

بررسی تحولات سیاست گذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۵۸-۱۳۹۲)

جعفر هزارجریبی* ، زینب امامی غفاری**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/ ۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۴/۱۱

چکیده

این مقاله به مطالعه سیاست مسکن در ایران می‌پردازد. سیاست مسکن به‌عنوان بعدی از سیاست اجتماعی می‌تواند تحت تأثیر جهت‌گیری‌ها و رویکردهای دولت‌ها قرار گیرد. اما درباره این‌که در ایران دولت‌های گوناگون چه جهت‌گیری نسبت به سیاست مسکن داشته‌اند دریافت دقیقی وجود ندارد. این مسئله خصوصاً درباره گروه‌های کم‌درآمد دارای اهمیت مدیریتی است. پرسش این پژوهش این است که تأثیر عملکرد دولت‌ها بر سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران چگونه بوده است؟ برای پاسخ به این پرسش سیاست مسکن در دو بعد درون داد قانونی و برون داد اجرایی در طول سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۲ با استفاده از داده‌های کیفی مورد مطالعه قرار گرفت. نتایج پژوهش نشان داد سیاست مسکن در بعد درون داد قانونی در بازه زمانی مورد

jafar_hezar@yahoo.com

ghafarizeynab@yahoo.com

* استاد جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

** دانشجوی دکتری رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

بررسی تابعی از رویکرد دولت‌ها بوده است. اما از بعد برون داد اجرایی باوجود تفاوت در نوع سیاست‌گذاری مسکن در دولت‌های مختلف، نتایج و عملکرد سیاست‌گذاری در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد مشابه بوده است. این بدان معنی است که سواى اختلافات در برخی درون دادهای قانونی، سیاست‌های دولت‌های یادشده در حوزه مسکن خصوصاً از دولت سازندگی تاکنون نتوانستند از چنان سنجیدگی و کارآیی لازم برخوردار باشند که کم‌درآمدها را به حق خود در زمینه تأمین مسکن مناسب برسانند، در نتیجه اسکان غیررسمی افزایش یافته و بر میزان بی‌مسکنی و بدمسکنی در طول سال‌های اخیر افزوده شده است. با فاصله گرفتن از دهه اول انقلاب تاکنون سیاست‌گذاری مسکن به‌گونه‌ای بوده که انباشت سرمایه را برای سوداگران فراهم کرده و از سوی دیگر منجر به شهروندزایی از اکثریت جامعه گشته است. این امر منجر به کالایی شدن زمین و مسکن و رشد ارزش مبادلاتی آن شده است.

واژه‌های کلیدی: مسکن، دولت، رانت، عدالت اجتماعی، سیاست اجتماعی.

مقدمه

مسکن یکی از ضروری‌ترین نیازهای انسان و به‌نوعی یکی از حقوق اولیه انسانی است. بعد از خوراک و پوشاک، مسکن سومین نیاز اساسی افراد جامعه است که برای حفظ و بقای فرد و جامعه از اهمیت فراوانی برخوردار است. (ستار زاده، ۱۳۸۸: ۵۷). تأمین مسکن مناسب بسته به شرایط بازار مسکن، وضعیت اقتصاد کلان، تحولات جمعیتی و میزان نیاز به مسکن، رویکرد حاکم بر دولت‌ها و ظرفیت درونی آن‌ها متفاوت می‌باشد. در اصل سی‌ویک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دسترسی به مسکن مناسب حق هر خانواده ایرانی محسوب شده است و در بندهای ۲۹ و ۴۲ تأمین حداقل سرپناه برای تمام شهروندان ایرانی در حوزه وظایف حاکمیت قرار داده شده است. این قوانین

نشان‌دهنده توجه به حقوق اجتماعی^۱ ملت و وظیفه تأمین آن توسط دولت در چارچوب حق شهروندی^۲ است. در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام نیز تأمین مسکن مناسب و باکیفیت برای اقشار کم‌درآمد و کاهش سکونتگاه‌های غیررسمی و نوسازی و بهسازی بافت فرسوده مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در سیاست‌های ناظر بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی که سطح چهارم سیاست‌های کلی است و شامل پنج برنامه در بازه زمانی این تحقیق، می‌شود به‌طور جداگانه به حوزه مسکن توجه شده و سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی و عملیاتی برای تحقق آن‌ها پیش‌بینی گردیده است.

در ایران با توجه به ابعاد نیاز به مسکن در دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌های متعددی وضع شده است. اما مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار شفاف و دقیق و نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آن‌ها و موانع احتمالی بر سر اجرای آن‌ها مانند کمبود منابع مالی و فقدان دانش لازم و همچنین سیستم نهادی ناقص و کژکارکرد موجب شده است که رویکردهای حقوقی و برنامه‌ای مصوبات همواره از خلأهای متعددی برخوردار باشند. تأثیر این وضعیت، خصوصاً درباره گروه‌های متوسط درآمدی به پایین، دارای اهمیت مدیریتی است. چه‌بسا این‌که مدیریت تأمین مسکن لزوماً به معنای تولید مسکن و مالکیت آن نیست بلکه در بسیاری موارد به برقراری تسهیل شرایط حقوقی و امور برای گسترش فعالیت در بخش مسکن و برنامه‌ریزی جهت دسترسی خانوارها به مسکن مناسبشان می‌تواند محدود شود. (گزارش نگاهی بر وضعیت کلی بخش مسکن و شهرسازی، ۱۳۹۵: ۶).

1. Social right
2. Civil right

بیان مسئله

مشکل مسکن در ایران، به دهه ۱۳۴۰، دوره اصلاحات ارضی و رشد سرمایه‌داری وابسته برمی‌گردد که سرآغاز مهاجرت روستاییان به شهرها شد و مشکل بی‌مسکنی، بد مسکنی و مسکن کوچک را در ابعاد گسترده‌ای به همراه داشت. سهم بالای هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار، عرضه محدود و گران واحدهای استیجاری و افزایش قیمت تمام‌شده مسکن به واسطه قیمت زمین و عوامل تولید، موجب عدم دسترسی خانوارهای کم‌درآمد و میان‌درآمد در این دوران بوده است. عدم پرداختن به تأمین نیازها در مقاطع و مبادی مهاجرت و لاجرم افزایش تعهدات و تأمین آن نیازها در مقاصد مهاجرت و آن‌هم به صورت معلول‌گرایی، سیاستی بوده است که همواره موجب اختصاص هزینه‌ها و از دست رفتن فرصت‌ها برای پاسخگویی به آن نیازها شده است.

در اکثر کشورهای درحال توسعه، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن حدود ۱۰-۳ درصد تولید ناخالص داخلی^۱ را در برمی‌گیرد و عمده‌ترین هزینه خانوارها و نیز ارزشمندترین دارایی اکثر خانوارهای کم‌درآمد را تشکیل می‌دهد. در چنین شرایطی باید در ارتقای وضعیت درآمدی گروه‌های کم‌درآمد، به‌منظور بهبود کیفیت واحدهای مسکونی آن‌ها کوشید (Malpezzi, 1990). طبق گزارش وزارت راه و شهرسازی در حال حاضر خانواده‌های طبقه متوسط برای خرید خانه باید حداقل یک‌سوم درآمد ماهانه‌شان را به مدت ۹۶ سال پس‌انداز کنند. این در حالی است که آرزوی خرید خانه در کشورهای توسعه‌یافته با پس‌انداز یک‌سوم درآمد در ۱۴ سال، رنگ واقعیت به خود می‌گیرد. (ایسنا در گفتگو با وزیر راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). تأمین مسکن در چند دهه اخیر یکی از معضلات مهم اقشار گوناگون بالاخص خانوارهای کم‌درآمد کشور بوده است. امروزه در بسیاری از موارد، داشتن مسکن به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری مطمئن و نقطه ایجاد امنیت برای خانوار خصوصاً در دوران پیری و بازنشستگی تلقی می‌شود. (نجفی، ۱۳۸۵: ۴۲). از آنجاکه خرید مسکن چند برابر درآمد سالیانه خانوارها را به خود

1. GDP

اختصاص می‌دهد، تنها عده محدودی می‌توانند با درآمد جاری خود خانه بخرند.
(Benito And rewetal, 2004: 22).

یکی از مهم‌ترین دگرگونی‌ها در ساخت و کارکرد دولت در دوران مدرن را می‌توان نقش و جایگاه دولت در حوزه تدوین سیاست‌های اجتماعی دانست، تا جایی که برخی اندیشمندان، سیاست‌گذاری اجتماعی را مسئله محوری دولت مدرن می‌دانند و جریان‌ها، احزاب و ایدئولوژی‌های سیاسی را حول این محور دسته‌بندی می‌کنند. (بایو، ۱۳۸۴؛ بلیک مور، ۱۳۸۵). یکی از حوزه‌های مهم در سیاست‌گذاری اجتماعی مسکن است. مسکن به‌مثابه نه‌تنها یک مکان، بلکه جایی است که فراغ و آسودگی شهروندان جامعه در آنجا شکل می‌گیرد. از این‌رو مسکن تنها به سرپناه محدود نمی‌شود، بلکه هم‌سو با تشخیص دادن به شهروندان یک جامعه است. بنابراین مسکن نه‌تنها با سطح شهروند گرایی در ارتباط است، بلکه با میزان رفاه اجتماعی رابطه‌ای وثیق دارد. در واقع تأمین مسکن بیشتر در خدمت اقشار کم‌درآمد است چرا که سطح رفاه این اقشار، سطح رفاه یک جامعه را تعیین می‌کند، نه صرفاً رفاه اقشاری که بهره‌مند از سرمایه اقتصادی هستند و خود می‌توانند در بازار آزاد اقدام به تهیه مسکن نمایند.

در ایران سیاست‌گذاری در حوزه مسکن مسئله‌ای بس متشتت و مناقشه برانگیز بوده است. سیاست‌هایی که می‌توان سرنخ آن را قبل از انقلاب اسلامی هم دنبال نمود. سیاست‌های مسکن اگرچه از دوران قبل از انقلاب در برنامه‌های عمرانی گنجانده شده‌اند، اما بیشتر شکل طرح‌ها و پروژه‌هایی هستند که در قالب برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین مطرح شده‌اند. اشاره صریح به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و محرومین اساساً مربوط به دوران پس از شکل‌گیری انقلاب اسلامی است. استدلال درباره مسئله مند بودن سیاست اجتماعی مسکن در ایران با استناد به شواهد موجود بر این موضوع دلالت دارد که هر یک از دولت‌های بعد از انقلاب، با توجه به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی حاکم و رویکرد ایدئولوژیکی خاص و متفاوت خود، برنامه‌ها و سیاست‌های رفاهی مطرح کرده‌اند و قصد رسیدن به اهداف مختلفی را داشته‌اند.

