

City council and municipality role in supporting the low income families housing provision: The social rental housing plan by Shiraz municipality

Jalal Kamranniya*

Master of Urban Planning, Urban Planning Expert of Shiraz Municipality, Shiraz, Iran

*Corresponding author's email address:

jkamrania@gmail.com

How to cite this article:

Jalal Kamranniya, City council and municipality role in supporting the low income families housing provision: The social rental housing plan by Shiraz municipality, *Journal of Engineering and Construction Management (JECM)*, 2022, 7(1):22-25.

Abstract

The role of cities in providing shelter is not hidden, and providing suitable housing has a special position in the classification of citizens' needs and is considered one of the most important features of achieving the development of spatial justice. Considering that providing affordable housing in big cities is one of the important slogans of most governments in Iran, but what is less discussed is the role that local institutions and Islamic councils of cities can play in providing housing. Also, considering the 45.2% share of renters from the total population of Shiraz, which has created a special situation among the metropolises of the country, and the sharp growth of housing rent in Shiraz, which is higher than other metropolises such as Isfahan, Mashhad, Tabriz and Ahvaz in 2019. It highlights the need for special attention and playing a role by local institutions, such as the council and the municipality, to support the renters, and in this regard, this article tries to explain the issue of providing rental housing for low-income earners by emphasizing the metropolis of Shiraz.

Keywords

Low income housing, rent, municipality, Shiraz, spatial justice

مسئولیت شورای شهر و شهرداری در حمایت از تولید مسکن گروه‌های کم درآمد: طرح احداث مساکن اجتماعی اجاره ای توسط شهرداری شیراز

جلال کامران نیا*

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری، کارشناس شهرسازی شهرداری شیراز، شیراز، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۰۱، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۲۱

ارجاع به مقاله:

جلال کامران نیا، مسئولیت شورای شهر و شهرداری در حمایت از تولید مسکن گروه‌های کم درآمد: طرح احداث مساکن اجتماعی اجاره ای توسط شهرداری شیراز، *مهندسی و مدیریت ساخت*، ۱۴۰۱، ۷(۱): ۲۲-۲۵.

چکیده

نقش شهرها در تامین سرپناه برکسی پوشیده نیست و تامین مسکن مناسب در طبقه بندی نیازهای شهروندان از جایگاه خاصی برخوردار است و یکی از مهمترین اخصای دستیابی به توسعه عدالت فضایی محسوب می گردد. با توجه به اینکه تامین مسکن بویژه در شهرهای بزرگ جزو شعارهای مهم اکثر دولتها در ایران بوده، اما آنچه در این میان کمتر بدان پرداخته شده نقشی است که نهادهای محلی و شوراهای اسلامی شهرها می توانند در تامین مسکن ایفا کنند. همچنین با توجه به سهم ۴۵.۲٪ اجاره نشینان از کل جمعیت شیراز که وضعیت خاصی در میان کلانشهرهای کشور بوجود آورده و رشد شدید اجاره بهای مسکن در شیراز که در سال ۱۳۹۹ بالاتر از سایر کلانشهرها از جمله اصفهان، مشهد، تبریز و اهواز قرار دارد، لزوم توجه ویژه و ایفای نقشی توسط نهادهای محلی از جمله شورا و شهرداری برای حمایت از اقشار اجاره نشین را پررنگ تر می نماید که این مقاله در این راستا تلاش دارد با تاکید بر کلانشهر شیراز موضوع تامین مسکن اجاره ای برای کم درآمدها را تبیین نماید.

