

# چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸

## ۸. بخش مسکن

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۶۴۹۵  
تیرماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱- آسیب‌شناسی و مشکلات جاری بخش مسکن در کشور.....	۲
۱-۱- مشکلات بخش مسکن مبتنی بر تحولات کلان سیاسی و اقتصادی.....	۲
۱-۲- نگاهی به وضعیت موجود مسکن در کشور.....	۳
۱-۳- اهداف و رویکرد دولت و وزارت راه و شهرسازی برای تحرک بخشی به حوزه مسکن در سال ۱۳۹۸.....	۷
۱-۴- کاهش بودجه بخش مسکن در سال ۱۳۹۸.....	۸
۱-۵- ضعف نظام مالی و قدرت بانک‌ها در اعطای تسهیلات به مسکن.....	۹
۱-۶- صندوق پس‌انداز مسکن یکم.....	۱۰
۲- راهکارهای ایجاد رونق و برون‌رفت از رکود مسکن در سال ۱۳۹۸.....	۱۱
۲-۱- راهکار فرابخشی رونق تولید مسکن مبتنی بر تحولات کلان سیاسی و اقتصادی.....	۱۱
۲-۲- راهکارهای درون‌بخشی رونق تولید مسکن.....	۱۱
نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....	۱۵
منابع و مأخذ.....	۱۵



## چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸

### ۸. بخش مسکن

#### چکیده

وضعیت اقتصادی کشور در یک سال گذشته سبب شده است که مسکن نیز همانند بسیاری از بخش‌های اقتصادی و تولیدی کشور دچار مشکل شود. تحریم‌ها، کاهش فروش نفت، کاهش ارزش پول ملی و سایر مشکلات اقتصادی در یک سال گذشته سبب تشدید مشکل تولید و عرضه مسکن در کشور شده است. با افزایش قیمت مسکن فاصله بیشتری بین استطاعت خانوار و قیمت مسکن ایجاد شده به نحوی که سهم وام‌های مسکن در توانمندسازی مالی خانوار به‌خصوص در کلان‌شهرها به‌شدت کاهش یافته است. از طرفی فعالیت‌های بدون محدودیت سوداگران مسکن وضعیت پرتلاطم اقتصاد مسکن را وخیم‌تر کرده که این مسئله به دنبال نوسان‌های شدید ارز و سکه و ایجاد تناظر با این بازارهای موازی در یک سال گذشته شدت بیشتری پیدا کرده است. با شناخت این آسیب‌ها در حوزه مسکن از جمله مهم‌ترین راهکارهایی که می‌تواند مفید باشد به این موارد اشاره می‌شود: افزایش سقف وام و اولویت پرداخت به خانه اولی‌ها در راستای کاهش شکاف استطاعت و قیمت و تأمین سهم بیشتری در توانمندسازی اقشار متوسط برای خانه‌دار شدن و همچنین وضع مالیات بر عایدی و معاملات مکرر مسکن جهت محدودسازی دلالی و سوداگری و کمک به متقاضیان واقعی.

#### مقدمه

رونق تولید بخش مسکن می‌تواند به سبب سهم از اقتصاد و آثار پیشین و پسین گسترده، محرک رونق در بسیاری از بخش‌های تولیدی دیگر بوده و به دلیل ظرفیت بالایی که برای اشتغال‌زایی مستقیم و غیرمستقیم در حوزه مسکن و بخش‌ها و صنایع دیگر دارد می‌تواند موجب حرکت و رشد اقتصاد کشور شود. از طرفی حمایت از افزایش تولید مسکن و عرضه مناسب آن می‌تواند نقش مهمی در تنظیم بازار مسکن و اجاره و کاهش فشار بر مردم در تأمین نیاز اولیه انسان به سرپناه داشته باشد. متقاضیان اصلی مسکن عمدتاً اقشار متوسط و ضعیف‌تر جامعه هستند که طی یکی دو سال گذشته با ایجاد شکاف میان استطاعت و خرید مسکن، امکان خانه‌دار شدن آنان بیش از پیش کاهش یافته است. از طرفی افزایش بهای خرید و اجاره مسکن در شهرهای بزرگ به‌خصوص تهران باعث رواج حاشیه‌نشینی شده است که

می‌تواند بحران‌های اجتماعی را در پی داشته باشد. افزایش تعداد معاملات با هدف خرید و فروش و نه مصرف نهایی نشان‌دهنده تشدید سوداگری‌ها و دلالتی‌ها در حوزه مسکن و تبدیل آن به محل کسب سود سرشار بدون کنترل‌های مالیاتی برای فرصت‌طلبان است. از این‌رو تحرک بخشی به تولید مسکن با استفاده از ظرفیت‌های دولتی، بخش خصوصی و سازوکارهای بین دستگاهی از یک طرف و کنترل بازار مسکن از طریق وضع مالیات بر عایدی مسکن، معاملات مکرر و واحدهای خالی از سکنه از طرف دیگر در وضعیت کنونی بسیار ضرورت دارد. از طرفی حمایت از متقاضیان با تأمین تسهیلات از جمله افزایش سقف وام با توجه به افزایش سهم هزینه تهیه مسکن از سبد درآمد خانوار در جهت خانه‌دار شدن مسکن اولی‌ها می‌تواند گامی در جهت ساماندهی به وضعیت مسکن در کشور باشد.

هدف از تهیه گزارش شناخت وضعیت کنونی مسکن در کشور و چالش‌ها و آسیب‌های آن جهت چاره‌اندیشی برای برون‌رفت از این بحران است. چالش‌های بخش مسکن متأثر از دو بخش عمده شامل مشکلات کلان اقتصادی و مشکلات درون‌بخشی است. بدین جهت برای دستیابی به این هدف باید تفکیکی بین مسائل درون‌بخشی، تخصصی و گاه مزمین بخش مسکن با مشکلات جاری کشور در مقیاس کلان ناشی از تحولات کلان سیاسی بیرونی قائل شد. این تفکیک از آن حیث ضروری است که به اذعان بسیاری از کارشناسان در شرایط کنونی، سهم این تکانه‌های بیرونی شدیدتر از مسائل درونی بخش مسکن است. در گزارش پیش‌رو مشکلات عدیده بخش مسکن و تغییرات آن به‌خصوص در یک سال گذشته مورد بررسی قرار گرفته و راهکارهایی در جهت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای برون‌رفت از رکود تولید مسکن ارائه شده است. در این گزارش در بخش ۱ به مسائل و مشکلات جاری مسکن در کشور از جمله مشکلات مسکن بر مبنای تحولات کلان سیاسی و اقتصادی کشور، وضعیت موجود مسکن، رویکرد دولت در تحرک بخشی به حوزه مسکن، بودجه سال ۱۳۹۸ و تأمین نظام مالی در حوزه مسکن و وضعیت صندوق پس‌انداز یکم مسکن پرداخته شده است. در بخش ۲ راهکارهای خروج از رکود و افزایش رونق تولید مسکن در دو حیطه درون و برون‌بخشی با بیان نوع اقدام ارائه شده است.

## ۱. آسیب‌شناسی و مشکلات جاری بخش مسکن در کشور

### ۱-۱. مشکلات بخش مسکن مبتنی بر تحولات کلان سیاسی و اقتصادی

وضعیت اقتصادی کشور در یک سال گذشته با خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های یک‌جانبه و ظالمانه و فشار به سایر کشورهای جهان از سوی آمریکا به‌منظور محدودیت تعاملات اقتصادی با ایران و تلاش برای در انزوا قرار دادن ایران دستخوش تحولات زیادی شده است. محدود کردن صادرات نفت ایران به‌عنوان یکی از رکن‌های مهم درآمدهای دولت و همچنین برداشتن معافیت‌های خرید نفت از



ایران توسط سایر کشورها سبب اعمال فشارهای اقتصادی بیشتر به کشور شده است. افزایش قیمت ارز و کاهش ارزش پول ملی و تلاطم زیاد بازار ارز و سکه به تشدید مشکلات اقتصادی کشور منجر شده و شکاف طبقاتی بین اقشار جامعه را تشدید کرده است. در نتیجه این سیاست‌ها با ایجاد رکود در بخش‌های مختلف تولیدی، رشد اقتصادی کشور دچار افت شد و هم‌زمان با بالا رفتن نرخ تورم و افزایش هزینه کالاهای اساسی و مصرفی زندگی، رفاه بسیاری از اقشار جامعه از لحاظ معیشتی تحت تأثیر قرار گرفته که موجب نارضایتی عموم مردم شده است. با ادامه یافتن و شدیدتر شدن تحریم‌ها و فشارهای خارجی بسیاری از سیاست‌های دولت در جهت حل مشکلات اقتصادی بی‌نتیجه ماند و دولت ملزم به اتخاذ سیاست‌ها و راهکارهای متفاوت و تأثیرگذارتری جهت برون‌رفت از رکود شده است.

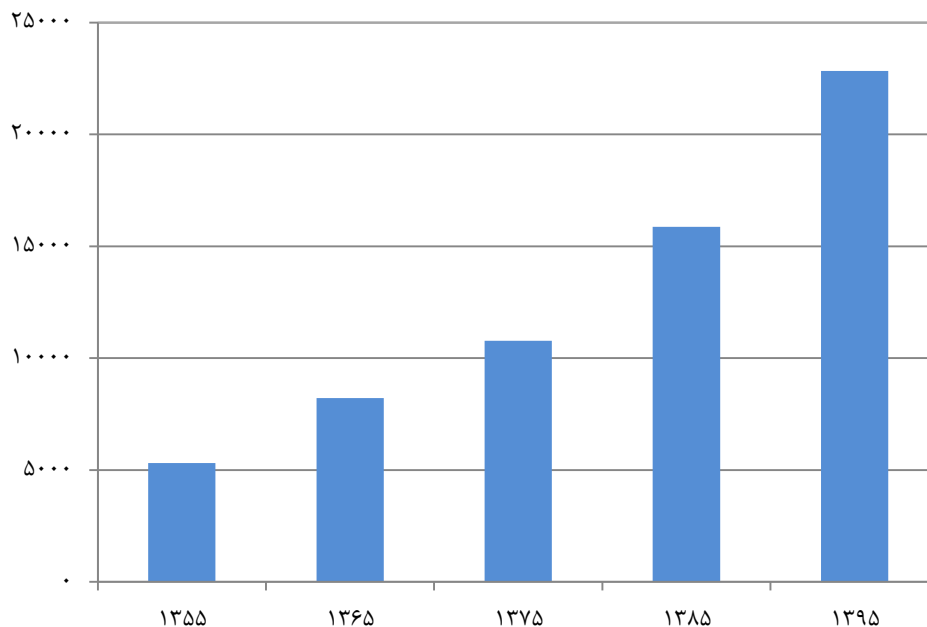
بخش مسکن در این شرایط در هم‌پیوندی با تحولات شدید سایر بازارها نظیر ارز و سکه، بعد از سال‌ها ثبات نسبی بازار مسکن، دستخوش یکی از سنگین‌ترین امواج افزایش قیمتی (افزایش دوبرابری در یک سال) شده است. نوسان‌های ماهیانه قیمت مسکن کماکان بر این ارتباط بین بازارها دلالت می‌کند، هرچند به لحاظ تعداد معاملات، کاهش شدید تعداد معاملات شرایط رکود را نشان می‌دهد.

## ۲-۱. نگاهی به وضعیت موجود مسکن در کشور

طی پنج سال گذشته، تولید مسکن با کاهش بسیاری مواجه بوده به گونه‌ای که به پایین‌ترین حد آمار شروع احداث واحدهای مسکونی جدید در ۱۰ سال اخیر رسیده است و شکاف تولید و عرضه مسکن متناسب با نیاز و تقاضای بازار نبوده است. به لحاظ قیمت نیز بعد از یک دوره چندساله ثبات نسبی قیمت‌ها از ابتدای سال ۱۳۹۷ تاکنون، رشد شدید قیمت تا بیش از دوبرابر را داشته است. عوامل بسیاری بر این افزایش قیمت مسکن تأثیرگذار بوده که علاوه بر تأثیر رکود سال‌های گذشته و کاهش تولید که یکی از عوامل قابل پیش‌بینی افزایش قیمت بوده است، از عوامل دیگر آن می‌توان به نوسان‌های بازارهای موازی از جمله ارز و سکه اشاره کرد. با افزایش تورم و کاهش سود سپرده‌های بانکی در سال گذشته بخش عمده‌ای از نقدپسندی کشور به سمت بازارهایی که می‌توانند باعث حفظ ارزش سرمایه شوند از جمله مسکن، ارز و سکه حرکت کرد که افزایش قیمت‌ها را تشدید کرد. در واقع حرکت مسکن از سمت یک کالای مصرفی به سمت یک کالای سرمایه‌ای و معاملات پرسود آن در غیاب مالیات‌های کنترل‌کننده سبب تشویق دلالتان و سوداگران به فعالیت در این بازار و دامن زدن به نابسامانی آن شده است. در کنار این عوامل، موضوع مهم دیگر تأثیرگذار بر بازار مسکن عدم تعادل بین عرضه و تقاضای مسکن است. براساس سرشماری سال ۱۳۹۵ طبق نمودار ۱ کل مسکن موجود در کشور حدود ۲۵/۴ میلیون واحد بوده است که از این تعداد حدود ۲۲/۸ میلیون واحد مسکونی دارای سکنه و حدود ۲/۶ میلیون واحد خالی است.

### نمودار ۱. تغییرات تعداد واحد مسکونی دارای سکنه در کشور در ۴۰ سال گذشته

(ارقام به هزار واحد)

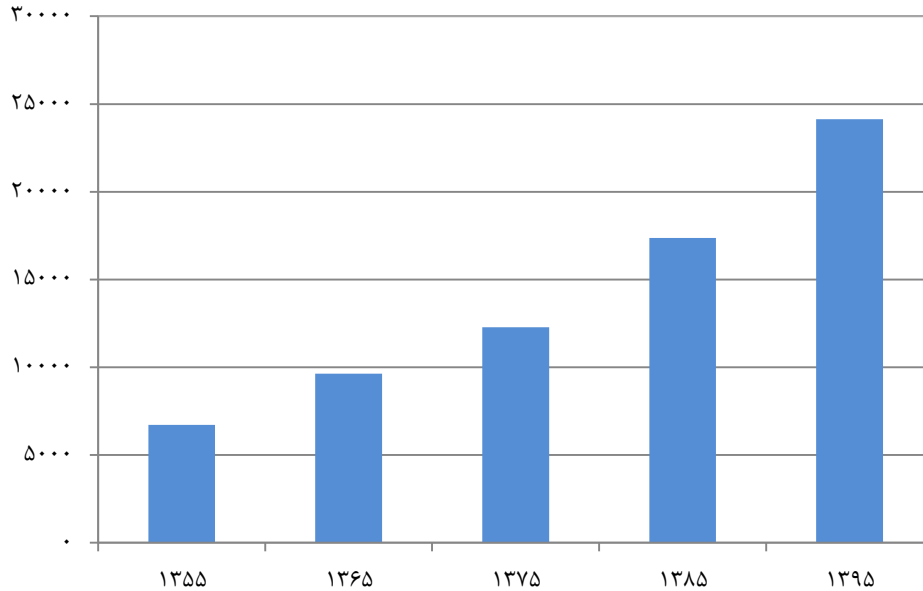


تعداد کل خانوارها نیز در این سال ۲۴ میلیون خانوار طبق نمودار ۲ بوده که با در نظر گرفتن واحدهای مسکونی دارای سکنه، شاخص خانوار در هر واحد مسکونی طبق نمودار ۳ برابر با ۱/۰۶ است که نشان می‌دهد حدود ۲/۱ میلیون خانوار بدون مسکن مستقل هستند. شاخص خانوار در واحد مسکونی یک شاخص کمی است که هرچه به عدد ۱ نزدیک‌تر باشد تناسب بین تعداد خانوار با تعداد واحد مسکونی را نشان می‌دهد. بدین ترتیب با احتساب مسکن خالی (کل مسکن موجود در کشور برابر با ۲۵/۴ میلیون واحد است) این شاخص به زیر ۱ می‌رسد و نشان می‌دهد که تعداد واحدهای مسکونی موجود در کشور با احتساب مسکن خالی پاسخگوی تعداد خانوار موجود است.

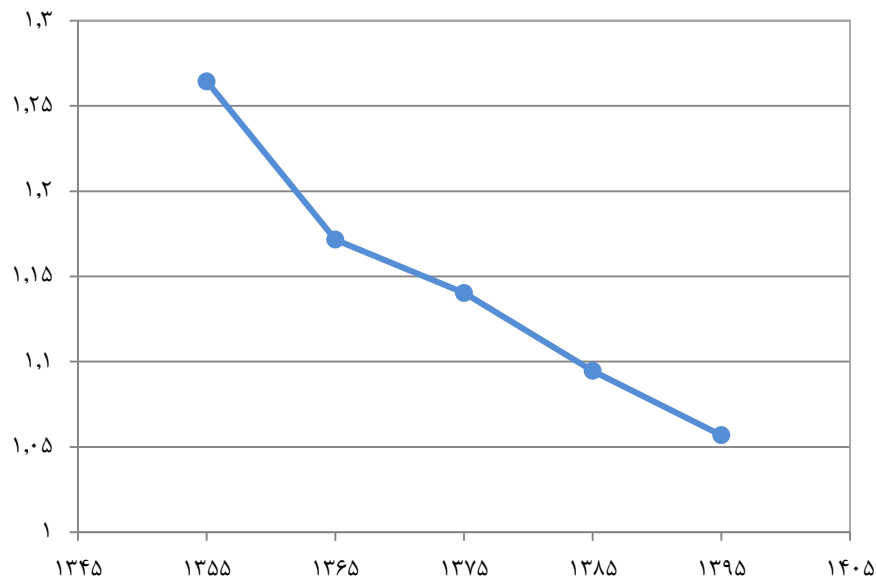


نمودار ۲. تغییرات تعداد خانوار در کشور در ۴۰ سال گذشته

(ارقام به هزار خانوار)



نمودار ۳. تغییرات شاخص خانوار در واحد مسکونی کل کشور در ۴۰ سال گذشته

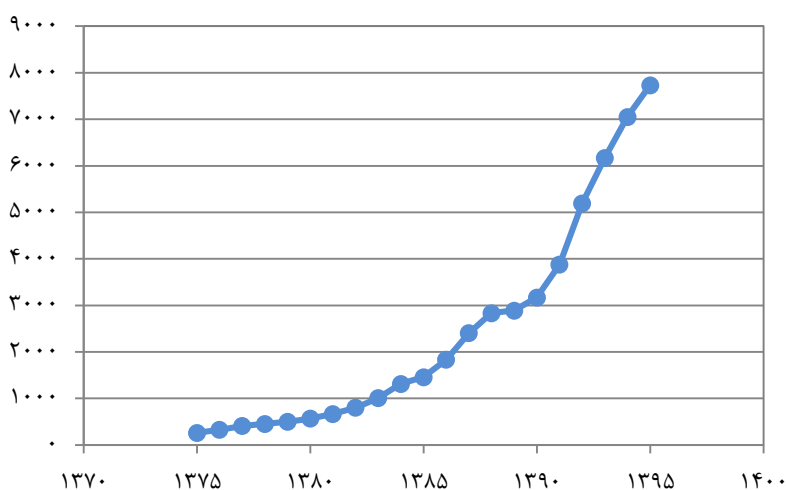


نیاز به مسکن به متغیرهایی مانند تعداد ازدواج و خانوار تشکیل شده، واحدهای نیازمند نوسازی در بافت فرسوده که هر ساله به تعداد آنها افزوده می‌شود و انباشت تقاضا از سال‌های پیش بستگی دارد. بر این اساس با توجه به ثبت حدود ۷۰۰ هزار ازدواج در سال و حدود ۱۷۰ هزار طلاق که بخشی از آن نیز

به تقاضای مسکن اضافه می‌شود و همچنین سکونت حدود یک سوم جمعیت شهرنشین کشور در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، نیاز سالیانه مسکن در کشور حدود ۸۰۰ هزار واحد مسکونی است در حالی که متوسط تولید سالیانه حدود ۳۵۰ هزار واحد مسکن در پنج سال اخیر بوده که پاسخگوی تقاضای موجود در بازار نیست. وجود حدود ۲/۶ میلیون واحد مسکونی خالی از سکنه که ۱۰ درصد از کل مسکن موجود در کشور را تشکیل می‌دهد نیز قابل تأمل بوده و نیاز به چاره‌اندیشی دارد. طبق نمودار ۴ روند تغییرات قیمت مسکن در ۲۰ سال گذشته همواره به صورت صعودی بوده که در برخی سال‌ها به‌ویژه از سال ۱۳۹۰ به بعد شیب تندتری گرفته است و براساس آمار منتشر شده از سوی دفتر اقتصاد و برنامه‌ریزی مسکن وزارت راه و شهرسازی و همچنین آمار بانک مرکزی، افزایش ۱۰۴ درصدی قیمت مسکن در سال ۱۳۹۷ رخ داده است. نکته مهم دیگر افت تعداد معاملات مسکن در سال گذشته و روند کاهشی آن از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ تا اواخر آن طبق نمودار ۵ و جدول ۱ است. در مجموع معاملات انجام شده در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ در شهر تهران حدود ۳۰ درصد کاهش داشته است.

#### نمودار ۴. تغییرات متوسط هزینه یک مترمربع بنا مربوط به ساختمان‌های

شهری در کشور در ۲۰ سال گذشته (ارقام به هزار ریال)

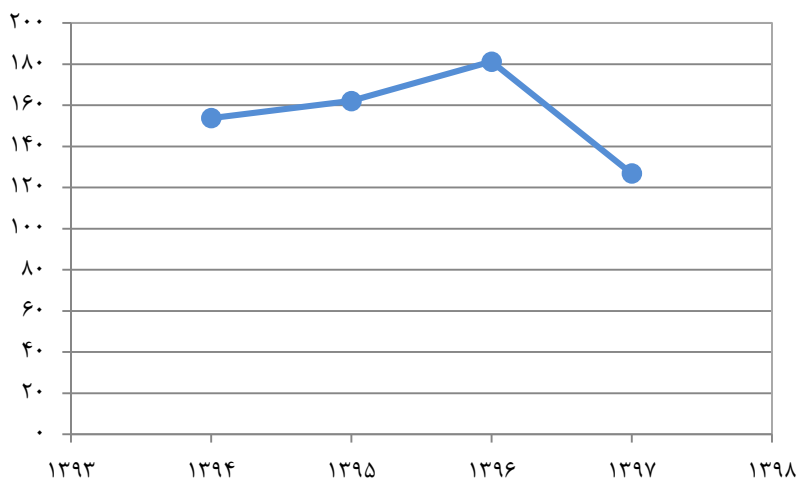






### نمودار ۵. تعداد معاملات واحد مسکونی در شهر تهران در چهار سال گذشته

(ارقام به هزار معامله)



جدول ۱. درصد رشد تعداد معاملات واحد مسکونی در شهر تهران

سال	درصد رشد
سال ۱۳۹۷ به ۱۳۹۶	+۱۱/۸
سال ۱۳۹۵ به ۱۳۹۴	+۵/۴
سال ۱۳۹۶ به ۱۳۹۷	-۳۰

۱-۳ اهداف و رویکرد دولت و وزارت راه و شهرسازی برای تحرک بخشی به حوزه مسکن در سال ۱۳۹۸ مهم‌ترین اهداف دولت و وزارت راه و شهرسازی در راستای متعادل سازی و تحرک بخشی مسکن در سال ۱۳۹۸ و عرضه مسکن به جامعه هدف شامل تکمیل و تحویل ۴۶۰ هزار واحد باقی مانده مسکن مهر و احداث ۴۰۰ هزار واحد مسکونی جدید است. در پروژه مسکن مهر عملیات ساخت حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکن به اتمام نرسیده و در وضعیت نیمه ساخت قرار دارد و حدود ۲۰۰ هزار واحد دیگر با وجود اتمام عملیات ساخت برخی خدمات زیربنایی شامل آب، برق، گاز و ... تکمیل نشده و یا خدمات روبنایی از جمله محوطه سازی های لازم صورت نگرفته است که در برنامه دولت این اهداف در اولویت تکمیل و تحویل قرار دارند. برنامه اقدام ملی تأمین ۴۰۰ هزار واحدی مسکونی جدید، شامل ساخت ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در شهرهای جدید، ۱۰۰ هزار واحد مسکونی حمایتی و اجتماعی در شهرهای کوچک زیر ۵۰ هزار نفر با همکاری بنیاد مسکن و ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت فرسوده شهری در قالب طرح ملی بازآفرینی شهری تا پایان سال ۱۳۹۹ است. مقرر شده است تا سازمان ملی زمین و مسکن در تأمین زمین برای ۲۰۰ هزار واحدی که ۱۰۰ هزار واحد آن را بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ۱۰۰ هزار واحد آن را شرکت بازآفرینی شهری احداث می کند، همکاری کند. سیاست دولت در پروژه ۴۰۰ هزار واحدی

متمرکز بر تأمین زمین و پروانه ساخت از سوی دولت و مشارکت بخش خصوصی در ساخت و احداث واحدهای مسکونی است. دولت قصد دارد بازار تعهدی مصالح ساختمانی، تأسیسات و خدمات مهندسی را ایجاد کند به نحوی که با عاملیت بانک مسکن مصالح از تولیدکنندگان انبوه خریداری و بی‌واسطه در اختیار سازنده قرار گیرد که نگرانی سازندگان را از افزایش قیمت مصالح ساختمانی کاهش داده و انتظار می‌رود باعث تشویق سازندگان و کاهش قیمت تولید مسکن با حذف واسطه‌ها شود. همچنین افزایش سقف وام ساخت مسکن براساس مصوبه شورای پول و اعتبار و افزایش زمان بازپرداخت آن در نظر گرفته شده که انتظار می‌رود این اقدام حمایت و تشویق ساخت واحدهای کوچک و متوسط مقیاس را در پی داشته باشد. همچنین در راستای توانمندسازی دولت برای اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام که با بودجه عمومی سالیانه قابلیت انجام را ندارند دولت به دنبال عرضه اوراق سهام در بازار سرمایه و استفاده از نقدینگی مردم در قبال اعطای سهام مشارکت به آنان است.

#### ۴-۱. کاهش بودجه بخش مسکن در سال ۱۳۹۸

امور مسکن، عمران شهری و روستایی یک درصد از قانون بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده که سهم قابل توجهی نیست و نسبت به سهم امور مسکن در سال ۱۳۹۷، که برابر با ۱/۱۴ درصد بود کاهش ۰/۱۴ درصدی نیز داشته است. علاوه بر کاهش سهم بخش مسکن از کل بودجه، از لحاظ حجم منابع نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش داشته است. با برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بخش امور مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مشاهده می‌شود که اعتبار هزینه این بخش ۱،۷۰۲ میلیارد ریال و اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای آن ۳۶،۰۹۷ میلیارد ریال است و با در نظر گرفتن درآمدهای اختصاصی در مجموع کل اعتبار بخش برابر با ۳۸،۴۹۴ میلیارد ریال است که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ به میزان ۳/۳ درصد کاهش داشته است که همخوانی با سیاست‌های دولت در رونق تولید در بخش مسکن ندارد.

براساس بودجه سال ۱۳۹۸ اهداف دولت در وهله اول عملیات آماده‌سازی، تأمین خدمات روبنایی و زیربنایی و تکمیل واحدهای مسکن مهر، طرح‌های بازآفرینی شهری و احیای بافت‌های فرسوده و همچنین احداث واحدهای مسکن اجتماعی و حمایتی است. از مهم‌ترین تمهیدات پیش‌بینی شده دولت برای تأمین منابع مالی برای اهداف فوق‌الذکر، دستیابی به اعتبارات از محل تهاتر بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بابت اصل و سود خطوط اعتباری طرح مسکن مهر و تبدیل آن به سرمایه بانک مسکن است که پیش‌بینی شده حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان برای بانک مسکن ایجاد منابع کند. آنچه که قابل توجه است این پیش‌بینی منابع مالی وصول شده ایجاد اعتبار چندانی برای تکمیل مسکن مهر باقی‌مانده نمی‌کند مگر اینکه بانک مسکن از محل منابع داخلی خود اعتباراتی در نظر بگیرد. همچنین



پیشنهاد دیگر بودجه سال ۱۳۹۸ برای دستیابی به اعتبارات از محل رهن اراضی سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید به بانک‌های عامل و صندوق‌های تأمین مالی و اخذ تسهیلات لازم است. نکته این است که این منابع اعتباری نیز برای اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی که در قانون بودجه ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده مشروط و مفروض بوده و منابع مالی قطعی ایجاد نمی‌کند.

با توجه به اهمیت نفت در اقتصاد ایران به‌عنوان یکی از منابع اصلی تأمین بودجه عمومی دولت، سایر متغیرهای اقتصادی از نفت به‌عنوان یک رکن اساسی در فعالیت‌های اقتصادی تأثیر می‌پذیرند. سهم منابع نفتی در سال ۱۳۹۸ در تأمین منابع عمومی دولت به میزان ۳۴ درصد پیش‌بینی شده است که برپایه آن اعتبارات طرح‌های عمرانی دولت نیز پیش‌بینی شده‌اند. چالش عمده‌ای که در سال جاری در این بخش به‌وجود آمده تلاش‌های دولت آمریکا برای به صفر رساندن صادرات نفتی ایران به خارج از کشور از طریق اعمال فشارها و تحریم‌ها و لغو یا محدودسازی معافیت‌های نفتی ایران است. بدین ترتیب با کاهش فروش نفت بخش عمده‌ای از درآمدهای دولت تحقق نیافته و برنامه‌ریزی‌های مالی با مشکل مواجه می‌شود و دولت ناگزیر به جبران کسری بودجه از طریق عدم تخصیص به اعتبارات عمرانی می‌شود که نتیجه آن رها شدن بسیاری از طرح‌های عمرانی به‌صورت نیمه‌تمام و تأثیر آن بر تولید و اشتغال خواهد بود. به نظر می‌آید با توجه به شرایط فعلی کشور و اعمال تحریم‌ها و رکود اقتصادی موجود نیاز است راهکارهایی غیر از بودجه دولتی برای فعالیت‌های پیشبرد مسکن اندیشیده شود.

#### ۵-۱. ضعف نظام مالی و قدرت بانک‌ها در اعطای تسهیلات به مسکن

بخش عمده‌ای از نظام تأمین مالی تولید از طریق بودجه عمومی دولت و تخصیص اعتبارات طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی قابل پیگیری است. در وضعیت کنونی کشور و تحریم‌های نفتی صورت گرفته منابع ارزی دولت کاهش یافته و همچنین امکان تحمیل بار اضافی مالیاتی به بخش تولید نیز وجود ندارد. در نتیجه نظام تأمین مالی دولت و در پی آن نظام تأمین مالی تولید با مشکل مواجه است و از این رو تأمین اعتبارات طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی را نیز با چالش مواجه خواهد کرد. از طرفی حجم بدهی دولت به بانک‌ها، پیمانکاران و بنگاه‌های تولیدی اثر منفی بر توانایی وام‌دهی بانک‌ها داشته و سبب بلوکه شدن منابع مالی طلبکاران شده است. این مسئله علاوه بر کاهش سرمایه در گردش و ناتوانی بخش‌های تولیدی در بازپرداخت وام‌های معوقه مشکلات مختلفی را ایجاد کرده که نتیجه آن کاهش قدرت اعطای تسهیلات توسط بانک‌ها به بخش‌های تولیدی و کاهش تولید و فعالیت بنگاه‌های تولیدی بوده است. از این رو محدودیت منابع بانک‌ها از جمله بانک مسکن به‌عنوان بانک عامل در حوزه مسکن و همچنین تعدد تکالیف آن سبب تشدید رکود در بخش مسکن شده است.

بخش دیگری از نیاز تأمین مالی طرح‌های عمرانی و بخش تولیدی از محل تسهیلات فاینانس قابل تأمین است. به‌رغم وجود ظرفیت بالقوه جذب فاینانس و سازوکار شورای اقتصاد، با توجه به ساختارهای نامناسب اداری و تشکیلاتی در اخذ این تسهیلات و فقدان عزم جدی در دستگاه‌های اجرایی و طولانی شدن فرایند دریافت آن، عملاً دسترسی به تسهیلات مذکور ناچیز است. این مسئله خود یکی از آسیب‌های نظام تأمین مالی طرح‌های عمرانی است که با رفع آن می‌توان بخشی از چالش‌های رونق تولید در این بخش را برطرف کرد.

#### ۶-۱. صندوق پس‌انداز مسکن یکم

راه‌اندازی صندوق یکم در زمانی که معاملات مسکن در رکود قرار داشت با استقبال بسیار خوبی روبه‌رو شد. در سه سال اخیر دو اتفاق مهم در صندوق رخ داد که یکی حجم بالای استقبال بسیار بیشتر از پیش‌بینی‌ها و بالا بردن انباشت تقاضا در صندوق یکم است و دیگری جهش قیمت در بازار ارز و مسکن است که باعث کاهش قدرت خرید مسکن شده است. سیاست‌های دولت تا قبل از تحولات اقتصادی به‌وجود آمده در سال گذشته در جهت تأمین مالی خرید مسکن خانه اولی‌ها از محل صندوق پس‌انداز مسکن یکم تا حدودی موفق عمل کرد. اما در یک سال اخیر با افزایش جهشی قیمت مسکن و ثابت ماندن سقف تسهیلات صندوق عملاً توانایی خرید مسکن به‌خصوص در شهرهای بزرگ از متقاضیان سلب شده به نحوی که در تهران این تسهیلات تنها حدود ۲۰ درصد هزینه خرید مسکن در مناطق متوسط شهر را تأمین می‌کند. به همین دلیل بسیاری از سپرده‌گذاران این صندوق از دریافت تسهیلات انصراف داده و تقاضای دریافت سپرده‌های خود را داشته‌اند و اگر تغییری در سیاست‌های این صندوق توسط بانک مسکن ایجاد نشود منابع آن دچار سیر نزولی شده و ممکن است با عدم تحقق اهداف تشکیل این صندوق به توقف فعالیت برسد. این وضعیت در تهران و شهرهای بزرگ‌تر نسبت به شهرهای کوچک محسوس‌تر است به نحوی که در شهرهای کوچک هنوز تسهیلات صندوق می‌تواند تا حدودی پاسخگوی خرید مسکن باشد. یک راهکار می‌تواند افزایش سقف تسهیلات باشد که برای آن دو مانع متصور است یکی کمبود منابع و دیگری افزایش احتمالی تورم. در صورت عدم رشد سقف وام‌ها فاصله زیادی بین استطاعت خرید مسکن با بهای آن برای متقاضیان مسکن اول باقی خواهد ماند. مسئله دیگر در خصوص تسهیلات صندوق یکم بازپرداخت آن است. به دلیل بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی در ایران افزایش مدت زمان بازپرداخت، کمک چندانی به کاهش نرخ اقساط نمی‌کند و مورد پسند دریافت‌کنندگان تسهیلات نیست. از این‌رو یکی دیگر از اقدام‌های مؤثر در جهت تسهیل استفاده از وام‌های صندوق یکم می‌تواند افزایش مدت زمان بازپرداخت همزمان با کاهش نرخ سود آن با استفاده از منابع کمکی باشد. به دلیل محدود شدن منابع بانک مسکن با وجود برگشت تسهیلات از محل صندوق یکم و مسکن مهر



و تعدد تکالیف آن با توجه به فعالیت‌های پیشروی این بانک در جهت ایجاد رونق در بخش مسکن باید در اولویت تخصیص‌های دولت قرار گیرد تا با استفاده از منابع کمکی بتواند تسهیلات بیشتری را برای متقاضیان فراهم و تحرکی در بازار مسکن ایجاد کند.

## ۲. راهکارهای ایجاد رونق و برون‌رفت از رکود مسکن در سال ۱۳۹۸

۲-۱. راهکار فرابخشی رونق تولید مسکن مبتنی بر تحولات کلان سیاسی و اقتصادی به نظر می‌رسد رونق تولید مسکن تا حد زیادی تحت تأثیر تحولات کلان اقتصادی و سیاسی است و به نوعی گذار به دوران ثبات، کاهش جذابیت سوداگری در بازارهای موازی و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری مسکن پیش‌شرط‌های فرابخشی رونق تولید مسکن خواهند بود.

### ۲-۲. راهکارهای درون‌بخشی رونق تولید مسکن

اگرچه مشکلات مسکن و رونق تولید آن به طور تنگاتنگ با وضعیت اقتصاد کلان کشور ارتباط دارد، اما می‌توان با برخی راهکارهای درون‌بخشی نیز وضعیت مسکن را ساماندهی کرد. با شناخت چالش‌ها و مشکلات عمده در وضعیت کنونی مسکن راهکارهایی ارائه می‌شوند که می‌توانند به رونق تولید منجر شوند و از مشکلات موجود در این حوزه بکاهند، با به‌کارگیری و تغییر سازوکار اجرایی، ابزارهایی مؤثر و قدرتمند نظیر تأمین زمین دولتی، افزایش اعتبارات و تنوع روش‌های تأمین مالی و کاهش هزینه ساخت و مصالح می‌تواند تا حد زیادی به رخوت و رکود تولید مسکن پایان بخشد. برخی راهکارها برای رونق تولید و نوع این راهکارها از منظر تقنینی، اجرایی و نظارتی، دستگاه‌های اجرایی و فوریت اقدام در جدول ۲ آمده است. راهکارهای عاجل مربوط به سال ۱۳۹۸، کوتاه‌مدت تا پایان دوره دوازدهم ریاست جمهوری و میان‌مدت تا سال ۱۴۰۴ است.

## جدول ۲. راهکارهای پیشنهادی و نوع آن

ردیف	چالش‌ها	راهکار پیشنهادی	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام‌کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
۱	با افزایش قیمت مسکن، سهم وام در توانمندسازی خانوار کاهش یافته است. تجمیع دو وام در جهت کمک به تأمین مسکن به عنوان اصلی‌ترین نیاز خانوار می‌تواند مؤثر باشد.	یکپارچه کردن و تجمیع وام ازدواج و مسکن و اولویت پرداخت برای زوج اولی و خانه اولی برای تقویت استطاعت خرید مسکن. این پیشنهاد فاقد بار مالی جدید بوده، در کوتاه‌مدت قابل اجرا بوده و آثار مثبت فرابخشی در حمایت از ازدواج و خانواده نیز خواهد داشت.	اجرایی	بانک مسکن و بانک مرکزی	عمران	عاجل
۲	استطاعت ناشی از وام در تهران به شدت کاهش یافته ولی در سایر شهرها همچنان جذابیت خود را دارد.	همسان‌سازی وام سایر شهرها و شهرستان‌ها با تهران، در صورت عملیاتی شدن به توزیع متناسب امکانات در چارچوب طرح آمایش سرزمین، تمرکززدایی و توسعه تمام نواحی کشور کمک خواهد کرد. این راهکار نیازمند تأمین اعتبارات است.	اجرایی	بانک مسکن و بانک مرکزی	عمران	کوتاه‌مدت
۳	درصد پوشش وام صندوق یکم قبلاً ۶۰ تا ۷۰ درصد هزینه تملک مسکن (در سال ۱۳۹۴) بوده است در حالیکه هم‌اکنون در تهران حدود ۲۰ درصد هزینه یک ملک متوسط و در کلان‌شهرها کمتر از ۵۰ درصد هزینه را پوشش می‌دهد.	افزایش سقف وام و تسهیلات مسکن، افزایش طول مدت بازپرداخت و کاهش مبلغ اقساط به منظور توانمندسازی اقشار متوسط برای خانه‌دار شدن.	تقنینی - اجرایی	بانک مسکن، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و راه و شهرسازی	عمران، اقتصادی	کوتاه‌مدت
۴	در سال‌های گذشته اعطای اعتبارات به خریدار هرچند رونق معاملات را در پی داشته اما الزاماً منجر به افزایش تولید نشده است. از طرفی به دلیل طولانی بودن مدت بازپرداخت وام خریدار، فشار زیادی به منابع بانک وارد می‌کند و با تخصیص آن به سازنده می‌تواند مستقیماً به تحرک و افزایش تولید مسکن منجر شده و سبب تقویت منابع با بازگشت سریع‌تر تسهیلات نیز شود.	اعطای وام به سازندگان و تولید مسکن و امکان اتصال و تجمیع و جابه‌جایی وام سازنده و خریدار.	اجرایی	بانک مسکن، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و راه و شهرسازی	عمران، اقتصادی	عاجل



ردیف	چالش‌ها	راهکار پیشنهادی	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام‌کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
۵	پروانه‌های ساختمانی صادر شده با تقاضای موجود همخوانی ندارد. صدور پروانه عمدتاً مترهای بالای ۱۰۰ متر بوده در حالیکه عمده تقاضا مترهای ۸۰ متر و کمتر بوده است.	حمایت از ساخت و عرضه واحدهای مسکونی کوچک‌متر از متناسب با روند تقاضای معاملات مسکن. این هدف با تسهیل صدور پروانه، کاهش هزینه تأمین خدمات از جمله آب، برق و گاز می‌تواند باعث تشویق ساخت واحدهای کوچک متر از متناسب بیشتری با تقاضای موجود دارند.	اجرایی	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، سازمان‌های خدمات‌رسان، بانک مسکن، بانک مرکزی، وزارت راه و شهرسازی	عمران، امور داخلی و شوراها	کوتاه‌مدت
۶	با وجود تصویب ریاست جمهوری و مصوبات طرح‌های بازآفرینی شهری مبنی بر اختصاص زمین‌های مازاد دستگاه‌ها به تولید مسکن، این طرح تاکنون صورت نپذیرفته است. عدم همکاری دستگاه‌ها می‌تواند به دلیل حفظ زمین به عنوان یک مایملک ارزشمند باشد که اعطای تسهیلات و سهم به متقاضیان واجد شرایط دستگاه مربوطه می‌تواند نقشی در تشویق دستگاه‌ها داشته باشد.	عملیاتی کردن واگذاری زمین‌های دولت و حاکمیت و بخش عمومی برای احداث واحدهای مسکونی با اعطای سهم تشویقی از ظرفیت مسکن مربوطه برای افراد واجد شرایط آن دستگاه.	تقنینی - اجرایی - نظارتی	کلیه ارگان‌ها اعم از حاکمیتی، دولتی و عمومی. متولی: سازمان ملی زمین و مسکن و وزارت راه و شهرسازی	عمران	کوتاه‌مدت
۷	تأمین زمین مناسب برای توسعه مناطق مسکونی به‌خصوص انبوه‌سازی در برخی از شهرها به دلیل سیاست‌های انقباضی و کنترلی وزارت راه و شهرسازی ممکن نیست.	تأمین زمین برای طرح‌های توسعه مسکن در طرح‌های جامع شهری در مناطق مناسب متناسب با تقاضا.	تقنینی - اجرایی	دبیرخانه شورای عالی معماری و شهرسازی ایران	عمران	عاجل و دوره طرح مستمر
۸	بالا بودن سهم معاملات مسکن با تقاضای سرمایه‌ای به قصد کسب سود از خرید و فروش آن.	وضع مالیات بر خانه‌های خالی، و معاملات مکرر در جهت کنترل سوداگری و کاهش سودآوری فعالیت‌های غیرمولد در مسکن به‌عنوان کالای مصرفی.	تقنینی	امور مالیاتی کشور، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، دفاتر اسناد رسمی، مشاوران املاک	عمران، اقتصادی	عاجل
۹	لزوم کمک به حمایت از تقاضای مصرفی مسکن.	مالیات بر عایدی املاک و مسکن.	تقنینی	امور مالیاتی کشور، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، دفاتر اسناد رسمی، مشاوران املاک	عمران، اقتصادی، بودجه	کوتاه‌مدت

ردیف	چالش‌ها	راهکار پیشنهادی	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام‌کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
۱۰	لزوم عملیاتی شدن نوسازی بافت فرسوده که در طرح جامع مسکن کشور بوده ولی در عمل اقدام‌های شایان ذکری در راستای این طرح صورت نگرفته است. چالش‌های مرتبط با این مسئله باید شناخته شده و برنامه‌ریزی مستمر برای بازآفرینی سالیانه در دستور کار قرار گیرد.	رفع موانع عملیاتی شدن و تسریع طرح‌های بازآفرینی شهری و نوسازی محلات هدف در بافت فرسوده.	اجرایی	شرکت بازآفرینی شهری ایران و وزارت راه و شهرسازی	عمران، امور داخلی و شوراها	میان‌مدت
۱۱	تکلیف دستگاه‌های مختلف برای تأمین مسکن و نبود برنامه‌ریزی یکپارچه برای اقدام.	یکپارچگی و پیوستگی مدیریت و برنامه‌ریزی مسکن با فرماندهی و نظارت واحد و تقسیم کار بین دستگاهی.	تقنینی - نظارتی	معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی، ارگان‌های حمایتی از جمله کمیته امداد، بنیاد برکت، بنیاد مستضعفان، سازمان بهزیستی	عمران، امور داخلی و شوراها	کوتاه‌مدت
۱۲	بوروکراسی زیاد از ابتدای صدور پروانه تا دریافت خدمات ساختمان سبب ایجاد مشکل برای سرمایه‌گذاران مسکن می‌شود که عمده‌ترین سهم آن در تولید مسکن، مربوط به بخش خصوصی و خرده مالکان است. ایجاد یک مجرای واحد برای این موضوع می‌تواند سبب کاهش هزینه و افزایش سرعت عملیات شود.	ایجاد پنجره واحد توسعه و احداث ساختمان، کاهش عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی، هزینه بیمه و انشعابات ساختمان.	تقنینی	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی	عمران، امور داخلی و شوراها	کوتاه مدت
۱۳	لزوم تأمین مسکن برای دهک‌های ۱ تا ۳ که توانایی پرداخت وام ندارند و براساس سیاست‌های حمایتی باید تحت پوشش مسکن حمایتی و استیجاری قرار گیرند. این طرح در برنامه‌های پنج‌ساله کشور مطرح بوده ولی تاکنون سهم چندانی در عمل نداشته است.	پیشبرد طرح‌های مسکن حمایتی و اجتماعی و استیجاری با توجه به عدم پوشش دهک‌های ۱ تا ۳ در طرح‌های جاری کلان مسکن.	تقنینی	وزارت راه و شهرسازی، همه ارگان‌های حمایتی از جمله کمیته امداد، بنیاد برکت، بنیاد مستضعفان، سازمان بهزیستی	عمران، امور داخلی و شوراها، بودجه	میان مدت



### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

برنامه‌ریزی، مدیریت و تدارک تأمین مسکن مورد نیاز افراد جامعه و توسعه آن براساس رشد جمعیت و خانوار از وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود. کمبود مسکن مناسب برای سکونت شهروندان می‌تواند سبب ایجاد بحران در جامعه و مانع رشد سالم خانوار شود. اهمیت این مسئله در شرایط بحرانی فعلی کشور که اقتصاد خانوار به شدت تحت تأثیر سیاست‌ها و وضعیت اقتصادی کلان کشور قرار گرفته است بیش از پیش اهمیت یافته و نیازمند سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های مستمر و کارساز است. مهم‌ترین چالش‌ها و مسائلی که در حال حاضر در بخش مسکن در کشور وجود دارد تقاضای سرمایه‌ای مسکن نسبت به تقاضای مصرفی است که به دنبال نوسان‌های شدید ارز و سکه و ایجاد تناظر با این بازارهای موازی در یک سال گذشته شدت بیشتری پیدا کرده است. از طرفی با افزایش قیمت مسکن فاصله بیشتری بین استطاعت خانوار و قیمت مسکن ایجاد شده به نحوی که سهم وام‌های مسکن در توانمندسازی مالی خانوار به‌خصوص در کلان‌شهرها به شدت کاهش یافته است. از این رو افزایش سقف وام و اولویت پرداخت به خانه اولی‌ها می‌تواند شکاف استطاعت و قیمت را کاهش داده و سهم بیشتری در توانمندسازی اقشار متوسط برای خانه‌دار شدن ایفا کند. همچنین وضع مالیات بر عایدی و معاملات مکرر مسکن می‌تواند دلالتی و سوداگری در بخش مسکن را محدود کرده و برای کمک به متقاضیان واقعی مصرفی سودمند واقع شود.

### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۲. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (بخش مسکن و شهرسازی)، دفتر مطالعات زیربنایی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی ۱۳۹۷.
۳. شاخص‌های مسکن پیش و پس از انقلاب اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۹۷.
۴. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)، مطالعات بخش عمومی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۷.
۵. بسته رونق تولید سال ۱۳۹۸، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، اردیبهشت ۱۳۹۸.
۶. گزارش‌های تحولات بازار معاملات مسکن شهر تهران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷.
۷. آمار و اطلاعات دفتر اقتصاد و برنامه‌ریزی مسکن، سایت وزارت راه و شهرسازی.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸. ۸. بخش مسکن

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: علی فرنام، سارا حمیدپور

ناظران علمی: محمدتقی فیاضی، حسین افشین

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن

۲. رونق تولید



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۴