

فصلنامه مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال پنجم، شماره‌ی شانزدهم، پاییز ۱۳۹۷ صفحات ۸۲-۴۷

آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری

دکتر جمیله توکلی نیا^۱

سعید زرغامی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۲۶

چکیده

یکی از چالش‌های کنونی شهرها به ویژه شهرهای واقع در کشورهای جهان سوم درکنار سایر مسائل اقتصادی و اجتماعی مسئله مسکن و تامین مالی مسکن برای گروه‌های کم درآمد است. به تبع این شرایط مسئله مسکن و تامین آن نیز در شهرهای ایران یک چالش مهم است. از این رو این پژوهش به دنبال بررسی سیاست‌ها، نگرش‌ها و عملکردهای برنامه توسعه کشور جهت آسیب‌شناسی آن در بخش مسکن و به ویژه مسکن گروه‌های کم درآمد است. نتایج پژوهش گویای آن است که در برنامه پنجم توسعه با تغییر دولت شاهد تغییر سیاست از عرضه محوری به تقاضا محوری هستیم. در سال‌های ابتدای این برنامه مهم‌ترین رویکرد اجرایی به مسکن کم درآمدها پروژه شکست خورده مسکن مهر بود که با تغییر دولت به دلیل مشکلات این پروژه در تامین مسکن گروه‌های کم درآمد کنار گذاشته شد. اما هیچ برنامه جایگزین در ارتباط با مسکن گروه‌های کم درآمد ارائه نگردید فقط به بازنگری طرح جامع مسکن بسنده شده و پنج برنامه جدید به آن اضافه گردید. طی بازه زمانی برنامه پنجم توسعه، تورم مسکن افزایش و درنهایت بازار مسکن با رکود روبه رو شد. رویکردهای در پیش گرفته شده در بازار مسکن عملاً نتوانست به تامین مالی گروه‌های کم درآمد شهری کمک نماید. برنامه ششم توسعه نیز با اهداف بیشتر از برنامه پنجم نگارش شد. این برنامه در چهار محور به موضوع مسکن گروه‌های کم درآمد پرداخت که در آن میان سیاست و راهبردهای در پیش گرفته شده جهت نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری مطلوب ارزیابی می‌شود.

کلمات کلیدی: برنامه‌های توسعه، مسکن، گروه‌های کم درآمد شهری

^۱ دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

^۲ دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

۱- مقدمه

حق مسکن جزء حق جدای ناپذیری از حقوق بشر می‌باشد. تی اچ مارشال حقوق شهروندی^۱ را به سه دوره حقوق مدنی^۲، حقوق سیاسی^۳ و حقوق اجتماعی^۴ تقسیم می‌کند (Marshall 1997,291-319) که حق مسکن در ذیل حقوق اجتماعی مطرح باشد. علاوه بر آن در بسیاری از پیمان‌های جهانی و معاهدات بین‌المللی بر حق مسکن تاکید شده است. از جمله اعلامیه حقوق بشر (۱۹۴۸)، پیمان‌های متعدد سازمان بین‌المللی کار (۱۹۴۸-۱۹۸۹)، پیمان رفع تبعض علیه زنان (۱۹۷۹)، استراتژی جهانی سرپناه (۱۹۸۸-۲۰۰۰) و اسکان بشر و دستور کارهای کنفرانس هیئات تا ۱۹۶۶ همچنین براساس قانون اساسی ایران در اصل ۳۴ و ۴۴ قانون اساسی به مسکن و تامین آن تاکید دارد (طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵: ۷-۶). از سوی دیگر بخش مسکن و سیاست‌های آن به طور کلی ارتباط تنگاتنگی با مسائل کلان اقتصادی کشورها دارد. به عبارتی صرف سرمایه در بخش مسکن، سهمی بین ۲ تا ۸ درصد از GDP و ۱۰ تا ۳۰ درصد از سرمایه ناخالص ثابت را تشکیل می‌دهد. خدمات مسکن به طور معمول ۵ تا ۱۰ درصد GNP را شامل می‌شود (UNCHS,2001).

در کشورهای مختلف سهم بخش مسکن در نظام اقتصادی متفاوت می‌باشد به طوری که در کشورهای امریکای لاتین این سهم در حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد از GDP را تشکیل داده است. سرمایه‌گذاری در این بخش ۱۵ تا ۳۵ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های مسکن در جهان را شامل می‌شود. همچنین اشتغال این بخش ۹ درصد از اشتغال جهانی را تشکیل داده است (D. Köhn, J.D. von Pischke, 2011). از سوی دیگر ریشه عمده بحران‌های اقتصادی^۷ در جهان مربوط به سیاست‌های غلط به کارگرفته شده در ارتباط با بخش مسکن بوده است. علاوه بر آن دارایی مسکن نزدیک به نصف ثروت خانوارها در کشورهای توسعه یافته و بیشتر از این میزان در کشورهای در حال توسعه تشکیل داده است. از این رو می‌توان گفت که مسکن با ویژگی‌های همچون خاصیت

^۱Citizen Ship Rights.

^۲ شامل حقوق مالکیت، امنیت، آزادی، اندیشه و بیان، برابری در مقابل قانون و غیره که به طور نمادین با انقلاب فرانسه دارای رسمیت یافت.

^۳ شامل حق رای همگانی، تشکیل احزاب و غیره که در نیمه دوم قرن نوزدهم میلادی در اروپا رایج شد.

^۴ شامل حق آموزش، بیمه بیکاری و تامین مسکن و غیره که با برپایی نظامات تامین اجتماعی در ابتدای قرن بیستم میلادی در اروپا به رسمیت شناخته شد.

^۵ داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانوار ایرانی است.

^۶ تامین نیازهای اساسی، مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

^۷ بحران های مالی (اکتبر ۱۹۸۷ - دوشنبه سیاه - آمریکا) و بحران جنوب شرقی آسیا ۱۹۹۷.

پیش رانگی،^۱ توان جذب نقدینگی بالا،^۲ توان بالای اشتغال^۳ و وجود تقاضای تضمین شده در بازار^۴ دارای اهمیت زیادی در اقتصاد ایران می‌باشد. این بخش با داشتن سهمی بین ۳۰ تا ۴۰ درصد از سرمایه‌گذاری ملی و ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی در اقتصاد کشور را تشکیل داده است. از این رو حجم فعالیت‌ها و نماگرهای موجود در بخش مسکن دارای ارتباطی مستقیم و غیر مستقیم با اقتصاد ملی، حجم پول، شبه پول در گردش، مازاد تراز پرداخت‌ها، نرخ بهره، تحولات بازار سرمایه و است (مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۹: ۱۱).

با توجه مطالب مذکور دسترسی به مسکن درخور و مناسب و به عبارتی مسکن قابل استطاعت برای خانوار به عنوان یک چالشی جهانی مطرح می‌باشد. به طوری که مباحث در این زمینه در دستور کار بانک جهانی، سازمان ملل و کمیسیون اسکان بشر و ... قرار گرفته است و درگردهمایی‌های جهانی هر سال راهبرد و یا سیاست و شعاری برای بهبود وضعیت آن به ویژه برای گروه‌های کم درآمد مطرح می‌شود. مباحث همچون فقر، فقر شهری، فقر مسکن، سکونتگاه‌های خود انگیخته و محلات فرودست شهری از جمله کلیدواژه‌های ادبیات جهانی در این زمینه است. چرا که براساس آمار بانک جهانی "یک نفر از هر سه نفر جمعیت شهری جهان در نواحی فرودست شهری (Slum) ساکن هستند که بیش از ۹۰ درصد آنها در جوامع در حال توسعه می‌باشند". (صرافی، ۱۳۹۳). از این رو کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در قالب پنجه برنامه عمرانی قبل انقلاب و شش برنامه توسعه بعد از انقلاب به دنبال رفع مسئله مسکن به ویژه گروه‌های کم درآمدی برخوایسته است. لذا چالش‌های پیش رو در زمینه مسکن و تامین مسکن گروه‌های کم درآمد در ایران شامل، ناپایداری در بازار مسکن، عدم تطابق الگوی تقاضا و تولید مسکن، روند رو به رشد سکونتگاه‌های خودانگیخته، سیاست‌های ناکارآمد و مقطعی و پروژه محور بودن سیاست تامین مسکن گروه‌های کم درآمدی، وجود سطح گسترده بافت‌های فرسوده، ناکارآمدی نظام تولید در صنعت ساختمان، نابرابری و عدم توازن جغرافیای در تولید و توزیع مسکن و طی سال‌های اخیر از الگوی "بی مسکنی" به "بد مسکنی" تغییر وضعیت داده است (طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۸).

همچنین تحولات بازار زمین و مسکن طی سال‌های اخیر توان تامین مالی مسکن را برای بسیاری از خانوارها به ویژه دهک‌های پایین جامعه در وضعیت نامناسبی قرار داده است. به طوری که در سال ۱۳۹۴ نسبت متوسط قیمت یک واحد مسکونی نوساز به متوسط درآمد سالانه خانوار در حدود ۱۱ سال رسیده است، در حالی که رقم مناسب برای این شاخص ۵ سال است. از سوی دیگر

^۱ بالا بودن ضریب ارتباط پسین و پیشین این بخش با سایر بخش‌های صنعتی و خدماتی و ارتباط مستقیم با حدود ۱۰۰ شغل.

^۲ به طور متوسط ۲۵ درصد از نقدینگی موجود در کشور به این بخش اختصاص دارد.

^۳ به ازای ساخت هر ۵۲ متر مربع، یک شغل در یک سال به صورت مستقیم.

^۴ طی ۱۰ سال آینده سالانه به طور متوسط ۱/۴ میلیون واحد مسکونی مورد نیاز است.

سه‌م هزینه مسکن در سبد خانوار نیز افزایش یافته است که میزان آن در سال ۱۳۹۴ و پایان برنامۀ پنجم در حدود ۳۴ درصد بوده است. این امر برای دهک‌های پایین جامعه به ۴۰ درصد نیز رسیده است که متعارف جهانی آن ۲۵ درصد می‌باشد (یزدانی، ۱۳۹۳: ۴۰-۳۷، سالاری، ۱۳۹۳: ۶۳-۶۰). علاوه بر آن در میان کل خانوارهای فاقد مسکن ملکی در ایران حدود ۴۷ درصد در دهک‌های اول تا چهارم و ۲۹ درصد در دهک‌های ۵ تا قرار دارند (طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۱۴). از این رو بهبود مسکن این دهک‌ها در شهرهای ایران با دشواری‌های زیادی روبه‌رو شده است.

محرومیت دهک‌های یک تا چهار اقتصادی از شرایط مناسب دسترسی به مسکن، را می‌توان ناشی از عدم توان پرداخت اقساط تسهیلات بانکی برای خرید مسکن از سوی این خانوارها طی دهه‌ها و سال‌های گذشته باشد. زیرا سیاست‌های تأمین مسکن در ایران از سال‌های گذشته تاکنون عمدتاً حمایتی و مبتنی بر رویکرد تأمین مسکن ملکی از طریق پرداخت تسهیلات بانکی به متقاضیان خرید ملک بوده است. این در حالی است که دهک‌های یک تا چهار عملاً به دلیل ناتوانی در پرداخت اقساط تسهیلات بانکی از حق دسترسی به مسکن مناسب محروم مانده‌اند. همچنین شاخص دسترسی به مسکن با احتساب پس‌انداز کل درآمد خانوار در کشور از حدود ۸ سال در سال ۸۴ به حدود ۱۲ سال در سال ۹۰ رسیده است، اما این شاخص برای گروه‌های کم‌درآمد هم‌اکنون ۱۹ تا ۳۶ سال و به معنای آن است که دست کم دهک‌های ۱ و ۲ به تنهایی و بدون حمایت‌های اجتماعی و مداخله دولت هرگز قادر به تأمین مسکن مورد نیاز برای سکونت خود نیستند. این درحالی است که شاخص متعارف دسترسی به مسکن در کشورهای دنیا در صورت عملکرد مناسب بازار، ۸ سال است. هر چند طی سال‌های گذشته در ایران برنامه‌های مختلفی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها اجرا شده است؛ اما با شکست یا توفیق حداقلی مواجه شده و به طرح‌هایی غیرقابل تکرار تبدیل شده‌اند. شناسایی ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار خانوار بدمسکن و همچنین جمعیت حدود ۱۹ میلیون نفری ساکن سکونتگاه‌های خود انگیخته و ساکن در بافت‌های فرسوده نشان می‌دهد هم‌اکنون دو دهک پایین جامعه یعنی دهک‌های یک و دو از لحاظ اقتصادی به صورت مطلق و دهک‌های سوم و چهارم نیز نسبتاً قادر به تأمین مسکن مورد نیاز برای سکونت خود نیستند. از سوی دیگر تحلیل برنامه‌ها، راهبردها و سیاست‌های مطرح شده در برنامه‌های توسعه جهت تأمین مالی مسکن گروه‌های کم‌درآمدی به ویژه برنامه پنجم و ششم گویای آن است که عدالت رسمی (رسمیت یافتن تأمین اجتماعی در اینجا تأمین مسکن) به عدالت عینی^۱ (در پی این است که تعریف استحقاق چیست و با چه سازوکاری باید به آن رسید) در بخش تأمین مالی مسکن گروه‌های کم‌درآمد تبدیل نشده است. از این رو این پژوهش با مطرح کردن چالش‌های پیش روی

^۱ رجوع شود به:

مسکن در جهان و ایران به دنبال نقد آسیب شناسانه از برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در ایران با تاکید بر مسکن کم درآمدها می‌باشد.