در دوره موسوی، دیدگاه عدالت‌خواهانه و شبه سوسیالیستی حاکم است و هدف حرکت به سوی عدالت توزیعی و تأمین مسکن برای همگان است. در دوره سازندگی، هدف توسعه دولت سالار بود و الگوی غالب، تعدیل اقتصادی ساختاری با شعار کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی بود. پس در حوزه مسکن نیز شاهد کاهش تصدی‌گری دولت و شروع فرایند به بازار سپاری مسکن می‌باشیم. در دوره اصلاحات هدف توسعه جامعه سالار بود و در این دوره نیز تعدیل اقتصادی ساختاری دنبال شد. در این دوره، زمین به‌طور کامل به بازار سپرده شد و دولت تلاش کرد تا صرفاً وظیفه هدایت و نظارت را بر عهده داشته باشد و به‌طور مستقیم در حوزه تأمین زمین و مسکن وارد نشود. دولت نهم و دهم شعارهای سیاسی عدالت‌خواهانه و حرکت به سوی پیشرفت و عدالت را سرلوحه سیاست خود قرار داد. در این دوره تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و توجه به حاشیه‌نشینان و اسکان غیررسمی برجسته شد و در قالب مسکن مهر به بزرگ‌ترین پروژه مسکن‌سازی بعد از شکل‌گیری انقلاب اسلامی تبدیل شد.

با این حال بعد از گذشت چهل سال از پیروزی انقلاب اسلامی هیچ‌یک از دولت‌ها در خصوص دستیابی به آرمان‌های انقلاب اسلامی از جمله تأمین مسکن مناسب برای اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه و رفع معضل حاشیه‌نشینی و بد مسکنی چندان موفق نبوده‌اند و همچنان نابرابری در دستیابی به مسکن مناسب و آسیب‌های ناشی از آن یکی از مهم‌ترین مسائل و معضلات جامعه ایران است. با توجه به نقش اساسی دولت‌ها در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های اجتماعی خصوصاً در جوامع در حال توسعه مانند جامعه ایران که عموماً دولت‌کنشگر اصلی در کل فرایند سیاست‌گذاری است، این پژوهش بر آن است که سیاست مسکن را با توجه به عملکرد دولت‌ها در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد بررسی و تحلیل نماید. بی‌شک در این بررسی تمرکز بر مسکن اجتماعی به‌مثابه مسکن کم‌درآمدها بیش از انواع مسکن‌های دیگر است که از دسترس اقشار کم‌درآمد دور هستند یا برای این گروه از افراد تدوین و اجرایی نشده است.

منظور از این اقشار عمدتاً دهک‌های [پایین] اول تا سوم درآمدی خصوصاً در شهرهای بزرگ یا افراد با نیازهای خاص و آسیب‌پذیر می‌باشد. این مقاله به دنبال بررسی این مسئله است که عملکرد دولت‌ها در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد پس از پیروزی انقلاب اسلامی چگونه بوده است؟ برای پاسخ به این پرسش دو بعد درون داد قانونی شامل کلیه اقدامات و سیاست‌ها در خصوص تدوین لایحه و قانون در حوزه مسکن و برون داد اجرایی شامل نحوه اجرای سیاست‌ها در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را بررسی نموده‌ایم. همچنین برای پاسخ به سؤال پژوهش، سه بازه زمانی در نظر گرفته و به تحلیل تم مرکزی هر دوره پرداختیم. تم‌ها یا مضامین فرعی حاصل از تحلیل یافته‌ها نیز ذیل هر دوره ارائه گردیده‌اند.

پیشینه پژوهش

به‌طورکلی در زمینه تبیین تحولات نهادهای رفاهی و سیاست اجتماعی در ایران پژوهش‌هایی معدود صورت گرفته است. در خصوص سیاست‌گذاری حوزه مسکن نیز کمتر پژوهشی (به‌جز تحقیقات یزدانی، اطهاری، قاراخانی) با توجه به مبانی نظری و روشی حوزه سیاست اجتماعی و رفاه انجام شده است و غالب تحقیقات با رویکرد اقتصاد مسکن، برنامه‌ریزی شهری، معماری و اقتصاد سیاسی، سیاست‌های مسکن را مورد بررسی قرار داده‌اند. بنابراین از اهمیت سیاست اجتماعی در تأمین مسکن و نقش آن در افزایش عدالت اجتماعی و رفاه غالباً غفلت شده است. در ادامه نتایج برخی از تحقیقات مرتبط به‌طور خلاصه بررسی می‌گردد.

- عزیزی مهر (۱۳۸۹)، با توجه به رویکرد نهادی^۱ استدلال کرده که سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران از آنجاکه با درآمدهای نفتی تأمین اعتبار شده است، کارایی لازم را نداشته و بیشتر به‌منظور مشروعیت‌بخشی^۲ به‌نظام سیاسی و تحت کنترل

1. Institutionalism
2. Legitimacy

سازمان‌ها و نهادهای غیرپاسخگو، غیر مشارکتی و حامی‌پرور بوده و از این رو در بازتوزیع درآمد^۱ در جامعه نقش مؤثری ایفا نکرده است. وی این مسئله را از موانع شکل‌گیری جامعه مدنی در ایران بعد از انقلاب اسلامی می‌داند. روش این پژوهش، تاریخی- تطبیقی و تحلیل مسیر وابسته می‌باشد.

- شیرعلی (۱۳۹۲) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود به مطالعه تحولات سیاست‌های مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی پرداخته است. هدف وی شناخت تأثیرات گفتمان‌های حاکم بر دولت‌های بعد از شکل‌گیری انقلاب اسلامی و بررسی جایگاه مسکن در سیاست‌گذاری اجتماعی بوده است. وی از رویکرد نهادی برای تحلیل سیاست اجتماعی بهره برده است. روش مورداستفاده این تحقیق، روش تاریخی می‌باشد و تکنیک جمع‌آوری داده مطالعات اسنادی و مصاحبه می‌باشد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که سیاست‌های رفاهی مسکن در ایران متأثر از ایدئولوژی‌ها و گفتمان‌های حاکم بر انقلاب اسلامی است. در هر دوره زمینه تاریخی و ایدئولوژیکی دولت‌ها بسیاری از سیاست‌های مسکن را رقم زده‌اند. همچنین وی معتقد است که اقتصاد سیاسی نفت و نیز سیاست‌های پوپولیستی به‌عنوان دو مؤلفه مهم که در تعامل با هم هستند، بر جهت‌گیری رفاهی مسکن صحنه گذاشته‌اند. همچنین سیاست‌ها عموماً در خدمت طبقات متوسط بوده‌اند و نمی‌توان الگوی منسجمی از سیاست‌گذاری را با هدف کاهش نابرابری و محرومیت در حوزه مسکن مشاهده نمود.

- قاراخانی (۱۳۹۰)، در پژوهشی که رساله دکتری ایشان می‌باشد به بررسی سیاست اجتماعی ایران از ابتدای دولت موسوی تا پایان دوره احمدی‌نژاد پرداخته است. در این تحقیق سیاست اجتماعی با توجه به نقش دولت در نظر گرفته شده است. این پژوهش سیاست اجتماعی را موضوعی کلان در نظر می‌گیرد. مسئله اصلی تحقیق آن است که تغییرات سیاست‌های اجتماعی در دوره موردنظر چگونه قابل تبیین است؟ مبانی نظری این تحقیق بر مبنای دو دسته عمده از نظریه‌ها حول نظریه‌های

جامعه‌محور^۱ و نظریات دولت‌محور^۲ مطرح شده‌اند. در استفاده از نظریه دولت‌محور به شاخص‌های رویکرد و ظرفیت دولت توجه شده است. روش پژوهش کمی و کیفی است. در بخش کیفی از تکنیک تحلیل روایت استفاده شده است. در بخش کمی از تکنیک تحلیل واریانس و رگرسیون خطی استفاده شده است. سیاست اجتماعی در سه بعد سلامت، آموزش و مسکن مطالعه شده است. در خصوص سیاست‌گذاری مسکن وی معتقد است که بررسی سیاست‌ها در دولت‌های چهارگانه در ایران نشان می‌دهد که سیاست مسکن در ایران تجربه‌های مختلفی را طی نموده است. وی همسو با ارزیابی اظهاری (۱۳۸۷) که «سیاست اجتماعی مسکن را ملغمه‌ای ناسازگار و ناکارآمد از برنامه‌های مختلف کشورهای مختلف در مراحل توسعه آن‌ها» می‌داند، معتقد است شاهد حضور دولت در تولید مسکن تا انتظام بخش خصوصی در تولید مسکن، پرداخت یارانه‌های بخش مسکن تا رهاسازی اقشار کم‌درآمد و کنارگذاری حقوق شهروندی بوده‌ایم. سوای از الگوگیری سیاست مسکن از سیاست‌های جهانی درباره دولت رفاه، وی نتیجه می‌گیرد که این سیاست‌ها پیش و بیش از این‌که متأثر از رویکرد دولت‌ها باشد متأثر از شرایط اجتماعی و مسائل موجود در بخش مسکن بوده است. سیاست‌های برنامه‌های توسعه بیشتر به دنبال حل سریع، مقطعی و حتی ضربتی مسائل و مشکلات مسکن در ایران بوده است تا پیگیری سیاست‌های مستمر و پایدار.

- اظهاری (۱۳۹۰) در گزارش وضعیت اجتماعی ایران مقاله‌ای درباره سیاست‌گذاری مسکن در ایران نگاشته است. این مقاله با رویکرد تاریخی و روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است. پس از ارائه گزارشی از سیر تاریخی مسکن و تحولات آن در جهان و منطقه، نویسنده به بررسی وضعیت مسکن و اسکان غیررسمی در ایران پرداخته است. با استفاده از شاخص‌های آماری و تحلیل آن نگارنده نتیجه می‌گیرد که دلیل اصلی بقای مشکل مسکن نادرستی مدیریت و سیاست‌گذاری در آن

-
1. Community Orientrd
 2. State Oriented

است چرا که با توجه به آمارها، شاخص‌های عمومی مسکن در ایران به یمن درآمد نفت به مراتب بهتر از کشورهای کم‌درآمدتر منطقه است. به عبارت دیگر کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری و مسکن در ایران است که باعث «شهروندزایی»^۱ کم‌درآمدها و محروم شدنشان از «حق به شهر»^۲ یا رانده شدن آن‌ها به محیطی غیررسمی شده است.

