



## ارزیابی عملکرد سیاست های بخش مسکن ایران در برنامه های توسعه (۱۳۶۸-۱۳۹۴)

صدرالله گودرزی پور

کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری ، دانشگاه شهید بهشتی تهران

[Sadra.goodarzi@gmail.com](mailto:Sadra.goodarzi@gmail.com)

### چکیده :

مسکن یکی از ابتدائی ترین نیازهای هر شخص می باشد. در سراسر دنیا حکومت ها به منظور تامین مسکن اقشار جامعه سیاست هایی را اتخاذ می کنند. سیاست های هر کشور مختص همان کشور و بومی آنجاست. در ایران نیز پس از شروع دوره جدید و به دنبال افزایش جمعیت و حرکت جمعیت به سمت شهرهای بزرگ، نیاز به مسکن احساس شد. زیرا می بایست افراد سکنی داده می شدند. به دنبال این امر سیاست های مختلفی در بخش مسکن ایران اتخاذ گردید. در این مقاله با استفاده از روش کتابخانه ای و مصاحبه اقدام به بررسی سیاست هایی که در طول دوره بعد از انقلاب اتخاذ گردیده می پردازیم. نتایج بر مبنای آمار موجود و همچنین نظر کارشناسان نشان می دهد که سیاست های مد نظر موفقیت چندانی نداشته اند و به صورت مقطعی و با روی کار آمدن دولت جدید سیاست های پیشین نیمه تمام رها می شده است. به طور کلی بر مبنای نتایج به دست آمده سیاست پاک (پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی) بهترین سیاست بوده است.

**کلمات کلیدی:** سیاست های مسکن، برنامه های توسعه، سیاست مسکن مهر، مسکن اجتماعی، اجاره به شرط تملیک

### مقدمه

رشد جمعیت، تحولی بزرگ در ابعاد مختلف زندگی انسان ها و عملکرد آنها ایجاد کرده است. پیدایش سرمایه داری، به ویژه ورود آن به سرمایه داری صنعتی در قرن هجدهم میلادی و پیدایش کلان شهرهای چند میلیونی، معضل مسکن، به خصوص سر پناه تهیدستان شهری، به صورت جدی مطرح شد و در قرن نوزدهم به مهم ترین مسأله شهرهایی تبدیل شد که با رشدی خیره کننده روبرو بودند. در این رشد معمولاً داشتن مسکن خوب و مناسب از اولویت های مهم هر جامعه محسوب می گردد. مسکن، بعد از خوراک و پوشاک از اساسی ترین نیازهای انسان است که برای حفظ و بقای فرد و جامعه از اهمیت فراوانی برخوردار است و هر یک از افراد جامعه بشری از هر قشر و گروهی که باشند به نوعی سرپناه با الگوی زیستی نیازمند هستند. مسکن از جمله مسائل اجتماعی است که ابعاد گوناگون دارد، بنابراین باید با دیدی همه سونگر به سراغ آن رفت. کمبود مسکن ناشی از علل و عوامل گوناگونی است که هر



کدام بطور مستقیم و غیرمستقیم در آن موثر بوده اند. اهم این عوامل عبارتند از رشد سریع جمعیت توسعه شهرنشینی، افزایش درآمد افراد، زمین و بورس بازی در آن، افزایش کیفی تقاضای مسکن، فقدان سرمایه گذاری کافی در مسکن. وضعیت مسکن در ایران متأثر از تغییر و تحولات جمعیتی، طی دهه های اخیر که از یک طرف، افزایش طبیعی جمعیت و از طرف دیگر مهاجرت انبوه جمعیت از روستاها به شهرها را به دنبال داشته است، تقاضا برای مسکن را در شهرها و به خصوص مراکز بزرگ شهری ابعاد وسیعی بخشیده است. داشتن مسکن یا سر پناهی مناسب که امروزه در چارچوب شهروندی اجتماعی تعریف می شود، از جمله حقوق بنیادین شهروندان هر سر زمینی به حساب می آید. چنین حقی در قوانین اساسی ملل و از جمله ایران، به رسمیت شناخته شده است و دولت ها موظف شده اند شرایط دستیابی خانواده ها به مسکن متعارف را فراهم آورند. لیکن علیرغم پذیرش این حق، معضل سر پناه به عنوان یکی از حادترین و پیچیده ترین مسایل اجتماعی کشورهای جهان، همچنان مطرح است.

در ایران، برنامه ریزی در بخش مسکن همواره مود توجه بوده است. به طور کلی بخش مسکن ایران به دو دوره قبل از انقلاب و بعد از انقلاب تقسیم می شود. در برنامه های قبل از انقلاب اسلامی به تدریج مسکن مورد تاکید بوده است. اما به و ر جد این امر دنبال نشده است. پس از انقلاب اسلامی، بمسکن به عنوان بخشی مهم در زنامه های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جای دارد. به علت اهمیت ویژه ای که بخش مسکن برای افراد جامعه دارد، همواره مورد توجه دولت ها و برنامه های توسعه بوده است. اهمیت فوق العاده بخش مسکن سبب شده است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصولی به بخش مسکن اختصاص داده شود. از مهمترین این اصول، اصل سی و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. به موجب این اصل داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته شده است و دولت موظف شده با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینة اجرای این اصل را فراهم آورد.

در این پژوهش تاکید اصلی ما به روی برنامه های موجود در بخش مسکن در بعد از انقلاب اسلامی می باشد. پس از انقلاب اسلامی برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین گردیدند که در هر کدام از آن ها مسکن جایگاه ویژه ای داشت. هدف ما بررسی اجمالی مسکن در هر برنامه است. سپس هر کدام از برنامه ها را ارزیابی خواهیم نمود و دستاوردها و شکست های هر برنامه را برجسته خواهیم کرد. بر همین اساس به منظور دستیابی به هدف خود، برنامه های اول تا پنجم توسعه را بررسی خواهیم کرد

### روش شناسی تحقیق

در این تحقیق با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی اقدام به تحلیل و بررسی سیاست های بخش مسکن در برنامه توسعه گردیده است. با استفاده از منابع کتابخانه ای، مصاحبه ای و میدانی اقدام به نگارش مقاله حاضر نموده ایم. بعد از مطالعه منابع مختلف و همچنین مصاحبه با کارشناسان و صاحب نظران مختلف سه سوال اساسی را مطرح نمودیم و در راستای پاسخ گویی به این سوالات پژوهش خود را پیش بردیم. سوالات اصلی عبارت اند از:

- (۱) مشکل مسکن در ایران از چه زمانی تکوین و شدت گرفته است؟
- (۲) کاستی ها و موفقیت های سیاست های مسکن کدام اند؟
- (۳) عملکرد سیاست ها و برنامه های بخش مسکن در هر برنامه چگونه بوده است؟ (در حقیقت سیاست های هر برنامه را ارزیابی خواهیم کرد)



### مسکن در برنامه اول توسعه ۱۳۶۸-۱۳۷۲

از آنجایی که این برنامه مقارن با شروع جنگ تحمیلی بود و شرایط ویژه ی اقتصادی و سیاسی بر کشور ایران حاکم بود بیشتر تسهیلات و خدمات به دفاع و جنگ تخصیص یافته بود این برنامه اجرا نشد. تا پایان جنگ و سال ۶۷ این روند ادامه یافت. برنامه های بخش مسکن در طول این دوره بر مبنای بودجه های سالانه اداره می شد (اهری و امینی جدید، ۱۳۷۵). پس از اتمام جنگ اقتصاد کشور بهبود یافت و بازارهایی نظیر بازار بورس فعال تر شد. بعد از این دوران یک رویکرد بازار مبنای برنامه ریزی کشور حاکم شد. در پی آن تقویت بخش های مختلف کشور در دستور کار قرار گرفت. در نتیجه ی این تحولات اولین برنامه ی توسعه کشور برای مدت ۵ سال و برای سال های ۱۳۶۸-۱۳۷۲ تدوین و تصویب شد. در بخش مسکن هم برنامه هایی در نظر گرفته شد.

تا سال ۶۸ برنامه ویژه ای در بخش مسکن وجود نداشت و این بخش بر مبنای بودجه های سالانه اداره می شد. در این برنامه برای نخستین بار به روستایان وام پرداخت شد. قشر خاصی از جمعیت (کارمندان دولت و فرهنگیان) نیز از وام های کم بهره استفاده کردند. از سوی دیگر اولین بار در این برنامه به نهادهای ویژه ی مسکن توجه شد. لازم به یادآوری است که نهادهایی نظیر بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید، کمیته امداد و بنیاد مسکن در طول این برنامه مورد توجه قرار گرفتند.

پس از جنگ مهاجرت از نقاط مختلف به شهرهای بزرگ افزایش یافت. براساس سرشماری سال ۶۵ تعداد کل خانوارهای شهری ۹/۶۷ میلیون بوده است و رشد سالانه ی جمعیت شهری ۵/۴۱ درصد بوده است (نظریان، ۱۳۹۰). از سوی دیگر میزان سرمایه گذاری در بخش مسکن نسبت به کل سرمایه گذاری ها برابر ۲۰ درصد بوده که رشد اندکی را در این بخش نشان می دهد (سازمان برنامه بودجه، ۱۳۷۹). در برنامه توسعه اول به ایجاد و حفظ تعادل بین مراکز اشتغال و اسکان توجه می شود. الگوهای ساخت دچار دگرگونی شدید می شود و کوچک سازی (زیربنای کمتر) مورد توجه است. انبوه سازی تشویق می شود و برای سازندگان مسکن استیجاری تسهیلات ویژه ای اعطا می گردد. در طول این برنامه دولت فقط به مسکن کارگری (۲٪ از کل) و کارمندان دولتی (۶٪ از کل) اعتباراتی تخصیص داد و در پاره ای موارد به خانه سازی در مناطق آسیب دیده توجه شد. فصل مربوط به بخش مسکن ارزان قیمت هم به طور کامل حذف شد. به دلیل بازسازی و ترمیم بنیان ها و بخش های آسیب دیده در طول جنگ تحمیلی بخش مسکن و خدمات وابسته به آن بیشترین نقش را در تکوین اشتغال های جدید ایفا نمود (فرجادی، ۱۳۷۶). در مجموع ۴۷ هزار فرصت شغلی جدید در بخش مسکن ایجاد شد (معمدی، ۱۳۸۲). برنامه اول توسعه دارای اهداف کمی و کیفی مختلفی بود. اهداف کمی بخش مسکن عبارت بود از احداث ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی در طول برنامه، ایجاد ۲/۴ میلیون متر زیر بنا و کاهش تراکم خانوار در مسکن. از سوی دیگر اهداف کیفی این برنامه تغییر در الگوهای ساخت را شامل می شد که بر اساس آن ساخت مساکن بادوام تاکید می شد. بهبود شاخص های اصلی در تامین نیازهای مسکن، کوچک سازی، انبوه سازی و ارتقای سرانه موجود مسکن نیز از دیگر اهداف کیفی بخش مسکن بود (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹). در طول دوره برنامه اول سیاست هایی مختلفی در بخش مسکن اتخاذ شد. در ساخت و ساز مقرر گردید از مصالح بادوام استفاده شود که کارایی و طول عمر بیشتری داشته باشند. به همین منظور کارخانه های سیمان و فولاد ساخته شدند. کیفیت مصالح نیز بالا رفت. به منظور مرمت و احیای بافت های و ساختمان های قدیمی وام هایی منظور گردید و طرح های بهسازی و نوسازی مختلف تهیه شد. در تمام نقاط شهری طرح آماده سازی زمین مدنظر قرار گرفت و انبوه سازی تشویق شد. همچنین از سرمایه گذاری در مقیاس کوچک حمایت شد (عبدی و همکاران، ۱۳۹۰). از دیگر سیاست ها می توان به اتخاذ استانداردها و ضوابط و استفاده از تکنولوژی پیش ساخته اشاره کرد. اصلاحاتی در مورد بخش ساخت و ساز صورت گرفت و نظام اداری، طراحی و تولید و نگهداری مسکن اصلاح شد. دولت به بخش خصوص توجه بیشتری نمود و به تراکم تشویقی و بلند مرتبه سازی نیز توجه شد. طرح های جامع شهری و آماده سازی تهیه و تصویب شد و زمین های انبوه در تمام نقاط شهری عرضه شد.



در این برنامه به دنبال رکود حاکم بر بخش مسکن، مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با تقویت سمت عرضه مسکن اتخاذ شد. ولی به دلیل تقابل با سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، نتوانست رکود موجود در بخش مسکن را از بین ببرد. اعتبارات عمرانی و بانکی کمتری به بخش مسکن تخصیص یافت و از سوی دیگر، افزایش سود بانکی، افزایش سریع قیمت مصالح ساختمانی و تورم شدید باعث کاهش توان مالی خانوارها شد و آثار مخربی را بر بخش مسکن به جای گذاشت. در سال‌های اول برنامه، سرازیر شدن سرمایه‌ها به بخش زمین باعث افزایش سریع قیمت آن شد. ناهماهنگی در سیاست‌گذاری‌های مربوط به اعتبارات بانکی، آماده سازی زمین و ... باعث عدم تحقق اهداف برنامه گردید که خود باعث افزایش تراکم خانوار در واحد مسکونی شد.

در برنامه اول تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی در رأس اهداف برنامه قرار گرفت که به دلیل بالا بودن هدف تعیین شده در مقایسه با ظرفیت ساختمان‌سازی در کشور از یک طرف و مشارک تضعیف بخش خصوصی در تأمین سرمایه لازم، هدف فوق محقق نشد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲). یکی از نکات مثبت برنامه اول، احداث بنای بادوام بوده است. آمار موجود حاکی از آن است که نزدیک به ۸۰ درصد از واحدهای مسکونی از مصالح نسبتاً بادوام ساخته شده است. البته سرمایه‌گذاری عظیم دولت در امر تأمین سیمان و فولاد در داخل کشور از علل اصلی این روند به‌شمار می‌رود. کاهش متوسط سطح زیربنا و هدایت ساختمان‌سازی به سوی ساختمان‌های کوچک و برای اقشار کم‌درآمد از اهداف دیگر برنامه اول توسعه به‌شمار می‌رفت که در کنار سایر اهداف توفیق چندانی نداشت. به طور کلی م‌توان کاستی‌ها و موفقیت‌های برنامه اول را در جدول زیر تقسیم بندی کرد.

جدول ۱. کاستی‌ها و موفقیت‌های برنامه اول توسعه

موفقیت‌ها	کاستی‌ها
افزایش نسبت ساختمان‌های مسکونی با دوام نسبت به کل ساختمان‌های ساخته شده، کاهش متوسط سطح زیربنای مسکونی تولید شده در مناطق شهری کشور، افزایش تعداد طبقات در مناطق شهری جهت افزایش تراکم‌های ساختمانی، تداوم عملیات آماده سازی، تداوم احداث شهرهای جدید، توسعه ماده ۶۷ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب مشارکت، برنامه احداث خانه‌های کوچک، افزایش عرضه زمین شهری توسط سازمان زمین شهری، ایجاد اشتغال توسط بخش ساختمان (همان).	خنثی شدن اقدامات کوتاه مدت، عدم همسویی موارد پیش بینی شده با وضع موجود از نظر کاهش زیر بنا، عدم بسترسازی مناسب برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، افزایش قیمت مسکن و عدم استقبال از خرید خانه، تورم بالا و افزایش نرخ مصالح، پایین بودن تعداد واحدهای مسکونی استیجاری در مقایسه با مسکن ملکی، کاهش سهم مسکن در کل اعتبارات بانکی، فقدان ضوابط و قوانین در مورد مسکن استیجاری، عدم اعطای اعتبارات کمکی، فقدان وجود سازمان و نهادهای تخصصی در زمینه مسکن، فقدان امکانات زیربنایی لازم برای گسترش شهرهای جدید، فقدان ضوابط لازم برای بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، عدم وجود پایگاه اطلاعاتی مربوط به مسکن، نبود یک نظام مالیاتی مناسب، عدم فعالیت‌های بخش بیمه در بخش مسکن، عدم تطابق قیمت اعلام شده زمین پس از ساخت آن، فقدان سیستم حمایتی از تولید انبوه، فقدان سیستم هدایتی و حمایتی، کاهش سهم دولت در سرمایه‌گذاری‌های مسکن، فقدان خلاقیت و نوآوری در بخش مسکن

ابعاد گوناگون تحقق برنامه ی اول را می‌توان در دو مورد مجزا نمود: روند احداث واحدهای مسکونی و تغییرات سطح زیربنا. در هر دو مورد، عدم تناسب بین تحقق اهداف برنامه مشهود است به طوری که از یکسو ۶۵ درصد از تعداد واحدهای مسکونی موردنظر در طول برنامه ایجاد شد و از سوی دیگر ۹۳ درصد از اهداف تغییرات سطح زیربنا به تحقق پیوست. پایین بودن درصد تعداد واحدهای مسکونی استیجاری در مقایسه با واحدهای ملکی، افزایش سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن، پایین بودن سهم تسهیلات بانکی از کل قیمت تمام شده واحدهای مسکونی، افزایش نسبت ساختمان‌های مسکونی بادوام، کاهش متوسط سطح زیربنای مسکونی



تولید شده و کاهش متوسط زمین اختصاص یافته به واحدهای مسکونی، اهم عملکرد برنامه ی اول در بخش مسکن را بیان می نماید. به طور کلی می توان عنوان کرد که در برنامه اول توسعه، سیاست های طرف عرضه در دستور کار قرار گرفته است. چون این برنامه پس از جنگ تخمیلی تدوین شده عمده خرده سیاست های آن مربوط به بازسازی می باشد. به همین منظور دولت برای باسازی سراسری مجبور به عرضه مصالح به قیمت آزاد بود. از سوی دیگر برای ساخت خانه های جدید دولت می بایست زمین های مناسبی در نظر می گرفت. در نتیجه دولت با قیمت های مختلف در هر منطقه اقدام به واگذاری زمین نمود. در نمودار زیر سیاست ها و نتایج بخش مسکن در برنامه اول توسعه نمایش داده شده است.

### مسکن برنامه دوم توسعه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با یک سال تاخیر برای سال های ۱۳۷۴-۱۷۸ تدوین و تصویب شد. در اولین سال برنامه بخش اقتصادی با تورم شدیدی روبرو بود. به دنبال مشکلات ناشی از تورم دولت سیاست هایی را برای تثبیت شرایط و هدایت فعالیت های اقتصادی در نظر گرفت. این سیاست ها منجر به افزایش تولید ناخالص داخلی شد و همه بخش های اقتصادی نسبت به گذشته از رونق بیشتری برخوردار شد. به طور کلی برنامه دوم در شرایطی تدوین شد که **سیاست های آزاد سازی اقتصادی و رشد مبتنی بر بازار** به عنوان محور اصلی سیاست گذاری ها مطرح بود. در این سال ها نظام بازار آزاد ارز به طور نسبی بر بازار کلان اقتصادی حاکم بود. تجارت کالاهای قابل مبادله و فعالیت اقتصادی در کلیه بخش های اقتصادی سودآوری نسبی داشت. در نتیجه این تحولات تفکرات بازارگرایانه تاثیرات خود را در بخش مسکن و هدف گذاری کمی و کیفی به وضوح برجای گذاشت. در برنامه دوم نسبت به برنامه های قبل در سیاست گذاری های زمین تاکید زیادی بر ساز و کار بازار به عمل آمد به طوری که دولت می بایست زمین را به قیمت بازار به فروش برساند و یا سهم عرضه خود را کاهش دهد. در این برنامه به طور جدی به **تامین مسکن اقشار آسیب پذیر، نوسازی بافت های فرسوده، تشویق انبوه سازی** توجه شد و جز اهداف اصلی بخش مسکن بود. در برنامه دوم مقرر گردیده بود تعداد ۱۶۵۹ هزار واحد مسکونی با زیربنای معادل ۱۶۹ میلیون متر مربع ساخته شود. از سوی دیگر سهم بخش دولتی ۵ درصد و سهم بخش خصوصی ۹۵ درصد در نظر گرفته شد (عبدی و همکاران). شیوه تأمین مسکن از طریق تعاونی ها، در راستای برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، همراه با تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی براساس **سیاست پس انداز، انبوه سازی، کوچک سازی و مسکن حمایتی و اجتماعی** دنبال می شود (صارمی، ۱۳۷۷). ارزیابی برنامه نشان می دهد که در مجموع ۱۰۱۷ هزار واحد مسکونی با مساحت ۱۴۵ میلیون متر احداث شده است. در این دوره توجه ویژه ای به بازار آزاد می گردد و سیاست های طرف عرضه در دستور کار قرار می گیرد. نتیجه این سیاست ها سبب کاهش دسترسی اقشار کم درآمد به بازار مسکن می شود. در برنامه دوم توسعه نتایج عملکرد برنامه اول جهت تدوین اهداف، سیاست ها و خط مشی های واقع بینانه بخش مسکن مورد توجه دقیق قرار نگرفت و لذا برنامه مذکور موفق به کاهش شکاف بین عرضه و تقاضای مسکن نگردید. این برنامه نیز همانند برنامه اول از لحاظ پایین آوردن زیر بنا تعیین شده (۱۰۰) متر ناموفق بود. به طور کلی سیاست های تدوین شده در این برنامه نتوانست صنعت ساختمان سازی را در بازار مسکن رونق ببخشد. تولید مسکن به صورت انفرادی و شخصی برای خانوارها مناسب تر بود. پایین بودن تسهیلات بانکی در این برنامه نیز مانع تحقق اهداف شد. به طور کلی در جدول زیر کاستی ها و موفقیت های برنامه لیست شده است.

جدول ۲. کاستی ها و موفقیت های بخش مسکن در برنامه دوم توسعه

موفقیت ها	کاستی ها
کاهش میانگین زیربنا از ۱۵۴ متر مربع به ۱۲۲ متر	افزایش رانت خواری و سوداگری
جمایت های مالی دولت	کاهش کنترل قیمت زمین توسط دولت



تیین منسجم الگوهای حمایت از تقاضا احداث مسکن اجتماعی برای اقشار آسیب پذیر مسکن اجاره و اجاره به شرط تملیک در دستور کار قرار میگیرد اتخاذ تصمیماتی برپا ظرفیت سازی استفاده از ابزارها و روش های نوین گرایش به تولید مسکن انبوه چرخش مالی در بخش مسکن	بالارفتن مصالح مورد نیاز ساخت و ساز و همچنین دستمزدها سردرگمی و ابهام در قوانین خرید و فروش ابهام در قراردادهای مالک و مستاجر پایین بودن تسهیلات بانکی در مقایسه با استانداردهای جهانی عدم حمایت از واحدهای استیجاری کوچک بالارفتن میزان اجاره بهای واحدهای اجاره ای پایین بودن مشارکت دولت در تولید واحدهای مسکونی در شکل های مختلف ناهماهنگی در سیاست ها و برنامه های اتخاذ شده در بخش مسکن عدم شفافیت و ابهام در قوانین مالیاتی
---	---

بخش مسکن در برنامه ی دوم، با اصل قرار دادن **مسکن حمایت شده و اجتماعی** در توجه بیشتر گروه های کم درآمد جامعه با مشارکت خود آن گروه های برای تولید مسکن دارد. لیکن برخلاف روند عام در کشور که تولید مسکن انفرادی است و به ویژه در گروه های کم درآمد جامعه که با روش تک سازی، ساخت مرحله ای و استفاده از نیروی کار و امکانات خانوادگی خود به تهیه سرپناه اقدام می نمایند، اولویت را به سازندگان انبوه مسکن قائل بوده و با اعطای تسهیلات به آنان، عملاً گروه های نیازمند را از پوشش خود محروم می نماید. اما این امر به درستی اجرا نمی شود و خانوارها به ساخت مسکن شخصی و انفرادی تمایل دارند. از سوی دیگر شرایط تعیین شده برای متقاضیان مسکن اجتماعی، نظیر جدید التاسیس بودن خانوار، اشتغال رسمی، بعد خانوار کمتر و بومی با یک دید کلی می توان نتیجه گرفت که تفکر حاکم بر بخش مسکن در برنامه دوم توسعه، سیاست پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی بوده است. بر اساس این سیاست گروه های هدف تبیین می شود. مکانیسم بازار در این برنامه از ویژگی های بارز به حساب می آید. اکثر برنامه های بخش مسکن در این برنامه با موفقیت نسبی همراه بوده است. برای اولین بار برای استان های مختلف برنامه ریزی می گردد و در بخش مسکن هدف گذاری ویژه به عمل می آید. مسکن در یک نگاه کلی در نمودار زیر به تصویر کشیده شده است.

### مسکن در برنامه سوم

برنامه سوم توسعه در شرایطی متفاوت تر از برنامه های گذشته و به تبعیت از دیدگاه ها و جهت گیری های اساسی مدیریت کشور در عرصه های اجتماعی و اقتصادی و نیز تجارب به دست آمده از برنامه های گذشته تدوین شد. با بهبود درآمدهای نفتی و کاهش تکانه ناشی از کاهش قیمت های بین المللی نفت، تا حدودی شرایط نسبت به گذشته بهبود یافت و فضای مطلوب تری را فراروی برنامه ریزان کشور قرارداد. در برنامه سوم سیاست های تدوین شده در بخش مسکن با برنامه ی دوم تفاوت آشکاری دارد اما با برنامه اول دارای شباهت هایی است. استفاده از تعداد شاخص های بیشتر و چشم انداز بلند مدت بخش مسکن از نقاط بارز این برنامه می باشد. از سوی دیگر سیاست های راهبردی و اجرایی که در برنامه های قبلی مبهم بود در این برنامه به صورت روشن پیش بینی شده بود (پورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۱). در برنامه سوم جهت گیری مشخصی در بخش مسکن صورت گرفت. به منظور جذب هر چه بیشتر سرمایه گذاری های داخلی و خارجی و استفاده از فناوری های مطلوب، برای سرمایه گذاری های کلان و انبوه سازی حاشیه امنیت ایجاد شد. از تولید کنندگان واحدهای مسکونی کوچک حمایت شد و از تشکیل صنوف و موسسات در راستای تامین مسکن اقشار کم درآمد، آسیب پذیر و روستاییان پشتیبانی شد. از سوی دیگر فرهنگ بیمه کردن ساختمان های مسکونی ترویج شد. هماهنگ کردن سیاست های مالیاتی و اعطای یارانه با شرایط عرضه و تقاضای مسکن از راهبردهای اساسی بود. در بخش مدیریت و برنامه ریزی مسکن نقش دولت کاهش یافت و نهادهای محلی تقویت گردید (گزارش عملکرد سال چهارم برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳). به طور کلی این راهبردها را می توان در قالب نمودار زیر نمایش داد.



هر کدام از برنامه های توسعه دارای کاستی ها خاص خود هستند. از سوی دیگر هر کدام به موفقیت هایی نیز دست یافته اند. برخی از مشکلات بدلیل مقتضیات خاص دوره زمانی است که باعث عدم تحقق کامل اهداف شده است. هیچ برنامه ای، به تفکیک مناطق و زیربخش ها نیامده است. در مقابل این مشکلات هر برنامه بر اساس شرایط حاکم در هر دوره به موفقیت های نسبی دست یافته است. برخی از این موفقیت های کنونی نتیجه اجرای سیاست های و موفقیت های نسبی گذشته است. از مهمترین موفقیت هایی که در برنامه سوم توسعه حاصل شد می توان به **تقویت سیاست انبوه سازی** اشاره کرد که توسط وزارت مسکن و شهرسازی اجرا شد. از دیگر موفقیت های برنامه سوم می توان به **احداث مسکن استیجاری** اشاره کرد. البته به علت نبود نهادهای اجاره داری در کشور این سیاست به هدف خود دست نیافت. زیرا دولت نیز همانند سرمایه گذاران تمایل به احداث مسکن استیجاری نداشت. در این بخش کاستی ها و موفقیت های برنامه سوم را در قالب یک جدول خواهیم آورد.

#### جدول ۳. کاستی ها و موفقیت های برنامه سوم توسعه

موفقیت ها	کاستی ها
تشویق به مشارکت در طرح های بهسازی بافت های فرسوده	عدم تعادل بین درآمد خانوارهای شهری و قیمت های روز مسکن
جایگزین کردن ارگان های محلی به جای ارگان های دولتی در زمینه عرضه زمین	عدم هماهنگی بین سیاست های بخش مسکن و سیاست های توسعه ی شهری و منطقه ای
کاهش دخالت دولت در عرضه مستقیم زمین	عدم استفاده بهینه از اراضی
هماهنگی در زمینه برنامه ریزی، سیاست گذاری و تهیه ضوابط اجرایی ساخت و سازهای مسکونی و غیر مسکونی	عدم وجود شرکت های تخصصی در زمینه زمین، مسکن و ساختمان
ابلاغ دستور العمل واگذاری زمین به سازندگان واحدهای مسکونی استیجاری	مشارکت ناکافی بخش های خصوصی
ایجاد بازار ثانویه (موفقیتی در پی نداشت)	عدم توافق بانک مرکزی در جنت بیمه کردن ساختمان ها
تسهیل پرداخت اقساط بانکی به صورت پلکانی	عدم دستیابی به اهداف مورد نظر در مقوله "پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی"
مجوز تاسیس موسسات اعتباری غیر دولتی در بخش مسکن	عدم تفکیک تعاونی های تولید مسکن از سایر تعاونی ها
ایجاد تشکل های صنفی در تمام استانها	عدم دستیابی به اهداف طرح های بهسازی مسکن روستایی
تقویت انبوه سازی	عدم وجود اطلاعات کافی از بخش میکن و ساختمان
اجرای سیاست اجاره به شرط تملیک و احداث مسکن استیجاری	عدم تهیه تعرفه های مالیاتی برای اراضی بایر

به طور کلی این برنامه در زمینه مسکن سیاست های مشخصی را دنبال می کند و از نظر به کار گیری شاخص های بیشتر با برنامه پیشین تفاوت قابل ملاحظه ای دارد. در این برنامه میان اهداف دولتی و اهداف خصوصی ارتباط معنا داری وجود ندارد. عدم تجزیه تحلیل مناسب شاخص ها و عدم پیوستگی این شاخص ها در میان بخش های مختلف برنامه از مهمترین کاستی ها برنامه می باشد. در این برنامه به مسکن کم درآمدها توجه ویژه می گردد و این نکته بارز این برنامه است.

مهمترین سیاست حاکم بر برنامه سوم در بخش مسکن، "تنظیم بازار مسکن" است. در پی اعطای وام های مسکن و افزایش سقف وام ها و همچنین اعطای اعتبارات تولید مسکن افزایش می یابد. انبوه سازی و کوچک سازی نیز در این برنامه تشویق و تقویت می گردد. در پی اجرای سیاست تنظیم بازار مسکن، قیمت مسکن و زمین افزایش می یابد. این افزایش قیمت سبب می شود که اقشار کم درآمد نتوانند به بازار مسکن وارد شوند. عملاً این اقشار از سمت تقاضای موثر حذف می شوند. سیاست بخش مسکن و نتایج آن را در جدول زیر می توانید مشاهده کنید.



### مسکن در برنامه چهارم توسعه

پس از شروع دوران سازندگی و باتوجه به نیاز کشور به برنامه های جامع و مدون درباره موضوعات عمده اقتصادی، فرهنگی واجتماعی کشور با اجماع دولت و مجلس و کسب نظر کارشناسان و صاحب نظران، قانون برنامه اول توسعه دولت جمهوری اسلامی ایران برای اجرا در سال های ۱۳۶۸-۱۳۷۲، قانون برنامه دوم توسعه برای سال های ۱۳۷۴-۱۳۷۸ و قانون برنامه سوم توسعه برای اجرا در سال های ۱۳۷۹-۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در دی ماه ۱۳۸۲ در ۱۰۶ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و پس از طی فراز و نشیب های بسیار بالخره در تاریخ ۶/۱۱/۱۳۸۳ به تصویب رسید. این قانون به عنوان خط مشی عمومی نظام اجرایی کشور در طول سال های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸ دارای محورهای ذیل می باشد:

- رشد اقتصاد ملی دانایی محور و تعامل با اقتصاد جهانی
  - حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای
  - توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
  - صیانت از هویت فرهنگ اسلامی- ایرانی
  - تأمین مطمئن امنیت ملی
  - توسعه امور قضایی
  - نوسازی دولت و ارتقاء اثربخشی حاکمیت
  - سامان عملیات اجرایی برنامه
  - تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
  - نظارت (مجموعه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳).
- در این برنامه همانند سایر برنامه ها فصلی برای بخش مسکن در نظر گرفته شد که در ادامه به آن می پردازیم.
- مهمترین ویژگی این برنامه، نظم منطقی و پیوستگی آن است، که آن را از برنامه های قبلی متمایز می کند. رویکرد بخش مسکن در این برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه ها و مناطق مختلف کشور و مهمترین اهداف آن، تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقاء فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت و ساز، استاندارد کردن مصالح ساختمانی و ... است.
- در این برنامه سیاست های برای بخش مسکن در نظر گرفته شد و سپس به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. این سیاست ها عبارت بودند از:

۱. زمین: مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چهارچوب استعداد اراضی سیاست ها و طرح های توسعه و عمران کشور
۲. سرمایه: تشکیل و سازماندهی بازار سرمایه مسکن و حمایت دولت از این بازار
۳. حمایت دولت برای تأمین مسکن گروه های کم درآمد
۴. اعمال سیاست های تشویقی (کوچک سازی، انبوه سازی، مشارکت تشکل های صنفی و تعاونی های تولید، افزایش سهم استیجار و اجاره به شرط تملیک و بهسازی و مرمت و نگهداری واحدهای مسکونی شهری و روستایی)





۵. حمایت از ایجاد و تقویت گروه ها و تشکل های مردمی و افراد خیر و موسسات خیریه و بنیادها و نهادهای غیردولتی در جهت تامین مسکن اقشار محروم جامعه

۶. مسکن روستایی: تدوین و اجرای برنامه های جامع برای ساماندهی و ارتقاء وضعیت مسکن روستایی با اولویت: مناطق آسیب پذیر از سوانح طبیعی، بهسازی بافت، ایمن سازی و نوسازی واحدهای مسکونی متناسب با ویژگی های بومی و ایجاد نظام پس انداز و تامین مالی مسکن روستایی

۷. صنعتی شدن و استانداردها: حمایت از صنعتی شدن و تولید حرفه ای مسکن و الزامی کردن استانداردهای ساخت و ساز

۸. فرهنگ و معماری ساخت: رعایت ارزش های فرهنگی و حفظ حرمت و منزلت خانواده در معماری مسکن

۹. پژوهش و پایداری: تقویت پژوهش در زمینه مسکن به ویژه شاخص های اساسی مسکن و حفاظت محیط زیست و صرفه جویی در مصرف انرژی

در برنامه ی چهارم توسعه به بخش مسکن با توجه به اهمیت آن توجه بیشتری مبذول گردیده است. به نحوی که وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شد با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل بخشی آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری ها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر محورهای زیر با رویکرد توسعه ی پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد بود:

- ۱- تقویت تعاونی های مسکن، سازمان های خیریه و غیر دولتی فعال در بخش مسکن
- ۲- مدیریت یکپارچه و منسجم زمین برای تامین مسکن و توسعه ی شهر و روستا در چهارچوب طرح های توسعه و عمران
- ۳- تشکیل بازار ثانویه ی رهن، بر اساس ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد
- ۴- افزایش سهم انبوه سازی در امر ساخت، به میزان سه برابر عملکرد برنامه سوم
- ۵- گسترش بازار سرمایه ی مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تامین سرمایه در بخش مسکن (قنبری، ظاهری، ۱۳۸۹).

در برنامه چهارم رویکردهای مهمی در نظر گرفته می شود. هویت بخشی به سیما و کالبد شهره، تهیه طرح جامع مسکن حداکثر در سال اول برنامه چهارم، حمایت از بخش های خصوصی، حمایت از تشکیل تشکل ها و انجمن های مسکن، هدفمند نمودن یارانه در بخش مسکن، تشویق سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن، احیای بافت های فرسوده و نامناسب شهری، اجرای قانون "تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری از مهمترین رویکردها بود.

در راس برنامه های مسکن در برنامه چهارم چند عنوان مهم وجود داشت. در این برنامه بر روی مساله نوسازی و بهسازی به شدت تاکید شده است. یکی از محوری ترین سیاست های بخش مسکن احیای بافت فرسوده و نامناسب شهری بود. به منظور اجرای برنامه های بافت فرسوده مواد و تبصره های مختلفی تهیه و تصویب شد. از دیگر عناوین مهم در برنامه چهارم **بحث نوسازی و بهسازی مسکن روستایی** بود. مقرر گردید دولت بازسازی و نوسازی بافت های فرسوده و تاریخی را طی مدت زمان ده سال به پایان برساند. بر همین اساس بودجه قابل توجهی نیز به ان اختصاص یافت. در همین راستا شرکت های مختلف نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده تاسیس شدند. بدون شک می توان یکی از مهمترین دستاوردهای بخش مسکن در برنامه چهارم را ایجاد بستر قانونی برای بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده دانست.

افزایش زمین سبب افزایش قیمت مسکن گردید. همین امر تهیه مسکن برای اقشار کم درآمد را با مشکل مواجه ساخت. در این میان باید تدابیری اتخاذ می شد تا بتوان با پایین آوردن قیمت زمین امکان تهیه مسکن برای اقشار کم درآمد را مهیا ساخت. با توجه به



این مسائل دولت در پی آن شد تا رویکرد نوینی بنام **مسکن مهر (زمین های ۹۹ ساله)** را برای تامین اقشار کم درآمد پی ریزی کند. در این رویکرد زمین به صورت انبوه عرضه می شود و بمدت ۹۹ سال اجاره داده می شود.

همانطور که گفته شد برقراری عدالت اجتماعی جز محورهای اصلی برنامه چهارم توسعه بود که در بخش مسکن هم مد نظر قرار گرفت. در این برنامه بر بهبود عملکرد بازار مسکن و افزایش کارایی آن توجه می شود. کاهش نابرابری های منطقه ای و عدالت فضایی نیز در این برنامه جایگاهی برجسته داشته است. هرچند ممکن است محقق نشده باشد اما طرح این موارد جای امیدواری دارد. تقویت تقاضای مؤثر و توانمندسازی نیازمندان به رفع نیاز مسکن و تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوارها از اهداف مهم بخش مسکن در این برنامه محسوب می شود.

در برنامه چهارم بخش مسکن پیش بینی شده بود که جمعا ۳۱۰۸ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری کشور احداث شود که ارزیابی های موجود به روایت واحدهای مسکونی عرضه شده جدید، ۸۶ درصد تحقق و به روایت پروانه های ساختمانی تحقق ۹۱ درصدی را نشان می دهد.

در سال ۱۳۸۵ حدود ۷۵۰۰ واحد مسکونی روستایی با استفاده از تسهیلات طرح ویژه ی بهسازی مسکن روستایی، احداث و تکمیل گردید. همچنین در سال ۱۳۸۵ مبلغ ۳۱۵۰ میلیارد ریال به عنوان یارانه طرح بهسازی مسکن روستایی به بانک ها واریز شد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵، ۱۳۸۷).

در شهرهای کوچک و متوسط به سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری یارانه کارمزد تسهیلات مسکن اعطا شد. در این دوره صدور پروانه های ساختمانی دارای سیر صعودی می باشد. نکته جالب توجه که با برنامه های قبل مشترک است، متوسط زیربنای واحدهای مسکونی می باشد. به طوری که در این برنامه همانند برنامه ی قبل متوسط زیر بنا ۱۲۳ متر مربع می باشد. این موضوع نشان می دهد که سیاست های کوچک سازی واحدهای مسکونی موفقیتی را به دنبال نداشته است.

از مهمترین برنامه بخش مسکن در این برنامه تهیه **طرح جامع مسکن** می باشد. در ارزیابی این برنامه می توانیم اذعان کنیم که بیشترین توجه به مسکن اقشار کم درآمد به عمل آمد. از سوی دیگر برنامه چهارم نقطه ی عطف توجه به بهسازی، نوسازی و احیای بافت فرسوده می باشد. به طوری که بافت های فرسوده، تامین مسکن اقشار کم درآمد و همچنین رفع دغدغه مسکن جوانان از اولویت های اصلی برنامه می باشد.

#### مسکن در برنامه پنجم توسعه ۱۳۹۴-۱۳۹۰

قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن عبارت باقیمانده از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به عبارت برنامه پنجم تغییر می یابد. برنامه پنجم کشور با الهام از سند چشم انداز ۱۴۰۴ و سیاست های کلی نظام و به خصوص 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 سیاست های مسکن و سیاست های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری های منطقه ای در برخورداری از مسکن مناسب به عنوان اهداف برنامه نیز دیده شدند (پرستو، ۱۳۸۸). تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه های کم درآمد در این برنامه تأکید شده است و بخش مهمی را در بردارد. عرضه مسکن در مناطق شهری و روستایی نیز یکی از محور می باشد که به آن توجه ویژه مبذول شده است. از سوی دیگر ساماندهی و گسترش ابزارهای مالی و پولی و ارتقاء نظام اطلاعاتی در بخش مسکن به منظور تنظیم بازار مسکن جایگاه ویژه ای در میان اهداف و سیاست های این برنامه دارد. اصلاح ساختار نظام تصمیم سازی و تصمیم گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن با سیاست های آمایشی و



توسعه‌کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب از دیگر موارد مهم در این برنامه می باشد که در راستای تحقق آن برنامه ریزی هایی صورت گرفته است (قانون برنامه چهارم، ۱۳۸۹)

بخش ساخت و ساز مسکن کشور در رکود تاریخی به سر می برد با این وجود در دو سال اخیر، وزارت راه و شهرسازی کماکان سرگرم بازنگری طرح جامع مسکن است؛ طرحی که در سال ۸۴ تصویب شد و بازنگری آن از دیماه ۹۲ آغاز شده و همچنان ادامه دارد. کارشناسان و صاحب نظران اقتصادی بلا تکلیفی ناشی از تعلل زیرمجموعه های وزارت راه در نهایی شدن طرح جامع مسکن را به زیان بازار مسکن ارزیابی می کنند. مواردی از قبیل تأکید بر توسعه تسهیلات مسکن به سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور و همچنین اعطای کمک های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه های تولید مصالح ساختمانی و عرضه کنندگان خدمات فنی (که در برنامه توسعه چهارم بر آن تأکید شده بود) در این برنامه دیده نشده است. نادیده گرفتن و حذف این موارد می تواند تأثیرات سوئی را بر قشر محروم جامعه وارد آورد. در مجموع در برنامه پنجم در بخش مسکن، بر اساس رویکرد توسعه پایدار بر مواردی همچون کاهش نابرابری و توانمندسازی قشر کم درآمد توجه کمتری شده است. در طرح جامع مسکن بی توجهی به اصول اقتصاد مقاومتی، در عین استفاده از نام و عنوان اقتصاد مقاومتی صورت گرفته است. به عنوان مثال در بخشی از این طرح، سه سناریو برای رشد اقتصادی کشور پیش بینی شده است. در طرح جامع مسکن، توجه به مسکن اجاره ای به بهای مغفول ماندن مسکن ملکی بوده است. در این طرح، تبدیل استیجار به یکی از ابزارهای اصلی تامین مسکن کم درآمدها، به عنوان یکی از راهکارهای اصلی تامین مسکن کم درآمدها عنوان شده است. این رویکرد در تضاد کامل با اصول اقتصاد مقاومتی است.

در متن طرح جامع مسکن تاکید شده که سیاست های کلی نظام از جمله اصول اقتصاد مقاومتی در تهیه این طرح مورد توجه قرار گرفته است. اما رویکرد کلی حاکم بر طرح جامع، چیزی غیر از این را نشان می دهد. این طرح با روح سیاست های اقتصاد مقاومتی همخوانی ندارد. بخش مسکن در دو سطح اقتصاد کلان و اقتصاد خانوار با مقوله اقتصاد مقاومتی در ارتباط است. در هر دو سطح مشاهده می شود که طرح جامع مسکن رویکردی متضاد با اصول اقتصاد مقاومتی را در پیش گرفته است.

جدول ۵. کاستی ها و موفقیت های بخش مسکن

موفقیت ها	کاستی ها
بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری	بانک محور بودن سیستم تأمین مالی مسکن
توزیع بهینه منابع یارانه ها به منظور حمایت از گروه های هدف	عدم استفاده از ظرفیت بازار سرمایه در جذب منابع خرد موجود در اقتصاد
توانمندسازی خانوارها در تأمین مسکن مناسب شهری و روستایی	عدم کفایت منابع بانکی قابل اعطاء از محل سپرده های بانکی بخش خصوصی
استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی در جهت تنظیم و تعادل بخشی بازار مسکن	جاذبه بخش مسکن در جذب نقدینگی های جاری ناشی از افزایش درآمدهای نفتی و متعاقباً ایجاد بیماری هلندی
ارتقاء کیفی صنعت ساختمان	محدودیت عرضه زمین به عنوان مهمترین نهاده تولید بخش مسکن
افزایش تولید مسکن	عدم وجود قوانین یکپارچه ناظر بر سیاست های زمین شهری،
حمایت از اقشار کم درآمد زوج های جوان	فقدان انبوه سازی در مقیاس بزرگ و پایدار
برنامه توسعه سامانه اطلاعات بازار املاک ایران	
تدوین بسته خروج از رکود بخش مسکن	
توسعه و ارتقاء نظام مهندسی	



برنامه‌ریزی اقتصادی دولت برای ۵ سال آینده فاقد هرگونه هدفگذاری مشخص در ارتباط با چالش‌های مهم بازار مسکن نظیر کمبود واحد مسکونی، نرخ رشد اجاره‌بها یا قیمت بالای زمین است. طرح مسکن مهر که به منظور خانه‌دار شدن دهک‌های ضعیف جامعه طی هفت سال اخیر در حاشیه شهرهای کشور اجرا شد و در قالب مالکیت ۹۹ ساله به متقاضیان واگذار شده است اکنون پس از صرف حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار با کمبود منابع مالی و مشکلات دیگری همچون شهرسازی و امکانات رفاهی و اجتماعی مواجه شده و با توجه به مشکلات مالی که به اقتصاد کشور تحمیل کرده بر اساس تصمیم دولت‌مردان دولت یازدهم دیگر ادامه نخواهد یافت و تنها واحدهای نیمه‌ساز تکمیل و به متقاضیان تحویل داده می‌شود. مسئولان مسکنی کشور طرح‌های دیگری همچون طرح مسکن اجتماعی را که البته هنوز جزئیات و شرایط آن اعلام نشده برای خانه‌دار شدن اقشار کم‌درآمد و متوسط جامعه در نظر گرفته‌اند.

### بحث و نتیجه‌گیری

بحران مسکن و کمبود آن به ویژه در مناطق شهری ایران همچنان از مسائل روز مملکتی بشمار می‌رود و هر روز نیز به شدت آن افزوده می‌شود شرایط موجود مسکن بشکلی جلوه گر شده است که نه تنها تامین مسکن برای خانوارهای متوسط و کم درآمد تقریباً بصورت امری محال درآمده، بلکه با عدم تناسب و هماهنگی که بین رشد جمعیت و میزان واحدهای مسکونی ایجاد شده وجود دارد شرایط زیست مسکن را در وضع موجود دچار مشکل ساخته است. به عبارت دیگر هیچ‌گونه تعادل و تناسبی بین عرضه و تقاضای مسکن وجود ندارد و در نتیجه کمبود مسکن روزبه‌روز شدیدتر می‌شود. بررسی اجمالی سیاست‌های دولت در بخش مسکن در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که علی‌رغم تأکید دولت بر حمایت از گسترش مالکیت مسکن و صاحب‌خانه شدن بخش‌های بیشتری از جمعیت، این حمایت‌ها بخش مهمی از خانوارهای نیازمند را که عمدتاً شامل نیروی کار غیر متشکل و غیر رسمی شهری است، در برنمی‌گیرد.

مهمترین کاستی در برنامه‌ریزی برای بخش مسکن در اقتصاد ایران آن است که اساساً هدف از برنامه‌های مسکن در کشور مشخص نیست. سال‌هاست که هدف اصلی در سیاست‌های مرتبط با بخش مسکن، تامین مسکن فقرا عنوان شده، اما ابزارهای به کار گرفته شده در خدمت تحقق این هدف نیستند. به عبارت دیگر، ابزارهای مورد استفاده متناسب با هدف تامین مسکن برای یک گروه مشخص نیست.

از سوی دیگر، دولت همواره با تسلط بر ابزار زمین به دنبال برنامه‌ریزی برای مسکن بوده است. سیاست‌های مربوط به مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی بسیار تحت تاثیر سیاست‌های معطوف به زمین بود. علت این امر هم آن است که دولت خود را مالک اراضی موات می‌دانسته و حق تصرف اراضی بایر را هم داشته است. بنابراین زمین همواره به عنوان اهرمی برای تنظیم بازار در دست دولت بوده است.

عملکرد برنامه‌های توسعه هرچند که از فراز و نشیب‌های زیادی برخوردار بوده ولی نشان می‌دهد که وضعیت عمومی مسکن رو به بهبود داشته و روند تغییرات شاخص‌های کلیدی بخش مسکن به خصوص تراکم خانوار در واحد مسکونی، این بهبود را به خوبی نشان می‌دهد از سوی دیگر به رغم تجارب قابل ملاحظه در زمینه برنامه‌ریزی، اتخاذ سیاست‌هایی که گاهی در تقابل با یکدیگر و حتی با سیاست‌های کلان اقتصادی بودند موجب گردید که علاوه بر عدم استفاده بهینه از عوامل موثر در تولید مسکن، بخشی از متقاضیان که اقشار کم‌درآمد یا در واقع گروه هدف، سیاست‌های حمایتی دولت هستند از بهبود یاد شده بهره‌چندانی نبرند و توان آنها برای ورود به بازار مسکن به طور مستمر کاهش یابد.

در یک طبقه بندی کلی می‌توان دهه ۱۳۶۰ را دهه‌ای دانست که رویکرد اصلی دولت عدالت جویانه بوده است.



در نخستین برنامه ی توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، در بخش مسکن، برای ساخت خانه‌های استیجاری کارگری و کارمندی تدابیری اندیشیده شده است اما به مقوله واحدهای مسکونی ارزان قیمت توجه نشده است. بدین ترتیب تأمین مسکن گروه های کم درآمدی که در تشکل‌های کارگری و کارمندی جایگاهی نداشتند، میسر نگردید. همچنین عدم توفیق دولت در تشویق سرمایه‌گذاری به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، پائین بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام شده واحدهای مسکونی، بالا رفتن سهم زمین در تولید مسکن، فقدان امکانات زیربنایی کافی برای آماده‌سازی اراضی شهری و هجوم سرمایه‌های سرگردان به سوی زمین در طی سال های برنامه و افزایش قیمت زمین، بیانگر عملکرد برنامه ی اول در بخش مسکن می‌باشد.

راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه رفع معضل مسکن کشور، تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت های بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست حمایتی در بخش مسکن به شکل عرضه مصالح ارزان قیمت و ساخت خانه های ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و اعطای آن به متقاضیان کم درآمد بود که به دلیل بالا بودن سهم زمین در بهای تمام شده واحد مسکونی، بالا بردن میانگین سطح زیر بنا و پیچیدگی قوانین ناظر بر بخش مسکن در سطح کلان کشور نتوانست به اهداف خود دست پیدا کند. به طور کلی در برنامه اول سیاست های تقویت سمت عرضه در دستور کار قرار گرفت.

در برنامه ی دوم توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، بخش مسکن با اصل قرار دادن مسکن حمایت شده و اجتماعی در تأمین مسکن اقشار کم درآمد، به دلیل حمایت بیشتر از انبوه‌سازان در برابر تولید مسکن انفرادی، عملاً سبب محرومیت گروه های نیازمند در تهیه مسکن شده است. همچنین شرایط تعیین شده برای متقاضیان نیز شماری از افراد دارای استحقاق را از تهیه مسکن اجتماعی محروم ساخته است.

در برنامه دوم توسعه نیز راهکارهایی چون تأمین زمین آماده سازی شده و ارزان قیمت برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد و پشتیبانی از تولید کنندگان مسکن به گونه انبوه سازی در دستور کار مسئولان کشور قرار داشت که به جهت مشارکت نا کافی دستگاه های مرتبط با بخش مسکن بویژه شهرداری ها در انجام پروژه ها، نبود نهاد های سرمایه گذاری در بخش مسکن، ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان، نبود مکانیزم های تشویقی برای تولید انبوه مسکن و گرایش نداشتن سرمایه گذاران بخش خصوصی به سرمایه گذاری در بخش مسکن باز هم نتوانست توفیقی دست پیدا کند. می توان گفت در برنامه دوم ساخت مدرن بازار با شعار کوچک سازی، انبوه‌سازی و تجمیع پس‌اندازها مد نظر بوده است.

در برنامه سوم توسعه رویکرد آزاد سازی بازار مد نظر قرار گرفت. گذر از دوران جنگ و آرام شدن نسبی فضای کشور سبب شد که دولت در برنامه سوم توسعه با دغدغه کمتری به ساماندهی معضلات و مشکلات مسکن کشور بپردازد. در این مقطع زمانی پشتیبانی از ایجاد تشکل های صنفی و موسسات محلی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد و بهره‌گیری بهینه از زمین های شهری با هدف کوچک سازی و انبوه سازی در دستور کار مسئولان قرار گرفت. تولید واحد های مسکونی در راستای اهداف کمی بخش مسکن در مقطع زمانی سال های ۷۹ تا ۸۲ موفقیت آمیز بود و بخش بزرگی از موفقیت در پرتو افزایش رشد اقتصادی کشور و همچنین افزایش نقدینگی بود. فروش تراکمی ساختمان از سوی شهردار ها نیز عامل موثر دیگری در رونق مسکن بود که در انبوه سای و کوچک سازی نقش عمده ای را ایفا کرد. بنابراین سیاست های تدوین شده برنامه سوم توسعه همچون پشتیبانی از انبوه سازان در چارچوب بخشودگی های مالیاتی از جمله موارد اثر گذار بر رونق بخش مسکن بود.

تحولات ارز هم در برنامه دوم توسعه بی‌تاثیر نبود و تحولات بازار ارز در کنار اقتصاد کلان موج سوداگری همزمانی راه انداخت و این افزایش قیمت زمین و مسکن را با خود همراه کرد. در سال های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ با کاهش قیمت نفت، بخش مسکن وارد رکود شد،



بنابراین با سیاست‌های تثبیت ارز و کاهش قیمت، بخش مسکن وارد رکود شد و به تدریج از سال ۱۳۷۹ بخش مسکن از رکود خارج شد. اما در برنامه سوم توسعه کل رویکرد و برنامه مبتنی بر نهادسازی برای بازار و عملکرد بهینه بازار بود. یکی از اهداف این برنامه تنظیم بازار مسکن بود. یکی از مهم‌ترین سیاست‌ها آزادسازی مالی و اعتباری مسکن بود که تلاش شد اولاً آزادی عمل به بانک‌ها برای تعیین نرخ سود داده شود، ثانیاً موسسات مالی به غیر از بانک مسکن هم وارد چرخه نظام تامین مالی مسکن شود.

برنامه چهارم توسعه همزمان با پایان دولت اصلاحات و آغاز دولت نهم بود و طیف کثیری از برنامه‌های مسئولان برای ساماندهی بازار آشفته مسکن در زمان دولت نهم رقم خورد، اعطای وام ۱۸ میلیونی خرید مسکن، ۳۶ میلیونی ساخت مسکن، سند منطقه‌ای طرح جامع مسکن، لایحه ساماندهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک زمین‌های ۹۹ ساله که از طریق تعاونی‌های مسکن ساخت آنها به انبوه‌سازان سپرده می‌شود از جمله برنامه‌هایی است که برای توقف روز افزون مسکن در کشور پیاده شد اما در عمل به نتیجه قابل توجهی دست پیدا نکرد.

مهم‌ترین مشکل در برنامه چهارم و پنجم این بود که مدیریت زمین کاملاً به فراموشی سپرده شد گرچه در این میان یک و نیم میلیون خانوار صاحب مسکن شدند. یکی دیگر از این نتایج افزایش شدید قیمت زمین بود. در یک جمع‌بندی از برنامه چهارم توسعه همه سیاستگذاری‌ها معطوف به اجرای طرح مسکن مهر شده است.

این برنامه با یک سال تاخیر آغاز شد. زمانی این برنامه به اجرا درآمد که بسیاری از اهداف برنامه چهارم توسعه کشور در بخش مسکن نا تمام باقی مانده بود به این برنامه منتقل شد. هدف از انتقال برنامه‌های بخش مسکن به برنامه پنجم، چاره‌جویی و حل قیمت نامتوازن مسکن و رکود حاکم بر مسکن بود. دولت در این برنامه به منظور تامین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم درآمد به خانه مناسب، اقداماتی نظیر ارتقاء کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری و سکونت‌گاههای غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود انجام شد. دولت موظف شد به واسطه‌ی حمایت‌های لازم از قبیل تامین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تامین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تامین سایر نهاده‌های مورد نیاز بخش مسکن، تدوین نظامات و مقررات مالی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تامین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هر خانوار یک بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام کند. اما راهبرد‌های تدوین شده برای بخش مسکن در عمل هنوز به نتایج قابل قبولی دست پیدا نکرده است و خانه‌دار شدن برای اقشار ضعیف و متوسط جامعه همچنان یک آرزوی دست نیافتنی است. به طور کلی سیاست‌های اجرا شده در بخش مسکن طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴ را می‌توان به سه دوره کلی: ۱- از ابتدای انقلاب اسلامی تا پایان برنامه اول توسعه، ۲- سالهای برنامه دوم و سوم توسعه و ۳- از ابتدای سال ۸۴ تا کنون تقسیم‌بندی کرد. در زیر مجموعه سیاست‌ها، اقدامات و عملکردها در این سه دوره نشان داده شده است.



## منابع

- ۱- اهری، زهرا، امینی جدید، شهلا، ۱۳۷۵، تجارب کشورهای مختلف در تامین مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.
- ۲- پورمحمدی، محمد رضا؛ صدر موسوی، میرستار؛ عابدینی، اصغر، ۱۳۹۱، تحلیلی بر سیاست های تامین مسکن دولت با تأکید بر برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطالعات شهری، شماره ۳.
- ۳- جوادی، اردشیر، ۱۳۷۸، بررسی تجربه برنامه ریزی مسکن در ایران با هدفی دوگانه، مجله جغرافیا و برنامه ریزی، شماره ۷.
- ۴- رفیعی، مینو، ۱۳۸۷، سیاست های مسکن (۱۳۴۱-۱۳۶۷)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، جلد اول.
- ۵- رفیعی، مینو، ۱۳۷۶، مسکن شهری در ایران: چشم انداز آتی و توسعه پایدار، مجله تعاون، شماره ۷۵.
- ۶- سازمان برنامه بودجه، ۱۳۷۹، بررسی مسائل اقتصادی بخش مسکن و عوامل موثر در عرضه و تقاضای آن، نشریه شماره ۱۸۸.
- ۷- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، بررسی و تدوین وضع موجود و ارزیابی عملکرد برنامه پنج ساله اول اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲).
- ۸- سند برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی.
- ۹- صارمی، حسین، ۱۳۷۷، تأمین مسکن برای کم درآمدیهای شهری از طریق تعاونی ها، مجله تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۴.
- ۱۰- طرح جامع مسکن ایران، ۱۳۸۳.
- ۱۱- فرجادی، غلامعلی، ۱۳۷۶، بررسی اشتغال زایی بخش مسکن، بولتن اقتصاد مسکن، شماره ۱۹.
- ۱۲- قنبری، ابوالفضل؛ محمد، ظاهری، ۱۳۸۹، ارزیابی سیاست های کلان مسکن در برنامه های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، فصلنامه مسکن، محیط و روستا، شماره ۱۳۲.
- ۱۳- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳.
- ۱۴- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵، ۱۳۸۷، عملکرد دوساله اول برنامه چهارم.
- ۱۵- گزارش عملکرد سال چهارم برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳، مجله برنامه، شماره ۸۱.
- ۱۶- مجموعه قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- ۱۷- مجموعه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- ۱۸- معتمدی، مسعود، ۱۳۸۲، طرح جامع مسکن و برنامه های توسعه، سازمان ملی زمین و مسکن.
- ۱۹- میرسعید قاضی، محمدابراهیم، ۱۳۷۹، بررسی وضعیت مسکن، مجله روند، شماره ۲۸ و ۲۹.
- ۲۰- نظریان، اصغر، ۱۳۹۰، پویایی نظام شهری ایران، انتشارات مبتکران.
- ۲۱- یزدانی بروجنی، فردین، ۱۳۸۲، تک نگاری: برنامه حمایتی در بخش مسکن، مجله تامین اجتماعی، شماره ۱۲.
- ۲۲- عبدی، محمدعلی، مهدی زادگان، سیما، کردی، فرازانه، ۱۳۹۰، شش دهه برنامه ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۷)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، وزارت راه و شهرسازی. شماره نشر: ک-۶۱۶.