۱-۱ مبانی نظری پژوهش

بررسی ادبیات جهانی در زمینه مسکن و تامین مالی مسکن برای گروه‌های کم درآمد به شکل چالشی برای تمامی کشورهای جهان به ویژه کشورهای جهان سوم مطرح می‌باشد که به فراخور شرایط اقتصاد و سیاست‌های اجتماعی و سیستم مالی و اداری در هر کشور متفاوت می‌باشد. اهمیت تامین مالی مسکن برای گروه‌های کم درآمد مورد توجه مجامع جهانی و سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی نیز بوده است. به طور مشخص کمیسیون اسکان بشر و مرکز اجرایی آن با نام هیئات^۱ بانک جهانی، برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد همگی به نوعی با این موضوع در ارتباط و گروه‌های تحقیقاتی و مطالعاتی زیادی را تشکیل و پروژه‌های را در بیشتر شهرهای جهان انجام داده‌اند. سازمان ملل متحد در سند دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار با شعار دگرگون ساختن جهان ما در سال ۲۰۱۵ در هدف شماره یازده خود تبدیل شهرها و سکونتگاه‌های انسانی به مکان‌های همه شمول، امن، مقاوم و پایدار را در گروه دسترسی همه افراد به مسکن مناسب، ایمن و مقرون به صرفه و خدمات پایه و نوساز محله‌های فقیر نشین تا سال ۲۰۳۰ می‌داند (UNDP, 2015).

جدول ۱- برنامه‌ها و سیاست‌های جهانی در ارتباط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد

گزارش‌ها	راهبردها و سیاست‌ها	طرح دیدگاه‌ها و مفاهیم	
-	تولید انبوه و ساخت و ساز مجموعه‌های مسکونی، تاکید بر ساخت و سازهای مستقیم دولت (مجموعه‌های آپارتمانی- تولید انبوه)، تاکید بر سیاست‌های بخشی و سیاست پاکسازی سکونتگاه‌های غیررسمی	نگرش به مسکن به عنوان هزینه‌های اجتماعی	سیاست‌های تعدیل ساختار
بیانیه ونکور، دومین کنفرانس سازمان ملل درباره اسکان، سرپناه فقر نیازهای پایه بانک جهانی ۱۹۸۰، ارزیابی بانک جهانی از طرح‌های زمین و خدمات ۸۳-۱۹۸۱،	راهبردهای به رسمیت شناختن بخش غیررسمی، ارتقا و بهبود اسکان غیررسمی، طرح‌های تامین زمین و خدمات و پرداخت یارانه زمین و مسکن	ارتقاء و بهبود وضعیت سکونتگاه‌ها و کمک به پایداری آنان از لحاظ اجتماعی، محیطی و تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه	هیئات تک

^۱- Habitat.

<p>گزارش استانبول</p>	<p>توانمندسازی^۲، بهبود مدیریت شهرها با تاکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تامین مالی مسکن و ظرفیت سازی با تاکید بر دو محور راهبردی. نخست؛ تامین سرپناه مناسب برای همه، دوم؛ قرار دادن گروه‌های کم درآمد در کانون برنامه‌ریزی، رفع تبیض‌های نژادی، قومی، فرهنگی از آنان و توجه به حقوق زنان در برنامه‌های تامین مسکن</p>	<p>تاکید بر اتخاذ سیاست اجزای معین، برپایه مشارکت اجتماعی در مقابل خلا سیاست‌گذاری با نقدی بر نظام برنامه ریزی توسعه شهری در دهه‌ها ۷۰ و ۸۰</p>	<p>اُهرِد جِهاتی تَامین سِرپِنه تا سال (GSS)۲۰۰۰</p>
-----------------------	--	---	--

Source: UNCHS: 2001

رویکردهای مختلفی در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد طی سال‌های مختلف به کار گرفته شده است. که هر یک دارای نتایج مثبت و منفی و نقاط ضعف و قوت خاص خود بوده‌اند. سیاست ساخت مسکن^۳ از جمله این رویکردها بود. این سیاست در ایران در قالب مسکن اجتماعی طی برنامه دوم توسعه مطرح گردید. در سیاست مسکن اجتماعی سیاست دولت حول موضوع عرضه متمرکز است. همچنین تامین زمین، سرمایه و تعیین نوع تکنولوژی و مصالح بر عهده دولت‌ها است (صرافی، ۱۳۸۱). این نوع سکونت بر اساس دو مشخصه اصلی نخست؛ تامین حداقل امکانات قابل قبول و دوم قرار گرفتن در سطحی پایین‌تر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن است (احمدی، قلی‌پور، ۱۳۹۴: ۸). دومین مورد سیاست‌های تامین مالی مسکن است. این سیاست در تلاش بود تا از طریق افزایش توان مالی، خانوارهای کم درآمد شهری را وارد تقاضای موثر بازار نماید. سومین سیاست، سیاست زمین و خدمات بود. در این رویکرد روش تامین مسکن دولت به جای سرمایه‌گذاری در ساخت و ساز، زیرساخت‌های لازم برای مجموعه‌های زیستی، یعنی زمین و تاسیسات شهری را فراهم می‌نماید. از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ راهبرد توانمند سازی به همراه ارتقای یا بهسازی محیط‌های موجود در پیش گرفته شد (خدایی و میره، ۱۳۹۰). این رویکرد نقش دولت را به صورت مستقیم در تامین مسکن کنار می‌گذارد و وظیفه دولت را فعال نمودن بخش خصوصی، سازمان‌های مردم نهاد و جوامع محلی جهت تامین مسکن می‌داند. به عبارتی این رویکرد دولت را از تولید کننده مسکن به تسهیل کننده در تولید مسکن تبدیل می‌نماید (Majale, 2006). در تقسیم بندی دیگر روند سیاست‌های بخش مسکن را اینگونه دسته بندی می‌کند. دوره اول از اوایل

^۲Global Shelter Strategy to the year 2000.

^۳ در چارچوب رویکرد توانمندسازی، نقش دولت‌ها از "مداخله مستقیم" به "ایجاد کننده تسهیلات و فضای مناسب برای تمامی عوامل در امر تولید مسکن و فرآیند ارتقای کیفیت سکونتگاه‌ها، از طریق بسیج و تجهیز تمامی منابع و ظرفیت‌ها.

^۴House Building Policy.

دهه ۱۹۷۰ تأکید بر ساخت مسکن و یا به عبارتی مسکن عمومی^۱ بود. دوره دوم با ابتکار و پیشگامی بانک جهانی پروژه‌های مکان - خدمات^۲ آغاز شد (Grimes, 1976). در دهه ۱۹۸۰ در حالی که سیاست‌های قبلی، مانند ساخت مسکن و مشارکت مستقیم در ساخت با شکست رو به رو شد در سال ۱۹۳۳ رویکرد توانمندسازی مطرح گردید که به توانمندسازی و مشارکت بخش مسکن در توسعه کلان اقتصادی و سیاست‌های حامی گروه‌های فقیر، تأکید داشت (وزرات راه و شهرسازی، ۱۳۹۱ و جهان بین و پورمحمدی، ۱۳۸۸: ۱۲۹-۱۲۷). در جمع بندی کلی می‌توان گفت که تا اوایل دهه ۱۹۷۰ سیاست‌های رایج مسکن در کشورهای در حال توسعه عبارت بودند از نوسازی شهری، ایجاد خانه‌های ارزان قسمت و اعطای وام خانه سازی (پور محمدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۶). اما در حال حاضر در کشورهای توسعه یافته از یارانه‌های عمومی که ساختار جدید را تحریک می‌کنند به طرف سیاستی که بیشتر خانوارهای با درآمد پایین و خانوارهایی با نیازهای خاص را شامل می‌شود، تغییر یافته است (Nordvik, 2006: 279-280).

در ایران رویکرد در پیش گرفته شده در زمینه تامین مالی مسکن گروه‌های کم درآمد با محوریت دولت و دخالت مستقیم آن در قالب رویکرد عرضه محور بوده است. نتیجه چنین روندی سبب شکست برنامه‌ها در ارتباط با مسکن گروه‌های کم درآمد بوده است. براساس تجربه‌ی کشورهای به ویژه کشورهای کمونیستی دخالت مستقیم دولت^۳ در تامین مسکن (دخالت طرف عرضه مانند عرضه مستقیم مسکن یارانه‌ای و کنترل اجاره‌بها) با شکست روبه رو بوده است. اعلامیه کمیسیون اسکان بشر در سال ۱۹۷۶ نیز به این موضع اشاره دارد که "تمام حکومت‌ها به این حقیقت تلخ رسیده‌اند که سیاست تولید مستقیم مسکن توسط دولت از ابعاد کمی و نیز میزان پذیرفته شدن و تناسب با نیازهای دارای محدودیت جدی است." (UNHABITA, 1976). دلایل این شکست را می‌توان در موارد زیر جستجو نمود. نخست؛ دولت به جای سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال که درآمد حاصل از آن به کم درآمدها امکان خانه‌دار شدن را می‌دهد به ساخت آن روی می‌آورد. دوم؛ با وجود هزینه‌های سنگین، تعداد مسکن ساخته شده به هیچ وجه پاسخگوی نیازها نیست. سوم؛ مسکن محدود که به بخشی محدودی از کم درآمدها واگذار می‌شود، برای عده‌ای درآمد محسوب شده، ایجاد رانت می‌کند (اطهاری، ۱۳۸۳: ۴۱). از این رو با شکست سایر رویکردها

^۱ این رویکرد، به نوعی از مدل توسعه یافته توسط کشور انگلیس بر گرفته شده بود. مشکل این رویکرد در آن زمان کمبود منابع بود و در صورت تامین شدن منابع، ساخت مسکن تنها برای کارمندان دولت و نظامیان صورت می‌گرفت.

^۲ مکان خدمات، مفهوم ساده‌ای بود، به این شکل که: دولت می‌بایست، قطعاتی از یمن شهری را همراه با طرح‌های تقسیمی و خدمات پشتیبانی اولیه، فراهم می‌نمود و سپس به گروه‌های فقیر اجازه ساخت مسکن خود را در قالب این طرح‌ها می‌دادند.

^۳ به طوری که انواع مداخله دولت در بخش مسکن را می‌توان در چهار نوع مداخله اصلی شامل بهبود عملکرد بازار، تعیین استانداردها و کنترل‌ها، مالیات و سوبسید و تولید و تخصیص مستقیم خلاصه کرد.

در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد؛ پ، رویکرد توانمندسازی به عنوان رویکردی موفق از لحاظ ادبیات و تجربه جهانی در این زمینه مطرح می‌باشد.

در این راستا کشورهای زیادی به منظور تحقق سیاست‌های توانمندسازی جهت تامین مسکن گروه‌های کم درآمد، اقداماتی همچون اجاره به شرط تملیک، شرکت‌هایی رهنی، مسکن اجتماعی و... در دستور کار قرار داده‌اند. در این راستا بانک جهانی هفت ابزار توانمند کننده عمده را شناسایی کرده است که به عنوان ابزاری در دست دولت می‌توانند سبب توانمند سازی جامعه جهت تامین مسکن گردند. سه ابزار طرف تقاضا شامل بسط حقوق مالکیت، بسط تامین مالی وام‌های مسکن و سهمیه بندی یارانه‌ها است. سه ابزار طرف عرضه شامل تدارک زیرساخت‌های توسعه زمین‌های مسکونی، قانونگذاری توسعه زمین و مسکن و سازماندهی صنعت ساخت و ساز می‌باشند. این ابزارها باید با ابزار هفتم یعنی بسط یک چارچوب مناسب نهادی برای اداره بخش مسکن مورد پشتیبانی قرار گیرند (طرح پژوهشی مسکن مهر، ۱۳۹۳: ۱۱). ترکیب این هفت ابزار سبب تحقق رویکرد توانمند سازی می‌گردد. با توجه به آنچه مطرح گردید رویکردهای مختلفی در شهرهای ایران جهت تامین مسکن گروه‌های کم درآمد مطرح گردید که در جدول زیر یک دسته بندی از این روش‌ها در کنار نقاط قوت و ضعف هر روش ارائه می‌گردد.