- فردین یزدانی (۱۳۸۷، ۱۳۸۴، ۱۳۸۳) در طرح‌های مختلف پژوهشی به بررسی نظام پرداخت یارانه‌ها در بخش مسکن می‌پردازد. وی به بررسی وضعیت مسکن گروه‌های درآمدی با توجه به شاخص دسترسی و توان مسکن می‌پردازد و حجم یارانه‌های مورد نیاز برای دهک‌های مختلف را در بخش مسکن یادآوری می‌کند. همچنین بر اساس معیارهای کارایی، عدالت، شفافیت، اثربخشی و سطح هدف‌گیری برنامه‌های حمایتی دولت، به ارزیابی نظام پرداخت یارانه در بخش مسکن می‌پردازد و نشان می‌دهد که نظام فعلی پرداخت و حمایت دچار نقص و ضعف می‌باشد و نیازمند اصلاحات است تا دهک‌های پایین درآمدی خصوصاً دو دهک پایانی را دربرگیرند.

همان‌گونه که از مسئله پژوهش‌ها و نتایج آن‌ها برمی‌آید این تحقیقات به دنبال بررسی نقش دولت‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم در فرایند سیاست‌گذاری مسکن بوده‌اند. برخی سیاست‌های مسکن را تحت تأثیر رویکردهای ایدئولوژیکی دولت‌ها دانسته و برخی آن‌ها را محصول شرایط اجتماعی و سیاسی کلان دانسته‌اند. اما به هر حال مسئله‌ای که در این میان قطعی و مورد اهمیت است لزوم تحلیل سیاست‌های مسکن و توجه به مؤلفه‌ها و عوامل تأثیرگذار بر آن می‌باشد که در این پژوهش نیز سعی گردیده رویکرد و رویه اجرایی دولت‌های مختلف در خصوص تأمین مسکن موردتوجه قرار گیرد. نکته دیگر که در این تحقیقات و در نتیجه در این پژوهش نیز موردتوجه قرار گرفته است لزوم توجه به سیاست مسکن در راستای تأمین رفاه اقشار کم‌درآمد و محروم می‌باشد. در نتیجه تلاش واقعی دولت‌ها در خصوص تأمین مسکن

-
1. Decivilization
 2. Right to the city

مناسب برای شهروندانی که قادر به ارضای نیاز خود در بازار آزاد نمی‌باشند و جلوگیری از طرد اجتماعی آن‌ها و اتخاذ سیاست‌های شمول همگانی و عام‌گرا می‌تواند کم‌درآمدان را به حق خود در زمینه زندگی باکیفیت و دسترسی به خدمات مطلوب شهری برساند. میزان تحقق این هدف ارتباط وثیقی با تأمین عدالت اجتماعی و سطح رفاه جامعه و همچنین مشروعیت دولت‌ها دارد.

ادبیات نظری پژوهش

مسکن در مباحث مربوط به رفاه و سیاست اجتماعی بخش مهمی را به خود اختصاص داده است. تصورات مربوط به ثروت، محرومیت، منزلت، تبعیض، بدنام‌سازی، طرد اجتماعی^۱ و یکپارچگی اجتماعی^۲ همگی با محل زندگی افراد و نوع مسکن پیوند وثیقی دارند. به همین سیاق، مسکن، زندگی خانوادگی را شکل می‌دهد و مکانی مناسب برای تشکیل خانواده و منبعی مهم برای انباشت ثروت است (موریه، ۱۳۹۱: ۲۰۱-۲۰۲).

بنگستون (۲۰۰۱)^۳، بنا بر ۲۵ جستار و اظهارات آن‌ها در باب حقوق شهروندی بیان می‌کند که هرکس می‌بایست از استانداردی از زندگی برابر برای سلامت به‌عنوان یک خانواده (حتی اگر یک نفر باشد) برخوردار باشد. این حق شامل مسکن نیز می‌باشد و در بسیاری از کشورها مسکن به‌منزله یک حق شمرده می‌شود. اما به‌ندرت به‌روشنی شرح داده شده است که حق مسکن واقعاً چه چیزی است. حق مسکن نشانگر یک نگرانی سیاسی است. توجه به خانه‌دار شدن^۴ به‌مثابه یک حوزه در سیاست‌گذاری دولت رفاه مهم است. این گزاره نشان‌دهنده ارتباط میان دولت، شهروندان و تهیه خانه در واقع به‌عنوان بخشی از گفتمان ملی خانه‌دار شدن است (Bengstone, 2001: 256).

-
1. Social exclusion
 2. Social integration
 3. Bengstone
 4. Pointing out housing

مشکل تأمین مسکن و سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به مسکن در همه جای جهان وجود دارد اما در کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و شهرنشینی، مهاجرت‌های داخلی، فقدان منابع کافی، مشکلات مربوط به عرضه زمین، تأمین مصالح ساختمانی و کمبود نیروی انسانی متخصص و مهم‌تر از همه، نبودن خط‌مشی و سیاست‌گذاری مناسب در خصوص زمین و مسکن، این مشکل حادتر و بحرانی‌تر است. (پورمحمدی، ۱۳۹۴: ۷). سیاست‌های مسکن در حالت کلی، به‌منظور افزایش رفاه مردم یک کشور طراحی می‌شوند. اما همه این سیاست‌ها عموماً تأثیر مستقیمی بر افزایش رفاه گروه‌های کم‌درآمد جامعه ندارند. برای افزایش رفاه این گروه‌ها نیاز به طراحی سیاست‌هایی می‌باشد که ویژگی‌های خاصی دارند. در حل مشکل مسکن اقشار کم‌درآمد به دلیل حساسیت مسکن و عدم توجه بخش خصوصی به این مقوله، دخالت و حضور دولت انکارناپذیر است. مروری بر سیاست‌های تأمین مسکن در کشورهای پیشرفته مبین دخالت مستقیم نهادهای دولتی در امر تأمین مسکن بوده است. این امر به‌ویژه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم بوده که نمونه‌ای از آن فراگیر شدن مسکن اجتماعی^۱ می‌باشد. به‌طورکلی با مروری بر سیاست‌های بخش مسکن به نظر می‌رسد که سه گروه از اقدامات به ترتیب تاریخی رخ داده است. این سه اقدام به ترتیب عبارت‌اند از:

- دولت‌ها می‌توانند مستقیماً اقدام به ساخت واحدهای مسکونی کنند و سپس آن‌ها را به قیمت بازار یا با یارانه اجاره دهند یا حتی واحدهای ساخته‌شده را به متقاضیان واگذار کنند.
- دولت‌ها می‌توانند برای کاهش قیمت مسکن اقداماتی را انجام دهند تا از این طریق توانایی تأمین مسکن را برای خانوارها افزایش دهند.
- دولت‌ها با بهبود عملکرد بازار مسکن می‌توانند تملک مسکن را برای شهروندان خود تسهیل کنند. این امر می‌تواند از طریق اقداماتی نظیر تسهیل دسترسی به وام‌های

1. Social Housing

مسکن یا زمین مسکونی صورت پذیرد. (گروه مطالعات شرکت رهپو ساخت شارستان، ۱۳۹۳: ۷۳).

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ تأکید بر ساخت مسکن یا به عبارتی رویکرد مسکن، عمومی بود. این رویکرد، به‌نوعی از مدل توسعه‌یافته کشور انگلیس برگرفته شده بود. مشکل این رویکرد در آن زمان، کمبود منابع بود و گروه‌های کم‌درآمد و فقیر از عهده پرداخت اجاره‌بها برنمی‌آمدند. (Grimes, 1976). بعد از دهه هفتاد میلادی تحولاتی در مسکن گروه‌های کم‌درآمد رخ داد، مبنی بر این‌که تهیدستان و فقرا هم باید در تأمین مسکن و سرپناه مشارکت داشته باشند. یعنی بخش عمومی به‌جای تمرکز بر تولید واحدهای مسکونی، به احداث زیربناها و تأسیسات اجتماعی پرداخته و تنها زمین‌های تفکیک و برنامه‌ریزی شده را واگذار نماید (صرافی، ۱۳۸۱).

ترنر از نخستین کسانی است که ایده تأمین مسکن خودیار^۱ را پیشنهاد کرد. یعنی دولت به‌جای تولید مسکن تکمیل‌شده، از تلاش مردم فقیر برای تأمین مسکن استفاده کند. (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۲۰۲). با حصول آگاهی نسبت به این موضوع که ساخت و در اختیار گذاشتن مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد مشکل مسکن را حل نمی‌کند، مؤسسات بین‌المللی و دولت‌ها به سیاست‌هایی بر مبنای مشارکت خود مردم روی آوردند. در این زمان چنین استدلال می‌شد که اگر گروه‌های فقیر خود اقدام به ساخت مسکن خود کنند هزینه مسکن به‌اندازه‌ای پایین خواهد آمد که این گروه‌ها قادر به مالکیت مسکن شوند. دولت در سیاست «زمین و خدمات»^۲ با تصاحب زمین و تعیین حدود قطعات آن، آن‌ها را به خدماتی اساسی و اولیه مجهز می‌کند. سپس زمین‌ها به مردم واگذار می‌شوند تا به خانه‌سازی بپردازند. اما این طرح به این دلیل که عمدتاً خانوارهای میان‌درآمد از آن بهره می‌بردند و ثابت شد که این سیاست مستلزم صرف هزینه‌های بالایی برای دولت است، با شکست مواجه شد.

