

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح دو فوریتی جهش تولید و تأمین مسکن »**  
**( خلاصه مدیریتی )**

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۷۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر

مطالعات مالی عمومی

و توسعه مدیریت

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۳۶۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۰/۲۹



**مقدمه**

با توجه به کاهش تولید مسکن به حد نیمی از نیاز در سال‌های اخیر، افزایش بی‌سابقه قیمت مسکن و اجاره‌بها در سه سال اخیر، التهاب بازار مسکن و غلبه تقاضای سوداگری و سرمایه‌ای بر تقاضای مصرفی مسکن؛ چاره‌اندیشی درخصوص بخش مسکن به یکی از اولویت‌های مجلس یازدهم تبدیل گردید و در صدر موضوعات مورد بررسی کمیسیون عمران قرار گرفت.

طرح دو فوریتی جهش تولید و تأمین مسکن پس از دو مرحله بررسی با برگزاری بیش از ۳۰ جلسه تخصصی در کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی با حضور طیف گسترده دستگاه‌ها و صاحب‌نظران مرتبط با بخش مسکن، جمع‌بندی گردید و جهت تصویب نهایی به صحن مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

به‌منظور بهینه نمودن خروجی‌های طرح، در راستای تکلیف مجلس به مرکز دفرایندی همگام، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با برگزاری بیش از ۱۰ جلسه تخصصی در ۹ محور اصلی، طرح ارسالی را مورد ارزیابی، تدقیق و بررسی قرار داد و ۹ محور ذیل را به‌عنوان نکات اصلی طرح، تشخیص و مورد بررسی قرار دادند.

۱. تعیین میزان نیاز سالیانه تولید مسکن،

۲. بازنگری مخاطبین براساس حمایت‌ها،

۳. تعیین زیربنا و مترژ مورد نیاز،

۴. تعیین حجم منابع مالی مورد نیاز،

۵. نحوه عرضه و واگذاری زمین،

۶. بازنگری تأمین منابع مالی،

۷. ملاحظات آمایشی،

۸. استحکام، ایمنی، پایداری، نظارت و کنترل ساختمان،

۹. پایش و نظارت بر اجرای طرح - ارزیابی

که نه‌ای‌تاً در نسخه نهایی طرح پیشنهادی به کمیسیون در عمده محورها اجماع حاصل گردید. لکن محور دوم و هفتم در کمیسیون عمران تأیید نگردید. محور پنجم و نهم با تغییرات و حذف تبصره‌ها تأیید شد که به نظر موفقیت طرح را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. محور سوم نیز به‌طور غیرمستقیم در محاسبات طرح مدنظر قرار گرفت. در ادامه به اجمال موضوعات کلیدی، پیشنهادات ارائه شده مرکز پژوهش‌ها که تأیید یا رد شده‌اند و ملاحظات و پیشنهاداتی برای تحقق‌پذیری و اجرای کامل این طرح ارائه شده است.

## بررسی کلی پیشنهادات مرکز

۱. با تغییر رکن اصلی تأمین مالی طرح از سهم تسهیلات پرداختی بانک‌ها به تغییرات مانده تسهیلات پرداختی، نگرانی‌های تبعات رشد شدید نقدینگی و تورم بالا و یا تشدید رکود در سایر بخش‌های اقتصادی، تا حدی مرتفع شده است. لیکن درج عدد ثابت ذیل این ماده منطقی نبوده و با پیش فرض تداوم رشد بالای نقدینگی تدوین شده است. حال آنکه اصلاح ساختار نظام بانکی و مهار رشد نقدینگی از اولویت‌های مجلس شورای اسلامی بوده و در صورت نیل به این هدف ارزشمند، این عدد ثابت عملاً به معنی کاهش سهم سایر بخش‌ها و تکالیف محوله خواهد بود. علاوه بر این درج این رقم ثابت در قانون دائمی با رویه و راهبرد مجلس در کنترل رشد نقدینگی و ایجاد ثبات اقتصادی مغایرت دارد. لذا پیشنهاد می‌شود رقم یک میلیون و ششصد هزار میلیارد ریال از متن ماده حذف شود.

۲. تعیین حداقل ۴۰ درصد از تغییرات مانده تسهیلات پرداختی در هر سال مالی به عنوان اصلی‌ترین رکن تأمین مالی طرح در نظر گرفته شده، که طبق محاسبات انجام شده این رقم معادل بیش از ۴ برابر تسهیلات پرداختی بانک‌ها در سال ۱۳۹۸ به بخش مسکن و ساختمان و یا بیش از دو برابر بودجه عمرانی کشور در سال ۱۳۹۸ است که اهمیت نظارت و پایش اجرای صحیح و دقیق و کامل طرح را دوچندان می‌سازد.

۳. به منظور رفع مشکلات طرح‌های بزرگ مقیاس مسکن، باید در تأمین زیرساخت‌ها، خدمات و کاربری‌های غیرانتفاعی، منابع مالی طرح که در صندوق ملی مسکن تجمیع می‌گردد نیز دقت نظر داشت. لذا منابع صندوق ملی مسکن علاوه بر هزینه‌های احداث مسکن، جهت تأمین یارانه سود تسهیلات، تخفیف در هزینه صدور و تمدید پروانه ساختمانی، گواهی پایانکار ساختمان، هزینه‌های تأمین و انتقال زیرساخت و مشارکت در ایجاد امکانات، باید در ارائه خدمات روبنایی و کاربری‌های غیرانتفاعی (آموزشی، مذهبی، درمانی، فضای سبز، فرهنگی، ورزشی، تجهیزات شهری) مورد نیاز در توسعه شهری ایجاد شده برای پروژه‌های مسکونی موضوع این قانون اختصاص یابد.

برآوردهای انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد، با توجه به هدف‌گذاری طرح در تولید سالانه یک میلیون واحد مسکونی و با توجه به آمار کنونی تولید سالانه مسکن بین ۴۰۰ تا ۵۰۰ هزار واحد مسکونی، حداکثر کسری کنونی تولید حدود ۶۰۰ هزار واحد مسکونی در سال است و با محاسبات انجام شده به تفکیک سطح‌بندی سکونتگاه‌ها و هزینه‌های ساخت مربوطه و فرض سهم ۷۰ درصدی پوشش هزینه ساخت با تسهیلات بانکی، ۹۷ هزار میلیارد تومان برای تولید و باقی منابع برای سایر هزینه‌های جانبی تخصیص خواهد یافت. من باب مقایسه با وضع موجود، تسهیلات کنونی طرح اقدام ملی مسکن برای هر واحد مسکونی ۱۰۰ میلیون تومان (برای ۴۰۰ هزار واحد مسکونی در ۲ سال) در نظر گرفته شده اما به‌طور متوسط این رقم در طرح جهش تولید و تأمین مسکن به بیش از ۱۶۰ میلیون تومان (برای ۶۰۰ هزار واحد مسکونی در هر سال و احتساب هزینه‌های توسعه زیرساخت و خدمات شهری) افزایش یافته است.

## پیشنهادات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که در بررسی نهایی کمیسیون عمران مورد تأیید قرار گرفت:

۱. پیشنهاد تغییر سهم مشخصی از تسهیلات پرداختی به تغییرات مانده تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی

۲. پیشنهاد در خصوص تأمین زمین، اولویت اقدام در استفاده از اراضی درون شهری (به ترتیب بافت فرسوده و سکونتگاه غیر رسمی، اراضی مازاد داخل محدوده شهرها، الحاق اراضی مستعد توسعه شهری به صورت متصل به بافت شهری) و صرفاً در صورت نیاز از اراضی برون شهری (شهرهای جدید، توسعه منفصل به صورت شهرک‌سازی)،

۳. پیشنهاد در خصوص حذف اراضی کشاورزی حاصلخیز (درجه ۱ و ۲) به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، جنگل‌های طبیعی و دست‌کاشت، بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌ها، چمنزارها و سطوح علوفه‌چینی مراتع، پارک‌ها و ذخیره‌گاه‌های جنگلی و مرتعی، عرصه‌های

- ذخیره ژنتیکی، ایستگاه‌های تولید بذر، حوضه‌های آبخیز زوجی، محدوده ایستگاه‌های پایش و اندازه‌گیری آبخیزداری، بستر و حریم رودخانه‌ها و آنها، چراگاه‌ها و راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و حریم مربوط به آنها و مناطق چهارگانه محیط‌زیستی،
۴. پیشنهاد حذف اولویت واگذاری واحدهای ساخته شده با کارکنان واجد شرایط دستگاه واگذار کننده اراضی،
  ۵. پیشنهاد نحوه واگذاری اراضی دستگاه‌ها به منظور تامین اراضی مورد نیاز توسعه و هدایت ساخت و ساز در روستاها (با تغییراتی)،
  ۶. پیشنهاد نحوه انتقال اراضی واگذار شده به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در صورت تبدیل روستا به شهر، به وزارت راه و شهرسازی.
  ۷. تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی به پوشش ریسک ساخت مسکن و تدارک امکان پیش خرید و سایر ابزارهای پوشش ریسک خرید فولاد و سیمان در بورس کالا.
  ۸. پیشنهاد تهیه دستورالعمل طراحی و ساخت پروژه‌های مسکن حمایتی، تحقق هویت و فرهنگ و سبک زندگی غنی اسلامی - ایرانی و الزامات زیست‌محیطی، بهره‌وری انرژی، پدافند غیرعامل، پایداری، ارتقاء کیفیت، استحکام و ایمنی در برابر حوادث طبیعی و غیرمترقبه با استفاده از روش‌های مناسب از جمله صنعتی‌سازی مسکن توسط وزارت راه و شهرسازی.
  ۹. پیشنهاد تکلیف وزارت راه و شهرسازی به انتشار عمومی عملکرد اجرای مفاد این طرح.
  ۱۰. پیشنهاد ثبت تمامی املاک و مستغلات کلیه دستگاه‌های دولتی در سامانه اموال و دارایی‌های دولت (سادا) و الزام به اخذ سند از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

### پیشنهادات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که در بررسی نهایی کمیسیون عمران رد شد:

۱. پیشنهاد بازنگری غربالگری متقاضیان و حمایت پلکانی هوشمند مبتنی بر ترکیب انواع برش‌های حمایتی با توجه به دهک‌های درآمدی، حمایت از فرزندآوری، حمایت از اقشار اجتماعی آسیب پذیر، مبادی مهاجر فرست و مناطق کم برخوردار، تاب‌آوری سکونتگاه‌ها در برابر سوانح، مرکز پژوهش‌ها اعتقاد دارد در غیر این صورت و تداوم شیوه‌های غربالگری کنونی، ممکن است بخشی از تولید مسکن به جای حل مشکل افراد فاقد مسکن منجر به تقاضای سرمایه‌گذاری توسط افراد با تمکن مالی گردد.
۲. پیشنهاد حذف واریز منابع مالیاتی مرتبط با بخش مسکن، اعم از مالیات‌های موجود، افزایش نرخ پایه مالیاتی و پایه‌های جدید مالیاتی مسکن به صندوق ملی مسکن.
۳. تعیین سقف پیشنهادی برای عرضه زمین معادل ۸۰۰۰ هکتار در سال. ارائه طرح بدون تعیین سقف نیاز عرضه زمین، ممکن است منجر به تبدیل ثروت عمومی به ثروت خصوصی و از بین رفتن سهم آیندگان کشور از منبع تجدیدناپذیر زمین گردد.
۴. پیشنهاد جداسازی و فروش اراضی مرغوب که می‌تواند منجر به سوء استفاده از طریق امضاهای طلائی گردد.
۵. پیشنهاد گسترش دامنه و سهم خودمالک‌ها منوط به عرضه ۶۰ درصد واحدهای مسکونی ساخته شده در این طرح،
۶. تکلیف وزارت راه و شهرسازی به انتشار داده‌های آماری و شاخص‌های زمین و مسکن به صورت برخط، زیرا در غیر این صورت کم‌کاری و یا سوء عملکردهای احتمالی در زمان مناسب تشخیص داده نمی‌شود و نتیجه مطلوب از طرح به دست نمی‌آید.
۷. پیشنهاد اصلاح نرخ اجاره ۹۹ ساله و واریز منابع به صندوق ملی مسکن جهت تأمین منابع مورد نیاز برای ساخت مسکن و سایر سیاست‌های حمایتی مسکن اقشار کم برخوردار.

دیگر موضوعات مهم و کلیدی مرتبط با بخش مسکن که در این طرح بدان پرداخته نشده و در مجموعه اقدامات کوتاه مدت دولت و مجلس باید مدنظر قرار گیرد:

۱. ساماندهی بازار اجاره و اجاره داری حرفه‌ای
۲. تحرک بخشی ساماندهی بافت فرسوده و سکونتگاه غیر رسمی
۳. تسریع و تسهیل صدور پروانه ساختمانی و تشویق ساخت‌وساز شخصی
۴. تدوین مالیات‌های هوشمند بخش مسکن برای حذف سوداگری و سفته‌بازی
۵. ساماندهی بنگاه‌های املاک و آگهی‌های خرید و فروش و اجاره مسکن
۶. بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری مرتبط با حوزه مسکن

پندآموزی از تجارب مشابه طرح های مسکن و ملاحظات پیشنهادی برای این طرح:

#### تقاضا محوری، مکان محوری

• تعیین سقف عرضه زمین متناسب با نیاز و عملکرد (حتی به صورت تجمیع نیاز چهارساله به منظور تسریع فرایندهای حقوقی انتقال و واگذاری و آماده‌سازی اراضی مورد نیاز در این بازه زمانی) یکی از نکات مهم مغفول در طرح است که اگر چه در جلسات کمیسیون مورد تأیید قرار گرفت ولی در نسخه نهایی مدنظر قرار نگرفت. این مهم هم از نظر توجه به منویات مقام معظم رهبری در خصوص حساسیت نسبت به ثروت عمومی و عدم تبدیل آن به ثروت خصوصی قابل نقد است و هم از بعد ملاحظات توسعه شهری و پرهیز از پراکنده رویی و رعایت ملاحظات زیست‌محیطی توسعه واجد اهمیت است. مبتنی بر درس آموخته‌های طرح‌های قبلی توسعه مسکن، واگذاری گسترده اراضی بدون رعایت اولویت توسعه درون‌زا، باعث می‌شود تا در عمل، بهسازی بافت فرسوده درون شهری و نیز ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی به حاشیه رانده شود و همچنین تبعات واگذاری‌های رانتی اراضی مرغوب، امضاهای طلائی و واگذاری‌های فاقد ضرورت و یا اولویت، دامن‌گیر وزارت راه و شهرسازی شود.

• در خصوص تشخیص اولویت سکونتگاه‌ها برای این طرح لازم است به نکات ذیل توجه شود:

از دیدگاه مرکز پژوهش‌ها، اولویت توسعه مسکن در بافت فرسوده و سکونتگاه غیر رسمی با سکونت بیش از ۲۰ میلیون نفر جمعیت در این مناطق در معرض آسیب‌پذیری از سوانح و بحران‌های طبیعی و انسانی است؛ عملکرد ضعیف دولت‌ها در حل این مسئله و تداوم این وضعیت، تبعات جدی از ابعاد گوناگون اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، امنیتی در پی خواهد داشت؛ بر این اساس طرح جهش تولید و تامین مسکن باید محرک و اهرمی برای توسعه هم‌افزای مسکن و ساماندهی این محلات و ایجاد زیست‌بوم جدید در این نواحی باشد.

• اولویت توسعه مسکن با در نظر داشتن ملاحظات تمرکززدایی از پایتخت و کلانشهرها و جلوگیری از مهاجرفرستی و تخلیه روستاها و شهرهای کوچک به سمت کلانشهرها و مراکز استانها، تقویت مناطق محروم و مرزی و دورافتاده و مهاجرفرست، شهرهای کوچک و میانی، توسعه دریامحور

• بازنگری بارگذاری گسترده در شهرهای جدید با توجه به سهم بالای خانه‌های خالی، مسکن سرمایه‌ای (استیجاری) و مسکن فاقد متقاضی، ناشی از عدم تأمین اشتغال و خدمات پایدار در این سکونتگاه‌ها و زمان و هزینه و نوع الگوی حمل و نقل در رفت و آمد روزانه به شهر مادر

- جداسازی و حمایت از تقاضای مسکن بومی روستایی؛ در مقابل تقاضای اقامت خوابگاهی در روستاهای حاشیه کلان شهرها، ویلاسازی و خانه دوم در مناطق بیلاقی و خوش آب و هوا با تبعات اجتماعی و زیست محیطی، تغییر کاربری کشاورزی، سوداگری و زمین
- باوجود اصلاح برخی مواد و تبصره ها، نگرانی ها در خصوص تبعات اجرای طرح بر اراضی کشاورزی و توسعه روستایی کماکان دغدغه‌هایی در خصوص واگذاری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و نیز نحوه بهره‌مندی مسکن اقشار ضعیف و کم‌برخوردار جامعه روستایی وجود دارد، رعایت معیارهای زیست‌محیطی و سیاست‌های کلی نظام در موضوع آمایش سرزمین، واگذاری و اختیار جزیره‌ای بخشیدن (تا سطح دهداری) برای این اراضی موجب افزایش تقاضای کاذب و بورس بازی زمین، خروج عرصه از چرخه تولید و تغییر کاربری آن خواهد شد.
- پاسخ به اولویت مسکن محرومین، مسکن در استطاعت و مسکن حداقل با توجه به شرایط حداقلی معیشت دهک‌های یک تا سه و عدم امکان تامین حداقل اقساط پرداختی حتی در طرح‌های مسکن دولت
- برتری و رجحان ساخت‌وساز شخصی و خودمالک بر ساخت و ساز دولت محور.

### ملاحظات نظارت و پایش اجرای طرح

- ضرورت انعکاس این طرح در تدوین برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی کشور
- نحوه انتخاب سازندگان و پیمانکاران و مشاوران و مهندسان ناظر واجد صلاحیت و با کیفیت و لزوم شفافیت و انتشار بر خط فرایندها،
- ضرورت تدارک ساز و کار تخصیص عادلانه و شفاف واحدهای مسکونی به متقاضی در طرح‌های انبوه سازی به لحاظ مکان و موقعیت پروژه؛ نوع ساختمان و موقعیت واحد ساختمانی (طبقه، شمالی و جنوبی)، تجهیزات و جزییات تکمیل بنا.

### ماده الحاقی پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای هم‌افزایی طرح جهش تولید و تامین مسکن و طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده

وزارت راه و شهرسازی با همکاری بانک مرکزی و بانک مسکن، مکلف است در کلیه طرح های مسکن، اعطای تسهیلات ساخت، خرید، جعاله، ودیعه اجاره مسکن؛ نسبت به تسهیل، پلکانی کردن و تشویق خانوارها بر اساس بعدخانوار، به نحوی که با افزایش جمعیت خانوار (مبلغ، دوره بازپرداخت اقساط افزایش یافته و سود آن کاهش یابد)، اقدام نمایند. مابه‌التفاوت حمایت‌های صورت گرفته از محل صندوق ملی مسکن تأمین خواهد شد.

**تبصره «۱»:** وزارت راه و شهرسازی با همکاری بانک مرکزی و بانک مسکن مکلف است ظرف مدت ۳ ماه آیین‌نامه اجرایی این ماده را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برسانند.

**تبصره «۲»:** به منظور بهره‌مندی خانوارهای پرجمعیت و تشویق به فرزندآوری شرط داشتن فرم ج سبز (شرط عدم بهره‌مندی پیشین از تسهیلات مسکن) برای بهره‌مندی از طرح‌های مسکن دولتی (نظیر مسکن مهر و اقدام ملی و ..) برای خانوارهای دارای ۳ فرزند و بیشتر ملغی می‌گردد.