**بررسی عملکرد دولت**

**۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهري**

**معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی**

**دفتر: مطالعات زیربنایی**

**كد موضوعي: 250**

**شماره مسلسل: 17452**

**فروردین‌ماه 1400**

**به نام خدا**

**فهرست مطالب**

[چکیده 1](#_Toc66780361)

[مقدمه 3](#_Toc66780362)

[۱. بازآفريني شهري 4](#_Toc66780363)

[۲. مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد 7](#_Toc66780364)

[۳. توليد و عرضه مسكن 12](#_Toc66780365)

[۴. نظام اجاره‌داري 14](#_Toc66780366)

[۵. تكاليف برنامه ششم توسعه 16](#_Toc66780367)

[منابع و مآخذ 27](#_Toc66780368)

**بررسی عملکرد دولت**

**۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهري**

# چکیده

نظارت و ارزيابي عملكرد دستگاه‌هاي دولتي، يكي از اصلي‌ترين وظايف مجلس شوراي اسلامي در حُسن اجراي قوانين توسط دولت است.

براساس همين نظارت بر اجراي قوانين است كه مي‌توان عملكرد وزارتخانه‌ها، وزرا، سازمان‌ها و بخش‌هاي اجرايي را رصد و پايش كرد. ليكن در سال‌هاي اخير تمركز بر تدوين قوانين جديد، به‌نوعي بيش از نظارت و تلاش براي حُسن اجراي قوانين بوده است. درخصوص طرح سؤال و يا استيضاح هم، عمدتاً مسائل روز هر حوزه مورد توجه بوده است كه البته در جاي خود حائز اهميت فراوان است.

ليكن مهم‌ترين ابزار تحقق و نيل به سياست‌هاي كلان نظام در حوزه‌هاي مختلف، اجراي قوانين برنامه پنج‌ساله توسعه كشور است كه متأسفانه در سال‌هاي اخير تعهد به اجراي آن نزد بسياري از مديران اجرايي فاقد اولويت بوده و به همين دليل هم ارزيابي عملكرد و ميزان تحقق به اين اهداف در سطح حداقلي است.

حال در آستانه ورود به سال آخر برنامه ششم، سال پاياني دولت اخير و شروع به‌كار دولت جديد و همچنين در آغازين سال‌هاي گام دوم انقلاب اسلامي و سده پانزدهم شمسي ضرورت دارد تا پيش از تدوين برنامه هفتم توسعه در راستاي نيل به اهداف گام دوم انقلاب اسلامي، سلسله ارزيابي‌هايي در حوزه‌ها و موضوعات گوناگون به‌صورت مستمر ارائه شود تا زمينه آسيب‌شناسي و بررسي‌هاي بيشتر دلايل تحقق يا عدم تحقق هر موضوع توسط نمايندگان محترم و كميسيون‌هاي تخصصي مجلس شوراي اسلامي و نيز تبيين دلايل عدم تحقق در حوزه‌هاي مربوطه توسط نهادها و دستگاه‌هاي مسئول صورت پذيرد تا اولاً ناكارآمدي‌هاي هريك از اجزاي دستگاه‌هاي اجرايي مشخص گردد، وزن و سهم علل فرايندي، سازماني، مديريتي در عملكرد هريك از مديران سنجيده شود، زمينه اصلاح و ارتقاي قوانين فراهم شود و درنهايت سهم واقعي عوامل بيروني هر حوزه كه خارج از قصور مديريتي است تعيين و دلايل آن ريشه‌يابي گردد. شروع چنين فرايندي نشانه قوي بر عزم جدي مجلس شوراي اسلامي بر پيگيري مستمر عملكرد اجراي قوانين است.

نكته مهم در اين ميان تعيين و تدقيق حدود مسئوليت‌ها و وظايف در هريك از برنامه‌هاي محوله است تا بر اين مبنا عملكرد دستگاه‌ها مورد ارزيابي قرار گيرد. بايد توجه داشت كه تعدد و تنوع دستگاه‌هاي مرتبط با موضوعات فرابخشي نمي تواند توجيهي براي عدم تحقق اهداف برنامه اي تلقي شود. در عين حال بايد تلاش شود تا با تجميع وظايف مشابه از موازي كاري و هدررفت منابع اجتناب شود و عملكردهاي مسكن و شهرسازي متمركز گردد.

در گزارش حاضر به‌منظور بررسي عملكرد دولت در حوزه مسكن و شهرسازي و عمران شهري علي‌رغم دشواري دسترسي به آمار و اطلاعات عملكرد دستگاه‌ها با وجود مكاتبات رسمي براي دريافت اين اطلاعات، براساس طيف اطلاعات كمي‌وكيفي و يافته‌هاي مبتني‌بر پژوهش و يا استماع تحليل موضوعات بخش مسكن و شهرسازي در جلسات و كميسيون‌هاي تخصصي، ميزان موفقيت در نيل به اهداف برنامه ششم در اين حوزه و در چهار محور بازآفريني شهري، مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد، توليد و عرضه مسكن و نظام اجاره‌داري بررسي گرديد.

**مقدمه**

با سپري شدن چهار دهه از پیروزی شكوهمند انقلاب اسلامی ایران و گذار از دوران تثبيت و رشد كمي‌وكيفي در حوزه‌هاي مختلف، شايسته است تا با شناخت ضعف‌‌ها و تهدیدهای پیش ‌‌روی توسعه پایدار کشور، در گام دوم انقلاب با کشف و شناخت فرصت‌‌ها و همچنين برنامه‌‌ریزی و اتخاذ سیاست‌‌های دقیق و درست در تمامی امور، در جهت دستیابی به اهداف غایی انقلاب اسلامی و تعالی جامعه ایرانی قدم برداشت. درواقع در يك چشم‌انداز بلندمدت برپاسازي تمدن نوين ايراني ـ اسلامي و رسيدن به مرجعيت علمي جهاني و ايجاد جامعه‌اي پيشرفته، عدالت‌بنيان و آرمان‌گرا، قوي و الهام‌بخش نشانه‌گيري شده است.

