

جمهوری اسلامی ایران
وزارت مسکن و شهرسازی

طرح پژوهشی مسکن مهر

کارفرما: وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن



مشاور: مهندسین مشاور
برنامه‌ریزان توسعه اقتصادی آبادانا (بنا)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۱- مبانی نظری و تجارب جهانی.....	۱
۱-۱- تجربه سایر کشورها در اعطای واحدهای مسکونی مجانی، ارزان قیمت و اجاره‌ای (تامین مسکن کم درآمدها).....	۱
۱-۱-۱- بررسی ابعاد جهانی چالش سرپناه.....	۲
۱-۱-۲- وظایف عوامل فعال در بخش مسکن و مؤلفه‌های عملی در راهبردهای توانمندسازی.....	۱۵
۲-۱- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۱
۲- مروری بر سیاستها و برنامه‌های حمایتی بخش مسکن در گذشته.....	۳۴
۱-۲- بررسی سیاستها و برنامه‌های اجرایی در سه دهه اخیر.....	۳۴
۱-۲-۱- سابقه سیاستگذاری در بخش مسکن در ایران.....	۳۴
۱-۲-۲- ارزیابی سیاستگذاری‌های حوزه مسکن پس از انقلاب اسلامی.....	۳۵
۲-۲- تحلیل سیاست‌های زمین شهری، یارانه وام مسکن و احداث واگذاری مسکن به اقشار آسیب‌پذیر.....	۵۱
۱-۲-۲- سیاستگذاری حوزه مسکن با جهت‌گیری تامین مسکن اقشار کم درآمد.....	۵۱
۲-۲-۲- بررسی شاخص‌های کمی تولید مسکن در کشور.....	۵۹
۳-۲-۲- اعطای تسهیلات بانکی به بخش مسکن.....	۶۵
۳-۲- جمع‌بندی.....	۶۶
۳- شناسایی فرآیند شکل‌گیری مسکن مهر.....	۶۹
۱-۳- بررسی جایگاه مسکن مهر در برنامه‌ریزی‌های مسکن کشور.....	۶۹
۲-۳- فرآیند اجرای مسکن مهر (ثبت‌نام متقاضیان، واجدین شرایط، شرایط واگذاری، نظارت بر ساخت و ساز و ...).....	۷۲
۱-۳-۲- متقاضیان واجد شرایط مسکن مهر.....	۷۲
۲-۳-۲- مراحل اجرا.....	۷۳
۳-۳- نحوه انتخاب مجری ساخت و پیمانکار.....	۷۵
۲-۳-۴- وضعیت فنی و مشخصات کامل واحدها و کیفیت ساخت.....	۷۵
۳-۳- جایگاه تعاونی‌ها، نحوه شکل‌گیری تعاونی‌ها، مشکلات و مسائل تعاونی‌ها، نقاط قوت و ضعف تعاونی‌ها.....	۷۵
۱-۳-۳- تعریف تعاونی و نقش آن در اقتصاد ملی.....	۷۵
۲-۳-۳- جایگاه تعاونی‌ها در طرح مسکن مهر و فرآیند شکل‌گیری آن.....	۷۸
۲- تعاونی‌های موثر.....	۸۰
۳-۳-۳- بحثی بر تعداد تعاونی‌های مسکن مهر استانی.....	۸۰
۴-۳-۳- مشکلات و نارسایی‌های تعاونی‌های مسکن.....	۸۵
۳-۴- بررسی تغییر سیاست از واگذاری به تعاونی‌ها به واگذاری از طریق گروه‌های ۳ نفره و انبوه‌سازی.....	۸۸
۳-۵- بررسی رویکرد ساخت در زمین شخصی در قالب مسکن مهر (خود مالکی).....	۸۹
۳-۶- بررسی تأمین مالی مسکن مهر.....	۹۱
۳-۶-۱- عملکرد تسهیلات بانکی.....	۹۴
۳-۷- حجم ساخت و ساز و تناسب با ظرفیت‌های مالی و فنی.....	۹۷
۴- وضعیت موجود مسکن مهر.....	۹۹
۴-۱- شناخت جامعه هدف.....	۹۹

ارزیابی جامعه هدف طرح	۱۰۲
۲-۴- شمار و توزیع فضایی واحدهای مسکونی به اتمام رسیده	۱۱۷
۳-۴- بررسی وضعیت واحدهای مسکونی در دست اجرا	۱۲۰
۴-۴- بررسی مجموعه ساخت و ساز انجام شده به تفکیک انبوه‌سازی تعاونی، گروه‌های ۳ نفره، خودمالکی	۱۲۵
۴-۵- بررسی کیفیت ساخت و سازهای مسکن مهر	۱۲۸
۴-۶- بررسی سهم مسکن مهر از ساخت و ساز هر سال	۱۳۱
۴-۷- بررسی خانوارهای باقی‌مانده و شرایط واگذاری مسکن به آنها	۱۳۲
۵- آسیب شناسی مسکن مهر در ابعاد برنامه‌ریزی (ساختاری)، خدمات زیربنایی و روبنایی، کالبدی، تامین مالی و ابعاد اجتماعی	۱۳۴
۶- تحلیل و برنامه‌ریزی مسکن مهر	۱۳۹
۱-۶- شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای مسکن مهر در قالب SWOT	۱۳۹
۲-۶- تأثیر مسکن مهر بر قیمت‌ها و بازار مسکن	۱۴۲
۳-۶- برآورد تأثیر مسکن مهر بر وضعیت مالکیت و بهره‌مندی خانوارهای دهک‌های مختلف جامعه	۱۴۷
۴-۶- آینده‌نگری خانوارهای فاقد مسکن در دهک‌های مختلف و تأثیر آن در آینده مسکن مهر	۱۵۲
۵-۶- چشم‌انداز مسکن مهر	۱۵۲
۶-۶- تدوین اهداف، راهبردها و سیاست‌های مسکن مهر	۱۵۴
۷-۶- برنامه‌ریزی راهبردی برای کنترل بازار مسکن با استفاده از تغییرات لازم در مسکن مهر	۱۵۷
۸-۶- تدوین بسته اجرایی مسکن مهر در طول برنامه پنجم توسعه	۱۶۰

۱- مبانی نظری و تجارب جهانی

ضرورت مداخله دولت‌ها در بخش مسکن به شرایط بازار مسکن و شکست بازار در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمدها باز می‌گردد. بنابراین عمده مبانی نظری، سیاست‌های بخش مسکن و تجربیات جوامع در این حوزه بیشتر بر سیاست‌های تأمین مسکن کم‌درآمدها متمرکز می‌باشد. در این بخش، به بررسی مبانی نظری و تجربیات جهانی در خصوص تأمین مسکن کم‌درآمدها (به مثابه مدخل ورود دولت‌ها و سیاست‌گذاری در بخش مسکن) پرداخته می‌شود.

۱-۱- تجربه سایر کشورها در اعطای واحدهای مسکونی مجانی، ارزان قیمت و اجاره‌ای (تأمین مسکن کم‌درآمدها)^۱

یکی از نگران‌کننده‌ترین چالش‌های بشر در آغاز هزاره سوم، تدارک سرپناه مناسب برای عموم مردم است. این چالش با شهری شدن پدیده فقر حتی وخیم‌تر نیز شده است زیرا امروزه سهم روز افزونی از جمعیت فقیر جهان را باید در شهرها و مراکز شهری جستجو کرد. شاخص‌ترین گواه پدیده فقر شهری، تکثیر و گسترش سکونتگاه‌های فرودست و سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای کشورهای در حال توسعه است.

نخستین همایش سکونت‌گاه^۲ حاکی از بروز نقطه عطفی در تکامل سیاست‌ها و راهبردهای مسکن بود. این همایش در سال ۱۹۷۶، به دعوت سازمان ملل متحد در ونکوور کانادا و با هدف بررسی چالش‌های روز افزون توسعه‌ای در حوزه اسکان انسان‌ها - بخصوص چالش‌هایی که نتیجه رشد سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه هستند - برگزار شد.

راهبردهای تأمین سرپناه که پس از آن در راهبرد جهانی سرپناه^۱ (GSS) در سال ۲۰۰۰ و در دستور جلسه سکونت‌گاه، ارایه و به دقت تشریح شد، مهم‌ترین واکنش عمل‌گرایانه به چالش‌های رو به رشد مسکن شهری در

^۱ - مطالب این بخش از طریق ترجمه و تلخیص کتاب "Enabling Shelter Strategies" تهیه شده است.

^۲ - Habitat Conference

کشورهای در حال توسعه بود. GSS باعث پایه‌گذاری چارچوبی جامع شد که نوید بخش مسکن مناسب برای عموم مردم در آینده‌ای قابل پیش بینی است. دستور جلسه سکونت‌گاه نیز طرحی برای دستیابی به دو هدف مشابه یعنی «مسکن مناسب برای همه» و «توسعه پایدار سکونتگاه‌های انسانی» پدید آورد.

انتخاب راهبردهای توانمندسازی در حوزه سرپناه - که در کانون GSS قرار داشت و به تفصیل در دستور جلسه سکونت‌گاه در مورد آن کار شد- تحولی بنیادین در رویکردهای توسعه و بهبود مسکن به شمار می‌رود. با این حال هنوز هم یک ششم از جمعیت جهان در زاغه‌ها زندگی می‌کنند و بخشی بزرگتر نیز در نواحی شهری و روستایی، در مسکن نامناسب اقامت دارند. در بخش‌های بعد به بررسی ابعاد راهبردی و سیاستی موضوع مسکن کم‌درآمدها در سطح جهان و کشورها خواهیم پرداخت.

۱-۱-۱ - بررسی ابعاد جهانی چالش سرپناه

با شروع هزاره جدید، نظام اقتصادی، سیاسی و فکری جهان همچنان تحت تأثیر دو عامل عمده قرار دارد که به طرزی پیچیده در هم تنیده اند: شهری شدن و جهانی شدن.

شهری شدن «به یکی از بخش‌های سازنده تمدن بشری تبدیل شده است و ... بدون کاهش یا فروکش در همه بخش‌های دنیا به رشد خود ادامه می‌دهد»^۲ به این ترتیب در سال ۲۰۰۵، ۴۹ درصد از مردم جهان در شهرها زندگی می‌کردند. با توجه به افزایش جمعیت شهری جهان به اندازه بیش از ۶۰ میلیون نفر در سال، این نسبت در سال ۲۰۰۷ به ۵۰ درصد خواهد رسید.^۳

^۱ - Global Strategy for shelter.

^۲ - UNCHS, ۱۹۹۴b:۱

^۳ - UN-HABITAT, ۲۰۰۵b.

با این حال شهری شدن پدیده جدیدی نیست - «آنچه که تازگی دارد، سرعت، مقیاس، قلمرو و پیچیدگی ارتباطات جهانی در حال حاضر است»^۱. جهانی شدن، در کلیه ملل و شهرهای دنیا در حال تعیین مسیر اجتماعی - اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است. اهمیت این پدیده در انتشارات جدید و عمده UNDP، بانک جهانی و UN-HABITAT به خوبی مورد توجه قرار نگرفته است.^۲ با اینکه روستاها نیز تحت تأثیر جهانی شدن قرار می گیرند اما تأثیر حاد آنها در شهرها بیشتر قابل درک است. در نتیجه شهرها باید شرایط توانمند کننده از جمله تقاضای زیربناها و خدمات مناسب، مسکن، حمل و نقل کارآمد، سیستم های ارتباطات و تسهیلات عمومی (بهداشت، تسهیلات آموزشی و تفریحی) را برآورده کنند.

ظرفیت اکثر نظام های اقتصادی شهری در کشورهای در حال توسعه، به حد نهایی خود رسیده است. شهرها با کسری هنگفت در بخش مسکن، کاستی های امکانات زیربنایی و خدمات، بر هم زدن شرایط زیست محیطی و الگوهای مصرف ناپایدار مواجه شده اند.^۳ این مشکلات در کنار شهری شدن فقر - یعنی افزایش سریع سهم فقرای شهری از کل فقرا (طبق معیارهای مختلف) - وخیم تر نیز می شود.

۱-۱-۱-۱ - نیازمندی های سرپناه در مقیاس ملی

با اطمینان می توان گفت که از زمان معرفی راهبردهای توانمندسازی در حوزه سرپناه، پیشرفت های عمده ای در شرایط مسکن فقرا رخ داده است.^۴ با این حال در اکثر کشورها صداهایی به گوش می رسد که برای بهبود شرایط مسکن فقرا «باید کاری کرد».

یکی از مهم ترین تغییرات در دو دهه اخیر، کنار گذاشتن ارزیابی ابعاد مقداری عقب ماندگی های تأمین مسکن یا کمبود مسکن در کشورها بوده است. در اکثر موارد، مشکل در کیفیت مسکن و نه در کمیت آن است. در بیشتر کشورهای

^۱ - NUCHS, ۲۰۰۱a:xxx.

^۲ - UNDP, ۱۹۹۹, World Bank, ۱۹۹۹, UNCHS, ۲۰۰۱a.

^۳ - UNCHS, ۱۹۹۹a; Drakakis-Smith, ۱۹۹۶.

^۴ - UNCHS, ۱۹۹۷b.

در حال توسعه، نظام‌های واگذاری مسکن غیررسمی، حداقل می‌توانند مسکن ابتدایی را برای تعداد روزافزون خانوارهای فقیر شهری تأمین کنند و به این ترتیب اکثر این خانوارهای فقیر، در سکونتگاه‌های فرودست‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن می‌شوند.

تقریباً یک سوم جمعیت شهری جهان با «فقر مسکن»^۱ زندگی خود را می‌گذارند. یعنی در سکونتگاه‌های غیررسمی به سر می‌برند. مشخصه این مکان‌ها فقدان خدمت شهری اساسی (آب، بهداشت، فاضلاب، دفع زباله‌های جامد و جاده و پیاده رو) و شرایط تأسفبار و بسیار شلوغ خانه‌هاست.

۱-۱-۱-۲ سیاست سرپناه و پیوندهای آن با کل نظام اقتصادی

پیوند درونی بین شرایط مسکن، گزینه‌های سیاسی و کل نظام اقتصادی، مدتهاست که مورد توجه بوده است.^۲ در واقع چنین پیوندی در چگونگی تأثیرگذاری الگوهای غالب توسعه‌ای بر سیاست‌های انتخابی مسکن در کشورهای در حال توسعه، خود را نشان داده است (جدول ۱).

رابطه متقابل و پیچیده بین نظام کلان اقتصادی و نظام مسکن، بر رشد GDP^۳ و نیز رشد بخش مسکن تأثیر می‌گذارد. رابطه مزبور دو سویه است: رشد GDP در عملکرد صحیح بخش مسکن نقشی خطیر دارد و بالعکس.^۴ بخش مسکن پر رونق می‌تواند از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی در ساخت مصالح و در بخش ساخت و ساز، در رشد اقتصادی سهم داشته باشد.^۵ همچنین «تأثیرات ضریب تکاثری غیرمستقیم و قابل توجهی از طریق سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های

UNCHS (۱۹۹۶a) - «فقر مسکن» را این گونه تعریف می‌کند: «... افراد و خانوارهایی که فاقد آب سالم، سرپناه امن و سالم با امکانات زیربنایی اساسی از قبیل آب لوله کشی و تدارک مناسب در زمینه امور بهداشتی، فاضلاب و دفع زباله‌های خانگی هستند».

^۲ - UNCHS, ۱۹۹۶a; ۱۹۹۷b

^۳ - به معنی تولید ناخالص داخلی است، که در برگزیده ارزش مجموع کالاها و خدمات نهایی است که طی یک دوران معین، معمولاً یک سال، در یک کشور تولید می‌شود. (مترجم)

^۴ - Merill and others, ۲۰۰۰.

^۵ - Black and others, ۲۰۰۰; UNCHS and ILO, ۱۹۹۵.

ایجاد می‌شود که ناشی از تقاضای بخش ساخت و ساز مسکن برای محصولات این بخش‌هاست^۱». بنابراین فلسفه اساسی GSS، دستور جلسه ۲۱ و دستور جلسه سکونت‌گاه از این قرار است که سیاست‌های مطلوب در بخش سرپناه می‌تواند سهم عمده‌ای در توسعه کلی کلان اقتصادی، توسعه زیست محیطی و توسعه اجتماعی داشته باشد. در واقع، سازمان بین‌المللی کار (ILO) و UN-HABITAT به عنوان بخشی از آماده‌سازی برای اجلاس اجتماعی جهانی در سال ۱۹۹۵ اظهار کردند که:

«اولویت‌های حکومت‌های محلی و ملی، و همکاری‌های توسعه‌ای بین‌المللی باید به جانبداری و تدارک حمایت‌های فعالانه از آن دسته از راهبردهای توسعه‌ای بپردازد که مبتنی بر تحویل مسکن کاربر^۲ و استفاده از منابع محلی بوده و به این ترتیب، پیوند بین هدف سرپناه برای همه با اشتغال کامل را در یک راهبرد واحد کاهش فقر محقق کنند^۳».

^۱ - UNCHS and ILD, ۱۹۹۵.

^۲ - Labor-intensive.

^۳ - UNCHS and ILO, ۱۹۹۵: Back Cover.

جدول شماره ۱. تکامل سیاست‌های مسکن

زمان‌بندی و تاریخ‌های تقریبی	موضوع مورد تأکید	ابزارهای اصلی مورد استفاده	اسناد اصلی
تجدد و رشد شهری: دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰	برنامه ریزی مکانی و تولید سرپناه از سوی عوامل بخش عمومی	برنامه‌ریزی کلی: ساخت و ساز بی واسطه (مجموع‌های آپارتمانی، خانه‌های هسته‌ای) ^۱ ؛ ریشه‌کن کردن اسکان غیررسمی	
توزیع مجدد منافع رشد، نیازهای اساسی: اواسط دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰	کمک‌های مالی دولت به مالکیت خودیاری بر اساس مبنای طرح به طرح.	شناسایی بخش غیررسمی؛ بهبود اوضاع متصرفان عدوانی ^۲ و بهبود اوضاع مکان و خدمات آنها؛ یارانه‌های زمین و مسکن؛	اعلامیه و برنامه عملیاتی ونکوور (۱۹۷۶)؛ سرپناه، فقر و نیازهای اساسی (بانک جهانی، ۱۹۸۰)؛ ارزیابی‌های بانک جهانی از مکان‌ها و خدمات آنها (Bamberger and others, ۱۹۸۲a, ۱۹۸۲b; keare and parris, ۱۹۸۳; Mayo and others ۱۹۸۶; Mayo and Gross, ۱۹۸۷); خدمات اساسی شهری UNICEF (۱۹۸۴).
رویکرد تأمین شهری یا مدیریت شهری: اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰	تأمین چارچوبی توانمندکننده مردم، بخش خصوصی و بازارها	مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی؛ مشارکت جامعه محلی؛ تجمع زمین و تأمین مالی مسکن؛ ظرفیت سازی	GSS (۱۹۸۸)؛ سیاست شهری و توسعه اقتصادی (بانک جهانی، ۱۹۹۱)؛ شهرها، فقر و مردم (۱۹۹۱ و UNDP)؛ دستور جلسه ۲۱ (۱۹۹۲)؛ توانمند کردن بازارهای مسکن (World Bank, ۱۹۹۳)
توسعه پایدار شهری: واسط دهه ۱۹۹۰ به بعد	برنامه ریزی کل گرایانه به منظور متوازن کردن کارایی، برابری و پایداری	همچون مورد بالایی، با تأکید بیشتر بر مدیریت زیست محیطی و تخفیف فقر	توسعه سکونتگاه‌های انسانی پایدار: اجرای دستور جلسه ۲۱ (UNCHS, ۱۹۹۴c).
برنامه Habitat II (۱۹۹۶)	«سرپناه کافی برای همه» و «توسعه سکونتگاه‌های پایدار انسانی»	نتیجه‌گیری و ادغام همه بهبودهای سیاستی گذشته	دستور جلسه سکونت‌گاه (۱۹۹۶)؛ گزارش جهانی درباره سکونتگاه‌های انسانی (UNCHS, ۱۹۹۶a)
گردهمایی هزاره: ۲۰۰۰	۸ هدف کلی توسعه هزاره و ۱۸ هدف جزئی از جمله هدف جزئی ۱۱ درباره زاغه‌ها	طرح توسعه هزاره	اعلامیه هزاره ملل متحد (۲۰۰۰)؛ MDG (۲۰۰۰).
استانبول +۵: ۲۰۰۱	بررسی پیشرفت دستور جلسه سکونت‌گاه	بازنگری در مسئولیت‌های دستور جلسه سکونت‌گاه و ابداع	اعلامیه شهرها و سایر سکونتگاه‌های انسانی در هزاره‌ی جدید (۲۰۰۱)؛ گزارش جهانی درباره

^۱ - Core houses

^۲ - Squatter upgrading.

زمان بندی و تاریخ های تقریبی	موضوع مورد تأکید	ابزارهای اصلی مورد استفاده	اسناد اصلی
		راهبردهای کارآمدتر	سکونتگاه های انسانی (UNCHS, ۲۰۰۱a; UN-HABITAT, ۲۰۰۳g; ۲۰۰۵b); وضعیت شهرهای جهان (UNCHS, ۲۰۰۱; UN-HABITAT, ۲۰۰۴f); اجرای دستور جلسه سکونتگاه: تجربه سال های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱ (UNCHS, ۲۰۰۱b)

منبع: مبتنی بر UNCHS (۲۳-۲۲: ۱۹۹۷), Erguden, (۲۰۰۱:۱۱)

پیوندهای بین تولید مسکن، اشتغال و رشد اقتصادی هم اکنون از سوی همگان پذیرفته شده‌اند. با این حال چنین
اجماعی به ندرت در تخصیص بودجه حکومت‌ها به بخش سرپناه و سرمایه‌گذاری ایشان در بخش مسکن مشاهده می‌شود.
(جعبه ۱)^۱

جعبه ۱- صرف سرمایه در بخش مسکن

به طور کلی، صرف سرمایه در بخش مسکن، سهمی بین ۲ تا ۸ درصد از GDP را داشته و سهم آن از تشکیل سرمایه ناخالص ثابت (GFCF) بین ۱۰ تا ۳۰ درصد است.^۱ خدمات مسکن به طور معمول ۵ تا ۱۰ درصد GNP را شامل می‌شوند.^۲ در خاورمیانه ساخت و ساز مسکن معمولاً ۳ درصد از GDP را به خود اختصاص می‌دهد^۳، و در تونس از سال ۱۹۹۰، سرمایه‌گذاری مسکن به طور متوسط به اندازه ۴ درصد از GDP بوده است.^۴ مخارج مسکن در اندونزی فقط در حدود ۱/۵ درصد از GDP است که در مقایسه با دو سهم ۸ درصدی در کشورهای همسایه آسیایی، ناچیز به نظر می‌رسد.^۵ با این حال در آمریکای لاتین، مسکن، بخشی است که در نظام اقتصادی شهری نقش مهمی داشته و به طور معمول ۱۵ تا ۲۰ درصد از GDP را در بر می‌گیرد.^۶ در آفریقای جنوبی، مخارج حکومتی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳ با افزایش سالانه‌ی ۱۵۰ درصدی از ۳/۶ میلیارد راند به ۹/۱ میلیارد راند رسیده است که دلیل آن اجرای طرح یارانه‌ی مسکن^۷ بوده است.^۸ از طرف دیگر در کنیا مخارج حکومت مرکزی برای مسکن، در سال مالی ۱۹۹۹ به اندازه ۳۸ درصد کاهش یافت^۹ و از آن پس نیز در همان حد باقی ماند. دلیل این کاهش، عملکرد ضعیف نظام اقتصادی آن کشور بود.

۱- UNCHS and ILO, ۱۹۹۵.

۲- Angel, ۲۰۰۰:۲۴.

۳- Dhonte and others, ۲۰۰۰.

۴- Erbas and Nothaft, ۲۰۰۲.

۵- Hoek-Smit ۲۰۰۲.

۶- Mayo, ۱۹۹۹.

۷- Housing Subsidy Scheme.

^۱ - UNCHS, ۱۹۹۱b.

۸- Vuyo, n.d.

۹- Majale and Albu, ۲۰۰۱.

« در کشورهای در حال توسعه، کل سرمایه گذاری در بخش مسکن و زیربناهای مرتبط با آن بین ۳ تا ۸ درصد تولید ناخالص ملی (GNP) است و عمدتاً به سطح درآمد کشور مورد نظر بستگی دارد. به طور کلی این سرمایه گذاری ها حدوداً به ۳۰۰ میلیارد دلار بالغ می شوند. چنین عددی نمی تواند کشورهای در حال توسعه را قادر به کاهش رشد سکونتگاه های فرو دست های شهری - طبق حکم اهداف توسعه هزاره - نماید^۱».

با این که رشد اقتصادی ممکن است شرط لازم برای دستیابی به هدف کلی «سرپناه برای همه» باشد اما به هیچ وجه شرط کافی نیست^۲. مثلاً شیلی توانست شکاف کمبود مسکن خود را تا حد زیادی به دلیل رشد سریع اقتصادی خود از زمان بحران بدهی خارجی در دوره ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۵ جبران کند^۳. اما رشد اقتصادی شتابان در جمهوری کره نتوانست مشکلات مسکن در مناطق شهری آن کشور را کاهش دهد^۴.

در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، بانک جهانی و صندوق بین الملل پول (IMF) برنامه های تعدیل ساختاری^۵ (SAPs) را به بسیاری از کشورها تحمیل کردند. سیاست های مسکن، بخشی از SAPs بودند، اما «برخی از اقتصاددانان اعتقاد داشتند که تعدیل ساختاری و بهبود اوضاع مسکن با یکدیگر ناسازگار هستند^۶». برنامه های تعدیل

^۱ - UN-Doc, HSP/WUF/۲/۷: paragraph ۱۰.

^۲ - UNCHS, ۱۹۹۱b

^۳ - Pardo, ۲۰۰۰.

^۴ - Ha, ۲۰۰۴.

^۵ - تعدیل ساختار عبارت است از برنامه، سیاست ها و تغییرات نهادی لازم برای دگرگونی ساختار یک اقتصاد به صورتی که تعادل تراز پرداخت را در میان مدت حفظ کند World Bank.

^۶ - UNCHS and ILD, ۱۹۹۵.

ساختاری که طراحی ضعیفی دارند می‌توانند تأثیر ناخوشایندی بر اشتغال و دستمزدها، قیمت مواد غذایی و هزینه‌های مسکن باقی بگذارند.^۱ از این رو در دستور جلسه سکونت‌گاه تأکید شده است که SAPs باید:

«با شرایط اقتصادی و اجتماعی، دغدغه‌ها، اهداف و نیازمندی‌های هر کشور - از جمله نیاز به سرپناه برای همه - سازگار باشد و... از برنامه‌ها و مخارج زیربنایی اجتماعی به خصوص آنهایی که به نفع مردم فقیر، زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر هستند، حمایت به عمل آورد...»^۲

برنامه‌های تعدیل ساختاری با ملزم کردن حکومت «در کنار سایر قید و شرط‌ها به کناره‌گیری از امور شهری، موجب شکست برنامه‌های مسکن کم درآمدها شدند»^۳. در نتیجه اوضاع مسکن در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وخیم‌تر از سابق شد. البته برنامه‌های تعدیل ساختاری که در دهه ۱۹۸۰ در مکزیک و شیلی به اجرا درآمدند به اصلاحاتی مفید انجامیدند که از طریق آنها برخی از گروه‌های متکی به مسکن یارانه‌ای، منتفع گشتند.^۴ برنامه‌های تعدیل ساختاری در مکزیک و شیلی منجر به «گسترش غیرمترقبه روش‌های خانه‌سازی غیررسمی»^۵ شد که به دلیل ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش ساختمانی، سهم قابل توجهی در رشد اقتصادی داشت.

۱-۱-۳- تأثیرات ویژه راهبردهای توانمندسازی در حوزه سرپناه بر سیاست‌های ملی مسکن

فلسفه اصلی رویکرد توانمندکننده از این قرار است که حکومت‌ها باید خود را از تأمین مسکن به شکل مستقیم کنار بکشند. در عوض آنها می‌توانند سایر فعالان - از جمله بخش خصوصی، سازمان‌های غیرحکومتی و گروه‌های جوامع محلی - را توانمند کنند تا بتوانند از این طریق نقشی تمام و کمال در جهت دستیابی به هدف سرپناه کافی برای همه ایفا کنند. البته چنین چیزی به معنی از بین رفتن یا کم اهمیت شدن نقش همه حکومت‌ها نیست که معمولاً مورد سوء فهم قرار

^۱ - Cohen, ۱۹۹۰.

^۲ - Habitat Agenda, Paragraph ۲۰۴.

^۳ - UN_HABITAT, ۲۰۰۳g: xxvii.

^۴ - Pugh, ۲۰۰۱.

^۵ - Wells and Wall, ۲۰۰۳:۳۲۸.

می‌گیرد. اقدام قاطعانه و منسجم از طرف حکومت ضروری است. این اقدام می‌تواند مشتمل بر تدارک آن دسته از محیط‌های نهادی، قانونگذاری، نظارتی و مالی باشد که سایر فعالان می‌توانند از طریق آنها به شکل کارآمدتر عمل کرده و در بازارهای زمین، مسکن و بازارهای مالی مداخله کنند که تا به آن هنگام با نیازمندی‌های فقرا همخوانی نداشته است. در چنین موقعیتی، ترتیبات نهادی که زیربنای توسعه و بهبود اوضاع مسکن هستند، مولفه‌ای خطرناک از رویکرد توانمندکننده به شمار می‌آیند.^۱

توانمندسازی در بخش سرپناه، به اقدام حکومت در رابطه‌اش با سایر فعالان محدود نمی‌شود. حکومت‌های مرکزی و محلی و بخصوص دومی، به محیطی توانمندکننده نیاز دارند تا بتوانند به خوبی عمل کنند. آنها اگر قرار باشد بتوانند مسئولیت‌های خود را به خوبی انجام دهند، به چارچوب عملیاتی پشتیبان، منابع کافی، قابلیت‌های تخصصی و انگیزه نیاز دارند.^۲

رویکرد توانمندکننده نسبت به توسعه و بهبود اوضاع سرپناه، نیاز به نوعی شرایط سیاستی دارد که در آن حکومت در اغلب موارد، به عرضه مستقیم مسکن نپردازد. در عوض مقامات دولتی به تسهیل تولید مسکن از سوی سایر فعالان این بخش می‌پردازند. در این الگوی نمونه، تدارک مداخله گرانه مسکن عمومی از سوی دولت - که فرض می‌کند سایر فعالان بخش مسکن قادر به محقق کردن حق مسکن کافی نیستند - مردود به حساب می‌آید.^۳ یک راهبرد توانمندکننده باید به سایر فعالان اجازه دهد اوضاع مسکن را به کارآمدترین شکل ممکن توسعه و بهبود داده، حکومت‌ها را به حال خود بگذارد تا به هدف تخصیص منابع محدود به شکل کارآمد و به ضروری‌ترین نیازها رسیدگی کند.

بسیاری از کشورها به منظور توانمندسازی از طریق اجاره به شرط تملیک، شرکت‌هایی رهنی و به نفع رهن کننده، و یا اقداماتی در راستای گسترش و توسعه دسترسی به منابع مالی مسکن به انجام رسانده‌اند. در مسیر چنین اقداماتی، قصد

^۱ - UNCHS, ۱۹۹۱b.

^۲ - Angel and Mayo, ۱۹۹۶.

^۳ - Angel, ۲۰۰۰

کردن و حرف زدن معمولاً بیش از عمل کردن مورد توجه بوده است. اگر چه از طریق این برنامه‌ها تعداد بیشتری از مردم به وام‌های مسکن با اقساط مناسب دست یافته‌اند ولی افراد بهره‌مند از وام‌ها ظاهراً به گروه‌های پردرآمد تعلق داشته‌اند. دلیل این امر، نامناسب بودن شرایط وام‌های مسکن برای اکثریت خانوارهاست که دلیل آن هزینه‌های مبادله زیاد آنهاست.

بانک جهانی هفت ابزار توانمندکننده عمده را شناسایی کرده است که در دسترس حکومت‌ها قرار دارد. سه مورد از این ابزارها به موانع طرف تقاضا، سه مورد به محدودیت‌های طرف عرضه و یکی نیز موجب بهبود مدیریت کل بخش مسکن است.^۱ سه ابزار طرف تقاضا عبارتند از: بسط حقوق مالکیت، بسط تأمین مالی وام‌های مسکن و سه‌میه‌بندی بارانه‌ها. سه ابزار طرف عرضه از این قرار هستند: تدارک زیرساخت‌های توسعه زمین‌های مسکونی، قانونگذاری توسعه زمین و مسکن و سازماندهی صنعت ساخت و ساز.

این ابزارها باید با ابزار هفتم یعنی بسط یک چارچوب مناسب نهادی برای اداره بخش مسکن مورد پشتیبانی قرار گیرند. این ابزار شامل تقویت نهادهایی است که می‌توانند بر عملکرد کل بخش مسکن نظارت کرده، کارگزاری‌های بخش عمومی، بخش خصوصی، NGOها و سازمان‌های مبتنی بر جامعه محلی^۲ (CBOs) را با یکدیگر هماهنگ کرده، و باعث اطمینان خاطر شود که سیاست‌ها و برنامه‌ها به نفع فقرا و مشوقی برای مشارکت ایشان است. هفت ابزار توانمندکننده، در همه کشورهای قابل بکارگیری هستند و البته اولویت‌های بین آنها از کشوری به کشور دیگر فرق دارد. بانک جهانی^۳ نیز طرفدار یک ارزشیابی کل‌گرایانه از سیاست ملی مسکن است که با بکارگیری شاخصی از بایدها و نبایدهای سیاستی هنجاری انجام می‌شود (جدول ۲). اکثر این بایدها و نبایدها با توصیه‌های GSS و دستور جلسه سکونت‌گاه در مورد رویکردهای مسکن سازگار هستند.

^۱ - World Bank, ۱۹۹۳.

^۲ - سازمانهای غیر دولتی جامعه مدار (محلی) که در حوزه جغرافیایی خاصی فعالیت می‌کنند. (مترجم)

^۳ - World Bank, ۱۹۹۳.

بسیاری از کشورها در خلال دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ پس از پیگیری اصول رویکرد توانمند کننده در راه بازتعریف اهداف کلی و جزیی خود از راهبردهای ملی توفیقات چشمگیری داشته‌اند. بسیاری از این موارد، مشتمل بر مشورت گسترده با NGOها، بخش خصوصی و جامعه محلی بوده است. با این حال اکثر راهبردهای ملی فاقد یک برنامه عملیاتی جامع، زمان‌بندی، آینده‌نگری درباره فراهم بودن منابع لازم برای اجرای اقدامات پیشنهاد شده و نیز فاقد شاخص‌های نظارت و ارزشیابی بوده‌اند. «آنها بیشتر به سیاست شبیه بودند تا به راهبرد»^۱.

جدول شماره ۲. بایدها و نبایدهای لازم برای کارگر شدن توانمندسازی بازارهای مسکن

ابزار	بایدها	نبایدها
بسط حقوق مالکیت	- وضع قانون برای اجاره‌داری زمین؛ - گسترش دادن ثبت اسناد زمین؛ - خصوصی کردن موجودی مسکن‌های دولتی؛ - وضع کردن مالیات بر املاک	- مبادرت به تخلیه اجباری گسترده؛ - بنا گذاشتن نظام‌های پرهزینه ثبت اسناد؛ - ملی کردن زمین؛ - ممانعت کردن از معاملات زمین؛
بسط تأمین مالی وام‌های مسکن	- اجازه دادن به بخش خصوصی برای وام دادن؛ - قرض دادن با نرخ‌های بهره [حقیقی] مثبت؛ - تضمین اجرایی قوانین ضبط املاک رهنی؛ - اطمینان از قانون‌گذاری سنجیده؛ - ابداع ابزارهای وام‌دهی بهتر؛	- مجاز دانستن یارانه‌های نرخ بهره؛ - موضع‌گیری علیه سرمایه‌گذاری در مسکن استیجاری؛ - غفلت کردن از بسیج منابع؛ - مجاز دانستن نرخ‌های نکول (عدم بازپرداخت) زیاد.
سهمیه‌بندی یارانه‌ها	- شفاف کردن یارانه‌ها؛ - معطوف کردن یارانه‌ها به فقرا؛ - یارانه دادن به مردم و نه خانه‌ها؛ - بازنگری در یارانه‌ها؛	- ساختن خانه‌های دولتی یارانه‌ای؛ - در نظر گرفتن یارانه‌های پنهان؛ - مجال دادن به یارانه‌ها برای تحریف قیمت‌ها؛ - استفاده از کنترل رانت‌ها به عنوان یارانه؛
تدارک دیدن زیرساخت‌ها برای توسعه زمین مسکونی	- همه‌پیک کردن توسعه زمین؛ - تأکید بر بازیافت هزینه‌ها؛ - آینده‌نگری اساسی درباره تقاضا؛ - بهبود دادن زیرساخت‌های سکونتگاه‌های فرودست.	- موضع‌گیری علیه بهبود زیرساخت‌ها؛ - بهانه قراردادن نگرانی‌های زیست محیطی برای پاکسازی سکونتگاه‌های فرودست.
وضع قانون برای توسعه زمین و مسکن	- کاهش دادن پیچیدگی قانون‌گذاری؛ - ارزیابی هزینه‌های نظارت؛ - حذف تحریفات قیمتی؛ - حذف کاستی‌های ساختگی.	- وضع استانداردهای غیرقابل تحمل؛ - نگه داشتن قواعد فاقد ضمانت اجرایی؛ - طراحی برنامه‌های فاقد پیوند با اصلاحات مقرراتی یا نهادی.
سازمان‌دهی صنعت ساخت‌وساز	- حذف کردن اقدامات انحصار گرانه؛ - تشویق کردن ورود بنگاه‌های کوچک - کاهش نظارت‌های وارداتی؛ - حمایت از تحقیقات ساختمانی.	- بی‌توجهی به طولانی شدن صدور جواز؛ - بنا کردن مقررات بازدارنده از رقابت؛ - تداوم بخشیدن به انحصارات دولتی.

^۱ - UN-DOC.HS/C/۱۵/۵: Paragraph ۱۸.

ابزار	بایدها	نبایدها
بسط یک چارچوب سیاستی و نهادی	- برقراری توازن بین نقش بخش عمومی و خصوصی؛ - شکل دادن به تبادل آراء به منظور اداره بخش مسکن به شکل یک کل؛ - بسط راهبردهای توانمند کننده؛ - نظارت بر عملکرد بخش مسکن.	- پرداختن به تحویل مستقیم مسکن؛ - غفلت از نقش حکومت محلی؛ - نگه داشتن مؤسسات ناپایدار از لحاظ مالی.

منبع: بانک جهانی، ۴۷-۴۶: ۱۹۹۳.

این واقعیت را می‌توان یکی از دلایل عدم توفیق قابل توجه در اجرای راهبردهای توانمندسازی در حوزه مسکن دانست. در میان درس‌های مهمی که تا به امروز آموخته ایم، شناسایی مجموعه‌ای از چهار پیش شرط لازم برای توفیق نیز وجود دارد:

الف) حکومت‌ها باید تصمیماتی شفاف اتخاذ کنند که باعث خودمختاری در سطح محلی گردد؛

ب) اقدامات مربوط به انگیزش ابتکارات محلی، باید با اقدامات دیگری همراه شود که به موانع موجود بر سر راه این ابتکارات می‌پردازند.

ج) حکومت‌ها باید خواسته‌های جوامع محلی فقیر را موجه دانسته و به این خواسته‌ها پاسخ دهند؛

د) کارشناسان درگیر در توسعه سکونتگاه‌های انسانی باید آمادگی بازتعریف نقش‌های خود باشند^۱.

^۱ - UN-DOC. HS/C/۱۵/۵: Paragraph ۱۸.

۱-۱-۲- وظایف عوامل فعال در بخش مسکن و مؤلفه‌های عملی در راهبردهای توانمندسازی

۱-۱-۲-۱- تأمین مالی بخش مسکن

بدون شک تأمین مالی را باید مهم‌ترین عامل در توسعه و بهبود اوضاع مسکن دانست. دلیل اهمیت تأمین مالی آن است که سایر نهادهای مسکن - از قبیل زمین و مصالح ساختمانی - را فراهم می‌کند. با این حال در کشورهای در حال توسعه، مقدار کل منابع مالی موجود برای توسعه و بهبود اوضاع مسکن، مقدار محدودی است:

«تأمین مالی مسکن به شکل رسمی، بخش بسیار کوچکی از تقاضای فعلی در کشورهای در حال توسعه را شامل می‌شود و عمدتاً بین ۵ تا ۲۰ درصد از کل تأمین مالی مسکن را تشکیل می‌دهد... این شکل از تأمین مالی معمولاً در بهترین حالت ۲۰ درصد بالایی (۲ دهک بالایی) از طیف درآمد را تحت پوشش قرار داده و ممکن است به طور متوسط به بیش از ۱۰ درصد از کل ستانده سالانه مسکن ملی نرسد.»^۱

اکثر نهادهای متعارف در حوزه مسکن فقط در بازار رسمی، به گروه‌های با درآمد متوسط و زیاد خدمات ارایه می‌کنند. این نهادها اغلب از وام دادن به فقرا هراس داشته و عمدتاً کمتر در مناطق فقرنشین تمایل به پاسخگویی و کمک به مشتریان خود دارند. دلیل این امر، مخاطره ذهنی قابل توجه اعتباردهی در این مناطق، و هزینه‌های مبادله زیادی است که در غربال‌گری، نظارت و جمع‌آوری بدهی‌های فقرا وجود دارد. ناتوانی فقرا از فراهم آوردن وثیقه‌های لازم نیز از مشکلات دیگر به شمار می‌رود.^۲ به این ترتیب اغلب مؤسسات رسمی فعال در بخش مسکن به نیازهای اکثریت مردم فقیر شهری که در بخش غیررسمی ساکن و شاغل هستند، کاری ندارند. در نتیجه فقرای شهری مجبور می‌شوند دست به دامان گزینه‌های غیررسمی تأمین مالی مسکن شوند که معمولاً هزینه‌های بهره‌ای گزاف به ایشان تحمیل می‌کند و فقط برای دوره کوتاه مدت موجود است. به این ترتیب دسترسی به منابع مالی مسکن یکی از موانع عمده بر سر راه دستیابی به اهداف

^۱ - UN-HABITAT, ۲۰۰۴a.

^۲ - Vanderschueren and others, ۱۹۹۶: ۱۷; ADB, ۲۰۰۰; Saito, ۲۰۰۳.

مسکن مناسب برای همه و سکونتگاه‌های پایدار انسانی است. به این خاطر گزارش جهانی UN-HABITAT درباره سکونتگاه‌های انسانی در سال ۲۰۰۵، به تأمین مالی سرپناه و توسعه شهری معطوف شده است.^۱

از راه‌های مختلف می‌توان تأمین مالی مسکن را به تعداد بیشتری از مردم تعمیم داد. این راه‌ها عبارتند از: ابزارهای حکومتی از نوع نظارت‌های متعارف و تسهیلات پولی (مثلاً کاهش نرخ‌های بهره، تسهیل کردن ملاحظات وثیقه‌ای و انعطاف‌پذیرتر شدن زمان‌بندی بازپرداخت وام‌ها)، و ایجاد ساز و کارهای نوآورانه در تأمین مالی مسکن. در چند کشور تعدادی از رویکردها و نظام‌های دیگر که غیرمتعارف هستند، با میزان توفیق متفاوت مورد بررسی و اجرا قرار گرفته است. این رویکردهای غیرمتعارف عبارتند از نظام‌های پس اندازی و اعتباری؛ همکاری‌های توسعه‌ای جامعه محلی در حوزه مسکن و در حوزه چند منظوره در مقیاس‌ها و مراتب متنوع؛ برنامه‌های رهنی جامعه محلی؛ و اعتباردهی خرد از جمله نظام‌های اعتبارات خرد مبتنی بر جامعه محلی.^۲ گزینه دیگر، نظام «در ازای اعتبار»^۳ است که در بولیوی به اجرا در آمده است. سیاست حکومت در قبال پس‌اندازها، نرخ‌های بهره و یارانه‌ها - و بطور کلی در قبال بخش مالی - نیز عامل تعیین کننده مهمی در دسترس‌پذیری و هدایت منابع مالی مسکن است. در بخش‌های بعدی به بررسی برخی از ابزارها و برنامه‌هایی پرداخته می‌شود که به منظور دسترسی آسان‌تر فقرا و سایر گروه‌های محروم و آسیب‌پذیر به تأمین مالی مسکن به اجرا درآمده‌اند.

۱-۱-۲-۱-۱ حکومت و ابتکار عمل‌های بخش رسمی برای افزایش منابع مالی مسکن

الف) بانک‌های حکومتی و نهادهای دست‌اندرکار در تأمین مالی مسکن تحت مالکیت دولت

بانک‌های حکومتی و نهادهای دست‌اندرکار در تأمین مالی مسکن تحت مالکیت دولت در کشورهای در حال توسعه عموماً نمی‌توانند تقاضای منابع مالی مسکن را برآورده کنند. انتخاب‌های آنها نیز معمولاً یکسان بوده است. مثلاً بانک وام

^۱ - UN-HABITAT, ۲۰۰۵ b.

^۲ - Barcelo, ۱۹۹۸; UN-HABITAT, ۲۰۰۴a.

^۳ - Anticretico.

مسکن فدرال نیجریه^۱ در دوره ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۰ فقط ۹۰.۰۰۰ وام فراهم کرد. به طور مشابه، شرکت وام مسکن خانه ملی^۲ در فیلیپین، در سال ۱۹۹۶ به خاطر وام‌های بدفراهم که به ۷۰ درصد از کل وام‌های بالغ می‌شدند، به ورشکستگی افتاد^۳.

با این حال، بانک مسکن حکومتی تایلند^۴ (GHB) مثال خوبی از یک نهاد با مدیریت حکومتی است که تأمین مالی مسکن را به خوبی در حد استطاعت گروه‌های کم درآمد فراهم کرده است. جعبه ۲ جزئیات بیشتری از GHB را در بردارد که از توصیه دستور جلسه سکونت‌گاه پیروی می‌کند:

جعبه ۲. بانک مسکن حکومتی تایلند (GHB)

GHB در سال ۱۹۵۳ به عنوان یک نهاد مالی و در مقام یک بنگاه دولتی بنیانگذاری شد. این نهاد تأسیس شد تا برای سازندگان مسکن و خانه‌داران آینده - بخصوص کسانی که به بخش‌های کم‌درآمد بازار تعلق دارند - منابع مالی فراهم کند. GHB هر چند یکی از مؤسسات بخش عمومی است، اما در کل بر مبنای تجاری عمل می‌کند.

در سال ۱۹۸۲ وزارت مالیه به تجدید سازمان در GHB دست زد و شرایط مناسبی برای آن پدید آورد تا این مؤسسه بتواند از لحاظ سهم بازار و شناخته شدن در میان مشتریان به مؤسسه پیش‌تاز در تأمین مالی مسکن تبدیل گردد. از آن پس GHB نقشی عمده در توسعه بخش مسکن در تایلند ایفا کرده است.

GHB پس از تجدید سازمان از ابزارهای سپرده‌ای جالبی برای تشکیل سرمایه بازار پس‌انداز داخلی استفاده کرده است. این مؤسسه از طریق نشر ابزارهای قرضه نیز به منابع مالی دست یافته است. GHB در سال ۱۹۸۴ با کنار گذاشتن تجربیات سنتی، یک طرح جدید پس‌اندازی را با نرخ‌های بهره بیشتر از بهره بانک‌های تجاری ابداع کرد. این طرح موجب جذب منابع مالی عمده‌ای گردید.

تعداد شعب GHB کمتر از تعداد شعب بانک‌های تجاری است ولی این ویژگی به شکل ناخواسته به نفع آن بوده است. هزینه‌های اجرایی و بالاسری GHB بسیار کمتر از هزینه‌های بانک‌های تجاری بوده است که شبکه شعب بزرگتری داشته‌اند. تجدید سازمان بیشتر، رایانه‌ای کردن و برون‌سپاری بسیاری از عملیات بانکی که به طور متعارف درونی هستند - از قبیل ارزیابی دارایی و اقدام حقوقی علیه نکول کنندگان - موجب بهبود چشمگیر در کارایی عملیاتی GHB شده است.

GHB موفق شده است با تأمین مالی مناسب و هزینه‌های بالاسری اندک، نرخ‌های بهره سپرده بیشتر و نرخ‌های بهره وام‌های کمتر به مشتریان خود ارائه دهد و هیچ یارانه‌ای نیز از حکومت دریافت نکند. به این ترتیب GHB تعداد وام‌های مسکن خود را افزایش داده و به ابداع

^۱ - Federal Mortgage Bank of Nigeria

^۲ - National Home Mortgage Finance Corporation.

^۳ - Saito, ۲۰۰۳.

^۴ - Government Housing Bank of Thailand.

عملیاتی پرداخته است که دریافت کمترین نرخ بهره بازار را مقدور کرده است. GHB وام‌های تأمین مالی مجدد را با نرخ‌های بهره بیشتر به دریافت‌کنندگان وام‌های مسکن ارایه می‌کند. در نتیجه بانک‌های تجاری که تا آن زمان تأمین مالی مسکن را در اولویت‌های آخر خود قرار می‌دادند، مجبور شدند به منظور حفظ مشتریان خود، نرخ بهره وام‌های مسکن را کاهش دهند. این وضعیت در واقع نقطه شروع رقابت در صنعت وام‌های مسکن بود.

کاهش نرخ‌های بهره و بهبود شرایط وام‌ها منجر به هدف‌گیری گروه‌های با درآمد کمتر از متوسط از سوی سازندگان مسکن شد و یک روند عام در تولید مسکن در بخش خصوصی تایلند به راه انداخت. این بهبود بنیادین در اوضاع بخش تأمین مالی مسکن که با رشد اقتصادی تایلند همراه شده بود باعث شروع رونق اقتصادی در بانکوک گردید. چون هنوز هم مالکیت خانه در حد استطاعت فقیرترین گروه‌ها نیست، GHB وام‌هایی را نیز در اختیار سازندگان مسکن قرار می‌دهد تا به ساخت مجتمع‌های مسکونی استیجاری ارزان قیمت بپردازند.

حکومت تایلند، اهمیت تأمین مالی مسکن را به عنوان یک نظام پشتیبان اساسی شناخته و به این دلیل حمایت‌های سیاسی خود را از GHB به عمل می‌آورد. حکومت از GHB به مثابه یک ابزار سیاستی اصلی در بخش مسکن بهره‌برداری می‌کند تا شرایط توانمندکننده را در حوزه مسکن ترویج کند. حکومت همچنین مشوق‌هایی برای ترغیب بانک‌های تجاری به واگذاری وام‌های مسکن تدارک دیده است. وام‌گیرندگان در سراسر کشور می‌توانند به شبکه گسترده بانک‌های تجاری دسترسی داشته باشند. اوضاع وام‌های مسکن از طریق عوامل بازار و از سوی حکومت تعیین می‌شود و هیچ‌گونه دستور مستبدانه‌ای در زمینه نرخ‌های بهره اعمال نمی‌شود (این رویه هر چند عواقبی ناخوشایند نیز به همراه دارد ولی در کل به نفع قرض‌گیرندگان کم درآمد تلقی می‌شود). علاوه بر این، تأمین مالی مسکن به طور کامل در نظام مالی کلی کشور ادغام شده است.

منبع: GHB, n.d.a., n.d.b.

«به منظور بسیج منابع مالی داخلی و بین‌المللی بیشتر برای تأمین مالی مسکن و فراهم کردن اعتبارات بیرونی برای خانوارهای بیشتر، لازم است تأمین مالی مسکن با یک نظام مالی گسترده‌تر ادغام شده و از ابزارهای موجود برای ایجاد ابزارهایی جدید استفاده شود... تا به نیازهای مالی مردمی که دچار دسترسی محدود یا عدم دسترسی به اعتبارات هستند، رسیدگی گردد»^۱.

ب. بانک‌های تجاری و مؤسسات تأمین مالی مسکن

با توجه به محدودیت‌های بانک‌های حکومتی و مؤسسات مالی تحت مالکیت دولت، بانک‌های تجاری و مؤسسات مالی خصوصی در اکثر کشورهای در حال توسعه، اولین منبع برای تأمین مالی رسمی مسکن به شمار می‌آیند. با این حال

^۱ - Habitat Agenda: paragraph ۸.

همانطور که پیشتر گفته شد، این نهادها عمدتاً به ارایه خدمات برای گروه‌های با درآمد متوسط و زیاد می‌پردازند. علیرغم این واقعیت چنین نهادهایی دارای قابلیت بالقوه‌ای هستند که:

«می‌توانند با جابه‌جا کردن حوزه کار خود از مشتریان با درآمد متوسط و زیاد به سمت عامه مردم جامعه سهم مهمی در تأمین مالی خانوارهای فقیر داشته باشند»^۱.

یکی از راه‌هایی که از طریق آن حکومت‌ها می‌توانند چنین نهادهایی را به این کار ترغیب کنند، صندوق‌های تضمین وام^۲ است. مثلاً آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۵ کارگزاری ساخت و ساز و مسکن شهری ملی^۳ (NURCHA) را تأسیس کرد تا از اجرای سیاست مسکن پشتیبانی به عمل آورد. NURCHA «با هدف تسهیل واگذاری مسکن مناسب و پایدار از طریق رفع موانع مالی موجود بر سر راه تدارک مسکن یارانه‌ای کار می‌کند»^۴. این کارگزاری چنین وظیفه‌ای را از طریق صندوق‌های ضمانتی انجام می‌دهد که تأمین مالی مساعده‌ای^۵ و نیز منابع معطوف به مصرف‌کننده واقعی (نهایی)^۶ را برای طرح‌های مسکن کم‌درآمد و وام‌های مسکن بسیج می‌کند. این کارگزاری علاوه بر این به ضمانت طرح‌های استیجاری نیز می‌پردازد. NURCHA به این ترتیب در مخاطره مالی با مؤسسات مالی، بانک‌های تجاری و سازندگان مسکن شریک می‌شود تا توسعه ساخت مسکن ترویج شود. هدف غایی UNRCHA آنست که ثابت شود ضمانت کردن وام‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، کار پرمخاطره‌ای نیست و به این دلیل مؤسسات مالی را ترغیب می‌کند که نقش

^۱ – UN-DOC. E/CN. ۱۷/۲۰۰۵/۴: paragraph ۶۶.

^۲ – Loan guarantee Funds.

^۳ – National Urban Reconstruction and Housing Agency.

^۴ – Khan and Thurman, ۲۰۰۱:۵.

^۵ – bridging Finance.

^۶ – end-user finance.

ضمانتی را بر مبنای تجاری به عهده بگیرند.^۱ هم اکنون چهار بانک بزرگ تجاری در آفریقای جنوبی کار تأمین مالی بیش از ۷۰ درصد تأمین مالی مسکن و اعمال نفوذ به منظور کارآمد ساختن طرح تضمین را انجام می‌دهند.^۲

ج. کاهش دادن نرخ‌های بهره

اگر قرار باشد که تعداد بیشتری از مردم فقیر به منابع مالی مسکن دسترسی پیدا کنند، «هزینه دسترسی به این منابع باید به کمترین میزانی که منطبق با اصول صحیح مالی و اقتصادی باشد تقلیل پیدا کند».^۳ نرخ‌های بهره در زمره اجزای هزینه‌های تأمین مالی مسکن هستند. زیاد بودن نرخ‌های بهره اعمال شده از طرف مؤسسات تأمین مالی مسکن در کشورهای در حال توسعه باعث دشوار شدن و نامطلوب شدن استقراض از سوی آن دسته از فقرای شهری می‌شود که می‌خواهند به ساخت یا بهسازی مسکن بپردازند. این مردم احتمالاً از بازپرداخت اقساط ماهیانه ناتوان هستند یا ممکن است به دلیل کل بهره پرداختی بابت مبلغ اصلی قرض شده، از استقراض منصرف شوند. به این ترتیب کاهش دادن نرخ‌های بهره می‌تواند باعث دسترسی پذیرتر شدن تأمین مالی مسکن، ارزان شدن و جذاب‌تر شدن آن گردد.

بسیاری از منابع اعتباری مسکن که در آسیا برای فقرا فراهم می‌شود، به منظور تسهیل دسترسی ایشان، نرخ‌های بهره کمتر از نرخ بازار را در دسترس ایشان قرار می‌دهد. یکی از این منابع UCDO است که توسط حکومت تایلند در سال ۱۹۹۲ تأسیس شده و هدف آن پشتیبانی از جوامع محلی از طریق کمک هزینه‌ها، وام‌ها و حمایت‌های فنی بوده است. جعبه ۳ حاوی اطلاعات بیشتری درباره اصل و منشأ UCDO است. در هندوستان شرکت مسکن و توسعه شهری^۴ (HUDCO) یک ردیف اعتباری برای NGOها وضع کرد تا از طریق آن قرض‌دهی هر چه بیشتر به گروه‌های

^۱ - Khan and Thurman, ۲۰۰۱; Sundberg and Thunstorm, ۱۹۹۸; FSF, n.d.

^۲ - Saito, ۲۰۰۳.

^۳ - UNCHS, ۱۹۹۷ b.

^۴ - Housing and Urban Development Corporation.

کم‌درآمد و بخش‌های فقیرتر جامعه پرداخته شود. این کار خانوارهای فقیر شهری را با دسترسی به اعتبارات جهت داده شده از طریق NGOها در نرخ بهره مناسب، از امنیت نسبی بهره‌مند کرده است.^۱

جعبه ۳. دفتر توسعه جامعه محلی شهری (UCDO)، تایلند

حکومت تایلند در سال ۱۹۹۲ به تأسیس UCDO دست زد تا صندوق توسعه جامعه محلی شهری را اداره کند. سرمایه اولیه صندوق در حدود ۵۰ میلیون دلار آمریکا بود که در همان سال از طرف حکومت تأمین شد. اعتبار چرخشی این صندوق موجب تأمین وام‌های انعطاف‌پذیر و کم بهره برای جوامع محلی می‌شود.

مردم جوامع محلی برای آنکه مستحق دریافت وام تشخیص داده شوند باید ظرفیت خود برای اداره پس‌اندازها و وام‌ها را به اثبات برسانند. از وام‌ها می‌توان برای برآورده کردن نیازهای ویژه هر گروه استفاده کرد. وام‌ها در ابتدا برای تأمین پس‌اندازها و وام‌های گروهی اعتبارات چرخشی وابسته به جوامع محلی، ایجاد درآمد، بهبود اوضاع مسکن و سایر هزینه‌های مرتبط با مسکن (از قبیل خرید زمین به ویژه برای افرادی که با تخلیه خانه‌ها روبرو هستند و توسعه مسکن) در نظر گرفته شده بود. نرخ‌های بهره وام‌ها تا حد زیادی کمتر از نرخ‌های سایر منابعی بود که می‌توانست در دسترس فقرا قرار گیرد. با این حال میزان نرخ‌های بهره به حدی بود که بتواند هزینه‌های اجرایی را جبران کرده و منابع اولیه را حفظ کند. UCDO سپس از طریق این برنامه وام دهی، پیوندهایی با سازمان‌های متنوع محلی، گروه‌های پس‌اندازی، NGOها، و سازمان‌های حکومتی برقرار کرد.

منبع: Boonyabancha, ۲۰۰۱, ۷; Millennium Project, ۲۰۰۵a.

^۱ - Ghatater, ۱۹۹۹, D'Cruz and Satterwaite, ۲۰۰۵.

با این حال الگوی نمونه تأمین مالی متعارف در بخش مسکن - که طبق آن نرخ‌های بهره عامل تعیین کننده اصلی در تصمیم‌گیری خانوار برای استقراض هستند - مورد چالش قرار گرفته است. تازه‌ترین تجربه نشان می‌دهد که:

«دسترسی به سرمایه برای سرمایه‌گذاری، سادگی، انعطاف‌پذیری و سرعت پرداخت از جمله عوامل اصلی در تصمیم‌گیری خانوار به استقراض هستند. نرخ‌های بهره مهم هستند اما در مرتبه بعدی قرار دارند»^۱.

د. تسهیل مقررات مربوط به وثیقه

مؤسسات تأمین مالی موجود، معمولاً قبل از تأمین بلند مدت اعتبارات مسکن، وثیقه مادی مطالبه می‌کنند. در اکثر موارد لازم است که واگذاری وثیقه به شکل ارایه سند مالکیت انجام شود. این شرایط مانع بزرگی برای فقرایی است که بندرت به سند حقوقی زمین یا خانه‌ای دسترسی دارند که ساکن آن می‌باشند. به جای این نوع وثیقه‌ها باید ارایه شواهد مبنی بر درآمد مستمر، کافی و مطمئن، کافی تلقی شود. حتی این شواهد نیز برای اکثر مردم فقیر - به ویژه آنهایی که در بخش غیررسمی شاغل هستند - دردسری محسوب می‌شود. فقدان اطلاعات کلی درباره شایستگی اعتباری افراد، در عمل موجب طرد فزاینده فقرا از بازارهای اعتباری رسمی می‌گردد.^۲ به این ترتیب دستور جلسه سکونت‌گاه حکومت‌ها را دعوت می‌کند که:

«دسترسی به اعتبار و سایر گزینه‌های نوآورانه بانکی را که دارای ضمانت‌ها و ملاحظات وثیقه‌ای/انعطاف‌پذیر است، برای زنان و فقرا - از جمله افراد شاغل در بخش‌های غیررسمی، کسب و کارهای خانوادگی و کسب و کارهای کوچک مقیاس - میسر کنند»^۳.

ترتیبات نهادی متنوعی - عمدتاً از سوی NGOها - ابداع شده‌اند، تا جانشین وثیقه‌های فردی شده و به این ترتیب به نفع فقرا عمل کنند. در این میان تعداد روز افزونی از نهادهای مالی در حال بسط اعتباردهی به فقرا بر مبنای «وثیقه

^۱ - Cities Alliance, ۲۰۰۲: ۳۷.

^۲ - Van Bastelaer, ۲۰۰۰b.

^۳ - Habitat Agenda: paragraph ۱۱۸.

اجتماعی»^۱ هستند. این نهادها به جای وثیقه‌های مادی یا مالی متداول، به خوشنامی قرض گیرندگان یا به شبکه اجتماعی که به آن تعلق دارند، توجه می‌کنند، برخی از ترتیبات نهادی جدید نیز گزینه‌های کم هزینه‌ای را در اختیار قرض دهندگان قرار می‌دهند تا به جای اطلاعات ناقص شایستگی اعتباری افراد از آنها استفاده کنند.^۲

هـ. طرح‌های بازپرداخت انعطاف پذیر

اکثر نهادهای رسمی در حوزه تأمین مالی، علاوه بر نرخ‌های بهره زیاد و شرایط سخت وثیقه‌ای، شرایط دشواری را نیز برای بازپرداخت وام‌ها وضع می‌کنند. این دشواری هم به زمان‌بندی بازپرداخت و هم به مقادیر پرداختی مربوط است. باید اذعان کرد سلسله درآمدی اکثر مردم فقیر که از طریق کارکردن در بخش غیررسمی تأمین می‌شود. با چنین قید و شرط‌های دشواری مطابقت ندارد. پرداختی‌های پس از کسب وام نیز فراتر از توانایی اکثر مردم فقیر هستند. با این حال برخی از کشورها به درست کردن و اعتبارسنجی الگوهایی پرداخته‌اند که بر این محدودیت‌های مرسوم فائق آمده است.

مکزیک مثال خوبی از تلاش‌های حکومت برای بهبود دسترسی گروه‌های کم درآمد به اعتبارات مسکن است. بانک مرکزی مکزیک در سال ۱۹۸۴ برای استفاده از وام‌های مسکن دو شاخصی^۳ پیشقدم شد تا آنها را به مثابه «بزارهایی برای بهبود توانایی پرداخت قرض گیرندگان بکار بگیرد. بدون آنکه منافع قرض دهنده پایمال گردد. و نیز این وام‌ها را به عنوان روشی برای شمول یارانه‌ها به کار ببرد»^۴. وام‌های مسکن دو شاخصی واجد خصایص زیر هستند:

— تعیین شاخصی ضد تورم؛

— تعیین شاخصی برای حفظ توانایی پرداخت (اقساط)؛

— دوره قابل تنظیم برای بازپرداخت.^۵

^۱ – Social collateral.

^۲ – Van Bastelaer, ۲۰۰۰b.

^۳ – dual-index mortgage.

^۴ – Lea and Bernstein, ۱۹۹۶:۸۸.

^۵ – UN.Doc.A/CONF.۱۶۵/PC.۲/۵ and HS/C/۱۵/۳/Add۳: Paragraph ۱۸.

وام‌های مسکن دو شاخصی نه تنها بیشتر در حد استطاعت مردم هستند بلکه تداوم [بازپرداخت] آنها نیز بیشتر است. مقادیر و زمان بازپرداخت این وام‌ها مطابق با درآمد قرض‌گیرنده تنظیم شده و امکان تعیین دوره‌های انعطاف‌پذیر در بازپرداخت را تا بیش از ۱۵ سال فراهم می‌کند.^۱ با این حال، «در مکزیک، در زمینه وام‌های مسکن دو شاخصی، با کسانی که بیشتر از همه در معرض مخاطره قرار دارند به درستی رفتار نمی‌شود و این موضوع حتی درباره آنهایی صادق است که به این وام دسترسی پیدا می‌کنند».^۲ از طرفی الگوی وام مسکن دو شاخصی در لهستان نیز با توفیق روبرو شده است.^۳ وام‌های مسکن دو شاخصی هم اکنون در بسیاری از کشورهای در حال گذار نیز همچون کشورهای در حال توسعه، عملکرد قابل قبولی دارند.^۴

بانک گرامین^۵ در بنگلادش وام‌هایی عرضه می‌کند که «در اقساط برابر و بسیار کوچک در فواصل زمانی متعدد - مثلاً هفته‌ای یکبار به مدت یکسال» باز پرداخت می‌شوند. در هندوستان، شرکت تأمین مالی توسعه مسکن (HDFC) طرح‌های بازپرداخت انعطاف‌پذیر را عرضه می‌کند که مشتمل بر گزینه‌های متنوعی برای بازپرداخت است. HDFC نخستین مؤسسه توسعه مالی خصوصی است که صرفاً به مسکن اختصاص دارد.^۶

۱-۲-۲- تدارک زمین شهری برای مسکن به ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد

جهانی شدن و گرایش مرتبط با آن، به شیوه‌های مختلف از جمله ایجاد تمایل رو به رشد برای سرمایه‌گذاری سفته‌بازانه بر زمین شهری تأثیر گذاشته است. بازارهای زمین نیز از این لحاظ مستثنی نیستند.^۸ در یک اقتصاد جهانی شده

^۱ - UNCHS, ۱۹۹۷b:۴۳.

^۲ - Whitehead, ۲۰۰۰: ۱۶۹۶.

^۳ - UNECE, ۲۰۰۵.

^۴ - Lea and Bernstein, ۱۹۹۶.

^۵ - Grameen Bank.

^۶ - Matin and others, ۱۹۹۹:۲۲.

^۷ - Banergee and Srilakshmi, ۲۰۰۲.

^۸ - UNCHS, ۲۰۰۱a.

با نابرابری‌های درآمدی رو به رشد و قیمت‌های صعودی زمین، بازارهای رسمی زمین و فرآیندهای ساخت و ساز در زمین، گرایش به تأمین منابع طبقات پردرآمد و با درآمد متوسط دارند. چنین وضعیتی هیچ گزینه‌ای به جز دسترسی غیررسمی به زمین - که در اغلب موارد به شکل تصرف غیرقانونی است - پیش‌روی فقرا قرار نمی‌دهد.^۱

«فرآیندهای ساخت و ساز غیررسمی در زمین در حال حاضر نقشی خطیر در فراهم سازی زمین برای گروه‌های کم‌درآمد و محروم دارد... هزینه گزاف لازم برای دسترسی سازندگان مسکن و نیز خانوارها به زمین به منظور احداث سرپناه از مجرای بخش رسمی و نیز معیارهای سخت‌گیرانه برای آماده‌سازی آن زمین، دسترسی به مسکن قانونی بر مبنای زمین قانونی را برای فقرا، افراد بی‌خانمان و محروم، بسیار دشوار - اگر نگوئیم غیرممکن - کرده است.»^۲

تخمین‌های مربوط به سهم جمعیتی مردم محروم از بازارهای زمین و مسکن رسمی بسیار متنوع است ولی به طور متوسط بین ۱۵ تا ۷۰ درصد از جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه را شامل می‌شود.^۳

«با این حال تردیدهای قابل‌اعتنایی وجود دارد که فرآیندهای غیررسمی موجود بتواند همچنان (حتی اگر قرار باشد عرضه غیررسمی را به مثابه سیاست واقعی و عملی حکومت لازم تلقی کنیم نیازها را برآورده کند.»^۴

بسیاری از حکومت‌ها به دلیل سیاست‌های ناکافی، چارچوب‌های حقوقی نامناسب و نظام اجرایی ناکارآمد، فاقد صلاحیت لازم در فراهم کردن زمین برای فقرای شهری هستند.^۵ ناکامی در استقرار آن دسته از بازارهای زمین که قادر به

^۱ - UNCHS, ۲۰۰۱d: ۳۶.

^۲ - GSS: paragraph ۹۵.

^۳ - Payne, ۲۰۰۰a.

^۴ - GSS: paragraph ۹۵.

^۵ - DFID, ۲۰۰۲.

واگذاری زمین ارزان قیمت باشد، فقرا را مجبور به جستجوی محل اسکان در سکونتگاه های فرودست و سکونتگاه های غیررسمی کرده است.^۱

دستور جلسه سکونتگاه تأکید می کند که «دسترسی به زمین و امنیت /جابه‌نشینی، جزو لوازم راهبردی در تدارک سرپناه مناسب برای همه به شمار می‌آیند.»^۲ به طور کلی زمین در نواحی شهری گران است اما این گرانی به ویژه در نواحی نزدیک به مراکز اشتغال شدت می گیرد که فقرا باید در آنجا زندگی کنند. هزینه زمین و امکان دسترسی به آن در زمره عوامل تعیین کننده مهم در قیمت و شرایط مسکن محسوب می شوند. در واقع یکی از شروط اساسی برای عملکرد صحیح بخش مسکن، امکان دسترسی به زمین مسکونی به صورت عرضه انبوه و با قیمت های مناسب در حد استطاعت [فقرا] می باشد.^۳

«پس بهبود دسترسی به بازارهای زمین، پیش نیاز بهبود وضعیت مسکن و دورنمای اقتصادی مردم کم درآمد است.»^۴

تعدادی از کشورهای در حال توسعه به ایجاد سازمان های شبه دولتی اقدام کرده اند تا این سازمان ها کار عمران زمین ها را در دست بگیرند، سازمان پرومنا^۵ در اندونزی، بزرگترین کارگزاری از این نوع در جهان است.^۶ دلایل آشکار در تأسیس چنین دستگاه هایی عبارتند از:

- هدایت کردن زمین و مسکن در قیمت های در حد استطاعت به خانوارهای با درآمد کم و متوسط؛

^۱ - UNCHS, ۲۰۰۱d: ۳۶.

^۲ - Habitat Agenda: paragraph ۷۵.

^۳ - Angel, ۲۰۰۰.

^۴ - payne, ۲۰۰۲a:۲.

^۵ - Perumnas.

^۶ - UNESCAP, ۱۹۹۵.

- اطمینان از اینکه افزایش قیمت زمین در نتیجه تدارک و تهیه امکانات زیربنایی، تماماً به جیب بساز و بفروش‌ها در بخش خصوصی نمی‌رود؛
- بر عهده گرفتن طرح‌های مهم اما پر مخاطره که بخش خصوصی از زیر بار آنها طفره می‌رود.

دو فرض مهم در پس این اهداف نهفته است. اولین فرض از این قرار است که منافع سیاست‌های این دستگاه‌ها عاید خانوارهای کم‌درآمد یا با درآمد متوسط می‌شود. دومین فرض چنین است که کارگزاری‌های دولتی عمران زمین، کارآمد هستند. چنین رویکردی به عمران زمین در حال حاضر با توفیق اندکی روبرو می‌شود. با این حال کارگزاری‌های عمران زمین اگر قرار باشد به خوبی کار کنند، به صورت محلی اداره و هدایت می‌شوند، بر تعداد محدودی از اهداف متمرکز هستند و به خوبی سرمایه به دست می‌آورند.^۱

زمین شهری مناسب برای مسکن نیز - به ویژه برای خانوارهای کم درآمد - می‌تواند به شیوه‌های مختلفی که در کشورهای مختلف میزان توفیق متفاوت داشته است، فراهم شود. این گزینه‌ها یا شیوه‌ها را در بخش‌های بعدی بررسی خواهیم کرد.

الف - زمین بهره‌مند یا غیربهره‌مند از خدمات

GSS تذکر می‌دهد که:

«بزرگ‌ترین ناکامی حکومت‌ها در بخش مسکن [احتمالاً] فقدان ظرفیت در فعال کردن عرضه کافی زمین ارزان قیمت و بهره‌مند از خدمات رسمی برای برآورده کردن نیازهای مسکن کم‌درآمد بوده است.»^۲

^۱ - Dowall and Clarke, ۱۹۹۶.

^۲ - GSS: paragraph ۹۳.

در بسیاری از کشورهای آفریقایی، تدارک زمین و مسکن بهره‌مند از خدمات از سوی بخش عمومی - به خصوص برای خانوارهای کم‌درآمد - به چند دلیل دائماً در حال کاهش است. این دلایل شامل مقیاس و دامنه مشکل؛ فقدان منابع؛ ناکافی بودن ظرفیت‌های فنی و اداری - بخصوص در شناسایی حقوق زمین- فساد فراگیر و فعالیت‌های غیرقانونی و فقدان اراده سیاسی می‌شود.^۱

حکومت‌ها می‌توانند به سادگی از طریق حذف شرطی که طبق آن زمین اختصاص یافته به مسکن باید قبل از انجام یافتن ساخت‌وساز از خدمات بهره‌مند باشد، افزایش عرضه را میسر ساخته و اجازه دهند که امکانات زیربنایی به تدریج در محل مستقر شود. در این رویکرد به مردم اجازه داده می‌شود که در زمین‌های فاقد خدمات ساکن شوند تا امکانات زیربنایی به تدریج فراهم شود. چنین رویکردی باعث حذف هزینه‌های خرید و بازپرداخت وام‌ها از دوش فقرا می‌شود. این رویکرد با موفقیت در حیدرآباد پاکستان و بانکوک (تایلند) به کار گرفته شده است.^۲ کاهش میزان خدمات ضروری - خواه در ابتدا خواه در بلند مدت - نیز به طور مشابه باعث رواج ساخت و بهسازی مسکن می‌شود و به رسمیت شناختن خانه‌هایی هم که در زمین‌های بدون امکانات ساخته شده‌اند، چنین تأثیری دارد.

تشریک زمین، باز تنظیم زمین، مصادره زمین و بانکداری، اسکان مجدد و واگذاری اسناد مالکیت روش‌های دیگری در تدارک زمین شهری برای مسکن به ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد است که در بخش ۳.۴ ج. کتاب "Enabling Shelter Strategies" به تفصیل به آن پرداخته شده است.

۱-۲-۳- یارانه‌های هدفمند، یارانه‌های چندگانه و سازوکارهای حمایتی

در سراسر جهان موضوع یارانه‌های مسکن موضوع بحث برانگیزی است. استدلال‌های محکمی علیه یارانه‌ها وجود دارد. این یارانه‌ها اغلب به دلایلی غیر از مسکن - از قبیل توزیع مجدد درآمد، اشتغال زایی، ایجاد پس انداز، ایجاد رونق

^۱ - Durand - Lasserre, ۲۰۰۳.

^۲ - UN-Docs. HS/C/۱۶/۷; HS/C/۱۵/۵.

اقتصادی، کمک به صنعت ساختمان، حفظ آرامش و ثبات سیاسی و غیره - واگذار می‌شوند.^۱ علاوه بر این، یارانه‌هایی که هدفمندی ضعیفی دارند می‌توانند شدیداً به بازارهای مسکن لطمه بزنند. چنین یارانه‌هایی به مختل شدن کاربری فضاها و لطمه زدن به کیفیت مادی، شرایط مادی و نیز حقوق مالکیت‌های ساخت‌وساز منجر می‌شوند.^۲

با این حال یارانه‌های هدفمند، تناقضی با اصل توانمندسازی ندارند. در واقع توانمندسازی و یارانه‌ها مکمل یکدیگر هستند. همانطور که قبل از این ذکر شد،

«فقط از راه توانمندسازی مردمی که خیلی فقیر نیستند - به منظور کمک کردن این مردم به خودشان - است که حکومت‌ها می‌توانند منابع موجود را برای کمک به فقیرترین گروه‌ها حفظ کنند.»^۳

دستور جلسه سکونت‌گاه بر چنین ضرورتی تأکید می‌کند:

«فراهم کردن یارانه‌های هدفمند (در صورت لزوم) و شفاف ... و انواع مختلف تورهای ایمنی برای آسیب‌پذیرترین گروه‌ها»^۴

همچنین به برقراری چنین مواردی توصیه می‌شود:

«سازوکارهای حمایتی به منظور توانمند کردن مردم فقیر و محروم برای دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات اساسی.»^۵

یارانه‌ها را می‌توان به شیوه‌های مختلف برقرار کرد. با این حال، اصلی‌ترین مؤلفه یارانه‌ها از لحاظ ارزشی، ماهیت مالی آن است. مؤلفه بعدی، زمین است که در مناطق شهری بسیار مهم تلقی می‌شود.^۱ مثال‌هایی از تجربیات یارانه‌ای در

^۱ - Angel, ۲۰۰۰.

^۲ - Mayo, ۱۹۹۹.

^۳ - UNCHS, ۱۹۹۴a: iii.

^۴ - Habitat Agenda: paragraph ۹۷.

^۵ - Habitat Agenda: paragraph ۸۶

دست است. مثلاً در سال ۱۹۷۷، شیلی برای اجرای رویکرد یارانه پیشاپیش^۲ سرمایه‌ای پیشگام شد. این یارانه‌ها به مردم فقیر کمک کرد تا خانه‌های ساخته شده از طرف بخش خصوصی را خریداری کنند. الگوی اولیه این یارانه‌ها پس از آنکه در خلال این سال‌ها به تدریج تعدیل و تصحیح شد، هم اکنون در برنامه‌های یارانه‌ای شیلی به اجرا در می‌آید. کلمبیا نیز نسخه‌ای از الگوی شیلی را در سال ۱۹۹۰ به کار گرفت. که مؤلفه‌های مشخص کننده آن هنوز پس از اصلاحیه‌های متعدد، برقرار هستند. به طور کلی هر دو کشور، یارانه‌ها را برای فقرا هدف‌گیری کرده و به این دلیل فقط به خانوارهای چند نفره یارانه داده، خانوارهای تک نفره یا مالکان سرشناس را از زمره دریافت‌کنندگان خارج کرده، به اتباع بیگانه نیز یارانه نمی‌دهند.^۳ مصر نیز یارانه‌های خود را از طریق وام‌های آسان^۴ به اشخاص و نه مستقیماً بابت هزینه‌های ساخت خانه - که مالکیت آن قابل خرید یا انتقال است - واگذار می‌کند. با این حال چنین طرح‌هایی فقط در صورتی پایدار هستند که با ابتکار عمل‌های درآمدزا و ایجاد فرصت‌های شغلی همراه باشند تا بازپرداخت وام‌ها با نکول روبرو نشود.^۵

۱-۱-۲-۴- تولید و بهبود اوضاع سرپناه

بخش‌های قبلی به برجسته سازی آن دسته از چالش‌های مسکن شهری پرداختند که حکومت‌های مرکزی و محلی در کشورهای در حال توسعه با آن روبرو هستند. با این حال اکثر مقامات دولتی، ابزارهای سازنده‌ای را برای مقابله با این چالش‌ها در پیش گرفته‌اند. ایشان از آنجا که بر دستور جلسه سکونت‌گاه صحنه گذاشته‌اند، اعلام کرده‌اند که:

^۱- UNCHS, ۱۹۹۱a.

^۲- Up-front.

^۳- Gilbert, ۲۰۰۴.

^۴- وام‌های آسان (Soft Loans) وام‌هایی با نرخ بهره کمتر از بازار یا با شرایط و تسهیلات فراتر از معمول هستند.

^۵- UNCHS, ۲۰۰۱b.

«هدف/ایشان، دستیابی به سرپناه مناسب برای همه؛ به ویژه برای مردم محروم شهری و روستایی؛ از طریق رویکردی توانمندکننده در حوزه توسعه و بهبود اوضاع سرپناه است که با محیط زیست نیز سازگار باشد.»^۱

در رویکرد توانمندسازی از دولت‌ها خواسته می‌شود که از تدارک مسکن به طور مستقیم دست برداشته و به جای آن به تسهیل و حمایت از تولید و بهبود اوضاع مسکن از طرف سایر فعالان بپردازند. در عمل،

«حکومت‌ها خود را متعهد به/ راهبرد توانمندسازی کلیه فعالان اصلی در بخش‌های عمومی، خصوصی و جوامع محلی می‌دانند تا این فعالان - در سطح ملی، ایالتی یا استانی، کلان شهری و نیز محلی - در عمران زیستگاه‌ها و سرپناه‌های انسانی نقشی مؤثر ایفا کنند.»^۲

۲-۱- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این فصل، به بررسی مبانی نظری و تجربیات کشورها در خصوص مسکن پرداخته شد. همانطور که در ابتدای بحث اشاره شد، از آنجا که دلیل مداخله دولت در مسکن، شرایط شکست بازار است و این موضوع عموماً در تأمین مسکن و سرپناه اقشار فقیر جامعه خودنمایی می‌کند، عمده مباحث نظری و تجربیات کشورها در خصوص تأمین مسکن اقشار کم درآمد است.

رویکرد اصلی در یافته‌های علمی که منجر به بیانیه‌های بین‌المللی شده و در نتیجه شاکله مداخلات دولت‌ها در تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را می‌سازد، در فرآیند زمان به مقوله توانمندسازی رسیده است. با این رویکرد، در بحث مبانی نظری و تجربیات جهانی، ضمن بیان علمی دلائل شکست و موفقیت جوامع مختلف، تلاش شد مسائل و ابعاد مختلف

^۱-Habitat Agenda: paragraph ۳.

^۲- Habitat Agenda: paragraph ۴۴.

۲- مروری بر سیاستها و برنامه‌های حمایتی بخش مسکن در گذشته

۱-۲- بررسی سیاستها و برنامه‌های اجرایی در سه دهه اخیر

۱-۱-۲- سابقه سیاستگذاری در بخش مسکن در ایران

سابقه حضور دولت در بخش مسکن به سال‌های آغازین تشکیل دولت به شکل نوین در کشورها، یعنی آغاز قرن حاضر برمی‌گردد. اما در ایران، حضور مستقیم دولت در حوزه مسکن به سال ۱۳۱۷ برمی‌گردد. در این سال، وزارت دارایی با سرمایه‌ای معادل ۲۰۰ میلیون ریال و با مشارکت بانک ملی ایران به تأسیس بانک رهنی اقدام کرد. این بانک هدف خود را تهیه و اجرای طرح‌های خانه‌سازی برای طبقات متوسط و کم درآمد قرار داد. در پی این حرکت، در سال ۱۳۲۲ وزارت دارایی مبادرت به تقسیم یکی از املاک خالصه قریه یوسف‌آباد کرد و کمیسیونی را مأمور واگذاری آن نمود که می‌توان آن را نخستین عرضه انبوه زمین توسط دولت نامید. در سال ۱۳۲۳، بانک رهنی با خرید ۱۲ هکتار از اراضی شرق تهران در فرح‌آباد، ساخت ۴۰۰ دستگاه واحد مسکونی را در مجموعه‌ای به همین نام آغاز کرد که اعتباری قریب به ۵۰ میلیون ریال را به آن اختصاص داد. در سال ۱۳۳۱، دولت با تأسیس بانک ساختمان، اقدامات دیگری را در این زمینه سازمان داد. وظیفه این بانک عبارت بود از نقشه برداری و تقسیم زمین، مطابق با اصول شهرسازی و فروش آن. بعدها در یکی از اراضی متعلق این بانک، مجموعه چهار بلوک آپارتمانی نازی‌آباد با همکاری بانک رهنی ساخته شد. مجموعه‌سازی کوی نارمک، کوی کالا، کوی کن، کوی ارتش، فرح‌آباد سابق و کوی لویزان همگی پرونده‌های انبوه‌سازی بوده که بانک ساختمان آنها را اجرا کرد. مجموعه ساختمان‌های مسکونی وزارت کار اصفهان، هزار دستگاه نازی‌آباد، کوی فرح، کوی چهارم آبان، نیز پروژه‌های انبوه‌سازی دیگری بودند که بانک رهنی آنها را به انجام رساند. در سال ۱۳۴۳، با تأسیس وزارت آبادانی و مسکن و تعریف جایگاه آن، بانک ساختمان نیز با تغییرات بنیادی و اساسنامه جدید، به سازمان مسکن تغییر نام داد و امور بانکی آن به بانک رهنی انتقال یافت. در تیر ۱۳۵۳ به موجب ماده ۲ قانون تغییر نام، وزارت آبادانی و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی نامیده شد. بر اساس ماده ۳ قانون مذکور وزارت مسکن و شهرسازی علاوه بر اجرای آن قسمت از وظایف و اعمال اختیاراتی که موجب قانون تأسیس وزارت مسکن به عهده داشت، به منظور اتخاذ و اعمال سیاستها، تنظیم برنامه‌های

جامع و هماهنگ برای تعیین مراکز جمعیت، ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در کشور، تأمین مسکن و توسعه، بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن با توجه به هدفها و مقتضیات توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، همچنین ایجاد هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرحها و ساختمانهای دولتی، این وظایف نیز به وزارتخانه محول شد.

۲-۱-۲- ارزیابی سیاستگذاریهای حوزه مسکن پس از انقلاب اسلامی

علی‌رغم تجربه برنامه‌ریزی ۵۵ ساله (۱۳۲۷-۱۳۸۸) ایران در بخش مسکن، مشکلات عدیده‌ای در تأمین کمبودهای این بخش وجود دارد. این در حالی است که دولت‌های پس از انقلاب هر یک به نوعی در صدد مواجهه با این مشکل بوده‌اند. در سالهای اولیه پس از پیروزی انقلاب سیاستها عموماً بر محور تأمین زمین برای اقشار محروم جامعه استوار بود اما کم‌کم با طی شدن روند تکامل نهادهای دولتی و شکل‌گیری سازمانهای مرتبط با بحث مسکن در وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی، این سیاستها از تأمین زمین به تأمین مسکن چرخش یافت و تا مقطعی این رویکرد دنبال می‌شد. اما این روش نیز نتوانست حل‌کننده مشکل مسکن در کشور باشد، لذا پس از جنگ تحمیلی و با آغاز دوره‌های برنامه‌ریزی در کشور سیاستهای بخش مسکن با رویکرد توانمندسازی بخش خصوصی و حمایتهای راهبردی بخش دولتی در امر نظارت و سیاست‌گذاری در سطح کلان پی‌گیری شد. در ادامه به بررسی سیاستهای دولت در حوزه مسکن و با تمرکز بر مسکن کم-درآمدها در دوران مختلف پرداخته خواهد شد.

۱-۲-۱-۲- دوران جنگ تحمیلی ۶۸-۱۳۵۸

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، از نخستین موضوعات حائز اهمیت، واگذاری زمین جهت احداث مسکن مناسب به مردم بود. از آنجا که طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده، برخلاف شرع بوده‌است، از این رو قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ و اصلاحیه‌های آن مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۸ به تصویب رسید که با تصویب آن، اراضی موات به تملک دولت درآمد و پس از تفکیک و قطعه‌بندی به افراد محروم جامعه واگذار شد. به منظور اجرای این مهم در هر استان، شرکت دولتی به نام سازمان عمران اراضی تشکیل شد که تا سال ۱۳۶۰ فعالیت داشت.

پس از انحلال سازمان عمران اراضی در سال ۱۳۶۰، سازمان زمین‌شهری - به صورت شرکت دولتی - تحت پوشش وزارت مسکن و شهرسازی تأسیس شد و در قالب اداره کل زمین‌شهری در استان‌ها به فعالیت پرداخت. با تصویب قانون زمین‌شهری در شهریور ۱۳۶۶ سازمان مذکور تا سال ۱۳۷۴ به همان شکل به کار خود ادامه داد. با توجه به مصوبه شماره ۳۵۱۰/دش مورخ ۱۳۷۲/۶/۱۵ شورای عالی اداری - که تغییری در وظایف سازمان زمین‌شهری به وجود آورد - نام آن به سازمان ملی زمین و مسکن تغییر یافت و با ادغام اداره‌های کل زمین‌شهری و شهرسازی‌های استان‌ها، تشکیلاتی با نام سازمان مسکن و شهرسازی در مراکز استان‌ها به وجود آمد که با در نظر گرفتن مسائل فوق، بالطبع این سازمان با تشکیلات سازمانی خاص خود با استفاده از کارمندان اداره کل مسکن و شهرسازی، زمین‌شهری و سازمان مسکن به فعالیت پرداخت و مجری قوانین موجود و جاری در بخش زمین‌شهری فعالیت‌های تعریف شده وزارت متبوعه و نیز سازمان مسکن سابق گردید.

وقوع انقلاب، در عرصه تولید و عرضه واحدهای مسکونی تغییرات بسیار عمیقی را به بار آورد. برای نمونه حجم چشمگیری از عملیات ساختمانی که به بخش خصوصی، به ویژه در انبوه‌سازی واگذار شده بود، متوقف شد و دولت مسئولیت ادامه فعالیت برای تکمیل آنها را به عهده گرفت و معمولاً با پیش‌فروش این ساختمان‌ها، به تأمین مالی مورد نیاز برای

پایان این پروژه اقدام می‌نمود. اما دیری نپایید که دولت در عرصه تدوین نگاه راهبردی خود در بخش مسکن تصمیم گرفت سهم بخش دولتی را در تشکیل سرمایه‌های این بخش تقلیل دهد؛ چنان‌که در نخستین برنامه ملی ۶۷-۱۳۶۲ صراحتاً تأکید می‌کند که دولت خواهان آن است که نقش خود را در حوزه مسکن، به حضوری غیرمستقیم و هدایت‌گر تقلیل دهد. همچنین نکته جالب در سال‌های نخست پس از انقلاب، گرایش دولت به تشویق مردم برای ساخت و ساز جهت مصرف شخصی است.

در ادامه به برخی از سیاستهای دولت در حوزه مسکن در برنامه های توسعه اول تا چهارم پرداخته می‌شود.

۲-۱-۲- برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

رفع معضل مسکن کشور، تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست‌های حمایتی در بخش مسکن به شکل عرضه مصالح ارزان قیمت و ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد از جمله راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه بود.

در این برنامه بندهایی که به بحث مسکن پرداخته‌اند عبارتند از:

تبصره ۶- دولت مکلف است به منظور احیاء و توسعه بخشهای محروم و ایجاد تعادلهای منطقه‌ای ترتیبی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه، اقداماتی به شرح زیر معمول دارد.

الف - ایجاد تسهیلات لازم برای تقلیل کارمزد وامهای پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن در بخشهای

محروم.

تبصره ۱۱- دولت مکلف است به منظور امکان دسترسی مردم به مسکن با اجاره مناسب و ایجاد زمینه تولید مسکن استیجاری کافی، تسهیلات قانونی و اعتباری لازم را در اختیار تشکلهای مناسب تخصصی و صنفی که در قالب شرکتهای سهامی عام و تعاونی بدین منظور ایجاد می‌گردد، قرار دهد.

تبصره ۴۵- دولت مکلف است تسهیلات لازم از قبیل زمین، ساختمان، وام و مصالح ساختمانی را برای آن دسته از اعضاء هیأت علمی که فاقد مسکن می‌باشند و تعهد خدمت در دانشگاههای دولتی بسپارند به گونه‌ای فراهم نماید که تا پایان برنامه پنج ساله دارای مسکن شوند.

۶- تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم از طریق:

۴-۶- تعیین موازین و معیارهای ساخت مسکن شهری و روستایی متناسب با امکانات تولید و خصوصیات منطقه و توسعه، تهیه و تدوین نظام حقوقی جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی با تقلیل سطح زیربنا و تولید و عرضه مسکن استیجاری و گسترش فعالیتهای تولیدی مصالح ساختمانی.

۵-۶- اعمال مالیات تصاعدی به نسبت ازدیاد سطح زیربنای مسکن برای توزیع بهتر امکانات مسکونی.

در مجموع مقایسه عملکرد برنامه دوم با توجه به اهداف تعیین شده در جدول ۳ آمده است:

جدول ۳- اهداف و عملکرد کمی برنامه اول طی سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۲						
شاخص	موضوع	سال ۱۳۶۸	سال ۱۳۶۹	سال ۱۳۷۰	سال ۱۳۷۱	سال ۱۳۷۲
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۲۹۲	۳۰۵	۳۱۵	۳۲۸	۳۴۰
	عملکرد	۱۸۶	۱۵۱	۲۲۵	۲۸۷	۳۱۴
	درصد تحقق	۶۳،۷	۴۹،۵	۷۱،۴	۸۷،۵	۹۲،۴
زیر بنا (میلیون متر مربع)	هدف	۳۹	۳۰	۳۱	۲۲	۳۲
	عملکرد	۳۹،۱	۲۴	۳۶	۴۳	۴۳
	درصد تحقق	۱۰۰،۲۶	۸۰،۰۰	۱۱۶،۱۳	۱۹۵،۴۵	۱۳۴،۳۸
جمع						۱۵۸۰
						۱۱۶۳
						۷۳،۶
						۱۵۴
						۱۸۵،۱
						۱۲۰،۱۹

ماخذ: گزارش کلیات تدوین برنامه پنجساله پنجم (۹۳-۱۳۸۹) - دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی

۲-۱-۲-۳- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه در بخش مسکن برخی مواردی را مد نظر قرار داده است که به شرح زیر می باشد:

تبصره ۱۳- به منظور حل مشکلات ایثارگران، دولت مکلف است اقدامات ذیل را در برنامه دوم معمول دارد:

ب- کمک به تأمین مسکن خانواده شاهد (همسر و فرزندان فاقد مسکن).

ه- کمک به حل مشکل اشتغال و مسکن جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) به بالا که توان کار دارند، از طریق

اعطاء تسهیلات اعتباری ارزان قیمت و تأمین هزینه های آماده سازی زمین های واگذاری به آنها.

۷- تهیه و تنظیم مقررات و ضوابط مربوط به رعایت استانداردهای مصرف انرژی در ساختمانها به منظور پرهیز از

اتلاف انرژی و تنظیم و اجرای روشهای تشویقی در این مورد توسط کمیته ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه های مسکن و

شهرسازی کشور، نفت و نیرو.

۸- ی- ایجاد تسهیلات لازم در جهت تامین مسکن ارزان برای جوانان متاهل.

۵ - دولت موظف است در طول برنامه دوم تمهیدات لازم جهت اسکان بیست هزار (۲۰۰۰۰) خانوار عشایری داوطلب اسکان را فراهم آورد و ضمن تأمین اعتبارهای عمرانی دولتی تسهیلات بانکی مورد نیاز جهت احداث مسکن و اجرای طرحهای کشاورزی و دامپروری آنها حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در لوایح بودجه سالانه منظور و تعهد و پرداخت نماید.

تبصره ۸۵ -

الف - به وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اجازه داده می‌شود برای تجهیز سرمایه در بخش مسکن از طریق بانک مسکن نسبت به انتشار و فروش اوراق مشارکت مسکن اقدام نماید. وجوه حاصل از فروش اوراق مزبور صرفاً به مصرف اجرای طرحهای بخش مسکن خواهد رسید و مصرف اینگونه وجوه از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی خواهد بود. وزارت امور اقتصادی و دارائی به نمایندگی از جانب دولت بازخرید اوراق مزبور و سود متعلقه را تضمین خواهد کرد.

آیین نامه اجرائی این تبصره حداکثر ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون توسط وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارائی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

در مجموع مقایسه عملکرد برنامه دوم با توجه به اهداف تعیین شده در جدول ۴ آمده است:

جدول ۴- اهداف و عملکرد کمی برنامه دوم طی سالهای ۱۳۷۳-۱۳۷۸							
شاخص	موضوع	سال ۱۳۷۳	سال ۱۳۷۴	سال ۱۳۷۵	سال ۱۳۷۶	سال ۱۳۷۷	سال ۱۳۷۸
تولید مسکن شهری (هزارواحد)	هدف	۳۷۰	۲۹۱	۳۱۰	۳۳۰	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات
	عملکرد	۳۱۴	۳۴۰	۳۱۴	۳۰۴	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات
	درصد تحقق	۸۴٫۹	۱۱۶٫۸	۱۰۱٫۳	۹۲٫۱	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات
زیر بنا (میلیون مربع)	هدف	۳۲	۳۳	۳۳	۳۴	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات
	عملکرد	۴۳	۴۴	۴۰	۳۷	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات
	درصد تحقق	۱۳۴٫۸	۱۳۳٫۳۳	۱۲۱٫۲۱	۱۰۸٫۸۲	فاقد اطلاعات	فاقد اطلاعات

ماخذ: گزارش کلیات تدوین برنامه پنجساله پنجم (۹۳-۱۳۸۹) - دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی

۲-۱-۴- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

گذر از دوران جنگ و آرام شدن نسبی فضای کشور سبب شد که دولت در برنامه سوم توسعه با دغدغه کمتری به ساماندهی معضلات و مشکلات بخش مسکن کشور بپردازد. در این مقطع زمانی پشتیبانی از ایجاد تشکلهای صنفی و مؤسسات محلی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد و بهره گیری بهینه از زمینهای شهری با هدف کوچک سازی و انبوه سازی در دستور کار مسئولین شهری قرار گرفت. در ادامه فصل ۱۹ قانون برنامه سوم توسعه که به مقوله مسکن اشاره دارد، می پردازیم.

ماده ۱۳۸- به منظور افزایش سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت و سازهای کشور و همچنین افزایش تولید واحدهای مسکونی کوچک، سازندگان (خصوصی و تعاونی) مجتمعهای مسکونی دارای سه واحد مسکونی و بیشتر در نقاط روستایی، پنج واحد مسکونی و بیشتر در شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵۰/۰۰۰ نفر و ده واحد مسکونی و بیشتر در سایر شهرها به شرح ذیل مورد حمایت قرار می گیرند:

الف- سازندگان موضوع این قانون از پرداخت مالیات اولین نقل و انتقال قطعی املاک معاف می شوند و درآمد مشمول مالیات مربوط به این واحدها متناسب با سطوح زیربنای هریک و صرفنظر از تعداد آنها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین خواهد شد.

ب- وزارتخانه های نیرو، نفت و همچنین شهرداریها و سایر مراجع ذیصلاح موظفند در چارچوب تراکم مصوب طبق طرح جامع نحوه اخذ هزینه تأمین، انتقال و حق انشعاب آب، برق، گاز و عوارض صدور پروانه ساخت را به گونه ای تنظیم کنند که سرانه هزینه های دریافتی به ازای هر واحد مسکونی احداث شده موضوع این قانون، حداکثر معادل هزینه های دریافتی از سازندگان انفرادی باشد.

میزان و نحوه دریافت حق انشعاب و عوارض فوق الذکر برای مازاد بر تراکم مصوب طرحهای جامع براساس آیین نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۳۹- به منظور حمایت از متقاضیان مسکن و در راستای تقویت توان مالی آنها و ساده سازی استفاده از تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن:

الف- اقساط ماهیانه تسهیلات اعتباری مسکن از بانکها از درآمد مشمول مالیات دریافت کنندگان تسهیلات کسر و مانده درآمد مکتسبه در شمول محاسبات مالیاتی قرار می گیرد. استفاده از این معافیت مالیاتی فقط برای یکبار برای هر خانواده و یا افراد متأهل مجاز بوده و شامل واحدهای با مساحت مفید حداکثر ۱۲۰ مترمربع خواهد بود.

ب- بیمه نامه های صادره از سوی مؤسسات بیمه به عنوان وثیقه دریافت تسهیلات بانکی معتبر خواهد بود.

ج- درخصوص خانواده معظم شهداء، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و به بالا و آزادگان اعطای تسهیلات بانکی جهت خرید و یا ساخت مسکن با حداقل کارمزد و اقساط بلندمدت خواهد بود.

آیین نامه های اجرائی این ماده، توسط وزارتخانه های مسکن و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۴۰- به منظور صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی روستاها، وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) موظف است به نمایندگی از طرف روستائیان طی مدت برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای کلیه روستاهای بالای دویست (۲۰۰) خانوار و مراکز دهستانها نقشه تفکیکی وضع موجود روستا را تهیه و به اداره ثبت اسناد و املاک ارسال نماید. نقشه های تفکیکی تهیه شده نیاز به تأیید سایر مراجع دولتی ندارد.

ماده ۱۴۱-

الف- به سازمان ملی زمین و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می شود به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری یا اجاره به شرط تملیک، زمینهای

شهری در تملک خویش را به قیمت روز و به صورت مزایده یا با قیمت توافقی که از قیمت کارشناسی روز کمتر نخواهد بود به فروش رساند.

ب- به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود، زمین‌های با کاربری آموزشی، فرهنگی، ورزشی و مذهبی را در طول برنامه سوم توسعه به قیمت منطقه‌ای واگذار نماید.

ج- سازمان ملی زمین و مسکن نمی‌تواند از اشخاص حقیقی و حقوقی که با سازمان مذکور جهت دریافت زمین بیش از تصویب این قانون قرارداد منعقد نموده و قیمت آن را مطابق قرارداد پرداخت کرده‌اند هیچگونه وجه دیگری بابت زمین مطالبه و دریافت نماید. قیمت زمین همان مبلغی است که در قرارداد قید شده‌است.

د- به منظور حمایت از خانواده‌های شهداء و جانبازان متقاضی مسکن و در راستای تقویت توان مالی آنان، دولت مکلف است در طی سنوات اجرای برنامه پنج ساله سوم، به نحوی اقدام نماید که مشکل مسکن کلیه خانواده‌های شهداء و جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان فاقد مسکن واجد شرایط در آخر برنامه سوم به اتمام برسد.

ه - به منظور حل مشکل متصرفین زمین هائی که مالک عرصه آن در دسترس نیست و خود متصرفین صاحب سند اعیان هستند، قیمت عادلانه روز عرصه با اجازه ولی فقیه یا فرد مجاز از طرف ایشان تعیین و به حسابی که بدین منظور مشخص می‌کند واریز و اداره ثبت اسناد محل نسبت به صدور سند به نام متصرفین اقدام نماید که در صورت مراجعه مالکان یا نماینده معرفی شده از طرف آنان قیمت ملک موردنظر پرداخت می‌گردد.

ماده ۱۴۲- دستگاههای اجرائی مکلفند کلیه عواید حاصل از اجاره خانه‌های سازمانی مربوط به کارکنان خود را به حساب خزانه واریز نمایند. معادل مبالغ واریزی صرف هزینه‌های مربوط به تأمین، نگهداری و سایر خدمات مشترک خانه‌های سازمان مزبور گردد و علاوه بر آن، ترتیبی اتخاذ نمایند که هزینه‌های مربوط به آب، برق، مخابرات و سوخت توسط استفاده کنندگان پرداخت شود.

تبصره- دولت مکلف است کمک هزینه مسکن کارکنان نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) ساکن در خانه‌های سازمانی را پس از کسر از دریافتی آنان به حساب مخصوصی در خزانه واریز نماید و همه ساله معادل وجوه واریز شده به حساب فوق در سال قبل در بودجه نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) برای تأمین هزینه تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی پیش بینی گردد.

مقایسه اهداف و عملکرد برنامه سوم توسعه در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵- اهداف و عملکرد کمی برنامه سوم طی سالهای ۱۳۷۹-۱۳۸۳							شاخص
جمع	سال ۱۳۸۳	سال ۱۳۸۲	سال ۱۳۸۱	سال ۱۳۸۰	سال ۱۳۷۹	موضوع	
۲۱۶۰	۵۳۰	۴۸۰	۴۳۰	۳۸۰	۳۴۰	هدف	تولید مسکن شهری (هزار واحد)
۲۲۰۹	۵۴۰	۴۶۰	۴۵۶	۴۰۳	۳۵۰	عملکرد	
۱۰۲.۳	۱۰.۲	۹۶	۱۰.۶	۱۰.۶	۱۰.۳	درصد تحقق	
۹۹.۵	۲۸.۱	۲۳.۷	۱۹.۴	۱۵.۶	۱۲.۷	هدف	زیر بنای مسکونی تولیدی شهری (میلیون متر مربع)
۱۱۷.۴	۳۳.۵	۲۴.۸	۲۴.۷	۱۹.۷	۱۴.۷	عملکرد	
۱۱۸	۱۱۹	۱۰۴	۱۲۷	۱۲۶	۱۱۶	درصد تحقق	
-	۱.۱۲	۱.۱۳	۱.۱۳	۱.۱۴	۱.۱۴	هدف	تراکم خانوار در واحد های مسکونی (شهری)
-	۱.۱۲	۱.۱۲	۱.۱۳	۱.۱۳	۱.۱۴	عملکرد	
-	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۱	۱۰۰	درصد تحقق	
-	۳	۲.۷	۲.۵	۲.۳	۲.۱	هدف	میانگین تعداد واحد در ساختمان (شهری)
-	۲.۹	۲.۶	۲.۴	۲.۳	۱.۸	عملکرد	
-	۹۶.۷	۹۶.۳	۹۶	۱۰۰	۸۵.۷	درصد تحقق	
۲۳۶۵۸۷	۷۹۸۷۹	۵۱۵۴۶	۴۳۲۷۷	۳۵۴۷۸	۲۶۴۰۷	هدف	میزان سرمایه گذاری به قیمت جاری (میلیارد ریال)
۳۴۱۴۷۵	۱۰۵۹۲۸	۷۸۸۸۹	۶۹۴۳۸	۴۹۲۲۷	۳۷۹۹۳	عملکرد	
۱۴۴	۱۳۳	۱۵۳	۱۶۱	۱۳۹	۱۴۴	درصد تحقق	
۹۴	۹۴	۹۳	۹۱	۸۹	۸۷	هدف	درصد ساختمانهای با دوام از کل (شهری)
۹۴	۹۴	۹۳	۹۱	۸۹	۸۷	عملکرد	
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	درصد تحقق	

ماخذ: گزارش کلیات تدوین برنامه پنجساله پنجم (۹۳-۱۳۸۹) - دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی

۲-۱-۵- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹)

برنامه چهارم توسعه همزمان با سال‌های پایانی دولت اصلاحات و آغاز به کار دولت نهم بود و طیف زیادی از برنامه‌های مسئولین برای ساماندهی بازار مسکن در این زمان رقم خورد.

در ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم نکاتی در خصوص بخش مسکن آمده است که اهم آنها به شرح زیر می‌باشد.

دولت موظف است به منظور هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام بخشی ساخت و سازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقدامهای ذیل را در بخشهای عمران شهری و روستائی و مسکن بعمل آورد.

الف) هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی ارائه خدمات شهری از طریق:

۱- تهیه و تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور تا پایان سال اول برنامه چهارم.

۲- مناسب‌سازی فضاهای شهری و روستائی برای جانبازان و معلولین جسمی حرکتی و اعمال این ضوابط در اماکن و ساختمانهای عمومی و دولتی تا پایان برنامه چهارم.

۳- بهبود وضعیت عبور و مرور شهری به‌مراه افزایش سهم حمل و نقل عمومی تا میزان هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) نسبت به کل سفرهای درون‌شهری.

۴- ارتقاء شاخص‌های جمعیت تحت پوشش شبکه آب شهری و فاضلاب شهری به ترتیب تا سقف صددرصد (۱۰۰٪) و چهل درصد (۴۰٪).

۵- احیای بافتهای فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافتهای حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافتها.

ب) ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمانها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه شامل:

۱- کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران احداث بنا در کلیه نقاط شهری و روستائی و شهرکها و نقاط خارج از حریم شهرها و روستاها ملزم به رعایت آیین‌نامه (ایران) در رابطه با طراحی ساختمانها در مقابل زلزله می‌باشند.

وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به اعمال نظارت عالیه در مراحل مختلف طراحی و ساخت ساختمانها می‌باشد.

۲- استاندارد کردن مصالح و روشهای مؤثر در مقاوم‌سازی ساختمانی تا پایان برنامه چهارم و حمایت از تولیدکنندگان آنها.

۳- صدور پایان کار برای ساختمانهای عمومی و مجتمع‌های مسکونی آپارتمانی منوط به ارائه بیمه‌نامه کیفیت ساختمان می‌باشد.

۴- صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فن‌آوری، مسکن و شهرسازی و آموزش و پرورش مکلفند خطرات ناشی از سکونت در ساختمانهای غیر مقاوم در مقابل زلزله و لزوم رعایت اصول فنی در ساخت و سازها و نیز چگونگی مقابله با خطرات ناشی از زلزله را به مردم آموزش دهند.

۵- وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف است با استفاده از تجارب سایر کشورها نظام بیمه ساختمان و ابنیه در مقابل زلزله و سایر حوادث را گسترش داده و راهکارهای همگانی شدن بیمه حوادث را مشخص و مقدمات قانونی اجرای آن را فراهم نماید.

۶- دولت مکلف است بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور در بند «ب» ماده (۱۳) این قانون آغاز و ترتیباتی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف ده سال عملیات اجرائی مربوط به این امر، در کل کشور خاتمه یابد.

۷- وزارتخانه‌های نفت، نیرو، ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات و شرکت‌های تابعه مکلفند با استفاده از آخرین فن‌آوری‌ها، سیستم خدماتی آب، برق، گاز، مخابرات و سوخت‌رسانی را به گونه‌ای ایمن سازند که در اثر بروز حوادث، خدمات‌رسانی مختل نگردد.

۸- در صورت عدم رعایت آیین‌نامه‌های مربوطه یا عدم اجرای صحیح نقشه‌های طراحی شده توسط مهندسين مشاور یا مهندس محاسب یا سازندگان ساختمانها اعم از پیمانکار و کارفرما و مهندس ناظر مربوطه مکلف به جبران خسارت وارده به ساکنین و مالکین (در صورتی که خود مقصر نباشند) می‌باشند. در صورت تکرار، پروانه کار مقصرین لغو خواهد شد.

ج) وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل بخش آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابریها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر محورهای زیر با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد خواهد بود:

۱- تقویت تعاونی‌های تولید مسکن و 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، بر اساس ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۴- افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت به میزان ۳ برابر عملکرد برنامه سوم.

۵- گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش.

د) دولت موظف است در اجرای اصل (۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدامهای ذیل را به انجام برساند:

۱- حمایت از ایجاد و بهره گیری از مشارکت تشکلهای، انجمنها و گروههای خیر مسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر.

۲- تشویق و ترغیب سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن.

۳- دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخشهای خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی

ارزان قیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور برای گروههای کم درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار.

۴- ارتقاء شاخص بهسازی مسکن روستائی تا دو برابر عملکرد این شاخص در برنامه سوم.

۵- پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی، در بخش مسکن.

۶- دادن کمکهای اعتباری و فنی، برای بهسازی و نوسازی مسکن روستائی و حمایت از ایجاد کارگاههای تولید و

عرضه مصالح ساختمانی و عرضه کنندگان خدمات فنی.

ه) به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می شود به منظور اجرای قانون استیجار، واگذاری معوض نصاب مالکانه

و اجرای سایر طرحهای عمرانی املاک مناسب مورد نیاز را در بافتهای فرسوده و نامناسب شهری، به قیمت کارشناسی روز خریداری نماید.

و) به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می شود به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون

«تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری» مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳ زمینهای شهری در تملک خویش را به قیمت روز و به صورت مزایده که از قیمت کارشناسی روز کمتر نخواهد بود به فروش رساند.

چنانچه مشاهده گردید از مهمترین برنامه های این دوره می توان به تهیه طرح جامع مسکن اشاره نمود. این طرح

در راستای تحقق بند ج ماده ۳۰ قانون برنامه، که وزارت مسکن و شهرسازی را مکلف به تهیه و تصویب طرح جامع مسکن

برای ایجاد تعادل در اقتصاد ملی، ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، تا پایان سال اول برنامه چهارم می‌نمود، تهیه و تدوین گردید.

براساس تکلیف برنامه‌ای فوق‌الذکر در سال ۱۳۸۵ طرح جامع مسکن به‌عنوان سند راهبردی، اجرایی مشتمل بر ۵۵ برنامه در قالب ۹ محور راهبردی تهیه و تدوین گردید. تأمین مسکن امن، سالم و درتوان خانوارها، ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن و تعادل بخشی به بازار مسکن، ارتقاء کیفیت زیست، بهبود اوضاع سکونت، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی، نوسازی و بازسازی بافتهای فرسوده، بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن، برنامه‌های توسعه شهری و روستایی و سیاستهای آمایشی از جمله راهبردهای این سند ملی می‌باشد.

در طرح جامع مسکن، استراتژی‌ها و نگاه راهبردی معطوف به دخالت فعال‌تر دولت در بازار است. این طرح از دولت می‌خواهد که مالیاتی را بر سود نگهداری زمین در ایران وضع کند. در عین حال، سیاست‌هایی مانند اجاره زمین‌های دولتی، شناسایی صحیح گروه‌های کم درآمد و واگذاری زمین به صورت نظام یافته به آنها و همچنین ایجاد بانک زمین از جمله پیشنهادات این طرح است. همچنین در زمینه اصلاح یارانه‌ها، پیشنهاد شده که یک صندوق مالی در کنار صندوق‌های خرد وام مسکن تأسیس شود و یا نظام تخصیص مالیات‌ها از طریق سیستم نظام‌مند تأمین اجتماعی صورت گیرد که همه گروه‌های کم درآمد را در بر داشته باشد.

محورهای طرح جامع مسکن عبارتند از:

۱- برنامه‌های تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد

۲- مقاوم‌سازی ساختمان‌های موجود

۳- مسکن روستایی

۴- برنامه‌های گسترش و بهبود نظام مالی تأمین مسکن

۵- تنظیم بازار زمین شهری

۶- ارتقاء صنعت ساختمان

۷- نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده

۸- حاشیه نشینی و سکونتگاه‌های فرودست

۹- مدیریت بخش مسکن

پس از تدوین برنامه‌های طرح جامع مسکن، بخش‌هایی از آن در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور اجرا شد. جهت‌گیری اصلی در این تبصره تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد به‌ویژه برای دهک‌هایی بود که تاکنون از چتر حمایتی دولت در دستیابی به مسکن برخوردار نشده بودند. به‌علاوه سیاست‌های متخذه در این تبصره، گسترش تولید به ویژه تولید صنعتی ساختمان و همچنین ایجاد فعالیت حرفه‌ای اجاره‌داری را نیز مورد هدف قرار داده‌است. برنامه‌های اجرایی بخش مسکن در قالب تبصره ۶ عبارتند از:

۱- احداث و عرضه ۵۰ هزار واحد مسکونی اجاره‌ای

۲- واگذاری زمین برای احداث ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب حق بهره برداری از زمین

۳- نوسازی و بهسازی مسکن روستایی

۴- توسعه تولید صنعتی ساختمان و استفاده از فناوریهای نوین

۵- نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری

۶- تولید انبوه مسکن با استفاده از سرمایه‌های داخلی یا خارجی

۷- برقراری ساز و کار بیمه کیفیت ساختمان و توسعه خدمات بیمه‌ای در امر تولید مسکن

طرح مسکن مهر نیز محصول همین نگاه بود. چهارچوب نظری طرح مسکن مهر (سیاست زمین صفر) از جمله راهکارهای دولت نهم در راستای بند دو تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ می‌باشد که واگذاری زمین برای احداث ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب حق بهره‌برداری از زمین را برای تأمین مسکن اقشار کم درآمد (دهک‌های سه و چهار) پیشنهاد می‌نماید. اما بسته پیشنهادی مسکن مهر که توسط دولت ارایه گردید، شامل ایجاد ۱/۵ میلیون واحد مسکونی می‌شد که در آن تأمین مسکن برای چهار دهک سوم تا ششم جامعه هدف‌گذاری شده بود.

این طرح برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و میان‌درآمد، آن هم با اولویت‌بندی لایه‌های مختلف جمعیتی، پیش‌بینی و با اولویت زنان و جوانان سرپرست خانوار، به صورت مرحله‌ای و نیز با شناخت نقاط بحرانی مسکن و اولویت دادن به این نقاط پیش‌بینی شده بود. در حال حاضر شرایط دریافت این زمین‌ها همه گروه‌ها را دربرمی‌گیرد و تنها به متأهل بودن و فاقد مسکن و زمین بودن متقاضی تأکید شده است.

۲-۲- تحلیل سیاست‌های زمین شهری، یارانه وام مسکن و احداث واگذاری مسکن به اقشار آسیب‌پذیر

۲-۲-۱- سیاستگذاری حوزه مسکن با جهت‌گیری تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد

در دوره پس از انقلاب سیاست‌های متنوعی در حوزه مسکن به منظور حمایت از اقشار کم‌درآمد در کشور مد نظر قرار گرفته است که در این میان برخی با موفقیت و برخی با ناکامی‌هایی مواجه بوده‌اند. برخی از این سیاستها که اثر محسوس‌تری بر بخش مسکن داشته‌اند در بخش قبلی معرفی گردید. در ادامه به بررسی اثراتی که برنامه‌های مذکور بر بخش مسکن کشور و همچنین وضعیت مسکن اقشار کم‌درآمد داشته است پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۱-۱- دوران جنگ تحمیلی

یکی از قوانینی که در زمان خود اثرات مثبت و منفی قابل توجهی را بر جای گذاشت، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران بود. از اثرات مثبت این طرح می‌توان به بهره‌برداری از اراضی بایر بلااستفاده در محدوده شهرها اشاره نمود که بخش قابل توجهی از نیاز به زمین را در آن دوره پاسخ می‌گفت. اما با توجه به اینکه در این قانون یک بازه زمانی سه ماهه برای احیای اراضی موات در نظر گرفته شده بود، بسیاری از این اراضی که در آن زمان به صورت بایر بودند، در معرض ساخت و سازهای غیر قانونی و بعضاً بی‌کیفیتی قرار گرفتند که صرفاً به منظور احیای اراضی و جلوگیری از تصرف آنها توسط دولت صورت می‌پذیرفت. در اینگونه ساخت و سازها که لزوماً توسط مالکان صورت نمی‌پذیرفت، سازندگان کمترین توجهی به کیفیت ساختمانهای احداث شده نمی‌نمودند و تنها بناهایی بی‌کیفیت در زمینهای تصرف شده ایجاد می‌نمودند و مانع تصرف آنها توسط وزارت مسکن و شهرسازی می‌شدند.

در بسیاری از این اراضی که بعدها شکل دهنده بافتهای فرسوده و حاشیه نشین شهرها شدند، اقشار مختلفی از روستاییان تازه مهاجرت کرده به شهرها و یا شهرنشینانی که حتی بعضی از آنها در شهر دارای مسکن بودند، ساکن شدند. در بسیاری از محلاتی که به واسطه همین قانون در شهرها شکل گرفتند، بعدها مشکلات بسیاری چه از نظر خدمات زیربنایی و یا معضلات اجتماعی حادی به وجود آمد که حتی تا به امروز دولتهای مختلف با آن دست به گریبان بوده‌اند. همان‌طور که در بخش مبانی نظری ملاحظه شد (جدول ۳)، ملی کردن زمین سیاست مناسبی برای توسعه مسکن نیست و تعیین مالیات بر نگهداری اراضی بایر اثرات مطلوب‌تری دارد. بنابراین این سیاست که تبعات اجتماعی و اقتصادی زیادی نیز به بار گذاشت، از نظر مبانی نظری مذکور مورد تایید نبوده است.

در ادامه اجرای این قانون، قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ می‌باشد که برخی از مشکلات این قانون را اصلاح نموده است، در قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰، نحوه توزیع زمین بین اقشار مختلف و برخی موانع مالکیتی موجود بر سر راه توزیع اراضی بایر و موات شهری در بین متقاضیان برطرف شده‌است. در ادامه این قانون برخی تسهیلات ساخت مسکن نیز به متقاضیان داده می‌شد که مصالح یارانه‌ای تخصیص یافته به هر پروانه ساختمانی را از آن جمله دانست.

همچنین در این سالها شاهد برخی فعالیتهای داوطلبانه در حوزه مسکن روستایی بوده‌ایم که توسط جهاد سازندگی انجام می‌شد. در این سالها برخی از جهادگران با حضور در روستاها خدمات زیادی از تأمین مصالح با دوام گرفته تا کمک در ساخت مسکن برای روستاییان را در دستور کار خود قرار داده بودند.

روند اجرای قانون زمین شهری در سالهای بعد نیز تداوم یافت و تا سالهای اول برنامه اول توسعه ادامه داشت. البته در مهر ماه ۱۳۶۶، تغییراتی در این قانون ایجاد گردید که به بهتر شدن عملکرد اجرایی آن در حوزه مسئولیت شهرداری‌ها و نهادهای شهری کمک می‌نمود، عمده مواد اضافه شده به قانون اراضی شهری ۱۳۶۰ در رابطه با نحوه بهره‌برداری از اراضی در اختیار نهادها و سازمانهای دولتی می‌باشد که آنها را مکلف به رعایت ضوابط طرحهای شهری می‌نماید. نکته حائز اهمیت اینکه در این دوره به بحث تامین مالی بخش مسکن اهمیتی داده نشده و تنها عرضه زمین و مصالح تولیدی یارانه‌ای در برنامه قرار گرفته است.

۲-۱-۲-۲ برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه، رفع معضل مسکن کشور از طریق تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست‌های حمایتی در بخش مسکن به شکل عرضه مصالح ارزان قیمت و ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و اعطای آن به متقاضیان کم درآمد بود که به دلیل بالابودن سهم زمین در بهای تمام شده واحدهای مسکونی، بالابردن میانگین سطح زیربنا و پیچیدگی قوانین ناظر بر بخش مسکن در سطح کلان کشور نتوانست به اهداف خود دست پیدا کند.

در برنامه اول، دولت سهم خود را از کل سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به شش درصد تقلیل داد و سهم خود را در احداث خانه‌های کارگری و کارمندی و خانه‌سازی در مناطق آسیب دیده و گرایش کلی خود را در حوزه‌های مشارکت در بخش مسکن اعلام کرد.

همچنین در این دوره توسعه و ترویج استفاده از سازه‌های بتنی در شهرهای بزرگ و متوسط و ایجاد صنایع پیش ساخته در شهرهای بزرگ برای تشویق تولید انبوه مسکن و استفاده از مصالح ساختمانی، به خصوص صنایع پتروشیمی به منظور جایگزینی مصالح وارداتی در دستور کار دولت قرار گرفت. این دوره به بهبود کیفیت بیشتر تاکید داشت تا پاسخگویی به نیاز متقاضیان کم درآمد. در این دوره که منطبق بر اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی تحت نظر بانک جهانی بود، عملاً دولت از موارد شکست بازار و نیاز دخالت در بازار دست کشید. دولت در این دوره در تلاش برای بازگرداندن تأمین مسکن به بازار بود و تمام زوایای مسکن از تأمین مالی تا زمین تقریباً در حال واگذاری به شرایط بازار بود. همانطور که در مبانی نظری نیز ملاحظه شد سیاست‌های تعدیل اقتصادی بانک مرکزی، ناکامی‌های گسترده‌ای در تأمین مسکن کم‌درآمدها و تشدید مشکلات را به همراه داشت.

۲-۲-۱-۳- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۸)

در برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور سیاستها و خط مشی‌هایی از جمله استفاده بهینه از زمین، کمک به احداث مسکن برای متقاضیان کم درآمد، تقلیل متوسط سطح زیربنای مسکونی و تقویت منابع مالی بانک مسکن و امثال آن در جهت حمایت از اقشار کم درآمد به تصویب رسید و راهکارهایی چون تأمین زمین آماده‌سازی شده و ارزان قیمت برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد و پشتیبانی از تولیدکنندگان مسکن به گونه انبوه سازی (انبوه سازان) در دستور کار مسئولین کشور قرار گرفت. از جمله مشکلاتی که می‌توان به عنوان عوامل پیش گیرنده در جهت تحقق اهداف برنامه دوم به آنها اشاره نمود، مشارکت ناکافی دستگاه‌های مرتبط با بخش مسکن به ویژه شهرداری‌ها در انجام پروژه‌ها، نبود نهادهای سرمایه‌گذار در بخش مسکن، ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان، نبود مکانیزم‌های تشویقی برای تولید انبوه مسکن و گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه گذاری در بخش مسکن می باشد.

در برنامه دوم، دولت باز سهم خود را از تشکیل سرمایه‌های بخش مسکن تقلیل داد و به ۵ درصد رساند. در این برنامه، بخش دولتی به طور مشخص، مشارکت خود را به دو بخش دخالت مستقیم و غیرمستقیم برای ایجاد تحرک در بخش خصوصی در جهت انجام اهداف برنامه، تقسیم کرد. در این برنامه، سرفصل مشخص و روشنی به شعار اصلی آن، یعنی پس‌انداز - انبوه‌سازی - کوچک‌سازی اختصاص یافت که انبوه‌سازی، را محور این سیاست قرار داد. استفاده بهینه از زمین، کمک به احداث مسکن برای متقاضیان کم درآمد، تقلیل متوسط سطح زیربنای مسکونی، آموزش فنون ساخت وساز نوین، تقویت منابع مالی بانک مسکن و امثال آن از جمله سیاستها و خط مشی‌هایی بود که در این برنامه به آن توجه شده است. همچنین در این دوره راهکارهایی چون تأمین زمین آماده سازی شده و ارزان قیمت برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد و پشتیبانی از تولیدکنندگان مسکن (انبوه سازان) در دستور کار مسئولین کشور قرار گرفت.

آمار سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ نشان می‌دهد که از کل ساختمان‌های مسکونی ساخته شده در نقاط شهری کشور، به طور متوسط، بیش از ۱۴ درصد دارای سه واحد مسکونی و بیشتر بوده‌اند. در این میان، تنها ۵ درصد بیش از ۶ واحد

مسکونی داشته‌اند و تنها بازار مسکنی که می‌توانست انبوه‌سازی را به گونه شیوه غالب تولید در آن مشاهده کرد، بازار تهران بود. در این دوره متوسط تعداد واحد مسکونی ساخته شده به ازای هر پروانه ساختمانی از ۱/۶ واحد در آغاز برنامه به نزدیک ۲/۵ واحد در پایان دوره برنامه رسید. که نشان از رشدی ۷ درصدی در هر سال دارد.

این دوره نیز در امتداد دوره قبلی در راستای سیاست‌های تعدیل اقتصادی قرار داشت و واگذاری به مکانیسم بازار آزاد، سیاست اصلی این دوره محسوب می‌شود. دولت تنها در جهت تامین مسکن کم‌درآمدها، سیاست‌های بسیار محدودی در خصوص اراضی آماده‌سازی شده به انجام رساند. سیاست اصلی این بود که با انبوه‌سازی و مکانیسم بازار و عرضه بیشتر می‌توان به تمام اقشار جامعه پاسخ داد. این سیاست در کنار عدم توجه مناسب به تامین مالی بخش مسکن و در کنار تبعات سنگین سیاست تعدیل اقتصادی در اقتصاد کشور از جمله تورم بسیار زیاد و شرایط رکود تورمی، شرایط وخیمی را به مسکن اقشار کم‌درآمد ایجاد کرد. کوچک شدن خانوارها و شکل‌گیری خانوارهای جدید متأثر از تغییرات جمعیتی شکل گرفته در اوائل انقلاب نیز مشکل را تشدید کرد.

۲-۱-۴- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

در این مقطع زمانی پشتیبانی از ایجاد تشکلهای صنفی و موسسات محلی در راستای تامین مسکن اقشار کم درآمد و بهره‌گیری بهینه از زمین‌های شهری با هدف کوچک سازی و انبوه سازی در دستور کار مسئولین شهری قرار گرفت. همزمان با این دوره افزایش چشمگیری نیز در قیمت مسکن ایجاد شد که علیرغم حجم فراوان تولید، عملاً باعث فاصله گرفتن بیشتر اقشار کم درآمد از مسکن گردید.

تولید واحدهای مسکونی در راستای اهداف کمی بخش مسکن در مقطع زمانی سال‌های ۷۹ تا ۸۲ موفقیت‌آمیز بود و بخش بزرگی از این موفقیت در پرتو افزایش رشد اقتصادی کشور با میانگین ۵ تا ۶ درصد و همچنین افزایش نقدینگی به میزان ۲۰-۳۰ درصد بود. فروش تراکم ساختمانی از سوی شهرداری‌ها نیز عامل موثر دیگری در رونق بخش مسکن بود

که در انبوه سازی و کوچک سازی نقش عمده ای را ایفا کرد، در این دوره سیاست‌های تدوین شده برنامه سوم توسعه همچون پشتیبانی از انبوه سازان در چارچوب بخشودگی‌های مالیاتی از جمله موارد اثر گذار بر رونق بخش مسکن بود.

برنامه سوم توسعه به موضوع حمایت از انبوه‌سازی اشاره‌هایی صریح دارد. نخستین اقدام این برنامه کاهش حداقل تعداد واحد مسکونی در یک مجتمع، به عنوان معیار تلقی از انبوه‌سازی در یک پروژه است که ۳ واحد در روستا و ۵ واحد در شهرهای کوچک و ۱۰ واحد در شهرهای بزرگ را به عنوان حداقل تعداد واحد مسکونی در یک مجتمع تعیین کرد. این امر عملاً گستره فعالیت انبوه‌سازی را گسترش داد.

یکی دیگر از سیاست‌هایی که در سالهای برنامه سوم توسعه به عنوان یک سیاست حمایتی در حوزه مسکن مورد توجه قرار گرفت بحث احداث مسکن و واگذاری آن در قالب عقد اجاره به شرط تملیک بود. این سیاست از آنجا آغاز شد که بالا بودن بهای مسکن از یک طرف و پایین بودن سطح درآمد بخشی از اقشار جامعه از طرف دیگر، مردم را نیازمند آن دسته از نهادهای حقوقی ساخته که به وسیله آن بتوانند قبل از پرداختن کامل پول، حق تصرف و استفاده از مسکن را به دست آورند. یکی از نهادهای حقوقی رایج برای این منظور، قرارداد "اجاره به شرط تملیک" است. اجاره به شرط تملیک عنوان جدیدی است که در سال‌های اخیر به لحاظ نیازهای روز، در عرصه حقوقی کشور وارد شده است که در آن طرفین قرارداد با قصد این که عین مال تا پایان مدت در اجاره مستاجر باشد و پس از پرداخت آخرین قسط به ملکیت مستاجر درآید، به تشکیل عقد مبادرت می‌ورزند.

مطالعات طرح جامع مسکن نشان می‌دهد که اولاً این طرح ابعاد بسیار محدودی داشت و ظرف یک دوره هشت تا نه ساله، در مجموع صد هزار واحد مسکونی را پوشش می‌داد و در عین حال، واگذاری‌های این مسکن‌ها عمدتاً به گروه‌های متوسط صورت گرفت و نیمی از مصرف کنندگان این مسکن‌های اجتماعی، کارکنان دولت و از دهک‌های سوم و چهارم جامعه بودند. از سوی دیگر، بنیادهای مختلف نظیر بنیاد جانبازان، بنیاد شهید یا کمیته امداد نیز عمدتاً دهک‌ها و یا گروه‌های خاص اجتماعی را پوشش می‌دهند و بنابراین دسترسی کلیه اعضای جامعه در این زمینه تأمین نمی‌شود.

با تغییر رویکرد دولت از تعدیل اقتصادی به تثبیت اقتصادی توجه به مسکن کم‌درآمدها در این برنامه شدت بیشتری می‌گیرد. دولت سعی می‌کند با شرایط خاصی به تامین مالی مسکن اقشار کم‌درآمد بپردازد. در واقع سیاست اجاره به شرط تملیک نوعی سیاست تامین مالی بخش مسکن است که می‌توان گفت اولین سیاست اساسی دولت در بحث تامین مالی مسکن محسوب می‌شود لیکن به دلیل مشکلات بانکی و نیز تک‌بعدی بودن تامین مالی (بانک‌ها بویژه بانک مسکن) عملاً اجرای این طرح در طی ۹ سال در سطح بسیار محدود و در حد ۱۰۰ هزار واحد اتفاق افتاده است.

۲-۱-۵- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹)

براساس تکلیف برنامه‌ای چهارم در سال ۱۳۸۵ طرح جامع مسکن به‌عنوان سند راهبردی، اجرایی مشتمل بر ۵۵ برنامه در قالب ۹ محور راهبردی تهیه و تدوین گردید. پس از تدوین برنامه‌های طرح جامع مسکن، بخش‌هایی از آن در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور اجرا شد. جهت‌گیری اصلی در این تبصره تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، به‌ویژه دهک‌هایی که تاکنون از چتر حمایتی دولت در دستیابی به مسکن برخوردار نشده بودند، می‌باشد. برنامه‌های اجرایی بخش مسکن در قالب تبصره ۶ در حوزه‌های مرتبط با اقشار کم‌درآمد عبارتند از:

۲-۱-۵-۱- واگذاری زمین برای احداث ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب حق بهره برداری از زمین

این برنامه با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد که تاکنون از چتر حمایتی دولت برخوردار نبوده‌اند طراحی و به طرح مسکن مهر معروف گردید. در این برنامه متقاضیان و مشمولان از طریق تعاونیها ساماندهی می‌شوند و به تدریج پس از تطبیق شرایط به سازمانهای مسکن و شهرسازی معرفی می‌گردند. در این برنامه ساماندهی شرکتهای تعاونی توسط وزارت تعاون، واگذاری زمین پس از آماده‌سازی به شرکتهای تعاونی، تأمین مسکن به‌صورت اجاره بلند مدت توسط وزارت مسکن، برنامه‌ریزی تأمین منابع سهم متقاضیان و انعقاد قرارداد تعاونیها با سازندگان ذی‌صلاح توسط وزارت تعاون انجام خواهد شد.

۲-۲-۱-۵-۲-۲ نوسازی و بهسازی مسکن روستایی

در ادامه برنامه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی، مطابق برنامه پیش‌بینی شده در طول برنامه چهارم که مقرر شده بود سالانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی مورد نوسازی و بهسازی قرار گیرد در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ این هدف به طور ۱۰۰ درصد تحقق یافت. در سال ۱۳۸۶ این برنامه به ۲۲۲ هزار واحد افزایش یافت اما در سالهای ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ با کاهشی نسبی مواجه شده و به ترتیب به ۱۸۷ و ۱۵۸ هزار واحد رسید.

۲-۲-۱-۵-۳-۲ نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری

وزارت مسکن و شهرسازی موظف شد با ایجاد ظرفیتهای اجرایی و تکمیلی برای انجام طرحهای بازسازی، نوسازی و بهسازی شهری و بهسازی و مقاوم سازی مسکن موجود در حاشیه‌نشینها و سکونتگاههای غیررسمی و محلات فرودست نسبت به نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده و نیز ساماندهی حاشیه‌نشینی و سکونتگاههای فرودست اقدام نماید.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بخش مسکن این برنامه که مبتنی بر مطالعات طرح جامع مسکن شکل می‌گیرد، توجه به اقشار فقیر و کم‌درآمد جامعه را در دستور کار خود قرار می‌دهد. این طرح به زوایای مناسبی از تامین مسکن کم‌درآمدها توجه داشته و ضمن ضرورت داشتن راهکارهای متنوع برای تامین مسکن طبقات مختلف، سیاست‌های مشخصی را برای گروه‌های هدف متفاوت ترسیم می‌کند. البته با توجه به تغییرات صورت گرفته در سطح قوه مجریه اجرای قوانین برنامه چهارم در حوزه‌های مختلف (و بالطبع بخش مسکن) تا حدودی به کناری نهاده شد و عملاً تنها آن بخش از برنامه که در نظر داشت سالانه ۲۰ هزار واحد مسکونی برای دهک‌های ۳ تا ۵ به صورت حق بهره‌برداری طولی‌المدت (۹۹ ساله) تامین نماید در قالب طرح مسکن مهر به بیش از ۱.۵ میلیون واحد افزایش یافت. توجه بیش از حد به این سیاست مابقی اهداف و سیاست‌های برنامه چهارم و طرح جامع مسکن را به طور جدی تحت شعاع قرار داد و عملاً کلیه منابع و برنامه‌ها را به سمت خود کشاند.

۲-۲-۲- بررسی شاخص‌های کمی تولید مسکن در کشور

به منظور بررسی شاخص‌های کمی تولید مسکن در کشور می‌توان از دو منبع مختلف بهره جست. نخستین منبع مورد استفاده آمار پروانه‌های ساختمانی صادره توسط شهرداری‌های کل کشور و دومین منبع، تعداد واحدهای مسکونی احداث و تخریب شده در دوره‌های مختلف سرشماری عمومی نفوس و مسکن می‌باشد. در مورد نخست با توجه به اینکه تعداد پروانه‌های صادره مربوط به مناطق شهری بوده و مناطق روستایی و سایر اشکال مسکن کم دوام را در بر نمی‌گیرد، استفاده از این داده‌ها تا حدودی دچار خطایی در تحلیل خواهد بود. اما اطلاعات به دست آمده از سرشماری‌های نفوس و مسکن نیز به دلیل ارایه اطلاعات در یک دوره ۱۰ ساله، امکان تفکیک اطلاعات به سالهای مختلف را در اختیار نمی‌گذارد. لذا در این بخش با توجه به اهمیت بررسی وضعیت مسکن در کلیه سطوح و اقشار اجتماع، از داده‌های سرشماری عمومی نفوس و مسکن که از جامعیت بیشتری برخوردار می‌باشد، استفاده خواهد شد.

در این بخش تحولات بخش مسکن و شاخص‌های کمی مربوط به آن، به تفکیک دوره‌های مختلف سرشماری عمومی نفوس و مسکن، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۲-۲-۱- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۵۵

چنانچه در جدول شماره ۵ مشاهده می‌گردد، تعداد واحدهای مسکونی موجود در سال ۱۳۴۵ برابر با ۳۸۹۹ هزار واحد بوده است که از این تعداد ۶۳۱ هزار واحد تا سال ۱۳۵۵ تخریب شده‌اند. همچنین در دهه ۵۵-۱۳۴۵ نیز در حدود ۲۰۳۸ هزار واحد جدید احداث گردیده است که در مجموع مشاهده می‌گردد در سرشماری ۱۳۵۵ تعداد واحدهای مسکونی موجود برابر با ۵۳۰۶ هزار واحد بوده است. لذا چنانچه در جدول شماره ۶ مشاهده می‌گردد، در این دوره نزدیک به ۱۴۰۷ هزار واحد مسکونی به واحدهای موجود افزوده شده است. اما از سوی دیگر ملاحظه می‌گردد که در این دوره ۱۵۴۴ هزار خانوار جدید نیز به جمعیت کشور افزوده شده است که به جمع متقاضیان مسکن پیوسته‌اند. بنابر این می‌توان مشاهده نمود که در این دوره برای اختصاص یک واحد مسکونی به هر خانوار جدید، کمبود واحد مسکونی کشور برای خانوارهای جدید نزدیک به ۱۳۸ هزار واحد بوده و در مجموع با توجه به خانوارهای فاقد مسکن دهه قبل، ۱۴۰۶ هزار خانوار فاقد مسکن بوده‌اند.

یکی از شاخصهایی که می‌تواند به خوبی این مسئله را نشان دهد شاخص خانوار در واحد مسکونی می باشد. این شاخص برای دوره ۵۵-۱۳۴۵ برابر با ۱/۲۷ بوده است، یعنی به طور متوسط از هر پنج خانوار ایرانی یک خانوار فاقد مسکن بوده اند. البته گرچه بخشی از این مسئله به مسایل فرهنگی آن زمان جامعه بر می گردد که تعداد خانوارهای گسترده در مقابل خانوارهای هسته ای تعداد قابل ملاحظه ای را شامل می شدند، اما از نظر شاخصهای کیفی بخش مسکن می توان این مسئله را به عنوان یک نقیصه و معلول کمبود تعداد واحدهای مسکونی مورد نیاز در کشور دانست.

۲-۲-۲-۲- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۶۵

در این دوره، بر اساس سرشماری سال ۱۳۶۵ مشاهده می گردد که از تعداد ۳۲۶۸ هزار واحد مسکونی که سال ساخت آنها پیش از ۱۳۴۵ بوده است، تنها ۱۷۲۷ هزار واحد باقی مانده و ۱۵۴۱ هزار واحد آن در این دوره تخریب شده است. همچنین از تعداد ۲۰۳۸ هزار واحد تولید شده در دوره ۵۵-۱۳۴۵ در حدود ۴۲۹ هزار واحد در این دوره تخریب شده و تنها ۱۶۰۹ هزار واحد آن باقی مانده است. در مجموع ملاحظه می گردد که از کل ۵۳۰۶ هزار واحد موجود در دوره قبل ۱۹۶۹ هزار واحد در دوره ۵۵-۱۳۶۵ تخریب شده است. اما چنانچه مشاهده می گردد در این دوره ۴۷۶۷ هزار واحد جدید نیز احداث گردیده است که با کسر تعداد واحد تخریب شده از آن می توان گفت که در مجموع تعداد کل واحد های مسکونی موجود در سال ۱۳۶۵ برابر با ۸۱۰۳ هزار واحد بوده است. بنابر این می‌توان مشاهده نمود که در این دوره برای اختصاص یک واحد مسکونی به هر خانوار جدید، کمبود واحد مسکونی کشور برای خانوارهای جدید نزدیک به ۱۶۵ هزار واحد بوده و در مجموع با توجه به خانوارهای فاقد مسکن دهه قبل، ۱۴۵۷ هزار خانوار فاقد مسکن بوده‌اند. با توجه به اینکه تعداد خانوار های کشور در این سال برابر با ۹۶۷۴ هزار خانوار بوده است شاخص خانوار در واحد مسکونی برای این سال برابر با ۱/۱۹ بوده یعنی به طور متوسط از هر شش خانوار ایرانی یک خانوار فاقد مسکن بوده است که در مقایسه با دوره قبل شاهد بهبود وضعیت کمی مسکن می باشیم.

۳-۲-۲-۲- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵

در سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵ تعداد کل واحدهای مسکونی برابر با ۱۰۶۶۱ هزار واحد بوده است که از این میزان ۱۳۱۷ واحد پیش از سال ۱۳۴۵ ساخته شده اند. مقایسه این تعداد با سرشماری دوره قبل نشان می دهد که تعداد ۴۱۰ هزار واحد از این واحدها در دوره ۷۵-۱۳۶۵ تخریب شده اند. همچنین از تعداد ۱۶۰۹ هزار واحد از واحدهای مسکونی احداث شده در دوره ۵۵-۱۳۴۵ که در سرشماری قبلی وجود داشته اند نزدیک به ۱۵۵ هزار واحد تخریب شده است. از تعداد ۴۷۶۷ هزار واحد ساخته شده در دوره ۶۵-۱۳۵۵ نیز در سرشماری ۱۳۷۵ در حدود ۱۱۲۷ هزار واحد تخریب شده اند. در مجموع می توان گفت که در این دوره ۱۶۹۱ هزار واحد مسکونی تخریب و ۴۲۴۹ هزار واحد مسکونی جدید احداث شده است. مشاهده می گردد که علیرغم افزوده شدن ۲۵۵۸ هزار واحد مسکونی جدید در این دوره هنوز ۱۶۷ هزار واحد مسکونی کمبود وجود دارد. بنابر این می توان مشاهده نمود که در این دوره برای اختصاص یک واحد مسکونی به هر خانوار جدید، کمبود واحد مسکونی کشور برای خانوارهای جدید نزدیک به ۱۶۷ هزار واحد بوده و در مجموع با توجه به خانوارهای فاقد مسکن دهه قبل، ۱۶۲۸ هزار خانوار فاقد مسکن بوده اند. شاخص خانوار در واحد مسکونی در این دوره نیز اندکی بهبود یافته و به ۱/۱۵ رسیده است.

۳-۲-۲-۲- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵

در سال ۱۳۸۵ در مجموع ۱۵۷۳۷ هزار واحد مسکونی وجود داشته است که از این تعداد نزدیک به ۶۸۶۳ هزار واحد مسکونی در دوره ۸۵-۱۳۷۵ احداث گردیده اند و مابقی از دوره های پیشین بجای مانده اند. تعداد واحدهای تخریب شده در این دوره برابر با ۱۷۸۷ هزار واحد بوده است که نزدیک به ۱۷۰۰ هزار واحد آن در سالهای پیش از ۱۳۶۵ احداث گردیده بودند. تعداد خانوارهای افزوده شده در این دوره برابر با ۵۱۰۴ هزار خانوار بوده است که علیرغم افزایش تعداد واحدهای مسکونی به میزان ۵۰۷۶ هزار واحد هنوز ۲۷ هزار واحد کمبود تولید مسکن در این دوره وجود داشته است. بنابر این می توان مشاهده نمود که در این دوره برای اختصاص یک واحد مسکونی به هر خانوار جدید، کمبود واحد مسکونی کشور برای خانوارهای جدید تنها نزدیک به ۲۷ هزار واحد بوده و در مجموع با توجه به خانوارهای فاقد مسکن دهه قبل، ۱۶۴۲ هزار

خانوار فاقد مسکن بوده‌اند. شاخص خانوار در واحد مسکونی نیز در این دوره به میزان قابل توجهی بهبود یافته و به ۱/۱ رسیده است که حکایت از کمبود مسکن برای یک خانوار در ازای هر ۱۰ خانوار دارای مسکن می باشد.

در تحلیل های فوق کمبود مسکن تنها برای دوره مورد بررسی مطرح گردیده است اما با توجه به اینکه این کمبودها در دوره های بعدی نیز برطرف نگردیده است می توان مشاهده نمود که در سال ۱۳۸۵ در مجموع کمبود نزدیک به ۴۹۶ هزار واحد مسکونی برای پاسخگویی به نیاز مسکن کل کشور وجود داشته است. البته شایان ذکر است که در این تحلیلها کیفیت مسکن مورد بررسی قرار نگرفته است، حال چنانچه بخواهیم کیفیت مسکن را نیز مورد ملاحظه قرار دهیم با توجه به جدول شماره ۸ مشاهده می گردد که در سال ۱۳۸۵ در حدود ۹۷۱۰ هزار واحد مسکونی در کشور دارای کیفیت کم دوام^۱ و بی دوام^۲ بوده اند. همچنین بررسی عمر ساختمانها نشان می دهد که نزدیک به ۱۸۲۷ هزار واحد مسکونی دارای عمر بیش از ۳۰ سال می باشند که از این تعداد ۳۵۶ هزار واحد با دوام، ۸۴۱ هزار واحد کم دوام و ۶۱۸ هزار واحد بی دوام می باشند. حال چنانچه واحد های مسکونی دارای عمر بیش از ۳۰ سال را که از جمله واحد های کم دوام و بی دوام بوده را جمع کنیم مشاهده می گردد که نزدیک به ۱۴۶۰ هزار واحد مسکونی در نقاط شهری و روستایی کشور وجود دارند که نیاز به بهسازی داشته و فاقد کیفیت لازم برای سکونت و مقاومت کافی در برابر حوادث غیر مترقبه نظیر سیل و زلزله می باشند. چنانچه در جدول شماره ۱۱ مشاهده می گردد در سالهای اخیر سهم واحدهای کم دوام و بی دوام از کل واحد های احداث شده، به میزان قابل توجهی کاهش یافته است به شکلی که نسبت ساختمانهای کم دوام و بی دوام در دوره پس از انقلاب از ۳۸ درصد کل واحد های ساخته شده به ۲۷ درصد کاهش یافته است. در مجموع می توان مشاهده نمود که با احتساب کمبود واحدهای مسکونی و واحد های فاقد کیفیت لازم، نیاز به واحد مسکونی کشور در نقاط شهری و روستایی نزدیک به ۳ میلیون واحد مسکونی می باشد.

^۱. واحد های ساخته شده از آجر و آهن، سنگ و آهن، آجر و چوب یا سنگ و چوب که فاقد اسکلت بندی می باشند، واحد های کم دوام در نظر گرفته شده اند.
^۲. واحد های ساخته شده از بلوک سیمانی (با هر نوع سقف)، تمام آجر یا سنگ و آجر، تمام چوب، خشت و چوب یا خشت و گل، واحدهای کم دوام در نظر گرفته شده اند.

جدول شماره ۶: تعداد واحد های مسکونی در دوره های مختلف سرشماری نفوس و مسکن به تفکیک سال ساخت (هزار واحد)

سال سرشماری	دوره ساخت	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵
قبل از ۱۳۴۵	۱۳۴۵-۵۵	۳,۸۹۹	۳,۲۶۸	۱,۷۲۷	۱,۳۱۷	۱,۸۲۷
۱۳۴۵-۵۵	۱۳۵۵-۶۵		۲,۰۳۸	۱,۶۰۹	۱,۴۵۴	
۱۳۵۵-۶۵	۱۳۶۵-۷۵				۳,۶۴۰	۲,۸۸۴
۱۳۶۵-۷۵	۱۳۷۵-۸۵				۴,۲۴۹	۴,۱۶۲
۱۳۷۵-۸۵	جمع کل	۳,۸۹۹	۵,۳۰۶	۸,۱۰۳	۱۰,۶۶۱	۱۵,۷۳۷

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

جدول شماره ۷: وضعیت کمبود واحدهای مسکونی در دوره های مختلف سرشماری نفوس و مسکن (هزار واحد)

دوره ساخت	۱۳۴۵-۵۵	۱۳۵۵-۶۵	۱۳۶۵-۷۵	۱۳۷۵-۸۵
تعداد واحد تخریب شده	۶۳۱	۱,۹۶۹	۱,۶۹۱	۱,۷۸۷
تعداد واحد ساخته شده	۲,۰۳۸	۴,۷۶۷	۴,۲۴۹	۶,۸۶۳
تعداد واحد اضافه شده	۱,۴۰۷	۲,۷۹۷	۲,۵۵۸	۵,۰۷۶
تعداد خانوار اضافه شده	۱,۵۴۴	۲,۹۶۲	۲,۷۲۴	۵,۱۰۴
کمبود واحد مسکونی	۱۳۸	۱۶۵	۱۶۷	۲۷
کمبود واحد مسکونی تجمعی	۱۳۸	۳۰۲	۴۶۹	۴۹۶

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

جدول شماره ۸: وضعیت شاخصهای بخش مسکن در دوره های مختلف سرشماری نفوس و مسکن

سال	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵
جمعیت	۲۵,۷۸۸,۷۲۲	۳۳,۷۰۸,۷۴۴	۴۹,۴۴۵,۰۱۰	۶۰,۰۵۵,۴۸۸	۷۰,۴۹۵,۷۸۲
خانوار	۵,۱۶۷,۱۹۲	۶,۷۱۱,۶۲۸	۹,۶۷۳,۹۳۱	۱۲,۳۹۸,۲۳۵	۱۷,۵۰۱,۷۷۱
واحد مسکونی	۳,۸۹۸,۷۱۹	۵,۳۰۵,۵۳۶	۸,۲۱۷,۳۷۹	۱۰,۷۷۰,۱۱۲	۱۵,۸۵۹,۹۲۶
خانوار در واحد مسکونی	۱.۳۳	۱.۲۷	۱.۱۸	۱.۱۵	۱.۱۰
نفر در واحد مسکونی	۶.۶۱	۶.۳۵	۶.۰۲	۵.۵۸	۴.۴۴
بعد خانوار	۴.۹۹	۵.۰۲	۵.۱۱	۴.۸۴	۴.۰۳

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

جدول شماره ۹: وضعیت کیفیت واحد های مسکونی به تفکیک سال ساخت در سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵ (هزار واحد)

جمع کل	بی دوام	کم دوام	با دوام	کمتر از ۵ سال
۳,۴۰۲	۲۶۴	۱,۱۲۸	۱,۹۸۲	۳,۴۰۲
۳,۴۶۱	۳۶۵	۱,۵۵۵	۱,۵۱۳	۳,۴۶۱
۴,۱۶۲	۵۱۹	۲,۲۷۹	۱,۳۳۷	۴,۱۶۲
۲,۸۸۴	۴۹۸	۱,۶۰۷	۷۶۳	۲,۸۸۴
۱,۸۲۷	۶۱۸	۸۴۱	۳۵۶	۱,۸۲۷

جمع کل	۵,۹۸۹	۷,۴۳۸	۲,۲۷۱	۱۵,۸۶۰
--------	-------	-------	-------	--------

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

جدول شماره ۱۰: تعداد واحد های تخریب شده در دوره های مختلف سرشماری نفوس و مسکن به تفکیک سال ساخت (هزار واحد)

دوره تخریب دوره احداث	۱۳۵۵-۶۵	۱۳۶۵-۷۵	۱۳۷۵-۸۵
قبل از ۱۳۴۵	۱,۵۴۱	۴۱۰	۹۴۵
۱۳۴۵-۵۵	۴۲۹	۱۵۵	
۱۳۵۵-۶۵	۰	۱,۱۲۷	۷۵۶
۱۳۶۵-۷۵	۰	۰	۸۷
کل تخریبی	۱,۹۶۹	۱,۶۹۱	۱,۷۸۷

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

جدول شماره ۱۱: سهم ساختمانهای مسکونی با عمر بنای مختلف از کل ساختمانهای مسکونی به تفکیک کیفیت ابنیه در سال ۱۳۸۵

	با دوام	کم دوام	بی دوام	جمع کل
کمتر از ۵ سال	۳۳٪	۱۵٪	۱۲٪	۲۱٪
۵ تا ۱۰ سال	۲۵٪	۲۱٪	۱۶٪	۲۲٪
۱۰ تا ۲۰ سال	۲۲٪	۳۱٪	۲۳٪	۲۶٪
۲۰ تا ۳۰ سال	۱۳٪	۲۲٪	۲۲٪	۱۸٪
بیش از ۳۰ سال	۶٪	۱۱٪	۲۷٪	۱۲٪
جمع کل	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵

جدول شماره ۱۲: سهم ساختمانهای مسکونی با کیفیت ابنیه مختلف از کل ساختمانهای مسکونی به تفکیک عمر بنا در سال ۱۳۸۵

	با دوام	کم دوام	بی دوام	جمع کل
کمتر از ۵ سال	۵۸٪	۳۳٪	۸٪	۱۰۰٪
۵ تا ۱۰ سال	۴۴٪	۴۵٪	۱۱٪	۱۰۰٪
۱۰ تا ۲۰ سال	۳۲٪	۵۵٪	۱۲٪	۱۰۰٪
۲۰ تا ۳۰ سال	۲۶٪	۵۶٪	۱۷٪	۱۰۰٪
بیش از ۳۰ سال	۲۰٪	۴۶٪	۳۴٪	۱۰۰٪
جمع کل	۳۸٪	۴۷٪	۱۴٪	۱۰۰٪

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵

۳-۲-۲ اعطای تسهیلات بانکی به بخش مسکن

در این بخش به منظور مقایسه وضعیت اعتبارات بانکی بخش مسکن، با توجه به اطلاعات موجود در این حوزه که متعلق به سالهای ۸۶-۱۳۵۷ بانک مسکن می باشد، اقدام به بررسی تعداد وامهای اعطایی در حوزه مسکن و مبالغ اختصاص یافته در این حوزه می گردد. بررسی های صورت گرفته نشان می دهد که در طول دوره مورد بررسی در مجموع ۸/۶۷ میلیون فقره وام مسکن توسط بانک مسکن در اختیار متقاضیان قرار گرفته است که با قیمتهای ثابت سال ۱۳۸۳ رقمی برابر با ۶۳۷,۸۸۳ میلیارد ریال را شامل می گردد. لذا مشاهده می گردد که متوسط مبلغ وامهای تخصیصی در این دوره (با قیمتهای ثابت سال ۱۳۸۳) برابر با ۷۴ میلیون ریال می باشد. چنانچه در جدول زیر نیز ملاحظه می گردد، متوسط وامهای پرداختی در دهه اول پس از انقلاب برابر با ۵۴ میلیون ریال، در دهه دوم برابر با ۶۶ میلیون ریال و در دهه سوم برابر با ۸۱ میلیون ریال می باشد. با توجه به اینکه این ارقام با شاخص قیمتهای هر دوره تعدیل شده اند و به قیمتهای ثابت سال ۱۳۸۳ می باشند، می توان گفت که رقم وامهای اعطایی سالانه از ۲ درصد رشد حقیقی برخوردار بوده است. اما بررسی رشد تعداد وامهای اعطایی نشان می دهد که در دوران ۳۰ ساله پس از انقلاب وامهای پرداختی از نظر تعداد به طور متوسط سالانه از ۸ درصد رشد برخوردار بوده اند که این رشد در دهه سوم (۸۶-۱۳۷۷) در مقایسه با دهه دوم نزدیک به ۹ درصد بوده است.

جدول شماره ۱۳: اعتبارات اختصاص یافته بخش مسکن توسط بانک مسکن در دوره ۸۶-۱۳۵۷

سال	تعداد (هزار فقره)	نرخ رشد	مبلغ (میلیارد ریال) (به قیمت ثابت ۱۳۸۳)	نرخ رشد	متوسط وام (میلیون ریال) (به قیمت ثابت ۱۳۸۳)
۱۳۵۷-۶۶	۱,۱۱۹	-	۶۰,۳۹۸	-	۵۴
۱۳۶۷-۷۶	۲,۲۵۵	۷٪	۱۴۸,۳۱۹	۹٪	۶۶
۱۳۷۷-۸۶	۵,۲۹۶	۹٪	۴۲۹,۱۶۶	۱۱٪	۸۱
کل دوره	۸,۶۷۰	۸٪	۶۳۷,۸۸۳	۱۰٪	۷۴

مأخذ: بانک اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی

۲-۳- جمع بندی

در این قسمت به منظور جمع بندی سیاستهای بخش مسکن در دوره پس از انقلاب، سعی شده است این برنامه ها و سیاستها در دوره های مختلف در قالب جدولی خلاصه گردد که درک موضوع و پی گیری سیاستها را تسهیل نماید. جدول زیر بدین منظور تدوین گردیده است.

جدول شماره ۱۴: سیر تکامل سیاست‌های مسکن

زمان‌بندی و تاریخ‌های تقریبی	موضوع مورد تأکید	ابزارهای اصلی مورد استفاده	اسناد اصلی
دوران جنگ تحمیلی ۱۳۵۸-۶۷	تأمین مسکن برای اقشار محروم	تأمین زمین ارزان قیمت و عرضه مصالح ساختمانی یارانه‌ای	قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰
برنامه اول توسعه ۷۲- ۱۳۶۸	تأمین مسکن برای اقشار محروم و افزایش سطح دسترسی مردم به مسکن	- ارایه تسهیلات قانونی و اعتباری لازم به تشکلهای مناسب تخصصی و صنفی - تهیه و تدوین نظام حقوقی جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی با تقلیل سطح زیربنا - تولید و عرضه مسکن استیجاری - گسترش فعالیتهای تولیدی مصالح ساختمانی‌اعمال مالیات تصاعدی به نسبت ازدیاد سطح زیربنای مسکن برای توزیع بهتر امکانات مسکونی	قانون برنامه اول توسعه
برنامه دوم توسعه ۷۸- ۱۳۷۳	حمایت از اقشار آسیب پذیر رعایت استانداردهای مصرف انرژی درساختمانها توسعه خدمات زیربنایی (کاربری های عمومی)	- کمک به تأمین مسکن خانواده شاهد - کمک به حل مشکل مسکن جانبازان بیست و پنج درصد به بالا، ازطریق اعطاء تسهیلات اعتباری ارزان قیمت و تأمین هزینه های آماده سازی زمین های واگذاری به آنها - ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن ارزان برای جوانان متاهل - تأمین مسکن برای عشایری داوطلب اسکان - تجهیز سرمایه در بخش مسکن از طریق بانک مسکن - نسبت به انتشار و فروش اوراق مشارکت مسکن	قانون برنامه دوم توسعه
برنامه سوم توسعه ۸۳- ۱۳۷۹	افزایش سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت و سازهای کشور حمایت از متقاضیان مسکن با تقویت توان مالی آنها و ساده سازی استفاده از تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن سند دار کردن خانه های روستایی	- اعطای معافیت مالیاتی برای اولین نقل و انتقال قطعی املاک - اخذ حق انشعاب آب، برق، گاز و عوارض صدور پروانه ساخت در سطح واحد های انفرادی - معافیت مالیاتی اقساط وام پرداختی - معافیت از پرداخت هزینه های ثبتی و معافیت خانواده های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی از هزینه عوارض و مالیات و سایر هزینه ها - تهیه مسکن برای کلی خانواده های شهدا و جانبازان بالای ۲۵ درصد	قانون برنامه سوم توسعه
برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴-۸۹	هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی	- تهیه و تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور - مناسب‌سازی فضاهای شهری و روستائی برای جانبازان و معلولین جسمی حرکتی	قانون برنامه چهارم توسعه

زمان بندی و تاریخ های تقریبی	موضوع مورد تأکید	ابزارهای اصلی مورد استفاده	اسناد اصلی
	ارائه خدمات شهری اقدام در جهت اجرای اصل (۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	• بهبود وضعیت عبور و مرور شهری به همراه افزایش سهم حمل و نقل عمومی • ارتقاء شاخص های جمعیت تحت پوشش شبکه آب شهری و فاضلاب شهری • احیای بافت های فرسوده و نامناسب شهری • ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمانها • تهیه طرح جامع مسکن کشور • حمایت از ایجاد و بهره گیری از مشارکت تشکلهای انجمنها و گروه های خیر مسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر • تشویق و ترغیب سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن • دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری • ارتقاء شاخص بهسازی مسکن روستائی • پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی، در بخش مسکن • دادن کمک های اعتباری و فنی، برای بهسازی و نوسازی مسکن	

۳- شناسایی فرآیند شکل گیری مسکن مهر

۳-۱- بررسی جایگاه مسکن مهر در برنامه ریزی های مسکن کشور

وزارت مسکن و شهرسازی در راستای تکالیف مقرر برای تأمین مسکن آحاد مردم، در سال ۱۳۸۴ طرح جامع مسکن را با استفاده از دیدگاه‌ها و نقطه نظرات پژوهشگران و محققان بخش مسکن و با توجه به نقاط ضعف و قوت سیاست‌های اتخاذ شده، تهیه و سند راهبردی- اجرایی آن را در سال ۱۳۸۵ مشتمل بر ۵۵ برنامه در ۹ محور جمع‌بندی و ارائه نمود. برنامه‌های پیشنهادی در راستای اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی و اهداف راهبردی بخش، در برخوردی همه جانبه، چارچوب اجرایی حل مسائل و موضوعات اصلی بخش از جمله تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، گسترش و بهبود نظام مالی تأمین مسکن، ارتقاء صنعت ساختمان، تنظیم بازار زمین شهری، مدیریت بخش مسکن، ساماندهی حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های فرودست، مسکن روستایی و ... را در برداشت.

یکی از محورهای اساسی طرح جامع مسکن همانگونه که اشاره شد بحث تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد می‌باشد. براساس نتایج این طرح از حدود ۳ میلیون خانوار فاقد مسکن ملکی، حداقل ۱/۵ میلیون خانوار متعلق به دهک‌های ۱ تا ۴ درآمدی می‌باشند که براساس محاسبه انجام شده امید به خانه‌دار شدن آنها به بیش از ۶۰ سال بالغ می‌گردد. گفتنی است در سال ۱۳۷۵ معادل ۷۳/۴ درصد از خانوارهای موجود در کشور دارای مسکن ملکی بوده‌اند که این رقم در سال ۱۳۸۵ به ۶۷/۷ درصد کاهش یافته است.

به علاوه ضرورت سپرده‌گذاری برای اخذ وام، طولانی بودن دوره انتظار، عدم امکان تأمین تضمین و وثایق مورد درخواست بانک‌ها با اعطای تسهیلات به همراه بالا بودن سهم هزینه بازپرداخت وام مسکن به هزینه سالانه خانوارهای دهک‌های ۱ الی ۴ درآمدی که برابر ۱۵۵ و ۶۰ درصد می‌باشد، موجب خروج و برون فکنی اقشار کم درآمد از چرخه نظام تأمین مالی مسکن شده است.

همچنین بررسی‌های طرح جامع نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۲ دهک‌های اول و دوم درآمدی توان تأمین فقط ۹ و ۱۶ مترمربع مسکن ملکی را با کل درآمد ۱۰ ساله خود دارا بوده‌اند که در دهک‌های سوم و چهارم این توان به ۲۳ و ۳۱ مترمربع افزایش می‌یابد.

از طرف دیگر وضعیت بازار مسکن و افزایش فزاینده قیمت مسکن از قابلیت پوشش قیمت مسکن توسط تسهیلات بانکی بسیار کاسته است. به طوری که در سال ۱۳۸۴ سهم تسهیلات بانکی از قیمت یک آپارتمان ۷۵ متری در شهر تهران معادل ۵۶ درصد بوده و در سال ۱۳۸۶ به ۲۷ درصد تنزل یافته است. این وضعیت برای خانوارهای کم درآمد در دهک‌های پایین درآمدی امکان دسترسی به مسکن ملکی را به حد صفر می‌رساند.

شایان ذکر است کل کمبود مسکن براساس سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ نیز به بیش از ۱/۵ میلیون واحد مسکونی بالغ می‌گردد که مشتمل بر تقاضای ناشی از خانوارهای جدید، تقاضای ناشی از تخریب و نوسازی و نیاز ناشی از کمبود فعلی می‌باشد.

دولت در طی سال‌های بعد از انقلاب ۲ رویکرد کلی جهت تأمین مسکن گروه‌های نیازمند اتخاذ نموده است.

رویکرد نخست متعلق به سال‌های اول انقلاب تا اواسط دهه ۷۰ می‌باشد که به صورت واگذاری زمین مستقیم، به مصرف‌کننده نهایی و با قیمت حمایتی (سیاست زمین حمایتی) تحقق یافته است. از جمله نقاط ضعف این سیاست گسترش افقی شهرها، ساخت و سازهای غیراصولی و غیرمقاوم بود و مضافاً آنکه بخش قابل توجهی از دریافت کنندگان زمین به دلیل عدم توانایی ساخت، زمین‌های واگذار شده را به فروش رسانده و همچنان فاقد مسکن باقی ماندند. مبنای نظری مطالعه شده نیز نشان داد تأمین مالی بخش مسکن اهمیتی فراتر از تأمین زمین و مصالح دارد.

رویکرد بعدی، متعلق به اواسط دهه ۷۰ تا اواسط دهه ۸۰ می‌باشد که سیاست موسوم به مسکن حمایتی جایگزین سیاست زمین حمایتی گردید. براساس این سیاست دولت زمین‌های در اختیار را به قیمت روز و به روش مزایده به فروش

رسانده و با درآمد حاصله، رأساً اقدام به ساخت مسکن برای اقشار هدف می‌نمود. حاصل این سیاست در طی ۸ سال دوره اجرا (سال‌های ۷۷ الی ۸۴)، احداث حدود ۶۲ هزار واحد مسکونی و واگذاری آن به اقشار نیازمند بوده است. احداث بیش از این تعداد نه در توان اجرایی و نه در توان مالی دولت بوده است. مضافاً که فروش زمین توسط دولت به قیمت روز، خود به عنوان عاملی در جهت افزایش قیمت مسکن نیز بوده است. مضاف بر اینکه تمام تجربیات و مطالعات نظری حکایت از این دارد که دولت نباید مستقیماً وارد ساخت و عرضه مسکن شود.

تجربه اجرای دو سیاست فوق و نیز حجم متقاضیان نیازمند مسکن، لزوم اتخاذ رویکرد نوینی را در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد ضروری می‌نمود. برنامه واگذاری حق بهره‌برداری از زمین یا اجاره طویل‌المدت زمین (موسوم به مسکن مهر) و نیز برنامه احداث مسکن اجاره‌ای، عنوان ۲ برنامه از برنامه‌های طرح جامع مسکن می‌باشد که به باور کارشناسان بخش، با توجه به شرایط حاضر، هم به لحاظ تعداد کمی متقاضیان هدف و هم به لحاظ سازگاری با سیاست‌های اصل ۴۴ می‌توانست پاسخ مناسبی به نیاز موجود باشد.

برنامه واگذاری حق بهره‌برداری از زمین که متناسب با توان مالی دهک‌های ۳، ۴، ۵ و ۶ درآمدی طراحی شده است براساس مراحل ذیل عملیاتی می‌گردید:

الف) سازماندهی متقاضیان واجد شرایط در قالب تعاونی‌های مسکن توسط وزارت تعاون و معرفی آنان به وزارت مسکن و شهرسازی

ب) واگذاری زمین در قالب انبوه سازی و به صورت اجاره طویل‌المدت (تا ۹۹ سال)

ج) پرداخت تسهیلات بانکی با تقسیط بلند مدت به ازاء هر واحد ۱۰ میلیون ریال در مرحله آماده‌سازی زمین و ۱۴۰ میلیون ریال در مرحله ساخت

د) ساخت واحدها توسط سازندگان حرفه‌ای و دارای پروانه صلاحیت از وزارت مسکن و شهرسازی

در طرح فوق:

متقاضیان بابت زمین بهایی را نمی‌پردازند و با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از هزینه‌های ساخت توسط سیستم بانکی تأمین می‌شود (تا ۸۰٪ هزینه ساخت) صرفاً بخشی از قیمت تمام شده را می‌پردازند.

از واگذاری زمین به صورت انفرادی اجتناب گردیده و حداکثر بهره‌وری در واگذاری زمین صورت گرفته است.

مالکیت عرصه به متقاضیان منتقل نمی‌شود و بنابراین ورود این اراضی به بورس بازی اتفاق نخواهد افتاد.

تعاونی‌های مسکن خود رأساً حق ساخت پروژه‌ها را نداشته و صرفاً مدیریت تقاضا را عهده‌دار می‌باشند و مدیریت ساخت به عهده سازندگان حرفه‌ای است.

علی‌رغم آنکه دولت در مرحله ساخت حداکثر حمایت خود را به لحاظ کمک‌های فنی، اعتباری و نظارتی می‌نماید، از ورود مستقیم به عرصه ساخت و ساز اجتناب و مدل کلی با توجه به رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی طراحی گردیده است.

۳-۲- فرآیند اجرای مسکن مهر (ثبت‌نام متقاضیان، واجدین شرایط، شرایط واگذاری، نظارت بر ساخت و ساز و ...)

۳-۲-۱- متقاضیان واجد شرایط مسکن مهر

متقاضیان واجد شرایط مسکن مهر کلیه افراد سرپرست خانوار هستند که فاقد زمین و مسکن ملکی بوده، تاکنون از امکانات دولتی استفاده ننموده و سابقه ۵ سال سکونت در شهر مورد تقاضا را داشته باشند. این افراد پس از ثبت نام از طریق نهادهای ذیربط (که در ابتدا وزارت تعاون عهده‌دار این کار بود و پس از آن به سازمان‌های مسکن و شهرسازی محول گردید) و احراز شرایط، تأییدیه استفاده از تسهیلات مسکن مهر را اخذ نموده و به یکی از پروژه‌ها از طریق سازمان مسکن و شهرسازی معرفی می‌گردند. بخش عمده‌ای از متقاضیان طرح در قالب تفاهم‌نامه‌های منعقد با دستگاه‌ها و نهادهای متولی خانوارهای کم درآمد از قبیل کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، خیرین مسکن ساز، وزارت کار و امور

اجتماعی، آموزش و پرورش، بنیاد تعاون ناجا و ... ساماندهی گردیده و با استفاده از کمک دستگاه‌ها و تسهیلات ارائه شده در قالب طرح مسکن مهر امکان بهره‌مندی از واحدها مهیا گردیده است.

۳-۲-۲- مراحل اجرا:

پروژه اجرای مسکن مهر در دو مرحله آماده سازی و ساخت انجام می‌گیرد.

۳-۲-۲-۱- آماده سازی زمین:

از آنجا که اراضی واگذار شده جهت احداث پروژه های طرح مسکن مهر اغلب مستلزم آماده سازی می‌باشند، فرآیند آماده سازی از اهمیت زیادی در این طرح برخوردار است. این پروژه مشتمل بر خاکبرداری و خاکریزی و تسطیح زمین پروژه و اجرای جوی و جدول و کانپو و سایر ابنیه فنی و آسفالت معابر و پارکینگ ها و پوشش معابر پیاده رو بر اساس نقشه‌های مصوب می‌باشد. آماده سازی زمین برعهده سازنده یا سازمان مسکن و شهرسازی استان و یا نهادهای عمومی غیردولتی است.

۳-۲-۲-۲- ساخت واحدها:

در حال حاضر روش‌های مختلفی برای ساخت واحدهای مسکن مهر وجود دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

ساخت و ساز توسط تعاونی‌های مسکن: تعاونی‌های مسکن که طی سنوات گذشته در قالب برنامه مسکن مهر ساماندهی شده‌اند، صرفاً مدیریت تقاضا را عهده دار بوده و با عقد قرارداد با سازندگان ذیصلاح برای ساخت مسکن مهر اقدام می‌نمایند.

ساخت و ساز توسط انبوه سازان: انبوه سازان می‌توانند با امضاء تفاهمنامه سه جانبه آماده‌سازی زمین، ساخت و واگذاری واحدهای مسکن مهر، با اخذ زمین از سازمان مسکن و شهرسازی استان نسبت به فعالیت در برنامه مسکن مهر اقدام نمایند. در این تفاهمنامه وظیفه انبوه‌ساز، اجرای ساخت و ساز از مرحله آماده سازی تا تحویل واحدهای مسکونی است که در این صورت تسهیلات بانکی به انبوه ساز تعلق می‌گیرد. در این پروژه‌ها هزینه آماده سازی زمین بر عهده متقاضیان است. سازمان مسکن و شهرسازی استان با عقد تفاهم نامه سه جانبه، متعهد واگذاری زمین و معرفی متقاضیان واجد شرایط به انبوه ساز می‌گردد.

از سوی دیگر انبوه سازان با هماهنگی سازمان مسکن و شهرسازی استان می‌توانند پروژه‌های نیمه تمام خود را به مسکن مهر تخصیص دهند که این امر از طریق معاوضه زمین هم ارزش پروژه با اراضی دولتی و یا تخصیص کل پروژه به مسکن مهر امکان پذیر است.

ساخت و ساز توسط خودمالکین: مالکین حقیقی یا حقوقی اراضی، در صورت واگذاری واحدهای احداثی به واجدین شرایط مسکن مهر مشمول استفاده از تسهیلات مسکن مهر جهت ساخت واحدها می‌گردند.

ساخت و ساز در بافت فرسوده: به منظور نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و استفاده از ظرفیت‌های جدید ساخت و ساز در بافت فرسوده، مالکان واحدهای فرسوده در بافت‌های فرسوده مصوب می‌توانند با اخذ تسهیلات از محل منابع مسکن مهر برای بازسازی ساختمان‌ها اقدام نمایند، در صورتی که واحدهای فرسوده در بافت غیرمصوب فرسوده قرار داشته باشد، مالکان مشروط به واگذاری واحدهای احداثی به واجدین شرایط مسکن مهر مشمول استفاده از تسهیلات مسکن مهر می‌گردند.

۳-۲-۳ نحوه انتخاب مجری ساخت و پیمانکار:

انبوه سازانی که قصد مشارکت در ساخت پروژه‌های مسکن مهر را دارند در صورتی که دارای رتبه انبوه‌سازی از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و یا دارای پروانه اشتغال به کار از سازمان نظام مهندسی باشند، از طریق شرکت در فراخوان عمومی و سپس انعقاد تفاهم‌نامه سه جانبه در فرآیند ساخت مسکن مهر وارد می‌شوند. به طور کلی سازندگان و پیمانکاران مسکن مهر می‌بایست واجد صلاحیت عمومی ساخت و ساز باشند.

۳-۲-۴ وضعیت فنی و مشخصات کامل واحدها و کیفیت ساخت

ساخت و ساز واحدهای مسکن مهر مبتنی بر رعایت مقررات ملی ساختمان است. برای نیل به این هدف در کلیه مراحل ساخت، نظارت عالیه توسط سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان انجام می‌پذیرد. این مقررات براساس مجموعه قوانین و ضوابط ساخت و ساز مسکن و ساختمان است که به موجب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مرتبط وضع شده و رعایت آن برای کلیه ساخت و سازها الزامی است.

۳-۳ جایگاه تعاونی‌ها، نحوه شکل‌گیری تعاونی‌ها، مشکلات و مسائل تعاونی‌ها، نقاط قوت و ضعف تعاونی‌ها

۳-۳-۱ تعریف تعاونی و نقش آن در اقتصاد ملی

تعاونی، نهادی است قانونی و مردمی که با مشارکت خودجوش اعضای یک گروه اجتماعی شکل می‌گیرد و زمینه‌های قانونی تأسیس، فعالیت و نظارت بر عملکرد آن به عهده وزارت تعاون است. بطور کلی تعاونی‌ها با شکل‌گیری تخصصی در عرصه تولیدی و صنعتی و .. می‌توانند با شکل دهی به جریان اصلی تولید، توزیع و مصرف در توسعه کشور نقش اساسی ایفا کنند. این امر با سازماندهی مناسب و حمایت ویژه دولت از تعاونی‌ها به ویژه تعاونی‌های تولیدی و توزیعی در بخش کشاورزی و صنعتی به راحتی قابل تحقق است. قدیمی‌ترین تعاونی مسکن در ایران، تعاونی مسکن تهرانسر است

که از سال ۱۳۳۱ در چارچوب شرکت ملی نفت ایران به وجود آمد و بعد از آن نیز تعاونی گلستان در همان چارچوب تشکیل شد.

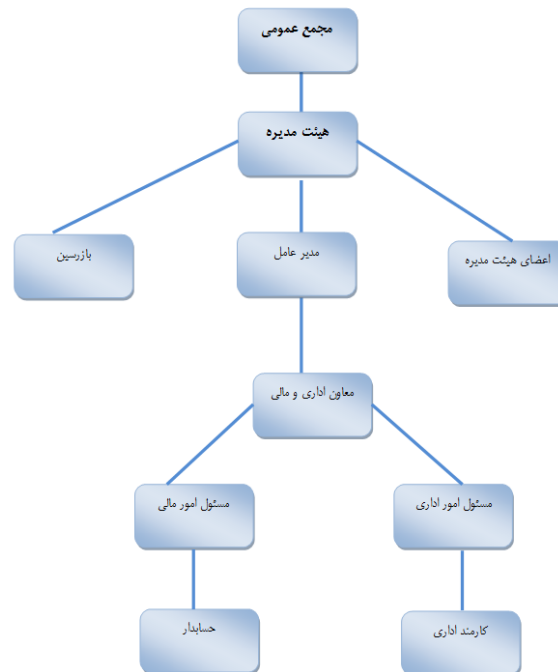
اما از نگاهی دیگر، تجارب کشورهای مختلف در مقوله تعاونی‌ها و شرکت‌های غیرانتفاعی نشان می‌دهد که اصولاً شرکت‌های تعاونی به ویژه تعاونی‌های مسکن تابعی از شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورها هستند؛ به طور مثال شرکت‌های تعاونی در بخش مسکن با توجه به شرایط کشورها از جمله سهم دولت و بخش خصوصی در امر خانه سازی و ساخت و ساز مسکن، جایگاه اصلی خود را پیدا کرده و درصد تعامل خود را با دولت و بخش خصوصی معین می‌کنند. در شرایط نه چندان بحرانی که بخش مسکن به یک تهدید جدی تبدیل نشده، کمک دولت در ایجاد تعاونی‌ها و دیگر شرکت‌های غیر انتفاعی خانه‌سازی برای برطرف کردن نیاز خانوارهای کم درآمد، می‌تواند از نقش مستقیم دولت در خانه‌سازی بکاهد. اما در مواقع اضطراری که بخش مسکن، عرصه سوداگری بخش خصوصی و سرمایه‌های سرگردان شده و این بخش را به بحران و تهدید تبدیل کرده، حضور یا عدم حضور و کارایی در حل این بحران باید به صورت جدی مورد بررسی قرار گیرد.

رشد روزافزون جمعیت و محدودیت‌های عرضه مسکن باعث افزایش قیمت مسکن در بازار شده و تهیه مسکن مناسب را دور از دسترس قشر عظیمی از مردم قرار داده است. در حال حاضر کشور با کمبود ۱/۵ میلیون مسکن روبه رو است که سالانه ۸۰۰ هزار زوج جوان نیز متقاضی مسکن خواهند شد. در این میان معضل بی مسکنی عمدتاً دامن گیر اقشار کم درآمد و یا با درآمد ثابت مانند کارگران و کارمندان می‌باشد. شرکت‌های تعاونی مسکن یکی از راه‌هایی است که هر خانواده، به منظور تهیه و تملک سرپناهی برای رهایی از اجاره نشینی و خانه بدوشی سالانه، به عضویت آنها در می‌آیند. تا پایان مهرماه ۱۳۸۵ تعداد ۱۳۱۵۹ تعاونی مسکن در کل کشور تشکیل و ثبت شده که بالغ بر دو میلیون نفر عضو داشته‌اند. ۷۹۵۵ تعاونی (معادل ۶۰ درصد کل تعاونی‌های کشور) کارمندی، ۳۸۷۳ تعاونی (معادل ۳۰ درصد) کارگری، ۶۵۱ تعاونی فرهنگیان و ۶۸۰ تعاونی آزاد می‌باشند. قریب به یک میلیون و پانصد و سی و شش هزار نفر از کارمندان و فرهنگیان و بالغ بر چهارصد و چهل و پنج هزار نفر از کارگران به امید دستیابی به مسکن در شرکت‌های تعاونی مسکن عضو شده‌اند. البته

از این تعداد ۷۶۴۶ تعاونی مربوط به تعاونی‌های مسکن مهر بوده که نزدیک به ۹۴۷ هزار نفر عضو این تعاونی‌ها می‌باشند.
(وزارت رفاه و تعاون، آرشیو اخبار و مقالات سایت)

دولت سهمی از ساخت و ساز مسکن را به عهده تعاونی‌ها گذاشته است و به خصوص برای تامین مسکن قشرهای کم درآمد و دهک‌های پایین جامعه با حمایت از تشکیل تعاونی‌های مسکن مهر نقش بارزی را در تولید مسکن انبوه برعهده گرفته است. بر این اساس با توجه به حذف قیمت زمین از سبد هزینه، مسکن به صورت ارزان و با تسهیلات بانکی به متقاضیان واجد شرایط واگذار می‌شود. اصولاً چارت سازمانی یک تعاونی مسکن به شرح ذیل است:

چارت سازمانی تعاونی مسکن



۳-۳-۲ جایگاه تعاونی‌ها در طرح مسکن مهر و فرآیند شکل‌گیری آن

جهت بررسی جایگاه تعاونی‌ها در طرح مسکن مهر قانون بودجه سال ۱۳۸۶ بسیار قابل توجه است. تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به عنوان اولین سندی که در آن مستقیماً به موضوع مسکن مهر اشاره شده است مطرح می‌باشد. در بند "د" تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ آمده است:

"در اجرای اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مفاد بندهای (۱۵) و (۴۱) سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و بند (ج) ماده (۳۰) قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر لزوم تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشار کم درآمد؛ تقویت نقش حاکمیتی دولت در امر تأمین مسکن و در راستای حصول به عدالت اجتماعی و توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد با تکیه بر تقویت تعاونی‌های تولید مسکن و خیرین مسکن ساز، حصول مدیریت یک‌پارچه و منسجم زمین، کاهش سهم زمین در قیمت تمام شده واحد مسکونی،

حمایت و هدایت انبوه سازی، صنعتی سازی، مقاوم سازی و ارتقای فناوری ساخت و ساز، به دولت اجازه داده می شود با جلب و جذب منابع مالی بخش خصوصی، منابع حساب ذخیره ارزی (سهمیه بخش غیردولتی)، تسهیلات مالی خارجی، درآمد عمومی دولت، موضوع ردیف های ۶۰۱۱۰۴ و ۶۰۱۱۰۵ قسمت چهارم این قانون فروش اوراق مشارکت، سرمایه گذاری و شرکت های دولتی، کمک های مالی خیرین و سازمان های غیردولتی و تسهیلات بانکی، نسبت به زمینه سازی برای تأمین مسکن گروه های هدف اقدام نماید."

در بخش دوم این بند به منظور کمک به تأمین مسکن مردم ساکن در شهرهای زیر یک میلیون نفر جمعیت، تا میانگین ۷۵ مترمربع زیر بنا، وظایف وزارت تعاون به شرح ذیل مشخص گردیده است:

"وزارت تعاون موظف است نسبت به سازماندهی کلیه متقاضیان واجد شرایط در قالب تعاونی ها و گروه های ساخت و تولید مسکن و انبوه ساز اقدام نموده و تا پایان مراحل کار بر اجرای این فرآیند شامل تشکیل تعاونی های اعتبار، انبوه ساز، موجر، مشاع، ملکی، اداره امور، نگهداری و تعمیر و مرمت، تطبیق شرایط اعضاء برنامه ریزی تأمین منابع سهم متقاضی و انعقاد قرارداد تعاونی ها با سازندگان ذیصلاح تا پایان مرحله تحویل و تسویه حساب، نظارت کند. برای گروه های سازنده سه واحد و بالاتر غیر تعاونی، وزارت مسکن و شهر سازی عهده دار وظیفه نظارت خواهد بود."

همچنین در ماده ۲۱ آیین نامه اجرایی تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ که به "بسته حمایتی دولت برای بازار مسکن" معروف شد آمده است:

"تعاونی های تأمین مسکن موضوع این فصل باید از طریق انعقاد قرارداد ساخت واحدهای مسکونی با سازندگان حقیقی و حقوقی دارای پروانه و صلاحیت از وزارت مسکن و شهرسازی (مطابق آیین نامه ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و تأمین حداقل ۲۰ درصد از هزینه احداث مسکن نسبت به تأمین مسکن خود اقدام کنند. متوسط زیربنای احداثی واحدها در هر مجموعه حداکثر (۷۵) مترمربع خواهد بود."

تبصره ۱ - شرکت‌های تعاونی مذکور چنانچه خود دارای پروانه و صلاحیت از وزارت مسکن و شهرسازی باشند، می‌توانند با تأمین ۲۰ درصد از هزینه احداث مسکن به ساخت واحدهای مسکونی بپردازند.

تبصره ۲ - وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و تعاون حسب مورد مسوولیت نظارت عالی بر تحقق اجرای صحیح مفاد این فصل را به عهده خواهند داشت."

در فصل اول آیین نامه مذکور تعاونی‌های مسکن مرتبط به شرح ذیل تعریف شده‌اند:

۱- تعاونی‌های تأمین مسکن: تعاونی‌هایی که در اجرای ماده (۲۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران تأسیس شده باشند و موضوع فعالیت آنان منحصر به تأمین مسکن اعضا می‌باشد.

۲- تعاونی‌های موجر: تعاونی‌هایی که با هدف سرمایه‌گذاری در احداث و عرضه واحدهای اجاره‌ای تأسیس شده و واحدها را به اعضای خود و یا سایرین به صورت اجاره واگذار می‌نمایند.

شایان ذکر است طرح جامع تعاونی‌های مسکن مهر یکی از ابزارهای دولت برای حل مشکل مسکن است که طبق اصل چهل و چهار قانون اساسی به سوی اجرایی شدن پیش می‌رود. اصلی که در برگیرنده اقتصاد ملی در آینده است. براساس این اصل سهم بخش تعاون در اقتصاد ملی افزایش خواهد یافت. وزارت تعاون به عنوان متولی موضوع تعاونی‌ها خصوصاً تعاونی‌های مسکن مهر نقش بارزی را در سطح بالادستی سیاستگذاری این موضوع ایفا می‌کند.

۳-۳-۳ بخشی بر تعداد تعاونی‌های مسکن مهر استانی

بررسی جزئیات کامل عملکرد بخش تعاون در مسکن مهر کشور از سال ۸۷ تا پایان سال ۸۹ نشان می‌دهد که در این بخش مجموعاً ۴ میلیون و ۲۳۴ هزار و ۷۶۶ تقاضا در پورتال وزارت تعاون به ثبت رسیده است. همچنین در این رابطه

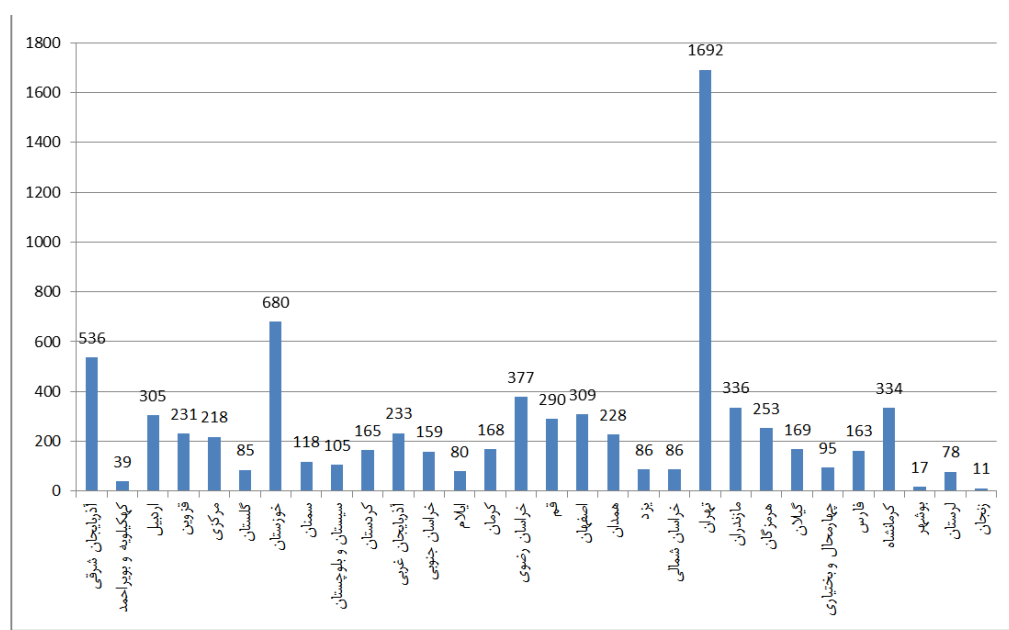
تاکنون ۷۶۴۶ تعاونی مسکن مهر کارمندی، کارگری و آزاد نیز تشکیل شده است. بر پایه این گزارش، تعداد اعضای تعاونی‌هایی که به نوعی تقاضاهای آنها به تایید رسیده است نیز بالغ بر ۱ میلیون و ۵۴۲ هزار و ۴۶۷ نفر است که این میزان معادل حدود ۳۷ درصد کل متقاضیان ثبت نام شده است. (آرشیو وزارت تعاون، فروردین ۱۳۹۰) جدول زیر تعداد تعاونی‌ها ثبت شده و اعضا آنها و تعداد کل اعضا واجد شرایط را تا پایان سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱۶: تعداد تعاونی های فعال در حوزه مسکن مهر به تفکیک استان

استان	جمع تعاونی ها (کارمندی، کارگری و آزاد)	تعداد اعضا یو اجد شرايط چهارگانه	تعداد اعضای واجد شرایط معرفی شده به مسکن و شهرسازی در قالب تعاونی
آذربایجان شرقی	۵۳۶	۱۶۷۳۰	۲۴۲۰۴
کهکیلویه و بویراحمد	۳۹	۷۱۹۳۷	۲۳۴۰
اردبیل	۳۰۵	۴۳۶۹۳	۲۰۴۳۴
قزوین	۲۳۱	۳۶۳۳۱	۱۶۷۳۶
مرکزی	۲۱۸	۱۲۸۵۰	۱۶۲۴۳
گلستان	۸۵	۱۲۲۶۳	۶۳۶۸
خوزستان	۶۸۰	۳۳۱۳۷۴	۵۵۱۹۸
سمنان	۱۱۸	۱۶۷۴۸	۹۹۲۷
سیستان و بلوچستان	۱۰۵	۲۴۶۰۴	۸۹۵۹
کردستان	۱۶۵	۱۶۱۰۵۱	۱۴۱۰۸
آذربایجان غربی	۲۳۳	۱۱۳۱۹	۲۴۵۸۰
خراسان جنوبی	۱۵۹	۲۰۵۳۱۱	۱۶۸۵۹
ایلام	۸۰	۲۹۴۱۳	۸۴۹۶
کرمان	۱۶۸	۱۴۶۷۶	۱۸۵۵۶
خراسان رضوی	۳۷۷	۱۳۱۴۳	۴۳۷۸۰
قم	۲۹۰	۷۷۶۹۹	۳۳۸۷۲
اصفهان	۳۰۹	۳۹۵۶۸	۳۶۱۳۹
همدان	۲۲۸	۳۷۰۳۰	۲۹۳۰۶
یزد	۸۶	۱۵۳۸۰	۱۱۴۲۷
خراسان شمالی	۸۶	۲۹۲۴۲	۱۲۰۰۰
تهران	۱۶۹۲	۸۸۱۹۸	۲۳۶۸۵۶
مازندران	۳۳۶	۶۲۰۴	۴۷۶۱۶
هرمزگان	۲۵۳	۲۱۴۰۶	۳۹۶۶۴
گیلان	۱۶۹	۳۷۲۶۱	۲۹۴۲۴
چهارمحال و بختیاری	۹۵	۴۱۰۷۳	۱۹۷۵۵
فارس	۱۶۳	۴۷۹۵۲	۳۴۰۹۷
کرمانشاه	۳۳۴	۱۸۶۵۳	۷۱۴۰۱
بوشهر	۱۷	۳۶۷۱۲	۴۹۸۶
لرستان	۷۸	۳۰۹۶۹	۴۲۱۳۳
زنجان	۱۱	۱۲۹۷۷	۱۱۴۲۶
مجموع	۷۶۴۶	۱۵۴۲۴۶۷	۹۴۶۸۹۰

ماخذ: بررسی عملکرد ۲ ساله طرح مسکن مهر، وزارت تعاون، ۲۳ فروردین ۱۳۹۰

نمودار شماره ۱ تعداد تعاونی های مسکن مهر به تفکیک استان



بررسی بیشتر آمار اعلام شده نشان می دهد متوسط تعداد اعضای تعاونی های مسکن مهر در سطح کشور معادل ۱۲۴ نفر است. بر این اساس شاخص متوسط تعداد اعضا تعاونی در ۱۳ استان بالاتر از میانگین کشوری و در ۱۷ استان پایین تر از آن بوده است. همچنین متوسط تعداد اعضای تعاونی های مسکن مهر در کشور دامنه ای بین ۴۵ نفر (استان آذربایجان شرقی) و ۱۰۳۹ نفر (استان زنجان) را نشان می دهد. جدول زیر متوسط تعداد اعضای تعاونی های مسکن مهر در سطح استان های کشور را نشان می دهد.

جدول شماره ۱۷: متوسط تعداد اعضا تعاونی های فعال در حوزه مسکن مهر به تفکیک استان

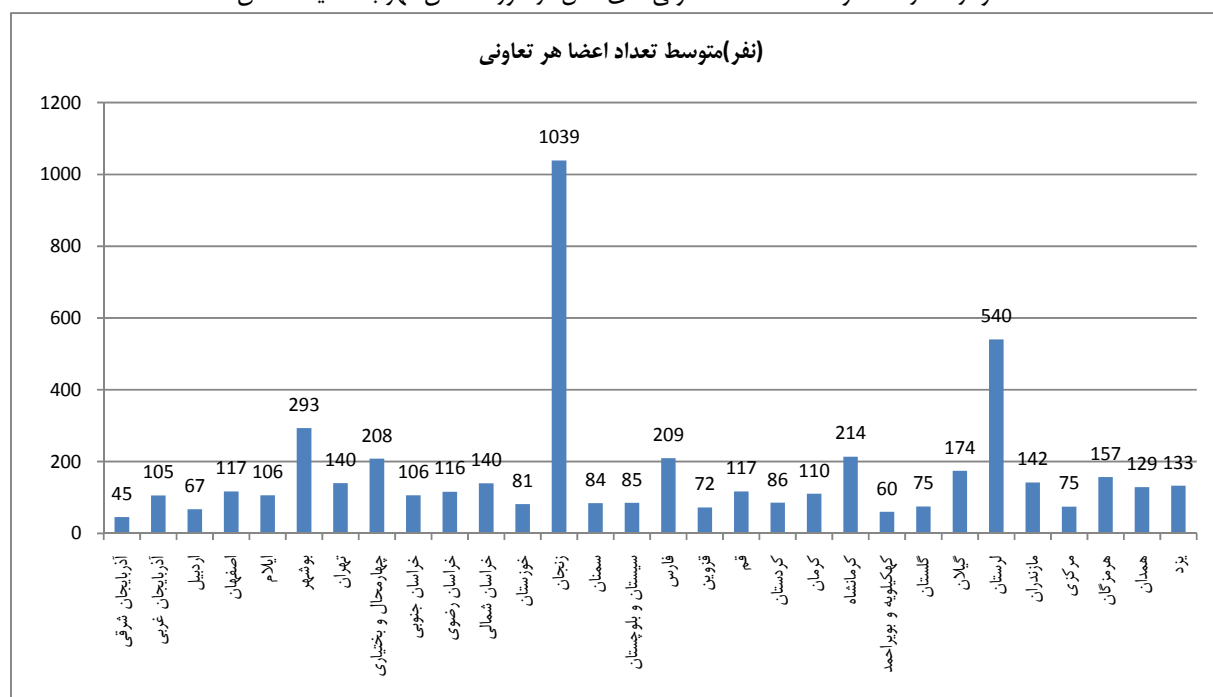
استان	متوسط تعداد اعضا هر تعاونی (نفر)
آذربایجان شرقی	۴۵
کهگیلویه و بویراحمد	۶۰
اردبیل	۶۷
قزوین	۷۲
مرکزی	۷۵
گلستان	۷۵
خوزستان	۸۱
سمنان	۸۴
سیستان و بلوچستان	۸۵
کردستان	۸۶
آذربایجان غربی	۱۰۵
خراسان جنوبی	۱۰۶
ایلام	۱۰۶
کرمان	۱۱۰
خراسان رضوی	۱۱۶
قم	۱۱۷
اصفهان	۱۱۷
همدان	۱۳۹
یزد	۱۳۳
خراسان شمالی	۱۴۰
تهران	۱۴۰
مازندران	۱۴۲
هرمزگان	۱۵۷
گیلان	۱۷۴
چهارمحال و بختیاری	۲۰۸
فارس	۲۰۹
کرمانشاه	۲۱۴
بوشهر	۲۹۳
لرستان	۵۴۰
زنجان	۱۰۳۹

مجموع	۱۳۴
-------	-----

ماخذ: بررسی عملکرد ۲ ساله طرح مسکن مهر، وزارت تعاون، ۲۳ فروردین ۱۳۹۰

نمودار زیر نیز متوسط تعداد اعضای تعاونی‌های مسکن مهر در سطح استان‌های کشور را نشان می‌دهد.

نمودار شماره ۲: متوسط تعداد اعضا تعاونی‌های فعال در حوزه مسکن مهر به تفکیک استان



۳-۳-۴ - مشکلات و نارسایی‌های تعاونی‌های مسکن

شرکت‌های تعاونی نیز، همانند هر سازمان و تشکیلات دیگری با مشکلات و مسائل بسیاری روبرو هستند که برخی مشکلات درونی و برخی خارجی هستند. به عنوان مثال سیاست‌های دولت که در قالب برنامه‌های ۵ ساله توسعه ارائه می‌شود، در هر دوره بعضاً تفاوت‌هایی با دوره‌های پیشین دارد که عملاً بر سرنوشت تعاونی‌ها تأثیر گذار است. به عنوان

مثال با اینکه دولت در طی برنامه‌های گذشته از طریق توسعه شهرها و ضمیمه کردن اراضی متصرفی یا منابع طبیعی، کمک‌های مناسبی را در مرحله تملیک زمین و واگذاری آن به تعاونی‌های مسکن انجام داده ولیکن در این مرحله نیز برخی از تعاونی‌ها با مشکل سرمایه جهت تملیک همین زمین‌های ارزان دولتی رو به رو بوده‌اند. (وزارت رفاه و تعاون، ۱۳۸۹، آرشیو اخبار و مقالات سایت). مسائل و نارسایی‌های داخلی تعاونی‌ها نیز از جمله مشکلات درونی آن‌ها می‌باشد. این نکته قابل توجه است که غالباً تمام اعضای تعاونی‌ها در یک سطح نیستند و توان مالی و درآمدی متفاوتی دارند که در بسیاری موارد این امر خود مشکل ساز است.

۳-۴-۱- مشکلات مدیریتی

همان‌طور که در آمارها اشاره شد، تعاونی‌های مسکن کشور به گروه‌های کارگری، کارمندی، فرهنگیان و آزاد تقسیم می‌شوند که به تبع تشکیل تعاونی مسکن، هیئت مدیره و مدیران تعاونی از بین این افراد و از همین سنخ و سلسله مراتب اداری همان شغل انتخاب می‌شوند که نه تجربه کاری در امر مسکن داشته و نه وقت کافی جهت پیگیری امور مربوط به تعاونی را دارند. البته مفاسد فعالیتی مربوط به برخی هیات مدیره که منجر به از دست رفتن بسیاری از سرمایه‌های اعضای تعاونی شده را باید به این مشکلات اضافه نمود.

۳-۴-۲- طولانی شدن مدت ساخت

یکی از مهم‌ترین مشکلات در امر ساخت و ساز در کشور، طولانی شدن مدت ساخت است که دلایل زیادی برای آن متصور است. عدم برخورداری پروژه‌ها از یک پشتوانه مطالعاتی مناسب، عدم استفاده از تکنولوژی‌های جدید ساخت، عدم وجود نقدینگی مناسب، بالا بودن ارزش مازاد زمین نسبت به ارزش افزوده حاصل از سود ساخت از جمله دلایل مذکور می‌باشد. علاوه بر دلایل فوق، توان مالی غیرهمسان اعضا که در سطوح مختلف درآمدی هستند و در عین حال باید در مقاطع معینی پرداختی یکسان داشته باشند، پیشرفت کار را با مشکل روبه رو می‌کند و تأثیر مهمی بر قیمت تمام شده ساختمان خواهد داشت.

۳-۳-۴-۳- عدم رعایت قوانین و مقررات فنی مهندسی

تخصصی نبودن شرکت‌های تعاونی مسکن و سعی در ارزانتر تمام کردن پروژه، عدم وجود تشکیلات حرفه‌ای، استفاده از مهندسان و متخصصان کم تجربه و کارگران ارزان قیمت و .. همگی منجر به عدم رعایت قوانین و مقررات فنی مهندسی در تعاونی‌ها شده است. با این شرایط عملاً مجموعه‌های ساخته شده توسط تعاونی‌های مسکن، نه تنها از کیفیت و استحکام لازم برخوردار نبوده، بلکه از نظر معماری و شهرسازی نیز دچار مشکلات جدی اعم از بافت ناهمگون و عدم رعایت مسائل فرهنگی بوده که در برخی موارد، به علت عدم رعایت استانداردها، خدمات رسانی شهری را نیز دچار مشکل کرده است.

معضلات مختلف دیگری نیز وجود دارد که در ذیل به اختصار به آنها اشاره می‌شود:

- کمبود یا نبود زمین برای واگذاری به تعاونی‌ها از سوی دولت و بالا بودن قیمت زمین در صورت خرید آزاد یا بدون یارانه از دولت
- انگیزه‌های مختلف افراد جهت عضویت در تعاونی مسکن، مانند تامین مسکن، ارتقای مسکن، سرمایه‌گذاری و کسب بازدهی و
- اعمال سلیقه‌های فردی در جریان ساخت توسط هیئت مدیره غیرمتخصص
- مشکلات سکونتی مانند تداخل مسائل کاری و اداری با حریم زندگی خصوصی افراد
- عدم پرداخت ۲۵ درصد تسهیلات بخش مسکن از سوی بانکها

۳-۴- بررسی تغییر سیاست از واگذاری به تعاونی‌ها به واگذاری از طریق گروه‌های ۳ نفره و انبوه‌سازی

در قانون بودجه سال ۸۶ (تبصره ۶) به صراحت تأکید شده بود انبوه‌سازان باید در مسکن مهر حضور داشته باشند، اما آن‌زمان از آنجا که تعاونی‌های مسکن مهر موظف بودند برای واگذاری مسوولیت ساخت به انبوه‌سازان مناقصه برگزار کنند و انبوه‌سازی که قیمت کمتر را ارائه کند، انتخاب کنند، انبوه‌سازان رغبتی به حضور در طرح از خود نشان ندادند. در اواخر سال ۸۸ وزارت مسکن اعلام کرد آماده است با انبوه‌سازان قرارداد سه‌جانبه با قیمت مشخص و بدون تغییر امضا کند. انبوه‌سازان بعد از اعلام قیمت ساخت متری ۳۰۰ هزار تومان و اطلاع از اینکه این قیمت ثابت است و نیازی به انجام مناقصه وجود ندارد، ترجیح دادند زمین‌های ۹۹ ساله را از تعاونی‌ها جهت ساخت تحویل بگیرند. اخذ زمین‌های ۹۹ ساله از تعاونی‌های مسکن و واگذاری آن به انبوه‌سازان اگر چه سرعت ساخت مسکن‌مهر را افزایش داده اما با نزدیک شدن به موعد تحویل واحدها، مشکل جدیدی در قالب چگونگی واگذاری واحدها به متقاضیان در طرح مسکن‌مهر ایجاد شده است.

مدیر پروژه مسکن‌مهر در وزارت تعاون در آبان‌ماه ۱۳۸۹ پیشنهاد داد که انبوه‌سازان طرف تفاهم با وزارت مسکن با تعاونی‌ها، قرارداد منعقد کنند تا از یک سو آورده نقدی متقاضیان به سازنده تزریق شود و از سوی دیگر تکلیف واگذاری‌ها مشخص شود. گزارشی که مسوول مستقیم مسکن‌مهر در وزارت تعاون از اوضاع تعاونی‌های مسکن‌مهر تهیه کرده حاکی است نوعی سرگردانی بین متقاضیان مسکن‌مهر ایجاد شده است. در حالی که گفته می‌شود همه زمین‌های ۹۹ ساله زیر ساخت‌وساز قرار دارد، تعاونی‌ها هنوز هیچ اطلاعی از موقعیت و جانمایی واحدهایشان ندارند. گفته می‌شود برخی از تعاونی‌ها نیز که آدرس ساخت‌وساز واحدها به آنها اعلام شده، برای بازدید با مخالفت انبوه‌ساز در محل کارگاه روبه‌رو شده‌اند. (وزارت تعاون، آبان ۱۳۸۹)

قابل ذکر است که از نیمه دوم سال ۱۳۸۸ تاکنون، تعاونی جدید در مسکن مهر تشکیل نشده است. سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها در این مدت اقدام به ثبت‌نام انفرادی در مسکن مهر نموده که البته این میزان ثبت‌نام جدید نیز خیلی محدود بوده است. از ابتدای طرح مسکن‌مهر تاکنون در حدود ۴ میلیون و ۱۸۲ هزار نفر در مسکن مهر ثبت نام

کرده‌اند که از این تعداد یک میلیون و ۵۲۸ هزار نفر واجد شرایط بوده‌اند. همچنین ۲۵۰ هزار نفر نیز در قالب گروهی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. این ۲۵۰ هزار نفر در گروه‌های ۳ نفره تشکیل شده‌اند که یکی دیگر از سیاست‌ها در ساخت و ساز مسکن مهر بوده است.

در شرایط فعلی با توجه به کم‌رنگ شدن نقش تعاونی‌ها نوعی سردرگمی در لزوم وجود و عدم وجود تعاونی‌های مسکن مهر به چشم می‌خورد. به نظر می‌رسد در تفاهم‌نامه سه‌جانبه‌ای که بین وزارت مسکن، انبوه‌ساز و بانک مسکن منعقد شده، جای تعاونی‌های مسکن خالی است. ارزیابی کلی مباحث مطرح شده در این بخش و بخش قبل نشان می‌دهد که علیرغم عدم توانایی فنی و اجرایی تعاونی‌ها در امر ساخت و ساز مسکن، می‌توان مهم‌ترین مأموریت تعاونی‌ها در طرح مسکن مهر را تأمین آورده نقدی از طرف اعضا برای انبوه‌سازان دانست.

۳-۵- بررسی رویکرد ساخت در زمین شخصی در قالب مسکن مهر (خود مالکی)

رویکرد خود مالکی در ساخت مسکن مهر از جمله راهبردهای وزارت مسکن جهت پیشبرد اهداف مسکن مهر بود که در شهریورماه ۱۳۸۸ پیشنهاد گردید. براساس شیوه نامه مسکن مهر ملکی (خودمالکین) این موضوع به ۳ گونه مختلف اجرا خواهد شد:

جدول شماره ۱۸: انواع مختلف مسکن مهر ملکی (خود مالکی)

ردیف	موارد
۱	ساخت بنای اضافه بنا (اضاف اشکوب)
	ساخت بنا با تخریب و
	نوسازی واحد موجود
۲	واحدهای نیمه ساخت و یا قابل بهره‌برداری
	در صورتی که پروژه در مرحله سفت کاری تا مرحله نازک کاری (۹۰٪ پیشرفت فیزیکی) باشد
	در صورتی که واحدهای مزبور دارای پایان کار و صورتمجلس تفکیکی باشد
۳	زمین‌های خالی

براین اساس مقرر شد سازمان‌های استانی بنابر شرایط استان، بررسی تعداد متقاضیان واجد شرایط، عدم وجود زمین مناسب دولتی در منطقه مورد نظر، تعداد واحدهای مورد نیاز، تاثیرگذار بودن در بازار مسکن منطقه و ... بتوانند در موارد فوق با لحاظ تمام شرایط توافقتنامه ۳ جانبه و قیمت زمین در منطقه مورد نظر به ازای هر واحد مسکونی، قیمت نهایی (زمین + ساخت) را با مالک توافق و "توافقتنامه ۳ جانبه مهر ملکی" را با شرط معرفی تمام متقاضیان از سوی سازمان، با مالک مزبور منعقد نمایند. هم چنین توافقتنامه ۳ جانبه مسکن مهر ملکی بایستی با حذف موارد مربوط به تحویل، اجاره و قرارداد حق بهره‌برداری زمین ۹۹ ساله و همچنین تبدیل عبارت "سازنده" به "مالک" عیناً شبیه توافقتنامه ۳ جانبه ابلاغی بوده و تنها قیمت زمین محاسبه و به عنوان یک تبصره به هزینه ساخت اضافه گردد. در این طرح عرصه و اعیان در مالکیت متقاضی در خواهد آمد.

البته در بهمن ماه ۱۳۸۹ ازسوی وزیر مسکن و شهرسازی اعلام شد که ارائه تسهیلات مسکن مهر خود مالکی متوقف شده است و به جای آن به افرادی که زمین دارند برای ساخت واحد مسکن مهر به ازای هر واحد مسکونی ۲۰ تا ۲۵ میلیون تومان تسهیلات با کارمزد ۷ درصد پرداخت می شود. این مسئله عملاً مورد ردیف ۲ موجود در شیوه‌نامه مسکن مهر ملکی (واحدهای نیمه ساخت و یا قابل بهره‌برداری) را از شمول ارائه تسهیلات خارج کرد. همچنین در همین تاریخ از سوی وزیر مسکن اعلام شد افرادی که در محدوده بافت‌های فرسوده شهرها مسکن مهر بسازند به ازای هر واحد تحویلی تسهیلات با کارمزد ۱۲ درصد دریافت می کنند.

نکته قابل توجه این است که بنا بر اعلام وزیر مسکن و شهرسازی در همان تاریخ، میزان مسکن مهر خودمالکی و کل مسکن مهر قابل افتتاح در پایان سال ۱۳۸۹ به ترتیب معادل ۲۴۰ هزار و ۴۰۰ هزار واحد مسکونی در نظر گرفته شده است. در سطح استان‌ها نیز به عنوان مثال جهش طرح خود مالکی در استان مازندران به گونه‌ای بوده که سبب شده سهمیه ۳۰ هزار واحدی این استان به ۴۲ هزار واحد برسد.

اما در ارزیابی طرح مسکن مهر خود مالکی مهم‌ترین موضوع توجه به اهداف مدنظر طرح مسکن مهر می‌باشد. در صورتی که هدف از این طرح مهر خودمالکی تولید بخشی از نیاز مسکن کشور باشد هیچ ایرادی به آن وارد نیست. همچنین اینکه دولت به دلیل وجود امکانات زیربنایی از پیش مستقر شده در این واحدها از پرداخت تسهیلات به این گونه افراد استقبال می‌کند نیز قابل درک است. اما در صورتی که بخواهیم هدف از اجرای طرح را با اهدافی چون تامین مسکن کم‌درآمدها بسنجیم، موضوع با اشکالات جدی مواجه خواهد شد. پرسش اصلی در این میان اینست که چه سهمی از دهک‌های پایین جامعه دارای زمین می‌باشند که با استفاده از تسهیلات این طرح صاحب خانه شوند. یقیناً این میزان در دهک‌های پایین (خصوصاً دهک‌های ۱ و ۲) به صفر میل می‌کند. مسئله دیگر اینست که با توجه به اینکه مسکن مهر بخشی از ساخت و ساز واحدهای مسکونی طی سال‌های اخیر (خصوصاً سال‌های آتی) را به خود اختصاص می‌دهد چه لزومی وجود دارد که ساخت و سازهای نسبتاً غیر مرتبط با هدف طرح مسکن مهر جزء این طرح محسوب شود. طرح مسکن مهر خود مالکی در خوشبینانه‌ترین حالت هدفی چون تولید بخشی از نیاز کشور (و در سطحی دیگر درآمدزایی برای دهک‌های میانی) را محقق خواهد کرد و عملاً با اهداف اولیه طرح مسکن مهر که مرتبط با تامین مسکن کم‌درآمدها (و افرادی که فاقد پشتوانه‌هایی چون زمین بوده‌اند) خواهد بود.

۳-۶- بررسی تأمین مالی مسکن مهر

اطلاعات اخذ شده از وزارت مسکن و شهرسازی نشان می‌دهد تاکنون برای قریب به ۱.۴ میلیون واحد مسکونی پروانه ساخت صادر شده و تقریباً به همین تعداد عقد قرارداد صورت گرفته است. این تعداد واحد مسکونی با لحاظ متوسط ۷۵ متر مربع مسکن برای هر خانوار، ۱۰۵ میلیون متر مربع زیربنای مفید ایجاد خواهد کرد. همچنین در حدود ۱۱۶۰۰ هزار هکتار زمین برای ساخت و ساز در محل‌های تعیین شده استان‌ها تخصیص یافته است.

در حال حاضر در پروژه‌های صنعتی سازی مسکن مهر به ازای هر واحد ۲۵۰ میلیون ریال، در پروژه‌های نیمه صنعتی ۲۲۰ میلیون ریال و در سایر پروژه‌ها به ازای هر واحد ۲۰۰ میلیون ریال تسهیلات با نرخ سود یارانه‌ای پرداخت

می‌گردد. نرخ سود تسهیلات در شهر تهران ۹ درصد، در مراکز استان‌ها ۷ درصد و در سایر نقاط شهری معادل ۴ درصد می‌باشد.

علاوه بر تسهیلات پرداختی به پروژه‌های مسکن مهر، مابقی هزینه‌های ساخت توسط متقاضی و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه تأمین می‌گردد. به منظور یکپارچه‌سازی قیمت و کاهش هزینه‌های اضافی، وزارت مسکن و شهرسازی اقدام به تعیین قیمت پایه نموده است. بدین ترتیب در تفاهم‌نامه‌های سه جانبه منعقد شده انبوه‌سازان جهت احداث پروژه‌های مسکن مهر قیمت پایه ساخت به ازای هر متر زیربنای خالص ۳۰۰ هزار تومان تعیین گردیده است، که به این قیمت هزینه‌های مشاعات، پارکینگ و آسانسور به نسبت متراژ هر واحد اضافه می‌گردد. همچنین به منظور تسهیل و تسریع فرآیند اجرای پروژه‌ها، انبوه‌سازانی که تمایل به مشارکت در طرح را دارند پس از انعقاد تفاهم‌نامه سه جانبه، پروژه را با سرمایه شخصی یا سرمایه شرکت شروع کرده و سهم هزینه‌کرد خود را (علاوه بر تسهیلات بانکی) پس از معرفی متقاضیان، از افراد معرفی شده در مراحل مختلف اخذ می‌نمایند. شایان ذکر است که سازمان‌های مسکن و شهرسازی، متقاضیان واجد شرایط را تا رسیدن به مرحله سوم اخذ تسهیلات به انبوه‌ساز و نیز سیستم بانکی معرفی می‌کنند.

با احتساب متوسط هزینه ساخت ۳ میلیون ریال باری هر مترمربع زیربنا، تنها ساخت این واحدها در سطح ملی حدود ۳۱۵۰۰۰ میلیارد ریال برای متقاضیان هزینه در بر دارد که با احتساب سود و کارمزد تسهیلات به حدود ۳۷۷۰۰۰ میلیارد ریال بالغ خواهد شد.

پرداخت ۱.۴ میلیون فقره تسهیلات به ارزش متوسط ۲۰۰ میلیون ریال نیز به تنهایی باری در حدود ۲۸۰۰۰۰ میلیارد ریال بر سیستم بانکی در یک دوره ۳ الی ۴ ساله در بر داشته و دارد که با توجه به آثار و پیامدهای آن بر منابع سیستم بانکی امکان پذیری آن با تردیدهای بسیار زیادی مواجه است.

با مقایسه نرخ های سود رسمی (۱۲ درصد) و نرخ سود تسهیلات اعطایی به مسکن مهر (۴ درصد) یارانه پرداخت شده دولت برای این تسهیلات در صورت پرداخت کامل تسهیلات به همه متقاضیان مرحله اول جمع مبلغ یارانه اعطایی به

حدود ۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می شود. علاوه بر موارد فوق در راستای تأمین مالی طرح مسکن مهر، دولت اقدام به پرداخت یارانه به پروژه‌های این طرح در سرفصل‌هایی مشتمل بر تخفیف عوارض پروانه و تراکم، ترویج مقررات ملی و نظارت عالیه بر ساخت و ساز، مکان‌یابی، طراحی خدمات مهندسی، بیمه کیفیت و تأسیسات زیربنایی مسکن مهر و احداث مساجد در این طرح را نموده است.

شایان توجه است که خدمات زیربنایی نیز از جمله انشعابات آب و فاضلاب و برق توسط ارگان‌های دولتی ذیربط (وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت مسکن) تا رسیدن به محل پروژه تأمین می‌گردد. هزینه‌های دولت نیز برای ایجاد و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز (آب، برق، مخابرات و...) با احتساب هر متر مربع حدود ۱۵۰۰ هزار ریال و با توجه به زمین تخصیص یافته حدود ۱۶۵۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود که طی سالهای ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۲ باید در برنامه اجرائی و اعتبار بودجه‌های سالیانه یکایک دستگاه‌های مربوطه تعبیه شود یا بطور متمرکز در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گیرد.

با احتساب حدود ۲۵ درصد از مساحت زمین‌های تخصیص یافته برای ایجاد ساختمان‌های عمومی و فراهم کردن خدمات اجتماعی و فرهنگی مورد نیاز ساکنین، دولت باید ۹۳۰۰۰ میلیارد ریال نیز برای ایجاد این ساختمان‌ها در سالهای ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ تخصیص دهد.

با این شرایط مجموع هزینه تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی ۲۶۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود. با توجه به ارقام بندهای یارانه دولت و خدمات زیربنایی و روبنایی جمع هزینه‌های بخش دولتی برای تأمین ۱۰۴ میلیون واحد مسکونی حدود ۴۱۰۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. با لحاظ هزینه‌های بخش خصوصی (۳۱۵۰۰۰ میلیارد ریال) جمع هزینه‌های این دو بخش برای حدود ۱۰۵ میلیون مترمربع مسکن در حال برنامه‌ریزی و ساخت، حدود ۷۸۷۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود که به ازای هر متر مربع ۷.۵ میلیون ریال خواهد شد که در مقایسه با قیمت کنونی مسکن در بسیاری از شهرهای در حال اجرای طرح، قابل تأمل است. این در شرایطی است که برنامه‌ریزی جهت ساخت ۶۰۰ هزار واحد مسکونی دیگر نیز در دستور کار قرار گرفته که بار مالی در حدود ۱۷۶۰۰۰ میلیارد ریال دیگر را به بخش دولتی تحمیل خواهد کرد.

توجه به محاسبات فوق از این جهت قابل تامل است که به طور کلی در برنامه مسکن مهر، متقاضیان بابت زمین بهایی نمی‌پردازند و بخش قابل توجهی از هزینه‌های ساخت (تا ۸۰٪ هزینه ساخت) توسط سیستم بانکی تأمین می‌شود.

البته علیرغم تأمین حداکثر ۸۰ درصد هزینه ساخت از طریق منابع بانکی، محاسبات فوق نشان می‌دهد قیمت تمام شده هر مترمربع واحد مسکونی تا ۲.۵ برابر هزینه ساخت برآورد می‌شود. بخش عمده‌ای از این مبلغ به هزینه‌های مرتبط با آماده‌سازی زمین، یارانه‌ها، احداث تاسیسات زیربنایی و خدمات محله‌ای و شهری لازم اختصاص خواهد یافت. با این شرایط با توجه به تأمین حداکثر ۲۰ درصد منابع توسط متقاضیان که صرفاً متعلق به بخش ساخت بوده و بالغ بر ۶۳۰۰۰ میلیارد ریال است سهم دولت و سیستم بانکی در تأمین منابع مالی طرح جهت احداث ۱.۴ میلیون واحد مسکونی به ۷۲۴۰۰۰ میلیارد ریال می‌رسد که در صورت تحقق ۴ ساله طرح به طور متوسط سالانه ۱۸۱۰۰۰ میلیارد ریال هزینه برای دولت و سیستم بانکی ایجاد خواهد کرد. با توجه به شرایط فوق عملاً تأمین کل هزینه‌های طرح از سه حال خارج نخواهد بود:

۱- افزایش آورده متقاضیان، که در صورت عدم امکان تأمین و تحقق این موضوع توسط متقاضیان ممکن است

باعث انصراف آن‌ها شده و عملاً مازاد عرضه واحدهای مسکونی ساخته شده را سبب گردد.

۲- تزریق بیشتر منابع دولتی، که عملاً حجم بسیاری از منابع دولتی در بخش مسکن و حتی سایر بخش‌ها را

(علیرغم توصیه تجربیات جهانی به دخالت کمتر دولت) به طرح سرازیر خواهد کرد و بار مالی بسیاری برای

دولت ایجاد خواهد کرد.

۳- ساخت واحدها با منابع موجود و سکونت نسبی در آن‌ها علیرغم عدم تأمین کامل تاسیسات زیربنایی و خدمات

محله‌ای و شهری لازم

۳-۶-۱ عملکرد تسهیلات بانکی

در ابتدای اجرای طرح از سال ۱۳۸۶ تا اواسط سال ۱۳۸۷ شش بانک عامل ملی، ملت، تجارت، صادرات، مسکن و رفاه کارگران موظف به پرداخت تسهیلات به برنامه‌های بخش مسکن و از جمله مسکن مهر از محل منابع داخلی گردیدند،

لکن با توجه به گستردگی برنامه‌های در دست اجرا و حجم بالای پروژه‌های مسکن مهر از اواسط سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی اقدام به تخصیص خط اعتباری ویژه مسکن مهر نمود که خط اعتباری در اختیار بانک مسکن قرار گرفت تا از آن محل جهت پرداخت تسهیلات به پروژه‌های مسکن مهر اقدام گردد.

در سال آغازین طرح مسکن مهر براساس تصمیمات کمیسیون اقتصاد دولت خط اعتباری معادل ۱۹ هزار میلیارد ریال برای پرداخت تسهیلات به برنامه مسکن مهر اختصاص یافت. این خط اعتباری که تا پایان سال ۱۳۸۷ قابل جذب و پرداخت بود، به‌صورت نقدی تخصیص یافت به‌گونه‌ای که متأثر از عدم تأمین منابع یا نقدینگی نباشد، لذا سازمان‌های استانی جهت جذب این اعتبار اقدام نمودند. نحوه تخصیص و توزیع مبلغ فوق‌الذکر به شرح زیر بوده است:

جدول شماره ۱۹: توزیع مبلغ تخصیصی جهت ساخت مسکن مهر به تفکیک بانکهای عامل (میلیارد ریال)

نام بانک	ملی	صادرات	تجارت	ملت	رفاه	مسکن	جمع
مبلغ تخصیصی جهت ساخت مسکن مهر	۴۰۰۰	۴۰۰۰	۴۰۰۰	۳۰۰۰	۲۰۰۰	۲۰۰۰	۱۹۰۰۰

ماخذ: ابلاغیه کمیسیون اقتصادی دولت-۸۷-۱۳۸۶

همچنین در همین مقطع مبلغ ۵۰۰۰ میلیارد ریال دیگر جهت آماده‌سازی مسکن مهر به بانک‌های عامل فوق و نیز ۲۰۰۰ میلیارد ریال به بانک سپه جهت پرداخت به برنامه‌های احداث مسکن تخصیص یافت که در مجموع یک خط اعتباری ۲۶ هزار میلیارد ریالی برای تأمین اعتبار پروژه‌های مسکن مهر آماده قابل پرداخت گردید. البته در این میان نارسایی‌هایی در جذب و پرداخت این اعتبار در سطح استان‌ها مشاهده گردید که بنابر گزارشات ارائه شده از سوی بانک مرکزی در آن مقطع زمانی، درصد قابل توجهی از عدم موفقیت در پرداخت تسهیلات به عدم مراجعه متقاضیان یا نقصان مدارک مربوط می‌شد که طبق مطالعات صورت گرفته در این طرح به عدم شناسایی دقیق گروه هدف طرح مسکن مهر و ریزش‌ها و انصراف‌های بوجود آمده مربوط می‌شده است. البته در ادامه همانطور که ذکر شد با توجه به گستردگی برنامه‌های در دست اجرا از اواسط سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی اقدام به تخصیص خط اعتباری ویژه مسکن مهر نمود که خط اعتباری در اختیار بانک مسکن قرار گرفت.

اطلاعات اخذ شده از وزارت مسکن و شهرسازی نشان می‌دهد تا پایان سال ۱۳۸۹ بالغ بر ۷۶۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات به طرح مسکن مهر اختصاص یافته است که از این مبلغ، حدود ۷۰۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات ساخت و حدود ۶۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات آماده‌سازی بوده است. از این میزان ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال سهمیه تسهیلات توسط بانک‌ها پرداخت گردیده است. محاسبات انجام شده در بخش قبلی نشان داد که جهت ساخت ۱.۴ میلیون واحد مسکونی مهر قریب به ۲۸۰۰۰۰ میلیارد ریال تعهد مالی جهت ارائه تسهیلات برای بانکها منظور می‌شود. با توجه به حجم ۳۰۰۰۰ میلیارد ریالی تسهیلات ارائه شده توسط سیستم بانکی طی ۳ سال گذشته عملاً پرداخت حجم عمده‌ای از این تسهیلات (معادل ۲۵۰۰۰۰ میلیارد ریال) در طی ۲ الی ۳ سال آینده در تعهد سیستم بانکی قرار دارد.

در این زمینه به نظر می‌رسد سیستم بانکی کشور با توجه به محدودیت‌های موجود در ارائه تسهیلات بانکی و حجم فراوان تسهیلات باقی‌مانده جهت تحقق کامل برنامه ۱.۴ میلیون واحدی مسکن مهر (به طور متوسط تعهد ۸۰۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲) عملاً با یک چالش جدی در ارائه تسهیلات مواجه خواهد شد. این در شرایطی است که سایر بخش‌های استفاده کننده از تسهیلات بانکی کشور نیز با توجه به این تخصیص گسترده منابع در معرض کمبود نقدینگی شدید قرار خواهند گرفت، موضوعی که در طی سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به عینه در سطح بنگاه‌های تولیدی دیده شده و با توجه به تبعات هدمندی یارانه‌ها مشکلات عدیده‌ای نیز برای واحدها تولیدی و یا واحدهای در حال سرمایه‌گذاری ایجاد نموده است.

۳-۷- حجم ساخت و ساز و تناسب با ظرفیت های مالی و فنی

در بخش تجربیات جهانی این موضوع مورد تاکید قرار گرفت که در کشورهای در حال توسعه، کل سرمایه گذاری در بخش مسکن و زیربنای مرتبط با آن بین ۳ تا ۸ درصد تولید ناخالص ملی (GNP) است و عمدتاً به سطح درآمد کشور مورد نظر بستگی دارد. چنین عددی نمی تواند کشورهای در حال توسعه را قادر به کاهش رشد سکونتگاه های فرو دست های شهری - طبق حکم اهداف توسعه هزاره - نماید. این موضوع این نکته را می رساند که از سویی سرمایه گذاری در بخش مسکن در کشورهای در حال توسعه نمی بایست کمتر از ۳ و بیشتر از ۸ درصد باشد، چرا که فعالیت سایر بخش های اقتصادی را تحت شعاع قرار خواهد داد، از سویی دیگر در صورت کوچک بودن اقتصاد این کشورها عملاً سهم فوق نیز نمی تواند کل مسائل بخش مسکن آن کشور را حل نماید.

براساس آمارهای بانک مرکزی در نیمه اول سال ۱۳۸۷ سهم بخش ساختمان از تولید ناخالص ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی و به قیمت های ثابت سال ۱۳۷۶ معادل ۵.۲ درصد بوده است. این در شرایطی است که سهم سایر زیر گروه های صنایع و معادن از جمله معدن، صنعت و برق و آب و گاز به ترتیب معادل ۰.۷۷ درصد، ۲۰ درصد و ۱.۳ درصد بوده است. این ارقام نشان دهنده سهم قابل توجه بخش ساختمان در تولید ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی می باشد. براین اساس افزایش تولید مسکن نقش و اهمیت به سزایی در رشد تولید ناخالص ملی کشور خواهد داشت. لذا سیاست گذاری در راستای افزایش تولید مسکن به ویژه در شرایط فعلی، می تواند اثر قابل ملاحظه ای بر روند تولید ناخالص ملی داشته باشد. در دو سال گذشته براساس گزارش های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت جاری به طور متوسط برابر ۳۵۰۰۰۰۰ میلیارد ریال (معادل ۳۳۳ میلیارد دلار) بوده که براین اساس تولید ناخالص داخلی کشور بدون احتساب نفت به طور متوسط معادل ۲۵۵۰۰۰۰ ریال برآورد می شود. ارقام برآورد شده جهت هزینه احداث ۱.۴ میلیون واحد مسکونی مهر در بخش قبل معادل ۷۸۷۰۰۰ میلیارد ریال طی ۴ سال برآورد شد که به طور متوسط حجم سالانه ای برابر ۱۹۷۰۰۰ میلیارد ریال را نشان می دهد. در صورت تقسیم این رقم بر متوسط تولید ناخالص داخلی در دو سال گذشته (با فرض ثابت بودن شرایط و رشد اقتصادی صفر)، حجم اختصاص یافته به مسکن مهر از کل تولید ناخالص داخلی

ایران بدون احتساب نفت به ۷.۷ درصد می‌رسد. نکته قابل تامل اینست که در صورتی که سهم سایر فعالیت‌های بخش ساختمان در کشور را نیز به مسکن مهر اضافه نماییم، سهم بخش ساختمان از تولید ناخالص داخلی کشور بدون احتساب بخش نفت تا بیش از ۱۵ درصد افزایش خواهد یافت که عملاً در تعارض با توصیه‌های تجربیات جهانی می‌باشد. باید این نکته را در نظر داشت که عملاً این حجم منابع و انرژی اختصاص یافته به طرح مسکن مهر علیرغم اشتغالزایی و افزایش تولید ملی، باعث رکود نسبی در برخی بخش‌های دیگر اقتصادی کشور شده است. با توجه به رشد پایین اقتصادی کشور در طی ۳ سال گذشته و پیش‌بینی رشد نه چندان بالای کشور در ۲ سال آینده عملاً تخصیص منابع توزیعی در این حجم به مسکن مهر وضعیت بخش‌های دیگر را با چالش جدی در زمینه نقدینگی، سیاست‌گذاری و ... مواجه کرده است.

این مسئله به این معنی نیست که ظرفیت فنی و مالی لازم جهت تحقق ساخت و ساز ۱.۴ میلیون واحد مسکونی در کشور وجود ندارد (چرا که در سال‌های گذشته ظرفیت تولید کشور حتی به بیش از ۷۰۰ هزار واحد مسکونی رسیده است) بلکه به این معنی است رویکرد تک‌بعدی به مسئله مسکن و توقع حل کل مشکل مسکن در کشور از طریق تنها یک راهکار (مسکن مهر) در شرایطی نه تنها به سود بخش مسکن کشور نخواهد بود بلکه سایر بخش‌های اقتصادی را هم بدون اثرات منفی نخواهد گذاشت.

۴- وضعیت موجود مسکن مهر

۴-۱- شناخت جامعه هدف

معرفی جامعه هدف طرح

واگذاری حق بهره‌برداری از زمین (اجاره ۹۹ ساله اراضی) که مسکن مهر نام گرفته، به عنوان برنامه محوری تامین مسکن از سال ۱۳۸۶ تاکنون مطرح بوده است. مبنای این برنامه بر حذف یا تقلیل هزینه زمین از هزینه احداث بنا است که از طریق واگذاری زمین با اجاره ۹۹ ساله جهت احداث بنا به متقاضیان و واجدین شرایط پیش‌بینی شده است. البته در کنار واگذاری حق بهره‌برداری از زمین، به منظور کمک به متقاضیان در زمینه احداث بنا، تسهیلات بانکی ارزان قیمت بدون سپرده‌گذاری و یارانه در سرفصل‌های مختلف از قبیل تخفیف عوارض و تراکم ساخت، کمک به تأمین تأسیسات زیربنایی و ... در نظر گرفته شده است. بنابراین برنامه مسکن مهر مهمترین برنامه دولت در راستای تأمین مسکن فاقدین مسکن می‌باشد.

به گواهی نتایج مطالعات طرح جامع مسکن در ایران (سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۴) ۳/۵ میلیون خانوار فاقد مسکن ملکی در کشور وجود دارند که حدود ۵۰ درصد آن (۱/۵ میلیون خانوار) به دهک‌های ۱ تا ۴ درآمدی تعلق دارد. نگاهی به شاخص‌های بخش مسکن در ایران نشان می‌دهد که طی دهه اخیر تولید مسکن نسبت به افزایش خانوارها از رشد خوبی برخوردار بوده و در کاهش شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی موثر واقع گردیده است. لکن برای آمارهای منتشره این رشد به طور متوازن توزیع نگردیده و به ویژه گروه‌های کم‌درآمد نه تنها از آن بهره‌مند نشده‌اند، بلکه شرایط تأمین مسکن برای آنان بدتر شده است. سهم هزینه مسکن از کل هزینه خانوار در گروه‌های متوسط شهری در سال ۱۳۸۵، ۲۹/۵ درصد بوده که برای دهک‌های اول، دوم، سوم و چهارم به ترتیب ۵۶/۷، ۴۰/۵، ۳۸/۳ و ۳۵/۶ درصد و متوسط ۴ دهک اول معادل ۴۳ درصد است.

توان تأمین مسکن براساس ۱۵ برابر هزینه مسکن سالانه (یا ۵ برابر کل هزینه خانوار) براساس متوسط شهری در سال ۱۳۸۵، ۵۱/۹ مترمربع بوده که برای دهک‌های اول، دوم، سوم و چهارم به ترتیب ۹/۱، ۱۷/۲، ۲۲/۴ و ۲۷/۶ مترمربع بوده است و متوسط ۴ دهک اول کمتر از ۲۰ مترمربع، یعنی ۱۹/۱ مترمربع، می‌باشد. مدت زمان انتظار برای تأمین یک واحد مسکونی ۷۵ متری در سال ۱۳۸۵ برای متوسط خانوارهای شهری ۲۱/۷ سال می‌باشد. متوسط این شاخص برای ۴ دهک اول درآمدی نیز معادل ۵۹ سال است. بنابراین وضعیت مسکن گروه‌های کم درآمد در شرایط نامناسبی بوده و مسأله تأمین مسکن برای ایشان با مشکلات جدی مواجه می‌باشد.

با توجه به تجارب قبلی دولت در زمینه تأمین مسکن اقشار کم درآمد با روش‌های متداول گذشته نمی‌توان با سرعت قابل قبولی، نیاز ۱/۵ میلیون خانوار کم‌درآمد فاقد مسکن را پاسخگو بود. از این رو واگذاری حق بهره‌برداری از زمین (مسکن مهر) که به نوعی از مباحث و محورهای اصلی طرح جامع مسکن بود، در دستور کار قرار گرفت که با استفاده از تسهیلات اعطایی و استفاده بهینه از منابع، معضل تأمین مسکن فاقدین مسکن به ویژه اقشار کم‌درآمد را مرتفع نماید.

گروه هدف این برنامه اشخاص فاقد مسکن ملکی دهک‌های میان درآمدی تعیین شد. البته از ابتدا در تعیین هدف کمی برنامه هیچگونه تفکیکی برای گروه‌های درآمدی صورت نپذیرفت و به ویژه دهک‌های ۱ و ۲ درآمدی که به لحاظ عدم تمکن مالی در تأمین سهم آورده خود در ورود به مسکن مهر با مشکلاتی رو به رو بودند که دولت با ارائه راهکارهایی از جمله اعطای تسهیلات مختلف، پرداخت یارانه و همچنین جلب حمایت دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی تأمین مسکن کم درآمدها سعی در ورود حداقل بخشی از این افراد در برنامه مسکن مهر نمود.

مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، افراد سرپرست خانوار که خود و افراد تحت تکفل آنها از زمان شروع قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴/۱/۱) فاقد زمین مسکونی یا واحد مسکونی بوده و از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ از هیچ یک از امکانات دولتی یا امکانات نهادهای عمومی غیردولتی مربوط به تأمین مسکن شامل زمین،

واحد مسکونی و یا تسهیلات یارانه‌ای خرید و یا ساخت واحد مسکونی استفاده نکرده باشند و متأهل و یا سرپرست خانوار بوده و در شهر مورد تقاضا حداقل ۵ سال سابقه سکونت داشته باشند، می‌توانند از تسهیلات مسکن مهر بهره‌مند گردند.

همچنین افراد ذیل می‌توانند بدون شرط تأهل در زمره متقاضیان قرار گیرند.

- زنان خودسرپرست به شرط سنی حداقل ۳۵ سال
- نخبگان علمی با معرفی بنیاد ملی نخبگان کشور
- معلولین جسمی، حرکتی با دارا بودن حداقل ۲۰ سال سن با معرفی سازمان بهزیستی کشور

همچنین وزارت مسکن با امضاء تفاهم‌نامه‌هایی با ارگان‌ها و سازمان‌های مختلف، اقشار و گروه‌هایی را در استفاده از مسکن مهر مشروط به احراز شرایط، در اولویت قرار داده است. که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- معلمان متأهل فاقد مسکن که تاکنون از هیچ یک از امکانات دولتی، زمین، مسکن، تسهیلات یارانه‌ای، استفاده نکرده باشند.
- کارگران متأهل یا بانوان کارگر سرپرست خانوار فاقد مسکن
- کارکنان بازنشسته و شاغل نیروهای مسلح
- خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور
- کارکنان ارتش جمهوری اسلامی
- کارکنان سپاه و بسیج

ارزیابی جامعه هدف طرح

در بخش‌های قبلی به صورت بسیار اجمالی به این قضیه پرداخته شده که آیا در طرح مسکن مهر جامعه هدف به درستی انتخاب شده است یا خیر. در این بخش از طریق ارائه یک مدل به ارزیابی جامعه هدف طرح و مقایسه آن با جامعه هدف تعیین شده فعلی می‌پردازیم.

این مسئله از طریق تعیین و تدقیق گروه‌های هدف و گروه‌هایی که تمایل و امکان استفاده از واحدهای مسکونی مهر را دارند، صورت گرفته است. برای این منظور از ۳ شاخص زیر استفاده شده است:

- ۱- شاخص دسترسی
- ۲- توان پرداخت اقساط وام مسکن
- ۳- مجموع پس انداز و وام

شاخص هزینه دسترسی به مسکن برابر «نسبت میانگین قیمت مسکن متوسط در بازار آزاد به میانگین درآمد سالانه خانوار» است. شاخص هزینه دسترسی مسکن بیان‌گر میزان توانمندی خانوار در دسترسی به مسکن متناسب با نیاز است. در واقع بر طبق این شاخص، میزان سال‌های انتظار برای تملک یک مسکن مناسب از طریق پس‌انداز تمامی درآمد سالیانه مشخص می‌شود. توان پرداخت اقساط از تقسیم اقساط سالیانه وام مسکن متعارف (۲۰۰ میلیون ریالی) بر هزینه‌های سالیانه خانوار در دهک‌های درآمدی به دست می‌آید. شاخص مجموع پس‌انداز و وام نیز از طریق برآورد مجموع میزان پس‌انداز سالیانه خانوار طی ۱۰ سال و وام مسکن متعارف (۲۰۰ میلیون ریالی) به دست آمده است. در ادامه از طریق جداول زیر به معرفی ۳ شاخص فوق در سطح استانهای کشور می‌پردازیم.

جدول ۲۰- شاخص دسترسی خانوار در دهکهای مختلف درآمدی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۷ (سال)

استان	تعداد خانوار	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم	متوسط استان
استان آذربایجان شرقی	۶۳۵۹۶۶	۳۱.۱	۲۲	۱۶	۱۳.۸	۱۲.۳	۱۰.۴	۸.۶	۷.۴	۵.۸	۳.۴	۹
استان آذربایجان غربی	۴۲۲۴۳۹	۱۲.۶	۸.۸	۷.۲	۶	۵.۳	۵	۴.۴	۳.۹	۳.۳	۱.۹	۴.۵
استان اردبیل	۱۷۰۹۷۱	۲۴.۹	۱۴.۴	۱۲.۳	۹.۹	۷.۹	۶.۹	۶	۴.۹	۴.۱	۲.۸	۶.۵
استان اصفهان	۱۰۲۵۸۲۷	۲۶.۸	۱۷.۹	۱۴	۱۲.۴	۱۱.۱	۹.۶	۸.۸	۷.۷	۶.۳	۴.۱	۹.۲
استان ایلام	۷۰۰۸۵	۱۶.۸	۱۳.۶	۱۰.۳	۹.۹	۸.۶	۸.۴	۷.۳	۶.۶	۵.۶	۳.۸	۷.۷
استان بوشهر	۱۲۸۲۵۶	۱۴.۲	۱۰	۹.۴	۸.۶	۹	۷.۹	۸.۱	۶.۷	۶.۱	۳.۶	۷.۴
استان تهران	۳۴۴۳۳۰۷	۳۰.۵	۲۱.۷	۱۷.۲	۱۴.۹	۱۳.۷	۱۲.۱	۱۰.۶	۸.۸	۷.۶	۵.۲	۱۱.۲
چهارمحال و بختیاری	۱۰۵۳۳۰	۲۰.۶	۱۵.۷	۱۳.۷	۱۳.۲	۱۱.۹	۱۱.۱	۱۰	۸.۵	۷.۶	۵.۵	۱۰.۳
استان خراسان جنوبی	۶۹۳۴۳	۲۴.۴	۱۶.۶	۱۵.۲	۱۲.۹	۱۰.۵	۸.۷	۸.۳	۷.۲	۶.۲	۴.۲	۹
استان خراسان رضوی	۹۹۹۴۹۳	۲۳.۶	۱۶	۱۳.۵	۱۰.۵	۸.۸	۷.۹	۶.۹	۶.۲	۴.۶	۳.۷	۷.۶
استان خراسان شمالی	۹۸۱۲۷	۱۹.۳	۱۲.۷	۹.۱	۸.۹	۷	۶.۳	۵.۵	۴.۳	۳.۲	۲.۶	۵.۷
استان خوزستان	۶۱۱۷۹۷	۱۷.۱	۱۲.۳	۱۱.۳	۸.۹	۸.۶	۸	۶.۹	۶.۳	۵.۴	۳.۴	۷.۳
استان زنجان	۱۴۳۰۸۰	۲۲.۹	۱۶.۲	۱۲.۲	۱۲	۹.۲	۷.۹	۷.۲	۶.۱	۵.۷	۳	۷.۶
استان سمنان	۱۲۰۹۶۸	۲۷.۴	۱۸.۵	۱۶.۴	۱۵.۱	۱۳.۹	۱۲.۸	۱۱.۱	۹.۹	۸.۲	۴.۸	۱۱.۳
سیستان و بلوچستان	۲۲۶۱۳۹	۲۶.۱	۱۵.۴	۱۰.۳	۸.۳	۷.۸	۵.۹	۴.۹	۵.۱	۳.۶	۲.۵	۵.۹
استان فارس	۶۴۴۱۹۵	۲۷.۴	۱۸.۵	۱۴.۵	۱۲.۳	۱۰.۹	۹.۶	۸.۴	۷.۹	۷	۵.۳	۹.۹
استان قزوین	۲۰۳۳۵۶	۱۶.۹	۱۰.۱	۹.۸	۷.۷	۷.۳	۶.۶	۵.۴	۵.۳	۴.۲	۳	۶.۲
استان قم	۲۴۶۵۱۹	۳۹.۷	۲۵.۷	۲۲.۴	۱۸.۵	۱۷.۷	۱۵.۵	۱۵	۱۳.۱	۱۰.۶	۷.۱	۱۵.۱
استان کردستان	۲۰۹۶۶۷	۱۲.۴	۸.۱	۷.۹	۶.۸	۶.۵	۵.۶	۴.۸	۴	۳.۵	۲.۴	۵.۱
استان کرمان	۳۶۷۳۸۲	۲۶.۵	۱۸.۸	۱۴.۵	۱۲.۱	۱۱.۸	۸.۶	۸	۷.۵	۶.۲	۳.۴	۸.۷
استان کرمانشاه	۳۰۹۰۹۲	۱۸	۱۱.۵	۹.۴	۷.۹	۸.۱	۶.۹	۵.۸	۵.۱	۴.۲	۲.۶	۶.۱
کهگیلویه و بویراحمد	۶۰۸۸۳	۲۵.۵	۱۹.۸	۱۳.۷	۱۱.۶	۸.۴	۸.۳	۷.۶	۵.۸	۵.۳	۳.۱	۷.۷
استان گلستان	۱۹۶۶۰۷	۲۹.۸	۱۸.۳	۱۲.۸	۱۱.۵	۱۰.۵	۸.۱	۷.۲	۶	۴.۵	۲.۹	۷.۵
استان گیلان	۳۶۸۴۷۹	۱۸.۲	۱۲.۲	۹.۴	۸.۳	۷.۵	۶.۷	۶	۵.۲	۴.۳	۲.۹	۶.۳
استان لرستان	۲۳۷۶۰۰	۱۲.۴	۹.۴	۷.۸	۷.۵	۵.۶	۵.۵	۴.۷	۴.۴	۳.۴	۲.۳	۵.۱
استان مازندران	۴۲۴۶۶۵	۱۹.۸	۱۱.۵	۹.۶	۸.۴	۶.۹	۶.۸	۵.۷	۵.۴	۳.۹	۲.۹	۶.۲
استان مرکزی	۲۵۲۱۰۰	۳۲.۶	۲۰.۱	۱۵.۷	۱۳.۷	۱۱.۹	۱۰.۹	۹.۹	۷.۸	۷	۵	۱۰.۳
استان هرمزگان	۱۵۰۱۷۸	۳۱.۹	۲۰.۹	۱۶	۱۵.۲	۱۲.۴	۱۰	۹.۲	۷.۹	۶.۹	۴.۱	۹.۹
استان همدان	۲۵۶۱۹۵	۲۴	۱۵.۶	۱۳	۱۱.۸	۱۰.۸	۱۰.۴	۸.۳	۷.۷	۶.۴	۴.۳	۹.۱
استان یزد	۲۰۷۵۳۸	۲۸.۵	۲۰.۴	۱۷.۶	۱۵.۲	۱۳.۲	۱۱.۵	۹.۹	۸.۹	۸.۲	۴.۷	۱۰.۹

ماخذ: سند تلفیق منطقه‌ای طرح جامع مسکن (۱۳۸۹) و محاسبات مشاور

جدول ۲۱-توان پرداخت اقساط وام مسکن متعارف در دهکهای مختلف درآمدی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۷																					
متوسط هزینه های (درآمد) سالیانه خانوار در دهکهای مختلف درآمدی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۷ (میلیون ریال)											توان پرداخت اقساط نسبت به درآمد (درصد)										
استان	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	متوسط استان	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰
آذربایجان شرقی	۲۳.۱	۳۲.۶	۴۴.۸	۵۲.۱	۵۸.۴	۶۹	۸۳.۱	۹۷.۲	۱۱۴.۷	۱۲۲.۶	۷۹.۸	۱.۵۰	۱.۰۶	۰.۷۷	۰.۶۶	۰.۵۹	۰.۵۰	۰.۴۲	۰.۳۶	۰.۲۸	۰.۱۶
آذربایجان غربی	۳۰.۵	۴۳.۵	۵۳.۵	۶۴.۵	۷۳.۲	۷۶.۹	۸۷.۳	۹۹.۴	۱۱۷.۴	۲۰۶.۴	۸۵.۲	۱.۱۴	۰.۸۰	۰.۶۵	۰.۵۴	۰.۴۷	۰.۴۵	۰.۴۰	۰.۳۵	۰.۲۹	۰.۱۷
اردبیل	۲۳	۳۹.۸	۴۶.۶	۵۷.۸	۷۲.۴	۸۲.۵	۹۵.۱	۱۱۵.۸	۱۳۹	۲۰۷	۸۷.۹	۱.۵۱	۰.۸۷	۰.۷۴	۰.۶۰	۰.۴۸	۰.۴۲	۰.۳۶	۰.۳۰	۰.۲۵	۰.۱۷
اصفهان	۲۸.۷	۴۳	۵۵.۱	۶۱.۸	۶۹.۳	۸۰.۱	۸۶.۹	۹۹.۹	۱۲۳.۶	۱۸۷.۷	۸۳.۵	۱.۲۱	۰.۸۱	۰.۶۳	۰.۵۶	۰.۵۰	۰.۴۳	۰.۴۰	۰.۳۵	۰.۲۸	۰.۱۸
ایلام	۴۰.۵	۵۰.۲	۶۵.۹	۶۸.۹	۷۸.۸	۸۱.۲	۹۲.۹	۱۰۳.۶	۱۲۳.۴	۱۸۱	۸۸.۵	۰.۸۶	۰.۶۹	۰.۵۳	۰.۵۰	۰.۴۴	۰.۴۳	۰.۳۷	۰.۳۳	۰.۲۸	۰.۱۹
بوشهر	۴۵.۴	۶۴.۴	۶۸.۶	۷۴.۴	۷۱.۶	۸۱.۴	۷۹.۸	۹۶.۲	۱۰۶	۱۸۰.۹	۸۶.۹	۰.۷۶	۰.۵۴	۰.۵۰	۰.۴۷	۰.۴۸	۰.۴۳	۰.۴۳	۰.۳۶	۰.۳۳	۰.۱۹
تهران	۴۴.۶	۶۲.۷	۷۹.۳	۹۱.۳	۹۹.۶	۱۱۲.۱	۱۲۸.۴	۱۵۴.۴	۱۷۹.۴	۲۶۰.۷	۱۳۱.۳	۰.۷۸	۰.۵۵	۰.۴۴	۰.۳۸	۰.۳۵	۰.۳۱	۰.۲۷	۰.۲۲	۰.۱۹	۰.۱۳
چهارمحال و بختیاری	۳۷.۴	۴۹	۵۶.۳	۵۸.۳	۶۴.۷	۶۹.۲	۷۶.۹	۹۰.۶	۱۰۰.۸	۱۳۰.۹	۷۴.۴	۰.۹۳	۰.۷۱	۰.۶۲	۰.۵۹	۰.۵۴	۰.۵۰	۰.۴۵	۰.۳۸	۰.۳۴	۰.۲۵
خراسان جنوبی	۲۱.۴	۳۱.۴	۴۳.۳	۴۰.۶	۴۹.۵	۶۰.۳	۶۲.۸	۷۳.۷	۸۴.۵	۱۲۴.۲	۵۸.۲	۱.۶۲	۱.۰۱	۰.۷۲	۰.۸۵	۰.۷۰	۰.۵۷	۰.۵۵	۰.۴۸	۰.۴۱	۰.۲۸
خراسان رضوی	۲۳.۸	۳۵	۴۱.۴	۵۲.۶	۶۳.۷	۷۱.۳	۸۱.۴	۹۱.۱	۱۲۱.۳	۱۵۱.۳	۷۳.۴	۱.۴۶	۰.۹۹	۰.۸۴	۰.۶۵	۰.۵۴	۰.۴۹	۰.۴۳	۰.۳۸	۰.۲۹	۰.۲۳
خراسان شمالی	۲۰.۴	۳۱	۴۳.۱	۴۴.۱	۵۶.۵	۶۲.۸	۷۱.۵	۹۱.۱	۱۲۳.۶	۱۵۱.۲	۶۹.۵	۱.۲۰	۰.۸۰	۰.۷۹	۰.۶۱	۰.۵۵	۰.۴۸	۰.۴۸	۰.۳۸	۰.۲۳	۰.۲۳
خوزستان	۳۸	۵۲.۷	۵۷.۸	۷۲.۷	۷۵.۳	۸۱.۲	۹۴	۱۰۳.۴	۱۲۱.۴	۱۸۸.۶	۸۸.۵	۰.۹۱	۰.۶۶	۰.۶۰	۰.۴۸	۰.۴۶	۰.۴۳	۰.۳۷	۰.۳۳	۰.۲۹	۰.۱۸
زنجان	۳۰.۷	۴۳.۳	۵۷.۵	۵۸.۵	۷۶	۸۸.۹	۹۶.۹	۱۱۵.۷	۱۲۳.۳	۲۳۷.۶	۹۲.۸	۱.۱۳	۰.۸۰	۰.۶۰	۰.۵۹	۰.۴۶	۰.۳۹	۰.۳۶	۰.۳۰	۰.۲۸	۰.۱۵
سمنان	۲۷.۷	۴۱.۱	۴۶.۴	۵۰.۲	۵۴.۵	۵۹.۳	۶۸.۲	۷۶.۶	۹۲.۴	۱۵۶.۸	۶۷.۳	۱.۲۵	۰.۸۴	۰.۷۵	۰.۶۹	۰.۶۴	۰.۵۸	۰.۵۱	۰.۴۵	۰.۳۷	۰.۲۲
سیستان و بلوچستان	۱۲.۴	۲۱	۳۱.۳	۳۸.۸	۴۱.۲	۵۵.۲	۶۵.۸	۶۳.۷	۸۹.۲	۱۲۷	۵۴.۶	۲.۷۹	۱.۶۵	۱.۱۱	۰.۸۹	۰.۸۴	۰.۶۳	۰.۵۳	۰.۵۴	۰.۳۹	۰.۲۷
فارس	۳۱.۶	۴۶.۷	۵۹.۸	۷۰.۲	۷۹.۲	۸۹.۹	۱۰۲.۷	۱۰۹.۶	۱۲۴.۱	۱۶۲.۴	۸۷.۶	۱.۱۰	۰.۷۴	۰.۵۸	۰.۴۹	۰.۴۴	۰.۳۹	۰.۳۴	۰.۳۲	۰.۲۸	۰.۲۱
قزوین	۳۵.۶	۵۹.۳	۶۱.۴	۷۸.۴	۸۲.۳	۹۱.۶	۱۱۱	۱۱۳.۲	۱۴۴.۱	۱۹۸.۲	۹۷.۵	۰.۹۷	۰.۵۸	۰.۵۶	۰.۴۴	۰.۴۲	۰.۳۸	۰.۳۱	۰.۲۴	۰.۱۷	۰.۱۷
قم	۲۳.۹	۳۶.۹	۴۲.۴	۵۱.۲	۵۳.۶	۶۱.۲	۶۳.۱	۷۲.۱	۸۹.۳	۱۳۳.۷	۶۲.۷	۱.۴۵	۰.۹۴	۰.۸۲	۰.۶۸	۰.۶۵	۰.۵۷	۰.۵۵	۰.۴۸	۰.۳۹	۰.۲۶
کردستان	۲۷	۴۱.۲	۴۲.۳	۴۹.۵	۵۱.۵	۵۹.۴	۶۹.۱	۸۲.۷	۹۵.۸	۱۴۰.۶	۶۵.۹	۱.۲۸	۰.۸۴	۰.۸۲	۰.۷۰	۰.۶۷	۰.۵۸	۰.۵۰	۰.۴۲	۰.۳۶	۰.۲۵
کرمان	۲۵.۳	۳۵.۶	۴۶.۱	۵۵.۳	۵۶.۸	۷۷.۷	۸۴.۲	۸۹.۷	۱۰۷.۵	۱۹۴.۱	۷۷.۲	۱.۳۷	۰.۹۷	۰.۷۵	۰.۶۳	۰.۶۱	۰.۴۵	۰.۴۱	۰.۳۹	۰.۳۲	۰.۱۸
کرمانشاه	۲۶.۷	۴۱.۸	۵۰.۹	۶۰.۷	۵۹.۶	۶۹.۴	۸۲.۳	۹۳.۶	۱۱۵.۷	۱۸۴.۸	۷۸.۵	۱.۳۰	۰.۸۳	۰.۶۸	۰.۵۷	۰.۵۸	۰.۵۰	۰.۴۲	۰.۳۷	۰.۳۰	۰.۱۹
کهگیلویه و بویراحمد	۲۲.۹	۳۹.۵	۴۲.۶	۵۰.۴	۶۹.۹	۷۰.۴	۷۷.۲	۱۰۱.۲	۱۰۹.۹	۱۸۶.۲	۷۶	۱.۵۱	۱.۱۷	۰.۸۱	۰.۶۹	۰.۵۰	۰.۴۹	۰.۴۵	۰.۳۴	۰.۳۲	۰.۱۹
گلستان	۱۸	۳۹.۳	۴۱.۸	۴۶.۷	۵۱.۳	۶۵.۹	۷۴.۵	۸۹.۳	۱۱۸.۷	۱۸۲.۲	۷۱.۸	۱.۹۲	۱.۱۸	۰.۸۳	۰.۷۴	۰.۶۸	۰.۵۳	۰.۴۶	۰.۳۹	۰.۲۹	۰.۱۹
گیلان	۳۱.۹	۴۷.۵	۶۱.۷	۷۰	۷۷.۸	۸۶.۵	۹۷.۱	۱۱۱.۳	۱۳۴.۸	۲۰۰.۹	۹۲	۱.۰۹	۰.۷۳	۰.۵۶	۰.۴۹	۰.۴۵	۰.۴۰	۰.۳۶	۰.۳۱	۰.۲۶	۰.۱۷
لرستان	۳۸.۱	۵۰.۲	۶۱	۶۲.۹	۸۴.۶	۸۶	۱۰۱.۷	۱۰۸	۱۴۰.۲	۲۰۳	۹۳.۶	۰.۹۱	۰.۶۹	۰.۵۷	۰.۵۵	۰.۴۱	۰.۴۰	۰.۳۴	۰.۳۲	۰.۲۵	۰.۱۷
مازندران	۲۶.۶	۴۵.۵	۵۴.۵	۶۲.۴	۷۶.۵	۷۶.۹	۹۲.۷	۹۸.۲	۱۳۴	۱۸۴	۸۵.۱	۱.۳۰	۰.۷۶	۰.۶۴	۰.۵۶	۰.۴۵	۰.۳۷	۰.۳۵	۰.۲۶	۰.۱۹	۰.۱۹
مرکزی	۲۱	۳۴	۴۳.۷	۴۹.۹	۵۷.۸	۶۲.۷	۶۹.۵	۸۸.۱	۹۸.۴	۱۳۸.۳	۶۶.۳	۱.۶۵	۱.۰۲	۰.۷۹	۰.۶۹	۰.۶۰	۰.۵۵	۰.۵۰	۰.۳۹	۰.۳۵	۰.۲۵
هرمزگان	۲۵.۹	۳۹.۵	۵۱.۶	۵۴.۵	۶۶.۴	۸۲.۸	۸۹.۷	۱۰۵	۱۱۹.۸	۲۰۱.۴	۸۳.۷	۱.۳۴	۰.۸۸	۰.۶۷	۰.۶۴	۰.۵۲	۰.۴۲	۰.۳۹	۰.۳۳	۰.۲۹	۰.۱۷
همدان	۲۵.۸	۳۹.۷	۴۷.۸	۵۲.۶	۵۷.۳	۵۹.۸	۷۴.۶	۸۰.۴	۹۷.۷	۱۴۴.۲	۶۸	۱.۳۴	۰.۸۷	۰.۷۲	۰.۶۶	۰.۶۰	۰.۵۸	۰.۴۶	۰.۴۳	۰.۳۵	۰.۲۴
یزد	۲۳.۲	۳۲.۴	۳۷.۶	۴۳.۴	۵۰.۱	۵۷.۷	۶۶.۶	۷۴	۸۰.۹	۱۳۹.۴	۶۰.۵	۱.۴۹	۱.۰۷	۰.۹۲	۰.۸۰	۰.۶۹	۰.۶۰	۰.۵۲	۰.۴۷	۰.۴۳	۰.۲۵

جدول ۲۲- سهم مجموع پس انداز و وام مسکن متعارف از قیمت مسکن (منهای زمین) در دهکهای مختلف درآمدی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۷											
استان	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم	متوسط استان
آذربایجان شرقی	۰.۴۶	۰.۴۹	۰.۵۳	۰.۵۹	۰.۶۶	۰.۷۷	۰.۹۴	۱.۱۶	۱.۵۵	۲.۶۹	۰.۸۴
آذربایجان غربی	۰.۸۷	۰.۹۴	۱.۰۲	۱.۱۵	۱.۳۳	۱.۵۱	۱.۸۱	۲.۲۰	۲.۷۸	۴.۸۹	۱.۶۰
اردبیل	۰.۵۸	۰.۶۳	۰.۶۸	۰.۷۶	۰.۸۹	۱.۰۵	۱.۲۷	۱.۶۲	۲.۱۱	۳.۳۰	۱.۰۹
اصفهان	۰.۴۳	۰.۴۷	۰.۵۱	۰.۵۷	۰.۶۵	۰.۷۷	۰.۹۰	۱.۱۰	۱.۴۳	۲.۲۶	۰.۸۰
ایلام	۰.۴۹	۰.۵۴	۰.۶۰	۰.۶۶	۰.۷۷	۰.۸۷	۱.۰۵	۱.۲۷	۱.۶۲	۲.۴۹	۰.۹۲
بوشهر	۰.۵۲	۰.۵۸	۰.۶۴	۰.۷۲	۰.۷۹	۰.۹۳	۱.۰۳	۱.۲۹	۱.۵۵	۲.۶۳	۰.۹۷
تهران	۰.۲۴	۰.۲۷	۰.۳۱	۰.۳۶	۰.۴۲	۰.۵۱	۰.۶۳	۰.۸۳	۱.۰۷	۱.۶۸	۰.۵۴
چهارمحال و بختیاری	۰.۴۳	۰.۴۷	۰.۵۲	۰.۵۶	۰.۶۴	۰.۷۲	۰.۸۵	۱.۰۴	۱.۲۵	۱.۸۱	۰.۷۶
خراسان جنوبی	۰.۶۴	۰.۶۸	۰.۷۱	۰.۷۷	۰.۸۷	۱.۰۱	۱.۱۴	۱.۳۶	۱.۶۵	۲.۴۲	۱.۰۱
خراسان رضوی	۰.۵۹	۰.۶۴	۰.۶۸	۰.۷۶	۰.۸۷	۱.۰۰	۱.۱۹	۱.۴۳	۱.۹۵	۲.۶۲	۱.۰۳
خراسان شمالی	۰.۸۵	۰.۹۰	۰.۹۷	۱.۰۴	۱.۲۰	۱.۳۶	۱.۶۰	۲.۰۴	۲.۸۲	۳.۷۳	۱.۴۴
خوزستان	۰.۵۱	۰.۵۷	۰.۶۱	۰.۷۰	۰.۷۹	۰.۹۱	۱.۱۱	۱.۳۳	۱.۶۸	۲.۶۹	۰.۹۷
زنجان	۰.۴۷	۰.۵۲	۰.۵۷	۰.۶۲	۰.۷۴	۰.۸۸	۱.۰۴	۱.۳۳	۱.۵۸	۳.۰۱	۰.۹۲
سمنان	۰.۴۴	۰.۴۷	۰.۵۱	۰.۵۵	۰.۶۱	۰.۶۹	۰.۸۱	۰.۹۶	۱.۲۰	۱.۹۹	۰.۷۳
سیستان و بلوچستان	۱.۰۳	۱.۰۷	۱.۱۴	۱.۲۴	۱.۳۴	۱.۵۸	۱.۸۷	۲.۰۵	۲.۷۶	۳.۹۸	۱.۵۹
فارس	۰.۳۸	۰.۴۲	۰.۴۶	۰.۵۲	۰.۶۱	۰.۷۲	۰.۸۸	۱.۰۴	۱.۲۸	۱.۷۹	۰.۷۲
قزوین	۰.۵۵	۰.۶۲	۰.۶۷	۰.۷۸	۰.۸۸	۱.۰۴	۱.۳۲	۱.۵۲	۲.۰۶	۳.۰۳	۱.۰۹
قم	۰.۳۵	۰.۳۸	۰.۴۰	۰.۴۴	۰.۴۹	۰.۵۶	۰.۶۳	۰.۷۴	۰.۹۴	۱.۴۱	۰.۵۷
کردستان	۱.۰۰	۱.۰۸	۱.۱۴	۱.۲۵	۱.۳۷	۱.۵۷	۱.۸۵	۲.۲۷	۲.۷۹	۴.۱۵	۱.۶۵
کرمان	۰.۵۰	۰.۵۳	۰.۵۸	۰.۶۴	۰.۷۰	۰.۸۷	۱.۰۲	۱.۱۹	۱.۵۰	۲.۶۷	۰.۸۸
کرمانشاه	۰.۶۹	۰.۷۵	۰.۸۱	۰.۹۱	۰.۹۹	۱.۱۶	۱.۴۰	۱.۷۰	۲.۲۰	۳.۵۸	۱.۲۴
کهگیلویه و بویراحمد	۰.۵۷	۰.۶۰	۰.۶۵	۰.۷۲	۰.۸۶	۰.۹۶	۱.۱۱	۱.۴۶	۱.۷۵	۲.۹۶	۱.۰۰
گلستان	۰.۶۲	۰.۶۶	۰.۷۱	۰.۷۷	۰.۸۵	۱.۰۲	۱.۲۰	۱.۴۸	۲.۰۱	۳.۱۷	۱.۰۷
گیلان	۰.۵۷	۰.۶۳	۰.۶۹	۰.۷۸	۰.۹۰	۱.۰۵	۱.۲۷	۱.۵۶	۲.۰۳	۳.۱۷	۱.۱۰
لرستان	۰.۷۰	۰.۷۷	۰.۸۵	۰.۹۳	۱.۱۴	۱.۲۹	۱.۵۹	۱.۸۸	۲.۵۶	۳.۹۲	۱.۳۶
مازندران	۰.۶۳	۰.۶۹	۰.۷۵	۰.۸۴	۰.۹۹	۱.۱۰	۱.۳۶	۱.۶۰	۲.۲۳	۳.۲۶	۱.۱۷
مرکزی	۰.۴۹	۰.۵۲	۰.۵۶	۰.۶۱	۰.۶۹	۰.۷۸	۰.۹۱	۱.۱۵	۱.۳۹	۲.۰۰	۰.۸۱
هرمزگان	۰.۴۰	۰.۴۳	۰.۴۷	۰.۵۲	۰.۶۰	۰.۷۳	۰.۸۵	۱.۰۶	۱.۳۱	۲.۲۳	۰.۷۴
همدان	۰.۵۴	۰.۵۸	۰.۶۳	۰.۶۸	۰.۷۶	۰.۸۵	۱.۰۳	۱.۲۰	۱.۵۲	۲.۲۸	۰.۹۰
یزد	۰.۵۰	۰.۵۴	۰.۵۷	۰.۶۲	۰.۶۹	۰.۷۸	۰.۹۲	۱.۰۸	۱.۲۷	۲.۰۹	۰.۸۱

جهت برآورد متقاضیانی که هم امکان خرید از واحدهای مسکن مهر داشته و هم تمایل نسبی به خرید دارند ۴ سناریو به شرح زیر تدوین شده است:

۱- شاخص دسترسی بالای ۱۰ و توان پرداخت قسط تا ۵۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر منهای تقاضای دهکهای بالا

در این سناریو خانوارهای فاقد مسکن با شاخص دسترسی بالای ۱۰ سال، توان پرداخت اقساط وام متعارف ۲۰۰ میلیون ریالی مسکن تا سطح حداکثر ۵۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس انداز و وام متعارف) حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استانها برآورد می شود. در بخش آورده متقاضی، متقاضیانی که مجموع آورده و وامشان بسیار بالاتر از متوسط قیمت واحدهای مسکونی در هر استان بوده (دهکهای ۸ به بالا) به این علت که مسکن خود را می توانند از سایر بازارهای مسکن (به جز مسکن مهر) تامین کنند، حذف شده اند.

۲- شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۵۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر منهای تقاضای دهکهای بالا

در این سناریو خانوارهای فاقد مسکن با شاخص دسترسی بالای ۷ سال، توان پرداخت اقساط وام متعارف ۲۰۰ میلیون ریالی مسکن تا سطح حداکثر ۵۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس انداز و وام متعارف) حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استانها برآورد می شود. در بخش آورده متقاضی، متقاضیانی که مجموع آورده و وامشان بسیار بالاتر از متوسط قیمت واحدهای مسکونی در هر استان بوده (دهکهای ۸ به بالا) به این علت که مسکن خود را می توانند از سایر بازارهای مسکن (به جز مسکن مهر) تامین کنند، حذف شده اند.

۳- شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۷۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر منهای تقاضای دهکهای بالا

در این سناریو خانوارهای فاقد مسکن با شاخص دسترسی بالای ۷ سال، توان پرداخت اقساط وام متعارف ۲۰۰ میلیون ریالی مسکن تا سطح حداکثر ۷۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس انداز و وام متعارف) حداقل ۸۰ درصد قیمت

مسکن منهای زمین در استان‌ها برآورد می‌شود. در بخش آورده متقاضی، متقاضیانی که مجموع آورده و وامشان بسیار بالاتر از متوسط قیمت واحدهای مسکونی در هر استان بوده (دهکهای ۸ به بالا) به این علت که مسکن خود را می‌تواند از سایر بازارهای مسکن (به جز مسکن مهر) تامین کنند، حذف شده‌اند.

۴- شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۷۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۷۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر منهای تقاضای دهکهای بالا

در این سناریو خانوارهای فاقد مسکن با شاخص دسترسی بالای ۷ سال، توان پرداخت اقساط وام متعارف ۲۰۰ میلیون ریالی مسکن تا سطح حداکثر ۷۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس‌انداز و وام متعارف) حداقل ۷۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استان‌ها برآورد می‌شود. در بخش آورده متقاضی، متقاضیانی که مجموع آورده و وامشان بسیار بالاتر از متوسط قیمت واحدهای مسکونی در هر استان بوده (دهکهای ۸ به بالا) به این علت که مسکن خود را می‌تواند از سایر بازارهای مسکن (به جز مسکن مهر) تامین کنند، حذف شده‌اند.

جداول زیر برآورد متقاضیان احتمالی واحدهای مسکن مهر در سطح دهکهای درآمدی استانها (حاصل از سناریوهای فوق) را نشان می‌دهد:

جدول ۲۳- سناریوی ۱: شاخص دسترسی بالای ۱۰ و توان پرداخت قسط تا ۵۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن

منهای زمین در شهر (منهای تقاضای دهکهای بالا)

دهکهای درآمدی	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	تقاضای کل استان	ساخته شده	در حال ساخت	کل ساخته شده و در حال ساخت	مازاد ساخت
استان آذربایجان شرقی											۰	۱۰,۸۸۱	۶۱,۶۶۹	۷۲,۵۵۰	۷۲,۵۵۰
استان آذربایجان غربی											۰	۳,۰۶۵	۲۵,۸۶۱	۲۸,۹۲۶	۲۸,۹۲۶
استان اردبیل											۰	۳,۷۹۱	۲۴,۴۱۶	۲۸,۲۰۷	۲۸,۲۰۷
استان اصفهان											۰	۵,۶۹۶	۱۰۱,۷۹۲	۱۰۷,۴۸۸	۱۰۷,۴۸۸
استان ایلام											۰	۲,۹۹۳	۱۱,۵۴۵	۱۴,۵۳۸	۱۴,۵۳۸
استان بوشهر											۰	۱,۹۸۰	۱۵,۹۴۷	۱۷,۹۲۷	۱۷,۹۲۷
استان تهران											۰	۱۱,۳۸۹	۲۶۴,۹۰۷	۲۷۶,۲۹۶	۲۷۶,۲۹۶
استان چهارمحال و بختیاری							۳۶۸۷				۰	۱,۵۳۲	۱۳,۹۲۶	۱۵,۴۵۸	۱۱,۷۷۱
استان خراسان جنوبی											۰	۲,۴۳۳	۲۰,۰۸۸	۲۲,۵۲۱	۲۲,۵۲۱
استان خراسان رضوی											۰	۴,۵۰۱	۸۷,۳۶۷	۹۱,۸۶۸	۹۱,۸۶۸
استان خراسان شمالی											۰	۳,۷۴۳	۱۵,۳۴۳	۱۹,۰۸۶	۱۹,۰۸۶
استان خوزستان											۰	۲,۸۶۴	۷۱,۵۹۴	۷۴,۴۵۸	۷۴,۴۵۸
استان زنجان											۰	۵,۰۴۸	۱۸,۲۸۳	۲۳,۳۳۱	۲۳,۳۳۱
استان سمنان											۰	۳,۴۹۸	۲۹,۰۲۵	۳۲,۵۲۳	۳۲,۵۲۳
استان سیستان و بلوچستان											۰	۴,۶۱۴	۱۶,۶۸۹	۲۱,۳۰۳	۲۱,۳۰۳
استان فارس											۰	۴,۷۵۸	۷۳,۴۳۹	۷۸,۱۹۷	۷۸,۱۹۷
استان قزوین											۰	۴,۰۶۰	۳۸,۳۹۲	۴۲,۴۵۲	۴۲,۴۵۲
استان قم									۳۶۹۸		۰	۴,۷۳۴	۳۳,۳۹۰	۳۸,۱۲۴	۳۴,۴۲۶
استان کردستان											۰	۳,۷۷۰	۲۷,۲۳۵	۳۱,۰۰۵	۳۱,۰۰۵
استان کرمان											۰	۳,۵۷۸	۳۳,۷۸۲	۳۷,۳۶۰	۳۷,۳۶۰
استان کرمانشاه											۰	۶,۶۴۵	۴۳,۵۶۳	۵۰,۲۰۸	۵۰,۲۰۸
استان کهگیلویه و بویراحمد											۰	۲,۵۲۳	۱۱,۵۱۱	۱۴,۰۴۴	۱۴,۰۴۴
استان گلستان											۰	۳,۵۶۰	۲۹,۴۴۸	۳۳,۰۰۸	۳۳,۰۰۸
استان گیلان											۰	۵,۳۰۷	۴۴,۴۲۳	۴۹,۷۳۰	۴۹,۷۳۰
استان لرستان											۰	۳,۴۶۹	۲۷,۶۶۴	۳۱,۱۳۳	۳۱,۱۳۳
استان مازندران											۰	۸,۹۸۷	۴۷,۶۶۴	۵۶,۶۵۱	۵۶,۶۵۱

[illegible]

جدول ۲۴-سناریوی ۲: شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۵۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن															
منهای زمین در شهر (منهای تقاضای دهکهای بالا)															
دهکهای درآمدی	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	کل استان	ساخته شده	در حال ساخت	کل ساخته شده و در حال ساخت	مازاد ساخت
استان آذربایجان شرقی					۰	۰	۲۲۲۵۹	۹۵۳۹	۰	۰	۳۱۷۹۸	۱۰,۸۸۱	۶۱,۶۶۹	۷۲,۵۵۰	۴۰,۷۵۲
استان آذربایجان غربی					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳,۰۶۵	۲۵,۸۶۱	۲۸,۹۲۶	۲۸,۹۲۶
استان اردبیل					۵۹۸۴	۰	۰	۰	۰	۰	۵۹۸۴	۳,۷۹۱	۲۴,۴۱۶	۲۸,۲۰۷	۲۲,۲۲۳
استان اصفهان					۰	۰	۳۵۹۰۴	۱۵۳۸۷	۰	۰	۵۱۲۹۱	۵,۶۹۶	۱۰۱,۷۹۲	۱۰۷,۴۸۸	۵۶,۱۹۷
استان ایلام					۰	۲۴۵۳	۲۴۵۳	۰	۰	۰	۴۹۰۶	۲,۹۹۳	۱۱,۵۴۵	۱۴,۵۳۸	۹,۶۳۲
استان بوشهر					۰	۴۴۸۹	۴۴۸۹	۰	۰	۰	۸۹۷۸	۱,۹۸۰	۱۵,۹۴۷	۱۷,۹۲۷	۸,۹۴۹
استان تهران					۰	۰	۰	۵۱۶۵۰	۵۱۶۵۰	۰	۱۰۳۲۹۹	۱۱,۳۸۹	۲۶۴,۹۰۷	۲۷۶,۲۹۶	۱۷۲,۹۹۷
استان چهارمحال و بختیاری					۰	۰	۳۶۸۷	۱۵۸۰	۱۵۸۰	۰	۶۸۴۶	۱,۵۳۲	۱۳,۹۲۶	۱۵,۴۵۸	۸,۶۱۲
استان خراسان جنوبی					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۲,۴۳۳	۲۰,۰۸۸	۲۲,۵۲۱	۲۲,۵۲۱
استان خراسان رضوی					۰	۳۴۹۸۲	۳۴۹۸۲	۰	۰	۰	۳۴۹۸۲	۴,۵۰۱	۸۷,۳۶۷	۹۱,۸۶۸	۵۶,۸۸۶
استان خراسان شمالی					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳,۷۴۳	۱۵,۳۴۳	۱۹,۰۸۶	۱۹,۰۸۶
استان خوزستان					۰	۰	۲۱۴۱۳	۰	۰	۰	۲۱۴۱۳	۲,۸۶۴	۷۱,۵۹۴	۷۴,۴۵۸	۵۳,۰۴۵
استان زنجان					۰	۵۰۰۸	۵۰۰۸	۰	۰	۰	۱۰۰۱۶	۵,۰۴۸	۱۸,۲۸۳	۲۳,۳۳۱	۱۳,۳۱۵
استان سمنان					۰	۰	۰	۱۸۱۵	۱۸۱۵	۰	۳۶۲۹	۳,۴۹۸	۲۹,۰۲۵	۳۲,۵۲۳	۲۸,۸۹۴
استان سیستان و بلوچستان					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴,۶۱۴	۱۶,۶۸۹	۲۱,۳۰۳	۲۱,۳۰۳
استان فارس					۰	۰	۲۲۵۴۷	۹۶۶۳	۹۶۶۳	۰	۴۱۸۷۳	۴,۷۵۸	۷۳,۴۳۹	۷۸,۱۹۷	۳۶,۳۲۴
استان قزوین					۷۱۱۷	۰	۰	۰	۰	۰	۷۱۱۷	۴,۰۶۰	۲۸,۳۹۲	۴۲,۴۵۲	۳۵,۳۳۵
استان قم					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳۶۹۸	۴,۷۳۴	۳۳,۳۹۰	۳۸,۱۲۴	۳۴,۴۲۶
استان کردستان					۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳,۷۷۰	۲۷,۲۳۵	۳۱,۰۰۵	۳۱,۰۰۵

۱۰۹. مهندسین مشاور برنامه ریزان توسعه اقتصادی آیادانا (بنا)

استان کرمان								۵۵۱۱	۰	۰	۳۱۲۲۷	۳,۵۷۸	۳۳,۷۸۲	۳۷,۳۶۰	۶,۱۳۳
استان کرمانشاه								۰	۰	۰	۰	۶,۶۴۵	۴۳,۵۶۳	۵۰,۲۰۸	۵۰,۲۰۸
استان کهگیلویه و بویراحمد								۰	۰	۰	۶۳۹۳	۲,۵۳۳	۱۱,۵۱۱	۱۴,۰۴۴	۷,۶۵۱
استان گلستان								۰	۰	۰	۶۸۸۱	۳,۵۶۰	۲۹,۴۴۸	۳۳,۰۰۸	۲۶,۱۲۷
استان گیلان								۰	۰	۰	۱۲۸۹۷	۵,۳۰۷	۴۴,۴۲۳	۴۹,۷۳۰	۳۶,۸۱۳
استان لرستان								۰	۰	۰	۰	۳,۴۶۹	۲۷,۶۶۴	۳۱,۱۳۳	۳۱,۱۳۳
استان مازندران								۰	۰	۰	۰	۸,۹۸۷	۴۷,۶۶۴	۵۶,۶۵۱	۵۶,۶۵۱
استان مرکزی								۳۷۸۲	۰	۰	۱۲۶۰۵	۶,۱۸۳	۲۱,۸۲۹	۲۸,۰۱۲	۱۵,۴۰۷
استان هرمزگان								۲۲۵۳	۰	۰	۷۵۰۹	۴,۰۰۲	۳۶,۵۱۹	۴۰,۵۲۱	۳۳,۰۱۲
استان همدان								۲۸۴۳	۰	۰	۱۲۸۱۰	۳,۱۱۹	۱۹,۵۵۲	۲۲,۶۷۱	۹,۸۶۱
استان یزد								۳۱۱۳	۰	۳۱۱۳	۶۲۲۶	۱,۳۷۲	۱۴,۴۴۴	۱۵,۸۱۶	۹,۵۹۰
کل کشور								۱۴۱۲۶۳	۸۳۳۳۴	۲۸۱۲۹	۱۰۸۱۳۵	۷۱۵۱۸	۴۳۳۳۷۹	۱,۴۱۵,۴۱۲	۹۸۳,۰۳۳
کل کشور (منهای دهک ۸ و ۹)	-	-	-	-	-	-	-	۱۴۱,۲۶۳	۸۳,۳۳۴	۲۸,۱۲۹	۲۵۲,۷۲۶	۱۳۴,۱۰۵	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱,۴۱۵,۴۱۲	۱,۱۶۲,۶۸۶

جدول ۲۵- سناریوی ۳: شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۷۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر (منهای تقاضای دهکهای بالا)

دهکهای درآمدی	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	کل استان	ساخته شده	در حال ساخت	کل ساخته شده و در حال ساخت	مازاد ساخت
استان آذربایجان شرقی				۰	۰	۰	۲۲۲۵۹	۹۵۳۹	۰	۰	۳۱۷۹۸	۱۰,۸۸۱	۶۱,۶۶۹	۷۲,۵۵۰	۴۰,۷۵۲
استان آذربایجان غربی			۱۸۱۶۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۸۱۶۵	۳,۰۶۵	۲۵,۸۶۱	۲۸,۹۲۶	۱۰,۷۶۱
استان اردبیل			۰	۰	۵۹۸۴	۰	۰	۰	۰	۰	۵۹۸۴	۳,۷۹۱	۲۴,۴۱۶	۲۸,۲۰۷	۲۲,۲۲۳
استان اصفهان			۰	۰	۰	۰	۳۵۹۰۴	۱۵۳۸۷	۰	۰	۵۱۲۹۱	۵,۶۹۶	۱۰۱,۷۹۲	۱۰۷,۴۸۸	۵۶,۱۹۷
استان ایلام			۰	۰	۰	۲۴۵۳	۲۴۵۳	۰	۰	۰	۴۹۰۶	۲,۹۹۳	۱۱,۵۴۵	۱۴,۵۳۸	۹,۶۳۲
استان بوشهر			۰	۰	۰	۴۴۸۹	۴۴۸۹	۰	۰	۰	۸۹۷۸	۱,۹۸۰	۱۵,۹۴۷	۱۷,۹۲۷	۸,۹۴۹
استان تهران			۰	۰	۰	۰	۰	۵۱۶۵۰	۵۱۶۵۰	۰	۱۰۳۲۹۹	۱۱,۳۸۹	۲۶۴,۹۰۷	۲۷۶,۲۹۶	۱۷۲,۹۹۷
استان چهارمحال و بختیاری			۰	۰	۰	۰	۳۶۸۷	۱۵۸۰	۱۵۸۰	۰	۶۸۴۶	۱,۵۳۲	۱۳,۹۲۶	۱۵,۴۵۸	۸,۶۱۲
استان خراسان جنوبی			۰	۰	۰	۲۴۲۷	۲۴۲۷	۲۴۲۷	۰	۰	۷۲۸۱	۲,۴۲۳	۲۰,۰۸۸	۲۲,۵۲۱	۱۵,۲۴۰

۲۱,۹۰۳	۹۱,۸۶۸	۸۷,۳۶۷	۴,۵۰۱	۶۹۹۶۵	.	.	.	.	۳۴۹۸۲	۳۴۹۸ ۲	.	.			استان خراسان رضوی
۱۵,۶۵۲	۱۹,۰۸۶	۱۵,۳۴۳	۳,۷۴۳	۳۴۳۴	.	.	.	.	.	۳۴۳۴	.	.			استان خراسان شمالی
۵۳,۰۴۵	۷۴,۴۵۸	۷۱,۵۹۴	۲,۸۶۴	۲۱۴۱۳	.	.	.	.	۲۱۴۱۳	.	.	.			استان خوزستان
۱۲,۳۱۵	۳۲,۳۳۱	۱۸,۲۸۳	۵,۰۴۸	۱۰۰۱۶	.	.	.	۵۰۰۸	۵۰۰۸	.	.	.			استان زنجان
۲۴,۶۶۰	۳۲,۵۲۳	۲۹,۰۲۵	۳,۴۹۸	۷۸۶۳	.	۱۸۱۵	۱۸۱ ۵	۴۲۳۴	.	.	.	.			استان سمنان
۲۱,۳۰۳	۲۱,۳۰۳	۱۶,۶۸۹	۴,۶۱۴	.	.	.	.	.	.	.	.	.			استان سیستان و بلوچستان
۳۶,۳۳۴	۷۸,۱۹۷	۷۳,۳۳۹	۴,۷۵۸	۴۱۸۷۳	.	۹۶۶۳	۹۶۶ ۳	۲۲۵۴۷	.	.	.	.			استان فارس
۳۵,۳۳۵	۴۲,۴۵۲	۳۸,۳۹۲	۴,۰۶۰	۷۱۱۷	.	.	.	.	.	۷۱۱۷	.	.			استان قزوین
۳۴,۴۲۶	۳۸,۱۲۴	۳۳,۳۹۰	۴,۷۳۴	۳۶۹۸	.	۳۶۹۸	.	.	.	.	.	.			استان قم
۳۱,۰۰۵	۳۱,۰۰۵	۲۷,۲۳۵	۳,۷۷۰	.	.	.	.	.	.	.	.	.			استان کردستان
۶,۱۱۳	۳۷,۲۶۰	۳۳,۷۸۲	۳,۵۷۸	۳۱۲۲۷	.	.	۵۵۱ ۱	۱۲۸۵۸	۱۲۸۵۸	.	.	.			استان کرمان
۱۲,۸۰۸	۵۰,۲۰۸	۴۳,۵۶۳	۶,۶۴۵	۳۷۴۰۰	.	.	.	.	.	۱۰۸۱ ۸	۱۳۲۹ ۱	۱۳۲۹ ۱			استان کرمانشاه
۷,۶۵۱	۱۴,۰۴۴	۱۱,۵۱۱	۲,۵۳۳	۶۳۹۳	.	.	.	۲۱۳۱	۲۱۳۱	۲۱۳۱	.	.			استان کهگیلویه و بویراحمد
۱۲,۲۶۴	۳۳,۰۰۸	۲۹,۴۴۸	۳,۵۶۰	۲۰۶۴۴	.	.	.	۶۸۸۱	۶۸۸۱	۶۸۸۱	.	.			استان گلستان
۳۶,۸۳۳	۴۹,۷۳۰	۴۴,۴۲۳	۵,۳۰۷	۱۲۸۹۷	.	.	.	.	.	۱۲۸۹ ۷	.	.			استان گیلان
۱۰,۶۹۹	۳۱,۱۳۳	۲۷,۶۶۴	۳,۴۶۹	۲۰۴۳۴	.	.	.	.	.	.	۱۰۲۱ ۷	۱۰۲۱ ۷			استان لرستان
۳۸,۳۹۰	۵۶,۶۵۱	۴۷,۶۶۴	۸,۹۸۷	۱۸۲۶۱	.	.	.	.	.	.	۱۸۲۶ ۱	.			استان مازندران
۱۵,۴۰۷	۲۸,۰۱۲	۲۱,۸۲۹	۶,۱۸۳	۱۲۶۰۵	.	.	۳۷۸ ۲	۸۸۲۴	.	.	.	.			استان مرکزی
۳۳,۰۱۲	۴۰,۵۲۱	۳۶,۵۱۹	۴,۰۰۲	۷۵۰۹	.	.	۲۲۵ ۳	۵۲۵۶	.	.	.	.			استان هرمزگان
۸۹۴	۲۲,۶۷۱	۱۹,۵۵۲	۳,۱۱۹	۲۱۷۷۷	.	.	۳۸۴ ۳	۸۹۶۷	۸۹۶۷	.	.	.			استان همدان
۲,۳۲۶	۱۵,۸۱۶	۱۴,۴۴۴	۱,۳۷۲	۱۳۴۹۰	.	۳۱۱۳	۳۱۱ ۳	۷۲۶۴	.	.	.	.			استان یزد
۸۰۸۸۳۹	۱,۴۱۵,۴۱۲	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱۳۴,۱۰۵	۶۰۶۵۶۳	.	۷۱۵۱۸	۱۰۸ ۱۳۵	۱۵۵۱۸۸	۱۰۱۶۰۹	۸۶۶۷۲	۴۱۷۶۸	۴۱۶۷۳			کل کشور
۹۸۸,۵۰۲	۱,۴۱۵,۴۱۲	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱۳۴,۱۰۵	۴۲۶,۹۱۰				۱۵۵,۱۸۸	۱۰۱۶۰۹	۸۶,۶۷۲	۴۱,۷۶۸	۴۱,۶۷۳	-	-	کل کشور (منهای دهک ۸ و ۹)

جدول ۲۶- سناریوی ۴: شاخص دسترسی بالای ۷ و توان پرداخت قسط تا ۷۰ درصد درآمد و مجموع پس انداز و وام بالای ۷۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در شهر (منهای تقاضای دهکهای بالا)

۱۱ مهندسین مشاور برنامه ریزان توسعه اقتصادی آبادانا (بنا)

دهکهای درآمدی	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	کل استان	ساخته شده	در حال ساخت	کل ساخته شده و در حال ساخت	مازاد ساخت
استان آذربایجان شرقی	۰	۰	۰	۰	۰	۲۲۲۵۹	۲۲۲۵۹	۹۵۳۹	۰	۰	۵۴۰۵۷	۱۰,۸۸۱	۶۱,۶۶۹	۷۲,۵۵۰	۱۸,۴۹۳
استان آذربایجان غربی	۰	۰	۱۸۱۶ ۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۸۱۶۵	۳,۰۶۵	۲۵,۸۶۱	۲۸,۹۲۶	۱۰,۷۶۱
استان اردبیل	۰	۰	۰	۷۳۵۲	۵۹۸۴	۰	۰	۰	۰	۰	۱۳۳۳۶	۳,۷۹۱	۲۴,۴۱۶	۲۸,۲۰۷	۱۴,۸۷۱
استان اصفهان	۰	۰	۰	۰	۰	۳۵۹۰۴	۳۵۹۰۴	۱۵۳۸ ۷	۰	۰	۸۷۱۹۵	۵,۶۹۶	۱۰۱,۷۹۲	۱۰۷,۴۸۸	۲۰,۲۹۳
استان ایلام	۰	۰	۰	۰	۲۴۵۳	۲۴۵۳	۲۴۵۳	۰	۰	۰	۷۳۵۹	۲,۹۹۳	۱۱,۵۴۵	۱۴,۵۳۸	۷,۱۷۹
استان بوشهر	۰	۰	۰	۵۵۱۵	۴۴۸۹	۴۴۸۹	۴۴۸۹	۰	۰	۰	۱۸۹۸۲	۱,۹۸۰	۱۵,۹۴۷	۱۷,۹۲۷	-۱,۰۵۵
استان تهران	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۵۱۶۵ ۰	۵۱۶۵ ۰	۰	۱۰۳۲۹۹	۱۱,۳۸۹	۲۶۴,۹۰۷	۲۷۶,۲۹۶	۱۷۲,۹۹۷
استان چهارمحال و بختیاری	۰	۰	۰	۰	۰	۳۶۸۷	۳۶۸۷	۱۵۸۰	۱۵۸۰	۰	۱۰۵۳۳	۱,۵۳۳	۱۳,۹۲۶	۱۵,۴۵۸	۴,۹۲۵
استان خراسان جنوبی	۰	۰	۰	۰	۲۴۲۷	۲۴۲۷	۲۴۲۷	۰	۰	۰	۷۲۸۱	۲,۴۳۳	۲۰,۰۸۸	۲۲,۵۲۱	۱۵,۲۴۰
استان خراسان رضوی	۰	۰	۰	۴۲۹۷۸	۳۴۹۸۲	۳۴۹۸۲	۳۴۹۸۲	۰	۰	۰	۱۱۲۹۴۳	۴,۵۰۱	۸۷,۳۶۷	۹۱,۸۶۸	-۲۱,۰۷۵
استان خراسان شمالی	۰	۰	۰	۰	۳۴۳۴	۰	۰	۰	۰	۰	۳۴۳۴	۳,۷۴۳	۱۵,۳۴۳	۱۹,۰۸۶	۱۵,۶۵۲
استان خوزستان	۰	۰	۰	۲۶۳۰۷	۲۱۴۱۳	۲۱۴۱۳	۰	۰	۰	۰	۶۹۱۳۳	۲,۸۶۴	۷۱,۵۹۴	۷۴,۴۵۸	۵,۳۲۵
استان زنجان	۰	۰	۰	۰	۵۰۰۸	۵۰۰۸	۵۰۰۸	۰	۰	۰	۱۵۰۲۳	۵,۰۴۸	۱۸,۲۸۳	۲۳,۳۳۱	۸,۳۰۸
استان سمنان	۰	۰	۰	۰	۰	۴۲۳۴	۰	۱۸۱۵	۱۸۱۵	۰	۷۸۶۳	۳,۴۹۸	۲۹,۰۲۵	۳۲,۵۲۳	۲۴,۶۶۰
استان سیستان و بلوچستان	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴,۶۱۴	۱۶,۶۸۹	۲۱,۳۰۳	۲۱,۳۰۳
استان فارس	۰	۰	۰	۰	۲۲۵۴۷	۲۲۵۴۷	۰	۹۶۶۳	۹۶۶۳	۰	۶۴۴۲۰	۴,۷۵۸	۷۳,۴۳۹	۷۸,۱۹۷	۱۳,۷۷۸
استان قزوین	۰	۰	۰	۸۷۴۴	۷۱۱۷	۰	۰	۰	۰	۰	۱۵۸۶۲	۴,۰۶۰	۳۸,۴۹۲	۴۲,۴۵۲	۲۶,۵۹۰
استان قم	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳۶۹۸	۳۶۹۸	۰	۷۳۹۶	۴,۷۳۴	۳۳,۳۹۰	۳۸,۱۲۴	۳۰,۷۲۸
استان کردستان	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳,۷۷۰	۲۷,۳۳۵	۳۱,۰۰۵	۳۱,۰۰۵
استان کرمان	۰	۰	۰	۰	۱۲۸۵۸	۱۲۸۵۸	۱۲۸۵۸	۵۵۱۱	۰	۰	۴۴۰۸۶	۳,۵۷۸	۳۳,۷۸۲	۳۷,۳۶۰	-۶,۷۲۶
استان کرمانشاه	۰	۰	۱۳۳۹ ۱	۱۳۲۹۱	۱۰۸۱۸	۰	۰	۰	۰	۰	۳۷۴۰۰	۶,۶۴۵	۴۳,۵۶۳	۵۰,۲۰۸	۱۲,۸۰۸
استان کهگیلویه و بویراحمد	۰	۰	۰	۲۶۱۸	۲۱۳۱	۲۱۳۱	۲۱۳۱	۰	۰	۰	۹۰۱۱	۲,۵۳۳	۱۱,۵۱۱	۱۴,۰۴۴	۵,۰۳۳
استان گلستان	۰	۰	۰	۰	۶۸۸۱	۶۸۸۱	۶۸۸۱	۰	۰	۰	۲۰۶۴۴	۳,۵۶۰	۲۹,۴۴۸	۳۳,۰۰۸	۱۲,۳۶۴
استان گیلان	۰	۰	۰	۱۵۸۴۵	۱۲۸۹۷	۰	۰	۰	۰	۰	۲۸۷۴۱	۵,۳۰۷	۴۴,۴۲۳	۴۹,۷۳۰	۲۰,۹۸۹
استان لرستان	۰	۱۰۹۳ ۰	۱۰۲۱ ۷	۱۰۲۱۷	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳۱۳۶۳	۳,۴۶۹	۲۷,۶۶۴	۳۱,۱۳۳	-۲۳۰
استان مازندران	۰	۰	۰	۱۸۲۶۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۸۲۶۱	۸,۹۸۷	۴۷,۶۶۴	۵۶,۶۵۱	۳۸,۳۹۰
استان مرکزی	۰	۰	۰	۰	۸۸۲۴	۸۸۲۴	۰	۳۷۸۲	۰	۰	۳۱۴۲۹	۶,۱۸۳	۲۱,۸۲۹	۲۸,۰۱۲	۶,۵۸۴
استان هرمزگان	۰	۰	۰	۰	۵۲۵۶	۵۲۵۶	۰	۲۲۵۳	۰	۰	۱۲۷۶۵	۴,۰۰۲	۳۶,۵۱۹	۴۰,۵۲۱	۲۷,۷۵۶

استان همدان	۰	۰	۰	۰	۸۹۶۷	۸۹۶۷	۸۹۶۷	۳۸۴۳	۰	۰	۳۰۷۴۳	۳،۱۱۹	۱۹،۵۵۲	۲۲،۶۷۱	-۸،۰۷۲
استان یزد	۰	۰	۰	۰	۷۲۶۴	۷۲۶۴	۷۲۶۴	۳۱۱۳	۳۱۱۳	۰	۲۰۷۵۴	۱،۳۷۲	۱۴،۴۴۴	۱۵،۸۱۶	-۴،۹۳۸
کل کشور	۰	۱۰۹۳۰	۴۱۶۷۳	۱۵۱۱۲	۱۴۱۸۶	۲۰۷۳۴	۱۵۵۱۸	۱۱۱۸۳	۷۱۵۱۸	۰	۸۹۱۴۷۷	۱۳۴،۱۰۵	۱،۲۸۱،۳۰۷	۱،۴۱۵،۴۱۲	۵۲۳،۹۳۵
کل کشور (منهای دهک ۸ و ۹)	-	۱۰،۹۳۰	۴۱،۶۷۳	۱۵۱،۱۱۲	۱۴۱،۸۶۰	۲۰۷،۳۴۹	۱۵۵،۱۸۸	۱۱۱،۸۳۳	۷۰۸،۱۲۶			۱۳۴،۱۰۵	۱،۲۸۱،۳۰۷	۱،۴۱۵،۴۱۲	۷۰۷،۲۸۶

بررسی جداول هر ۴ سناریو میزان متقاضیان احتمالی با توجه به شروط در نظر گرفته شده را مشخص کرده و با سطح ساخت و سازهای انجام شده در سطح استانها مقایسه می کند. جدول زیر این موضوع را نمایش می دهد:

جدول ۲۷-میزان تقاضای مسکن مهر در سناریوهای مختلف				
سناریو		میزان تقاضا	میزان ساخت و در حال ساخت	مازاد ساخت
سناریوی ۱	با حذف دهک ۸ و ۹	۳،۶۸۷	۱،۴۱۵،۴۱۲	۱،۴۱۱،۷۲۵
سناریوی ۲	با حذف دهک ۸ و ۹	۲۵۲،۷۲۶	۱،۴۱۵،۴۱۲	۱،۱۶۲،۶۸۶
سناریوی ۳	با حذف دهک ۸ و ۹	۴۲۶،۹۱۰	۱،۴۱۵،۴۱۲	۹۸۸،۵۰۲
سناریوی ۴	با حذف دهک ۸ و ۹	۷۰۸،۱۲۶	۱،۴۱۵،۴۱۲	۷۰۷،۲۸۶

همانطور که مشاهده می شود میزان تقاضای خانوارهای فاقد مسکن که با توجه به شروط فوق امکان خرید مسکن دارند و عمدتاً در دهکهای میانی قرار گرفته اند برآورد شده است. سناریوی شماره ۱ علیرغم پایین بودن میزان تقاضا واجد یک نکته مهم است. براساس این سناریو میزان تقاضای خانوارهای فاقد مسکن در دهکهای مختلف با شاخص دسترسی بالای ۱۰ سال، توان پرداخت اقساط وام متعارف ۲۰۰ میلیون ریالی مسکن تا سطح حداکثر ۵۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس انداز و وام متعارف) حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استانها تقریباً به صفر میل می کند. یعنی عملاً خانواری وجود ندارد که دارای هر ۳ شرط فوق باشد زیرا خانوارها با شاخص دسترسی بالاتر از ۱۰ عمدتاً در دهکهای

درآمدی ۱ تا ۴ بوده و خانوارهای دارای دو شرط بعدی در دهک‌های ۵ تا ۱۰ قرار دارند که اشتراکی بین این دو گروه وجود ندارد. در صورتی که این سناریو را به عنوان سناریوی کف در نظر بگیریم، عملاً هیچ یک از خانوارهای فوق دارای شرایط واگذاری مسکن مهر نیستند. در سناریوهای دیگر این شرایط تا حدودی تعدیل شده و علاوه بر کاهش شاخص دسترسی به رقم ۷ سال و بالاتر، توان پرداخت اقساط تا سطح حداکثر ۷۰ درصد درآمد و مجموع آورده (پس‌انداز و وام متعارف) تا حداقل ۷۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استان‌ها کاهش داشته است.

سناریوهای شماره ۲ تا ۴ از لحاظ شاخص دسترسی خانوارهای یکسانی را در بر می‌گیرند. از لحاظ توان پرداخت اقساط، سناریوی شماره ۲ تا سطح حداکثر ۵۰ درصد درآمد را در نظر گرفته و سناریوهای ۳ و ۴ حداکثر ۷۰ درصد درآمد. شاید در نگاه اول به نظر بیاید عملاً امکان اینکه خانوارها ۷۰ درصد درآمد ماهیانه خود را به بازپرداخت اقساط وام مسکن اختصاص دهند، وجود ندارد و استفاده از این شرایط در مدل نادرست است. اما در تحلیلی دیگر می‌توان شرایط پرداخت اقساط را به گونه‌ای تغییر داد تا با افزایش طول مدت بازپرداخت اقساط عملاً سهم اقساط از درآمد را از ۷۰ درصد به رقمی بسیار پایین‌تر کاهش داد. با لحاظ این موضوع می‌توان با افزایش ۵۰ درصدی طول مدت بازپرداخت اقساط سهم اقساط از درآمد خانوار را حتی تا سطح ۴۰ درصد کاهش داد. با توضیح فوق عملاً می‌توان از سناریوی شماره ۲ صرف‌نظر کرد و سناریوهای شماره ۳ و ۴ را مورد بررسی قرار داد.

اختلاف سناریوهای ۳ و ۴ تنها در یک موضوع است، مجموع آورده خانوارها که شامل پس‌انداز و وام می‌شود. این آورده در سناریوی شماره ۳ معادل حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن منهای زمین در استان مورد نظر بوده و در سناریوی شماره ۴ معادل حداقل ۷۰ درصد.

از آنجاییکه آورده افراد و خصوصاً پس‌انداز آنها از جمله موارد حیاتی در ایجاد یک چرخه مطلوب جهت ساماندهی بازار مسکن است به نظر می‌رسد کسری ۳۰ درصدی آورده خانوارها در سناریوی شماره ۴ چندان خوشایند نباشد. این موضوع زمانی قابل توجه است که تعلق این خانوارها را به دهک‌های میان درآمدی و حتی کم درآمد در نظر بگیریم.

با توجه به موارد مطرح شده سناریوی شماره ۳ به عنوان سناریوی مشاور پیشنهاد می‌شود. این سناریو میزان تقاضای

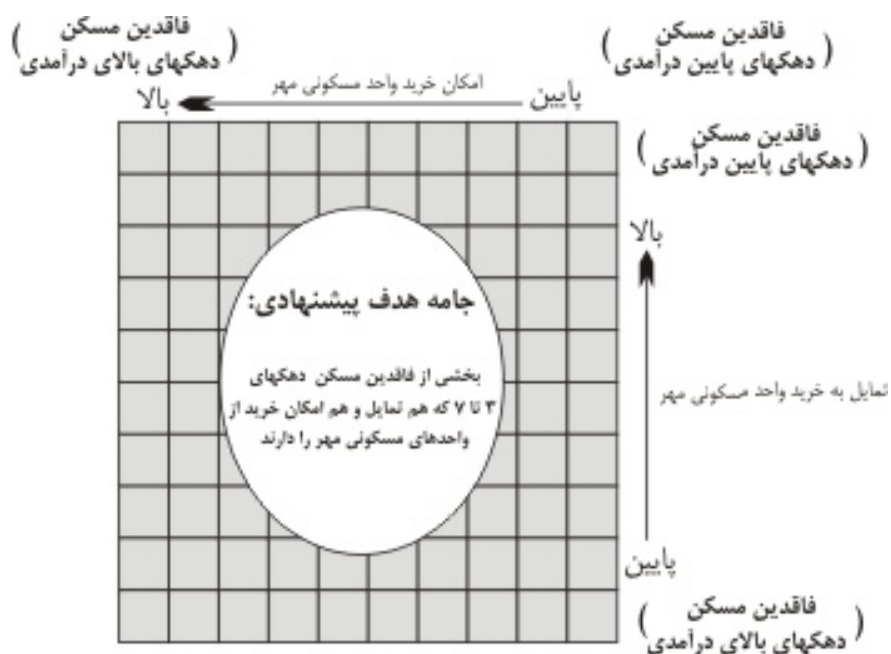
موثر دهکهای درآمدی در سطح کل کشور را به شرح زیر نشان می‌دهد:

جدول ۲۸- میزان تقاضای موثر در سناریوی منتخب در دهکهای درآمدی شهری (۱۳۸۷)										
دهکهای درآمدی	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰ کل استان
کل کشور (منهای دهک ۸ و ۹)	-	-	۴۱,۶۷۳	۴۱,۷۶۸	۸۶,۶۷۲	۱۰۱,۶۰۹	۱۵۵,۱۸۸	-	-	۴۲۶,۹۱۰

همچنین در بحث عرضه نیز این سناریو مازاد ساخت و ساز نسبت به تقاضای موثر را به شرح زیر نشان می‌دهد:

جدول ۲۹- میزان تقاضا در سناریوی منتخب در دهکهای درآمدی شهری (۱۳۸۷)				
سناریو		میزان تقاضا	میزان ساخت و در حال ساخت	مازاد ساخت
سناریوی ۳	با حذف دهک ۸ و ۹	۴۲۶,۹۱۰	۱,۴۱۵,۴۱۲	۹۸۸,۵۰۲

براساس سناریوی شماره ۳ میزان تقاضای موثر در کل دهکهای درآمدی برابر ۶۰۶ هزار واحد مسکونی است که در صورت حذف تقاضای دهکهای ۸ و ۹ (به دلیل عدم جذابیت برای دهکهای مذکور) این تقاضا تا سطح ۴۲۷ هزار واحد کاهش خواهد یافت. مقایسه این میزان تقاضا با حجم ۱.۴ میلیون واحدی ساخت و ساز (پروانه ساخت صادره) مازاد ساخت و ساز واحدهای مسکونی مهر بین ۸۰۰ هزار تا ۱ میلیون واحد مسکونی برآورد می‌شود. توجه به این نکته لازم است که تقاضای پیشنهادی در سناریوی شماره ۳ با توجه به امکان خرید و تمایل نسبی خانوارهای فاقد مسکن دهکهای ۳ تا ۷ برآورد شده است. شکل زیر به خوبی گروه هدف برآوردی را در دهکهای درآمدی خانوارهای شهری نشان می‌دهد:



۲-۴- شمار و توزیع فضایی واحدهای مسکونی به اتمام رسیده

عملکرد واحدهای ساخته شده در قالب مسکن مهر را می توان در سه گروه شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت، شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت و شهرهای جدید ارایه نمود. جدول زیر عملکرد هریک از گروههای فوق را به تفکیک استان تا پایان مرحله نازک کاری و تا پایان دیماه ۱۳۸۹ نشان می دهد.

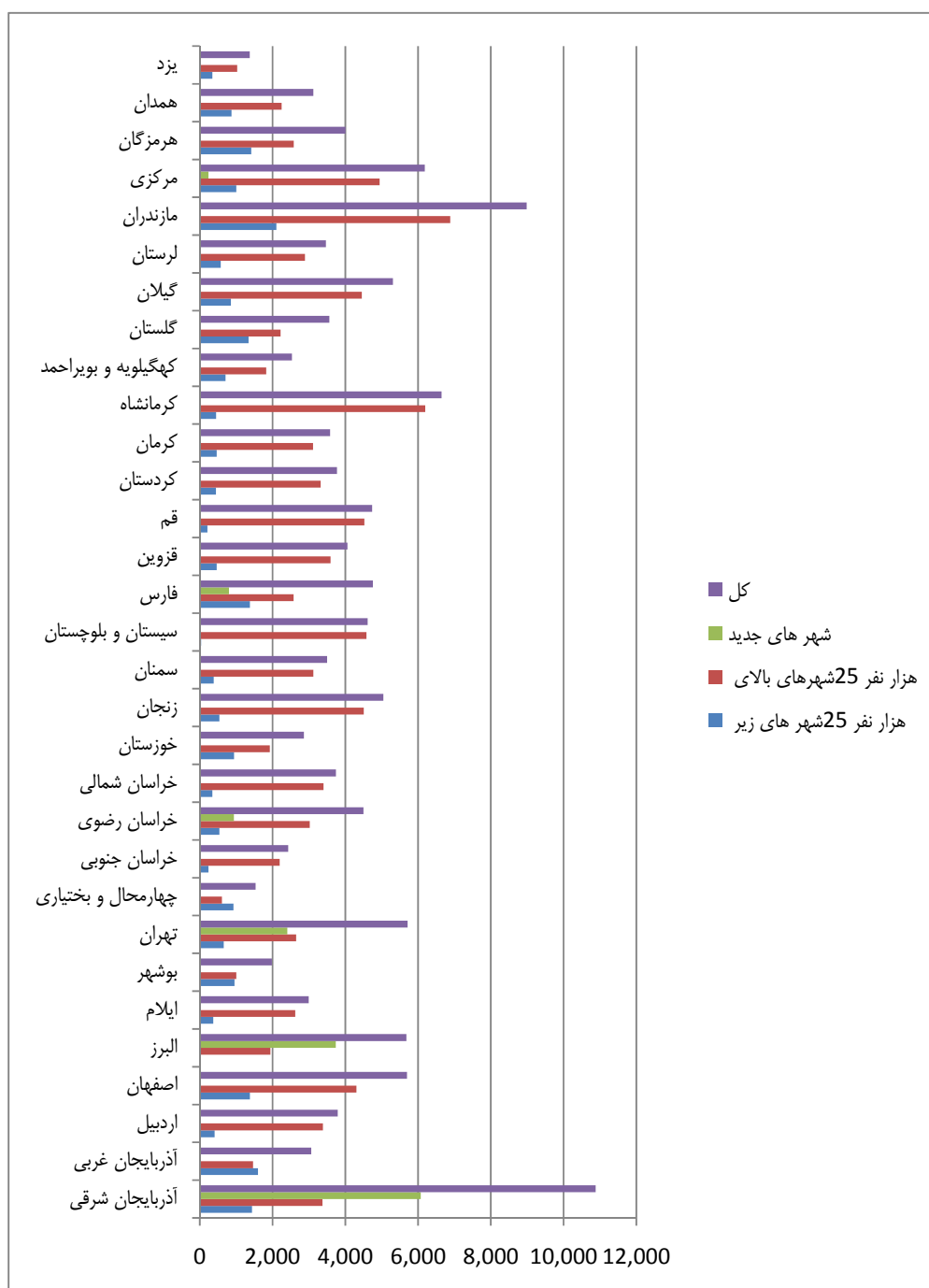
به طور کلی در کل کشور تا پایان دی ماه ۱۳۸۹ نزدیک به ۱۳۴ هزار واحد مسکونی در قالب مسکن مهر احداث و مراحل ساختمانی آنها خاتمه یافته است که در این میان بیشترین واحد تولید شده در استانهای آذربایجان شرقی با ۱۰,۸۸۱ واحد و مازندران با ۸,۹۸۷ واحد بوده است. کمترین واحد تولید شده نیز در استانهای یزد و چهارمحال و بختیاری بوده است که به ترتیب ۱,۳۷۲ و ۱,۵۳۲ واحد در آنها به اتمام رسیده است.

جدول زیر جزییات بیشتری از وضعیت ساخت و ساز در استانها نشان می دهد. همانطور که در بخش قبل اذعان شد کل تقاضای موثر طرح کمتر از ۵۰۰ هزار واحد برآورد شده است. با شرایط فعلی در برخی استانها با مشکل بیش ساخت مواجه خواهیم شد.

جدول شماره ۳۰: تعداد واحد های احداث شده در قالب مسکن مهر به تفکیک استان تا پایان دیماه ۱۳۸۹

ردیف	استان	شهر های زیر ۲۵ هزار نفر	شهر های بالای ۲۵ هزار نفر	شهر های جدید	کل
۱	آذربایجان شرقی	۱,۴۳۵	۳,۳۷۲	۶,۰۷۴	۱۰,۸۸۱
۲	آذربایجان غربی	۱,۶۰۰	۱,۴۶۵	۰	۳,۰۶۵
۳	اردبیل	۴۰۹	۳,۳۸۲	۰	۳,۷۹۱
۴	اصفهان	۱,۳۷۶	۴,۳۰۲	۱۸	۵,۶۹۶
۵	البرز	۰	۱,۹۴۲	۳,۷۳۶	۵,۶۷۸
۶	ایلام	۳۶۸	۲,۶۲۵	۰	۲,۹۹۳
۷	بوشهر	۹۵۳	۱,۰۰۶	۲۱	۱,۹۸۰
۸	تهران	۶۵۸	۲,۶۵۰	۲,۴۰۳	۵,۷۱۱
۹	چهارمحال و بختیاری	۹۲۴	۶۰۸	۰	۱,۵۳۲
۱۰	خراسان جنوبی	۲۳۵	۲,۱۹۸	۰	۲,۴۳۳
۱۱	خراسان رضوی	۵۴۰	۳,۰۲۴	۹۳۷	۴,۵۰۱
۱۲	خراسان شمالی	۳۴۴	۳,۳۹۹	۰	۳,۷۴۳
۱۳	خوزستان	۹۴۱	۱,۹۲۳	۰	۲,۸۶۴
۱۴	زنجان	۵۴۰	۴,۵۰۸	۰	۵,۰۴۸
۱۵	سمنان	۳۷۹	۳,۱۱۹	۰	۳,۴۹۸
۱۶	سیستان و بلوچستان	۳۵	۴,۵۷۹	۰	۴,۶۱۴
۱۷	فارس	۱,۳۷۶	۲,۵۸۰	۸۰۲	۴,۷۵۸
۱۸	قزوین	۴۶۴	۳,۵۹۶	۰	۴,۰۶۰
۱۹	قم	۲۰۹	۴,۵۲۵	۰	۴,۷۳۴
۲۰	کردستان	۴۴۵	۳,۳۲۵	۰	۳,۷۷۰
۲۱	کرمان	۴۶۶	۳,۱۱۲	۰	۳,۵۷۸
۲۲	کرمانشاه	۴۵۰	۶,۱۹۵	۰	۶,۶۴۵
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۷۰۷	۱,۸۲۶	۰	۲,۵۳۳
۲۴	گلستان	۱,۳۳۹	۲,۲۲۱	۰	۳,۵۶۰
۲۵	گیلان	۸۵۶	۴,۴۵۱	۰	۵,۳۰۷
۲۶	لرستان	۵۷۸	۲,۸۹۱	۰	۳,۴۶۹
۲۷	مازندران	۲,۱۰۵	۶,۸۸۲	۰	۸,۹۸۷
۲۸	مرکزی	۱,۰۰۵	۴,۹۴۳	۲۳۵	۶,۱۸۳
۲۹	هرمزگان	۱,۴۱۸	۲,۵۸۴	۰	۴,۰۰۲
۳۰	همدان	۸۷۲	۲,۲۴۷	۰	۳,۱۱۹
۳۱	یزد	۳۴۳	۱,۰۲۹	۰	۱,۳۷۲
	کل کشور	۲۳,۳۷۰	۹۶,۵۰۹	۱۴,۲۲۶	۱۳۴,۱۰۵

نمودار شماره ۳: توزیع استانی واحدهای احداث شده در قالب مسکن مهر به تفکیک استان تا پایان دیماه ۱۳۸۹



۳-۴- بررسی وضعیت واحدهای مسکونی در دست اجرا

واحدهای در حال ساخت در قالب مسکن مهر را می توان در سه گروه شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت، شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت و شهرهای جدید ارایه نمود. همچنین جدول زیر عملکرد هریک از گروههای فوق را به تفکیک استان و مرحله اجرا تا پایان دیماه ۱۳۸۹ نشان می دهد.

جدول شماره ۳۱: واحد های در حال اجرا در قالب مسکن مهر به تفکیک استان تا پایان دیماه ۱۳۸۹

استان	تفکیک جمعیتی	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد اتمام پی سازی	تعداد واحد اتمام اسکلت و سقف	تعداد واحداتمام سفت کاری
آذربایجان شرقی	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۰,۳۹۱	۸,۶۴۸	۴,۷۸۹	۲,۵۷۵
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۵,۸۴۴	۲۴,۴۸۳	۱۳,۶۶۹	۷,۷۶۰
	شهرهای جدید	۲۵,۴۳۴	۲۴,۰۷۷	۱۴,۶۲۹	۷,۶۲۰
	کل استان	۶۱,۶۶۹	۵۷,۲۰۸	۳۳,۰۸۷	۱۷,۹۵۵
آذربایجان غربی	زیر ۲۵ هزار نفر	۵,۸۶۸	۴,۷۶۴	۴,۰۱۴	۲,۹۹۳
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۹,۹۹۳	۱۹,۵۱۳	۹,۰۴۰	۳,۶۱۵
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۵,۸۶۱	۲۴,۲۷۷	۱۳,۰۵۴	۶,۶۰۸
اردبیل	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۴۹۱	۲,۸۵۱	۲,۰۶۶	۱,۳۵۹
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۰,۹۲۵	۱۹,۲۷۳	۱۳,۰۶۷	۸,۲۱۶
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۴,۴۱۶	۲۲,۱۲۴	۱۵,۱۳۳	۹,۵۷۵
اصفهان	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۷,۷۵۱	۱۳,۸۴۳	۹,۰۴۱	۳,۹۵۵
	بالای ۲۵ هزار نفر	۵۲,۵۰۳	۴۳,۱۲۷	۳۱,۴۰۳	۱۴,۷۲۵
	شهرهای جدید	۳۱,۵۳۸	۲۹,۷۰۱	۱۶,۳۹۵	۸,۰۷۲
	کل استان	۱۰۱,۷۹۲	۸۶,۶۷۱	۵۶,۸۳۹	۲۶,۷۵۲
البرز	زیر ۲۵ هزار نفر	۵,۱۰۵	۴,۷۳۱	۲,۷۲۵	۳۵۱
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۵,۴۲۳	۲۱,۷۰۲	۱۲,۷۳۸	۵,۸۸۱
	شهرهای جدید	۴۶,۹۴۴	۳۳,۶۷۷	۱۴,۵۳۴	۷,۲۳۵
	کل استان	۷۷,۴۷۲	۶۰,۱۱۰	۲۹,۹۹۷	۱۳,۴۶۷
ایلام	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۲۵۵	۱,۶۰۰	۱,۱۸۱	۶۸۷
	بالای ۲۵ هزار نفر	۹,۳۹۰	۹,۲۸۹	۷,۴۵۶	۴,۵۱۶
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۱۱,۵۴۵	۱۰,۸۸۹	۸,۶۳۷	۵,۲۰۳
بوشهر	زیر ۲۵ هزار نفر	۵,۹۹۹	۴,۳۹۰	۲,۷۸۸	۱,۷۲۶
	بالای ۲۵ هزار نفر	۶,۳۲۹	۶,۰۳۶	۴,۰۸۲	۱,۸۱۹
	شهرهای جدید	۳,۶۱۹	۳,۲۸۰	۲,۱۱۱	۶۵۳
	کل استان	۱۵,۹۴۷	۱۳,۷۰۶	۸,۹۸۱	۴,۱۹۸
تهران	زیر ۲۵ هزار نفر	۲۴,۷۸۳	۲۰,۲۹۳	۱۱,۵۹۴	۳,۳۵۰
	بالای ۲۵ هزار نفر	۵۷,۳۹۶	۴۶,۸۳۳	۲۹,۱۷۹	۱۰,۳۷۰
	شهرهای جدید	۱۰۵,۲۵۶	۸۶,۳۳۴	۲۷,۳۲۰	۱۲,۶۵۷
	کل استان	۱۸۷,۴۳۵	۱۵۳,۴۶۰	۶۸,۰۹۳	۲۶,۳۷۷
چهارمحال و	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۷۱۵	۳,۳۷۱	۳,۲۵۰	۱,۶۳۲

استان	تفکیک جمعیتی	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد اتمام پی سازی	تعداد واحد اتمام اسکلت و سقف	تعداد واحداتمام سفت کاری
بختیاری	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۰,۲۱۱	۹,۵۴۷	۵,۱۸۸	۲,۵۷۵
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۱۳,۹۲۶	۱۲,۹۱۸	۸,۴۳۸	۴,۲۰۷
خراسان جنوبی	زیر ۲۵ هزار نفر	۴,۷۶۹	۴,۳۵۵	۳,۱۲۵	۱,۶۴۸
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۵,۳۱۹	۱۱,۴۱۰	۸,۳۷۸	۴,۵۸۹
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۰,۰۸۸	۱۵,۷۶۵	۱۱,۵۰۳	۶,۲۳۷
خراسان رضوی	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۱,۵۶۹	۱۰,۱۲۴	۴,۳۶۰	۲,۰۱۹
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۰,۳۴۲	۲۴,۴۸۵	۱۵,۷۹۵	۶,۵۶۴
	شهرهای جدید	۴۵,۴۵۶	۴۱,۸۰۴	۱۶,۳۵۰	۳,۵۶۵
	کل استان	۸۷,۳۶۷	۷۶,۴۱۳	۳۶,۵۰۵	۱۲,۱۴۸
خراسان شمالی	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۱۲۱	۳,۲۰۳	۱,۲۳۶	۷۲۳
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۲,۲۲۲	۱۱,۸۹۴	۱۰,۱۸۲	۵,۷۶۹
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۱۵,۳۴۳	۱۵,۰۹۷	۱۱,۴۱۸	۶,۴۹۲
خوزستان	زیر ۲۵ هزار نفر	۷,۰۷۹	۵,۱۱۷	۲,۷۷۲	۱,۷۱۹
	بالای ۲۵ هزار نفر	۵۷,۸۶۷	۴۸,۴۸۳	۲۸,۴۴۷	۸,۵۵۰
	شهرهای جدید	۶,۶۴۸	۳,۵۴۲	۲۲۰	۶
	کل استان	۷۱,۵۹۴	۵۷,۱۴۲	۳۱,۴۳۹	۱۰,۲۷۵
زنجان	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۰۱۲	۱,۶۸۶	۱,۳۷۶	۸۴۱
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۶,۲۷۱	۱۴,۷۰۶	۱۰,۵۴۶	۶,۷۱۶
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۱۸,۲۸۳	۱۶,۳۹۲	۱۱,۹۲۲	۷,۵۵۷
سمنان	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۲۸۹	۲,۸۶۴	۱,۵۴۹	۶۷۹
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۵,۷۳۶	۲۰,۳۱۱	۱۵,۸۵۴	۱۰,۴۲۱
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۹,۰۲۵	۲۳,۱۷۵	۱۷,۴۰۳	۱۱,۱۰۰
سیستان و بلوچستان	زیر ۲۵ هزار نفر	۱,۴۱۱	۱,۰۲۵	۲۵۷	۱۰۰
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۴,۰۲۷	۱۳,۹۴۷	۹,۰۰۸	۶,۳۴۷
	شهرهای جدید	۱,۲۵۱	۱,۰۰۲	۱۶۱	۲۷
	کل استان	۱۶,۶۸۹	۱۵,۹۷۴	۹,۴۲۶	۶,۴۷۴
فارس	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۸,۵۵۳	۱۵,۲۱۳	۵,۰۴۷	۲,۶۱۶
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۱,۰۱۵	۲۹,۳۱۵	۱۶,۶۸۱	۱۱,۰۸۹
	شهرهای جدید	۲۳,۸۷۱	۱۹,۷۵۴	۹,۶۵۱	۱,۹۶۷
	کل استان	۷۳,۴۳۹	۶۴,۲۸۲	۳۱,۳۷۹	۱۵,۶۷۲

استان	تفکیک جمعیتی	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد اتمام پی سازی	تعداد واحد اتمام اسکلت و سقف	تعداد واحداتمام سفت کاری
قزوین	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۷۹۴	۱,۹۷۸	۱,۴۳۳	۱,۰۲۱
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۵,۵۹۸	۲۴,۴۱۶	۱۵,۸۸۲	۱۰,۱۷۸
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۳۸,۳۹۲	۲۶,۳۹۴	۱۷,۳۱۵	۱۱,۱۹۹
قم	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۱۰۴	۲,۰۵۴	۱,۴۱۳	۳۶۴
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۱,۲۸۶	۳۰,۰۶۹	۱۶,۱۹۸	۷,۲۵۸
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۳۳,۳۹۰	۳۲,۱۲۳	۱۷,۶۱۱	۷,۶۲۲
کردستان	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۳۸۹	۲,۱۵۹	۱,۱۵۵	۷۰۸
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۴,۸۴۶	۱۹,۵۸۲	۱۰,۲۰۰	۶,۱۱۰
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۷,۲۳۵	۲۱,۷۴۱	۱۱,۳۵۵	۶,۸۱۸
کرمان	زیر ۲۵ هزار نفر	۶,۴۱۷	۳,۵۱۱	۲,۰۰۵	۱,۲۰۴
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۷,۳۶۵	۲۳,۸۷۵	۱۵,۴۹۷	۷,۷۹۸
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۳۳,۷۸۲	۲۷,۳۸۶	۱۷,۵۰۲	۹,۰۰۲
کرمانشاه	زیر ۲۵ هزار نفر	۵,۰۶۸	۴,۳۴۸	۲,۱۹۷	۸۳۲
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۸,۴۹۵	۳۷,۰۳۱	۲۰,۴۸۶	۱۳,۳۸۷
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۴۳,۵۶۳	۴۱,۳۷۹	۲۲,۶۸۳	۱۴,۲۱۹
کهگیلویه و بویراحمد	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۷۳۹	۲,۰۳۵	۱,۶۴۰	۱,۲۹۴
	بالای ۲۵ هزار نفر	۸,۷۷۲	۸,۷۰۷	۶,۸۳۴	۴,۸۵۷
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۱۱,۵۱۱	۱۰,۷۴۲	۸,۴۷۴	۶,۱۵۱
گلستان	زیر ۲۵ هزار نفر	۵,۹۶۰	۵,۶۸۷	۴,۳۶۹	۲,۷۳۹
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۳,۴۸۸	۱۹,۶۲۳	۱۰,۱۰۱	۵,۷۴۶
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۲۹,۴۴۸	۲۵,۳۱۰	۱۴,۴۷۰	۸,۴۸۵
گیلان	زیر ۲۵ هزار نفر	۹,۹۶۷	۷,۳۸۶	۳,۷۰۲	۲,۱۸۲
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۴,۴۵۶	۳۰,۰۵۵	۱۴,۸۵۸	۷,۰۳۷
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰
	کل استان	۴۴,۴۲۳	۳۷,۴۴۱	۱۸,۵۶۰	۹,۲۱۹
لرستان	زیر ۲۵ هزار نفر	۲,۴۰۲	۱,۶۵۳	۱,۳۳۵	۹۷۱
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۵,۲۶۲	۲۰,۵۷۹	۱۳,۶۲۲	۶,۸۶۷
	شهرهای جدید	۰	۰	۰	۰

استان	تفکیک جمعیتی	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد اتمام پی سازی	تعداد واحد اتمام اسکلت و سقف	تعداد واحداتمام سفت کاری
	کل استان	۲۷,۶۶۴	۲۲,۲۳۲	۱۴,۹۵۷	۷,۸۳۸
مازندران	زیر ۲۵ هزار نفر	۸,۵۱۵	۸,۵۹۷	۴,۳۶۹	۲,۸۸۷
	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۹,۱۴۹	۳۰,۶۹۵	۱۷,۶۷۴	۱۰,۹۵۱
	شهرهای جدید	.	.	.	.
	کل استان	۴۷,۶۶۴	۳۹,۲۹۲	۲۲,۰۴۳	۱۳,۸۳۸
	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۴۲۷	۳,۲۶۳	۲,۸۶۴	۱,۹۴۴
مرکزی	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۶,۷۰۶	۱۶,۱۶۹	۱۲,۲۵۵	۷,۹۲۶
	شهرهای جدید	۱,۶۹۶	۱,۱۴۲	۷۰۱	۵۳۰
	کل استان	۲۱,۸۲۹	۲۰,۵۷۴	۱۵,۸۲۰	۱۰,۴۰۰
	زیر ۲۵ هزار نفر	۹,۲۹۶	۷,۴۵۶	۴,۳۳۲	۳,۲۲۳
	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۷,۱۲۳	۲۲,۹۱۰	۱۳,۷۴۶	۷,۷۱۲
هرمزگان	شهرهای جدید	۱۰۰	۹۹	۵۴	۵۳
	کل استان	۳۶,۵۱۹	۳۰,۴۶۵	۱۸,۱۳۲	۱۰,۹۸۸
	زیر ۲۵ هزار نفر	۴,۳۹۱	۵,۰۲۵	۲,۱۵۰	۱,۵۴۴
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۵,۱۶۱	۱۵,۰۴۲	۶,۷۴۵	۳,۲۳۰
	شهرهای جدید	.	.	.	.
همدان	کل استان	۱۹,۵۵۲	۲۰,۰۶۷	۸,۸۹۵	۴,۷۷۴
	زیر ۲۵ هزار نفر	۳,۱۴۸	۳,۲۶۷	۲,۲۷۲	۹۶۵
	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۱,۲۹۶	۱۰,۶۰۱	۷,۷۸۱	۴,۰۵۳
	شهرهای جدید	.	.	.	.
	کل استان	۱۴,۴۴۴	۱۳,۸۶۸	۱۰,۰۵۳	۵,۰۱۸
یزد	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۹۹,۷۷۸	۱۶۶,۴۹۷	۹۶,۴۰۶	۵۰,۸۵۱
	بالای ۲۵ هزار نفر	۷۸۹,۷۱۶	۶۸۳,۷۰۸	۴۳۲,۵۹۲	۲۲۲,۶۳۲
	شهرهای جدید	۲۹۱,۸۱۳	۲۴۴,۴۱۲	۱۰۲,۱۲۶	۴۲,۳۸۵
	کل کشور	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱,۰۹۴,۶۱۷	۶۳۱,۱۲۴	۳۱۵,۸۶۸
	کل کشور	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱,۰۹۴,۶۱۷	۶۳۱,۱۲۴	۳۱۵,۸۶۸

مأخذ: دفتر اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی

چنانچه در جدول فوق ملاحظه می گردد از مجموع ۱,۲۸۱,۳۰۷ واحد دارای پروانه ساخت نزدیک به ۱,۰۹۴,۶۱۷ واحد مرحله پی سازی را به اتمام رسانده اند که از این میزان قریب به ۶۳۱,۱۲۴ واحد مرحله ساخت اسکلت و سقف را نیز طی نموده و ۳۱۵,۸۶۸ واحد آن علاوه بر اسکلت و سقف مرحله سفت کاری را نیز پشت سر گذارده و در مرحله نازک کاری می باشند.

۴-۴- بررسی مجموعه ساخت و ساز انجام شده به تفکیک انبوه‌سازی تعاونی، گروه‌های ۳ نفره، خودمالکی

اطلاعات دریافت شده نشان می‌دهد ساخت و سازها در ۳ قالب تعاونی، خودمالکی و انبوه‌سازی در جریان است. بخش بسیار کوچکی از طرح به صورت گروه‌های ۳ نفره اجرا می‌شود که علاوه بر اینکه اطلاعات آن در دسترس نیست، نسبت به سایر ساخت و سازها بسیار ناچیز است. با اجرای طرح واگذاری زمینهای ۹۹ ساله به گروه‌های سه تا پنج نفره با هدف ورود آنی پروژه‌های مسکن مهر به مرحله ساخت، در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، کارشناسان و برخی محافل تصمیم گیر در حوزه مسکن از این طرح به عنوان طرح شتاب در ساخت مسکن مهر نام ببرند. براساس مصوبه شورای عالی مسکن، هیچ‌کدام از تعاونیه‌های مسکن مهر اجباری به اجرای این طرح نداشتند، بلکه اعضاء می‌توانستند بررسی کنند کدام شیوه (تعاونی سازی یا شخصی سازی) صرفه اقتصادی بیشتری خواهد داشت. در آن زمان دولت معتقد بود اجازه ساخت به گروه‌های سه تا پنج نفره به جای تعاونی متشکل از حدود ۵۰ نفر عضو، باعث می‌شود کندی در پیشرفت عملیات ساخت و ساز که از ناهماهنگ بودن توانایی‌های اعضای یک تعاونی ممکن است به وجود بیاید برطرف شود و در نتیجه ساخت مسکن مهر با سرعت جلو رود بنابراین فقط کار ساخت و ساز این واحدها به صورت گروه‌های سه تا پنج نفره انجام می‌شود، اما شکل و قالب کلی به صورت تعاونی است. با این وجود این طرح چندان اثری بر سرعت ساخت و ساز مسکن مهر نداشت و پس از چندی به فراموشی سپرده شد.

جدول زیر میزان متقاضیان و ساخت و ساز به تفکیک هر ۳ نوع را نمایش می‌دهد که براساس آن بیش از ۱ میلیون ۱۵۰ هزار واحد پروانه صادر شده و قریب به ۱ میلیون واحد مسکونی نیز در مرحله پی سازی قرار گرفته است:

جدول ۳۲- حجم سخت و ساز به تفکیک نوع آن (واحد مسکونی)						
نوع ساخت	متقاضیان	درصد	تعداد پروانه صادره	درصد	تعداد واحد مرحله پی سازی	درصد
خودمالکی	۵۰۸۰۱۴	۳۲.۰	۳۶۲۶۹۰	۳۱.۴	۲۶۰۳۱۵	۲۶.۱

انبوه سازی	۱۲۶۷۲۱	۸.۰	۳۷۰۲۸۲	۳۲.۱	۳۳۷۳۳۱	۳۳.۸
تعاونی ها	۹۵۳۹۰۱	۶۰.۰	۴۲۲۲۶۳	۳۶.۶	۳۹۹۵۹۶	۴۰.۱
کل	۱۵۸۸۶۳۶	۱۰۰.۰	۱۱۵۵۲۳۵	۱۰۰.۰	۹۹۷۲۴۲	۱۰۰.۰

جدول فوق نشان می دهد در حالیکه تنها ۸ درصد متقاضیان به ساخت و ساز از نوع ساخت انبوه سازی تمایل داشته اند ولیکن بیش از ۳۲ درصد پروانه ها در این مورد صادر شده است. همچنین جداول زیر جزییات بیشتری را در مورد میزان ساخت و سازها در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، زیر ۲۵ هزار نفر و شهرهای جدید نشان می دهد:

خودمالکی	تعداد متقاضیان نهایی	تعداد دارای پروانه ساخت	تعداد اتمام پی سازی	تعداد اتمام اسکلت	تعداد اتمام سقف	تعداد اتمام سفت کاری	تعداد اتمام نازک کاری
بالای ۲۵ هزار نفر	۲۸۱۷۹۹	۲۶۰۱۸۷	۲۴۴۷۶۶	۱۸۶۲۴۱	۱۷۴۵۱۸	۱۳۱۹۸۳	۷۶۱۱۹
زیر ۲۵ هزار نفر	۱۹۹۵۷۴	۸۶۴۶۸	.	.	.	.	.
شهر جدید	۱۹۶۴۱	۱۶۰۳۵	۱۵۵۴۹	۱۰۹۴۴	۱۰۵۹۲	۶۵۹۴	۳۳۷۹
جمع کل	۵۰۸۰۱۴	۳۶۲۶۹۰	۲۶۰۳۱۵	۱۹۷۱۸۵	۱۸۵۱۱۰	۱۳۸۵۷۷	۷۹۴۹۸

جدول زیر میزان ساخت و ساز انبوه سازی در سطح شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، زیر ۲۵ هزار نفر و هرهای جدید را

نشان می دهد:

انبوه سازی	تعداد متقاضیان نهایی	قرارداد (واحد)	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد شروع پی سازی	تعداد واحد اتمام سفت کاری	تعداد واحد شروع نازک کاری	تعداد واحد ساخته شده	تعداد واحد آماده افتتاح
بالای ۲۵ هزار نفر	۸۰۳۷۶	۲۳۱۹۷۸	۱۹۲۰۶۹	۱۶۷۸۳۱	۴۱۰۵۱	۲۹۶۴۲	۱۱۲۹	۲۰۷۷
زیر ۲۵ هزار نفر	.	.	.	.	.	.	.	.
شهر جدید	۴۶۳۴۵	۲۳۵۹۵۵	۱۷۸۲۱۳	۱۶۹۵۰۰	۴۷۵۵۹	۲۶۰۶۵	۷۲۲۳	۵۹۲۱
جمع کل	۱۲۶۷۲۱	۴۶۷۹۳۳	۳۷۰۲۸۲	۳۳۷۳۳۱	۸۸۶۱۰	۵۵۷۰۷	۸۳۵۲	۷۹۹۸

جدول زیر میزان ساخت و ساز تعاونی در سطح شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، زیر ۲۵ هزار نفر و هرهای جدید را

نشان می دهد:

تعاونی ها	تعداد متقاضیان نهایی	تعداد واحد دارای پروانه ساخت	تعداد واحد شروع پی سازی	تعداد واحد ساخته شده
بالای ۲۵ هزار نفر	۴۷۲۳۵۶	۳۴۲۳۳۱	۳۳۷۷۳۶	۲۴۸۸۹
زیر ۲۵ هزار نفر	۲۶۱۰۶۸	۱۷۴۸۳	۰	۰
شهر جدید	۲۲۰۴۷۷	۶۲۴۴۹	۶۱۸۶۰	۱۹۷
جمع کل	۹۵۳۹۰۱	۴۲۲۲۶۳	۳۹۹۵۹۶	۲۵۰۸۶

ارزیابی اطلاعات موجود با توجه به روندهای موجود نشان می دهد که طی سال گذشته رویکرد خودمالکی جهش بسیاری در نوع ساخت و سازها داشته است. طبعا بخش عمده ای از این تمایل به وجود واحدهای خودمالکی در محدوده اصلی شهرها و بهره مند از خدمات زیربنایی و روبنایی مناسب مربوط می شود

۴-۵- بررسی کیفیت ساخت و سازه‌های مسکن مهر

در این بخش به بررسی کیفیت ساخت و سازه‌های مسکن مهر خواهیم پرداخت. تجزیه و تحلیل این بخش از طریق مصاحبه با مدیران و کارشناسان سازمان مسکن و شهرسازی برخی استانها همچون آذربایجان شرقی، مرکزی، البرز، آذربایجان غربی و ... (آقای مهندس آسایش، آقای مهندس نوازی، آقای مهندس ناصرپور)، مسوولین فنی برخی پروژه های مسکن مهر مثل شهر جدید پرند (آقای مهندس اسماعیل نسب)، کارشناسان بخش مسکن (مهندس مشهودی، مهندس اطهری و ...)، مشاهدات میدانی مشاور، تحلیل محتوای مصاحبه دست اندرکاران و سازندگان طرح مسکن مهر در سطح رسانه ها و نهایتاً جمع بندی با مدیران و کارشناسان دفتر اقتصاد و برنامه ریزی مسکن وزارت راه و شهرسازی صورت گرفته است. ابعاد کیفی ساخت و ساز مسکن مهر از چند بعد قابل بررسی است:

الف- بعد فنی:

به طور کلی لازم به ذکر است که هر گونه ساخت و سازه‌های در کشور از طریق نظارت های پنج مرحله ای سازمان نظام مهندسی صورت می گیرد. با اینکه در مسکن مهر علاوه بر نظارت‌های مرحله‌ای، نظارت عالی به توسط ادارات مسکن و شهرسازی استان (و یا بنیاد مسکن در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر) انجام می پذیرد، بررسی کیفیت ساخت و سازه‌های مسکن مهر در ۳ گروه مختلف قابل ارزیابی است:

۱) تعاونی ها: این گروه از ساخت و سازها که در ابتدای طرح مسکن مهر صرفاً از طریق تعاونی ها صورت پذیرفته از جمله مواردی است که بخش نسبتاً مهمی از حجم ساخت و ساز در طرح مسکن مهر را به خود اختصاص داده است. البته باید توجه داشت تعاونی های ساماندهی شده در طرح مسکن مهر صرفاً مدیریت تقاضا را عهده دار بوده و ساخت و ساز واحدهای مسکونی تعاونی از طریق عقد قرارداد توسط این تعاونی ها با سازندگان ذیصلاح صورت پذیرفته است.

بررسی کیفیت ساخت و سازه‌های انجام شده و در حال انجام توسط تعاونی ها از دو منظر قابل ارزیابی است:

الف) مرحله طراحی: در این بخش نقشه های طراحی شده توسط تعاونی های مسکن علاوه بر بررسی شدن در روند نظارت های مرحله ای ساخت و سازهای عمومی در یک کمیته فنی مربوط به سازمان مسکن و شهرسازی نیز مورد ارزیابی مجدد در زمینه تامین سرانه ها، انطباق با طرح های تفصیلی، ضوابط معماری ایران - اسلامی و سایر ضوابط مربوط به طرح مسکن مهر قرار گرفته است. با این اوصاف می توان گفت در مرحله طراحی و کنترل نقشه ها علاوه بر نظارت های معمول، یک مرحله نظارت دیگر توسط نهاد حاکمیتی طرح مسکن مهر مورد اجرا قرار گرفته است.

ب) مرحله اجرا: ادارات مسکن و شهرسازی در حوزه ساخت و ساز تعاونی ها دو وظیفه اصلی تامین زمین و تسهیلات را عهده دار بوده اند. بر این اساس با توجه به نوع شرح وظایف سازمان های مسکن، نظارت بر روند اجرای طرح های ساخت و ساز تعاونی ها با توجه به قراردادهای فی مابین تعاونی ها و سازندگان، به خود تعاونی ها واگذار شده است. بررسی سیاستها و تصمیمات متخذه توسط وزارت تعاون (که در بخش های قبل مورد بررسی قرار گرفت) نشان می دهد این مجموعه عمدتاً دستورالعمل ها و حمایت هایی در راستای شکل گیری و مسائل اجرایی مرتبط با تعاونی ها را اعمال کرده و کمتر در حوزه نظارت های فنی و ایجاد دستورالعمل های مربوط به تعاونیها اقدامی صورت داده است. البته این نظارت های فنی در پروژه های انبوه سازی انجام شده و در دست اقدام در سطح مناسبی صورت گرفته و ولیکن در ساخت و ساز با مقیاس های کوچک تر کاملاً به تعاونی ها سپرده شده است.

۲) انبوه سازی: این گروه از ساخت و سازها علاوه بر نظارت در مرحله طراحی در مرحله اجرا نیز به طور جدی مورد نظارت قرار می گیرند. این نظارت ها بر اساس آیین نامه های موجود و مفاهیم تفاهم نامه ۳ جانبه منعقد بین ادارات مسکن، بانک مسکن و سازندگان صورت می گیرد که بر اساس آن ناظر مقیم در محل پروژه انبوه سازی مستقر می باشد. همچنین بر اساس مفاد تفاهم نامه سازنده مکلف است هم زمان با امضا و مبادله قرارداد اجاره زمین پروژه، ضمانت نامه بانکی به میزان ۵٪ مبلغ کل پروژه، بر اساس مبلغ مندرج در بند ۲ ماده ۳، به عنوان تضمین انجام تعهدات به سازمان/شرکت/بنیاد تسلیم نماید که ۲.۵٪ آن در

مرحله تحویل واحد به متقاضی، مسترد و ۲.۵٪ مابقی به عنوان حسن انجام کار سازنده یک سال پس از تحویل واحد به متقاضی در صورت نداشتن نقص به سازنده مسترد می گردد. همچنین سازنده پروژه موظف است پروژه را بر اساس تفاهم وزارت مسکن و شهرسازی با شرکت های بیمه، بیمه کیفیت عیوب اساسی و پنهان ساختمان نماید که هزینه آن به ازای هر متر مربع ۴۵۰۰۰ ریال (مجموع هزینه بیمه کیفیت به اضافه فاز ۳ نظام مهندسی) است.

۳) خود مالکی و بافت فرسوده: این بخش از ساخت و سازها عمدتاً در محدوده اصلی شهرها خصوصاً شهرهای بزرگ است. در ساخت و سازهای خود مالکی، سازندگان تنها از تسهیلات مسکن مهر استفاده می کنند و مراحل نظارت بر اساس روند سایر ساخت و سازهای مسکونی (فارغ از روال مسکن مهر است). البته سازمان مسکن جهت بررسی پیشرفت کار و ارائه آمار و ارقام (اخذ) بازدیدهایی را از پروژه های خود مالکی صورت می دهد که به دلیل تمایل نسبی سازندگان و متقاضیان به ساخت و خرید این نوع واحدها طی سال اخیر این نوع از ساخت و سازها دارای یک نظام خود ارزیابی بوده که عملاً کیفیت واحدهای ساخته شده را در سطح مقبولی قرار می دهد.

از لحاظ کیفیت با توجه به نظارت های صورت گرفته می توان واحدهای انبوه سازی را در مرتبه اول، واحدهای خود مالکی را در رده دوم و واحد های تعاونی را در رده سوم قرار داد. البته در این میان مواردی نیز بر خلاف دسته بندی فوق دیده شده است.

ب- بعد دسترسی:

واحدهای ساخت شده و درحال ساخت مسکن مهر عموماً در این زمینه دارای مشکلات عدیده ای هستند. دوری از شهرهای بزرگ، اشتغال بسیاری از ساکنان آن در محدوده کلانشهرها و لزوم رفت و آمد به درون آن از جمله

مواردی است که رفت و آمد بین شهرک‌ها و بافت مادر را با مشکل نسبی مواجه کرده است. کاهش امنیت و ایمنی از جمله دیگر مواردی است که منشعب از موضوع دسترسی بوده و بر روند کار تاثیر گذار است.

ج- بعد شهرسازی و سرانه‌های خدماتی:

یکی از مهم‌ترین مباحث در موضوعات شهری بحث هویت اجتماعی در محله یا محدوده مورد سکونت است. بخشی از این هویت به وجود قرارگاه‌ها و پاتوق‌های محله‌ای و بخشی دیگر به ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی ساکنین بستگی دارد. متأسفانه در واحدهای مسکونی مهر از هر دو جنبه چشم‌انداز مثبتی برای محدوده‌ها دیده نمی‌شود. از جهتی در بسیاری از پروژه‌ها تاکنون واحدهای خدمات شهری یا هنوز به بهره‌برداری نرسیده و یا هنوز طراحی نیز نگردیده است. همچنین با توجه به استقرار ساکنین مختلف از قومیت‌های متفاوت، به نظر می‌رسد بستر لازم جهت شکل‌گیری یک هویت جمعی در محدوده‌ها مهیا نیست. حتی در ساخت و ساز در برخی واحدها موارد امکان همکاری مشترک بین ساکنین یک بلوک در مورد برنامه‌های مختلف به دلیل پاره‌ای موضوعات (همچون ایجاد استقلال در تاسیسات زیربنایی و ...) از بین رفته است. شهر جدید پرند از جمله این موارد است که طی یک برنامه ۲ ساله جذب ۴۰۰ هزار نفر جمعیت (جهت سکونت در ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در دست ساخت) برای آن در دستور کار قرار گرفته است. مسئله قابل توجه اینست که جذب جمعیت یک فرآیند تدریجی است و بعضاً برخی شهرهای کهن طی ۱۰۰۰ سال به چنین جمعیتی رسیده‌اند. به نظر می‌رسد جذب این میزان جمعیت در شهر پرند در وهله اول بسیار مشکل و در وهله دوم حتی در صورت وقوع، به لحاظ ابعاد فرهنگی و اجتماعی چالش برانگیز خواهد بود.

۴-۶- بررسی سهم مسکن مهر از ساخت و ساز هر سال

علیرغم برنامه‌ریزی برای ساخت ۱.۴ میلیون واحد مسکونی، ولیکن ساخت و ساز این واحد به صورت یکنواخت در یک روند ۴ ساله توزیع نشده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد طی دهه گذشته سالانه به طور متوسط رقمی بین ۵۰۰ تا ۷۰۰

هزار واحد مسکونی در کشور ساخته شده است. با توجه به برنامه ۱.۴ میلیون واحدی و افتتاح بخش عمده‌ای از آن طی سال جاری و تا پایان سال ۱۳۹۲ تقریباً می‌توان سهم مسکن مهر از ساخت و ساز سالانه را در ۲ سال گذشته بسیار ناچیز و در ۳ سال آینده تا رقم ۵۰ درصد کل ساخت و ساز مسکونی هر سال در نظر گرفت. البته در صورت اجرای راهبرد ۵۰۰ هزار واحد مسکونی این سهم تا حدود ۲۸ درصد کاهش خواهد یافت.

۴-۷- بررسی خانوارهای باقی‌مانده و شرایط واگذاری مسکن به آن‌ها

بررسی سناریوی سوم (سناریو منتخب) گروه هدف پیشنهادی توسط مشاور نشان می‌دهد با توجه به حجم ۱.۴ میلیون واحدی ساخت و ساز شده یا در حال ساخت، در تمامی استان‌ها شاهد مازاد تقاضا هستیم. بیشترین این مازاد تولید در استان‌های تهران، اصفهان و خوزستان با مجموع نزدیک به ۳۰۰ هزار واحد مسکونی دیده می‌شود.

دهکهای درآمدی	تقاضای کل استان	ساخته شده	در حال ساخت	کل ساخته شده و در حال ساخت	مازاد ساخت
استان آذربایجان شرقی	۳۱۷۹۸	۱۰,۸۸۱	۶۱,۶۶۹	۷۲,۵۵۰	۴۰,۷۵۲
استان آذربایجان غربی	۱۸۱۶۵	۳,۰۶۵	۲۵,۸۶۱	۲۸,۹۲۶	۱۰,۷۶۱
استان اردبیل	۵۹۸۴	۳,۷۹۱	۲۴,۴۱۶	۲۸,۲۰۷	۲۲,۲۲۳
استان اصفهان	۵۱۲۹۱	۵,۶۹۶	۱۰۱,۷۹۲	۱۰۷,۴۸۸	۵۶,۱۹۷
استان ایلام	۴۹۰۶	۲,۹۹۳	۱۱,۵۴۵	۱۴,۵۳۸	۹,۶۳۲
استان بوشهر	۸۹۷۸	۱,۹۸۰	۱۵,۹۴۷	۱۷,۹۲۷	۸,۹۴۹
استان تهران	۱۰۳۲۹۹	۱۱,۳۸۹	۲۶۴,۹۰۷	۲۷۶,۲۹۶	۱۷۲,۹۹۷
استان چهارمحال و بختیاری	۶۸۴۶	۱,۵۳۲	۱۳,۹۲۶	۱۵,۴۵۸	۸,۶۱۲
استان خراسان جنوبی	۷۲۸۱	۲,۴۳۳	۲۰,۰۸۸	۲۲,۵۲۱	۱۵,۲۴۰
استان خراسان رضوی	۶۹۹۶۵	۴,۵۰۱	۸۷,۳۶۷	۹۱,۸۶۸	۲۱,۹۰۳
استان خراسان شمالی	۳۴۳۴	۳,۷۴۳	۱۵,۳۴۳	۱۹,۰۸۶	۱۵,۶۵۲
استان خوزستان	۲۱۴۱۳	۲,۸۶۴	۷۱,۵۹۴	۷۴,۴۵۸	۵۳,۰۴۵
استان زنجان	۱۰۰۱۶	۵,۰۴۸	۱۸,۲۸۳	۲۳,۳۳۱	۱۳,۳۱۵
استان سمنان	۷۸۶۳	۳,۴۹۸	۳۹,۰۲۵	۳۲,۵۲۳	۲۴,۶۶۰
استان سیستان و بلوچستان	۰	۴,۶۱۴	۱۶,۶۸۹	۲۱,۳۰۳	۲۱,۳۰۳

۳۶,۳۲۴	۷۸,۱۹۷	۷۳,۴۳۹	۴,۷۵۸	۴۱۸۷۳	استان فارس
۳۵,۳۳۵	۴۲,۴۵۲	۳۸,۳۹۲	۴,۰۶۰	۷۱۱۷	استان قزوین
۳۴,۴۲۶	۳۸,۱۲۴	۳۳,۳۹۰	۴,۷۳۴	۳۶۹۸	استان قم
۳۱,۰۰۵	۳۱,۰۰۵	۲۷,۲۳۵	۳,۷۷۰	۰	استان کردستان
۶,۱۳۳	۳۷,۳۶۰	۳۳,۷۸۲	۳,۵۷۸	۳۱۲۲۷	استان کرمان
۱۲,۸۰۸	۵۰,۲۰۸	۴۳,۵۶۳	۶,۶۴۵	۳۷۴۰۰	استان کرمانشاه
۷,۶۵۱	۱۴,۰۴۴	۱۱,۵۱۱	۲,۵۳۳	۶۳۹۳	استان کهگیلویه و بویراحمد
۱۲,۳۶۴	۳۳,۰۰۸	۲۹,۴۴۸	۳,۵۶۰	۲۰۶۴۴	استان گلستان
۳۶,۸۳۳	۴۹,۷۳۰	۴۴,۴۲۳	۵,۳۰۷	۱۲۸۹۷	استان گیلان
۱۰,۶۹۹	۳۱,۱۳۳	۲۷,۶۶۴	۳,۴۶۹	۲۰۴۳۴	استان لرستان
۳۸,۳۹۰	۵۶,۶۵۱	۴۷,۶۶۴	۸,۹۸۷	۱۸۲۶۱	استان مازندران
۱۵,۴۰۷	۲۸,۰۱۲	۲۱,۸۲۹	۶,۱۸۳	۱۲۶۰۵	استان مرکزی
۳۳,۰۱۲	۴۰,۵۲۱	۳۶,۵۱۹	۴,۰۰۲	۷۵۰۹	استان هرمزگان
۸۹۴	۲۲,۶۷۱	۱۹,۵۵۲	۳,۱۱۹	۲۱۷۷۷	استان همدان
۲,۳۲۶	۱۵,۸۱۶	۱۴,۴۴۴	۱,۳۷۲	۱۳۴۹۰	استان یزد
۸۰۸,۸۴۹	۱,۴۱۵,۴۱۲	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱۳۴,۱۰۵	۶۰۶۵۶۳	کل کشور
۹۸۸,۵۰۲	۱,۴۱۵,۴۱۲	۱,۲۸۱,۳۰۷	۱۳۴,۱۰۵	۴۲۶,۹۱۰	کل کشور (منهای دهک ۸ و ۹)

۵- آسیب شناسی مسکن مهر در ابعاد برنامه ریزی (ساختاری)، خدمات زیربنایی و روبنایی، کالبدی،

تامین مالی و ابعاد اجتماعی

این طرح دارای ابعاد مختلف و بسیار گسترده اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و محیطی است که توجه و تامل در برخی از این موارد برای سیاست گذاران و برنامه ریزان ضروری می باشد:

۱- برنامه ریزی (ساختاری):

- عقد قرارداد ساخت حدود ۱.۴ میلیون واحد مسکونی که با احتساب متوسط ۴ نفر برای هر خانوار، جمعیتی حدود ۵.۶ میلیون نفر را در بر می گیرد.
- با لحاظ متوسط ۷۵ متر مربع مسکن برای هر خانوار ۱۰۵ میلیون متر مربع زیربنای مفید ایجاد خواهد شد.
- تخصیص حدود ۱۱۶۰۰ هزار هکتار زمین برای ساخت و ساز در محل های تعیین شده
- پرداخت حدود ۷۶۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات ساخت مسکن
- حدود ۶۲ درصد از واحدهای در حال ساخت در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، ۲۲ درصد در شهرهای جدید و ۱۶ درصد در شهرهای کوچکتر از ۲۵ هزار نفر در حال ساخت است.
- ۶۰۰ هزار واحد دیگر در برنامه طراحی و ساخت در سال ۹۰ قرار گرفته است
- از بین ۴.۲ میلیون تقاضای ثبت نام شده در پورتال مسکن مهر ۱.۵ میلیون تقاضا واجد شرایط شناخته شده است
- ارزیابی های اجمالی مشاور در بخش های قبل نشان میدهد طرح فاقد هرگونه ساختار در مدیریت عرضه واحد مسکونی منطبق بر شرایط دهکهای درآمدی خانوارهای شهری است (عدم تشخیص گروه هدف).
- همچنین ارزیابی ها نشان می دهد طرح فاقد ساختار بهینه تخصیص و واگذاری واحدهای مسکونی می باشد. این موضوع به عنوان یک چالش اصلی خصوصا در شرایط فعلی که عمدتا واحدها به مرحله پایانی نزدیک شده است، مطرح می باشد.

- شیوه های موجود در واگذاری مراحل مختلف طرح به پیمانکاران و سازندگان و مشاوران با توجه به حجم بسیار زیاد ساخت و ساز، زمینه برخی مفاسد اداری و مالی را فراهم کرده است.
- از سوی دیگر حضور گسترده دولت به عنوان مجری طرح (برخلاف دستاوردهای تجربی ملی و جهانی) منجر به کاهش و تضعیف نقش نظارتی آن شده است و فقدان ساز و کار مناسب برای مشارکت موثر بخش غیر دولتی (به ویژه متقاضیان واحدهای مسکونی) آسیب پذیری این طرح را مضاعف کرده است.
- کیفیت واحدهای مسکونی و نظارت بر روند آن در سطح تفاهم نامه های ۳ جانبه مناسب، در سطح واحدهای خودمالکی به صورت معمول و در مورد واحدهای تعاونی تا حدودی پایین است.
- ساز و کار نامناسب تعاونی ها جهت ثبت نام و عدم شناخت متقاضیان از تعاونی ها خصوصا در شهرهای بزرگ
- شفاف نبودن سیر کار در تعاونی ها و عدم اطلاع رسانی مناسب در خصوص اقدامات انجام شده
- ابهام و ضعف در وجود حق انتخاب واحد مسکونی برای متقاضیان
- نامشخص بودن نسبی محل ساخت پروژه ها برای متقاضیان

۲- خدمات زیربنایی و روبنایی:

- هزینه های دولت برای ایجاد و توسعه زیرساخت های مورد نیاز (آب، برق، مخابرات و...) با احتساب هر متر مربع حدود ۱۵۰۰ هزار ریال و با توجه به زمین تخصیص یافته حدود ۱۶۵۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می شود که طی سالهای ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ یا باید در برنامه اجرائی و اعتبار بودجه های سالیانه یکایک دستگاه های مربوطه در نظر گرفته شود یا بطور متمرکز در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گیرد.
- با احتساب حدود ۲۵ درصد از مساحت زمین های تخصیص یافته برای ایجاد ساختمان های عمومی و فراهم کردن خدمات اجتماعی و فرهنگی مورد نیاز ساکنین، دولت باید ۹۳۰۰۰ میلیارد ریال برای ایجاد این ساختمان ها در سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ تخصیص دهد.
- مجموع هزینه خدمات زیربنایی و روبنایی ۲۶۰۰۰۰ میلیارد ریال، منهای ۶۰۰ هزار واحد جدید.

- در شرایطی که برخی واحدها به مرحله بهره برداری رسیده ولیکن هنوز امکانات زیربنایی و روبنایی آماده نشده است.
- همانطور که در فصل قبل ذکر شد حجم ۲۶۰ هزار میلیارد ریالی هزینه خدمات زیربنایی و روبنایی از جمله مواردی است که در صورت عدم تحقق می تواند کل طرح را با چالش جدی مواجه کرده و در صورت تحقق نیز عملاً سایر بخش های اقتصادی را تحت تاثیر بعضاً منفی قرار دهد.

۳- کالبدی:

- پایین بودن و کاهش انگیزه سکونت در واحدها به دلیل واگذاری زمین در مناطق کمتر توسعه یافته و حاشیه ای شهرها
- همسان بودن نسبی و عدم تنوع ظاهری در طراحی واحدهای مسکونی
- امکان عدم استقبال متقاضیان از واحدهای ساخته شده به دلیل پایین بودن ارزش افزوده اقتصادی

۴- تامین مالی:

- برای متقاضیان این واحدها با احتساب متوسط زیربنای ۷۵ متر مربع و حدود ۳ میلیون ریال هزینه ساخت، در سطح ملی حدود ۳۱۵۰۰۰ میلیارد ریال هزینه در بر دارد که با احتساب سود و کارمزد تسهیلات به حدود ۳۷۷۰۰۰ میلیارد ریال بالغ خواهد شد.
- پرداخت ۱۰۴ میلیون فقره تسهیلات به ارزش ۲۰۰ میلیون ریال نیز به تنهایی باری حدود ۲۸۰۰۰۰ میلیارد ریال (حدود ۲۸ میلیارد دلار) بر سیستم بانکی در یک دوره ۲ الی ۳ ساله در بردارد که امکان پذیری آن با تردیدهای بسیار زیادی مواجه است و آثار و پیامدهای مهمی بر منابع سیستم بانکی خواهد داشت.

- با مقایسه نرخ های سود رسمی (۱۲ درصد) و نرخ سود تسهیلات اعطایی به مسکن مهر یارانه پرداخت شده دولت برای این تسهیلات در صورت پرداخت کامل تسهیلات به همه متقاضیان مرحله اول جمع مبلغ یارانه اعطایی به حدود ۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می شود.
- با توجه به ارقام بندهای یارانه دولت و خدمات زیربنایی و روبنایی جمع هزینه های بخش دولتی نیز حدود ۴۱۰۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. با لحاظ هزینه های بخش خصوصی (بند ۱) جمع هزینه های این دو بخش برای حدود ۱۰۵ میلیون مترمربع مسکن در حال ساخت، حدود ۷۸۷۰۰۰ میلیارد ریال (حدود ۷۹ میلیارد دلار) برآورد می شود که به ازای هر متر مربع ۷.۵ میلیون ریال خواهد شد که در مقایسه با قیمت کنونی مسکن در بسیاری از شهرهای در حال اجرای طرح، قابل تأمل است.

۵- ابعاد اجتماعی:

- امکان سلب حق مردم نسبت به شهر و شهر نشینی به دلیل احتمال عدم شکل گیری مفهوم شهرنشینی
- امکان و استعداد بروز ناهنجاری های اجتماعی به دلیل هجوم یکباره جمعیت به مناطق حاشیه ای و کمتر توسعه یافته خصوصا در کلانشهرها
- امکان بروز مشکلات کلان شهری به دلیل بیرون راندن جمعیت از شهرهای بزرگ و شناورسازی جمعیت با ساخت مسکن در فاصله زیاد از شهرها
- امکان کاهش ارزش های سکونتی به دلیل خرید واحدهای مسکونی توسط اقشار متوسط و اجاره یا واگذاری به اقشار فرودست یا مهاجرین روستایی
- امکان جزیره ای شدن بافت های مسکونی در قالب مسکن مهر
- امکان بروز مشکلات فرهنگی به دلیل تجویز انبوه آپارتمان نشینی در شهرهای کوچک و متوسط
- عدم آشنایی ساکنین با موضوع سکونت در آپارتمان خصوصا در شهرهای کوچک و متوسط و امکان بروز مشکل خصوصا در زمینه هزینه های مشترک
- امکان بالا رفتن هزینه تعمیر و نگهداری مسکن در سال های ابتدایی به دلیل کیفیت نه چندان بالای ساخت و نبود بستر جمعی جهت اداره هزینه ها

- تاخیر در ایجاد زیر ساخت های ضروری (آب، برق، مخابرات، حمل و نقل و...) مراکز خدمات رسانی عمومی (خدمات آموزشی، بهداشتی، امنیتی و انتظامی و...) زمینه تبدیل این مراکز جمعیتی به آلودگی های فقیر شهری با پیامدهای گسترده اجتماعی و فرهنگی را فراهم خواهد کرد.
- طراحی واحدهای مسکونی عمدتاً یکنواخت و کوچک و بدون توجه به نیازهای روانی و اجتماعی خانوارها و حذف بسیاری از فضاهای ضروری زندگی جمعی واحد خانوار، در کنار فقدان فضاهای اجتماعی و فرهنگی مورد نیاز محله، منطقه و شهر نگرانی های ناشی از آثار و پیامدهای اجتماعی این طرح را دو چندان می کند.

۶- تحلیل و برنامه‌ریزی مسکن مهر

۶-۱- شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای مسکن مهر در قالب SWOT

در ادامه با توجه به موارد موضوعه در بخش‌های فوق نقاط قوت و ضعف و فرصت و تهدید طرح مسکن مهر ارائه می‌شود.

• نقاط قوت

۱. ارزان سازی مسکن با رعایت نسبی استانداردها و حذف قیمت زمین
۲. ساخت مسکن انبوه و پایین آمدن هزینه‌های ثابت
۳. استفاده از تسهیلات ارزان‌تر و سریع‌تر نسبت به طرح‌های دیگر
۴. ارتقای کیفیت ساخت و افزایش سهم ساختمان‌های با دوام از کل واحدها
۵. افزایش شاخص دسترسی به مسکن
۶. بهبود تراکم خانوار در واحد مسکونی
۷. اصلاح الگوی مصرف زمین شهری
۸. تشکیل نهادهای مدیریتی و حمایت آن‌ها از طرح مسکن مهر به دلیل عزم جدی دولت

• فرصت‌ها

۱. امکان ارتقای عدالت اقتصادی در سطح کشور
۲. امکان ترویج و تشویق تولید صنعتی ساختمان و توسعه فناوری‌های نوین در ساخت‌وسازهای مسکونی
۳. امکان گسترش انبوه‌سازی و صنعتی‌سازی مسکن و بهره‌مندی کشور از مزایای آن
۴. افزایش امید به خانه‌دار شدن در اقشار کم درآمد
۵. امکان کنترل سطح عمومی قیمت‌ها در حوزه مسکن
۶. افزایش تولید ملی و رشد اقتصادی خصوصا در سال ۱۳۹۰
۷. رشد اشتغال ملی (مستقیم و غیر مستقیم) و رونق فضای کسب و کار
۸. امکان جذب سرمایه‌گذاری خارجی

۹. امکان کاهش ناهنجاری‌های اجتماعی به دلیل رفع دغدغه مسکن در برخی خانوارها

• نقاط ضعف

۱. پایین بودن و کاهش انگیزه سکونت در واحدها به دلیل واگذاری زمین در مناطق کمتر توسعه یافته و حاشیه‌ای شهرها
۲. کیفیت نه چندان بالای ساخت به دلیل ضرورت ساخت با حداقل هزینه
۳. ساز و کار نامناسب تعاونی‌ها جهت ثبت نام و عدم شناخت متقاضیان از تعاونی‌ها خصوصا در شهرهای بزرگ
۴. شفاف نبودن سیر کار در تعاونی‌ها و عدم اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص اقدامات انجام شده
۵. ابهام و ضعف در وجود حق انتخاب واحد مسکونی برای متقاضیان
۶. نامشخص بودن نسبی محل ساخت پروژه‌ها برای متقاضیان
۷. عدم پیشروی یکسان امکانات زیرساختی و روبنایی همزمان با ساخت واحدهای مسکونی به دلیل کمبود یا نبود تعامل سازنده با ارگان‌های مربوطه
۸. عدم پیش‌بینی جدی زیرساخت‌های آموزشی، رفاهی و حمل و نقل عمومی و در مجموع خدمات (خصوصا در حاشیه کلانشهرها)
۹. همسان بودن نسبی و عدم تنوع ظاهری در طراحی واحدهای مسکونی
۱۰. مشکلات اجرایی بین نهادهای درگیر طرح (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت تعاون و بانک‌های عامل) ناشی از عدم هماهنگی و تفاوت‌های ماهوی ساختاری
۱۱. انصراف متناوب متقاضیان به دلیل رکود بازار مسکن و کندی روند اجرای کار در طرح مسکن مهر

• تهدیدها

۱. امکان سلب حق مردم نسبت به شهر و شهرنشینی به دلیل احتمال عدم شکل‌گیری مفهوم شهرنشینی
۲. امکان و استعداد بروز ناهنجاری‌های اجتماعی به دلیل هجوم یکباره جمعیت به مناطق حاشیه‌ای و کمتر توسعه یافته خصوصا در کلانشهرها
۳. امکان بروز مشکلات کلان شهری به دلیل بیرون راندن جمعیت از شهرهای بزرگ و شناورسازی جمعیت با ساخت مسکن در فاصله زیاد از شهرها
۴. نبود نگاه راهبردی جهت رفع چالش نگاه سرمایه‌ای یا مصرفی متقاضیان به امر مسکن

۵. امکان کاهش ارزش‌های سکونتی به دلیل خرید واحدهای مسکونی توسط اقشار متوسط و اجاره یا واگذاری به اقشار فرودست یا مهاجرین روستایی
۶. امکان جزیره‌ای شدن بافت‌های مسکونی در قالب مسکن مهر
۷. امکان بروز مشکلات فرهنگی به دلیل تجویز انبوه آپارتمان نشینی در شهرهای کوچک و متوسط
۸. عدم آشنایی ساکنین با موضوع سکونت در آپارتمان خصوصا در شهرهای کوچک و متوسط
۹. امکان بالا رفتن هزینه تعمیر و نگهداری مسکن در سال‌های ابتدایی به دلیل کیفیت نه چندان بالای ساخت
۱۰. امکان عدم استقبال متقاضیان از واحدهای ساخته شده به دلیل پایین بودن ارزش افزوده اقتصادی
۱۱. امکان روی دست ماندن پروژه‌ها به دلیل عدم شناخت عمیق از بازار مسکن و عدم توجه به تجربیات ناموفق قبلی
۱۲. امکان تاخیر در تحقق طرح به دلیل بروکراسی حاکم بر دستگاه‌های مختلف (تاخیر در صدور مجوزها و...)
۱۳. امکان از بین رفتن اعتماد عمومی به طرح به دلیل شایعات و کندی روند اجرا

۲-۶- تأثیر مسکن مهر بر قیمت‌ها و بازار مسکن

طرح مسکن مهر از دو جنبه بر قیمت‌ها و بازار مسکن تاثیر گذار است:

- الف- افزایش عرضه مسکن که بیشتر اثر کنترلی (و نه کاهشی) بر قیمت مسکن خواهد داشت
- ب- حذف قیمت زمین که کاهش نسبی قیمت مسکن (عمدتا در شهرهای متوسط) را در پی خواهد داشت.
- در ادامه به ارزیابی بیشتر این دو جنبه می پردازیم.

الف- افزایش عرضه مسکن:

واحدهای مسکونی مهر به دلیل اینکه در خارج از محدوده شهرهای بزرگ و یا در حاشیه شهرهای متوسط و کوچک قرار دارد عموماً جذابیت کمتری برای دهکهای درآمدی ۶ و بالاتر خواهد داشت و عمدتاً دهکهای کم درآمد ۳ تا ۵ را می توان به عنوان مشتریان بالقوه طرح در نظر گرفت.

یکی از اثرات مهم برنامه ساخت ۱.۴ میلیون واحد مسکن مهر (و ۶۰۰ هزار واحد در دست برنامه ریزی) مدیریت نسبی بر ساختار عرضه و تقاضای مسکن دهکهای کم درآمد (۳ تا ۵) می باشد. در بحث عرضه، واحدهای مسکونی با مترهای پایین و قیمت ارزان (به دلیل حذف قیمت زمین) جهت استفاده این دهکها در برنامه ساخت قرار گرفته و طی ۳ سال آینده به تناوب مورد افتتاح قرار خواهد گرفت. در بحث تقاضا نیز نفس وجود این واحدها بخشی از تقاضای مسکن را پوشش داده و حداقل می تواند میزان تقاضای مسکن در این دهکها را با شیب ملایمی وارد بازار مسکن نماید. این شیب ملایم حتی این توان نسبی را دارد تا از افزایش یکباره قیمت‌های مسکن (در سیکل‌های تناوبی رونق و رکود مسکن) در این گونه از تقاضا (تقاضای مسکن کم درآمدها) تا حدودی جلوگیری نماید.

البته این به این معنی نیست که در سایر بازارهای مسکن (خصوصاً تقاضای دهکهای بالاتر) شاهد افزایش قیمت نخواهیم بود (کما اینکه طی یکسال گذشته ۹۰-۱۳۸۹ در کلانشهرها قیمت آپارتمان تقریباً ۲۰ تا ۲۵ درصد افزایش داشته است) بلکه به این معنی است که وجود واحدهای مسکونی مهر به طور نسبی از افزایش

انتظاری قیمت‌ها در تقاضای مسکن کم‌درآمدها تا حدودی جلوگیری خواهد کرد. با این شرایط مسکن مهر عملاً اثر کنترلی بر قیمت‌ها و بازار مسکن در بخش تقاضای دهکهای کم‌درآمد داشته و اثر کاهشی چندانی نخواهد داشت.

وجود واحدهای مسکونی مهر در شهرهای متوسط و کوچک (و نه کلانشهرها) سبب خواهد شد تولیدکننده مسکن برای دهکهای پایین‌تر به دلیل وجود کالای رقیب (مسکن مهر) میل به تعادل قیمتی و نه سوداگری پیدا کرده و مصرف‌کننده دهکهای پایین درآمدی (۳ تا ۵) نیز واحدهای مسکونی مهر را به عنوان پشتیبان جهت برطرف نمودن تقاضای مسکن خود در نظر بگیرد و عملاً تعادل قیمتی و کنترل نسبی قیمت‌ها در این بخش از تقاضای مسکن صورت گیرد.

در موضوع کلانشهرها مسئله متفاوت است و به دلیل اینکه واحدهای مسکونی مهر عمدتاً خارج از محدوده اصلی شهر بوده و جنبه سرمایه‌گذاری چندانی نیز نخواهد داشت، عملاً الگوی فوق موثر نخواهد بود.

نگاه اجمالی به بررسی‌های میدانی و اسنادی صورت گرفته در حوزه مسکن نشان می‌دهد مسکن در کشور ما صرفاً یک کالای مصرفی نیست. این نگاه سرمایه‌ای به کالایی به نام مسکن از جمله موضوعاتی است که ریشه‌های آن را در تاریخ نیز می‌توان جستجو کرد. در دوران معاصر و خصوصاً دهه‌های اخیر تغییرات پی در پی سیاست‌های اقتصادی و نبود انسجام لازم در برنامه‌ریزی کلان اقتصادی کشور از جمله موضوعاتی بوده است که خانوارها را مجبور کرده برای تامین آینده خود و گذر از نوسانات اقتصادی پیش‌روی خود دست به کار شوند.

نبود، کمبود و یا عدم کارایی سیستم‌های تامین اجتماعی مناسب (هم‌چون بیمه‌های درمانی، عمر و ...) نیز از جمله موضوعات دیگری بوده که نهایتاً خانوارها را به سمت استفاده توأم مصرفی - سرمایه‌ای از مسکن سوق داده است.

پرسش‌هایی از این دست که این نگاه واجد چه ارزش‌های مثبت یا منفی است، آیا باید آنرا تغییر داد یا خیر، چگونه و در چه بازه زمانی می‌توان این تغییر را محقق کرد خارج از حیطه این پژوهش است اما آنچه که مشخص است اینست که در ارزیابی بازار مسکن ایران، این موضوع را به عنوان یک واقعیت باید پذیرفت.

بررسی‌های صورت گرفته در طرح جامع مسکن کل کشور نشان می‌دهد حداقل ۲۵ تا ۳۰ درصد تقاضای مسکن کشور در طی سال‌ها ۱۳۷۶ الی ۱۳۸۱ تقاضای سرمایه‌ای بوده که در سال‌های رونق بخش مسکن (۱۳۸۰ و ۱۳۸۱) این سهم تا نزدیک ۶۰ درصد نیز افزایش داشته است. این نوع تقاضا عمدتاً به صورت مصرفی - سرمایه‌ای بوده که علاوه بر نیازهای مصرفی نقش سرمایه‌گذاری آتی را نیز برای خانوارهای دهک‌های میانی ایفا می‌کند. نگاه مصرفی - سرمایه‌ای به مسکن صرفاً مربوط به دهک‌های میانی نبوده بلکه خانوارهای دهک‌های بالاتر، سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان مسکن نیز از جمله گروه‌هایی بوده‌اند که با قدرت بیشتری این نگرش را دنبال کرده‌اند. عمده موارد فوق نیز بیشتر در کلانشهرها و برخی شهرهای بزرگ مصداق داشته و کمتر در شهرهای کوچک دیده می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت مسکن مهر از این جنبه حکم انبار مسکن جهت روزهای کمیابی و گرانی مسکن برای دهک‌های کم درآمد ۳ تا ۵ (و تا حدودی ۶) را خواهد داشت که براین اساس می‌تواند هم در عرضه و هم در تقاضای این بخش موثر عمل نماید.

هم‌چنین در جمع‌بندی این بخش می‌توان گفت با وجود اینکه مسکن مهر در شهرهای متوسط و کوچک نقش موثری در کنترل قیمت‌ها (و نقش کمی در کاهش قیمت‌ها) در تقاضای مسکن دهک‌های ۳ تا ۶ خواهد داشت و لیکن در کلانشهرها در بخش کاهش قیمت‌ها غیر موثر بوده و در بخش کنترل قیمت‌ها نیز اثر چندانی نخواهد داشت.

ب- حذف قیمت زمین:

قیمت زمین در کنار عوامل دیگری چون هزینه مصالح، دستمزد نیروی کار، درآمد خانوار و ... از جمله عوامل موثر بر قیمت مسکن است. عوامل موثر در قیمت مسکن به دو دسته کلی عوامل درون بخشی و برون بخشی تقسیم می‌شوند. عوامل درون بخشی در واقع متغیرهای مربوط به درون بخش که امکان تاثیر گذاری بر آنها از طریق سیاست گذاری‌ها در حوزه مسکن قابل تحقق است اما عوامل بیرونی عمدتاً متغیرهایی هستند که خارج از حوزه

مسکن بوده و بیشتر مربوط به حوزه اقتصاد کلان یا سیاست‌های کلان ملی می‌باشند و تغییر و تحولات آنها

مستقیم یا غیر مستقیم بر بازار مسکن تاثیرگذار است (عربی ۱۳۸۶، ۱۱)

عوامل درون بخشی و برون بخشی موثر بر قیمت مسکن عبارتند از:

عوامل درون بخشی	عوامل برون بخشی
نرخ سودآوری بخش در مقایسه با بخشهای دیگر	حجم نقدینگی
قیمت زمین	بازار سرمایه
قیمت بهای مصالح	بازار طلا
هزینه دستمزد وسایر	بازار فعالیتهای اقتصادی
انتظارات قیمتی	تورم عمومی
عوارض ها و انشعابات	نرخ سودآوری سایر بخشها
	سود سپرده بانکیها
	تحولات بازار ارز

در این بخش با توجه به اهمیت کنترل عوامل درون بخشی صرفا به بررسی اثرات حذف قیمت زمین می‌پردازیم.

بررسی‌ها نشان می‌دهد قیمت زمین یکی از عوامل اصلی رشد قیمت مسکن بوده و سهم آن در تولید مسکن بین ۴۰ تا ۵۰

درصد ارزش ساختمان است. مطالعه تحلیل عوامل تاثیرگذار بر قیمت مسکن در مناطق شهری ایران طی دوره ۱۳۸۵-

۱۳۷۰ با تاکید بر گروه‌بندی شهری (دکتر سعید درکوش و سارا رحیمیان - فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۴۶) مقادیر

مطلق کشش متغیر قیمت زمین به قیمت مسکن در ۳ گروه شهری تهران، شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک (که براساس

متوسط ۱۵ ساله شاخص قیمت مسکن با سال پایه ۱۳۷۱ طبقه‌بندی شده‌اند) را به شرح ذیل نشان می‌دهد:

مقادیر مطلق کشش قیمت زمین به قیمت مسکن	گروه بندی شهرها
۰.۴۵	گروه اول (تهران)
۰.۳۳	گروه دوم (کلانشهرها و شهرهای بزرگ)
۰.۳۵	گروه سوم (شهرهای متوسط و کوچک)

این ارقام بدین معنی است که در صورت کاهش یا افزایش یک درصدی متوسط قیمت زمین در شهر تهران، متوسط

قیمت مسکن ۰.۴۵ درصد کاهش یا افزایش خواهد یافت. البته مطالعه فوق قیمت مسکن در درون شهرها را مورد بررسی

قرار داده است که با توجه به اینکه واحدهای مسکونی مهر در خارج از محدوده کلانشهرها (یعنی شهرهای گروه اول و دوم مطالعه فوق) جانمایی شده، شاید نتوان از ارقام فوق در ارزیابی طرح مسکن مهر در اینگونه شهرها استفاده نمود.

اما در شهرهای کوچک به دلیل وجود واحدهای مهر در محدوده درونی شهرها می‌توان به ارقام فوق استناد نمود. با این شرایط در صورت حذف قیمت زمین در شهرهای متوسط و کوچک (کاهش ۱۰۰ درصدی قیمت زمین) قیمت مسکن تا سطح ۳۵ درصد در این شهرها کاهش خواهد یافت.

در محدوده کلانشهرها با توجه به وجود تقاضای مسکن سرمایه‌ای و تقاضای نسبتاً بالای دهکهای بالای درآمدی به نظر می‌رسد حذف قیمت زمین تنها برای بخشی از تقاضای مسکن دهکهای پایین درآمدی موثر بوده و عملاً نقش چندانی در کاهش کلی قیمت‌های مسکن نخواهد داشت، کما اینکه همانطور که ذکر شد علیرغم وجود ساخت و سازهای مسکن مهر در حاشیه کلانشهرها، شاهد افزایش ۲۰ تا ۲۵ درصدی قیمت آپارتمان در بخش‌های مرکزی و شمالی تهران و با نسبتی کمتر در سایر مناطق تهران و کلانشهرهای دیگر بوده ایم.

وجود واحدهای اوقافی و مقایسه قیمت‌های آن با واحدهای مسکونی غیراوقافی در محدوده کلانشهرها از جمله موارد دیگری است که موید ادعای فوق است و نشان می‌دهد علیرغم اینکه زمین این واحدها در تملک صاحبان واحدهای مسکونی نیست ولیکن قیمت واحدهای مسکونی اوقافی با واحدهای غیر اوقافی (خصوصاً در تقاضای دهکهای بالای درآمدی) چندان متفاوت نبوده و حداکثر ۱۰ الی ۱۵ درصد پایین تر است.

همچنین در کلانشهرها با توجه به اینکه:

- واحدها در خارج از محدوده قرار گرفته‌اند
- واحدها عموماً به صورت مجتمع‌های آپارتمانی در درون شهرک‌ها طراحی شده‌اند

- طراحی داخلی و بیرونی واحدها عموماً به صورت همسان و یک شکل و یا نهایتاً با تنوع محدود صورت گرفته است

این واحدها چندان جذابیتی برای دهکهای درآمدی ۶ به بالا نخواهد داشت و دهکهای درآمدی پایینتر از جمله متقاضیان بالقوه این واحدها محسوب می‌شوند.

با توجه به این اوصاف می‌توان گفت واحدهای مسکونی مهر در آرمانی‌ترین شرایط (واگذاری و فروش کلیه واحدها) کاهش قیمتی حداکثر تا سطح ۳۵ درصد در مسکن مورد تقاضای دهکهای درآمدی ۳ تا ۶ در شهرهای متوسط و کوچک خواهد داشت. این کاهش قیمت در محدوده کلانشهرها چندان قابل توجه نبوده و همانطور که شرح آن رفت تنها در تقاضای مسکن کم درآمد (دهکهای درآمدی ۳ تا ۶) اثرات کنترل قیمتی خواهد داشت.

۳-۶- برآورد تأثیر مسکن مهر بر وضعیت مالکیت و بهره‌مندی خانوارهای دهک‌های مختلف جامعه

سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۸۵ تعداد خانوارهای کشور را معادل ۱۷.۴ میلیون خانوار نشان می‌دهد که از این میزان ۱۲.۴ میلیون خانوار در شهرها سکونت دارند. این تعداد خانوار شهری در ۱۱.۴ میلیون واحد مسکونی سکونت دارند. تراکم خانوار در واحد مسکونی در این سال در خانوارهای شهری برابر ۱.۰۸ خانوار در هر واحد مسکونی بوده که عملاً یک میلیون واحد مسکونی شهری را به صورت کمبود نشان می‌دهد. براساس سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ به میزان ۶۶ تا ۶۷ درصد واحدهای مسکونی در کشور ملکی ۷ تا ۸ درصد خانه‌ها سازمانی یا مربوط به خیرین و کمیته امداد و ۲۵ درصد آمار نیز مربوط به مستاجرین است. درصدی از مستاجرین را طبقات بالای جامعه تشکیل می‌دهند، اما در واقع عمده مستاجرین کم درآمد

هستند. البته هنگامیکه این تحلیل را از منظر خانوار و نه واحد مسکونی انجام می‌دهیم، تنها ۶۲ درصد خانوارهای شهری مالک مسکن بوده و ۲۹ درصد مستاجر می‌باشند.

در ادامه شاخص دسترسی خانوار به واحد مسکونی در سطح دهکهای درآمدی استانها مورد بررسی قرار گرفته است. شاخص دسترسی به مسکن برابر «نسبت میانگین قیمت مسکن متوسط در بازار آزاد به میانگین درآمد سالانه خانوار» است. شاخص دسترسی مسکن بیانگر میزان توانمندی خانوار در دسترسی به مسکن متناسب با نیاز است. در واقع بر طبق این شاخص، میزان سالهای انتظار برای تملک یک مسکن مناسب از طریق پس انداز تمامی درآمد سالیانه مشخص می‌شود. برای مثال اگر شاخص دسترسی در کشوری معادل ۴ باشد، به این معنی است که یک خانوار با درآمد متوسط در آن کشور می‌تواند با پس انداز کردن کل درآمد خود در ۴ سال، هزینه خرید یک مسکن متوسط را بپردازد. جدول زیر شاخص دسترسی به واحد مسکونی در سطح دهکهای درآمدی خانوارهای شهری را نشان می‌دهد.

جدول ۳۳- شاخص دسترسی خانوار در دهکهای مختلف درآمدی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۷ (سال)

استان	تعداد خانوار	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم	متوسط استان
استان آذربایجان شرقی	۶۳۵۹۶۶	۳۱.۱	۲۲	۱۶	۱۳.۸	۱۲.۳	۱۰.۴	۸.۶	۷.۴	۵.۸	۳.۴	۹
استان آذربایجان غربی	۴۲۲۴۳۹	۱۲.۶	۸.۸	۷.۲	۶	۵.۳	۵	۴.۴	۳.۹	۳.۳	۱.۹	۴.۵
استان اردبیل	۱۷۰۹۷۱	۲۴.۹	۱۴.۴	۱۲.۳	۹.۹	۷.۹	۶.۹	۶	۴.۹	۴.۱	۲.۸	۶.۵
استان اصفهان	۱۰۲۵۸۲۷	۲۶.۸	۱۷.۹	۱۴	۱۲.۴	۱۱.۱	۹.۶	۸.۸	۷.۷	۶.۳	۴.۱	۹.۲
استان ایلام	۷۰۰۸۵	۱۶.۸	۱۳.۶	۱۰.۳	۹.۹	۸.۶	۸.۴	۷.۳	۶.۶	۵.۶	۳.۸	۷.۷
استان بوشهر	۱۲۸۲۵۶	۱۴.۲	۱۰	۹.۴	۸.۶	۹	۷.۹	۸.۱	۶.۷	۶.۱	۳.۶	۷.۴
استان تهران	۳۴۴۳۳۰۷	۳۰.۵	۲۱.۷	۱۷.۲	۱۴.۹	۱۳.۷	۱۲.۱	۱۰.۶	۸.۸	۷.۶	۵.۲	۱۱.۲
چهارمحال و بختیاری	۱۰۵۳۳۰	۲۰.۶	۱۵.۷	۱۳.۷	۱۳.۲	۱۱.۹	۱۱.۱	۱۰	۸.۵	۷.۶	۵.۵	۱۰.۳
استان خراسان جنوبی	۶۹۳۴۳	۲۴.۴	۱۶.۶	۱۵.۲	۱۲.۹	۱۰.۵	۸.۷	۸.۳	۷.۲	۶.۲	۴.۲	۹
استان خراسان رضوی	۹۹۹۴۹۳	۲۳.۶	۱۶	۱۳.۵	۱۰.۵	۸.۸	۷.۹	۶.۹	۶.۲	۴.۶	۳.۷	۷.۶
استان خراسان شمالی	۹۸۱۲۷	۱۹.۳	۱۲.۷	۹.۱	۸.۹	۷	۶.۳	۵.۵	۴.۳	۳.۲	۲.۶	۵.۷

۷.۳	۳.۴	۵.۴	۶.۳	۶.۹	۸	۸.۶	۸.۹	۱۱.۳	۱۲.۳	۱۷.۱	۶۱۱۷۹۷	استان خوزستان
۷.۶	۳	۵.۷	۶.۱	۷.۲	۷.۹	۹.۲	۱۲	۱۲.۲	۱۶.۲	۲۲.۹	۱۴۳۰۸۰	استان زنجان
۱۱.۳	۴.۸	۸.۲	۹.۹	۱۱.۱	۱۲.۸	۱۳.۹	۱۵.۱	۱۶.۴	۱۸.۵	۲۷.۴	۱۲۰۹۶۸	استان سمنان
۵.۹	۲.۵	۳.۶	۵.۱	۴.۹	۵.۹	۷.۸	۸.۳	۱۰.۳	۱۵.۴	۲۶.۱	۲۲۶۱۳۹	سیستان و بلوچستان
۹.۹	۵.۳	۷	۷.۹	۸.۴	۹.۶	۱۰.۹	۱۲.۳	۱۴.۵	۱۸.۵	۲۷.۴	۶۴۴۱۹۵	استان فارس
۶.۲	۳	۴.۲	۵.۳	۵.۴	۶.۶	۷.۳	۷.۷	۹.۸	۱۰.۱	۱۶.۹	۲۰۳۳۵۶	استان قزوین
۱۵.۱	۷.۱	۱۰.۶	۱۳.۱	۱۵	۱۵.۵	۱۷.۷	۱۸.۵	۲۲.۴	۲۵.۷	۳۹.۷	۲۴۶۵۱۹	استان قم
۵.۱	۲.۴	۳.۵	۴	۴.۸	۵.۶	۶.۵	۶.۸	۷.۹	۸.۱	۱۲.۴	۲۰۹۶۶۷	استان کردستان
۸.۷	۳.۴	۶.۲	۷.۵	۸	۸.۶	۱۱.۸	۱۲.۱	۱۴.۵	۱۸.۸	۲۶.۵	۳۶۷۳۸۲	استان کرمان
۶.۱	۲.۶	۴.۲	۵.۱	۵.۸	۶.۹	۸.۱	۷.۹	۹.۴	۱۱.۵	۱۸	۳۰۹۰۹۲	استان کرمانشاه
۷.۷	۳.۱	۵.۳	۵.۸	۷.۶	۸.۳	۸.۴	۱۱.۶	۱۳.۷	۱۹.۸	۲۵.۵	۶۰۸۸۳	کهگیلویه و بویراحمد
۷.۵	۲.۹	۴.۵	۶	۷.۲	۸.۱	۱۰.۵	۱۱.۵	۱۲.۸	۱۸.۳	۲۹.۸	۱۹۶۶۰۷	استان گلستان
۶.۳	۲.۹	۴.۳	۵.۲	۶	۶.۷	۷.۵	۸.۳	۹.۴	۱۲.۲	۱۸.۲	۳۶۸۴۷۹	استان گیلان
۵.۱	۲.۳	۳.۴	۴.۴	۴.۷	۵.۵	۵.۶	۷.۵	۷.۸	۹.۴	۱۲.۴	۲۳۷۶۰۰	استان لرستان
۶.۲	۲.۹	۳.۹	۵.۴	۵.۷	۶.۸	۶.۹	۸.۴	۹.۶	۱۱.۵	۱۹.۸	۴۲۴۶۶۵	استان مازندران
۱۰.۳	۵	۷	۷.۸	۹.۹	۱۰.۹	۱۱.۹	۱۳.۷	۱۵.۷	۲۰.۱	۳۲.۶	۲۵۲۱۰۰	استان مرکزی
۹.۹	۴.۱	۶.۹	۷.۹	۹.۲	۱۰	۱۲.۴	۱۵.۲	۱۶	۲۰.۹	۳۱.۹	۱۵۰۱۷۸	استان هرمزگان
۹.۱	۴.۳	۶.۴	۷.۷	۸.۳	۱۰.۴	۱۰.۸	۱۱.۸	۱۳	۱۵.۶	۲۴	۲۵۶۱۹۵	استان همدان
۱۰.۹	۴.۷	۸.۲	۸.۹	۹.۹	۱۱.۵	۱۳.۲	۱۵.۲	۱۷.۶	۲۰.۴	۲۸.۵	۲۰۷۵۳۸	استان یزد

ماخذ: سند تلفیق منطقه‌ای طرح جامع مسکن (۱۳۸۹)

بررسی جدول فوق نشان می‌دهد شاخص دسترسی در ۴۹ درصد خانوارها بالاتر از ۱۰ سال است. همچنین

این شاخص در ۴۰ درصد خانوارها بین ۵ و ۱۰ و در ۱۱ درصد خانوارها زیر ۵ سال است. هنجارهای بین‌المللی

رقم ایده‌آل برای این شاخص را بین ۵ تا ۷ سال برآورد می‌کند.

بررسی بیشتر جدول فوق نشان می‌دهد شاخص دسترسی بالای ۱۰ سال عمدتاً در دهکهای درآمدی ۱ تا

۶ دیده می‌شود. در این میان شاخص فوق در بین دهکهای ۳ تا ۶ در دامنه ۱۰ تا ۱۷ سال متغیر است. در حلیکه

این دامنه در سطح دهکهای ۱ و ۲ بین ۱۲ تا ۴۰ سال متغیر می‌باشد.

در مجموع به نظر می‌رسد با توجه به مباحث مربوط به تاثیر مسکن مهر بر بازار مسکن، بخشی از خانوارهای فاقد مسکن دهکهای درآمدی ۳ تا ۶ از جمله خانوارهایی هستند که می‌توانند با بهره‌مندی از طرح مسکن مهر خود را در زمره مالکین واحدهای مسکونی قرار دهند.

خانوارهای فاقد مسکن موجود در دهکهای درآمدی ۱ و ۲ علیرغم تمایل نسبی به مالکیت واحدهای مسکونی مهر به دلیل اینکه عمدتاً توان تامین منابع اولیه و بازپرداخت اقساط را نداشته، عملاً در زمره متقاضیان بالقوه و طبیعی این طرح قرار نمی‌گیرند. ریزش‌های صورت گرفته در سطح متقاضیان واجد شرایط و انصراف آنها از عضویت در طرح مسکن مهر نیز عملاً موید این مطلب است. جدول زیر اطلاعات دریافتی از برخی استانها در زمینه تعداد متقاضیان واجد شرایط، انصرافی‌ها و متقاضیان نهایی را به شرح زیر نشان می‌دهد:

استان	تعداد متقاضیان واجد شرایط	تعداد انصرافی قبل از واریز اولین وجه	تعداد متقاضیان واریزی اولین وجه	تعداد انصرافی بعد از واریز اولین وجه	تعداد متقاضیان که اقساط خود را پرداخت کرده و انصراف نداده و یا واحد خود را دریافت کرده اند
گیلان	۳۵,۹۷۶	۱۹,۳۷۶	۱۶,۶۰۰	۱,۱۲۵	۱۵,۵۵۹
خراسان شمالی	۲۱,۳۰۰	-	-	-	۴۵۰
چهارمحال و بختیاری	۲,۶۴۶	۲۰	۱۷۰	۱	-
قم	۹۰,۸۶۵	۱,۱۵۰	۱۷,۳۱۱	۶,۸۹۳	۱۷,۹۹۶
هرمزگان	۹,۵۵۱	۶,۱۲۳	۳,۴۲۸	۱۳۵	۳,۲۹۳
کردستان	۴۹,۸۹۴	۲۴,۳۹۷	-	-	-
اردبیل	۵,۳۱۸	۵,۲۱۷	۱۰۱	۴	۹۷
سمنان	۱,۰۷۲	۳	۷۷۳	۹	۷۶۴
قزوین	۳,۷۷۴	۱	۷۴۰	۱۷	۷۲۳
کرمان	۴,۷۸۹	-	-	-	-
یزد	۱۶,۰۶۹	-	۱۵,۰۶۲	۴,۳۵۳	۱۰,۸۵۱

این اطلاعات به طور متوسط شرایط زیر را در مجموع استانها نشان می‌دهد. البته این ارقام در سطح استانها متغیر بوده ولیکن متوسط کشوری استانهای فوق مبین این نکته است که به طور متوسط ۲۸ درصد از متقاضیان واجد شرایط در سطح کشور (که در سطح کشور بالغ بر ۱.۵ میلیون نفر بوده‌اند) قبل از واریز اولین وجه مورد نیاز در طرح مسکن مهر انصراف خود را اعلام کرده‌اند. همچنین نزدیک به ۸ درصد متقاضیان واجد شرایط نیز حتی پس از واریز اولین وجه، از ادامه کار منصرف شده‌اند. این جدول نشان می‌دهد تنها ۲۷ درصد از کل متقاضیان واجد شرایط تاکنون علاوه بر تامین منابع اولیه اقساط خود را نیز پرداخت کرده و انصراف نداده و یا واحد خود را دریافت کرده‌اند. متأسفانه اطلاعاتی در زمینه متقاضیانی که تاکنون هیچ پیگیری خاصی نسبت به ثبت نام خود در طرح نداشته‌اند در دست نیست ولیکن برآوردها از جدول فوق نشان می‌دهد بین ۱۵ تا ۲۰ درصد متقاضیان واجد شرایط نیز در زمره این گونه افراد قرار می‌گیرند.

گروه متقاضیان	سهم از متقاضیان واجد شرایط (درصد)
متوسط تعداد متقاضیان انصرافی قبل از واریز اولین وجه	۲۸
متوسط تعداد متقاضیان واریزی اولین وجه	۳۲
متوسط تعداد متقاضیان انصرافی بعد از واریز اولین وجه	۸
متوسط تعداد متقاضیانی که اقساط خود را پرداخت کرده و انصراف نداده و یا واحد خود را دریافت کرده‌اند	۲۷

در واقع این ریزش‌ها (چه در هنگام واریز اولین وجه و چه وجوه بعد از آن) از دو جنبه قابل بررسی است:

الف- ریزش‌ها، انصراف‌ها و عدم پی‌گیری‌هایی که به دلیل عدم توان در تامین منابع اولیه جهت حضور در مکانیزم طبیعی مسکن مهر صورت گرفته است که عمدتاً مربوط به خانوارهای فاقد مسکن دهکهای کم درآمد خصوصاً دهک‌های درآمدی ۱ و ۲ است.

ب- ریزش‌ها، انصراف‌ها و عدم پی‌گیری‌هایی که به دلیل عدم جذابیت مالکیت واحدهای مسکونی مهر صورت گرفته که عمدتاً مربوط به خانوارهای فاقد مسکن دهکهای میان درآمد خصوصاً دهک‌های درآمدی ۳ تا ۶ است.

در بخش بعد با ارائه سناریوهایی به تدوین یک چشم‌انداز قابل حصول از میزان تمایل و امکان مالکیت دهک‌های مختلف درآمدی می‌پردازیم.

۴-۶ آینده‌نگری خانوارهای فاقد مسکن در دهک‌های مختلف و تأثیر آن در آینده مسکن مهر

در بخش هدف طرح مسکن مهر از طریق ایجاد سناریوها به تفصیل در مورد این موضوع صحبت شد. نکته قابل توجه در این میان اینست که پیش‌بینی مشاور نشان می‌دهد در طی سال‌های آتی به طور متوسط سالانه ۹۰ تا ۱۰۰ هزار نفر به فاقدین مسکن متعلق به دهک‌های درآمدی میانی افزوده خواهد شد که عملاً بخشی از آن‌ها متقاضی واحدهای شبیه به مسکن مهر خواهند بود. این تقاضا در طی یک برنامه ۱۰ ساله معادل ۵۰۰ هزار واحد برآورد می‌شود.

۵-۶ چشم‌انداز مسکن مهر

در این بخش چشم‌انداز مسکن مهر با رویکرد تدوین برنامه استراتژیک برای طرح مسکن مهر پیشنهاد شده است. برنامه ریزی استراتژیک با توجه به تغییرات و چالشهای سریع محیط بیرونی سازمانها اهمیت روزافزونی پیدا کرده است. در پرتوی برنامه ریزی استراتژیک، جهت گیری آینده بدرستی تبیین شده و با فراهم کردن زمینه مناسب برای تفکر استراتژیک در مدیران، باعث اتخاذ تصمیمات بر مبنای توسعه جامع و مستمر و در نهایت آگاهی بیشتر در نواحی تحت کنترل سازمان و بهبود عملکردها خواهد شد. برنامه‌ریزی استراتژیک افق‌های دورتری برای سازمان در چارچوب ارزشهای حاکم بر جامعه‌زا ترسیم می‌کند و ضمن فراهم کردن چارچوبی برای برنامه ریزی عملیاتی و اجرایی سازمان، باعث هماهنگی و پیوستگی

اقدامات سازمان خواهد شد. جهت تدوین برنامه استراتژیک (راهبردی) موسسات و شرکت‌ها از الگو و چارچوبی طراحی شده به شرح ذیل که مورد اجماع عمومی است، استفاده می‌شود:

۱. پیشگفتار
۲. ماموریت
۳. آرمان (چشم‌انداز)
۴. ارزشهای محوری (اهداف کلان)
۵. بررسی عوامل محیطی شرکت
۶. اهداف استراتژیک (اهداف خرد)
۷. شایستگیهای محوری و عوامل کلیدی موفقیت
۸. راهبردها
۹. اولویت دهی به راهبردها
۱۰. برنامه‌ها
۱۱. پیوست‌ها
۱۲. جداول ضمیمه
۱۳. شناسایی نسخ برنامه

در طرح پژوهشی مسکن مهر نیز بر اساس مدل برنامه استراتژیک پس از تدوین چشم‌انداز طرح، ماموریت، اهداف کلان، اهداف خرد، راهبردهای کلان، راهبردها و برنامه اقدام پیشنهاد خواهد شد.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در فصول قبل و دقت نظر در بحث ساختار عرضه و تقاضای مسکن مهر (خصوصاً در فصل آینده‌نگری فاقدین مسکن در دهکهای درآمدی جامعه) چشم‌انداز طرح مسکن مهر به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

تامین مسکن ملکی مقاوم و ایمن با توجه به نیاز استان‌ها تا پایان سال ۱۳۹۲ برای خانوارهای**شهری با شرایط زیر:**

- **فاقد مسکن ملکی**
- **با شاخص دسترسی بالاتر از ۷ سال**
- **توان پرداخت اقساط حداکثر ۷۰ درصد درآمد**
- **مجموع آورده (پس‌انداز و وام) حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن**
- **با سابقه ۵ سال سکونت**

که در دهک‌های درآمدی ۳ تا ۷ قرار دارند.

چشم‌انداز پیشنهادی ساخت ۴۲۷ هزار واحد مسکونی برای رفع تقاضای موجود را در دستور کار قرار می‌دهد. با احتساب این موضوع و ده درصد پیش بینی افزایش تقاضا، چشم‌انداز طرح برای حداکثر ۵۰۰ هزار واحد پیشنهاد می‌شود. البته بررسی گزارش‌ها در فصول قبل نشان می‌دهد که از ابتدای شکل‌گیری طرح مسکن مهر برای بیش از ۱.۴ میلیون واحد مسکونی پروانه ساخت صادر شده که عمدتاً در مرحله اجرا قرار گرفته‌اند.

همچنین ماموریت طرح مسکن مهر به شرح زیر تعریف می‌شود:

"تامین ۵۰۰ هزار واحد مسکونی مقاوم و ایمن با توجه به نیاز استان‌ها تا پایان سال ۱۳۹۱"

در ادامه اهداف و راهبردهای منشعب از چشم‌انداز و ماموریت پیشنهادی ارائه می‌گردد.

۶-۶- تدوین اهداف، راهبردها و سیاست‌های مسکن مهر

با توجه به چشم‌انداز و ماموریت پیشنهادی طرح مسکن مهر اهداف کلان طرح در حوزه شاخص‌های سهم مسکن ملکی و دسترسی به مسکن ملکی، ارتقای کیفیت مسکن و کنترل قیمت مسکن تعریف می‌شود. با این تعریف اهداف کلان پیشنهادی این طرح عبارتست از:

۱. بهبود شاخص سهم مسکن ملکی (دسترسی به مسکن ملکی) در خانوارهای شهری فاقد مسکن دهکهای درآمدی

۳ تا ۷ در راستای اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴

۲. ارتقای کیفیت مسکن خانوارهای شهری دهکهای درآمدی ۳ تا ۷

۳. کنترل قیمت مسکن و مدیریت تقاضای مسکن خانوارهای شهری دهکهای درآمدی ۳ تا ۷

همچنین با توجه به اهداف کلان فوق اهداف خرد و قابل اندازه‌گیری طرح مسکن مهر در راستای چشم‌انداز

پیشنهادی عبارتست از:

۱. بهبود شاخص سهم مسکن ملکی در خانوارهای دهکهای درآمدی ۳ تا ۷ (با ۵ سال سابقه سکونت) از ۶۲ درصد

به ۷۰ درصد تا پایان سال ۱۳۹۲

۲. بهبود شاخص دسترسی به مسکن از متوسط بیش از ۱۰ سال به ۷ سال

۳. افزایش سهم مسکن مقاوم و ایمن از کل موجودی مسکن کشور

۴. حذف هزینه زمین از قیمت مسکن تقاضای بخشی از خانوارهای شهری دهکهای درآمدی ۳ تا ۷

۵. بهبود تراکم خانوار در واحد مسکونی در شهرها از ۱۰۰۸ به ۱۰۰۵ تا پایان سال ۱۳۹۲

۶. افزایش رویکرد تقاضای مسکن مصرفی در بازار مسکن کشور

در همین راستا راهبردهای پیشنهادی نیز عبارتند از:

۱. با توجه به برآورد تقاضای موثر در طرح مسکن مهر هر گونه برنامه ساخت جدید (افزون بر ۱.۴ میلیون

واحد مسکونی) متوقف گردد.

۲. در مورد پروانه‌های ساخت صادره‌ای که تاکنون به مرحله اجرا نرسیده‌اند با توجه به کمبود یا مازاد استان‌ها

تصمیم‌گیری جدیدی (در مورد توقف یا شروع اجرای کار) اتخاذ شود.

۳. بخشی از واحدهای مسکونی در حال ساخت (افزون بر ۵۰۰ هزار واحد چشم‌انداز) از طریق حمایت‌های دولتی به صورت اجاره به شرط تملیک (با ساز و کار مسکن حمایتی) به دهک درآمدی ۲ واگذار گردد.
۴. بخشی از واحدهای مسکونی در حال ساخت (افزون بر ۵۰۰ هزار واحد چشم‌انداز) از طریق یارانه‌های دولتی به صورت اجاره به شرط تملیک (با ساز و کار توانمندسازی مالی) به دهک درآمدی ۱ واگذار گردد.
۵. جهت افزایش جذابیت واحدهای مسکونی برای خانوارهای شهری (خصوصاً دهکهای ۶ و بالاتر) بخشی از واحدهای مسکونی درای پروانه ساخت به صورت ویلایی (حداکثر ۲ طبقه) طراحی و اجرا گردد.

با توجه به چشم‌انداز، مأموریت و اهداف و راهبردها، سیاست‌های طرح به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

- نیازسنجی مجدد متقاضیان واجد شرایط و تقاضای موثر مسکن مهر در سطح استان‌ها
- مدیریت ساختار عرضه و تقاضای مسکن مهر و عدم ساخت و ساز در استان‌های دارای مازاد تولید مسکن مهر
- جابجایی و ارائه زمین در مناطق با توسعه یافتگی بیشتر جهت مطلوبیت بیشتر جهت سکونت خانوارهای دهکهای ۳ تا ۷
- ایجاد سازو کار مناسب در مدیریت تعاونی‌ها جهت اعتمادسازی، شفاف سازی روند اجرای کار، اطلاع رسانی از اقدامات و ارائه حق انتخاب به متقاضیان
- ایجاد سازوکار مناسب جهت افزایش کیفیت ساخت از طریق تعمیق رویه‌های نظارتی و حذف یا کاهش راهبرد ضرورت ساخت با حداقل هزینه
- ارائه واحدهای مسکونی غیر آپارتمانی در شهرهای کوچک و متوسط (در کنار ساخت واحدهای آپارتمانی محدود)
- نظارت منسجم‌تر بر طراحی شهری و ساختمانی جهت شکل‌گیری بافت‌های مسکونی مطلوب شهری
- توسعه حمل و نقل عمومی بین بافت‌های ایجاد شده و بافت‌های مادر (خصوصاً در حاشیه کلان‌شهرها)

- پیشروی همزمان ساخت واحدهای مسکونی و ایجاد زیرساخت‌ها و خدمات شهری
- آینده نگری با رویکرد شهرسازی جهت تبدیل شدن بافت های مسکونی به شهر و جلوگیری از جزیره‌ای شدن آن

۶-۷- برنامه ریزی راهبردی برای کنترل بازار مسکن با استفاده از تغییرات لازم در مسکن مهر

طرح مسکن مهر علیرغم هدفگذاری نامناسب از جمله طرح‌هایی است که می‌تواند به زعم خود بخشی از بازار مسکن در کشور را کنترل نماید. طرح اولیه این موضوع به صورت واگذاری حق بهره‌برداری از زمین برای ساخت مسکن کوچک در شهرهای کوچک و متوسط به میزان سالیانه ۲۰ هزار واحد طی ۱۰ سال در طرح جامع مسکن پیشنهاد گردید. براین اساس طی یک برنامه ۱۰ ساله ساخت حداکثر ۲۰۰ هزار واحد مسکونی برای خانوارهای شهری فاقد مسکن ملکی در دهکهای ۳ تا ۵ پیشنهاد گردید. موضوعی که در کنار ساخت و ساز مسکن کوچک، استیجاری و... برای سایر دهک‌های کم‌درآمد می‌توانست بخش اعظمی از مشکل مسکن کم‌درآمدها در کشور را رفع و تبعات ناشی از آن را کنترل نماید.

آنچه که در حال حاضر کارایی طرح را با چالشی جدی مواجه کرده است، توقع بیش از حد از اثرات این طرح است که در سالهای اخیر سبب گم شدن هدف اصلی طرح شده است. مسکن مهر در ابتدا قرار بود که صرفاً مشکل مسکن کم‌درآمدها و دهکهای میانی را مرتفع نماید ولی افزایش بار اضافه بر دوش این طرح، موضوع را به جایی رسانده که گویی قرار است این طرح کل معضل مسکن را طی ۱ تا ۲ سال حل کند. در شرایط فعلی هر طرح مسکنی (انبوه‌سازان، خودمالکین، بافت‌های فرسوده و...) در قالب مسکن مهر تعریف می‌شود غافل از اینکه ساختار تولید آن، گروه‌های هدف آن، نظام عرضه و تقاضای آن، ساز و کار توزیعی آن و ... به چه صورت است. ساخت ۱.۴ میلیون واحد مسکونی (به‌علاوه ۶۰۰ هزار واحد مسکونی در دست برنامه‌ریزی دیگر) در نگاه اول ممکن است به نظر برسد کل معضل مسکن کشور را حل خواهد کرد ولی با نگاهی عمیق‌تر می‌توان دریافت که در صورتی که این طرح در جهت هدف اصلی یعنی تامین مسکن کم

درآمدها (دهک‌های ۳ تا ۶) حرکت ننماید ممکن است علاوه بر عدم رفع مشکل این اقشار، مشکلات دیگری نیز برای این خانوارها افزون نماید.

باید به این موضوع توجه داشت که مسئله مسکن موضوعی است چند بعدی که بایستی از طریق طرح‌های متعدد مدیریت شود. پرسش مهمی که در اینجا مطرح است اینست که چه‌طور ممکن است در حالی که برای رفع مشکل مسکن در دهک‌های درآمدی ۱ و ۲ از چند روش (مسکن اجتماعی، مسکن کوچک، مسکن گام به گام، مسکن استیجاری و ...) استفاده می‌شود، بتوان مشکل یک گروه بزرگتر (با ساختار تقاضا و سلاقی متفاوت‌تر) را تنها از یک روش مرتفع نمود؟

به همین جهت پیشنهاد می‌شود جهت هر چه کاراتر شدن طرح مسکن مهر، گروه‌های هدف و سطح امکان و تمایل آن‌ها به خرید واحدهای مسکن مهر مجدداً ارزیابی شود و حل مشکل مسکن در کشور را نه فقط از طریق یک راه حل (مسکن مهر)، بلکه از طریق روش‌ها و راه حل‌های چندبعدی متمرکز بر رویکرد دهک‌های مختلف درآمدی امکانپذیر نمود.

ارزیابی مشاور در این پروژه نشان می‌دهد طرح مسکن مهر با شرایط فعلی دچار بیش ساخت شده که ممکن است علاوه بر عدم رفع مشکل مسکن کم درآمدها، مسائل و مشکلات دیگری نیز برای این دست خانوارها فراهم کند. همانطور که در بخش‌های قبلی مورد بررسی قرار گرفت مسکن مهر در شهرهای متوسط نقش موثری در کاهش و کنترل قیمت مسکن خواهد داشت در بین کل تقاضای مسکن در این شهرها خواهد داشت ولیکن در شهرهای بزرگ و خصوصاً کلانشهرها این نقش کمرنگ شده و تنها در بخش تقاضای مسکن دهک‌های ۳ تا ۶ اثرات کنترل قیمتی (و نه کاهش قیمت) خواهد داشت. از طرف دیگر ارزیابی مشاور نشان می‌دهد میزان تقاضای مسکن مهر در سطح دهک‌های درآمدی ۳ تا ۷ استانهای کشور از سطح ۵۰۰ هزار واحد تجاوز نخواهد کرد که با توجه به برنامه واگذاری ۱.۴ میلیون واحد مسکونی (و در سطحی دیگر ۲ میلیون واحد مسکونی) بخشی از واحدها در صورت ساخت به دلیل عدم امکان خانوارهای دهک‌های فوق واگذار نشده و به تعبیری به فروش نخواهد رسید. این واحدها علاوه بر این چندان مورد تقاضای دهک‌های بالاتر از ۷ نیز

نبوده و دهک‌های ۱ و ۲ نیز به دلیل عدم تامین آورده مورد نیاز عملاً امکان وارد شدن به چرخه ساخت و واگذاری واحدهای مسکونی ساخته شده را نخواهند داشت.

با این شرایط جهت هرچه اثربخش‌تر شدن طرح مسکن مهر پیشنهاد می‌گردد طبق چشم‌انداز پیشنهادی مشاور با لحاظ ۵۰۰ هزار واحد مسکونی به عنوان تقاضای موثر و نهایی خانوارهای فاقد مسکن دهک‌های ۳ تا ۷ مابقی تولید در همان مرحله متوقف گردیده و در صورت ساخت نیز طبق شرایط حمایتی و توانمند کننده به صورت اجاره به شرط تملیک در اختیار خانوارهای فاقد مسکن در دهک‌های درآمدی ۱ و ۲ قرار گیرد.

انجام راهبرد عملیاتی فوق علاوه بر تامین مسکن ملکی خانوارهای کم درآمد و میان درآمد، با افزایش سهم مسکن ملکی در این خانوارها و افزایش شاخص دسترسی مسکن ملکی، شاخص‌های مسکن را هر چه بیشتر در جهت اهداف چشم‌انداز قرار خواهد داد. همچنین با مدیریت ساختار عرضه و تقاضا قیمت‌های مسکن در این بخش از تقاضا را کنترل نموده و از آسیب‌های مالی و روانی به خانوارهای کم‌درآمد در حوزه مسکن جلوگیری نسبی خواهد کرد.

۶-۸- تدوین بسته اجرایی مسکن مهر در طول برنامه پنجم توسعه

چشم‌انداز آتی شاخص‌های بخش مسکن در پایان برنامه پنجم توسعه به شرح ذیل است:

عنوان شاخص	چشم‌انداز پایان برنامه (۱۳۹۴)
تراکم خانوار در واحد مسکونی	۱۰۰۸
نسبت مسکن ملکی	۷۰
نسبت قیمت مسکن به درآمد	۷
نسبت اجاره‌بها به درآمد در شهرها	۳۰
تراکم در مسکن گروه‌های کم درآمد	۱۰۴
بهره وری نیروی انسانی	۳
بهره وری سرمایه	۱۰۵
سهم اعتبارات بانکی در سرمایه گذاری مسکن	۵۰
خانه های مقاوم و ایمن	۸۵
خانه های مقاوم و ایمن شهری	۹۰
خانه های مقاوم و ایمن روستایی	۶۰
مصرف سرانه انرژی در ساختمان (شبکه به ازای هر نفر)	۵
جایگزین انرژی‌های تجدیدناپذیر	۱۰۵

همچنین در بخش (د) ماده ۱۷۱ برنامه فوق آمده است:

"د- وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداریها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافتهای فرسوده شهری را احیاء و بازسازی نمایند تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداریها یا مجریان طرحهای نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت.

تبصره - دولت موظف است حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطائی برای بخش مسکن اعم از طرحهای مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرحهای مذکور در محدوده بافتهای فرسوده شهری اختصاص دهد."

ارزیابی جدول فوق نشان می‌دهد در صورت عدم توفیق طرح مسکن مهر (به دلیل بار گسترده و شرح وظایف بالای آن) بسیاری از شاخص‌های فوق محقق نخواهد شد. جهت پیشبرد بهتر این طرح پیشنهادات زیر به صورت بسته اجرایی ارائه می‌شود:

۱. تامین ۵۰۰ هزار واحد مسکونی برای فاقدین مسکن دهک‌های ۳ تا ۷ خانوارهای شهری در شرایطی که:
 - الف- به دلیل رفع کمبود آورده افراد، وام مهر به ۲۵۰ میلیون ریال افزایش یابد
 - ب- تامین مابقی منابع لازم به صورت آورده متقاضیان منظور شود
 - ج- افزایش ۵۰ درصدی مدت بازپرداخت اقساط جهت بهبود توان پرداخت اقساط در متقاضیان صورت گیرد
۲. تامین ۲۰۰ هزار واحد به صورت اجاره به شرط تملیک برای فاقدین مسکن دهک‌های ۱ و ۲ با سازو کار توانمندکننده در شرایطی که:
 - الف- ایجاد صندوق استانی اجاره
 - ب- واگذاری واحدها به صورت اجاره به شرط تملیک به فاقدین مسکن دهک‌های ۱ و ۲ به مدت ۵ سال
 - ج- دریافت اجاره و واریز آن به صندوق استانی اجاره
 - د- واریز یارانه مسکن دولتی معادل اجاره ماهانه به صندوق اجاره
 - ه- منظور کردن اجاره و یارانه بعد از ۵ سال به عنوان آورده متقاضیان جهت واگذاری و تملک همان واحد توسط ساکن

۳. سیاست‌های عمومی طرح مسکن مهر:

۱. کاهش فشار سیاستی بر طرح مسکن مهر و رفع توقع از این طرح به عنوان یگانه راهکار حل کلیه مشکلات بخش مسکن و تمرکز بر سایر روش‌های مدیریت بخش مسکن

۲. توزیع منابع مالی در سایر بازارهای مسکن با استفاده از رویکرد چندبعدی در مدیریت بخش مسکن
۳. بهینه‌سازی هدفگذاری طرح مسکن مهر بر تامین مسکن ملکی بخشی از گروه‌های کم درآمد متقاضی
۴. توقف برنامه‌ریزی و ساخت واحدهای مسکونی مهر در رقم ۷۰۰ هزار واحد مسکونی و تزریق منابع تخصیصی به طرح مسکن مهر به سایر طرح‌ها (بافت فرسوده، اسکان غیر رسمی، بازار متعارف مسکن و ...)