

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



تحلیل اجمالی فرایند اجرای مسکن مهر

مجری: دکتر غزال راهب
با همکاری کارگروه تدوین

شماره نشر: گ- ۸۳۶

چاپ اول: ۱۳۹۷

سرشناسه	: راهب، غزال، ۱۳۵۵ Raheb, Ghazal
عنوان و نام پدیدآور	: تحلیل اجمالی فرایند اجرای مسکن مهر/ مجری [طرح] غزال راهب، با همکاری کارگروه تدوین
مشخصات نشر	: تهران: مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	: ص، ۹۵ ص: جدول، نمودار
فروست	: مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، شماره نشر: گ-۸۳۶
شابک	: ۹-۲۰۴-۱۱۳-۶۰۰-۹۷۸
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه
موضوع	: خانه‌سازی ارزان قیمت -- ایران -- ارزشیابی
موضوع	: Public housing -- Iran -- Evaluation :
موضوع	: سیاست مسکن -- ایران -- ارزشیابی
موضوع	: Housing policy -- Iran -- Evaluation :
موضوع	: مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی. کارگروه تدوین
شناسه افزوده	: مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی
شناسه افزوده	: Road, Housing and Urban Development Research Center :
رده بندی کنگره	: HD۷۲۸۸/۷۸/الف۹۲ ۱۳۹۷ :
رده بندی دیویی	: ۳۶۳/۵۸۰۹۵۵ :
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۴۵۸۹۸۱ :



نام کتاب: تحلیل اجمالی فرایند اجرای مسکن مهر
 مجری: غزال راهب
 با همکاری کارگروه تدوین
 شماره نشر: گ-۸۳۶
 ناشر: مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی
 نوبت چاپ: اول ۱۳۹۷
 تیراژ: ۵۰۰ نسخه
 قطع: وزیری

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: اداره انتشارات و چاپ مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی
 قیمت: ۱۴۰۰۰۰ ریال

ISBN: 978-600-113-204-9

شابک: ۹-۲۰۴-۱۱۳-۶۰۰-۹۷۸

مسئولیت صحت دیدگاه‌های علمی بر عهده نگارندگان محترم می‌باشد.
 کلیه حقوق چاپ و انتشار اثر برای مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی محفوظ است.

نشانی ناشر: تهران، بزرگراه شیخ فضل ... نوری، روبروی فاز ۲ شهرک فرهنگیان، خیابان نارگل، خیابان شهید علی
 مروی، خیابان حکمت صندوق پستی: ۱۶۹۶-۱۳۱۴۵ تلفن: ۶-۸۸۲۵۵۹۴۲ دورنگار: ۸۸۳۸۴۱۳۲
 پست الکترونیکی: pub@bhrc.ac.ir فروش الکترونیکی: http://pub.bhrc.ac.ir



کارگروه راهبری گزارش «تحلیل و ارزیابی اجمالی فرایند اجرای طرح مسکن مهر»

مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی با همکاری دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد
مسکن معاونت ساختمان و مسکن

کارگروه سیاست‌گذاری: دکتر محمد شکرچی‌زاده، دکتر حامد مظاهریان، دکتر
محمدحسین شریف‌زادگان، علی چگنی

تنظیم و تدوین گزارش: دکتر غزال راهب، علی چگنی

کارگروه تدوین:

تحلیل و بررسی پیشرفت طرح: علی چگنی، علی قانلی

برنامه‌ریزی کالبدی: دکتر غزال راهب

مدیریت ساخت: دکتر سروقد مقدم، مهندس مریم دشتی، مهندس فرش‌باف

ارزیابی اقتصادی: دکتر تیمور رحمانی

ارزیابی اجتماعی: دکتر سعید معیدفر، دکتر مریم زارعیان

پیشگفتار

«مسکن» به عنوان یکی از نخستین نیازهای انسان بوده و حق طبیعی ساکنین هر سکونتگاهی محسوب می‌شود. با گسترش شهرنشینی در ایران و مهاجرت گسترده از روستا به شهر، تغییر الگوی سکونت از خانواده‌های گسترده به خانواده‌های هسته‌ای و مستقل و همچنین، رشد جمعیت و افزایش جمعیت جوان در دهه اخیر، تأمین مسکن از نیازهای اصلی خانوارها بوده که دولت‌ها همواره به دنبال راهکاری برای آن بوده‌اند. هر یک از سیاستهای مسکن، آثار و پیامدهایی برای کشور داشته که نیازمند بررسی و ارزیابی است.

طرح مسکن مهر گسترده‌ترین برنامه ساخت و عرضه متمرکز مسکن در تاریخ اخیر کشور است که از سال ۱۳۸۶ با هدف احداث ۱/۵ میلیون واحد مسکونی و افزایش آن به حدود دو میلیون و سیصد واحد کلید خورد و به ۲/۲۱۰/۰۰۰ واحد، تسهیلات بانکی پرداخت شد. این طرح که می‌توان آن را به عنوان یک چرخش ساختاری در سیاست‌گذاری و تمرکز بر هدف تأمین واحدهای مسکونی ملکی برای گروه‌های کم‌درآمد قلمداد نمود، می‌توانست فرصت‌های بی‌شماری را در جهت تأمین مسکن در اختیار دولت قرار دهد.

این طرح، به دلیل گستردگی، آثار و پیامدهای دامنه‌داری در ابعاد مختلف بر کشور داشته و از این رو نیازمند توجه جدی و ارزیابی عمیق و همه‌جانبه است. براین اساس، طرح حاضر به دنبال ارائه یک تحلیل کلان از سیاست‌گذاری مسکن مهر و اثرات آن در راستای محورهای اقتصادی - اجتماعی - کالبدی و فنی بوده است. این گزارش، توسط مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و با همکاری معاونت ساختمان و مسکن وزارت راه و شهرسازی و صاحب‌نظران مرتبط تهیه شد و با دستور وزیر محترم راه و شهرسازی وقت مقرر شد که به عنوان یک گزارش ملی به چاپ رسد.

مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی آمادگی دارد گزارشهای تحلیلی و علمی دیگر را درمورد طرح مسکن مهر پس از طی مراحل و تأیید شورای انتشارات منتشر نماید.

محمد شکرچی‌زاده

رئیس مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
فصل اول: معرفی طرح مسکن مهر	۱
۱-۱- مقدمه	۱
۲-۱- هدف پیش‌بینی شده طرح	۳
۳-۱- تعداد واحدهای مسکونی پیش‌بینی شده و مدیریت سازمانی طرح	۴
۴-۱- منابع تأمین اعتبار طرح	۶
۵-۱- پیشرفت طرح تا پایان دولت دهم	۷
۱-۵-۱- واحدهای مسکونی	۷
۲-۵-۱- خدمات زیربنایی و روبنایی	۷
۶-۱- پیشرفت طرح تا ۲۵ آذر ۱۳۹۷ (دولت یازدهم و دوازدهم)	۸
۱-۶-۱- اهم مسائل و چالش‌های اجرا و تکمیل پروژه‌های طرح مسکن مهر در دولت یازدهم	۸
۱-۱-۶-۱- نظام تأمین مالی	۹
۲-۱-۶-۱- افزایش قیمت تمام شده ساخت مسکن مهر	۱۰
۳-۱-۶-۱- عدم پیش‌بینی امکانات سکونتی و خدمات زیربنایی و روبنایی و به تبع آن عدم امکان تحویل به موقع واحدهای مسکن مهر تکمیل شده	۱۰
۴-۱-۶-۱- عدم توجه به توان مالی گروه‌های هدف طرح مسکن مهر	۱۱
۲-۶-۱- پیشرفت ساخت، اتمام و تحویل واحدها در دولت یازدهم	۱۲
۳-۶-۱- اقدامات دولت یازدهم در تأمین زیرساخت و خدمات و دسترسی‌های طرح مسکن مهر	۱۵
۴-۶-۱- مدیریت اعتبارات حاصل از بازپرداخت تسهیلات مسکن مهر در دولت یازدهم	۱۷
۱-۴-۶-۱- تأمین منابع مورد نیاز برای تکمیل پروژه‌های مسکن مهر	۱۸
۲-۴-۶-۱- راه‌اندازی صندوق پس‌انداز مسکن یکم	۱۸
۳-۴-۶-۱- افزایش سرمایه بانک مسکن به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال	۱۸
فصل دوم: تحلیل طرح از نظر برنامه‌ریزی کالبدی، تأمین مسکن و مدیریت ساخت	۱۹

- ۲-۱-۱- راهبردها و سیاست‌های حاکم بر طرح و التزام به آن ۲۰
- ۲-۱-۱- رویکرد توسعه در برنامه‌ریزی مسکن مهر ۲۰
- ۲-۱-۲- هماهنگی با اسناد بالادست طرح‌های توسعه شهری ۲۱
- ۲-۱-۳- برنامه‌ریزی تأمین مسکن در هماهنگی با طرح جامع مسکن و برنامه‌های توسعه ۲۴
- ۲-۱-۴- تأمین سرانه‌های کاربری‌های شهری ۲۶
- ۲-۱-۵- الگوی زندگی ایرانی اسلامی و سیمای محیط ۲۸
- ۲-۱-۶- بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساختمان ۳۰
- ۲-۱-۷- ارتقای فن ساخت با استفاده از فناوری‌های نوین و صنعتی‌سازی ۳۲
- ۲-۱-۸- برآورد هزینه‌ها برپایه اصول مهندسی ارزش ۳۴
- ۲-۲- تهیه و یا ارجاع به آیین‌کارها و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا ۳۵
- ۲-۳- فرایند انتخاب مجریان و الگوهای پیش‌بینی‌شده برای نظارت و پایش مراحل مختلف طراحی و اجرا ۳۶
- ۲-۴- ترویج، نوآوری و افزایش مهارت‌های ساخت ۳۷
- فصل سوم: تحلیل و ارزیابی اقتصادی ۳۹**
- ۳-۱- تأمین مالی مسکن مهر و متغیرهای پولی ۴۰
- ۳-۲- مسکن مهر و صنایع وابسته ۴۶
- ۳-۳- تأثیرات مسکن مهر بر قیمت مسکن ۵۰
- ۳-۴- مسکن مهر، رشد اقتصادی و اشتغال ۵۵
- ۳-۵- مسکن یا سایر صنایع؛ سودآوری کدامیک بیشتر است؟ ۶۱
- ۳-۶- تجارب جهانی ۶۴
- ۳-۶-۱- سهم مسکن اجتماعی و تعداد آن در کشورهای منتخب ۶۵
- ۳-۶-۲- نقش دولت و بخش خصوصی در تولید بخش مسکن ۶۶
- ۳-۷- نتیجه‌گیری ۶۷
- فصل چهارم: تحلیل و ارزیابی اجتماعی ۶۹**

- ۷۱-۴-۱ وجود شکاف و ضعف همبستگی اجتماعی میان ساکنان مسکن مهر با ساکنان مناطق نزدیک ..
- ۷۲-۴-۲ ناپایداری جمعیت در مساکن مهر ..
- ۷۳-۴-۳ کمبود اعتماد اجتماعی بین ساکنان مسکن مهر ..
- ۷۵-۴-۴ بحران آسیب‌های اجتماعی در مساکن مهر ..
- ۷۸-۴-۵ بحران امنیت ..
- ۷۹-۴-۶ تنزل رضایت از زندگی ..
- ۸۰-۴-۷ تقویت مهاجرت به شهرهای بزرگ ..
- ۸۳-۴-۸ عدم تحقق عدالت اجتماعی ..
- ۸۳-۴-۹ زوال اعتماد اجتماعی، شکاف دولت- ملت ..
- ۸۴-۴-۱۰ دوری از شهر و فقدان اشتغال محلی ..
- ۸۵-۴- فهرست منابع ..
- ۸۸-۴- پیوست ۱ ..

پیشگفتار مجری

طرح مسکن مهر از آغاز شکل‌گیری با فراز و نشیب‌های بسیار همراه بوده است. نوشتار زیر پیشرفت این طرح را در مقاطع مختلف زمانی نشان می‌دهد:

۱- پیشرفت طرح مسکن مهر تا پایان دولت دهم

- از کل واحدهای مسکونی تعهد شده، حدود یک میلیون واحد آن (معادل با حدود ۴۵ درصد از کل واحدهای تعهد شده)، در دولت‌های نهم و دهم تکمیل و افتتاح شده‌اند و از این تعداد واحد تکمیل‌شده نیز حدود ۶۸۹ هزار واحد آن در این دو دولت به متقاضیان تحویل گردیده است.
 - تا سال ۱۳۹۲ نزدیک به نیمی از واحدهای مسکن مهر فاقد تأسیسات زیربنایی چهارگانه بودند.
- به‌طور متوسط ۱۷ درصد از کل واحدهای روبنایی برنامه‌ریزی‌شده تا مهرماه ۱۳۹۲ طبق این آمار، به بهره‌برداری رسیده است.

۲- پیشرفت طرح مسکن مهر تا ۲۵ آذر ۱۳۹۷ (دولت یازدهم و دوازدهم)

آمارهای موجود درخصوص طرح مسکن مهر نشان می‌دهد که تا ۲۵ آذر ۱۳۹۷ پروژه‌های طرح مسکن مهر به‌صورت میانگین دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۹۰ درصدی بوده‌اند و همانگونه که از جدول شماره ۱-۳ مشخص است از مجموع حدود ۲.۲ میلیون واحد تعهدشده مسکن مهر، ساخت و تکمیل ۱/۹۸۴/۶۳۱ واحد به اتمام رسیده است که از این تعداد ۱/۰۳۳/۴۳۴ واحد تحویل شده و ۲۱۷۰۷۸ واحد نیز نیمه تمام بوده‌اند.

در تاریخ فوق‌الذکر از کل واحدهای در دست احداث مسکن مهر (تعهدشده)، حدود ۹۸ هزار واحد فاقد متقاضی یا دارای مشکلات حقوقی و ... بوده‌اند.

۳- تحلیل فرایند اجرای طرح

تحلیل اجمالی از این طرح با هدف بررسی «میزان استفاده از فرصت‌های پیش‌رو و ارزیابی برنامه‌ریزی» در زمینه‌های برنامه‌ریزی تأمین مسکن و مدیریت کالبدی- فضایی راهبردها و سیاست‌های حاکم بر طرح و التزام به آن و همچنین تحلیل اجتماعی و اقتصادی طرح ارائه شده است:

۳-۱- عدم مکان‌یابی صحیح که شمار قابل توجهی از پروژه‌ها با آن مواجه هستند، مشکلات زیر را باخود به همراه داشته است:

- ساخت‌وساز در حریم با وجود حاشیه‌نشینی گسترده در اطراف شهرها و یا وجود بافت‌های فرسوده گسترده در میانه شهر؛

طرح حاضر می‌توانست فرصت بی‌بدیلی را در جهت احیای بافت‌های مذکور از طریق توسعه میان‌بافتی فراهم آورد. در حال حاضر در بسیاری موارد، در فاصله میان مکان احداث پروژه و محدوده ساخت و ساز شهری فرصتی برای گسترش سکونتگاه‌های خودرو فراهم شده است.

- ایجاد ظرفیت جدید ساخت‌وساز در فضای مابین محدوده ساخته‌شده شهر و پروژه‌های مسکن مهر ساخته شده که اغلب به دلیل افزایش محدوده شهری به وسعت شهر افزوده شده و در موارد بسیاری، بدون احتساب جمعیت‌پذیری شهرها سکونت در آن شکل می‌گیرد. علاوه بر آن، چنین رویکردی موجبات پراکنده‌رویی در بافت را فراهم می‌آورد.

- عدم مطالعات ژئوتکنیکی و ساخت پروژه در بستر نامناسب از نظر جنس خاک و گسل‌های موجود در منطقه که نمونه‌های متعددی از آن گزارش شده است؛ نظیر ساخت و ساز در مسیل‌ها، زمین گود و زراعی و پاره‌ای موارد باتلاقی بدون در نظر گرفتن مسائل فنی و شیب طبیعی زمین که اجرای پروژه را با مشکلات عدیده و صرف هزینه‌های زیرساختی همراه نموده است.

- ساخت‌وساز در زمین‌های کشاورزی

- عدم امکان و یا هزینه بالای تأمین خدمات زیربنایی در حالی که در بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ تصریح شده که واگذاری زمین فاقد امکانات زیربنایی ممنوع است.
- مشکلات زیست محیطی از جمله ورود آبهای آلوده به آبهای زیرزمینی به علت عدم پیش بینی شبکه فاضلاب
- عدم توسعه حمل و نقل محور، دوری از مراکز خدماتی شهری و عدم پیش بینی وسیله نقلیه برای آمد و شد.
- جداسازی طبقات اجتماعی و دورساختن قشر محروم از خدمات شهری که حق همه شهروندان است.

۲-۳- برنامه ریزی تأمین مسکن بدون هماهنگی با طرح جامع مسکن و برنامه های توسعه؛ تعداد کل واحدهای مسکن مهر در غالب استان های کشور بیش از نیاز و بدون توجه به طرح جامع مسکن برآورد شده و به عبارت دیگر، در این استان ها مازاد واحد مسکونی وجود دارد. تبدیل پروژه های مسکن مهر به خانه دوم و همچنین، ثبت نام از شهرهای دیگر در برخی پروژه ها از عواقب عدم هدف گذاری صحیح مخاطبین است که موجب می شود علیرغم تخصیص سرمایه قابل توجه، مشکل تأمین مسکن اقشار کم درآمد همچنان به قوت خود باقی بماند.

۳-۳- براساس برنامه ریزی انجام شده، مسکن مهر پیشگام تغییر سبک زندگی برای دومیلیون خانواده ایرانی بود. عدم توجه به سبک زندگی و الگوهای معماری ایرانی و اسلامی، به خصوص در شهرهای میانی و کوچک؛ به طوری که بسیاری از ساکنین این شهرها سکونت در خانه های مستقل یک تا دو واحدی خود که در بافت های فرسوده و بدون بسیاری از خدمات و تسهیلات قرار دارد را به زندگی در ساختمان های آپارتمانی ترجیح می دهند. در این راستا، بسیاری از فرصت هایی که می توانست از سرمایه اجتماعی و مشارکت مردم هر محل در ساخت و ساز بهره برده و سرمایه گذاری در تأمین مسکن را با بهسازی بافت های فرسوده همراه کند، از دست رفته است.

۳-۴- فرصت ایجادشده در این پروژه و اعتبار کلان آن و بخش عمده‌ای از تورم ایجادشده در کشور ناشی از آن بود، می‌توانست فرصت مغتنمی در جهت افزایش مهارت‌های شغلی و اشتغال‌زایی و همچنین ارتقای صنعت ساختمان در کشور از نظر فنی تلقی شود؛ در حالی‌که:

- علیرغم اختصاص ۲۰ میلیارد تومان در سند بودجه سال ۱۳۸۶ به آموزش فنی و حرفه‌ای و تربیت نیروی ماهر برای مسکن مهر که فرصتی بی‌سابقه و تکرار نشدنی بود، همچنان مشکل اصل صنعت ساختمان، عدم وجود نیروی فنی و تکنسین متخصص است.

- علیرغم سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت‌های گسترده دولتی که از صنعتی‌سازی و ورود کارخانه‌های تولید سیستم‌های ساختمانی نوین به کشور شد، توفیق صنعتی‌سازی در پروژه مسکن مهر کمتر از ۳۰٪ گزارش شده است و این درحالی‌است که شاخص‌هایی بسیار اولیه برای صنعتی‌سازی محسوب‌نمودن ساختمان و اختصاص وام بیشتر به آن در نظر گرفته شده بود. همچنین فناوری‌های وارد شده به‌ندرت توانستند صنعتی پویا و اشتغال پایدار را در ساختمان‌سازی کشور ایجاد کرده و مورد توجه حرفه‌مندان قرار گیرند. دلیل اصلی آن، عدم تطابق فناوری‌های وارد شده با نیاز صنعت ساختمان ایران و همچنین، قدیمی بودن بسیاری از تکنولوژی‌های وارداتی و عدم تطابق آن با شاخص‌های زیست‌محیطی بوده‌اند.

- در سال‌هایی که اصلاح الگوی مصرف انرژی نام‌گذاری شده بود، رعایت اصول اولیه بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساختمان نظیر عایقکاری پوسته خارجی، می‌توانست حداقل کاهش ۴۰٪ مصرف انرژی برای هر مترمربع را به‌دنبال داشته باشد (زیربنای تقریبی ۱۵۴.۱۱۳.۶۰۰ مترمربع با احتساب مساحت تقریبی ۷۵ مترمربع برای ۲۰۵۴۸۴۸ واحد مسکونی). کاهش هزینه‌های زیست‌محیطی را نیز باید به‌آن افزود. فرصت حاضر با عدم توجه به این اصول و تحویل ساختمان‌هایی بدون اعتنا به موضوع مصرف انرژی و مسائل زیست‌محیطی به متقاضیان از دست رفت.

۳-۵- درحالی که پرداختن به وضعیت زندگی محرومان و حاشیه‌نشینان همواره از دغدغه‌ای اصلی همه مسئولین بوده است و این طرح باهدف حمایت از محرومین شکل گرفت، شاهد مواردی به شرح زیر در اجرای این طرح هستیم:

- در اجرای طرح مسکن مهر اجرای قوانین برنامه چهارم و پنجم در حوزه‌های مختلف کنار گذاشته شد و فقط حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های فرسوده شهری (کمتر از ۱۰٪) از تسهیلات مسکن مهر استفاده کرده‌اند.

- در سال‌های انتهایی دولت دهم قیمت مسکن با جهش قابل‌توجهی مواجه شد و تعداد زیادی از خانوارهای دهک‌های ۱ تا ۳، خارج از دایره شمول این طرح قرارگرفتند و طرح مسکن مهر نتوانست مسأله تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد را حل نماید. میزان تسهیلات اعطایی در تهران در سال ۱۳۸۴ به‌طور متوسط ۵۶ درصد از ارزش کل یک واحد ۷۵ متری را پوشش می‌داد که این رقم در سال ۱۳۸۶ به ۲۷ درصد رسید.

- مکان‌یابی این طرح در حاشیه شهرها و گاه درفاصله بیش از ۲۰ کیلومتر از کانون‌های زندگی شهری جداسازی طبقات اجتماعی، ایجاد تمایز فضایی و هویتی و دورساختن قشر محروم از خدمات شهری را فراهم آورد که حق همه شهروندان است.

- تراکم بیش از اندازه و کاهش سرانه فضای باز و دیگر کاربری‌های خدماتی به حدود نصف حداقل استاندارد، قرارگیری بلوک‌های شهری فشرده با فاصله‌ای نزدیک که سایه‌اندازی و اشراف گسترده واحدها بر روی یکدیگر را فراهم می‌آورد، قشر محروم جامعه را به جرم توان اقتصادی پایین، محکوم به زندگی در سکونتگاه‌هایی فاقد حداقل امکانات زیست‌پذیری نموده است. فقط برای جبران کسری فضاهای خدماتی در کل اراضی، لازم بود که ۱۲۲۹۰ هکتار زمین به ایجاد کاربری‌ها اختصاص یابد.

- افزایش آسیب‌های اجتماعی و بحران امنیت از مهم‌ترین چالش‌های زندگی در مسکن مهر بوده است.

- سرانه فضای آموزشی در نظر گرفته شده در این پروژه در مرحله طراحی که تا پایان دولت دهم حدود ۱۷٪ آن عملیاتی شد، کمتر از نیمی از حداقل استاندارد است که در

شورای عالی معماری و شهرسازی برای پروژه‌های مسکن مهر به تصویب رسیده بود. فرزندان ساکن در این خانه‌ها، گاه برای دسترسی به اولین مدرسه باید کیلومترها راه، بدون هیچگونه پیش‌بینی حمل و نقل عمومی و امنیت دسترسی پیمایند.

۳-۶- تورم و به‌دنبال آن رکود ایجادشده در کشور را نباید بی‌ارتباط با این طرح تلقی نمود:

- در اجرای طرح مسکن مهر حجم عظیمی از تسهیلات برای پروژه در نظر گرفته شد؛ به طوری که در سال ۱۳۸۹، تسهیلات پرداختی به بخش مسکن حدود ۴۸ درصد از پایه پولی کشور را تشکیل می‌داد. این حجم عظیم از سرمایه‌گذاری، موجب شتاب گرفتن تورم را در کشور فراهم نمود، به گونه‌ای که فشار نقدینگی ناشی از سرمایه‌گذاری در طرح مسکن مهر در کنار سایر عوامل موجبات افزایش تورم را فراهم آورد. این درحالی‌است که بر مبنای نظرات کارشناسی، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در کشورهای در حال توسعه نباید کمتر از ۳ درصد و بیشتر از ۸ درصد تولید ناخالص ملی باشد، چراکه فعالیت سایر بخش‌های اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد.

- درحالی‌که طرح مسکن مهر در حال بهره‌برداری بود، انتظار بر آن بود که باعث کاهش قیمت مسکن شود، اما آنچه که مشاهده شد، افزایش قیمت مسکن در سال‌های ابتدایی اجرای طرح بوده است. بنابراین، صنایع وابسته به بخش مسکن اقدام به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرتبط نمودند. از سال ۱۳۹۲ که بخش مسکن وارد رکود شد، همزمان، بخش‌ها و صنایع وابسته نیز وارد رکود شدند. بنابراین بخش اعظمی از تسهیلات بانکی تبدیل به مطالبات غیرقابل وصول شد و بانک‌ها نیز بدهکار شدند. حجم بالای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و عدم امکان وصول مطالبات توسط بانک‌ها باعث تنگنای مالی در پرداخت تسهیلات بانکی به سایر فعالیت‌های اقتصادی شد که ممکن بود سرمایه‌گذاری در سایر صنایع و فعالیت‌های اقتصادی، سودآوری بیشتری برای اقتصاد ایران داشته باشد.

چکیده

تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، وظیفه و به‌دنبال آن، از برنامه‌های همه کشورها بوده‌است. با گسترش شهرنشینی در ایران و مهاجرت گسترده از روستا به شهر، تغییر الگوی سکونت از خانواده‌های گسترده به خانوارهای مستقل و همچنین، رشد جمعیت و افزایش جمعیت جوان در دهه اخیر، تأمین مسکن از نیازهای اصلی خانوارها بوده که دولت‌ها همواره به‌دنبال راهکاری برای آن بوده‌اند. در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشکل تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد همواره از مسائل اساسی دولت‌ها بوده و به این منظور سیاست‌های مختلفی همچون واگذاری زمین دولتی، فروش متری مسکن، واگذاری مسکن به صورت اجاره به شرط تملیک، حمایت از انبوه‌سازان، حمایت از مسکن اجاره‌ای، واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به‌کار گرفته شده است. طرح مسکن مهر گسترده‌ترین برنامه ساخت و عرضه متمرکز مسکن در یک‌صد سال اخیر کشور است که از سال ۱۳۸۶ با هدف احداث ۱/۵ میلیون واحد مسکونی آغاز گردید و «می‌توان آن را به عنوان یک چرخش ساختاری در سیاست‌گذاری و تمرکز بر هدف تأمین واحدهای مسکونی ملکی برای گروه‌های کم‌درآمد قلمداد نمود». نوشته حاضر برآن است که ضمن ارائه گزارشی مختصر از طرح مسکن مهر، به ارائه یک برش تحلیلی از برنامه‌ها و اقدامات این طرح بپردازد. در این راستا، ابتدا فرضیاتی مستخرج از تجربیات بین‌المللی به‌عنوان چارچوب ورود به بحث ارائه شده و در ادامه، به اهداف مسکن مهر و حجم تعهدات آن، گزارش اقدامات انجام شده در دولت نهم و دهم و ادامه‌ی آن در دولت یازدهم پرداخته شده است. در تحلیل و ارزیابی این طرح، لازم است به این نکته توجه شود که طرح مسکن مهر به‌عنوان برنامه‌ی ویژه‌ای مورد تحلیل قرار می‌گیرد که میزان ورود دولت در برنامه‌ریزی، تصویب قوانین و لوایح مرتبط و مدیریت ساخت‌وسازها و حجم اعتبارات و نقدینگی اختصاص داده شده به آن، بی‌سابقه بوده است. به تبع آن، لازم است که انتظارات برآمده از این طرح در تناسب با اولویتی که به آن در برنامه‌های دولت نهم و دهم از نظر اعتباری، قانونی و سازمانی

داده شده است، مورد بررسی قرار گیرد. تحلیل و ارزیابی این طرح در سه بخش ۱- برنامه ریزی کالبدی و مدیریت ساخت، ۲- ارزیابی اقتصادی و ۳- ارزیابی اجتماعی طرح انجام شده است. بخش نخست با روش تحلیل محتوای برنامه‌ها از سطوح راهبردی و سیاست‌گذاری تا طرح‌ها و تحقق‌پذیری آن، از طریق بررسی مصداق‌های غالب صورت گرفته است. ارزیابی انجام‌شده در بخش‌های دوم و سوم مبتنی بر تحلیل کمی و کیفی می‌باشد.

فصل اول

معرفی طرح مسکن مهر

۱-۱- مقدمه

تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، وظیفه و از برنامه‌های همه کشورها بوده‌است. با گسترش شهرنشینی در ایران و مهاجرت گسترده از روستا به شهر، تغییر الگوی سکونت از خانواده‌های گسترده به خانوارهای مستقل و همچنین، رشد جمعیت و افزایش جمعیت جوان در دهه اخیر، تأمین مسکن از نیازهای اصلی خانوارها بوده که دولت‌ها همواره به دنبال راهکاری برای آن بوده‌اند. در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشکل تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد همواره از مسائل اساسی دولت‌ها بوده و به این منظور سیاست‌های مختلفی همچون واگذاری زمین دولتی، فروش متری مسکن، واگذاری مسکن به صورت اجاره به شرط تملیک، حمایت از انبوه سازان، حمایت از مسکن اجاره‌ای، واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به کار گرفته شده است.

طرح مسکن مهر گسترده‌ترین برنامه ساخت و عرضه متمرکز مسکن در یکصد سال اخیر کشور است که از سال ۱۳۸۶ با هدف احداث ۱/۵ میلیون واحد مسکونی آغاز گردید و «می‌توان آن را به عنوان یک چرخش ساختاری در سیاست‌گذاری و تمرکز بر هدف تأمین واحدهای مسکونی ملکی برای گروه‌های کم‌درآمد قلمداد نمود». نوشته حاضر بر آن است که ضمن ارائه گزارشی مختصر از طرح مسکن مهر، به بیان برشی



تحلیلی از برنامه‌ها و اقدامات این طرح بردارد. در این راستا، ابتدا فرضیاتی مستخرج از تجربیات بین‌المللی به‌عنوان چارچوب ورود به‌بحث ارائه شده و در ادامه، به اهداف مسکن مهر و حجم تعهدات آن، گزارش اقدامات انجام‌شده در دولت نهم و دهم و ادامه‌ی آن در دولت یازدهم پرداخته‌شده است. در تحلیل و ارزیابی این طرح، لازم است به این نکته توجه شود که طرح مسکن مهر به‌عنوان برنامه‌ی ویژه‌ای مورد تحلیل قرار می‌گیرد که میزان ورود دولت در برنامه‌ریزی، تصویب قوانین و لوایح مرتبط و مدیریت ساخت‌وسازها و حجم اعتبارات و نقدینگی اختصاص داده شده به آن، بی‌سابقه بوده است. به‌تبع آن، لازم است که انتظارات برآمده از این طرح در تناسب با اولویتی که به آن در برنامه‌های دولت نهم و دهم از نظر اعتباری، قانونی و سازمانی داده شده است، مورد بررسی قرار گیرد. تحلیل و ارزیابی این طرح در سه‌بخش ۱- برنامه‌ریزی کالبدی و مدیریت ساخت، ۲- ارزیابی اقتصادی و ۳- ارزیابی اجتماعی طرح انجام شده است. بخش نخست با روش تحلیل محتوای برنامه‌ها از سطوح راهبردی و سیاست‌گذاری تا طرح‌ها و تحقق‌پذیری آن، از طریق بررسی مصداق‌های غالب صورت گرفته است. ارزیابی انجام‌شده در بخش‌های دوم و سوم مبتنی بر تحلیل کمی و کیفی می‌باشد. برخی از اصول برآمده از تجارب متعدد جهانی مرتبط با سیاست‌گذاری مسکن مهر که در نهادهای بین‌المللی درخصوص آن اتفاق نظر وجود دارد و می‌تواند چارچوبی قیاسی برای بررسی طرح مسکن مهر تعریف کند، به‌شرح زیر است:

- در کشورهای درحال توسعه، کل سرمایه‌گذاری دربخش مسکن و زیربنای مرتبط با آن بین ۳ تا ۸ درصد تولید ناخالص داخلی است. (UN-Doc, HSP/WUF/2/7: paragraph 10).
 - ابزارهای توانمندکننده دولت در بخش تامین و توسعه مسکن (کنترل بازار مسکن) به تفکیک دو بخش «عرضه» و «تقاضا» به شرح زیر است:
- الف- ابزارهای طرف تقاضا:** بسط حقوق مالکیت، بسط تأمین مالی وام‌های مسکن و سهمیه‌بندی یارانه‌ها، ایجاد یک چارچوب نهادی اداره مسکن

ب- ابزارهای طرف عرضه: تدارک زیرساخت‌های توسعه زمین‌های مسکونی، قانون‌گذاری توسعه زمین و مسکن، سازماندهی صنعت ساخت و ساز (World Bank, 1993).

- دسترسی به زمین و امنیت اجاره‌نشینی جزء لوازم راهبردی در تأمین مسکن مناسب برای همه به‌شمار می‌آید. هزینه زمین و امکان دسترسی به آن در زمره عوامل تعیین‌کننده مهم در قیمت و شرایط مسکن محسوب می‌شوند. (Habitat Agenda: paragraph 75).

- لذا یکی از شروط اساسی برای عملکرد صحیح بخش مسکن، امکان دسترسی به زمین مسکونی به صورت عرضه انبوه و با قیمت‌های مناسب در حد توان فقرا است. - تشریک زمین، بازتنظیم زمین، مصادره زمین و بانکداری، اسکان مجدد و واگذاری اسناد مالکیت روش‌های مختلف در تأمین زمین شهری برای مسکن ویژه خانوارهای کم‌درآمد است.

بنابر تجارب جهانی، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در کشورهای در حال توسعه نباید کمتر از ۳ درصد و بیشتر از ۸ درصد تولید ناخالص ملی باشد، چرا که فعالیت سایر بخش‌های اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد و از سوی دیگر در صورت کوچک‌بودن اقتصاد کشورها عملاً سهم فوق نیز نمی‌تواند کل مسائل بخش مسکن آن کشور را حل نماید. در زمان اجرای مسکن مهر این سرمایه‌گذاری بیش از ۱۲ درصد و بدون نفت تا ۱۵ درصد بوده است. تمرکز بیش‌ازحد سرمایه‌گذاری در یک‌بخش، علی‌رغم تولید اشتغال مقطعی می‌تواند تبعات سنگینی نیز مانند رکود پس از تولید انبوه را به‌همراه داشته باشد که در بخش اقتصادی به آن پرداخته شده است.

۱-۲- هدف پیش‌بینی شده طرح

طرح مسکن مهر در سال ۱۳۸۶ با اهداف ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضای مسکن با حذف قیمت زمین، تأمین مسکن اقشار مختلف اجتماعی و به‌ویژه اقشار کم‌درآمد، کنترل و جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت زمین و مسکن، رونق بخشی به تولید مسکن و افزایش حجم تولید مسکن، کاهش هزینه‌های مسکن (اجاره‌بها، رهن و خرید)

در سبد هزینه خانوار، تأمین نیازهای انباشتی مسکن و برقراری عدالت در دسترسی به مسکن مناسب و به تبع آن کاهش فقر و تأمین مسکن جوانان مطرح گردید.

۳-۱- تعداد واحدهای مسکونی پیش‌بینی شده و مدیریت سازمانی طرح

مسکن مهر باهدف ساخت یک و نیم میلیون واحد مسکونی در سال ۱۳۸۶ آغاز شد و طی سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ ظرفیت پیش‌بینی‌شده این طرح خصوصاً در کلانشهرها تا حدود دو میلیون و سیصد هزار واحد افزایش یافت که از این تعداد در نهایت به ۲/۲۱۰/۰۰۰ واحد، تسهیلات بانکی پرداخت شده است. سهم ۲۸۰ هزار واحدی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از کل این واحدها به ۳۸۰ هزار واحد افزایش یافت و بقیه افزایش مربوط به سهم وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت عمران شهرهای جدید است که اراضی دولتی را در اختیار داشته‌اند. حدود ۲۰۰ هزار واحد نیز در بافتهای فرسوده شهری (کمتر از ۱۰٪) از تسهیلات مسکن مهر استفاده کرده‌اند که متولی آنها شرکت عمران و بهسازی شهری ایران بوده است.

علاوه بر آن، در سال ۱۳۸۷ افزایش تولید مسکن به صورت انبوه توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب طرح مسکن مهر برای قشرهای کم‌درآمد تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام‌خمینی سالانه تا ۱۰۰ هزار واحد مسکونی تعیین شده است. (ماده ۳ مصوبه ۱۶۷۸۷۷/ت ۴۱۴۷۲ ن، مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۸)

توزیع پروژه‌های مسکن مهر برحسب طبقه‌بندی شهرها (مشمول بر سه‌گروه شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت و کمتر از آن و شهرهای جدید) و انواع قراردادهای پروژه (مشمول بر تعاونی، سه‌جانبه و خود مالکین) انجام شده است. جدول زیر پراکندگی پروژه‌ها و واحدهای مسکونی مرتبط را به تفکیک دوشاخص شهر و نوع قرارداد نشان می‌دهد:

جدول ۱-۱- پراکنندگی پروژه‌ها و واحدهای مسکونی مرتبط به تفکیک دو شاخص شهر و نوع قرارداد در سال ۱۳۹۲^۱

شاخص تفکیکی	کل	نوع قرارداد					نوع شهر			
		تعاونی	سه جانبه	خودمالک	بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت	زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت	شهر جدید	شهر		
پروژه	۷۸۵۷۸	۵۷۷۵۲	۵۵۸۸	۳۵۳۰۳۸	۸۸۵٪	۸۸۳۷۱	۷۳٪	۴۱۸۵۶۱	۲۰۰٪	۰٪
واحد مسکونی	۶۳۷۳۵۰۲	۷۸۸۵۵	۸۰۰۳۵	۴۱۲۰۱۵	۳۳٪	۸۷۷۸۸۱	۳۰٪	۴۵۸۲۰۳	۲۰۰٪	۴۷۳۸۱۳

مأخذ: داده‌های پایه: بانک اطلاعات مسکن مهر

لازم به ذکر است که متوسط تعداد واحد مسکونی در قراردادهای خودمالکین در هر پروژه حدود ۲/۵ واحد مسکونی است. همچنین، ۸۵٪ پروژه‌های خودمالکین در زمین‌های با مساحت کمتر از ۳۰۰ مترمربع به انجام رسیده و تنها ۶٪ پروژه‌ها در زمین‌های با مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع به اجرا درآمده‌اند. این درحالی است که متوسط تعداد واحد مسکونی در پروژه‌های تعاونی، ۲۳۰۱۵ واحد مسکونی و در قراردادهای سه‌جانبه، ۲۳۷ واحد مسکونی است و ۷۱٪ از پروژه‌های قرارداد تعاونی یا سه‌جانبه در زمین‌های بالای ۱۰۰۰ متر به اجرا درآمده‌اند.

شهرهای جدید بیشترین سهم پروژه‌های تعاونی و تفاهم‌نامه سه‌جانبه احداث شده یا درحال ساخت را در زمین‌های با مساحت بیش از ۱۰۰۰ مترمربع به خود اختصاص داده‌اند. ۸۸٪ درصد از کل پروژه‌ها در این شهرها دارای قطعه‌بندی با مساحت بیشتر از ۱۰۰۰ مترمربع و درمقابل، سهم قطعات با مساحت کمتر از ۳۰۰ مترمربع در این شهرها حدود ۳ درصد است.

سهم قطعات بزرگ با مساحت بیشتر از ۱۰۰۰ مترمربع در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر ۶۵ درصد و در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر، ۷۴ درصد است.

۱ تفاوت تعداد مسکن مهر قید شده با تعداد نهایی مسکن که در این جدول و جدول‌های مشابه دیگر به چشم می‌خورد، به‌خاطر تفاوت در زمان آمارگیری می‌باشد.

به‌طورکلی، به استثنای پروژه‌های خودمالکین و متقاضیان گروهی واقع در شهرهای بزرگ (بالای ۲۵ هزار نفر)، سایر پروژه‌های مسکن مهر دارای میانگین قطعات بالا (بیش از ۱۰۰۰ مترمربع و ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ مترمربع) است. توزیع پروژه‌های مسکن مهر بین نهادهای مسئول و نوع شهر به شرح زیر است:

جدول ۱-۲- توزیع واحدهای مسکن مهر بر حسب نهاد متولی و نوع مشارکت در سال ۱۳۹۲

کل واحدهای مسکونی	تعداد واحدهای مسکونی	تعداد واحد مسکونی تفاهم سه‌جانبه	تعداد واحد مسکونی تعاونی	نهادهای متولی	
					تعداد مسکونی خودمالکین
۶۰.۲۹	۱۲۳۸۸۷۲	۶۰۸۱۷۵	۲۳۹۷۹۸	۳۹۰۱۹۹	سازمان ملی زمین و مسکن
۱۹.۶	۴۰۲۶۹۳	۲۶۷۹۴۱	۲۰	۱۳۴۷۳۲	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۲۰.۱۱	۴۱۳۲۸۳	۳۳۷۹۷	۳۰۵۱۸۹	۷۴۲۹۷	شرکت عمران شهرهای جدید

مأخذ: هاشمی و همکاران، ۱۳۹۲

همچنین جدول توزیع پروژه‌های مسکن مهر در سطح کشور به تفکیک نوع شهر و نوع قرارداد در پیوست ۱ ارائه شده است.

۱-۴- منابع تأمین اعتبار طرح

وزارت مسکن و شهرسازی مجاز شد در کلانشهرها با اولویت شهر تهران با استفاده از امکانات مربوط از جمله اراضی شهری، منابع حاصل از واگذاری آنها، تسهیلات بانکی (به مبلغ ۴۵۰ هزار میلیارد ریال از محل خط اعتباری بانک مرکزی و بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل بازگشت اقساط تسهیلات مسکن مهر) و همچنین جلب بخشی از منابع مورد نیاز از طریق متقاضیان، برای تأمین مسکن افراد واجد شرایط مسکن مهر، به احداث واحدهای مسکونی اقدام و بهای زمین مربوط را بر مبنای کارشناسی و به صورت نقد و اقساط (حداکثر ۱۵ ساله) یا اجاره به شرط تملیک با عاملیت بانک مسکن از متقاضیان دریافت کند. (ماده ۶، مصوبه ۱۰۰۹۸۹/ت/۴۸۵۲۲ک، مورخ ۱۳۹۲/۵/۲، ماده ۱ مصوبه ۱۶۴۰۹۲/ت/۴۸۵۲۲ک، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۲)

تخفیف در هزینه صدور پروانه و زیرساخت‌ها و ...، از دیگر حمایت‌های پیش‌بینی شده به منظور تسهیل دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به مسکن بودند.

۱-۵- پیشرفت طرح تا پایان دولت دهم

۱-۵-۱- واحدهای مسکونی

همانگونه که ذکر گردید تعداد واحدهای مسکن مهر در نهایت به ۲/۲۱۰/۰۰۰ واحد افزایش یافت و در مقابل این تعداد واحد مسکونی، تعهد پرداخت تسهیلات برای دولت ایجاد گردید. از کل واحدهای مسکونی تعهد شده، حدود یک میلیون واحد آن (معادل با حدود ۴۵ درصد از کل واحدهای تعهد شده)، در دولت‌های نهم و دهم تکمیل و افتتاح شده‌اند و از این تعداد واحد تکمیل شده نیز حدود ۶۸۹ هزار واحد آن در این دودولت به متقاضیان تحویل گردیده است. (جدول شماره ۴)

۱-۵-۲- خدمات زیربنایی و روبنایی

بر اساس اطلاعات ثبت شده در سامانه مسکن مهر، تعداد یک میلیون و ۱۵۰ هزار انشعاب آب، یک میلیون و ۱۳۶ هزار انشعاب برق، یک میلیون و ۷۹ هزار انشعاب گاز و ۷۹۹ هزار انشعاب فاضلاب تا سال ۱۳۹۲ تأمین شد که نشان‌دهنده این است که نزدیک به نیمی از واحدهای مسکن مهر فاقد تأسیسات زیربنایی چهارگانه بودند. این در حالی است که در بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ تصریح شده که واگذاری زمین فاقد امکانات زیربنایی ممنوع است.

لازم به ذکر است بخش قابل توجهی از واحدهای مسکن مهر (حدود ۹۰۰ هزار واحد) خود مالک بوده‌اند که عمده این واحدهای خود مالک، از قبل دارای انشعابات لازم بوده‌اند و کسر تعداد واحدهای خود مالک از ارقام فوق، بیانگر این است که برای بخش اندکی از واحدهای مسکن مهر تا پایان دولت دهم، انشعابات لازم تأمین شده است. همچنین از اساسی‌ترین مشکلات طرح مسکن مهر، کمبود امکانات و خدمات شهری به ویژه خدمات آموزشی (کودکستان و مدرسه)، فرهنگی (مسجد، مراکز فرهنگی)،

درمانی (درمانگاه، بیمارستان، خانه بهداشت و...) فضای سبز و خدمات تفریحی است. طبق اطلاعات مندرج در گزارش وضعیت مسکن مهر در مهرماه سال ۱۳۹۲، که برای شورای عالی راهبردی طرح مسکن مهر تهیه شده، اعتبار مورد نیاز برای خدمات روبنایی پروژه‌های مسکن مهر تا انتهای شهریور ۱۳۹۲ در مجموع ۳۴۶۷ میلیارد ریال برآورد شده است. به‌طور متوسط ۱۷ درصد از کل واحدهای روبنایی برنامه‌ریزی شده تا مهرماه ۱۳۹۲ طبق این آمار، به بهره‌برداری رسیده است.

۱-۶- پیشرفت طرح تا ۲۵ آذر ۱۳۹۲ (دولت یازدهم و دوازدهم)

با اجرا و تکمیل طرح مسکن مهر انتظار می‌رفت خانوارهای فاقد مسکن، با حداقل آورده مالی بتوانند نسبت به تأمین مسکن مناسب برای خود اقدام نمایند که این امر منجر به معطوف شدن تمامی تلاش دولتهای نهم و دهم در اجرای این طرح، گردید. لیکن بر خلاف پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته، علی‌رغم سرمایه‌گذاری گسترده و تزریق منابع مالی عظیم، اهداف اجرایی این طرح محقق نشد. این امر باتوجه به انتظارات و از دیگرسو، بدبینی‌های به‌وجود آمده در بین آحاد جامعه، شیوه برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها در این بخش را دشوار ساخت.

۱-۶-۱- اهم مسائل و چالش‌های اجرا و تکمیل پروژه‌های طرح مسکن مهر در دولت یازدهم

به‌دلیل عدم رعایت الزامات و پیش‌نیازها در زمان شروع طرح مسکن مهر، علی‌رغم تخصیص منابع مالی و مدیریتی قابل‌توجه به این طرح، نه تنها مشکلات بخش مسکن (به‌خصوص در حوزه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد)، حل نگردید بلکه مشکلات فراوانی برای اقتصاد کشور و بخش مسکن، ناشی از اجرای این طرح ایجاد گردید و این مشکلات در دولت یازدهم باتوجه به عدم اتمام پروژه‌های مسکن مهر و باقی‌ماندن حجم عظیم تعهدات و همچنین بروز مسائل جدید در این پروژه‌ها، دوچندان گردید.

اهم مسائل و چالش‌هایی که دولت یازدهم در اجرا و تکمیل پروژه‌های طرح مسکن مهر با آن مواجه گردید را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱-۱-۶-۱- نظام تأمین مالی

در ابتدای اجرای طرح از سال ۱۳۸۶ تا اواسط سال ۱۳۸۷، شش بانک عامل شامل بانک‌های ملی، ملت، تجارت، صادرات، مسکن و رفاه کارگران موظف به پرداخت تسهیلات به برنامه‌های بخش مسکن از جمله مسکن مهر از محل منابع داخلی گردیدند. لیکن با توجه به گستردگی برنامه‌های در دست اجرا و حجم بالای پروژه‌های مسکن مهر، از اواسط سال ۱۳۸۷، بانک مرکزی اقدام به تخصیص خط اعتباری ویژه مسکن مهر نمود و این خط اعتباری در اختیار بانک مسکن قرار گرفت تا از این محل جهت پرداخت تسهیلات به پروژه‌های مسکن مهر اقدام گردد. حجم بالای نقدینگی مورد نیاز برای پرداخت تسهیلات بانکی به سازندگان مسکن مهر و تأمین آن از محل منابع بانک مرکزی و پول پر قدرت همه متغیرهای مالی و پولی در سطوح خرد و کلان اقتصاد کشور را در هر دو بخش عمومی و خصوصی تحت تأثیر قرار داد. به نحوی که استقراض از بانک مرکزی منجر به افزایش بیش از ۴۰ درصدی پایه پولی و تورم قابل توجهی شد. ایجاد تورم نیز به نوبه‌ی خود هزینه‌های احداث و تکمیل واحدهای مسکن مهر را به میزان قابل توجهی افزایش داد. علاوه بر این موضوع که خود به یک معضل جدی برای دولت یازدهم بدل شده بود، دولت با چند چالش جدی دیگر در حوزه تأمین مالی مواجه بود. عمده این موارد عبارتند از:

- استقراض حجم بالای منابع از بانک مرکزی و چالش‌های ایجاد شده برای بانک مسکن از جمله بدهکار شدن این بانک به بانک مرکزی.
- ایجاد تعهدات گسترده برای دولت به منظور تأمین یارانه نرخ سود تسهیلات مسکن مهر که تا سالهای متمادی نیز ادامه دارد.
- عدم تطابق منابع مالی (از جمله سقف خط اعتباری تخصیص یافته به مسکن مهر توسط بانک مرکزی، منابع دستگاه‌های خدمات‌رسان و...) با حجم باقی مانده از تعهدات مسکن مهر (تا مرحله اتمام و بهره‌برداری پروژه‌ها) در دولت یازدهم



- مقطوع بودن هزینه ساخت پروژه‌های مسکن مهر در توافق با پیمانکاران و همزمان بروز تورم قابل ملاحظه که هزینه‌های ساخت را به شدت بالا برده و تغییر و تطبیق آن با شرایط جدید به یک چالش جدی تبدیل شد.
- کاهش توان متقاضیان برای تأمین آورده نقدی باتوجه به تورم فزاینده و به تأخیر افتادن سهم آورده متقاضیان
- معوق شدن بخش زیادی از تسهیلات پرداختی قبلی

۱-۶-۱-۲- افزایش قیمت تمام شده ساخت مسکن مهر

تزریق نقدینگی و استفاده از منابع بانک مرکزی در اجرای طرح مسکن مهر و همچنین افزایش نرخ ارز در سال‌های پایانی دولت دهم، منجر به بالارفتن نرخ تورم عمومی و افزایش سطح قیمت‌ها در نهاده‌های بخش مسکن و به تبع آن افزایش هزینه‌های ساخت مسکن مهر گردید. لذا درحالی که یکی از اهداف مسکن مهر، کاهش قیمت تمام شده ساخت مسکن با حذف هزینه زمین بود، قیمت تمام شده پروژه‌ها در این طرح افزایش یافت و این مسأله باتوجه به انتظارات ایجاد شده برای متقاضیان (مبنی بر پایین بودن قیمت مسکن مهر)، دولت یازدهم را با مشکلات زیادی مواجه نمود.

لازم به ذکر است به دلیل مقطوع بودن هزینه ساخت در قراردادهای پروژه‌های مسکن مهر و عدم امکان افزایش این هزینه متناسب با افزایش تورم عمومی و نهاده‌های بخش مسکن به خصوص در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲، کیفیت ساخت واحدهای مسکن مهر کاهش یافت.

۱-۶-۱-۳- عدم پیش بینی امکانات سکونتی و خدمات زیربنائی و روبنائی و به تبع آن عدم امکان تحویل به موقع واحدهای مسکن مهر تکمیل شده

در سازماندهی و مدیریت اجرا و نظارت بر طرح مسکن مهر، تجربیات روشن جهانی و ملی مبنی بر ضرورت تغییر و اصلاح نقش دولت به سیاستگذاری، تسهیل، توانمندسازی، نظارت و نیز محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود نادیده گرفته شده و این طرح در نهایت با تمرکز بر مسئولیت مستقیم اجرایی توسط دولت شکل گرفت و

پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آن به طور کامل به دولت معطوف شد. براین اساس علاوه بر تأمین هزینه‌های تولید، هزینه‌های دیگری نیز به شرح ذیل برعهده دولت گذاشته شد.

- هزینه‌های تأمین خدمات زیربنایی (آب، برق و گاز)
- هزینه‌های عمرانی برای ایجاد شبکه معابر و فضای سبز
- هزینه‌های تأمین زمین و آماده‌سازی زمین
- هزینه‌های تأمین خدمات روبنایی (مرکز بهداشت، ایستگاه پلیس، مراکز آموزشی، و ...)

- هزینه‌های ایجاد شبکه و ایستگاه‌های حمل‌ونقل عمومی

این درحالی‌است که در اجرای طرح مسکن مهر، توسط دولت نهم و دهم به موارد فوق‌الذکر درحد نیاز پرداخته نشده بود و مسکن مهر در شرایطی به دولت یازدهم تحویل گردید که به دلیل توجه صرف به ساخت واحدهای مسکونی و عدم توجه به مکانیابی مناسب و تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی طرح مسکن مهر در دولت قبل، عموم پروژه‌های مسکن مهر فاقد خدمات روبنایی، زیربنایی و سکونتی بودند. به عبارتی به پروژه‌های مسکن مهر به مفهوم ایجاد فضاهای سکونتی و جریان زندگی به معنای واقعی اندیشیده نشده بود و صرفاً نگرش بر تولید خانه به مفهوم یک فضا بدون داشتن هویت و نیاز سکونتی حاکم بود. لذا علی‌رغم تکمیل تعدادی از واحدهای مسکن مهر امکان تحویل این واحدها به متقاضیان وجود نداشت و دولت یازدهم سعی بر تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی و سپس تحویل این واحدها به متقاضیان داشت. البته باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از واحدهای مسکن مهر بدون وجود این خدمات توسط دولت قبل به متقاضیان تحویل شده بود که دولت یازدهم می‌بایست درخصوص تأمین خدمات مورد نیاز این واحدها نیز اقدامات لازم را انجام دهد.

۱-۶-۱-۴-عدم توجه به توان مالی گروه‌های هدف طرح مسکن مهر

موضوع دیگری که عدم توجه به آن در نظام برنامه‌ریزی طرح مسکن مهر منجر به کندشدن عملیات اجرایی این طرح گردید و تحویل آن را به متقاضیان با مشکل مواجه نمود، عدم توجه به تناسب سهم آورده با توان مالی گروه‌های کم‌درآمد (دهک‌های ۱ تا ۴)



بود. این مسأله در برخی پروژه‌ها منجر به تأخیر در پرداخت سهم آورده متقاضیان گردید و موجبات کندی عملیات اجرای پروژه‌های مسکن مهر را فراهم ساخت.

۱-۶-۲- پیشرفت ساخت، اتمام و تحویل واحدها در دولت یازدهم

با وجود نقدهای وارده به مسکن مهر، به سرانجام رساندن این طرح و انجام تعهدات ناشی از آن، یکی از اولویت‌های دولت یازدهم بوده است و علی‌رغم مسائل و معضلاتی که برای تکمیل طرح مسکن مهر وجود داشت، باهدف اتمام این طرح برنامه‌ریزی‌های لازم صورت پذیرفت و اقداماتی به شرح ذیل انجام شد:

- استمهال ۱۰ ساله خط اعتباری مسکن مهر و تأمین منابع موردنیاز برای به سرانجام رساندن این طرح از منابع حاصل از بازپرداخت اقساط تسهیلات مسکن مهر به‌جای استفاده از پول پر قدرت بانک مرکزی و ایجاد تبعات منفی ناشی از آن در سطح اقتصادکلان
- افزایش سقف تسهیلات فردی مسکن مهر در ۲ مرحله (از ۲۵۰ میلیون به ۳۰۰ میلیون ریال و از ۳۰۰ میلیون به ۴۰۰ میلیون ریال) به‌منظور جلوگیری از توقف یا کندشدن عملیات اجرایی ناشی از تأخیر در تزریق سهم آورده متقاضیان و جبران بخشی از افزایش قیمت واحدها
- افزایش مدت بازپرداخت اقساط تسهیلات از ۱۵ سال به ۲۰ سال با هدف حمایت از جامعه هدف این طرح در بازپرداخت تسهیلات متناسب با توان مالی آن‌ها
- تثبیت نرخ سود تسهیلات مسکن مهر (۴٪، ۷٪ و ۹٪) به‌منظور پیشگیری از افزایش قیمت تمام‌شده واحدها برای متقاضیان
- هماهنگی با دستگاه‌های خدمات‌رسان جهت تأمین خدمات زیربنایی پروژه‌های مسکن مهر
- آغاز پروژه‌های مربوط به خدمات روبنایی پروژه‌های مسکن مهر از محل منابع داخلی وزارت راه و شهرسازی

لذا اقدامات فوق‌الذکر در دولت یازدهم در راستای تکمیل پروژه‌های مسکن مهر مؤید آن است که علیرغم مشکلات عدیده مسکن مهر و تنگناهای مالی، انجام تعهدات دولت در قبال متقاضیان این طرح در اولویت قرار گرفته است.

آمارهای موجود در خصوص طرح مسکن مهر نشان می‌دهد که تا ۲۵ آذر ۱۳۹۷ پروژه‌های طرح مسکن مهر به صورت میانگین دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۹۰ درصدی بوده‌اند و همانگونه که از جدول شماره ۱-۳ مشخص است از مجموع حدود ۲۰۲ میلیون واحد تعهدشده مسکن مهر، ساخت و تکمیل ۱/۹۸۴/۶۳۱ واحد به اتمام رسیده است که از این تعداد ۱/۰۳۳/۴۳۴ واحد تحویل شده و ۲۱۷۰۷۸ واحد نیز نیمه تمام بوده‌اند.

در تاریخ فوق‌الذکر از کل واحدهای در دست احداث مسکن مهر (تعهدشده)، حدود ۹۸ هزار واحد فاقد متقاضی یا دارای مشکلات حقوقی و ... هستند. توزیع واحدهای نیمه‌تمام مسکن مهر براساس مشکلات براساس آمار اردیبهشت ماه ۱۳۹۶، به صورت زیر بوده است:

۱. تعداد ۱۱۱ هزار واحد به دلیل عدم نیازسنجی دقیق، مکان‌گزینی نامناسب ساخت، دوری از مراکز خدماتی و هزینه‌های بالای تأمین خدمات، فاقد متقاضی و یا دارای متقاضی غیرمؤثر بوده که در آذر ۱۳۹۷ به ۹۸ هزار واحد کاهش یافته است.

۲. تعداد ۳۷ هزار واحد دارای پیشرفت فیزیکی زیر ۳۰ درصد و راکد هستند.

۳. تعداد ۱۲۶ هزار واحد نیز به طور میانگین دارای پیشرفت فیزیکی حدود ۷۴ درصد هستند. لازم به ذکر است از این ۱۲۶ هزار واحد نیز، حدود ۳۶ هزار واحد دارای مشکلات حقوقی بوده و بدیهی است بهره‌برداری از این واحدها پس از تکمیل، منوط به حل مشکلات قانونی آنها است.



جدول شماره ۱-۳- خلاصه وضعیت طرح مسکن مهر در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۵

برنامه مسکن مهر	تعداد واحدهای تسهیلات پرداخت شده و تعهد شده	اتمام نازک کاری	تحویل واحد	نیمه تمام	فاقد متقاضی
۲۱۵۵۶۰۰	۲۲۰۱۴۸۸	۱۹۸۴۶۳۱	۱۰۳۳۴۳۴	۲۱۷۰۷۸	حدود ۹۸ هزار

مأخذ: دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی

همانطور که جدول شماره ۱-۴ نشان می‌دهد، حدود ۶۰ درصد از واحدهای مسکن مهر، در دولت یازدهم و دوازدهم تکمیل شده‌اند و به‌جز در شاخص تکمیل واحدها، در سایر شاخص‌های پیشرفت برنامه نیز، بیش از ۷۰ درصد از اقدامات در دولت یازدهم صورت گرفته است. این درحالی است که مطابق با آنچه در این گزارش شرح داده شد، حجم مشکلات مسکن مهر در این دولت نسبت به سال‌های آغازین طرح به‌لحاظ کمی و نیز به‌لحاظ تنوع مسائل (عدم وجود خدمات زیربنایی و روبنایی، مشکلات حقوقی، عدم تکمیل آورده متقاضیان، عدم امکان تکمیل واحدهای با قیمت ثابت به‌دلیل وجود تورم عمومی بالا و...)، چندبرابر شده و دولت خود را متعهد به تکمیل واحدها و تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی بدون استفاده از روش‌های ناصحیح و هزینه‌بر اجتماعی و اقتصادی می‌دانسته و صرفاً با مدیریت منابع موجود به این مهم دست یافته است.

جدول ۱-۴- عملکرد دولت یازدهم و دوازدهم و سهم آن از کل عملکرد مسکن مهر

تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۵

ردیف	عنوان	عملکرد دولت نهم و دهم (واحد)	عملکرد دولت یازدهم (واحد)	کل عملکرد (واحد)	درصد عملکرد دولت یازدهم نسبت به کل عملکرد (از ابتدا تا تاریخ فوق‌الذکر)
۱	تحویل واحد به متقاضی	۶۸۹/۹۱۹	۱/۰۳۳/۴۳۴	۱/۷۲۳/۳۵۳	۶۰
۲	اخذ اسناد اعیانی	۵۲۴/۴۵۳	۷۰۹/۹۴۸	۱/۲۳۴/۴۰۱	۵۸
۳	صدور دفترچه فروش اقساطی)	۴۷۸/۴۳۲	۹۴۲/۴۰۳	۱/۴۲۰/۸۳۵	۶۶

مأخذ: دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی

۱-۶-۳- اقدامات دولت یازدهم در تأمین زیرساخت و خدمات و دسترسی‌های طرح مسکن مهر

به دلیل عدم پیش‌بینی زیرساختها و خدمات روبنائی مورد نیاز در طرح مسکن مهر از ابتدای اجرای آن و همچنین عدم تخصیص اعتبارات مورد نیاز در ردیف‌های اعتباری دستگاه‌های مربوطه به دلیل مشکلات مالی، دولت یازدهم برای تأمین این خدمات و زیرساخت‌ها برنامه‌ریزی نموده و آن را مورد توجه خاص قرار داد، به‌ویژه این‌که تأمین خدمات زیربنایی و روبنائی پروژه‌های مسکن مهر از جمله مواردی است که اغلب در پایان پروژه‌ها (هم‌زمان با حاکمیت دولت یازدهم) نمود یافته و نیاز جدی آن برای قابل سکونت کردن واحدها بیش از پیش احساس می‌شد. از این‌رو، تمامی منابع مالی و یارانه‌های حوزه مسکن طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ به تکمیل زیرساخت‌ها و خدمات روبنائی پروژه‌های مسکن مهر اختصاص یافت.

جدول شماره ۱-۵ و ۱-۶ آخرین وضعیت اقدامات انجام شده برای تأمین خدمات روبنائی پروژه‌های مسکن مهر را تا ۲۵ آذرماه ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. لازم به ذکر است بخش قابل توجهی از خدمات روبنائی و زیربنایی تأمین شده برای طرح مسکن مهر در دولت یازدهم صورت پذیرفته است؛ ولی همانگونه که از این جداول مشخص در پروژه‌های مسکن مهر به حجم زیادی از خدمات روبنائی و زیربنایی مورد نیاز است که برای تأمین این میزان از خدمات، اعتبارات بسیار زیادی می‌بایست تأمین گردد.

جدول شماره ۱-۵- آخرین وضعیت خدمات روبنائی تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۵

مرکز بهداشتی - درمانی			مسجد			کلانتری			مدرسه		
تعداد مورد نیاز	شروع شده	اتمام یافته	تعداد مورد نیاز	شروع شده	اتمام یافته	تعداد مورد نیاز	شروع شده	اتمام یافته	تعداد مورد نیاز	شروع شده	اتمام یافته
۴۵۴	۷۲	۵۲	۸۴۲	۴۴۲	۳۲۰	۳۰۳	۶۷	۶۰	۲۲۵۲	۴۹۴	۳۸۹

جدول شماره ۱-۶- وضعیت خدمات زیربنایی واحدهای مسکن مهر (بدون خود مالکین)

تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۵

نوع شهر	قرارداد ساخت	اتمام نازک کاری	تعداد دارای انشعاب آب	تعداد دارای انشعاب فاضلاب	تعداد دارای انشعاب برق	تعداد دارای انشعاب گاز
جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر	۶۰۲۰۰۰	۵۲۷۹۸۵	۵۲۷۵۹۵	۴۷۶۸۱۹	۵۱۶۹۵۴	۴۷۸۱۹۱
جمعیت زیر ۲۵ هزار نفر	۱۱۶۸۸۱	۱۰۶۱۰۶	۷۶۴۵۶	۱۲۲۴۹	۷۶۶۴۲	۶۰۳۰۷
شهرهای جدید	۳۷۰۵۹۶	۲۸۱۳۵۶	۲۴۹۲۶۹	۲۴۷۷۸۵	۲۴۲۳۲۵	۲۲۸۶۲۰
جمع	۱۰۸۹۴۷۷	۹۱۵۴۴۷	۸۴۳۳۲۰	۷۳۶۸۵۳	۸۳۵۹۲۱	۷۶۷۱۱۸
فاقد خدمات نسبت به تعداد قرارداد						
فاقد خدمات نسبت به تعداد نازک کاری						

به منظور تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی و امکانات سکونتی در پروژه‌های مسکن

مهر، اقداماتی به شرح زیر در این مدت صورت پذیرفته است:

- تخصیص تمامی اعتبارات یارانه‌ای تخصیص یافته بخش مسکن از محل بودجه عمومی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ جهت تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی مسکن مهر

- تخصیص بخش قابل توجهی از منابع داخلی سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت عمران شهرهای جدید جهت تأمین خدمات روبنایی

- پیش‌بینی تخصیص ۴۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ جهت احداث و تکمیل خدمات زیربنایی برای وزارت نیرو از محل ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران

- اعطای مجوز واگذاری اسناد خزانه اسلامی به میزان ۱۰ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت دیون پیمانکاران مسکن مهر (۲۰۰۰ میلیارد به وزارت راه و شهرسازی و ۸ هزار میلیارد به وزارت نیرو جهت تأمین خدمات زیربنایی مربوط به تأمین آب و برق و فاضلاب)

- پیش‌بینی مبلغ ۲۵۰۰ میلیارد ریال در بودجه وزارت نیرو بابت زیرساخت مسکن مهر (موضوع ردیف ۹-۵۲۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۵)

- استفاده از روش مدیریت دارائی‌ها جهت تأمین منابع مالی هزینه‌های ایجاد خدمات زیربنائی و روبنائی مسکن مهر

باوجود تمامی تلاش‌های صورت‌پذیرفته در دولت یازدهم برای تأمین خدمات زیربنائی و روبنائی تا تاریخ‌های ذکرشده، به‌دلیل وسعت برنامه و مکان‌یابی نامناسب، همان‌طورکه از جدول شماره ۵ و ۶ مشخص است بخش قابل توجهی از واحدهای مسکونی طرح مسکن مهر فاقد حداقل یکی از خدمات انشعابات آب، برق، فاضلاب و گاز هستند و می‌بایست تعدادی زیادی مدرسه، مسجد، کلانتری و مرکز بهداشتی تکمیل یا احداث گردند و مبالغی نیز صرف آماده‌سازی و محوطه‌سازی پروژه‌های مسکن مهر گردد. حسب برآوردهای صورت‌پذیرفته در سال ۱۳۹۶، با وجود تخصیص‌ها و اقدامات صورت‌پذیرفته در سال‌های قبل، حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اعتبار جهت آماده و محوطه‌سازی و تأمین خدمات روبنائی و زیربنائی به‌شرح جدول ذیل نیاز است.

جدول شماره ۱-۷- برآورد اعتبار موردنیاز جهت تأمین خدمات زیربنائی و روبنائی و آماده‌سازی و محوطه‌سازی پروژه‌های مسکن مهر در سال ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

آماده‌سازی و محوطه‌سازی	تأمین خدمات روبنائی (مسجد، مدرسه، کلانتری و مرکز بهداشتی)	تأمین خدمات زیربنائی (آب، برق و فاضلاب)
۲۶۱۹۰	۴۰۹۳۰	۳۲۰۷۰

۱-۶-۴- مدیریت اعتبارات حاصل از بازپرداخت تسهیلات مسکن مهر در دولت یازدهم

از جمله اقداماتی که در دولت یازدهم صورت پذیرفت، استمهال ۱۰ ساله منابع بازگشتی خط اعتباری مسکن مهر بوده است که منابع حاصل از آن با اخذ مجوز از شورای پول و اعتبار در موارد ذیل هزینه می‌گردد:

۱-۶-۴-۱- تأمین منابع مورد نیاز برای تکمیل پروژه‌های مسکن مهر

بخش اعظم منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات مسکن مهر به منظور تکمیل پروژه‌های مسکن مهر اختصاص یافت. از این طریق بدون استفاده از پول پر قدرت بانک مرکزی و ایجاد تبعات منفی ناشی از آن در سطح اقتصاد کلان، امکان به سرانجام رساندن طرح فراهم شد. این منابع صرف تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و افزایش سقف تسهیلات فردی مسکن مهر در دو مرحله تا ۴۰۰ میلیون ریال شد، تا از این طریق بخشی از هزینه تحمیل شده به متقاضیان ناشی از افزایش قیمت تمام شده، جبران گردد.

۱-۶-۴-۲- راه‌اندازی صندوق پس‌انداز مسکن یکم

بخشی از این منابع به منظور حمایت از سمت تقاضا با هدف رونق بخشی به شرایط رکودی بازار مسکن، به منابع صندوق پس‌انداز مسکن یکم تزریق گردیده است. این صندوق براساس پیشنهاد تأسیس صندوق‌های پس‌انداز مسکن، در بانک‌ها از سوی وزارت راه و شهرسازی در راستای توسعه بازار رهن و تقویت نظام تأمین مالی مسکن، با اعطای مجوز تسهیلات به زوجین خانه اولی از طریق بانک مرکزی ج.ا.ب به بانک مسکن در خردادماه سال ۱۳۹۳ راه‌اندازی شد.

۱-۶-۴-۳- افزایش سرمایه بانک مسکن به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال

بانک مسکن تنها بانک تخصصی حوزه مسکن است. به منظور افزایش قدرت تسهیلات‌دهی این بانک برای پرداخت تسهیلات در بخش مسکن، مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع بازگشتی اقساط مسکن مهر، برای افزایش سرمایه بانک مسکن تخصیص یافت.

فصل دوم

تحلیل طرح از نظر برنامه‌ریزی کالبدی، تأمین مسکن و مدیریت ساخت

بهترین روش برای تحلیل و ارزیابی کالبدی از منظر کمی و کیفی، تحلیل داده‌های بانک اطلاعاتی پروژه‌ها می‌باشد. متأسفانه موضوعات داده‌های اطلاعاتی منطبق بر شاخص‌های تحلیلی مورد نظر نبوده و تنها مدیریت پیشرفت فیزیکی و اعتباری، متقاضی و مدیریت سازمانی طرح را با شاخص‌های محدودی دربر می‌گیرد. برای تحلیل و ارزیابی مبتنی بر پدیدارشناسی وضع موجود، لازم است که مطالعه‌ای مشتمل بر تمام‌شماری واحدها براساس شاخص‌های تعریف شده برای تحلیل کمی و کیفی انجام شود. با این مقدمه، رویکرد حاضر ارزیابی طرح مسکن مهر در حوزه برنامه‌ریزی کالبدی و مدیریت ساخت را بر مبنای تحلیل فرایندی انجام داده و در مواردی که نیاز به ذکر مصداق‌ها بوده است، از مصداق‌های دارای فراوانی بیشتر که اجماع بر سر آن در بررسی‌های انجام‌شده وجود داشته و یا تکیه بر آمارهای موجود و نتایج مطالعات انجام‌شده معتبر بهره برده است. براین اساس، بخش حاضر در چهار محور طرح و تحلیل شده است:

- تبیین راهبردها و سیاست‌گذاری طرح در قالب اسناد بالادستی همچون سند برنامه‌های توسعه، مصوبات قانونی و آیین‌نامه‌ها.



- تهیه و یا ارجاع به آیین کارها و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا به منظور پیشبرد صحیح طرح در مسیر راهبردها و سیاستهای تعریف شده.
- فرایند انتخاب مجریان و الگوهای پیش‌بینی شده برای نظارت و پایش مراحل مختلف طراحی و اجرا
- ترویج، نوآوری و افزایش مهارت‌های ساخت

۲-۱- راهبردها و سیاست‌های حاکم بر طرح و التزام به آن

۲-۱-۱- رویکرد توسعه در برنامه‌ریزی مسکن مهر

ساخت مسکن در یک محدوده شهری به معنای زیست‌پذیری، جذب جمعیت، خدمات و زیرساخت و سرمایه به آن محدوده است. براین اساس، جانمایی مکان‌های جدید زیستی حائز اهمیت بسیار است. حجم انبوه ساخت و ساز در طرح مسکن مهر، برنامه‌ریزان را در جایگاه انتخاب توسعه میان‌افزا در بافت‌های شهری و یا توسعه بیرونی قرار می‌داد که هر یک از مزایا و محدودیت‌های خاص خود برخوردار بود. در عین حال، به نظر می‌رسد با توجه به تحلیلی که از ابتدای تدوین برنامه چهارم توسعه صورت گرفته بود، تکلیف رویکرد توسعه در برنامه چهارم و پنج مشخص شده و اولویت به توسعه درونی و احیای بافت‌های فرسوده داده شده است:

- در برنامه‌های اجرایی بخش مسکن در حوزه مرتبط با اقشار کم‌درآمد (تبصره ۶ قانون بودجه کل کشور) سهراکار برای تأمین مسکن در نظر گرفته شده است:
- واگذاری زمین برای احداث ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب حق بهره‌برداری از زمین (مسکن مهر)
- نوسازی و بهسازی مسکن روستایی (سالانه ۲۰۰ هزار واحد)
- نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری
- همچنین، در بخش (د) ماده ۱۷۱ برنامه پنجم توسعه آمده است:
- وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد از بافت‌های فرسوده شهری را احیاء و بازسازی کنند. تسهیلات و بودجه مورد

نیاز همه ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی خواهد شد و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداریها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت.

تبصره: دولت موظف است حداقل پنجاه درصد از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرح‌های مذکور در محدوده بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد.

• هدف راهبردی ۳ طرح جامع مسکن، «ارتقاء کیفیت زیست، بهبود شرایط سکونتی همه جوامع، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی» و به دنبال آن، اولین هدف برنامه‌ای و اجرایی آن، بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت فرسوده شهری تعریف شده است. (طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵)

اجرای قوانین برنامه چهارم و پنجم در حوزه‌های مختلف کنار گذاشته شد و تنها آن بخش از برنامه که در نظر داشت سالانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی برای دهک‌های ۳ تا ۵ به صورت اجاره ۹۹ ساله (مسکن مهر) تأمین نماید، در قالب طرح مسکن مهر به بیش از ۱.۵ میلیون واحد افزایش یافت. توجه بیش از حد به این سیاست، بقیه اهداف و سیاست‌های برنامه چهارم، پنج و همچنین، طرح جامع مسکن را به طور جدی تحت شعاع قرار داد و عملاً تمام منابع و برنامه‌ها را به سمت خود کشاند. به طوری که چنانچه پیشتر نیز گفته شد، فقط حدود ۲۰۰ هزار واحد نیز در بافتهای فرسوده شهری (کمتر از ۱۰٪) از تسهیلات مسکن مهر استفاده کرده‌اند که متولی آنها شرکت عمران و بهسازی شهری ایران بوده است.

۲-۱-۲- هماهنگی با اسناد بالادست طرح‌های توسعه شهری

مکان‌یابی پروژه‌های مسکن مهر به سه‌شیوه پیش‌بینی شد:

- توسعه درونی: استفاده از زمین‌های دارای کاربری مسکونی در داخل شهرها، شامل اراضی خالی داخل محدوده شهر، محدوده‌های بافت‌های فرسوده و شهرهای جدید؛



- استفاده از اراضی ذخیره واقع در حریم شهرها: شامل افزایش محدوده شهر (توسعه متصل)، توسعه روستاهای مستعد واقع در حریم شهر؛ اولویت تأمین زمین در خارج از محدوده شهر، اراضی دولتی مناسب متصل به خط محدوده مصوب شهر؛ اراضی غیردولتی مناسب برای کاربری مسکونی متصل به خط محدوده مصوب و اراضی دولتی واقع در محدوده سکونتگاههای داخل حریم شهرها می‌باشد.

- شهرک‌سازی در خارج از حریم شهرها؛ برای شهرهایی که در طرح‌های فرادست مصوب پیش‌بینی شده است. در این گروه، اولویت با اراضی دولتی مناسب برای احداث شهرک‌های مسکونی در خارج از حریم شهرهاست.

۸۵٪ پروژه‌های خودمالکین در زمین‌های با مساحت کمتر از ۳۰۰ مترمربع به انجام رسیده و تنها ۶٪ پروژه‌ها در زمین‌های با مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع به اجرا درآمده‌اند. بنابراین اکثر پروژه‌های خودمالکین در محدوده شهرها به اجرا درآمده‌اند. ۷۱٪ از پروژه‌های قرارداد تعاونی یا سه‌جانبه در زمین‌های بالای ۱۰۰۰ متر به اجرا درآمده‌اند. از نظر نوع شهر، به ترتیب ۸۸٪ از کل پروژه‌ها در شهرهای جدید، ۶۵٪ از پروژه‌ها در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر و ۷۴٪ از پروژه‌ها در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر دارای قطعه‌بندی با مساحت بیشتر از ۱۰۰۰ مترمربع و درمقابل، سهم قطعات با مساحت کمتر از ۳۰۰ مترمربع در این شهرها حدود ۳ درصد است.

باتوجه به کمبود زمین خالی قابل تخصیص به پروژه‌های مسکن مهر در محدوده شهرها (غیر از شهرهای جدید) و به‌خصوص، شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر که غالباً از زمین خالی کمتری جهت توسعه در داخل محدوده برخوردارند، افزایش محدوده شهرها و یا ساخت‌وساز در حریم شهرها اجتناب‌ناپذیر بوده است. براساس دستورالعملی که درخصوص نحوه تهیه و تصویب طرح توسط معاونت شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی وقت تهیه شد، مشاور موظف به ارائه گزارش مطالعات وضع موجود و پیشنهادی، ضوابط و مقررات مکان‌یابی و سند الگوی توسعه مسکن مهر در طول دوره طرح بوده است. (گروه مطالعات شرکت رهپوساخت شارستان، ۱۳۹۲، ص. ۱۱۷)؛ اما براساس گزارش‌های رسیده به شورای عالی معماری و شهرسازی، مشاهدات و بررسی‌های میدانی صورت‌گرفته و نمونه‌های متعدد ارزیابی پروژه‌های مسکن مهر در

قالب طرح پژوهشی یا پایان‌نامه‌های دانشجویی، موارد زیر نمونه‌هایی از مهم‌ترین مشکلاتی است که به دلیل عدم مکان‌یابی صحیح، شمار قابل‌توجهی از پروژه‌ها با آن مواجه هستند:

۱- ساخت‌وساز در حریم با وجود حاشیه‌نشینی گسترده در اطراف شهرها و یا وجود بافت‌های فرسوده گسترده در میانه شهر؛ طرح حاضر می‌توانست فرصت بی‌بدیلی را در جهت احیای بافت‌های مذکور از طریق توسعه میان‌بافتی فراهم آورد؛ در حال حاضر در بسیاری موارد، در فاصله میان مکان احداث پروژه و محدوده ساخت و ساز شهری فرصتی برای گسترش سکونتگاه‌های خودرو فراهم شده است.

۲- ایجاد ظرفیت جدید ساخت‌وساز در فضای مابین محدوده ساخته‌شده شهر و پروژه‌های مسکن مهر ساخته‌شده که اغلب به دلیل افزایش محدوده شهری به وسعت شهر افزوده شده و در موارد بسیاری، بدون احتساب جمعیت‌پذیری شهرها سکونت در آن شکل می‌گیرد. علاوه بر آن، چنین رویکردی موجبات پراکنده‌رویی در بافت را فراهم می‌آورد.

۳- عدم مطالعات ژئوتکنیکی و ساخت پروژه در بستر نامناسب از نظر جنس خاک و گسل‌های موجود در منطقه که نمونه‌های متعددی از آن گزارش شده است؛ پروژه‌ها در برخی موارد در زمین‌هایی احداث شده‌اند که بسترسازی مناسب حتی برای تثبیت آن انجام نگرفته است، به بیانی بهتر در پاره‌ای موارد مسائل مهم مانند آبگرفتگی محدوده احداث مسکن در آینده و یا زراعی‌بودن و یا باتلاقی‌بودن نوع زمین و سیستم‌های جمع‌آوری فاضلاب و آبهای سطحی و حتی تأمین آب شرب، برق و گاز مجتمع‌های احداثی، مورد توجه قرار نگرفته است، در یکی از استانهای کشور و چندین شهر این استان مشاهده شده است که در زمین گود و زراعی و پاره‌ای موارد باتلاقی بدون در نظر گرفتن مسائل فنی و شیب طبیعی زمین و تهیه طرح و نقشه توپوگرافی نسبت به احداث مسکن مهر اقدام شده است، که فقط هزینه بازسازی و تثبیت زمین در محل احداث مسکن مهر در آن مناطق، هزینه‌ای برابر یا معادل هزینه ساخت بناهای مسکن مهر دارد.

۴- ساخت‌وساز در زمین‌های کشاورزی

۵- عدم امکان و یا هزینه بالای تأمین خدمات زیربنایی در حالی که در بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ تصریح شده که واگذاری زمین فاقد امکانات زیربنایی ممنوع است.

۶- مشکلات زیست محیطی از جمله ورود آب‌های آلوده به آب‌های زیرزمینی به علت عدم پیش‌بینی شبکه فاضلاب

۷- عدم توسعه حمل‌ونقل محور، دوری از مراکز خدماتی شهری و عدم پیش‌بینی وسیله نقلیه برای آمدوشد.

۸- جداسازی طبقات اجتماعی و دورساختن قشر محروم از خدمات شهری که حق همه شهروندان است.

۲-۱-۳- برنامه‌ریزی تأمین مسکن در هماهنگی با طرح جامع مسکن و برنامه‌های توسعه

چشم‌انداز آتی شاخص‌های بخش مسکن در پایان برنامه پنجم توسعه به شرح زیر پیش‌بینی شد:

- تراکم خانوار در واحد مسکونی: ۱/۰۸
- نسبت مسکن ملکی: ۷۰٪
- نسبت قیمت مسکن به درآمد: ۷٪
- نسبت اجاره‌بها به درآمد در شهرها: ۳۰٪
- تراکم در مسکن گروه‌های کم‌درآمد: ۱/۴٪
- سهم اعتبارات بانکی در سرمایه‌گذاری مسکن: ۵۰٪
- خانه‌های مقاوم و ایمن: ۸۵٪
- خانه‌های مقاوم و ایمن شهری: ۹۰٪
- خانه‌های مقاوم و ایمن روستایی: ۶۰٪

برنامه‌ریزی تأمین مسکن در تطابق با طرح جامع مسکن از دو منظر قابل بررسی است: تعداد واحد مسکونی مورد نیاز و شناخت مخاطبین دهک‌های مختلف جهت تخصیص واحدهای مسکونی به ایشان.

مبنای تعداد واحد مسکن مهر پیش‌بینی شده برای هر شهر، ظرفیت آن شهر از نظر میزان اراضی قابل واگذاری بوده و بر مبنای نیاز جمعیت و خانوار ساکن در شهر صورت نگرفته است. به طوری که بدون وجود هیچ‌گونه تحلیلی در اسناد موجود، تعداد مسکن پیش‌بینی شده حدود ۷۰۰ هزار واحد افزایش داشته است. در نتیجه آن، تعداد کل واحدهای مسکن مهر در غالب استان‌های کشور بیش از نیاز برآورد شده است و به عبارت دیگر در این استان‌ها مازاد واحد مسکونی وجود دارد. تبدیل پروژه‌های مسکن مهر به خانه‌دوم و همچنین، ثبت‌نام از شهرهای دیگر در برخی پروژه‌ها از عواقب عدم هدف‌گذاری صحیح مخاطبین است که موجب می‌شود علیرغم سرمایه قابل توجهی که به این طرح اختصاص می‌یابد، مشکل تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد همچنان به قوت خود باقی بماند.

از طرف دیگر، جامعه هدف در هر برنامه تأمین مسکن کم‌درآمدها باید کاملاً مشخص، تعریف شده و طبقه‌بندی شده باشد، نمی‌توان کل اقشار جامعه را با یک راهبرد برنامه‌ریزی کرد. در این راستا، توجه به جوامع محلی و برنامه‌ریزی در جوامع محلی ضروری است. در چشم‌انداز طرح مسکن مهر، تأمین مسکن ملکی مقاوم و ایمن با توجه به نیاز استان‌ها تا پایان سال ۱۳۹۲ برای خانوارهای شهری در دهک‌های ۳ تا ۷ در نظر گرفته شد که شرایط زیر را دارا باشند:

- فاقد مسکن ملکی باشند.
- شاخص دسترسی ایشان به مسکن بالاتر از ۷ سال باشد.
- توان پرداخت اقساط با حداکثر ۷۰ درصد درآمد خود را داشته باشند.
- مجموع آورده ایشان (پس‌انداز و وام) حداقل ۸۰ درصد قیمت مسکن را پوشش دهد.
- دارای ۵ سال سابقه سکونت در شهر باشند.

بنابر داده‌های بانک اطلاعاتی مسکن مهر، ۶۴ درصد متقاضیان، افراد کمتر از ۳۴ سال هستند. ۸۹ درصد متقاضیان متأهل و باتوجه به شرط تأهل ۱۱ درصد مجرد هستند. ۱۴ درصد متقاضیان زن هستند. ۳۷ درصد متقاضیان را کارمندان، ۳۰ درصد آن را کارگران و ۳۳ درصد آن را افراد دارای شغل‌های آزاد تشکیل می‌دهند. رقم ایده آل شاخص دسترسی خانوار به مسکن باتوجه به استانداردهای بین‌المللی بین ۵ تا ۷ سال است.

این طرح در دستیابی به هدف تأمین مسکن گروه‌های هدف موفق نبوده است. به طوری که در سال‌های انتهایی دولت دهم قیمت مسکن با جهش قابل توجهی مواجه شد و بخش زیادی از خانوارهای موجود در دهک‌های ۱ تا ۳، خارج از دایره شمول این طرح قرار گرفتند و طرح مسکن مهر نتوانست مسأله تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد را حل نماید. میزان تسهیلات اعطایی در تهران در سال ۱۳۸۴ به طور متوسط ۵۶ درصد از ارزش کل یک واحد ۷۵ متری را پوشش می‌داد که این رقم در سال ۱۳۸۶ به ۲۷ درصد رسید.

به نظر می‌رسد با وجود این که مسکن مهر در شهرهای متوسط و کوچک نقش مؤثری در کنترل قیمت‌ها (و نقش کمی در کاهش قیمت‌ها) در تقاضای مسکن دهک‌های ۳ تا ۶ خواهد داشت و لیکن در کلانشهرها در بخش کاهش قیمت‌ها غیر مؤثر بوده و در بخش کنترل قیمت‌ها نیز اثر چندانی نخواهد داشت.

بر اساس پیش‌بینی‌های انجام شده، در طی سال‌های آتی به طور متوسط سالانه ۹۰ تا ۱۰۰ هزار نفر به فاقدین مسکن متعلق به دهک‌های درآمدی میانی افزوده خواهد شد.

۲-۱-۴- تأمین سرانه‌های کاربری‌های شهری

مبنای بررسی و مقایسه سرانه‌های پیش‌بینی شده برای کاربری‌های شهری در طرح مسکن مهر، استانداردهای مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی برای شهرک‌ها و طرح‌های آماده‌سازی مسکن مهر در جلسه مورخ ۱۰/۴/۸۹ می‌باشد. این مصوبه، برای

شهرهای ۵۰ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر (که تقریباً تمام طرح‌های آماده‌سازی مسکن مهر را شامل می‌شود) تعریف شده است. جدول زیر مقایسه میان‌سرانه استاندارد و وضع موجود و به‌دنبال آن کسری زمین مرتبط با هر کاربری را در سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد:

جدول ۱-۲- کسری سرانه زمین و کمبود زمین‌های تخصیص‌یافته در کل اراضی مسکن مهر

کاربری	سرانه موجود در مسکن مهر (مترمربع)	سرانه مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی (مترمربع)	کسری سرانه زمین (متر مربع)	مجموع کسری‌ها در کل اراضی (هکتار)
مسکونی	۱۷/۰۷	۳۵	۱۷/۹۳	۵۱۹۰
آموزشی	۱/۴۶	۳	۱/۵۴	۴۴۶
فضای سبز و پارک	۳/۹	۸	۴/۱	۱۱۸۷
تجاری و خدماتی	۰/۹۷	۲	۱/۰۳	۲۹۸
حمل‌ونقل و انبارداری	۱۴/۶۳	۳۰	۱۵/۳۷	۴۴۵۰
تفریحی- گردشگری، ورزشی، درمانی، فرهنگی، مذهبی، تجهیزات شهری، تأسیسات شهری، اداری، انتظامی	۲/۳۷	۴/۸۵	۲/۴۸	۷۱۹
جمع	۴۰/۴	۸۲/۸۵	۴۲/۴۵	۱۲۲۹۰

مقایسه سرانه موجود و استاندارد نشان از تفاوت فاحش میان پیش‌بینی‌های انجام شده در طرح‌های مسکن مهر با حداقل استاندارد دارد. به‌طوری‌که برای جبران کسری در کل اراضی، لازم است که ۱۲۲۹۰ هکتار زمین به ایجاد کاربری‌ها اختصاص یابد.

سرانه مسکونی و فضای سبز تقریباً نیمی از حداقل استاندارد است که این موضوع به‌معنای تراکم بالای ساخت‌وسازها در سایت پروژه‌ها و شهرک‌ها و همچنین، تراکم بالای نفر در هکتار است که به‌خوبی در تمامی پروژه‌های مسکن مهر مشهود است.



موضوع دیگر توزیع مناسب کاربری‌ها در سکونتگاه است. کاربری‌های خدماتی پیش‌بینی شده، اغلب به صورت متمرکز هستند که مشکلات مختلفی همچون آسایش ساکنین در تأمین احتیاجات و افزایش سفرهای شهری، عدم توزیع مناسب جمعیت در فضای شهری و واحدهای همسایگی در ساعات مختلف روز و همچنین، مشکلات مرتبط با موضوع پدافند غیر عامل را همراه دارند.

۲-۱-۵- الگوی زندگی ایرانی اسلامی و سیمای محیط

برنامه‌ریزی، طراحی و ساخت مسکن در تناسب با سبک زندگی ایرانی اسلامی، موضوعی است که بیش از آن‌که برمبنای مصوبه قابل تعریف باشد، در قیاس با الگوهای اصیل بومی و اصالت دادن به خواست‌های مردم قابل شناسایی است. مطالعات و تحقیقات متعددی به شناخت ارزش‌های معماری بومی و پیشنهادهایی برای ساخت و سازهای جدید پرداخته‌اند.

علاوه بر آن، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۴ شاخص‌های لازم‌الرعايه جهت نیل به شهرسازی و معماری اسلامی- ایرانی را تحت عنوان «ضوابط و شاخص‌های لازم جهت بازیابی هویت شهرسازی و معماری اسلامی ایرانی» تصویب نمود.

حوزه شمول این مصوبه، توسعه آتی شهرها و روستاها، احداث و توسعه شهرهای جدید، شهرک‌های مسکونی در دست احداث، طرح‌های آماده‌سازی و کلیه بناهایی که پس از این مصوبه ساخته می‌شوند، تعریف شد.

با وجود مدارک و اسناد مذکور به‌عنوان سند بالادستی و تأکید بسیار بر رعایت اصول معماری ایرانی اسلامی در برنامه چهارم و پنجم توسعه، پروژه‌های انبوه‌سازی که بیشتر آن‌ها در قالب قراردادهای سه‌جانبه و تعاونی شکل گرفته، در مسائل زیر مشترک بودند:

۱- عدم توجه به سبک زندگی، به‌خصوص در شهرهای میانی و کوچک؛ به‌طوری‌که بسیاری از ساکنین این شهرها سکونت در خانه‌های مستقل یک تا دو واحدی خود که در بافت‌های فرسوده و بدون بسیاری از خدمات و تسهیلات قرار دارد را به‌زندگی در ساختمان‌های آپارتمانی ترجیح می‌دهند. لذا بسیاری از فرصت‌هایی که می‌توانست از

سرمایه اجتماعی و مشارکت مردم هر محل در ساخت‌وساز بهره برده و سرمایه‌گذاری در تأمین مسکن را با بهسازی بافت‌های فرسوده همراه کند، از دست رفته است. حاصل این رویکرد یا عدم اقبال پروژه‌ها از طرف مردم و عدم استفاده مؤثر از سرمایه‌گذاری صورت گرفته در جهت اهداف طرح بوده و یا این‌که با انتقال مردم به این مجموعه‌ها عملاً سبک زندگی و ساختار اجتماعی زندگی‌ایشان تخریب می‌شود که کاملاً در مغایرت با سبک زندگی ایرانی- اسلامی است و به‌طور قطع مسائل اجتماعی متعددی را تا آینده‌ای دور با خود به‌همراه خواهد داشت.

۲- تراکم بالای واحدهای مسکونی از نظر، سطح اشغال و زیربنا و به‌دنبال آن همجواری و فاصله بسیار کم بلوک‌های ساختمانی از یکدیگر، به‌طوری که مشکلات زیر را با خود به‌همراه خواهد داشت:

- دید و منظر نامناسب
- اشرف بازشوهای واحدهای مسکونی مقابل و مجاور بر یکدیگر
- سایه‌اندازی گسترده ساختمان‌ها بر روی یکدیگر به دلیل عدم رعایت فاصله مناسب
- ایجاد تونل باد و توربولانس جریان هوا به دلیل نوع چیدمان، فاصله ساختمان‌ها و عدم تعریف موقعیت مناسب نسبت به جهت جریان باد؛ این موضوع منجر به ایجاد صدای باد و هدر رفت انرژی در فصل زمستان از طریق پوسته خارجی آن می‌شود.
- ۳- در برنامه‌ریزی فضایی و طراحی واحدها صرفاً تأکید بر الگوی هفتاد و پنج متری و حدود آن شده است. به‌طوری که بسیاری از طرح‌ها فاقد اصول صحیح تقسیم‌بندی فضایی و به‌خصوص در تناسب با شرایط اقلیمی منطقه هستند. به‌طورکلی در تعداد قابل‌توجهی از طرح‌های ارائه شده از الگوی یکسان و بدون هیچگونه توجهی به معماری بومی و شرایط اقلیمی منطقه برخوردارند. این موضوع در جزئیات و نمادهای بومی مناطق در نما و جزئیات ساختمان‌ها نیز دیده می‌شود.
- ۴- بلوک‌های مسکونی طراحی شده اغلب فاقد سیستم‌های متمرکز تأسیساتی هستند. لذا هر واحد دارای تجهیزات تأسیساتی مستقل است که متأسفانه تمهیداتی برای استقرار آن‌ها پیش‌بینی نشده است و اغلب در نمای ساختمان‌ها نصب شده و یا

بالکن‌ها را اشغال می‌کنند. این موضوع، منجر به آشفته‌گی سیمای محیط شده و فرسودگی زود هنگام ساختمان‌ها را به دنبال دارد.

۵- در تعداد قابل توجهی از نمونه‌های واحدهای واقع در درون بافت‌های مسکونی، ابعاد طرح گاه به اندازه یک بلوک شهری بوده و از نظر مقیاس در تضاد با بافت‌های مجاور (که اغلب ریزدانه هستند) در سطح و گاه در ارتفاع، قرار می‌گیرد. مصالح منتخب در نما نیز در بیشتر موارد این مشکل را تشدید کرده و به‌طور کلی طرح در عدم تجانس با بستر شکل می‌گیرد.

موارد مذکور که به‌عنوان محورهای کلی مشکلات طراحی ذکر شد و بسیاری از مسائل طراحی دیگر که در بحث حاضر نمی‌گنجد، نشان از عدم تطابق این طرح‌ها با ضوابط و شاخص‌های لازم جهت بازیابی هویت شهرسازی و معماری اسلامی ایرانی به‌عنوان سند بالادستی دارد.

۲-۱-۶- بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساختمان

در ضوابط و دستورالعمل‌های بالادستی، رعایت اصول الگوی اصلاح مصرف مورد توجه جدی قرار گرفته است؛ برای این منظور، آیین‌نامه حمایت از اجرای مبحث ۱۹ در ساختمان‌ها تدوین شده و در کارگروه ستاد تبصره ۱۳ مورد تأیید قرار گرفته است. سند بالادستی این مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۶/۴ هیأت وزیران و با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نفت و مسکن و شهرسازی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب شده است. محورهای کاهش انرژی که در این مصوبه مورد حمایت قرار گرفته عبارتند از:

الف- عایق‌کاری حرارتی پوسته خارجی ساختمان (سقف فضای پیلوت، سقف نهایی و دیوارهای خارجی).

ب- نصب پنجره‌های دوجداره یو پی وی سی

پ- نصب سامانه‌های کنترل هوشمند موتورخانه و کنترل موضعی دما و شیر ترموستاتیک رادیاتور

ت- نصب تجهیزات گرمایشی و سرمایشی پر بازده نظیر چیلرهای جذبی خانگی (پنج تن تبرید)

ث- نصب درزگیر برای بازشوهای ساختمان.

ج- سایر راهکارهای بهینه‌سازی انرژی.

علیرغم پیش‌بینی ظرفیت‌های قانونی لازم، برای گرم‌کردن هر مترمربع ساختمان در ایران، از فرصت ایجاد شده، استفاده مؤثری نشده و رعایت الگوی صحیح مصرف انرژی در ساختمان به هیچ‌وجه در ساخت‌وسازها مورد توجه قرار نگرفته است. از طرف دیگر، باتوجه به استفاده از سیستم‌های ساختمانی نوین در بسیاری از پروژه‌ها، عدم عایق‌کاری پوسته خارجی ساختمان مشکلات جدی‌تری را در هدر رفت انرژی نسبت به ساخت‌وسازهای سنتی فراهم آورده است. دلیل این موضوع، به‌عنوان مثال در سیستم تونلی که در حجم قابل توجهی از ساخت‌وسازها مورد استفاده قرار گرفته است، ضخامت اندک دیوارها و افزایش ضریب هدایت حرارتی پوسته خارجی ساختمان است.

مسکن مهر می‌توانست با حجم زیاد ساخت‌وسازی که برای اقشار متوسط و ضعیف جامعه تولید می‌کند، فرصت بی‌نظیری را برای اصلاح الگوی مصرف انرژی در ساختمان فراهم آورد. چنانچه متوسط زیربنای واحد مسکونی مسکن مهر ۷۵ متر مربع در نظر گرفته شود، ۲۰۵۴۸۴۸ واحد مسکونی، زیربنای تقریبی ۱۵۴.۱۱۳.۶۰۰ مترمربع را به‌خود اختصاص خواهند داد. رعایت اصول اولیه کاهش مصرف انرژی نظیر عایق‌کاری پوسته خارجی ساختمان، می‌توانست حداقل کاهش ۴۰٪ مصرف انرژی برای هر مترمربع را به‌دنبال داشته باشد که کاهش هزینه‌های زیست‌محیطی و آلودگی‌های مرتبط را نیز باید به‌آن افزود. متأسفانه این فرصت با عدم توجه به این اصول از دست رفت و ساختمان‌هایی بدون اعتنا به موضوع مصرف انرژی و مسائل زیست‌محیطی به متقاضیان تحویل شد.



۲-۱-۷- ارتقای فن ساخت با استفاده از فناوری‌های نوین و صنعتی‌سازی

عموماً از فرصت‌های سرمایه‌گذاری بزرگ مقیاس در صنعت مسکن استفاده می‌شود تا ارتقاء و بروزرسانی روش‌های ساخت نیز صورت پذیرد. انجام پروژه‌های شاخصی می‌تواند نقش بسزایی در صنعتی‌سازی ساخت ایفا کنند و اهمیت توجه به مباحث مدیریت پروژه را در پروژه‌های کلان نشان دهند.

منابع کشور در روش غیرصنعتی تا ۳۰ درصد هدر می‌رود، اما در عوض در روش‌های صنعتی تا ۳۰ درصد صرفه‌جویی منابع انجام می‌شود، یعنی با همان منابع می‌شود ۳۰ درصد بیشتر ساخت.

از مهم‌ترین ظرفیت‌های قانونی ایجادشده برای ارتقای فناوری ساخت و گسترش صنعتی‌سازی در کشور، تصویب آیین‌نامه حمایت از فناوری‌های نو در تولید مسکن و رعایت مقررات ملی و مقاوم‌سازی بود.

در این آیین‌نامه پیش‌بینی شده بود که درخصوص تشویق و ترویج فناوری‌های نوین احداث مسکن و شیوه‌های تولید صنعتی ساختمان اقدامات زیر صورت پذیرد:

الف- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران نسبت به ایجاد و راه‌اندازی حداقل سی‌واحد تولیدکننده ساختمان با فناوری‌های نوین در سی‌استان کشور رأساً یا با مشارکت بخش خصوصی اقدام نماید.

ب- وزارت مسکن و شهرسازی در مواردی که زمین با کاربردی صنعتی در خارج از محدوده قانونی شهرها در اختیار دارد و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران نسبت به واگذاری زمین برای احداث واحدهای تولیدکننده مصالح، قطعات و تجهیزات ساخت صنعتی و فناوری‌های نوین با قیمت کارشناسی روز و به صورت بیست درصد نقد و هشتاد درصد با تقسیط پنج‌ساله اقدام نمایند.

ج- بانک مرکز جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های عامل نسبت به پرداخت تسهیلات ریالی تا معادل هشتاد درصد سرمایه‌گذاری مورد نیاز این طرح‌ها اقدام نماید.

د- ماشین‌آلات و مواد اولیه نیاز برای تولید فناوریهای نوین صنعت ساختمان که مشمول تعرفه صفر درصد موضوع تصویب ۱۳۸۶ می‌گردند، توسط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و صنایع و معادن اعلام و معرفی می‌شود.

برای تشویق صنعتی‌سازی ایده‌ی تخصیص تسهیلات متناسب با میزان صنعتی بودن پروژه مطرح بود، اما به‌خاطر عدم وجود شاخص مناسب برای تعیین تراز صنعتی بودن هر پروژه این امر به‌صورت کیفی و ابتدایی انجام می‌شد.

گاهی در نظر گرفتن یکی دو عامل نظیر پیچ و مهرهای بودن اسکلت و دوجداره بودن پنجره‌ها باعث ارزیابی ساختمان به‌عنوان ساختمانی صنعتی می‌شد. در صورتی که صنعتی‌سازی به‌روش یا روشهایی که میزان استفاده از منابع انسانی، مواد اولیه و سرمایه را با به‌کارگیری فناوریهای نوین در یک ساختار منظم تشکیلات یافته و منسجم به‌طور کارا بهینه کند، گفته می‌شود.^۲

براساس آمار موجود، بیش از ۶۶ درصد از واحدهای تعاونی طرح مسکن مهر به طریقه سنتی، حدود ۳۰ درصد به‌صورت صنعتی و مابقی به‌صورت نیمه‌صنعتی احداث شده یا در حال ساخت بوده است. در ۷۲٪ از قراردادهای سه‌جانبه و ۲۵٪ از قراردادهای تعاونی، روش‌های صنعتی ساخت مورد استفاده قرار گرفته است. این در حالی است که تنها در ۵٪ از ساختمان‌های دارای قرارداد خودمالکین از روش‌های صنعتی در ساخت استفاده شده است آمار مذکور نشان‌دهنده آن است که علیرغم سیاست‌های تشویقی و

۲ حداقل مواردی نظیر: ۱- کاهش هدر رفت، بهبود کیفیت مصالح و پیشگیری از اتلاف سرمایه ۲- افزایش کیفیت قطعات ساختمان با توجه به استفاده از فناوری‌های نوین ۳- امکان کنترل و افزایش کیفیت فرآیند تولید در کارخانه و پرهیز از آزمون و خطا ۴- افزایش استحکام، مقاومت و عمر مفید ساختمان در مقابل حوادث طبیعی ۵- کاهش اتلاف و صرفه‌جویی زیاد در مصرف انرژی در ازای به‌کارگیری تکنولوژیهای نوین و رعایت استانداردها ۶- کاهش ضایعات و آلودگی محیط‌زیست با کاهش و حذف روش سنتی ساخت و ساز ۷- تسریع در عملیات احداث و کاهش دوره ساخت و ساز ۸- سبک‌سازی ساختمان با به‌کارگیری فناوریهای نوین ۹- کاهش قابل‌ملاحظه قیمت ساخت و ساز در اختصاص شاخص صنعتی بودن ساختمان باید لحاظ شود. ضمناً در تدوین نقشه راه لازم است حداقل به دو بعد صنعتی‌سازی در بخش سازه‌ای و بخش غیرسازه‌ای که شامل مؤلفه‌های داخلی ساختمان است، توجه شود.



حمایتی از صنعتی‌سازی، هنوز ترویج صنعتی‌سازی به‌طورکلی و به‌خصوص، در پروژه‌های غیرسازماندهی‌شده دولتی و انبوه‌سازی موفق‌نبوده و به‌عبارت دیگر روش‌های صنعتی ساخت و استفاده از فناوری‌های نوین از اقبال عمومی در حرفه‌مندان خصوصی صنعت ساخت‌وساز برخوردار نیست. دلیل این امر را می‌توان در عدم انتخاب فناوری‌های مناسب با شرایط پروژه‌ها در ایران، عدم آموزش و ترویج شیوه‌های ساخت مذکور و عدم صرفه اقتصادی در رقابت با ساخت‌وسازهای سنتی دانست.

۱-۲-۸- برآورد هزینه‌ها بر پایه اصول مهندسی ارزش

در طرح مسکن مهر بنا براین بود که مستقل از شرایط هر پروژه، قیمت تمام‌شده برای متقاضیان یکنواخت در نظر گرفته شود، که در بسیاری از موارد برآورد قیمت توسط کارشناسان برای یک‌ساختمان اصولی بیش از آن‌مقدار بوده است. بنابراین می‌توان انتظار داشت که تحمیل قیمت غیرواقعی تبعاتی نظیر استفاده از مصالح ارزانتر غیراستاندارد، عدم رعایت ضوابط مقررات ملی، استفاده از نیروی کار ارزان و غیرمتخصص، عدم تحویل ساختمان به‌صورت کامل و آماده بهره‌برداری، شود. ملاک انتخاب نوع سیستم در بسیاری از پروژه‌ها صرفاً پایین بودن هزینه اولیه ساخت بوده است؛ درحالی‌که اگر کل چرخه‌حیات ساختمان ملاک باشد، گاهی سیستم سازه‌ای که قیمت اولیه آن قدری بیشتر است، درکل چرخه حیات به‌مراتب اقتصادی‌تر است. توجه به شرایط اقلیمی نیز دراین میان اهمیت بسیاری می‌یابد که در موارد بسیار نادیده گرفته شده‌است.

باتوجه به ثابت‌بودن هزینه ساخت، به‌کارگیری اصول مهندسی ارزش به‌خصوص در مرحله طرح مفهومی پروژه‌ها می‌تواند بسیار مهم باشد، مثلاً به‌جای افزایش فوق‌العاده هزینه‌ها در تأمین سیستم تأسیسات، اعم از گرمایشی و سرمایشی با تمهیداتی می‌توان این هزینه‌ها را کاهش داد و به‌جای آن توجه به ارتقاء کیفیت مصالح و اجرای ساختمان نمود.

۲-۲- تهیه و یا ارجاع به آیین کارها و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا

اجرای نمودن برنامه گسترده‌ای همچون مسکن مهر به‌منظور تحقق اهداف موردنظر آن مستلزم برنامه‌ریزی دقیق و مطالعات پشتیبان جامع و تأمین پیش‌نیازها و الزامات بود؛ در برخی موارد نظیر استفاده از فناوری‌های نوین و صنعتی‌سازی ساختمان، در این زمینه اقدامات مؤثری صورت‌گرفته و سازمان متولی به تهیه دستورالعمل‌ها و آیین‌کارهای متعدد در جهت استفاده از سیستم‌ها و فناوری‌های ساخت پرداخته که قابلیت استفاده به‌عنوان آیین‌کار و دستورالعمل‌های اجرایی داشته است. به‌عنوان نمونه، تعدادی از سندهای اجرایی که کمبود آن به‌عنوان دستورالعمل‌ها و آیین‌کارهای لازم‌الاجرا یا راهبردی به‌چشم می‌خورند، عبارتند از:

- ضوابط و چک‌لیست‌های مکان‌یابی پروژه
- شاخص‌های تعریف صنعتی و نیمه صنعتی بودن پروژه‌ها
- ضوابط طراحی مسکن قابل دسترس در اقلیم‌ها و بوم‌های مختلف ایران
- آیین‌کارها و دستنامه‌های مرتبط با کاهش مصرف انرژی در ساختمان

بدون‌شک تولید اسنادی از این‌دست، در بسیاری علاوه بر آن‌که می‌توانست التزام مجریان به اصول واحد قابل ارزیابی در فرایندهای نظارتی و به‌دنبال آن افزایش کیفیت ساخت را فراهم آورد، تدوین چارچوب‌ها و آیین‌کارها و در ادامه ثبت بازخوردهای حاصل و تجارب منتج از آن می‌توانست فرصت مناسبی را در ارتقای دانش ساخت فراهم آورد که متأسفانه این اقدام به‌صورت متمرکز و هدفمند صورت نگرفته است.



۲-۳- فرایند انتخاب مجریان و الگوهای پیش‌بینی شده برای نظارت و پایش مراحل مختلف طراحی و اجرا

بررسی موردی برخی از پروژه‌های مسکن مهر در زلزله‌ها نشان می‌دهد که با توجه به لرزه‌خیز بودن کشور باید توجه بیشتری به در نظر گرفتن اثرات زلزله در طراحی، ساخت و اجرای این ساختمان‌ها می‌شد.

در زلزله مرداد ۱۳۹۱ ورزقان در آذربایجان شرقی به واحدهای در حال ساخت مسکن مهر خسارت وارد شد که عمدتاً به خاطر عدم مهار دیوارها بوده است. در جریان زلزله مرداد ۱۳۹۳ مورموری در آبدانان بنا به اظهارات معاون ستاد مدیریت بحران کشور بسیاری از سازه‌های مسکن مهر دچار آسیب جدی شده‌اند که این آسیب‌ها نشان از اجرا و نظارت نامناسب این واحدهای مسکونی دارد. در زلزله دوازدهم دی ماه ۱۳۹۲ بستک در هرمزگان مجتمع مسکن مهر ۲۰۰ واحدی آفتاب و مسکن مهر ۴۰۰ واحدی آشیانه خسارت دیدند که براساس مشاهدات میدانی، بیشترین خسارات ناشی از شکست دیوار و آسیب دیدگی در طبقه‌های زیرین بوده است. همچنین در زلزله اخیر بجنورد در اردیبهشت ۱۳۹۵ نیز ساختمان‌های مسکن مهر آسیب جدید دیده و غیرقابل سکونت شدند.

موارد فوق باتوجه به وجود آیین‌نامه‌ها و ضوابط مرتبط با موضوع زلزله در ساخت‌وساز، نشان از عدم اجرای صحیح و نظارت بر فرایند ساخت‌وساز دارد. در این راستا، مروری بر موارد مرتبط با فرایندهای نظارت فنی بر ساخت‌وساز شده است:

- تأیید نقشه‌ها در بسیاری از موارد روند متداول در کشور را طی نکرده است. به‌عنوان مثال در اغلب موارد، شهرداری‌ها برای پروژه‌های مسکن مهر بدون هیچگونه کنترل اضافه مجوزها و تأییدات لازم را صادر می‌کردند. در مقابل، عدم استفاده از روند گردش کار فنی، روندهای اداری گردش کار زائدی نظیر نیاز به مراجعه به دفترخانه برای تأیید نقشه‌ها اضافه شده است.
- عموماً نظارت‌ها در کشور تحت هماهنگی سازمان نظام مهندسی صورت می‌پذیرد، در حالی که در پروژه‌های مسکن مهر شهرداری‌ها و شرکت عمران شهرهای جدید وظیفه

نظارت و حتی اجرا را برعهده داشتند. این امر منجر به بکارگیری کارمندان و کارشناسان ذی‌نفع سیستم کارفرمایی و شهرداری در امر تخصصی نظارت و اجرا شده بود. در مورد پروژه‌های خارج از محدوده شهرهای جدید، عموماً انتخاب ناظر توسط پیمانکار و بدون توجه به سهمیه مترای نظارت انجام شده است.

- به‌منظور کاهش هزینه‌ها و سرعت‌بخشی به فرایند انجام کار در مواردی نیاز به نظارت‌ها و تأییدیه‌ها و استانداردهای اجباری حذف شده است.

- سازوکار انتخاب پیمانکار مبهم و غیریکسان بوده است. انتخاب پیمانکار در ابتدا عموماً بدون مناقصه و در صورت انجام مناقصه حداکثر با در نظر گرفتن توان مالی پیمانکار انجام می‌گرفت. بسیاری از پیمانکاران تجربه پروژه‌های انبوه نداشتند. در مواردی حتی پیمانکار رتبه انبوه‌سازی نداشته و با مساعدت کارفرما واجد شرایط شده است.

- براساس مصوبات طرح، مصالح و محصولات باید دارای گواهی‌نامه فنی از مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی می‌بودند. در بازدیدهایی که توسط کارشناسان این مرکز انجام شده است، به‌خاطر صرفه‌جویی در هزینه‌ها در موارد بسیاری از مصالح و محصولات بدون گواهی‌نامه استفاده شده است. جعل گواهی‌نامه نیز در موارد بسیاری دیده شده است.

۲-۴- ترویج، نوآوری و افزایش مهارت‌های ساخت

براساس تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در مورد نحوه اجرای تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و سازماندهی تولید و عرضه و به استناد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با رعایت تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱۹ در خصوص موضوع آموزش کارگران ساختمانی، تسهیلات مسکن روستایی مصوب شد که دویست میلیارد ریال از محل اعتبارات تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور جهت آموزش فنی حرفه‌ای کارگران بخش ساختمان در اختیار وزارت کار و امور اجتماعی قرار گیرد. در این راستا مقرر شد که تعداد کارگرانی که باید تحت آموزش قرار گیرند، حسب هزینه‌های آموزش که در بخش‌های مختلف کار و

براساس آنالیزی که وزارت کار و امور اجتماعی ارائه و با وزارت مسکن و شهرسازی توافق خواهند نمود، تعیین و در تفاهم‌نامه مشترک قید می‌شود.

در برنامه آموزش و صدور پروانه مهارت فنی کارگران ساختمانی هدف از اجرای آموزش و صدور پروانه مهارت فنی کارگران ساختمان موارد زیر ذکر شده است:

الف- تربیت و ارتقای کارگران صنعت ساختمانی با اجرای آموزشهای مطابق استانداردهای مورد نیاز برای تقویت و مقاوم‌سازی ابنیه و جلوگیری و کاهش از خسارتهای ناشی از عدم رعایت استاندارد ایمنی در ساخت‌وساز هم‌راستا با سایر سیاست‌های دولت از قبیل استانداردسازی مصالح ساختمانی، تولید صنعتی ساختمان، امور مهندسیین ناظر و طراح.

ب- تشکیل بانک اطلاعاتی نیروی کار صنعت ساختمان توسط وزارت کار و اموراجتماعی با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی. (برنامه آموزش و صدور پروانه مهارت فنی کارگران ساختمان، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۲)

لذا ظرفیت قانونی و اعتباری ایجادشده به‌همراه نیاز گسترده به نیروی کار ماهر، فرصت ارزشمندی را جهت ارتقای صنعت ساخت‌وساز کشور و تربیت نیروی فنی ماهر قرار می‌داد. این فرصت می‌توانست علاوه بر تربیت نیروی کار ساختمانی ماهر از طریق تهیه منابع آموزشی مناسب و مستندسازی فرایند انجام پروژه‌ها «به‌عنوان نمونه‌های متعدد اجرایی» به امکان باز تولید نیروی کار و استفاده مؤثر از تجارب بیانجامد. متأسفانه عدم برنامه‌ریزی صحیح و متمرکز در این مورد موجب شد که علاوه بر آن که کمبود نیروی کار ماهر یکی از معضلات پایین‌آمدن کیفیت ساخت بسیاری از پروژه‌ها محسوب شود، از فرصت ایجادشده برای تربیت نیروی انسانی ماهر و ارتقای سطح مهارت در این حوزه در کشور استفاده مؤثری صورت نگیرد. به‌عنوان نمونه، استفاده از یک سیستم صنعتی جدید نیازمند آموزش در تمام سطوح طراحی، اجرا و نظارت می‌باشد. درحالی‌که اولین دوره آموزشی، آن هم به‌صورت مقدماتی و صرفاً برای کارفرمایان و پیمانکاران در سال ۱۳۸۸ و دوره دیگری در سال ۱۳۸۹ برگزار شد که در مقایسه با حجم پروژه در سراسر کشور بسیار کمتر از نیاز بوده است.

فصل سوم

تحلیل و ارزیابی اقتصادی

شروع کار دولت نهم با اولین سال اجرای قانون برنامه چهارم توسعه مصادف شد که براساس بند (ج) ماده ۳۰ این قانون، وزارت راه و شهرسازی مکلف به تهیه و تصویب طرح جامع مسکن برای ایجاد تعادل در اقتصاد ملی، ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها تا پایان سال اول برنامه چهارم گشت. لایحه ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در اردیبهشت ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید. موضوعات اصلی این قانون عبارت بود از: ساماندهی بازار عرضه مسکن اجاره‌ای، تأمین مسکن مردم ساکن در شهرهای زیر یک میلیون نفر جمعیت، تأمین مسکن روستاییان و عشایر دواطلب اسکان در روستاها، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و ... بوده است. به این ترتیب، با قرارگرفتن مسکن در ردیف بودجه‌ای دولت، بخشی از منابع بودجه‌ای به سمت این طرح روانه شد. طبیعتاً با اتخاذ هر سیاست اقتصادی، بخش‌های بسیاری متأثر خواهند گشت که مسکن مهر نیز از این قاعده مستثنی نبوده است. بازار مسکن در ایران، شاید تنها بازاری بوده است که بخش خصوصی در آن نقش کاملاً پررنگ داشته است. اما این سازوکار توسط سیاست مسکن مهر دستخوش تغییر گشت و به واسطه آن پیامدهای مثبت و منفی بسیاری به وجود آمده است. در این بخش سعی بر آن است که از ابعاد اقتصادی مختلفی به بررسی مسکن مهر و پیامدهای آن پرداخته شود. از جمله سؤالاتی که می‌توان در رابطه با مسکن مهر مطرح نمود این است که تأثیر آن بر پایه پولی، نقدینگی و

تورم به چه ترتیب بوده است؟ همچنین تأثیر آن بر اشتغال‌زایی، رشد اقتصادی و ... چگونه بوده است؟ و همچنین مهمترین سوال ممکن می‌تواند به این ترتیب مطرح شود که آیا این سرمایه‌گذاری می‌توانسته در بخش‌های دیگر بازدهی بیشتری داشته باشد؟ بنابراین، هدف این گزارش ارائه تحلیلی اقتصادی از مسکن مهر و پیامدهای آن می‌باشد.

۳-۱- تأمین مالی مسکن مهر و متغیرهای پولی

اجرای طرح‌های اقتصادی نظیر مسکن مهر نیاز به سرمایه‌گذاری‌های عظیمی دارد که نیاز به مشارکت بخش دولتی است. مشارکت دولت، نیاز به منابع مالی فراوانی دارد که این منابع از طرق مختلفی می‌توانست تأمین شود. یکی از مهمترین شیوه‌های تأمین مالی، اعتبارات بانکی هستند که سهم عمده‌ای در اجرای پروژه مسکن مهر داشته‌اند. میزان تسهیلات بانکی تخصیص‌یافته به طرح مسکن مهر از ابتدا رقم مشخصی به تناسب واحدهای مسکونی هدف‌گذاری شده نبود و به‌صورت سالانه تعیین می‌شد و در برخی موارد در سال بعد مبلغی به میزان اعتبار تعیین‌شده در سال قبل (که هنوز محقق نشده بود) افزوده می‌شد. میزان تسهیلات بانکی ویژه برنامه‌های تولید مسکن در سال ۱۳۸۶ معادل ۱۵۰ هزار میلیارد ریال تعیین شد. (مصوبه ۵۱۵۱۶/ت ۳۷۵۴۱ ن، مورخ ۶ / ۴ / ۱۳۸۶). در سال ۱۳۸۷ به ۲۷۰ هزار میلیارد ریال برای مجموع سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ افزایش یافت. به‌عبارت دیگر از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده در سال ۱۳۸۶، رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال آن تعهد شد و ۱۷۰ هزار میلیارد ریال نیز برای سال ۱۳۸۷ در نظر گرفته شد. همچنین در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ مقرر شد که ۲۰ هزار میلیارد ریال توسط دولت برای اجرای برنامه‌های مسکن از جمله مسکن مهر از محل درآمدهای عمومی در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی و تأمین شود. (ماده ۱۸ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۵)

همچنین، بانک مرکزی برای سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ مجوز ۳۵ هزار میلیارد ریال اعتبار برای طرح مسکن دریافت کرد که در مجموع برای سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ خط اعتباری ۷۰ هزار میلیارد ریال برای طرح مسکن مهر پیش‌بینی شد. معادل مبلغ هشت

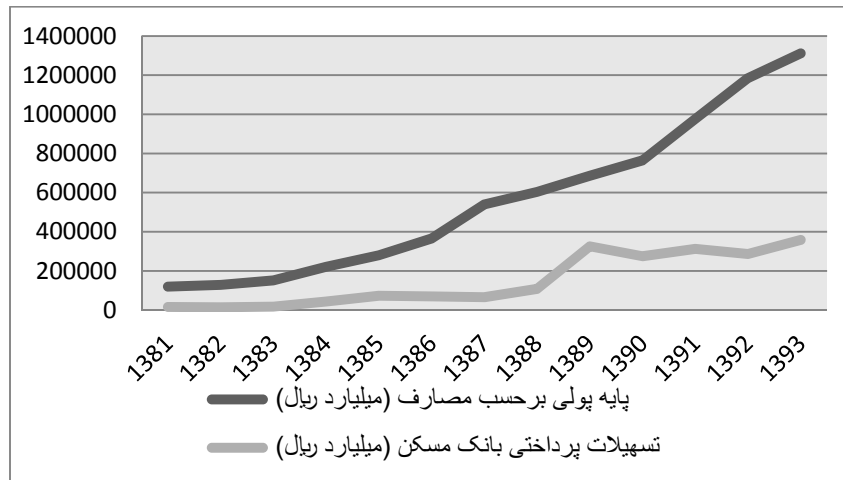
هزار میلیارد ریال نیز علاوه بر دوهزار میلیارد ریال اعطایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موجود نزد بانک مسکن به صورت خط اعتباری همواره در اختیار بانک مسکن قرار داده شد. (بند ۱، ۳ و ۵ مصوبه ۶۹۶۱۴/ت/۴۲۷۶۱ک، مورخ ۱۳۸۸/۴/۲ و ماده ۱ مصوبه ۵۸۸۲۷/ت/۴۴۷۲۱ ن، مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۱۶). به علاوه، در حدود نیمه سال ۱۳۸۹ مقرر شد که بانک‌های ملی، صادرات، ملت، تجارت، رفاه کارگران و سپه هر کدام ۱۰ هزار میلیارد ریال از منابع داخلی خود را جمعاً به مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال (با نرخ ۱۲ درصد و بازپرداخت ۱۵ ساله)، برای اعطای تسهیلات در طرح مسکن مهر در اختیار بانک مسکن قرار دهند. (ماده ۲ مصوبه ۱۸۶۷۲۹/ت/۴۵۶۱۸ه، مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹). علاوه بر این مقرر شد ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از محل یارانه بخش مسکن به عنوان کمک تشویقی اعطای تسهیلات مسکن مهر در سال ۱۳۸۹ به بانک مسکن پرداخت شود. (ماده ۲ مصوبه ۱۵۵۲۷۲/ت/۴۵۳۶۰ن، مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۱)

در نهایت باتوجه به مجموعه تصمیمات اتخاذ شده برای تأمین منابع مورد نیاز جهت پرداخت تسهیلات مسکن مهر، مقرر شد بالغ بر ۵۵۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات به مسکن مهر تخصیص یابد که از این مبلغ ۴۵۰ هزار میلیارد ریال از محل خط اعتباری بانک مرکزی و بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل اقساط بازگشتی تسهیلات پرداخت شده به مسکن مهر، تأمین اعتبار گردد.

بنابراین، سالانه تخصیص قابل توجه منابع در بخش مسکن به خصوص مسکن مهر توسط بانک‌ها صورت گرفته است که در نمودار زیر تسهیلات پرداختی مسکن و همچنین پایه پولی در اقتصاد ایران آمده است. مشاهده می‌شود که با افزایش تسهیلات اعطایی به بخش مسکن در سال ۱۳۸۹، پایه پولی نیز دچار افزایش شدید شده است. در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳، تسهیلات اعطایی بانک مسکن، حدود ۱۲ درصد از تغییرات پایه پولی کشور را تشکیل داده است. این نسبت تا سال ۱۳۸۹ نوساناتی داشته است اما در سال ۱۳۸۹ رقمی بالغ بر ۴۸ درصد تغییرات پایه پولی کشور را تشکیل می‌دهد که رقم بسیار بالا و بی سابقه ای می‌باشد. این افزایش پایه پولی باتوجه به اینکه از ابتدای دهه ۱۳۸۰ با تأسیس و گسترش بانکداری خصوصی و تشدید رقابت برای جذب سپرده به طور

پیوسته نسبت شبه پول به پول و لذا ضریب فزاینده نقدینگی دچار افزایش بوده است، موجب افزایش نقدینگی در اقتصاد ایران گشته است.

نمودار ۳-۱- پایه پولی و تسهیلات پرداختی به بخش مسکن توسط بانک مسکن

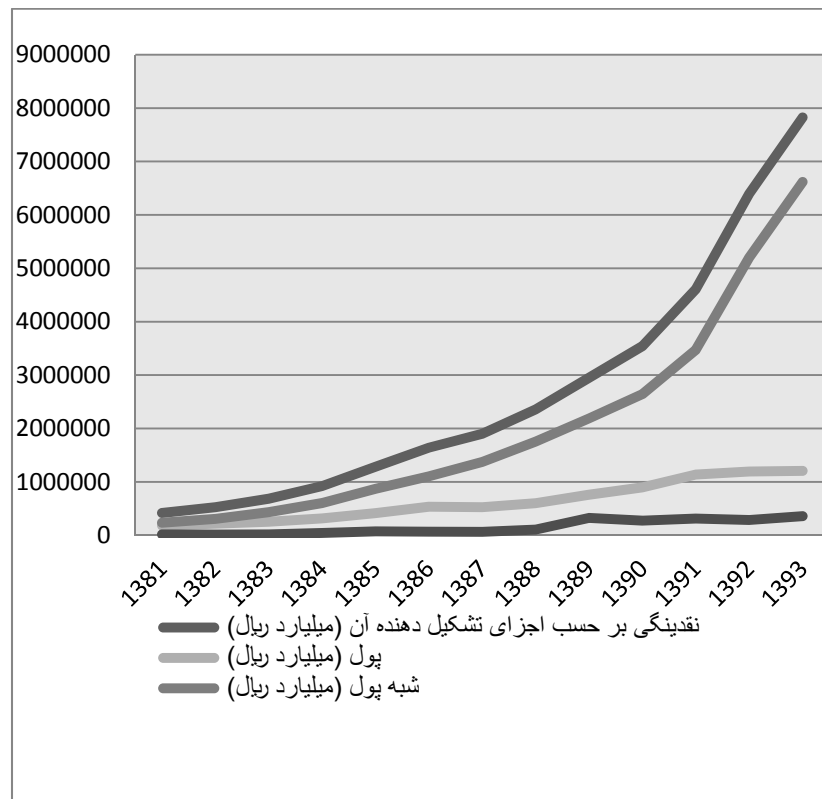


مأخذ: بانک مرکزی

در سال‌های بعد از ۱۳۸۹ این نسبت رو به کاهش بوده است که به رقمی حدود ۲۸ درصد رسیده است. این حجم از تسهیلات اعطایی به بخش مسکن از محل خط اعتباری بانک مرکزی موجب افزایش قابل توجه نقدینگی در کشور شده است. در نمودار زیر روند نقدینگی، حجم پول، حجم شبه پول و تسهیلات پرداختی بانک مسکن ترسیم شده است. همانطور که مشاهده می‌شود با افزایش تسهیلات پرداختی به بخش مسکن، نقدینگی و شبه پول افزایش یافته است. در سال‌های اخیر به دلیل بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی، بخش اعظمی از نقدینگی در حساب‌های غیردرداری، غیرسیال شده است. بدین ترتیب، بانکها به دلیل نگرانی از جابه‌جایی سپرده‌ها با افزایش نرخ سود بانکی سعی در جلوگیری از خروج سپرده‌های غیردرداری و سیال شدن آن داشته‌اند. با غیرسیال نمودن بخش بزرگی از سپرده‌ها، فشار تورمی در سال‌های اخیر کاهش یافته است و به عبارتی غیرسیال شدن نقدینگی مانع از آن شده است که افزایش شدید نقدینگی، که به طور مستقیم و غیرمستقیم بخش زیادی از آن مرتبط با بخش

مسکن و بویژه مسکن مهر بوده است، آثار تورمی خود را ظاهر سازد. با این حال، تداوم پایین ماندن نرخ تورم چون عمده‌تاً مرتبط با غیرسیال شدن موقتی نقدینگی بوده است احتمال تداوم اندکی دارد و روند نزولی نرخ تورم نقطه به نقطه از تیرماه ۱۳۹۵ نیز شاهدی بر این ادعا است.

نمودار ۳-۲- نقدینگی و تسهیلات پرداختی بانک مسکن



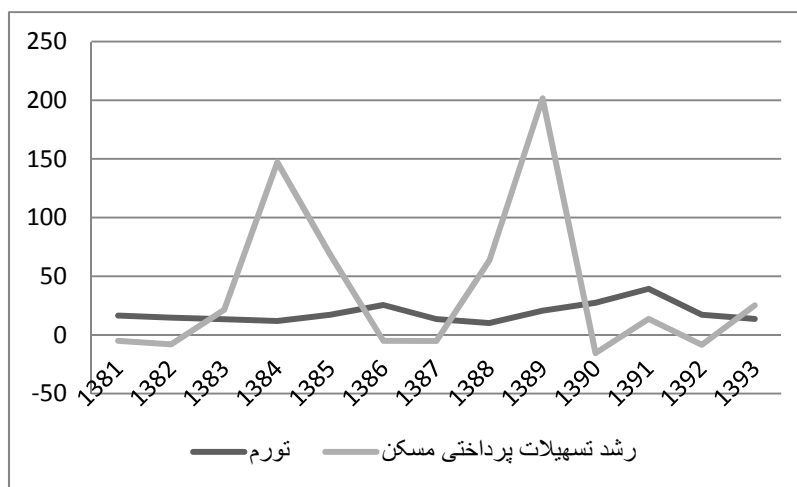
مأخذ: بانک مرکزی

طبق تحلیل متعارف اقتصاد کلان، افزایش حجم پول و نقدینگی در نهایت و با وقفه به تورم منجر خواهد شد؛ بنابراین باید انتظار افزایش تورم به دنبال سیال شدن سپرده‌های غیردیداری را داشته باشیم که پس از مدتها آثار تورمی منابع تزریق شده به مسکن مهر و منابع تزریق شده برای تکمیل و انجام اجتناب‌ناپذیر تعهدات دولت را نمایان خواهد



کرد. همانطور که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود از سال ۱۳۸۸ با رشد تسهیلات بخش مسکن، نرخ تورم نیز روند صعودی به خود گرفته است. نمودار ۴ نیز حکایت از آن دارد که در سالهای پایانی دهه ۱۳۸۰ تسهیلات بخش مسکن عامل اصلی افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی و لذا رشد پایه پولی بوده است. در سال ۱۳۸۹ که بیشترین رشد تسهیلات بخش مسکن اتفاق افتاده است، نرخ تورم نیز شروع به افزایش نموده است. در سال ۱۳۹۰ با اینکه نرخ رشد تسهیلات پرداختی مسکن کاهش یافته است اما نرخ تورم همچنان در حال افزایش بوده است که بیانگر آثار با وقفه رشد کمیت‌های پولی است.

نمودار ۳-۳- رشد تسهیلات بخش مسکن و نرخ تورم

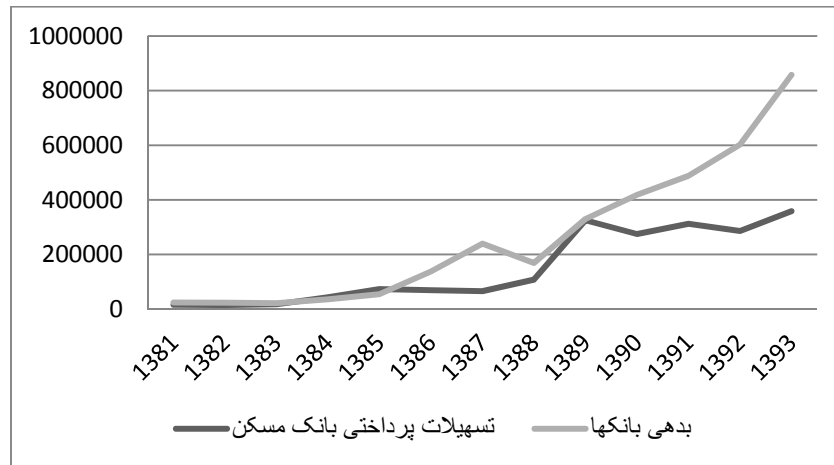


مأخذ: بانک مرکزی

از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ به‌طور مداوم شاهد افزایش نرخ تورم بوده‌ایم، به‌طوری که در سال ۱۳۸۹، نرخ تورم به ۲۱ درصد افزایش داشته است که دوبرابر نرخ تورم در سال ۱۳۸۸ بوده است. در سال ۱۳۹۰ نیز، نرخ تورم به ۲۷ درصد افزایش یافته است و در سال ۱۳۹۱ به ۳۰/۵ و در سال ۱۳۹۲ به ۳۴/۷ درصد رسیده است که بالاترین نرخ تورم پس از سال ۱۳۷۴ بوده است. این روند فزاینده تورم ابتدا عمدتاً متأثر از تزریق شدید

منابع مالی به اقتصاد و بویژه در بخش مسکن و در نتیجه افزایش پایه پولی و حجم پول و نقدینگی بوده است و به دنبال آن تحریم‌ها و جهش نرخ ارز سبب از کنترل خارج شدن آن شده است. بنابراین، ملاحظه می‌شود که نرخ تورم قبل از آغاز تحریم‌ها شروع به افزایش نموده است و با اینکه افزایش بی‌سابقه واردات و تثبیت نرخ ارز در دهه ۱۳۸۰ و تا قبل از شروع تحریم‌ها عاملی مهم برای کنترل نرخ تورم بوده است، مانع افزایش نرخ تورم یا مانع پدیدار شدن آثار تورمی پروژه مسکن مهر نشده است. در دهه ۱۳۸۰، با افزایش بی‌سابقه درآمدهای نفتی، افزایش شدید واردات بویژه در نیمه دوم این دهه روش اتخاذ شده توسط دولت برای کنترل تورم و جلوگیری از تورم‌های بسیار بالا در اقتصاد ایران بوده است. با وجود افزایش واردات و جبران کسری کالاها و خدمات در کشور برای پاسخگویی به افزایش تقاضای موجود، فشار پایه پولی و نقدینگی به اندازه‌ای بوده است که به تدریج نرخ تورم را افزایش داده است (رحمانی و اصفهانی، ۱۳۹۶). در واقع، فشار کمیته‌های پولی سبب شد که حتی در صورت عدم اعمال تحریم‌ها نرخ تورم روند صعودی به خود بگیرد گرچه در غیاب تحریم‌ها از شدت کمتری برخوردار می‌بود.

نمودار ۳-۴- بدهی بانکها و تسهیلات پرداختی بانک مسکن



مأخذ: بانک مرکزی

در سال‌های اخیر، تنها عاملی که روی کنترل تورم مؤثر بوده است و از تورم‌های بسیار بالا جلوگیری نموده است، غیرسیال شدن سپرده‌هاست که خود انعکاس انجماد دارایی‌های بانکها (بویژه به شکل قفل شدن مستقیم و غیرمستقیم منابع بانکها در بخش مسکن و مستغلات) و رقابت اجتناب‌ناپذیر آنها برای جذب سپرده و ممانعت از سیال شدن سپرده‌ها از طریق افزایش نرخ سود بوده است. در واقع، انجماد دارایی‌های سیستم بانکی و افزایش متعاقب نرخ سود سبب شده است تا موقتاً بخش قابل توجهی از فشار رشد کمیتهای پولی و بویژه نقدینگی بر روی تورم کاسته شود. اما، همین موضوع اعمال سیاست پولی مناسب توسط دولت یازدهم را در شرایطی که تحریم‌ها قدرت مانور را از آن گرفته بود با چالش جدی روبرو ساخته است که علیرغم توفیق در کاهش تورم تداوم آن را با دشواری جدی روبرو ساخته است. در سال‌های پیش‌رو، با تلاش برای کاهش نرخ سود و حل مشکلات نظام بانکی که بخش قابل توجهی از آن مرتبط با رونق حبایی بخش مسکن و تشدیدشده با پروژه مسکن مهر می‌باشد، باید شاهد افزایش نرخ تورم به ارقام بالاتری که در حال حاضر مشاهده می‌شود، باشیم. بنابراین، در سال‌های اخیر تنها فشار تورمی حاصل از اجرای طرح مسکن مهر به تعویق افتاده است و در نهایت باید شاهد این باشیم که نرخ تورم افزایش یافته و آثار تورمی شروع و تداوم اجتناب‌ناپذیر مسکن مهر رخ دهد.

۳-۲- مسکن مهر و صنایع وابسته

رکود بخش مسکن و ساختمان حدود چهارسال است که به صورت مداوم ادامه دارد. بخش ساختمان با توجه به ماهیت آن یکی از بخش‌های اقتصادی پیش‌رو به حساب می‌آید و ادامه دار شدن رکود در آن باعث ایجاد رکود در صنایع مختلف وابسته می‌شود. در واقع، در اثر کاهش فعالیت در این بخش (که خود تا حد بسیار زیادی ناشی از رونق حبایی بخش مسکن در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ و اجرای پروژه مسکن مهر بوده است)، اثرات منفی و سنگینی به اقتصاد و جامعه تحمیل می‌شود. اثرات منفی ناشی از این فرآیند ناقص تولید که در بازار مسکن به وجود آمده است خود را به شکل‌های مختلفی در اقتصاد و جامعه نشان می‌دهد. بطور مثال، اثرات مخرب خود را بر روی افزایش نرخ

بیکاری، افزایش رکود بازار، افزایش فشار بر روی مناطق روستایی و کم‌درآمد به دلیل بیکار شدن افراد شاغل در ساخت‌وساز (چرا که بسیاری از افراد شاغل در این بخش را کارگرانی تشکیل می‌دهند که در زمان فعالیت و کار در همان محل کار، سکونت دارند و در زمان رکود مسکن این افراد برای کار و سکونت به روستاها و مناطق کوچک شهری می‌روند)، نشان می‌دهد. کاهش ساخت‌وساز در بخش مسکن نیز اثری مشابه با کاهش فعالیت در سایر بخش‌های اقتصادی دارد. یکی از آثاری که در بلندمدت روی بازار می‌گذارد، از بین رفتن رابطه بین فرآیند تولید و عرضه است که باعث می‌شود تا امکان کنترل و برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزان مسکن سلب شود، چرا که این وضعیت برنامه‌ها را از حالت متداول و پیوسته به‌حالتی تبدیل خواهد کرد که در آن کنترل بازار از دست متولیان امر خارج می‌شود و همه منتظر باران‌های موسمی تولید هستند. وضعیتی که در بازار مسکن وجود دارد بسیار پیچیده و مهم است چرا که حدود ۵ میلیون نفر در این صنعت و صنایع مرتبط با آن مشغول به‌کار هستند. در این مورد باید به تعداد افرادی که به این شاغلان وابسته هستند نیز توجه کرد و دید که در صورت تداوم رکود در بازار چه آثار اجتماعی و اقتصادی مخربی بر جامعه تحمیل خواهد شد. از سوی دیگر، این امر سبب تأثیر بر روی تولید ناخالص داخلی می‌شود، چون بخش مسکن به‌انضمام صنایع بالادستی و پایین‌دستی خود جایگاه سوم را در جمع تولیدات مهم تشکیل‌دهنده تولید ناخالص داخلی بعد از بخش خدمات و کشاورزی دارد. طبعاً کاهش تمایل فعالیت در این بازار و عدم توان قدرت خرید که دو بعد و عامل رکود در بازار مسکن را تشکیل می‌دهند، موجب تأثیر منفی روی این شاخص کلان و همچنین کاهش توان تولیدی و ضربه به اقتصاد ملی می‌شود، که این موضوع هم موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود. باید توجه داشت که با وجود رشد بالای اقتصادی در نه‌ماهه سال ۱۳۹۵ که براساس آمار بانک مرکزی بیش از ۱۱ درصد بوده است، بخش ساختمان همچنان با رشد منفی بسیار شدید روبرو بوده است و در واقع تنها بخش اصلی اقتصاد ایران بوده است که در سال ۱۳۹۵ وارد رونق نشده است. این موضوع حکایت از پیامد سنگین رونق حبابی بخش مسکن و مسکن مهر بوده است که مدت‌ها اقتصاد را به دلیل سرمایه‌گذاری بیش‌ازحد در این بخش دچار دشواری نموده است. در واقع، در شرایطی



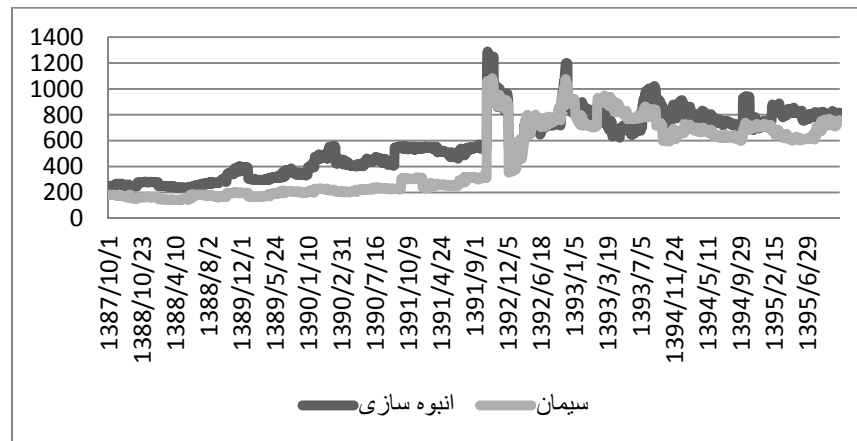
که بیماری هلندی در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ سبب تزریق شدید منابع مالی به بخش مسکن و مستغلات شده است، شروع پروژه عظیم مسکن مهر (که از نظر آرمانی پروژه‌ای سودمند می‌توانست باشد) به خارج از کنترل شدن رونق متعارف بخش مسکن و صنایع وابسته انجامیده است که اقتصاد ایران مدتها هزینه‌های اقتصاد کلان آن را پرداخته و می‌پردازد.

همانطور که گفته شد، بخش مسکن که در رکود باشد صنایع وابسته و پایین دستی آن هم با مشکل مواجه می‌شوند. رکود این صنایع وابسته هم به معنای بیکاری تعداد زیادی از مردم است که در این صنایع مشغول به کار هستند. حداقل ۵۰ نوع صنعت با صنعت ساختمان مرتبط هستند که هم‌اکنون به دلیل رکود در بخش مسکن، متناسب با سایر بخش‌های صنعت رشد نکرده‌اند و رشد آنها مرتبط با تحولاتی است که در بخش مسکن رخ می‌دهد و تا زمانی که مسکن از رکود خارج نشود، این صنایع هم رشدی نخواهند داشت. از سوی دیگر، با توجه به وجود تقاضای خاموش و انباشته در بخش مسکن، ادامه رکود عمیق فعلی در بازار مسکن، می‌تواند در دراز مدت باعث ایجاد مشکلات عمیق‌تر در مورد تأمین یکی از نیازهای اساسی جامعه شود.

در سال‌های ابتدایی اجرای طرح مسکن مهر، علامت‌دهی به بخش‌های وابسته به گونه‌ای بوده است که بسیاری از صنایع وابسته اقدام به سرمایه‌گذاری بیش از اندازه برای پاسخگویی به نیاز بازار و سودآوری نموده‌اند. اما با رکود بخش مسکن، این سرمایه‌گذاری‌ها هم بی نتیجه ماند. سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در بخش صنایع وابسته به مسکن، در دوره بسیار کوتاهی منجر به رونق اقتصادی و اشتغال در این صنایع شد اما با رکود شدید بخش مسکن آن فعالیتها نیز دچار رکود گردید. بنابراین، رکود بخش مسکن و در نتیجه رکود اقتصاد ایران موجبات تعطیلی و کاهش تولید این صنایع را فراهم آورده است. هم‌اکنون از یک سو رشد نامتناسب صنعت ایران ناشی از رکود بخش مسکن است و از دیگر سو برای رفع این عدم تناسب و دستیابی به رشد مثبت در حوزه صنعت، دولت باید بخش مسکن را با اتخاذ سیاست‌هایی به رونق برساند که خود می‌تواند صرفاً مشکل تعدیل سرمایه‌گذاری بیش از حد بخش مسکن را به تأخیر بیندازد. بازار مصرف سیمان داخلی در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال‌های گذشته حداقل ۲۵ درصد

کاهش داشته است. براین اساس، انجمن صنفی تولیدکنندگان سیمان پیش‌بینی کرده است در سال ۱۳۹۵ معادل ۷۰ درصد از ظرفیت تولیدی خود، سیمان تحویل دهد، در حالی که این صنعت در سال ۱۳۹۱ بیش از ظرفیت تولیدی، سیمان تحویل می‌داد. در نمودار زیر شاخص شرکت‌های سیمان حاضر در بورس و همچنین شرکت‌های انبوه‌ساز حاضر در بورس ترسیم شده است. همانطور که مشاهده می‌شود، این شرکت‌ها در سال ۱۳۹۱ و همچنین سال ۱۳۹۲ با شوک‌هایی مثبت در شاخص مواجه شدند که نشان‌دهنده بهبود وضعیت این شرکت‌ها بوده است اما از سال ۱۳۹۲ به بعد و با شروع رکود بخش مسکن این شرکت‌ها نیز با افت ملایمی در شاخص مواجه شدند. البته بخشی از بهبود شاخص این دو نوع از شرکت‌ها مربوط به بازارهای جهانی و دیگر عوامل مؤثر بر شاخص می‌باشد ولی آنچه که مسلم است، روند رو به افزایش شاخص این شرکت‌ها، از سال ۱۳۹۲ متوقف شده و روندی نزولی به خود گرفته‌اند که ریشه در بازار مسکن دارد که رکود بر آن حاکم شده است. به عبارت دیگر، تزریق حجم عظیمی از منابع مالی به بخش مسکن سبب ارسال علائمی به فعالیتهای وابسته شده است که چون تداوم آن تزریق ناممکن بوده است نهایتاً به پدیدار شدن سرمایه‌گذاری بیش از حد و رکود این صنایع منجر شده است.

نمودار ۳-۵- روند شاخص‌های شرکت‌های سیمان، کاشی و سرامیک و انبوه‌سازان



مأخذ: سازمان بورس

۳-۳- تأثیرات مسکن مهر بر قیمت مسکن

طرح مسکن مهر در راستای عدالت اجتماعی و خانه‌دار نمودن اقشار پایین‌دست جامعه کلید خورد تا اقشار ضعیف جامعه بتوانند از مسکن بهره‌مند شوند (که فی‌نفسه می‌توانست در راستای برنامه‌های مسکن اجتماعی ارزشمند باشد). در این راستا، دولت دهم اعتبارات خاصی را به این طرح اختصاص داد تا این پروژه به مرحله بهره‌برداری برسد. در ابتدای اجرای طرح مسکن مهر، پیش‌بینی می‌شد که این طرح از دو جنبه بر قیمت‌ها و بازار مسکن تأثیرگذار است:

الف- افزایش عرضه مسکن که بیشتر اثر کنترلی (و نه کاهش) بر قیمت مسکن خواهد داشت.

ب- حذف قیمت زمین که کاهش نسبی قیمت مسکن (عمدتاً در شهرهای متوسط) را در پی خواهد داشت.

در ادامه به انتظاری که از اجرای این طرح در ابتدای اجرای پروژه می‌رفت از منظر این دو مورد پرداخته می‌شود.

واحدهای مسکونی مهر به دلیل اینکه خارج از محدوده شهرهای بزرگ و یا در حاشیه شهرهای متوسط و کوچک قرار دارد، عموماً جذابیت کمتری برای دهک‌های درآمد ۶ و بالاتر خواهد داشت و عمدتاً دهک‌های کم‌درآمد ۳ تا ۵ را می‌توان به‌عنوان مشتریان بالقوه طرح در نظر گرفت. یکی از اثرات مهم برنامه ساخت ۱.۴ میلیون واحد مسکن مهر (و ۶۰۰ هزار واحد در دست برنامه‌ریزی) مدیریت نسبی بر ساختار عرضه و تقاضای مسکن دهک‌های کم‌درآمد (۳ تا ۵) می‌باشد. در بحث عرضه، واحدهای مسکونی با مترهای پایین و قیمت ارزان (به دلیل حذف قیمت زمین) جهت استفاده این دهک‌ها در برنامه ساخت قرار گرفته و قرار بوده است مورد بهره‌برداری قرار گیرد. در بحث تقاضا نیز نفس وجود این واحدها، بخشی از تقاضای مسکن را پوشش داده و حداقل می‌تواند میزان تقاضای مسکن در این دهک‌ها را با شیب ملایمی وارد بازار مسکن نماید. این شیب ملایم حتی این توان نسبی را دارد تا از افزایش یکباره قیمت‌های مسکن (در سیکل‌های تناوبی رونق و رکود مسکن) در این گونه از تقاضا

(تقاضای مسکن کم‌درآمدها) تا حدودی جلوگیری نماید. البته این به این معنی نیست که در سایر بازارهای مسکن (خصوصاً تقاضای دهک‌های بالاتر) شاهد افزایش قیمت نخواهیم بود (کما اینکه طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۰، در کلان‌شهرها، قیمت آپارتمان تقریباً ۲۰ تا ۲۵ درصد افزایش داشته است)، بلکه به این معنی است که وجود واحدهای مسکونی مهر به‌طور نسبی از افزایش انتظاری قیمت‌ها در تقاضای مسکن کم‌درآمدها تا حدودی جلوگیری خواهد کرد. با این شرایط مسکن مهر عملاً اثر کنترلی بر قیمت‌ها و بازار مسکن در بخش تقاضای دهک‌های کم‌درآمد داشته و اثرکاهشی چندانی نخواهد داشت.

قیمت زمین در کنار عوامل دیگری نیز چون هزینه مصالح، دستمزد نیروی کار، درآمد خانوار و ... از جمله عوامل مؤثر بر قیمت مسکن است. عوامل مؤثر در قیمت مسکن به دودسته کلی عوامل درون‌بخشی و برون‌بخشی تقسیم می‌شوند. عوامل درون‌بخشی در واقع متغیرهای مربوط به درون بخش است که امکان تأثیرگذاری بر آنها از طریق سیاست‌گذاری‌ها درحوزه مسکن قابل تحقق می‌باشد ولی عوامل بیرون‌بخشی، عمدتاً متغیرهایی هستند که خارج از حوزه مسکن بوده و بیشتر مربوط به حوزه کلان اقتصاد یا سیاست‌های کلان می‌باشند و تغییر و تحولات آنها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر بازار مسکن تأثیرگذار است (عربی، ۱۳۸۶). قیمت زمین یکی از عوامل مؤثر و اصلی رشد قیمت مسکن بوده است و سهم آن در تولید مسکن بین ۴۰ تا ۵۰ درصد ارزش ساختمان است. مطالعه تحلیل عوامل تأثیرگذار بر قیمت مسکن در مناطق شهری ایران طی دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ با تأکید بر گروه‌بندی شهری (عابدین درکوش و رحیمیان، ۱۳۸۸) مقادیر مطلق کشش متغیر قیمت مسکن به قیمت زمین در ۳ گروه شهری تهران، شهرهای بزرگ، شهرهای کوچک (که بر اساس متوسط ۱۵ ساله شاخص قیمت مسکن با سال پایه ۱۳۷۱ طبقه‌بندی شده‌اند) را به طرح ذیل نشان می‌دهد:



جدول ۳-۶- کشش قیمت مسکن به قیمت زمین

مقادیر مطلق کشش قیمت مسکن به قیمت زمین	گروه‌بندی شهرها
۰/۴۵	گروه اول (تهران)
۰/۳۳	گروه دوم (کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ)
۰/۳۵	گروه سوم (شهرهای متوسط و کوچک)

مأخذ: عابدین درکوش و رحیمیان، ۱۳۸۸

این ارقام بدین معنی است که در صورت کاهش یا افزایش یک درصدی متوسط قیمت زمین در شهر تهران، متوسط قیمت مسکن ۰/۴۵ درصد کاهش یا افزایش خواهد یافت. در محدوده کلان شهرها با توجه به وجود تقاضای مسکن سرمایه‌ای و نسبتهای بالای دهک‌های بالای درآمدی به نظر می‌رسد حذف قیمت زمین تنها برای بخشی از تقاضای مسکن دهک‌های پایین درآمدی مؤثر بوده و عملاً نقش چندانی در کاهش کلی قیمت مسکن نخواهد داشت، کمالینکه همانطور که ذکر شد علیرغم وجود ساخت‌وسازهای مسکن مهر در حاشیه کلان‌شهرها، شاهد افزایش ۲۰ تا ۲۵ درصدی قیمت آپارتمان در بخش‌های مرکزی و شمالی تهران و با نسبتی کمتر در سایر مناطق تهران و کلان‌شهرهای دیگر بوده‌ایم. با توجه به این اوصاف می‌توان گفت واحدهای مسکونی مهر در آرمانی‌ترین شرایط (واگذاری و فروش کلیه واحدها) انتظار می‌رفت کاهش قیمتی حداکثر تا سطح ۳۵ درصد در مسکن مورد تقاضای دهک‌های درآمدی ۳ تا ۵ در شهرهای متوسط و کوچک خواهد داشت. این کاهش قیمت در محدوده کلان‌شهرها چندان قابل توجه نبوده و همانطور که توضیح داده شد، تقاضای مسکن کم‌درآمدها (دهک‌های درآمدی ۳ تا ۵) اثرات کنترل قیمتی خواهند داشت. (طرح پژوهشی مسکن مهر، وزارت مسکن و شهرسازی)

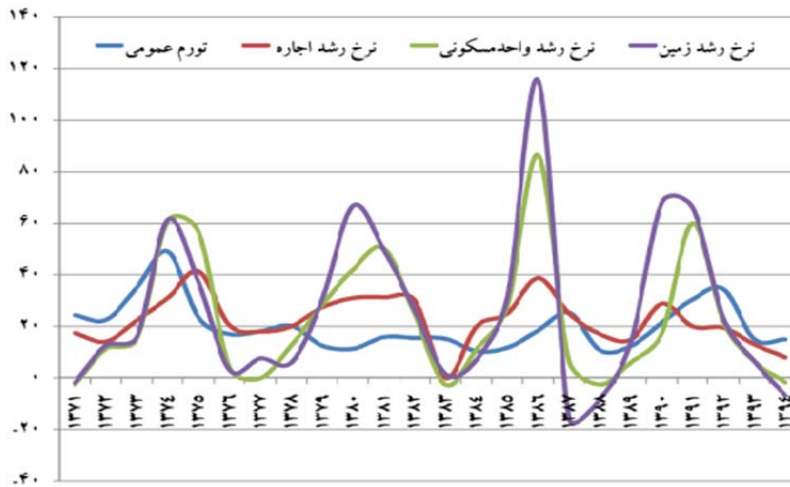
اما آنچه که در عمل پس از اجرای طرح مسکن مهر در حال رخ دادن بود، ادامه روند افزایشی قیمت مسکن بوده است. از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰، نرخ تورم مسکن به‌طور

میانگین برابر ۲۰/۱ درصد (۵ درصد بیش از نرخ تورم ۱۵/۱ درصدی) بوده است. آثار قیمتی مسکن مهر و سیاست‌های دولت از اواسط سال ۱۳۸۷ آشکار شده و روندافزایشی قیمت مسکن را تا حدودی کنترل نمود. با این حال متوسط نرخ تورم مسکن همچنان بالاتر از نرخ تورم باقی ماند. روند نزولی رشد قیمت مسکن از سال ۱۳۹۲ شدت گرفته است که دلایل متفاوتی می‌تواند داشته باشد. بخشی از این کاهش قیمت مربوط به رکود بخش مسکن است و بخشی از آن مربوط به رکود موجود در کل اقتصاد است. درابتدای اجرای طرح مسکن مهر با افزایش عرضه مسکن در بازار مسکن، قیمت مسکن رو به کاهش گذاشت و از طرفی همانطور که پیش‌تر نیز گفته شد، بانکها نیز در بازار مسکن سرمایه‌گذاری زیادی نمودند که به کاهش قیمت مسکن منجر شد. به نظر می‌رسید این اقدامات، فرآیند خانه‌دارشدن را برای افراد و اقشار ضعیف که توانایی خرید خانه را نداشتند، آسان‌تر نموده است ولی نرخ بالای تسهیلات بانکی موجود سبب ایجاد تنگنای مالی در این بخش شد و فرآیند خرید خانه را با مشکل مواجه نمود به طوری که تقاضا برای خرید مسکن را کاهش داد. همه این دلایلی که بر شمرده شد، موجب کاهش قیمت مسکن در سال‌های اخیر شد و اثرات مثبت مسکن مهر را تضعیف نمود. درواقع، آنچه به تثبیت و کاهش قیمت حقیقی مسکن منجر شد نه مسکن مهر بلکه رکود شدید و تنگنای مالی و اعتباری بود. به عبارت دیگر، هدف از اجرای پروژه مسکن مهر این نبوده است که با ایجاد رکود اقتصادی و تنگنای مالی و اعتباری سبب رکود اقتصادی و از جمله رکود بخش مسکن شود و از آن طریق به کاهش یا کنترل قیمت مسکن بیانجامد بلکه هدف آن بوده است که در فرآیند رشد اقتصادی خانوارهای کم‌درآمد نیز بتوانند از تأمین مناسب مسکن بهره‌مند شوند. اما همانطور که گفته شد، بیماری هلندی و همزمانی آن با پروژه مسکن مهر از عوامل شکل‌گیری رکود شدید بخش مسکن و رکود کل اقتصاد در سالهای اخیر بوده‌اند. همچنین، روند کلی اجاره از همان روند عمومی تورم تبعیت نموده است و طرح مسکن مهر سبب تفاوت معنی‌داری در اجاره شده و لذا کمک به دهک‌های پایین‌درآمدی نشده است. این بدان معنی است که مسکن مهر نتوانسته است نقش مثبت خود را برای کل اقتصاد ایفا نماید بلکه هم به دلیل تبعات اقتصاد کلان و هم به دلیل گرفتار کردن دولت



برای تکمیل آن در شرایطی که دولت با تنگنای بودجه‌ای روبرو بوده است برای اقتصاد بسیار پرهزینه بوده است.

نمودار ۳-۷- نرخ رشد قیمت زمین، مسکن، اجاره و تورم



مأخذ: محسنی، ۱۳۹۵

هدف تعیین شده برای کاهش قیمت مسکن، ۳۰ تا ۵۰ درصد بود اما کاهش هزینه‌های ساخت از آنچه دولت انتظار داشت، کمتر بود. با حذف قیمت زمین، حذف عوارض پروانه ساخت و برخی عوارض دیگر و نیز بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس، هزینه ساخت مسکن در مقایسه با واحدهای با کیفیت مشابه و نیز توجه به شرایط حقوقی واحدهای مسکن مهر، هزینه ساخت آنها نسبت به نواحی همجوار، حدود ۲۰ درصد کمتر بود (رهپوساخت شارستان، ۱۳۹۳، ص ۲۱ و ۲۲). با این حال به دلایل متفاوتی قیمت مسکن بعد از شروع اجرای طرح مسکن مهر افزایش یافت. تزریق نقدینگی با حجم بالا در اقتصاد ایران یکی از مهمترین دلایلی است که موجب افزایش قیمت‌ها و از جمله قیمت مسکن گردید. حجم انبوه سرمایه‌گذاری در طرح مسکن مهر موجب شد تا در سال ۱۳۸۹، حدود ۴۸ درصد از تغییر پایه پولی را تشکیل دهد. این حجم بالای پایه پولی و به تبع آن افزایش نقدینگی در اقتصاد ایران موجبات تورم را فراهم آورده است. تورم ایجاد شده در اقتصاد، موجب افزایش هزینه‌های ساخت و ساز مسکن در

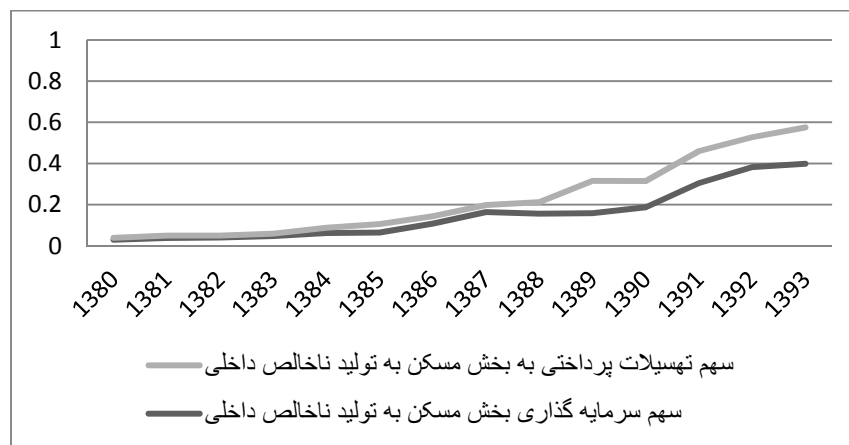
اقتصاد شد که به افزایش قیمت مسکن منجر شد. یکی از مهم‌ترین دلایل افزایش قیمت مسکن در بازه مورد بررسی، بیماری هلندی است که از این بخش نشأت گرفته است. از سال ۱۳۸۹، بین قیمت مسکن و قیمت زمین شکافی ایجاد شد که به دلیل سفته‌بازی در بخش زمین بوده است. از سال ۱۳۹۲ این حباب قیمتی فروکش کرده است و قیمت مسکن و زمین از ثبات برخوردار بوده است. همچنین در سال‌های منتهی به ۱۳۹۲ به دلیل سرکوب مالی (تعیین دستوری نرخ سود بانکی در سطوحی کمتر از نرخ تورم عمومی) و همچنین شکل‌گیری فضای سوداگری، منابع مالی بسیاری از نهاد و مؤسسات مالی و غیرمالی به بخش مسکن وارد شدند که این رویدادها نیز به افزایش قیمت مسکن دامن زده است.

۳-۴- مسکن مهر، رشد اقتصادی و اشتغال

طبق ادبیات رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری یکی از مهم‌ترین فاکتورهای افزایش رشد اقتصادی محسوب می‌شود. پیوندهای بین تولید مسکن، اشتغال و رشد اقتصادی هم‌اکنون از سوی همگان پذیرفته شده است. با این حال، چنین اجماعی به‌ندرت در تخصیص بودجه حکومت‌ها به بخش سرپناه و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن مشاهده می‌شود. به‌طورکلی، بخش مسکن سهمی بین ۲ تا ۸ درصد از تولید ناخالص داخلی را داشته و سهم آن از تشکیل سرمایه ناخالص ثابت بین ۱۰ تا ۳۰ درصد است. (UNCHS and ILO, 1995) خدمات مسکن به‌طور معمول ۵ تا ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی را شامل می‌شوند (Angel, 2000:24). در خاورمیانه، ساخت‌وساز مسکن معمولاً ۳٪ از تولید ناخالص داخلی را به‌خود اختصاص می‌دهد. (Dhonte and others, 2000). در تونس از سال ۱۹۹۰، سرمایه‌گذاری مسکن به‌طور متوسط به اندازه ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است (Erbas and Nothaft, 2002). مخارج مسکن در اندونزی فقط حدود ۱.۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است که در مقایسه با دو سهم ۸ درصدی در کشورهای همسایه آسیایی، ناچیز به نظر می‌رسد. (Hoek-Smit 2002) با این حال در آمریکای لاتین، مسکن بخشی است که در نظام اقتصادی شهری نقش مهمی داشته و به‌طور معمول ۱۵ تا ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را در برمی‌گیرد. (Mayo, 1999)

در آفریقای جنوبی، مخارج حکومتی در فاصله سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳ با افزایش سالانه ۱۵۰ درصدی از ۳.۶ میلیارد راند به ۹.۱ میلیارد راند رسیده است که دلیل آن اجرای طرح یارانه مسکن (Housing Subsidy Scheme) بوده است. از طرف دیگر در کنیا مخارج حکومت مرکزی برای مسکن، در سال مالی ۱۹۹۹ به اندازه ۳۸ درصد کاهش یافت (Majale and Albu, 2001) و سال‌های بعد از آن نیز در همان مقدار باقی ماند و این عملکرد به دلیل ضعف نظام اقتصادی کشور مذکور بوده است. در نمودار زیر روند سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن در ایران به تولید ناخالص داخلی نشان داده شده است. طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ روندی ثابت وجود دارد و از سال ۱۳۹۱ به بعد این نسبت افزایش یافته است.

نمودار ۳-۸- سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن و تسهیلات پرداختی به بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت



مأخذ: بانک مرکزی

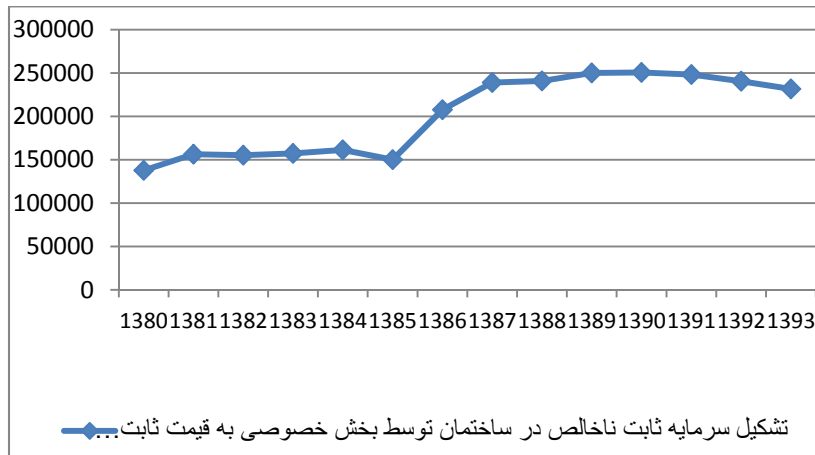
به نظر باید اینگونه عنوان نمود که سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن از تولید ناخالص داخلی در سال‌های ابتدایی طرح مسکن مهر به اندازه کافی بالا نبوده است اما از سال ۱۳۹۰ به بعد، این نسبت افزایش یافته است که دلیل اصلی آن کاهش نرخ رشد تولید ناخالص داخلی از سال ۱۳۹۰ و کاهش تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ می‌باشد. از سوی دیگر در این سال‌ها دولت مجبور به همراهی با سرمایه‌گذاران

بوده است و روند تسهیلات پرداختی به این بخش نیز مؤید این نکته است. طی سال‌های ۱۳۹۰ به بعد، تسهیلات پرداختی به بخش مسکن افزایش یافته است تا اجرای طرح مسکن مهر با مشکل مواجه نشود. بنابراین سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی در حال افزایش بوده است.

در سال‌هایی که اقتصاد ایران رشد اقتصادی پایین را تجربه می‌کرد، سرمایه‌گذاری در حوزه مسکن، می‌توانست محرکی برای رشد اقتصادی محسوب شود. در حالی که دیگر بخش‌های اقتصادی با مشکل مواجه شده‌اند، بخش مسکن می‌توانست به‌عنوان بخشی پیشرو در اقتصاد ایران عمل کند. در نمودار شماره ۷ و ۸ روند تشکیل سرمایه در بخش مسکن و نرخ رشد اقتصادی از دهه ۱۳۸۰ به بعد مشاهده می‌شود. همانطور که مشاهده می‌شود، تشکیل سرمایه ناخالص در بخش مسکن در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ جهش قابل توجهی داشته است (بالغ بر ۷۰ درصد) ولی این میزان افزایش در تشکیل سرمایه بخش مسکن، تأثیری بر رشد اقتصادی نداشته است و حتی در سال‌هایی که تشکیل سرمایه به اوج خود می‌رسد، شاهد رشد اقتصادی منفی هستیم که در سال ۱۳۹۱ این پدیده مشاهده می‌شود هر چند تحریم‌های اقتصادی در وقوع رشد منفی اقتصادی تأثیرگذار بوده است. عمده رشد اقتصادی در دهه ۸۰ مربوط به شوک نفتی است که اتفاق افتاده است و رشد اقتصادی در این دهه را می‌توان به پدیده شوک نفتی مرتبط دانست. همانطور که سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه در بخش مسکن در حال افزایش است، تسهیلات پرداختی در این بخش در حال افزایش است ولی همبستگی مثبتی بین رشد اقتصادی و تشکیل سرمایه در بخش مسکن مشاهده نمی‌شود. به تبع این پدیده، باید عنوان نمود که بخش مسکن و به‌خصوص مسکن مهر در افزایش رشد اقتصادی آن‌طور که انتظار می‌رفته است، نقشه مؤثر نداشته و نتوانسته به‌عنوان بخشی پیشرو در رشد اقتصادی ایران عمل نماید.



نمودار ۳-۹- روند تشکیل سرمایه ثابت در بخش مسکن



مأخذ: بانک مرکزی

از طرف دیگر اگر بخواهیم به بحث اشتغال‌زایی در این بخش اشاره کنیم باید به این نکته اشاره کنیم که بیشترین بخش اشتغال‌زایی بخش مسکن باید متوجه صنایع وابسته به بخش مسکن باشد. وزارت مسکن و شهرسازی تحقیقی در مورد اشتغال‌زایی بخش مسکن در سال ۱۳۸۹ به انجام رساند که بخشی از گزارش آن در روزنامه دنیای اقتصاد منتشر شد. وزارت مسکن از روی شاخص‌های تولید و سرمایه‌گذاری ۱۰ بخش مهم اقتصاد، سهم فعالیت‌های مختلف تولیدی مانند ساختمان‌سازی، صنعت و معدن، کشاورزی و نفت و گاز را در بازار کار بررسی کرده است که نتایج این گزارش حاکی از آن است که ساخت‌وسازهای مسکونی علاوه بر اینکه مهم‌ترین نیاز خانوارها را تأمین می‌کند، قادر است با کمترین سرمایه‌گذاری، بیشترین اشتغال را در کشور ایجاد کند. دفتر اقتصاد مسکن این وزارتخانه معتقد بود در شرایط تحریم در اواخر دهه ۱۳۸۰، سرمایه‌گذاری و حمایت بانکی از بازار احداث مسکن با توجه به بی‌نیاز بودن این بخش به واردات می‌تواند در مهار بیکاری و رونق تولید و اقتصاد کشور مؤثر باشد. دفتر اقتصاد مسکن وزارت مسکن به دنبال رونق ساخت‌وسازهای مسکونی و همچنین طرح موضوع اشتغال در کشور، تحقیق جامعی درباره «سهم بخش‌های مختلف اقتصاد از اشتغال‌زایی» انجام داده است که نتایج آن نشان می‌دهد در حال حاضر بخش مسکن در

مقایسه با ۱۰ بخش مهم اقتصادی، این قابلیت را دارد که با کمترین میزان سرمایه‌گذاری، بیشترین سهم را در ایجاد شغل داشته باشد. در بخش مسکن به‌ازای ۲۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری امکان اشتغال برای ۱۰۰ نفر به‌وجود می‌آید، اما برای همین میزان اشتغال‌زایی در بخش نفت و گاز و معدن به ۳۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری نیاز است و در بخش حمل‌ونقل و ارتباطات نیز این رقم حدود ۳۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود. دفتر اقتصادی وزارت مسکن با اشاره به‌اینکه رشد و رونق بازار ساخت‌وساز درنهایت به تأمین ضروری‌ترین کالای مورد نیاز خانوارها ختم می‌شود، اشاره نمود که بخش مسکن نقش قابل‌توجهی در «مهار بیکاری» در کشور دارد.

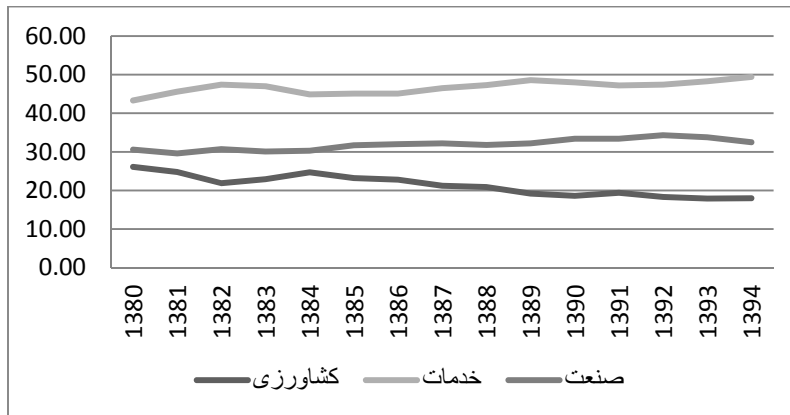
بخش مسکن با ۷۸ بخش اقتصادی دارای رابطه پیشین و با ۵۶ بخش نیز دارای رابطه پسین اقتصادی است. بررسی ضرایب پیوند پسین و پیشین برای بخش ساختمان، حاکی از کوچکتربودن شاخص پیوند پسین کل از شاخص پیوند پیشین کل است که این بیانگر پیشروبودن بخش ساختمان و مبین این‌واقعیت است که تغییرات در بخش ساختمان می‌تواند موجب بروز تغییرات مهم در کل اقتصاد شود. سهم بخش مسکن از اشتغال کشور در سال‌های دهه ۱۳۸۰ همواره بین ۱۱ الی ۱۳ درصد بوده و در سال ۱۳۸۸ این بخش با حدود ۲ میلیون و ۴۲۰ هزار نفر شاغل، ۱۳ درصد از کل اشتغال کشور را ایجاد کرد. در برنامه مسکن مهر به‌عنوان محوری‌ترین برنامه سیاست‌گذاری شده در کشور مقررشد که در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ حجمی معادل ۱/۵ میلیون واحد مسکونی با میانگین زیربنای ۱۰۰ متر مربع ناخالص ساخته شود. براین‌اساس کل سطح زیربنای واحدها در این قالب، ۱۵۰ میلیون متر مربع است که اجرای این برنامه توانایی ایجاد اشتغال برای حدود ۲ میلیون و ۶۳۰ هزار نفر را به‌صورت مستقیم در طول دوره ساخت و ایجاد ۶۴۰ هزار نفر اشتغال غیرمستقیم را نیز دارد. روند ساخت‌وسازهای مسکن مهر و سایر ساختمان‌سازی‌ها درطول دو سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ نشان می‌دهد اشتغال ایجاد شده در این بخش تاکنون یک‌میلیون و ۲۰۰ هزار و ۴۲۷ نفر بوده که این میزان شغل با مبلغ ۴۲ هزار میلیارد ریال اعتبار اعطایی توسط شبکه بانکی، خط اعتباری

مسکن مهر، به وجود آمده است که البته سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی نیز دخیل بوده است.

در نمودار زیر روند سهم شاغلان بخش‌های ۳ گانه اقتصاد ایران ترسیم شده است. بخش خدمات بیشترین سهم را در بازار ایران از نظر اشتغال‌زایی در اختیار داشته است. این بخش از ابتدای دوره مورد بررسی، همواره بالاتر از ۴۰ درصد سهم شاغلان را به خود اختصاص داده است. در این میان بخش کشاورزی هر ساله سهم کمتری را نسبت به سال قبل از نظر اشتغال‌زایی داشته است. اما بخش صنعت که صنایع ساختمان و صنایع وابسته به آن در این بخش قرار می‌گیرند، تقریباً سهم ثابتی را از نظر سهم شاغلان داشته است و طی سال‌های متمادی سهمی بالغ بر ۳۲ درصد از شاغلان را به خود اختصاص داده است. نکته جالب توجه این است که با اجرای طرح مسکن مهر، تغییر آنچنانی در سهم شاغلان این بخش نسبت به بخش‌های دیگر ایجاد نشده است و حتی می‌توان گفت بخش خدمات موفق‌تر عمل نموده است. تحلیلی که می‌توان عنوان نمود این است که ۱- اشتغال‌زایی بخش صنعت با جابجایی نیروی کار در داخل بخش صنعت رقم خورده است و ۲- این صنعت بیشتر سرمایه‌بر بوده است و با افزایش رشد این بخش، بیشتر از سرمایه به جای نیروی کار استفاده شده است. بنابراین اشتغال‌زایی در این بخش در سال ۱۳۹۲ به حداکثر مقدار خود یعنی ۳۴ درصد می‌رسد و بعد از آن با شروع رکود بخش مسکن، شیب نزولی به خود می‌گیرد. بنابراین می‌توان گفت این بخش در اشتغال‌زایی نیز تنها به صورت مقطعی موفق عمل نموده است.



نمودار ۳-۱۰- روند سهم شاغلان سالانه بخش‌های صنعت، خدمات و کشاورزی



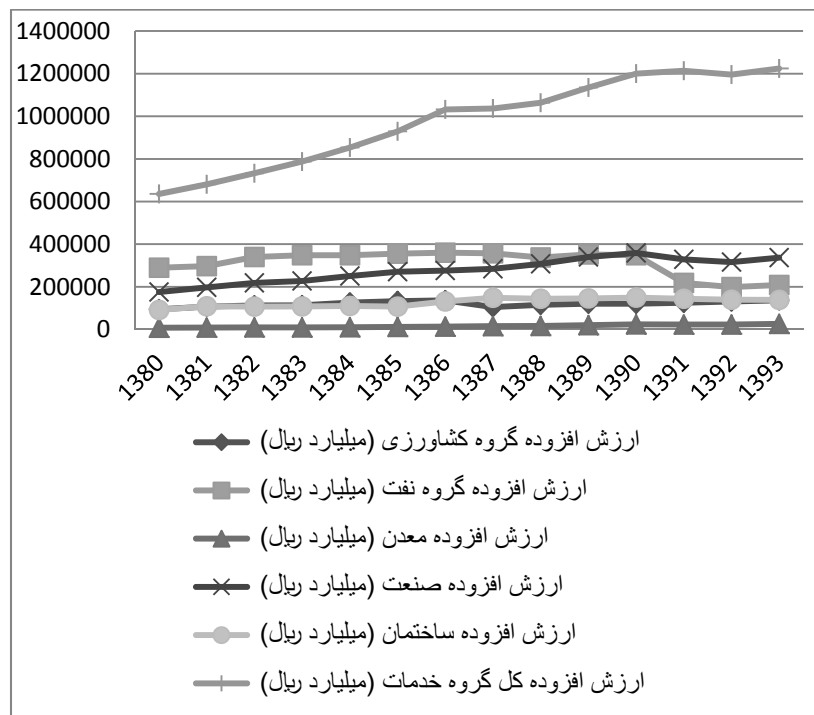
منبع: مرکز آمار ایران

۳-۵- مسکن یا سایر صنایع؛ سودآوری کدام یک بیشتر است؟

در ابتدا برای مقایسه بخش مسکن با دیگر بخش‌های اقتصادی کشور، باید به نمودار زیر توجه نمود که ارزش افزوده بخش‌های مختلف را در اقتصاد ایران نشان می‌دهد. ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی نشان‌دهنده سهم قابل توجه بخش خدمات از فعالیت‌های اقتصادی است. این بخش با سرعت قابل توجهی در حال تصاحب سهم بیشتری از اقتصاد ایران است. اما بعد از بخش خدمات، بخش نفت و صنعت قرار دارند. در سال‌های بعد از آغاز تحریم اقتصادی، ارزش افزوده بخش نفت شروع به کاهش نموده است و بخش صنعت جایگاه دوم را به خود اختصاص داده است. بعد از بخش نفت و صنعت، بخش کشاورزی و معدن قرار دارند. از زمان اجرای طرح مسکن مهر، سرمایه‌گذاری‌های بسیاری در این بخش صورت گرفته است که در مقایسه با این سرمایه‌گذاری، ارزش افزوده بخش مسکن رشد چندانی نداشته است و نتوانسته رشد اقتصادی را تقویت نماید. بنابراین به نسبت سرمایه‌گذاری صورت گرفته، این صنعت نتوانسته آن‌چنان که باید موفق عمل نماید. در بخش‌های قبلی مشاهده شد که تسهیلات اعطایی به بخش مسکن از سال‌های ابتدایی اجرای طرح مسکن مهر رشد بالایی داشته است. این افزایش تسهیلات در بخش مسکن موجبات منقبض شدن تسهیلات سایر

بخش‌ها را فراهم آورده است. برای افزایش تسهیلات یک بخش نظیر آنچه که در بخش مسکن در اجرای طرح مسکن مهر اتفاق افتاده است، باید منابع مالی از سایر بخش‌ها به بخش موردنظر انتقال داده شود.

نمودار ۳-۱۱- ارزش افزوده بخش‌های مختلف



منبع: بانک مرکزی

آنچه که برای بازار مسکن و به تبع آن برای بانک‌های عامل اتفاق افتاده است، رکود بخش مسکن و به تبع آن رکود سایر بخش‌های وابسته به بخش مسکن است. رکود بخش مسکن موجب شد تا بسیاری از مطالبات بانک‌ها به مطالبات سوخت‌شده و معوق تبدیل شوند که قابلیت نقدشوندگی نداشته باشند. اتفاقات مذکور موجب منجمد شدن دارایی‌های بانک‌ها شده است که در نهایت تنگنای مالی را در سیستم بانکی کشور ایجاد نمود. ایجاد تنگنای مالی با افزایش نرخ سود تسهیلات بانکی همراه شد که موجب انقباض تقاضا برای تسهیلات بانکی و انقباض تقاضای کل شد. بنابراین از این جهت، مسکن مهر موجب انقباض دیگر فعالیت‌های اقتصادی شد که



شاید اگر این منابع در دیگر بخش‌های اقتصادی به‌کارگرفته می‌شد، ارزش افزوده بیشتری نصیب اقتصاد ایران می‌شد. بخش صنعت طبق نمودار بالا، رقیب اصلی بخش ساختمان محسوب می‌شود که سرمایه‌گذاری بیشتر در صنعت می‌توانست سودآوری بیشتری داشته باشد و ارزش افزوده بیشتری ایجاد نماید. در رتبه‌بندی سال ۱۳۹۳، ۱۰ شرکت اول رتبه‌بندی براساس اطلاعات مالی سال ۱۳۹۲، به ترتیب شرکت پالایش نفت بندرعباس، شرکت پالایش نفت اصفهان، شرکت صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)، شرکت سرمایه‌گذاری غدیر (هلدینگ)، شرکت گروه گسترش نفت و گاز پارسیان (هلدینگ)، بانک ملت (هلدینگ)، شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت (هلدینگ)، بانک تجارت (هلدینگ)، بانک پارسیان (هلدینگ) و شرکت ایران خودرو (هلدینگ) است. بیشترین اشتغال‌زایی نیز مربوط به شرکت ایران خودرو (هلدینگ) با ۵۰ هزار و ۹۲۱ نفر کارمند بوده است. شرکت‌های سایپا (هلدینگ) با بیش از ۳۶ هزار نفر، بانک صادرات ایران (هلدینگ) با ۳۲ هزار و ۷۱۳ نفر، شرکت مخابرات ایران (هلدینگ) با ۳۱ هزار و ۵۸۸ نفر و بانک ملت (هلدینگ) با ۲۷ هزار و ۷۹۰ نفر کارمند در رتبه‌های بعدی قرار دارند. براساس آمارهای ارائه شده، شرکت پتروشیمی پردیس نیز بیشترین بازدهی فروش را در اختیار دارد. پس از آن شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات (هلدینگ)، شرکت پتروشیمی مارون (هلدینگ)، شرکت پتروشیمی خارک و شرکت پلیمر آریا ساسول قرار دارند (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳). بنابراین مشاهده می‌شود که شرکت‌های برتر از نظر فروش و خلق ارزش افزوده در حوزه نفت و صنعت قرار دارند که اگر منابع مالی به سمت این حوزه‌ها روانه می‌شد، می‌توانست ارزش افزوده بیشتری برای اقتصاد ایران خلق کند.

در واقع، باتوجه به اینکه پروژه مسکن مهر و درحالت کلی‌تر سرمایه‌گذاری شدید در بخش مسکن و مستغلات نتوانسته است روند رشد اقتصادی کشور را صعودی نماید و باتوجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از رکود سالهای اخیر کل اقتصاد و به‌صورت بسیار شدید بخش ساختمان ناشی از انجماد دارایی‌های نظام بانکی و بروز تنگنای مالی و اعتباری متأثر از پروژه مسکن مهر و همزمانی آن با رونق بخش مسکن بوده است، می‌توان نتیجه گرفت که در مجموع این پروژه اثر منفی بر تولید ناخالص داخلی و رشد



اقتصادی داشته است. براساس این معیار، اگر این منابع مالی در فعالیتهای دیگر اقتصادی به کار گرفته می شد می توانست عایدی بیشتری نصیب اقتصاد ایران نماید.

۳-۶- تجارب جهانی

مسکن اجتماعی^۳ یا مسکن عمومی نوع خاصی از تأمین مسکن است که توسط دولت و با هدف خانه دارکردن گروه های کم درآمد صورت می گیرد. دخالت و حمایت دولت در ساخت مسکن، نقطه تمایز مسکن اجتماعی و غیر آن است که گاهی مسکن غیراجتماعی^۴ نامیده می شود. البته در مواردی، مسکن هایی که توسط انجمن های غیرانتفاعی ساخته می شوند نیز با عنوان مسکن اجتماعی مورد اشاره قرار می گیرند. اصطلاح دیگری که در این حوزه به کار برده می شود، مسکن اقتصادی (در استطاعت)^۵ است که به مسکنی اطلاق می شود که به واسطه تخصیص یارانه، از قیمت مناسب تری نسبت به بازار آزاد برخوردار است. (کینگ^۶، ۲۰۰۸)

تاریخچه ساخت مسکن اجتماعی به جنگ جهانی اول برمی گردد که تخریب گسترده واحدهای مسکونی به همراه رکود سال های جنگ منجر به بروز بحران مسکن شد. پس از جنگ، دولت های اروپایی به منظور بازگرداندن شرایط ثبات به بازار مسکن، سیاست ساخت مسکن اجتماعی را درپیش گرفتند. اجرای سیاست مسکن اجتماعی، روشی برای مقابله با بیکاری و بحران های ناشی از آن هم بود. پس از جنگ جهانی دوم نیز با توجه به تقاضای فزاینده مسکن و نیاز اقتصاد به رونق بیشتر، سیاست ساخت مسکن اجتماعی ادامه یافت.

از قدیمی ترین نمونه های مسکن اجتماعی در کشور انگلستان در قرن ۱۹ میلادی احداث شده بود که به منظور اسکان افراد فقیر و سالخورده مورد بهره برداری قرار می گرفته است (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۹۳). بعدها در تعدادی از کشورهای صنعتی طی دهه های گذشته و به ویژه در سالهای بعد از جنگ جهانی دوم

3 Social housing

4 Anti-social housing

5 Affordable housing

6 Peter King

به دلیل خرابیهای ناشی از جنگ و فشار شدید تقاضا بر بازار مسکن به یکی از روش‌های عمده تأمین مسکن برای افراد کم‌درآمد و میان‌درآمد تبدیل شد. گرچه ساخت مسکن اجتماعی در اروپا پس از جنگ جهانی دوم رونق گرفت، اما تاریخچه مسکن اجتماعی در اتریش به اوایل قرن بیستم، پس از جنگ جهانی اول برمی‌گردد. حکومت سوسیال دموکرات اتریش با هدف ارتقای شرایط زندگی، سلامت، سکونت و تحصیلات طبقه کارگر، برنامه‌های متعددی را طرح‌ریزی کرد که یکی از مهم‌ترین و بلندپروازانه‌ترین برنامه‌ها، ساخت مسکن اجتماعی در شهرها بود. از آنجا که این ساخت‌وسازها در سطح شهرها انجام می‌شد، اثر ضد تبعیضی^۷ بلندمدتی به جا گذاشت. (وایتهد و اسکلون،^۸ ۲۰۰۷)

ساخت مسکن اجتماعی از سال ۱۹۴۵ به مدت سه دهه ادامه یافت و طی سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۳۷۵ به اوج خود رسید. گرچه امروزه با کاهش میزان کمبود مسکن، سهم مسکن‌سازی اجتماعی کاهش یافته و اغلب کشورهای اروپایی سیاست گسترش سکونت ملکی را انتخاب نموده‌اند، اما این موضوع برای همه کشورها مصداق ندارد و هنوز مسکن اجتماعی و مسکن اقتصادی (در استطاعت) مسئله‌ای مورد نیاز است. بعنوان مثال کمبود مسکن اقتصادی، یکی از مسائل مهم سیاسی در انتخابات ۲۰۰۷ فرانسه بود. (وایتهد و اسکلون، ۲۰۰۷). تأمین مسکن از طریق واحدهای مسکونی اجتماعی، یکی از روش‌های متداول تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد است که کشورهای مختلف، به‌ویژه در زمانی که به‌لحاظ کمی با مشکل مسکن مواجه بوده‌اند، از آن استفاده نموده‌اند. در این بخش به بررسی تجربه برخی از کشورهای موفق در زمینه مسکن اجتماعی پرداخته می‌شود.

۳-۶-۱- سهم مسکن اجتماعی و تعداد آن در کشورهای منتخب

در اروپا به‌طور متوسط سهم مسکن اجتماعی ۱۲ درصد از کل واحدهای مسکونی را شامل می‌شود که این سهم در کشور فرانسه و انگلیس به حدود ۱۸ درصد می‌رسد. در

7 anti-segregation effect

8 Christine Whitehead & Kathleen Scanlon

جدول شماره (۸) سهم مسکن اجتماعی در برخی از کشورهای منتخب آمده است. بیشترین تعداد مسکن اجتماعی متعلق به کشور فرانسه می‌باشد که حدود ۴.۳ میلیون واحد مسکن اجتماعی در آن وجود دارد. این جدول نشان می‌دهد که در کشورهایی که سیاست مسکن اجتماعی موفق عمل کرده است سهم قابل توجهی از مسکن به مسکن اجتماعی اختصاص یافته است.

جدول ۳-۱۲- سهم مسکن اجتماعی در کشورهای منتخب

کشور	صاحب خانه (درصد)	اجاره خصوصی (درصد)	اجاره اجتماعی (درصد)	تعداد مسکن اجتماعی
هلند	۵۴	۱۱	۳۵	۲,۴۰۰,۰۰۰
اتریش	۵۵	۲۰	۲۵	۸۰۰,۰۰۰
دانمارک	۵۲	۲۷	۲۱	۵۳۰,۰۰۰
سوئد	۵۹	۲۱	۲۰	۷۸۰,۰۰۰
انگستان	۷۰	۱۲	۱۸	۳,۹۸۳,۰۰۰
فرانسه	۵۶	۲۷	۱۷	۴,۲۳۰,۰۰۰
آلمان	۴۶	۴۸	۶	۱,۸۰۰,۰۰۰

۳-۶-۲- نقش دولت و بخش خصوصی در تولید بخش مسکن

اگرچه در ابتدای شروع سیاست مسکن اجتماعی بیشتر دولت‌ها نقش ایفا می‌کردند اما در حال حاضر بخش خصوصی نقش کلیدی و محوری تولید بخش مسکن اجتماعی را در اکثر کشورهای مورد بررسی بر عهده دارد. در این کشورها دولت تنها به سیاست‌گذاری برای مسکن اجتماعی و کمک به تأمین مالی انجمن‌های مسکن^۹ که سازمان‌های مردم‌نهاد هستند می‌پردازد. انجمن‌های مسکن به‌عنوان بازیگران اصلی مسکن اجتماعی با دریافت کمک‌های مالی و مالیاتی از دولت، مسکن اجتماعی تولید کرده و از آن بهره‌برداری می‌کنند. در جدول شماره (۳-۱۳) تولیدکنندگان مسکن اجتماعی در کشورهای مورد بررسی آمده است. در کشور انگستان از سال ۱۹۹۰ مسکن

اجتماعی بیشتر توسط انجمن‌های مسکن تولید می‌شود. بعد از قانون بازآفرینی و مسکن (۲۰۰۸) انجمن‌های مسکن با عنوان تولیدکنندگان خصوصی شناخته می‌شوند. انجمن‌های مسکن توسط آژانس اجتماعات و مساکن^۱ تحت نظارت و تنظیم قرار می‌گیرند. حدود ۲۰۰۰ انجمن مسکن در کشور انگلستان فعال می‌باشند (حسین آبادی و مرشد خانی، ۱۳۹۵).

جدول ۳-۱۳- تولیدکنندگان مسکن اجتماعی در کشورهای مختلف

کشور	تولیدکنندگان مسکن اجتماعی
اتریش	شهرداری‌ها/ انجمن‌های مسکن با سود محدود
دانمارک	انجمن‌های مسکن/ شهرداری‌ها
انگلستان	انجمن‌های مسکن/ مراجع محلی
فرانسه	آژانس‌های عمومی: تأمین مالی شده بوسیله مراجع محلی/ بنگاه‌های اجتماعی مسکن: سازندگان اجتماعی غیرانتفاعی خصوصی.
آلمان	شرکت‌های مسکن عمومی/ تعاونی‌های مسکن/ شهرداری‌ها
هلند	انجمن‌های مسکن براساس قانون مسکن ۱۹۰۱ (۵۰۰ انجمن مسکن)
سوئد	شرکت‌های مسکن شهرداری‌ها (MHC)

۳-۷- نتیجه‌گیری

مسکن مهر در راستای حمایت از اقشار کم‌درآمد در کشورهای مختلفی نظیر انگلستان، فرانسه، آمریکا، هلند و ... به اجرا در آمده است. این سیاست، ابعاد مختلفی دارد که می‌توان به ابعاد اجتماعی، اقتصادی، شهرسازی، مدیریتی و ... اشاره نمود. در ایران نیز در سال ۱۳۸۸ برای اجرای طرح مسکن مهر (اجتماعی) اقداماتی صورت گرفت و کلیات و جزئیات این طرح توسط دولت وقت مورد بررسی قرار گرفت و این طرح به صورت لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و مورد تصویب قرار گرفت. از سال ۱۳۸۹، این پروژه کلید خورد و با هدف دسترسی اقشار کم‌درآمد به مسکن شروع به کار

نمود. در این راستا، دولت به همراه بانک‌های عامل ۳۹ نظیر بانک مسکن موظف به سرمایه‌گذاری در اجرای این پروژه و تأمین مالی آن شدند. در اجرای این طرح حجم عظیمی از تسهیلات برای پروژه در نظر گرفته شد به طوری که در سال ۱۳۸۹، تسهیلات پرداختی به بخش مسکن حدود ۴۸ درصد از پایه پولی کشور را تشکیل می‌داد. این حجم عظیم از سرمایه‌گذاری، موجب شتاب گرفتن تورم را در کشور فراهم نمود، به گونه‌ای که فشار نقدینگی ناشی از سرمایه‌گذاری در طرح مسکن مهر در کنار سایر عوامل موجبات افزایش تدریجی تورم را فراهم آورد.

در حالیکه طرح مسکن مهر در حال بهره‌برداری بود انتظار بر آن بود که باعث کاهش قیمت مسکن شود، اما آنچه که مشاهده شد افزایش قیمت مسکن در سال‌های ابتدایی اجرای طرح بوده است. بنابراین، صنایع وابسته به بخش مسکن اقدام به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرتبط نمودند. از سال ۱۳۹۲ که بخش مسکن وارد رکود شد همزمان، بخش‌ها و صنایع وابسته نیز وارد رکود شدند. بنابراین بخش عظیمی از تسهیلات بانکی تبدیل به مطالبات غیرقابل وصول شد و بانک‌ها نیز بدهکار شدند. حجم بالای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و عدم امکان وصول مطالبات توسط بانکها باعث تنگنای مالی در پرداخت تسهیلات بانکی به سایر فعالیت‌های اقتصادی شد که ممکن بود سرمایه‌گذاری در سایر صنایع و فعالیت‌های اقتصادی، سودآوری بیشتری برای اقتصاد ایران داشته باشد. همانطور که اشاره شد سرمایه‌گذاری در مسکن مهر نتوانست چرخ‌های رشد اقتصادی را به حرکت درآورد و بخشی پیش‌رو در شرایط رکودی اقتصاد ایران باشد و تنها معضلاتی نظیر تورم، تنگنای مالی برای سایر بخش‌ها، هدر رفت منابع، برهم‌زدن سیستم بازار و... را ایجاد نمود.

فصل چهارم

تحلیل و ارزیابی اجتماعی

مسکن پدیده‌ای است اجتماعی و انسانی و همانند سایر پدیده‌های انسانی و اجتماعی، ابعاد گوناگونی دارد که بعد فنی و اقتصادی ساده‌ترین آنهاست. مسکن در نظر مردم ایران، علاوه بر ویژگیهای اصلی‌ای که هر سرپناه باید داشته باشد، دارای کارکردها و فواید دیگری نیز می‌باشد. نوع مسکن (استیجاری یا ملکی بودن)، به‌رغم محله‌ای که در آن واقع است و وسعت و امور جانبی دیگر، سرمایه‌ای مادی برای فرد فراهم می‌سازد و قادر است به‌نوعی سرمایه فرهنگی نیز تبدیل شود که بوردیو آن را سرمایه نمادین می‌خواند. سرمایه نمادین این توان را دارد که در خلال زندگی به سایر سرمایه‌ها تبدیل شود، بنابراین می‌تواند نقشی اساسی در زندگی افراد ایفا کند.

سرمایه نمادین در نوع تعاملات فرد با سایر اعضای جامعه، ایجاد عزت‌نفس در افراد جهت برقراری تعاملات اجتماعی مطلوبتر و حس تعلق بیشتر به جامعه و غیره نقش انکارناپذیر دارد. به‌همین دلیل است که صاحبخانه شدن همواره یکی از اهدافی است که خانواده‌های ایرانی در پی رسیدن به آن هستند. اینجاست که پدیده‌ای به نام مسکن که به‌نظر برخی، جایگاه کم‌رنگی در مطالعات اجتماعی و جامعه‌شناختی دارد، ارتباط بلافصل خود را با این گونه مطالعات عیان می‌سازد.

تمام پدیده‌های اجتماعی کارکردهای فراوانی دارند، اما آنچه «مرتون» از آن تحت عنوان کارکردهای پنهان نام می‌برد، در مورد پدیده‌های اجتماعی دارای بیشترین مصداق است. بدون تردید، اجرای طرح مسکن مهر نیز دارای کارکردهای آشکار و پنهان است؛

کارکردهایی آشکاری چون خانه‌دار شدن اقشار کم‌درآمد، جابه‌جایی جمعیت از نقاط پرتراکم شهری به نقاط کم‌تراکم و غیره. از سوی دیگر، نکته‌ای که قابل طرح و بحث می‌باشد این است که هر کدام از این دودسته کارکرد (آشکار و پنهان) خودداری جنبه‌های مثبت و منفی می‌باشد.

طرح مسکن مهر با هدف ساخت تعداد بسیار بالای مسکن با اقشار کم‌درآمد در مدت زمانی کوتاه کلید خورد. صرف‌نظر از آثار زیست محیطی که با ساخت تعداد بسیار بالای مسکن در شهرهای کشور ایجاد می‌شود، سرعت و حجم بالای این‌ساخت و سازها، مجموعه‌ای از مسائل اجتماعی و اقتصادی به متقاضیان سکونت و جوامع ساکن در شهرها تحمیل کرد.

بررسی اجمالی ادبیات جهانی مسکن اجتماعی نشان می‌دهد که مسائل اجتماعی که با این نوع مساکن متولد می‌شوند عبارتند از: تمرکز فقر و طرد اجتماعی گروه‌های کم‌درآمد و نقش آن در رفتارهای ضداجتماعی و جرم‌خیزی، کم‌توجهی به ضرورت اختلاط اجتماعی و نقش آن در ایجاد محلات کارآمد و خلاق و ارتقاء رقابت‌پذیری شهری، کم‌توجهی به سرمایه اجتماعی درون و برون گروهی متقاضیان سکونت و نقش آن در مشارکت، کیفیت زندگی و رفتارهای ضداجتماعی، کم‌توجهی به آموزش و توانمندسازی گروه‌های ساکن و نقش آن در جامعه‌پذیری و جذب گروه‌های کم‌درآمد و طردشده به اقتصاد رسمی، کم‌توجهی به هویت و عناصر هویت‌ساز و ایجاد حسن مکان و نقش آن در کیفیت زندگی.

جدیت مسائل فوق با نظر به حجم قابل توجه مساکن مهر در مقیاس کشور (بیش از ۱۰ درصد واحدهای مسکونی کل کشور) بیشتر نمایان می‌شود. به‌طوریکه ابعاد اجتماعی این پروژه به پهنه سرزمین محدود نمی‌شود و آثار و پیامدهای بین‌نسلی و بسیار طولانی مدت برجای خواهد گذاشت که تا چند دهه آینده شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کشور را متأثر خواهد کرد.

بر این اساس، برخی از مهمترین پیامدهای اجتماعی طرح مسکن مهر که از نتایج بررسی‌ها و پیمایشهای مختلف به‌دست آمده، به‌شرح ذیل می‌باشد:

۴-۱- وجود شکاف و ضعف همبستگی اجتماعی میان ساکنان مسکن مهر با ساکنان مناطق نزدیک

همبستگی اجتماعی عبارت از توافق جمعی بر سر مجموعه ای از اصول و قواعد اجتماعی است. همچنین همبستگی اجتماعی به معنای توافق افکار، احساسات و اعمال است که وحدت یک گروه یا یک جامعه را روشن می‌سازد. همبستگی اجتماعی موتور محرک توسعه اجتماعات است و نقطه مقابل آن یعنی تضاد اجتماعی می‌تواند چالش‌های زیادی برای اجتماعات به همراه آورد. ویژگی‌های خاص مسکن مهر موجب شده که بین ساکنان آن با ساکنان مناطق همجوار نوعی شکاف اجتماعی ایجاد شود. به‌طوریکه، در نظر ساکنان قدیمی مناطق نزدیک به مناطق مسکن مهر، ساکنان مسکن مهر که از نقاط دیگر استان به یک‌باره به این خانه‌ها آمده‌اند، مهاجرانی را می‌مانند که بسیار غیرقابل اعتمادند. این نگاه به تازه واردان موجب شکاف اجتماعی بین بومیان منطقه و ساکنان مسکن مهر می‌گردد که به‌شدت بر سطح همبستگی اجتماعی تأثیرگذار است.^{۱۱}

ساکنان قدیمی‌تر، بین خود و ساکنان مسکن مهر تفاوت فرهنگی قائل هستند. این تفاوت فرهنگی که آنها به شکلی مبهم به آن اشاره می‌کنند، در عرصه‌ی عینی به معنای تفاوت سبک زندگی است. بین سبک زندگی عده‌ای از ساکنان مسکن مهر و ساکنان قدیمی‌تر شهر تفاوت وجود دارد. اختلاف در سبک زندگی به معنای وجود اختلاف در ارزشها و هنجارها نیز هست. به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که اختلاف روشنی که در سبک زندگی عده‌ای از ساکنان مسکن مهر و مناطق قدیمی‌تر همجوار وجود دارد، به معنای وجود اختلافی در همبستگی اجتماعی در شهرهایی است که مسکن مهر به

۱۱. مطالعات کیفی پژوهشی که در مسکن مهر انجام گرفته (مطالعات پیمایشی مرکز ایرانمهر) نشان می‌دهد بین ساکنان بخش بین بخش قدیمتر شهر پرنده یعنی فازهای ۱ و ۲ بخش جدیدتر آن یعنی فازهای ۳، ۴، ۵ و ۶ به‌ویژه بخش مرتبط با پروژه‌ی مسکن مهر شکافی وجود دارد که موجب کاهش سطح همبستگی اجتماعی ساکنان شهر پرنده شده است.

صورت انبوه و خارج از بافت شهری ساخته شده‌اند. وجود اختلال معنادار در همبستگی اجتماعی پتانسیل تنش‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد که این موضوع می‌تواند موجب بی‌ثباتی دوام‌دار و طولانی مدت شود.

۴-۲- ناپایداری جمعیت در مساکن مهر

جابجایی سریع جمعیت و عدم تداوم سکونت باعث از هم گسیختن سازمان اجتماعی منطقه خواهد شد. اگر افراد به مساکن خود به عنوان مکانی موقت برای زندگی نگاه کنند، علاوه بر اینکه حس تعلق به مکان شکل نمی‌گیرد، به وجود آمدن سرمایه اجتماعی و کنترل اجتماعی غیررسمی نیز به مخاطره می‌افتد.

پایداری جمعیت رابطه مستقیمی با تعلق اجتماعی دارد. هرچه افراد تعلق اجتماعی بالاتری نسبت به یک مکان داشته باشند، احتمال بالاتری وجود دارد که سکونت طولانی مدت‌تری در آن مکان داشته باشند. شاخصهایی که برای سنجش تعلق اجتماعی به‌کار می‌رود، عبارتند از: میزان دارا بودن احساس محیط خانه در فضای شهری، میزان تمایل به ماندگاری در شهر، اولویت علاقه به مکان بعد از محیط زندگی و دلتنگی برای فضای شهر پس از ترک آن.

بررسی میزان تعلق ساکنان مساکن مهری که در خارج از شهرها و با فاصله نسبتاً بالا از شهرها ساخته شده، نشان می‌دهد دلایلی که افراد به خاطر آن به آن منطقه مهاجرت کرده‌اند، بر تمایل آنها به ماندن و یا رفتن از آن تأثیر دارد. براساس مطالعات کیفی، متقاضیان چنین مساکن مهری دلایل چندگانه‌ای برای مهاجرت از شهر خود دارند: صاحب‌خانه شدن، اشتغال، ورشکستگی، هوای سالم، آرامش شهر و خوش‌نقشه و نوساز بودن خانه‌ها (مطالعات پیمایشی مرکز ایرانمهر).

با توجه به یافته‌های کمی و کیفی این مطالعه، بسیاری از ساکنان فعلی مساکن مهر به منظور صاحب‌خانه شدن به این خانه‌ها آمده‌اند، آنها در ابتدا داشتن یک خانه با شرایط نامساعد را به بی‌مسکنی ترجیح می‌دادند، اما بعد از مدتی متوجه می‌شوند که این دلیل، برای سکونت در یک خانه کفایت نمی‌کند و آنها برای کار، تفریح، خرید، آموزش و غیره می‌بایست به شهر مادر بروند، چرا که منطقه مسکونی جدید نمی‌تواند نیازهایشان

را برآورده سازد. همین مسئله، باعث نارضایتی ساکنان مسکن مهر و نهایتاً موجب کاهش تعلق خاطر آنها نسبت به منطقه مسکونی جدیدشان می‌شود. در واقع، در صورتی که دلایل دیگری برای ماندن در منطقه مسکونی جدید وجود نداشته باشد، آنهایی که به امید مسکن بی‌دردسرت‌تر آمده‌اند، از مهاجرت به این شهر پشیمان می‌شوند و تمایلی به ماندن در آن ندارند.^{۱۲}

۴-۳- کمبود اعتماد اجتماعی بین ساکنان مسکن مهر

از آنجا که مسکن مهر، لحظه‌ای متولد شدند و ساکنان آن بدون هیچ نوع سابقه قبلی وارد آن شدند، کمبود اعتماد اجتماعی می‌تواند در آن تبدیل به بحرانی برای زندگی شهری و اجتماعی شود. در شهرهای قدیمی و بی‌تاریخ تولد، شهروندان در طول زمان به شهر پیوند خورده‌اند و دارای پیشینه و سابقه‌اند، گاهی نه تنها محلات که خیابان‌ها و کوچه‌ها نیز شهرت خاص خود را دارند.

در واقع، در شهرهای قدیمی و بدون تاریخ تولد، مکان‌ها معنای مشخص دارند و الگوهای رفتاری تاحدودی مشخص وجود دارد. به همین دلایل رفتارهای شهروندان در

۱۲. مطالعاتی که درخصوص میزان تمایل ساکنان مسکن مهر به ماندن در آن خانه‌ها انجام شده، نشان می‌دهد نشان می‌دهد ۶۶/۷ درصد از ساکنان فعلی مسکن مهر پرند مایلند، در این خانه‌ها بمانند و ۳۳/۳ درصد تمایلی به ماندن در پرند ندارند. گرچه کسانی که تمایل به ماندن دارند تقریباً دوبرابر کسانی است که تمایلی به ماندن ندارند، باید این نکته را در نظر گرفت این که ۳۳/۳ درصد از ساکنان یک شهر تمایلی به زندگی در آن شهر ندارند، رقم بسیار زیادی است. در واقع، یک‌سوم از ساکنان مسکن مهر پرند مایل نیستند که در این شهر زندگی کنند و این رقمی قابل توجه است.

در مطالعه‌ای که در شهر جدید هشتگرد در بین ساکنان مسکن مهر انجام شد ۳۲ درصد از افراد گفته‌اند که شهر جدید هشتگرد را دوست دارند و برای همیشه در آن خواهند ماند. در مقابل این افراد ۸/۴ درصد گفته‌اند که شهر جدید علاقه‌ای ندارند و در اولین فرصت از آن خواهند رفت و درصد باقیمانده از پاسخگویان گفته‌اند که اگر فرصت بهتری پیش آید از شهر جدید خواهند رفت. بنابراین اگرچه تمایل به ماندن در شهر توسط شهروندان در نگاه اول نسبتاً بالا اعلام شده است اما سهم بالایی از این افراد در صورت بهتر شدن شرایطشان شهر جدید هشتگرد را ترک خواهند کرد. (مطالعات پیمایشی مرکز ایرانمهر)

مکان و حتی زمان قابل انتظار و پیشبینی است. همین قابل انتظار بودن رفتارهای شهروندان در چارچوب مکان و زمان، امکان پیدایش اعتماد اجتماعی را افزایش می‌دهد. برای مثال، رفتار مردم محله‌ی توپخانه‌ی تهران در ظهر عاشورا قابل پیشبینی و انتظار است و حتی در سطحی خردتر، رفتار جوانان در شب جمعه در پارک وی تهران نیز قابل انتظار است. اما در مناطق تازه تأسیس مسکن مهر چنین نیست. کوچه‌ها، خیابانها و محله‌های جدید این مناطق به دلیل آن که در لحظه‌ای مشخص ساخته شده و به افرادی ناشناس تحویل داده شده، معنای خاصی ندارند، صاحب شناسنامه نیستند، به چیزی شهرت ندارند و همه‌ی اینها باعث شده که اعتماد اجتماعی در این مناطق دچار اختلال باشد.

مطالعات متعددی این موضوع را تأیید می‌کند که ساکنین مسکن مهر از کمبود اعتماد اجتماعی رنج می‌برند به عنوان مثال براساس یافته‌های مطالعات کیفی که در شهر جدید پرند انجام شده، تفاوت مهمی بین فازهای قدیمی‌تر و شخصی‌ساز پرند (فازهای صفر، ۱، ۲، بخشهایی از فاز ۳ و ۴) و مسکن مهر (بخشهای از فاز ۳، ۴ و فاز ۵ و ۶) آن به لحاظ سطح اعتماد، اجتماعی وجود دارد. اهالی فازهای قدیمی و بخشهای شخصی‌ساز، اعتماد بیشتری به یکدیگر دارند و نسبت به ساکنان مسکن مهر بی‌اعتماد هستند اما اعتماد اجتماعی بین ساکنان مسکن مهر پایین است. آنها نه به سایر ساکنان مسکن مهر اعتماد چندانی دارند و نه نسبت به فازهای قدیمی احساس اعتماد می‌کنند (ایرانمهر، ۱۳۹۴).

علت پایین بودن اعتماد به ساکنان مسکن مهر این باور است که کسانی که متقاضی مسکن مهر بوده‌اند، سطح اقتصادی و فرهنگی پایینی داشته‌اند و اکنون از سراسر ایران، افرادی با سطح اقتصادی و فرهنگی پایین در یکجا جمع شده‌اند و این امر باعث بی‌اعتمادی شدید به ساکنان مسکن مهر است.

در مطالعه‌ی ای نیز که در بین ساکنان مسکن مهر شهر جدید هشتگرد و ساکنان خود شهر هشتگرد جدید انجام شده نشان می‌دهد که اعتماد به دیگری ناشناس در این شهر تقریباً وجود ندارد. اکثر افرادی که مورد مصاحبه قرار گرفتند از دیگری به شدت احساس ترس داشتند و دائماً نگران بودند. این موضوع در شهر در سالهای ابتدایی به دلیل پایین بودن

جمعیت شهر کمتر مطرح بوده است. اما با افزایش جمعیت شهر و خصوصاً رشد یکباره جمعیت با اضافه شدن شهروندان ساکن در قسمت مسکن مهر واژه غریبه و افراد ناشناس غیرقابل اعتماد در ذهن مردم تداعی شده است (ایرانمهر، ۱۳۹۴).

۴-۴- بحران آسیب‌های اجتماعی در مسکن مهر

بارگیری یکباره جمعیتی مسکن مهر از افرادی که در ضمن پایین بودن سطح اقتصادی و فرهنگی، هیچ‌گونه شناختی از یکدیگر ندارند، زمینه‌ساز بروز آسیب‌های اجتماعی مختلف در این مناطق شده است. به عبارتی تجمع اقشار تهیدست جامعه در این مناطق در کنار نبود نظارت اجتماعی مکفی می‌تواند به شکل‌گیری جرائم مرتبط با طبقات پایین منجر شود. زیرا در کنار کنترل رسمی یکی از مهمترین عوامل کنترل‌کننده جرم در مناطق، وجود کنترل غیررسمی ساکنین بر یکدیگر است.

در محیط‌های کم جمعیت همچون شهرهای کوچک و روستاها که سطح آشنایی مردم با یکدیگر بالاست (حتی تا چند نسل گذشته یکدیگر را می‌شناسند)، خود به‌خود نوعی نظارت اجتماعی غیررسمی بر ساکنان اعمال می‌شود که در جلوگیری از ناهنجاریها مؤثر است. برعکس در اجتماعاتی که به‌علت مهاجرت شهروندان یکدیگر را نمی‌شناسند، این نظارت وجود ندارد. نبود آشنایی بین ساکنین و فقدان این نوع نظارت زمینه‌ساز نوعی احساس رهاشدگی از کلیه قیود اجتماعی را در بین افراد ایجاد می‌کند. این احساس می‌تواند آسیب‌های اجتماعی متعددی را برای چنین مناطقی ایجاد کند. بررسی‌هایی که از آسیب‌های اجتماعی در بین ساکنین مسکن مهر وجود دارد، آسیب‌های مختلفی را نشان می‌دهد.



یکی از آسیب‌های اجتماعی که در این مناطق وجود دارد، فقر است. از آنجا که گروه هدف مسکن مهر کسانی بودند که از لحاظ وضعیت اقتصادی در سطح پایینی قرار داشتند، عمده کسانی که در این پروژه‌ها صاحب مسکن شدند، افراد بی‌بضاعت بودند.^{۱۳} از دیگر گروه‌های هدف مسکن مهر، زنان سرپرست خانوار، خانواده‌های تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته‌ی امداد واگذار شده است، که به معنای «تجمع اقشار آسیب‌دیده» در کنار هم است. از طرف دیگر، اطراف مناطقی که مساکن مهر ایجاد شده، زمینهای بایر فراوانی وجود دارد و نیز ساخت حجم بالای مسکن مهر باعث شده ساختمانهای نیمه‌کاره زیادی در آن دیده شود. این مسأله باعث شده که تعداد بالایی نیروی کار برای اشتغال در کارگاه‌های ساختمانی به تنهایی و بدون خانواده به هشتگرد جدید بیایند. این افراد معمولاً در ساختمانهای در حال ساخت و یا واحدهای آپارتمانی به شکل گروهی زندگی می‌کنند. این مسأله علاوه بر اینکه به شهروندان در برخی موارد احساس ناامنی را تزریق می‌کند، زمینه آسیب‌پذیری آنها را بالا می‌برد و احتمال روی آوردن آنها به مصرف مواد مخدر، درگیری و نزاع یا برخی دیگر از بزه‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد.

۱۳. براساس یافته‌های مطالعات کیفی که در شهر جدید پرند انجام گرفته است فازهای ۳، ۴، ۵ و ۶ که پروژه‌ی مسکن مهر در آن به اجرا درآمده است، با آسیب اجتماعی فقر دست به گریبان است. به‌ویژه پدیده‌ی فقر در بلوکهای A یا تک‌خوابه شهرک آفتاب در فاز ۵ رواج بسیار دارد. همانگونه که در مطالعات کیفی آمده است، بسیاری از ساکنین این واحدها به دلیل اندک بودن سرمایه‌ی مالیشان نتوانسته‌اند برای واحد دوخوابه ثبت‌نام کنند و یا به استناد مصاحبه‌های صورت گرفته با برخی اعضای هیئت مدیره بلوکهای تک‌خوابه شهرک آفتاب بسیاری از ساکنان این بلوکهای توانایی مالی پرداخت شارژ ماهیانه ساختمان را ندارند. این داده‌ها نشان می‌دهد که در ۱۱ بلوک تک‌خوابه که همگی با عنوان A در کنار یکدیگر واقع شده‌اند، فقر به مثابه‌ی آسیبی اجتماعی به چشم می‌آید.

این ویژگی‌ها می‌تواند زمینه ساز بروز آسیب‌های اجتماعی خاصی در این مناطق گردد. به‌طوریکه فحشاء^{۱۴}، خودکشی^{۱۵}، اعتیاد به مواد مخدر^{۱۶}، خشونت، خرید و فروش مواد مخدر، سرقت^{۱۷} و ... از مواردی است که در مطالعات مختلفی که در این مناطق انجام شده، عنوان شده است.

همچنین یکی از مشکلات جدی که در مسکن مهر وجود دارد عدم اعتماد افراد به یکدیگر است و این است که همه ساکنین، سایر افراد را غریبه می‌دانند که مشخص نیست از کجا آمده‌اند و چه هویتی دارند. اینکه همه افراد مهاجر هستند امکان اعتماد به دیگری ناشناس را در بین ساکنان مسکن مهر بسیار پایین آورده است (مرکز مطالعات ایرانمهر، ۱۳۹۴).

همچنین عدم توجه کافی به ملزومات محیط زندگی منجر به گریز جمعیت اولیه از واحدهای احداثی مسکن مهر و جایگزینی آن با جمعیت جدید و کم‌درآمدتر می‌شود، این موضوع مسائلی همچون امنیت مجتمع‌ها، بهداشت و مدیریت مجتمع، و روابط همسایگی نامناسب را در پی خواهد داشت. به‌عنوان مثال از آنجا که ساکنین این مجتمع‌ها توان مالی پایینی دارند و سابقه سکونت در محیط‌های آپارتمانی را ندارند، لذا در پرداخت هزینه شارژ همکاری لازم را انجام نمی‌دهند این مسئله منجر به استهلاک فزاینده ساختمان و ایجاد تنش در روابط بین همسایگان^{۱۸} خواهد بود.

۱۴ . نتایج بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد اکثر افراد مورد مطالعه در شهر جدید پردیس، میزان فحشا را بسیار بالا ارزیابی کنند. همچنین، یافته‌های مطالعات کیفی حکایت از بالا بودن «فحشا» در شهرک آفتاب دارد.

۱۵ . بنا به گفته‌ی مقامی آگاه، بیش از دوازده مورد خودکشی در شش ماهه‌ی اول سال ۱۳۹۳ در پرند اتفاق افتاده است که مطالعات کیفی نشان می‌دهد، بیشتر این موارد در شهرک آفتاب بوده است (مرکز مطالعات ایرانمهر، ۱۳۹۴).

۱۶ . بررسی‌های انجام گرفته نشان‌دهنده بالا بودن معنادار سطح سرقت در مسکن مهر پردیس یکی از معضلات اصلی بود که ساکنین با آن دست به گریبان بودند و برای مبارزه با آن ساکنین تدابیر مختلفی را به‌کاربرده بودند (مطالعات ایرانمهر، ۱۳۹۴).

۱۸ . مطالعات انجام شده در سال ۱۳۹۲ در زمینه مسکن مهر شهر پرند نشان می‌دهد که فقط ۲۸ درصد از ساکنان از همکاری سایر ساکنان ساختمان ابراز رضایت دارند و اکثراً معتقدند سایر همسایگان، همکاری خوبی در امور ساختمان ندارند به‌ویژه ساختمان‌هایی که اکثریت ساکنان آن را مستأجرها تشکیل می‌دهند (شارستان، ۱۳۹۲).



۴-۵- بحران امنیت

عدم ماندگاری ساکنین و فقدان حس تعلق به محیط منجر به جابجایی مداوم جمعیت شده است. این مسئله باعث عدم شکل‌گیری سرمایه اجتماعی شده و محیط به سبب کاهش کنترل غیررسمی مستعد بروز بی‌نظمی و جرائم خاص طبقات پایین می‌گردد. این مسئله ساکنان را با بحران امنیت مواجه می‌سازد.

امنیت یکی از پارامترهای کلیدی در زندگی در یک محل می‌باشد که لازمه تحقق آن کنترل اجتماعی رسمی و نیز کنترل اجتماعی در یک منطقه است. کنترل اجتماعی رسمی نیازمند حضور نهادهای قضایی و انتظامی در مناطق تازه تأسیس است. اما کنترل اجتماعی غیررسمی نیازمند توسعه تعامل ساکنین مجتمع‌ها و گروه‌ها و خانواده‌ها با یکدیگر است. مسئله‌ای که به دلیل تشکیل یکباره یک منطقه مسکونی و مهاجرت یکباره ساکنان به آن برای شکل دهی، نیازمند بازه زمانی طولانی است.

وجود زمین‌های بایر و مکانهای بی‌دفاع، کارگران فصلی، سابقه جرائم مختلف شکل گرفته در شهر، ضعف خدمات حمل‌ونقل عمومی و نداشتن وسیله نقلیه شخصی، دوری از شهرها و تمرکز افراد قشر کم‌درآمد در این شهرها، عدم وجود شناخت ساکنین از یکدیگر و ... موجب شده است که ساکنان مسکن مهر از احساس ناامنی عمومی رنج ببرند.

تحقیقی که توسط محمدعلی فیروزی و مرتضی نعمتی، در سال ۹۳ با عنوان «سنجش و ارزیابی شاخص‌های کیفیت زندگی در طرح مسکن مهر» در مسکن مهر شهرستان امیدیه خوزستان صورت گرفته است نشان می‌دهد که اغلب ساکنان آن به دلیل دوری مسکن مهر از شهر و مجاورت در کاربری‌های ناسازگار و مزاحم، از امنیت اخلاقی و فرهنگی شهر رضایت چندانی ندارند (فیروزی، ۱۳۹۳).

همچنین مطالعه‌ای که در شهر جدید پرنده انجام گرفت، نشان می‌دهد که ضعف خدمات حمل‌ونقل عمومی و وجود مکانهای بی‌دفاع در فازهای جدید و در حال ساخت در افزایش احساس ناامنی تأثیر دارد. از آنجا که پرنده شهری خطی است و فازهای جدید که به مسکن مهر اختصاص دارد، در منتهی‌الیه این خط قرار دارد و

بسیاری از ساکنان این بخش، توانایی مالی لازم برای خرید ماشین و یا استفاده از تاکسی سرویس را ندارند، کمبود خدمات حمل و نقل و دوری آنها از مرکز شهر موجب شده آنها بیشتر احساس ناامنی کنند. به ویژه کمبود وسایل نقلیه عمومی و نداشتن ماشین شخصی، رفت و آمد در شهر را برای زنان و کودکان در این فازها با احساس ناامنی گره زده است. در مجموع، ۳۱ درصد از ساکنان پرند به دلیل احساس عدم امنیت و خردسال بودن فرزندان به تنهایی از منزل خارج نمی شوند.

به علاوه، فازهای جدید، به ویژه فازهای ۴ و ۶ در حال ساختند. ساختمانهای نیمه ساز در محدوده های غیرشهری در این فازها باعث شده مکانهای بی دفاع در آنجا بسیار زیاد باشد و احساس ناامنی در بین ساکنان این بخش از پرند شدت بسیار بیشتری داشته باشد.

همچنین ساکنین مسکن مهر پردیس امنیت این شهر را بسیار پایین ارزیابی می کنند. آنها دلیل احساس ناامنی خود را موارد مهاجر بودن جمعیت این شهر، زورگیری، دزدی، تجاوز به عنف و ... عنوان می کنند.

۴-۶- تنزل رضایت از زندگی

رضایت از محل زندگی یکی از شاخصهایی است که بر پایداری جمعیت تأثیر بسزایی دارد. اگر افراد نسبت به مکان زندگی خود احساس خوبی داشته باشند و از بودن در آن مکان احساس رضایت کنند، به احتمال زیاد برای رفع مشکلات آن تلاش بیشتری از خود نشان می دهند. آنها برای اینکه در آن محل باقی بمانند سعی می کنند تا با همکاری سایر همسایگان برای بهبود شرایط زندگی در آن محل اقدام نمایند.

در تحلیل رضایت از زندگی و کیفیت زندگی به شاخصهایی چون امکانات روبنایی، فضای سبز شهر و رضایت شهروندان از مدیران شهری توجه شده است. از آنجاکه کمبود امکانات زیربنایی و خدمات روبنایی مناطق خارج از شهری که مسکن مهر در آنها ساخته شدند، نارضایتی ساکنان آنها را به همراه دارد. این مناطق اکثراً فاقد فضاهای مناسب عمومی شهری همچون پارکهای مناسب و مراکز خرید، حمل و نقل عمومی مناسب، خدمات بهداشتی و درمانی در دسترس، خدمات آموزشی معتبر و در دسترس،

مکانهای مناسب تفریح و گذران اوقات فراغت، مکانهای فرهنگی و ورزشی و ... می‌باشند. این کمبودها می‌تواند اقدامات مدیریت شهری را کم‌رنگ نشان دهد و زمینه نارضایتی ساکنین از محل زندگی خود را فراهم آورد.

مطالعات کیفی و مشاهدات کالبدی نیز نشان می‌دهد که این نارضایتی از محل زندگی در بین ساکنین مسکن مهر در سطح بالایی قرار دارد، به‌طوری‌که پیش از تحویل واحدهای مسکونی در فازهای جدید ۳، ۴، ۵ و ۶ بارگذاری سریع جمعیتی در شهر پرند، امکانات رفاهی، تفریحی، فرهنگی، ورزشی، آموزشی و غیره در پرند کمبودهایی داشت، اما با واگذاری ۱۷۴۲۶ واحد مسکونی در قالب پروژه‌ی مسکن مهر و بارگذاری جمعیتی در حدود ۶۰۹۹۱ نفر در ظرف حدود سه سال و عدم هماهنگی بین ساخت و آماده‌سازی کاربریهای مسکونی و غیرمسکونی، آن مشکل به بحران تبدیل شده است. درحالی‌که هنوز، تنها در بخشهایی از فازهای جدید تعداد بسیار اندکی کاربری غیرمسکونی به چشم می‌آید، نزدیک به ۶۱ هزار نفر جمعیت با نیازهای متعدد انسانی در آنجا اسکان یافته‌اند. البته از سوی دیگر، با توجه به خطی بودن شهر پرند و ضعف وسایل حمل‌ونقل عمومی، ساکنان این فازها برای رفت‌وآمد به فازهای قدیمی و استفاده از امکانات این‌بخش از شهر نیز دچار مشکل هستند.

همچنین ساکنین مسکن مهر پردیس نیز به دلیل کمبود این امکانات نسبت به محل زندگی خود رضایت بالایی ندارند (مرکز مطالعات ایرانمهر، ۱۳۹۴).

۴-۷- تقویت مهاجرت به شهرهای بزرگ

به نظر می‌رسد طرح مسکن با سهم احتمالی در جذب جمعیت بویژه از شهرهای کوچک به سمت شهرهای بزرگ، بر روند شهرنشینی در ایران مؤثر باشد. تجربه‌ای که شواهد آن در شهرهای جدید کنونی قابل مشاهده است. به همین سبب طرح مسکن مهر را نباید صرفاً یک سیاست اجتماعی برای تهیه مسکن دید. مسأله ایجاد سکونت‌گاههای جدید انسانی گویای این واقعیت است که تغییرات ناشی از اجرای این طرح را باید در چارچوبهای کلان روندهای تغییرات اجتماعی- جمعیتی کشور بررسی کرد. به نظر می‌رسد مسأله مهاجرت و شهرنشینی از جمله مواردی است که باید درخصوص مسکن

مهر مورد توجه جدی قرار گیرد. در واقع بخش قابل توجهی از واحدهای احداث شده‌ی این طرح در کنار شهرهای بزرگ قرار دارند و لذا تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحرک جمعیت شهری خواهند داشت. شهرهای جدیدی که پس از اجرای طرح مسکن مهر شکل می‌گیرند یا گسترش می‌یابند، اگر از جمعیت کلانشهرها بکاهند، می‌توانند نقش نسبتاً مهمی در کاهش تراکم فضایی جمعیت شهری داشته باشند. اما اگر این شهرها عامل جذب جمعیت از روستاها و شهرهای کوچک شده و باعث تقویت مهاجرت به شهرهای بزرگ شوند، عملاً روند معیوب رشد شهرنشینی در کشور را تداوم می‌بخشند. به همین دلیل به نظر می‌رسد باید سیاست مسکن مهر نه تنها به عنوان یک سیاست اجتماعی در سطح ملی برای خانه‌دار کردن اقشار کم‌درآمد، بلکه به عنوان یک سیاست شهری مورد توجه قرار گیرد. به ویژه اینکه گره خوردن طرح مسکن مهر با طرح احیای بافت‌های فرسوده، به طور مشخص این طرح را وارد حریم کلانشهرها کرده و پیامدهای قابل توجهی برای زندگی شهری خواهد داشت (شارستان، ۱۳۹۲: ۱۷۸).

اجرای طرح مسکن مهر خصوصاً در کنار شهرهای بزرگ این انتظار را ایجاد می‌کرد که براساس سازوکار واگذاری خانه‌ها، بتواند از جمعیت کلانشهر کاسته و آنها را در خود جای دهد. در واقع در شرایط آرمانی، مشمولان طرح (یعنی متقاضیانی که حداقل سابقه سکونت پنج‌ساله در شهر بزرگ را دارند)، به شهر جدید نقل مکان کرده و عملاً بخشی از جمعیت کلانشهر از آن خارج می‌شود. اما سؤال اصلی اینجاست که این جابجایی در عمل تا چه میزان محقق خواهد شد؟ از سوی دیگر تا چه میزان احداث شهرهای جدید در کنار کلان‌شهرها در قالب مسکن مهر، عاملی برای جذب مهاجر از سایر نقاط خواهد شد؟

در واقع پاسخ این پرسش به این مسأله بستگی دارد که سکونت برای متقاضیان این طرح در خانه‌های جدید تا چه اندازه جذابیت خواهد داشت. تمایل به زندگی در بلندمدت در این شهرها و شهرک‌ها هم می‌تواند باعث جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ شود و هم "ثبات جمعیت" ناشی از آن، باعث رونق این محله‌ها خواهد شد. اما در صورتیکه به هر دلیل متقاضیان نخواهند در این خانه‌ها ساکن شوند و یا فقط این محل را برای اسکان موقت خود انتخاب کنند، آنگاه این خانه‌های جدید پتانسیل بزرگی برای

جذب مهاجرت به سوی کلانشهرها خواهند داشت. همان شرایط نامساعدی که عدم تمایل متقاضیان را بوجود می‌آورد، عامل کاهش نرخ اجاره در منطقه شده و لذا جذابیت آن برای آن دسته از مهاجرینی که قصد ندارند در حرکت اول به کلانشهر نقل مکان کنند، این شهرها را مکان مناسبی برای اسکان موقت تا فراهم شدن شرایط مساعد برای مهاجرت به مقصد نهایی می‌کند. لذا در این شرایط این شهرها به ایستگاه ماقبل آخر مهاجرانی بدل خواهد شد، که به انتظار برداشتن گام آخر در این منطقه به طور موقت سکنی می‌گزینند.

مطالعات انجام شده در مورد مساکن مهر نشان می‌دهد، اگرچه تأمین مسکن (به صورت تملک یا اجاره) عامل اصلی نقل مکان ساکنین شهرهای بزرگ به این شهرها بوده است، اما از سوی دیگر بخش قابل توجهی از ساکنین این شهرها قبلاً ساکن روستاها و شهرهای کوچک بوده‌اند. اگر به این موضوع، مساله عدم تمایل برای ماندگاری در منطقه را نیز اضافه کنیم خواهیم دید که این شهر بیش از آنکه برای جمعیت کلانشهر مجاور جذابیت داشته باشد، برای روستاها و شهرهای کوچک منطقه نقش کششی دارد. این مساله به خوبی اثرگذاری ساخت مناطق مسکونی جدید در کنار کلانشهرها را بر تحولات و تغییرات روند شهرنشینی در ایران نشان می‌دهد. لذا در بدترین حالت، ایجاد این مناطق به جای اینکه به کاهش بار جمعیتی کلانشهرها منجر شود، در بلندمدت کشش زیادی برای جذب جمعیت مهاجر از روستاها و شهرهای کوچک خواهد داشت. از سوی دیگر عدم تمایل افراد به ماندگاری در این مناطق، به دلیل فقدان امکانات و خدمات شهری، حتی نمی‌تواند دوام همین جمعیت مهاجر را هم برای بلندمدت تضمین کند و از آنجا که تأمین امکانات زیربنایی و روبنایی برای مساکن مهر به آسانی میسر نیست و فاصله فضایی این مساکن از شهرها و موضوع اشتغال ساکنین، پایداری جمعیت در این خانه‌ها را به مساله جدی تبدیل کرده است به طوری که اگر به هر دلیل متقاضیان نخواهند در این خانه‌ها ساکن شوند و یا فقط این محل را برای اسکان موقت خود انتخاب کنند، آنگاه این خانه‌های جدید پتانسیل بزرگی برای جذب مهاجرت به سوی کلانشهرها خواهند داشت، چرا که شرایط نامساعد این منازل، عامل کاهش نرخ اجاره شده و لذا جذابیت آن برای تازه مهاجرین افزایش پیدا می‌کند. به عبارت دیگر

ساکنان فعلی مسکن مهر مترصد اولین فرصت برای برداشتن گام نهایی به سمت زندگی دائمی در کلانشهر خواهند بود و ساکنان روستاها و شهرهای همجوار این مکانها را برای مهاجرت انتخاب می‌کنند.

لذا از یک سو این طرح، مسأله‌ای از شهرها حل نکرده و از سوی دیگر جمعیت بیشتری را هم به سمت این شهرها جلب می‌کند.

۴-۸- عدم تحقق عدالت اجتماعی

اگر خانه‌دار شدن به معنای محرومیت از خدمات روزمره‌ای شهری و رفاهی باشد، آنگاه نمی‌توان سیاست مسکن مهر را در جهت بسط عدالت اجتماعی دانست، چراکه عدالت اجتماعی به معنای دسترسی همگانی به تمامی ضروریات زندگی اشاره دارد و تأمین برخی از نیازها به بهای از دست دادن سایر فرصت‌ها لزوماً به بسط عدالت منجر نمی‌شود. از آنجا که در مساکن احداثی، خدمات زیربنایی و روبنایی شهری اولیه نظیر تأمین آب شرب یا سیستم فاضلاب دچار مشکل می‌باشد، غرض اصلی طرح یعنی بسط عدالت اجتماعی مخدوش گردیده است.

۴-۹- زوال اعتماد اجتماعی، شکاف دولت- ملت

اعتماد به نظام در این طرح به دو شکل مورد تهدید می‌باشد، اول اینکه در این طرح استقبال مردم، به سبب وعده مسکن ارزان قیمت صورت گرفته است و انتظار افراد مبنی بر صاحب‌خانه شدن در زمان مشخص است که به دلیل وسعت طرح، این مسأله عملی نشده است دوم اینکه کیفیت خدمات عمومی و فقدان خدمات شهری موجب نارضایتی ساکنین و بی‌اعتمادی نسبت به دولت شده است. تحقیق انجام شده در مسکن مهر شهر جدید پرند نشان می‌دهد فقط ۹ درصد از ساکنان از مسئولین شهر و دولت ابراز رضایت نموده و حدود ۴۵ درصد از مردم نیز رضایت متوسطی را ابراز داشته‌اند. اما بیشتر ساکنان نسبت به آینده شهر و افزایش خدمات و امکانات رفاهی ابراز امیدواری نمودند.

۴-۱۰- دوری از شهر و فقدان اشتغال محلی

یکی از پارامترهای مهم در ماندگاری جمعیت سهولت دسترسی افراد به شغلشان می‌باشد، فاصله بالای فضایی محل اشتغال ساکنین از محل سکونت یکی از پارامترهای مهم در عدم رضایت افراد از محل سکونت و عدم ماندگاری جمعیت است. به دلیل فقدان اشتغال و کانون فعالیتی در درون اکثر محدوده‌های مسکن مهر، ساکنان ناگزیر به جابجایی روزانه و حرکت آونگی شهر مادر هستند که علاوه بر صرف هزینه‌های اقتصادی و نیروهای انسانی ناشی از این جابجایی، تعادل جمعیتی روز و شب در مجموعه بر هم می‌خورد. سختی رفت‌وآمد روزانه باعث نارضایتی افراد و ترک محل در اولین فرصت و مهاجرت به مکانی نزدیک‌تر به کانون فعالیتی خود می‌شود. گریز و جایگزینی مداوم توسط ساکنان متفاوت باعث می‌شود که حس تعلق لازم برای تحقق مشارکت آنان در ایجاد فضای شهری و زندگی مدنی به وجود نیاید و افت کیفیت فضاهای شهری موجود و تخریب آن در بلندمدت را می‌شود و مجموعه‌های ساخته‌شده عمدتاً میل به هنجارها و رفتارهای حاشیه نشینی با همه تبعات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و سیاسی آن خواهد نمود.

بنابراین یکی از مهمترین مشکلات اصلی ساکنان شهرهای جدید، نبود اشتغال در خود شهر است و این مسأله بر عدم رضایت از شهرهای جدید تأثیر بسیاری گذاشته است. مثلاً تحقیقی که در پروژه ۱۱۰۰ واحدی مپسا شهر پرنده مبنی بر میزان رضایتمندی ساکنان شهر جدید پرنده صورت گرفته است نشان می‌دهد که ۵۶ درصد از ساکنان در تهران به کار اشتغال دارند بنابراین بیشتر شاغلین شهر پرنده، مجبور به رفت‌وآمد روزانه به شهر تهران بوده و همین مسأله هزینه زیادی را بر آنها تحمیل می‌کند.



فهرست منابع

- ۱- مرکز مطالعات ایرانمهر، ۱۳۹۴، سند راهبردی ارتقای شرایط اجتماعی و فرهنگی شهرهای جدید.
- ۲- پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی ۱۳۹۴، نقد مسکن مهر و ارزیابی میزان انطباق الگوهای مسکن مهر اجرا شده با آموزه‌های معماری بومی در پنج شهر نمونه، وزارت راه و شهرسازی.
- ۳- ۵۰۰ غول اقتصاد ایران، ۱۳۹۳، دنیای اقتصاد، بهمن ۱۳۹۳.
- ۴- حسین‌آبادی، مصطفی؛ مرشدخانی، رضا، (۱۳۹۵)، "قیاس تطبیقی ابعاد کلان مسکن اجتماعی در تجارب کشورهای منتخب"، شانزدهمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن در ایران.
- ۵- حسینی، مهدی و همکاران، ۱۳۹۴، ارزیابی تأثیرات زیست محیطی گسترش بی‌رویه شهرها (مطالعه مورد: پروژه مسکن مهر- شهر طرنبه)، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال پنجم، شماره ۱۸.
- ۶- رحمانی، تیمور؛ اصفهانی، پوریا، (۱۳۹۶)، گسست یا پایداری رابطه میان نرخ رشد نقدینگی و نرخ تورم، اولین همایش ملی اقتصاد ایران، دانشگاه مازندران.
- ۷- ضابطیان؛ الهام، حسین‌آبادی؛ سمانه، یاری؛ فهمیه، میزان رضایتمندی شهروندان از پروژه‌های مسکن مهر با تأکید بر مؤلفه‌های عینی (مسکن مهر شیرین شهر)، شانزدهمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن مهر در ایران، ۱۲ مهرماه ۱۳۹۵، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- ۸- طرح پژوهشی مسکن مهر، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
- ۹- عابدین درکوش، سعید؛ رحیمیان، سارا، (۱۳۸۸)، تحلیل عوامل تأثیرگذار بر قیمت مسکن در مناطق شهری ایران طی دوره (۱۳۸۵-۱۳۷۰): با تأکید بر گروه‌بندی شهری. فصلنامه اقتصاد مسکن، ۴۶، ۳۷-۱۱.

۱۰- عربی بلاغی، (۱۳۸۶)، بررسی مقایسه‌ای تحولات شاخص مسکن طی دهه (۱۳۷۵-۱۳۸۵)، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال نهم، شماره ۳۲، صص ۳۱-۵۴.

۱۱- فیروزی؛ محمدعلی، نعمتی؛ مرتضی، داری‌پور؛ نادیا، ۱۳۹۳، سنجش و ارزیابی شاخص‌های کیفیت زندگی در طرح مسکن مهر (مطالعه موردی: شهر امیدیه)، فصلنامه جغرافیا و مطالعات محیطی، سال سوم، شماره یازدهم، پاییز ۹۳.

۱۲- گروه مطالعات شرکت رهپو ساخت شارستان، ۱۳۹۲، ارزیابی طرح مسکن مهر، انتشارات آذرخش، چاپ اول.

۱۳- محسنی، ناهید، (۱۳۹۵)، ارزیابی طرح مسکن مهر به عنوان یک خط مشی دولتی، شانزدهمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

۱۴- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، (۱۳۹۳)، عرضه مسکن ملکی؛ راهکار مناسب برای حمایت اجتماعی از مسکن.

۱۵- هاشمی، سید رضا و دیگران ۱۳۹۳، گزارش شناخت، مستندسازی و ارزیابی برنامه مسکن مهر، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی.

16- Angel, Shlomo, (2000), Housing Policy Matters: A Global Analysis, Oxford University Press.

17- Dhonte, P., Bhattacharya, R., and Yousef, T., (2000), Demographic transition in the Middle East: implication for growth, employment and housing, International Monetary Fund Working Paper (WP/00/41).

18- Erbas, N. and Nothaft, F. E., (2002), the Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards and Stimulating Growth: A Survey of Selected Mena Countries, IMF Working Papers.

19- Hoek-Smit, M. C., (2002), the Housing Finance Sector in Indonesia, the Housing Finance Business Group, Financial Sector, World Bank.

20- King, Peter, (2008), "Choice and the End of Social Housing", European Journal of Housing Policy, Vol.8, No.4, 441-447, December 2008.

21- Majale, M., and Albu, M., (2001), Livelihoods among the Roofing Construction Subsector in Nakuru, Kenya: Tools for

Understanding Sustainable Livelihoods Involving Micro and small - scale Enterprise.

22- Mayo, S. 1999. *Subsidies in housing*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

23- Shelter provision and employment generation, (1995), Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat); Geneva, International Labour Office.

24- Whitehead, Christine & Kathleen Scanlon, (2007), "Social Housing in Europe", London School of Economics and Political Science.

25- www.amar.org.ir

26- www.cbi.ir

27- www.tse.ir

28- <http://www.irna.ir/fa/NewsPrint.aspx>



پیوست ۱:

دسته‌بندی پروژه‌های مسکن مهر به تفکیک شهر و نوع پروژه در استان‌های مختلف ایران

نوع پروژه	شهرهای	نوع پروژه	شهر	نوع پروژه	شهر	تعداد کل پروژه	استان
۱: تعاونی	جدید	۱: تعاونی	زیر ۲۵ هزار نفر	۱: تعاونی	بالای ۲۵ هزار نفر		
۲: سه‌جانبه		۲: سه‌جانبه		۲: سه‌جانبه			
۳: خودمالک		۳: خودمالک		۳: خودمالک			
۱: ۶۳	۱۲۲۹	۱: ۱۵۴	۷۵۵۲	۱: ۲۰۶	۹۴۳۱	۱۸۲۱۲	آذربایجان شرقی
۲: ۱۲۷		۲: ۰		۲: ۴۰			
۳: ۱۰۳۹		۳: ۷۳۹۸		۳: ۹۴۳۱			
۱: ۰	۰	۱: ۷۹۸	۹۰۰۸	۱: ۲۲	۶۸۳۴	۱۵۸۴۲	آذربایجان غربی
۲: ۰		۲: ۰		۲: ۵۸۶۱			
۳: ۰		۳: ۸۲۱۰		۳: ۶۸۳۴			
۱: ۰	۰	۱: ۴۹	۳۱۲۲	۱: ۲۵۹	۹۴۱۲	۱۲۵۳۴	اردبیل
۲: ۰		۲: ۱		۲: ۱۵			
۳: ۰		۳: ۳۰۷۲		۳: ۹۱۳۸			
۱: ۱۹۴	۲۲۱۲	۱: ۱۱۵۷	۱۷۸۷۲	۱: ۱۸۷	۲۰۵۶۱	۴۰۶۴۵	اصفهان
۲: ۸۴		۲: ۰		۲: ۲۸			
۳: ۱۹۳۴		۳: ۱۶۷۱۵		۳: ۲۰۳۴۶			
۱: ۳۹	۳۳۳	۱: ۳۶	۳۹۸	۱: ۱۵	۱۱۹۴	۱۹۲۵	البرز
۲: ۸۳		۲: ۰		۲: ۷۵			
۳: ۲۱۱		۳: ۳۶۲		۳: ۱۱۰۴			
۱: ۰	۰	۱: ۳	۴۶۰۹	۱: ۷۵	۹۵۶	۵۵۶۵	ایلام
۲: ۰		۲: ۰		۲: ۱۱			
۳: ۰		۳: ۴۶۰۶		۳: ۸۷۰			
۱: ۱۳	۲۱۹	۱: ۱۹	۹۱۰۵	۱: ۲۷۷	۵۵۶۰	۱۴۸۸۴	بوشهر
۲: ۶		۲: ۰		۲: ۴۰			
۳: ۲۰۰		۳: ۹۰۸۶		۳: ۵۲۴۳			
۱: ۱۱۴	۹۷۱	۱: ۱۱۸	۲۶۹۲	۱: ۱۲۷	۹۱۲۵	۱۲۷۸۸	تهران
۲: ۳۲۷		۲: ۰		۲: ۳۰			
۳: ۵۳۰		۳: ۲۵۷۴		۳: ۸۹۶۸			

۰ :۱	۰	۳۷۳ :۱	۷۸۸۰	۲۷۴ :۱	۱۶۰۹	۹۴۸۹	چهارمحال بختیاری
۰ :۲		۰ :۲		۵۳ :۲			
۰ :۳		۷۵۰۷ :۳		۱۲۸۲ :۳			
۰ :۱	۰	۷۴۵ :۱	۲۵۰۵	۲۱۴ :۱	۲۷۱۷	۵۲۲۲	خراسان جنوبی
۰ :۲		۱۰ :۲		۴۵ :۲			
۰ :۳		۱۷۵۰ :۳		۲۴۵۸ :۳			
۱۴۸ :۱	۴۸۹	۱۳۶۴ :۱	۸۹۵۰	۳۱۸ :۱	۸۳۷۰	۱۷۸۰۹	خراسان رضوی
۷۳ :۲		۰ :۲		۷۱ :۲			
۲۶۸ :۳		۷۵۸۶ :۳		۷۹۸۱ :۳			
۰ :۱	۰	۷۷ :۱	۲۸۵۰	۳۰۳ :۱	۳۹۲۹	۶۷۷۹	خراسان شمالی
۰ :۲		۰ :۲		۴۲ :۲			
۰ :۳		۲۷۷۳ :۳		۳۵۸۴ :۳			
۱۳ :۱	۶۴	۱۲۵۷ :۱	۱۱۹۸۵	۵۵۴ :۱	۸۸۰۲	۲۰۸۵۱	خوزستان
۴۸ :۲		۰ :۲		۶۰ :۲			
۳ :۳		۱۰۷۲۸ :۳		۸۱۸۸ :۳			
۰ :۱	۰	۵۳ :۱	۲۹۱۷	۷۸۱ :۱	۶۳۳۸	۹۲۵۵	زنجان
۰ :۲		۰ :۲		۲۱ :۲			
۰ :۳		۲۸۶۴ :۳		۵۵۳۶ :۳			
۰ :۱	۰	۲۹۵ :۱	۱۳۸۱	۶۲۱ :۱	۱۶۲۲	۳۰۰۳	سمنان
۰ :۲		۰ :۲		۴۹ :۲			
۰ :۳		۱۰۸۶ :۳		۹۵۲ :۳			
۰ :۱	۴	۱۰۹۱ :۱	۱۹۸۲	۷۴۰ :۱	۲۵۰۵	۴۴۹۱	سیستان بلوچستان
۴ :۲		۰ :۲		۱۳ :۲			
۰ :۳		۸۹۱ :۳		۱۷۵۲ :۳			
۲۰ :۱	۲۴۴۱	۳۰۳۹ :۱	۲۳۱۰۲	۱۵۷ :۱	۱۵۹۸۰	۴۱۵۲۳	فارس
۲۴ :۲		۰ :۲		۳۰ :۲			
۲۳۹۷ :۳		۲۰۰۶۳ :۳		۱۵۷۹۳ :۳			



۰ :۱	۰	۱۵۴ :۱	۴۴۰۵	۲۴۸ :۱	۳۳۵۰	۷۷۵۵	قزوین
۰ :۲		۰ :۲		۸۹ :۲			
۰ :۳		۴۲۵۱ :۳		۳۰۱۳ :۳			
۰ :۱	۰	۱۸ :۱	۱۴۷۴	۲۱۵ :۱	۱۷۹۸	۳۲۷۲	قم
۰ :۲		۰ :۲		۳۸ :۲			
۰ :۳		۱۴۵۶ :۳		۱۵۴۵ :۳			
۰ :۱	۰	۱۳۶ :۱	۳۶۳۳	۳۸۷ :۱	۶۳۱۲	۹۹۴۵	کردستان
۰ :۲		۰ :۲		۳۷ :۲			
۰ :۳		۳۴۹۷ :۳		۵۸۸۸ :۳			
۰ :۱	۰	۲۱۲۴ :۱	۱۱۹۶۰	۲۴۱ :۱	۵۸۹۲	۱۷۸۵۲	کرمان
۰ :۲		۰ :۲		۴۰ :۲			
۰ :۳		۹۸۳۶ :۳		۵۶۱۱ :۳			
۰ :۱	۰	۱۶۱ :۱	۲۵۳۵	۶۹ :۱	۶۰۵۸	۸۵۹۳	کرمانشاه
۰ :۲		۰ :۲		۴۸ :۲			
۰ :۳		۲۳۷۴ :۳		۵۹۴۱ :۳			
۰ :۱	۰	۶۱۳ :۱	۵۹۴۲	۱۲ :۱	۳۳۰۶	۹۲۴۸	کهگیلویه بویراحمد
۰ :۲		۰ :۲		۹۲ :۲			
۰ :۳		۵۳۲۹ :۳		۳۲۰۲ :۳			
۰ :۱	۰	۲۹ :۱	۲۸۷۰	۸۴ :۱	۴۶۰۶	۷۴۷۶	گلستان
۰ :۲		۰ :۲		۳۰ :۲			
۰ :۳		۲۸۴۱ :۳		۴۴۹۲ :۳			
۰ :۱	۰	۳۰ :۱	۱۰۵۶۵	۱۵۳ :۱	۶۱۳۸	۱۶۷۰۳	گیلان
۰ :۲		۰ :۲		۴۷ :۲			
۰ :۳		۱۰۵۳۵ :۳		۵۹۳۸ :۳			
۰ :۱	۰	۷۷ :۱	۴۴۴۴	۱۰۷ :۱	۱۲۸۸۷	۱۷۳۳۱	لرستان
۰ :۲		۰ :۲		۸۱ :۲			
۰ :۳		۴۳۶۷ :۳		۱۲۶۹۹ :۳			



۰ :۱	۰	۶۳ :۱	۹۰۹۷	۲۴۹ :۱	۱۲۱۰۰	۲۱۱۹۷	مازندران
۰ :۲		۰ :۲		۸۴ :۲			
۰ :۳		۹۰۳۴ :۳		۱۱۷۶۷ :۳			
۰ :۱	۳۹	۱۰۳۶ :۱	۴۶۲۵	۲۰۸ :۱	۲۷۷۳	۷۴۳۷	مرکزی
۱۵ :۲		۰ :۲		۱۴ :۲			
۲۴ :۳		۳۵۸۹ :۳		۲۵۵۱ :۳			
۰ :۱	۱	۷۷۲ :۱	۴۸۳۶	۱۸۶ :۱	۸۹۵	۵۷۳۲	هرمزگان
۱ :۲		۰ :۲		۶۷ :۲			
۰ :۳		۴۰۶۴ :۳		۶۴۲ :۳			
۰ :۱	۰	۵۲ :۱	۶۵۸۲	۲۲۴ :۱	۳۳۳۶	۹۹۱۸	همدان
۰ :۲		۰ :۲		۱۶۹ :۲			
۰ :۳		۶۵۳۰ :۳		۲۹۴۳ :۳			
۰ :۱	۰	۷۳۳ :۱	۱۳۳۵	۲۱۳ :۱	۳۹۲۷	۵۲۶۲	یزد
۰ :۲		۰ :۲		۱۵ :۲			
۰ :۳		۶۰۲ :۳		۳۶۹۹ :۳			
۶۰۴ :۱	۸۰۰۲	۱۶۶۲۶ :۱	۱۹۲۲۱ ۳	۸۶۵۵ :۱	۱۸۸۳۲۳	۳۸۱۵۳ ۸	مجموع
۷۹۲ :۲		۱۱ :۲		۱۴۹۶ :۲			
۶۶۰۶ :۳		۱۷۵۵۷۶ :۳		۱۷۸۱۷۲ :۳			

Abstract

Increasing demand for housing provision in metropolitans in the recent decades in Iran has resulted in deployment of various solutions. Mostly, these solutions have addressed low-income families. Success of these plans require considering many variables, including economic, social and planning aspects, physical and technical features of buildings, in decision making process. In executive and study plans, which have been implemented and conducted in Iran, there are few cases which consider mutual effects of all the factors in interaction with each other on a plan. Therefore, it can be concluded that ineffectiveness or failure of some of these study or executive plans stem from lack of integrated perspective and multi-variables of the issue and also lack of due attention to the existing qualitative structure. Mehr project, designed in 2007, aimed to cover a part of house shortage through building of around 2 million housing units within 5 years. The government then commissioned agent banks to offer loans to the real estate developers to prepare the lands and begin construction projects in an attempt to increase production and create equilibrium in the supply and demand curve (2008). Problems regarding lack of utilities have been reported for the project, including lack of access to water, power, gas, and sewerage lines.



Road, Housing & Urban Development Research Center

Analysis of Mehr Housing Project

Editor

Dr. Ghazal Raheb

Research Report

**BHRC Publication No: R- 836
2018**