جدول ۲- بررسی نقاط ضعف و قوت روش‌های تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری

ضعف	قوت	
<ul style="list-style-type: none"> عدم افزایش مسکن بر واحد مسکونی موجود؛ هزینه مالی زیاد؛ سوء استفاده گروه‌های ذی نفع و رانت جو جهت تصاحب زمین؛ کمبود منابع؛ ایجاد مسکن برای گروه‌های خاص همچون کارمندان؛ عدم توانایی مالی گروه‌های کم درآمد جهت پرداخت اجاره بهای آن؛ نقش مستقیم دولت و عدم توجه به سایر نهادها مرم نهاد، حکومت محلی؛ پر هزینه بودن برای گروه‌های کم درآمد؛ برنامه ریزی مسکن با نگرش بر عرضه؛ 	<ul style="list-style-type: none"> حفظ و نگهداری و بهبود بخشیدن به وضع واحدهای مسکونی موجود؛ به رسمیت شناختن حق مالکیت؛ کاهش تراکم؛ کاهش هزینه استفاده از خدمات عمومی 	<p>ارتقای کیفیت زندگی</p>
<ul style="list-style-type: none"> فقدان تضمین دسترسی اقشار نیازمند به تسهیلات بازار وام و اعتبارات؛ تشکیل حساب پس انداز و سپرده گذاری؛ وثیقه گذاری مبنای دریافت وام؛ افزایش مصنوعی تقاضای مسکن و در نتیجه افزایش قیمت آن؛ سیاست برنامه ریزی مسکن با نگرش بر عرضه؛ 	<ul style="list-style-type: none"> منظم و قانونمند ساختن توان مالی خانوارهای کمک درآمد جهت فراهم آوردن مسکن ارزان قیمت؛ افزایش مسکن بر واحد مسکونی موجود؛ عرضه قطعاتی زمین همراه با خدمات شهری؛ سرمایه گذاری مستقیم خانوار بر ملک شخصی خود؛ 	<p>تامین زمین و خدمات</p>
<ul style="list-style-type: none"> مشارکت مستقیم مردم در ساخت؛ 		<p>اعمالی کمک‌های مالی</p>

ادامه جدول ۲- بررسی نقاط ضعف و قوت روش‌های تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری

ضعف	قوت	
-	<ul style="list-style-type: none"> سیاست برنامه ریزی مسکن با نگرش بر تقاضا موثر؛ فعال شدن بازار مسکن و افزایش عرضه؛ تاکید بر تعامل بخش عمومی و خصوصی در تامین مسکن؛ برقراری ارتباط کامل بین بخش مسکن و برنامه‌های کلان اقتصادی؛ توجه ویژه به فقرا، محیط زیست و بهداشت در برنامه‌های مسکن به وسیله دولت؛ فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مسکن غیر رسمی موجود؛ افزایش مشارکت هرچه بیشتر مردم در برنامه‌های مسکن؛ 	تأمین‌سازی
<ul style="list-style-type: none"> سیاست تبعیض در واگذاری زمین؛ سیاست زمین و مسکن برای دهک‌های میانی و عدم توجه به دهک‌های پایین؛ جمعیت پذیری پایین و عدم تحقق اهداف آن؛ 	<ul style="list-style-type: none"> جلوگیری از حاشیه نشینی بیشتر در شهرهای بزرگ با جذب سرریز جمعیتی کم درآمدها؛ 	احداث

منبع: مطالعات نگارنده

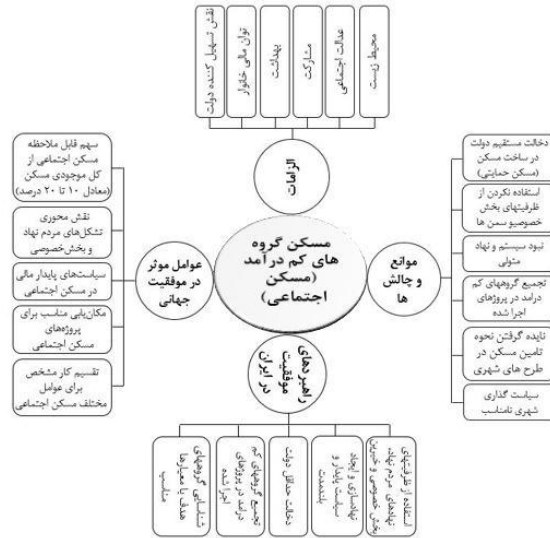
۲- روش پژوهش

پژوهش حاضر، یک پژوهش اسنادی با رویکرد تفسیری می‌باشد. روش اسنادی مستلزم جست و جویی توصیفی و تفسیری است. در روش اسنادی پژوهش به دنبال واکاوی مقاصد ذهنی وادراک انگیزه‌های پنهان یک متن نیست. به همین دلیل، نمی‌توان توسعه تکنیکی روش اسنادی را چندان به سنت هرمنوتیک متصل کرد. در این روش پژوهشگر سعی می‌کند فهم مقاصد و انگیزه‌های اسناد و متون یا تحلیل‌های تاویلی یک متن را خارج نماید و آن را به عنوان زبان مکتوب و گفتمان نوشتاری بپذیرد و مورد استناد قرار دهد. بنابراین بستر معرفت شناختی و تکنیکی در روش اسنادی بیشتر به پارادایم تفسیری نزدیک است. در پارادایم تفسیری، واقعیت‌های اجتماعی ساخته دست انسان هستند. لذا توجه به معانی کنشگران اهمیت دارد. در روش اسنادی از تکنیک‌های پژوهشی همچون فراتحلیل‌های کیفی، تحلیل محتوا، تحلیل آمارهای مجدد، تحلیل ثانویه، کدگذاری و طبقه بندی استفاده می‌شود. در این پژوهش روش جمع‌آوری اطلاعات نیز بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای می‌باشد. از این رو این پژوهش به دنبال آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری می‌باشد.

آسیب شناسی سیاست‌های مسکن برای گروه‌های کم درآمد شهری در ایران

سیاست‌های مسکن برای گروه‌های کم درآمد باید در چارچوب معینی تعریف گردد. چرا که عدم توجه به این موارد سبب شکست سیاست‌ها می‌گردد. به تجربه ثابت شده است که دخالت مستقیم دولت در این زمینه مثبت ارزیابی نمی‌شود و نمونه‌های زیادی از تجربه شکست خورده در کشورها مشاهده می‌شود. به عبارتی می‌توان گفت نگاه از بالا به پایین و عدم توجه مشارکت گروه‌های هدف در زمین تامین مسکن سبب شکل گیری مسکن حمایتی به جای مسکن استجاری شده است. دولت در سیاست مسکن کم درآمدها نقش عرضه کننده داشته است. بنابراین فقدان رویکرد توانمندسازی در برنامه‌های مرتبط با مسکن گروه‌های کم درآمدی آشکار است. نکته دیگر بحث عدالت اجتماعی است. در ایران در دهک اول جامعه در سال ۱۳۹۴ در حدود ۴۰ درصد از درآمد خانوار صرف مسکن می‌شود این در حالی است که در شهر تهران بیش از ۵۰ درصد درآمد خانوارهای کم درآمد صرف مسکن می‌شود. این موضوع در دهک دهم جامعه ۲۸ درصد می‌رسد. چنین موضوعی بیانگر عدم تحقق عدالت اجتماعی و افزایش ضریب جینی در جامعه است. در ادامه چنین روندی بخشی از جامعه از لحاظ شاخص دسترسی به مسکن در شرایط بدی قرار می‌گیرند. به عبارتی افزایش شاخص دسترسی به مسکن بیانگر کاهش توان مالی خانوار و به عبارتی فقر است. در چنین شرایط عرضه و تقاضا^۱ در مسکن مطرح نمی‌باشد. به عبارت دیگر مسئله در دسترسی عینی به مسکن نیست بلکه ناتوانی در دسترسی مالی و تبدیل تقاضای بالقوه خانوار به تقاضای موثر است. تجربه کشورهای مختلف توسعه یافته، در حال توسعه و فقیر جهان نشان می‌دهد مسکن اجتماعی در هیچ کشوری متکی به یک روش نبوده است. در عمده کشورهای موفق در زمینه اجرای سیاست‌های تامین مسکن کم‌درآمدها، تقویت بازار مسکن اجاره‌ای توأم با تامین یارانه اجاره‌بها برای کم‌درآمدها، بیشترین کاربرد را در مقایسه با سایر برنامه‌ها داشته است. این برنامه البته با مشارکت حداکثری شهرداری‌ها و نظارت عالیه دولت، تحقق پیدا کرده است. در ایران، شهرداری‌ها تقریباً هیچ مسئولیت روشن و پایداری در بازار مسکن ندارند.

^۱ بین مفاهیم نیاز و تقاضا وجود دارد. نیاز یک احتیاج ضروری است که فارغ از توانمندی اراضی آن وجود دارد در حالی که تقاضا، تنها آن نیازی را شامل می‌شود که توانایی برآورده کردن آن در ازای پرداخت قیمتی معین وجود دارد.



شکل ۲- الزامات، چالش‌ها و راهبردها در ارتباط با مسکن اجتماعی

منبع: مطالعات نگارندگان

هر چند در سال‌های اخیر دولت دو سال آخر برنامه پنجم یک ابزار نه چندان کارآمد برای عرضه مسکن ارزان قیمت وارد بازار کرد. این ابزار که در حال حاضر به شکل پرداخت وام نوسازی ۵۰ میلیون تومانی در بافت فرسوده تهران و ۴۰ و ۳۰ میلیونی در مراکز استان و شهرهای کوچک در حال فعالیت است، دو نقطه ضعف اساسی دارد (<http://tejaratefarda.com>). نخست؛ به دلیل به دلیل واگذاری تسهیلات به بخش خصوصی تضمینی در عرضه واحدهای ساخته شده به کم درآمدهای چهار دهک اول آن هم به شکل اجاره بلندمدت با نرخ‌های ترجیحی نیست. علاوه بر آن چنین راهبردی هیچ گونه کمکی به حدود ۹ میلیون ساکن اسکان غیر رسمی نیست. چرا که ساکنان این سکونتگاه‌ها که عمدتاً در دهک اول جامعه قرار دارند از نظر توان باز پرداخت وام و شرایط وثیقه جهت دریافت آن برخوردار نیستند. از سوی دیگر شرایطی بانکی برای تضمین باز پرداخت اقساط بانک، همچون معرفی از سوی نهادهای معتبر و یا ضمانت باز پرداخت توسط شاغلین بخش رسمی فقط توسط بخشی از خانوارها قابل اجرا می‌باشد. بنابراین بیشتر گروه‌های کم درآمد هیچ گاه موفق به دریافت وام نمی‌شوند. همچنین با توجه به تورم و رکود موجود در بازار مسکن، متوسط هزینه یک متر مربع بنای مسکونی طی برنامه پنجم روندی رو به رشد داشته است. به طوری که در سال ۱۳۹۰ این میزان ۳,۱۷۲,۵۵۸ میلیون ریال با دو برابر افزایش در سال ۱۳۹۴ به ۷,۰۵۱,۰۵۰ میلیون ریال رسیده است (بانک مرکزی، ۱۳۹۶). که روند دسترسی به مسکن را در دهک‌های پایین جامعه افزایش می‌دهد. وجود تورم در هر سیستم اقتصادی سبب افزایش فاصله

طبقاتی و به عبارتی فقیرتر شدن فقیران و ثروتمند شدن ثروتمندان می‌گردد. دوم؛ نبود اعتبار برای پرداخت یارانه سود این تسهیلات مربوط می‌شود. طبق مصوبه سال ۹۳ شورای پول و اعتبار قرار بود سالانه ۳۰۰ هزار فقره وام نوسازی تک نرخی به مدت پنج سال برای عرضه مسکن در بافت فرسوده پرداخت شود اما یارانه موجود اختصاص یافته به بانک عامل بخش مسکن برای پوشش نرخ سود تسهیلات، فعلاً در حد ۵۰ هزار فقره در سال است.

بررسی برنامه‌های توسعه کشور بعد از انقلاب در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری

بعد از انقلاب تا کنون در مجموع شش برنامه توسعه در کشور تهیه گردید که به فراخور شرایط سیاسی و اهداف عملکردی در بخش مسکن به هر کدام نقدی وارد است. سالهای ۱۳۸۳-۱۳۷۳ به دوره آشفته‌گی و رهاگذاری در بحث زمین و مسکن نام گرفت. در این دوره رواج فروش تراکم به دلیل قانون استقلال بودجه شهرداری‌ها از دولت و سیاست رهاگذاری در مورد زمین را شاهد هستیم. از سوی دیگر به دلیل شتابزدگی در سیاست تعدیل باعث بدهی سنگین خارجی و وضع وخیم مسکن گردید. برنامه دوم با اتکاء به تأمین بخشی از سود مورد انتظار سیستم بانکی و همچنین تأمین بخشی از سرمایه مورد نیاز ساخت مسکن گروه‌های کم‌درآمد توسط دولت به طور روشن و دقیق به تعریف و شناسایی گروه‌های هدف می‌پردازد. در این برنامه مسکن اجتماعی مطرح می‌گردد. عمده مشکل عدم موفقیت این سیاست‌ها برنامه‌ریزی از بالا و بدون مشارکت مردم برای حل مساله مسکن توسط دولت بود. در دوره برنامه سوم بود که به دلیل نیاز شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش تراکم راهکار این موضوع را تأمین منابع مالی مورد نیاز خود دانستند از این رو "تک محصول ساختمان را جایگزین تک محصول نفت کردند" (اطهاری، ۱۳۸۵).