با عنايت به اينكه در شرايط موجود از يك‌سو در آستانه ورود به قرن جديد هجري خورشيدي هستيم و ازسوي ديگر با پايان برنامه ششم توسعه، بايد با تحول در ساختارها و سازوكارها، علاوه‌ بر پيشرفت جاري كه محصول اجراي فرايندي سياست‌هاي كلي نظام است، بهبود چشمگير معيشت، رفاه، رونق اقتصاد و برخورداري يكايك مردم از فرصت‌هاي اجتماعي، بسترسازي و تضمين گردد. ازاين‌رو به‌منظور سنجش تحقق اهداف اسناد فرادست و تشخيص ميزان انحراف از سياست‌ها و برنامه‌هاي مدون شده، بررسي عملكرد نهادهاي دولتي از نظر اجرايي در وظايف محوله و قبول مسئوليت مورد مداقه قرار گيرد.

نظام اداري ابزار تنظيم و اجراي كليه فعاليت‌ها براي نيل به اهداف تعيين شده است. اين نظام متشكل از اجزايي همچون سرمايه‌هاي انساني، سازمان‌دهي و تشكيلات، نظام‌ها، روش‌ها و رويه‌ها، قوانين و مقررات، فناوري و امكانات، متناسب با انتظارات جامعه و تغيير نقش دولت در اداره امور، به‌طور پيوسته نيازمند تغيير و تحول و بهبود است.

در اين راستا به‌منظور بررسي مدیریت اعمال سیاست مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها، تنظیم برنامه‌ها، تعیین حدود و تأمین مکان كافي و مناسب برای اسکان و توزیع جمعیت، تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشي‌های اجرایي و ضوابط لازم برای هدایت و كنترل شهرنشیني و سياستگذاري در زمینه تولید و عرضه مسکن، عملكرد وزارت راه و شهرسازي و دستگاه‌هاي تابعه و همچنين ساير نهادهاي متولي حوزه مسكن و شهرسازي، در قالب موضوعاتي همچون بازآفريني شهري، مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد، توليد و تقاضاي مسكن و نظام اجاره‌داري مورد ارزيابي قرار گرفته است. همچنين در پايان عملكرد دولت در ارتباط با تكاليف مقرر در برنامه ششم توسعه تبيين شده است.

**۱. بازآفريني شهري**

از مهم‌ترين موضوعاتي كه بايد در عملكرد دولت در حوزه مسكن و شهرسازي به آن اشاره كرد، عدم تحقق اهداف و عدم اجراي «سياست‌هاي بازآفريني شهري» است. با وجود اينكه قريب به 10 سال از تصويب قانون حمايت از احيا، بهسازي و نوسازي بافت‌هاي فرسوده و ناكارآمد شهري و متعاقب آن افزون بر پنج سال از تهيه آيين‌نامه اجرايي تأمين منابع مالي اجراي طرح و همچنين تدوين سند ملي راهبردي احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب 16/6/1393 هيئت وزيران) مي‌گذرد، با وجود اينكه مسئله مزبور در فصل مسكن قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (ماده 59) نيز مورد مداقه قرار گرفته است.

در ادامه وضعيت بافت‌هاي ناكارآمد مياني شهري به تفكيك بافت تاريخي، بافت ناكارآمد و سكونتگاه غيررسمي در سال 1395 طبق آمار وزارت راه و شهرسازي ارائه می‌گردد.

**جدول ۱. مشخصات جمعيت و وسعت بافت تاريخي، بافت ناكارمد**

 **مياني و سكونتگاه غيررسمي(1395)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **بافت تاريخي** | **بافت ناكارآمد مياني** | **سكونتگاه غيررسمي** | **كل بافت ناكارآمد** |
| جمعيت | 1768459 | 3495677 | 6355946 | 11620082 |
| مساحت(هكتار) | 32239 | 60231 | 60043 | 152513 |

**مأخذ:** وزارت راه و شهرسازي.

در اين بين تفاوت قابل ملاحظه‌اي بين اقدامات عملي در حوزه بازآفريني شهري با اهداف برنامه ششم هستيم كه گواه آن وجود بيش از دو ميليون و 800 هزار واحد مسكوني در بافت‌هاي فرسوده و ناكارآمد و حاشيه‌نشيني و اسكان حدود 12 ميليون نفر در اين مناطق است.

اقدامات در حوزه بازآفريني شهري داراي دو وجه سياستگذاري و اجرايي 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، ايجاد هماهنگي 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 شركت بازآفريني شهري درخصوص تکلیف برنامه پنجم و ششم توسعه برای نوسازی ساليانه ۱۰ درصد بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و همچنین تکلیف ورود به نوسازی و بهسازی ساليانه ۲۷۰ محله، متوسط تحقق این درصد در کشور ساليانه بين يك تا دو درصد برآورد شده است. (معادل دستيابي 10تا حداكثر20درصدي به اهداف برنامه ششم در اين خصوص) .همچنين از زمان تصويب قانون حمايت از احيا، بهسازي و نوسازي بافت‌هاي فرسوده و ناكارآمد شهري كه بیش از ۴۷۹ هزار واحد مسکونی در اين بافت‌ها تولید شده است، تنها 47 درصد از كل واحدهاي مسكوني توليد شده در بافت (228 هزار واحد) از تسهیلات کم‌بهره بانکی تجهیز شده توسط دولت استفاده کرده‌اند.

در اين 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 بيان ديگر ضریب تحقق عملکرد دستگاه‌های اجرایی استانی و شهرداری‌ها در اقدام مشترک حدود ۲۲ درصد است. درواقع دستگاه‌هاي خدمات‌رسان ازجمله مديريت شهري، معاونت‌هاي عمراني استانداري‌ها، ادارات كل استان‌ها و به‌ويژه سازمان‌هاي برنامه و بودجه استان‌ها در عمل ورود جدي به تكاليف برنامه‌اي در حوزه بازآفريني شهري نداشته‌اند. (آمار ارائه شده توسط معاون وزير و مديرعامل شركت بازآفريني شهري ايران در مصاحبه با روزنامه دنياي اقتصاد مورخ 10 شهريور 1399)

در يك جمع‌بندي كلان مي توان عملكرد حوزه بازآفريني و احياي بافت تاريخي، بافت ناكارآمد مياني و حل مشكل سكونتگاه‌هاي غيررسمي را بسيار كمتر از اهداف برنامه‌اي برآورد كرد و اگرچه متولي اصلي اين حوزه وزارت راه و شهرسازي است. ليكن طبق قانون، وزارت كشور و شهرداري‌ها هم اركان ديگر پيشبرد اين موضوع مي باشند و به نظر مي‌رسد تأثير مجموعه اقدامات مديريتي مورد نياز براي هماهنگي در سطح دولت براي حل اين مشكل بيشتر از محدوديت‌هاي بودجه‌ای و اعتباري در عدم تحقق اهداف بوده است.

همچنين برخي ابعاد موضوع نيازمند حمايت تمامي قوا در حل مشكلات بهسازي بافت‌هاي ناكارآمد شهري است. بطور خاص موضوع اراضي فاقد سند، نقش به سزايي در كندي توسعه و بازآفريني اين مناطق دارد كه همت و حمايت و تشريك مساعي بين دولت، مجلس و قوه قضاييه را مي طلبد.

**۲. مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد**

از ديگر مواردي كه در زمينه استنكاف از اجراي قانون برنامه ششم توسعه يا اجراي ناقص آن در حوزه مسكن و شهرسازي بايد بدان اشاره كرد، عدم اجراي اقدامات مقرر شده و كم‌توجهي به «تأمين مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد» است.

مسکن اجتماعی یکی از طرح‌های دولت یازدهم بود که در دومین سال استقرار آن و پس از فرمایش‌هاي رهبر معظم انقلاب در دیدار با اعضای کابینه در هفته دولت و در پایان نخستین سال فعالیت دولت یازدهم مبنی‌بر 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 مديدي به طول انجامید، اما درنهایت پس از تصويب در هیئت دولت، در اسفندماه 1395 ابلاغ گرديد.

براساس مصوبه هيئت وزيران با هدف حمایت دولت از تأمین مسکن گروه‌های کم‌‌‌درآمد و در راستاي اجراي سياست‌‌هاي دولت يازدهم در بخش مسكن طي سال‌‌هاي 1400-1396 برنامه‌‌‌اي در دو قالب «مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی» تدوين گرديد.

در اين طرح برنامه‌‌ریزی برای اجراي ساليانه 100 هزار واحد مسكوني طي سال‌‌هاي 1400-1396 صورت گرفته است كه در اين برنامه كمك‌‌هايي در قالب تسهيلات ساخت و خريد مسكن ملكي، پرداخت تسهيلات به سازندگان مسكن استيجاري، ساخت مسكن استيجاري، پرداخت كمك‌اجاره و وام قرض‌الحسنه وديعه مسكن پيش‌‌‌بيني شده بود. اين برنامه به‌منظور كمك به ساخت مسكن استيجاري و تقويت بازار اجاره و همچنين خريد مسكن ملكي تسهيلاتي به شرح ذيل را در نظر گرفته بود:

* تأمین تسهیلات در سقف مبلغ اعلامی در تصویبنامه شماره ۹۰۴۵۳/ت ۵۱۱۶۶ هـ مورخ 8/8/1393 جهت کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی ازسوي بانك مركزي،
* پرداخت كمك بلاعوض به متقاضیان گروه‌های کم‌درآمد موضوع اين تصويبنامه برای خرید واحدهای مسکن مهر بدون متقاضی،
* پرداخت تسهيلات تا دو برابر سقف تسهيلات موضوع اين تصويبنامه، به اشخاص حقیقی و حقوقی دارای زمین که تمایل به احداث واحدهای مسکونی استیجاری و در قالب توافق با بنیاد مسكن انقلاب اسلامي داشته باشند،
* تأمین زمین در محدوده شهرها (دارای تأسیسات زیربنایی آب، برق و گاز) یا شهرهای جدید ازسوي وزارت راه و شهرسازی برای ساخت واحد استیجاری از طریق واگذاری به سازندگان به‌منظور ساخت مسکن ملکی ـ 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 اينكه در اين برنامه مسئوليت اجرايي برعهده بنياد مسكن انقلاب اسلامي قرار داده شده بود، اما اين نهاد به‌طور مستقيم از ابزار لازم براي عملياتي نمودن طرح برخوردار نيست؛ چراكه متولي زمين دولتي، سازمان ملي زمين و مسكن است و بجز اراضي كه در قالب ساخت مسكن محرومان و همچنين ساخت مسكن در راستاي اجراي مصوبات سفرهاي استاني مقام معظم رهبري در اختيار بنياد مسكن قرار گرفته است، اراضي ديگري بابت اجراي برنامه مسكن اجتماعي تخصيص نيافته است. ازسوي ديگر در اين راستا سازمان برنامه و بودجه نيز منابع مالي اين طرح را تأمين نكرده است.

براساس مصوبه قانونی، سازمان ملی زمین و مسکن در صورتی زمین به دستگاه‌های دولتی و نهادهاي انقلابي واگذار می‌کند که این دستگاه‌ها نقشه تأیید شده برای اجرای طرح و همچنین اسناد مالی تخصیص منابع طرح مبنی‌بر 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. ازاين‌رو بجز پروژه‌هايي كه نهادهاي حمايتي ازجمله كميته امداد امام خميني(ره) و سازمان بهزيستي كشور از محل منابع داخلي خود و با مشاركت خيرين مسكن‌ساز و بنياد مستضعفان انقلاب اسلامي انجام داده‌اند، اقدام درخور توجهي توسط دولت در حوزه تأمين مسكن گروه‌هاي كم‌درآمد صورت نگرفته است، امري كه همه دست‌اندرکاران طرح مسکن اجتماعی به انجام نشدن اقدامات اساسی درخصوص اجرای این طرح اذعان دارند.

شايان ذكر است « طرح مسكن مهر» كه با هدف تامين مسکن براي اقشار کم درآمد جامعه، قيمت زمين را از قيمت تمام شده مسکن حذف نموده و بر اين بنا استوار بود تا واحدهاي مسکوني را به صورت اجاره 99 ساله در اختيار متقاضيان واجد شرايط قرار دهد، در دولت نهم و ابتدا در قالب بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ كل كشور و سپس قانون ساماندهي و حمايت از توليد و عرضه مسكن مصوب سال 1387 پايه‌ريزي و بخش قابل توجهي از آن (افزون بر 55 درصد) در دولت دهم اجرايي گرديد.

بررسي‌ها نشان مي‌دهد هدف‌گذاري دولت پيشين در اين طرح فراتر از ساخت مسكن در زمين‌هاي 99 ساله شهري بوده و برنامه‌ريزي براي توليد مسكن در قالب خودمالكي و بافت فرسوده و همچنين نوسازي مسكن روستايي را نيز در بر مي‌گرفته است.

با روي كار آمدن دولت يازدهم و تغيير رويكرد در زمينه مسكن مهر، فرايند تكميل و تحويل واحدهاي مسكوني باقي مانده با ضرب آهنگ كندي دنبال شد به‌گونه‌اي كه با محدوديت تخصيص منابع مالي به اين طرح و متعاقب آن افزايش قيمت‌ها، منابع مالي مورد نياز ادامه طرح مسكن مهر فزوني يافت.

براساس مصوبات هیئت وزیران در دولت‌هاي نهم و دهم وظیفه تامین منابع مالی مسکن مهر از طریق اختصاص خط اعتباري به عهده بانک مرکزي بود و در طي دوره مزبور بانک مرکزي همکاري لازم را براي پیش برد پروژه‌ها داشته است. اما با روي کار آمدن دولت یازدهم و اظهارات مسئولان بانک مرکزي مبنی بر تورمی بودن شیوه تأمین مالی مسکن مهر، اين نهاد محدودیت‌هایی را براي این طرح اعمال کرد. البته بعدها و به ويژه در دولت دوازدهم اين محدوديت‌ها تا حدودي رفع گرديد.

منابع مالي طرح مسكن مهر شامل خطوط اعتباري دريافتي از بانك مركزي به مبلغ 45 هزار ميليارد تومان و اقساط وصولي آن است. سقف تعهدات بانك مسكن جهت اعطاي تسهيلات در طرح مسكن مهر 55 هزار و 583 ميليارد تومان بوده كه تا پايان فصل بهار 1399 مبلغ 54 هزار و 410 ميليارد تومان قرارداد منعقد گرديده و مبلغ 51 هزار و 634 هزار ميليارد تومان تسهيلات پرداخت شده است. براين اساس مبلغ تسهيلات باقيمانده قابل اعطا در اين طرح بالغ بر 3 هزار و 904 ميليارد تومان مي باشد. يادآور مي‌شود مبلغ كل قراردادهاي منعقده در پايان فصل پاييز سال 1393، بالغ بر 47 هزار و 959 ميليارد تومان و مبلغ كل پرداختي توسط بانك مسكن در دوره مزبور 43 هزار و 500 ميليارد تومان بوده است.[[1]](#footnote-1)

وزارت نیرو به عنوان دستگاه اصلی خدمت رسان به پروژه‌هاي مسکن مهرکه مسئولیت برقراري انشعابات آب و فاضلاب و برق را بر عهده دارد، اقدامات مثبتی داشته است؛ اما در برخي از موارد این اقدامات از سرعت لازم برخوردار نبوده‌اند و در شرایط فعلی بخشي از واحد‌هاي آماده افتتاح به‌دلیل نبود امکانات آب، برق و گاز و فاضلاب قابل واگذاري به متقاضیان نیست و لازم است زیرساخت‌هاي لازم از سوي وزارت نیرو تأمین شود تا این واحدها به متقاضیان واگذار شود.

