

گزارش پژوهشی :

بررسی طرح‌های حمایتی ملی مسکن



انديشگه اقتصاد مقاومتی |

گروه مسکن و شهرسازی |

شهریور ماه ۱۴۰۱

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی طرح‌های حمایتی ملی مسکن

مسکن و شهرسازی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۱۰۶۸۰۸	شناسه:
۱۴۰۱/۰۶/۳۰	تاریخ انتشار:
امیر شهبازی	تهیه و تدوین:
افشین بیک پور	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:
حسین عبدالهی درآباد	اظهار نظر کننده:

خلاصه مدیریتی

تأمین مسکن متناسب با نیاز افراد جامعه، یکی از لازمه‌های دستیابی به رفاه اجتماعی است. با این حال، ناکامی بازار در تأمین مسکن قابل استطاعت و با کیفیت برای اقشار کم‌درآمد، باعث شده است دولت‌ها با هدف تأمین مسکن این قشر اقداماتی را انجام دهند. گستره اقدامات انجام شده عموماً نشأت گرفته از دیدگاه اقتصادی غالب بر دولت است که ساخت مسکن رایگان توسط دولت‌های معتقد به برنامه ریزی متمرکز و یا واگذاری حداکثری ساخت مسکن به بازار و بخش خصوصی توسط دولت‌های بازارگرا و غیرمتمرکز، مثال‌هایی از آن است. اما عمده دولت‌ها بنابر دلایلی همچون فشار بر منابع مالی دولتی و یا ناکامی بازار در تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، ترکیبی از اقدامات را در قالب برنامه‌هایی تدوین و اجرا کردند.

در ایران تا سال ۱۳۳۰ تأمین مسکن به عنوان مشکل جدی مطرح نشده بود، اما با شروع مهاجرت از روستا به شهرها، تأمین مسکن با چالش‌های جدی مواجه شد. افزایش مهاجرت به شهرها که با اجرای اصلاحات ارضی شدت گرفت، موجب گسترش حاشیه نشینی و شکل‌گیری زاغه‌های اطراف شهرها شد و منجر به اختلال در طرح‌های توسعه شهری و تأمین زمین گردید و مشکل تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را پدید آورد. پس از شکل‌گیری این چالش، دولت‌ها از آن زمان تاکنون اقداماتی را در قالب طرح‌ها و سیاست‌های تأمین مسکن مطرح و اجرا نموده‌اند که هر کدام دارای نقاط ضعف و قوت‌هایی بوده‌است. هدف این گزارش، شناسایی این نقاط ضعف و قوت است تا بتوان در طرح‌ها و سیاست‌های آتی از تجارب گذشته بهره‌مند شد.

برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی، پیوند میان وقایع و تحولات هر دوره در بخش مسکن را به خوبی نمایان می‌کند. از مهمترین نموده‌های این برنامه‌ها در بخش مسکن اقشار کم‌درآمد، کوی سازی‌های دولتی و ارائه تسهیلات مالی برای تأمین مسکن است. افزایش توجهات به بخش مسکن اقشار کم‌درآمد در این برنامه‌ها در عین افزایش مشکلات این بخش، نشان از عدم کفایت و کارآمدی برنامه‌های تدوین شده دارد. در این دوره، طرحی در سطح ملی برای ساخت مسکن حمایتی وجود نداشت و عمده تلاش دولت بنابر دیدگاه‌های حاکم، ارائه تسهیلات مالی و ساخت مسکن توسط خود افراد بود؛ لذا طرح‌های ساخت مسکن توسط دولت به ساخت تعداد محدودی کوی برای زاغه‌نشینان «مانند کوی‌های سیزده آبان، چهارصد دستگاه، نازی‌آباد و نارمک»، ساخت مسکن برای کارکنان دولت و ساخت مسکن برای آسیب دیدگان وقایع طبیعی مانند سیل و زلزله محدود شده بود.

در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی، مشابه با برنامه‌های عمرانی، متناسب با شرایط دوره اجرا، سیاست‌ها و راهبردهای مختلفی برای تأمین مسکن در نظر گرفته شده است. با این حال، به دلیل تغییر دیدگاه‌های غالب بر دولت‌ها طی سال‌های پس از انقلاب، در بعضی موارد سیاست‌ها و طرح‌های متعارضی اجرا شده که یکی از

عوامل مهم عدم تأمین مسکن اقشار نیازمند در بلند مدت بوده است. در این دوره، طرح‌های ساخت مسکن دولتی از جمله مسکن اجتماعی، مسکن حمایتی، مسکن امید، اقدام ملی مسکن و مسکن مهر طراحی و اجرا شده است. در ابتدای امر، ساخت مسکن توسط دولت به دیدگاه کشورهای با برنامه ریزی متمرکز قرابت داشته، اما بررسی‌ها بیانگر تفاوت این طرح‌ها و شیوه نقش آفرینی دولت با نسخه ساخت مسکن با تصدی کامل دولتهایی همچون کشور چین در دوره‌هایی است. همچنین طی سال‌های پس از انقلاب، جدای از طرح‌های ساخت مسکن، سیاست‌های موقتی که بخشی از مخاطبین آن‌ها اقشار کم درآمد بودند، مانند سیاست پاک (پس انداز، انبوه‌سازی، کوچک‌سازی) یا قانون زمین شهری تصویب شد که البته در حال حاضر کنار گذاشته شده است.

طرح مسکن مهر به عنوان شاخص‌ترین و گسترده‌ترین طرح در حوزه ساخت مسکن پس از انقلاب است که با وجود منابع قابل توجه صرف شده در آن، به دلیل عدم توجه کافی به اصول شهرسازی و ملاحظات اقتصادی و اجتماعی، هدف اصلی طرح نیز به طور کامل محقق نشده و آسیب‌هایی در ابعاد مختلف سکونت‌گاهی از جمله عدم رعایت سرانه‌های شهری داشته است. با وجود این، توسعه این قبیل طرح‌ها به دلیل رونق ساخت مسکن، ضمن رفع نیاز مسکن بخشی از اقشار جامعه، سبب تحرک در سایر بخش‌های اقتصادی در دوره اجرا می‌شود.

به منظور بهره‌گیری از تجارب کشورها در حل چالش‌های مشابه با ایران و ارتقای سیاست‌ها و طراحی‌های حمایتی کنونی و آتی، سیاست‌های کشور ترکیه و چین در مسکن حمایتی بررسی شده است. تجربه کشور ترکیه طی سال‌های ۱۳۰۱ تاکنون در واگذاری ساخت مسکن به تعاونی‌ها یا ارائه تسهیلات برای ساخت مسکن حمایتی، می‌توانست از بخش عمده ایرادات وارده به طرح‌های مسکن‌سازی دولتی در ایران مانند مسکن مهر جلوگیری نماید. کشور چین تا سال ۱۳۷۷ ساخت مسکن را عمدتاً به بخش دولتی واگذار نموده بود، اما با اجرای مجموعه‌ای از اصلاحات، ساخت مسکن را با هدف کاهش فشار بر منابع مالی دولتی به بخش خصوصی واگذار کرد که با ناکامی بازار در تأمین مسکن اقشار کم درآمد، مجدداً به اجرای محدود سیاست مسکن‌سازی دولتی جهت تأمین مسکن روی آورده است.

در نهایت با در نظر داشتن تجارب کشور در صد سال گذشته و اقدامات کشورهای ترکیه و چین، ضرورت دارد الزامات سیاستی و اجرایی ذیل در طرح‌های حمایتی حوزه مسکن رعایت شود:

- ❖ تبیین دیدگاه ناظر بر مسکن حمایتی مبتنی بر مبانی نظری شکل دهنده نظام جمهوری اسلامی ایران به منظور تعیین مرجعی یکسان جهت تداوم طرح‌ها و سیاست‌های تأمین مسکن اقشار کم درآمد
- ❖ تعیین حدود و شیوه نقش آفرینی دولت در بخش مسکن
- ❖ تعریف مسکن بر اساس مبانی نظری و تعیین کیفیت قابل قبول آن متناسب با نیاز اقشار مختلف

❖ شناخت ارزش‌ها و مشخصه‌های اقشار نیازمند به حمایت که توان تأمین مسکن با حداقل کیفیت را ندارند

❖ تکمیل و بکارگیری ابزارهایی مانند «سامانه ملی املاک و اسکان کشور» برای تشخیص اقشار نیازمند

❖ تدوین مجموعه‌ای از طرح‌ها برای پاسخ دهی به نیازهای متنوع اقشار مورد نظر بر اساس شناخت نیاز آنها

❖ تدوین سیاست‌ها و طرح‌ها با در نظر داشتن اثرات کلان آنها مانند تشدید مهاجرت و پیامدهای اقتصادی

رعایت الزامات فوق با تمرکز بر کاستی‌های موجود، ضمن تعیین مسیر طراحی و تدوین سیاست‌ها و طرح‌های تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، از احتمال بروز چالش‌ها و مشکلات کنونی در آینده نیز جلوگیری می‌نماید.