برنامه سوم نیز با تداوم آشفته‌گی‌ها ادامه یافت با این تفاوت که در این برنامه وزرات مسکن و شهرسازی اجازه یافت که زمین‌های شهری تملک شده‌ی خود را به قیمت روز به فروش برساند. البته به این شرط که درآمد حاصله را در مسکن استیجاری صرف نماید. همین امر سبب شکل‌گیری دولت رانتی و به تبع آن افزایش قیمت زمین شهری به طور متوسط در هر سال ۷۰ درصد رشد داشته باشد. از این رو وظیفه تعیین شده در قانون اساسی برای دولت جهت زمینه‌سازی تأمین مسکن مناسب برای فرد و خانوار ایرانی به ویژه گروه‌های کم درآمد در برنامه سوم محقق نگشت. به عبارتی عدالت رسمی به عدالت عینی تبدیل نشد. بنابراین با توجه موارد مذکور بر اساس بند ج ماده ۳۰ قانون چهارم وزرات مسکن مکلف شد که طرح جامع مسکن را با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمدها تهیه کند و در آن تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، مدیریت یکپارچه زمین و بهسازی و نوسازی مسکن روستایی، تشکیل بازار ثانویه رهن را مد نظر قرار دهد (اطهاری، ۱۳۸۵: ۴۸-۵۰). در این برنامه دو اتفاق مهم در زمینه سیاست‌های مسکن

در ایران صورت گرفت. نخست؛ تدوین طرح جامع مسکن در قالب ۹ محور و ۵۵ برنامه عملیاتی و دوم؛ اجرای گسترده یکی از راهکارهای اجرایی طرح جامع مسکن تحت عنوان واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به صورت اجاره بلند مدت ۹۹ ساله (مسکن مهر) بود. طرح مسکن مهر با ناکام ماندن در رسیدن به دو هدف اصلی خود عملاً سبب عدم موفقیت این طرح گردید. دو هدف اصلی طرح عبارت بودند از: **خانه دار کردن** اقشار کم درآمد و جلوگیری از افزایش قیمت مسکن. هدف اول در بسیاری از مواقع با شکست مواجه شد، علت این امر عدم شناخت گروه‌های هدف بود که منجر به تخصیص وام مسکن مهر به بسیاری از افرادی شد که جزو دهک اول جامعه نبودند. از دیگر سو به عنوان مثال طبق آمارها از سال ۸۵ تا پایان سال ۱۳۹۰ مسکن در تهران ۴۵۹ درصد رشد قیمت داشته، پس تحقق هدف دوم هم با واقعیت سازگار نیست. مشکل دیگر مسکن مهر عدم توازن در تامین امکانات زیر ساختی همراه با ساخت واحدهای مسکونی است، در بسیاری از این پروژه‌ها با وجود سرعت در ساخت واحدهای مسکونی، تلاشی برای حل مسئله مراکز آموزشی و مذهبی و بهداشتی نشد. همچنین بسیاری از این سایت‌ها با مشکل انشعاب گاز، کمبود آب و برق کیفیت پایین ساخت، مکانیابی نامناسب، بی هویتی و ... روبه رو شد. که در نهایت به دنبال افزایش نقدینگی و تورم مشکلات این مسکن دوچندان گردید (مسجدی و نژادی، ۱۳۹۴). از دیگر نقاط ضعف مسکن مهر بحث مسائل اجتماعی است. گردهم آوردن گروه‌های کم درآمد در کنار هم سبب افزایش آسیب‌های اجتماعی می‌گردد. در سال‌های اخیر به دلیل گردهم آمدن شهروندان فقیر در یک محدوده جغرافیایی سبب شکل‌گیری شرایط نامناسب محیطی از نظر **بهداشتی** به عنوان یکی از الزامات در ساخت مسکن برای گروه‌های کم درآمد شده است.

جدول ۴- برنامه‌ها و قوانین مرتبط با مسکن گروه‌های کم درآمد طی برنامه اول تا چهارم توسعه

برنامه	سیاست	حاکم بر برنامه دیدگاه غالب	برنامه‌ها	قوانین مرتبط با مسکن کم درآمدها
برنامه اول (۱۳۷۳-۱۳۶۸)	سیاست زمین‌حمایتی	بازسازی سرمایه‌های فیزیکی و انسانی (تعدیل ساختاری)	<ul style="list-style-type: none"> • بکارگیری اراضی غیرتولیدی و موات برای استفاده مسکونی؛ • بکارگیری زیربنای حدود ۷۰-۱۱۰ متر مربع در مجموعه‌های مسکونی کارگری و کارمندی؛ • کمک‌های اعتباری به مسکن روستائیان، حمایت از تولیدکنندگان مسکن انبوه، کمک به تولید مسکن استیجاری و تعاونی‌ها؛ • ایجاد مجموعه‌های مسکونی کارگری-کارمندی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد؛
برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)	سیاست مسکن‌حمایتی	تاکید بر رشد اقتصادی (الگوی کینزی)	<ul style="list-style-type: none"> • تعریف مسکن اجتماعی برای گروه‌های کم‌درآمد، • مسکن‌حمایتی برای گروه‌های میان‌درآمد • مسکن آزاد برای گروه‌های درآمدی بالا؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد تسهیلات لازم جهت تامین مسکن ارزان برای جوانان متاهل (بندی تبصره ۶۰)؛ • قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری و آیین‌نامه اجرایی آن؛
برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	سیاست مسکن‌حمایتی	اصلاح ساختار اقتصادی مبتنی بر توسعه اقتصاد رقابتی (الگوی توسعه نیوکلاسیک با گرایش نظریه نهادگرایی)	<ul style="list-style-type: none"> • حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی، • تاکید بر سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام، • ایجاد بازار ثانویه رهن و امکان خرید و فروش اوراق رهن ثانویه در بازار سرمایه و مشارکت بخش مسکن در بازار بورس، • پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی برای دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم درآمد. 	<ul style="list-style-type: none"> • حمایت از متقاضیان مسکن در راستای تقویت توان مالی آنها و ساده‌سازی استفاده از تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن (ماده ۱۳۹)؛

ادامه جدول ۴- برنامه‌ها و قوانین مرتبط با مسکن گروه‌های کم درآمد طی برنامه اول تا چهارم توسعه

برنامه	سیاست	حاکم بر برنامه دیدگاه غالب	برنامه‌ها	قوانین مرتبط با مسکن کم درآمدها
برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	بازنگری و اصلاح سیاست‌های پیشین (زمین حمایتی و مسکن حمایتی) از طریق واگذاری زمین به صورت اجاره بلند مدت (۹۹ ساله) برای اقشار کم درآمد	توسعه مبتنی بر دانایی، سرمایه اجتماعی، رشد سریع اقتصادی و جهانی شدن	<ul style="list-style-type: none"> • برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و مناطق مختلف کشور؛ • تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، • ارتقاء فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت و ساز، استاندارد کردن مصالح ساختمانی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت تشکل‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های خیر مسکن ساز برای اقشار آسیب‌پذیر (بند د ماده ۳۰)؛ • دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان بخش‌های (خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری (بند د ماده ۳۰)؛ • آیین نامه اعطای تسهیلات خرید مسکن کوچک به کارگران و کارمندان کم درآمد؛ • آیین نامه نحوه پرداخت تسهیلات قرض الحسنه به مستاجران کم درآمد؛ • طرح مسکن مهر؛

منبع: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵

در نهایت ارزیابی کل از دولت نهم و دهم در زمینه سیاست‌های مسکن باید گفت که در دهه ۸۰ به دلیل تزریق درآمدهای نفتی به جامعه سبب پیدایش بیماری هلندی در اقتصاد گردید. بنابراین یکی از پیامدهای آن پیدایش حباب قیمت در بخش مستغلات شهری و زمینه شکل‌گیری بورژوازی مستغلات گردید. اتکای شهرداری‌ها به فروش تراکم و تغییر کاربری، نیز مزید بر علت شد و با همدستی شهرداری‌های کلانشهرها و انبوه‌سازان، ساختمان‌هایی که هنوز عمر مفید اقتصادی آنها به سر نیامده بود تخریب و برای ایجاد مراکز تجاری، اداری و مجتمع‌های بلند مرتبه مسکونی مورد استفاده قرار گرفتند. تب ساخت و ساز در کلانشهرها چنان گرم بود که دامن موسسات بانکی و نهادهای شبه دولتی را نیز گرفت. این سرمایه‌گذاری‌ها همراه با مسکن مهر منجر به فزونی عرضه بر تقاضا در مورد ساختمان‌های اداری، تجاری، مسکونی لوکس و مسکونی ارزان قیمت با مکانیابی نامناسب شد. چنین شرایطی که نزدیک به یک دهه بر اقتصاد ایران حاکم بود سبب پیدایش حباب قیمتی در زمین و مسکن و رکود بخش مسکن گردید. نهایتاً تمامی این موارد به ضرر دهک‌های پایین جامعه شد. چرا که سیاست‌های به کار برده شده در تأمین مالی گروه‌های کم درآمد منجر به بهبود وضعیت اقتصادی و مسکونی این گروه‌ها نگردید. تحلیل اقتصاد رانتی و دولت رانتی نیز گویای

همین مطلب است. با توجه به قبضه قدرت و ثروت در دست دولت، ثبات اقتصادی نیز دچار بحران و غیر قابل پیش‌بینی می‌گردد. از این رو جریان سرمایه به سمت زمین و مسکن که به عنوان کالایی ثابت و مطمئن گرایش پیدا می‌کند. چنین فرآیند در وحله نخست سبب شکل‌گیری گروه‌های پرنفوذ و به عبارتی قدرت‌های در سایه و در وحله دوم سبب شکل‌گیری سوداگری زمین و تولید فضای شهر بر اساس منافع فردی و نه همگانی می‌گردد (علی اکبری، ۱۳۹۴: ۳۳-۳۰). چنین تولید فضایی در شهرها عملاً عرصه را بر زندگی دهک‌های پایین جامعه تنگ و موجب عدم موفقیت سیاست‌های به کار گرفته شده می‌شود.

بخش مسکن در برنامه پنجم توسعه کشور ۱۳۹۴-۱۳۹۰

برنامه پنجم کشور با الهام از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به ویژه طرح جامع مسکن تهیه شد، به نحوی که هدف کلان طرح جامع مسکن تأمین مسکن اقشار کم درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب است که به عنوان اهداف اصلی برنامه پنجم نیز محسوب می‌شود. بنابراین قبل از شروع بحث لازم است برنامه‌ها و سیاست‌های برنامه پنجم در بخش مسکن و تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد ارائه گردد.

جدول ۵- برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه پنجم توسعه در بخش مسکن

برنامه‌ها	اهداف سیاست‌ها	برنامه پنجم توسعه
<ul style="list-style-type: none"> • بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری؛ • توزیع بهینه منابع یارانه‌ها به منظور حمایت از گروه‌های هدف؛ • توانمندسازی خانوارها در تأمین مسکن مناسب شهری و روستایی؛ • استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی در جهت تنظیم و تعادل بخشی بازار مسکن؛ • ارتقاء کیفی صنعت ساختمان؛ • افزایش تولید مسکن؛ • حمایت از اقشار کم درآمد زوج‌های جوان؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم درآمد؛ • ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن در مناطق شهری و روستایی؛ • تنظیم بازار مسکن از طریق ساماندهی و گسترش ابزارهای مالی و پولی و ارتقاء نظام اطلاعاتی در بخش مسکن؛ • اصلاح ساختار نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن با سیاست‌های آمایشی و توسعه؛ • کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب؛ • اختصاص حداقل ۵۰ درصد از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و ... در محدوده بافت فرسوده شهری؛ 	برنامه پنجم توسعه

منبع: قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

در نهایت آنچه در بازه زمانی برنامه پنجم رخ داده است شامل موارد ذیل می‌باشد:

- کاهش بعد خانوار در طول برنامه پنجم؛
- وجود یک میلیون ۳۶۰ هزار واحد مسکونی نیمه تمام در کشور؛
- کمبود یک میلیون واحد مسکونی در برابر خانوارهای موجود؛
- کاهش چهار ماهه‌ی زمان دسترسی به مسکن؛
- کاهش تولید مسکن از ۷۶۵۰۲۴ در سال ۱۳۹۰ به ۳۴۰۹۲۴ در سال ۱۳۹۴؛
- کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مسکونی شهری از رقم ۳۴۲۴۵۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ به رقم ۲۲۴۱۹۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ (اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵، بخش مسکن ۱۳۱-۱۲۶).

برنامه پنجم به دلیل اینکه دو سال اول آن در دولت دهم و رویکرد جدید دولت یازدهم دوسال آخر آن به گونه‌ای دیگری دنبال شد. دولت یازدهم به جای ورود مستقیم در سمت عرضه‌ی مسکن و اجرای طرح‌های بزرگ، به سیاست‌گذاری در این حوزه پرداخت. دولت یازدهم با بازنگری در نقشه طرح جامع مسکن پنج برنامه اصلی شامل:

- صندوق زمین و ساختمان،
 - مسکن اجتماعی،
 - صندوق سپرده‌گذاری مسکن،
 - لیزینگ‌ها؛
 - بازار رهن ثانویه را در دستور کار قرار داد (گروه تحقیقات اقتصادی بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴).
- در ارزیابی این پنج محور ملاحظه می‌شود که پنج برنامه افزوده شده به طرح جامع در ارتباط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد هیچ کمکی نداشته است. شرایط استفاده از صندوق سرمایه‌گذاری به دلیل عدم وجود وثیقه و توان باز پرداخت عملاً کارایی لازم را نداشته است. علاوه بر آن تشکیل صندوق زمین و ساختمان نیز به دلیل عدم پس انداز دهک‌های پایین جامعه نمی‌تواند تاثیر گذار باشد. تنها در بخش بهسازی و نوسازی بافت فرسوده دولت یازدهم دارای دستاوردهایی مبنی بر توجه به تامین مسکن گروه‌های کم داشته است. که در جدول شماره ۶ عملکرد دولت یازدهم مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۶- وضعیت برنامه‌ها و عملکرد دولت یازدهم در ارتباط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد

وضعیت عملکرد در ارتباط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد	عملکرد	برنامه‌ها
نا مطلوب	سقف تسهیلات این صندوق برای تهران، شهرهای بزرگ و دیگر نقاط شهری به ترتیب ۶۰، ۸۰ و ۴۰ میلیون تومان و برای زوجین به ۱۶۰، ۱۲۰، ۸۰ میلیون تومان می‌باشد. همچنین نرخ سود تسهیلات بافت فرسوده ۸ درصد و در سایر مناطق شهری ۹/۵ درصد است. تعداد تسهیلات اعطایی این صندوق ۷/۳۵ هزار فقره و مبلغ ۳،۴ میلیارد ریال است.	تشکیل صندوق‌های سرمایه- گذاری به منظور سازماندهی طرف تقاضا در بخش مسکن و عمران شهری
نا مطلوب	تعداد ۴ صندوق سرمایه‌گذاری زمین و ساختمان در شهرهای تهران، اراک، تبریز و شهر ریبا ظرفیت ۵۹۵ واحد مسکونی راه‌اندازی شده است.	تشکیل صندوق‌های زمین و ساختمان به منظور سازماندهی طرف عرضه در بخش مسکن و عمران شهری
مطلوب	شناسایی محدوده و محله‌های هدف در ۴۹۵ شهر و تهیه بهسازی و نوسازی برای ۲۳۴ شهر کشور؛ تهیه طرح ساماندهی و توانمندی سکونتگاه غیر رسمی برای ۹۱ شهر؛ ارجای ۴۵ پروژه نوسازی مسکن با مشارکت بخش خصوصی؛ نوسازی ۲۸۸۸۱ واحد فرسوده؛ تصویب سیصد هزار فقره تسهیلات ارزان قیمت ساخت بافت فرسوده و پرداخت ۴۰ هزار فقره	بهسازی پهنه‌های گرفتار فقر شهری و نوسازی بافت‌های فرسوده و جلوگیری از سوداگری اراضی واقع در این محدوده
نا مطلوب	عدم استقبال به دلیل شرایط اقتصادی کشور راه‌اندازی بازار رهن ثانویه با توجه به نرخ سود آن از کارایی لازم برخوردار نبوده است.	بازار رهن ثانویه