بنا به اذعان وزير راه و شهرسازي از حدود ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد مسکن مهر تا پايان فصل پاييز سال 1399 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 مختلف پیشرفت فیزیکي قرار دارند. ۹۰ هزار واحدمسکن مهر هم دارای مشکلات حقوقی هستند و پرونده آنها در محاکم قضایی است. مسکن‌های مهر مشکل‌دار اغلب به‌صورت خودمالکی یا به صورت تعاونی است. در صورتي كه پروژه‌هاي مزبور در دادگاه تعیین تکلیف شوند، در مدار تولید قرار می‌گیرند.[[2]](#footnote-2)

**۳. توليد و عرضه مسكن**

ازجمله وظايف دولت در حوزه مسكن و شهرسازي كه تاحدودي در اين زمينه اهمال نموده است، مي‌توان به عدم همگامی توليد و عرضه مسكن با تقاضا اشاره داشت. براساس نتايج سرشماري عمومي نفوس و مسكن ايران مربوط به سال 1395 تعداد شهرهاي بزرگ (با جمعيت بيش از 100 هزار نفر) 98 شهر بوده و متعاقب با آن، نسبت شهرنشيني نيز با يك سير صعودي در دهه‌هاي گذشته به 74 درصد رسيده است. تعداد خانوار كل كشور برابر با 1/24 ميليون خانوار، تعداد واحد مسكوني داراي سكنه برابر با 8/22 ميليون واحد، و تعداد كل واحد مسكوني (داراي سكنه، خانه خالي و اقامتگاه دوم) برابر با 5/27 ميليون واحد در سال 1395 بوده است. مقایسه توزيع خانوار در واحد مسکونی داراي سكنه در کشور نشان می‌‌دهد که براي رسيدن به تراز يك واحد مسكوني به ازاي هر خانوار، حدود یک میلیون و چهارصد هزار واحد مسکونی کمبود وجود داشته است. بر اين اساس، شاخص خانوار در واحد مسكوني كه به‌عنوان يك شاخص مهم در تعيين تراكم خانوار و برآورد كمبود تعداد واحدهاي مسكوني شناخته مي‌شود در كل كشور برابر با 06/1 و در مناطق شهري برابر با 04/1 بوده است. این شاخص در حالت ایده‌آل برابر با یک است (يك خانوار در هر واحد مسكوني) كه تاکنون در كشور محقق نشده و با شاخص 06/1 می‌‌توان گفت حدود 6 درصد از واحدهای مسکونی بیش از یک خانوار را در خود اسکان داده‌‌اند. همچنين مالكيت مسكن در سال 1395 كمي كمتر از 70 درصد بوده كه با افزايش اجاره‌نشيني نسبت به دهه‌هاي گذشته همراه بوده است.

براساس طرح جامع مسكن (مصوب 1396) نياز ساليانه كشور به توليد مسكن حدوداً برابر با 790 هزار واحد در سال با توجه به خانوارهاي تازه تشكيل شده، تحقق شاخص يك خانوار در واحد مسكوني و نوسازي واحدهاي مسكوني فرسوده در دوره 10ساله منتهي به سال 1405 است. اين در حالي است كه براساس مراجع آماري ميانگين توليد مسكن شهري و روستايي از سال 1393 تاكنون به‌طور متوسط 400 هزار واحد بوده است. همچنين متوسط تسهيلات بانكي بخش مسكن و ساختمان در دهه 90 برابر با حدوداً 4/11 درصد از كل تسهيلات بانكي (7 درصد در سال 1398) بوده كه حدود نيمي از آن به بخش مسكن (5/3 درصد) و نيمي ديگر به ساختمان اختصاص داشته است در حالي كه طبق مصوبه شوراي پول و اعتبار بايد 20 درصد از تسهيلات ساليانه به اين بخش اختصاص مي‌يافته است.

با وجود اعطای تسهیلات بدون سپرده به ساخت مسکن، با توجه به اینکه به‌طور میانگین در کلان‌شهرها نزدیک به 60 درصد هزینه ساخت مسکن صرف تأمین زمین می‌شود و به‌سبب اینکه بسیاری از سازندگان در مرحله تأمین زمین به این وام نیاز دارند به‌دليل عدم احراز مالکیت مشمول دریافت نمی‌گردند؛ ازاین‌رو در اغلب کلان‌شهرها و به‌ویژه در پایتخت استقبال چندانی از تسهیلات ساخت مسکن صورت نمی‌گیرد و حتي در پديده‌اي كم‌سابقه از نيمه سال 1397 صف انتظار سپرده‌گذاري تا دريافت تسهيلات مسكن، به صف بازگشت و انصراف از دريافت وام مسكن به‌خصوص در تهران و برخي كلان‌شهرها مبدل شده است(مبتني‌بر اطلاعات بدست آمده از كارشناسان بانك مسكن)؛ چراكه اثر شدت رشد قيمت مسكن ماهيانه بسيار بيشتر از انتظار زمان سپرده‌گذاري براي دريافت وام بوده و منطقاً خريد نقدي واحدهاي مسكوني حداقلي در زمان سپرده‌گذاري بسيار مؤثرتر از سازوکار كنوني اعطاي وام به متقاضيان بوده است. مضاف بر اينكه مطلوب است سازوکاری برقرار شود تا سازندگان برای خرید زمین نیز بتوانند از تسهیلات بهره‌مند شوند. ازسوی 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 ساليانه مسکن از متوسط 770 هزار واحد در سال 1392 به متوسط ساليانه حدود 400 هزار واحد از سال 1393 تاکنون،
* سهم بسیار کم بخش مسکن از تسهیلات بانکی (7 درصد سهم مسکن و ساختمان در سال 1398)،
* عدم تحقق شاخص یک خانوار در واحد مسکونی،
* افزایش روزافزون اجاره‌نشینی به‌خصوص در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ (نرخ 42 درصدی اجاره‌نشینی در شهر تهران در سال 1398)،
* کاهش پوشش‌دهی تسهیلات بانکی از هزینه مسکن به‌دلیل افزایش افسارگسیخته قیمت مسکن و ناکارآمدی پرداخت تسهیلات ساخت مسکن به سازندگان.

**۴. نظام اجاره‌داري**

از ديگر مباحثي كه مي‌تواند در بررسي عملكرد دولت مورد توجه قرار گيرد بايد به نظام اجاره‌داري اشاره كرد. براساس سرشماري نفوس و مسكن در سال 1395 حدود 31 درصد از خانوارهاي كل كشور و 37 درصد از خانوارهاي شهري و در سال 1398 حدود 42 درصد از خانوارهاي شهر تهران در واحدهاي استيجاري ساكن بوده‌اند كه اين آمار در يكي دو سال گذشته با توجه به تحولات اقتصادي و مسكن افزايش نيز داشته است.

افزايش فشار اقتصادي بر خانوار اجاره‌‌نشین و رانده شدن به حاشيه شهرها و سكونتگاه‌هاي پيراموني مي‌تواند آسيب‌هاي اجتماعي جدي به دنبال داشته باشد. ازاين‌رو سامان‌دهی بازار اجاره مسکن و حمايت از خانوار مستأجر با خروج از اجاره‌داري سنتي و راه‌اندازی نظام اجاره‌داری امكانپذير خواهد بود. چارچوب كنترلي و نظارتي متعادل بر بازار اجاره مي‌تواند هزينه اجاره‌بها را تعديل كند. از‌این‌رو مسكن استيجاري را براي مستأجران به‌عنوان قشر آسيب‌پذير مقرون به‌صرفه ساخته و منافع مالك و مستأجر را به‌صورت متعادل برآورده مي‌کند.

ايجاد شفافيت در بازار اجاره، جلوگيري از تعيين اجاره‌‌بهاي سليقه‌اي، افزايش كنترل شده ساليانه اجاره‌‌بها، تنظيم قراردادهای اجاره‌، ارائه خدمات تعمير و نگهداري و تأمين ايمني ملك تحت اجاره و تأمين حقوق و ارائه ساير خدمات به مستأجر و مالك، از طريق سيستم اجاره‌داري حرفه‌اي قابل حصول است. نظام اجاره‌داری حرفه‌اي مي‌تواند بستری را فراهم سازد كه به سامان‌دهي و بهره‌برداری از بخش مسکن کمک کند. در حمایت از نظام اجاره‌‌داری حرفه‌‌ای وضع قوانین کنترل اجاره حتمی و مورد نیاز است. قوانين كنترل اجاره مسكن عموماً دو هدف عمده را دنبال می‌‌کنند:

1. حمايت از مسكن موجود منطبق با الگوي مصرفی،

2. به حداقل رساندن بي‌نظمي‌هاي ايجاد شده در اثر افزايش بيش از حد اجاره‌بها و تخليه مستأجر.

براساس قوانین متعدد موجود ازجمله قانون سامان‌دهي و حمايت از توليد و عرضه مسكن مصوب سال 1387، آيين‌نامه اجرايي قانون سامان‌دهي و حمايت از توليد و عرضه مسكن و طرح جامع مسكن به‌رغم تكاليفي كه براي دولت در دوره‌‌های مختلف به‌منظور تأمين، عرضه و حمايت از مسكن استيجاري در نظر گرفته شده، تاكنون اقدام خاصي در اين زمينه صورت نگرفته است.

**۵. تكاليف برنامه ششم توسعه**

برنامه ششم توسعه سومين برنامه توسعه‌اي است كه در راستاي تحقق اهداف سند چشم‌انداز بيست‌ساله جمهوري اسلامي ايران تهيه شده و در پي آن بوده است تا عملكرد ناكافي برنامه‌هاي پيشين را جبران نمايد. ازاين‌رو در اين برنامه اهداف كلي بخش مسكن و شهرسازي و عمران شهري مبتني‌بر تسهيل دسترسي همه گروه‌هاي درآمدي به‌ويژه گروه‌هاي كم‌درآمد و خاص به مسكن مناسب، بهبود و توسعه تأمين مالي، افزايش نوسازي بافت‌هاي ناكارآمد شهري و روستايي، كاهش نوسانات شديد بازار مسكن، افزايش نظارت بر استانداردها ازجمله مبحث 19 مقررات ملي ساختمان با هدف صرفه‌جويي در مصرف انرژي متمركز است. همچنين ارتقاي كيفيت ساخت‌وساز براساس فناور‌ي‌هاي نوين و تعادل‌بخشي به مسكن شهر و روستا از ديگر اهداف تعيين شده در برنامه ششم توسعه در بخش مسكن و شهرسازي محسوب مي‌شود .

مهم‌ترين مواد قانوني برنامه ششم توسعه مرتبط با عملكرد دولت در حوزه مسكن و شهرسازي و عمران شهري به شرح زير 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 ساليانه اعمال نماید.

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

**ارزیابی:** به‌نظر می‌رسد بجز اقدامات محدود در بخشي از سواحل مکران که با همت نيروهاي مسلح اندك توسعه‌اي حاصل شده است، درخصوص توسعه سواحل اروند، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی اقدامات درخوري انجام نشده و بيشتر تكميل پروژه‌هاي نيمه‌كاره گذشته در دستور كار قرار داشته است.

**ماده (۲۶)**

به‌منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، 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، چراكه به‌صورت معكوس ابتدا برنامه آمايش استاني طي سال‌هاي اخير با كيفيت‌ متفاوت براي استان‌هاي مختلف تهيه شده كه به دليل نبود سند ملي آمايش سرزمين و تقسيم نقش‌ها و ارتباط منطقي عملكردها بين استان‌هاي همجوار تاكنون تصويب نشده و ملاك توسعه استان‌ها قرار نگرفته است. تهيه سند ملي آمايش سرزمين كه با تاخير دو ساله از شروع برنامه ششم در دستور كار قرار گرفت و با فاصله زماني سه ساله از هدف‌گذاري برنامه ششم به تصويب رسيده است و ارزيابي كيفي محتوا و فرايند آن در مركز پژوهش‌هاي مجلس شوراي در حال انجام است.

**ماده (۴۴)**

**الف)** دولت مکلف است به‌منظور افزایش ارزش‌افزوده 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 ساليانه تلفات انرژی در بخش ساختمان، پنج‌ درصد (%5) کاهش یابد.

