

ب) دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند به منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین

نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند.

پ) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های

تشویقی و در چارچوب قانون حمایت از احیای بافت‌های فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی

برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

ت) دولت مکلف است از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و

اعطای تسهیلات بارانه‌ای نسبت به احیا و بهسازی حداقل ۱۰ درصد (۱۰٪) از بافت‌های



فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های روبنایی و زیربنایی توسط بخش غیردولتی و شهرداری‌ها اقدام و مابه‌التفاوت سود تسهیلات یارانه‌ای مورد نیاز را همه‌ساله در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.

ارزیابی: بنابه اذعان معاون وزیر راه و شهرسازی و مدیر عامل شرکت بازآفرینی شهری میزان عملکرد بسیار کمتر از اهداف تعیین شده است. بند «ت» ماده (۶۱) قانون برنامه توسعه در بخش مغایرت بر مواد (۱) و (۴) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱ حاکم است.

ث) وزارت راه و شهرسازی موظف است سامان‌دهی و احیای شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رها شده و ساختمان‌های مخروبه باقی‌مانده داخل شهرهای مورد نظر را در اولویت قرار دهد.

ارزیابی: عملکرد ضعیف ارزیابی می‌گردد. با گذشت سه دهه از پایان جنگ تحمیلی هنوز شهرهای آسیب‌دیده به‌صورت مطلوب ترمیم و سامان‌دهی نشده و در مواردی اراضی رها شده و ساختمان‌های مخروبه به‌وضوح در این مناطق دیده می‌شود.

ماده (۶۲)

دولت موظف است به‌منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با سامان‌دهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالیانه ۱۰ درصد (۱۰٪).

ارزیابی: بنابه اذعان معاون وزیر راه و شهرسازی و مدیر عامل شرکت بازآفرینی شهر میزان عملکرد بسیار کمتر از اهداف تعیین شده است و در حال حاضر ۱۰ نقطه بحرانی و حاشیه‌نشینی در کشور وجود دارد که متأسفانه منزلت و کیفیت زندگی در آنها مورد پذیرش نظام نیست.^۱

(ب) سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چارچوب «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر،

(پ) تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها،

(ت) طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی.

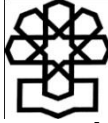
ارزیابی: متأسفانه در خصوص هیچ‌یک از تکالیف مندرج سوابق و اقدامات قابل توجهی موجود و در دسترس نیست.

۱. مصاحبه معاون وزیر و مدیرعامل شرکت بازآفرینی شهری ایران در گفتگو با روزنامه دنیای اقتصاد در تاریخ ۱۰ شهریورماه ۱۳۹۹.



منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۰-۱۳۹۶).
۲. قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، ۱۳۸۷.
۳. آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار، ۱۳۹۷.
۴. طرح جامع مسکن، سند تلفیق، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶.
۵. مصوبه هیئت وزیران در خصوص تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی با مسئولیت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۹۵.
۶. تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تعیین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۷. مجتبی رفیعیان و الناز سرخیلی؛ تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی: مروری بر مفاهیم، رویکردها و تجارب؛ تهران : انتشارات آرمانشهر ۱۳۹۶.
۸. گزارش وضعیت عملکرد طرح مسکن مهر از سوی بانک مسکن به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۹. قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.
۱۰. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۴۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد دولت ۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا عبدلی، علی فرنام

مدیر مطالعه: محمدحسن بازیار

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن، شهرسازی

۲. عمران شهری

۳. عملکرد دولت

۴. وزارت راه و شهرسازی

۵. سیاستگذاری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱/۱۵