فهرست مطالب

۹	مقدمه.....
۱۱	فصل ۱. تعاریف و مبانی مسکن.....
۱۱	۱-۱- مسکن دولتی یا عمومی.....
۱۱	۲-۱- مسکن اجتماعی.....
۱۱	۳-۱- مسکن اقشار کم درآمد.....
۱۲	۴-۱- دیدگاه ترنر.....
۱۲	۵-۱- دیدگاه انسان گرایانه.....
۱۳	۶-۱- دیدگاه متمرکز.....
۱۳	۷-۱- دیدگاه بازارگرا.....
۱۵	فصل ۲. جایگاه مسکن در برنامه‌های عمرانی و توسعه.....
۱۵	۱-۲- برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی.....
۱۶	۲-۱-۱- برنامه عمرانی اول «سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۴».....
۱۷	۲-۱-۲- برنامه عمرانی دوم «سال ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱».....
۱۷	۳-۱-۲- برنامه عمرانی سوم «سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶».....
۱۸	۴-۱-۲- برنامه عمرانی چهارم «سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱».....
۱۹	۵-۱-۲- برنامه عمرانی پنجم «سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶».....
۲۰	۲-۲- برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی.....
۲۲	۱-۲-۲- برنامه اول توسعه «۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲».....
۲۳	۲-۲-۲- برنامه دوم توسعه «۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸».....
۲۳	۳-۲-۲- برنامه سوم توسعه «۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳».....
۲۵	۴-۲-۲- برنامه چهارم توسعه «۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸».....
۲۷	۵-۲-۲- برنامه پنجم توسعه «۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴».....
۳۰	۶-۲-۲- برنامه ششم توسعه «۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰».....
۳۲	فصل ۳. طرح‌های مسکن حمایتی.....
۳۲	۱-۳- طرح‌های مسکن حمایتی پیش از انقلاب.....
۳۲	۱-۱-۳- طرح‌های حمایتی به واسطه تأمین تسهیلات مالی.....
۳۴	۲-۱-۳- طرح‌های حمایتی به واسطه ساخت مسکن.....
۴۰	۲-۳- طرح‌های مسکن حمایتی پس از انقلاب.....
۴۱	۱-۲-۳- قانون زمین شهری.....
۴۵	۲-۲-۳- سیاست پاک «پس انداز، انبوه‌سازی، کوچک‌سازی».....

۴۷	..... طرح مسکن مهر
۴۸	..... طرح مسکن اجتماعی و حمایتی
۴۹	..... طرح مسکن امید
۵۰	..... طرح اقدام ملی مسکن
۵۲	..... فصل ۴. ارزیابی طرح مسکن مهر
۵۲	..... ۱-۴- پیشینه قانونی
۵۳	..... ۲-۴- اهداف طرح مسکن مهر
۵۵	..... ۳-۴- انواع قرارداد ساخت در طرح
۵۵	..... ۱-۳-۴- تعاونی‌های مسکن مهر
۵۶	..... ۲-۳-۴- قراردادهای سه جانبه
۵۶	..... ۳-۳-۴- قراردادهای خودمالکی
۵۶	..... ۴-۳-۴- سایر قراردادها
۵۶	..... ۴-۴- ماهیت قراردادهای واگذاری مسکن مهر
۵۷	..... ۵-۴- روش تأمین منابع مالی طرح مسکن مهر
۵۸	..... ۱-۵-۴- خط اعتباری اختصاص یافته به طرح
۵۹	..... ۲-۵-۴- تأمین اعتبار از طریق انتشار اوراق مشارکت
۵۹	..... ۳-۵-۴- تأمین اعتبار از طریق واگذاری دارایی نهادهای دولتی
۶۰	..... ۶-۴- تأمین تاسیسات زیربنایی و روبنایی طرح
۶۱	..... ۷-۴- نحوه ثبت نام و واگذاری مسکن مهر
۶۱	..... ۱-۷-۴- شرایط ثبت نام
۶۱	..... ۲-۷-۴- ثبت نام متقاضیان
۶۲	..... ۳-۷-۴- میزان آورده متقاضیان
۶۲	..... ۴-۷-۴- پرداخت اقساط توسط متقاضیان
۶۳	..... ۸-۴- اولویت‌بندی تحویل واحدها به متقاضیان
۶۳	..... ۹-۴- تحویل واحد به متقاضیان
۶۳	..... ۱۰-۴- نحوه پرداخت سهم آورده متقاضیان به سازندگان
۶۴	..... ۱۱-۴- نحوه تأمین زمین طرح
۶۵	..... ۱۲-۴- بررسی ویژگی اجتماعی، اقتصادی متقاضیان
۶۵	..... ۱-۱۲-۴- بررسی ویژگی‌های اجتماعی متقاضیان
۶۶	..... ۲-۱۲-۴- بررسی ویژگی‌های اقتصادی متقاضیان
۶۷	..... ۱۳-۴- شاخص‌های مسکن در طرح مسکن مهر