**ارزیابی:** به‌نظر می‌رسد این هدف محقق نشده است و الزام عملیاتی و اقدام اجرایی درخصوص مبحث نوزدهم وجود ندارد و بنابه اذعان مسئولان یک‌سوم مصرف انرژی کشور در بخش ساختمان است.(شانا، شبكه اطلاع رساني نفت و انرژي)

**ماده (59)**

در چارچوب قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب 25/2/1387:

الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی ساليانه حداقل دویست‌وهفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد ـ تاریخی ـ 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 اجرايی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت‌، در سه‌ماهه 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 برنامه‌هاي 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. شايان ذكر است با توجه به اهميت اين موضوع به‌طور مبسوط در ابتداي گزارش مورد بررسي قرار گرفت.

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

ب) دولت موظف است به‌منظور 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 به‌عمل‌ آورد:

۱. بهسازی و نوسازی ساليانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (%5) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.

**ارزیابی:** در این زمینه اگرچه اهداف کمی مزبور محقق نشده ليكن متاسفانه به دليل كاهش مستمر سهم جمعيت روستايي كشور از يكسو و از سوي ديگر دشواري كمتر در عرضه و قيمت زمين در روستاها، هزينه ساخت كمتر، امكان بهره‌گيري از ظرفيت خود مالكان به عنوان نيروي كار، بحران توليد و قيمت مسكن به تعبيري كه در كلانشهرها و شهرهاي بزرگ ديده مي شود، به‌طور عمومي در روستاها مشاهده نمي شود و موضوع مهم مسكن در حوزه روستايي بحث بهسازي و مقاوم سازي است.

این حکم در طول اجرای قانون برنامه بر ماده (۶) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب 17/9/1366 حاکم است.

۲. تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت یا خرید ساليانه 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 ـ** 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 ـ** در ماده (۱۸) قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب 25/2/1387 با اصلاحات و الحاقات بعدی عبارت برنامه پنجم به برنامه ششم تغییر می‌یابد. منابع مورد نیاز بندهای این ماده از این محل قابل تأمین است.

**ماده (60)**

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 پایان‌کار برای واحدهای احداث شده برمبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است.

**ارزیابی:** ارجاع اغلب تخلفات ساختماني به كميسيون‌ داخلي(رفع تخلفات جزئي) و همچنين كميسيون ماده 100 قانون شهرداري و متعاقب آن صدور گواهي پايانكار ساختمان با اخذ جريمه يكي از مصاديق كم اعتبارشدن مقررات ملي ساختمان در نزد مالكان و سازندگان و كم توجهي مهندسين ناظر و مجري و شهرداري‌ها به مقاوم سازي ساختمان و اصلاح الگوي مصرف انرژي در ساختمان است. در موارد متعددي حتي تخلفات ساختماني در يك پرونده بيش از 5 هزار متر مربع بوده است.

بررسي‌هاي پژوهش‌هاي صورت گرفته در برخي از دانشگاه‌ها در زمينه تخلفات ساختماني[[3]](#footnote-3) نشان مي‌دهد در يك دهه اخير تنها در كلانشهر تهران، تعداد تخلفات ساختمانی که به کمیسیون ماده (100) قانون شهرداری- مرجع قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی- گزارش شده، در حدود 279 هزار مورد بوده که در مجموع شامل 18 ميليون و 404 هزار مترمربع تخلف ساختماني می‌شود. به‌طور متوسط در سال‌هاي نخست دهه جاري، 5/1 مورد تخلف به‌ازای هر پروانه ساختمانی صادر شده، به کمیسیون ماده 100 گزارش شده كه اين رقم در سال‌هاي اخير و با افزايش ميزان سودآوري ساخت‌وساز به اوج خود يعني 3 تخلف در هر پروانه ساختمانی رسيده است. به عبارت دیگر می‌توان گفت در يك دهه اخير همه ساختمان‌های شهری به‌طور متوسط یک مورد خلاف داشته‌اند که این رقم حاکی از وضعیت ناكارآمد پروانه‌هاي ساختماني و لزوم تغيير ماهيت و فرايند اخذ مجوزهاي ساخت‌وساز در راستاي انطباق بيشتر با تقاضاهاي ساخت‌وساز، ضمن رعايت ضوابط و مقررات ساختماني 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، به‌صورت کامل محقق و از تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان مصالح و روش‌های مذکور حمایت شود.

**ارزیابی:** مداقه دراعتبارات طرح‌هاي تملك‌دارايي سرمايه‌اي مركز تحقيقات راه، مسكن و شهرسازي در قوانين بودجه سنواتي حاكي است، برنامه توسعه شبكه شتاب‌نگاري كشور از روند نسبتا مطلوبي برخوردار نيست. گواه آن ميزان اعتبار مصوب شده در هر سال است كه به رغم افزايش اسمي اعتبارات اين برنامه در مقايسه با آثار کمی و کیفی نرخ تورم بالا در سال‌هاي اخير و امتداد آن در سال جاري و همچنين سال 1400، اثربخشی آن بسيار ناچيز بوده است. از آنجا كه در طي يك دوره 20 ساله مقرر شده است تا تامين تجهيزات و ماشين‌آلات به ميزان 565 دستگاه، تكميل و توسعه مراكز منطقه‌اي و تعميرات اساسي به ميزان 12هزارمترمربع و توسعه كمي و كيفي شبكه شتابنگاري كشور به تعداد 3 هزار ايستگاه برسد، اما در طي برنامه ششم توسعه، با وجود جاماندگي برنامه از اهداف خود، ميزان تخصيص اعتبارات در اين راستا نبوده و افزون بر 42 درصد از اعتبارات اين برنامه تنها براي دو سال باقي مانده از افق برنامه(1401-1402) منظور شده است. از سوي ديگر ممكن است همچون سال 1398 (اعتبار مصوب 744،895 ميليون ريال، عملكرد 455،000 ميليون ريال) عملكرد سال‌هاي 1399 و 1400 با اعتبارات مصوب براي سال‌هاي مزبور داراي تفاوت باشد.