کلمات کلیدی

مسکن کم درآمدها، اجاره، شهرداری، شیراز، عدالت فضایی

۱- مقدمه

واژه های مسکن، سرپناه، خانه و ماوا همراه با آرامش و احساس امنیت برای هر خانواده ای تلقی می گردد. با در نظر گرفتن چنین ضرورتی است که اصل ۳۱ قانون اساسی کشور در خصوص تامین مسکن شهروندان اینگونه تاکید دارد که: "داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است". به رغم نسبت بالا و رو به تزاید جمعیت اجاره نشین در کشور و بویژه سهم بالای این نوع تصرف در کلانشهرها، اما نهادهای محلی از جمله شهرداری و شورای شهرها

بطور مستقیم در پرداختن به موضوع تامین مسکن کم درآمدها از جمله احداث مساکن اجتماعی در سطح کشور غفلت نموده و نتیجه آن ایجاد بازار کاملاً انحصاری بخش خصوصی در شهرها، افزایش نرخ اجاره واحدهای مسکونی، افزایش بد مسکنی و اسکان غیر رسمی در حاشیه کلانشهرها و.. است. این درحالیست که قانونگذار آنچنان که در پی خواهد آمد تکلیف مشخصی برای شهرداری ها در اینخصوص تعیین نموده است. در این مقاله ضمن بررسی وضعیت موجود شهر شیراز بعنوان یکی از کلانشهرهای کشور و کانونهای مهم جمعیت در نیمه جنوبی ایران و ارائه آمار نسبت اجاره نشینان، روند رشد اجاره



7 (1), 2022

دوره ۷، شماره ۱

تابستان ۱۴۰۱

دوفصلنامه پژوهشی



مسئولیت شورای شهر و شهرداری در حمایت از تولید مسکن گروه‌های کم درآمد: طرح احداث مساکن اجتماعی اجاره ای توسط شهرداری شیراز

واحدهای مسکونی در این شهر در چند دهه گذشته و مقایسه با وضعیت بازار مسکن برخی کشورهای پیشرفته با ذکر موارد حقوقی به تبیین نقش و جایگاه شهرداری در تامین مسکن کم درآمدها پرداخته شده و طرح پیشنهادی برای احداث مساکن اجاره ای در شهر شیراز ارائه گردیده است.

۲- وضعیت اجاره مسکن در شهر شیراز

بر اساس آمار سال ۱۳۹۵ در استان فارس از ۱۳۹۳۳۷۱ خانوار استان تعداد ۸۳۳۵۷۸ خانوار مالک واحد مسکونی و تعداد ۴۲۵۴۷۲ خانوار مستاجر هستند. به عبارتی ۳۰٪ جمعیت استان در مساکن اجاره ای اقامت دارند. همانگونه که جدول شماره ۱ نشان می دهد در شهر شیراز تعداد ۲۱۳۶۵۱ خانوار یعنی بیش از ۴۵٪ خانوارها در مساکن اجاره ای زندگی می کنند که بنابراین شاهد افزایش تعداد اجاره نشینان از تعداد مالکین (۴۴٪) هستیم که این موضوع نیاز به توجه و رسیدگی خاص دارد. چنانچه آمار جوانانی که در انتظار تشکیل خانواده هستند را نیز به این آمار اضافه کنیم متوجه کمبود شدید واحدهای مسکونی مورد نیاز جهت اسکان جمعیت خواهیم شد. بطوریکه در مقایسه با شهر اصفهان که تنها ۳۶٪ جمعیت آن اجاره نشین هستند و بیش از ۵۳٪ مالک واحد مسکونی خود می باشند، می توان گفت شهر شیراز از این نظر وضعیت خاصی پیدا کرده است که نیاز به توجه ویژه ای از نظر کنترل بازار اجاره مسکن (با توجه به بالا بودن سهم اجاره نشینان از کل جمعیت) ، برنامه هایی برای کاهش سهم اجاره نشینان و همچنین تولید مسکن اجتماعی دارد. از

