

«ملاحظات و الزامات بازنگری طرح جامع مسکن»



مقدمه

با عنایت به اینکه دستیابی به هدف‌های مرتبط با تأمین مسکن، مستلزم ترسیم مسیر حرکت دستگاه‌های اجرایی در قالب یک سند توسعه‌بخشی هماهنگ با راهبرد توسعه است، از این رو مجلس شورای اسلامی در قالب «طرح جهش تولید و تأمین مسکن»، دولت را موظف نمود تا نیاز سالیانه مسکن کشور را مستند به مطالعات «طرح جامع مسکن»، در مناطق شهری و روستایی تعیین نماید. در این راستا وزارت راه و شهرسازی موظف شده تا «طرح جامع مسکن» را بازنگری نماید و سپس به تصویب شورای عالی مسکن برساند.

مداقه در مفاد مجلدات طرح جامع مسکن موجود نشان می‌دهد با وجود اینکه سند مزبور در پاره‌ای از موارد نوآور بوده و نخستین گام در راه تبیین برخی از موضوعات کلیدی همچون مسکن گروه‌های کم‌درآمد، کیفیت و صرفه‌جویی در انرژی مسکن، مالیات‌های بخش مسکن، حاشیه‌نشینی و... به‌شمار می‌رود، اما به‌منظور برون‌رفت از تنگنایی‌هایی مانند تشتت سیاست‌گذاری، تعدد در اجرا، شفاف نبودن و هدف‌گیری غیرمؤثر، تنها به موارد کلی پرداخته و راهکارهای عملی ارائه نداده است. همچنین با وجود اعمال اصلاحات و به‌روزرسانی در دفعات مختلف، همچنان برخی از تحولات اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و زیست‌محیطی و تغییرات حوزه‌های سیاست‌گذاری در این طرح تأثیرگذار نبوده است. از این رو لازم است در بازنگری طرح جامع مسکن ملاحظات و الزاماتی به‌منظور جهت‌گیری مناسب دستگاه‌های اجرایی در راستای تأمین و تولید مسکن برای تمامی اقشار جامعه در دستور کار قرار گیرد.

پیشینه و فرایند تدوین طرح جامع مسکن

متمرکز نبودن برنامه‌های مسکن حمایتی و اعطای تسهیلات ساخت و خرید مسکن، در کنار نبود تعامل بین بخشی در حوزه‌های اجرایی از یک سو و ازسوی دیگر گسترش بافت‌های ناکارآمد شهری، افزایش اسکان غیررسمی، نازل بودن کیفیت ساخت مسکن به‌ویژه در مناطق روستایی و... در میانه دهه ۷۰ خورشیدی، وزارت مسکن و شهرسازی و معاونت‌های زیرمجموعه را بر آن داشت تا با بهره‌گیری از تجارب جهانی، سلسله‌مطالعاتی را صورت دهند تا منجر به تدوین استراتژی بخش مسکن گردد.

با وجود اینکه مطالعات موضوعی فراوانی در خلال سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۲ صورت گرفت و شناخت نسبتاً جامعی از بازار زمین و مسکن حاصل گردید، اما همچنان اسناد توسعه بخش مسکن فاقد انسجام لازم و مستمسک قانونی برای تکوین یک سند راهبردی بود. سرانجام این مهم در قالب حکم بند «ج» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه محقق گشت. براساس بند مزبور وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شد تا با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل‌بخشی آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. همچنین مقرر گردید تا این طرح با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد مشتمل بر محورهای زیر تدوین گردد:

۱. تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، سازمان‌های خیریه و غیردولتی فعال در بخش مسکن.
۲. مدیریت یکپارچه و منسجم زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب طرح‌های توسعه و عمران.
۳. تشکیل بازار ثانویه رهن براساس ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.
۴. افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت به میزان سه برابر عملکرد برنامه سوم.
۵. گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش مسکن.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات اجتماعی

گروه عمران و
شهرسازی

گزارش پنجم
مردادماه ۱۴۰۰

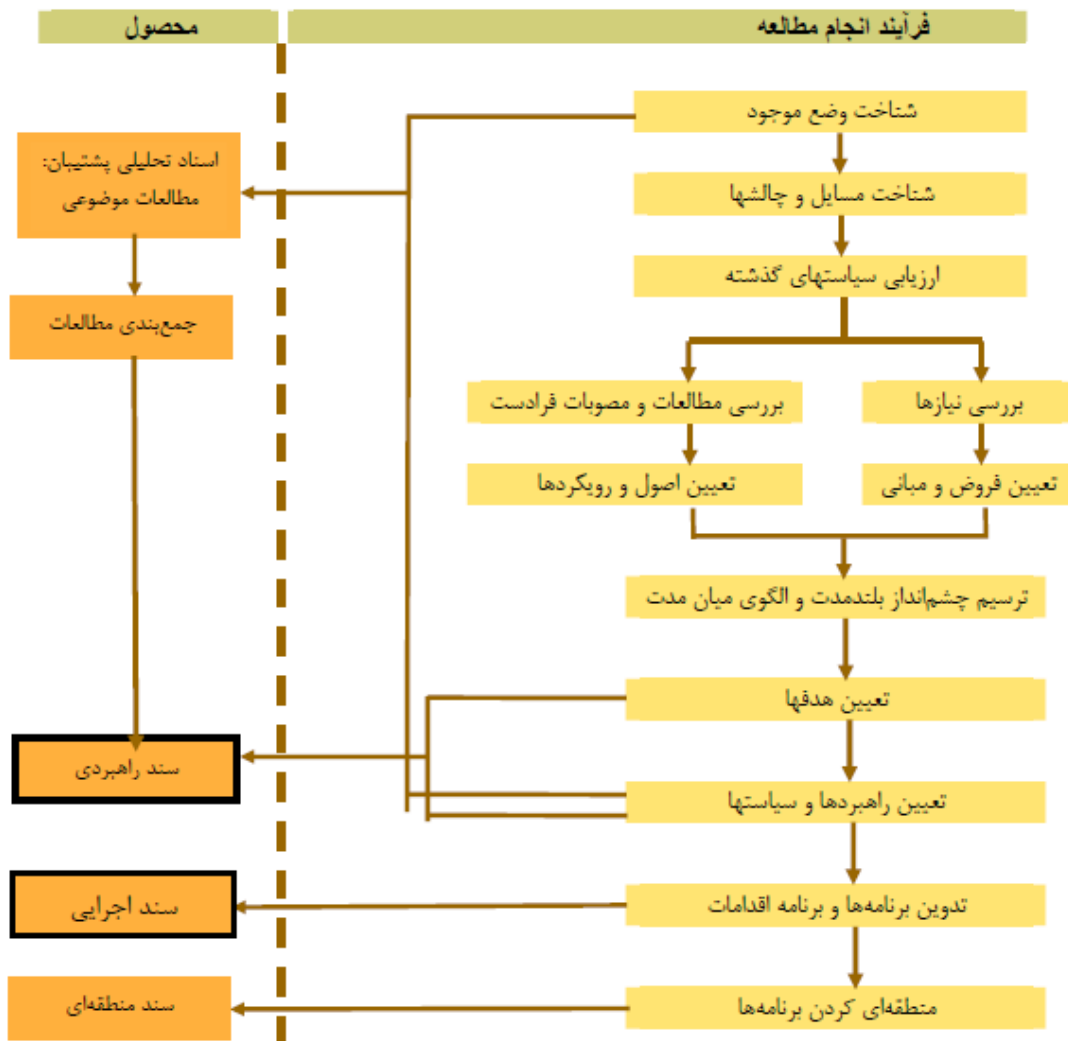
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۸۰۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۵/۲۳



نمودار ۱. فرایند انجام مطالعات طرح جامع مسکن



به دنبال حکم برنامه چهارم توسعه، با تکمیل مطالعات پشتیبان و تلفیق مطالعات موضوعی، از نیمه دوم سال ۱۳۸۳ تا پایان سال ۱۳۸۴، چشم‌انداز بلندمدت و الگوی میان‌مدت بخش مسکن ترسیم و متعاقب آن تعیین اهداف، راهبردها و سیاستها و درنهایت تدوین برنامه‌ها و اقدامات اجرایی انجام پذیرفت. سرانجام نخستین طرح جامع مسکن در خردادماه ۱۳۸۵ از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به هیئت دولت ارائه شد و پس از بررسی در کمیسیون زیربنایی دولت، کلیات آن مورد تصویب قرار گرفت.

محتوای طرح جامع مسکن

در مطالعات نخستین طرح جامع مسکن، هدف اصلی تدوین نقشه راهی منسجم و به‌هم‌پیوسته برای ارتقای وضعیت بخش مسکن در تمامی ابعاد آن بود که حول ۹ محور (تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، مقاوم‌سازی ساختمان‌های موجود، مسکن روستایی، گسترش و بهبود نظام مالی تأمین مسکن، تنظیم بازار زمین شهری، ارتقای صنعت ساختمان، برنامه نوسازی و بازسازی بافت فرسوده، حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های فرودست و مدیریت بخش مسکن) به تدوین ۵۵ برنامه اجرایی انجامید. این طرح مشتمل بر اسناد زیر ارائه شد:

۱. سند تحلیلی: شامل جمع‌بندی مطالعات براساس اسناد و مطالعات پشتیبان.
۲. سند راهبردی: تلفیق اهداف، راهبردها و سیاستها.
۳. سند اجرایی: شامل برنامه‌ها، اولویت‌بندی اقدامات، تعیین نهادهای مسئول و سازمان‌های اجراکننده.

۴. **سند منطقه‌ای:** شامل شیوه منطقه‌ای کردن اقدامات و فرایند اجرایی برنامه‌ها، نحوه نظارت، ارزیابی و بازنگری برنامه‌ها و اقدامات. به دنبال روی کار آمدن دولت نهم، نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور و به تبع آن مدیریت بخش مسکن دچار دگرگونی اساسی شد. همچنین بروز برخی از تغییرات اساسی در نظام تولیدی کشور از جمله افزایش درآمدهای نفتی و در پیش گرفتن سیاست در دسترس بودن زمین، این روند را تشدید نمود. در این راستا به صورت تدریجی تقریباً بیشتر محورهای طرح جامع مسکن به کنار گذاشته شد و در عمل در دولت دهم سیاست‌های بخش مسکن به برنامه واگذاری حق بهره‌برداری از زمین در قالب طرح مسکن مهر محدود شد.

با گذشت افزون بر ۱۰ سال از زمان تهیه طرح جامع مسکن و عدم اجرای بخش‌های عمده‌ای از آن و همچنین برخی از تحولات اقتصادی همچون تغییرات اساسی در رشد اقتصادی و چشم‌انداز میان‌مدت آن، تحولات محسوس در نحوه توزیع درآمد و ثروت، تحولات اساسی در نظام بانکی کشور و شرایط تنگنای اعتباری، چند برابر شدن حجم نقدینگی در اقتصاد کشور و بروز محدودیت مالی در بودجه‌های عمومی دولت و از همه مهم‌تر تغییر دولت و در پیش گرفتن دو رویکرد متفاوت توسط وزارت راه و شهرسازی در خصوص عدم مداخله دولت در ساخت مسکن، بازنگری طرح جامع مسکن در سال ۱۳۹۳ در دستور کار قرار گرفت که خروجی آن در بهار سال ۱۳۹۴ ارائه گردید.

با عنایت به در دسترس قرار گرفتن آمار و اطلاعات جدید به‌ویژه داده‌های سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ که می‌توانست کم‌وبیش اهداف کمی، کیفی و اقدامات اجرایی پیش‌بینی شده را تدقیق یا تغییر دهد، بازبینی اجمالی و به‌روزرسانی طرح جامع مسکن از نیمه دوم سال ۱۳۹۵ مجدداً مطرح گردید. براساس موارد مطروحه در حال حاضر آخرین نسخه طرح جامع مسکن که در خردادماه سال ۱۳۹۶ بازنگری شده و افق آن پایان سال ۱۴۰۵ در نظر گرفته شده دربرگیرنده اسناد زیر است:

۱. **سند راهبردی:** شامل آسیب‌شناسی کلی وضع موجود و ترسیم چشم‌انداز.

۲. **اسناد موضوعی:** شامل مطالعات جمعیت، برنامه نیازسنجی مسکن استان‌ها، بازار زمین و برنامه‌های توسعه شهری، مسکن گروه‌های کم‌درآمد، صنعت ساختمان، بافت‌های مسئله‌دار شهری، نظام تأمین مالی مسکن، بازار اجاره مسکن و مسکن روستایی.

۳. **سند راهبردی و اجرایی:** شامل اهداف، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی.

۴. **اسناد منطقه‌ای:** طرح‌های جامع مسکن استان‌ها.

۵. **سند تلفیق:** مشتمل بر شناخت وضع موجود، چشم‌انداز آینده، سند راهبردی و اجرایی.

۶. **سند تلفیق منطقه‌ای:** راهبردهای سیاستگذاری مسکن استان‌ها.

شایان ذکر است اسناد آخرین نسخه طرح جامع مسکن به تأیید و تصویب هیئت وزیران نرسیده و در اغلب سیاستگذاری‌ها و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی که توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین شده نیز به آن استناد نشده است.

ملاحظات و الزامات بازنگری طرح جامع مسکن

بررسی برنامه‌های پیشنهادی آخرین نسخه طرح جامع مسکن که در قالب محورهای هفتگانه مشتمل بر برنامه مسکن خانوارهای کم‌درآمد، سکونتگاه‌های نابسامان شهری، برنامه اصلاحات در سیاست زمین با تأکید بر نظام برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، تقویت صنعت ساختمان، بهبود و توسعه نظام تأمین مالی مسکن، مسکن روستایی و بازار استیجار ارائه شده بیانگر آن است که برنامه‌ها به‌طور عمده به دو بخش برنامه‌های **نهادسازی** و برنامه‌های **عملیاتی** تقسیم شده‌اند. همچنین در بسیاری از موارد تحقق برنامه‌های عملیاتی در گرو تحقق و اجرای برنامه‌های نهادسازی خواهد بود. در این شرایط بدیهی است میزان عملیاتی شدن برنامه‌هایی که از جنبه حمایتی برخوردارند و به‌نوعی اجرای آنها به منابع دولتی و **به‌ویژه نهادهای عمومی** غیردولتی وابسته است نمی‌تواند تنها در چارچوب ظرفیت و توان اقتصادی تعیین شود، بلکه مستلزم تدقیق برپایه برش‌های مکانی، جغرافیایی و آمایشی است. ازسوی دیگر برنامه‌های عملیاتی در محورهای جداگانه‌ای طرح شده‌اند که برخی از آنها فاقد پشتوانه قانونی هستند و در پیوند محتوایی با برخی اسناد فرادست و طرح‌های توسعه‌ای مصوب نیستند. ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود ملاحظات و الزاماتی به شرح زیر در بازنگری طرح جامع مسکن مورد توجه جدی قرار گیرد:

۱. انطباق کامل با اسناد فرادست

از آنجا که طرح جامع مسکن سندی ملی است که چشم‌انداز بخش مسکن در سال‌های آتی را ترسیم می‌کند و در آن دورنمای تغییرات مطلوب، قابل حصول و قابل سنجش در وضعیت مسکن خانوارهای ایرانی تعیین می‌شوند، شایسته است در فرایند بازنگری طرح جامع مسکن، علاوه بر اسناد فرادست کلان که تاکنون در سیاستگذاری مورد توجه قرار گرفته، سایر اسنادی که مورد اجماع عمومی بوده و یا برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی تدوین و ابلاغ شده نیز مدنظر قرار گیرد. چراکه تاکنون رویکرد کلی در طرح جامع مسکن پرداختن به ابعاد اقتصادی و کالبدی مسکن بوده است؛ این در حالی است که در بسیاری از اسناد فرادست به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن (بند «۸») و سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی (بند «۵» و «۹»)، به ابعاد زیست‌محیطی و اجتماعی - فرهنگی مسکن نیز اشاره شده است. از مهم‌ترین اسناد فرادستی که بررسی و شناخت چگونگی اثرگذاری آنها بر اهداف، رویکردها و اصول حاکم بر طرح جامع مسکن ضرورت می‌یابد، باید «بیانیه گام دوم انقلاب»، «الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت»، «بیانیه تمدن‌سازی نوین اسلامی»، «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه»، «سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل»، «سیاست‌های کلی محیط زیست»، «سیاست‌های کلی جمعیت» و... را برشمرد که تاکنون مورد توجه نبوده است. خاطرنشان می‌سازد برخی از اسناد فرادست کلان همچون «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین» نیز آنچنانکه باید و شاید در طرح جامع مسکن مورد توجه قرار نگرفته که می‌طلبد در بازنگری و تدوین برنامه‌ها و اقدامات اجرایی پیشنهادی مدنظر قرار گیرد. بخش قابل توجهی از چالش‌های حوزه مسکن در سطح کشور مربوط به از بین رفتن تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه نامتوازن می‌باشد که منجر به شکل‌گیری موج‌های مهاجرتی و از بین رفتن تعادل در بازار مسکن مقاصد مهاجرتی شده است.