**جدول 2. اعتبارات طرح‌هاي تملك‌دارايي‌هاي سرمايه‌اي برنامه**

 **توسعه شبكه شتاب‌نگاري كشور** (ارقام ميليون ريال)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **عملكرد دوران برنامه پنجم و قبل از آن** | **عملكرد سال 1396** | **عملكرد سال 1397** | **عملكرد سال 1398** | **مصوب سال 1399** | **برآورد سال 1400** | **پيش بيني سال‌هاي بعد** | **جمع****كل** |
| 297،252 | 100،293 | 397،945 | 455،000 | 870،000 | 920،000 | 2،259،274 | 5،299،764 |

**مأخذ:** قانون بودجه سال 1399 و لايحه بودجه سال 1400.

**ماده (61)**

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

۱. طرح‌هایی که به‌دلیل وجود منافع عمومی، اجرای به‌موقع آنها ضروری است.

۲. طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌مرور زمان قابل انجام است.

**ارزیابی:** با استناد به پايگاه داده‌اي شوراي‌عالي شهرسازي و معماري ايران، تقريباً تمامي تكاليف مقرر انجام شده است.

**تبصره ـ** طرح‌های گروه (۱) مشمول برنامه‌هاي عمومی و عمرانی دولت موضوع «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌هاي عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب 17/۱۱/۱۳۵۸ 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 اجرايی ذی‌ربط موظفند به‌منظور 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 یارانه‌ای نسبت به احیا و بهسازی حداقل 10 درصد (%10) از بافت‌های فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های روبنايی و زیربنايی 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 شهري 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 31/3/1390 حاکم است.

ث) وزارت راه و شهرسازی موظف است سامان‌دهی و احیاي 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) برنامه‌ريزي 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 ساليانه 10 درصد (%10).

**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 10 نقطه بحراني و حاشيه‌نشيني در كشور وجود دارد كه متأسفانه منزلت و كيفيت زندگي درآنها مورد پذيرش نظام نيست.[[4]](#footnote-4)

ب) سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای‌عالی 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 درخصوص هيچ‌يك از تكاليف مندرج سوابق و اقدامات قابل توجهي موجود و در دسترس نيست.

# منابع و مآخذ

#### قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۰ـ ۱۳۹۶).

1. قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، 1387.
2. آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار، 1397.
3. طرح جامع مسكن، سند تلفيق، وزارت راه و شهرسازي، 1396.
4. مصوبه هيئت وزيران درخصوص تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی با مسئولیت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، 1395.
5. تصويبنامه هيئت وزيران درخصوص تعيين سند ملي راهبردي احيا، بهسازي، نوسازي و توانمندسازي بافت‌هاي فرسوده و ناكارآمد شهري، مصوب 16/6/1393 با اصلاحات و الحاقات بعدي.

#### مجتبي رفيعيان و الناز سرخيلي؛ تخلفات ساختماني از منظر شهرسازي: مروري بر مفاهيم، رويكردها و تجارب؛ تهران : انتشارات آرمانشهر 1396.

#### گزارش وضعيت عملكرد طرح مسكن مهر از سوي بانك مسكن به كميسيون عمران مجلس شوراي اسلامي، 1399

#### قانون بودجه سال 1399 كل كشور.

#### لايحه بودجه سال 1400 كل كشور.



|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **شناسنامه گزارش** | **مركز پژوهش‌ها****مجلس شوراي اسلامي** | **شماره مسلسل: 17452** |
| **عنوان گزارش:** **بررسی عملکرد دولت ۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهري****نام دفتر**:مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازي)**تهیه و تدوین‌كنندگان:** محمدرضا عبدلي، علي فرنام**مدير مطالعه:** محمدحسن بازيار**ناظران علمی:** اميررضا شاهاني، عليرضا رهايي**ویراستار تخصصی: ـــ****ویراستار ادبی:** طاهره سیدمحمد**واژه‌های کلیدی:** ۱. مسكن، شهرسازي۲. عمران شهري۳. عملكرد دولت**C:\Users\emadi\AppData\Local\Temp\17452.png**۴. وزارت راه و شهرسازي ۵. سیاستگذاری**تاریخ انتشار: 15/1/1400** |

1. . اعداد و ارقام با استناد به گزارش عملكرد بانك مسكن به كميسيون عمران مجلس شوراي اسلامي در تيرماه 1399 ذكر شده است. [↑](#footnote-ref-1)
2. . سخنراني وزير محترم راه و شهرسازي در مراسم آغاز عمليات اجرايي طرح اقدام ملي مسكن در يكم آبان‌ماه 1399و آمار ارائه شده ازسوي خبرگزاري ايسنا در خبري تحت عنوان «تكميل مسكن مهر تا قبل از پايان دولت» در 17 آذرماه 1399. [↑](#footnote-ref-2)
3. #### . مجتبي رفيعيان و الناز سرخيلي (1396)؛ تخلفات ساختماني از منظر شهرسازي: مروري بر مفاهيم، رويكردها و تجارب؛ تهران : انتشارات آرمانشهر

 [↑](#footnote-ref-3)
4. . مصاحبه معاون وزير و مديرعامل شركت بازآفريني شهري ايران در گفتگو با روزنامه دنياي اقتصاد در تاريخ 10 شهريورماه 1399. [↑](#footnote-ref-4)