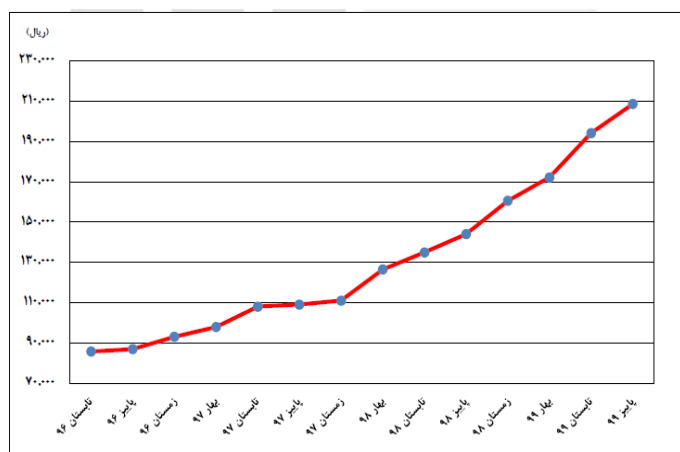
آنجا که مسکن کالایی حیاتی محسوب می شود، مستاجری معمولاً به اجبار زیر بار اجاره های سرسام آور رفته و مالکین نیز از این فرصت بدست آمده نهایت استفاده را می برند. نمودار شماره یک روند افزایش اجاره بهای واحد مسکونی در شهرهای کشور از تابستان ۹۶ تا پاییز ۹۹ را نشان می دهد. همانگونه که مشاهده می گردد این روند همواره صعودی بوده و نشان دهنده افزایش فشارهای اقتصادی بر خانوارهای کم درآمد ساکن در مناطق شهری کشور است.

در جدول شماره ۲ روند افزایش اجاره بهای واحدهای مسکونی در شهر شیراز طی یک دوره ۱۰ ساله منتهی به سال ۱۳۹۹ آورده شده است. همانگونه که آمار نشان می دهد در شیراز نیز روند افزایش اجاره بهای مسکن با رشد زیادی همراه بوده بطوریکه اجاره مسکن در این دوره تقریباً ۴ برابر شده است. در مقایسه با شهر اصفهان که در سال ۱۳۹۹ متوسط اجاره هر مترمربع مسکن ۱۳۲۳۵۵ ریال بوده در شهر شیراز علاوه بر جمعیت کمتر متوسط اجاره هر مترمربع مسکن در این سال ۱۵۸۵۶۷ ریال رسیده است. بدین ترتیب شهر شیراز بعد از تهران و کرج در مقام سوم گرانتترین کلانشهر کشور از نظر اجاره مسکن قرار گرفته است.

نمودار شماره ۲ روند افزایش اجاره در دو مقطع زمانی ۱۳۷۱ تا ۱۳۹۱ و از ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۹ را در شیراز نشان می دهد. همچنین این نمودار نشان می دهد که رشد اجاره مسکن در شیراز در مقطع با شدت بیشتری صورت گرفته یکی در سال های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱ و یک اوج هم از سال ۱۳۹۶ شروع شده و تا امروز ادامه دارد.

جدول ۱ نحوه تصرف مسکن در شهرستان و شهر شیراز در سال ۱۳۹۵ [۱]

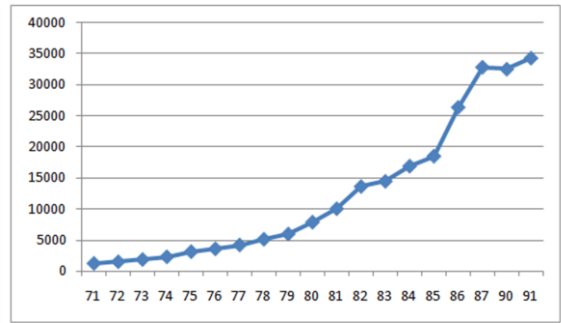
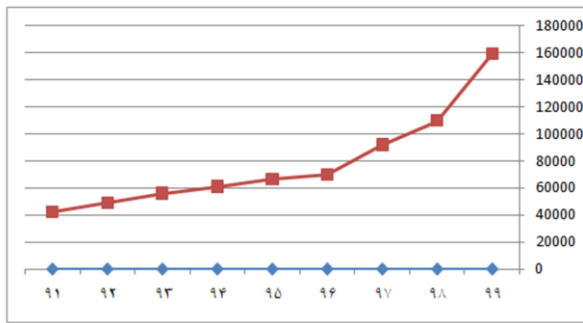
نام	تعداد خانوارها	نحوه تصرف محل سکونت				درصد	اظهار نشده	درصد	
		مالک	درصد	مستاجر	درصد				
شهرستان شیراز	560,193	259,934	46.40	245,265	43.78	54,355	9.70	639	0.11
شهر شیراز	472,356	211,161	44.70	213,651	45.23	46,958	9.94	586	0.12



نمودار ۱ روند تغییرات متوسط مبلغ اجاره های ماهانه به علاوه ۳ درصد ودیعه پرداختی برای اجاره یک مترمربع زیربنای مسکونی از تابستان ۱۳۹۶ تا پاییز ۱۳۹۹، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹ [۲]

جدول ۲ نرخ اجاره هر مترمربع مسکن در شهر شیراز در یک دهه گذشته (مرکز آمار ایران ۹۱-۹۹)

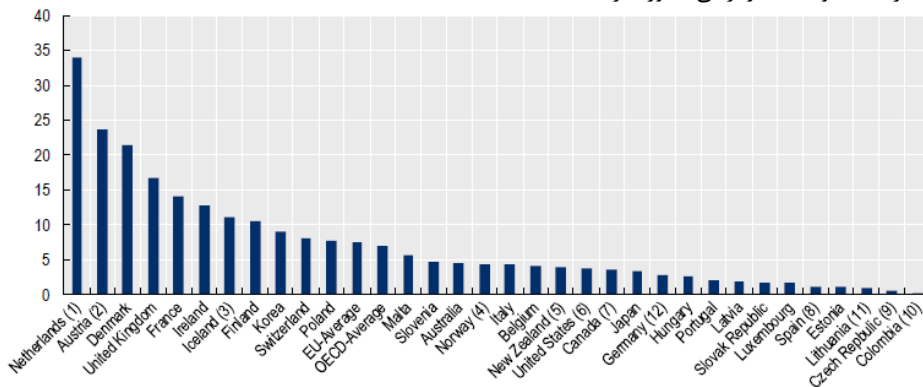
سال	91	92	93	94	95	96	97	98	99
اجاره بهای یک متر مربع مسکن	42544	49293	56105	61087	66589	69711	91694	109600	158567



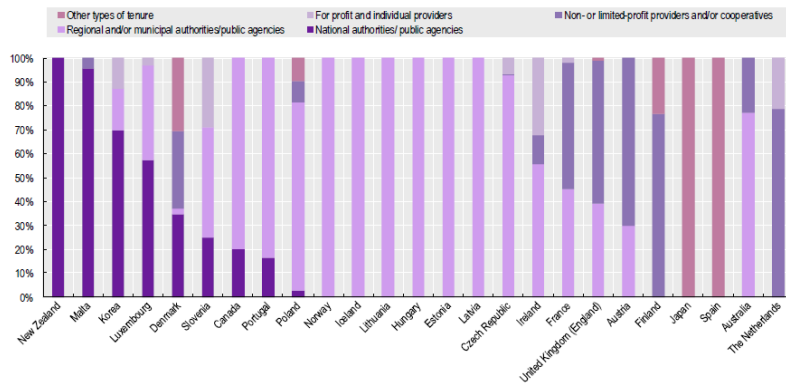
چک، استونی، لیتوانی، اسپانیا این نسبت کمتر از ۲٪ کل بازار مسکن و در برخی از جمله بلژیک، کانادا، آلمان، ایتالیا، ژاپن، کره، آمریکا نسبتاً پایین و کمتر از ۱۰٪ و در برخی کشورها از جمله فنلاند، فرانسه، ایرلند، انگلیس کمتر از ۲۰٪ و وضعیت متوسطی دارند و در کشورهای اتریش، دانمارک و هلند این سهم بیشتر و بالای ۲۰٪ کل بازار مسکن است. در نمودار شماره ۴، درصد خانه های اجاره ای اجتماعی بر اساس تولید کننده این خانه ها آورده شده است. همانگونه که این نمودار نشان می دهد در بیشتر کشورها قسمت عمده این مسکن توسط شهرداریها و مقامات محلی و منطقه ای احداث شده اند و در مرتبه بعدی مسئولین ملی و موسسات عمومی قرار دارند.

