

مسکن مهر: رویکردی نو در بخش مسکن

■ دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن ■

مقدمه

مسکن دومین نیاز بشر پس از غذاست که تهیه‌ی آن همواره دغدغه‌ی مهم خانوارها بوده است. بسیاری از دولت‌ها نیز عمدتاً تهیه‌ی سرپناه مناسب برای مردم را به عنوان وظیفه‌ای برای خود پذیرفته‌اند و برای انجام این مهم نیز غالباً تمهیداتی اندیشیده‌اند. روشن است که تأمین مسکن مناسب و فقرزدایی از جامعه در این بخش، به عنوان اولویت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت‌ها، نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت در بخش مسکن است. در کشور ما نیز مشکل مسکن به دلایل متعدد درون و بیرون‌بخشی به صورت مزمن، دامن‌گیر اقتصاد و اجتماع بوده است. البته در این زمینه اقدامات متنوعی در گذشته صورت پذیرفته که نتایج محدودی در پی داشته است.

از سوی دیگر، به‌رغم بهبود نسبی صورت گرفته در شاخص‌های مسکن، دولت به این بینش دست یافت که این بهبود عمدتاً مربوط به نیمه‌ی دوم دهک‌های درآمدی است. افزون بر این که تقاضای فزاینده‌ی ناشی از متولدین دهه‌ی ۶۵-۱۳۵۵ که به سن ازدواج و تشکیل خانواده رسیده‌اند، عزم دولت را برای ورود به موضوع مسکن دو چندان ساخت. بر همین اساس، در پی مطالعات کارشناسی گسترده و بهره‌مندی از نظرات صاحب‌نظران این حوزه، مسکن مهر طراحی و عملیاتی شد.

در این نوشتار کوشش می‌شود ضمن بررسی وضعیت مسکن در کشور و سیاست‌های حمایتی که دولت‌ها برای بهبود وضعیت آن در پیش گرفته‌اند، نگاهی به رویکردهای جدید در زمینه‌ی مسکن کم درآمدی یعنی طرح مسکن مهر داشته باشد.

الف) وضعیت مسکن در کشور

تأمین مسکن در چند دهه‌ی اخیر یکی از مهم‌ترین معضلات اقشار گوناگون، به‌ویژه خانوارهای کم‌درآمد کشور بوده است. به نظر اکثر کارشناسان، مسکن، اشتغال و ازدواج سه معضل اساسی پیش روی لایه‌های جوان جامعه است. معضلاتی که به دلیل غلبه‌ی جوانان در هرم سنی جمعیتی کشور و ورود آنها به عرصه‌های مختلف جامعه، نیازمند تدابیر مناسب هستند.

بررسی وضعیت مسکن طی دهه‌ی ۸۵-۱۳۷۵ براساس شاخص‌های موجود مسکن در مجموع بیانگر بهبود کمی و کیفی وضع مسکن بوده است. مقایسه‌ی این شاخص‌ها (براساس جدول یک) بیان‌گر یافته‌های زیر است:

- موجودی مسکن در کشور از ۱۰/۸ میلیون واحد در سال ۱۳۷۵ به ۱۶ میلیون واحد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. در همین مدت تعداد خانوارهای موجود در کشور از ۱۲/۳ میلیون خانوار به ۱۷/۵ میلیون خانوار و جمعیت کشور از ۶۰ میلیون نفر به ۷۰/۴ میلیون نفر رسیده است.
- نرخ رشد سالانه‌ی جمعیت، خانوار و مسکن طی دهه‌ی مورد بررسی به ترتیب ۱/۶۲، ۳/۵۸ و ۳/۹۹ درصد است که پیشی گرفتن رشد مسکن از رشد خانوار و جمعیت، حاکی از بهبود وضع کمی مسکن است. از سوی دیگر، فزونی رشد سالانه‌ی خانوار در مقایسه با جمعیت بیانگر تغییر الگوی سکونتی خانوارها ناشی از نرخ رشد بالای جمعیت در دهه‌ی اول انقلاب و درنهایت رسیدن به سن ازدواج و تشکیل خانوار جوانان این دهه است.
- تغییر الگوی سکونتی خانوارها طی دهه‌ی ۸۵-۱۳۷۵ تا اندازه‌ی زیادی در تغییر اندازه‌ی بُعد خانوار در این مدت، از ۴/۸۸ نفر در خانوار به ۴/۰۲ نفر، مشهود است.
- طی همین مدت شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی، به عنوان یکی از مهم‌ترین موارد سنجش رفاه اجتماعی، از ۱/۱۴ به ۱/۰۹ در سطح کشور و از ۱/۱۵ به ۱/۰۸ در نقاط شهری کشور بهبود یافته است. این موفقیت در سایه‌ی فزونی روند تولید مسکن بر روند تشکیل خانوار، حاصل شده است.

- بررسی نحوه‌ی تصرف واحدهای مسکونی بیانگر آن است که نحوه‌ی تصرف ملکی از ۷۳ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۶۷ درصد در سال ۱۳۸۵ تقلیل یافته و طی همین مدت سهم تصرف اجاره‌ای مسکن از ۱۵/۶ درصد به ۲۴ درصد افزایش یافته است. با توجه به این که سهم عمده‌ای از خانوارهای اجاره‌نشین را اقشار کم‌درآمد جامعه تشکیل می‌دهند، اتخاذ تدابیر ویژه و تدوین برنامه‌های تأمین مسکن مناسب این گروه همواره از دغدغه‌های اصلی برنامه‌ریزان و سیاست‌گزاران بخش مسکن بوده است.
- نسبت هزینه‌ی مسکن به کل هزینه‌ی خانوار در مناطق شهری از ۳۳/۵ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۲۹ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته و در مناطق روستایی تغییر چندانی نداشته و از ۱۴/۸ درصد به ۱۵ درصد رسیده است. گفتنی است که این نسبت در گروه‌های درآمدی مختلف، متفاوت بوده و کم‌درآمدهای جامعه به طور متوسط هزینه‌ی مسکن بالاتری را در سبد هزینه‌ی خانوار خود تجربه می‌کنند و در نتیجه فشار بیش‌تری را از این حیث متحمل می‌شوند که بی‌تردید موجب کاستن از هزینه‌های دیگر خانوار از قبیل بهداشت و آموزش و تفریح می‌شود.

جدول یک- شاخص‌های وضعیت موجودی مسکن طی دهه‌ی ۸۵-۱۳۷۵

ردیف	شرح	۱۳۷۵			۱۳۸۵		
		شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	کل
۱	جمعیت (میلیون نفر)	۳۷	۲۳	۶۰	۴۸۳	۲۲/۱	۷۰/۴
۲	خانوار (میلیون خانوار)	۷/۹	۴/۴	۱۲/۳	۱۲/۴	۵/۱	۱۷/۵
۳	واحد مسکونی (میلیون واحد)	۶۹	۳۹	۱۰۸	۱۱/۵	۴/۵	۱۶
۴	اتاق (میلیون اتاق)	۲۸	۱۳/۴	۴۱/۴	۴۰	۱۵	۵۵
۵	بعد خانوار	۴/۶۸	۵/۲۳	۴/۸۸	۳/۸۹	۴/۳۳	۴/۰۲
۶	تراکم خانوار در واحد مسکونی	۱/۱۵	۱/۱۳	۱/۱۴	۱/۰۸	۱/۱۳	۱/۰۹
۷	تراکم نفر در واحد مسکونی	۵/۴	۵/۹	۵/۶	۴/۲	۴/۹	۴/۴
۸	تراکم نفر در اتاق	۱/۳۲	۱/۷۲	۱/۴۵	۱/۲۱	۱/۴۷	۱/۲۸

ردیف	شرح	۱۳۷۵			۱۳۸۵		
		شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	کل
۹	متوسط اتاق در واحد مسکونی	۴/۰۶	۳/۴۳	۳/۸۳	۳/۴۸	۳/۳۳	۳/۴۴
۱۰	سهم مسکن بادوام (درصد)	۷۶/۶	۲۸/۳	۵۹/۳	۸۶/۸	۴۴/۲	۷۴
۱۱	سهم مسکن نیمه بادوام (درصد)	۱۵/۱	۳۶/۲	۲۲/۷	۹/۱	۳۲/۶	۱۶/۳
۱۲	سهم مسکن بی‌دوام (درصد)	۶/۳	۳۴/۱	۱۶/۲	۲/۹	۲۰/۷	۷/۸
۱۳	نحوه تصرف ملکی (درصد)	۶۶/۷	۸۳/۵	۷۳/۴	۶۲	۸۲	۶۷/۴
۱۴	نحوه تصرف اجاره‌ای (درصد)	۲۰/۸	۵/۴	۱۵/۶	۲۹	۸	۲۴/۲
۱۵	نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار (درصد)	۳۳/۵	۱۴/۸	-	۲۹	۱۵	-

براساس آنچه مطرح شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که روند کلی ساخت‌وساز حکایت از رشد نسبتاً مطلوب تولید و عرضه‌ی مسکن و در نتیجه بهبود شاخص‌های کمی و کیفی مسکن دارد. با این حال، توجه به این نکته حائز اهمیت است که سهم عمده‌ای از بهبود در شاخص‌های یادشده، مربوط به دهک‌های بالای درآمدی بوده و دهک‌های میانی و پایین از کمترین انتفاع برخوردار بوده‌اند. براساس بررسی‌های انجام گرفته نیز وضعیت مسکن چهار دهک اول درآمدی در این دوره با بهبود معناداری مواجه نبوده است. از سوی دیگر، سهم هزینه‌ی مسکن در سبد هزینه‌ی خانوار برای گروه‌های کم درآمد، حدود ۴۰ درصد است. این رقم در کلان‌شهرها، و به‌ویژه در تهران، به مراتب بالاتر است. به طوری که طول دوره‌ی انتظار برای تأمین مسکن ملکی با پس‌انداز یک‌سوم درآمد خانوار در سال ۱۳۸۲ در دهک‌های اول درآمدی معادل ۱۰۰ سال محاسبه شده است.

ب) مروری بر پیشینه‌ی سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد

طی سه دهه‌ی گذشته مسکن اقشار کم‌درآمد همواره با سیاست‌های گوناگون موردنظر بوده است، با این حال چاره‌اندیشی در این خصوص را می‌توان در قالب دو رویکرد اساسی تبیین کرد:

- **رویکرد اول:** سیاست زمین حمایتی است که به دهه‌ی اول بعد از انقلاب و تا پایان برنامه‌ی دوم مربوط می‌شود که در قالب این سیاست، زمین به صورت انفرادی و تعاونی، با قیمت منطقه‌ای واگذار شد.
- **رویکرد دوم:** سیاست مسکن حمایتی است که در دوره‌ی برنامه‌ی سوم شکل گرفت و بحث قانون استیجار و احداث و واگذاری مسکن به صورت اجاره به شرط تملیک در آن مطرح شد.

عملکرد کلی این دو سیاست نشان می‌دهد که در سیاست اول در طول دهه‌ی نخست (۶۷-۱۳۵۸) زمین واگذار شده به صورت انفرادی به ظرفیت احداث ۲۳۴۳۸۷ واحد، تعاونی ۱۳۰۷۲۲ واحد و واگذاری زمین به سازندگان ۵۷۶۱۳ واحد بوده است. در برنامه‌ی اول (۷۲-۱۳۶۸) نیز این مقادیر به ترتیب به ۲۸۳۷۶۶، ۱۳۹۶۳۷ و ۲۴۶۵۹۸ افزایش یافته و در برنامه‌ی دوم (۷۸-۱۳۷۳) مقادیر فوق به ترتیب به ۲۷۷۴۲، ۱۱۸۲۲ و ۶۲۴۳ کاهش یافته است. به‌طورکلی، در طی سال‌های ۷۸-۱۳۵۸ که سیاست زمین حمایتی اعمال می‌شد، کل زمین‌های واگذار شده به ظرفیت احداث ۱.۱۳۸.۵۳۰ واحد بوده است که این رقم، میزان بالای واگذاری زمین را نشان می‌دهد. اما براساس بررسی‌های انجام شده مشاهده گردید که بخشی از اراضی واگذاری توسط گروه‌های مزبور فروخته شده، یا بورس‌بازی زمین شکل گرفته و یا منجر به گسترش شهرها شده است. اگر چه برخی از متقاضیان را صاحب‌خانه کرد، اما در نهایت به اهداف مورد نظر که تأمین مسکن گروه‌های هدف برنامه بود، دستیابی کامل پیدا نکرد.

در زمینه‌ی عملکرد سیاست مسکن حمایتی هم آمار نشان می‌دهد که تولید کل واحدهای استیجاری دولتی، استیجاری با منابع داخلی و استیجاری خصوصی تنها حدود ۱۲۰ هزار واحد بوده است. بنابراین عملکرد این سیاست با برنامه‌ی آن تفاوت معناداری دارد.

ج) مسکن مهر، رویکردی نو در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

عدم‌جامعیت سیاست‌های به کارگرفته شده در زمینه‌ی مسکن کم‌درآمدها، با اتکا به مطالعات طرح جامع مسکن در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ بیش از پیش آشکار شد. وجود حدود ۳/۵ میلیون خانوار فاقد مسکن ملکی که از این تعداد ۵۰ درصد متعلق به چهار دهک اول درآمدی بودند براین امر صحنه می‌گذاشت. از سوی دیگر همان‌طور که اشاره شد بهبود صورت گرفته در شاخص‌های کمی و کیفی مسکن، بیش‌تر شامل دهک‌های بالای درآمدی بود. به عنوان نمونه، به‌رغم بهبود در شاخص‌هایی چون تراکم خانوار در واحد مسکونی، سهم مسکن بادوام و نسبت هزینه‌ی مسکن به کل هزینه‌ی خانوار، این بهبودها در دهک‌های پایین جامعه مشاهده نمی‌شد.

از سوی دیگر، در مطالعه‌ی طرح جامع که سند راهبردی - اجرایی آن در سال ۱۳۸۵ تدوین و نهایی شد، ۵۵ برنامه در قالب ۹ محور پیش‌بینی شده بود که یکی از برنامه‌های آن در محور مسکن گروه‌های کم‌درآمد، برنامه‌ی واگذاری حق بهره‌برداری از زمین موسوم به مسکن مهر بود. مسکن مهر به منظور ایجاد زمینه و بسترسازی برای تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت و به‌ویژه اقشار کم‌درآمد، تقویت نقش حاکمیتی دولت در امر تأمین مسکن و در راستای حصول به عدالت اجتماعی و توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد با رویکرد تقویت تعاونی‌های مسکن، خیرین مسکن‌ساز و نهادهای حمایتی، حصول مدیریت یکپارچه و منسجم، کاهش سهم زمین در قیمت تمام‌شده‌ی واحد مسکونی و حمایت و هدایت انبوه‌سازی، در قالب بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان متولی برنامه‌ریزی و هدایت بخش مسکن، تهیه و در اردیبهشت ۱۳۸۶ به تصویب هیأت وزیران رسید. گروه هدف این برنامه نیز اشخاص فاقد مسکن ملکی دهک‌های درآمدی پایین و میانی تعیین شد. در همین راستا پس از طی مراحل ابتدایی و تقسیم کار صورت گرفته، ثبت‌نام از متقاضیان انجام گردید.

فرآیند سازمان‌دهی متقاضیان شامل سه مرحله بود:

۱. ثبت‌نام اینترنتی از متقاضیان
۲. بررسی واجدین شرایط
۳. تشکیل تعاونی‌هایی با عنوان تعاونی‌های مسکن مهر

سپس پالایش متقاضیان براساس چهار فاکتور اصلی زیر صورت گرفت:

۱. عدم سابقه‌ی استفاده از امکانات دولتی
۲. فاقد زمین یا مسکن ملکی
۳. پنج سال سابقه‌ی سکونت در شهر مورد تقاضا
۴. متأهل یا سرپرست خانوار

د) عملکرد طرح مسکن مهر

عملکرد هر طرحی را باید با توجه به اهداف آن طرح و با لحاظ حجم، گستره و همچنین محدودیت‌های مترتب بر آن ارزیابی کرد. بر همین اساس، هرچند در ابتدای برنامه‌ی مسکن مهر - به دلیل مشکلاتی که به طور طبیعی دامن‌گیر طرحی با این ابعاد است - این طرح از سرعت مورد انتظار برخوردار نبود با این حال با تدابیر اتخاذ شده و رفع محدودیت‌ها - خصوصاً از ابتدای کار دولت دهم - این طرح از وضعیت مطلوبی برخوردار شده است.

در این چارچوب، برخی از مهم‌ترین مصوبات کارگروه مسکن در دولت دهم به شرح ذیل است:

- واگذاری گروهی (۳ تا ۵ نفره) اراضی مسکن مهر که قابل افزایش تا حدود ۱۰ نفر نیز است، با نظر شورای مسکن استان. (۸۸/۶/۲۴)
- محدود کردن مجموع هزینه‌های شهرداری از جمله صدور پروانه‌ی ساختمانی مسکن مهر به ازای هر مترمربع حداکثر یک‌صد هزار ریال و هزینه‌های نظارت هر مترمربع حداکثر ۳۰ هزار ریال (۸۸/۶/۲۴)

- اخذ هزینه‌های انشعابات گاز، آب و برق و فاضلاب مسکن مهر پس از بهره‌برداری با تقسیط ۲ ساله (۸۸/۶/۲۴)
- تأمین $\frac{۱}{۳}$ هزینه‌ی آب و برق و گازرسانی تا ابتدای زمین‌ها و احداث تصفیه‌خانه‌ی فاضلاب توسط وزارتخانه‌های نفت و نیرو، $\frac{۱}{۳}$ توسط استانداری‌ها و $\frac{۱}{۳}$ باقی‌مانده توسط دولت. (۸۸/۶/۲۴)
- پرداخت تسهیلات و یارانه‌های مسکن مهر به اعضای تعاونی‌های مسکن (در قالب تعاونی) و افراد غیر تعاونی که خود مالک زمین می‌باشند در صورت واجد شرایط بودن مسکن مهر (۸۸/۶/۲۴)
- اعطای تسهیلات مسکن مهر به سازندگان در قالب اضافه‌اشکوب (۸۸/۹/۳۰)
- پرداخت تسهیلات مسکن مهر از ابتدای سال ۱۳۸۹ به واجدین شرایط به صورت قرض‌الحسنه و با کارمزد ۹٪ در شهر تهران، ۷٪ در مراکز استان‌ها و ۴٪ در بقیه شهرها در دوران ساخت و بازپرداخت (۸۸/۱۲/۲۳)
- افزایش سقف تسهیلات مسکن مهر که از فناوری‌های نوین استفاده می‌کنند از ۲۰ میلیون تومان به ۲۵ میلیون تومان و سایر ساخت‌وسازها از ۱۵ میلیون به ۲۰ میلیون تومان (۸۹/۱/۱۸)
- شمول معافیت از مالیات موضوع ماده‌ی (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم به سازندگان مسکن مهر (۸۹/۲/۱۳)
- تخصیص تسهیلات مسکن مهر در بافت‌های فرسوده به تعداد ۵۰ هزار واحد در سال ۸۹ (۸۹/۲/۱۳)
- کاهش حق بیمه کارگاهی و پیمانکاری مسکن مهر (۸۹/۲/۱۳)
- افزایش خط اعتباری مسکن مهر از ۳۵ هزار میلیارد ریال به ۷۰ هزار میلیارد ریال (۸۹/۳/۱۶)
- تعیین وثائق مورد قبول متقاضیان مسکن مهر در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر (۸۹/۳/۱۶)

- پرداخت تسهیلات ۲۲ میلیون تومانی به پروژه‌های نیمه صنعتی (۸۹/۶/۶)

با تمهیدات اندیشیده شده، سرعت اجرای طرح مسکن مهر از سال ۱۳۸۸ شدت بیشتری یافت و در حال حاضر بالغ بر ۹۳۷ هزار متقاضی ساماندهی گردیده و جهت تأمین مسکن این متقاضیان تاکنون بالغ بر ۱.۳۲۳ هزار واحد پروانه ساختمانی اخذ گردیده است. روند پیشرفت طرح حاکیست که پی‌سازی بالغ بر ۱.۱۳۴ هزار واحد اتمام یافته، همچنین اسکلت و سقف ۶۷۰ هزار واحد، سفت‌کاری ۳۴۵ هزار واحد و نازک‌کاری ۱۴۷ هزار واحد نیز خاتمه یافته است.

جدول ۲- گزارش پیشرفت مسکن مهر تا ۱۵ بهمن ماه ۱۳۸۹

تعداد واحد اتمام نازک‌کاری	تعداد واحد اتمام سفت‌کاری	تعداد واحد اتمام اسکلت و سقف	تعداد واحد اتمام پی‌سازی	تعداد پروانه اخذ شده	تاریخ
۱۴۷.۰۰۰	۳۴۵.۰۰۰	۶۷۰.۰۰۰	۱.۱۳۴.۰۰۰	۱.۳۲۳.۰۰۰	۱۳۸۹/۱۱/۱۵

جمع‌بندی

مسکن مهر بزرگ‌ترین طرح ملی در حوزه‌ی مسکن است که با تدبیر دولت و براساس قانون اساسی به منظور کمک به تأمین مسکن اقشار هدف طراحی شده است. براین اساس، با رفع محدودیت‌های مترتب، این طرح با سرعت مناسب در حال پیشرفت است به طوری که می‌توان پیش‌بینی کرد تا یک‌سال آتی شاهد به ثمر رسیدن حجم عمده‌ای از این پروژه‌ی عظیم در گستره کشور عزیزمان باشیم. این مهم در شرایطی صورت می‌پذیرد که دولت کیفیت را فدای کمیت نکرده است و با سازوکارهای نظارتی در نظر گرفته شده می‌توان مدعی شد واحدهای ساخته‌شده در مسکن مهر از کیفیت و استحکام بسیار مناسبی - حتی در مقایسه با مسکن‌های شخصی ساز - برخوردار است.

در این میان، با توجه به این‌که اقشار هدف در طرح مزبور از دهک‌های درآمدی پایین و میانی هستند، بدون تردید شاهد بهبود در شاخص‌های کمی و کیفی مسکن در این دهک‌ها خواهیم بود. از سوی دیگر با توجه به این‌که خانوارهای مشمول این طرح عمدتاً اجاره‌نشین‌اند با سکونت متقاضیان در مسکن‌های احداثی طرح مهر، شاهد آزاد شدن و عرضه‌ی قریب به یک میلیون واحد مسکونی در بازار اجاره خواهیم بود که تأثیرات قابل توجهی بر این حوزه خواهد داشت.

از سوی دیگر با توجه به ارتباط پسین و پیشین گسترده‌ی بخش مسکن با سایر بخش‌های اقتصاد، تأثیرات این طرح منحصر به بخش مسکن نخواهد بود به طوری که با به‌کارگیری حجم عظیم نهاده‌های تولید، کل اقتصاد را به طور عام و بخش مسکن را به طور خاص متأثر خواهد ساخت.

در مجموع، مسکن مهر را می‌توان رویکردی نو در عرضه‌ی مسکن‌سازی در کشور دانست که در ابعاد مختلف تأثیر مثبت خود را داشته است به طوری که حتی در بُعد فنی با فرهنگ‌سازی برای انبوه‌سازی و صنعتی‌سازی شاهد تحولی مثبت در این حوزه هستیم.