۶۷	۴-۱۳-۱- شاخص تراکم نفر در واحد مسکونی.....
۶۷	۴-۱۳-۲- شاخص تراکم مسکن.....
۶۷	۴-۱۳-۳- شاخص سرانه مسکونی.....
۶۸	۴-۱۳-۴- شاخص نحوه تصرف واحد مسکونی.....
۶۸	۴-۱۴- چالش‌های مسکن مهر.....
۶۹	۴-۱۵- آسیب‌شناسی طرح مسکن مهر.....
۶۹	۴-۱۵-۱- آسیب‌های کالبدی-معماری.....
۷۲	۴-۱۵-۲- آسیب‌های اجتماعی.....
۷۳	۴-۱۵-۳- آسیب‌های زیست محیطی.....
۷۴	۴-۱۵-۴- آسیب‌های منظر شهری.....
۷۵	۴-۱۵-۵- آسیب‌های اقتصادی و مالی.....
۷۷	۴-۱۶- مزایای طرح مسکن مهر.....
۷۹	فصل ۵. تجارب کشور ترکیه.....
۷۹	۵-۱- مسکن کارمندان دولتی و مهاجرین جنگ «سال ۱۳۰۱ تا ۱۳۲۵».....
۸۱	۵-۲- مسکن کارگران «۱۳۲۵ تا ۱۳۵۸».....
۸۳	۵-۳- تأمین مسکن به واسطه تسهیلات مالی «۱۳۵۸ تاکنون».....
۸۶	فصل ۶. تجارب کشور چین.....
۸۷	۶-۱- مسکن عمومی پیش از اصلاحات در چین.....
۸۷	۶-۱-۱- مسکن عمومی در دوران قبل از اصلاحات «سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶».....
۸۹	۶-۲- اصلاحات مسکن در چین «سال ۱۳۵۶ تا ۱۳۷۶».....
۹۰	۶-۳- مسکن عمومی پس از اصلاحات در چین.....
۹۰	۶-۳-۱- توسعه مسکن شهری پس از اصلاحات.....
۹۱	۶-۳-۲- توسعه مسکن عمومی از سال ۱۳۷۷.....
۹۳	فصل ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۹۶	منابع.....

فهرست جداول

۱۵	جدول ۱. خلاصه سیاست‌های دولت‌ها پیش از انقلاب اسلامی در زمینه مسکن.....
۲۰	جدول ۲. خلاصه سیاست‌های دولت‌ها پس از انقلاب اسلامی در زمینه مسکن.....
۳۳	جدول ۳. تعداد و مانده حساب‌های صندوق پس انداز سرمایه‌گذاری مسکن.....
۶۲	جدول ۴. حداقل آورده متقاضیان جهت افتتاح حساب.....

- جدول ۵. نحوه پرداخت سهم آورده متقاضیان به سازندگان بر اساس پیشرفت پروژه ۶۳
- جدول ۶. توزیع متقاضیان بر اساس مراحل ثبت نام ۷۶

فهرست اشکال

- شکل ۱. زمین‌های پروژه چهارصد دستگاه ۳۶
- شکل ۲. پلان خانه‌های ساخته شده در پروژه چهارصد دستگاه ۳۶
- شکل ۳. پروژه کوی نازی آباد ۳۸
- شکل ۴. زمین‌های پروژه کوی نازی آباد ۳۸
- شکل ۵. پلان خانه‌های پروژه نهم آبان ۴۰
- شکل ۶. زمین‌های پروژه نهم آبان ۴۰

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. شاخص توان پذیری مسکن در انتهای سال ۱۴۰۰ ۹
- نمودار ۲. ساختار سنی متقاضیان مسکن مهر ۶۵
- نمودار ۳. جنسیت متقاضیان مسکن مهر ۶۵
- نمودار ۴. سطح تحصیلات متقاضیان مسکن مهر ۶۶
- نمودار ۵. وضعیت شغلی متقاضیان مسکن مهر ۶۶
- نمودار ۶. تورم بخش مسکن شهرهای منتخب ۷۸