۳- تجارب جهانی در تامین مسکن کم درآمدها

امروزه مهمترین ارگان تولید و عرضه مسکن اجتماعی و حمایتی در کشورهای پیشرفته شهرداریها هستند. از این طریق شهرداری ها هم در تعدیل بازار مسکن و جلوگیری از افزایش بی رویه قیمت مسکن جلوگیری نموده و از طرفی نیز با تامین مسکن گروه های آسیب پذیر، کاهش فاصله طبقاتی و مسائل اجتماعی شهرها را دنبال می کنند. اکثر کشورهای پیشرفته مسکن اجتماعی را ارائه مینمایند که در حال حاضر بیش از ۲۸ میلیون خانه را پوشش می دهد و حدود ۶/۹٪ از کل بازار مسکن کشورهای عضو OECD می گردد. همانگونه که نمودار شماره ۳ نشان می دهد نسبت خانه های اجاره ای اجتماعی در کشورهای پیشرفته متفاوت است و برخی کشورها از جمله کلمبیا،



نمودار ۳ درصد سهم مسکن اجاره ای اجتماعی در کل بازار مسکن کشورهای OECD [4]



نمودار ۴ درصد خانه های اجاره ای اجتماعی بر اساس تولید کنندگان در سال ۲۰۲۰

۴- جایگاه حقوقی و قانونی شهرداری در تامین مسکن کم درآمد در ایران

شاید برخی معتقد باشند شهرداری طبق قوانین ایران هیچ مسولیتی در تولید مسکن ندارد اما به واقع قانونگذاران از ابتدا بر این موضوع تاکید داشته و جایگاه شهرداری را نیز در این خصوص تعیین نموده اند. اما مقامات شهری همواره از این موضوع شانه خالی کرده و بودجه شهرداری را به صورتیکه هر سال در بودجه سالانه میبینیم هزینه می نمایند. اگر شهرداری به عنوان نهادی محلی تلقی گردد، قاعدتاً می بایست در عرضه و تقاضای مسکن محدوده حاکمیت خود نقش اصلی را ایفا کند و هر یک از تعاریف ارایه شده از مفهوم شهرداری نیز به چنین امری صحه می گذارند، زیرا مسکن از مشخص ترین عناصر محلی به شمار می رود. هنگامی که بررسی مقایسه ای را در خصوص وظایف قانونی شهرداری ها در برخی از مهم ترین شهرهای جهان صورت می دهیم، متوجه می شویم که تامین مسکن به عنوان یکی از وظایف شهرداری ها پذیرفته شده است و امری رایج به شمار می رود. در یک تقسیم بندی کلی، شهرداری ها در ایران هر چند که دارای وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و اجتماعی هستند و این وظایف از نظر تنوع با وظایف قانونی سایر شهرداری های جهان قابل مقایسه است، اما در امر مسکن و تامین آن، این نقش در وظایف شهرداری های ایران کم رنگ دیده شده و این مساله را می توان از عملکرد شهرداری ها متوجه شد. برخورد گزینشی با وظایف شهرداریها و عدم توجه به مسولیت شهر در موضوع تامین مسکن کم درآمدها نشان از انحراف برخی مدیران و تصمیم گیران در نهاد مدیریت شهری دارد که یکی از تبعات آن در گسترش حاشیه نشینی و شکل گیری محلات فقر نشین قابل تشخیص است.

طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، ۵۳ وظیفه قانونی متوجه شهرداری های کشور است که آنچه بیش از پیش مورد توجه قرار دارد بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری است که در آن آمده احداث بناها و ساختمان های مورد نیاز محل از قبیل رختشوی خانه، مستراح، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان، باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر. بنابراین ملاحظه می شود که در بخش انتهایی بند مذکور قانونگذار به نوعی امر تامین مسکن را از جمله وظایف شهرداری ها معین کرده است، اما نکته ای که در این بین وجود دارد این است که شهرداری ها خود به صورت مستقیم در تولید مسکن نقشی ایفا نمی کنند. به عبارت بهتر، شهرداری ها به لحاظ برخی موانع و محدودیت های اعتباری و قانونی و تشکیلاتی، خود مستقیماً به عنوان تولید کننده و عرضه کننده در این عرصه فعال نیستند، چراکه در امر سیاستگذاری بازار مسکن نقشی برای شهرداری ها در نظر گرفته نشده و یا بسیار کم رنگ به آن توجه شده است. ولی اجرای هر یک از وظایف دیگر شهرداری ها به نوعی بر بازار مسکن و قیمت زمین و مستغلات و هم چنین بر نرخ تولید مسکن اثر می گذارد. در این میان مهمترین بخش تاثیرگذار عوارض ساخت و ساز در شهرهاست که توسط شورای شهر تعیین شده و در نوسانات بازار مسکن دخیل می باشد. در قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به ساخت مسکن های اجاره ای توسط نهادهای غیردولتی و مدنی نظیر شهرداری ها تاکید شده است. همچنین با توجه

به بند ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی یکی از وظایف مهم شوراها عبارتست از " بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارساییهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی در این زمینهها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذریبط. از آنجا که بر اساس آمار موجود بالاترین سهم نحوه سکونت در شهر شیراز را مستاجرین تشکیل می دهند و با عنایت به بالا بدون اجاره واحدهای مسکونی در شیراز که رقمی بالاتر از کلانشهرهای تبریز، اصفهان، مشهد و اهواز در سال ۱۳۹۹ بوده، لازم است اقداماتی از سوی شورای اسلامی شهر شیراز در جهت شناسایی، بررسی و ارائه راهکارهایی برای کاهش فشارها بر این بخش از جامعه شیراز صورت گیرد. بنابراین می توان گفت در قانون نیز شورا و شهرداری در تامین مسکن گروه های کم درآمد شهر چه بصورت مستقیم و غیرمستقیم دخیل هستند. اگر چه فرصتها و منافع زیادی از لحاظ تامین زمین، عوارض، نظارت فنی و مدیریتی در شهرداری شیراز موجود است و از طرف دیگر تقاضای انباشته ای از نیازمندان مسکن اعم از جوانان در آستانه ازدواج، بیکاران، زنان سرپرست خانوار، اجاره نشینان کم درآمد و حاشیه نشینان وجود دارد و قانون نیز تکالیفی تعیین نموده، اما متأسفانه تاکنون هیچ شهرداری در ایران در موضوع بسیار مهم تامین مسکن شهروندان کم درآمد بصورت مستقیم وارد نشده است. لذا با توجه به شرایط خاص شیراز به لحاظ بالا بودن جمعیت اجاره نشین و بالا بودن نرخ اجاره در مقایسه با سایر کلانشهرها و گسترش حاشیه نشینی بویژه در اطراف بسیاری از روستاهای حریم شیراز طرح پیشنهادی زیر ارائه می گردد.

۵- طرح پیشنهادی

در راستای اجرای وظایف قانونی بویژه بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، شهرداری شیراز مکلف است سالانه ۵۰۰ واحد مسکونی با هدف تامین مسکن گروه های کم درآمد ساکن در شهر شیراز در اراضی متعلق به شهرداری، احداث نموده و بصورت اجاره به نرخ ۵۰٪ قیمت های جاری در اختیار گروه های نیازمند ساکن در شهر شیراز قرار دهد.

تبصره ۱- مسکن اجاره ای موضوع این مصوبه با توزیع مناسب در مناطق مختلف شهر شیراز احداث شوند.

تبصره ۲- ردیف بودجه مشخصی در بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ با عنوان "احداث مسکن اجتماعی اجاره ای" در نظر گرفته شود.

تبصره ۳- دستورالعمل اجرایی این ماده ظرف ۱ ماه توسط معاونتهای شهرسازی و معماری، مدیریت املاک و با هماهنگی معاونت فرهنگی اجتماعی و عمرانی شهرداری تهیه و برای تصویب به شورای اسلامی شهر شیراز ارسال گردد.

۶- مراجع

- [۱] نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵
- [۲] اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور، پاییز ۱۳۹۹. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹
- [۳] اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور، مرکز آمار ایران، ۱۳۷۱-۱۳۹۹

[4] OECD(2020); Social housing: A key part of past and future housing policy



7 (1), 2022

دوره ۷، شماره ۱

تابستان ۱۴۰۱

دوفصلنامه پژوهشی

مهندسی مدیریت ساخت