1. Self-help housing
2. Land - Services policy

دوره سوم از اواسط دهه ۱۹۸۰ به بعد است. بعد از ناکامی سیاست‌های گذشته، تفکر به سوی ایجاد یک محیط توانمندساز سوق پیدا کرد. درحالی‌که سیاست‌های قبلی مانند ساخت مسکن و مشارکت مستقیم در ساخت، مستقیماً حل مشکل کمبود مسکن را هدف قرار می‌داد، استراتژی توانمندسازی^۱ بر مجموعه کاملی از منابع تأکید دارد که برای تضمین عملکرد بازارهای مسکن ضروری است و به جای این‌که تنها بر فقیرترین گروه‌ها متمرکز شود از سیاست‌های منسجمی دفاع می‌کند که راه‌های مختلفی را برای تأمین مسکن گروه‌های درآمدی مختلف پیش‌بینی می‌کند. در جدول زیر روند تکوین سیاست‌های مسکن به‌طور خلاصه آمده است:

جدول ۱- روند تکوین سیاست‌های دولت در حوزه مسکن

مرحله و مدیریت	کانون توجه	ابزار اصلی استفاده‌شده
نوسازی و رشد شهری، ۱۹۶۰ تا اوایل ۱۹۷۰	برنامه‌ریزی کالبدی و احداث سرپناه از سوی نهادهای عمومی	ساخت‌وسازهای مستقیم (مجموعه‌های آپارتمانی و واحدهای مسکونی هسته‌ای) و پاک‌سازی سکونتگاه‌های غیررسمی
بازتوزیع همراه با رشد نیازهای پایه، ۱۹۷۰ تا اواسط ۱۹۸۰	حمایت دولتی از مالکیت خودیار بر اساس طرح‌های مرحله‌ای	به رسمیت شناختن بخش غیررسمی، ارتقاء و بهبود اسکان غیررسمی، طرح‌های زمین و خدمات و یارانه زمین مسکن
رویکرد توانمندسازی اواخر ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰	ایجاد تضمین برای چارچوب‌های توانمندسازی فعالیت مردم، بازار و بخش خصوصی	مشارکت بخش خصوصی و عمومی، مشارکت اجتماعی، تأمین مالی مسکن ظرفیت‌سازی برای ساختمان‌سازی
توانمندسازی و توسعه پایدار شهرها، اواسط دهه ۱۹۹۰	برنامه‌ریزی کل‌نگر با هدف ایجاد تعادل میان کارآمدی، برابری و پایداری	موارد پیشین در توانمندسازی با تکیه بر مدیریت زیست‌محیطی و از بین بردن فقر
هیئات، ۱۹۹۶: ۲	مسکن مناسب برای همه، توسعه پایدار سکونتگاه‌ها	تلفیق و پیگیری سیاست‌های پیشین

(ماخذ: Fahey & Norris, 2011: 442-444)

1. Empowerment

بنا بر نظر دنگ^۱ (۲۰۱۷) مدلی مبتنی بر تجزیه و تحلیل نهادی درباره مسکن اقشار کم‌درآمد وجود ندارد و بیشتر نحوه حکومت‌داری^۲ نوع مسکن این اقشار را تعیین می‌کند. هر نظام رفاهی و کشوری بنا بر ظرفیت‌ها و نیازهای خود، شکل و نوع مسکن این اقشار را تعریف می‌نماید ساختارهای حکومتی مختلفی برای تأمین مسکن کم‌درآمدان در جهان وجود دارد. اکثر آن‌ها به پنج نوع اصلی زیر تقسیم می‌شوند.

- **مسکن عمومی** که ساخته شده و توسط حکومت یا دولت مدیریت می‌شود.

اگر واحدهای مسکونی فقط برای اجاره باشد، مسکن اجاره عمومی^۳ نامیده می‌شود.

- **مسکن اجتماعی** که سهام مسکن متعلق به سازمان‌های غیرانتفاعی از قبیل

انجمن‌های مسکن، کلیساها و یا شهرداری‌ها است. مدیریت این مساکن با مستاجران نیست و فقط در این خانه‌ها ساکن هستند.

- **مسکن خصوصی** که مالکیت صاحب‌خانه‌ها^۴ رسمیت نهادی دارد. [بر اساس

مالکیت] توسعه منافع مشترک^۵ در آمریکا و بسیاری از جوامع خصوصی در سراسر جهان به این شکل است. تعاونی مسکن ترکیبی از نوع دوم و سوم است. یعنی بعضی از ویژگی‌های نوع دوم را در خود دارد که مالکیت مسکن به‌طور جمعی متعلق به اعضا است. همچنین شبیه به نوع سوم است بدین‌صورت که هیئت‌مدیره معمولاً با رأی اعضا انتخاب می‌شوند.

- **خانه‌های قدیمی حاشیه شهر:** در اینجا نقش بازار اهمیت دارد، باوجود آنکه

دولت مسکن اقشار کم‌درآمد را حمایت کرده است. برای مثال بسیاری از خانواده‌های کم‌درآمد در آمریکا به‌صورت خانواده‌های سنتی تک‌خانواری هستند. یعنی طبق دادوستد بازار در نهایت می‌توانند در آپارتمان‌های کوچک مستقر شوند بنا بر درآمد پایشان.

1. Feng Deng

2. Governece

3. PRH: Public rental housing

4. HOA: Homeowners association

5. CID: Common interest development

- مساکنی که از چند دهه پیش مانده و به میراث تاریخی بدل شده‌اند (Deng, 2017: 20)^۱.

دنگ مسکن اقشار کم‌درآمد را در چند رده تقسیم کرده است. تقسیم‌بندی وی شامل نکته مهمی است و آن این‌که در تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد تنها دولت فعال نیست، بلکه مجموعه‌ای از نهادها بنا بر توانایی و قابلیت تحرکشان در تأمین این مساکن نقش دارند. برای مثال به‌رغم آنکه تصور می‌شود بازار در خدمت اقشار فرادست‌تر است، چنین نیست و در تأمین مسکن کم‌درآمدان بر اساس قاعده و قوانین خودش حمایت را انجام می‌دهد. اما بیش از هر چیز دنگ اشاره می‌کند که اقشار کم‌درآمد اگرچه سهم ناچیزی از سرمایه را در اختیار دارند و تحرک آنچنانی ندارند اما به دلیل وضعیت اقتصادی، از برنامه‌های حمایتی برخوردار هستند. این برخلاف دیدگاه‌های رایجی است که بر این اقشار برچسب کم‌درآمد و فقیر می‌زنند.

توانمندسازی و مشارکت دو مفهومی هستند که در سیاست‌گذاری اجتماعی مسکن اقشار کم‌درآمد حائز اهمیت هستند و در ادبیات متأخر سیاست‌گذاری مسکن مورد تأکید قرار گرفته‌اند. این دو مفهوم کارکرد دوگانه‌ای را سبب می‌شوند؛ یعنی آنکه این دو مفهوم به چه صورت تبیین می‌شوند، اهمیت دارد. نظام رفاهی و سیاست‌گذاری اجتماعی مسکن در سطوح کلان کارکرد این دو مفهوم را مشخص می‌نماید. از سویی کارکرد این دو مفهوم افراد جامعه را آماده مالکیت می‌نماید و از سویی دیگر مفاهیم توانمندسازی و مشارکت به دنبال عدم مالکیت در مسئله مسکن است. بسته به این‌که رویکرد سیاست‌گذار چیست و به دنبال تحقق چه اهدافی در حوزه سیاست‌گذاری است استراتژی توانمندسازی و مشارکت می‌تواند مورد بهره‌برداری متفاوتی قرار بگیرد و نتایج متمایزی را رقم بزند.

۱- برای مثال منظور دنگ از این مساکن را اگر بخواهیم در کشور خود دنبال کنیم می‌توان به خانه‌های سازمانی اکباتان اشاره کرد.

همچنین درباره توسعه مسکن اقشار کم‌درآمد رویکردهای متفاوتی وجود دارد. پاره‌ای از رویکردها بر این باورند که توسعه مسکن اقشار کم‌درآمد می‌بایست با دخالت دولت و نهادهای محلی صورت گیرد. از سویی دیگر نظرات متأخرتر بر مراکز غیرانتفاعی نظر بیشتری دارند، چرا که معتقدند دولت‌ها در بیشتر مواقع خوانش دقیقی از اقشار کم‌درآمد ندارند و بیشتر آن‌ها را در یک دسته‌بندی کلی جای می‌دهند. اما مراکز خیریه، سمن‌ها و مراکز غیرانتفاعی در امور مسکن به واسطه تعیین گروه هدف، منسجم‌تر از دولت کار می‌کنند. اما دست‌آخ‌ر رویکردهای مابین بر این اعتقاد دارند که اگر همکاری و مشارکتی میان دولت و نهادهای غیرانتفاعی شکل گیرد، نتیجه به مراتب بهتر است. اولسن^۱ (۲۰۰۳) تصریح می‌کند: هر برنامه مسکن برای اقشار کم‌درآمد حتی بر اساس نوع خانوار متفاوت است (Olsen, 2003: 365). البته این گزاره صدق می‌کند که حتی نوع خانوار می‌تواند برنامه خدمت‌رسانی برای مسکن بهتر را تحت‌الشعاع خود قرار دهد. اما برای آنکه بر این مشکل فائق آییم، پویش ایده آلی از اقشار کم‌درآمد لازم است. چرا که دولت‌ها انواع مسکن را عرضه می‌کنند در قالب وام‌های حمایتی مسکن، اما قشر کم‌درآمد از تمام این برنامه‌ها هیچ بهره‌ای نمی‌توانند ببرند.

اولسن تأکید می‌کند برای پی‌ریزی یک برنامه نوین برای مسکن اقشار کم‌درآمد با در نظر گرفتن حداقل‌ها و تحرک اجتماعی و اقتصادی این قشر، بی‌شک نقد برنامه‌های گذشته و متقدم که ناکارا آمد بوده‌اند امری ضروری است؛ چرا که اگر برنامه‌های قدیم نقد نشوند و تحلیل ناکارآمدی یا کارآمدی آن‌ها را بررسی ننماییم، ممکن است دگربار اشتباهات رایج و پیشین را تکرار نماییم (Ibid). این پژوهش نیز با تمرکز بر این رویکرد به دنبال نقد برنامه‌های گذشته و تحلیل نقاط قوت و ضعف آن‌هاست تا برای سیاست‌گذاری‌های جدید در عرصه مسکن دچار اشتباهات و ناکارآمدی‌های گذشته نشویم. همچنین به نظر می‌رسد اتخاذ رویکرد مابین که معتقد به لزوم دخالت دولت و

1. Edgar O. Olsen

همچنین نهادهای محلی و خیریه‌ای و لزوم مشارکت مردم در کل فرایند تأمین مسکن از مکان‌یابی تا شیوه‌های ساخت و تأمین منابع می‌باشد، با توجه به شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشورمان بتواند مؤثر واقع شود و معضلات مسکن اقشار کم‌درآمد را با هزینه کمتر و کارایی بیشتر برطرف نماید.

