

مجموعه گزارش‌های "با ما بخوانید"

شماره ۲۰: خانه هست؛ استطاعت نیست

گزارش شهرهای جهان ۲۰۲۶؛ آزمون ایران در استطاعت مالی، اسکان غیررسمی، بهره‌وری انرژی و حکمرانی شهری

❖ مقدمه

مسکن فقط چهار دیوار و یک سقف نیست؛ کیفیت و موقعیت آن بر سلامت، آموزش، اشتغال، امنیت و کیفیت زندگی اثر می‌گذارد. با این حال، سیاست‌گذاری مسکن در بسیاری از کشورها همچنان بر افزایش تعداد واحدها متمرکز است و ابعادی مانند استطاعت مالی، امنیت سکونت، دسترسی به خدمات و تاب‌آوری کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

«گزارش شهرهای جهان ۲۰۲۶» سازمان اسکان بشر ملل متحد نشان می‌دهد ممکن است موجودی خانه‌ها افزایش یابد، اما دسترسی خانوارها به مسکن مناسب دشوارتر شود. افزایش قیمت زمین و مسکن، عقب‌ماندن درآمدها، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و تشدید مخاطرات اقلیمی، بحران را پیچیده‌تر کرده‌اند. پیام گزارش روشن است: خانه زمانی مناسب است که قابل پرداخت، ایمن، برخوردار از خدمات و متصل به فرصت‌های شهری باشد؛ بنابراین، مسئله فقط تعداد خانه‌ها نیست، بلکه فاصله میان خانه موجود و خانه قابل دسترسی است.

❖ بحران جهانی مسکن در چند عدد

براساس گزارش، تا ۳.۴ میلیارد نفر در جهان به مسکن امن و مناسب دسترسی ندارند و بیش از ۱.۱ میلیارد نفر در محلات کم‌برخوردار و سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند. کمبود جهانی مسکن نیز از ۲۵۱ میلیون واحد در سال ۲۰۱۰ به ۲۸۸ میلیون واحد در سال ۲۰۲۳ افزایش یافته است. هم‌زمان، ۴۴ درصد خانوارهای مستأجر بیش از ۳۰ درصد درآمد خود را صرف اجاره می‌کنند و بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۳، حدود ۶۴ میلیون نفر از محل سکونت خود اخراج یا تخلیه شده‌اند.

تأمین مالی نیز با ابعاد بحران تناسب ندارد: در سال ۲۰۲۳، فقط ۲۵.۵ درصد متقاضیان موفق به دریافت وام مسکن شدند؛ در حالی که تأمین مسکن مناسب تا سال ۲۰۳۰، سالانه به ۳ تا ۴ تریلیون دلار سرمایه‌گذاری نیاز

دارد. این ارقام نشان می‌دهند بحران فقط کمبود ساختمان نیست؛ افزایش عرضه زمانی مؤثر است که واحدهای ساخته‌شده از نظر قیمت، مکان و کیفیت با نیاز و توان مالی خانوارها متناسب باشند.

❖ پنج چهره به هم پیوسته بحران مسکن

گزارش، بحران جهانی مسکن را حاصل برهم‌کنش پنج مسئله می‌داند:

۱. **استطاعت مالی:** قیمت زمین، مسکن و اجاره در بسیاری از شهرها سریع‌تر از درآمد افزایش یافته و حتی بخشی از خانوارهای شاغل را از بازار رسمی مسکن کنار گذاشته است.

۲. **جابه‌جایی:** جنگ، بلایای طبیعی، تغییرات اقلیمی و تخلیه اجباری، علاوه بر خانه، دسترسی افراد به شغل، آموزش، خدمات و شبکه‌های اجتماعی را نیز از بین می‌برند.

۳. **سکونتگاه‌های غیررسمی:** این سکونتگاه‌ها اغلب پاسخ خانوارها به ناتوانی بازار و دولت در تأمین مسکن قابل‌پرداخت‌اند. از این‌رو، گزارش به‌جای تخریب و انتقال ساکنان، بر بهسازی درجا، تأمین خدمات و تقویت امنیت سکونت تأکید دارد.

۴. **تغییرات اقلیمی:** مخاطرات اقلیمی تا سال ۲۰۴۰ می‌توانند ۱۶۷ میلیون خانه را تخریب کنند؛ درحالی‌که بخش ساختمان و ساخت‌وساز نیز حدود ۳۷ درصد انتشار دی‌اکسیدکربن مرتبط با انرژی و فرایندها را به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین، مسکن هم قربانی تغییر اقلیم و هم بخشی از راه‌حل آن است.

۵. **کاهش زیست‌پذیری:** مسکن ارزان اما دور از اشتغال، حمل‌ونقل و خدمات، هزینه واقعی زندگی را افزایش می‌دهد. توسعه پراکنده نیز زیرساخت را گران‌تر و جدایی مکانی گروه‌های درآمدی را تشدید می‌کند.

این پنج بُعد نشان می‌دهند خانه مناسب باید هم‌زمان قابل‌پرداخت، ایمن، برخوردار از خدمات، تاب‌آور و متصل به فرصت‌های شهری باشد.

❖ درس پنجاه سال سیاست‌گذاری مسکن

پنج دهه تجربه نشان می‌دهد اتکای صرف به بازار، مالکیت شخصی و وام بانکی، بحران مسکن را حل نمی‌کند؛ زیرا بازار بیشتر به تقاضای دارای قدرت خرید پاسخ می‌دهد، نه خانوارهای دارای بیشترین نیاز. ساخت انبوه دولتی نیز اگر بدون توجه به قیمت، مکان، کیفیت و خدمات انجام شود، لزوماً به سکونت پایدار منجر نمی‌شود.

کشورهای موفق تر، نقش راهبر دولت در تنظیم زمین، تأمین زیرساخت و حمایت از گروه های کم درآمد را با ظرفیت بخش خصوصی، شهرداری ها، تعاونی ها و اجتماعات محلی ترکیب کرده اند. بنابراین، راه حل نه حذف بازار است و نه واگذاری کامل مسکن به آن؛ معیار موفقیت، تبدیل ساخت و ساز به دسترسی پایدار خانوارهاست.

❖ ایران در آینه گزارش؛ بهبود کیفیت، کاهش استطاعت

پیوست آماری «گزارش شهرهای جهان ۲۰۲۶» تصویری دوگانه از ایران ارائه می کند: کیفیت کالبدی مسکن بهبود یافته، اما دسترسی اقتصادی خانوارها دشوارتر شده است. روند شاخص های منتخب مسکن ایران در فاصله سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۳ در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۱. تغییرات شاخص های منتخب مسکن ایران، ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۳

شاخص	۲۰۱۰	۲۰۲۳	تغییر
موجودی مسکن	۲۲.۴ میلیون واحد	۲۵.۵ میلیون واحد	افزایش ۳.۱ میلیون واحدی
کمبود مسکن	۰.۵ میلیون واحد	۲.۶ میلیون واحد	بیش از پنج برابر
نسبت قیمت مسکن به درآمد سالانه	۱۴.۶	۲۵.۱	افزایش حدود ۷۲ درصدی
جمعیت دارای بار سنگین هزینه مسکن	٪ ۱۵.۶	٪ ۲۰.۳	افزایش ۴۰۷ واحد درصدی
خانوارهای با اجاره بیش از ۳۰٪ درآمد	٪ ۲۰	٪ ۲۶	افزایش ۶ واحد درصدی
سهم جمعیت شهری ساکن در سکونتگاه های غیررسمی	٪ ۵۱.۷	٪ ۴۲.۳	کاهش ۹۰۴ واحد درصدی
شدت انرژی	۷.۵	۸.۹ مگاژول به ازای هر دلار تولید	افزایش و فاصله بیشتر با میانگین جهانی

در همین دوره، ایمنی سازه های از ۶۰ به ۷۵ درصد و استفاده از مصالح بادوام از ۸۵ به ۹۳ درصد افزایش یافت؛ ازدحام سکونت شهری نیز از ۱۹.۴ به ۱۷.۶ درصد کاهش پیدا کرد. این ارقام از بهبود نسبی کیفیت کالبدی مسکن حکایت دارند.

❖ سه گره اصلی مسکن در ایران

داده‌های جدول سه ناهمبستگی اساسی را در سیاست مسکن ایران آشکار می‌کنند:

۱. **عرضه بیشتر، دسترسی کمتر:** افزایش موجودی هم‌زمان با رشد کمبود نشان می‌دهد بخشی از واحدهای ساخته‌شده از نظر قیمت، مکان یا نوع مالکیت با نیاز خانوارها متناسب نیست. عرضه مؤثر فقط تعداد ساختمان‌ها نیست؛ قابلیت پرداخت و دسترسی به اشتغال و خدمات را نیز دربر می‌گیرد.
۲. **مالکیت دورتر، اجاره‌نشینی پرهزینه‌تر:** رشد سریع‌تر قیمت مسکن نسبت به درآمد، مسیر مالکیت را طولانی‌تر و فشار بر مستأجران را بیشتر کرده است. در این شرایط، افزایش وام بدون مهار قیمت زمین و توسعه مسکن قابل پرداخت می‌تواند به بدهی بیشتر و رشد دوباره قیمت‌ها بینجامد.
۳. **کاهش سهم اسکان غیررسمی، بدون کاهش جمعیت آن:** کاهش یک نسبت آماری لزوماً به معنای کوچک‌شدن مسئله نیست. معیار دقیق‌تر، تعداد خانوارهایی است که به مسکن ایمن، خدمات پایه، امنیت سکونت و فرصت‌های شهری دست یافته‌اند.

❖ مسکن ایران؛ پرمصرف و در معرض مخاطرات

مسکن مناسب باید علاوه بر استطاعت مالی، در برابر مخاطرات ایمن و در مصرف آب و انرژی کارآمد باشد. این موضوع برای ایران اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا کشور هم‌زمان با مصرف بالای انرژی در ساختمان‌ها، خشکسالی، موج‌های گرما، فرونشست زمین و خطر زلزله مواجه است.

در سال ۲۰۲۳، شدت انرژی ایران به ۸.۹ مگاژول به‌ازای هر دلار تولید ناخالص داخلی بر مبنای برابری قدرت خرید رسید؛ بیش از دو برابر میانگین جهانی ۴.۲. این شاخص در سال ۲۰۱۰ برابر با ۷.۵ بود و افزایش آن نشان می‌دهد بهره‌وری انرژی با سرعت لازم بهبود نیافته است. انتشار سالانه گازهای گلخانه‌ای بخش ساختمان ایران نیز در فاصله سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۳ حدود ۴۵.۱ میلیون تن و در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۳ حدود ۵۶.۴ میلیون تن معادل دی‌اکسیدکربن افزایش یافته است. بنابراین، مسکن ارزان اما پرمصرف یا آسیب‌پذیر، در بلندمدت مسکن قابل پرداختی نیست. هزینه واقعی سکونت فقط قیمت خرید یا اجاره نیست؛ قبوض آب و انرژی، رفت‌وآمد، نگهداری و خسارت‌های احتمالی را نیز دربر می‌گیرد.

❖ آزمون اصفهان؛ مسکن در شهری کم‌آب و در معرض فرونشست

در اصفهان، تاب‌آوری مسکن فقط به مقاومت در برابر زلزله محدود نیست. کم‌آبی، گرمای فزاینده، آلودگی هوا و فرونشست نیز بر محل ساخت، هزینه سکونت و ایمنی بلندمدت شهر اثر می‌گذارند. از این رو، سیاست مسکن باید بر جلوگیری از ساخت‌وساز در پهنه‌های پرخطر، بازآفرینی بافت‌های موجود، طراحی اقلیم‌سازگار، کاهش مصرف آب و انرژی و استقرار واحدها در نزدیکی حمل‌ونقل عمومی، اشتغال و خدمات استوار باشد.

مسکن در اصفهان بخشی از سیاست آب، انرژی، زمین، حمل‌ونقل و مدیریت مخاطرات است؛ زیرا تصمیم امروز درباره محل و کیفیت ساخت، مصرف منابع و آسیب‌پذیری شهر را برای چند دهه تعیین می‌کند.

❖ از تولید واحد تا تأمین سکونت؛ پنج تغییر ضروری

حل بحران مسکن بیش از یک طرح تازه ساخت‌وساز، به تغییر منطق سیاست‌گذاری نیاز دارد:

۱. **سنجش خانوارهای برخوردار، نه واحدهای ساخته‌شده:** معیار موفقیت باید تعداد خانوارهایی باشد که به مسکنی قابل‌پرداخت، ایمن و برخوردار از خدمات دست یافته‌اند؛ نه صرفاً تعداد زمین‌های واگذارشده یا واحدهای تکمیل‌شده.

۲. **تنوع‌بخشی به الگوهای سکونت:** در کنار مالکیت، باید مسکن استیجاری حرفه‌ای و اجتماعی، تعاونی، اجاره به شرط تملیک و ساخت تدریجی متناسب با توان خانوارها توسعه یابد.

۳. **استفاده هدفمند از زمین عمومی:** واگذاری زمین و تراکم باید به تعهداتی مانند سقف قیمت یا اجاره، گروه درآمدی هدف و دوره حفظ قیمت یا اجاره قابل‌پرداخت مشروط شود.

۴. **اولویت‌دادن به شهر موجود:** بازآفرینی بافت‌های فرسوده و استفاده از زمین‌ها و ساختمان‌های بلااستفاده درون‌شهری، نسبت به توسعه حاشیه‌ای، هزینه زیرساخت و رفت‌وآمد کمتری ایجاد می‌کند.

۵. **پیوند مسکن با آب، انرژی و مخاطرات:** همه طرح‌ها باید از نظر مصرف منابع، دسترسی به حمل‌ونقل، ایمنی سازه‌ای و قرارگیری در پهنه‌های خطر ارزیابی شوند.

❖ بخش خصوصی و اتاق بازرگانی؛ سرمایه‌گذار و تسهیل‌گر

تأمین مسکن قابل پرداخت بدون مشارکت بخش خصوصی دشوار است؛ اما فعال اقتصادی زمانی وارد پروژه می‌شود که بازده، امنیت حقوقی، تأمین مالی و تقسیم ریسک روشن باشد. مسکن استیجاری بلندمدت، بازآفرینی و مقاوم‌سازی، بهینه‌سازی انرژی و پروژه‌های مختلط در مجاورت حمل‌ونقل عمومی، زمینه‌های مناسب این مشارکت‌اند. هر مشوق عمومی نیز باید به خروجی مشخصی مانند تعداد واحد قابل پرداخت، سقف اجاره، گروه هدف و سطح بهره‌وری انرژی مشروط شود.

اتاق بازرگانی سازنده مسکن نیست؛ اما می‌تواند موانع سرمایه‌گذاری را شناسایی، پروژه‌های سرمایه‌پذیر را معرفی، الگوهای مشارکت عمومی-خصوصی را پیشنهاد و دیدگاه بخش خصوصی را به سیاست‌گذار منتقل کند. نقش اتاق، کمک به شکل‌گیری محیطی است که در آن سرمایه‌گذاری اقتصادی به ایجاد منفعت عمومی نیز منجر شود.

❖ جمع‌بندی؛ سیاست مسکن یا سیاست ساخت‌وساز؟

گزارش شهرهای جهان ۲۰۲۶ میان «ساخت‌وساز» و «سیاست مسکن» تمایز می‌گذارد: اولی بر تعداد واحدها تمرکز دارد؛ دومی می‌پرسد چه کسی، با چه درآمدی، در چه مکانی و با چه کیفیتی می‌تواند زندگی کند.

داده‌های ایران نشان می‌دهند افزایش موجودی و بهبود کیفیت کالبدی، نتوانسته از رشد کمبود، افزایش نسبت قیمت به درآمد و فشار اجاره جلوگیری کند. تداوم این مسیر می‌تواند شهری با ساختمان‌های بیشتر اما خانه‌های قابل پرداخت کمتر ایجاد کند؛ شهری که هزینه پایین اولیه را با مصرف بالای منابع، رفت‌وآمد طولانی و آسیب‌پذیری بیشتر پس می‌دهد.

مسیر جایگزین، گذار از تولید واحد به تأمین سکونت پایدار است. معیار نهایی هر برنامه باید این باشد: چند خانوار به خانه‌ای قابل پرداخت، ایمن، کم‌مصرف و متصل به فرصت‌های شهری دست یافته‌اند؟