۲. هماهنگی با اسناد توسعه بخشی

با وجود اینکه طرح جامع مسکن با پشتوانه و بهره‌گیری از نتایج طرح‌های مطالعاتی در موضوعات مسکن کم‌درآمدها، نظام تأمین مالی، سیاست‌های زمین و توسعه شهری، سکونتگاه‌های نابسامان شهری، پیش‌بینی‌های جمعیتی، نیازسنجی مسکن، صنعتی‌سازی ساختمان، مسکن روستایی و بازار مسکن اجاره‌ای، تدوین یافته است، اما همچنان شاهد برخی از تناقض‌ها میان برنامه‌های این سند با سیاست‌های اجرایی اسناد توسعه بخشی هستیم. از این رو ضرورت دارد تا با مرور برخی از اسناد توسعه بخشی همچون «نقشه جامع علمی سلامت»، «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»، «سند نقشه جامع علمی کشور»، «استراتژی توسعه صنعتی»، «سند ملی راهبرد انرژی کشور»، «طرح جامع آب کشور»، «سند راهبردی طرح جامع حمل‌ونقل کشور» و... سیاستگذاری‌های مرتبط با بخش مسکن استخراج شده و ارتباط آنها با یکدیگر و نیز با طرح جامع مسکن مورد شناسایی و واکاوی قرار گیرد.

۳. تدقیق نیازسنجی زمین و مسکن

طرح جامع مسکن یک برنامه توسعه بخشی است و لذا استنتاج برنامه‌ها و اقدامات اجرایی بدون داشتن ابعاد فضایی و مکانی امکان‌پذیر نیست. از این رو لازم است مطالعات نیازسنجی زمین و مسکن براساس طبقه‌بندی جمعیتی و عملکردی سکونتگاه‌ها و در نظر داشتن راهبردها و سیاست‌های سند ملی آمایش سرزمین و برنامه آمایش استان‌ها، به‌منظور ارائه برآوردهای پایه‌ای و ایستا از نیاز آتی سکونتگاه‌های شهری و روستایی کشور در دستور کار قرار گیرد. در این راستا شایسته است سیاست‌های مختلف تأمین زمین (اراضی درون شهری، گسترش متصل و توسعه منفصل) در هریک از مقیاس‌های شهری و همچنین روستاها در پیوند با اصول و قواعد برنامه‌ریزی کالبدی و در انطباق با طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و طرح تفصیلی) و توسعه روستایی (طرح منظومه و طرح هادی) تدوین گردد. از سوی دیگر مذاقه در سند تلفیق منطقه‌ای طرح جامع مسکن که با هدف پالایش و سازگار نمودن پیش‌بینی‌های مربوط به بازار مسکن هر استان با سطح ملی تدوین شده، نمایانگر مشابه بودن و در برخی از موارد تکراری بودن بسته‌های سیاستگذاری برای استان‌های ناهمگن است. به همین سبب باید در بازنگری جدید طرح جامع مسکن، مجدداً ویژگی‌های بازار مسکن تمامی استان‌های کشور مورد موشکافی دقیق قرار گیرد و متعاقب ارائه برآوردهای جمعیتی و خانوار، تعداد واحدهای مسکونی در انواع مختلف و نیاز ساخت‌وساز و زمین، سیاست‌های اجرایی با اتکا به نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای هر استان تدوین گردد.

۴. تعیین نقش سایر دستگاه‌ها

با توجه به فرابخشی بودن حوزه مسکن، علاوه بر اثرگذاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، «**نهادهای عمومی غیردولتی**» و واحدهای تابعه سایر قوا نیز نقش بسیار برجسته‌ای هم در سیاستگذاری مسکن و هم در برنامه‌های اجرایی دارند. از این رو توصیه به همکاری و مساعدت به منظور هم‌افزایی کافی نبوده و باید به‌طور مستقیم و خاص برای برخی از نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران و همچنین تعدادی از واحدهای وابسته به قوه قضائیه به‌ویژه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان بازرسی کل کشور و... در راستای وظایف و مأموریت‌های هر یک از این نهادها، میزان و نحوه مشارکت در تأمین مسکن پایدار تعیین گردد. در این راستا طرح جامع مسکن می‌تواند پیشنهادهایی برای انعقاد قراردادهای تعامل و توافقنامه‌ها و همچنین همکاری مجلس شورای اسلامی به‌ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس برای رفع خلأهای قانونی و تکلیف به این نهادها و نظارت بر عملکرد و رسیدگی و حسابرسی اعتبارات مصوب توسط دیوان محاسبات کشور ارائه دهد. طرح جامع مسکن در وهله نخست مسیری را که دولت تا دستیابی به هدف‌ها، بایستی بییماید، روشن می‌سازد و **مسئولیت اصلی در این زمینه برعهده وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی اصلی مدیریت یکپارچه زمین و تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن است**. اما در این مسیر، مردم، بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی و همه دستگاه‌های قضایی و قانونگذاری، بایستی همراه و همگام باشند تا بتوان به اهداف رسید.

۵. ارزیابی و پایش مستمر

طرح جامع مسکن، سندی است پویا که سعی در شناخت مسائل اساسی بخش مسکن و یافتن راه‌حلهایی منسجم و هماهنگ برای تنگناهای آن دارد و از آنجا که ماهیت، نوع، میزان و حجم مسائل اقتصادی، اجتماعی و کالبدی از جمله رشد اقتصادی، توزیع درآمد و ثروت، شرایط اعتباری، حجم نقدینگی، پراکنش و جابه‌جایی جمعیت و خانوارها، تکوین مراکز فعالیت جدید و... طی زمان تغییر می‌کند، لذا طرح جامع مسکن باید فارغ از دیدگاه‌ها و رویکردهای سیاسی دولت و مجلس شورای اسلامی به‌طور مستمر ارزیابی شده و دلیل عدم اجرای بخش‌هایی از آن مورد مذاقه قرار گیرد. همچنین با اتکا به داده‌ها و اطلاعات آماری جدید به‌ویژه سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن، بازنگری، تصحیح و تکمیل شود. در این راستا لازم است «**دبیرخانه راهبردی طرح جامع مسکن**» به‌منظور پایش و به‌روزرسانی این طرح و همچنین نظارت و پیگیری بر نحوه اجرای آن، در راستای مدیریت و سیاستگذاری کارآمد در حوزه بازار مسکن در زیرمجموعه معاونت ساختمان و مسکن وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد. درواقع دبیرخانه راهبردی طرح جامع مسکن به‌عنوان بازوی تخصصی شورای عالی مسکن که در طرح جهش تولید و تأمین مسکن تشکیل آن تکلیف شده است، خواهد بود.

جمع‌بندی

طرح جامع مسکن با اتکا به پیشینه هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در کشور و بیش از پنج دهه برنامه‌ریزی برای بخش مسکن، بسیاری از سیاست‌ها و راه‌حلهای رفع مشکلات در این حوزه را مورد شناسایی قرار داده و به ارزیابی میزان کامیابی یا عدم توفیق سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی مختلف پرداخته است. از این رو این سند آنچه را که دستگاه‌های اجرایی برای هدایت و راهبری بازار عرضه و تقاضای مسکن نیاز دارند در خود جای داده است. بررسی تجارب کشورهای پیشرو در تأمین مسکن اقشار مختلف نشان می‌دهد پایبندی به سیاست‌های تدوین شده و پرهیز از نیمه‌کاره رها کردن برنامه‌ها و اقدامات اجرایی، ضرورت مداخله دولت برای جبران شکست بازار و به‌ویژه مقابله با سوداگری و سفته‌بازی از طریق اعمال سیاست‌های مالیاتی هماهنگ بخش مسکن (مالیات بر عایدی سرمایه املاک، مالیات بر خانه‌های خالی، مالیات بر اراضی بایر مسکونی، مالیات بر خانه‌های گران‌قیمت و لوکس)، در کنار به‌روزرسانی مستمر اولویت‌ها با توجه به مقتضیات زمانی، متضمن تأمین مسکن پایدار و در استطاعت مالی خانوارها خواهد بود. در این میان الگوهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت برای پیگیری تحولات بازار مسکن و یافتن آثار دگرگونی در متغیرهای سیاستی بر بخش مسکن، همواره باید در طرح جامع مسکن مورد بازنگری قرار گیرد.