

ارزیابی طرح اقدام ملی مسکن



مقدمه

با عنایت به رشد انفجاری و افزایش لجام گسیخته قیمت مسکن در ابتدای سال ۱۳۹۷ و تداوم آن در ماه‌های بعد، وزارت راه و شهرسازی و بازوی تخصصی آن، معاونت مسکن و ساختمان، همزمان با آغاز دوره جدید مدیریت وزارتخانه در نیمه دوم سال ۱۳۹۷، با ادعای تعادل بخشی به بازار و پایدارسازی جریان تولید مسکن و ازسوی دیگر تحریک عرضه مسکن، برنامه تولید ۴۰۰ هزار واحد مسکونی تا پایان دولت دوازدهم در قالب «**طرح اقدام ملی مسکن**» را در دستور کار قرار داد. این طرح پس از آن در دستور کار قرار گرفت که رویکرد کلی وزارت راه و شهرسازی درخصوص عدم مداخله دولت در ساخت مسکن جای خود را به **مداخله مستقیم** و ورود جدی به عرصه ساخت مسکن و فروش آن به اقشار مختلف به‌ویژه گروه‌های میان‌درآمد کشور داد. همچنین از دیگر مسبب‌های این طرح باید به محدودیت منابع مالی جهت تکمیل بخشی از پروژه‌های مسکن مهر با توجه به تعیین رقم ثابت ساخت به ازای هر متر مربع، مشکلات تأمین تأسیسات زیربنایی و خدمات روبنایی بخش قابل توجهی از واحدهای مسکونی که از مکان‌یابی نامناسب رنج می‌برند و بروز مشکلات مدیریتی و حقوقی در برخی از پروژه‌های تحت مدیریت تعاونی‌های مسکن اشاره کرد.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات اقتصادی

گروه عمران و
شهرسازی

گزارش چهارم تیرماه
۱۴۰۰

مشخصات گزارش

ویژگی اصلی طرح

مهم‌ترین ویژگی طرح اقدام ملی مسکن که منجر به تمایز آن از طرح مسکن مهر می‌شود، باید اجرای طرح بر مبنای مشارکت متقاضیان و **سهام آورده متقاضیان** را مورد مذاقه قرار داد؛ درحالی که در طرح مسکن مهر دولت علاوه بر متعهد شدن به تأمین زمین، نیمی از هزینه پروانه صادره، تأمین تأسیسات زیربنایی و ارائه تسهیلات با نرخ سود کمتر را نیز متقبل شده بود. به بیان دیگر تأمین منابع مالی طرح اقدام ملی مسکن از طریق انتخاب متقاضیان مؤثر صورت می‌گیرد و بار مالی کمتری برای دولت دارد، درحالی که در طرح مسکن مهر منابع مالی شامل خطوط اعتباری دریافتی از بانک مرکزی و اقساط وصولی آن است. از سوی دیگر در این طرح تاکید گردید تا از ارجاع پروژه‌های بزرگ به شرکت‌های انبوه‌ساز فاقد تجربه و تخصص لازم خودداری خواهد شد. در این راستا به منظور ورود جدی پیمانکاران و مشاوران صاحب‌نام در طرح اقدام ملی مسکن، شیوه نامه نحوه صدور پروانه اشتغال به کار شرکت‌های مهندسان مشاور و پیمانکاران تشخیص صلاحیت‌شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین گردید.

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۷۶۶

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۴/۲۸



ظرفیت طرح

ظرفیت اولیه طرح اقدام ملی مسکن در اواخر سال ۱۳۹۷ که ۴۰۰ هزار واحد تبیین شد مشتمل بر برنامه‌های زیر پایه‌گذاری گردید:

- احداث ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در شهرهای جدید،
- احداث ۱۰۰ هزار واحد مسکونی با محوریت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (در شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت و بافت‌های فرسوده شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت)،
- احداث ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب بازآفرینی شهری (مداخله در بافت‌های ناکارآمد شهرهای بزرگ و کلان‌شهر و سکونتگاه‌های غیر رسمی). با گذشت زمان و عدم امکان تأمین زمین در برخی از شهرستان‌ها و از سوی دیگر لزوم به سرانجام رسیدن طرح در موعد مقرر، با وجود تأکید فراوان وزارت راه و شهرسازی مبنی بر اجرای طرح اقدام ملی مسکن در نقاط مستعد اسکان و اشتغال به‌ویژه در شهرهای جدید، پروژه‌های متعددی در مناطق فاقد تقاضا در نظر گرفته شد و حتی امکان ثبت نام در تعداد قابل توجهی از شهرهای جدید که در جمعیت‌پذیری ناموفق بوده‌اند (از جمله شهر جدید رامین، شهر جدید شیرین‌شهر، شهر جدید امیرکبیر، شهر جدید علوی و شهر جدید رامشار) نیز فراهم شد. در این راستا ظرفیت اولیه طرح افزایش یافت و براساس برنامه‌های ارائه شده توسط معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی در اواخر سال ۱۳۹۹، ظرفیت طرح اقدام ملی مسکن به رقمی افزون بر ۵۳۰ هزار واحد رسیده است؛ هر چند به طور رسمی هیچگاه ظرفیت واقعی طرح تبیین نشده است.

شایان ذکر است در آیین‌نامه اجرایی طرح اقدام ملی مسکن که در مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۳ به تصویب هیئت وزیران رسید، پروژه‌های مشمول طرح اقدام ملی مسکن ۶۰۰ هزار واحد مسکونی تعیین شده است. با توجه به این وضعیت می‌توان گفت برخی از اراضی که جهت اجرای پروژه‌های طرح اقدام ملی مسکن تأمین شده است و برای آن پروژه‌های ساخت و ساز تعریف شده، هیچ متقاضی وجود ندارد. این مسئله برخلاف نکات مثبت اعلام شده طرح اقدام ملی مبنی بر تقاضامحور بودن است که در ابتدای امر بر آن تأکید شد.

مدت زمان اجرای طرح

از مهم‌ترین ایرادهای طرح اقدام ملی مسکن آن است که دولت دوازدهم، تنها دو سال زمان داشت تا به تکمیل این طرح بپردازد و با توجه به اینکه عملیات اجرایی بخش قابل توجهی از پروژه‌های این طرح از نیمه دوم سال ۱۳۹۹ آغاز شده است، ممکن است دولت سیزدهم به هر دلیل پیگیری لازم را برای تکمیل آن به عمل نیاورد (به مانند آنچه که دولت یازدهم بر سر طرح مسکن مهر آورد). تاکنون چندین تفاهمنامه بین وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های اجرایی برای احداث واحدهای مسکونی بر روی اراضی در اختیار این نهادها به منظور تأمین مسکن کارکنان فاقد مسکن و واجد شرایط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی (از جمله ۱۰۰ هزار واحد با وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۱۷۰ هزار واحد با وزارت آموزش و پرورش، ۲۰۰ هزار واحد با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ...) منعقد شده است که به نظر می‌رسد در صورتی که این تفاهمنامه‌ها اجرایی شود، ظرفیت نهایی این طرح بالغ بر یک میلیون و ۵۰۰ هزار واحد خواهد بود. یکی از ایرادهایی که همواره بر طرح مسکن مهر وارد گردید، هدفگذاری تولید افزون بر ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد و طولانی شدن مدت اتمام پروژه‌ها و در عین حال رسیدن به رقم متوسط تولید سالیانه ۱۰۰ هزار واحد است. با وجود این همچنان شاهد تکرار این ماجرا در طرح اقدام ملی مسکن نیز هستیم. شایان ذکر است در اوج دوران ساخت واحدهای مسکونی در قالب طرح مسکن مهر در نقاط شهری کشور و با بسیج تمام امکانات و منابع مالی، میزان تولید از ۲۰۰ هزار واحد فراتر نرفته است.

سازوکار تأمین مصالح ساختمانی

تجربه دیگر در مسکن مهر این بود که همزمان با پیشرفت فیزیکی کار در مقاطع مختلف با توجه به بالا بودن رقم کمی تعداد واحدهای مسکونی در دست اجرا، بخش قابل توجهی از پروژه‌ها با کمبود سیمان، فولاد و حتی کنتور انشعابات مواجه شده بودند. همچنین بخشی از پروژه‌ها نیز به سبب افزایش هزینه‌های مصالح ساختمانی با رکود و یا توقف روبه‌رو شدند. در هنگام تدوین طرح اقدام ملی مسکن مقرر شد تا به منظور جلوگیری از بروز این مشکل با هدف کمک به تولیدکننده و حل مشکل مصرف‌کننده و حذف واسطه‌ها، راه‌اندازی بازار تعهدی مصالح در دستور کار قرار گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد نه تنها ارائه خدماتی از این دست توسط یک شرکت وابسته به نهادهای دولتی و اختصاص سهمیه، امکان بروز

تخلفات را ایجاد کرده و از سوی دیگر مستلزم رصد و بهینه‌یابی است، بلکه بجز موارد معدودی که در دهه‌های گذشته به‌صورت محدود و برای تقویت مسکن اجتماعی به اجرا گذاشته شده، در هیچ یک از کشورهای پیشرو در تأمین مسکن مشهود نیست. راه‌حل بهینه در این زمینه برقراری امکان پیش خرید و سایر ابزارهای پوشش ریسک خرید مصالح ساختمانی در بورس کالا است که تاکنون راهکاری در این زمینه ارائه نشده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد فقدان برنامه مشخص در این زمینه منجر به افزایش هزینه هر متر مربع ساخت واحدهای تعریف شده در قالب طرح اقدام ملی مسکن شده است.

تغییر کاربری و افزایش تراکم

بخشی از اراضی منظور شده در تفاهمنامه‌های منعقد شده بین وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های اجرایی، تنها در اختیار و تصرف این نهادها قرار دارد و مالکیت برخی از زمین‌ها متعلق به نهادهای مشارکت‌کننده نبوده و در پاره‌ای از موارد حتی دارای معارض است. همچنین بخشی از اراضی معرفی شده توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها دارای کاربری غیرمسکونی است و ممکن است تغییر کاربری این اراضی نابسامانی‌ها و ناهمگونی‌هایی را در روند توسعه شهری ایجاد کند، زیرا پرونده اغلب اراضی اشاره شده خارج از نوبت و با ترک برخی از ضوابط در راستای تغییر کاربری بررسی می‌شود. به این مسئله باید **گسترش توسعه شهری منفصل** را نیز افزود چرا که در اغلب موارد زمین‌های دستگاه‌ها و نهادهای دولتی در خارج از محدوده شهری قرار دارد و در واقع توسعه شهری منفصل در قالب مجتمع‌های مسکونی و شهرک‌های کارمندان رخ خواهد داد چرا که تمامی دستگاه‌های واگذار کننده زمین، نیروی انسانی خود را در اولویت واگذاری مسکن در این اراضی قرار داده‌اند که جدا از بحث اجحاف در حق سایر افراد جامعه و گروکشی توسط نهادها، ممکن است منجر به افزایش تراکم مسکونی در برخی از حوزه‌های شهری شود. به ویژه آنکه در آیین‌نامه اجرایی این طرح نیز اختیار افزایش تراکم پایه پروژه‌های ساختمانی تا سقف تراکم مجاز توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ابلاغ آن به شهرداری‌ها دیده شده است.

شرایط ثبت نام

در آیین‌نامه اجرایی طرح اقدام ملی مسکن ذکر شده است که امور ثبت نام و عقد قرارداد مطابق دستورالعمل‌ها و نمونه قراردادهای ابلاغی وزارت راه و شهرسازی است. در واقع این مسئله تأکید بر رویه‌ای است که تا پیش از تدوین این آیین‌نامه در پیش گرفته شده بود و مهم‌ترین شرایط ثبت نام متقاضیان طرح اقدام ملی مسکن، مطابق شرایط مندرج در آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در نظر گرفته شده است. این شرایط عبارتند از:

- متقاضی و افراد تحت تکفل نباید قبلاً از امکانات دولتی و نهادهای عمومی، زمین و تسهیلات وام مسکن و مسکن دریافت کرده باشند. به عبارتی در استعمال از سامانه مربوطه، **فرم «ح»** سبز باشد.
 - متقاضی متأهل و یا سرپرست خانوار باشد،
 - زنان خودسرپرست مشروط به داشتن حداقل ۳۵ سال سن،
 - دارای سابقه سکونت در پنج سال اخیر در شهر مورد تقاضا (در شهرهای جدید سابقه سکونت حداقل ۵ سال در شهر جدید مورد تقاضا و یا در شهر مادر ملاک است)،
 - داشتن شرایط لازم برای دریافت تسهیلات بانکی (نظیر چک برگشتی، تسهیلات معوقه و ..)،
 - توانایی تأمین هزینه ساخت مسکن (به غیر از تسهیلات بانک)،
 - امکان سپرده‌گذاری ۳۰۰ میلیون ریال در بانک مسکن به منظور اطمینان از توانایی متقاضی در تأمین هزینه‌های ساخت مسکن.
- اگرچه شرایط مزبور مکفی به نظر می‌رسند اما **فاقد حمایت هوشمند مبتنی بر انواع برش‌های مکانی، آمایشی و اجتماعی** هستند. در این راستا شایسته است تا مشوق‌ها و امتیازهایی برای مبادی مهاجرپرست و کم برخوردار، نواحی واقع در سواحل مکران و اروند، مناطق مرزی، شهرهای کوچک و خام شهرها، مناطق آسیب‌دیده از سوانح طبیعی و دارای تاب‌آوری اندک، اقشار اجتماعی خاص (معلولان، مددجویان، ایثارگران و بازنشستگان)، خانوارهای دارای سه فرزند و بیشتر در نظر گرفته شود.

الگوی زیربنا و متراژ ساخت

براساس برنامه‌های اعلام شده توسط معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی، زیربنای غیرمفید واحدهای مسکونی طرح اقدام ملی مسکن ۱۰۰ متر مربع در نظر گرفته شده است که با توجه به سهم مشاعات، متراژ مفید بین ۷۵ تا ۸۰ متر مربع خواهد بود. هر چند در برخی از اظهارات ارایه شده توسط سایر دست اندرکاران طرح از جمله برخی از مدیرعامل‌های شرکت‌های عمران شهرهای جدید مساحت‌های دیگری نیز ذکر شده است، اما متوسط متراژ و سهم مشاعات در این طرح دست بالا در نظر گرفته شده است. این مسئله ضمن افزایش هزینه‌های اجرای پروژه‌ها که دسترسی برخی از گروه‌های میان درآمد را با مشکل مواجه می‌کند، با بعد خانوار موجود و همچنین تحولات جمعیتی کشور در مناطق شهری و بافت‌های ناکارآمد شهری همخوانی ندارد.

جمع‌بندی

با توجه به تعداد واحدهای مسکونی برنامه‌ریزی شده و همچنین آغاز عملیات اجرایی بسیاری از پروژه‌های طرح اقدام ملی مسکن در شهرهای جدید پیرامون کلانشهر تهران، می‌توان گفت این طرح تمرکزگرایی شدید بر منطقه کلان‌شهری تهران و تا حدودی سایر کلان‌شهرهای کشور مبتنی بر سهم غالب و نحوه تخصیص در این مناطق دارد که این مسئله برخلاف اهداف و سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی، آمایش سرزمین و مسکن و مغایرت با اهداف و برنامه‌های قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و طرح‌های کالبدی در تمرکززدایی از مناطق کلان‌شهری است. لذا پیشنهاد می‌شود کاهش حداقل ۱۰۰ هزار واحد مسکونی از برنامه احداث طرح اقدام ملی در شهرهای جدید و افزودن به ظرفیت احداث مسکن در محلات هدف بازآفرینی شهری و شهرهای کوچک به دلیل کثرت واحدهای خالی از سکنه در اغلب شهرهای جدید در شرایط موجود و همچنین وجود چندین هزار واحدهای مسکونی در دست احداث در قالب طرح مسکن مهر و سایر برنامه‌های حمایتی در شهرهای جدید مناطق پیرامون کلان‌شهرها در دستور کار قرار گیرد.

همچنین ضمن بازنگری مناطق هدف به‌ویژه توسعه سواحل مکران و اروند و توسعه دریامحور با توجه به احکام مندرج در اسناد فرادست، بخشی از پروژه‌های تعریف شده در هر شهرستان با کمک نهادهای حمایتی برای اقشار اجتماعی خاص تخصیص داده شود.

نظر به اینکه در اغلب مطالعات صورت گرفته درخصوص تقاضای متراژ مصرفی و همچنین مستندات طرح جامع مسکن، متوسط متراژ ناخالص کمتر از ۱۰۰ متر مربع است و از سوی دیگر کاهش سهم مشاعات و ناخالصی زیربنا به‌ویژه در مسکن بازآفرینی شهری و شهرهای کوچک با توجه به عرف کمتر مشاعات و طبقات کمتر، می‌تواند خانوارهای بیشتری با آورده کمتری را پوشش دهد، شایسته است این مسئله به جد مورد توجه قرار گیرد.