

بررسی فرایندها و چالش‌های ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران



انديشكده اقتصاد مقاومتی |

گروه مسکن و شهرسازی |

فروردین ماه ۱۴۰۴

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 فرایندها و چالش‌های ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران

مسکن و شهرسازی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۴۰۱۸۱۳	شناسه:
۱۴۰۴/۰۱/۲۰	تاریخ انتشار:
حسین جعفری حقگو	تهیه و تدوین:
افشین بیک‌پور	مدیر مطالعه:
محمد قائدامینی	ناظر علمی:
*****	اظهار نظر کننده:

خلاصه مدیریتی

شاخص دسترسی به مسکن در سال‌های اخیر به‌طور مداوم افزایشی بوده و در نتیجه، قدرت خرید مردم در مسکن به شدت کاهش یافته است. طبق اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی مردم شناخته می‌شود. همچنین، اصل ۳۱ حق داشتن مسکن متناسب با نیاز را برای هر فرد و خانواده ایرانی تضمین می‌کند و دولت موظف است زمینه‌های اجرای این اصل را فراهم نماید. بنابراین، تأمین مسکن برای مردم یکی از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌های سیاستگذاران در چند دهه گذشته بوده است. تأمین مسکن در گروی حل توأمان مسائل طرف عرضه و طرف تقاضا است.

ساخت مسکن یکی از مراحل عرضه مسکن است. یعنی قبل از اینکه مسکن به بازار عرضه شود، اولاً باید ساخته شود. از این رو ساخت مسکن یکی از مهمترین اقدامات در راستای تأمین مسکن در بازار محسوب می‌گردد. ساخت مسکن نه تنها به اشتغال‌زایی و رشد تولید ناخالص داخلی کمک می‌کند، بلکه توسعه صنایع مرتبط را نیز به همراه دارد و به‌طور کلی نقشی محوری در اقتصاد کشور ایفا می‌کند. با این حال، علی‌رغم اهمیت ساخت مسکن، آمارها نشان می‌دهند که در یک دهه گذشته، روند ساخت مسکن در بازار کاهش یافته است. بنابراین نیاز است علل این اتفاق مورد واکاوی قرار گیرد. بدین منظور درک فرایندها و چالش‌های ساخت مسکن، یکی از پیش‌نیازهای شناسایی مسائل اصلی موجود است تا بتوان راهکارهای مناسبی برای بهبود وضعیت تأمین مسکن ارائه داد. بنابراین هدف این گزارش، بررسی جامع فرایندهای فنی و قانونی و مشکلات ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران است.

در ابتدای این گزارش، الگوهای ساخت مسکن از سه منظر تراکم ساختمانی، سرمایه‌گذاری در ساخت و تکنولوژی ساخت در بازار بررسی شده است. از منظر تراکم ساختمانی سه الگوی ویلایی، آپارتمانی و برج؛ از منظر سرمایه‌گذاری در ساخت دو الگوی مشارکتی و خودمالکی و از منظر تکنولوژی ساخت دو الگوی مسکن پایدار و هوشمند قابل دسته‌بندی است که هر الگو ویژگی‌های فنی و اقتصادی خاص خود را شامل می‌شود.

نهادهای و نهادهای مختلفی در ساخت مسکن موثر هستند. نهادهای اقتصادی مسکن به سازمان‌ها، مؤسسات و چهارچوب‌هایی اشاره دارند که در مدیریت، تنظیم‌گری، تأمین مالی، تولید، بهره‌برداری و تسهیل دسترسی به مسکن نقش‌آفرینی می‌کنند. این نهادها اعم از دولتی، عمومی غیردولتی، حمایتی، خصوصی و تعاونی، در تعامل با یکدیگر شبکه‌ای از سیاستگذاری، تأمین مالی، اجرا و نظارت را شکل می‌دهند. نهادهای دولتی و سیاستگذار شامل وزارت راه و شهرسازی و سازمان ثبت اسناد و املاک است. نهادهای تأمین مالی شامل سازمان برنامه و بودجه، بانک و بازار سرمایه، سکوی تأمین مالی خرد و صندوق ملی مسکن و نهادهای عمومی غیردولتی شامل شهرداری است. نهادهای نظارتی شامل سازمان نظام مهندسی ساختمان، نهادهای

اجرایی و عملیاتی شامل شرکت‌های ساختمانی و پیمان‌کاران و نهادهای مرتبط با مصالح و فناوری شامل کارخانه‌های تولید مصالح ساختمانی و شرکت‌های فناوری ساخت است.

همچنین «نهاد» به منابع، عوامل و ورودی‌هایی گفته می‌شود که در فرایند تولید یا ارائه خدمات استفاده می‌شوند. در صنعت ساخت‌وساز مسکن، این عوامل ورودی شامل زمین، نیروی انسانی، مصالح ساختمانی، منابع مالی، فناوری نوین، قوانین و مقررات، زیرساخت‌ها، انرژی و ماشین‌آلات و تجهیزات است که هر کدام با سهم متفاوت بر ساخت مسکن موثر هستند.

با قرارگیری نهاد و نهادها، فرایند ساخت مسکن شکل می‌گیرد که شامل برنامه‌ریزی اولیه، طراحی، دریافت مجوز، شروع عملیات ساخت تا دریافت پایان کار می‌شود. از نظر مدیریت زمان ساخت، مجوز شروع عملیات مهم‌ترین مرحله در این فرایند محسوب می‌شود که سازنده جهت اخذ آن می‌بایست گام‌های متعددی را طی نماید. این مجوز در تهران به صورت دو مرحله‌ای انجام می‌شود و شامل پروانه شهرسازی و پروانه ساخت است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به صورت کلی پروانه شهرسازی پس از استعلام فرم (الف) فضای سبز کمیسیون ماده (۷)، بارگذاری جداول پهنه‌بندی و پرداخت عوارض طی مدت کوتاهی صادر می‌شود، اما صدور پروانه ساخت زمان‌بر بوده و شامل بارگذاری نقشه‌های معماری و سازه‌ای، استعلام فرم (ب) فضای سبز کمیسیون ماده (۷) و آتش‌نشانی است.

فرایند ساخت مسکن از مرحله برنامه‌ریزی تا دریافت پایان کار با چالش‌های متعددی مواجه است که می‌توان آن‌ها را در سه حوزه اصلی «حکمرانی»، «اقتصادی» و «فنی و اجرایی» تقسیم‌بندی نمود. در حوزه حکمرانی عدم هماهنگی میان سازمان نظام مهندسی، شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی، زمان‌بر بودن صدور مجوزهای ساخت و پایان کار به دلیل بوروکراسی اداری و استعلامات متعدد، و همچنین مشکلات نظارتی مانند کیفیت پایین کنترل، روند ساخت‌وساز را با اختلال مواجه می‌کند.

در بخش اقتصادی می‌توان گفت سرمایه‌گذاری در حوزه ساخت مسکن برای سازندگان در بسیاری از مناطق کاهش یافته که ناشی از مسائل متعددی در دو سمت عرضه و تقاضا است. فارغ از مسائل موجود در سمت تقاضا، در سمت عرضه نوسان‌های قیمتی متأثر از نرخ ارز و افزایش سهم هزینه زمین در قیمت تمام شده مسکن، دشواری در دریافت وام و تسهیلات، نبود سازوکارهای مناسب برای جمع‌سپاری سرمایه‌های خرد و مشکلات موجود در پیش‌فروش ساختمان از جمله مسائل موثر در سرمایه‌گذاری در حوزه ساخت محسوب می‌شوند.

در حوزه فنی و اجرایی، استفاده از روش‌های غیرصنعتی به جای فناوری‌های نوین، عدم امکان تدوین قراردادهای متناسب با نظام فنی و اجرایی صنعتی‌سازی و تأثیرات مخرب زیست‌محیطی روش‌های

غیرصنعتی از مشکلات اصلی هستند. همچنین مشکلات نیروی انسانی شامل نبود مجری ذی‌صلاح واقعی در پروژه‌ها، فقدان گروه‌های تخصصی فنی و کمبود آموزش‌های تخصصی در زمینه مدیریت و کنترل پروژه نیز از دیگر چالش‌های ساخت مسکن است. عدم دسترسی مستمر به مصالح ساختمانی به دلیل مسائل مربوط به ناترازی انرژی، روند ساخت را کند می‌کند.

در نهایت با توجه به بررسی مشکلات ساخت مسکن از منظر بازیگران مختلف و احصا نظرات کارشناسان می‌توان نتیجه گرفت که فارغ از توان اکولوژیک شهر تهران در پاسخ به نیاز مسکن، سرمایه‌گذاری در ساخت مشکل اصلی سازندگان برای ورود به این حوزه بوده است که خود شامل مسائل گوناگونی در دو طرف عرضه و تقاضا است. مشکلات اصلی طرف عرضه در فرایند ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران شامل زمان‌بر بودن اخذ مجوزات، افزایش سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن، نبود سازوکارهای منسجم تامین مالی و نوسان‌های قیمتی مصالح است که همگی با وزن‌های متفاوت بر سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن تاثیرگذار هستند.

در مجموع می‌توان مشکلات ساخت‌وساز مسکن در کلان‌شهر تهران را در سه دسته اقتصادی، فنی و اجرایی و حکمرانی به شرح ذیل خلاصه نمود:

اقتصادی	فنی و اجرایی	حکمرانی
بی‌اعتباری ارزیابی‌های اقتصادی	نبود مجری ذی‌صلاح در پروژه	عدم هماهنگی سازمان نظام مهندسی، شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی
نوسان‌های قیمتی مصالح ساختمانی	فقدان گروه‌های تخصصی فنی	زمان‌بر بودن صدور مجوزهای ساخت و پایان کار
افزایش سهم هزینه زمین در قیمت تمام شده ساخت	عدم دسترسی مستمر به مصالح ساختمانی	ناکارآمدی نظام کنترل و ارزیابی نظارت
دشواری در دریافت وام و تأمین مالی	عدم بهره‌مندی از فناوری‌های نوین؛ کیفیت پایین ساخت	
مشکلات موجود در جمع‌سپاری و پیش‌فروش مسکن		

فهرست مطالب

۸	مقدمه.....
۱۱	فصل ۱. الگوهای ساخت مسکن.....
۱۱	۱-۱- تراکم و نوع ساختمان.....
۱۲	۱-۱-۱- ویلایی.....
۱۳	۱-۱-۲- آپارتمانی.....
۱۴	۱-۱-۳- برج‌های مسکونی.....
۱۴	۲-۱- سرمایه‌گذاری در ساخت.....
۱۵	۱-۲-۱- مشارکتی.....
۱۷	۲-۲-۱- خودمالکی.....
۱۸	۳-۱- تکنولوژی ساخت.....
۱۸	۱-۳-۱- مسکن پایدار.....
۱۹	۲-۳-۱- مسکن هوشمند.....
۲۱	فصل ۲. عوامل ساخت مسکن.....
۲۱	۱-۲- نهادها.....
۲۱	۱-۱-۲- دولتی و سیاستگذار.....
۲۵	۲-۱-۲- تامین مالی.....
۳۰	۳-۱-۲- عمومی غیردولتی.....
۳۲	۴-۱-۲- نظارتی.....
۳۳	۵-۱-۲- اجرایی و عملیاتی.....
۳۴	۶-۱-۲- مرتبط با مصالح و فناوری.....
۳۵	۲-۲- نهاده‌ها.....
۳۵	۱-۲-۲- زمین.....
۳۶	۲-۲-۲- نیروی انسانی.....
۳۶	۳-۲-۲- مصالح ساختمانی.....
۳۶	۴-۲-۲- منابع مالی.....
۳۷	۵-۲-۲- فناوری نوین.....
۳۷	۶-۲-۲- قوانین و مقررات.....
۳۷	۷-۲-۲- زیرساخت‌ها.....

۳۷.....	۸-۲-۲- انرژی
۳۸.....	۹-۲-۲- ماشین‌آلات و تجهیزات
۳۹.....	فصل ۳. فرایند ساخت مسکن از منظر فنی و قانونی
۴۰.....	۱-۳- برنامه‌ریزی و مطالعات اولیه
۴۱.....	۲-۳- طراحی و مستندات فنی
۴۱.....	۳-۳- تهیه مجوزها و پروانه‌های ساخت
۴۶.....	۴-۳- اجرا و ساخت
۴۸.....	۵-۳- نظارت و کنترل
۴۸.....	۱-۵-۳- نظارت مستمر
۴۹.....	۲-۵-۳- کنترل کیفیت
۴۹.....	۶-۳- بهره‌برداری و تحویل پروژه
۴۹.....	۱-۶-۳- بازرسی پایانی
۵۰.....	۲-۶-۳- صدور پایان کار
۵۲.....	فصل ۴. مشکلات اصلی در فرایند ساخت مسکن
۵۳.....	۱-۴- حکمرانی
۵۳.....	۱-۱-۴- عدم هماهنگی سازمان نظام مهندسی، شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی
۵۴.....	۲-۱-۴- زمان‌بر بودن صدور مجوزهای ساخت و پایان کار
۵۷.....	۳-۱-۴- ناکارآمدی نظام کنترل و ارزیابی نظارت
۵۹.....	۲-۴- اقتصادی
۶۰.....	۱-۲-۴- بی‌اعتباری ارزیابی‌های اقتصادی
۶۱.....	۲-۲-۴- اختلال در تامین منابع
۶۳.....	۳-۲-۴- نبود سازوکار منسجم تامین مالی
۶۶.....	۳-۴- فنی و اجرایی
۶۷.....	۱-۳-۴- نبود مجری ذی‌صلاح در پروژه
۶۷.....	۲-۳-۴- فقدان گروه‌های تخصصی فنی
۶۷.....	۳-۳-۴- عدم دسترسی مستمر به مصالح ساختمانی
۶۸.....	۴-۳-۴- نبود فناوری‌های نوین
۶۹.....	۵-۳-۴- کیفیت پایین ساخت
۷۰.....	فصل ۵. نتیجه‌گیری

منابع ۷۴

فهرست جداول

- جدول ۱. ضوابط استفاده از اراضی و ساخت‌وساز در زیر پهنه‌های سکونت (R) در طرح تفصیلی شهر تهران ۱۲
- جدول ۲. تقسیم بندی ابزارهای تأمین مالی در حوزه املاک و مستغلات ۲۶
- جدول ۳. تأمین مالی در بخش مسکن طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۴۰۰ ۶۴
- جدول ۴. مشکلات اصلی در فرایند ساخت مسکن در کلان‌شهر تهران ۷۳

فهرست اشکال

- شکل ۱. شمای کلی مراحل ساخت‌وساز در کلان‌شهر تهران ۴۰
- شکل ۲. مدارک لازم جهت دریافت پروانه ساخت از شهرداری ۴۴
- شکل ۳. مراحل اجرای ساخت مسکن از تجهیز کارگاه تا محوطه سازی ۴۷

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. میزان پروانه‌های صادر شده واحدهای مسکونی شهری ۹
- نمودار ۲. ساختار و چارت سازمانی وزارت راه و شهرسازی ۲۴
- نمودار ۳. فرایند صدور پروانه شهرسازی ۴۵
- نمودار ۴. فرایند صدور پروانه ساخت ۴۶
- نمودار ۵. فرایند دریافت گواهی پایان کار ۵۱
- نمودار ۶. سهم سرمایه‌گذاری بخش ساختمان ۶۰
- نمودار ۷. میزان تولید سیمان از سال ۱۳۹۲ الی ۱۴۰۲ ۶۱
- نمودار ۸. میزان تولید میلگرد از سال ۱۳۸۱ الی ۱۴۰۲ ۶۲
- نمودار ۹. نمودار نسبت ارزش زمین به ارزش ساختمان در سال ۱۴۰۰ ۶۳
- نمودار ۱۰. سهم بخش مسکن و ساختمان از تسهیلات نظام بانکی ۶۵