



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

سایر دفاتر:  
مطالعات حقوقی

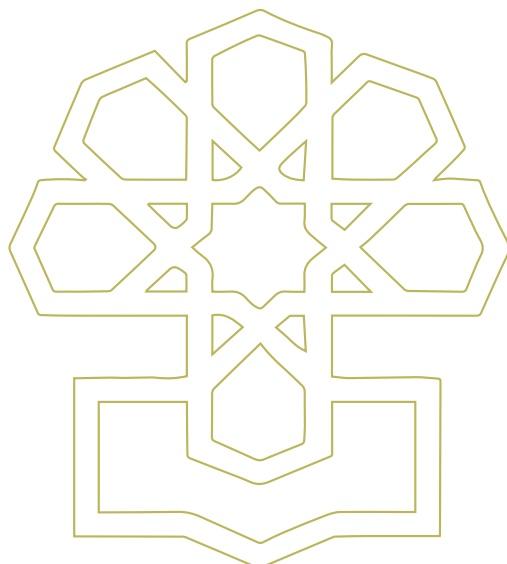
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۳۰۱۸۹۳۰

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۲/۲۷



دفتر مطابعت‌الاحکام بخش عمومی



# عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در حوزه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد



سید محمد مجتبی میرپنجی<sup>۱</sup>، علیرضا قادری<sup>۲</sup>، سید محمد حسین فاطمی<sup>۲</sup>، سید علی روحانی<sup>۲</sup>، میلاد بیگی<sup>۳</sup>، نوید پاک نژاد<sup>۳</sup>

## مقدمه

تأمین مسکن مناسب به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی خانوارها، همواره از دغدغه‌های جدی دولت‌ها بوده است. هر چند تأمین این نیاز در گذشته نیز با موانعی روبه‌رو بوده اما در دهه‌های اخیر دسترسی به مسکن مناسب به دلایل تحولات جمعیتی (افزایش جمعیت، کاهش بعد خانوار و مهاجرت) و گسترش مناطق شهری در بیشتر کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه به یک معضل تبدیل شده است. آمارهای سال ۲۰۲۰ نشان می‌دهد در میان ساکنان مناطق شهری از هر چهار نفر، یک نفر (یعنی حدود ۱ میلیارد نفر) حاشیه‌نشینی یا زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی را تجربه می‌کند.<sup>[۱]</sup> کشورهای توسعه‌یافته نیز با معضلاتی در تأمین مسکن مناسب مواجهند. برای مثال از مجموع ۴۰ میلیون خانوار مستأجر در ایالات متحده آمریکا، نزدیک به ۸،۱۰ میلیون خانوار به‌شدت کم‌درآمدند و برای این گروه تنها ۴،۷ میلیون مسکن در استطاعت<sup>۴</sup> در دسترس است. با احتساب افرادی بی‌خانمان و گروه‌های کم‌درآمد دیگر، کمبود مسکن در استطاعت<sup>۵</sup> برای اقشار به‌شدت کم‌درآمد در ایالات متحده حدود ۸،۳ میلیون واحد برآورد می‌شود.<sup>[۲]</sup> چندین دهه است که دولت‌ها برای رفع این نیاز اقدام‌هایی انجام می‌دهند و از طریق مداخلات طرف عرضه و تقاضای بازار مسکن تلاش می‌کنند دسترسی خانوار به مسکن مناسب را تسهیل کنند. اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه معمولاً به تأمین هزینه‌های مسکن مناسب قادر نبوده و همین عامل موجب ظهور پدیده‌هایی همچون زاغه‌نشینی و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرها شده است. رشد مهاجرت به شهرها (به‌خصوص کلان‌شهرها) و تحولات کلان اقتصادی مانند تورم، رکود اقتصادی و کاهش درآمد ملی نیز این مشکلات را تشدید کرده است. این عوامل موجب شده تا سیاست‌گذاران برای رفع محرومیت مسکن در بین گروه‌های نیازمند، به تدوین و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی بپردازند.

۱. تهیه و تدوین کننده.

۲. ناظران علمی.

۳. اظهار نظر کنندگان.

## 4. Affordable Housing

۵. معادل دقیق فارسی، عبارت «مسکن در استطاعت و مقرون به‌صرفه» می‌باشد که به اختصار در این گزارش از عبارت «مسکن در استطاعت» استفاده می‌شود.

پس از انقلاب اسلامی، چند دهه فعالیت‌های محرومیت‌زدایی در مناطق روستایی، پیشرفت قابل توجهی را در کاهش محرومیت آن مناطق به‌ویژه در حوزه مسکن رقم زده است.<sup>۱</sup> اما کم‌توجهی نسبت به تأمین مسکن مناسب برای اقشار نیازمند در مناطق شهری و تحولات اقتصاد کلان در چند سال اخیر به‌ویژه تورم، افت درآمد سرانه و تجربه چندین جهش قیمتی در بازار مسکن، وضعیت رفاهی آنها را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است.

در حال حاضر براساس آمار و اطلاعات موجود، اقشار کم‌درآمد دسترسی مناسبی به مسکن ندارند که این وضعیت عدم دسترسی با شدت بیشتری در مناطق شهری مشاهده می‌شود. براساس محاسبات انجام گرفته با استفاده از داده‌های پرسشنامه درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۰، بیش از نیمی از خانوارهای کم‌درآمد<sup>۲</sup> در مناطق شهری سکونت دارند که سهم اجاره‌نشینی در میان آنها در کل کشور ۲۴ درصد (بیش از ۱ میلیون خانوار) و در شهرهای بزرگ همچون اصفهان، تبریز، تهران و مشهد به‌ترتیب ۲۲، ۲۳، ۳۰ و ۳۳ درصد برآورد شده است.

در مطالعات اقتصادی، مسکن در استطاعت<sup>۳</sup> معیاری است که برای اندازه‌گیری میزان هزینه مسکن خانوار نسبت به دیگر هزینه‌های آن محاسبه می‌شود. بر این اساس خانواری به مسکن در استطاعت دسترسی دارد که سهم هزینه مسکن وی کمتر از ۳۰ درصد کل هزینه‌های آن خانوار باشد.<sup>۴</sup> جدول ۱ برخی از شاخص‌های وضعیت مسکن در بین دهک‌های هزینه‌های جامعه را نشان می‌دهد. با استفاده از این شاخص مشاهده می‌شود که در مناطق شهری، بیش از نیمی از خانوارهای هر دهک به مسکن در استطاعت دسترسی ندارند. این شاخص در کنار شاخص‌هایی همچون درصد مستأجرانی که در هر دهک در مسکنی با مساحت سرانه کمتر از ۱۵ مترمربع سکونت دارند تا حدودی وضعیت رفاهی جامعه به‌ویژه دهک‌های کم‌درآمد را می‌تواند بازگو کند.

جدول ۱. تعدادی از شاخص‌های وضعیت مناسب بودن مسکن در میان دهک‌های هزینه‌ای در مناطق شهری

		دهک خانوار										
		۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
کلیه مناطق شهری	متوسط درصد هزینه مسکن از کل هزینه خانوار <sup>۴</sup>	۳۶	۳۶	۳۶	۳۵	۳۵	۳۴	۳۶	۳۷	۴۰	۲۷	
	درصد اجاره‌نشینی <sup>۵</sup>	۲۰	۲۱	۲۲	۲۴	۲۴	۲۴	۲۸	۲۴	۲۴	۲۰	
	درصد مستأجرانی با مساحت سرانه کمتر از ۱۵ متر مربع <sup>۶</sup>	۶	۶	۱۱	۸	۱۰	۱۱	۱۲	۱۱	۱۴	۱۰	
شهر تهران	درصد خانوارهایی که به مسکن در استطاعت دسترسی ندارند	۵۵	۵۶	۵۶	۵۵	۵۵	۵۲	۵۸	۶۲	۷۰	۷۸	
	متوسط درصد هزینه مسکن از کل هزینه خانوار	۴۵	۴۵	۴۶	۴۲	۴۳	۳۹	۴۰	۳۸	۴۲	۵۶	
	درصد اجاره‌نشینی	۲۳	۲۴	۲۳	۲۸	۳۲	۲۶	۳۴	۳۲	۲۹	۲۷	
شهر تهران	درصد مستأجرانی با مساحت سرانه کمتر از ۱۵ متر مربع	۷	۶	۱۶	۱۴	۱۹	۱۹	۱۵	۱۳	۱۵	۱۸	
	درصد خانوارهایی که به مسکن در استطاعت دسترسی ندارند	۷۵	۷۵	۷۷	۷۱	۶۷	۶۲	۷۱	۶۳	۶۹	۸۵	

مأخذ: محاسبات پژوهش براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار سال ۱۴۰۰، مرکز آمار ایران.

از ابتدای انقلاب اسلامی، دسترسی اقشار کم‌درآمد به مسکن مناسب مورد توجه و تأکید بوده است. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ با فرمان امام خمینی (ره) به‌منظور تأمین مسکن محرومان به‌ویژه روستاییان در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تشکیل شد که در عمل، بیشتر تمرکز بنیاد مسکن بر مسکن روستایی معطوف بوده است. با مرور برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی در حوزه مسکن، می‌توان طرح مسکن مهر<sup>۷</sup> را بزرگ‌ترین مداخله دولت در این حوزه دانست که یکی از گروه‌های هدف طرح مسکن مهر اقشار نیازمند شهری بوده است. هر چند بررسی میزان موفقیت این طرح، خارج از موضوع این گزارش است، اما شواهد نشان می‌دهد که حداقل بخشی از خانوارهای کم‌درآمد نتوانستند با استفاده از این طرح به مسکن مناسب دست یابند و برنامه‌های جایگزین دیگری با نمونه‌های موفق جهانی همچون طرح مسکن اجتماعی استیجاری هیچ‌گاه به‌طور جدی دنبال نشده است (تنها در بازه سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۰ بنیاد مسکن به احداث ۲۴۹۳ واحد مسکونی اقدام کرده است).<sup>۹</sup>

۱. براساس آمار اعلامی از سوی دفتر مسکن روستایی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، نرخ مسکن مقاوم در مناطق روستایی از ۷ درصد در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون به بیش از ۵۰ درصد افزایش یافته است که بخش عمده این مقاوم‌سازیها ساخت و احداث مسکن جدید است.

۲. خانوار کم‌درآمد خانواری است که براساس اطلاعات هزینه‌ای پرسشنامه درآمد و هزینه خانوار جزو سه دهکی است که کمترین هزینه را داشته است.

### 3. Affordable Housing

۴. متوسط نسبت هزینه مسکن خانوار به کل هزینه وی

۵. نسبت خانوارهای مستأجر به کل خانوارها

۶. نسبت خانوارهای مستأجری که در مسکنی با مساحت سرانه کمتر از ۱۵ متر مربع سکونت دارند به کل مستأجران

۷. این طرح در دولت نهم آغاز شد و ساخت مسکن در قالب آن طرح تا پایان سال ۱۳۹۵ نیز ادامه پیدا کرد. این طرح پس از وقفه چندساله مجدد در حال اجراست.



در طول سال‌های پس از انقلاب، اجرای عمده برنامه‌های مسکن اقشار نیازمند به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار شده است.<sup>۱</sup> مطابق با اساسنامه بنیاد مسکن، رسالت اصلی آن تأمین مسکن محرومان اعم از شهری و روستایی و ایجاد مسکن ارزان قیمت و فراهم آوردن موجبات اجرای آن با مشارکت، همکاری و خودیاری مردم و دستگاه‌های مختلف تعیین شده است.<sup>۱۵</sup> بهسازی مسکن روستایی، ساخت مسکن برای محرومان، تعمیر و احداث مسکن در مناطق آسیب‌دیده از سوانح طبیعی، مشارکت در تکمیل طرح مسکن مهر و واگذاری قطعه زمین روستایی عمده فعالیت‌های بنیاد در مورد اقشار کم‌درآمد بوده است.<sup>۱۶</sup>

بررسی میزان موفقیت سیاست‌ها و طرح‌های تأمین مسکن محرومان از موضوع این گزارش خارج است اما به‌رغم آنکه اقدام‌های مؤثری برای رفع محرومیت مسکن اقشار نیازمند در مناطق روستایی تاکنون انجام گرفته، سیاستگذاری‌ها برای تسهیل دسترسی به مسکن در خانوارهای شهری عمدتاً کم‌اثر یا بی‌اثر بوده است.

در قانون برنامه ششم توسعه توجه بیشتری به تأمین مسکن در مناطق شهری صورت گرفت و در بند «ج» ماده (۸۰) قانون، دولت مکلف شد تا نسبت به تدوین برنامه تأمین مسکن اجتماعی در کنار برنامه حمایتی اقدام کند. بند «ب» ماده (۵۹) قانون نیز با تعیین هدف‌گذاری کمی در نظر داشت احداث یا خرید مسکن را برای اقشار کم‌درآمد در مناطق روستایی و شهری تسهیل کند. با توجه به درپیش بودن تدوین قانون برنامه هفتم توسعه، لازم است عملکرد احکام مربوطه در قوانین برنامه قبلی مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گیرد. از این رو گزارش حاضر به منظور ارزیابی عملکرد سیاست‌های حمایتی حوزه مسکن ویژه اقشار کم‌درآمد در قانون برنامه ششم توسعه ارائه می‌شود.

## ۱. عملکرد بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه

بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه
دولت موظف است به‌منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عمل آورد:
۱. بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.
۲. تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت و یا خرید سالانه حداقل صدوپنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت)
تبصره - شناسایی و اولویت‌بندی گروه‌های هدف و معرفی افراد واجد شرایط توسط بنیاد مسکن و با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز انجام خواهد شد.

طرح بهسازی مسکن روستایی از سال ۱۳۷۴ توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، به‌منظور بهبود کیفیت مسکن و بافت روستایی و ارتقای سطح ایمنی، بهداشتی، رفاه و آسایش مسکن روستایی آغاز شد. ایجاد حس تعلق به مکان، حفظ تراکم جمعیت خانوار، بهبود سیمای بصری و چشم‌انداز روستا، مقاوم‌سازی مسکن و در نتیجه بهسازی زندگی روستایی اهداف اصلی این طرح عنوان شده است.

مشکلات اداری و اجرایی در ابتدای اجرای این طرح موجب شناسایی نقاط قوت و ضعف این طرح شد و به‌منظور تسریع در روند اجرای آن، طرح ویژه بهسازی مسکن روستایی در سال ۱۳۸۴ در هیئت دولت مطرح شده و به تصویب رسید. این طرح در ادامه نیز مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفت و ماده (۱۱) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ نیز به این طرح اختصاص یافت و به موجب آن دولت موظف شد سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی در مناطق روستایی احداث کند. این هدف کمی در یک برنامه‌ریزی ده‌ساله و برای دو میلیون واحد مسکونی در نظر گرفته شد. براساس آخرین آمار اعلامی از سوی دفتر مسکن روستایی بنیاد مسکن، در مناطق روستایی و شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر و در قالب این طرح، تاکنون نزدیک به ۲ میلیون واحد مسکن بازسازی شده است.

در این طرح بنیاد مسکن وظیفه اصلی تأمین مالی بین ۵۰ تا ۶۰ درصد از هزینه ساخت مسکن برای متقاضیان را بر عهده دارد. تا پیش از سال ۱۴۰۰، کل دوره تسویه این تسهیلات، ۱۵ ساله بوده و از سال ۱۴۰۰، بازپرداخت ۲۰ ساله در نظر گرفته شده است. بازپرداخت این تسهیلات بدین صورت است که ۲۴ ماه از کل تسویه، دوران مشارکت مدنی محسوب می‌شود و مابقی آن دوره فروش اقساطی است. در صورتی که متقاضی برای تکمیل واحد مسکونی نیاز به تمدید دوره مشارکت داشته باشد این مدت تا ۳۶ ماه نیز قابل تمدید است، اما دوره فروش اقساطی کوتاه‌تر می‌شود به طوری که بازه زمانی تسویه تسهیلات در دوره مقرر (برای مثال ۲۰ ساله) پایان یابد.

جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز بار دیگر هدف کمی احداث سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی در مناطق روستایی را مورد تأکید قرار داد. بر همین اساس بنیاد مسکن مکلف شد هر ساله از طریق محاسبه متوسط هزینه‌های احداث یک واحد مسکونی روستایی، نسبت به برآورد میزان تسهیلات مورد نیاز و ارائه پیشنهاد به صورت پیش‌نویس مصوبه هیئت محترم دولت به سازمان برنامه و بودجه کشور اقدام کند. جدول ۲ عملکرد اعتبارات طرح ویژه بهسازی و نوسازی مسکن روستایی را در بازه سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

۱. البته عمده فعالیت بنیاد مسکن تا پیش از دهه ۱۳۸۰ در حوزه مسکن روستایی بوده و فعالیت آن در حوزه مسکن شهری از ابتدای دهه ۸۰ آغاز شده است.



## جدول ۲. عملکرد اعتبارات طرح ویژه بهسازی و نوسازی مسکن روستایی (واحد مسکونی)

استان	برنامه پنجم توسعه						برنامه ششم توسعه			
	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	مجموع			
آذربایجان شرقی	۷,۴۵۲	۳,۱۳۷	-	۷,۱۹۸	۳,۹۰۹	۴,۵۹۶	۱۸,۸۴۰			
آذربایجان غربی	۶,۳۸۰	۳,۲۲۲	-	۶,۹۶۷	۲,۷۱۰	۳,۵۰۴	۱۶,۴۰۳			
اردبیل	۲,۴۴۸	۸۶۹	-	۳,۱۷۳	۴,۰۶۷	۲,۰۹۲	۱۰,۲۰۱			
اصفهان	۵,۴۱۴	۲,۵۸۲	-	۵,۵۰۷	۵,۵۳۶	۳,۴۷۴	۱۷,۰۹۹			
البرز	۲۹۱	۱۷۰	-	۲۲۳	۱۰۲	۳۷۲	۸۶۷			
ایلام	۹۲۰	۸۴۸	-	۱,۳۷۲	۲,۵۷۸	۹۰۳	۵,۷۰۱			
بوشهر	۱,۴۹۲	۷۰۸	-	۱,۶۷۸	۸۲۵	۱,۵۲۳	۴,۷۳۴			
تهران	۹۲۴	۳۱۹	-	۹۵۳	۵۲۰	۵۱۵	۲,۳۰۷			
چهارمحال و بختیاری	۲,۵۳۹	۹۹۰	-	۴,۸۶۹	۲,۹۲۳	۱,۷۵۴	۱۰,۵۳۶			
خراسان جنوبی	۱,۴۵۱	۱,۱۶۷	-	۷,۲۵۴	۴,۶۲۷	۱,۸۷۷	۱۴,۹۲۵			
خراسان رضوی	۷,۴۲۷	۲,۳۸۶	-	۱۰,۴۳۵	۳,۲۸۵	۴,۶۸۵	۲۰,۷۹۱			
خراسان شمالی	۳,۴۸۱	۱,۵۲۹	-	۴,۱۷۸	۳,۸۱۷	۲,۹۷۰	۱۲,۴۹۴			
خوزستان	۲,۹۵۴	۱,۶۸۱	-	۳,۶۴۸	۱,۸۶۷	۳,۳۰۳	۱۰,۴۹۹			
زنجان	۲,۰۲۸	۱,۹۱۵	-	۳,۰۷۹	۴,۲۱۵	۳,۳۹۵	۱۲,۶۰۴			
سمنان	۱,۲۶۱	۶۰۵	-	۱,۲۲۳	۷۷۷	۹۰۹	۳,۵۱۴			
سیستان و بلوچستان	۳,۹۷۳	۱,۶۹۱	-	۶,۳۳۰	۶,۵۵۷	۷,۷۳۲	۲۲,۳۱۰			
فارس	۸,۳۹۶	۴,۲۹۵	-	۶,۹۵۵	۷,۵۱۶	۵,۹۵۸	۲۴,۷۲۴			
قزوین	۱,۷۱۴	۹۳۷	-	۲,۱۳۹	۲,۵۲۱	۱,۴۰۶	۷,۰۰۳			
قم	۳۱۹	۱۷۲	-	۵۸۷	۳۴۵	۴۳۷	۱,۵۴۱			
کردستان	۲,۲۲۱	۷۳۹	-	۳,۸۱۵	۱,۴۷۲	۱,۳۳۸	۷,۳۶۴			
کرمان	۷,۲۰۱	۵,۳۱۲	-	۱۳,۴۷۲	۶,۴۵۴	۶,۵۲۶	۳۱,۷۶۴			
کرمانشاه	۲,۰۸۷	۷۵۵	-	۲,۲۰۷	۲,۷۷۳	۱,۱۸۰	۶,۹۱۵			
کهگیلویه و بویراحمد	۱,۹۷۸	۱,۳۷۳	-	۳,۰۵۰	۳,۰۸۷	۱,۸۱۳	۹,۳۲۳			
گلستان	۳,۱۷۷	۱,۲۹۵	-	۶,۷۷۰	۴,۰۴۱	۳,۷۲۷	۱۵,۸۳۳			
گیلان	۵,۷۲۸	۲,۷۳۷	-	۴,۷۹۴	۵,۱۳۶	۲,۶۶۵	۱۵,۳۳۲			
لرستان	۳,۶۰۷	۱,۵۴۴	-	۶,۹۳۱	۲,۵۶۳	۲,۹۹۰	۱۴,۰۲۸			
مازندران	۸,۲۰۹	۳,۰۲۸	-	۶,۷۳۷	۴,۲۲۶	۲,۵۹۸	۱۶,۵۸۹			
مرکزی	۱,۶۷۵	۹۰۵	-	۳,۳۷۷	۳,۰۵۰	۱,۷۰۴	۹,۰۳۶			
هرمزگان	۲,۳۹۷	۱,۵۶۹	-	۲,۲۵۷	۲,۲۲۷	۱,۸۸۳	۷,۹۳۶			
همدان	۵,۱۱۸	۲,۲۶۲	-	۶,۴۹۸	۳,۵۵۴	۵,۶۵۹	۱۷,۹۷۳			
یزد	۹۹۶	۵۳۶	-	۹۴۸	۲۹۳	۳۷۱	۲,۱۴۸			
مجموع	۱۰۵,۲۵۸	۵۱,۲۷۸	-	۱۳۸,۶۲۴	۹۷,۵۷۳	۸۳,۸۵۹	۳۷۱,۳۳۴			
سهمیه ابلاغی	۱۶۰,۱۵۶	۱۳۱,۴۲۸	-	۱۷۹,۵۴۵	۱۸۰,۸۲۳	۱۸۱,۰۶۰	۶۷۲,۸۵۶			
درصد عملکرد	٪ ۶۵	٪ ۳۹	-	٪ ۷۷	٪ ۵۳	٪ ۴۶	٪ ۵۵			

مأخذ: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

به منظور جلوگیری از انحراف منابع این طرح، تسهیلات در چند نوبت و مشروط به پیشرفت ساخت در اختیار متقاضیان قرار گرفته و بنیاد مسکن اولین نوبت از ارائه تسهیلات را پس از تأیید پی کنی انجام می‌دهد. علاوه بر مشارکت در تأمین مالی ساخت، تهیه نقشه، نظارت و ارائه خدمات فنی از دیگر اقدام‌های بنیاد مسکن در این طرح است.

از آنجایی که مشارکت در این طرح و تأمین مابقی هزینه ساخت برای عده‌ای از متقاضیان ممکن نبوده است، بنیاد مسکن تلاش کرده با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و دیگر نهادهای حمایتی، مابقی هزینه ساخت مسکن برای محرومان نیز تأمین شود. بخشی از تسهیلات اعطایی به متقاضیان در این تفاهم‌نامه‌ها بلاعوض است. همچنین بنیاد مسکن خدماتی نظیر نقشه و صدور پروانه ساخت را به صورت رایگان به این متقاضیان ارائه می‌کند تا تأمین هزینه تسهیل شود.

طبق دو تفاهم‌نامه همکاری میان بنیاد مسکن و سازمان برنامه و بودجه کشور، ساخت ۱۰۱۴۴۰ واحد مسکونی برای محرومان و ایتمام تحت پوشش نهادهای حمایتی برنامه‌ریزی شده که تاکنون ۹۱۳۷۳ واحد آن به پایان رسیده است. شش تفاهم‌نامه همکاری میان بنیاد مسکن و نهادهای حمایتی (همچون کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بسیج سازندگی و ستاد اجرایی فرمان امام (ره)) نیز به صورت دوجانبه یا چندجانبه در حال اجراست که ساخت ۱۸۴۸۱۹ واحد مسکونی را در نظر دارد و تاکنون ۱۱۲۵۷۴ واحد از آن به اتمام رسیده است.<sup>۱</sup> اگرچه در اساسنامه بنیاد مسکن، به تأمین مسکن در مناطق شهری نیز اشاره شده است، اما به غیر از مواردی همچون طرح مسکن مهر و در سال‌های اخیر طرح نهضت ملی مسکن، هیچ‌گاه تکالیف قانونی برای کمک به ساخت مسکن در مناطق شهری به بنیاد مسکن ابلاغ نشده و طبعاً بدین منظور اعتباراتی نیز به آن دستگاه اجرایی تعلق نگرفته است.

جزء «ب» ماده (۵۹) با هدف تسهیل ساخت یا خرید مسکن گروه‌های کم‌درآمد در مناطق شهری با اولویت شهرهای زیر یکصد

۱. عمده این تفاهم‌نامه‌ها در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به امضا رسیده است.



هزار نفر جمعیت تدوین شد. اما همان طور که در جدول ۳ مشاهده می شود، این جزء تنها در سال ۱۳۹۹ عملکرد داشته است و تنها ۳۰۰ متقاضی توانسته اند از تسهیلات این طرح استفاده کنند.

### جدول ۳. عملکرد طرح حمایت از تأمین مسکن اقشار کم درآمد در مناطق شهری

استان	سال ۱۳۹۹	
	مصوب (میلیون ریال)	اعتبارات تخصیص یافته (میلیون ریال)
آذربایجان شرقی	۸۴۰۰	۰
آذربایجان غربی	۷۰۰۰	۰
اردبیل	۷۰۰۰	۱۱۲۰۰
اصفهان	۹۸۰۰	۹۸۰۰
البرز	۷۰۰۰	۷۰۰۰
ایلام	۷۰۰۰	۲۱۰۰
بوشهر	۷۰۰۰	۷۰۰۰
تهران	۸۴۰۰	۰
چهارمحال و بختیاری	۷۰۰۰	۷۰۰۰
خراسان جنوبی	۵۶۰۰	۱۱۴۰۰۰
خراسان رضوی	۷۰۰۰	۲۰۳۰۰۰
خراسان شمالی	۵۶۰۰	۷۰۰۰
خوزستان	۷۰۰۰	۰
زنجان	۵۶۰۰	۵۶۰۰
سمنان	۵۶۰۰	۵۶۰۰
سیستان و بلوچستان	۷۰۰۰	۲۶۶۰۰
فارس	۸۴۰۰	۰
قزوین	۵۶۰۰	۴۹۰۰
قم	۵۶۰۰	۵۶۰۰
کردستان	۵۶۰۰	۰
کرمان	۷۰۰۰	۱۸۲۰۰
کرمانشاه	۷۰۰۰	۷۰۰۰
کهگیلویه و بویراحمد	۷۰۰۰	۰
گلستان	۷۰۰۰	۷۰۰۰
گیلان	۷۰۰۰	۰
لرستان	۷۰۰۰	۷۰۰۰
مازندران	۷۰۰۰	۰
مرکزی	۷۰۰۰	۲۴۵۰۰
هرمزگان	۵۶۰۰	۱۲۶۰۰
همدان	۵۶۰۰	۰
یزد	۵۶۰۰	۰
مجموع	۲۱۰،۰۰۰	۲۱۰،۰۰۰

مأخذ: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

## ۲. عملکرد بند «ج» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه

### بند «ج» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه

۱. به منظور تأمین نیاز اقشار آسیب پذیر و گروه های هدف سازمان های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چهارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید.  
 ۲. افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن ساز برای هر کدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان های حمایتی از پرداخت هزینه های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنان براساس الگوی مصرف، فقط برای یک بار معافند.

پیش از مطرح شدن مسکن حمایتی و اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه کشور، این موضوع در سال ۱۳۹۵ در قالب تصویب نامه ای تحت عنوان «تأمین مسکن گروه های کم درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی با مسئولیت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به تأیید هیئت وزیران رسید. تصویب نامه مذکور به موضوع هایی نظیر نحوه تأمین مالی طرح، متقاضیان واجد شرایط، تأمین زمین و ارائه تسهیلات به سازندگان مسکن و متقاضیان اشاره داشت. با این حال پس از تأکید قانون برنامه ششم توسعه کشور بر اجرای این دو مدل، هیچ گاه آیین نامه اجرایی بند «ج» ماده (۸۰) این قانون از سوی دولت تدوین نشد. همچنین به تبع آن در قوانین بودجه سنواتی، اعتبار خاصی در این سرفصل در نظر گرفته نشد. لذا در طول سال های اجرای قانون برنامه ششم، جزء «۱» بند «ج» ماده (۸۰) فاقد عملکرد است.  
 جزء «۲» بند «ج» ماده (۸۰) نیز در بودجه های سنواتی ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱ منعکس شده است. جدول ۴ عملکرد این جزء را در سال های مذکور نشان می دهد. این جزء در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ فاقد عملکرد بوده و احکام بودجه ای متناسب با آن، تدوین و تصویب نشده است.



## جدول ۴. عملکرد معافیت‌های اعمال شده هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی و انشعابات برای افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی

سال	موضوع	تعداد معافیت‌های اعمال شده برای مددجویان مشمول		
		مجموع	سازمان بهزیستی کشور	کمیتة امداد امام خمینی (ره)
۱۳۹۸	معافیت‌های انشعاب آب و فاضلاب	۲۹۳۴۸	۱۳۹۰۰	۱۵۴۴۸
	معافیت‌های انشعاب برق	۳۴۳۳۰	۱۵۷۵۱	۱۸۵۷۹
	معافیت‌های انشعاب گاز	۴۳۷۳۰	۱۱۹۶۱	۳۱۷۶۹
	معافیت‌های صدور پروانه ساختمانی و عوارض شهرداری و دهیاری	۱۵۵۶۶	۵۵۴۶	۱۰۰۲۰
	<b>مجموع</b>	۱۷۶۱۸۱۵		
۱۳۹۹	معافیت‌های انشعاب آب	۱۸۱۲۵	۷۸۸۵	۱۰۲۴۰
	معافیت‌های انشعاب فاضلاب	۵۰۴۳	۲۵۵۱	۲۴۹۲
	معافیت‌های انشعاب برق	۳۳۳۱۱	۱۴۰۹۲	۱۹۲۱۹
	معافیت‌های انشعاب گاز	۳۸۶۷۰	۹۸۱۸	۲۸۸۵۲
	معافیت‌های صدور پروانه ساختمانی و عوارض شهرداری و دهیاری	۲۳۲۷۸	۷۵۳۱	۱۵۷۴۷
<b>مجموع</b>	۱۱۳۱۰۰۴			
۱۴۰۰	معافیت‌های انشعاب آب و فاضلاب	۲۰۸۶۷	۸۶۸۰	۱۲۱۶۹
	معافیت‌های انشعاب برق	۲۵۰۳۱	۹۵۲۲	۱۵۴۲۹
	معافیت‌های انشعاب گاز	۳۴۶۰۰	۸۱۱۰	۲۶۴۹۰
	معافیت‌های صدور پروانه ساختمانی و عوارض شهرداری و دهیاری	۱۷۵۶۲	۵۳۴۹	۱۲۱۳۷
	<b>مجموع</b>	۱۱۶۹۵۶۵		
۱۴۰۱ (شش ماهه)	فاقد عملکرد			

مأخذ: گزارش‌های تفریح ماده واحد قانون بودجه کل کشور (سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱)، دیوان محاسبات کشور.

### جمع بندی

بخشی از احکام قانون برنامه ششم توسعه کشور به تأمین مسکن اقشار کم درآمد و رفع فقر سکونتی آنها معطوف بوده است. براساس جزء «۱» بند «ج» ماده (۸۰) این قانون، دولت مکلف شد نسبت به تدوین برنامه مسکن حمایتی (با هدف کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی) و مسکن اجتماعی (با هدف کمک به ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک هزینه اجاره و وام قرض الحسنه و دیعه مسکن) برای تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد در سال اول قانون برنامه اقدام کند. متأسفانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه مذکور این جزء هیچ عملکردی نداشته است.

بند «ب» ماده (۵۹) این قانون نیز اهدافی را به منظور تسهیل در ساخت یا خرید مسکن این اقشار در مناطق روستایی و شهری در نظر گرفت. جزء «۱» این بند مربوط به اجرای طرح ویژه بهسازی و نوسازی مسکن روستایی است که براساس آن باید تا پایان دوره اجرای قانون برنامه ششم بیش از ۱ میلیون واحد مسکن روستایی احداث می‌شد. سهمیه ابلاغی این طرح در مجموع سال‌های اجرای این قانون ۶۷۳ هزار واحد مسکونی بوده است که از این تعداد تنها ۳۷۱ هزار واحد در حال ساخت یا اتمام یافته است. به این ترتیب عملکرد برنامه‌های این جزء در سال‌های اجرای قانون ۳۷٪ و عملکرد آن براساس سهمیه ابلاغی ۵۵٪ بوده است. جزء «۲» این بند نیز که مقرر می‌کرد تا پایان قانون برنامه ۷۵۰ هزار واحد مسکونی برای اقشار کم درآمد شهری احداث شود، عملکرد ناچیزی داشته است و تاکنون تنها به ۳۰۰ متقاضی تعلق گرفته است.

اگرچه عملکرد دستگاه‌های اجرایی در تحقق اهداف برنامه ششم توسعه قابل بررسی است، اما در سال‌های اخیر، تورم بالا و بی ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی، مهم‌ترین مانع سیاست‌گذاری در این حوزه بوده است. قیمت هر متر مربع مسکن در شهر تهران در آذرماه ۱۴۰۱ نسبت به پنج سال گذشته در ماه مشابه، (آذر ۱۳۹۶) بیش از ۸۴۴ درصد افزایش یافته است.<sup>۱۷</sup> همچنین در کل خانوارهای شهری، شاخص قیمت مسکن در آذر ۱۴۰۱ نسبت به آذر ۱۳۹۶، حدود ۲۴۷ درصد رشد داشته که در همین بازه شاخص کل قیمت‌ها برای خانوارهای شهری ۴۰۳ درصد افزایش یافته است.<sup>۱۸</sup> بنابراین یکی از شروط لازم اثرگذاری سیاست‌های حوزه مسکن، مهار تورم است. از این رو، طرح‌های ساخت و احداث گسترده واحدهای مسکونی بدون در نظر گرفتن منابع پایدار برای تأمین مالی آنها، به تشدید کسری بودجه دولت و افزایش تورم منجر خواهد شد که دسترسی خانوارها خصوصاً اقشار کم درآمد جامعه را به مسکن مناسب، دشوارتر خواهد کرد.

از سوی دیگر، محدود کردن برنامه‌های حمایتی حوزه مسکن به ساخت مسکن یکی از دلایل عملکرد نامطلوب در این حوزه است. هزینه‌های بالای زمین و احداث یک واحد مسکونی به ویژه در مناطق شهری موجب می‌شود اعتبارات مربوطه تنها به بخش کوچکی از جامعه هدف اصابت کند. همچنین ساخت مسکن و انتقال کامل مالکیت آن به مصرف کننده، انگیزه بافروشی مسکن و سوداگری این واحدها را افزایش می‌دهد و ممکن است افرادی خارج از گروه‌های هدف این سیاست (نیازمندان و اقشار ضعیف) با انگیزه‌های سودجویانه در صف دریافت این تسهیلات قرار گیرند. در صورتی که تجربیات جهانی دیگری در زمینه تأمین مالی مسکن محرومان (به جز ساخت مسکن) مانند کمک و دیعه مسکن و مسکن اجتماعی اجاره‌ای وجود دارد که قابل مطالعه و بررسی است.

همچنین فاصله بسیار عملکرد احکام با اهداف کمی آنها حاکی از هدف‌گذاری‌های کمی غیر واقع بینانه است. بنابراین باید احکام مربوطه به گونه‌ای تدوین شود که با در نظر گرفتن محدودیت منابع مالی دولت، ظرفیت موجود در احداث مسکن و حفظ تنوع در برنامه‌های حمایتی مسکن، بخش قابل توجهی از اقشار کم درآمد امکان بهره‌مندی از تسهیلات مربوطه را داشته باشند. بدیهی است لازمه سیاست‌گذاری موفق در این حوزه، در گام اول کنترل تورم و ثبات بخشی به اقتصاد است.



1. The Sustainable Development Goals Report, UN-HABITAT, 2022.
2. A Shortage of Affordable Homes, The National Low Income Housing Coalition (NLIHC), 2021
3. UNHABITAT(2019), “The Global Housing Affordability Challenge: A More Comprehensive Understanding of the Housing Sector”, May 2019.
4. <https://b2n.ir/n79310>
5. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91450>
6. <https://b2n.ir/y65800>

۷. گزارش ماهانه تحولات بازار مسکن شهر تهران، بانک مرکزی.  
۸. شاخص قیمت مصرف‌کننده خانوارهای شهری کشور، مرکز آمار.