منبع: بررسی عملکرد وزارت راه و شهرسازی در دولت یازدهم، ۱۳۹۶

ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌ها تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

در برنامه پنجم توسعه اهداف، راهبرد و سیاست‌های در ارتباط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری مطرح شده است. در بند یک اهداف سیاست‌ها تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم درآمد از طریق مسکن استیجاری (مسکن اجتماعی) تأکید شده است. اما شرایط حاکم بر اقتصاد کشور به دلیل وجود تورم مسکن و بالاتر بودن آن نسبت به تورم عمومی موجب جهت گیری تقاضا از نظر اقتصادی به سمت تامین مسکن ملکی شده است. که عملاً تحقق این سیاست را با چالش روبه رو کرده است. از سوی دیگر با فرض امکان تولید مسکن استیجاری با حمایت دولت، به دلیل عدم امکان کنترل قیمت و نیز تورم عمومی

کشور، این واحدها با قیمت بازار عرضه شده و سالانه منجر به از دست رفتن توان اقتصادی خانوار می‌شود که به همین دلیل شرایط برای تامین مسکن متناسب با نیاز برای خانوارهای متقاضی مسکن استیجاری فراهم نخواهد شد. این موضوع در دهک‌های پایین جامعه به دلیل فقدان توان مالی خانوار با مشکلات دوجندانی روبه می‌باشد. جهت نقد و ارزیابی سیاست‌های تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری در برنامه پنجم توسعه از سه شاخص زیر استفاده شده است.

- شاخص هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار؛
- شاخص هزینه دسترسی به مسکن؛
- شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی؛

جدول ۷- شاخص‌های موثر در سنجش وضعیت مسکن کم درآمد‌ها شهری در برنامه پنجم

۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	شاخص‌ها
۳۴	۳۳	۳۳	۳۳/۶	۳۳/۴	هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار شهری (کل)
۳۴/۶	۳۶/۱۹	۳۶/۱۴	۳۶/۲۹	۳۸/۳۴	هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار کم درآمد‌ها (دهک اول تا چهارم)
۴۰/۵۵	۴۳/۵۰	۴۲/۳۹	۴۷/۹۳	۴۵/۷۲	دهک اول
۳۴/۱۲	۳۵/۴۲	۳۶/۱۷	۳۴/۱۸	۳۷/۸۸	دهک دوم
۳۲/۸۶	۳۳/۵۲	۳۳/۵۲	۳۲/۱۲	۳۵/۰۱	دهک سوم
۳۰/۸۸	۳۲/۳۴	۳۲/۴۹	۳۰/۹۴	۳۴/۷۶	دهک چهارم
۷۰۵۱	۶۱۶۸	۵۱۹۲	۳۸۸۷	۳۱۷۲	متوسط هزینه یک متر بنا در ساختمان- های مسکونی (هزار ریال)
۱۹۹۶۶	۱۸۴۱۳	۱۸۹۵۴	۱۰۰۷۱	۶۱۸۲	متوسط ارزش یک متر زمین مسکونی در مناطق شهری (هزار ریال)
۱۰/۳	۱۱/۸	۱۲/۲	۱۲/۱	۱۱/۱	شاخص هزینه دسترسی به مسکن
۳۱	۳۵	۳۷	۳۶	۳۳	شاخص دوره انتظار مسکن (سال)
۱/۰۴	۱/۰۵	۱/۰۵	۱/۰۵	۱/۰۶	تراکم خانوار در واحد مسکونی

منبع: مرکز آمار ایران، بانک مرکزی (۱۳۹۶)، محاسبات نگارنده

در بررسی شاخص هزینه مسکن در سبد خانوار کل مناطق شهری به شکل صعودی و نزولی بوده است که در نهایت در سال ۹۴ با افزایش روبه رو بوده است. این شاخص همچنین تحت تاثیر نرخ تورم در بازار مسکن نیز می‌باشد. بررسی وضعیت هزینه مسکن در سبد خانوار در چهار دهک پایین جامعه طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۸۸ به دلیل اجرای طرح مسکن مهر روندی کاهشی را نسبت به دوره قبل طی کرده است. اما این میزان در سال‌های ۹۳ و ۹۴ روندی رو به افزایش داشته است. البته به نظر می‌رسد افزایش و کاهش قیمت زمین به عنوان یکی از فاکتورهای مهم در این زمینه باشد نه

^۱ نسبت متوسط قیمت مسکن به درآمد سالانه خانوار

اجرای مسکن مهر. آنچه مشخص است با کاهش متوسط ارزش یک متر زمین مسکونی در سال ۱۳۹۳ روند افزایش هزینه مسکن در سبد خانوار شیب ملایم‌تری را پیموده است. از این رو مهم‌ترین دلیلی که سبب افزایش هزینه مسکن در سبد خانوار گردید افزایش قیمت زمین بود که با تراکم‌فروشی شهرداری‌ها و رها کردن سیاست‌های زمین از سوی دولت سبب کاهش بازده وام و افزایش هزینه تمام شده مسکن گردید. نتیجه این امر افزایش شاخص هزینه مسکن در سبد خانوار گروه‌های کم درآمدی است.

هزینه مسکن به تفکیک دهک‌های پایین جامعه به گونه‌ی متفاوتی طی شده است. در تفکیک دهک‌های درآمدی بیشترین کاهش هزینه مسکن در سبد خانوار طی سال‌های ۹۴-۹۰ مربوط به دهک اول جامعه با حدود ۵ درصد کاهش بوده است. با روی کار آمدن دولت یازدهم و دو سال پایانی برنامه پنجم، سیاست‌های به کار گرفته شده در بخش مسکن مشخص گردید که سهم هزینه مسکن گروه‌های کم درآمد در بازار کاهش یافته است. البته شرایط رکود در بازار مسکن نیز می‌تواند یکی از دلایل آن باشد.

در بررسی شاخص هزینه دسترسی به مسکن، آمارهای رسمی حاکی است زمان انتظار برای صاحب‌خانه شدن در کشور نسبت به سال ۹۲ کاهش یافته؛ به طوری که تحت تاثیر ثبات قیمت اسمی آپارتمان در سال‌های ۹۲ و ۹۳، شاخص دسترسی به مسکن از ۱۲/۲ سال به ۱۱/۸ سال کاهش یافته است. دلیل این موضوع را می‌توان تخلیه حباب قیمت مسکن در سال ۹۳ و ثبات نسبی قیمت اسمی در این سال دانست. توان اقتصادی خانوارها تحت تاثیر افزایش سقف وام خرید، تقویت شده است و نتیجه آن کاهش چهار ماهه در زمینه هزینه دسترسی به مسکن بوده است. این امر در سال ۱۳۹۴ با کاشه ۵ ماه روبرو شده است. به تبع این روند شاخص دوره انتظار نیز روندی کاهشی داشته است. در نهایت می‌توان گفت در سال ۱۳۸۴ متوسط شاخص دسترسی خانوار به مسکن در کل کشور، ۸ سال بوده است؛ که این میزان در سال ۱۳۹۴ به ۱۰/۳ رسیده است. این در حالی است که شاخص دسترسی به مسکن در یک نرم جهانی ایده‌آل به‌طور متوسط پنج سال^۱ است. بنابراین به طور طبیعی در سال ۱۳۹۴ اگر فرد یک سوم درآمد خود را پس انداز کند بعد از ۳۱ سال می‌تواند انتظار خرید مسکن را داشته باشد. اما این امر در گروه کم درآمدها (چهار دهک اول جامعه) به گونه‌ای دیگر است. از این رو در گروه‌های کم درآمدی شاخص دسترسی در حالتی که فرد تمام درآمد خود را پس‌انداز کند، ۳۲ سال است که این شاخص در حالت معمولی (پس‌انداز یک سوم درآمد) ۹۶ سال دوره انتظار است. در سال ۱۳۹۳، شاخص دسترسی به مسکن برای چهار دهک اول، ۹۶ سال بوده است. که این امر بیانگر وضعیت بحرانی این شاخص است.

^۱ بین پنج تا ۱۰ سال را وضعیت نامطلوب و بیش از ۱۰ تا ۱۲ سال را وضعیت بحرانی می‌گویند.

شاخص دیگر مورد بررسی جهت سنجش برنامه پنجم توسعه شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی است. نرخ تراکم خانوار در واحد مسکونی که کمبود آپارتمان در کشور را نشان می‌دهد، از ۱/۰۵ در سال ۹۲ به ۱/۰۴ در سال ۹۴ رسیده است. این شاخص در سال ۹۰ معادل ۱/۰۶ بود. به این ترتیب، کسری واحد مسکونی در مقابل خانوارها، ۴ درصد کاهش پیدا کرده است. از سوی دیگر شاخص تراکم نفر در واحد مسکونی نیز طی دوره‌های مختلف سرشماری روند رو به بهبود را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۹۰ تراکم نفر در واحد مسکونی ۳/۸ بوده است که در سال ۱۳۹۵ با ۰/۳ کاهش به ۳/۵ رسیده است. البته کاهش این شاخص با توجه به کاهش بعد خانوار و کاهش رشد جمعیت مورد انتظار می‌باشد.

بررسی شاخص فقر و فقر مسکن در برنامه پنجم توسعه

فقر شهری

مبحث دیگر در بحث مسکن کم درآمدها شاخص سنجش فقر و فقر مسکن می‌باشد. که در اینجا از ضریب جینی برای سنجش فقر طی دوره برنامه پنجم استفاده شده است. در تحلیل ضریب جینی باید گفت که هنگامی میزان این ضریب به عدد صفر نزدیک می‌شود بیانگر افزایش درآمد در دهک‌های پایین درآمدی بیش از از دهک‌های بالای درآمدی است. در سال ۱۳۸۶ این شاخص ۰/۴۱ بوده است. اگر این شاخص در بازه‌ی زمانی ۸۶ تا ۹۴ در نظر گرفته شود ضریب جینی کاهش یافت اما چون هدف پژوهش برنامه پنجم است بنابراین طی سال‌های ۹۴-۹۰ ضریب جینی افزایش یافته است. به طوری ضریب جینی از ۰/۳۶ در سال ۱۳۹۰، به عدد ۰/۳۷ در سال ۱۳۹۴ رسیده است. که دلیل اصلی آن رکود اقتصادی و تورم بالا می‌باشد. بنابراین می‌توان گفت که در برنامه پنجم رشد حامی فقرا نبوده است. از سوی دیگر شاخص اتکینسون جهت سنجش نابرابری درآمدی متأثر از سیاست‌ها و فاکتورهای اقتصادی است. این شاخص تاکیدی بر باز توزیع درآمد بین دهک‌های مختلف جامعه دارد. در سال ۱۳۸۶ ضریب این شاخص ۰/۴۰ بوده است که با کاهش ۰/۰۸ به ۰/۳۲ در سال ۱۳۹۴ رسیده است. اما طی برنامه پنجم، ضریب اتکینسون با کاهش روبه رو بوده است. این امر بیانگر موثر بودن سیاست‌های اقتصادی در کاهش نابرابری در میان دهک‌های جامعه بوده است.

شاخص دیگر جهت سنجش فقر در مناطق شهری هزینه سرانه ناخالص خانوارها و سهم درصدی دهک‌های جامعه است. سنجش اطلاعات هزینه‌های مصرفی خانوار نسبت به درآمد با توجه به حساسیت پاسخگویان در ابراز درآمد خود معیار مناسب‌تری از رفاه خانوارها محسوب می‌شود. بنابراین هزینه سرانه ناخالص خانوارها به عنوان نماینده‌ای از رفاه و درآمد خانوارها در نظر گرفته شده است. از ویژگی‌های عمده توزیع درآمد در اقتصاد ایران، ثبات در سهم مخارج مربوط به دهک‌های مختلف در طول برنامه پنجم توسعه است. طی این برنامه سهم دهک نخست از کل

مخارج از سال ۱۳۸۶ روندی رو به رشد داشته است به طوری که سهم این دهک از ۰/۰۲ درصد به ۰/۰۳ رسیده است. سهم درصدی دهک دهم نیز از ۰/۳۲ درصد به ۰/۳۰ درصد کاهش یافته است. روندی کلی سهم دهک‌ها در جامعه بیانگر شکاف درآمدی می‌باشد که در روند کلی رو به کاهش و طی دوره زمانی برنامه پنجم تا سال ۱۳۹۳ کاهش ولی در سال ۱۳۹۴ افزایش داشته است. از جمله شاخص‌های مهم اندازه‌گیری توزیع درآمد، نسبت سهم درآمدی ۱۰ درصد ثروتمندترین خانوارها به سهم ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها است. هر چه این نسبت بیشتر باشد، شکاف درآمدی بین این دو گروه بیشتر و نابرابری در توزیع درآمد نیز بیشتر می‌شود. سهم ده درصد ثروتمندترین به فقیرترین از ۱۵/۱۲ درصد در سال ۱۳۸۶ روندی رو به کاهش داشته است به طوری که ۱۰/۵۹ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است. اما طی برنامه پنجم توسعه روند رو به رشد داشته است.

جدول ۸- سنجش شاخص‌های فقر در مناطق شهری ایران

۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	شاخص سنجش فقر در مناطق شهر ایران
۰/۳۷	۰/۳۶	۰/۳۵	۰/۳۵	۰/۳۶	ضریب جینی مناطق شهری
۰/۳۲	۰/۳۲	۰/۳۰	۰/۳۲	۰/۳۳	اتکینسون مناطق شهری
۰/۰۳	۰/۰۳	۰/۰۳	۰/۰۳	۰/۰۳	دهک اول
۰/۰۴	۰/۰۴	۰/۰۴	۰/۰۴	۰/۰۴	دهک دوم
۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۰۵	دهک سوم
۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۰۶	دهک چهارم
۰/۰۷	۰/۰۷	۰/۰۷	۰/۰۷	۰/۰۷	دهک پنجم
۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	دهک ششم
۰/۱۰	۰/۱۰	۰/۱۰	۰/۱۰	۰/۱۰	دهک هفتم
۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۲	دهک هشتم
۰/۱۶	۰/۱۶	۰/۱۵	۰/۱۵	۰/۱۶	دهک نهم
۰/۳۰	۰/۲۹	۰/۲۸	۰/۲۸	۰/۲۸	دهک دهم
۱۰/۵۹	۱۰/۳۷	۹/۵۱	۹/۸۴	۱۰/۱۷	سهم ده درصد ثروتمندترین به ده درصد فقیرترین جمعیت - مناطق شهری (درصد)
۶/۵۴	۶/۳۹	۶	۶/۱۹	۶/۳۲	سهم بیست درصد ثروتمندترین به بیست درصد فقیرترین جمعیت - مناطق شهری (درصد)

منبع: وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۶

فقر مسکن

براساس شاخص فقر مسکن در طرح بازنگری جامع مسکن؛ هزینه اجاره یک واحد مسکونی استاندارد با حداقل زیربنای ۶۰ متر مربع، داشتن یک آشپزخانه، یک حمام و... با مصالح با دوام یا نیمه بادوام، معیار فقر یا عدم فقر مسکن قرار گرفت. در نتیجه افرادی که وضعیت مسکن آنها کمتر از معیار ذکر شده است، زیر خط فقر مسکن واقع شده‌اند. از سوی دیگر، در سال ۸۴ متوسط

کشوری اجاره‌بهای چنین واحدی ماهانه ۱۰۷ هزار تومان بود که در سال ۹۱ این عدد به ۴۸۰ هزار تومان رسید؛ یعنی حدوداً ۴ برابر افزایش یافته است. با توجه به متوسط درآمد خانوارها در سال ۸۴، معادل ۲۴ درصد خانوارها شرایط مسکن حداقلی را نداشتند. سال ۹۱ معادل ۳۳ درصد خانوارهای کل کشور زیر خط فقر مسکن هستند که البته همه این ۳۳ درصد جزو خانوارهای اجاره‌نشین محسوب نمی‌شوند، بلکه بخشی از آنها کسانی هستند که مسکن ملکی دارند، اما شرایط مسکن آنها به شکلی است که نیاز دارند در کمترین زمان ممکن، در محلی مناسب‌تر با امکانات استاندارد حداقلی، ساکن شوند. جهت بررسی بیشتر شاخص هزینه مسکن و درآمد سالانه خانوار به تفکیک دهک‌های پایین جامعه پرداخته می‌شود. برخلاف افزایش هزینه ساخت و ساز، افزایش قیمت زمین در ساختمان مسکونی و افزایش نرخ کرایه‌ای مسکن اجاره‌ای، متوسط هزینه ناخالص مسکن خانوار شهری نسبت به متوسط درآمد سالانه روندی رو به کاهش داشته است. این امر بیانگر بزرگ شدن سفره اقتصادی دهک‌های پایین جامعه است. دهک اول جامعه در سال ۱۳۹۰ به طور متوسط در حدود ۴۵ درصد از درآمد خود را صرف مسکن کرده است که این میزان در سال ۱۳۹۴ با کاهش رو به رو بوده و میزان آن در حدود ۴۰ درصد رسیده است. دهک دوم جامعه نیز در سال ۹۰ حدود ۳۸ درصد درآمد خود را صرف مسکن نموده است که در سال ۹۴ در حدود ۳ درصد کاهش داشته است. دهک سوم جامعه در سال ۱۳۹۰ حدود ۳۷ درصد از درآمد سالانه را صرف مسکن کرده است که در سال ۱۳۹۴ این میزان به ۳۴ درصد رسیده است. دهک چهارم در سال ۱۳۹۰ حدود ۳۴ درصد از درآمد سالانه را صرف مسکن کرده است که در سال ۱۳۹۴ این میزان به ۳۰ درصد رسیده است. به طور کلی از ابتدا تا انتهای برنامه پنجم هزینه ناخالص مسکن برای دهک اول، تا چهارم به ترتیب ۵، ۳، ۳ و ۴ درصد کاهش داشته است.

با توجه مطالب ذکر شده در بخش تامین مسکن؛ مشکل مسکن در شهرهای ایران کمبود مسکن نیست بلکه **بد مسکنی** است. که این موضوع در بحث گروه‌های کم درآمد دارای حساسیت ویژه‌ای می‌باشد. طی سال‌های مورد بررسی در برنامه پنجم توسعه مشخص گردید که روند افزایش سطح زیربنای مسکونی برای گروه‌های کم درآمد روندی رو به بهبود داشته است. حدود ۴۰ درصد از دهک اول جامعه در سال ۱۳۹۰ در مسکنی با زیر بنای ۵۰ متر و کمتر زندگی کرده‌اند اما این امر در سال ۱۳۹۴ روندی رو به بهبودی داشته است و با کاهش ۱۲ درصد به ۲۸ درصد رسیده است. دهک دوم جامعه نیز در سال ۱۳۹۰ در حدود ۲۴ درصد از خانوار در مسکنی با مساحت زیربنای ۵۰ متر و کمتر زندگی کرده‌اند که در سال ۱۳۹۴ با کاهش آن روندی رو به بهبود داشته است و این میزان به ۱۷ درصد رسیده است. همچنین در دهک‌های سوم و چهارم نیز روند بهبود در سطح زیربنای مسکونی اتفاق افتاده است که بیانگر بهبود وضعیت مسکن از نظر کیفیت محل سکونت در دهک‌های پایین جامعه است.

جدول ۹- شاخص هزینه ناخالص مسکن و کل درآمد خانوار به تفکیک دهک‌های پایین جامعه

۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰		
۳۰۳۶۸	۲۸۴۵۲	۲۴۳۴۰	۲۱۶۰۱	۱۵۳۸۳	متوسط هزینه ناخالص مسکن یک خانوار شهری (هزار ریال)	دهک اول
۷۴۸۸۳	۶۵۴۰۲	۵۷۴۰۶	۴۵۰۵۹	۳۳۶۴۴	متوسط درآمد سالانه یک خانوار شهری (هزار ریال)	
۴۳۸۹۷	۳۹۷۵۱	۳۴۹۷۵	۲۶۶۰۷	۲۲۷۷۵	متوسط هزینه ناخالص مسکن یک خانوار شهری (هزار ریال)	دهک دوم
۱۲۸۶۳	۱۱۲۲۲	۹۶۶۸۱	۷۷۸۳۶	۶۰۱۱۱	متوسط درآمد سالانه یک خانوار شهری (هزار ریال)	
۵۲۶۴۶	۴۶۸۷۸	۴۰۰۳۹	۳۱۳۴۳	۲۶۶۴۶	متوسط هزینه ناخالص مسکن یک خانوار شهری (هزار ریال)	دهک سوم
۱۶۰۱۸	۱۳۹۸۳	۱۱۹۴۳	۹۷۵۷۱	۷۶۱۰۴	متوسط درآمد سالانه یک خانوار شهری (هزار ریال)	
۵۸۲۴۴	۵۲۹۲۳	۴۵۳۱۸	۳۵۲۷۷	۳۱۴۹۱	متوسط هزینه ناخالص مسکن یک خانوار شهری (هزار ریال)	دهک چهارم
۱۸۸۵۹	۱۶۳۶۳	۱۳۹۴۵	۱۱۴۰۱	۹۰۵۷۶	متوسط درآمد سالانه یک خانوار شهری (هزار ریال)	
۲۶۲۳۹	۲۳۴۸۶	۲۰۵۹۷	۱۶۴۲۸	۱۳۲۷۱	کل هزینه خانوار شهری (هزار ریال)	رک
۸۸۳۱۰	۷۸۴۶۷	۶۸۳۹۹	۵۵۱۴۱	۴۴۳۸۳	هزینه مسکن خانوار شهری (هزار ریال)	
۱۷۶/۸	۱۵۷/۲	۱۳۶	۱۱۲/۶	۱۰۰	شاخص کرایه مسکن اجاره‌ای کلیه مناطق شهری (بدون واحد)	
درصد خانوار شهری بر حسب زیربنای محل سکونت خانوار در هر یک از دهک‌های هزینه سالانه						
۱۶/۳۶	۱۷/۷۷	۱۸/۳۲	۱۹/۶۳	۲۳/۰۷	۴۰ متر و کمتر	دهک اول
۱۲/۳۳	۱۲/۶۸	۱۱/۳۹	۱۴/۵۵	۱۷/۸۹	۴۱ تا ۵۰ متر	دهک دوم
۸/۷	۸/۴۴	۹/۸۶	۱۱/۴۴	۱۱/۴۷	۴۰ متر و کمتر	دهک سوم
۹/۳۲	۸/۴۶	۹/۵۸	۱۰/۱۹	۱۳/۶۶	۴۱ تا ۵۰ متر	دهک چهارم
۵/۳۰	۶/۰۶	۵/۹۷	۹/۱۴	۸/۸۱	۴۰ متر و کمتر	دهک اول
۷/۹۶	۷/۹۸	۹/۳۲	۹/۱۴	۸/۵۸	۴۱ تا ۵۰ متر	دهک دوم
۳/۸۰	۴/۴۸	۴/۰۸	۶/۳۷	۵/۶۱	۴۰ متر و کمتر	دهک سوم
۶/۷۰	۷/۳۲	۷/۷۵	۷/۰۱	۷/۳۴	۴۱ تا ۵۰ متر	دهک چهارم

منبع: نتایج آمارگیری از هزینه درآمد خانوار شهری طی سال‌های ۹۴-۹۰، مرکز آمار ایران.

در نهایت با توجه به برنامه‌ها و سیاست‌های بخش مسکن در برنامه پنجم نتایج زیر به دست آمده است:

- هزینه مسکن در سبد خانوار کل جامعه افزایش اما در دهک‌های پایین جامعه کاهش داشته است.
- شاخص هزینه دسترسی به مسکن در کل جامعه کاهش اما برای دهک‌های پایین جامعه افزایش داشته است.
- تراکم خانوار در واحد مسکونی کاهش یافته است.
- ضریب جینی افزایش اما ضریب اتکینسون کاهش داشته است.
- سهم ده درصد ثروتمندترین به ده درصد فقیرترین جمعیت و سهم بیست درصد ثروتمندترین به بیست درصد فقیرترین جمعیت روندی افزایشی داشته است.
- مساحت درصد خانوار شهری بر حسب زیربنای محل سکونت خانوار در دهک‌های پایین جامعه روندی رو به بهبود داشته است.
- افزایش سهم زمین و اجاره‌ی مسکونی؛
- افزایش هزینه ساخت و ساز؛
- کاهش رشد شاخص قیمت مسکن؛

در نهایت پس ارزیابی و تحلیل برنامه پنجم مهم‌ترین نقاط ضعف و قوت برنامه پنجم کشور به شرح ذیل می‌باشد:

جدول ۱۰ - ارزیابی برنامه پنجم توسعه (نقاط قوت و ضعف)

نقاط قوت	ضعف
<ul style="list-style-type: none"> ❖ بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده؛ ❖ فعالیت نهادهای حمایتی همچون سازمان بهزیستی، بنیاد مسکن، کمیته امداد و انجمن خیرین مسکن ساز در زمینه بهسازی، مقاومسازی، تعمیر و نوسازی، کمک به خرید و احداث مسکن؛ ❖ جهت‌گیری به سمت مسکن استیجاری (مسکن اجتماعی)؛ ❖ کاهش شاخص دسترسی به مسکن ❖ سامان‌بخشی به مسکن مهر از طریق کاهش نقش‌های تصدی‌گری دولت و افزایش نقش‌های تنظیم‌گرانه آن؛ ❖ تامین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی؛ ❖ بازنگری در طرح جامع مسکن با اضافه کردن پنج محور؛ ❖ کاهش هزینه مسکن در سبد گروه‌های کم درآمد (دهک یک تا چهارم)؛ ❖ بهبود سطح زیربنای واحد مسکونی در گروه‌های کم درآمد؛ ❖ تغییر رویکرد به مسکن مهر با آزاد سازی خرید و فروش آن؛ 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ عدم وجود برنامه کلان بلند مدت جهت کمک به تامین مسکن این گروه‌ها؛ ❖ نابرابری در برخورداری از امکانات و تسهیلات موجود برای دهک‌های پایین جامعه؛ ❖ دخالت دولت در قالب ساخت مسکن ملکی به جای مسکن استیجاری؛ ❖ کنار گذاشتن مسکن مهر و عدم ارائه و یا اصلاح برنامه‌های جدید در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد؛ ❖ اقدامات پراکنده و مقطعی توسط نهادهای درگیر به شکل پرداخت تسهیلات و پرداخت کمک هزینه؛ ❖ غلبه روش مسکن حمایتی به جای مسکن اجتماعی؛ ❖ ناکارآمدی سیستم تامین مالی مسکن؛ ❖ ضعف ارتباط سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های بخش مسکن؛ ❖ عدم وجود سیستم ارتباطی بین سیاست‌ها و غلبه سیاست اولویت دادن به طرح‌های کوتاه مدت و میان مدت در بخش مسکن؛ ❖ رکود مسکن؛ ❖ عدم دستیابی به هدف کمی مسکن (تولید پنج میلیون و ۶۰ هزار) ❖ افزایش شاخص هزینه دسترسی به مسکن در گروه‌های کم درآمد؛ ❖ عدم برنامه مشخص در زمینه سیاست‌های تامین مسکن گروه‌های کم درآمد؛ ❖ عدم برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا؛

بخش مسکن در برنامه ششم توسعه کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

به دلیل گذشت کمتر از یکسال از برنامه ششم توسعه کشور ارزیابی و نقد عملکرد آن دشوار و بی حاصل می‌باشد. اما رویکرد برنامه‌ها قابل نقد و ارزیابی می‌باشد. در این برنامه رویکرد دولت از سیاست عرضه محور در دولت قبلی (دولت دهم) به سیاست تقاضا محور تغییر یافته است. به عبارتی دولت طی برنامه ششم در بحث مسکن، اولویت را در چهار محور تقاضا قرار داده است:

- ساکنان بافت‌های فرسوده؛
- ساکنان سکونتگاه‌های خودانگیخته؛
- خانه اولی‌ها؛
- گروه‌های کم درآمد؛

رویکرد دولت به ساکنان بافت فرسوده رویکرد بازآفرینی شهری در مقیاس محلی است. از این رو اعطای تسهیلات بانکی با سود ۸ درصد به ساکنان بافت‌های فرسوده و ایجاد ستاد بازآفرینی در پایتخت، مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها در دستور کار قرار گرفته است. رویکرد دولت به مسکن خانه اولی‌ها طرح صندوق پس انداز یکم می‌باشد. در سال ۱۳۹۶ براساس آمار این صندوق بیش از ۲۲۰ هزار خانوار از این طرح استفاده و پس انداز کردند. اما سوال اساسی این است که این صندوق تا چه اندازه می‌توان سبب بهبود وضعیت مسکن دهک‌های پایین جامعه شود. این صندوق بیشتر دهک‌های میانی جامعه را هدف گرفته است که در نهایت به قشر کارمندان می‌تواند تسهیلات مناسب ارائه داد.

جدول ۱۱- سقف تسهیلاتی از محل حساب صندوق پس انداز یکم و مدت انتظار (مبالغ به میلیون ریال)

شهرها	حداقل مبلغ جهت افتتاح	حداقل مدت انتظار اولیه (ماه)	سقف تسهیلات	حداکثر مدت بازپرداخت	نرخ سود سالانه	روش بازپرداخت
تهران	۶۷۰۰۰۰۰۰	۱۲	۸۰۰	۱۴۴ ماه	۹/۵	روش ساده و پلکانی سالانه و دوره‌ای
شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت			۶۰۰			
سایر مناطق شهری			۴۰۰			

منبع: بانک مسکن - <http://bank-maskan.ir/6056/index.aspx>

همچنین در مورد گروه‌های کم درآمدی سیاست اشتباه دوره گذشته را تکرار کرده است. در ماده ۷۳ - قانون برنامه ششم: **تامین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین برای گروه‌های کم درآمد**، آنچه از تجربه واگذاری زمین در ۶۰ و اوایل دهه هفتاد در شهرهای بزرگ به ویژه کلانشهرها تجربه شد، نتایجی جزء افزایش مشکلات مسکن و حل نشدن تامین مسکن گروه‌های کم درآمد نداشت. از سوی دیگر این رویکرد بر خلاف رویکرد تقاضا محور دولت و بازآفرینی شهری در مقیاس محلی است. از این رو تجربه شکست خورده زمین نباید دوباره تکرار شود. چنین رویکرد برخلاف رویکرد موفق جهانی (رویکرد توانمندسازی) در برخورد با دهک‌های پایین جامعه است.

در ماده ۷۸- قانون برنامه ششم: در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر بر ایجاد مسکن برای نیازمندان (مسکن اجتماعی و حمایتی) تاکید شده است. هدف کمی این بند در پایان سال ۱۳۹۵ در حدود ۷۷۰۰۰ هزار واحد بوده است که در سال افق یعنی ۱۴۰۰ باید به میزان ۹۶۰۰۰ هزار واحد برسد. با توجه به عدم سیاست مشخص دولت دوازدهم در این زمینه مشخص نیست که طرح مسکن اجتماعی و حمایتی بتواند به اهداف کمی خود برسد. دولت دوازدهم با مخالفت با مسکن مهر به دلیل مسائل اجتماعی همچون کالا فرض کردن انسان و ساختن

خانه‌های شبیه به انبار جهت نگهداری انسان‌ها و مسائل اقتصادی طرح جدید مسکن امید را برای قشر کارگر برخوردار از بیمه تامین اجتماعی مطرح کرده است. هر چند تاکنون برنامه واضح و روشی روشن درباره چارچوب، شرایط و ضوابط و گروه‌های هدف طرح مسکن امید مطرح نگردیده است. نکته بعدی در مورد یکی از ضعف‌های برنامه ششم توسعه بحث تامین مالی برنامه‌ها است. در واقع باید گفت که اهداف، سیاست‌ها و راهبردهای تعیین شده در برنامه ششم توسعه بیشتر از سایر برنامه‌های تهیه شده می‌باشد. به طوری که در بخش مسکن و سکونتگاه‌ها ۵ هدف کلی، ۱۱ راهبرد و ۱۵ سیاست تعیین شده است. اما در شرایط اقتصادی کشوری یکی از معضلات تامین مالی این برنامه‌ها می‌باشد. مهم‌ترین مشکلاتی که سبب چالش جدی تامین مالی این برنامه‌ها است شامل پایین بودن درآمد نفتی کشور، ضعف بازار اولیه سرمایه به منظور تجهیز منابع مالی سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و عمومی، عدم کفایت سرمایه و درگیر بودن اغلب بانک‌ها در امور بنگاهداری، رکود اقتصادی، رکود بخش مسکن و کاهش تقاضای کل در بازار داخلی است. مجموع عوامل ذکر شده سبب چالش بزرگ در مسیر دستیابی این برنامه به اهداف کمی خود شده است. همچنین تصویب طرحی بالا دستی به عنوان طرح اقتصاد مقاومتی در راستای این برنامه شکل گرفته است. این موضوع ممکن است در بعضی از جنبه‌ها سبب موازی کاری در سیاست و اجرا گردد.

جدول ۱۲- برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن

برنامه‌ها	اهداف سیاست‌ها
<ul style="list-style-type: none"> • ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن • مقاوم سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن؛ • احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته بندی طرح‌های واقع در این مناطق؛ • ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشین‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیر مجاز؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • احیاء، بهسازی، نوسازی، مقاوم سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (ناکارآمد، تاریخی، سکونتگاه‌های غیر رسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله محور؛ • بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان قیمت با کارمزد پنج درصد؛ • تامین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت و یا خرید سالانه حداقل صد و پنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت)؛ • تامین منابع مورد نیاز مسکن مهر بدون تعهد احداث واحدهای جدید با تشخیص وزرات راه و شهرسازی؛ • الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی؛ • اجرای قانون برنامه استانداردسازی مصالح و روش‌های مقاوم سازی ساختمان؛ • حمایت از اقدامات بخش غیر دولتی برای احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی؛ • اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیا و بهسازی ده درصد از بافت‌های فرسوده شهری؛ • برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد؛ • سامان بخشی مناطق حاشیه نشین و توانمندسازی ساکنان بافت‌ها واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چارچوب سند ملی توانمند سازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر؛

برنامه ششم توسعه

منبع: قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

برنامه اقتصاد مقاومتی در زمینه مسکن:

برنامه ششم توسعه علاوه بر چارچوب آن باید به برنامه‌های اقتصادی مقاومتی نیز توجه داشته باشد و به طور کلی نباید با آن در تضاد باشد. برنامه اقتصاد مقاومتی بعد از جریان تحریم‌ها با هدف رونق و ثبات اقتصادی در قالب ۱۲ برنامه تدوین گردید. در ۸ برنامه اصلی اقتصاد مقاومتی به صورت مستقیم و غیر مستقیم به برنامه مسکن پرداخته شده است. در بند ۳۵ محور سوم به رونق مسکن اشاره دارد. هر چند چنین محوری به خودی خود بسیار کلی می‌باشد اما به مهم بودن بخش مکسن در اقتصاد اشاره دارد. مسکن به دلیل ارتباط تنگاتنگ با متغیرهای کلان اقتصادی با رونق گرفتن این بخش سایر بخش‌های اقتصادی نیز رونق می‌گیرد. در بندهای ۴، ۵، ۸ و ۹ محور چهارم، به طور مشخص به گروه‌های کم درآمد از نظر فقر و فقر مسکن پرداخته است. چالشی که طی برنامه‌های توسعه و طرح‌های جامع مسکن هنوز به قوت خود باقی مانده است به طوری که هم اکنون در حدود ۳۰ درصد از جمعیت کشور در بافت‌های فرسوده^۱ و اسکان غیر رسمی اسکان یافته‌اند. تمامی این موارد در برنامه ششم نیز مطرح شده است. اما در هر دو برنامه به چگونگی فرآیند کار و سیاست‌های در پیش گرفته شده به شکل روشن پرداخته نشده است.

در بند ۱۳ محور پنجم به افزایش سهم صندوق ذخیره ارزی از درآمد نفت اشاره شده است. تزریق مستقیم درآمدهای نفتی سبب پیدایش بیماری هلندی و به تبع آن کالایی شدن مسکن و افزایش نرخ تورم و نقدینگی است. چنین شرایطی شکاف طبقاتی میان دهک‌های جامعه را افزایش و موجب افزایش هزینه مسکن در سبد خانوار گروه‌های کم درآمد می‌گردد. بند ۱ محور هفتم به مباحث آزادسازی اقتصاد و به عبارتی کوچک سازی دولت در ارتباط می‌باشد که نمونه آن در دولت سازندگی و مقارن برنامه اول توسعه رخ داد. البته به دلیل سیاست‌های بکار گرفته شده در آن دوره سبب چالشی بزرگ در بحث مسکن گردید. اما هدف در اینجا مشارکت اقتصادی مردم جهت پاسخگویی دولت و هدم شکل‌گیری دولت رانتی می‌باشد. بند ۲ محور هشتم مطابق با ماده ۵۹ بند "ت" قانون برنامه ششم می‌باشد. این بند تاکید بر تحقق پذیری طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی، آمایش و کنترل تخلفات، انضباط شهری و حفظ حقوق شهروندان تاکید دارد. بند ۳۱ در محور ۹ برابر با ماده ۶۰ قانون برنامه ششم می‌باشد. محور ۱۱ در بند دوم اشاره به بحث تعاونی‌های مسکن در کشور دارد که این طرح به دلیل مشکلات نهادی در زمینه مسکن دستاورد مطلوبی نداشته است. در بند ۸ همین محور توجه به مشارکت بخش عمومی و خصوصی دارد که در تجربه‌های موفق مسکن اجتماعی در کشورهای ذکر شده اشاره دارد. به درستی از این بند می‌توان نقش حکومت محلی به عنوان پایه توسعه استنباط کرد.

^۱ در حال حاضر ۱۰ میلیون نفر در بافت فرسوده زندگی می‌کنند که ۲/۸ میلیون خانوار در ۲/۶ میلیون واحد مسکونی یا سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن هستند.

جدول ۱۲- محورهای برنامه اقتصاد مقاومتی در بخش مسکن

بندها	محورهای اصلی
-	۱. برنامه ملی ارتقای بهره‌وری
-	۲. برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیر نفتی)
۲۳. تقویت نقش بازار سرمایه در تامین سرمایه بنگاه‌ها؛ ۳۵. رونق بخش مسکن	۳. برنامه ملی ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد)
۴۰. تقویت نقش بازار سرمایه در تامین مالی پروژه‌های استانی با شکل‌گیری و محوریت دفاتر منطقه‌ای بازار سرمایه	۴. برنامه ملی عدالت بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی
۴. توسعه مسکن حمایتی	
۵. بهسازی حاشیه کلانشهرها و بافت‌های فرسوده	
۸. طراحی، تدوین و اجرای برنامه جلوگیری از نسلی شدن فقر	
۹. طرح توانمندسازی فقرا و محرومین	
۱۳. طرح افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام	۵. برنامه ملی برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت
-	۶. برنامه ملی توسعه اقتصاد دانش بنیان
۱. طرح تشویق همکاری‌های جمعی و مشارکت آحاد مردم در اقتصاد	۷. برنامه ملی گفت‌وگو سازی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی
۲. استقرار کامل نظام اطلاعات پایه مکانی	۸. برنامه ملی شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد
۳۱. طرح بهینه‌سازی مصرف انرژی با هدف کاهش شدت و افزایش بهره‌وری انرژی	۹. برنامه ملی توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین‌دستی و توسعه بازار
-	۱۰. برنامه ملی هدفمندسازی یارانه‌ها
۲. طراحی و تدوین الگوی توسعه عمران شهری با تاکید بر ظرفیت‌های تعاونی‌ها	۱۱. برنامه ملی مردمی کردن اقتصاد
۸. طرح محدود کردن نقش دولت به امور حاکمیتی و توسعه مشارکت‌های عمومی خصوصی	
۱. طرح ارتقای کارایی، شفافیت و نظارت در بازار پول کشور	۱۲. برنامه ملی سیاست‌های پولی و ارزی

منبع: دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۶

۳- نتیجه گیری

جمعیت ساکن در شهرها از مرز ۵۰ درصد گذشته است و پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که در آینده‌ی نزدیک جمعیت ساکن در شهرهای کشورهای در حال توسعه به مرز ۹۰ درصد برسد. بنابراین شهرهای با چالش‌های زیادی از جمله فقر شهری، گسترش سکونتگاه‌های خودانگیخته، افزایش نابرابری اجتماعی و اقتصادی و به طور مشخص مشکل مسکن روبه‌رو می‌شوند. مسکن به عنوان یکی از حقوق اجتماعی است که در ذیل حقوق شهروندی قرار می‌گیرد. داشتن سرپناه و خانه در کنار غذا و پوشاک به عنوان یکی از نیازهای اساسی انسان مطرح می‌باشد. مسکن از مکانی امن برای انسان‌ها تا کارکردها و ارتباط آن با سایر بخش‌های زندگی بشری مرکز توجه قرار دارد. این

بخش نقشی موثر در اقتصاد، اجتماع و در کل نهاد بشریت دارد. هم اکنون مسئله تامین مسکن به عنوان کلیدی ترین مسئله در شهرهای جهان سوم مطرح می‌باشد. در این میان چالش مسکن به ویژه مسکن کم درآمدها به عنوان یک مسئله و چالش جهانی مطرح است که در کشورهای در حال توسعه بیش از کشورهای توسعه یافته است. بر این اساس مجامع و نهادهای جهانی و بین‌المللی همت خود را برای رفع مشکل مسکن به ویژه در گروه کم درآمد گذاشته‌اند. مرور ادبیات جهانی در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد، بیانگر رویکردهای مختلف درباره حل این موضوع است. رویکردهای همچون مسکن عمومی، رویکرد خدمات مبنا و ... همگی جهت پاسخ گویی به این چالش مهم در شهرها پرداخته‌اند. در میان رویکردهای مطرح در ادبیات جهانی توانمند سازی به عنوان رویکردی موفق مطرح می‌شود. به عبارتی این رویکرد با پایان دادن نقش مستقیم و سیاست عرضه مستقیم مسکن توسط دولت به نقش مکمل و تسهیل‌گر آن در کنار مشارکت عمومی و فعالیت بخش خصوصی تاکید دارد. به عبارتی این رویکرد بر حلقه گمشده در توسعه، اجتماع محلی و حکومت محلی تاکید دارد. بنابراین تمامی کشورها جهان به نوعی به دنبال حل چالش مسکن براساس شرایط اقتصادی و سیاست اجتماعی مربوط به کشور خود هستند. کشورهای موفق در این زمینه به بحث مسکن اجتماعی (استیجاری) به عنوان راهبردی جهت پاسخگویی به این مشکل بر آمده‌اند که به نظر می‌رسد سیاست موفق بوده باشد. به تبع چنین شرایطی در ایران نیز توجه به بحث تامین مسکن گروه‌های کم درآمدها نیز مطرح بوده است. پنج برنامه قبل از انقلاب و شش برنامه پس از انقلاب به نوعی در زمین تامین مسکن برنامه، راهبرد و سیاست‌هایی ارائه و اجرا کرده‌اند. در برنامه اول توسعه تا چهارم راهبردهای همچون زمین و مسکن رایگان، مسکن اجتماعی و حمایتی و در برنامه چهارم مسکن مهر به عنوان راهبردها و طرح‌هایی جهت پاسخ گویی به چالش مسکن گروه‌های کم درآمدی بوده است. اما آنچه از این برنامه‌ها استنباط شده است شکست سیاست در این زمینه بوده است. با توجه موضوع این پژوهش که آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم است به طور مشخص به این دو برنامه پرداخته می‌شود. به طور کلی می‌توان گفت که محتوای برنامه چهارم و پنجم تفاوتی با هم ندارند. تفاوت آنها در زمینه اجرایی است که این موضوع به رویکرد دولت‌ها در ارتباط با مسئله مسکن بر می‌گردد. یکی از عوامل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه عدم تقارن زمانی این برنامه‌ها با طول دوره دولت منتخب بوده است. در ابتدای برنامه پنجم توسعه رویکرد دولت دهم سیاست عرضه محوری بود که در دولت یازدهم به سیاست تقاضا محوری تغییر یافت. بسیاری از شاخص‌ها جهت سنجش سیاست‌های مرتبط با تامین مسکن گروه‌های کم درآمد در بازه زمانی ۱۰ سال (۹۶-۱۳۸۶) رو به بهبود یافته است. اما از ابتدا تا انتهای برنامه پنجم (۹۴-۱۳۹۰) روندی نزولی طی کرده است. بکارگیری سیاست‌های مقطعی و پروژه محور و نبود سیاست یکپارچه و هماهنگ کننده نهادهای مرتبط با مسکن گروه‌های کم درآمد یکی از مهم‌ترین موانع جهت پاسخگویی به این چالش مطرح می‌باشند. با استقرار دولت در میان برنامه

پنجم توسعه طرح جامع مسکن مورد بازنگری انجام گرفت اما راهبردها و سیاست‌های متناسب با مسکن گروه‌های کم درآمد در این برنامه توسط دولت یازدهم پیگیری نشد. در نهایت برنامه پنجم نیز همانند برنامه‌های گذشته موفقیتی نسبت به گذشته حاصل نکرد. در ادامه سیاست برنامه محوری و نگارش اهداف و سیاست‌ها برنامه ششم توسعه با نگاهی به سند چشم انداز و برنامه اقتصادی مقاومتی در حال اجرا می‌باشد. این برنامه نقاط مشترکی با برنامه اقتصادی مقاومتی دارد. تنها تفاوت آن در بروکراسی کمتر اهداف و راهبردهای برنامه اقتصادی مقاومتی است. برنامه ششم با اهداف و سیاست‌های بیشتری به مقوله مسکن و به ویژه مسکن کم درآمدها پرداخته است. اما نتیجه آن جز در بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری نتیجه مطلوبی نبوده است.

پیشنهادات:

- بهره‌گیری از تجربیات موفق کشورها در زمین تامین مالی مسکن گروه‌های کم درآمد؛
- کاهش دخالت مستقیم دولت و افزایش نقش تسهیل‌گر و قانون‌گذار با مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد، شهرداری و بخش خصوصی؛
- اتخاذ رویکرد توانمندسازی در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد؛
- توجه به چارچوب و راهبردها و سیاست‌های طرح جامع؛
- پیگیری برنامه‌های اقتصاد مقاومتی در زمینه مسکن؛
- ارائه برنامه‌های متناسب با گروه‌های هدف؛
- سیاست تقاضا محوری با تاکید بر گروه‌های کم درآمد؛
- محلی کردن برنامه‌های تامین مسکن کم درآمدها در شهرها؛
- استفاده از ظرفیت خیره و وقف جهت تامین مسکن کم درآمدها؛

منابع

۱. احمدی، حسن، قلی‌پور، مستوره (۱۳۹۴)، بررسی سیاست‌های مسکن اقشار کم درآمد در برنامه‌های توسعه ایران، همایش ملی معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی.
۲. اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵، پژوهش‌های اقتصادی و معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. اطهاری، کمال (۱۳۸۳)، برنامه‌گزینی و کاستی‌های برنامه‌ریزی در مسکن کم درآمدها، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴.
۴. اطهاری، کمال (۱۳۸۵)، عدالت رسمی و عدالت عینی در قانونگذاری بخش مسکن، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۳ شماره ۵۱، صص ۵۵-۴۱.
۵. اطهاری، کمال (۱۳۸۵)، طرح جامع مسکن: خروجی اضطراری، فصلنامه روند اقتصادی، شماره ۳۰.
۶. بررسی عملکرد وزرات راه و شهرسازی در دولت یازدهم، بخش مسکن و شهرسازی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های زیر بنایی و امور تولیدی، شهریور ماه ۱۳۹۶. <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1031314>
۷. پور محمدی، محمدرضا، صدرموسوی، میرستار، عابدینی، اصغر (۱۳۹۱)، تحلیلی بر سیاست‌های تامین مسکن دولت با تاکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فصلنامه مطالعات شهری، شماره سوم، صص ۴۳-۳۴.
۸. دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۶. <http://moghavemati.mporg.ir/Portal/View>
۹. حسینلو، معصومه (۱۳۹۰)، برنامه‌ریزی برای گسترش سیاست‌های مسکن گروه‌های کم درآمد شهری برای مهار بازار غیررسمی مسکن نمونه موردی شهر تهران، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران.
۱۰. حسین آبادی، مصطفی، مرشدخانی، رضا (۱۳۹۵)، پیشنهاد مدلی سازگار برای مسکن اجتماعی در ایران به کمک قیاس تطبیقی تجارت جهانی و آسیب شناسی تجربه ایران، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۸، صص ۸۲-۶۳.
۱۱. جهان بین، رضا، پور محمدی، محمدرضا (۱۳۸۸)، راهبردهای اساسی تامین مسکن گروه‌های کم درآمدی شهرسمطالعه موردی شهر تبریز، فصلنامه جغرافیایی چشم انداز زاگرس، سال دوم، شماره ۳، صص ۱۳۷-۱۱۹.
۱۲. خدایی، زهرا، میره، محمد (۱۳۹۰)، مروری بر تجارب جهانی در زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران.

۱۳. چگنی، علی، احمدی، کریم (۱۳۹۵)، درس‌هایی از مسکن اجتماعی فرانسه و سازمان‌های مرتبط، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۹، صص ۱۶۲-۱۳۱.
۱۴. سالاری، محمد (۱۳۹۳)، بررسی تحولات جمعیتی در مطالعات طرح جامع مسکن، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۱، صص ۸۲-۵۷.
۱۵. صرافی، مظفر (۱۳۸۱)، از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم، تهران، انتشارات شرکت عمران و بهسازی شهری ایران.
۱۶. صرافی، مظفر، (۱۳۹۳) توانمندسازی اجتماعی و بهسازی نواحی فرودست شهری در پرتو حکروائی خوب شهری، شیراز .
۱۷. طرح پژوهشی مسکن مهر (۱۳۹۳)، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، مهندسی مشاور برنامه ریزان توسعه اقتصادی آپادانا.
۱۸. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۵) طرح جامع مسکن سند راهبردی - اجرایی، خلاصه و مقدماتی، خرداد ۱۳۸۵.
۱۹. طرح جامع مسکن (۱۳۹۴) خلاصه سند تلفیق (۱۴۰۵-۱۳۹۳)، وزارت راه و شهرسازی
۲۰. علی اکبری، اسماعیل (۱۳۹۴)، شهر معاصر ایران: بنیادهای ساختار شناسی الگوی رانته شهر ایرانی، مطالعه موردی شهرکرد، فصلنامه شهر ایرانی - اسلامی، صص ۳۹-۲۹.
۲۱. قانون برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴). معاونت حقوقی ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۲. قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰). معاونت حقوقی ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۳. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، (۱۳۸۹) نوسانات رونق و رکود در بخش ساختمان و مسکن و تاثیر آن بر صنعت ساختمان، ۱۳۸۹.
۲۴. مسجدی، نوید، نژادی، اولدوز (۱۳۹۴)، ارزیابی عملکرد مسکن مهر از برنامه تا اجرا، <http://tehranmoaser.com/note23>
۲۵. مصلح شیرازی، علی نقی، جوانمردی، احسان، نظری، محمد (۱۳۹۲)، مطالعه تطبیقی سیستم‌های تامین مالی مسکن در ایران و دانمارک، دومین کنفرانس ملی، حسابداری، مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری استان گلستان.
۲۶. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۵) نتایج آمار گیری از هزینه درآمد خانوار شهری طی سال‌های ۹۰-۹۴.
۲۷. وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۱)، گزارش مرحله اول طرح مطالعاتی ارزیابی مسکن مهر، شرکت مشاور رهپوساخت شارستان، ۱۳۹۱.

۲۸. یزدانی، فردین (۱۳۹۳)، طرح جامع مسکن، آسیب شناسی ساختاری بخش مسکن و رویکردهای راهبردی، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۱، صص ۵۶-۳۵.
29. D. Köhn, J.D. von Pischke, (2011). "**Housing Finance in Emerging Markets**", Springer.
30. Majale, Michael (2006), **ENABLING SHELTER STRATEGIES: DESIGN AND IMPLEMENTATION GUIDE FOR POLICYMAKERS**, an electronic version of this publication is available for download from the UN-HABITAT web-site at <http://www.unhabitat.org>, from our regional offices, or directly from: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), P.O Box 30030,
31. Marshall, T.H. (1997) "**Citizenship and Social Class**", in Goodin, R. E and Pettit, Philip, (Eds) Contemporary Political philosophy: An Anthology, Blackwell.
32. Nordvik, Viggo (2006), Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing, **Journal of Housing Economics** 15, pp. 279-292.
33. Seong - KyuHa, (2008), Social housing estates and sustainable community development in South Korea, **Habitat International** Volume 32, Issue 3, September 2008, Pages 349-363.
34. UNCHS (2001). **Synthesis of national reports on the implementation of the Habitat Agenda in Latin America and the Caribbean Region**, Special Session of the General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda. New York.
35. United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (2001) **Declaration on cities and other human settlements in the new millennium**. United Nation, UNDP.
36. Report of Habitat: **United Nations Conference on Human Settlements**, Vancouver, 31 May - 11 June, 1976.
37. UNDP (2015) **Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development**.