



# بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۸۶  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۴/۱۹

**عنوان گزارش:**

بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

**نام دفتر:**

مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

**مدیر مطالعه:**

علی فرنام

**تهیه و تدوین کنندگان:**

نوید پاک‌نژاد، محمدرضا عبدلی

**ناظر علمی:**

محمدحسن معادی رودسری

**اظهار نظر کنندگان:**

امین پژمان، علی عبدالاحد و امین اله پاک‌نژاد (دفتر مطالعات حقوقی)  
میلاد بیگی (دفتر مطالعات اقتصادی)، سیدمجتبی میرپنجی (دفتر بخش عمومی)

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۲/۲/۲

**ویراستار ادبی:**

زهره عطاردی

**گرافیک و صفحه آرایی:**

آذر مهمان نواز



**واژه‌های کلیدی:**

۱. مسکن در استطاعت
۲. مسکن استیجاری
۳. مسکن حمایتی - اجتماعی
۴. گروه‌های کم‌درآمد



### فهرست مطالب

|         |  |
|---------|--|
| ۶.....  | چکیده.....   |
| ۷.....  | خلاصه مدیریتی.....   |
| ۸.....  | ۱. مقدمه.....  |
| ۱۰..... | ۲. پیشینه پژوهش.....   |
| ۱۱..... | ۳. بررسی برخی ملاحظات تأمین مسکن کم‌درآمد و مسکن در استطاعت..... |
| ۱۵..... | ۴. سیاست‌گذاری تأمین مسکن کم‌درآمدها.....                        |
| ۲۰..... | ۵. بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد.....       |
| ۲۲..... | ۶. جمع‌بندی.....   |
| ۲۴..... | منابع و مأخذ.....  |

### فهرست جداول

|         |  |
|---------|--|
| ۱۲..... | جدول ۱. شاخص‌های بررسی وضعیت ساخت‌وساز در سال‌های متفاوت در تهران برای پروانه‌های مسکونی |
| ۱۳..... | جدول ۲. تعداد خانوار کشور به تفکیک بعد خانوار و سهم آنها از کل                           |

### فهرست نمودارها

|         |  |
|---------|--|
| ۱۴..... | نمودار ۱. توزیع فراوانی تعداد واحدهای مسکونی معامله شده برحسب سطح زیربنا در مهرماه ۱۴۰۲..... |
| ۱۶..... | نمودار ۲. فقر مسکن یا محرومیت خانوارها از دسترسی به مسکن در استطاعت و مناسب.....             |
| ۱۷..... | نمودار ۳. شاخص‌های مناسب بودن مسکن در میان دهک‌های هزینه‌ای در مناطق شهری (درصد).....        |
| ۱۸..... | نمودار ۴. نسبت هزینه خالص مسکن به کل هزینه‌های خانوار شهری برحسب استان - سال ۱۴۰۱.....       |





## بسته سیاستی- عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

چکیده



در بین ۱۷۷ اصل قانونی اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنها یک بار واژه اولویت به کار برده شده است. در اصل (۳۱) قانون اساسی اشعار می‌دارد: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند، به خصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». موضوعی که با هوشمندی قانونگذار، بر آن تاکید شده است و می‌توان ادعا کرد که عمده طرح‌ها و سیاست‌ها در پاسخ به موضوع مسکن کم‌درآمدها تعریف، تکوین و نضج یافته‌اند؛ اما مبتنی بر ارزیابی‌های متعدد مراکز دانشگاهی، پژوهشی و دستگاه‌های نظارتی عمده این طرح‌ها در عمل منجر به حل مشکل یا کاهش التهاب موضوع مسکن کم‌درآمدها نشده است. شاخص‌های مختلف تبیینی در این گزارش نیز مؤید همین مطلب است.

تأمین مسکن قابل استطاعت مشروع‌ترین و رایج‌ترین نوع، و دلیل مداخله دولت‌ها در بخش مسکن است. زیرا اقشار کم‌درآمد در حالت تعادل در عرضه و تقاضای بازار مسکن هم در تأمین نیاز خود دچار مشکل هستند و این مسئله در شرایط شکست بازار و شرایط بحرانی بازار مسکن، باعث بروز مشکل برای دهک‌های میانی و متوسط به بالا جامعه نیز می‌شود. در تجربه قانونگذاری و برنامه‌ریزی برای حوزه مسکن، به‌رغم تبیین احکام بارز در خصوص تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد در اسناد فرادست، در طی بیش از نیم‌قرن برنامه‌ریزی مسکن، اکثر سیاست‌های دولت‌ها در راستای تولید مسکن بوده و در زمینه چاره‌اندیشی برای تأمین مسکن افرادی که با دریافت تسهیلات نیز سرمایه کافی برای ساخت و یا خرید مسکن ملکی ندارند و حتی قادر به پرداخت اجاره‌بها نیستند؛ اقدام مؤثری صورت نگرفته است. بررسی‌ها حاکی است، برنامه‌های حمایتی که در قوانین ویژه بخش مسکن و شهرسازی و بسیاری از قوانین موضوعی مرتبط با بخش مزبور وضع شده نیز به سبب نامشخص بودن میزان حمایت‌ها و عدم اتخاذ رویکرد مشخص، پاسخ‌گوی مشکلات گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار نبوده است. بسته سیاستی- عملیاتی حاضر با هدف ایجاد چتر حمایتی جامع به دنبال ارائه یک نظام حمایتی پویا، شفاف، هوشمند و انعطاف‌پذیر در بخش مسکن است؛ تا امکان مؤثرترین اقدام مداخله دولت با وجود محدودیت‌های مختلف را فراهم آورد.

## خلاصه مدیریتی

## ■ بیان / شرح مسئله

بر اساس تحلیل شاخص‌های برنامه‌ریزی مسکن و قیاس با تجارب جهانی، به جرئت می‌توان گفت بحرانی‌ترین شاخص حوزه مسکن کشور، موضوع استطاعت مسکن خانوار است، شاخصی که بخش مهم آن به درآمد و قدرت خرید خانوار و بخش دیگر آن به موضوعات حوزه مسکن و به‌طور خاص قیمت مسکن دلالت دارد. شأن مداخله دولت به موجب تاکید اصل (۳۱) قانون اساسی «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائین و کارگران زمین‌ه‌ای اجرا این اصل را فراهم کند» و جهت حمایت از اقشار و دهک‌هایی است که امکان تأمین مسکن را ندارند. از این رو در برخی از موارد فقدان یکپارچگی و نبود مدیریت منسجم در اجرای برنامه‌های مسکن کم‌درآمدها، منجر به صرف بخش اعظم منابع و اعتبارات تخصیص داده شده در حوزه‌های ستادی و امور برنامه‌ریزی شده است. از سوی دیگر، نارسایی برخی از ضوابط ساخت و ساز و عدم توجه به استطاعت خانوارها (توجه به حداقل مساحت در استطاعت و دیگر ضوابط مرتبط) در تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی و یکسان‌نگری الگوهای ساخت و عرضه مسکن، جابه‌جایی پیوسته درون‌شهری و پیراشهری مستأجران را در پی داشته و به‌ویژه در سال‌های اخیر با کاهش چشمگیر درآمد واقعی خانوارها در مقابل افزایش نگران‌کننده قیمت اجاره‌بها، رانش فضایی و گریز مستأجران از مناطق مرکزی شهر به نواحی حاشیه‌ای، شهرهای اقماری و سکونتگاه‌های غیررسمی را موجب شده است.

با توجه به اینکه در کنار مشکلات مربوط به دسترسی کم‌درآمدها به مسکن مناسب، در شرایط موجود بازار مسکن از وضعیت متعارف به وضعیت بحرانی تغییر یافته و بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های پیشین و در حال اجرا را ناکارآمد کرده، تهیه بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار، با ابتنا بر محورهای تهیه بانک اطلاعات استطاعت مسکن خانوارها و بهره‌مندی از حمایت‌های خاص، بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری، تشریح برنامه‌های مسکن اجتماعی، تبیین اقدامات مؤثر در مسکن حمایتی و ارائه برخی از امتیازها در روند ارائه خدمات ساختمانی صورت پذیرفته است.

## ■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این بسته با هدف بهبود وضعیت نامطلوب گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌درآمد از نظر دستیابی به مسکن در استطاعت، زدودن بی‌سرنوشتی، تقلیل بدمسکنی و جلوگیری از گسترش اسکان غیررسمی تدوین شده است، و اهتمام دارد تا با توجه به برخی از مسائل و مشکلات موجود، ضمن اصلاح و کارآمد کردن برخی از ساختارها و کاربست راهکارهای مغفول مانده، مداخله مؤثر در این زمینه را محقق سازد.

## ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این راستا در بخش نخست با عنوان «ملاحظات ابتدایی در قانونگذاری برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد» ضمن اشاره به لزوم ارتقای شاخص‌های مسکن خانوارها بر اساس احکام فرادست و نظام‌مند کردن طرح‌ها و برنامه‌های حمایتی مسکن توجه شده است. همچنین تهیه بانک اطلاعاتی از میزان استطاعت مسکن خانوارها و گروه‌بندی برای تعیین میزان بهره‌مندی از حمایت‌ها، تخفیف‌ها و معافیت‌ها تجویز شد.

بخش دوم با عنوان بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری در راستای توسعه واحدهای در استطاعت، مواردی همچون بازنگری شرح خدمات تهیه طرح‌های توسعه شهری و روستایی با رویکرد همگامی برنامه‌ریزی شهری با برنامه‌ریزی مسکن و تبیین وضع موجود شاخص‌های مسکن و تدوین برنامه‌های اجرایی آتی با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تدوین دستورالعمل طراحی و ساخت «مسکن تدریجی»، تصویب سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن تداوم سکونت گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار در بافت میانی شهرها و تهیه پیوست حمل و نقل همگانی پروژه‌های کلان برنامه‌های حمایتی مسکن تبیین شده است.

بخش سوم، به مسکن اجتماعی - مسکن حمایتی مشتمل بر ترویج و توسعه احداث واحدهای مسکونی استیجاری، لزوم تدوین

آیین‌نامه استقرار اجاره‌داری حرفه‌ای و منظور کردن تسهیلات ویژه ساخت واحدهای مسکونی اجاره‌ای و اولویت‌ها و شرایط ساخت آن اختصاص یافته است. از دیگر موارد طرح شده در این بخش، پرداخت کمک بلاعوض، کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی در قالب افزایش مدت زمان بازپرداخت تسهیلات و کاهش نرخ سود تسهیلات حمایتی، پسینی شدن پرداخت عوارض صدور مجوزهای احداث و عرضه ساختمان در مناطق مصرفی و ارزان قیمت شهرها، ارائه تخفیف ویژه در خصوص پروانه ساختمان و گواهی پایان کار واحدهای مسکونی استیجاری و برخی از برنامه‌های حمایتی همچون پرداخت تسهیلات کمک ودیعه مسکن به اقشار مختلف می‌باشد.

در بخش پایانی تأمین منابع مالی برای صندوق ملی مسکن مورد توجه قرار گرفته است. صندوق ملی مسکن به عنوان رکن اصلی هرگونه حمایت در حوزه مسکن پیش‌بینی شده است. این صندوق وظیفه حمایت از تأمین مسکن اقشار در دهک‌های مختلف را خواهد داشت و کلیه یارانه‌ها و پرداخت‌های حمایتی بخش مسکن از این محل تأمین می‌شود.

## ۱. مقدمه

با وجود آن که بررسی روند طرح‌های حمایتی بخش مسکن در طی دو دهه اخیر نشانگر وضعیت نسبتاً رو به ارتقای این بخش از نظر تولید فیزیکی مسکن بوده است؛ اما امروزه نه تنها طولانی بودن دوره انتظار خانه‌دار شدن برای تمامی اقشار جامعه به یکی از مسائل بغرنج اغلب شهرهای کشور تبدیل شده، بلکه چالش اصلی، دشواری دسترسی به مسکن در استطاعت و مقرون به صرفه برای گروه‌های کم‌درآمد است.

به ویژه آن که در سال‌های اخیر، افزایش مستمر قیمت مسکن و متعاقب آن موج لگاریتمی افزایش اجاره‌بهای مسکن در کشور در کنار کاهش درآمد سرانه جامعه، این کشمکش را پیچیده‌تر کرده است. با وجود تلاش دولت‌ها برای پاسخ به تقاضای روزافزون مسکن مقرون به صرفه، بررسی در این زمینه نشان می‌دهد که افزایش عرضه مسکن لزوماً به معنای حل مشکل گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار نیست. به طور مصداقی در بین سرشماری‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ مبتنی بر تغییرات آماری مسکن، از هر ۱۰۰ واحد مسکن تولید شده ۲۳ واحد منجر به مالکیت و سکونت مالک در همان ملک شده است و به تعبیر دیگر به رغم افزایش قابل توجه تولید مسکن، هم‌زمان سهم مستأجرین نسبت به مالکین افزایش یافته و سهم خانه‌های خالی و خانه دوم نسبت به کل موجودی مسکن نیز نسبت به سرشماری پیشین افزایش قابل توجهی داشته است. در واقع دخالت دولت برای افزایش تولید و عرضه، به مفهوم تضمین دسترسی همگان به مسکن مورد نیاز نیست و چه بسا اغلب طرح‌های حمایتی دولت‌ها که برای گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار طرح‌ریزی می‌شود، در نهایت مستقیم و غیرمستقیم در دسترس اقشار متوسط به بالا قرار می‌گیرد.

مداقه در توان اقتصادی خانوارهای کم‌درآمد حاکی از آن بوده، استطاعت خانوارهای مزبور در سطحی است که با تسهیلات بانکی نیز امکان ورود به بازار مسکن را نمی‌دهد؛ در این موضوع شهرهای کوچک و روستاها استطاعت مسکن بهتری دارند (برخلاف بسیاری از مؤلفه‌های اشتغال و خدمات و امکانات که به ترتیب تهران و کلان‌شهرها بهترین شرایط را دارند) و شاید راه حل مسکن نیز ساده‌تر باشد، اما هرچه به سمت شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها و پایتخت پیش می‌رویم، استطاعت مسکن کاهش یافته و اتخاذ راه حل مسکن کم‌درآمدها نیز دشوارتر می‌شود.

نکته حائز اهمیت در این میان محرومیت و شرایط دشوارتر استطاعت مسکن تهران، نسبت به سایر کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و میانی و کوچک و روستاهاست. در واقع اگر در بسیاری از حوزه‌های اشتغال، درآمد، خدمات، زیرساخت رابطه مستقیم با جمعیت شهرها دارند و روستاها و شهرهای کوچک در این



شاخص‌ها محروم یا کمتر توسعه یافته تلقی می‌شود. در حوزه استطاعت مسکن تقریباً این رابطه معکوس است.

تناظر این تحلیل با پیشرفت و تخصیص پروژه‌های حمایتی مسکن نیز نشانگر ناهمخوانی مکانی بین حوزه‌های دارای پیشرفت بالا و حوزه‌های دچار چالش جدی استطاعت مسکن است.

**این موضوع یکی از پیچیده‌ترین مصادیق برهم‌کنش موضوعات مسکن و شهرسازی و آمایش سرزمین است. از یک طرف جذابیت و مغناطیس تهران و کلان‌شهرها سبب ناپذیر است و از سوی دیگر بحران مسکن در این مناطق بسیار شدیدتر از سایر مناطق بوده و ضرورت دارد تاراهکارهایی انتخاب شود تا به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به مشوق مهاجرت به کلان‌شهرها مبدل نشود،** سابقه بالای سکونت در یک محل نیز یکی از ابزارهای تعیین حمایت بیشتر تعریف شود، و از انواع سیاست‌های حمایتی استفاده شود و به برش‌های خاص اقتصادی و اجتماعی و کالبدی و بُعد خانوار کلان‌شهرها پاسخ دهد. تلاش شود تشویق ساخت و عرضه متناظر با تقاضای مؤثر در همان مکان باشد. عرضه مسکن حمایتی در مکان فاقد تقاضای سکونت مؤثر، عملاً به تشدید و افزایش سهم مستأجران به‌خصوص در مناطق کلان‌شهری دامن زده است و ضرورت دارد حمایت‌ها و تخفیف‌ها و معافیت‌ها به‌خصوص در پرداخت اقساط مشروط به سکونت متقاضی و مالک باشد و در غیر این صورت دوباره این واحدها با اهداف سوداگری بانرخ‌های حاشیه بازار عرضه می‌شود. موضوعی که در شهرهای جدید با وجود سهم بسیار بالای خانه‌های خالی، منجر به افزایش مستمر قیمت مسکن و از دست رفتن تمام تلاش‌های حمایتی برای افزایش مالکیت، کاهش استیجار و تعدیل قیمت مسکن می‌گردد.

البته راه‌حل‌گایی موضوع کاهش مهاجرپذیری کلان‌شهرها، تحقق آمایش سرزمینی مطلوب به‌نحوی است که با فرصت‌های شغلی متنوع و متعدد و درآمد قابل قبول به‌همراه خدمات و امکانات مطلوب عملاً هزینه فایده‌چندبعدی خانوارها را به تداوم سکونت در روستا و شهر کوچک و میانی (و به‌صورت ایدئال مهاجرت معکوس به سمت این مناطق) سوق دهد.

همچنین باید توجه شود بنا به توضیحاتی که پیش از این بیان شد؛ الزاماً عرضه محوری راه‌حل مشکل مسکن تهران نخواهد بود. کمالینکه صدور پروانه‌های با متراژ بالا و در مناطق گران‌قیمت شهری، کمکی به تأمین مسکن در استطاعت نمی‌کند و در این مسیر بهره‌گیری از تجارب جهانی توسعه مسکن در استطاعت در پایتخت و کلان‌شهرها می‌تواند درس آموخته‌ها و نکات تعمیم‌پذیری برای ما به ارمغان آورد.

## ۲. پیشینه پژوهش

### ۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

مرکز پژوهش‌های مجلس در باب بررسی تجارب داخلی و خارجی در حوزه تأمین مسکن و به‌طور خاص اقشار کم‌درآمد، تاکنون گزارش‌های مختلفی در خصوص ابعاد مختلف این موضوع با عناوین گوناگون تدوین و منتشر کرده است. در گزارش‌هایی با عناوین رویکردهای جهانی سیاستگذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد [۱]، اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران) [۲]، تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه، چالش‌های سیاستگذاری مسکن [۳]، عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در حوزه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد [۴]، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر [۵] نیز سعی داشته، ضمن بررسی و آسیب‌شناسی سوابق سیاستگذاری‌های حوزه مسکن در طول برنامه‌های گذشته با بررسی تجارب جهانی به تبیین و ارائه راهکارهای مؤثر جهانی در این حوزه بپردازد. مطالعات پیشین به‌عنوان پشتیبان نظری گزارش و پیش‌نویس حاضر مورد استفاده قرار گرفته است.

### ۲-۲. سوابق تقنینی

به‌رغم وجود مشکلات عدیده در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد که به بخشی از آنها اشاره شد، اما در حال حاضر به‌استثنای برخی از اقشار خاص آن‌هم در قالب قوانین موضوعی، امتیازها و حمایت‌های دیگری برای گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار مقنن نشده است. این در حالی است که در اغلب اسناد فرادست از جمله قانون اساسی (اصول سوم، سی و یکم و چهل و سوم)، سند چشم‌انداز، بیانیه گام دوم انقلاب، سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن و ... بر تأمین مسکن محرومان و اقشار کم‌درآمد تأکید شده است و شاید نکته‌ای که کمتر بدان پرداخته شده، به‌دقت اصل (۳۱) قانون اساسی بر تأکید بر «نیازمندتر» می‌باشد. در واقع در این اصل، توجه ویژه‌ای بر اساس معیار عدالت به تناسب نیاز با نوع عرضه شده است. این مسئله به این معنی می‌باشد که نیازهای اقشار کارگری، روستایی و ... به شکل دقیق مورد توجه قرار گیرد و از تجویز تک‌نسخه‌ای پرهیز شود، موضوعی که تلاش شده در این بسته سیاستی - عملیاتی مدنظر قرار گیرد.

در بررسی سوابق تقنینی حوزه مسکن گروه‌های کم‌درآمد یکی از ابتدایی‌ترین قوانین، قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد [۶] که در سال ۱۳۷۲ در قالب یک ماده واحد به‌منظور تأمین مسکن برای محرومین سراسر کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف کرده است علاوه بر وصول مالیات‌های مقرر، نیم درصد از درآمد مشمول مالیات بانک‌های کشور را اخذ و به حساب مخصوص خزانه واریز و معادل ۱۰۰ درصد وجوه دریافتی از حساب خزانه در قالب قانون بودجه به حساب (صد) حضرت امام (ره) (ویژه کمک به مسکن محرومین) واریز نماید و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز موظف است مبلغ دریافتی مزبور را صرفاً جهت تأمین مسکن ارزان‌قیمت برای محرومین مصرف کند. پس از آن در سال ۱۳۸۷ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن [۷] با هدف تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت را موظف کرد تا از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز بخش مسکن در چارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت‌وساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هر خانوار یک‌بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام کند. بعد از آن در سال ۱۴۰۰ قانون جهش تولید مسکن [۸] نیز با هدف ساخت چهار میلیون واحد مسکونی در مدت چهار سال و به‌منظور تأمین مسکن آحاد جامعه به تصویب رسید.

قانونگذاری مناسب در حوزه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار می‌تواند ضمن تقلیل بسیاری از تنگناها و بازدارنده‌های موجود، در راستای استیفای حق دسترسی مسکن آحاد جامعه قلمداد شود و در نتیجه کارآمدی و کیفیت حکمرانی را ارتقا بخشد.

### ۳. بررسی برخی ملاحظات تأمین مسکن کم‌درآمد و مسکن در استطاعت



مطالعات صورت گرفته حاکی از آن است که حتی بازپرداخت تسهیلات اعطایی با حداقل سود تسهیلات و حتی سود صفر نیز به‌ویژه در یک دهه اخیر به سبب رشد لجام‌گسیخته قیمت مسکن کارایی خود را تقریباً از دست داده و در نتیجه گروه‌های کم‌درآمد نیازمند طیف متنوعی از حمایت ساخت مسکن، ودیعه مسکن و مسکن استیجاری حمایتی هستند.

از سوی دیگر، باید عدم تطابق لازم بین الگوی ساخت و عرضه مسکن با الگوی تقاضای مسکن حتی در برنامه‌های حمایتی را در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد مدنظر قرار داد. این مسئله بیشتر ناشی از وجود ضوابط و مقررات صلب شهرسازی و معماری است؛ به‌ویژه آن که ضوابط تفکیک اراضی، نحوه توده‌گذاری و ضوابط نما، با توان مالی خانوارهای کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار سازگاری ندارد. در این بین باید گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و فقدان دسترسی به بازار رسمی زمین را نیز مورد توجه قرار داد. زیرا در نواحی که با جریان‌های گسترده مهاجرتی روبه‌رو هستند و متعاقب آن سرعت تقاضای زمین و مسکن از عرضه آن پیشی گرفته و تأمین سرپناه خانوارهای کم‌درآمد در قالب اسکان غیررسمی تکوین یافته، عدم امکان بهره‌مندی از برنامه‌های حمایتی به سبب بانک‌محور بودن تأمین مالی و از سوی دیگر عدم تطابق با معیارهای بانکی، سکونتگاه‌های غیررسمی نیز مشهود است.

#### ■ تحلیل تأثیر الزامات تأمین فضای مشاعات به‌ویژه پارکینگ بر ساخت مسکن در استطاعت

مداخلات نامناسب در بافت‌های میانی شهرها و به‌ویژه تأکید بیش از حد بر خودرودمحوری، توسعه بیش از نیاز معابر محلی، افزایش ضریب تأمین پارکینگ، در کنار اتکای بیش از حد نظام درآمدی مدیریت شهری به درآمدهای حاصل از تخریب و نوسازی و سختگیری‌های نابجا در زمینه صدور پروانه توسعه بنا و اضافه اشکوب و پروانه تغییرات و تعمیرات، افزایش قیمت زمین و متعاقب آن فزونی یافتن قیمت مسکن را در پی داشته که در عمل منجر به رانش گروه‌های کم‌درآمد از این بافت‌ها به سمت حاشیه‌ها و یا سکونتگاه‌های اقماری شده است. در واقع عدم اتخاذ رویکرد مسکن در استطاعت و مسکن حداقل و نامشخص بودن سهم مسکن (اقساط بازپرداخت تسهیلات مسکن و اجاره‌بها) از درآمد قابل تصرف خانوار در هر منطقه شهری به‌ویژه بافت‌های ناکارآمد شهری موجب شده، در عمل بسیاری از اقدامات تأمین مسکن و تسهیلات ارائه شده از سوی دولت و نهادهای عمومی بیش از آن که معطوف به گروه‌های کم‌درآمد باشد، معطوف به دهک‌های درآمدی میانی و حتی اقشار کاملاً برخوردار شود.

به‌طور مصداقی در حالی که طبق اطلاعات مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۰ نصف خانوارهای شهری کشور و یک‌سوم خانوارهای شهر تهران خودرو ندارند (می‌تواند هم علت استطاعت و هم علل دیگر داشته باشد)؛ تمامی واحدهای ساختمانی موظف به تأمین پارکینگ هستند و به‌خصوص در واحدهای کوچک متراژ مناسب کم‌درآمدها سهم پارکینگ در هزینه تمام شده ساخت بین ۱۰ تا ۳۰ درصد هزینه ساخت است که این رقم به‌طرز قابل ملاحظه‌ای در استطاعت و شمول کم‌درآمدها مؤثر است. همچنین بسیاری از قطعات ریزدانه شهری که مناطق هدف سکونت کم‌درآمدها هستند، به دلیل ضوابط پارکینگ و دیگر ضوابط شهرسازی و معماری از صرفه اقتصادی ساخت خارج می‌شوند. مطابق جدول زیر با بررسی میانگین اندازه واحد مسکونی بدون در نظر گرفتن مشاعات و همراه با مشاعات در طی دو دهه، می‌توان دریافت که تحمیل هزینه‌های ناشی از تأمین مشاعات خود از عوامل اصلی افزایش قیمت تمام شده ساخت است. به طوری که برای ساخت یک واحد ۹۷ متری حدود ۶۷ متر فضای مشاعات ساخته می‌شود (که بخش بزرگی از آن به پارکینگ اختصاص می‌یابد) و این مسئله عملاً صرفه ساخت واحدهای در استطاعت را از بین می‌برد و همچنین ساخت‌وساز در زمین‌های کوچک نیز متوقف می‌شود.

جدول ۱. شاخص‌های بررسی وضعیت ساخت و ساز در سال‌های متفاوت در تهران برای پروانه‌های مسکونی

| دوره | میانگین مساحت زمین | میانگین اندازه واحد مسکونی | میانگین اندازه واحد مسکونی و مشاعات | میانگین زمین به ازای واحد مسکونی | میانگین مساحت مفید مسکونی به زمین ملاک عمل | میانگین مساحت کل مفید به زمین ملاک عمل | میانگین مساحت کل به ملاک عمل | میانگین مساحت طبقات مفید |
|------|--------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|--|------------------------------|--------------------------|
| ۱۳۸۰ | ۱۱۳۰٫۶۵            | ۸۱٫۱۷                      | ۱۲۲٫۴۲                              | ۶۲٫۹۰                            | ۲٫۱۸                                       | ۲٫۱۸                                   | ۳٫۲۱                         | ۱۴۵٫۶۶                   |
| ۱۳۸۱ | ۳۰۲٫۵۰             | ۶۹٫۴۱                      | ۱۰۶٫۲۹                              | ۴۲٫۰۷                            | ۲٫۰۰                                       | ۲٫۰۰                                   | ۲٫۹۸                         | ۱۱۰٫۸۹                   |
| ۱۳۸۲ | ۷۶۹٫۴۲             | ۸۰٫۹۲                      | ۱۳۲٫۳۵                              | ۵۸٫۵۲                            | ۱٫۷۹                                       | ۱٫۷۹                                   | ۲٫۸۲                         | ۱۲۹٫۶۶                   |
| ۱۳۸۳ | ۴۰۷٫۴۳             | ۸۵٫۶۲                      | ۱۳۵٫۷۰                              | ۴۹٫۰۱                            | ۲٫۰۵                                       | ۲٫۰۵                                   | ۳٫۱۶                         | ۱۲۹٫۸۰                   |
| ۱۳۸۴ | ۴۷۶٫۴۸             | ۸۶٫۵۴                      | ۱۳۶٫۷۰                              | ۴۷٫۹۹                            | ۲٫۱۴                                       | ۲٫۱۴                                   | ۳٫۲۸                         | ۱۲۹٫۵۸                   |
| ۱۳۸۵ | ۳۲۱٫۵۷             | ۸۸٫۲۰                      | ۱۳۷٫۶۴                              | ۴۴٫۲۵                            | ۲٫۲۳                                       | ۲٫۲۳                                   | ۳٫۴۱                         | ۱۳۲٫۳۱                   |
| ۱۳۸۶ | ۳۰۵٫۸۵             | ۸۲٫۴۵                      | ۱۲۷٫۸۰                              | ۳۹٫۹۴                            | ۲٫۲۹                                       | ۲٫۲۹                                   | ۳٫۵۰                         | ۱۲۲٫۶۴                   |
| ۱۳۸۷ | ۲۵۱٫۴۰             | ۷۸٫۷۱                      | ۱۲۳٫۶۴                              | ۳۷٫۰۳                            | ۲٫۲۸                                       | ۲٫۲۸                                   | ۳٫۵۴                         | ۱۱۷٫۶۷                   |
| ۱۳۸۸ | ۲۷۹٫۶۰             | ۸۲٫۵۵                      | ۱۳۱٫۸۹                              | ۴۰٫۳۰                            | ۲٫۲۴                                       | ۲٫۲۴                                   | ۳٫۵۶                         | ۱۲۱٫۵۴                   |
| ۱۳۸۹ | ۲۷۱٫۵۹             | ۸۴٫۵۱                      | ۱۳۶٫۱۳                              | ۳۸٫۲۵                            | ۲٫۳۱                                       | ۲٫۳۱                                   | ۳٫۷۱                         | ۱۳۳٫۹۰                   |
| ۱۳۹۰ | ۲۴۸٫۴۲             | ۸۵٫۵۶                      | ۱۳۶٫۲۵                              | ۳۷٫۱۸                            | ۲٫۳۹                                       | ۲٫۳۹                                   | ۳٫۷۸                         | ۱۳۱٫۲۴                   |
| ۱۳۹۱ | ۲۵۹٫۵۹             | ۸۷٫۳۰                      | ۱۳۷٫۷۸                              | ۳۶٫۲۸                            | ۲٫۵۰                                       | ۲٫۵۰                                   | ۳٫۹۱                         | ۱۳۴٫۹۸                   |
| ۱۳۹۲ | ۲۷۶٫۲۷             | ۸۸٫۲۵                      | ۱۳۹٫۴۳                              | ۳۵٫۲۴                            | ۲٫۶۴                                       | ۲٫۶۴                                   | ۴٫۱۱                         | ۱۴۰٫۹۱                   |
| ۱۳۹۳ | ۲۷۹٫۱۱             | ۹۴٫۴۰                      | ۱۵۱٫۶۳                              | ۳۸٫۹۸                            | ۲٫۶۳                                       | ۲٫۶۳                                   | ۴٫۱۶                         | ۱۴۸٫۷۷                   |
| ۱۳۹۴ | ۲۹۵٫۶۰             | ۹۸٫۷۸                      | ۱۵۹٫۳۶                              | ۳۹٫۷۰                            | ۲٫۶۳                                       | ۲٫۶۳                                   | ۴٫۱۶                         | ۱۵۱٫۴۷                   |
| ۱۳۹۵ | ۲۷۲٫۵۶             | ۱۰۱٫۱۱                     | ۱۶۲٫۱۱                              | ۴۱٫۰۷                            | ۲٫۶۴                                       | ۲٫۶۴                                   | ۴٫۱۶                         | ۱۴۹٫۶۷                   |
| ۱۳۹۶ | ۲۶۱٫۱۳             | ۱۰۴٫۰۱                     | ۱۶۶٫۱۹                              | ۴۱٫۶۲                            | ۲٫۶۳                                       | ۲٫۶۳                                   | ۴٫۱۳                         | ۱۴۴٫۹۴                   |
| ۱۳۹۷ | ۲۶۴٫۵۸             | ۱۰۳٫۵۳                     | ۱۶۸٫۸۹                              | ۴۲٫۵۳                            | ۲٫۵۸                                       | ۲٫۵۸                                   | ۴٫۱۲                         | ۱۴۷٫۵۳                   |
| ۱۳۹۸ | ۲۵۷٫۴۶             | ۹۷٫۰۱                      | ۱۶۱٫۷۱                              | ۴۱٫۴۲                            | ۲٫۴۸                                       | ۲٫۴۸                                   | ۴٫۰۵                         | ۱۳۸٫۹۲                   |
| ۱۳۹۹ | ۲۸۴٫۴۰             | ۹۶٫۷۶                      | ۱۶۳٫۷۳                              | ۴۳٫۳۲                            | ۲٫۳۷                                       | ۲٫۳۷                                   | ۳٫۹۳                         | ۱۴۸٫۱۵                   |
| کل   | ۳۲۲٫۴۸             | ۸۷٫۰۸                      | ۱۳۸٫۵۱                              | ۴۱٫۰۵                            | ۲٫۳۵                                       | ۲٫۳۵                                   | ۳٫۶۸                         | ۱۳۲٫۸۵                   |

مأخذ: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.



لازم به توضیح است که تجربه جهانی مسکن کم‌درآمدها و رویکردهای جدید در حوزه حمل‌ونقل شهری کلان‌شهرها، پارکینگ را نیاز الزامی مسکن (به خصوص کم‌درآمدها) نمی‌داند و حتی در مناطق با دسترسی خوب به حمل‌ونقل عمومی الزامی به تأمین پارکینگ به‌طور کامل نیست و یا راه‌حلی هم‌چون تدارک برنامه‌ریزی و طراحی شهری برای تأمین پارک حاشیه‌ای ساکنان مناطق در استطاعت، پارکینگ محله‌ای و ... نیز مطرح می‌شود.

مصادق دیگر، موضوع کمبود شدید عرضه واحدهای کوچک است؛ در حالی که تقاضای خرید و اجاره به دلیل استطاعت خانوار دائماً در حال کاهش بوده و بیشترین تقاضا در واحدهای با متراژ کمتر از ۸۰ متر مربع است. سمت‌وسوی میانگین متراژ پروانه‌های ساختمانی به سمت بالای ۱۳۰ متر مربع (متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی تکمیل شده) است. شرایط خاص اشتغال و خدمات و تحصیل در کلان‌شهرها به گونه‌ای است که سهم بزرگی از خانوارها یک و دونفره هستند.

### ■ تحلیل ملاحظات بُعد خانوار و ساخت مسکن مورد تقاضا (تنوع مساحت)

نگاهی دقیق‌تر به آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که ۳۴۰ هزار خانوار تک‌نفره و ۶۹۰ هزار خانوار دونفره در شهر تهران وجود دارد که سرجمع بیش از یک‌سوم خانوارهای شهر تهران را تشکیل می‌دهد. از سوی دیگر روند این تغییرات بسیار شتابان است؛ به گونه‌ای که بین دو سرشماری سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۵ خانوارهای تک‌نفره کشور ۱۲۷ درصد، و خانوارهای دونفره ۸۹ درصد، افزایش داشته‌اند.

جدول ۲. تعداد خانوار کشور به تفکیک بعد خانوار و سهم آنها از کل

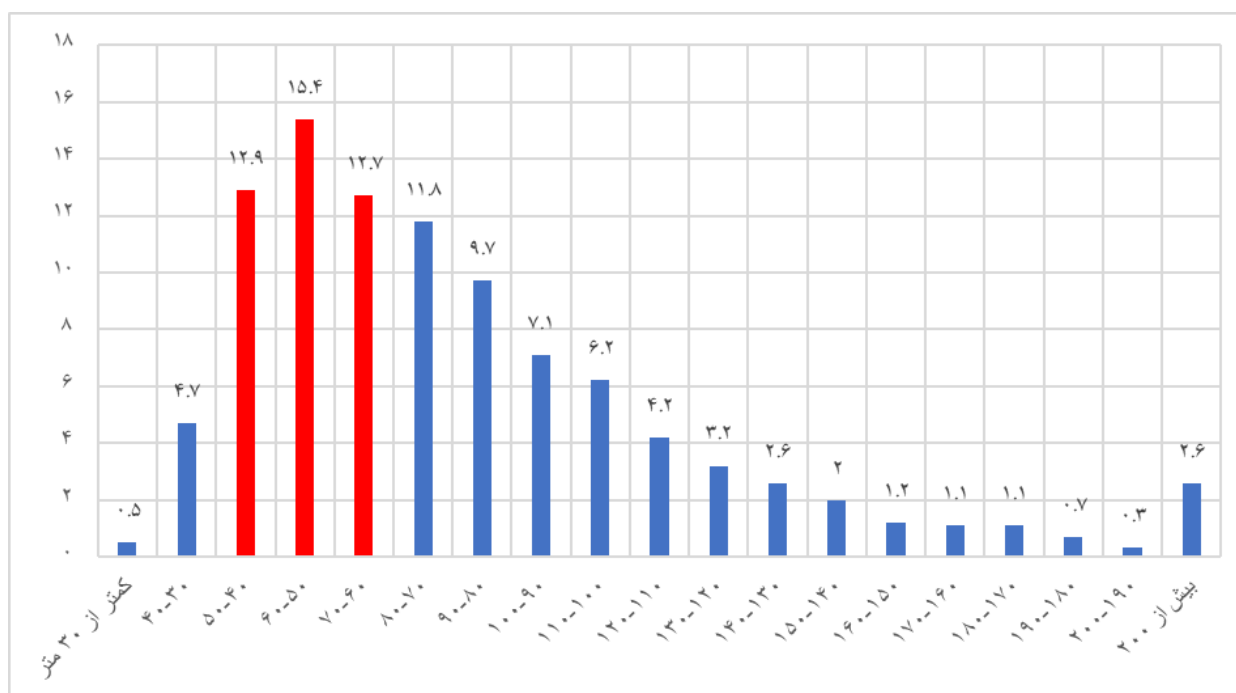
| شرح              | جمع      | یک‌نفره | دو نفره | سه نفره | چهار نفره | پنج نفره | بیش از پنج نفر |
|------------------|----------|---------|---------|---------|-----------|----------|----------------|
| سال ۱۳۹۵         | ۲۴۱۲۹۴۹۰ | ۲۰۴۶۳۱۷ | ۴۹۸۷۹۷۷ | ۶۸۶۶۶۲۰ | ۶۶۷۳۱۱۸   | ۲۴۶۳۰۱۲  | ۱۰۹۲۴۴۶        |
| سهم از کل (درصد) | ۱۰۰      | ۸٫۴     | ۲۰٫۶    | ۲۸٫۴    | ۲۷٫۶      | ۱۰       | ۴٫۵            |

مأخذ: مرکز آمار ایران.

بر این اساس عرضه مسکن کوچک متراژ نه به‌عنوان هدف و سیاست مسکن، بلکه به‌عنوان نیاز رو به تزاید مسکن باید در برنامه‌ریزی مسکن به‌خصوص در کلان‌شهرها مدنظر قرار گیرد. موضوعی که به‌طور مستقیم با استطاعت مسکن رابطه خطی و مستقیم دارد. آمار به‌دست آمده از گزارش بانک مرکزی از بازار مسکن نشان می‌دهد که ۵۸ درصد واحدهای مسکونی معامله شده، مساحت کمتر از ۸۰ متر مربع را دارند. بیشترین تعداد معامله‌های انجام شده برای واحدهایی با متراژ ۵۰ تا ۶۰ متر است که بیش از ۱۵ درصد از سهم معاملات را به‌خود اختصاص داده است؛ که نشان می‌دهد بیشترین تقاضا برای آپارتمان‌هایی با این متراژ بوده است. در نمودار زیر می‌توانید تعداد واحدهای مسکونی معامله شده به تفکیک سطح زیربنا را مشاهده کنید.



نمودار ۱. توزیع فراوانی تعداد واحدهای مسکونی معامله شده بر حسب سطح زیرین در مهرماه ۱۴۰۲



مأخذ: بانک مرکزی.

### ■ ضرورت سرمایه‌گذاری هدفمند بخش خصوصی در ساخت‌وساز مسکن

شاخص دیگر، کاهش سرمایه‌گذاری و ساخت مسکن توسط بخش خصوصی در سال‌های اخیر و از سوی دیگر تولید و عرضه اغلب واحدهای مسکونی برنامه‌های حمایتی در مناطق کم تقاضا و فاقد تقاضاست که موجب افزایش مستمر سهم مستأجران شده و به تبع آن رشد متناوب اجاره‌بهای مسکن را شاهد هستیم؛ که بیش از پیش بازنگری سیاست‌های حمایتی مسکن به خصوص در کلان‌شهرها و ترویج و توسعه ساخت مسکن استیجاری و تکوین نظام اجاره‌داری حرفه‌ای را نمایان کرده است. مضاف بر آن که نه تنها وضعیت اجاره‌بها در پایتخت و کلان‌شهرها بسیار بحرانی است، بلکه بررسی تغییرات شاخص اجاره‌بهای مسکن در نقاط شهری کشور حاکی از رشد بیشتر شاخص اجاره‌بها در شهرهای کوچک و تا حدودی شهرهای میانی نسبت به کلان‌شهرهاست. زیرا در اغلب شهرهای کوچک به سبب برخی از ملاحظات اجتماعی و همچنین به صرفه نبودن خرید مسکن به قصد اجاره دادن در مقایسه با پایتخت و کلان‌شهرها، عرضه مسکن استیجاری در مقیاس بسیار اندکی صورت می‌گیرد. در شهر تهران در سال ۱۳۹۰ برای ساخت بیش از ۲۰۰ هزار واحد مسکونی پروانه صادر شده و سال ۱۴۰۱ تنها ۴۳ هزار واحد مسکونی پروانه صادر شده و این نشان‌دهنده آن است که در شرایط رکود سنگین ساخت‌وساز مسکن قرار داریم. بخش مسکن شاید بزرگ‌ترین زنجیره ارزش را در اقتصاد دارد و حدود ۶۰ صنعت مختلف از این صنعت تاثیر می‌پذیرند. از این رو با رکود سنگین بخش ساخت‌وساز ساختمان، تأمین مالی صنایع دیگر نیز راه به جایی نمی‌برد و استمهال وام‌ها و عدم امکان بازپرداخت تسهیلاتی که صنایع دریافت کرده‌اند هر ساله بیشتر از سال قبل می‌شود. چرا که در واقع بازار مصرف محدودی وجود دارد و تقاضا پایین است. اعطای تسهیلات و حمایت از بخش مسکن (در قالب‌های مختلف) نه صرفاً به عنوان یک اقدام یک‌بعدی برای تأمین نیاز مسکن شهروندان، که در واقع یک اقدام راهبردی در جهت افزایش رشد اقتصادی و ایجاد ارزش افزوده و خلق ثروت است.

## تدارک راهکارهایی برای کاهش اثرات اعیان‌سازی در فرایند نوسازی

حضور بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری آن در بخش مسکن ضمن ایجاد رشد و رونق اقتصادی، منجر به بازسازی بافت درونی شهرها که عمدتاً مورد تقاضای شهروندان است می‌شود. از این رو، ضرورت تشویق هدفمند این سرمایه‌گذاران در جهت ساخت واحدهای مسکونی در استطاعت و مورد تقاضای شهروندان جدی است. نکته مهم دیگر در این میان، لزوم توجه به پدیده اعیان‌سازی در بافت‌های قدیمی و مرکزی شهرهاست. یکی از تبعات شناخته شده سیاست عرضه‌محوری با رویکرد اعیان‌سازی می‌شود که بخش قابل توجهی از موجودی املاک در استطاعت به واحدهای نوساز با قیمت بالا مبدل شده و در عین حال خروج و جابه‌جایی مستأجران را دامن می‌زند. این مطلب به معنی نفی ضرورت نوسازی شهری و به خصوص بافت‌های ناکارآمد شهری نیست، ولی به نظر می‌رسد اتفاقاً پیوند موضوع با مسکن کم‌درآمد نیاز به کار و تأمل بسیار دارد. مبتنی بر تجارب جهانی، تأمین یا تخصیص سهمی از پروژه‌های بازآفرینی و نوسازی به مسکن در استطاعت (مقرون به صرفه) و استیجاری و گاه حمایتی (کم‌درآمد) به صورت غیر متمرکز (سهمی از هر ساختمان و یا هر طبقه پروژه‌های مسکونی) از رایج‌ترین اقدامات پیش رو در توجه به تأمین مسکن کم‌درآمدها در جریان فرایند دائمی نوسازی شهری است، که باید با ارائه مجموعه‌ای از حمایت‌ها و مشوق‌های هدف‌دار ترویج شود.

حتی در برخی تجارب برنامه‌ریزی برای تأمین مسکن استیجاری، ساکنان مستأجر قبل از نوسازی نیز مدنظر قرار می‌گیرد؛ به نحوی که بعد از نوسازی نیز امکان تداوم سکونت آنها میسر باشد و از تبعات برون راندن دهک اقتصادی و اجتماعی مستأجر ساکن، بعد از نوسازی حتی الامکان کاسته شود.

در این راستا، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از مذاقه در وضع موجود نماگرهای مسکن و بررسی رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه مسکن گروه‌های کم‌درآمد،<sup>۱</sup> با هم‌اندیشی و مشورت با صاحب‌نظران و کارشناسان حوزه مسکن و شهرسازی، همسو با ساختارها و نهادهای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در فرایند برنامه‌ریزی مسکن، بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار را در ۴ بخش تدوین و منتشر کرده است.

با توجه به اهمیت و ضرورت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار و حساسیت قوانین و مقررات در این حوزه به ویژه از نظر ابعاد اقتصادی و اجتماعی، امید می‌رود با تعامل و مشارکت فعال و سازنده با گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ بتوان در جهت تدوین لایحه و یا طرح با محوریت سیاست‌های پیشنهادی گام برداشت.<sup>۲</sup>

## ۴. سیاست‌گذاری تأمین مسکن کم‌درآمدها

سیاست‌گذاری فرایندی است که طی آن دولت چشم‌انداز خویش را به برنامه‌ها و عملیات تبدیل می‌کند تا خدماتی را ارائه کند یا تغییراتی را در حوزه‌های مختلف پدید آورد. این امر می‌تواند اشکال گوناگونی از جمله مقررات‌گذاری، عدم مداخله، تشویق تغییرات داوطلبانه یا تدارک و ارائه مستقیم خدمات عمومی داشته باشد. ایجاب پاسخ‌گو بودن دولت و نهادهای اصلی متولی بخش مسکن که وظیفه تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن به آنها واگذار شده است، یکی از چالش‌های مهم بخش عمومی است که ضرورت سیاست‌گذاری در تأمین مسکن را نشان می‌دهد. همچنین در راستای سیاست‌گذاری شایسته است اقدامات اجرایی در چارچوب راهبردهای تدوین شده در اسناد فرادست کلان، نتیجه‌گرا، پیوسته، جامع، منعطف، نوآورانه و دقیق باشند.

تمرکز دولت بر بخش عرضه، در حالی که مسئله اصلی توان و استطاعت شهروندان است، در واقع حرکت در جهت حل کامل مسئله نخواهد بود. در واقع در سال‌های اخیر افزایش قیمت مسکن مانع از توانایی خرید مسکن بعضی از خانوارها شده است.

گزارش‌های مرکز آمار ایران نشان می‌دهد متوسط قیمت مسکن شهر تهران در پاییز سال ۱۳۸۹، یک میلیون و ۱۸۳ هزار تومان بوده است؛ که تا پاییز ۱۴۰۲ به بیش از ۷۰ میلیون تومان رشد کرده است. از آنجا که اجاره‌بهای مسکن نیز تابعی از قیمت آن است، اجاره‌بها نیز (عموماً

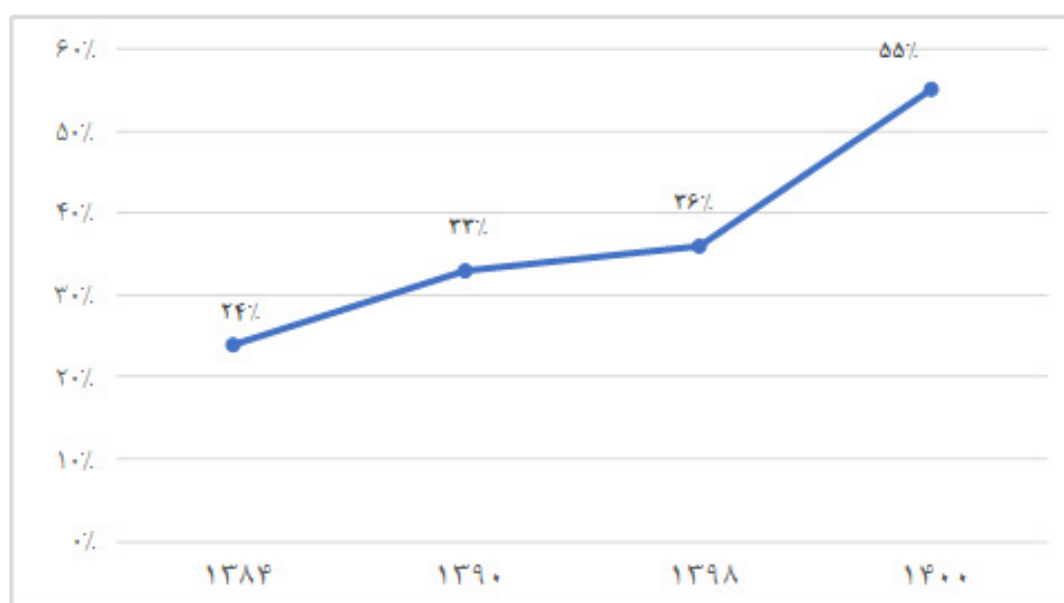
۱. تهیه گزارش‌های متعدد ویژه حوزه مسکن با عناوین «گزارش نظارتی بررسی و ارزیابی وضعیت اجرای قانون جهش تولید مسکن و طرح نهضت ملی مسکن» به شماره مسلسل ۱۹۴۱۷، «گزارش چالش‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و شهرسازی با نگاه به تدوین برنامه هفتم» به شماره مسلسل ۱۸۵۲۷، «گزارش رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد» به شماره مسلسل ۱۸۶۳۷، «گزارش بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان» به شماره مسلسل ۱۹۳۹۰. ۲. با توجه به محدودیت‌های موجود این گزارش از سطح پیش‌نویس به بسته سیاستی عملیاتی تقلیل یافته و صرفاً چارچوب کلی پیشنهادها طرح شده است.

با یک سال تأخیر) افزایش یافته و از سال ۱۳۹۸ رشدی تقریباً حدود ۳۰ درصد را آغاز کرده و این رشد در سال ۱۴۰۱ به بیش از ۵۰ درصد رسیده است. عدم انتشار آمار از دی‌ماه ۱۴۰۱ تا مهرماه ۱۴۰۲ بیانگر این است که عدم انتشار منظم و دوره‌ای آمار مسکن نه تنها به کنترل قیمت مسکن کمکی نمی‌کند؛ بلکه افزایش قیمت طی شش ماه، دی‌ماه ۱۴۰۱ تا خردادماه ۱۴۰۲ به شدت ادامه یافته و از تیرماه ۱۴۰۲ به واسطه بهبود شرایط انتظارات تورمی در سطح جامعه این روند متوقف و کاهشی شد. همچنین عدم انتشار منظم و دوره‌ای آمار مسکن نه تنها به کنترل قیمت مسکن کمکی نمی‌کند، حتی باعث از دست رفتن مرجعیت آماری مراجع رسمی (مرکز آمار و بانک مرکزی و وزارت راه و شهرسازی) شد و منجر به شیوع و تشدید پدیده قیمت پراکنی<sup>۱</sup> می‌شود. داده و اطلاعات موجود در خصوص سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار نشان می‌دهد که «مسکن» بخش قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های یک خانوار را تشکیل داده است. براساس داده‌های مرکز آمار ایران از مناطق شهری کشور، سهم مسکن از هزینه‌های خانوار در سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۸۴ بین ۲۸ تا ۲۹ درصد نوسان داشته و تا سال ۱۳۹۶ به ۳۰ تا ۳۳ درصد افزایش یافته است، اما با افزایش قابل ملاحظه قیمت مسکن در سال‌های اخیر این سهم نیز افزایش یافته به طوری که در سال ۱۴۰۱ به ۳۸ درصد در مناطق شهری و ۱۹ درصد در مناطق روستایی رسیده است؛ که این رقم برای مناطق شهری تهران بالغ بر ۵۰ درصد است.

به‌رغم ظرفیت‌های بالای توسعه‌ای کشور، استطاعت پایین مالی خانوارها برای تأمین مسکن از مشکلات اساسی اقتصادی و اجتماعی کشور است. مسئله افزایش نابرابری درآمد و تأثیر آن بر استطاعت خرید مسکن نیز از مسائل تأثیرگذار بر مسئله تأمین مسکن می‌تواند باشد. این ایده که نابرابری درآمد با استطاعت مالی خانوارها در خرید مسکن مرتبط است، در بعضی از متون نظری بدان پرداخته شده است. برای مثال رودا (۱۹۹۴)، کویگلی و همکاران (۲۰۰۱)، و کویگلی و رافائل (۲۰۰۴) رابطه مثبتی بین نابرابری درآمد با توانایی خرید مسکن و آزمون ارتباط تجربی با استفاده از داده‌های ایالات متحده را فراهم کرده است.

مطابق نمودار ۲، فقر مسکن یا محرومیت خانوار از دسترسی مسکن نیز در طی دو دهه گذشته همواره صعودی بود و تنها در برخی برهه‌های زمانی شیب افزایشی ملایم بوده، اما روند حفظ شده است.

نمودار ۲. فقر مسکن یا محرومیت خانوارها از دسترسی به مسکن در استطاعت و مناسب

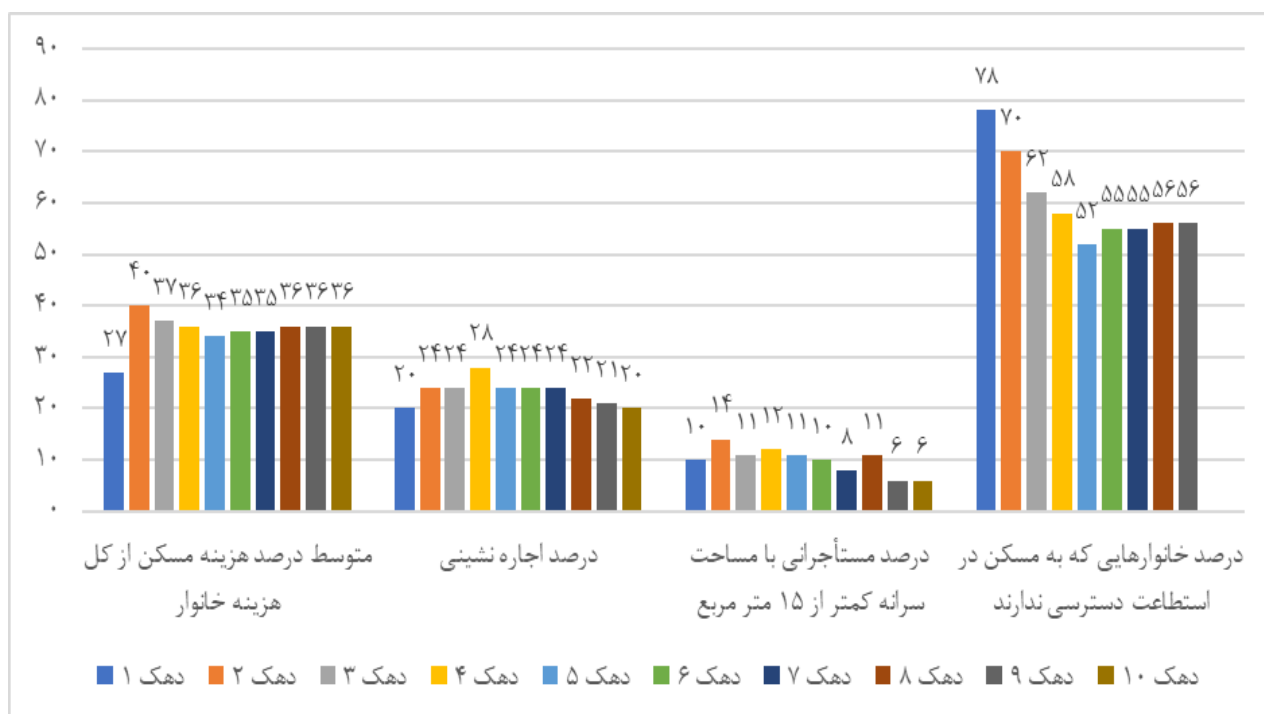


1. Price Gouging



خانواری به مسکن در استطاعت دسترسی دارد که سهم هزینه مسکن او، کمتر از ۳۰ درصد کل هزینه‌های آن خانوار باشد. در مناطق شهری، بیش از نیمی از خانوارهای هر دهک به مسکن در استطاعت دسترسی ندارند. این شاخص در کنار شاخص‌هایی همچون درصد مستأجرانی که در هر دهک در مسکنی با مساحت سرانه کمتر از ۱۵ مترمربع سکونت دارند تا حدودی وضعیت رفاهی جامعه به‌ویژه دهک‌های کم‌درآمد را می‌تواند بازگو کند. تأثیر میزان استطاعت در دهک‌های مختلف نیز متفاوت بوده، مطابق آنچه که نمودار ۳ مشخص شده است.

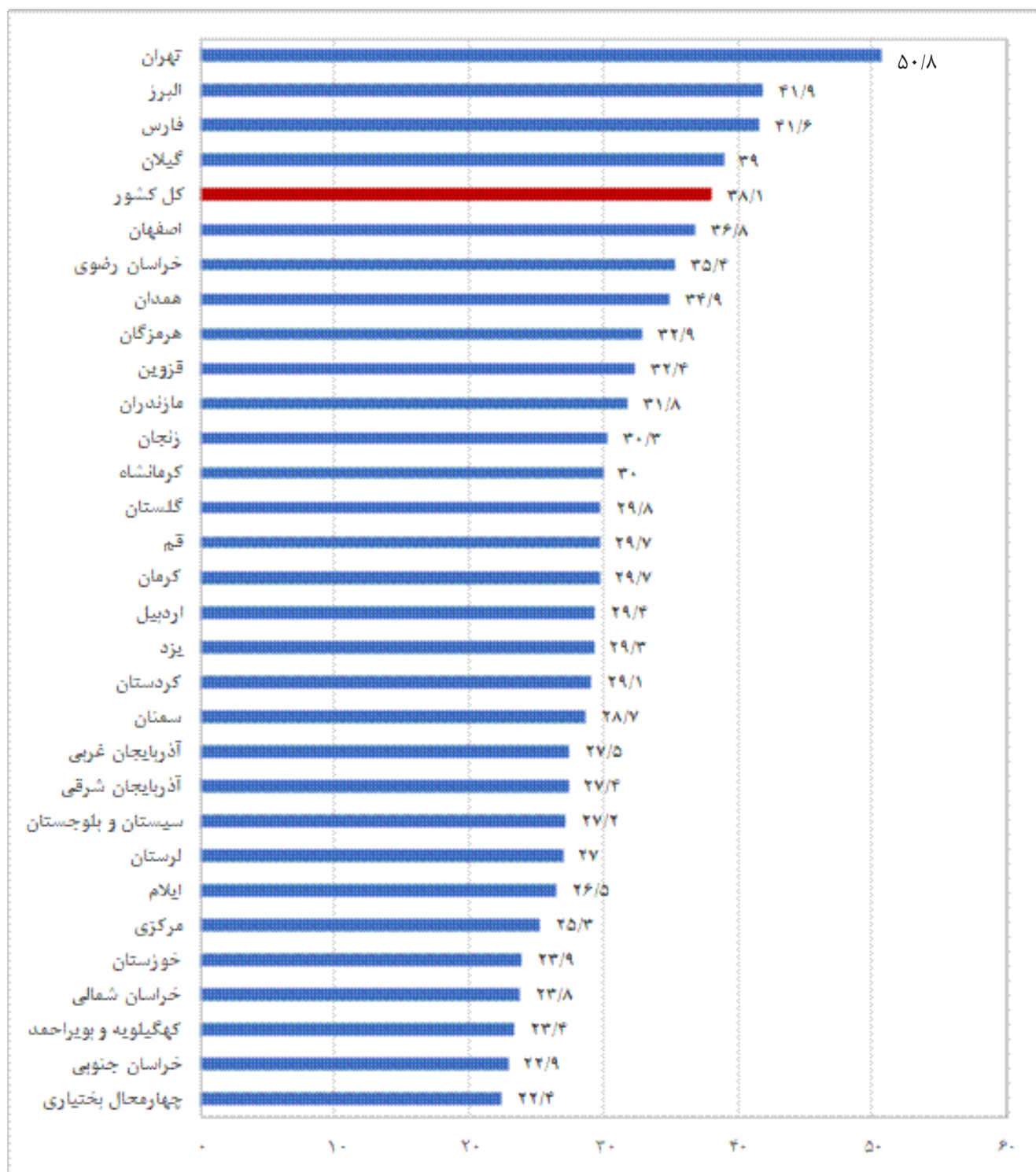
نمودار ۳. شاخص‌های مناسب بودن مسکن در میان دهک‌های هزینه‌ای در مناطق شهری (درصد)



با بررسی شاخص میزان استطاعت در سال ۲۰۲۳، برخی از شهرها همچون شیراز، تهران، اصفهان و مشهد در شرایط بحرانی قرار دارند و بعد از آن نیز دیگر کلان‌شهرها در این وضعیت قرار می‌گیرند. در واقع چالش تأمین مسکن در کلان‌شهرهای کشور پیچیده‌تر می‌شود. در بررسی هزینه مسکن در سبد خانوار به تفکیک استانی نیز این مسئله مشهود است؛ که در این میان استان تهران بالاترین نسبت را از حیث هزینه خالص مسکن به کل هزینه‌های خانوار شهری به‌خود اختصاص داده و این در حالی است که این عدد متوسط استانی است و در شهر تهران و برای خانوارهای مستأجر این عدد بالای ۶۰ درصد برآورد می‌شود که بسیار با استانداردهای این بخش فاصله دارد.



نمودار ۴. نسبت هزینه خالص مسکن به کل هزینه‌های خانوار شهری بر حسب استان - سال ۱۴۰۱



برخلاف بسیاری از شاخص‌ها همچون درآمد، اشتغال، خدمات، تحصیلات و موارد مشابه که تهران و برخی از کلان‌شهرها بر شهرهای بزرگ، میانی، کوچک و روستاها برتری دارند می‌توان گفت در شاخص‌های استطاعت مسکن و سهم مسکن در سبد هزینه خانوار شرایط معکوسی حاکم است؛ به گونه‌ای که بحرانی‌ترین شرایط مسکن در شهر تهران حاکم است و سپس کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، موضوع مهمی که در حوزه اجرایی کمتر بدان توجه می‌شود. پاسخ به مسئله وقتی دشوارتر می‌شود که به دلیل جذابیت‌های پایتختی و کلان‌شهری در کمیت، کیفیت، تنوع اشتغال، خدمات و امکانات، تقاضای بالایی در این مناطق وجود دارد، و از منظر سیاست‌های کلان جمعیتی و موضوع تمرکززدایی از کلان‌شهرها و آمایش سرزمین، همواره باید به تقاضای القایی و پنهان مسکن در کلان‌شهرها توجه داشت.

**به تعبیری برقراری تعادل بین نیاز مسکن کلان‌شهرها و ملاحظات تمرکززدایی و آمایش سرزمین به مثابه حفظ تعادل حین بندبازی دشوار و نیازمند تنظیم‌گری مستمر و پویا به نحوی است که اقتضائات زیست و نیاز مسکن کلان‌شهری تأمین شود و از سوی دیگر ملاحظات مهاجرپذیری لحاظ گردد. البته حفظ تعادل در این حوزه نیازمند یک برنامه هوشمند و هدفمند هدایت‌گر است و رویکردهای سلبی نمی‌توانند این روند را سامان دهند.**

ناکارآمدی تأمین مسکن و عدم مطلوبیت کیفی (یک‌سوم خانوارهای شهری در بافت‌های ناکارآمد ساکن هستند) آن صرف‌نظر از مسائل مربوط به اقتصاد کلان، بیشتر ناشی از فقدان سیاست‌گذاری مشخص در این حوزه است؛ لذا، سیاست‌های مختلفی برای حل آن اجرا می‌شود. مرور تجربیات کشورهای مختلف دنیا فرصت خوبی پیش روی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مسکن قرار می‌دهد. دولت‌ها با سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف پولی، مالی و قانونگذاری در راستای بسترسازی برای فعالیت بخش خصوصی و به منظور کارآمدی بازار مسکن فعالیت می‌کنند.

دولت‌ها و متولیان مسکن، برای اقدام‌های خود در حوزه مسکن، معمولاً تعداد محدودی ابزار سیاستی در اختیار دارند. با مروری بر سیاست‌های بخش مسکن در تجارب بین‌المللی و دولت‌های سراسر جهان، به نظر می‌رسد در یک سیر تطور مدیریت و برنامه‌ریزی در دهه‌های گذشته، اقدام‌هایی در سه دوره تاریخی قابل تمایز است که این سه اقدام به ترتیب تاریخی عبارتند از:

الف) دولت‌ها می‌توانند مستقیماً اقدام به ساخت واحدهای مسکونی کرده و سپس آنها را به قیمت بازار یا با یارانه، اجاره دهند و یا حتی واحدهای ساخته شده را به متقاضیان واگذار کنند.

ب) دولت‌ها می‌توانند برای کاهش قیمت مسکن اقدام‌هایی را انجام دهند تا از این طریق توانایی تأمین مسکن را برای خانوارها افزایش دهند. ج) دولت‌ها با بهبود عملکرد بازار مسکن، می‌توانند تملک مسکن را برای شهروندان خود تسهیل کنند. این امر می‌تواند از طریق اقدام‌هایی نظیر تسهیل دسترسی به وام‌های مسکن یا زمین مسکونی صورت پذیرد.

سیاست‌های موجود مسکن گروه‌های کم‌درآمد در جهان را می‌توان در پنج دسته بررسی کرد. برخی از این سیاست‌ها محصول نقد تجارب گذشته و گروهی دیگر در اثر تغییر در نگرش‌های گذشته ابداع شده‌اند. آنچه مهم است دانستن این نکته است که سیاست‌های زیر هر کدام در زمان خاص و مکانی معین توانایی حل مشکل مسکن و بهبود اوضاع را داشته‌اند.

#### ۱-۴. سیاست ساخت مسکن یا مسکن اجتماعی

سیاست‌های ساخت مسکن یا همان مسکن اجتماعی به تهیه سرپناه برای گروه‌های کم‌درآمد که با تولید مسکن توسط دولت همراه است، می‌گویند. در این روش سیاست‌های دولت حول موضوع عرضه متمرکز است. وظیفه تأمین زمین، سرمایه و تعیین نوع تکنولوژی و مصالح بر عهده دولت‌هاست. در کشورهای مختلف با توجه به ساختار حکومتی، قوانین و مقررات خاصی برای استفاده‌کنندگان از این مسکن وجود دارد. برگشت سرمایه دولت‌ها نیز مطابق این قوانین و مقررات است.

#### ۲-۴. سیاست تأمین مالی مسکن

وام مسکن سرمایه‌ای است که در اختیار خانواده‌ها برای تأمین مسکن یا بهسازی آن قرار می‌گیرد. این سیاست‌ها در تلاش هستند تا از طریق افزایش توان مالی، خانوارهای کم‌درآمد شهری را وارد تقاضای مؤثر بازار کنند. در این روش دولت، تنها تأمین‌کننده سرمایه لازم برای مسکن است که آن را عمدتاً به صورت وام در اختیار گروه‌های کم‌درآمد شهری قرار می‌دهد. نحوه بازپرداخت وام و شرایط استفاده‌کنندگان با توجه به گروه‌های هدف سیاست‌ها تعیین می‌شود.

### ۳-۴. سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی

فلسفه اصلی رویکرد توانمندکننده از این قرار است که حکومت‌ها باید خود را از تأمین مسکن به شکل مستقیم کنار بکشند. در عوض آنها می‌توانند سایر فعالان از جمله بخش خصوصی، سازمان‌های غیرحکومتی و گروه‌های جوامع محلی را توانمند کنند تا بتوانند از این طریق نقشی تمام و کمال در جهت دستیابی به هدف سرپناه کافی برای همه ایفا کنند، البته چنین چیزی به معنای از بین رفتن یا کم‌اهمیت شدن نقش همه حکومت‌ها نیست که معمولاً مورد سوء تفاهم قرار می‌گیرد. لذا اقدام قاطعانه و منسجم از طرف حکومت ضروری است. این اقدام می‌تواند مشتمل بر تدارک آن دسته از محیط‌های نهادی، قانونگذاری، نظارتی و مالی باشد که سایر فعالان می‌توانند از طریق آنها به شکل کارآمدتر عمل کرده و در بازارهای زمین، مسکن و بازارهای مالی مداخله کنند که تا به آن هنگام با نیازمندی‌های فقرا همخوانی نداشته است. در چنین موقعیتی، ترتیبات نهادی که زیربنای توسعه و بهبود اوضاع مسکن هستند، مؤلفه‌ای خطیر از رویکرد توانمندکننده به شمار می‌آیند.

### ۴-۴. سیاست مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت<sup>۱</sup>

مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت، به صورت کلی به عنوان مکانی تعریف می‌شود که در کیفیت و موقعیتی مناسب بوده و آن قدر هزینه‌بر نباشد که دیگر هزینه‌های اساسی زندگی را مختل کرده یا بهره‌مندی از حقوق اساسی بشر را مورد تهدید قرار دهد. با توجه به اینکه اغلب کشورهای در حال توسعه با یک روند شهرنشینی فزاینده روبرو هستند و نزدیک به یک سوم خانوارها در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند، از این رو تجارب تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد در مقایسه با کشورهای توسعه یافته و پیشرو در تأمین مسکن، از یک سیاست واحد برخوردار نبوده و در هر برهه زمانی متناسب با نیازهای مادی و معنوی و متعادل با وضعیت اجتماعی-اقتصادی خانوارها، به عنوان یک سیاست در این کشورها در اولویت قرار داشته است. به عبارت دیگر سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین مسکن کم‌درآمدها در کشورهای در حال توسعه، در قالب یک الگوی تلفیقی در پیش گرفته شده است، به گونه‌ای که برخی از کشورها در برهه‌ای به دنبال ارائه مسکن اجتماعی بوده‌اند و در برهه دیگری ارائه زمین دولتی به مدیریت بخش خصوصی را دنبال کرده و برخی از دولت‌ها به دنبال توسعه شهرک‌سازی بوده‌اند. در این راستا در تدوین بسته سیاستی- عملیاتی پیش روی سعی شده است تا با اتکا به وضعیت شاخص‌های مسکن خانوارها (دوره انتظار خانه‌دار شدن، سهم اجاره‌بها و فقر مسکن)، در رویکردی تلفیقی مجموعه‌ای از سیاست‌ها در جهت بهبود وضعیت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار مدنظر قرار گیرد. تدوین بسته سیاستی- عملیاتی حاضر با نگاهی چندبعدی و طراحی چندلایه و با ارائه یک مجموعه جامع، تأمین مسکن را در سطوح مختلف با توجه به آنچه از تجربیات جهانی می‌توان آموخت و با لحاظ شرایط ویژه اجتماعی و اقتصادی جامعه ایرانی مورد توجه قرار داده، که در ادامه ارائه می‌شود.

### ۵. بسته سیاستی- عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

#### بخش اول) ملاحظات مقدماتی در قانونگذاری برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

در راستای تحقق اصل سی و یکم قانون اساسی به منظور حمایت عادلانه و اولویت بر خورداری از حمایت‌های حوزه مسکن براساس نیازمندی، وزارت راه و شهرسازی باید، با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، بانک اطلاعاتی دقیق و جامعی از وضعیت درآمدی، سرمایه‌ای و ملکی افراد و خانوارها را از محل منابع صندوق ملی مسکن تشکیل دهد تا نسبت به شناسایی استطاعت متقاضیان مسکن (ملکی و استیجاری) و گروه‌بندی براساس شاخص ترکیبی استطاعت مسکن ملاحظات اجتماعی و ملاحظات آمایش سرزمین اقدام کند.

در راستای اجرایی‌سازی این سیاست رعایت برخی نکات به شرح زیر ضروری است:

الف) میزان بهره‌مندی افراد نیز به شکل پلکانی و نحوه شمول حمایت‌ها، سود، سقف و مدت بازپرداخت تسهیلات ساخت، خرید و اجاره

1. Affordable Housing



مسکن، تخفیف‌ها و معافیت‌ها بر اساس شاخص ترکیبی تعیین و تعریف شود.

ب) در راستای تشکیل بانک اطلاعاتی مزبور، وزارت راه و شهرسازی باید راه‌اندازی سامانه‌ای برخط با امکان ثبت و ویرایش اطلاعات، ثبت اعتراض‌ها و ارائه مستندات به صورت مستمر در تمام طول سال راطراحی کند.

ج) توجه به ملاحظات اجتماعی در دهک‌بندی خانوار ابعاد مختلف باید مورد توجه قرار گیرد که از جمله آن می‌توان به زوج‌های جوان، بُعد خانوار، زنان سرپرست خانوار، خانوارهای دارای ۳ فرزند و بیشتر، خانوارهای دارای معلول، از کار افتاده و بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، خانواده شهید، ایثارگران، آزادگان و جانبازان و سایر اقشار اجتماعی نیازمند حمایت، ضروری است.

د) ملاحظات آمایش سرزمین شامل مبادی مهاجر فرست، مناطق مرزی و محروم، نواحی پر مخاطره و یا آسیب‌دیده از سوانح طبیعی، بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیر رسمی و سواحل جنوبی کشور از دیگر مواردی است که در قانونگذاری و تعیین رویکردها باید مورد توجه قرار گیرد.

### بخش دوم) بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری در راستای توسعه واحدهای در استطاعت

وزارت راه و شهرسازی با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت جهاد کشاورزی باید به منظور ایجاد تحول در روند برنامه‌ریزی مسکن و هماهنگی آن با برنامه‌ریزی کالبدی، شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهری، طرح‌های جامع و آماده‌سازی و طراحی شهرک و طرح‌های هادی روستا و منظومه‌های پایدار روستایی را با رویکرد تبیین وضع موجود شاخص‌های مسکن و تدوین برنامه‌های اجرایی آتی با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد (از جمله ظرفیت واحد‌پذیری، تراکم خانوار در واحد مسکونی، الگوی سطح زیربنای واحدهای مسکونی و تأمین واحدهای کوچک متراژ، نیازها و کمبودهای آتی مسکن، نواحی هدف تولید و عرضه مسکن در استطاعت و محلات ارزان قیمت) را بازنگری کنند و به تصویب هیئت وزیران برسانند.

تهیه دستورالعملی توسط وزارت راه و شهرسازی جهت طراحی و ساخت «مسکن تدریجی» مبتنی بر الگوی ساده و قابل توسعه در بازه زمانی بلندمدت، به تفکیک بُعد خانوارهای متفاوت و متناسب با ویژگی‌های محیطی - کالبدی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی مناطق مختلف و سطح‌بندی جمعیتی شهرهای کشور ضروری است.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شرکت مادر تخصصی بازآفرینی شهری ایران می‌توانند در بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی آسیب‌دیده از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه و همچنین اجرای برنامه‌های ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی، الگوی ساخت مسکن تدریجی را در اولویت قرار دهد.

دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز باید با در نظر گرفتن رویکرد مسکن در استطاعت و مسکن حداقل، سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن تداوم سکونت گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار در بافت میانی شهرها (مشمول بر بازنگری تراکم و سطح اشغال، کاهش ضریب تأمین پارکینگ مورد نیاز، کاهش حدنصاب تفکیک زمین، تنوع‌بخشی به عرضه مسکن با مساحت مناسب بر اساس بُعد و استطاعت خانوار، تسهیل نحوه توده‌گذاری و ضوابط نما) را تهیه و به تصویب مراجع ذی صلاح برساند.

دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور نیز در راستای کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل درون شهری و حومه‌ای که به شدت در سبب هزینه‌ای اقشار کم‌درآمد مؤثر است، دستورالعمل تهیه پیوست حمل‌ونقل همگانی پروژه‌های کلان برنامه‌های حمایتی مسکن را باید تهیه و به تصویب مراجع ذی صلاح برساند.

### بخش سوم) بازتعریف مسکن اجتماعی و حمایتی

به منظور حمایت از اقشار محروم و تأمین مسکن استیجاری، شهرداری‌ها، شرکت‌های عمران شهرهای جدید، مناطق آزاد تجاری - صنعتی، نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بخش خصوصی و تعاونی‌ها می‌توانند نسبت به احداث واحدهای مسکونی اجاره‌ای با عنوان مسکن اجتماعی در اراضی تحت تملک خود که دارای کاربری مسکونی واقع در محدوده شهر با اولویت بهره‌گیری از بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری اقدام کنند.

تدوین آیین‌نامه اجرایی ترویج و توسعه ساخت مسکن اجتماعی و حمایتی با نرخ‌های اجاره تریجیحی و همچنین نظارت و مدیریت بر مؤسسات و شرکت‌های اجاره‌داری از سیاست‌های ضروری است.

پرداخت کمک بلاعوض، کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی در قالب افزایش مدت زمان بازپرداخت تسهیلات و کاهش نرخ سود تسهیلات

حمایتی، پسینی شدن پرداخت عوارض، صدور مجوزهای احداث و عرضه ساختمان در مناطق مصرفی و ارزان قیمت شهرها، ارائه تخفیف ویژه در خصوص پروانه ساختمان و گواهی پایان کار واحدهای مسکونی استیجاری و برخی از برنامه‌های حمایتی همچون پرداخت تسهیلات کمک ودیعه مسکن به اقشار مختلف نیز از دیگر سیاست‌های عملیاتی است که با محوریت وزارت راه و شهرسازی باید به آن پرداخت.

### بخش چهارم) تأمین منابع مالی

تقویت صندوق ملی مسکن به منظور تأمین منابع مالی لازم قوانین حوزه تأمین مسکن جهت پرداخت‌های تکلیفی حمایتی حوزه مسکن شامل اعطای وام، نرخ سود یارانه‌ای، هزینه‌های اعطای معافیت‌های تعیین شده، تخفیفات ارائه شده به موجب قوانین حوزه مسکن و مشوق‌های حمایتی مسکن استیجاری در بخش ساخت، یارانه‌های پرداختی مستقیم و غیرمستقیم و حمایت از ضمانت‌نامه‌های لازمه برای ابزارها و مدل‌های مالی قانونی بازار مسکن و حمایت و تشویق در حوزه بیمه کیفیت ساختمان از طریق تخصیص مالیات بر ارزش افزوده، مالیات‌های مختلف بخش مسکن، فروش اراضی دولتی، دریافت حق مسکن افراد در بخش دولتی و خصوصی و تخصیص به صندوق، مالیات املاک ملاکین عمده دولتی و غیردولتی از مواردی است که در جهت تأمین منابع مالی اجرای یک نظام جامع حمایتی در بخش مسکن می‌توان تعریف کرد.

### ۶. جمع‌بندی

بخش مسکن شاید بزرگ‌ترین زنجیره ارزش را در اقتصاد دارد و حدود ۶۰ صنعت اصلی مختلف از این صنعت تاثیر می‌پذیرند. از این رو با رکود در بخش ساخت و ساز ساختمان، تأمین مالی صنایع دیگر نیز راه به جایی نمی‌برد و استمهال وام‌ها و عدم امکان بازپرداخت تسهیلاتی که صنایع دریافت کرده‌اند هر ساله بیشتر از سال قبل می‌شود. چرا که در واقع بازار مصرف محدودی وجود دارد و تقاضا پایین است. اعطای تسهیلات و حمایت از بخش مسکن (در قالب‌های مختلف) نه صرفاً به عنوان یک اقدام یک‌بعدی برای تأمین نیاز مسکن شهروندان، که در واقع یک اقدام راهبردی در جهت افزایش رشد اقتصادی و ایجاد ارزش افزوده و خلق ثروت است.

افزایش عرضه مسکن لزوماً به معنای حل مشکل گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار نیست. به‌طور مصداقی در بین سرشماری‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ مبتنی بر تغییرات آماری مسکن، از هر ۱۰۰ واحد مسکن تولید شده ۲۳ واحد منجر به مالکیت و سکونت مالک در همان ملک شده است و به تعبیر دیگر، به‌رغم افزایش قابل توجه تولید مسکن، هم‌زمان سهم مستأجرین نسبت به مالکین افزایش یافته و سهم خانه‌های خالی و خانه دوم نسبت به کل موجودی مسکن نیز نسبت به سرشماری پیشین افزایش قابل توجهی داشته است. همچنین مداخلات نامناسب در بافت‌های میانی شهرها و به‌ویژه تأکید بیش از حد بر خودرومحوری، توسعه بیش از نیاز معابر محلی، افزایش ضریب تأمین پارکینگ، در کنار اتکای بیش از حد نظام درآمدی مدیریت شهری به درآمدهای حاصل از تخریب و نوسازی و سخت‌گیری‌های نابجا در زمینه صدور پروانه توسعه بنا و اضافه اشکوب و پروانه تغییرات و تعمیرات، افزایش قیمت زمین و متعاقب آن فزونی یافتن قیمت مسکن را در پی داشته که در عمل منجر به رانش گروه‌های کم‌درآمد از این بافت‌ها به سمت حاشیه‌ها و یا سکونتگاه‌های اقماری شده است.

به تعبیری برقراری تعادل بین نیاز مسکن کلان‌شهرها و ملاحظات تمرکززدایی و آمایش سرزمین به مثابه حفظ تعادل حین بندبازی، دشوار و نیازمند تنظیم‌گری مستمر و پویا به نحوی که اقتضات زیست و نیاز مسکن کلان‌شهری تأمین شود و از سوی دیگر ملاحظات مهاجرپذیری لحاظ گردد. البته حفظ تعادل در این حوزه نیازمند یک برنامه هوشمند و هدفمند هدایت‌گر است و رویکردهای سلبی نمی‌توانند این روند را سامان دهند. بر این اساس عرضه مسکن کوچک متراژ نه به عنوان هدف و سیاست مسکن، بلکه به عنوان نیاز رو به تزاید مسکن باید در برنامه‌ریزی مسکن به خصوص در کلان‌شهرها مدنظر قرار گیرد. موضوعی که به‌طور مستقیم با استطاعت مسکن رابطه خطی و مستقیم دارد. آمار به‌دست آمده از گزارش بانک مرکزی از بازار مسکن نشان می‌دهد که ۵۸ درصد واحدهای مسکونی معامله شده مساحت کمتر از ۸۰ متر مربع را دارند. به همین سبب ساخت و حمایت از مسکن در استطاعت از ضروریات تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد بوده و در کنار آن ایجاد یک نظام حمایتی جامع در بخش مسکن نیز با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور مهم و حیاتی است.

یکی از پیش‌نیازهای بنیادین تدوین متون قانونی، توجه به شفافیت و صراحت متن جهت جلوگیری از تفسیرپذیری بیش از حد قانون و امکان نظارت دقیق بر حسن اجرای آن است. همچنین ارائه چارچوب طرح و تبیین دقیق الزامات در نظر گرفته شده در این راستا از اهمیت

بسیاری بر خوردار است.

به این منظور تلاش شده تا بسته سیاستی - عملیاتی پیش‌رو تا حدودی با قوانین موجود (به‌ویژه قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۳۸۰/۵/۱۷ و قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵) و همچنین مقررات نهادهای مؤثر در حوزه مسکن (از جمله مصوبات هیئت‌وزیران، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی مسکن) دارای تطابق بوده و با در نظر گرفتن رویکردهای نوین برنامه‌ریزی مسکن باشند. از سوی دیگر متن مزبور سعی دارد ضمن تأکید بر لزوم بازتعریف سطوح و روش‌های مختلف حمایتی، اثرگذاری و اصابت برنامه‌ها به گروه‌های هدف را تضمین کند.

مهم‌ترین ملاحظات منظور شده در تدوین بسته سیاستی - عملیاتی به شرح زیر است:

الف) جامعه هدف در هر برنامه تأمین مسکن باید کاملاً مشخص، تعریف شده و براساس آمار دقیق و بانک اطلاعاتی جامع از وضعیت درآمدی، سرمایه‌ای و تملیکی افراد و براساس تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی تفکیک شده باشد. هدف از این اقدام جلوگیری از انحراف منابع، پرداخت هدفمند و مؤثر یارانه‌های بخش مسکن است.

ب) نمی‌توان برای اقشار مختلف جامعه با یک راهبرد برنامه‌ریزی کرد و ارائه بسته جامع سیاستی و عملیاتی متفاوت برای هر گروه درآمدی و اقشار خاص اجتماعی ضروری است. زیرا تنوع درآمدی و جایگاه اجتماعی تفاوت‌های اساسی در تقاضا ایجاد کرده که شایسته است در برنامه‌ریزی جامع مسکن حتماً مدنظر قرار گیرد.

ج) دولت باید نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، پایش، هدایت و راهبری را برعهده داشته باشد و نباید به‌طور مستقیم به ساخت مسکن بپردازد. پرداخت یارانه‌ها و تسهیلات ویژه مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار، اقدامی پذیرفته شده در بررسی تجارب جهانی است. د) بررسی سیاست‌های مسکن در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد که حتی با اتخاذ سیاست‌هایی در جهت ارائه زمین رایگان و تسهیلات متعدد، بخش قابل توجهی از افراد جامعه هستند که توان و استطاعت بهره‌مندی از حمایت‌های مزبور را نخواهند داشت، در این شرایط ضمن توانمندسازی اقتصادی، اتخاذ مدل‌های مختلف مسکن اجتماعی (مسکن استیجاری، اجاره به شرط تملیک، کمک ودیعه اجاره) و تکوین اجاره‌داری حرفه‌ای چاره‌ساز خواهد بود.

ه) برنامه‌ریزی برای حمل‌ونقل همگانی مناسب و به‌صرفه نیز از بخش‌های مکمل هر برنامه مسکن است. هزینه‌های مربوط به حمل‌ونقل در سبد هزینه‌های خانوار، بعد از مسکن و خوراک قرار دارد و در اغلب کشورهای پیشرو در زمینه مسکن گروه‌های کم‌درآمد، یارانه‌های گسترده‌ای در این بخش از سمت دولت پرداخت می‌شود.

و) تدوین و اجرایی‌سازی سیاست‌های تشویقی احداث واحدهای مسکونی با رویکرد مسکن حداقل و مسکن در استطاعت از موارد ضروری در جهت تداوم سکونت گروه‌های کم‌درآمد در بافت میانی شهرهاست.

افزایش عرضه مسکن لزوماً به معنای حل مشکل گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار نیست. به‌طور مصداقی در بین سرشماری‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ به‌رغم افزایش قابل توجه تولید مسکن، هم‌زمان سهم مستأجرین نسبت به مالکین افزایش یافته و سهم خانه‌های خالی و خانه دوم نسبت به کل موجودی مسکن نیز نسبت به سرشماری پیشین افزایش قابل توجهی داشته است.

ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری توجه و تناسبی به موضوع استطاعت مسکن و مسکن کم‌درآمدها نداشته‌اند و از این جهت به‌نظر می‌رسد برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی مسکن باید به‌طور همگام در طرح‌های جامع و تفصیلی مدنظر قرار گیرد و با برخی تسهیلات کارشناسی شده متناسب با ویژگی‌های محل طرح، همچون تغییر در حدنصاب تفکیک قطعات، تغییر ضوابط بر و کف و پارکینگ و سطح اشغال و نحوه توده‌گذاری، بتواند نقش بسزایی به افزایش صرفه ساخت مسکن در استطاعت ایفا کند.

موضوع مسکن کلان‌شهرها و به‌طور خاص تهران، به تعبیری دیگر برقراری تعادل بین نیاز مسکن کلان‌شهرها و ملاحظات تمرکززدایی و آمایش سرزمین نیازمند حفظ تعادل در این حوزه با یک برنامه هوشمند و هدفمند هدایت‌گر است و رویکردهای سلبی نمی‌توانند این روند را سامان دهند. بر این اساس، عرضه مسکن در تنوع مترای متناظر با بُعد و استطاعت خانوار نه به‌عنوان هدف و سیاست مسکن، بلکه به‌عنوان نیاز رو به تزاید مسکن باید در برنامه‌ریزی مسکن به‌خصوص در کلان‌شهرها مدنظر قرار گیرد. موضوعی که به‌طور مستقیم با استطاعت مسکن رابطه خطی و مستقیم دارد. آمار به‌دست آمده از گزارش بانک مرکزی از بازار مسکن نشان می‌دهد که ۵۸ درصد واحدهای مسکونی معامله شده مساحت کمتر از ۸۰ متر مربع را دارند. به همین سبب، ساخت و حمایت از مسکن در استطاعت از ضروریات تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد بوده و در کنار آن ایجاد یک نظام حمایتی جامع در بخش مسکن نیز با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور مهم و حیاتی است.



منابع و مآخذ



- [۱] گزارش «رویکردهای جهانی سیاستگذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد»، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۶۳۷، ۱۴۰۱.
- [۲] گزارش «اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن‌استیجاری در ایران)»، معاونت مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۳۶، ۲۵۰، ۱۳۹۸.
- [۳] گزارش «تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه»، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۹۳، ۱۴۰۲.
- [۴] گزارش «عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در حوزه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد»، شماره مسلسل ۱۸۹۳۰، ۱۴۰۲.
- [۵] بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، شماره مسلسل ۱۹۱۹۶، ۱۴۰۲.
- [۶] قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد مصوب ۱۳۷۲/۶/۹.
- [۷] قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵.
- [۸] قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷.
- [۹] مرکز آمار ایران.
- [۱۰] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- [۱۱] مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.





گزیده سیاستی

مسئله اصلی بخش مسکن، چالش استطاعت و نبود یک برنامه جامع حمایتی جهت رفع نیاز مسکن اقشار مختلف و به‌طور ویژه اقشار کم‌درآمد و کم‌برخوردار است. بسته‌سیاستی- عملیاتی حاضر به‌دنبال ایجاد چتر حمایتی متناسب با استطاعت و تقاضای مسکن در بخش ملکی و استیجاری مبتنی‌بر تجارب داخلی و جهانی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir