

ارزیابی و آسیب‌شناسی فرایند پالایشی و غربالگری متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی و ارائه پیشنهادها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۶۹
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۵/۲۸

عنوان گزارش:

ارزیابی و آسیب‌شناسی فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در
پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی و ارائه پیشنهادها

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه:

علی فرنام

تهیه و تدوین:

نوید پاک‌نژاد (گروه عمران و شهرسازی)

ناظر علمی:

محمدحسن معادی رودسری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۶/۱

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

آذر مهمان نواز نوروزمحل

واژه‌های کلیدی:

۱. غربالگری
۲. پالایش
۳. مسکن حمایت
۴. نهضت ملی مسکن
۵. استطاعت (توان پذیری)



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۱
۳. بررسی و مقایسه فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های تأمین مسکن.....	۱۲
۴. ابعاد چالش‌زا در فرایند پالایش و غربالگری.....	۱۸
۵. ملاحظات سیاستگذاری در بخش مسکن با نگاهی فرابخشی و چندبعدی.....	۲۴
۶. بررسی کلان‌روندها و آینده‌نگری نظام اسکان.....	۲۵
۷. حقوق اولیه و کرامت متقاضیان.....	۲۶
۸. پیشنهادهای سیاستی.....	۲۷
۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۷
منابع و مأخذ.....	۲۹

فهرست جداول

۱. گزارش‌های موضوعی در خصوص طرح و قانون جهش تولید مسکن تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۱
۲. اطلاعات مربوط به مسکن مهر براساس خروجی دریافتی از سامانه طرح در مهرماه ۱۴۰۲.....	۱۳
۳. اطلاعات مربوط به متقاضیان در طرح اقدام ملی مسکن.....	۱۳
۴. تعداد نهایی متقاضیان مؤثر طرح اقدام ملی مسکن.....	۱۴
۵. عملکرد طرح نهضت ملی مسکن تیرماه سال ۱۴۰۳.....	۱۵
۶. متوسط درآمد سالیانه خانوار شهری به تفکیک دهک‌های درآمدی.....	۱۹
۷. میانگین تسهیلات سال ۱۴۰۰ در سطح کشور و اقساط سالیانه آن.....	۲۰
۸. سهم اقساط میانگین تسهیلات طرح نهضت ملی مسکن در سال ۱۴۰۰ از برآورد میانگین درآمد خانوار در سال ۱۴۰۲.....	۲۰
۹. وضعیت شهرنشینی در ایران طی نیم‌قرن اخیر.....	۲۲
۱۰. بررسی ناهمخوانی سیاست‌های بخش مسکن (مهر- اقدام ملی و نهضت ملی مسکن) و ملاحظات و ضرورت‌های سیاست‌های آمایش سرزمین.....	۲۵

فهرست شکل‌ها

۱. مهم‌ترین دلایل عدم استقبال از طرح نهضت ملی مسکن.....	۱۶
۲. نمودار سهم متقاضیان ثبت‌نام شده و واریز وجه انجام داده از کل به تفکیک بُعد خانوار.....	۱۷
۳. نمودار درصد خانوارهای کشور به تفکیک بعد خانوار براساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.....	۱۸
۴. نمودار سهم متقاضیان ثبت‌نام شده و واریز وجه انجام داده به تفکیک مدرک تحصیلی.....	۲۱
۵. نمودار آینده‌نگری نسبت شهرنشینی و روستانشینی در ایران: ۱۳۹۵-۱۴۳۵.....	۲۳
۶. اصول اساسی بازنگری در فرایند طرح‌های حمایتی مسکن.....	۲۸



ارزیابی و آسیب‌شناسی فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی و ارائه پیشنهادها

چکیده



بعد از مسکن مهر شباهت بسیار زیادی با آن داشته و در نهایت بخشی از جزئیات این طرح‌ها دارای تفاوت هستند. طرح نهضت ملی مسکن نیز از ابتدای تصویب قانون جهش تولید مسکن مورد رصد و پایش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بوده که در گزارش‌های مختلف ابعاد مختلف آن مورد توجه قرار گرفته است. در همین راستا این گزارش ضمن مقایسه هر سه طرح (مسکن مهر، اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن) در بخش پالایش و غربالگری متقاضیان به آسیب‌شناسی ساختار و جزئیات این مدل می‌پردازد تا ضمن شناخت دقیق مسائل شرایط برای برطرف نمودن آسیب‌ها فراهم شود.

در طی بیش از نیم قرن برنامه‌ریزی مسکن، اکثر سیاست‌های دولت‌ها و برنامه‌های حمایتی که در قوانین ویژه بخش مسکن و شهرسازی و بسیاری از قوانین موضوعی مرتبط با بخش مزبور وضع شده نیز به سبب نامشخص بودن میزان حمایت‌ها و عدم اتخاذ رویکردها متناسب با نیازها و شرایط خاص زمانی-مکانی، پاسخ‌گوی مشکلات گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار نبوده است. همچنین در پاره‌ای از موارد فقدان یکپارچگی و نبود مدیریت منسجم در اجرای برنامه‌های مسکن کم‌درآمدها، منجر به صرف بخش بزرگی از منابع و اعتبارات تخصیص داده شده در حوزه‌های ستادی و صرفاً برنامه‌ریزی طرح‌ها بدون اجرای آنها شده است. فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های حمایتی

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های حمایتی بعد از مسکن مهر شباهت بسیار زیادی با آن داشته و صرفاً بخشی از جزئیات این طرح‌ها دارای تفاوت هستند. بر این اساس در این گزارش ضمن مقایسه هر سه طرح (مسکن مهر، اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن) در بخش پالایش و غربالگری متقاضیان به آسیب‌شناسی ساختار و جزئیات این مدل پرداخته می‌شود تا ضمن شناخت دقیق مسئله شرایط برای برطرف نمودن آسیب‌ها فراهم گردد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

● استقبال محدود از قالب اجرایی نهضت ملی مسکن به دو عامل عمده عدم استطاعت و عدم جذابیت محدود می‌شود. عدم استطاعت برای تأمین سهم آورده متقاضیان که مهم‌ترین علت آن کاهش درآمدهای حقیقی (درآمدها کمتر از تورم رشد داشته) است که در اثر جهش‌های ارزی و تورمی ناشی از تحریم‌های ظالمانه و شرایط کرونا به وقوع پیوسته است. سنگینی میزان سهم آورده متقاضیان که براساس کسر مبلغ وام مصوب از هزینه تمام شده ساخت هر واحد تعیین می‌شود، منجر به عدم استقبال از این طرح شده است. همچنین مسئله نامشخص بودن پروژه‌ها که از ویژگی‌های منفی طرح نهضت ملی مسکن و دیگر طرح‌های حمایتی دولتی در بخش مسکن به حساب می‌آید موجب کاهش جذابیت آن شده است و انتظار اینکه پس از ثبت نام، موقعیت، مشخصات، قیمت، شرایط پرداخت و میزان آورده و زمان تحویل واحد به متقاضی اعلام شود را برآورده نمی‌کند. در نتیجه بدیهی‌ترین حق متقاضیان که بعضاً حتی با واریز حداکثری هم از آن محروم هستند منجر به عدم استقبال از طرح می‌شود.

● یکی از مسائلی که در غربالگری و پالایش متقاضیان همواره مورد بی‌توجهی قرار گرفته است ابعاد دیگر زندگی شهروندان بوده که می‌تواند سبب تأثیرگذاری جدی بر مسئله مسکن و معیشت ایشان باشد. وجود افراد از کار افتاده، معلول یا دارای مشکلات خاص حرکتی یا بیماران خاص، صعب‌العلاج، مزمن یا افراد دارای عقب‌ماندگی یا ناتوانی ذهنی در خانواده از جمله این موارد می‌باشد. موارد ذکر شده همه در استطاعت مسکن و معیشت خانوار در طول زمان تأثیرات جدی دارد، اما در فرایند غربالگری و پالایش متقاضیان کاملاً مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد.

● گفتنی است که در شرایط فعلی بازار مسکن در بسیاری از استان‌هایی که حتی براساس گزارش‌های وزارت راه و شهرسازی، زمین به میزان کافی وجود ندارد (کرمان، کهگیلویه و بویراحمد و ...)، در محدوده‌هایی که طرح نهضت ملی اجرا می‌شود تفاوت قیمت خاصی بین واحدهای موجود شهری و خروجی طرح وجود ندارد، در نتیجه با تخصیص وام و حمایت‌های مشخص برای افرادی که متقاضی و واجد صلاحیت‌های قانونی هستند می‌توان ضمن صفر کردن زمان انتظار برای ساخت، بدون ابهامات اشاره شده تأمین مسکن این افراد را به سرانجام رساند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود شرایط غربالگری و روند پالایش متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی برخی ملاحظات و پیشنهادهای ضروری به شرح زیر ارائه می‌شود:

● بازتعریف دهک‌بندی افراد براساس معیارهای جدید دهک‌بندی تراز شده و تعیین امتیازات منطبق بر سیاست‌های جمعیتی و آمایشی (فضایی) کشور و تشکیل بانک اطلاعاتی جامع و روزآمد که کلیه درآمدها و سرمایه خانوار را جمع و با استفاده از امکانات نرم‌افزاری و تلاقی داده‌ها، تحلیل نموده و با لحاظ کلیه ملاحظات اجتماعی و اقتصادی نسبت به ارائه خروجی‌های مطمئن اقدام می‌نماید. البته امکان بازنگری براساس داده‌های جدید نیز با توسعه ارتباطات بین‌بخشی برای



- فراهم آوردن شرایطی که امکان استعلام دقیق در مورد افراد برخوردار شده از تسهیلات و یارانه‌های دولتی همواره وجود خواهد داشت (هیئت دولت و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون اجتماعی)،
- بازنگری در سیاست‌های تأمین مسکن متقاضیان و ممانعت از تأمین مسکن در محلی غیر از محل کار و زندگی فعلی ایشان و تأکید بر تأمین مسکن در محل زندگی یا اشتغال با هدف کاهش هزینه‌ها و ارتقای رفاه خانوار و پیشگیری از اتلاف انرژی، زمان و تحمیل هزینه‌های ناشی از آلودگی‌های محیطی و تضادهای فرهنگی و اجتماعی (وزارت راه و شهرسازی و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی)،
 - حذف مدل ثبت‌نام شهروندان و تعریف مدل جدید بدون هرگونه ثبت‌نام و ارائه خدمت براساس اطلاعات پایگاه جامع اطلاعاتی و براساس کد ملی (هر شهروند ایرانی از حقوق و امتیازاتی در بخش مسکن برخوردار خواهد شد که براساس آنالیزهای انجام شده در پایگاه داده مشمول سطحی از حمایت‌ها می‌شود. توجه به ملاحظات بُعد خانوار و نیاز خانوار و میزان استطاعت و پرهیز از ارائه یک نسخه برای همه، انعطاف‌پذیری مبتنی بر هدفمندی و هوشمندی در تعیین و تخصیص یارانه‌های مختلف با توجه نکات اشاره شده در گزارش) (وزارت راه و شهرسازی و کمیسیون‌های عمران و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)،
 - طراحی و ارائه ساختاری شفاف، برخط و روزآمد در راستای تخصیص پروژه‌ها پس از اولین پرداختی توسط متقاضیان (وزارت راه و شهرسازی)،
 - طراحی آیین‌نامه‌ای در راستای دریافت ارزش افزوده فراتر از آنچه که به دیگر متقاضیان واگذار شده در قالب حق مرغوبیت پروژه‌های تحویلی (به‌واسطه مسائل طبیعی و غیرطبیعی ناشی از موقعیت مناسب سایت پروژه‌ها و موقعیت واحدها) به بخشی از متقاضیان، به جهت ایجاد عدالت در توزیع و توسعه خدمات ضروری و رفاهی برای همه متقاضیان (وزارت راه و شهرسازی)،
 - جلوگیری از مهاجرت‌های مخالف سیاست‌های آمایشی کشور که نیازمند اشراف اطلاعاتی و ثبت داده‌های مکانی اشخاص (در بخش‌های مختلف دریافت خدمات، اشتغال، مشارکت اجتماعی و ...) و اعمال ضوابط تشویقی در جهت تشویق اهداف آمایش سرزمین و بارگذاری در مناطق مستعد و مناسب استقرار جمعیت است و از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که باید در بخش مسکن حمایتی مورد توجه قرار گیرد (وزارت راه و شهرسازی)،
 - افزایش طول مدت زمان بازپرداخت تسهیلات برای اقشار در ۵ دهک ابتدایی و کاهش نرخ سود بانکی به صورت پلکانی با هدف توزیع عادلانه تسهیلات و یارانه‌های این بخش و زمینه‌سازی جهت مشارکت این اقشار در طرح‌های حمایتی مسکن (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی)،
 - ارائه امتیازات تشویقی جهت تقویت و حمایت از سیاست‌های جمعیتی و آمایشی در میزان مساحت و ارائه تسهیلات و یارانه‌های دولتی که هم در افزایش استطاعت‌پذیری و امکان مشارکت دهک‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار و هم در پیشبرد اهداف این سیاست‌ها مؤثر خواهد بود (وزارت راه و شهرسازی)،
 - تصویب قانون جامع حمایتی بخش مسکن با هدف تأمین پشتوانه قانونی کلیه ملاحظات پیشنهادی سیاستی این گزارش (کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی).

۱. مقدمه

هیبتات تخمین می‌زند تا سال ۲۰۳۰، در حدود ۳ میلیارد نفر، یعنی حدود ۴۰ درصد از جمعیت جهان، نیازمند فراهم‌سازی شرایط برای دسترسی به مسکن مناسب هستند. علاوه بر این، تخمین زده می‌شود که ۱۰۰ میلیون نفر در سراسر جهان بی‌خانمان هستند و از هر چهار نفر یک نفر در شرایط نامناسب زندگی می‌کند که به سلامت، ایمنی و رفاه آنها آسیب وارد می‌شود. دسترسی به مسکن پیش شرط دسترسی به شغل، آموزش، بهداشت و خدمات اجتماعی است.

تأمین مسکن قابل استطاعت مشروع‌ترین و رایج‌ترین نوع و دلیل مداخله دولت‌ها در بازار مسکن است، چراکه اقبال کم‌درآمدها در حالت تعادل بازار عرضه و تقاضای مسکن هم در تأمین مسکن خود دچار مشکل هستند و در صورت بروز شکست بازار و شرایط بحرانی مسکن حتی دهک‌های میانی و متوسط به بالا نیز با مشکل تأمین مسکن مواجه می‌شوند. قانون اساسی نیز در اصول (۳، ۳۱ و ۴۳) بر این مهم صحنه گذاشته شده است. مطابق اصل مترقی (۳۱) قانون اساسی؛ داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائین و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. بر همین اساس توجه به مسئله مسکن و پرداختن به این موضوع که چه کسی نیازمندتر است و در اولویت قرار دارد یک تکلیف ملی است. در واقع شأن مداخله دولت‌ها در بازار مسکن با هدف حمایت از تأمین مسکن اقبال کم‌درآمد است. در تجربه قانونگذاری و برنامه‌ریزی برای حوزه مسکن، به رغم تبیین احکام بارز در خصوص تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد در اسناد فرادست، در طی بیش از نیم‌قرن برنامه‌ریزی مسکن، اکثر سیاست‌های دولت‌ها و برنامه‌های حمایتی که در قوانین ویژه بخش مسکن و شهرسازی و بسیاری از قوانین موضوعی مرتبط با بخش مزبور وضع شده نیز به سبب نامشخص بودن سطوح مختلف حمایتی و عدم اتخاذ رویکردهای هدفمند و هوشمند، پاسخ‌گوی مشکلات گروه‌های کم‌درآمد و اقبال کم‌برخوردار نبوده است.^۱ همچنین در پاره‌ای از موارد فقدان یکپارچگی و عدم انسجام مدیریت در اجرای برنامه‌های مسکن کم‌درآمدها، منجر به صرف بخش بزرگی از منابع و اعتبارات تخصیص داده شده در حوزه‌های ستادی و صرفاً برنامه‌ریزی طرح‌ها بدون اجرایی آنها شده است. از سوی دیگر ابهامات و اشکالات برخی از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوانین موضوعه سبب شده ضمن عدم شناسایی درست و دقیق جامعه هدف مورد نظر قانون، منجر به انحراف منابع و یارانه‌های پیش‌بینی شده و تبعات اقتصادی و اجتماعی شده است که علت آن می‌تواند فرایندهای غیردقیق و کم‌توجهی به ابعاد مختلف، در فرایند پالایش و غربالگری اقبال کم‌درآمدها و گروه‌های مدنظر قانون باشد. موارد فوق‌الذکر نه فقط در حال حاضر و در طرح نهضت ملی مسکن، بلکه در طرح‌های مختلف دولت‌ها برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد جامعه از اولین برنامه‌های عمرانی کشور (در سال ۱۳۲۷) مورد توجه بوده و در همه برنامه‌های عمرانی

۱. مطالعه جامع سیاست‌های مسکن در برنامه‌های توسعه در گزارش «تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است.



و توسعه کشور طی ۶ دهه گذشته یک سیاست محوری مهم به‌شمار رفته است. طی ۴ دهه بعد از انقلاب اسلامی با غلبه فضای سیاسی و اجتماعی محرومیت‌زدایی و تأمین نیازهای اساسی گروه‌های کم‌درآمد جامعه، سیاست تأمین مسکن برای این گروه‌ها در روستاها و عمدتاً شهرها ابعاد تازه‌ای یافت.

یک سال پس از آغاز به کار دولت نهم و در پی نهایی شدن سند راهبردی - اجرایی طرح جامع مسکن در سال ۱۳۸۵ برای برخوردی جامع با مسائل و مشکلات فراروی بخش مسکن و اجرای تعدادی از این برنامه‌ها در قالب تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، بستر قانونی برای تداوم این برنامه‌ها و مهیا شدن زمینه اجرایی سایر برنامه‌ها و راهبردهای طرح جامع مسکن فراهم شد. موضوعات اصلی بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور عبارتند از: ساماندهی بازار عرضه مسکن اجاره‌ای، تأمین مسکن مردم ساکن در شهرهای زیر یک میلیون نفر جمعیت، تأمین مسکن روستاییان و عشایر داوطلب اسکان در روستاها، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی، تأمین مسکن جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر، آزادگان و خانواده معظم شهدا، حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی تولید انبوه مسکن با فناوری‌های نو و واگذاری تسهیلات به تعاونی‌های مسکن سازمان‌ها برای تأمین مسکن کارکنان. بنابراین طرح مسکن مهر، که از سال ۱۳۸۶ مقدمات قانونی آن فراهم شد، با تنظیم و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها، اصلاحات و مصوبات کارگروه مسکن و تفاهم‌نامه‌های متعدد با نهادها و سازمان‌ها، در زمینه ساخت واحدهای مسکن مهر، در سال‌های بعد ادامه یافت. در این طرح اقبال کم‌درآمد و آسیب‌پذیر به‌عنوان جامعه هدف قرار گرفتند، اما فرایند شناسایی جامعه هدف با مسائل و مشکلاتی همراه بود که در این گزارش به تبیین آن پرداخته شده است. پس از طرح مسکن مهر، طرح اقدام ملی مسکن با پیش‌ثبت نام متقاضیان برای ۴۰۰ هزار واحد مسکونی دولتی ساز نیز از سال ۱۳۹۸ آغاز شد. به این ترتیب، طرح جایگزین مسکن مهر به‌طور رسمی با آغاز پیش‌ثبت نام در ۴ استان سیستان و بلوچستان، قم، خراسان شمالی و خراسان جنوبی آغاز و بنابر اعلام متولی اجرای این طرح، ثبت نام در سایر استان‌های کشور نیز به تدریج و به محض تأمین زمین آغاز می‌شود. بعد از این طرح در سال ۱۴۰۰ با تصویب قانون جهش تولید مسکن و روی کار آمدن دولت سیزدهم با طرحی با عنوان نهضت ملی مسکن ثبت نام از متقاضیان مسکن و بدون اعلام ظرفیت مشخصی برای هر شهر آغاز شد. فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های بعد از مسکن مهر شباهت بسیار زیادی با آن داشته و صرفاً بخشی از جزئیات این طرح‌ها دارای تفاوت هستند. از این رو در این گزارش ضمن مقایسه پالایش و غربالگری متقاضیان در هر سه طرح، به آسیب‌شناسی ساختار و جزئیات این مدل نیز پرداخته می‌شود تا ضمن شناخت دقیق مسئله شرایط برای برطرف نمودن آسیب‌ها فراهم شود.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

مرکز پژوهش‌های مجلس در باب بررسی و اظهار نظر پیرامون قانون جهش تولید مسکن و عملکرد دولت در این بخش، تاکنون گزارش‌های مختلفی در خصوص ابعاد مختلف این قانون تدوین و با عناوین موضوعی گوناگون («تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن» بخش اول: بررسی فرایند صدور پروانه ساختمانی، «تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن» بخش دوم: بررسی فرایند اخذ گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان، «تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن» بخش سوم: بررسی جایگاه و حدود اختیارات نهادهای ناکارا در فرایند صدور مجوزهای ساختمانی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن» (خلاصه مدیریتی)، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید

و تأمین مسکن» (تفصیلی)) منتشر کرده است. دیوان محاسبات کشور نیز در پاییز ۱۴۰۰ و همچنین معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۴۰۱ گزارش‌هایی را با عنوان عدم درس‌آموزی از تجربیات گذشته طرح‌های مسکن حمایتی (اعم از مسکن مهر و مسکن اجتماعی (فاند عملکرد) و اقدام ملی مسکن در نهضت ملی مسکن) از آسیب‌های جدی طرح‌های حمایتی مسکن تهیه و منتشر کرده‌اند. براین‌د این گزارش‌ها همگی دلالت بر نگرانی از تداوم مسیر موجود در روند و فرایند شناسایی و غربالگری متقاضیان در طرح‌های مسکن حمایتی دارند. در ادامه این گزارش به آسیب‌شناسی این روند در طرح‌های مسکن حمایتی و به‌طور خاص نهضت ملی مسکن پرداخته می‌شود. گزارش‌های موضوعی حوزه قانون جهش تولید مسکن در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. گزارش‌های موضوعی در خصوص طرح و قانون جهش تولید مسکن تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل	تاریخ
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن» (خلاصه مدیریتی)	۱۷۳۶۴	۱۳۹۹/۱۰/۲۹
۲	«ضرورت توسعه صنعتی‌سازی ساختمان در دستیابی به اهداف طرح جهش تولید مسکن» (قسمت اول)	۱۷۶۴۸	۱۴۰۰/۰۳/۳۰
۳	«تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن» بخش اول: بررسی فرایند صدور پروانه ساختمانی	۱۷۸۵۴	۱۴۰۰/۰۶/۲۹
۴	تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن «بخش سوم: بررسی جایگاه و حدود اختیارات نهادهای ناکارا در فرایند صدور مجوزهای ساختمانی	۱۷۹۲۰	۱۴۰۰/۰۸/۲۶
۵	پیش‌نیازها و الزامات تحقق‌پذیر قانون جهش تولید مسکن	۱۷۹۸۷	۱۴۰۰/۰۹/۲۲
۶	تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن بخش دوم: بررسی فرایند اخذ گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان	۱۸۰۸۸	۱۴۰۰/۱۲/۰۳
۷	الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن	۱۸۲۰۶	۱۴۰۱/۰۲/۲۰
۸	«ملاحظات دانش آمایش سرزمین در تحقق قانون جهش تولید مسکن»	۱۸۲۰۷	۱۴۰۱/۰۲/۲۰
۹	گزارش نظارتی بررسی و ارزیابی وضعیت اجرای قانون جهش تولید مسکن و طرح نهضت ملی مسکن	۱۹۴۱۷	۱۴۰۲/۰۹/۰۱

۲-۲. سوابق تقنینی

به‌منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کمی و کیفی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای

مسکونی موجود، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن [۱] در تاریخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۵ به تصویب مجلس رسید و الحاقیه‌های بعدی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن نیز در سال‌های بعدی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون جهش تولید مسکن [۲] در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و براساس این قانون دولت موظف شد نیاز سالیانه مسکن کشور را براساس اعلام وزارت راه و شهرسازی



مستند به مطالعات «طرح جامع مسکن»، در مناطق شهری و روستایی تأمین نموده و به‌نحوی برنامه‌ریزی و اقدام کند تا در چهار سال نخست اجرای این قانون، سالیانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط براساس قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ و آیین‌نامه‌های مربوطه عرضه کند. براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، فاقدین مسکن افراد سرپرست خانوار و افراد تحت تکفل آنان که از تاریخ ۱۳۸۴/۱/۱ (تاریخ اجرای قانون برنامه چهارم توسعه) فاقد زمین مسکونی یا واحد مسکونی بوده و از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ از هیچ‌یک از امکانات نهادهای عمومی غیردولتی مربوط به تأمین مسکن شامل زمین، واحد مسکونی و یا تسهیلات یارانه‌ای خرید یا ساخت واحد مسکونی استفاده نکرده باشند؛ فاقد مسکن محسوب می‌شوند. متقاضیان واجد شرایط متقاضیانی هستند که حائز این شرایط باشند:

الف) فاقدین مسکن طبق تعریف مندرج در بند «۱» این ماده،
ب) متأهل یا سرپرست خانوار،
ج) دارای حداقل ۵ سال سابقه سکونت در شهر مورد تقاضا.
تبصره «۱»: افراد زیر می‌توانند بدون شرط تأهل و بدون شرط سرپرست خانوار بودن در زمره متقاضیان واجد شرایط قرار گیرند:
زنان خودسرپرست مشروط به داشتن حداقل سی و پنج (۳۵) سال سن،
نخبگان علمی با معرفی بنیاد ملی نخبگان کشور،
معلولین جسمی - حرکتی با دارا بودن حداقل بیست (۲۰) سال سن و با معرفی سازمان بهزیستی کشور.
تبصره «۲»: سابقه سکونت برای مهاجرین از کلان‌شهرها به سایر شهرهای کشور به یک سال کاهش می‌یابد، برای کارمندان دولت که به‌استناد حکم دستگاه ذی‌ربط منتقل شوند (به استثنای استان تهران) این سابقه ملاک عمل نخواهد بود.

۳. بررسی و مقایسه فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های تأمین مسکن

■ واجدین شرایط در طرح مسکن مهر

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 هیچ‌یک 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 شوند. برای مهاجرین از کلان‌شهرها به سایر شهرهای کشور این سابقه به یک سال کاهش یافته است و برای کارمندان دولت که به‌استناد حکم دستگاه ذی‌ربط منتقل شده‌اند نیز سابقه سکونت ملاک واجد شرایط بودن نبوده است.

- همچنین افراد ذیل می‌توانستند بدون شرط تأهل در زمره متقاضیان قرار گیرند:
- ۱) بانوان خودسرپرست (اعم از مطلقه، بیوه و هرگز ازدواج نکرده) به شرط سنی حداقل ۳۵ سال،
 - ۲) نخبگان علمی با معرفی بنیاد ملی نخبگان کشور،
 - ۳) معلولین جسمی - حرکتی با دارا بودن حداقل ۲۰ سال سن با معرفی سازمان بهزیستی کشور.

گفتنی است همگام با پیشرفت طرح، وزارت مسکن و شهرسازی در راستای بهبود دسترسی گروه‌های نیازمند به مسکن مهر، دایره شرایط متقاضیان را وسیع‌تر کرده است؛ که از جمله این موارد می‌توان به بانوان ایرانی اشاره کرد که همسرشان جزء اتباع خارجی می‌باشند و در صورت داشتن سایر شرایط می‌تواند از این نوع تسهیلات بهره‌مند گردند. وزارت مسکن و شهرسازی همچنین با امضا 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:

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

گفتنی است که بررسی شرایط فوق‌الذکر برای هر یک از متقاضیان توسط ادارات کل راه و شهرسازی هر استان صورت پذیرفته است. در بررسی سابقه سکونت متقاضیان، ادارات کل راه و شهرسازی هر استان از اجاره‌نامه خانوار، گواهی اشتغال به تحصیل فرزندان خانواده، سابقه بیمه تأمین اجتماعی متقاضی و یا حتی استشهاد محلی از ساکنان محل و مساجد نیز استفاده می‌کردند.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر متقاضیان باید فاقد هر گونه سابقه مالکیت واحد مسکونی از تاریخ ۱۳۸۴/۱/۱ تا زمان استعلام اداره کل راه و شهرسازی استان می‌بودند، که با توجه به عدم دسترسی به سامانه ثبت اسناد و املاک کشور، ادارات کل راه و شهرسازی هر استان ضمن اخذ تعهد محضری از متقاضیان مبنی بر عدم سابقه مالکیت واحد مسکونی از تاریخ مذکور، لیستی از اسامی متقاضیان را به ادارات ثبت اسناد و املاک جهت استعلام سابقه مالکیت ارسال می‌نمودند. به این ترتیب پالایش متقاضیان در هر استان صورت پذیرفته است.

جدول ۲. اطلاعات مربوط به مسکن مهر بر اساس خروجی دریافتی از سامانه طرح در مهر ماه ۱۴۰۲

کل متقاضیان مسکن مهر	تعداد متقاضیان تأیید همه شرایط از کل متقاضیان	تعداد متقاضیان صاحب واحد در کل طرح مسکن مهر از کل متقاضیان	تعداد متقاضیان حذف یا انصراف به دلیل عدم تأیید شرایط از متقاضیان حذف شده	تعداد متقاضیان حذف یا انصراف به دلیل عدم تکمیل آورده
۲,۸۳۴,۶۰۴	۱,۶۷۹,۳۴۴	۱,۵۳۷,۵۰۵	۴۳,۶۸۲	۳۶,۰۰۰
درصد	۳۷,۴	۵۴,۲	۴,۷	۳,۶۵

مأخذ: سامانه طرح مسکن مهر.

شرایط محسوب نمی‌شود مدارک لازم برای بررسی سابقه ۵ سال سکونت متقاضی در شهر مورد تقاضا صرفاً ۵ سال سابقه بیمه تأمین اجتماعی، ۵ سال سابقه تحصیل فرزندان در مدارس آن شهر و یا شهر محل تولد متقاضی، همسر یا فرزندی مورد تأیید بوده است و به هیچ عنوان قرارداد اجاره و یا استشهاد محلی مورد تأیید وزارت راه و شهرسازی نبوده است. مدارک مذکور در سامانه طرح‌های حمایتی مسکن بارگذاری شده و پس از بررسی و تأیید توسط ستاد وزارت راه و شهرسازی و سبز شدن هر سه استعلام (فرم ج)، سابقه سکونت و سابقه مالکیت) در سامانه فوق، متقاضی می‌تواند برای بررسی مجدد مدارک و تشکیل پرونده به ادارات کل راه و شهرسازی شهر/استان محل تقاضا مراجعه نماید. مهم‌ترین تفاوت پالایش متقاضیان در طرح اقدام ملی مسکن و طرح مسکن مهر در بررسی شرایط متقاضیان به صورت یکپارچه و برخط توسط ستاد وزارت راه و شهرسازی است که احتمال هرگونه ایجاد رانتی را به حداقل کاهش می‌دهد. همچنین عدم پذیرش قرارداد اجاره و استشهاد محلی نیز امکان مهاجرت و تخلف برای ساخت مدارک فاقد اعتبار حقیقی (و به‌طور خاص اجاره‌نامه‌های صوری) برای سابقه سکونت را بسیار کاهش می‌دهد.

با توجه به اینکه در حال حاضر طرح‌های اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن در یکدیگر ادغام شده‌اند، تفکیک اطلاعات این دو طرح از یکدیگر مشکل است. بنابراین گزارش مختصری از عملکرد طرح تا زمان تصویب قانون جهش تولید مسکن (شهریور ماه سال ۱۴۰۰) ارائه می‌شود و سپس گزارش تجمعی هر دو طرح با یک عنوان «عملکرد نهضت ملی مسکن» ارائه خواهد شد.

داده‌ها نشان می‌دهد؛ کل متقاضیان ثبت‌نام شده در طرح مسکن مهر حدود ۲/۸ میلیون نفر بوده که از این تعداد حدود یک میلیون متقاضی به‌دلیل مختلفی حذف شده و یا از طرح مذکور انصراف داده‌اند. از کل متقاضیان حدود ۱/۶ میلیون نفر واجد کلیه شرایط محسوب شده‌اند و در مجموع حدود ۱/۵ میلیون نفر صاحب واحد مسکونی شده‌اند. در کل ۱۷۰ هزار نفر واجد شرایط محسوب نشده‌اند که بر اساس اطلاعات ۴۴ هزار نفر از آنها قطعاً واجد شرایط نبوده و از ۳۱۳ هزار نفری که صاحب واحد مسکونی نشده‌اند، ۳۶ هزار نفر به‌دلیل عدم تکمیل آورده خود از طرح حذف شده‌اند.

■ واجدین شرایط در طرح اقدام ملی مسکن

برنامه‌ریزی‌های طرح اقدام ملی مسکن در سال ۱۳۹۷ و با هدف ساخت ۴۰۰ هزار واحد مسکونی آغاز و اولین مرحله ثبت‌نام آن در آبان ماه سال ۱۳۹۸ صورت پذیرفت که مبنای متقاضیان واجد شرایط در این طرح نیز همان ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب مردادماه سال ۱۳۸۶ قرار گرفت. عملاً شیوه پیاده‌سازی و ثبت‌نام طرح اقدام ملی مسکن که در بدنه وزارت راه و شهرسازی انجام گرفت که شباهت زیادی به طرح مسکن مهر داشته است. اما پالایش متقاضیان در این طرح به‌صورت متمرکز و از طریق سامانه طراحی شده در ستاد وزارت راه و شهرسازی صورت پذیرفته است. سامانه طراحی شده علاوه بر اتصال به بررسی فرم (ج) متقاضیان به‌صورت آنلاین سابقه مالکیت را از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور استعلام نموده و در صورت قرمز بودن هر یک از موارد فوق متقاضی واجد

جدول ۳. اطلاعات مربوط به متقاضیان در طرح اقدام ملی مسکن

متولی	تعداد ثبت‌نام	حائز شرایط اولیه	تأیید نهایی	تعداد عدم تعیین تکلیف
شهرهای جدید	۲۲۰,۰۳۵	۴۰,۵۳۰	۳۹,۹۳۹	۵۹۱
اداره کل راه و شهرسازی	۵۳۴,۱۹۴	۱۲۶,۴۹۱	۱۱۱,۳۸۲	۱۵,۱۰۹
بنیاد مسکن	۳۵۴,۷۶۵	۸۱,۳۰۶	۶۳,۷۴۲	۱۷,۵۶۴
جمع کل	۱,۱۰۸,۹۹۴	۲۴۸,۳۲۷	۲۱۵,۰۶۳	۳۳,۲۶۴
درصد		۲۲,۳	۱۹,۳	۲,۹

مأخذ: آخرین آمار منتشره توسط وزارت راه و شهرسازی.



از تعداد کل حائزین شرایط در طرح اقدام ملی مسکن فقط ۱۵۱ هزار نفر وجه اولیه که مبلغ ۴۰ میلیون تومان بوده است را به حساب مسدودی که به نام متقاضی در بانک افتتاح شده است واریز نموده‌اند. از این تعداد ۱۵۰ هزار نفر تقریباً به‌طور قطع متقاضی مؤثر بوده و اقساط مراحل بعدی دریافت وجه را نیز به حساب مذکور واریز نموده‌اند و بیش از ۴۰ میلیون تومان مبلغ اولیه در حساب مسدود خود دارند. از تعداد ۱۵۰ هزار نفر یاد شده حدود ۱۳۰ هزار متقاضی به پروژه مشخصی تخصیص داده شده‌اند.

همان‌گونه که در جدول ۳ مشخص است برای تعداد ۴۰۰ هزار واحد مسکونی برنامه‌ریزی شده در طرح اقدام ملی مسکن، حدود ۱/۱ میلیون نفر ثبت‌نام صورت پذیرفته است که از این تعداد صرفاً ۲۱۵ هزار نفر تأیید نهایی شده و کلیه شرایط را دارا بوده‌اند. یکی از اصلی‌ترین علل رد صلاحیت متقاضیان اولاً نداشتن سابقه ۵ سال سکونت در شهر محل تقاضا بوده است و دومین دلیل عمده برای رد صلاحیت متقاضیان داشتن سابقه مالکیت از تاریخ ۱۳۸۴/۱/۱ محسوب می‌شود.

جدول ۴. تعداد نهایی متقاضیان مؤثر طرح اقدام ملی مسکن

متولی	تأیید نهایی	تعداد متقاضیان واریز وجه کرده	تعداد متقاضیان واریز وجه بالای ۴۰ میلیون	تخصیص پروژه	نسبت تخصیص پروژه به آورده کامل متقاضیان	تعداد متقاضی دارای آورده کامل فاقد پروژه
شهرهای جدید	۳۹,۹۳۹	۲۸,۰۹۵	۲۷,۶۹۰	۲۷,۴۳۳	%۹۹	۲۵۷
اداره کل	۱۱۱,۳۸۲	۷۹,۲۵۶	۷۸,۰۷۷	۶۷,۴۶۰	%۸۶	۱۰,۶۱۷
بنیاد مسکن	۶۳,۷۴۲	۴۴,۳۷۰	۴۴,۱۲۳	۳۴,۷۲۶	%۷۹	۹,۳۹۷
جمع کل	۲۱۵,۰۶۳	۱۵۱,۷۲۱	۱۴۹,۸۹۰	۱۲۹,۶۱۹	%۸۶	۲۰,۲۷۱

مأخذ: همان.

■ واجدین شرایط در طرح نهضت ملی مسکن

با تصویب قانون جهش تولید مسکن در سال ۱۴۰۰ اجرای آن با عنوان طرح نهضت ملی مسکن در دولت کلید خورد. عمده‌ترین تفاوت این طرح با طرح اقدام ملی مسکن و اگذاری زمین صرفاً به‌صورت اجاره ۹۹ ساله بوده است. در طرح اقدام ملی مسکن اراضی با مرغوبیت بالاتر به‌صورت فروش اقساطی ۱۰ ساله به متقاضیان واگذار شده است، اما در طرح نهضت ملی مسکن وفق قانون جهش تولید مسکن اراضی صرفاً به‌صورت اجاره ۹۹ ساله به متقاضیان واگذار می‌شود.

گفتنی است که برای ثبت‌نام و پالایش متقاضیان در این طرح نیز از همان سامانه طرح اقدام ملی مسکن استفاده شده و در اصل هر دو طرح در هم ادغام شده‌اند. واجدین شرایط نیز براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مورد بررسی قرار گرفته و مدارک مورد نیاز و روش بررسی متقاضیان نیز همانند طرح اقدام ملی مسکن بوده است. اما برای افزایش تعداد مشمولین و همچنین کمک به خانه‌دار شدن فاقدین مسکن به‌خصوص جوانان، مصوبات از هیئت محترم دولت و شورای عالی مسکن اخذ شده است که به‌شرح ذیل ارائه می‌شود:

در طرح مسکن مهر و اقدام ملی مسکن، صرفاً متاهلین می‌توانستند ثبت نمایند، اما در طرح نهضت ملی مسکن مردان مجرد بالای ۲۳ تا ۴۵ سال نیز امکان ثبت‌نام و تخصیص پروژه را مشروط به تأهل در زمان اخذ واحد

مسکونی دارند. ادارات کل و راه شهرسازی استان در زمان انعقاد قرارداد و اگذاری به این متقاضیان تعهدی دریافت نموده است که در زمان اخذ واحد مسکونی باید متأهل باشند در غیر این صورت مقابل با دستورالعمل ابلاغی یا متقاضی متأهل جایگزین شده یا واحد مسکونی به قیمت کارشناسی روز به متقاضی واگذار خواهد شد.

در طرح‌های قبلی صرفاً به زنان مجرد بالای ۳۵ سال مسکن حمایتی تعلق می‌گرفت، اما در طرح نهضت ملی مسکن مردان مجرد بالای ۴۵ سال نیز واجد شرایط دریافت مسکن حمایتی هستند. البته در پالایش متقاضیان اولویت با متاهلین و سرپرستان خانوار بوده و همچنین خانوار با بُعد جمعیتی بیشتر در اولویت قرار دارند. علاوه بر موارد مذکور با استفاده از مصوبه هیئت محترم دولت، سابقه مالکیت نیز در این طرح تغییر یافته و عدم سابقه مالکیت زمین مسکونی یا واحد مسکونی در ۵ سال اخیر از زمان ثبت‌نام، جایگزین عدم سابقه مالکیت از ۱۳۸۴/۱/۱ تاکنون شده است. نداشتن سابقه سکونت مطابق دستورالعمل؛ که بر این اساس و در جهت ایجاد مانع برای پیشگیری از بروز مهاجرت در طرح نهضت ملی مسکن، قرارداد اجاره برای اثبات سابقه ۵ سال سکونت معتبر نبوده و مهم‌ترین مدرک سابقه حداقل ۵ ساله بیمه تأمین اجتماعی برای فرد متقاضی است. در این راستا بسیاری از متقاضیان در دهک‌های پایین درآمدی به دلیل نداشتن شغل

شورای عالی مسکن مورد بحث، بررسی و عمدتاً تصویب قرار گرفته است، اما این مصوبات اعتبار و وحدت رویه قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب هیئت وزیران را ندارد و در نتیجه تعاملات لازم بین دستگاه‌ها و بانک‌ها برای اجرایی مصوبات از جمله تخفیفات، معافیت و شرایط پرداخت تسهیلات را ایجاد نمی‌کند. گزارش عملکرد طرح نهضت ملی مسکن که از گزارش جمعی نهضت ملی و اقدام ملی مسکن تشکیل شده است به شرح جدول ذیل ارائه می‌شود:

مناسب که این افراد را تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار دهد مشمول این طرح در شهر محل زندگی خود نخواهند شد و در بهترین حالت می‌توانند از شهر محل تولد خود، محل تولد همسر و یا محل تولد فرزندان با حداقل ۵ سال سن استفاده نمایند که ممکن است با شهر محل سکونت ایشان یکسان نباشد. لازم به ذکر است که برخی شاخص‌های غربالگری هم‌زمان با پیشرفت اجرای طرح‌های اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن در جلسات

جدول ۵. عملکرد طرح نهضت ملی مسکن تیرماه سال ۱۴۰۳

تعداد کل ثبت‌نام	تعداد متقاضیان دارای سه استعلام سبز	تایید نهایی	تعداد متقاضیان دارای آورده بیش از ۴۰ میلیون تومان	تعداد متقاضیان تخصیص پروژه
۷,۰۵۹,۴۱۹	۵,۱۳۴,۸۰۷	۱,۸۵۷,۸۰۸	۷۴۰,۹۸۷	۷۲۹,۹۰۷
درصد نسبت به کل ثبت‌نامی‌ها	۷۲٫۷	۲۶٫۳	۱۰٫۴	۱۰٫۳

مأخذ: همان.

این است که، با توجه به مدت زمان طولانی ساخت واحدهای مسکونی این طرح و افزایش هزینه ساخت که منجر به افزایش هزینه تمام شده و در نتیجه قیمت این واحدها می‌شود؛ به نفع متقاضیان خواهد بود که در صورت داشتن وجه برای خرید یک واحد مسکونی در شهرهای اقماری یا مناطقی که امکان خرید ملک را دارند، اقدام نمایند تا اینکه با توجه به وجود شرایط تورمی در کشور، وجه خود را ننگه داشته و همگام با افزایش قیمت که ارزش پول کاهش می‌یابد و هزینه ساخت مسکن نیز افزایشی است، کم‌کم وجه خود را به پروژه تزریق نمایند. در مجموع به نظر می‌رسد استقبال محدود از قالب اجرایی نهضت ملی مسکن به دو عامل عمده عدم استطاعت و عدم جذابیت محدود می‌شود که با توجه به سنگینی میزان آورده باعث کاهش استقبال شده است. مبهم و نامشخص بودن پروژه‌ها از دیگر موارد با اهمیت طرح نهضت ملی مسکن و سایر طرح‌های حمایتی دولت در بخش مسکن بوده و شاید انتظار اینکه بعد از ثبت نام، موقعیت، مشخصات، قیمت، شرایط پرداخت و میزان آورده و زمان تحویل به متقاضی اعلام شود، بدیهی‌ترین حق متقاضیان باشد که بعضاً حتی با واریز حداکثری هم از آن محروم هستند. این مسئله عملاً نقش بسزایی در عدم جذابیت طرح داشته و بخش قابل توجهی از متقاضیان نیز به هدف بهره‌مندی از مزایای حمایتی زمین و تسهیلات ثبت نام نموده و از

از حدود ۷ میلیون نفر متقاضی ثبت نام شده در طرح نهضت ملی مسکن، ۵ میلیون نفر در بررسی‌های اولیه و ۱/۸ میلیون نفر در بررسی‌های نهایی حائز شرایط دریافت مسکن حمایتی مشخص شده‌اند. در این طرح نیز عموماً پس از بررسی اولیه مدارک متقاضیان در سامانه طرح‌های حمایتی مسکن، مدارک توسط ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها مجدداً به دقت بررسی شده و عموماً افراد از سابقه سکونت و یا سابقه مالکیت مطابق با آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قوانین مسکن بهره‌مند نیستند. از این رو صرفاً ۱/۸ میلیون نفر از متقاضیان تأیید کلیه شرایط داشته و بقیه به دلیل عدم مراجعه پرونده آنها مورد بررسی قرار نگرفته است.

نکته مهم در جدول ۵ تعداد متقاضیانی است که واریز وجه انجام داده‌اند. از کل ۱/۸ میلیون نفر متقاضی حائز کلیه شرایط صرفاً حدود ۷۵۰ هزار نفر بیش از مبلغ اولیه را به حساب مسدود خود واریز کرده‌اند و این امر بدان معناست که با بیشترین احتمال، حدود یک میلیون نفر از متقاضیان واجد شرایط دریافت مسکن حمایتی امکان تأمین مالی برای دریافت این مسکن را داشته و سایر متقاضیان به دلایلی همچون عدم استطاعت مالی برای تأمین سهم آورده خود، نامشخص بودن مبلغ نهایی سهم آورده متقاضیان، نامشخص بودن اطلاعات دقیق واحد تخصیصی (بعضاً مکان، طبقه و ...) واریز وجهی انجام نداده‌اند. نکته محتمل دیگر

۱. نکته حائز اهمیت در خصوص جدول ۱۴ این است که، این جدول اطلاعات جمعی طرح اقدام ملی مسکن و طرح نهضت ملی مسکن بوده است.



در گیر دلالی و سوداگری شده، خالی می‌مانند و یا اجاره داده می‌شوند و هدف غایی افزایش مالک‌نشینی و کاهش استیجار محقق نمی‌شود. به عبارت دیگر با وجود تلاش‌های جدی مجلس و دولت برای تخصیص حمایت‌ها، معافیت‌ها و تسهیلات، بخش قابل توجهی از خروجی چنین اقداماتی تبدیل به ماهیت حفظ سرمایه خواهد شد و اثربخشی محدودی در ساماندهی بازار مسکن و اجاره‌بها و کاهش التهاب بازار مسکن خواهد داشت.

ابتدا قصد سکونت در این واحدها را ندارد. این مسئله نیز یکی از نقدهای جدی به اقدامات این چینی بوده که در عمل الزاماً به کاهش مستأجران و التهاب بازار منجر نمی‌شود.

مسئله دیگر آنکه به دلیل **مکان‌یابی و جانمایی نامطلوب عمده پروژه‌ها به ویژه در شهرهای جدید و عدم عرضه در محل تقاضا، تقاضای مؤثر کاهش یافته است**. با تعریف این پروژه‌ها در مکان‌هایی که متقاضیان تمایلی به سکونت در آن ندارند در نهایت این واحدها یا

شکل ۱. مهم‌ترین دلایل عدم استقبال از طرح نهضت ملی مسکن



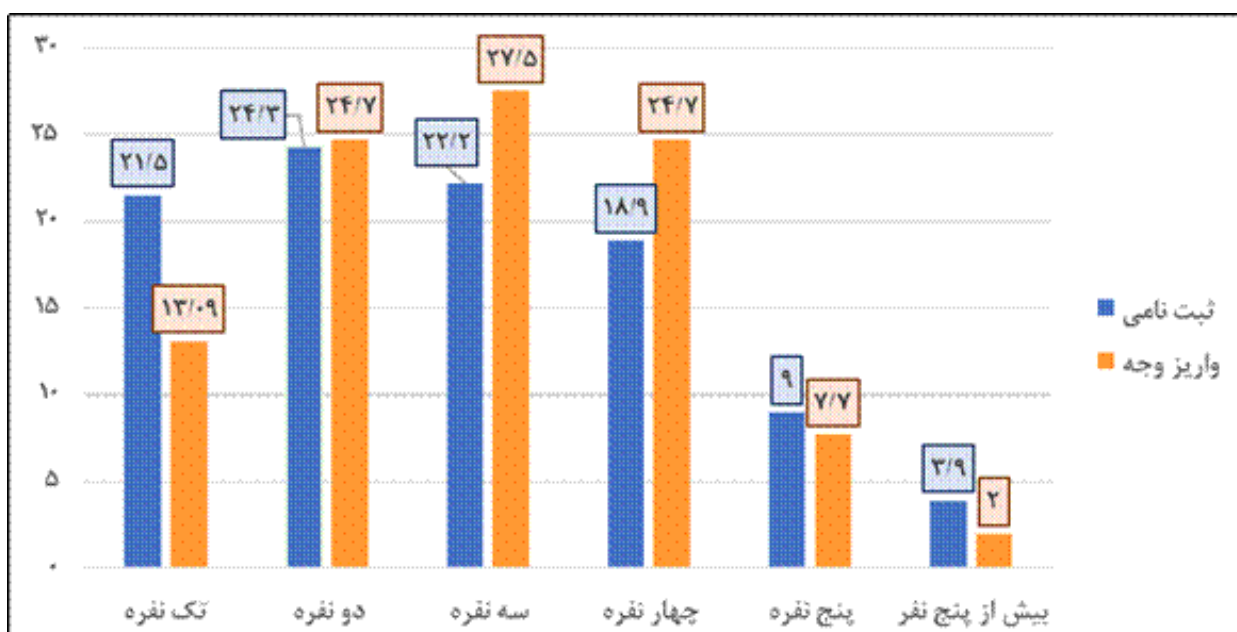
مأخذ: نویسندگان.

■ بررسی متقاضیان از منظر بُعد خانوار

بررسی بعد خانوار متقاضیان حاکی از آن است که حدود ۱/۴ میلیون نفر متقاضی را خانوارهای تک‌نفره تشکیل می‌دهند که از این تعداد تقریباً ۹۱ هزار نفر (حدود ۶/۴ درصد از این متقاضیان) آنها واریز وجه خود را انجام داده‌اند. ۱/۶ میلیون نفر از متقاضیان خانوارهای دونفره هستند که حدود ۱۷۲ هزار نفر (حدود ۱۰/۷ درصد از این متقاضیان) آنها واریز وجه برای تخصیص پروژه را انجام داده‌اند. متقاضیان با بعد خانوار سه‌نفره حدود ۱/۴۶ میلیون نفر بوده که ۱۹۱ هزار نفر (حدود ۱۳/۰۸ درصد از این متقاضیان) آنها از متقاضیان دارای واریز وجه هستند. متقاضیان با بعد خانوار چهار و پنج‌نفره به ترتیب تعداد ۱/۲ میلیون نفر و ۵۹۵ هزار نفر هستند که ۱۷۲ هزار نفر از متقاضیان با بعد خانوار چهارنفره (حدود ۱۳/۸

درصد از این متقاضیان) و ۵۴ هزار نفر با بعد خانوار پنج‌نفره (حدود ۹ درصد از این متقاضیان) در حساب مسدود به نام متقاضی وجه اولیه را واریز نمودند. تعداد متقاضیان با بعد خانوار بیش از پنج نفر در کل ۲۵۴ هزار نفر بوده که حدود ۱۴۳ هزار نفر آنها واریز وجه انجام داده‌اند. بالاترین آمار واریز وجه مربوط به خانوارهای با دو فرزند بوده است (بُعد خانوار چهارنفره) با سهم ۱۳/۸ درصد از بین متقاضیان دارای بُعد خانوار چهارنفره واریز وجه انجام داده‌اند. بیشترین سهم متقاضیان ثبت‌نام شده مختص خانواده‌های دونفره است، و حدود یک‌چهارم از کل متقاضیان ثبت‌نامی در این دسته از بعد خانوار قرار دارند. بالاترین واریز وجه از بین کل متقاضیان واریز وجه انجام داده متعلق به خانوارهای دارای یک فرزند بوده و پس از آن خانواده‌های دونفره و چهارنفره در جایگاه دوم قرار دارند.

شکل ۲. نمودار سهم متقاضیان ثبت‌نام شده و واریز وجه انجام داده از کل به تفکیک بُعد خانوار (درصد)

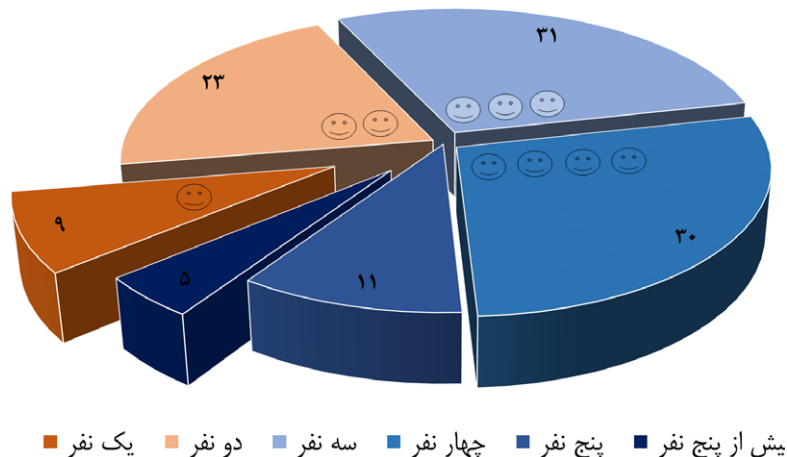


مأخذ: سامانه وزارت راه و شهرسازی.

چهار نفره مطلوب‌تر، برای خانوار دونفره مطلوب و برای خانوار پنج‌نفره و بیشتر و به خصوص خانوار تک‌نفره مطلوبیت کمتری دارد. این موضوع را می‌توان با تنوع محدود مترهاژ واحدها که عمدتاً به طور خالص بین ۷۰ تا ۱۰۰ متر هستند مرتبط دانست.

اطلاعات منتشره از سرشماری سال ۱۳۹۵ در مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که بیشترین سهم خانوار به تفکیک تعداد افراد آن به ترتیب متعلق به خانوارهای سه‌نفره، چهارنفره و دونفره هستند. به نظر می‌رسد نوع و مترهاژ واحدهای ثبت‌نامی برای خانوارهای سه و

شکل ۳. نمودار درصد خانوارهای کشور به تفکیک بعد خانوار بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵



مأخذ: مرکز آمار ایران.

اختصاص می‌دهد. این امر نشانگر افزایش تعداد خانوارهای تک‌نفره و افزایش نیاز به مسکن این خانوارهاست. همچنین بالا بودن سهم خانوارهای دونفره در بین متقاضیان نشان از نیاز به مسکن چشمگیر این خانوارهاست. مقایسه پراکندگی خانوارها از منظر بعد خانوار در کشور و نسبت آن با ثبت‌نامی‌ها نشان‌دهنده آن است که خانوارهای با تعداد جمعیت کمتر که معمولاً خانوارهای نوپا هستند بیشتر نیازمند مسکن بوده و این امر توجه ویژه به جوانان را یادآور می‌شود.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود با وجود اینکه به ترتیب خانوارهای دارای تک‌فرزند و دو فرزند بیشترین سهم از خانوارهای کشور را تشکیل می‌دهند، اما بیشترین سهم متقاضیان طرح نهضت ملی مسکن متعلق به خانوارهای دونفره (بدون فرزند) است و پس از آن خانوارهای تک‌فرزند در جایگاه دوم قرار دارند. نکته قابل تأمل در قرار گرفتن سهم خانوارهای تک‌نفره در جایگاه سوم و با اختلاف اندک نسبت به خانوارهای سه‌نفره است؛ به این ترتیب که ۱/۵ درصد از متقاضیان طرح نهضت ملی مسکن را خانوارهای تک‌نفره به خود

۴. ابعاد چالش‌زا در فرایند پالایش و غربالگری

درآمدی در این طرح‌ها مشارکت داشته‌اند، محل ابهام اساسی است. مسئله دیگر این است که؛ مستأجران در مناطق گران‌قیمت شهر و مالکان با اسناد غیررسمی زمین و یا واحد مسکونی، مشمول طرح می‌شوند، اما افرادی که دارای مالکیت یک واحد با مساحت حداقلی در حاشیه شهر است از مزایای طرح برخوردار نخواهند شد.

■ **تحلیل سطح پوشش جامعه هدف و چالش استطاعت متقاضیان**
شاید بتوان گفت مهم‌ترین ارزیابی و غربال در بررسی ابعاد یک طرح حمایتی، جامعه هدف آن است. در طرح‌های مختلف مسکن حمایتی، جامعه مورد توجه همواره اقشار کم‌درآمد و کم‌پرخوردار عنوان شده است. بررسی این موضوع که آیا واقعاً اقشار کم‌درآمد دهک‌های پایین

جدول ۶. متوسط درآمد سالانه خانوار شهری به تفکیک دهک‌های درآمدی (میلیون تومان)

شرح	کل	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم
۱۳۹۶	۳۷	۹	۱۶	۲۰	۲۴	۲۸	۳۲	۳۸	۴۶	۵۸	۹۶
۱۳۹۷	۴۳	۱۱	۱۸	۲۳	۲۷	۳۲	۳۷	۴۴	۵۳	۶۸	۱۲۱
۱۳۹۸	۵۴	۱۳	۲۳	۲۹	۳۵	۴۱	۴۸	۵۶	۶۷	۸۴	۱۴۴
۱۳۹۹	۷۵	۱۸	۳۲	۴۰	۴۸	۵۷	۶۵	۷۶	۹۲	۱۱۴	۲۰۱
۱۴۰۰	۱۱۲	۲۸	۴۹	۶۲	۷۴	۸۷	۱۰۱	۱۱۸	۱۳۹	۱۷۳	۲۹۴
۱۴۰۱	۱۶۷	۴۲	۷۶	۹۶	۱۱۴	۱۳۱	۱۵۰	۱۷۴	۲۰۵	۲۵۶	۴۲۵

مأخذ: همان.

اقساط تسهیلات شده و دهک‌های پایین درآمدی که بخش غالب جامعه هدف متقاضیان طرح‌های حمایتی مسکن را تشکیل می‌دهند، توان پرداخت اقساط تسهیلات را ندارند. در سال ۱۴۰۰ و با تصویب قانون جهش تولید مسکن، تسهیلات در شهر تهران به ۴۵۰ میلیون تومان، سایر کلان‌شهرها ۴۰۰ میلیون تومان، مراکز استان ۳۵۰ میلیون تومان و سایر مناطق شهری کشور به ۳۰۰ میلیون تومان با همان نرخ سود ۱۸ درصد افزایش یافت و مقرر شد طرح اقدام ملی مسکن نیز که با نهضت ملی مسکن ادغام شده است، از طریق قرارداد متمم مشمول این افزایش در تسهیلات شوند. این رقم در سال ۱۴۰۲ در کل کشور به ۵۵۰ میلیون تومان افزایش یافت، اما به دلیل افزایش نرخ سود تسهیلات بانکی از ۱۸ درصد به ۲۳ درصد نرخ سود این تسهیلات نیز افزایش یافت. ریزنی‌های وزارت راه و شهرسازی با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در نهایت به کاهش نرخ سود این تسهیلات از ۲۳ درصد به ۱۸ درصد و صرفاً برای ۵۰۰ هزار واحد مسکونی منجر شد. با وجود اینکه طرح نهضت ملی مسکن طرحی برای کمک به تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد است، نرخ سود ۲۳ درصدی تسهیلات این طرح متقاضیان را با کاهش استطاعت تأمین سهم آورده و یا عدم تمکن مالی برای پرداخت اقساط تسهیلات می‌نماید. جدول ذیل سهم اقساط میانگین تسهیلات سال ۱۴۰۰ را از برآورد درآمد سال ۱۴۰۲ در دهک‌های مختلف درآمدی نشان می‌دهد:

بررسی در آمد دهک‌های مختلف نشان می‌دهد بین آنچه توان و استطاعت مالی این اقشار بوده و سهم آورده متقاضیان و پرداخت اقساط تسهیلات این طرح تناسب منطقی وجود ندارد و اصطلاحاً طرح حاضر توان پاسخ‌گویی به متقاضیان مورد نظر قانون جهش تولید مسکن و پروژه نهضت ملی مسکن را ندارد. به نظر می‌رسد یکی از عوامل اصلی در استقبال محدود از طرح نهضت ملی مسکن، مسئله عدم استطاعت متقاضیان طرح است که بخش عمده این عدم استطاعت به علت کاهش درآمدهای حقیقی (درآمدها کمتر از تورم رشد داشته) که در اثر جهش‌های ارزی و تورمی ناشی از تحریم‌های ظالمانه و شرایط کرونا به وقوع پیوسته است. با توجه به سنگینی میزان آورده که از کسر مبلغ وام مصوب از هزینه تمام شده ساخت یک واحد تعیین می‌شود، این مسئله باعث عدم استقبال از این طرح شده است. در جدول بالا برآوردها از میزان درآمد دهک‌های درآمدی مختلف ارائه شده که نشان می‌دهد، بخش زیادی از متقاضیان امکان تأمین آورده‌های هر سه ماه ۴۰۰ میلیون ریالی (تا سقف حدود ۶۰۰-۵۰۰ میلیون تومان) را ندارند. از طرفی تسهیلات طرح اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن یارانه‌ای نبوده و براساس نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به متقاضیان پرداخت می‌شود. اما مبلغ تسهیلات به مقدار قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است که این امر نیز منجر به افزایش



جدول ۷. میانگین تسهیلات سال ۱۴۰۰ در سطح کشور واقساط سالیانه آن (میلیون تومان)

میانگین تسهیلات سال ۱۴۰۰ کل کشور	نرخ سود تسهیلات	سود دوران مشارکت بانک	اصل و سود تسهیلات برای فروش اقساطی	اقساط ماهیانه	مبلغ اقساط یک سال
۳۷۰	۱۸٪	۶۹	۴۳۹	۶٫۸	۸۲

مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران و بانک مسکن.

جدول ۸. سهم اقساط میانگین تسهیلات طرح نهضت ملی مسکن در سال ۱۴۰۰ از برآورد میانگین درآمد خانوار در سال ۱۴۰۲ (میلیون تومان - درصد)

شرح	کل	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم
برآورد درآمد ۱۴۰۲	۲۰۹	۵۱	۹۱	۱۱۶	۱۴۲	۱۶۴	۱۸۷	۲۲۶	۲۶۶	۳۳۲	۵۷۳
سهم اقساط تسهیلات از میانگین درآمد خانوار	۳۹	۱۶۲	۹۰	۷۱	۵۸	۵۰	۴۴	۳۶	۳۱	۲۵	۱۴

مأخذ: همان.

جدول ۸ نشان می‌دهد با فرض اینکه در سال ۱۴۰۰ ساخت واحد مسکونی با مشارکت بانک آغاز شده و واحد مذکور در سال ۱۴۰۲ به بهره‌برداری برسد و از طریق انعقاد قرارداد فروش اقساطی به خانوار متقاضی واگذار شود، اقساط این تسهیلات برای دهک اول درآمدی ۱۶۲ درصد از درآمد سالیانه وی را به خود اختصاص خواهد داد و این سهم در دهک‌های دوم، سوم و دهم به ترتیب به ۹۰، ۷۱ و ۱۴ درصد کاهش می‌یابد. از این رو قابل استدلال است که دهک‌های پایین درآمدی در طرح نهضت ملی مسکن، نه تنها توان پرداخت سهم آورده متقاضیان را نداشته بلکه استطاعت مالی برای پرداخت اقساط تسهیلات این طرح را نیز نخواهند داشت. در واقع براساس استانداردهای شاخص‌های استطاعت مسکن حداکثر ۳۰ درصد از درآمد خانوار باید در بخش مسکن هزینه شود و نکته مهمی که کمتر بدان پرداخته می‌شود این است که؛ عمدتاً متقاضیان در شرایط فعلی از زمان ثبت نام تا تحویل واحد مسکونی هم آورده اولیه مورد نیاز اجرای طرح (و بعضاً اقساط) را پرداخت می‌کنند و هم هزینه‌های اجاره‌نشینی را پرداخت می‌نمایند. در نتیجه در این دوران متحمل هزینه‌های سنگین جهت حفظ شرایط زندگی و تهیه مسکن می‌شوند که این مسئله ممکن است سال‌ها طول کشیده و شرایط روحی و روانی نامطلوبی را به خانواده‌ها تحمیل نماید.

گفتنی است که وزارت راه و شهرسازی برای حمایت از گروه‌های کم‌درآمد اقداماتی نیز انجام داده است که مختصراً به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- انعقاد تفاهم‌نامه به تعداد ۵۲۰ هزار واحد مسکونی با کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور برای کمک به تأمین آورده متقاضیان افراد تحت پوشش این نهادهای حمایتی،
- انعقاد تفاهم‌نامه با بنیاد مستضعفان و سازمان اوقاف برای تأمین زمین واحدهای مسکونی متقاضیان تحت پوشش این نهادها،

واحد‌های مسکونی متقاضیان تحت پوشش این نهادها، صدور مجوز برای وزارت راه و شهرسازی جهت تهازر زمین با سازندگان مسکن به قیمت کارشناسی در پروژه‌های مربوط به خانواده‌های دهک‌های ۱ تا ۴ درآمدی در ازای تأمین بخشی از هزینه‌های ساخت در ششمین جلسه شورای عالی مسکن مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۴. در این جلسه میزان تهازر زمین برای هر خانواده در دهک‌های ۱ و ۲ معادل ۴۰۰ میلیون تومان و در دهک‌های ۳ و ۴ معادل ۳۰۰ میلیون تومان تعیین شده است که این منابع با دوره بازپرداخت ۱۵ ساله و نرخ سود ۲ درصد توسط متقاضیان با کارگزاری بانک عامل به صندوق ملی مسکن پرداخت می‌شود.

از جمله مسائل قابل توجه در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، نحوه شناسایی این افراد بوده که بیشترین توجه به افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی معطوف شده است؛ اما شناسایی فاقدین مسکن در دهک‌های درآمد ۱ تا ۴ که تحت پوشش هیچ نهاد حمایتی نباشند چگونه صورت می‌پذیرد. از طرفی پرداخت اقساط تسهیلات طرح نهضت ملی مسکن بدون یارانه سود برای دهک‌های اول درآمدی مشکل خواهد بود و در صورت لزوم به بازپرداخت، کمک‌های غیربلاعوض دولت نیز فشار بر این اقشار برای تأمین هزینه‌های خانوار خواهد بود. در بررسی حمایت‌های اقشار کم‌درآمد در طرح نهضت ملی مسکن برخی حمایت‌های ویژه برای سه دهک اول در نظر گرفته شده، همچون آورده بلاعوض از طرف دولت و نرخ سود یارانه‌ای، اما در اجرا به جای سه دهک جمعیتی که حدود ۲۴ میلیون نفر را شامل می‌شود، تنها افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی مشمول این امتیازات می‌شوند. حال آنکه مجموع افراد تحت پوشش این نهاد فاصله بسیار زیادی با این عدد دارد که نشان از عدم توجه جدی به سه دهک ابتدایی است [۳].

گفتنی است که در شرایط جاری سال ۱۴۰۲ بازار مسکن در بسیاری

گفتنی است که وزارت راه و شهرسازی برای حمایت از گروه‌های کم‌درآمد اقداماتی نیز انجام داده است که مختصراً به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- انعقاد تفاهم‌نامه به تعداد ۵۲۰ هزار واحد مسکونی با کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور برای کمک به تأمین آورده متقاضیان افراد تحت پوشش این نهادهای حمایتی،
- انعقاد تفاهم‌نامه با بنیاد مستضعفان و سازمان اوقاف برای تأمین زمین واحدهای مسکونی متقاضیان تحت پوشش این نهادها،

جریان شرایط طرح و امکان برخورداری از حقوق شهروندی که منبعث از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است قرار نمی‌گیرند. این مسئله به دلایل گوناگونی همچون نداشتن اسناد هویتی و سواد به خصوص در برخی استان‌های محروم و کم‌برخوردار جدی بوده و اتفاقاً کم‌سوادی و بی‌سوادی در این مناطق رواج دارد. عدم دسترسی به منابع اطلاع‌رسانی و اینترنت نیز از دیگر مواردی است که به خصوص برای اقشار کم‌درآمد و در دهک‌های پایین درآمدی امری طبیعی و عادی است. بنابراین توجه جدی به شرایط ثبت‌نام و مدل ثبت‌نام به نحوی که امکان دسترسی برای همه شهروندان به خصوص شهروندان در گروه‌های محروم‌تر و نیازمندتر از منظر مادی و اجتماعی و جغرافیایی مطابق آنچه در قانون اساسی مورد اشاره بوده صورت پذیرد.

اطلاعات دریافتی حاکی از آن است که حدود ۴/۲ میلیون نفر از متقاضیان ثبت‌نام شده در سامانه دارای تحصیلات دیپلم و کمتر بوده‌اند که از این تعداد حدود ۲ میلیون نفر دارای مدرک دیپلم، ۱،۲ میلیون دارای مدرک سیکل و ۹۰۰ هزار نفر زیر سیکل هستند. از کل متقاضیان حدود ۲/۲۵ میلیون نفر مدارک تحصیلی بیش از دیپلم دارند. به این ترتیب که تقریباً ۴۵۰ هزار نفر فوق دیپلم، ۱،۳ میلیون نفر لیسانس، ۴۴۲ هزار نفر فوق لیسانس، ۵۷ هزار نفر دکتری و حدود ۲ هزار نفر نیز دارای مدرک تحصیلی فوق دکتری هستند. در مجموع حدود ۶۵ درصد از متقاضیان دارای مدرک تحصیلی دیپلم و کمتر هستند و حدود ۳۵ درصد متقاضیان مدارک تحصیلی بیش از دیپلم دارند. از تعداد کل متقاضیان ثبت‌نام شده صرفاً تعداد حدود ۷۰۰ هزار نفر واریز وجه انجام داده‌اند که از این تعداد حدود ۴۳۴ هزار نفر تحصیلات دیپلم و کمتر داشته‌اند.

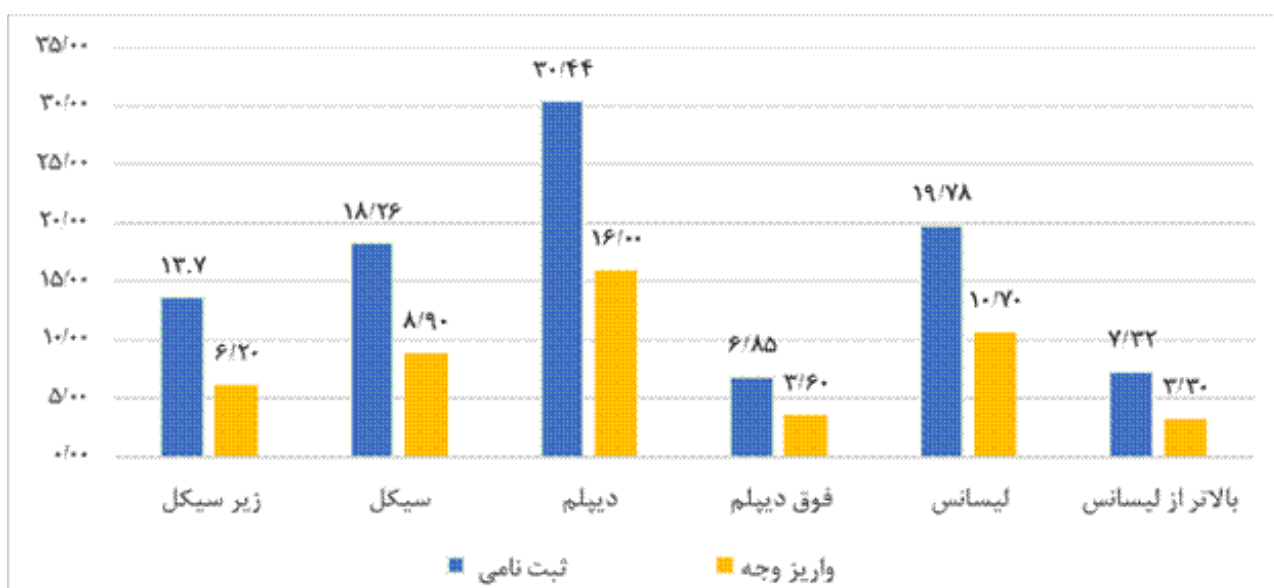
از استان‌هایی که حتی براساس گزارش‌های وزارت راه و شهرسازی، زمین به میزان کافی وجود ندارد (کرمان، کهگیلویه و بویراحمد و ...)، **هم‌اکنون واحدهای مسکونی موجود در محدوده‌های مدنظر دولت با قیمتی کمتر از آنچه در طرح دولت با قیمت روز اعلام می‌شود** (در حال حاضر اعدادی بین ۵۰۰ تا ۶۰۰ میلیون تومان به‌عنوان آورده و ۵۵۰ میلیون تومان وام مطرح بوده که در مجموع یک میلیارد و صد میلیون تومان می‌شود که در بسیاری از شهرها (در زمان تدوین گزارش در شهریورماه ۱۴۰۲) با قیمت‌هایی کمتر یا در حدود یک میلیارد تومان و پرداخت دو یا سه مرحله‌ای می‌توان یک واحد مسکونی با شرایط مشابه و بعضاً موقعیت مکانی بهتر تهیه نمود). البته هم موقعیت ملک و سند و هم شرایط تأمین خدمات آنان نسبت به طرح‌های جدید در شرایط مطلوب‌تری قرار خواهد داشت. در نتیجه با تخصیص وام و حمایت‌های مشخص برای افرادی که متقاضی و واجد صلاحیت‌های قانونی هستند می‌توان ضمن صفر کردن زمان انتظار برای ساخت، بدون ابهامات اشاره شده تأمین مسکن این افراد را به سرانجام رسانید [۴].

آنچه در مجموع می‌توان از این بحث نتیجه گرفت این مسئله است که طرح نهضت ملی مسکن عمده‌تأ منجر به خانه‌دار شدن متقاضیان در دهک‌های درآمدی متوسط به بالا می‌شود و عموماً به سبب آنکه واحد مسکونی احداث شده در مکانی واقع می‌شود که پاسخ‌گوی نیاز متقاضی نیست؛ در نتیجه مورد استفاده شخص ثبت‌نام‌کننده قرار نخواهد گرفت و در نهایت هدف مورد نظر طرح به حد اعلا محقق نخواهد شد.

■ محرومیت از طرح‌های حمایتی به واسطه نداشتن اسناد هویتی و سواد و ...

بخشی از افراد به سبب ثبت‌نامی بودن فرایند مسکن حمایتی اساساً در

شکل ۴. نمودار سهم متقاضیان ثبت‌نام شده و واریز وجه انجام داده به تفکیک مدرک تحصیلی (درصد)



مأخذ: سامانه وزارت راه و شهرسازی.



زمانی در دوره‌های مختلف آورده شده است. طرح‌های مسکن به تشدید این شرایط کمک می‌کنند، از این رو باید سیاست‌های آمایش سرزمین در تلفیق با برنامه‌ریزی مسکن باشد.

فرایند مهاجرت در درون استان‌ها نه تنها بر حجم و رشد جمعیت یک جامعه تأثیر می‌گذارد، بلکه تغییرات قابل ملاحظه‌ای در ساختار و توزیع جمعیت ایجاد می‌کند. مهاجرت‌های روستا-شهری باعث افزایش تعداد مردان جوان در شهرهای بزرگ شده و تعادل نسبت مردان و زنان را در دو منطقه شهری و روستایی برهم زده است. با توجه به اینکه جوانان بیشتر از هر گروه سنی دیگر تن به مهاجرت می‌دهند، این موضوع در بلندمدت برای جوامع روستایی نیز حائز اهمیت خواهد بود؛ چراکه با مهاجرت آنان، تولید نسل در جوامع روستایی کاهش می‌یابد و به دنبال آن جمعیت پویا در روستاها کاهش می‌یابد و از تولید محصول و اقتصاد روستایی نیز کاسته شده و همچنین از نظر اجتماعی و فرهنگی نیز روستاها دچار ایستایی می‌شوند. مسئله دیگر آنکه به واسطه طرح‌هایی از این دست تشویق به مهاجرت به سمت شهرهای بزرگ ناخواسته اتفاق خواهد افتاد، چراکه شرایط اشتغال و درآمد در این شهرها بهتر ارزیابی شده و از طرف دیگر هزینه‌های تمام شده برای واحدهای احداث طرح در شهرهای مختلف تفاوت چندانی ندارد.

با توجه به بررسی انجام گرفته بیش از ۶۰ درصد ثبت‌نامی‌های طرح نهضت ملی مسکن افراد دارای مدرک دیپلم و کمتر از آن هستند که این مسئله ضرورت و نیاز به توانمندسازی این اقشار را برای تأمین مسکن یادآور می‌شود.

■ مسئله تحریک به مهاجرت و جابه‌جایی‌های جمعیتی و عدم توازن توسعه شهری

در ایران، جمعیت شهرنشین سهم بالایی از جمعیت کشور را به خود اختصاص داده است. بنابراین توجه به جمعیت شهری و ویژگی‌های جمعیتی آنها در گذشته و آگاهی نسبت به آینده برای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری از اهمیت بسزایی برخوردار است. بدون شک هرگونه سیاستگذاری کلان برای مسکن در کل کشور، جمعیت شهری را نیز در آینده متحول خواهد کرد [۵].

امروزه تمرکز زیاد جمعیت در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها از جمله در پایتخت مشاهده می‌شود. به نظر می‌رسد همگام با افزایش جمعیت کل کشور، جمعیت کلان‌شهرها نیز افزایش یابد. چنانچه برنامه‌ریزی در مورد آمایش و بازتوزیع مناسب جمعیت در سطح کشور انجام نشود، افزایش جمعیت در کلان‌شهرها و به‌ویژه شهر تهران قابل ملاحظه خواهد بود. شاهد این مسئله و تحولات آن در جدول ۱۰، با تفکیک

جدول ۹. وضعیت شهرنشینی در ایران طی نیم‌قرن اخیر

سال	تعداد استان	تعداد شهر	میانگین تعداد شهرهای هر استان	نسبت شهرنشینی	تعداد شهرهای دار ای بیش از یک میلیون نفر جمعیت
۱۳۳۵	۱۳	۱۹۹	۱۵/۳	۳۱/۴	۱ (شهر تهران)
۱۳۴۵	۲۱	۲۷۲	۱۳	۳۸/۰	۱ (شهر تهران)
۱۳۵۵	۲۳	۳۷۳	۱۶/۲	۴۷/۰	۱ (شهر تهران)
۱۳۶۵	۲۴	۴۹۶	۲۰/۷	۵۴/۳	۴ (شهر تهران، مشهد، تبریز و اصفهان)
۱۳۷۵	۲۶	۶۱۲	۲۳/۵	۶۱/۳	۵ (شهر تهران، مشهد، تبریز، اصفهان و شیراز)
۱۳۸۵	۳۰	۱۰۱۶	۳۳/۹	۶۸/۵	۶ (شهر تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز و کرج)
۱۳۹۰	۳۱	۱۱۳۹	۳۶/۷	۷۱/۴	۸ (شهر تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز، کرج، اهواز و قم)
۱۳۹۵	۳۱	۱۲۴۲	۴۰/۱	۷۴/۰	۸ (شهر تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز، کرج، اهواز و قم)

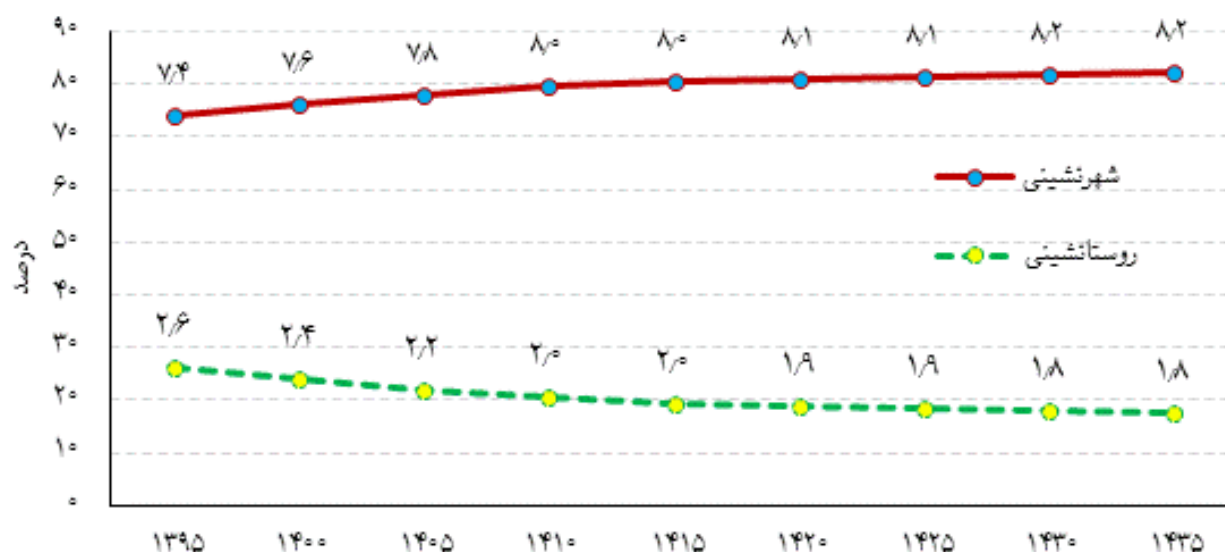
مأخذ: پژوهشکده آمار.

۱. ویژگی مهمی که در جریان افزایش سریع جمعیت شهری در کشورهای کم‌توسعه خود را نشان می‌دهد، پدیده نخست شهری و رشد فوق‌العاده یک یا دو شهر در آنهاست (هم در مقیاس سرزمینی و هم در مقیاس استانی)؛ بر این اساس فاصله جمعیت یک یا دو شهر پر جمعیت در این کشورها با بقیه شهرها بسیار زیاد است؛ برای مثال جمعیت تهران نسبت به دومین شهر پر جمعیت ایران (مشهد) حدود ۳ برابر است. برخی از محققان، این خصوصیت توزیع جمعیت شهری را به یک بیماری معروف به نام «ماکروسفالی» یا بزرگ سری تشبیه کرده‌اند و این پدیده را در زمره یکی از نابسامانی‌های این کشورها قلمداد می‌کنند.

اشتغال و خدمات در این مناطق، زمینه مهاجرت معکوس را نیز فراهم می‌دارد. این مسئله در طرح نهضت ملی مسکن مورد کم توجهی قرار گرفته است؛ البته دو ملاحظه جدید در این طرح شاهد هستیم، اولاً اینکه شرایط تقاضا برای مهاجرت از شهر به برخی از روستاها فراهم است که در طرح‌های پیشین این مسئله مطرح نبوده است؛ ثانیاً حمایت از توسعه مسکن در شهرهای میانی و کوچک مهم می‌باشد. رویکردهای حمایتی و تشویقی آمایش سرزمین از توسعه شهرهای میانی و کوچک (البته خارج از مجموعه‌های شهری و مناطق کلان‌شهری) به‌عنوان ظرفیت‌های مطلوب توسعه سرزمینی در حوزه سکونتگاهی شناخته می‌شوند، مشکلات ازدحام و تراکم و آلودگی کلان‌شهرها را نداشته و کمتر مشمول گرانی و احتکار مسکن می‌شوند. تأمین و عرضه زمین نسبتاً آسان انجام می‌شود و می‌توان الگوهای توسعه کم‌تراکم را با رعایت الزامات شهرسازی و زیرساختی تداوم بخشید که خود انگیزه‌ای برای جذب مهاجرت و توسعه جمعیت تلقی می‌شود. این موضوع در خصوص شهرهای کوچک مشهودتر است به گونه‌ای که هزینه احداث مسکن بعضاً کمتر از هزینه مشابه در کلان‌شهرهاست [۶].

نگاهداشت جمعیت مناطق مهاجر فرست و زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس از اهداف مهم حوزه آمایش سرزمین است. گزارش‌های مبتنی بر رصد و پایش جریان‌های مهاجرتی در کشور نشان می‌دهند که برخی مناطق جغرافیایی در طول ادوار سرشماری عمومی نفوس و مسکن مهاجر فرست و برخی مناطق مهاجر پذیرند. استان‌های غربی و زاگرس‌نشینان و مناطق جنوب شرق مهاجر فرست تلقی شده و در مقابل کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری پیرامونی آنها و استان‌های شمالی و استان‌های تهران، البرز و قم مهاجر پذیر تلقی می‌شوند. ساماندهی موضوع مهاجرت‌ها اگرچه کاملاً چندبُعدی تلقی می‌شود، اما مسکن کیفی مناسب و در استطاعت می‌تواند در مقابل مسکن با کیفیت پایین و گران‌قیمت در مناطق کلان‌شهری جذابیتی برای مبادی مهاجر فرست به‌شمار آید. بر این اساس ضرورت دارد بیشترین حمایت‌های مسکن در مبادی مهاجر فرست صورت پذیرد و حتی در ادبیات نظری موضوع اعطای رانت فضایی به این مناطق در ابعاد گوناگون نیز طرح می‌شود و نه تنها از شدت مهاجرت و حاشیه‌نشینی کاسته می‌شود، بلکه در صورت حمایت مستمر و مؤثر در ارتقای مسکن،

شکل ۵. نمودار آینده‌نگری نسبت شهرنشینی و روستانشینی در ایران: ۱۴۳۵-۱۳۹۵



مأخذ: پیش‌بینی پژوهشکده آمار.

است که در برنامه‌ریزی مسکن باید مورد توجه قرار گیرد. کلان‌روندهای پیش رو در هرم سنی و آینده جمعیتی نشان می‌دهد تحقق سیاست‌های حمایت از فرزندآوری و تفاوت‌های آنها در استان‌ها و مناطق مختلف کشور، به‌طور مستقیم در میزان (وسعت و تعداد اتاق بنا) نیاز کمی و کیفی مسکن مؤثر است. همچنین در حمایت‌های بخش مسکن این نکته قابل است که شرایط پرداخت

■ سیاست‌های جمعیتی

ارتقای پویایی، بالندگی و جوانی جمعیت با افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی و رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج و حمایت از زوج‌های جوان و توانمندسازی آنان در تأمین هزینه‌های زندگی و تربیت نسل صالح و کارآمد، برخی از احکام سیاست‌های جمعیتی ابلاغی مقام معظم رهبری



شهری و خارج از آن وجود دارد) و علاوه بر اینکه ممکن است موجبات شکل‌گیری رانت و زمینه‌های فساد نیز ایجاد شود، منجر به جابه‌جایی افراد بین دهک‌های مختلف درآمدی شود. بارزترین مصداق ایجاد شکاف دارایی در طرح مسکن مهر بین متقاضیان تهران که صاحب مسکن مهر در شهرهای جدید پردیس و پرنده شدند قابل مشاهده است. تفاوت ایجاد شده بین ساکنان این شهرها از منظرهای مختلف قابل بررسی است که از جمله آن دسترسی به شهر تهران، هزینه‌های رفت و آمد به این شهر، ارزش روز مالکان واحدهای مسکونی این شهرها و ... قابل شمارش است و کلیه این موارد باعث جابه‌جایی دهکی مالکان مسکن مهر این شهرها شده است. از این رو ضروری است که حسابی نزد صندوق ملی مسکن جهت دریافت حق مرغوبیت و یا ارزش افزوده فزاینده تعریف شود و مالکینی که از این ارزش افزوده ویژه بهره برده‌اند بخشی از مابه‌التفاوت آن را به این صندوق پرداخت نموده تا این درآمد صرف ارتقای خدمات زیرساختی و به‌ویژه حمل و نقل عمومی در مناطق طرح‌های مسکن حمایتی شود. البته این موضوع در بخش مسکن به‌طور کلی و کلان نیز می‌تواند مورد توجه باشد [۸].

تسهیلات و نوع مسکن به خانوارها با جمعیت مختلف می‌تواند متفاوت باشد. به‌عنوان مثال به‌ازای هر فرد در خانواده میزانی به تسهیلات ارائه شده اضافه شود و یا این خانوارها امکان بهره‌برداری از واحدهای بزرگ‌تر را داشته باشند. نکته حائز اهمیت این است که؛ امتیاز در نظر گرفته شده باید به‌صورت شناور قابلیت استمرار داشته باشد، به‌نحوی که با اضافه شدن فرزندی جدید به یک خانواده امتیاز دریافت وام و تأمین مسکن بزرگ‌تر متناسب با وضعیت خانوار در میان مدت فراهم شود [۷].

■ جابه‌جایی دهک‌ها

از آنجا که اراضی دولتی در طرح‌های حمایتی مسکن در مناطق مختلف شهری قرار دارند، این طرح‌ها ممکن است باعث ایجاد اختلاف سطح دارایی و در نتیجه جابه‌جایی افراد در دهک‌های مختلف درآمدی شوند، به‌این ترتیب که ممکن است دو متقاضی با شرایط تقریباً یکسان درآمدی و هزینه‌ای واجد شرایط دریافت مسکن در این طرح‌ها باشند؛ اما فردی صاحب واحد مسکونی با زمین مرغوب‌تری (موقعیت مکانی، ارزش روز و ...) نسبت به فرد دیگر شود. از این رو اختلاف ایجاد شده ممکن است بر تناسب دارایی و درآمد و هزینه‌های افراد تأثیر بسزایی گذاشته (به‌عنوان مثال هزینه‌های ایاب و ذهاب بسیار متفاوتی برای اراضی داخل محدوده

۵. ملاحظات سیاست‌گذاری در بخش مسکن با نگاهی فرابخشی و چندبعدی

متقاضیان عادی داشتند، اما تفاوتی در پالایش متقاضیان در نظر گرفته نشده است؛ این امر در مورد سایر موارد فوق‌الذکر نیز تکرار شده است [۹].

■ ملاحظات اجتماعی

ابعاد اجتماعی زندگی شهروندان از دیگر مسائلی است که در غربالگری و پالایش متقاضیان طرح‌های حمایتی مسکن مورد توجه ویژه قرار نگرفته و از این رو ممکن است سبب تأثیرگذاری جدی بر مسئله مسکن و معیشت ایشان شود. وجود افراد از کار افتاده، معلول یا دارای مشکلات خاص حرکتی، یا بیماران خاص و صعب‌العلاج و مزمن و عقب‌ماندگی یا ناتوانی ذهنی در خانواده چالش‌هایی جدی را برای خانوار به‌همراه دارد و از این رو در استطاعت مسکن و معیشت خانوار در طول زمان تأثیرات قابل توجهی خواهد داشت؛ که در فرایند غربالگری و پالایش متقاضیان توجه چندانی به آن نشده است. علاوه بر مسائل مالی، سطح امنیت روانی این شهروندان و خانوارها با تأمین نیاز مسکن افزایش چشمگیری خواهد داشت، از این رو اولویت و توجه به این مسائل نیز از مسائل مغفول مانده در این فرایند و تبعیض مثبت/حمایتی نسبت به این افراد از ضروریات است. گفتنی است که در این طرح، سرپرستان معلول خانوار ثبت‌نامی جداگانه از ثبت‌نام

■ ملاحظات آمایش سرزمین
در طرح نهضت ملی مسکن برنامه آمایش سرزمین صورت پذیرفته توسط سازمان برنامه و بودجه کشور نیز نادیده گرفته شده است. در این طرح طبق ثبت‌نام انجام شده توسط متقاضیان و با تأیید کلیه شرایط و دارا بودن سابقه سکونت فرد در شهر مورد تقاضا و در صورت تأمین زمین دولتی در آن شهر و تکمیل آورده متقاضیان فرد صاحب‌خانه می‌شود. از این رو برنامه آمایش سرزمین و نیاز به مهاجرت به برخی شهرها کاملاً نادیده گرفته شده است. هر چند گفتنی است که لزوماً مسکن نمی‌تواند انگیزه کافی برای رسیدن به تحولات لازم برای آمایش سرزمین را ایجاد کند. همان‌گونه که در سال‌های گذشته مهاجرت قابل ملاحظه روستائینان به شهر با وجود داشتن مسکن روستایی، نبود درآمد کافی و نیاز به ارتقای شغلی و همچنین کمبود امکانات رفاهی برای زندگی

۱. در راستای بند «۱۰» سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در بخش شهرسازی؛ سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها، در تدوین چارچوب‌های ثبت نام متقاضیان مدنظر قرار می‌گیرد تا زمینه‌ای برای افزایش مهاجرت‌ها به شهرهای تهران، اصفهان، مشهد، شیراز، کرج، قم و اهواز فراهم نگردد؛ موضوعی که در روند مهاجرت‌های شغلی به استان‌های تهران و البرز در سال‌های اخیر تداوم داشته است.

محدودیت‌های توسعه و نوسازی صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری پایتخت و شعاع ۵۰ کیلومتری اصفهان و شعاع ۳۰ کیلومتری سایر کلان‌شهرها در استقرار فعالیت‌های فاقد مزیت گسترش باید [۱۲].

پیشگیری از جریان مهاجرت به سمت مناطقی که اولویت آمایشی ندارند صورت نپذیرفته است. این مسئله نیز به تشدید عدم توازن منطقه‌ای، کاهش اقبال به مناطق مرزی و ... منجر خواهد شد [۱۰].
در جدول ۱۰ مصادیقی از حمایت‌های آمایشی - ارتباط جمعیت و فعالیت مسکن و شغل ارائه شده است.

اصلی‌ترین دلایل این مهاجرت محسوب می‌شود، اما مسئله مسکن ممکن است انگیزه‌ای قوی برای مهاجرت فرد محسوب شود؛ چنانکه این مسئله در طرح مسکن مهر نیز به وقوع پیوست. بررسی طرح‌هایی که تاکنون اجرایی شده است نشان می‌دهد مسائل آمایش سرزمین هیچ امتیاز خاصی را برای افرادی که متقاضی در مناطق دارای اولویت استقرار جمعیت هستند قائل نبوده و به این ترتیب با توجه به دلایلی که طرح شد

جدول ۱۰. بررسی ناهمخوانی سیاست‌های بخش مسکن (مهر - اقدام ملی و نهضت ملی مسکن) و ملاحظات و ضرورت‌های سیاست‌های آمایش سرزمین

ردیف	سیاست‌ها	ملاحظات و ضرورت‌ها
۱	شرط تاهل و سابقه سکونت ۵ ساله با ویژگی کانون‌های شغلی مثل بندر عباس، کنگان، پارسیان و سیرجان.	حمایت‌ها و تسهیل‌گر بالگری متقاضیان مسکن در کانون‌های عمده شغلی مهاجرپذیر صنعتی، معدنی، بازرگانی و حمل‌ونقل نظیر عسلویه، کنگان، جم، چابهار، ماهشهر، آبادان و خرمشهر، بندرعباس، بوشهر، سیرجان، طبس، پارسیان، لامرد، بافق و ... مورد توجه ویژه قرار گیرد.
۲	توسعه مناطق آمایشی مبتنی بر توسعه اقتصادی عمدتاً مهاجرپذیر و غیربومی - مجرد و سابقه کم سکونت است.	تولید مسکن تا حد امکان با نیاز مسکن مناطق توسعه اشتغال صنعتی، معدنی، انرژی و حمل‌ونقل همخوانی داشته باشد.
۳	ضرورت بازنگری غربال‌ها با محوریت مراکز شغلی.	توسعه مسکن در موقعیت مناسب سکونتگاه‌های مجاور مراکز شغلی: مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، شهرک‌های صنعتی عمده، صنایع نفت و گاز و پتروشیمی و نیروگاه‌های عمده، کانون‌های عمده معدنی با مشارکت وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های متولی توسعه این منطقه در مکان مناسب به صورت اقدام مشترک در اولویت قرار گیرد.
۴	تأمین مسکن در مناطقی به‌دور از محل تقاضا (سکونت و اشتغال).	پیوند سیاست تولید یک میلیون واحد مسکونی و ایجاد یک میلیون شغل در سال، ذیل چتر آمایش سرزمین.

۶. بررسی کلان‌روندها و آینده‌نگری نظام اسکان



■ کلان‌روند تغییرات اقلیمی

در تحلیل کلان‌روندها تغییرات اقلیمی بررسی پدیده‌های مختلفی از جمله گرمایش، خشک‌سالی و تنش آبی و تشدید دامنه و خسارت سوانح و بلایای طبیعی که متأثر از این مسئله شکل می‌گیرند، در مباحث آینده‌نگری نظام اسکان و آمایش سرزمین ضروری است، از این رو توجه به موارد زیر لازم خواهد بود:

● رویکرد حمایت (آمایشی) به مناطق نیمه جنوبی کشور شامل استان‌های خوزستان، ایلام، سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، فارس و کرمان به‌نظر می‌رسد در معرض آسیب بیشتری از مصادیق این کلان‌روند باشد،

- اجتناب از توسعه در نواحی پرمخاطره و آسیب‌پذیر در تأمین زمین و تاب‌آوری در برابر سوانح و احیای مناطق آسیب‌دیده از سوانح در اجرای قانون جهش تولید مسکن در اولویت قرار گیرد،
- تجمیع منابع بازسازی مسکن مناطق آسیب‌دیده با تسهیلات قانون جهش تولید مسکن، تسهیلات مؤثرتری با یک دوره تنفس با نرخ سود صفر در بحث نوسازی مسکن در اختیار نواحی آسیب‌دیده در دستور کار قرار گیرد (۲/۵ میلیون خانه فاقد سازه).



■ کلان‌روند مهاجرت، افزایش شهرنشینی و تمرکز و تراکم در کلان‌شهرها

در تحلیل کلان‌روند مهاجرت، افزایش شهرنشینی و تمرکز و تراکم در کلان‌شهرها، ضروری است به موارد زیر توجه شود:

- تأمین مسکن شهر و روستا، صرفاً در همان شهر و روستا،
- با توجه به تقاضای فزاینده مهاجرت در خصوص کلان‌شهرها و شهرهای پیرامونی (یا شهرهای داخل مجموعه‌های شهری مصوب) شروط مدت زمان اقامت حداقل پنج‌ساله خط قرمز اقدام قرار گیرد،
- روند افزایش سهم جمعیتی کلان‌شهرها و مناطق کلان‌شهری از کل جمعیت کشور که با تشدید چالش‌های ازدحام، آلودگی، ترافیک، مسائل اجتماعی و امنیتی - همگام با سیاست‌های حمایتی و تشویقی در سایر مناطق سرزمین، سیاست‌های سخت‌گیرانه و محدودکننده‌ای اتخاذ گردد،
- ضرورت توجه به تحولات مهاجرت به/از کشور و به‌طور خاص موج‌های مهاجرت از مرزهای شرقی به کشور.

■ کلان‌روندهای پیش‌رو در هرم سنی و آینده جمعیتی

در تحلیل کلان‌روندهای پیش‌رو در هرم سنی و آینده جمعیتی، توجه به موارد زیر ضروری است:

- تغییرات در میانه سنی جمعیت، بُعد خانوار، تحقق سیاست‌های حمایت از فرزندآوری و تفاوت‌های آنها در استان‌ها و مناطق مختلف کشور، به‌طور مستقیم در میزان (وسعت و تعداد اتاق بنا) نیاز کمی و کیفی مسکن مؤثر است (گیلان و سیستان و بلوچستان)،
- هرم سنی و آینده جمعیتی کشور بُعد معماری و نظام خانوادگی شرایط سالمندی در جامعه،

- امتیازات ویژه‌ای برای همسایگی فرزندان با والدین و یا خانواده‌هایی که از سالمندان خود نگهداری می‌کنند، قائل شد؛ این امر هزینه‌های خدمات اجتماعی دولت برای سالمندان را کاهش می‌دهد،
- شرایط دریافت تسهیلات و نوع مسکن برای خانوارها با جمعیت مختلف متفاوت باشد،
- امتیاز در نظر گرفته شده به‌صورت شناور استمرار داشته باشد، به‌نحوی که با اضافه شدن فرزندی جدید به یک خانواده امتیاز دریافت وام جدید و یا افزایش آن فراهم گردد [۱۱].

■ کلان‌روندهای مربوط به تحولات فناوری در آینده فعالیت‌ها و مشاغل و خدمات و تغییر اقتضات مکانی

برهم کنش تحولات فناورانه با همه‌گیری جهانی بیماری کرونا ظرف مدت دو سال چنان تغییراتی در زندگی بشر ایجاد کرد که تصورات بلندپروازانه دور کاری فراگیر و آموزش عمومی و گردهمایی و جلسات مجازی امروزه در اقصی نقاط کشور هم جزئی از زندگی روزمره است. بُعد دیگر این موضوع کاهش الزامات و مزیت‌های مکانی مشاغل و خدمات و فعالیت‌هاست و امکان گریز از مرکز و دوری از مشکلات زندگی کلان‌شهرها را فراهم ساخته است.

میل به سکونت و مهاجرت به شهرهای کوچک و بزرگ و روستاهای خوش آب‌وهوا، فرصتی برای تعادل سرزمینی.

با برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه می‌توان ضمن تجهیز زیرساخت‌های ارتباطی و توسعه مسکن در مناطق واجد تقاضا هم‌اکنون مشکلات تراکم کلان‌شهرها کاست و هم توسعه سایر مناطق سرزمین را سرعت بخشید و با کاهش وابستگی به مکان، اثرات مثبتی در حوزه‌های مختلفی از مسکن و حمل‌ونقل و گردشگری پدیدار می‌گردد.

۷. حقوق اولیه و کرامت متقاضیان



به متقاضی اعلام شود، بدیهی‌ترین حق متقاضیان باشد که از آن محروم هستند. این در حالی است که افراد با پرداخت‌های منظم نیز هنوز بعد از پرداخت بیش از ۵۰ درصد آورده نقدی هنوز از وضعیت پروژه خود هیچ اطلاعی ندارند و پیامک‌های خطاری برای ایشان ارسال می‌گردد که موجب ناراحتی متقاضیان گردیده است. به‌نظر می‌رسد با عدم تخصیص مخاطب به پروژه، تمام ریسک‌های فرایند ساخت را به متقاضی منتقل کرده است. همین مسئله را می‌توان دلیلی جدی برای عدم مشارکت در افتتاح حساب یا واريز اقساط دانست. نامشخص بودن زمان تحویل واحد مسکونی، زمان پرداخت اقساط متقاضی و امکان تکرار تجربه آزاردهنده تطویل پروژه‌های مسکن حمایتی و یا تعاونی‌های مسکن در پروژه‌های سابق را تداعی می‌کند.

کماکان هزینه واقعی تمام شده احداث مسکن در زمان تکمیل با احتساب هزینه‌های آماده‌سازی و تکمیل خدمات روبنایی قابل اعلام از قبل نبوده و به‌نظر می‌رسد که بار دیگر دهک‌های یک تا پنج به دلیل عدم استطاعت و یا مشکلات ثبتی و حقوقی از مسکن حمایتی بهره کافی نبرند. از نظر شرعی نیز یکی از شروط اصلی صحت قرارداد بیع، معلوم و معین بودن مقدار و جنس و اوصاف مبیع است. همچنین در قانون مدنی، با تعریف بیع به «تملیک عین به عوض معلوم» آشکارا از تعریف فقها پیروی شده و ابهام و نامشخص بودن پروژه‌ها از مسائل جدی است که در فرایند پالایش و تخصیص باید شفاف گردد. شاید انتظار اینکه بعد از ثبت نام، موقعیت، مشخصات، قیمت و زمان تحویل

۸. پیشنهادهای سیاستی

کد ملی هر شهروند ایرانی از حقوق و امتیازاتی در بخش مسکن برخوردار خواهد بود که براساس آنالیزهای انجام شده در پایگاه داده مشمول سطحی از حمایت‌ها می‌شود. توجه به ملاحظات بُعد خانوار و نیاز خانوار و میزان استطاعت و پرهیز از ارائه یک نسخه برای همه، انعطاف‌پذیری مبتنی بر هدفمندی و هوشمندی در تعیین و تخصیص بارانه‌های مختلف با توجه نکات اشاره شده در گزارش،

■ جلوگیری از مهاجرت‌ها مخالف سیاست‌های آمایشی کشور از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که باید در بخش مسکن مورد توجه قرار گیرد،
■ افزایش طول مدت زمان بازپرداخت تسهیلات برای اقشار در ۵ دهک ابتدایی و کاهش نرخ سود بانکی به زمینه‌سازی جهت مشارکت این اقشار کمک خواهد نمود،

■ ارائه امتیازات تشویقی جهت تقویت و حمایت از سیاست‌های جمعیتی و آمایشی در میزان مساحت و ارائه تسهیلات و یارانه‌های دولتی هم در افزایش استطاعت‌پذیر و امکان مشارکت دهک‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار مؤثر خواهد بود و هم در پیشبرد اهداف این سیاست‌ها،

■ انتشار عمومی مصوبات شورای عالی مسکن در جهت آشنایی پژوهشگران با رویکردها و سیاست‌ها و حقوق شهروندان ضروری است،
■ بازنگری در طرح جامع مسکن و تصویب آن در شورای عالی مسکن با رویکرد تعیین دقیق دامنه شمول و مداخله و شاخص‌های ارزیابی و غربالگری و تمام ملاحظات، اولویت‌ها، امتیازات، محدودیت، ممنوعیت‌ها و... از دیگر موارد اساسی و مهم است.

با توجه به آنچه که در این گزارش مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت و به‌منظور بهبود شرایط غربالگری و روند پالایش متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی برخی ملاحظات و پیشنهادهای ضروری به شرح زیر است:

■ طراحی و ارائه ساختاری شفاف و برخط در راستای تخصیص پروژه‌ها پس از اولین پرداختی،

■ طراحی آیین‌نامه‌ای در راستای دریافت و پرداخت ارزش‌های ناشی از حق مرغوبیت به جهت ایجاد عدالت در توزیع و توسعه خدمات ضروری و رفاهی،

■ بازتعریف دهک‌بندی افراد براساس معیارهای جدید دهک‌بندی تراز شده و تعیین امتیازات منطبق بر سیاست‌های جمعیتی و آمایشی کشور و تشکیل بانک اطلاعاتی جامع و روزآمد که کلیه درآمدها و سرمایه افراد را تجمیع و با استفاده از امکانات نرم‌افزاری و تلافی دادن داده‌ها، تحلیل نموده و با لحاظ کلیه ملاحظات اجتماعی و اقتصادی نسبت به ارائه خروجی‌های مطمئن اقدام می‌نماید و البته با امکان بازنگری براساس داده‌های جدید نیز همواره وجود خواهد داشت. توسعه ارتباطات بین‌بخشی در جهت فراهم آوردن شرایط که امکان استعلام دقیق افراد برخوردار شده از تسهیلات و یارانه‌های دولتی،

■ بازنگری در سیاست‌های تأمین مسکن متقاضیان در محلی غیر از محل کار و زندگی فعلی ایشان،

■ بازتعریف در مدل ثبت‌نام شهروندان و تعریف مدل جدید بدون هرگونه ثبت‌نام و ارائه خدمت براساس اطلاعات پایگاه جامع اطلاعاتی براساس

۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شهرسازی نسبت به بازنگری نحوه حمایت و شروط غربالگری مسکن حمایتی از مسیر معمول قانونی و نه مسیرهای میانبر در شرایط اضطرار (نظیر مصوبات ستاد کرونا و سران قوا) اقدام نماید و نحوه تشخیص و میزان حمایت‌های طرح‌های مسکن را براساس هدفمندی، هوشمندی، سطح محرومیت چندبعدی، عدالت اجتماعی - اقتصادی و آمایش سرزمین مورد بازنگری و اصلاح قرار دهد. بر این اساس رعایت اصول هوشمندی، هدفمندی و متناسب با شرایط و نیازهای مختلف طراحی نمودن و برنامه‌ریزی فرایندهای طرح‌های حمایتی مسکن، که شامل غربالگری و پالایش متقاضیان نیز می‌باشد ضروری است.

طرح‌های حمایتی مسکن با دو هدف افزایش عرضه مسکن برای کمک به کنترل قیمت در بازار و همچنین حمایت از اقشار آسیب‌پذیر فاقد مسکن طرح‌های حمایت مسکن را در دستور کار خود قرار می‌دهد، اما تاکنون موفقیت قابل ملاحظه‌ای در این راستا حاصل نشده است. نظر به آنچه که در گزارش حاضر مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت، فرایند پالایش و غربالگری در طرح نهضت ملی مسکن با آنکه تغییراتی را با هدف بهبود شرایط نسبت به طرح‌های قبلی داشته است، اما دچار تحول اساسی و بنیادی نشده و همچنان در این فرایند چالش‌های جدی وجود دارد که در گزارش به آن اشاره شده است. از این رو ضروری است تا وزارت راه و

اصول بازنگری در فرآیند پالایش و غربالگری طرح‌های حمایتی مسکن



متناسب



هدفمند



هوشمند

خانه‌های خالی، ارتباط محل مسکن و محل اشتغال و ارائه خدمات روبنایی و عدم تأثیر گذاری تعدیلی در قیمت مسکن کلان‌شهرها را در پی خواهد داشت.

ناهماهنگی و گاه تضاد با سیاست‌های آمایش سرزمینی؛ تضاد شرط ۵ سال سکونت با ماهیت مناطق توسعه اقتصادی و کانون‌های شغلی و بی تفاوت بودن نسبت به مناطق مشمول حمایت مضاعف نظیر مناطق مرزی، محروم آسیب‌دیده (پذیر) از سوانح، مناطق مهاجر فرست از جمله چالش‌های پیش روی این طرح است.

موضوع فرم (ج) سبز اگرچه تلاشی برای تدقیق مخاطب حمایتی بوده است، اما در عمل خروجی بسیاری از واحدهای مسکونی تحویل شده جنبه سرمایه‌گذاری داشته، به گونه‌ای که فقط بخشی محدود از مسکن ساخته شده در دهه ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ منجر به سکونت مالک اولیه واجد شرایط در همان ملک شده (مطابق آمار سرشماری‌ها از هر ۱۰۰ واحد مسکونی تولید شده در این بازه زمانی ۱۰ ساله فقط ۲۳ واحد محل سکونت مالک آن شده است). این موضوع تحلیل و واکاوی جدی می‌طلبد، به خصوص افزایش تعداد و سهم مستأجران و خانه‌های خالی در اوج تولید مسکن، ضرورت این مذاقه را دوچندان می‌سازد. توجه جدی به این مسئله که پروژه‌های مسکن باید در محل مورد نیاز تعریف شود از ضروریات می‌باشد و عدم توجه به این نکته سبب تحمیل هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی به شهروندان و حاکمیت می‌شود.

در تعریف هوشمندی؛ طراحی نظام پالایش و فرایند غربالگری با انعطاف‌پذیری بالا جهت توجه به عوامل مختلفی که بر درآمدها و هزینه‌های افراد به شکل جامع و به‌روز اشراف داشته و امکان سطح بالایی از تحلیلگری را نسبت به داده‌ها و اطلاعات ورودی دارد.

در تعریف هدفمندی؛ طراحی چندبعدی نظام پالایش و فرایند غربالگری با هدف توجه و پوشش مجموعه سیاست‌های کلان نظام در حوزه‌هایی که مسکن به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر آنها تأثیر گذار است.

در تعریف متناسب‌سازی؛ در سطوح مختلف متناسب با نوع نیاز، تقاضا و توانایی افراد، تعریف سطوح برخورداری از خدمات متفاوت تعریف می‌شود.

با وجود تأکید صاحب‌نظران و گزارش‌های ارزیابی دیوان محاسبات (پاییز ۱۴۰۰) و معاونت نظارت مجلس (تابستان ۱۴۰۱) در خصوص پیشبرد طرح‌های حمایتی، به سبب سهولت تأمین (رایگان) اراضی، که متأسفانه کمابیش در طرح اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن هم تداوم دارد و از طرف دیگر به بافت فرسوده و سکونتگاه غیررسمی در تأمین زمین مورد نیاز توجه نشده است. به همین سبب افراد در زمان ثبت‌نام مجبور هستند در مکان‌هایی غیر از محل زندگی و اشتغال خود ثبت‌نام را انجام دهند.

تأکید و تمرکز زیاد بر بارگذاری هرچه بیشتر در شهر و شهرک‌های جدید و الحاقات اراضی (حتی به صورت خرید اراضی)، تبعات جدی در خصوص سهم بالای مسکن ساخته شده، مستأجران و تعداد زیاد



- [۱] قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵.
- [۲] قانون جهش تولید مسکن، مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷.
- [۳] گزارش «رویکردهای جهانی سیاستگذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد»، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۶۳۷، ۱۴۰۱.
- [۴] گزارش «اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن‌استیجاری در ایران)»، معاونت مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۳۶، ۲۵۰، ۱۳۹۸.
- [۵] گزارش «تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه»، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۹۳، ۱۴۰۲.
- [۶] گزارش «عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در حوزه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد»، شماره مسلسل ۱۸۹۳۰، ۱۴۰۲.
- [۷] بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، شماره مسلسل ۱۹۱۹۶، ۱۴۰۲.
- [۸] قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد، مصوب ۱۳۷۲/۶/۹.
- [۹] «جمعیت شهری ایران و آینده آن با نگاهی به جمعیت کلان‌شهرها»، پژوهشکده آمار، تیر ۱۳۹۹.
- [۱۰] گزارش «ملاحظات دانش آمایش سرزمین در تحقق قانون جهش تولید مسکن»، شماره مسلسل ۱۸۲۰۷، ۱۴۰۱.
- [۱۱] «گزارش نظارتی بررسی ارزیابی وضعیت اجرای قانون جهش تولید مسکن و طرح نهضت ملی مسکن»، شماره مسلسل ۱۹۴۱۷، ۱۴۰۲.
- [۱۲] مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تهیه و ابلاغ نقشه‌های محدوده شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، ۵۰ کیلومتری اصفهان و ۳۰ کیلومتری کلانشهرها، شماره ۷۳۶۶۷/۳۰، ۱۳۹۸/۵/۲۰.

گزیده سیاستی

با مقایسه و آسیب شناسی طرح های پیشین در بخش پالایش و غربالگری متقاضیان مشخص گردید؛ به سبب عدم اتخاذ رویکردهای متناسب با نیازها و شرایط خاص زمانی و مکانی و عدم توجه به مشکلات گروه های کم درآمد و کم برخوردار، این طرح ها پاسخگوی نیاز ایشان نبوده و نیازمند بازنگری اساسی است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir