

## کارگردانان ده ساله بخش مسکن در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی ایران پس از انقلاب (۱۳۸۲-۱۳۶۸)

نوشته: احدر رحمانی  
کارشناس ارشد اقتصاد  
مرکز تربیت معلم-همدان

### چکیده

با توجه به بُعد اجتماعی مسکن، اصول (۴۳ و ۳۱) قانون اساسی مسئولیتهایی بر دوش دولت نهاده است؛ از بُعد اقتصادی نیز مالکیت مسکن از مؤلفه‌های توسعه اقتصادی به شمار می‌آید. در این راستا دولت در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی ایران پس از انقلاب در صدد فراهم آوردن مسکن کافی یا متعارف برای شهروندان بوده است. بنا بر این در این زمینه به راهبردهای اساسی، اهداف کمی و پیش‌بینی شده و ارزیابی کارنامه پانزده ساله بخش مسکن در طول سه برنامه و نیز دلایل مهم ناکامی در تحقق اهداف بخش مسکن در برنامه‌های اول و دوم می‌پردازیم و ثمربخشی بخش مسکن در چهار سال نخست برنامه سوم را بررسی می‌کنیم. این بررسی نشان می‌دهد که میانگین تحقق اهداف کمی در طول برنامه اول در بخش مسکن (مناطق شهری) ۶۵ درصد هدفهای پیش‌بینی شده بوده و در برنامه دوم این میانگین به ۶۶ درصد رسیده است. همچنین در چهار سال نخست برنامه سوم به علت ثبات اقتصادی جامعه اهداف کمی بخش مسکن صد درصد تحقق یافته است.

### پیشگفتار

کشور ما مسکن بر پایه اصل (۴۳) قانون اساسی، یکی از نیازهای اساسی هر فرد و خانواده است و به استناد اصل (۳۱) داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است؛ در حالی که در کشور ما، مسکن همچون یک کالای تجاری شناخته شده و با آن بعنوان یکی از ابزارهای سوداگری برخورد شده است. چنین است که بخش مسکن به بحران گرفتار آمده است؛ بحرانی که با گذشت زمان پیچیده و پیچیده‌تر شده است. از سوی دیگر، ایران با داشتن پنجاه سال تجربه برنامه‌ریزی (۱۳۸۳-۱۳۲۷) از پیر سابقه‌ترین کشورهای در حال توسعه در این زمینه به شمار می‌رود. برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی ایران پس از انقلاب (۱۳۸۳-۱۳۶۸) به اهمیت مسکن توجه ویژه

و از مسکن از ریشه مسکن به معنای آرامیدن، آرامش و سکنی‌گزیدن است. برخی کسان مسکن را تنها به سرپناه تفسیر کرده و آنرا ابزار پاسداری از انسان در برابر عوامل طبیعی به شمار می‌آورند؛ برخی دیگر، گذشته از آنچه گفته شد، آنرا مهمترین عامل تبیین ویژگیهای اجتماعی-اقتصادی خانواده و بازتاب دهنده ویژگیهای متفاوت گروهها و طبقات جامعه دانسته‌اند؛ پدیده‌ای که برخورد با آن در کشورها با نظامهای گوناگون متفاوت است از این رو بی‌مسکنی، کم‌مسکنی و بدمسکنی از جمله مسائلی است که از بُعد اجتماعی-اقتصادی نیازمند پژوهش است. در

- رفع کمبود مسکن و تأمین رفاه نسبی در این زمینه؛  
- تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن؛

- بهره‌گیری بهینه از ظرفیتهای بالقوه عوامل تولید در بخش مسکن؛

- ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و دادن آنها به متقاضیان کم‌درآمد، تا در کنار متعادل شدن بهای مسکن، به تعادل سرمایه‌گذاری در رابطه با نیازها و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این زمینه کمک شود.

۱-۳- اهداف کمی بخش مسکن در برنامه اول

هدف برنامه اول، به ترتیب سالها (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲)، ساخت ۳۴۰،۳۲۸،۳۱۵-۳۰۵-۲۹۴ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری\* بود.

۱-۴- مهمترین دلایل تحقق نیافتن اهداف در بخش مسکن در برنامه اول

مهمترین عواملی که مانع از بهره‌گیری دلخواه از ظرفیتهای در بخش مسکن در برنامه اول و تحقق یافتن اهداف کمی شده عبارت است از:

داشته و برای برطرف ساختن مشکلات این بخش به تعیین اهداف و استراتژی پرداخته است. حال به کارنامه پانزده ساله بخش مسکن می‌پردازیم تا در پایان در طول سه برنامه یاد شده، این بخش چه کار کردی داشته است.

۱-۱- برنامه اول توسعه اقتصادی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

بی‌گمان ایجاد تحول در روندهای نامطلوب اقتصاد در حال توسعه‌ای که مرحله‌ای بحرانی را می‌گذراند، نیازمند ژرف‌نگری همه‌جانبه به مسائل در چارچوب یک برنامه سازگار و یکدست است. بنابراین آنچه چگونگی برخورد با مسائل را تعیین می‌کند و اندیشه‌ای که اجازه می‌دهد مشکلات بررسی و اهداف در راستای منابع و امکانات محدود اولویت‌بندی و مسیر حرکت به سوی اهداف تعیین شده تبیین گردد، «تفکر برنامه‌ای» است. نخستین گام در این زمینه، با تلاشهای هماهنگ دولت و مجلس برداشته شد. کار تدوین برنامه پنج‌ساله کشور با هشت شورای برنامه‌ریزی و تلفیق و ۲۶ کمیته برنامه‌ریزی از ۱۳۶۷/۸/۲۱ آغاز شد و پس از گذشت ۹ ماه، سازمان برنامه و بودجه آنرا به مراجع تصمیم‌گیرنده تسلیم کرد.

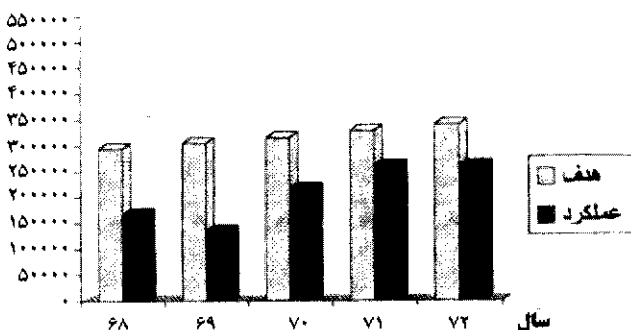
۱-۲- راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول:

کارکرد بخش مسکن در برنامه اول

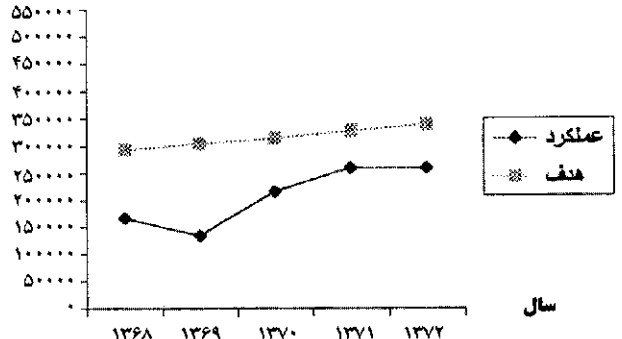
شاخص اندازه‌گیری	واحد شاخص	میزان هدف در سالهای برنامه					عملکرد شاخصی در طول سالهای برنامه					درصد تحقق یافته				
		۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲
واحد مسکونی	هزار واحد	۲۹۴	۳۰۵	۳۱۵	۳۲۸	۳۴۰	۱۶۷	۱۳۴	۲۱۷	۲۶۰	۲۶۰	۵۷	۴۴	۶۹	۷۹	۷۶

\* مأخذ: مرکز آمار ایران

واحد مسکونی



واحد مسکونی



- مشارکت ناکافی دستگاه‌های مرتبط با بخش مسکن  
 ویژه شهرداریها.

- نبود نهادهای سرمایه‌گذار در بخش مسکن با توجه به  
 وجود رکود در بیشتر بخشهای اقتصادی.

- ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و  
 امکانات اقتصادی متقاضیان.

- نبود مکانیزمهای تشویقی برای تولید انبوه مسکن به  
 منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات موجود.

- کاهش تقاضای مؤثر به علت کاهش درآمد سرانه.

- گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به  
 سرمایه‌گذاری در بخش مسکن.

- بالا بودن سهم زمین در بهای تمام شده واحدهای  
 مسکونی.

۱-۳- برنامه سوم توسعه اقتصادی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)  
 هدفها، راهبردهای اساسی، استراتژیها، چشم‌انداز آینده  
 بخش‌ها و سیاستهای اجرایی کلان و بخشی برنامه سوم  
 توسعه اقتصادی ایران در سال ۱۳۷۹ از سوی سازمان  
 مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آماده شد.

۲-۳- راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه سوم  
 - تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد و رفع مشکل  
 بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی.

- پشتیبانی از ایجاد تشکلهای صنفی و مؤسسات محلی  
 و مالی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد.

- پشتیبانی از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک  
 با تأکید بر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی.

- بهره‌گیری بهینه از زمینهای شهری با هدف  
 کوچک‌سازی و انبوه‌سازی.

۳-۳- اهداف کمی بخش مسکن در برنامه سوم  
 هدف برنامه سوم توسعه اقتصادی در چهار سال نخست  
 (۱۳۷۹-۱۳۸۲)، ساخت ۴۸۰-۴۳۰-۳۸۰-۳۴۰ هزار  
 واحد مسکونی در مناطق شهری بوده است.

۴-۳- بررسی و تحلیل ثمربخشی کارکرد بخش مسکن  
 در چهار سال نخست برنامه سوم  
 تولید واحدهای مسکونی در راستای اهداف کمی  
 بخش مسکن در سالهای ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ موفقیت آمیز بوده  
 و بخش بزرگی از این موفقیت در پرتو افزایش رشد  
 اقتصادی با میانگین ۵.۶ درصد و همچنین افزایش نقدینگی  
 به میزان ۳۰-۲۰ درصد به دست آمده است. فروش تراکم

- بالا بودن سهم زمین در بهای تمام شده واحدهای  
 مسکونی که معلول تأخیر در اجرای کامل قوانین مربوط به  
 واگذاری زمین (اراضی شهری) بوده و به افزایش قیمت‌ها و  
 کاهش فعالیتها در بخش مسکن انجامیده است.

- بالا بودن میانگین سطح زیربنا و نبود انگیزه برای  
 ساخت واحدهای مسکونی کوچک.

- مشکلات برخاسته از پیچیدگی مقررات و قوانین ناظر  
 بر بخش مسکن مانند مقررات واگذاری زمین و دادن  
 تسهیلات و اعتبارات برای ساخت واحدهای مسکونی.

- نبود ابزارهای تشویقی برای تولید انبوه مسکن  
 به منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات موجود.

- کاهش تقاضای مؤثر.

- مدیریت و برنامه‌ریزی که محدودکننده‌ترین عامل در  
 زمینه بهره‌گیری مطلوب از ظرفیتهای در بخش مسکن  
 به‌شمار می‌آید.

۱-۲- برنامه دوم توسعه اقتصادی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷)  
 هدفها، راهبردهای اساسی، سیاستها و برنامه‌های  
 اجرایی کلان و بخشی برنامه دوم توسعه اقتصادی ایران در  
 اردیبهشت ۱۳۷۳ از سوی سازمان برنامه و بودجه آماده  
 شد.

۲-۲- راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه دوم  
 - رفع کمبود مسکن و تأمین رفاه نسبی در این بخش.

- تأمین زمین آماده‌سازی شده و ارزان قیمت برای  
 ساخت مسکن ویژه برای اقشار کم درآمد.

- بهره‌گیری بهینه از ظرفیتهای تولیدی در بخش مسکن  
 و ساخت خانه‌های ارزان قیمت در کنار بهره‌گیری بهینه از  
 زمینهای شهری برای واگذاری به متقاضیان کم درآمد.

- پشتیبانی از تولیدکنندگان مسکن به گونه‌ای انبوه  
 (انبوه‌سازان).

۳-۲- اهداف کمی بخش مسکن در برنامه دوم  
 هدف برنامه دوم به ترتیب سالها (۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷)،  
 ساخت ۳۵۲-۳۳۰-۳۱۰-۲۹۱-۳۴۰ هزار واحد  
 مسکونی در مناطق شهری بود.

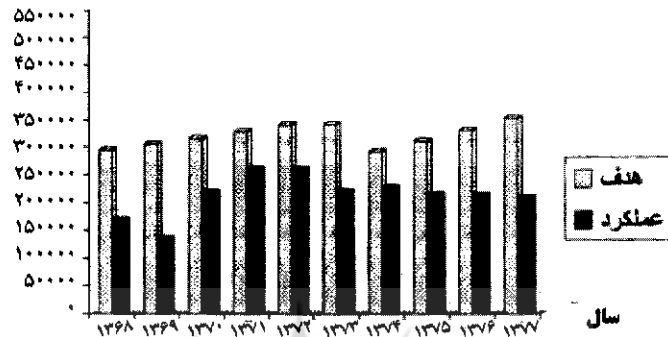
۴-۲- مهمترین دلایل تحقق نیافتن هدفها در بخش  
 مسکن در برنامه دوم:

عوامل عمده‌ای که موجب تحقق نیافتن اهداف در  
 بخش مسکن در برنامه دوم توسعه اقتصادی شد عبارت بود  
 از:

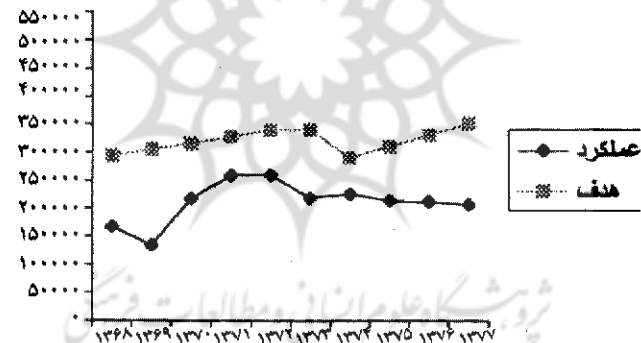
درصد تحقق یافته					عملکرد شاخصی در طول سالهای برنامه					میزان هدف در سالهای برنامه					واحد شاخصی	شاخص اندازه گیری
۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	هزار واحد	واحد مسکونی
۶۴	۷۷	۶۹	۶۴	۵۸	۲۱۹	۲۲۶	۲۱۴	۲۱۲	۲۰۷	۳۴۰	۲۹۱	۳۱۰	۳۳۰	۳۵۲		

■ مأخذ: مرکز آمار ایران

واحد مسکونی



واحد مسکونی



بخش‌دگیهای مالیاتی و... از جمله موارد اثرگذار بر رونق بخش مسکن در سالهای اخیر بویژه پس از ظهور پدیده فروش تراکم به‌شمار می‌آید.

### نتیجه

به همانگونه که سه گروه بخش خصوصی، تعاونی و دولتی در پی ریزی و پویایی اقتصاد نقش دارند ناگزیر در تولید، توزیع و مصرف مسکن نیز دخالت مستقیم دارند و نکته مهم این است که بخش خصوصی و تعاونی

ساختمانی از سوی شهردارها نیز عامل مؤثر دیگری در رونق بخش مسکن بوده که بویژه در انبوه‌سازی و کوچک‌سازی نقش مهمی بازی کرده است. با توقف فروش تراکم در تهران سرمایه‌ها از تهران به دیگر شهرها منتقل شد. بر پایه گزارش پروانه‌های ساختمانی صادر شده، میزان جوازهای صادر شده در سال ۸۱ در تهران، ۸ درصد (منفی) و برعکس در شهرهای متوسط و کوچک ۲۸ درصد (مثبت) بوده است. بنابراین سیاستهای تلویحی شده در برنامه سوم همچون پشتیبانی از انبوه‌سازان در چارچوب

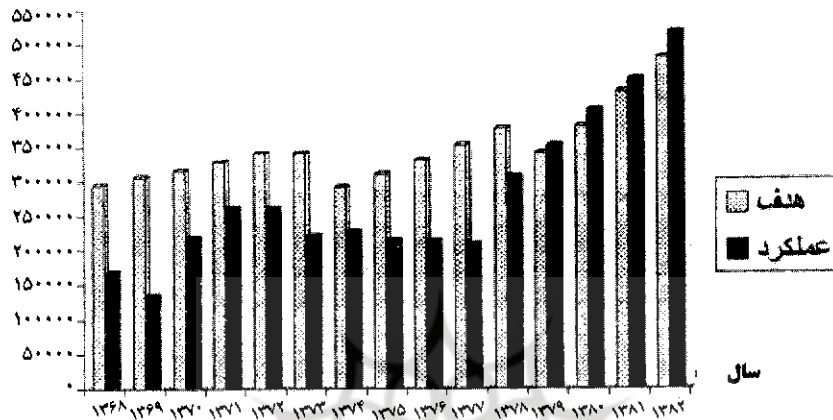
## کارکرد بخش مسکن در چهار سال نخست برنامه دوم

درصد تحقق یافته					عملکرد شاخص در طول سالهای برنامه					میزان هدف در سالهای برنامه					واحد شاخص	شاخص اندازه گیری
۱۳۷۸*	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	*۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	*۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲		
۸۱	۱۰۳	۱۰۶	۱۰۴	۱۰۷	۳۰۶	۳۵۱	۴۰۳	۴۴۸	۵۱۶	۳۷۶	۳۴۰	۳۸۰	۴۲۰	۴۸۰	هزار واحد	واحد مسکونی

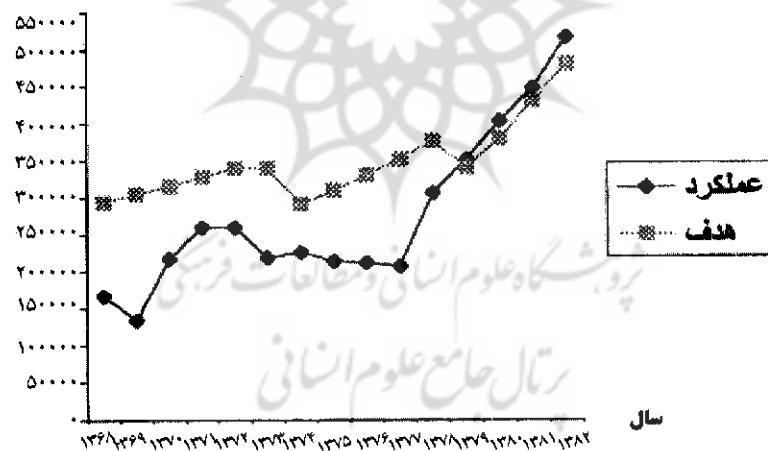
(مأخذ: مرکز آمار ایران)

\* سال ۱۳۷۸ جزء برنامه سوم نیست.

واحد مسکونی



واحد مسکونی



می‌شود (مانند بخشودگی بخشی از مالیاتها در مورد گروههایی خاص از جمله انبوه‌سازان و...). اینها همه برای ایجاد تحرک در بخش مسکن بوده ولی با توجه به کارکرد برنامه‌ها و یافته‌ها، به این نتیجه می‌رسیم که برنامه‌ها بنا به دلایل مهمی چون مشکلات برخاسته از پیچیدگی مقررات و قوانین در زمینه مسکن مانند واگذاری زمین، دادن تسهیلات و اعتبارات و... با کاهش سرمایه‌گذاری در بخش

برجسته‌ترین نقش را در تولید مسکن داشته‌اند و نقش دولت در این زمینه، ارشادی و هدایت کننده بوده است؛ یعنی دولت برای بخش غیر دولتی از راه تدوین برنامه چارچوب تعیین می‌کند و به منظور تأمین مسکن کافی یا متعارف برای همه شهروندان در ایجاد روند افزایش مسکن تلاش می‌کند و در این زمینه و برای تحقق بخشیدن به هدفهای پیش‌بینی شده، به ابزارهایی برای تشویق بخش خصوصی متوسل

- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷-۱۳۷۲)، چاپ ۱۳۷۳.
۵. سازمان برنامه و بودجه، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷-۱۳۷۲)، چاپ ۱۳۷۳.
۶. سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، جلد دوم، ۱۳۷۹.
۷. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۶۸.
۸. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۶۹.
۹. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۰.
۱۰. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۱.
۱۱. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۲.
۱۲. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۳.
۱۳. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۴.
۱۴. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۵.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۶.
۱۶. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۷.
۱۷. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۸.
۱۸. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۷۹.
۱۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۸۰.
۲۰. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش عملکرد اقتصادی ایران سال ۱۳۸۱.
۲۱. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سه سال اول برنامه سوم توسعه اقتصادی، جلد دوم، ۱۳۸۲.
۲۲. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد چهار ساله برنامه سوم توسعه اقتصادی، جلد سوم، ۱۳۸۳.

مسکن رو به رو بوده ایم. همچنین افزایش شکاف در آمدی به نابسامانی وضع مسکن گروه های کم در آمد و کاهش تقاضای مؤثر انجامیده است، به گونه ای که میانگین تحقق اهداف در برنامه اول توسعه در بخش مسکن (مناطق شهری) ۶۵٪ اهداف پیش بینی شده بوده و در برنامه دوم این میانگین به ۶۶٪ رسیده اما در چهار سال نخست برنامه سوم در پرتو ثبات اقتصادی یعنی افزایش رشد اقتصادی و همچنین افزایش نقدینگی به میزان ۲۰-۳۰ درصد در جامعه، اهداف کمی بخش مسکن صدمه تحققی یافته است؛ یعنی بر اثر فروش تراکم ساختمانی از سوی شهرداریها، بخش مسکن رونق چشمگیری داشته اما بر اثر شوک فروش تراکم، انبوه سازی به معنای برج سازی پدید آمده و پیامد آن به شکل رانت خواری و افزایش بهای زمین و زمین خواری آشکار گشته است. شوربختانه بی مسکنی، بدمسکنی و کم مسکنی در ایران به قوت خود باقیست و هزینه مسکن در سبب هزینه خانوارهای شهری بویژه گروه های کم درآمد بیشترین سهم را به خود اختصاص می دهد و این نگرانی وجود دارد که با کمبود مسکن به نقطه ای برسیم که مسئله، دیگر حل شدنی نباشد. از این رو تا فرصت هست باید دست به اقدامات جامع، آینده نگرانه و دور از سوداگری در این زمینه بزنیم.

### پی نوشتها

- \* به علت در دسترس نبودن آمارهای تولید مسکن در مناطق روستایی، مرکز آمار در این زمینه آماری ارائه نکرده است.
- \*\* به علت آماده نبودن گزارش عملکرد بخشهای اقتصادی در سال ۱۳۸۳ از سوی مراجع معتبر همچون مرکز آمار ایران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و... به بررسی عملکرد چهار ساله برنامه سوم پرداخته شد.

### منابع و مآخذ

۱. حسینی، حمید؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات روزنه، ۱۳۸۰.
۲. دلایل بور، محمدرضا؛ برنامه ریزی مسکن، انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
۳. سازمان برنامه و بودجه، لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) چاپ ۱۳۶۸.
۴. سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی،