

الزامات تحقق گام دوم انقلاب

۶. بخش مسکن و شهرسازی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۴۷
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۴	جایگاه و اهمیت بخش مسکن و شهرسازی از لحاظ سیاست‌ها و آمار پیش و پس از انقلاب اسلامی	۴
۴	۱. آمار و شاخص‌ها	۴
۶	۲. سیاست‌ها و راهبردها	۶
۹	طرح جامع مسکن (۱۳۹۶-۱۴۰۵)	۹
۱۰	چشم‌انداز جمعیت و مسکن در گام دوم انقلاب	۱۰
۱۰	تهدیدها و نقاط ضعف در تحقق گام دوم انقلاب اسلامی	۱۰
۱۲	ظرفیت‌ها و فرصت‌های پیش‌روی بخش مسکن و شهرسازی	۱۲
۱۳	پیشنهادها و راهکارهای اولویت‌دار برای توسعه بخش مسکن و شهرسازی در گام دوم انقلاب اسلامی	۱۳
۱۳	۱. دستیابی به شاخص برابری تعداد واحد مسکونی در مقابل تعداد خانوار	۱۳
۱۳	۲. کاهش سهم زمین در هزینه تمام شده قیمت مسکن	۱۳
۱۴	۳. مسکن اجتماعی و حمایتی	۱۴
۱۵	۴. نظام اجاره‌داری حرفه‌ای	۱۵
۱۶	۵. نوسازی بافت‌های فرسوده	۱۶
۱۶	۶. جوازهای ساختمانی	۱۶
۱۷	۷. تناسب الگوی ساخت و تقاضای مسکن	۱۷
۱۷	۸. تسهیلات حمایتی مسکن	۱۷
۱۸	۹. ورود خانه‌های خالی به چرخه مصرف	۱۸
۱۸	۱۰. مالیات بر عایدی سرمایه املاک	۱۸
۱۹	۱۱. مدیریت یکپارچه شهری	۱۹
۲۰	جمع‌بندی	۲۰
۲۱	منابع و مأخذ	۲۱



الزامات تحقق گام دوم انقلاب ۶. بخش مسکن و شهرسازی

چکیده

با سپری شدن چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و پشت سر گذاشتن گام اول انقلاب لازم است تا با شناخت ضعف‌ها و تهدیدهای پیش‌روی توسعه پایدار کشور، در گام دوم انقلاب با کشف و شناخت فرصت‌ها با برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های دقیق و درست در تمامی زمینه‌ها در جهت دستیابی به اهداف غایی انقلاب اسلامی و تعالی جامعه ایرانی گام برداشت. هدف از این گزارش بررسی وضعیت، سیاست‌ها و شاخص‌های حوزه مسکن و شهرسازی پیش و پس از انقلاب اسلامی است. ایران به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با توسعه شهرنشینی شدیدی روبه‌رو است که این مسئله در کنار سایر عوامل از جمله افزایش جمعیت و تعداد خانوارها، گسترش پهنه‌های بافت فرسوده نیازمند بهسازی و بازسازی و عوامل مشابه به‌طور مداوم نیازمند برنامه‌ها و سیاست‌هایی در جهت تأمین مسکن درخور و مناسب برای افراد جامعه است. براساس نتایج به‌دست آمده از بررسی شاخص‌های کمی و کیفی مسکن در ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی مشاهده شده که روند تغییرات شاخص‌های مسکن از جمله شاخص خانوار در واحد مسکونی و میزان واحدهای مسکونی بادوام در کشور رو به بهبود بوده است؛ با این حال هنوز با کمبود جدی واحدهای مسکونی به‌خصوص در کلان‌شهرها مواجه هستیم و کماکان نسبت قابل توجهی از واحدهای مسکونی در کشور جزو بافت فرسوده بوده و از استحکام لازم برخوردار نیستند. از طرفی گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای در شهرها و کلان‌شهرها که خارج از برنامه‌های رسمی توسعه برای اسکان اقشار کم درآمد و اغلب مهاجر استفاده می‌شود، سبب ایجاد ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شوند که نیازمند رسیدگی قاطع و سریع هستند. سیاست‌گذاری‌های مناسب، برنامه‌های اجرایی و عملیاتی از برنامه‌های پنج ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تا بودجه‌ریزی سنواتی از ضرورت‌های پیمودن فرایند پیشرفت و توسعه پایدار در حوزه مسکن و شهرسازی و تأمین مسکن در خور سکونت برای شهروندان ایرانی است.

مقدمه

با گذشت چهل سال از انقلاب اسلامی حال با گذر از دوران تثبیت و توسعه، در گام دوم، دستیابی به آرمان‌ها و اهداف غایی انقلاب اسلامی مد نظر است. تبیین این مهم توسط مقام معظم رهبری، ضرورت

بسیج و همراهی تمامی صاحبان خرد و اندیشه در مشارکت ترسیم افق‌های تعالی ایران اسلامی، نقشه راه و مقاصد میانی و گام‌های مشخص در دستیابی به اهداف توسعه پایدار در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و رفاه خانوارهای ایرانی را دوجندان می‌نماید. گزارش پیش‌رو تبیین بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی در حوزه مسکن و توسعه شهری است.

مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی انسان نقش مهمی در تشکیل، بقا و تعالی خانواده ایفا می‌کند و در شکل‌گیری هویت فردی و روابط اجتماعی بشر تأثیرگذر و بااهمیت است. دین حیات‌بخش اسلام به‌عنوان آیینی جهان‌شمول، در راستای هدایت و پیشرفت، تمامی جنبه‌های زندگی انسان را در نظر داشته و درحالی که اصل اساسی حقیقت، حکمت و عدالت را برای ترسیم روابط فردی و اجتماعی مورد توجه قرار داده است، به آرامش، سعادت و بهروزی آحاد بشری نیز عنایت ویژه‌ای نموده است. یکی از نعمت‌هایی که خداوند در آیه ۸۰ سوره نحل قرآن از آن یاد می‌کند محل سکونت آدمی است. در این آیه پروردگار تعالی بیان می‌دارد که خداوند خانه‌های شما را مکان آرامش تان قرار داد: «وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُم مِّنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا»؛ در این راستا ایجاد محیطی آرام و امن برای افراد و خانواده‌های آنان از سیاست‌های اساسی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران است.

با عنایت به اینکه نقص یا فقدان مسکن می‌تواند به بحرانی اساسی در زندگی انسان بدل شود و تا زمانی که فرد از نعمت مسکن برخوردار نباشد، دیگر امکانات برایش گوارا نخواهد بود، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور بهره‌مندی آحاد مردم از مزایای آن، این مسئله را چندین بار به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم مورد تأکید قرار داده است. براساس جزء «۱۲» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است همه امکانات خود را برای پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت از جمله در زمینه مسکن به‌کار برد. ازسوی دیگر در اصل سی‌ویکم قانون اساسی نیز داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی تبیین و دولت را موظف کرده است زمینه اجرای این اصل را با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستانشینان و کارگران فراهم کند. همچنین در جزء «۱» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی، تأمین مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی انسان در راستای ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت دانسته شده و تأمین آن را در کنار دیگر موارد از ضوابطی اعلام کرده که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس آن استوار است.

اختصاص یکی از سیاست‌های کلی نظام به «سیاست‌های کلی مسکن» نشان از پذیرش اهمیت این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران دارد. این سیاست‌های ابلاغی که به‌عنوان راهنمای دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و نظارتی، خط‌مشی و جهت‌گیری نظام را در بخش مذکور تعیین می‌کند، مسائل اساسی حوزه مسکن را به خوبی مورد مذاقه قرار داده است. ازسوی دیگر بخش قابل توجهی از محورهای سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی نیز در ارتباط تنگاتنگ با بخش مسکن است. شایان ذکر است



در بیانیه گام دوم انقلاب نیز سنگین کردن کفه عدالت در تقسیم امکانات عمومی کشور، در زمره برکات بزرگ انقلاب اسلامی شمرده شده و از مصادیق آن خانه‌سازی برای محرومان و مناطق پایین دست شهرها تبیین شده است.

مسکن علاوه بر جنبه حیاتی دارای جنبه‌های تأثیرپذیر از مسائل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جوامع است. اهمیت دستیابی به مسکن مناسب در بیانیه حقوق بشر سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ نیز تبیین شده است بدین شرح که هر انسانی برای دستیابی به یک سطح استاندارد مناسب زندگی برای حفظ سلامت و بهزیستی خود و خانواده‌اش با دسترسی به غذا، لباس، مسکن و مراقبت‌های بهداشتی و خدمات اجتماعی حقی دارد.

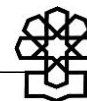
در گزارش پیش‌رو با مروری بر وضعیت شاخص‌های کلیدی حوزه مسکن و شهرسازی در دوره قبل از انقلاب اسلامی (مستند به سرشماری سال ۱۳۵۵) تا آغاز گام دوم انقلاب اسلامی (مستند به سرشماری سال ۱۳۹۵) تحولات شگرف این حوزه با بیانی آماری تبیین می‌شود. سپس قوانین مربوط به حوزه مسکن و شهرسازی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به اجمال بیان شده است. در بخش دوم گزارش چشم‌انداز تحولات جمعیت و خانوار مبتنی بر طرح جامع مسکن مصوب ۱۳۹۶ تا افق ۱۴۰۶، که به نوعی آینده نزدیک و مسیر پیش‌رو در یک دهه آتی را مشخص می‌کند، بررسی شده و نهایتاً چشم‌انداز مسکن و توسعه شهری در گام دوم انقلاب تصویر شده است. در ادامه گزارش به تهدیدات و ضعف‌هایی که می‌تواند مانع از رسیدن به اهداف مورد نظر در حوزه مسکن شود و همچنین فرصت‌های پیش‌رو اشاره شده است. در بخش انتهایی گزارش پیشنهادها و راهکارهایی برای کمک به بخش مسکن و شهرسازی جهت دستیابی به توسعه پایدار مسکن در گام دوم انقلاب با شناخت نقاط ضعف و فرصت‌ها ارائه شده است.

در این پژوهش با کاربرست آسیب‌شناسی وضع موجود در پشت سرگذراندن موانع اصلی دستیابی به وضع مطلوب؛ دلایل عدم تحقق نسبی اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز مد نظر قرار می‌گیرد. این فرایند نوعی سیاست‌گذاری در مورد جایگاه مطلوب و نحوه دستیابی به آن تلقی می‌شود که با تلفیقی از پیش‌بینی‌های مبتنی بر روند موجود، آینده‌پژوهی تحولات کلان و تخمین و برآورد مولفه‌های کمی کلیدی حوزه مسکن و شهرسازی، دورنمایی از افق بلندمدت توسعه ایران اسلامی را ترسیم می‌کند. گفتنی است به‌واسطه تحولات شگرف فناوری و فشرده‌گی زمان و مکان و غیرخطی بودن آینده تحولات به‌نظر می‌رسد تدوین بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی باید به‌صورت یک برنامه پویا دیده شود.

جایگاه و اهمیت بخش مسکن و شهرسازی از لحاظ سیاست‌ها و شاخص‌های آماری پیش از انقلاب اسلامی و در گام نخست انقلاب

۱. آمار و شاخص‌ها

شاخص‌های کمی و کیفی جمعیت، خانوار و مسکن و مهم‌ترین تغییرات ایجاد شده در آنها طی سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵ (مربوط به پیش و در گام اول پس از انقلاب اسلامی) از بعد آماری مورد تحلیل و تجزیه قرار گرفته است. نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ایران مربوط به سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۹۵ نشان از افزایش بیش از دو برابری جمعیت ایران در طول ۴۰ سال دارد. همچنین تعداد شهرهای بزرگ (با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر) در این ۴۰ سال از ۲۳ شهر به ۹۸ شهر رسیده و متعاقب با آن نسبت شهرنشینی نیز با یک سیر صعودی از ۴۷ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. تعداد خانوار کل کشور از حدود ۶/۷ میلیون به ۲۴/۱ میلیون خانوار و تعداد واحد مسکونی از حدود ۵/۳ به ۲۲/۸ واحد مسکونی افزایش یافته است که به ترتیب نرخ رشد ۳/۶ و ۴/۳ برابری را نشان می‌دهد. مقایسه تعداد خانوار و تعداد واحد مسکونی در کشور در دوره‌های ده‌ساله نشان می‌دهد که در همه دوره‌های مورد نظر بیش از یک میلیون واحد مسکونی کمبود نسبت به خانوار وجود داشته است. بعد خانوار نیز از ۵ نفر در سال ۱۳۵۵ به ۳/۳ نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است. براین اساس شاخص‌ها بیانگر آن است که علی‌رغم افزایش بیش از دو برابری جمعیت، به واسطه کاهش بعد خانوار، تعداد خانوار نزدیک به چهار برابر افزایش یافته است. شاخص خانوار در واحد مسکونی به‌عنوان یک شاخص مهم در تعیین تراکم خانوار و برآورد کمبود تعداد واحدهای مسکونی در طی ۴۰ سال گذشته در بعد کل کشور با یک روند کاهشی از مقدار ۱/۲۶ به مقدار ۱/۰۶ رسیده است. شاخص تراکم خانوار شهری نیز با توجه به گسترش شهرنشینی در طی این مدت (که دارای یک روند صعودی و افزایش تقریباً ۱/۵ برابری است) کاهش یافته و از مقدار ۱/۳۷ به مقدار ۱/۰۴ رسیده است. از نظر کیفیت واحدهای مسکونی، سهم واحد مسکونی بادوام با اسکلت مقاوم از ۰/۳ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۵۷ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. این شاخص یک شاخص کیفی مهم در بررسی وضعیت دوام و استحکام ساختمان است و پایین بودن این نسبت یکی از نشانه‌های فراگیری بافت فرسوده و زاغه‌نشینی است. مالکیت مسکن در فرهنگ ایرانیان جایگاه مهمی دارد و میزان مالکیت مسکن در ایران همواره بیش از حدود ۷۰ درصد بوده که البته در دهه‌های گذشته کاهش داشته و در چند سال اخیر بعد از سال ۱۳۹۵ این نسبت به کمتر از ۷۰ درصد نیز رسیده است. این امر نشان از افزایش اجاره‌نشینی در چهار دهه اخیر در کشور دارد. جدول ۱ خلاصه اطلاعات تغییر و تحول در شاخص‌های جمعیتی، شهرنشینی و مسکن در طی این سال‌ها را نشان می‌دهد.



جدول ۱. تغییرات شاخص‌های جمعیتی، شهرنشینی و مسکن در کشور
پیش از انقلاب اسلامی و در گام نخست انقلاب

ضریب تغییر نسبت به ۱۳۵۵	۱۳۹۵	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	شرح	
۲/۳۷	۸۰	۷۰/۵	۶۰	۴۹/۴	۳۳/۷	جمعیت کشور (میلیون نفر)	
۱/۵۷	۷۴	۶۸	۶۱	۵۴	۴۷	نسبت شهرنشینی (درصد)	
۲/۸۷	۱۲۴۲	۱۰۱۲	۶۱۲	۴۹۶	۴۴۹	تعداد نقاط شهری	
۴/۲۶	۹۸	۸۱	۵۹	۴۱	۲۳	تعداد شهرهای بالای صد هزار نفر	
۰/۶۶	۳/۳	۴/۰	۴/۸	۵/۱	۵/۰	بعد خانوار در کشور (نفر)	
۳/۶	۲۴/۱	۱۷/۴	۱۲/۳	۹/۶	۶/۷	تعداد خانوار (میلیون خانوار)	خانوار در واحد مسکونی معمولی کل کشور
۴/۳	۲۲/۸	۱۵/۹	۱۰/۸	۸/۲	۵/۳	تعداد واحد مسکونی (میلیون واحد مسکونی)	
۰/۸۴	۱/۰۵۷	۱/۰۹۵	۱/۱۴	۱/۱۷۲	۱/۲۶۴	خانوار در واحد مسکونی	
۵/۵۵	۱۸/۱	۱۲/۴	۸	۵/۵	۳/۳	تعداد خانوار (میلیون خانوار)	خانوار در واحد مسکونی معمولی شهرهای کشور
۷/۳۴	۱۷/۵	۱۱/۴	۶/۹	۴/۷	۲/۴	تعداد واحد مسکونی (میلیون واحد مسکونی)	
۰/۷۶	۱/۰۳۸	۱/۰۸۲	۱/۱۴۷	۱/۱۸۴	۱/۳۷۳	خانوار در واحد مسکونی	
۳/۶۳	۲۳,۵۸۰	۱۷,۳۵۹	۱۲,۲۸۱	۹,۵۴۹	۶,۴۹۵	واحد مسکونی معمولی	خانوارهای معمولی ساکن کل کشور بر حسب نوع محل سکونت (هزار خانوار)
۰/۵۲	۱۰۱	۷۸	۵۶	۵۷	۱۹۵	چادر، آلونک، زاغه، کپر و مشابه	
۵/۵۳	۱۷,۸۸۸	۱۲,۳۶۴	۷,۹۳۰	۵,۵۰۸	۳,۲۳۷	واحد مسکونی معمولی	خانوارهای معمولی ساکن شهری بر حسب نوع محل سکونت (هزار خانوار)
۱/۵	۲۱	۸	۳	۵	۱۴	چادر، آلونک، زاغه، کپر و مشابه	
۳۵۲/۹۷	۱۳,۰۶۰ (.۵۷)	۵,۹۸۹ (.۳۷۷)	۱,۵۵۵ (.۱۴۴)	۲۷۳ (.۲۳)	۳۷ (.۰۳)	تعداد واحدهای مسکونی معمولی بادوام کل کشور (دارای اسکلت فلزی یا بتنی) (هزار واحد مسکونی)	
۷/۲۲	۷/۲ (.۳۱)	۴ (.۲۲/۹)	۱/۹ (.۱۵/۴)	۱/۱ (.۱۲)	۱ (.۱۵)	تعداد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی معمولی اجاری کل کشور (میلیون خانوار)	

مأخذ: سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن طی سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵

۲. سیاست‌ها و راهبردها

تولید و عرضه مسکن در ایران توسط سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی‌ها صورت می‌گیرد که هر کدام سهم متفاوتی در ساخت مسکن دارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در طی دهه‌های اخیر نقش و سهم دولت در ساخت مسکن کاهش یافته و بیشتر به سیاست‌های حمایتی از مسکن انبوه و کوچک‌سازی واحدهای مسکونی روی آورده است. در یک تخمین تقریبی در سال‌های قبل از انقلاب دولت سهم ۲۰ درصدی در ساخت مسکن داشته که در سال‌های اخیر این میزان به حدود ۴ درصد رسیده است. در دوران قبل از انقلاب با پیدایش مشکل مسکن در شهرها به دلیل مهاجرت گسترده مردم از روستا به شهر توجه دولت به سیاست‌های مسکن در قالب برنامه‌های پنج‌ساله معطوف شد. در برنامه اول و دوم عمرانی کشور برنامه و اعتبار مشخصی برای تأمین مسکن در نظر گرفته نشد. از برنامه سوم به بعد طرح‌ها و برنامه‌هایی برای تأمین مسکن اندیشیده شد. برخی از سیاست‌ها و برنامه‌های بخش مسکن پیش از انقلاب اسلامی در جدول ۲ ارائه شده است. در دو دهه میانی پس از انقلاب، جهت‌گیری اصلی سیاست‌های مسکن دولت به سمت تحریک تقاضا با تخصیص و افزایش وام‌های خرید مسکن، آزادسازی زمین با فروش زمین‌ها دولتی و کاهش مداخله دولت در بازار مسکن بوده است که منجر به ایجاد حلقه بسته رکود و رونق توری در زمان نیاز شدید کشور به تولید مسکن شده است. بیشترین مداخله دولت در خصوص مسکن نیز مربوط به اعطای اعتبارات مالی ساخت مسکن از طریق بانک، ساخت مسکن توسط کمیته امداد امام خمینی برای محرومان، تأمین زمین برای ساخت مسکن طبقات کم درآمد (مسکن مهر) و برخی سیاست‌های تشویقی برای انبوه‌سازان بوده است. امروزه بخش خصوصی بیشترین سهم (بیش از ۹۰ درصد) از ساخت مسکن را به خود اختصاص داده است که به‌طور عمده شامل سازندگان جزء و انبوه‌سازان هستند. تعاونی‌ها نیز در قالب تعاونی‌های مسکن کارمندان یا کارگران نهادهای مختلف سهم بسیار محدودی در تولید مسکن دارند. برخی سیاست‌های کلی مسکن در ایران در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیان شده است. همچنین طبق تکلیف وزارت راه و شهرسازی در برنامه چهارم توسعه نسبت به تهیه طرح جامع مسکن، این طرح با تأکید بر توسعه پایدار تولید مسکن، بازآفرینی بافت فرسوده، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و رفع محرومیت و توانمندسازی اقشار ضعیف برای بهره‌مندی از مسکن تدوین شده است. خلاصه سیاست‌های کلان مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله بعد از انقلاب نیز در جدول ۳ بیان شده است. همچنین چشم‌انداز تحولات جمعیت و خانوار در طرح جامع مسکن (۱۴۰۵-۱۳۹۶) در ادامه ارائه شده است.

**جدول ۲. قوانین مربوط به حوزه مسکن و شهرسازی در برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی قبل از انقلاب**

قانون برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱)
<ul style="list-style-type: none"> • نظارت بر فعالیت‌های مربوط به تأمین مسکن و تهیه برنامه‌ها و برآورد نیازها • اعطای وام‌های بلندمدت و کمک به خودیاری در تهیه مسکن • ساخت خانه‌های ارزاقیمت برای طبقات کم درآمد
قانون برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)
<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد صندوق‌های پس‌انداز • نظارت بر صدور پروانه‌های ساختمانی و سبک معماری و نوع مصالح ساختمانی • نوسازی محله‌های قدیمی در قالب طرح‌های جامع شهری • توجه به ایجاد ارتباط بین مسکن و شهرسازی در قالب طرح‌های جامع مسکن • خانه‌های ارزاقیمت برای طبقات کم درآمد و زاغه‌نشینان • تشویق آپارتمان‌سازی و احداث مجتمع‌های مسکونی
قانون برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
<ul style="list-style-type: none"> • اتخاذ سیاست کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی • احداث خانه‌های دولتی برای کارگران و کارمندان • صنعتی کردن ساختمان‌سازی • بهبود واحدهای مسکونی موجود در مناطق شهری از نظر بهداشتی و اجتماعی • برنامه ایجاد ۸۱۰ هزار واحد مسکونی جدید توسط بخش عمومی و خصوصی

مأخذ: قوانین برنامه‌های عمرانی کشور

جدول ۳. قوانین مربوط به حوزه مسکن و شهرسازی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی،**اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**

قانون برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
<ul style="list-style-type: none"> • تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور مسکن • تخفیف عوارض در امور عمرانی و خدمات عمومی • سیاست‌های تأمین زمین شهری • تسهیلات قانونی و اعتباری به منظور ایجاد زمینه تولید مسکن استیجاری کافی • تدوین نظام حقوقی جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی با تقلیل سطح زیربنا و تولید و عرضه مسکن استیجاری
قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)
<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد تسهیلات لازم برای تأمین مسکن ارزان برای جوانان متاهل • حمایت از تعاونی‌های مسکن و بخش خصوصی • اجازه به وزارت مسکن و شهرسازی جهت انتشار و فروش اوراق مشارکت مسکن
قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
<ul style="list-style-type: none"> • به منظور افزایش سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت و سازهای کشور و تولید واحدهای کوچک: <ul style="list-style-type: none"> ○ معافیت از پرداخت مالیات اولین نقل و انتقال قطعی ○ دریافت هزینه عوارض معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان انفرادی • به منظور حمایت از متقاضیان مسکن: <ul style="list-style-type: none"> ○ شمول مالیاتی به درآمد استفاده‌کنندگان از تسهیلات بانکی پس از کسر اقساط ○ بیمه‌نامه به‌عنوان وثیقه دریافت تسهیلات بانکی

قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)
<ul style="list-style-type: none"> • هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهرها از طریق احیای بافت‌های فرسوده و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و ... • ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها از طریق استاندارد کردن مصالح، صدور پایان کار منوط به ارائه بیمه‌نامه کیفیت، رعایت آیین‌نامه‌های مربوطه ساخت و ... • تکلیف تهیه طرح جامع مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد • اجازه به وزارت مسکن و شهرسازی برای خرید املاک مناسب مورد نیاز در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری به منظور اجرای قانون استیجاری و ... • اجازه به وزارت مسکن و شهرسازی برای فروش زمین‌های شهری برای تأمین تسهیلات احداث واحدهای مسکونی استیجاری
قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
<ul style="list-style-type: none"> • تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری توسط وزارت مسکن و شهرسازی • تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نسبت به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده • تکلیف دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی • حمایت وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها از اقدامات بخش غیردولتی برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده • تکلیف وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها به احیا و بازسازی حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری در هر سال • تکلیف شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری و صنعتی به معادل مسکونی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار، تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات و ... • تکلیف وزارت مسکن و شهرسازی به فروش اراضی شهری در اختیار به منظور تأمین منابع مالی و خرید اراضی مورد نیاز اجرای طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم درآمد
قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)
<ul style="list-style-type: none"> • تکلیف وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری • وظیفه دولت نسبت به تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزی‌تیمت و زمین مورد نیاز در قالب بودجه سنواتی به منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) • تکلیف بانک مسکن نسبت به تأمین باقیمانده تعهدات خود و تأمین منابع مورد نیاز مسکن مهر • مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن • تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نسبت به احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق، با اولویت‌های اقدام • وظیفه دولت نسبت به ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز

مأخذ: قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران



طرح جامع مسکن (۱۴۰۵-۱۳۹۶)

براساس طرح جامع مسکن بررسی تحولات آتی جمعیتی و سیاست‌های کلی نظام مبنی بر افزایش نرخ باروری پیش‌بینی می‌شود جمعیت کشور در سال ۱۴۰۵ به رقمی معادل ۸۸/۲ میلیون نفر برسد. پیش‌بینی شده که در سال ۱۴۰۵ یا افق طرح جامع مسکن، ۶۸/۲ میلیون نفر در مناطق شهری و ۲۰ میلیون نفر در مناطق روستایی ساکن خواهند بود. تعداد خانوارهای ساکن در کل کشور به دلیل تداوم کاهش بعد خانوار و ساختار سنی جمعیت، نرخ رشد بالاتری از جمعیت می‌یابد و برآورد می‌شود که در سال ۱۴۰۵ تعداد خانوارها به حدود ۲۸/۲۷ میلیون برسد که ۲۲/۱ میلیون خانوار در شهرها و ۶/۱۵ میلیون خانوار در روستاها ساکن خواهند بود.

براساس طرح جامع مسکن نیاز بالقوه به مسکن به شرح زیر است:

- نیاز خانوارهای تازه تشکیل شده در دوره ده ساله منتهی به سال ۱۴۰۵، ۴۰۷۶ هزار واحد (۳۹۹۷ هزار خانور شهری و ۷۹ هزار خانوار روستایی)،
- کمبود مسکن برای تحقق شاخص یک خانوار در واحد مسکونی، ۱۳۷۰ هزار واحد (۶۷۳ هزار واحد شهری و ۶۹۷ هزار واحد روستایی)،
- نیاز به تخریب و نوسازی واحدهای مسکونی فرسوده در کل کشور، ۵۳۱۳ هزار واحد (۳۰۰۳ واحد شهری و ۲۳۱۰ هزار واحد روستایی)،
- در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ به‌طور متوسط سالیانه حدود ۵۹۰ هزار واحد مسکونی تولید و به بازار مصرف در کشور عرضه شده است که بیشترین مقدار آن برابر با حدود ۸۲۰ هزار واحد در سال ۱۳۹۲ و کمترین آن حدود ۳۹۰ هزار واحد در سال ۱۳۹۵ بوده است،
- حدود ۲/۵ میلیون واحد مسکونی خالی در کشور وجود دارد. در محاسبات نیازسنجی نرخ بهینه خانه‌های خالی ۵ درصد در نظر گرفته شده است که به‌عنوان ذخیره بازار عمل می‌کند در صورتی که این نرخ در حال حاضر در نقاط شهری ۱۰/۳ درصد و در نقاط روستایی ۸/۵ درصد است. تلاش دولت با ابزار مختلف در جهت کاهش این نرخ به سطح ۵ درصد در شهرها و ۲/۵ درصد در روستاها، تعداد واحد مسکونی خالی را در افق ۱۴۰۴ طرح جامع مسکن به ۱/۱ میلیون واحد در نقاط شهری و ۳۰۰ هزار واحد در نقاط روستایی کاهش خواهد داد و بر این اساس در طول ۱۰ سال آتی از حجم خانه‌های خالی ۱/۴ میلیون کاسته شده و تعداد واحد مسکونی جدید نیز به ۴۰۴۶ هزار واحد تقلیل خواهد یافت.

چشم‌انداز جمعیت و مسکن در گام دوم انقلاب

به‌منظور ارائه تصویری ملموس در حوزه مسکن و توسعه شهری، ضروری است تا مبتنی بر روندها، پیش‌بینی‌ها و سیاست‌های کلان نظام، مبنایی برای عدد جمعیت، تعداد خانوار و تعداد مسکن در افق طرح ارائه شود. از این حیث باید توجه داشت که این موضوع حساسیت زیاد و ملاحظات متعددی را به همراه دارد و در این مرحله به نوعی سیاست‌گذاری در مورد جایگاه مطلوب تلقی می‌شود که با تلفیقی از پیش‌بینی‌های مبتنی بر روند موجود، آینده‌پژوهی تحولات کلان و تخمین و برآورد مولفه‌های کمی کلیدی حوزه مسکن و شهرسازی، دورنمایی از افق بلندمدت توسعه بخش مسکن و شهرسازی ایران اسلامی ترسیم کند.

جدول ۴. پیش‌بینی تغییرات شاخص‌های جمعیتی، شهرنشینی و مسکن کشور در گام دوم انقلاب اسلامی نسبت به گام نخست

گام دوم					گام نخست					شرح
۱۴۳۷	۱۴۳۵	۱۴۲۵	۱۴۱۵	۱۴۰۵	۱۳۹۵	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	
۱۲۰	۱۱۸	۱۱۰	۱۰۱	۹۱	۸۰	۷۰/۵	۶۰	۴۹/۴	۳۳/۷	جمعیت کشور (میلیون نفر)
۸۵	۸۵	۸۳	۸۱	۷۸	۷۴	۶۸	۶۱	۵۴	۴۷	نسبت شهرنشینی (درصد)
۱۵۰۰	۱۴۹۵	۱۴۷۵	۱۴۴۰	۱۳۹۰	۱۲۴۲	۱۰۱۲	۶۱۲	۴۹۶	۴۴۹	تعداد نقاط شهری
۱۸۰	۱۷۴	۱۶۰	۱۴۴	۱۲۵	۹۸	۸۱	۵۹	۴۱	۲۳	تعداد شهرهای بالای صد هزار نفر
۲/۶	۲/۶	۲/۷	۲/۸	۳	۳/۳	۴/۰	۴/۸	۵/۱	۵/۰	بعد خانوار در کشور (نفر)
۴۶/۲	۴۵/۲	۴۱	۳۶/۲	۳۰/۴	۲۴/۱	۱۷/۴	۱۲/۳	۹/۶	۶/۷	تعداد خانوار (میلیون)
۴۸	۴۷	۴۱/۹	۳۶	۲۹/۲	۲۲/۸	۱۵/۹	۱۰/۸	۸/۲	۵/۳	تعداد واحد مسکونی (میلیون)
۰/۹۶	۰/۹۶	۰/۹۸	۱/۰۱	۱/۰۴	۱/۰۶	۱/۱	۱/۱۴	۱/۱۷	۱/۲۶	خانوار در واحد مسکونی
۳۳	۳۴	۳۹	۴۴	۴۲	۳۱	۲۳	۱۶	۱۲	۱۵	درصد اجاره نشینی

مأخذ: برآورد مبتنی بر روند موجود و آینده پژوهی تحولات کلان

تهدیدها و نقاط ضعف در تحقق گام دوم انقلاب اسلامی

با توجه به کمبود و نیاز دائمی به مسکن در کشور ایران طی دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌های متعدد و مختلفی در این حوزه وضع شده‌اند، اما یکی از دلایل ناکامی این سیاست‌ها نبود یک برنامه مدون با دورنمای بلندمدت برای رفع مشکلات مسکن است. از دیگر عوامل مهم مؤثر بر عدم توفیق این سیاست‌ها نبود بانک اطلاعاتی جامع و شفاف برای شناخت وضع موجود و برنامه‌ریزی دقیق است که رصد و پایش اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آنها را با مشکل مواجه کرده است. افزایش چندین برابری



قیمت مسکن که در دوره‌های متوالی وجود داشته منجر به دامن زدن به شکاف قیمت مسکن و استطاعت خانوار به خصوص اقشار متوسط درآمدی که بخش مهمی از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند شده و هزینه مسکن به عمده‌ترین هزینه خانوارها بدل گشته است و از این رو با گذشت هر سال به تعداد متقاضیان خرید مسکن افزوده شده است. تأمین مسکن اقشار ضعیف جامعه و رفع معضل بدمسکنی به‌رغم اتخاذ سیاست‌های حمایتی دچار مشکلاتی بوده و پس از گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی در دستیابی به عدالت اجتماعی در برخورداری تمام اقشار از مسکن مناسب که یکی از آرمان‌های انقلاب اسلامی بوده است همچنان ناکام مانده است. مطالعات متعدد انجام شده در موضوع بررسی وضعیت مسکن در دهه‌های گذشته نشان می‌دهند که با فاصله گرفتن از دهه اول انقلاب اسلامی، سیاستگذاری‌های مسکن عمدتاً به نحوی بوده‌اند که سبب شکل‌گیری سرمایه‌داری و ایجاد سرمایه برای قشر محدودی در حوزه مسکن شده‌اند و از سوی دیگر این سیاست‌ها در شناخت جامعه هدف درست عمل نکرده و به همین دلیل علی‌رغم وجود سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد در حوزه مسکن بسیاری از آنها در دستیابی به هدف ناکام مانده‌اند. یکی از نمونه‌های این سیاست‌ها برنامه مسکن مهر است که از هدف اولیه خود یعنی تأمین مسکن ارزان برای اقشار کم درآمد به دلیل ضعف در شناخت جامعه هدف و متقاضیان واقعی و عدم اجرای کارشناسانه دور مانده و با وجود هزینه‌های بسیار که برای دولت به‌همراه داشته با مشکلاتی از جمله ورود سوداگری، عدم تحقق عدالت در برخورداری از مسکن مناسب و رفع بدمسکنی مواجه شده است. از این رو رویکردهای متعددی که در طول دهه‌های گذشته اتخاذ شده‌اند به دلیل نارسایی‌هایی از این قبیل دارای کاستی و خلأهایی بوده‌اند. برخی دیگر از موانعی که می‌تواند از تحقق اهداف در حوزه مسکن جلوگیری کند و سد راه سیاست‌های وضع شده جهت بهبود وضعیت مسکن در کشور شود به شرح زیر است:

- مقطعی بودن سیاست‌ها و عدم اتخاذ سیاست‌هایی با افق بلندمدت،
- نبود آمار و اطلاعات جامع، دقیق و شفاف از وضعیت تولید، موجودی و تقاضای مسکن،
- عدم توسعه زیرساخت‌ها و ابزار مورد نیاز برای ثبت و رصد معاملات و قیمت مسکن جهت کنترل بازار،
- توجه ناکافی به گروه‌های پایین درآمدی، حاشیه‌نشینان و ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و عدم اتخاذ سیاست‌های کافی و مناسب در مقوله مسکن حمایتی،
- متعادل نبودن هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار و افزایش روزافزون شکاف استطاعت و قیمت مسکن و بروز نتیجه آن به شکل بدمسکنی،
- فقدان نگاه ویژه به استملاک مسکن خانوارهای تازه تشکیل شده (خانه اولی) و سهم بالای آنها از انباشت تقاضای مسکن و تشدید نابرابری در بهره‌مندی از مسکن،
- پررنگ شدن جنبه سرمایه‌ای مسکن نسبت به جنبه مصرفی و عدم کنترل ورود آن به بازار سوداگری،

- رویکرد نامشخص به مسئله مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک و گسترش افسارگسیخته شهرنشینی به خصوص در کلان‌شهرها،
- گسترش بافت فرسوده و عدم تحقق برنامه‌های بازآفرینی و احیای آن،
- عدم تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری در تولید مسکن و انباشت سرمایه در بازارهای موازی غیرمولد،
- ضعف در کیفیت ساخت و ساز و کاهش عمر مفید ساختمان‌ها و هدررفت سرمایه‌های ملی،
- توجه کمتر به حوزه ساخت و ساز و مسکن‌سازی به‌عنوان یک بخش محرک در رشد تولید ناخالص داخلی و افزایش اشتغال.

ظرفیت‌ها و فرصت‌های پیش‌روی بخش مسکن و شهرسازی

بخش مسکن یکی از بخش‌های با پتانسیل بالا برای رشد و حرکت اقتصادی کشور است. مطالعات نشان می‌دهد که تحریک بخش مسکن می‌تواند موجب تغییرات قابل توجهی در کل اقتصاد کشور شود، زیرا بخش مسکن شاخص‌های پیوند پیشین و پسین بزرگی با صنایع و فعالیت‌های دیگر دارد. از این‌رو اتخاذ راهکارهای رونق‌بخشی به صنعت مسکن همراه با سیاست‌های حمایتی دولت در نهایت منجر به تحریک و رونق بخشیدن و رشد سایر بخش‌ها می‌شود. از طرفی کفایت دانش و فناوری‌های داخلی در ساخت مسکن و تنوع و فراوانی مصالح تولید داخلی و عدم وابستگی به واردات، این بخش را به یک بخش مستقل تبدیل کرده است که می‌توان به‌صورت پیش‌ران در صف اول تولید و کمک به حرکت سایر صنایع، افزایش اشتغال و کمک به نیروی کار و اقتصاد خانوارها و در نهایت رشد اقتصادی کشور شود.

طبق گفته صاحب‌نظران حوزه مسکن، بخش مسکن به‌صورت مستقیم ۵ درصد و به‌صورت غیرمستقیم ۱۲ تا ۱۳ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را تشکیل می‌دهد. همچنین بخش نسبتاً زیادی از نقدینگی کل کشور نیز در بخش مسکن مصرف می‌شود. یکی از عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و ساختمان ارزش‌افزوده بخش ساختمان است که هر چه بیشتر باشد سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. علاوه بر این یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار، اعطای تسهیلات بانکی به بخش مسکن و ساختمان است که هرچه تسهیلات بیشتری پرداخت شود نشانگر پربازده بودن آن بخش است و سرمایه‌گذاری بیشتری را جذب می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و ساختمان در برنامه‌های توسعه اقتصادی در دو دهه میانی بعد از انقلاب بهبود یافته، اما به‌دلایل متعددی در دهه اخیر مطلوب نبوده است. از جمله این دلایل می‌توان به مواردی از قبیل سهم کم سرمایه‌گذاری دولتی، گرایش کم تعاونی‌ها و بخش خصوصی، متناسب نبودن تسهیلات اعطایی با قیمت مسکن و توان اقتصادی خانوارها، عدم مدیریت مناسب در هدایت نقدینگی در بازار، تداخل وظایف در حوزه مدیریت شهری و بخش مسکن و شهرسازی، مقطعی بودن



سیاستگذاری‌ها و مازاد و انباشت تقاضا در بازار مسکن اشاره کرد که در صورت رفع این مشکلات با مداخله کارآمد دولت و حاکمیت، رونق پایدار بازار مسکن می‌تواند منجر به رشد اقتصادی در کشور شود که اشتغال‌زایی بالایی نیز به دنبال خواهد داشت. رکود در صنعت مسکن باعث از دست رفتن فرصت‌های شغلی بسیاری می‌شود و با توجه به ضرایب پیشین و پسین بخش مسکن و ارتباط و وابستگی این بخش با حدود ۱۲۰ صنعت دیگر، رکود آن می‌تواند به رکود بخش مهمی از صنایع وابسته و بیکاری نیروی کار آنها منجر شود و در طرف مقابل رونق این بخش به رونق این صنایع و افزایش فرصت‌های شغلی منجر شود. بنا به اذعان فعالان حوزه مسکن، بخش ساختمان به ازای هر ۶۰ مترمربع ساخت‌وساز یک شغل مستقیم و ۱/۲۴ شغل به‌طور غیرمستقیم ایجاد یا تثبیت می‌کند و از نظر حجم اشتغال نیز حدود ۱۳ تا ۱۵ درصد اشتغال مستقیم و غیرمستقیم وابسته به صنعت ساختمان و مسکن است.

پیشنهادها و راهکارهای اولویت‌دار برای توسعه بخش مسکن و شهرسازی در گام دوم انقلاب اسلامی

۱. دستیابی به شاخص برابری تعداد واحد مسکونی در مقابل تعداد خانوار

شاخص خانوار در واحد مسکونی برای تعیین تراکم خانوار ساکن در واحدهای مسکونی و برآورد کمبود تعداد واحدهای مسکونی تعریف می‌شود. رصد این شاخص در طی دوره‌های مختلف می‌تواند میزان رشد جمعیت و مسکن را نشان دهد. این شاخص با تقسیم تعداد خانوارها بر تعداد کل واحدهای مسکونی محاسبه می‌شود. شاخص تراکم یک به معنی یک واحد مسکونی به ازای یک خانوار است که وجود شرایط مطلوب و عدم کمبود مسکن را نشان می‌دهد و هرچه این شاخص از عدد یک بیشتر شود، نشان‌دهنده شدت کمبود مسکن است. برآورد این شاخص همان‌طور که در بخش‌های پیش اشاره شد حکایت از کمبود مسکن در تمام دوره‌ها دارد هرچند طی دهه‌های گذشته تحولات مثبتی در این شاخص در کشور اتفاق افتاده است. در حال حاضر شاخص خانوار در واحد مسکونی در کشور ۱/۰۶ است که نشان از تعداد بیشتر خانوارها نسبت به تعداد مسکن دارد و ۶ درصد کمبود مسکن را نشان می‌دهد. تولید مسکن مورد نیاز باید کمبود مسکن را تأمین کند به نحوی که شاخص یک خانوار در واحد مسکونی را برآورده کند. گفتنی است با توجه به نیاز بازار برای جابه‌جایی مسکن و استفاده‌های غیر از سکونت دائم در حالت ایده‌آل این شاخص حتی از عدد یک هم کمتر و حدود ۰/۹۵ خواهد بود.

۲. کاهش سهم زمین در هزینه تمام شده قیمت مسکن

افزایش شدید قیمت زمین در دهه‌های اخیر از چالش‌ها و معضلات مهم بخش مسکن بوده است. بدین ترتیب در جهت کاهش هزینه تمام شده مسکن، کاهش سهم قیمت زمین که براساس طرح جامع مسکن

۴۷ درصد از هزینه ساخت در سال ۱۳۹۵ را به خود اختصاص داده است می‌تواند مثمرتر باشد (بنا به آخرین آمار و اطلاعات در دسترس این نسبت در سال ۱۳۹۸ در کل کشور به بیش از ۵۵ درصد و در شهر تهران به بیش از ۷۵ درصد افزایش یافته است). در همین راستا ریاست جمهوری براساس دستورالعملی دستگاه‌های دولتی را ملزم به واگذار کردن زمین‌های در اختیار خود به وزارت راه و شهرسازی جهت تولید مسکن انبوه کرده است. زمین‌هایی که می‌توانند برای ساخت مسکن انبوه استفاده شوند شامل زمین‌های دولتی می‌شود که در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن و زمین‌هایی که در اختیار سایر دستگاه‌ها هستند. عرضه اراضی مازاد تمامی دستگاه‌ها و نهادهای دولتی، حاکمیتی و عمومی با دو هدف تأمین کمبودهای خدمات شهری و افزایش عرضه مسکن و تنظیم بازار مسکن، یکی از اصلی‌ترین رویکردهای گام دوم انقلاب اسلامی خواهد بود. این مهم مورد اجماع تمامی صاحب‌نظران حوزه شهری و مسکن است، لکن در وهله عمل تاکنون اقدامات مؤثری صورت نپذیرفته است. در کنار عرضه اراضی دستگاه‌های دولتی و عمومی و نهادهای انقلاب برای توسعه شهری و تأمین مسکن، موضوع عرضه متناسب و مکفی زمین در تمامی سکونتگاه‌ها باید در دستور کار تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و طرح‌های هادی شهری و روستایی قرار گیرد. نگاهی به روند گذشته موضوع، نشانگر افراط و تفریط در این حوزه است. گاه عرضه وسیع اراضی با شائبه‌های مالی به پراکنده‌رویی شهری منجر شده و گاه با وجود تحولات جمعیت و اشتغال و افزایش قیمت زمین و مسکن، سختگیری در عرضه زمین شهری به بحران دامنه زده است. از این رو ضروری است تا ضمن اتخاذ رویکرد مناسب در این حوزه تعادل منطقی و پایداری بین سیاست‌های توسعه شهری و توسعه مسکن ایجاد شود.

۳. مسکن اجتماعی و حمایتی

هدف از مسکن اجتماعی و حمایتی تأمین مسکن برای اقشار ضعیف جامعه است که در قانون برنامه دوم توسعه به منظور کمک به اقشار کم درآمد ساخت سه گونه مسکن در این برنامه مقرر شده بود که عبارت بودند از: مسکن آزاد (بدون حمایت دولتی)، مسکن حمایت شده و مسکن اجتماعی. مسکن اجتماعی در واقع حمایت از مسکن ملکی اقشار کم درآمد و نظام استیجاری در این سیاست کمرنگ بوده و در واقع مربوط به دوران پرداخت اقساط خرید مسکن اجتماعی است. براساس ماده (۱) قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری مصوب ۱۳۷۷ دولت مکلف به عرضه همه‌ساله حداقل ۱۰ درصد از تعداد واحدهای مسکونی شهری منظور شده در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به صورت استیجاری یا اجاره به شرط تملیک به متقاضیان واجد شرایط از طریق فراهم کردن تسهیلات برای ساخت مسکن بوده است. براساس آیین‌نامه اجرایی این قانون وزارت راه و شهرسازی موظف به تهیه برنامه احداث واحدهای مسکونی استیجاری حمایتی بر حسب نیاز مناطق مختلف کشور و پیشنهاد اعتبار لازم جهت منظور کردن در لوایح بودجه سنواتی به سازمان برنامه و بودجه است. در آن دوران، به دلیل رشد بالای نرخ



شهرنشینی، گستردگی اقشار کم درآمد و درآمد سرانه پایین مانع از تحقق سیاست مسکن اجتماعی شد. لزوم تحقق این تکلیف با توجه به تحولات اخیر بازار و رشد دو برابری قیمت مسکن و همچنین افزایش اجاره بها برای اقشار ضعیف بیش از پیش احساس می‌شود. بسیاری از خانوارهای ایرانی به خصوص دهک‌های پایین درآمدی شامل سه دهک اول جامعه توانمندی خانه‌دار شدن ندارند. با وجود این، تکلیف دولت به‌رغم مواد قانونی موجود تاکنون عملیاتی نشده است. این موضوع در عمده قوانین و برنامه‌ها و طرح‌های توسعه مسکن با عناوین مختلفی نظیر مسکن اجتماعی، حمایتی، حداقلی، مهر، امید و ... مد نظر بوده است، لکن بنا به اذعان مسئولان و متولیان موضوع تاکنون در پوشش دهک‌های درآمدی یک تا سه که هدفگذاری اصلی این طرح‌ها بوده محقق نشده است. یکی از پیش شرط‌های تحقق این موضوع شکل‌گیری نظام اجاره‌داری است.

۴. نظام اجاره‌داری حرفه‌ای

براساس سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ حدود ۳۱ درصد از واحدهای مسکونی کل کشور و ۳۷ درصد از واحدهای مسکونی شهری و حدود ۴۲٪ واحدهای مسکونی شهر تهران (سال ۱۳۹۸) استیجاری بوده‌اند که این آمار در چند سال گذشته با توجه به تحولات مسکن افزایش نیز داشته است. افزایش فشار اقتصادی بر خانوار اجاره‌نشین و رانده شدن به حاشیه شهرها و سکونتگاه‌های پیرامونی می‌تواند آسیب‌های اجتماعی جدی به دنبال داشته باشد. از این‌رو ساماندهی بازار اجاره مسکن و حمایت از خانوار مستاجر با خروج از اجاره‌داری سنتی و راه‌اندازی نظام اجاره‌داری حرفه‌ای امکان‌پذیر خواهد شد. چارچوب کنترلی و نظارتی متعادل بر بازار اجاره می‌تواند هزینه اجاره‌بها را تعدیل کند، از این‌رو مسکن استیجاری را برای مستاجران به‌عنوان قشر آسیب‌پذیر مقرون به‌صرفه ساخته و منافع مالک و مستاجر را به‌صورت متعادل برآورده کند. ایجاد شفافیت در بازار اجاره، جلوگیری از تعیین اجاره‌بهایی سلیقه‌ای، افزایش کنترل شده سالیانه اجاره‌بها، تنظیم قرارداد اجاره‌خانه، ارائه خدمات تعمیر و نگهداری و تأمین ایمنی ملک تحت اجاره و تأمین حقوق و ارائه سایر خدمات به مستاجر و مالک از طریق سیستم اجاره‌داری حرفه‌ای قابل حصول است. نظام اجاره‌داری حرفه‌ای می‌تواند بستری را فراهم سازد که به ساماندهی و بهره‌برداری از بخش مسکن کمک کند. در حمایت از نظام اجاره‌داری حرفه‌ای وضع قوانین کنترل اجاره حتمی و مورد نیاز است. قوانین کنترل اجاره مسکن عموماً دو هدف عمده را دنبال می‌کنند:

۱. حمایت از مسکن موجود منطبق با الگوی مصرفی

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

براساس قوانین متعدد موجود از جمله قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷، آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و طرح جامع مسکن به‌رغم تکالیفی که برای دولت در دوره‌های مختلف به‌منظور تأمین، عرضه و حمایت از مسکن استیجاری

در نظر گرفته شده، تاکنون اقدام خاصی در این زمینه صورت نگرفته است به‌منظور تحقق مواد ذکر شده و با توجه به روند فزاینده اجاره‌نشینی در کشور ضرورت دارد تا در افق ۱۴۱۷ حداقل نیمی از کل مسکن استیجاری کشور تحت پوشش خدمات اجاره‌داری حرفه‌ای قرار گیرد.

۵. نوسازی بافت‌های فرسوده

بافت فرسوده شهری به محدوده‌هایی از شهرها اطلاق می‌شود که به‌دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره، تأسیسات و خدمات و زیرساخت‌های شهری آسیب‌پذیر بوده و ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی پایینی دارند. با وجود تکالیف قانونی در برنامه‌های توسعه و قوانین تاکنون کمتر از ۲۰٪ این اراضی احیا و بازآفرینی شده‌اند و تعداد تسهیلات بانکی پرداختی در بافت‌هایی ناکارآمد شهری طی سال‌های اخیر به شدت کاهش داشته است و طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به‌طور متوسط تنها ۳ درصد از منابع مورد نیاز توسط دولت (بودجه عمومی و از محل فروش اراضی در تملک شرکت عمران و بهسازی شهر) و مابقی توسط بخش خصوصی و بخش عمومی و شهرداری‌ها تأمین شده است. براساس طرح جامع مسکن تعداد واحدهای مسکونی شهری و روستایی نیازمند به نوسازی تا سال ۱۴۰۵ به ترتیب ۳ و ۲/۳ میلیون واحد برآورد شده است. لذا توجه به بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی فرسوده در کنار تولید مسکن جدید در جهت تأمین مسکن مناسب برای خانوارهای ایرانی دارای اهمیت است. بدین ترتیب تا افق ۱۴۱۴ باید ساماندهی این اراضی عملیاتی شود.

۶. جوازهای ساختمانی

مشکلات فرایند صدور جوازهای ساخت‌وساز از جمله مدت زمان طولانی و هزینه‌های نامتعارف و بعضاً غیرقانونی سبب کاهش تمایل تولیدکنندگان و سازندگان به ساخت و ساز و خروج سرمایه از بازار مسکن به بازارهای غیرمولد و زودبازده دیگر شده و از مؤلفه‌های دشواری کسب‌وکار تلقی می‌شود. طبق برآوردها بیش از ۹۰ درصد تولید مسکن توسط بخش خصوصی صورت می‌پذیرد و فرایندهای اداری مورد نیاز برای دریافت جوازهای ساخت و عرضه، سهم زمانی ۴۰ درصدی از کل زمان تولید تا عرضه مسکن (به‌طور متوسط سهم ۷ تا ۱۰ ماه صدور مجوزها از زمان کلی ۲۰ تا ۳۰ ماه ساخت مسکن) را به‌خود اختصاص می‌دهد درحالی که مدت زمان مطلوب برای اخذ این مجوزها براساس استانداردهای جهانی حدود یک ماه است. مدت زمان و بوروکراسی زیاد و پیچیده فرایند صدور مجوزها سبب ایجاد فساد اداری و مالی گسترده‌ای نیز در این بخش شده است. ایجاد شفافیت و سلامت در این فرایند و کاهش زمان صدور پروانه ساختمانی از سوی سازمان‌های ذی‌ربط می‌تواند محرکی برای افزایش تولید مسکن با توجه به نیاز روزافزون جامعه شهری در حال رشد باشد. گفتنی است براساس قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز



از دستگاه‌های متعدد است، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط باید اقدام نماید. بدین منظور با وجود تکلیف قانونی، ساماندهی این مقوله نیاز به ایجاد یک پنجره واحد «توسعه و احداث ساختمان» برای کسب تمام جوازهای مورد نیاز ساخت و ساز دارد که با تکمیل زیرساخت‌های موجود انتظار می‌رود این موضوع تا سال ۱۴۰۵ عملیاتی شود.

۷. تناسب الگوی ساخت و تقاضای مسکن

با توجه به اینکه نیاز خانوارها در طول دهه‌ها و سال‌های مختلف تغییر می‌کند از این رو رعایت الگوی تقاضای عمده خانوارها در تولید مسکن به منظور ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا از لحاظ مترهاژ واحدهای مسکونی دارای اهمیت است. در گذشته خانوارها تمایل به تملک واحدهای نسبتاً بزرگ مترهاژ داشتند که امروزه به دلیل افزایش قیمت مسکن و صرفه اقتصادی واحدهای کوچک مترهاژ، عمده متقاضیان خرید مسکن به واحدهای کوچک‌تر تمایل بیشتری نشان می‌دهند. براساس طرح جامع مسکن با یک مقایسه بین الگوی عرضه و تقاضا در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ مشاهده شده است که الگوی عرضه به ترتیب در مترهاژهای کمتر از ۵۰ مترمربع، ۵۰ تا ۱۰۰ مترمربع و بیشتر از ۱۰۰ مترمربع به ترتیب ۸، ۲۸ و ۶۴ درصد از کل مسکن تولیدی بوده است. این درحالی است که الگوی تقاضا در مترهاژهای ذکر شده به ترتیب ۲۹، ۳۹ و ۳۲ درصد بوده است. بدین ترتیب به دلیل استطاعت پایین عمده خانوارهای کشور برای تأمین مسکن، مترهاژهای متوسط بیشترین میزان تقاضای مصرفی را دارند درحالی که عمده پروانه‌های صادره برای تولید مسکن برای مترهاژهای بزرگ‌تر از ۱۰۰ مترمربع هستند. این عدم همخوانی سبب شده است که بسیاری از اقشار متوسط در دستیابی به واحدهای مسکونی با مترهاژ متناسب با استطاعت خود ناکام مانده و در عین حال واحدهای بزرگ مترهاژ بدون متقاضی از چرخه مصرف بیرون بمانند. شناسایی نیاز مصرفی دهه‌های آتی و برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری مسکن متناسب با تقاضای بازار می‌تواند تعادل بین دو بخش عرضه و تقاضا را تا حد زیادی ایجاد کند. پیش‌بینی می‌شود تا سال ۱۴۰۵ همخوانی و توازن بین الگوی تقاضا و تولید مورد انتظار است. تداوم روند کاهش بعد خانوار به طور مستمر تا افق سال ۱۴۳۷ نیز اهمیت این موضوع را دو چندان می‌کند.

۸. تسهیلات حمایتی مسکن

افزایش قیمت مسکن در دوره‌های مختلف سبب افزایش فاصله طبقاتی، کاهش قدرت خرید مردم و همچنین سبب به حاشیه رانده شدن اقشار متوسط فاقد مسکن شده است. در حال حاضر افزایش افسارگسیخته قیمت مسکن یکی از اصلی‌ترین چالش‌های اقتصادی جامعه دوره ماست. با افزایش قیمت

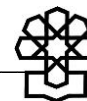
مسکن، قابلیت پوشش‌دهی وام در هزینه مسکن و سهم آن در توانمندسازی خانوار به‌خصوص در پایتخت و کلان‌شهرها به‌شدت کاهش یافته است. براساس شروط توسعه متوازن اجتماعی و اقتصادی در یک اقتصاد سالم با نرخ بهره حداقلی، می‌توان سهم عمده هزینه تأمین مسکن را از محل این تسهیلات پوشش داد، پیش‌بینی می‌شود با بازسازی ساختارهای اقتصادی تا سال ۱۴۰۵، این تسهیلات به‌طور متوسط نیمی از هزینه مسکن را پوشش داده و در افق طرح ۸۰ درصد هزینه‌های تملک مسکن را پوشش دهد.

۹. ورود خانه‌های خالی به چرخه مصرف

مسکن یکی از نیازهای اصلی بشر است و در اغلب جوامع یک کالای مصرفی مهم خانوار به‌شمار می‌رود اما گاه ماهیت سرمایه‌ای آن پررنگ‌تر از ماهیت مصرفی-سکونت‌ی آن می‌شود. براساس آمار سرشماری سال ۱۳۹۵ سهم خانه‌های خالی با حدود ۲/۵ میلیون واحد برابر با ۱۱ درصد از مسکن موجود در کشور بوده است که روند افزایشی شدیدی را طی سال‌های گذشته تجربه کرده به نحوی که تعداد خانه‌های خالی از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ افزایش ۵۵ درصدی داشته است. از طرفی در سال‌های منتهی به سال ۱۳۹۸، معاملات مسکن با تقاضای سرمایه‌ای به قصد کسب سود از خرید و فروش آن سهم بالایی از معاملات مسکن را تشکیل داده است. نوسان و رشد قیمت‌ها ناشی از سوداگری و سفته‌بازی در بازار املاک، امکان برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل بازار مسکن را از مردم و دولت می‌گیرد. از این‌رو نیاز به سیاست‌هایی است که خانه‌های خالی را وارد چرخه مصرف کند و همچنین از تقاضای مصرفی مسکن حمایت کرده و معاملات سوداگرانه را کنترل و محدود کند. موضوع مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند یک ابزار تعادل‌بخشی و کنترل بازار مسکن و جلوگیری از سوداگری و خروج مسکن از طیف مصرفی و تبدیل آن به کالای سرمایه‌ای صرف شود. با عنایت به فراهم بودن زمینه قانونی اجرای مالیات بر خانه‌های خالی، با شتاب بخشیدن به سازوکارهای اجرایی آن می‌توان مولدسازی سرمایه انباشت شده در این واحدها را محقق ساخت و از این ظرفیت ضمن ایجاد منبع درآمدی جدید برای دولت، در جهت ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور استفاده کرد. این اقدام علاوه بر جنبه درآمدی، آرام شدن بازار اجاره و تعدیل اجاره‌بها را نیز به همراه خواهد داشت. در این موضوع هدفگذاری طرح جامع مسکن برای نرخ ۵ درصد خانه خالی نسبت به موجودی مسکن مورد تأکید است، اما امکان رسیدن به این نسبت در سال ۱۴۰۶ دشوار بوده، لکن تا افق سال ۱۴۳۷ این مهم دست‌یافتنی خواهد بود.

۱۰. مالیات بر عایدی سرمایه املاک

یکی از شیوه‌های برون‌رفت از بحران تأمین مسکن برای اقشار فرودست، کنترل و مداخله دولت در مواقع شکست بازار، است. شکست بازار در شرایط مختلفی اتفاق می‌افتد. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های آن،



برهم خوردن بازار عرضه و تقاضا و استفاده سودجویانه، انحصارگرایانه و بورس‌بازی است. یکی از شیوه‌های مؤثر و مطلوب دولت‌ها برای کنترل سوداگری در بازار زمین و مسکن و هدایت سرمایه‌ها به سمت تولید مسکن، استفاده از ابزار مالیاتی است. از میان شیوه‌های مرسوم مالیات بر املاک، مالیات بر عایدی املاک در ایران نادیده گرفته شده است. طی فاصله زمانی ۱۰ ساله دو سرشماری گذشته (۱۳۸۵-۱۳۹۵) نزدیک به ۶۶ درصد از تقاضای مسکن موجود به تقاضای سرمایه‌ای اختصاص یافته است. این درحالی است که در بازه دو سرشماری ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ نزدیک به ۸۰ درصد از تقاضای بخش مسکن تقاضای مصرفی بوده است. از سوی دیگر نرخ رشد قیمت در دوره‌های بلندمدت در بخش مسکن فاصله زیادی با نرخ تورم عمومی دارد؛ به طوری که میانگین نرخ تورم عمومی از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۹۵ معادل ۱۶/۹ درصد بوده، اما نرخ تورم زمین در همین بازه زمانی ۲۴/۷ درصد است. همچنین طبق داده‌های وزارت راه و شهرسازی، در طی یک دوره ۲۵ ساله (۱۳۷۱-۱۳۹۴) در شهر تهران، بهای زمین ۱۲۸ برابر و مسکن ۸۸ برابر و اجاره بهای مسکن، ۱۰۶ برابر افزایش داشته است؛ این درحالی است که طی این مدت شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی ۶۷ برابر شده است. از سوی دیگر براساس آمار مالیات املاک و مستغلات ایران ۰/۸ درصد از کل درآمدهای مالیاتی و تنها ۰/۰۴ درصد از کل تولید ناخالص داخلی بوده که نسبت به کشورهای دیگر بسیار پایین است. برای مثال سهم مالیات بر املاک از کل مالیات‌ها در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۵/۴ درصد و در ایالات متحده ۱۲/۴ درصد است. نکته قابل توجه اینکه زمین محدود و غیرقابل تولید است و خرید و فروش و سوداگری زمین و مسکن یک وجه آشکار فعالیت‌های نامولد است و با این اقدام تنها سودهای کلانی به جیب گروه قلیلی سرازیر می‌شود. البته تجربه اکثر کشورها نشان می‌دهد که اعمال «مالیات بر عایدی املاک» به‌عنوان یکی از راهکارهای مؤثر در این زمینه مستلزم لحاظ کردن معیارها و ملاحظات هم‌چون تورم، زمان بین دو معامله، ارزش ملک، درآمد و عایدی افراد موقعیت مکانی و سیاست‌های آمایشی، تأهل و حمایت از خانواده، اقشار فرودست، ملک مصرفی، هزینه‌های نگهداری و تعمیرات ساختمان، شیوه ارزشگذاری، تابعیت افراد و هزینه‌های نقل و انتقال است.

۱۱. مدیریت یکپارچه شهری

با عنایت به اینکه مدیریت شهری نقشی اساسی در ثبات، توسعه و عمران شهرها دارد، از این‌رو توفیق در این زمینه ایجاب می‌کند تا شرایطی فراهم شود که ضمن اعطای اختیار و مسئولیت، توانایی تأمین منابع مالی پایدار و مشارکت عمومی شهروندان را نیز داشته باشد. مذاقه در تجارب موفق جهانی نشان می‌دهد، در اغلب موارد مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل تعریف می‌شود. تحولات جهانی طی دهه‌های اخیر همگام با گرایش دولت‌ها به واگذاری امور محلی به نهادهای منطقه‌ای و محلی، سبب شده تا در فقدان مدیریت یکپارچه شهری، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی و

بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان گریزناپذیر باشد. به‌گونه‌ای که با وجود قدمت نسبتاً طولانی شکل‌گیری شهرداری و همچنین سابقه بالای وضع قوانین اداره شهرها، در حال حاضر شاهد پراکندگی مدیریت و تقسیم وظایف شهرداری‌ها در بین نهادهای متعدد دخیل در امر مدیریت شهری هستیم. در این میان افزون بر ۳۹ درصد وظایفی که پیش‌تر براساس قانون شهرداری برعهده این نهاد گذاشته شده بود، از شهرداری‌ها سلب و به دیگر ادارات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی واگذار شده است. به‌بیان دیگر از بین ۵ رسته وظایف مقرر شده (رفاه اجتماعی، خدمات عمومی، بهداشتی، عمرانی و نظارتی - حفاظتی)، امروزه تنها ۲ گروه امور عمرانی و خدمات عمومی توسط شهرداری‌ها صورت می‌گیرد؛ در حالی که عناصر رسمی نظام مدیریت شهری در برگیرنده ۶ حوزه اصلی شامل کنترل و نظارت فنی، تأمین بودجه و اعتبارات مالی، تأمین و ارائه زیرساخت‌های شهری، تأمین و ارائه خدمات عمومی، تأمین زمین و احداث بنا و انجام خدمات شهری است که امید می‌رود با ایجاد زیرساخت‌های قانونی مدیریت یکپارچه شهری و بازنگری در جایگاه دولت و تحول ساختاری آن در ارتباط با مدیریت شهری، تا پایان دوره اجرای برنامه هفتم توسعه در سال ۱۴۰۴ و متعاقب آن گسترش دایره فعالیت شهرداری‌ها همراه با تقویت و توسعه شوراها، تا سال ۱۴۱۰ زمینه فعالیت جدی سازمان‌های مردم‌نهاد و اجتماع‌محور و تبدیل مدیریت شهری به یک نهاد فرابخشی محقق شود.

جمع‌بندی

از آنجایی که شهرنشینی به سرعت بالایی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران رو به افزایش است، امروزه جوامع شهری با چالش‌های مختلفی از جمله چالش‌های جمعیتی، آمایشی، اجتماعی، اقتصادی و محیط زیست مواجه هستند. این گزارش تغییرات صورت گرفته در حوزه مسکن و شهرسازی قبل و پس از انقلاب اسلامی را مورد توجه و بررسی قرار داده است. تحولات جمعیتی در ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی قابل توجه بوده و این تغییرات جمعیتی بدون شک بر تقاضای مسکن تأثیرگذار بوده است. در این دوران تعداد خانوارها و تعداد واحدهای مسکونی هر دو افزایش قابل توجهی داشته اما با کوچک‌تر شدن بعد خانوار (خانوارهای کم جمعیت‌تر) نسبت به پیش از انقلاب تعداد خانوار نسبت به جمعیت با سرعت و شدت بیشتری افزایش یافته است. در این میان شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی در طی دوره‌های مختلف کاهش یافته که نشان از افزایش تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده در این دوران دارد، اما این شاخص که در حالت ایده‌آل برابر با یک است (یک واحد مسکونی به ازای هر خانوار) تاکنون محقق نشده است و با شاخص ۱/۰۶ در سال ۱۳۹۵ در کشور می‌توان گفت حدود ۶ درصد از واحدهای مسکونی بیش از یک خانوار را در خود اسکان داده‌اند. از طرفی ساختمان‌های غیرمستحکم در بافت فرسوده شهرها و روستاها نیازمند بازسازی هستند و به‌رغم برنامه‌ها و تکالیف متعدد تعیین شده طی



دوره‌های مختلف در رابطه با بازآفرینی شهری همچنان بافت فرسوده محل سکونت درصد قابل توجهی از هموطنانمان را تشکیل می‌دهد. سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت حاشیه‌ای شهرها و کلان‌شهرها با افزایش شکاف طبقاتی و فاصله گرفتن قیمت مسکن از استطاعت خانوار همچنان مأمّن اقشار کم درآمد و محروم جامعه هستند و رشد آنها بدون تردید تبعات اجتماعی و اقتصادی ناخوشایندی به دنبال خواهد داشت. با وجود اینکه درصد تملک مسکن در ایران در میان بسیاری از کشورها نسبت بالایی (حدود ۶۵ تا ۷۰) است، اما در سال‌های اخیر نسبت اجاره‌نشینی با سرعت بالایی به‌خصوص در کلان‌شهرها (نرخ ۴۲ درصدی در کلان‌شهر تهران در سال ۱۳۹۸) در حال افزایش است که ناشی از افزایش سهم هزینه مسکن از سبد هزینه خانوار و گسترش فقر است و آسیب‌های مخصوص خود را برای جامعه به دنبال خواهد داشت. بنابراین می‌توان گفت با وجود بهبود قابل توجه روند تغییرات مسکن پس از انقلاب همچنان وضعیت مسکن در کشور با حالت مطلوب فاصله دارد و نیازمند رسیدگی مهم و تدابیر اثرگذار است. بخش مسکن به نحوی است که اقشار متوسط و پردرآمد بیشتر نیاز به سیاست‌های هدایتی دارند و اقشار کم درآمد نیاز به سیاست‌های حمایتی. این در حالی است که اغلب سیاست‌ها همواره به سمت گروه‌های پردرآمد است و اقشار کم درآمد مغفول می‌مانند. لذا وضع سیاست‌ها و اتخاذ برنامه‌های مقطعی دقیق متناسب با مشکلات موجود در هر دوره تحت لوای یک سیاست و برنامه کلان با افق بلندمدت با هدف تأمین مسکن در شأن خانوار ایرانی و رفع محرومیت و ایجاد عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از مسکن درخور سکونت با استفاده از تمام ابزارها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های کشور ضرورت دارد.

منابع و مآخذ

۱. نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران.
۲. طرح جامع مسکن (۱۳۹۶-۱۴۰۵)، وزارت راه و شهرسازی.
۳. قانون برنامه عمرانی اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم کشور.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸؛ ۸. بخش مسکن»، شماره مسلسل ۱۶۴۹۶، ۱۳۹۸.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها»، شماره مسلسل ۱۶۹۳۶، ۱۳۹۸.
۷. محمودیانی، سراج‌الدین و حاتم حسینی. «شاخص‌های کمی و کیفی مسکن: تجربه ایران بعد از انقلاب اسلامی»، مجله بررسی‌های آمار رسمی ایران، سال ۲۵، ش ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۳.
۸. هزارجریبی، جعفر و زینب امامی غفاری. «بررسی تحولات سیاستگذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۵۸-۱۳۹۲)» فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۳۸، بهار ۱۳۹۸.
۹. بردی آنامرادنژاد، رحیم. «ارزیابی ویژگی‌های کمی و کیفی مسکن در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵»، فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، دوره ۶، ش ۲۰، بهار ۱۳۹۴.

۱۰. سوری، علی. «خروج از رکود و نقش بخش مسکن»، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، ش ۵۰، پاییز ۱۳۹۵.
۱۱. وصالی آذر شربیانی، محمد و امین فرجی ملایی. «بررسی چالش‌های مرتبط با مسکن مناسب با رویکرد ارائه راهکارهای عملی» سومین کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری، ۱۳۹۶.
۱۲. شریف‌زاده، جواد و عمار خسروجردی. «مسکن، جمعیت، محرومین»، فصلنامه برداشت دوم، سال هفتم، شماره پیاپی ۱۱ و ۱۲، تابستان و پاییز ۱۳۸۹.
۱۳. شاه‌آبادی، ابوالفضل و مهسا گنجی. «تحلیل عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و ساختمان ایران»، دوفصلنامه علمی-تخصصی اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، سال دوم، ش ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۲.
۱۴. معزی، ایرج. «تحلیل بازار مسکن ایران»، ماهنامه بازار سرمایه ایران، ش ۱۰۶، آذر ۱۳۹۲.



شماره مسلسل: ۱۷۰۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات تحقق گام دوم انقلاب ۶. بخش مسکن و شهرسازی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه مسکن و شهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، سارا حمیدپور زارع، محمدرضا عبدلی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن

۲. شهرسازی

۳. توسعه شهری

۴. گام دوم انقلاب اسلامی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۳