روش پژوهش

این مقاله در زمره پژوهش‌های کیفی و مبتنی بر رویکرد تفسیرگرایی^۱ است. پارادایم تفسیرگرایی جهان را سازه‌ای از واقعیت‌های چندگانه می‌داند که در تعامل کنشگران با یکدیگر ساخت می‌یابد و تفسیر می‌شود. روش انجام تحقیق مطالعه اسنادی و تتبع نظری است. تکنیک انجام پژوهش سند پژوهی^۲ و مصاحبه عمیق نیمه ساختاری است. جامعه آماری تحقیق عبارت است از: متن اسناد قانونی مانند قوانین برنامه‌های توسعه و گزارش‌های سازمانی نهادهای دخیل مانند وزارت راه و شهرسازی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. برای جمع‌آوری داده‌های حاصل از مصاحبه با متخصصان و کارشناسانی که به نحوی در دستگاه‌های اجرایی فعالیت داشته‌اند یا در تنظیم و تدوین سیاست‌های مسکن نقش داشته‌اند استفاده شده است. داده‌های این بخش از پژوهش از ۲۲ مصاحبه نیمه ساختاریافته^۳ جمع‌آوری شده است.

برای تعیین مصاحبه‌شوندگان، روش نمونه‌گیری مبتنی بر هدف یا تئوریک^۴ مدنظر بوده است. به عبارتی محقق کوشش نموده به صورت هدف‌دار بر مبنای این‌که چه نوع اطلاعات خاصی، در پی یافته‌های اولیه، مورد نیاز است نمونه‌هایی را انتخاب نماید. بهره‌گیری از نظرات مصاحبه‌شوندگان، تا رسیدن به اشباع نظری^۵ و یا تا زمانی

-
1. Interpretation
 2. Documentary study
 3. Semi-structured
 4. Target-based sampling
 5. Theoretical saturation

که داده‌های جدیدی در رابطه با موضوع و سؤالات تحقیق پیدا نشود، ادامه یافته است. بازه زمانی این تحقیق از پیروزی انقلاب اسلامی تا پایان دولت دهم می‌باشد که به سه دوره زمانی مختلف تقسیم شده است. این دوره بندی بر اساس محتوای سیاست‌گذاری مسکن انجام شده است. تکنیک تجزیه و تحلیل داده‌ها، تحلیل روایت^۱ و تحلیل اسنادی می‌باشد. تحلیل روایت نوعی از پژوهش کیفی است که مجموعه‌ای از داستان‌ها را به‌عنوان منبع داده‌های خود برمی‌گزیند. این داستان‌ها روایتی از تجارب زندگی مردم هستند که توسط آن‌ها در مورد خودشان و یا به‌واسطه دیگران در مورد افرادی دیگر نقل می‌شود. این تکنیک برای مطالعه، مقایسه و تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی به کار می‌رود. شیوه نمونه‌گیری از اسناد تمام شماری است. در این تحقیق، برای ارزیابی همسانی نتایج از نظارت خارجی استفاده شده است.

تعیین که از معیارهای اعتمادپذیری پژوهش می‌باشد، وقتی حاصل می‌شود که اگر گزارش‌ها و دست‌نوشته‌ها و یادداشت‌های پژوهش به پژوهشگر دیگری داده شود، هر دو نفر یافته‌های مشابهی استخراج کنند. تعیین، ویژگی پژوهشگر نیست، بلکه ویژگی داده‌های پژوهش است. نظارت مداوم از ابتدا تا انتهای پژوهش می‌تواند هم تعیین و هم همسانی را افزایش دهد. معیار دیگر، قابلیت انتقال و تعمیم نتایج حاصله به سایر گروه‌ها و محیط‌های مشابه است. منظور از تعمیم در پژوهش کیفی آن است که قابلیت انتقال و تناسب داده‌ها افزایش یابد (Murse, 2001). انتخاب نمونه‌های مناسب^۲ گامی اساسی در روایی و پایایی داده‌ها در پژوهش کیفی است. در این پژوهش نیز سعی شده است، کسانی انتخاب شوند که بیشترین و بهترین احاطه را بر موضوع پژوهش داشته باشند. این مسئله به اشباع داده‌ها و تکرار در طبقات و کامل بودن مطلب کمک می‌کند. همچنین جمع‌آوری و تحلیل هم‌زمان داده‌ها و حفظ روند چرخه‌ای در پژوهش نیز، به تعمیم و همچنین روایی تحقیق کمک می‌کند. همچنین از تعدد منابع برای پایایی

1. Narrative analysis
2. Appropriate samples

روایت‌ها استفاده شده است، چرا که تعدد منابع و ارجاع بدان‌ها نشان‌دهنده آن است که روایت‌ها با منابع و ارجاعات دیگر همخوانی دارند؛ ارجاعاتی که به روایت‌های پیشین فرد مصاحبه‌شونده یا محققان دیگر اشاره دارند.

یافته‌های پژوهش

در این قسمت ابتدا به بررسی سیاست مسکن از بعد درون داد^۱ قانونی می‌پردازیم. در ادامه قصد داریم نحوه سیاست‌گذاری دولت‌ها را با تمرکز بر نتایج و تبعات سیاست‌ها (برون داد اجرایی)^۲ بررسی نماییم.

• دوره اول: ۱۳۵۸-۱۳۶۸: درون داد قانونی

تحولات سال‌های اول انقلاب موجب گردید که عملاً کلیه امور اجرایی دولت از جمله سیاست‌های مسکن بدون در دست بودن برنامه‌ای مصوب انجام گیرد. اغتشاشات موجود در آن دوران برنامه‌ریزی و اجرا را با موانع و مشکلاتی روبرو می‌ساخت. در این دوره موج عدالت‌خواهی و رفع فقر و محرومیت، مداخله دولت را در بازار زمین و مسکن شهری افزایش داد. دولت درصدد رفع بزرگ مالکی و سوداگری بر زمین و مسکن برآمد و خواهان حذف انحصارات^۳ و نیز حذف ربا از عملیات بانکی شد. اعطای یارانه‌های زمین، وام و اعتبار و حمایت از تولید مصالح ساختمانی و همچنین احداث مجتمع‌های مسکونی و تکمیل خانه‌های نیمه‌تمام ارزان‌قیمت در دستور کار دولت قرار گرفت. در راه رسیدن به این اهداف، قوانین تحدیدی- تنبیهی متعددی نیز تدوین و تصویب شد. مانند قانون تثبیت نسبی بهای زمین و جلوگیری از افزایش نامتناسب آن، لایحه قانونی راجع به تعیین حداکثر مبلغ وام مسکن، قانون روابط موجر و مستأجر، قانون اراضی شهری، قانون تکمیل و نحوه

-
1. Input
 2. Output
 3. Monopoly

استفاده شهرک‌ها و مجتمع‌های ساختمانی نیمه‌تمام، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن.

تدوین اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۱-۶۶) در سال ۱۳۶۰ و انجام سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۶۵ به‌عنوان دو عامل تأثیرگذار سیاستی و اطلاعاتی بر بخش مسکن و وقوع جنگ تحمیلی به‌عنوان عاملی که بر کلیه وجوه اقتصادی، اجتماعی کشور از جمله بخش مسکن تأثیر بسزایی داشت از رخدادهای اصلی این دهه محسوب می‌گردد. هرچند اولین برنامه پنج‌ساله توسعه تدوین شده در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید ولی برخی از راهکارها و سیاست‌های پیش‌بینی شده در آن، مورد استفاده سیاست‌گذاران بخش مسکن قرار گرفت. آماده‌سازی زمین در سطحی گسترده و ایجاد شهرهای جدید را می‌توان از عمده‌ترین سیاست‌های دولت طی این دوره دانست که موجب از دست دادن جمعیت و افت خدمات شهری در بافت مرکزی شهرهای تاریخی و تشدید سرعت روند فرسودگی بافت شهری موجود شد.

از سوی دیگر تمرکز سیاست‌گذاری بر توان گروه‌های متوسط به بالای اجتماعی و نادیده گرفته شدن دهک‌های درآمدی اول تا پنجم به همراه رشد شهرهای بزرگ و تأمین اشتغال و نبود هماهنگی بین اسکان و اشتغال، به رشد سکونتگاه‌های خودرو دامن زد. بر اساس مطالعات طرح مجموعه شهری تهران، سکونتگاه‌های غیررسمی^۱ این منطقه شهری بیش از ۲۰ برابر شهرهای جدید جمعیت‌پذیری داشته‌اند. در مجموع سال‌های دوره اول را می‌توان سال‌های بدون برنامه و دوران مداخله گسترده دولت در کلیه فرایندهای پیش‌نیاز برای تولید مسکن یا به عبارت بهتر دوران تمایل به غلبه رویکردهای غیر بازاری و دولت‌گرا در امر سیاست‌گذاری دانست. البته در همین فرایند وظیفه ساخت نهایی مسکن بر عهده بخش خصوصی و بازار غیررسمی زمین و مسکن گذاشته شده بود. (گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۶۲-۶۳).

1. Informal settlements

• برون داد اجرایی، تم مرکزی: سیاست واگذاری زمین و مصالح ارزان و بهبود

نسبی مسکن اقشار کم‌درآمد

تم‌های فرعی: جلوگیری از بورس‌بازی زمین^۱، شکل‌گیری سرمایه‌داری دولتی^۲، کالازدایی^۳ از زمین و مسکن، شکل‌گیری انحصار.

در دهه اول انقلاب مابین سال‌های ۶۰ تا ۷۰ مسئله مسکن نه تنها جزء اولویت‌های دولت‌های موقت و بعدها تأسیس سازمان زمین و مسکن نبود، بلکه هنوز مسکن به بحرانی اساسی تبدیل نشده بود. مسئله مسکن در این دهه به صورت تدریجی در دستور کار تعاونی‌ها و سازمان زمین قرار گرفت. بر اساس گزاره معروف آیت‌الله خمینی «زمین خداست. به همه زمین می‌دهیم که در آن خانه بسازند» همین گزاره باعث شد سازمان‌های رؤیت‌پذیر حول واگذاری زمین شکل‌گیرند و اقدام به واگذاری زمین به مردم نمایند (مانند تشکیل هیات‌های هفت‌نفره) تا طبق خواست خودشان برای خود مسکن بسازند. در واقع این زمین‌ها غالباً به صورت رایگان یا با قیمتی نازل در اختیار مردم قرار گرفت و هزینه مسکن نیز با کمک وام‌های ارزان و مصالح دولتی تأمین گردید. یزدانی شرح مبسوطی از این دوره ارائه می‌کند:

«سال شصت به بعد، محور سیاست‌گذاری دولت قانون زمین شهری بود. بر اساس این قانون دولت می‌توانست زمین‌های دولتی را مصادره کند، زمین‌های دایر بالاتر از ۱۰ هزار متر بعداً در مصوبه به بالای ۱۰۰۰ متر که کاربری هم نداشت، واگذار شود. این مصوبه با دستور امام تصویب شد. سیاست واگذاری زمین‌های ارزان‌قیمت [یا بعضاً رایگان] به‌عنوان یکی از محورهای سیاست‌گذاری مسکن در دستور کار قرار گرفت. در کنار این زمان جنگ بود. سیستم سهمیه‌بندی^۴ هم حاکم بود. دولت وقت در کنار زمین، وام‌هایی جهت ساخت مسکن و همچنین مصالح ساختمانی به قیمت دولتی واگذار

-
1. Rent
 2. Government capitalism
 3. Decomodification
 4. Quotas

کرد. هم‌زمان در این دهه بنیاد مسکن شکل گرفت که به حساب ۱۰۰ امام معروف شد.» (یزدانی: ۱۳۹۶).

اما روند سیاست‌گذاری در حوزه مسکن در این دهه بیشتر تحت تأثیر انقلاب و پیامدهای آن بود. در واقع کالا زدایی از تمام نیازهای اساسی صورت گرفت و زمین هم از این امر مستثنا نبود. پشت مشهدی روایت خود را چنین مطرح می‌کند: «دهه اول انقلاب دهه مستضعفین و حمایت از آنان بود. مسکن بر همین اساس جزء کالاهای اساسی در نظر گرفته شد. بنابراین دولت خیلی زود وارد عرصه شد. یکی از اقدامات مثل تمام انقلاب‌ها بازتقسیم منابع^۱ بود. همچنین در دوره اول انقلاب با قبل از انقلاب، تغییر کلان در همه عرصه‌ها وارد سپهر فلسفه و فضای فکری حاکم شد و سیاست‌گذاری آن متأثر از این جهان‌بینی، مبتنی بر عدم کالا زدگی بود. مهم‌ترین نشانه آن بحث مسکن در قانون اساسی بود و جزء حقوق اجتماعی مردم محسوب می‌شد (پشت مشهدی: ۱۳۹۶).

نکته‌ای که باید بدان اشاره کرد این است که در وضعیت پسا انقلاب و هم‌زمان با جنگ، کشور برنامه‌ای جامع در حوزه مسکن را طرح‌ریزی نکرده بود. از همین رو دولت آسان‌ترین کار ممکن را انتخاب کرد و آن انحصارگرایی بود که تبعات آن بعدها تأثیر خود را در بحران‌ها و به‌طور خاص در مسکن نشان داد. یزدانی چنین شرح می‌دهد: «مداخله بسیار وسیع دولت در حوزه مسکن را در این دهه شاهد هستیم. رویکرد سوسیال بر این دوره حاکم بود و بازار سرمایه‌داری ساختمانی هنوز شکل نگرفته بود. مسکن بخش عمده‌اش، فرایند تولید مسکن، فرایندی بود که مردم برای استفاده شخصی خانه می‌ساختند و در این رویکرد، وجه غالب برطرف کردن نیاز اجتماعی بود. در همین دوره بود که محدوده شهرها افزایش پیدا کرد تا بتوانند زمین واگذار کنند. همین سیاست تبعاتی در پی داشت با آنکه به نظر می‌رسید کارآمد باشد. (یزدانی: ۱۳۹۶).

- سیاست‌گذاری در حوزه مسکن و توسعه آن را در این دوره می‌توان بر اساس دو وضعیت صورت‌بندی و تبیین نمود:
- وضعیت اجتماعی و اقتصادی در پسا انقلاب
 - وضعیت مبتنی بر رویکردهای خرد نگر

در وضعیت پسا انقلابی دگرگونی‌های سترگ سرتاسر جامعه را در برمی‌گیرد. برنامه‌های پیشین در هر حوزه‌ای معدوم می‌شود و تمام مفاهیم از نو بازتعریف می‌شوند. از این رو اگر سیاست موفق‌تری هم در زمان پیشا انقلاب به کار گرفته شده و اجرای آن موفقیت‌آمیز بوده است؛ (مثلاً در حوزه مسکن به ساخت شهرک‌های اکباتان، چهارصد دستگاه و کوی سیزده آبان می‌توان اشاره کرد)، در وضعیت نوظهور به نام سیاست‌های وابسته به رژیم پیش تبیین می‌شود و کارایی آن نادیده گرفته می‌شود. از سویی دیگر چنین دگرگونی در وضعیت اجتماعی و اقتصادی مردم تأثیر مستقیم می‌گذارد. چرا که جهان‌بینی و سیاست نظام جدید بر اساس منظومه فکری و ایدئولوژیکی است که از آن برخاسته است. در وضعیت مبتنی بر رویکردهای خرد نگرانه، سیاست‌ها با وجود آنکه به نظر می‌رسد در سطح کلان کارایی داشته باشند؛ بیشترین کارکرد خود را در سطح خرد دنبال می‌کنند. برای نمونه در واگذاری زمین دولتی به مردم، وام‌های ارزان، مصالح دولتی، وارد شدن دولت به صورت وسیع، همه و همه ثبات را معطوف به ارضاء نیازهای اساسی با روش‌های آنی می‌نماید. مجموع نظرات کارشناسان در باب ناکارآمدی نحوه سیاست‌گذاری در این دهه در ارتباط با تبعات و آثار بلندمدت آن بوده است.

از سوی دیگر تصرف خانه‌ها و آپارتمان‌ها به وسیله اقشار تهی‌دست و عدم ترک نمودن این خانه‌ها از چالش‌های حکومت بود. تصرفاتی که از همان اوایل انقلاب آغاز شده بود و تا سال ۱۳۶۳ ادامه داشت. با وجود احکام صادره اشغال‌کنندگان مجبور

به ترک خانه‌ها نمی‌شدند. تصرف کنندگان با نادیده گرفتن این احکام^۱ و دخالت‌ها هیچ راه دیگری، جز توسل به اقداماتی که بارها عواقب سیاسی گسترده‌ای برای دولت به همراه داشت برای آن باقی نگذاشتند. با بغرنج شدن وضعیت، دولت قول داد که از طریق «حساب صد امام» برای محرومین [تصرف کنندگان] خانه بسازد و این امر ابتدا امیدواری‌هایی برانگیخت. فعالیت‌های جهاد سازندگی نیز در ابتدا، یک راه‌حل گسترده و قابل‌دسترس به نظر می‌رسید، اما این اقدامات هم محدود بودند و هم بسیار دور دست. این کاستی‌ها، به همراه قیمت‌های روبه رشد زمین و اجاره‌بها، موج جدید مهاجرت به شهرها و ورود آواره‌های جنگی، تهی‌دستان را واداشت تا به جای سکونت سرخود به استراتژی جایگزین یعنی اشغال زمین‌های شهری روی آورند. تهی‌دستان نیاز به این داشتند که یک استراتژی خوددارانه‌ای را در پیش گیرند تا متناسب با شرایط سیاسی عادی و ثبات جامعه باشد. آنان با بازگشت به استراتژی پیشروی فردی و آرام چنین کردند. تصرف آرام و ساخت‌وساز غیرقانونی صدها قطعه زمین، در خیابان‌های خلوت مراکز شهری و بیرون از شهر، عملی‌ترین راه‌حل به نظر می‌رسید. [واگذاری زمین هم به نحوی همین روند بود اما در یک چارچوب قانونی‌تر] (بیات، ۱۳۹۶: ۱۳۰-۱۳۹).

• دوره دوم (۱۳۶۸-۱۳۸۴): درون داد قانونی: برنامه اول، دوم و سوم توسعه

در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) در بخش مسکن، بهبود کیفیت ساخت و تقویت بخش غیردولتی برای سرمایه‌گذاری و مدیریت تولید مسکن، بهبود شاخص‌های اصلی در تأمین مسکن، هدایت مسکن به سمت تولید بیشتر با حداقل زیربنا از جمله اهداف برنامه می‌باشد. همچنین سیاست‌هایی نیز برای تحقق اهداف مقرر گردید مانند ایجاد مراکز مسکونی جدید، ایجاد انگیزه برای نگهداری و مرمت مسکن موجود، اولویت تأمین

۱- احکامی که توسط آیت‌الله قمی و مرعشی (فتوا) صادر شدند و سکونت در این خانه‌ها را حرام اعلام کردند. در سوی مقابل تصرف کنندگان به سخنان امام خمینی درباره رایگان بودن مسکن و خدمات شهری استناد می‌کردند.

مسکن اقشار محروم، تشویق انبوه‌سازی و تولید مصالح ساختمانی و تربیت نیروهای ماهر. در این برنامه به دنبال رکود حاکم بر بخش مسکن مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با تقویت سمت تقاضای 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 اختصاص 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 به‌جای گذارد. در سال‌های اول برنامه سرازیر شدن سرمایه‌ها به بخش زمین باعث افزایش سریع قیمت آن شد. ناهماهنگی در سیاست‌گذاری‌های مربوط به اعتبارات بانکی، آماده‌سازی زمین و... باعث عدم تحقق اهداف برنامه گردید که خود باعث افزایش تراکم خانوار در واحد مسکونی شد، که در نتیجه شاهد عدم تحقق اهداف برنامه اول در بخش مسکن هستیم. در این دوران واگذاری زمین از طرف سازمان زمین شهری ادامه یافت ولی در پایان دوره، این ضرورت در قانون زمین شهری و آغاز فروش تراکم در شهر تهران، بازار زمین را از نظارت دولت خارج کرد و افزایش قیمت زمین و مصالح ساختمانی باعث کاهش شدید تولید مسکن شد که تا برنامه دوم توسعه ادامه یافت (اطهاری، ۱۳۹۰: ۸۱).

مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف برنامه اول را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- ۱- کاهش توان مالی خانوارها
- ۲- عدم کفایت تسهیلات بانکی در کنار بالا بودن نرخ سود آن در بخش مسکن
- ۳- افزایش هزینه تمام‌شده واحد سطح به دلیل بالا رفتن قیمت مصالح ساختمانی، دستمزد و به‌خصوص زمین
- ۴- بالا بودن نرخ عوارض ساختمانی و سایر خدمات جنبی
- ۵- نارسایی مقررات حاکم بر روابط مالک و مستأجر که منجر به کاهش تولید در مسکن استیجاری گردیده است.

بررسی تحولات سیاست‌گذاری رفاهی مسکن در ... ۱۰۱

۶- حاکم بودن فرهنگ سنتی به‌عنوان عامل کند کننده به‌کارگیری تکنولوژی

مناسب

۷- پایین بودن انبوه‌سازی توسط بخش خصوصی

۸- فقدان الگوی ساخت در ارتباط با تطبیق دقیق نیازها و امکانات در افق

درازمدت و کوتاه‌مدت (گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۶۴).

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) در شرایطی تدوین شد که سیاست‌های آزادسازی اقتصادی^۱ و رشد مبتنی بر بازارها به‌عنوان محور اصلی سیاست‌گذاری مطرح بود. در این سال‌ها نظام بازار آزاد ارز به‌طور نسبی بر بازار کلان اقتصادی حاکم بود. تجارت کالاهای قابل‌مبادله و فعالیت اقتصادی در کلیه بخش‌های اقتصادی به‌صورت نسبی سودآور بود و تفکرات بازارگرایانه تأثیر خود را بر بخش مسکن و هدف‌گذاری‌های کمی و کیفی آن گذاشته بود. به‌منظور کمک به اقشار کم‌درآمد ساخت سه‌گونه مسکن در این برنامه مقرر شد که عبارت بودند از: مسکن آزاد، مسکن حمایت‌شده و مسکن اجتماعی. مسکن آزاد از حمایت دولتی برخوردار نبود و استانداردها و تجهیزات آن متفاوت از استانداردهای الگوی مصرف مسکن بود.

در دوره سازندگی دولت در چارچوب سیاست‌های آزادسازی و رهاسازی بازار مسکن، بیشتر از عرضه مسکن هواداری کرد و سهم بخش خصوصی و انبوه‌سازان را بیشتر نمود. در کنار آن سیاست پاک و مسکن اجتماعی پیگیری شد. مسکن اجتماعی در واقع حمایت از مسکن ملکی اقشار کم‌درآمد بوده است که با تجربه کشورهای غربی و کشورهای آسیایی مانند سنگاپور و هنگ‌کنگ متفاوت است، نظام استیجار ارزان در این سیاست کمرنگ است و مفهوم آن در واقع به دوران پرداخت اقساط خرید مسکن اجتماعی مربوط می‌شود. در سایر کشورها مسکن اجاره‌ای تحت مالکیت

بخش عمومی یا غیرانتفاعی است که گروه‌های کم‌درآمد از آن استفاده می‌کنند و بین ۱۰ تا ۳۰ درصد مسکن در حال ساخت در زمره مسکن اجتماعی است و سیاست مهمی در تعادل بخشی بازار محسوب می‌شود. در ایران مسکن اجتماعی با این خصوصیات وجود ندارد. نرخ بالای شهرنشینی، گستردگی اقشار کم‌درآمد و درآمد سرانه پایین از جمله موانع عدم توفیق راهبرد مسکن اجتماعی بوده است. (خاتم، ۱۳۸۴).

افزایش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مستغلات، کاهش سهم دولت در بازار زمین و در نتیجه افزایش شدید قیمت زمین، افزایش دامنه رونق و رکود، افزایش هزینه تمام‌شده واحدهای مسکونی با توجه به نرخ تورم و عدم ثبات قیمت‌ها و عدم افزایش درآمد سرانه خانوارها، افزایش کرایه واحدهای استیجاری، افزایش بهای مصالح ساختمانی، پایین بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام‌شده واحد مسکونی و عدم حمایت مالی از واحدهای استیجاری کوچک، نرخ تخریب بالای واحدهای مسکونی به‌خصوص در مناطق روستایی کشور و وجود ناهماهنگی در سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذشده به‌وسیله سازمان‌ها و نهادهای مختلف دخیل در بخش مسکن از جمله معضلات و نقاط ضعف برنامه دوم توسعه می‌باشند. (گزارش معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۶: ۴-۶) و (سازمان برنامه‌وبودجه، سند توسعه برنامه، ۱۳۷۴-۱۳۷۸).

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) در زمانی تهیه گردید که درآمد نفتی کشور به‌شدت کاهش یافته بود و متعاقباً رشد اقتصادی نیز کاهش یافت. این برنامه از منظر بخش مسکن در زمانی تهیه شد که بخش مسکن در رکود به سر می‌برد. در این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن افراد کم‌درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده بود. همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های مورد تأکید این برنامه است. در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام تأکید شده و بر اساس قانون دولت مکلف شده است که اقدامات لازم را در

۱۰۳ بررسی تحولات سیاست گذاری رفاهی مسکن در ...

رابطه با ایجاد بازار رهن ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق رهن ثانویه در بازار سرمایه و مشارکت بخش مسکن در بازار بورس را به عمل آورد. همچنین پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی برای دریافت کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از سیاست‌های پیشنهادی برنامه سوم است. در خصوص بازار زمین برنامه سوم بر اتکا صددرصدی به سازوکار بازار و در نتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد. تفکیک تعاونی‌ها به تعاونی‌های تولید و تعاونی تأمین و پس‌انداز از دیگر محورهای پیشنهادی برنامه است. همچنین تدوین تعرفه‌های جدید مالیات بر اراضی بایر از زمره سیاست‌های پیشنهادی برنامه جهت جلوگیری از سوداگری زمین است. بودجه‌هایی که به صورت یارانه یا جوه اداره شده برای تشویق انبوه‌سازی به کار گرفته شد، در اساس تمایلات بورس بازانه شهروندان تهرانی را پاسخ داد. زیرا به‌عنوان مثال در شش ماهه اول سال ۱۳۸۰ نسبت ساختمان‌های چهار طبقه و بیشتر در تهران ۸۰/۸ درصد و در دیگر شهرهای بزرگ ۲۰/۶ درصد و در سایر مناطق شهری، ۴/۹ درصد بوده است. در حالی که سهم شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از پروانه‌های صادر شده به ترتیب ۳۱/۹ و ۲۷/۸ درصد بوده است. در واقع انبوه‌سازی در شهر تهران رواج داشته و آن‌هم ناشی از تمایلات بورس بازانه و گرانی زمین در این شهر می‌باشد.

موضوع قابل توجه دیگر اهداف استیجاری برنامه است که حتی بنا به گزارش‌های تهیه شده به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی بیش از ۳۰ درصد آن‌ها محقق نشده است. شروع گسترده ساخت واحدهای استیجاری به‌عنوان موفقیت این طرح به وسیله وزارتخانه مطرح می‌شود در حالی که بسیاری از ساختمان‌ها نیمه‌تمام باقی مانده است. به دلیل مکان‌گزینی نادرست و نبود سازمان و نظام صحیح جذب مشارکت بخش خصوصی و بانک‌ها و نیز بهره‌برداری و فشار هزینه‌های بالای آن برای دولت‌ها، پروژه‌ها به اتمام نمی‌رسد و بعد از اتمام هم به صورت اجاره به شرط تملیک در اختیار

میان درآمدها قرار می‌گیرد و نه کم‌درآمدها. به علاوه در راهکارهای اجرایی برنامه سوم، کاهش فعالیت دولت در این زمینه در دستور کار قرار گرفته است.

علاوه بر ناکارآمدی‌های ذکر شده، برای تحقق سایر راهکارهای اجرایی در برنامه سوم توسعه در بخش مسکن، مانند مسکن کم‌درآمدها (که حتی به گفته بانک جهانی ایران از معدود کشورهایی است که فاقد نظام بودجه‌ای و مالی تأمین مسکن کم‌درآمدهاست). تعاونی‌های مسکن، صرفه‌جویی انرژی، ضابطه‌مند کردن تولید ساختمان، تنظیم بازار زمین و ... راه‌حل مناسب یا عملیاتی ارائه نشده است. این مسئله و بورس بازی به جای تولید فراگیر مسکن باعث بالا رفتن بهای مسکن و گسترش حاشیه‌نشینی یا اسکان غیررسمی در شهرهای تهران، مشهد و ... شده است. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بخش مسکن و شهرسازی در برنامه سوم توسعه و لایحه بودجه، ۱۳۸۵: ۴-۸).

علی‌رغم اقدامات انجام‌شده برای تأمین مسکن کم‌درآمدها، در عمل وضعیت مسکن این افراد تنزل یافت و بر ابعاد اسکان غیررسمی افزوده شد. لذا سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیأت وزیران رسید. چرا که با وجود صرف هزینه‌های بسیار و سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای موفقیت محسوسی در تأمین عدالت اجتماعی در حوزه مسکن ایجاد نشد. به دنبال رواج تراکم فروشی، ارزش‌داری و ارزش مبادله^۱ و در نهایت سوداگری جای ارزش مصرف^۲ را در بازار مسکن گرفت و به‌رغم افزایش چشمگیر تولید مسکن، بهای مسکن متعارف به حدود ۱۰ تا ۱۲ برابر درآمد سالانه خانوارهای شهری رسید و در نتیجه گروه‌های بیشتری به‌سوی مسکن نامتناسب یا غیررسمی رانده شدند و نوسانات شدیدی بر بخش مسکن حاکم شد. (اطهاری، ۱۳۹۰: ۸۳).

-
1. Exchange value
 2. Consumption value

• برون داد اجرایی، تم مرکزی: به بازارسپاری زمین و مسکن و غلبه رویکرد

تکنوکراتیک

• تم‌های فرعی: تأکید بر ارزش مبادلاتی مسکن، انباشت سرمایه^۱، تراکم فروشی،

خلق رانت، انحصارگرایی

در دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد دو دولت بر سر کار آمدند دولت هاشمی رفسنجانی و سپس دولت اصلاحات که به نظر می‌رسد در باب سیاست‌گذاری در حوزه مسکن دارای وفاق بودند و غالباً از یک سیاست و الگوی کلی پیروی کردند. در همین دهه بود که وزارت مسکن و شهرسازی پرداخت وام‌های کمک‌هزینه برای خرید خانه را آغاز کرد، اما همین وام‌ها هم به سرمایه اولیه احتیاج داشت و بعضاً اقشار ضعیف برای مثال حتی مبلغ اولیه برای دریافت وام را نداشتند. پس به‌طور خلاصه این سیاست در راستای رفاه اجتماعی نبود، بلکه تنها ساخت مسکن بود، بدون آنکه مطالعه کارشناسی در وضعیت اقتصادی و معیشتی جامعه شده باشد. در سوی دیگر تراکم فروشی توسط شهرداری برای درآمدزایی باعث شد که ساخت‌وسازهای خصوصی و انبوه‌سازی در جای‌جای شهر انجام شود، این تراکم فروشی یکی از عوامل مؤثر در کالا شدگی مسکن می‌باشد.

نهادهای محلی ضعیف و تعاونی‌ها به‌طور کل از بین رفتند و تنها بستر برای سرمایه‌داران و صاحبان زمین مهیا بود، آن‌هایی که این دو را نداشتند یا به اجاره‌نشینی روی آوردند و یا در دهک‌های پایین اسکان غیررسمی را دوچندان نمود. پرواضح است که سیاست‌گذاری در مسکن در دهه هفتاد همچنان بر اساس یک برنامه همه‌جانبه نبوده است. نهادهای موازی کار در کنار دولت به حوزه مسکن وارد شدند. حال کالایی مثل مسکن هر نهادی را سر شوق می‌آورد که بتواند سود و منفعت خود را از آن ببرد. از همین رو اقشار ضعیف جامعه نه تنها دیده نشدند، بلکه در سیاست‌گذاری‌ها هم تلویحی بدان‌ها پرداخته می‌شد. روایت یزدانی و رزبان این موضوع را روشن‌تر بیان می‌کنند:

«بعد از اتمام جنگ چند اتفاق مهم مسئله مسکن را دستخوش دگرگونی قرار می‌دهد؛ در سطح مدیریت اقتصادی گرایش به برقراری نظام بازار آزاد شدت می‌یابد. برنامه‌های آزادسازی اقتصاد در دستور کار قرار می‌گیرد. در کنار آن مسئله بازسازی مناطق جنگ‌زده و آسیب‌دیده هم مطرح بود. همچنین رویکرد اصلی حداقل سازی دولت می‌شود. به عبارت دیگر کوچک‌سازی دولت منتج به اختصاص بودجه کمتر به بخش مسکن بود. بخشی از بودجه دولت به شرکت‌های زیرمجموعه دولت اختصاص یافت. اما در واقع معضل اصلی، شهرداری‌ها بودند، به تدریج شهرداری‌ها ملزم شدند که هزینه شهر را از خود شهر دریاورند. بنابراین دو راه، قابل حدس زدن بود؛ یا از شهروندان عوارض گرفته شود و صرف شهر شود و چنین سیاستی نیاز به پاسخگویی به شهروندان بود و دگر آنکه راه دوم و آسان‌تر که فروش تراکم بود. پس آسان‌ترین سیاست اتخاذ شد. همچنین قرار بر این بود که شهر مرزهای قانونی‌اش را طی کند و منابع مالی را با استفاده از زمین‌های موجود در داخل شهر تأمین نماید. همین عامل باعث شد که افزایش جهشی قیمت زمین را شاهد باشیم برای آنکه هم منبع درآمد شد و هم مدخلی برای سرمایه‌گذاری. در دوره اول آقای آخوندی (۷۲-۷۶) تلاش کردند تا واگذاری زمین حداقل به قیمت بازار باشد، اما این عمل در اجرا انجام نمی‌شود. همچنین ایجاد شهرهای جدید باعث می‌شود عرضه زمین فزونی و به سمت کالایی شدن میل پیدا نماید. در نتیجه، مسکن تبدیل به یک کالای تجاری می‌شود. صندوق‌های وام و پس‌انداز مسکن هم از این افزایش قیمت فاصله زیادی داشت، بنابراین در دوره سازندگی خیلی توجه ویژه به مسکن اقشار ضعیف نمی‌شود و همان سیاست واگذاری زمین اما به صورت دگر ادامه پیدا می‌نماید.» (یزدانی: ۱۳۹۶).

«در برنامه دوم، رویکرد واگذاری زمین بود. در برنامه سوم، بالواقع شکل واگذاری مسکن را می‌گیرد، برنامه سیاست پاک را داشتیم، پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی مسکن مدنظر بود که هرکدام اشکالات خود را داشتند. چه در مسئله واگذاری زمین و مسکن هیچ شناسایی و تمرکزی بر اقشار ضعیف وجود نداشت. این اقشار آن‌قدر

ازلحاظ اقتصادی ضعیف بودند که ازلحاظ نیازهای دگر مثل پوشاک، خوراک و سلامتی در مضیقه بودند که به ناچار زمین را می فروختند و صرف نیازهای ضروری شان می کردند و در ادامه در صف متقاضیان مسکن قرار می گرفتند. در برنامه بعدی چنین طرح شد که واگذاری زمین روش اشتباهی بوده است و تمرکز را بر مسکن بگذاریم، به عبارت دگر زمین را در اختیار انبوه سازان و پیمانکاران قرار می دهیم تا دولت به صورت مشارکتی با آنها همکاری کند. بنابراین زمین از دولت و ساخت از انبوه سازان و در ادامه به دلیل آنکه دولت بودجه ای برای این انبوه سازان در نظر نگرفته بود، آنها سهمی از مسکن تولید شده را به عنوان سهم بهای کار برداشتند و مابقی را به دولت واگذار کردند. این سیاست هم مشکلات جدی اجرایی داشت. مثلاً در سهم بندی همیشه واحدهای بی کیفیت یا با موقعیت نامناسب به دست دولت می رسید. چرا که بحث مشارکت دولت مشکل داشت و همه وظیفه اش را تعدیل کرده بود به این که تنها زمین را مهیا کند. در بحث واگذاری هم، چالش جدی برای دولت شد به دلیل آنکه هر کس تقاضای مسکن می کرد و غالباً اقشار ضعیف هویتشان با مسکن تعریف نمی شد. نیازهای اولیه آنان چیزهای دیگر بود» (رزبان، ۱۳۹۶).

سرازیر شدن انبوهی از سرمایه در بازار مسکن در همین دهه نه تنها باعث شد، مسکن ارزشی کاذب پیدا کند بلکه وارد شدن دولت به مسئله مسکن که مینا را بر ساخت و ساز انبوه قرار داده بود و نه واگذاری زمین، هم بر این ارزش کاذب افزود. بعد از اتمام جنگ جدا از آنکه در سطح مدیریت اقتصادی گرایش به بازار آزاد شدت یافت و ظهور رویکرد تکنوکراتی را شاهد هستیم، اما معضل اصلی شهرداری ها بودند، چرا که ملزم شدند که هزینه خود را از شهر کسب کنند و چه راهی ساده تر و پردرآمدتر از تراکم فروشی می توانست وجود داشته باشد. همچنین با توجه به آنکه مرزهای شهر، مثلاً تهران، مشخص بود، تراکم فروشی به تدریج باعث شد قیمت زمین افزایش پیدا کند. این سیاست را جزء سیاست هایی می توان دانست که تأثیر بسزایی در افزایش قیمت مسکن و ورود سوداگران به بازار مسکن داشته است. همین سیاست باعث شد

که مسکن کم‌کم وجه کالایی به خود گیرد، همچنین دادن وام‌های حمایتی هم برای تهیه مسکن کافی نبود و بیشتر اقشار متوسط و متوسط به بالا می‌توانستند از آن استفاده کنند. بنابراین مسکن اقشار ضعیف که نه سرمایه اولیه داشتند و نه دولت برنامه‌ای جهت حمایت از آن‌ها وضع کرده بود، جدا افتاد.

نکته دیگری که در مصاحبه‌ها قابل توجه بود این بود که واگذاری زمین در این دهه همچنان سیاست اصلی بود، اما به شیوه دیگر، از طریق تراکم فروشی، رانت زمین و اختصاص یارانه و منابع به انبوه‌سازان. سیاست واگذاری زمین به نحوی همان تأکید بر مالکیت خصوصی است که نه تنها دولت از آن حمایت می‌کرد، بلکه تمام عاملان فعال در بازار مسکن و زمین هم از آن استقبال می‌کردند چرا که در جهت منافعشان بود و کالا شدگی و افزایش قیمت مسکن را استمرار می‌بخشید. اگر این فرض را صدیق بدانیم که مسکن مؤلفه‌ای از سیاست اجتماعی است؛ در این بین وقتی مسئله مسکن بحرانی می‌شود که اولاً: عرضه و تقاضا در یک تراز نباشند و ثانیاً: مداخلی برای کالایی شدن آن از نوع ارزش کاذب فراهم شود. بنابراین مسکن هم منبعی برای انباشت سرمایه می‌شود و ارزش مصرفی آن کم‌رنگ می‌شود. واگذاری زمین به انبوه‌سازان و فروش تراکم بی‌رویه نه تنها از بحران مسکن نکاست، بلکه فرصتی برای انباشت سرمایه به وجود آورد، در نتیجه قشر وسیعی از مردم به علت عدم دسترسی به سرمایه به تدریج از حق مسکن مناسب محروم شدند.

• دوره سوم (۱۳۸۴-۱۳۹۲): درون داد قانونی: برنامه چهارم و پنجم توسعه،

طرح جامع مسکن، قانون بودجه سال ۱۳۸۶

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸): به دلیل وجود نارسایی‌ها و مشکلات متعدد در حوزه مسکن و عدم توفیق چشمگیر در بهبود وضعیت مسکن اقشار کم‌درآمد، در بند ج ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شد که تا پایان سال اول برنامه، طرح جامع مسکن را با هدف تحقق عدالت اجتماعی و با رویکرد توانمندسازی تدوین نماید. اما دولت نهم پس از روی کار آمدن بدون توجه به این طرح و جامعیت آن،

طرح دیگری را جانشین آن نمود که «مسکن مهر» نام گرفت. دولت نهم که رویکرد خود را به تأسی از برنامه چهارم عدالت محوری معرفی کرده بود، در بخش مسکن نیز به دنبال توسعه عدالت و تأمین مسکن ارزان برای همه اقشار جامعه برآمد.

سیاست‌های دولت مشابه سیاست‌های دهه اول انقلاب بود. و توزیع زمین ارزان بین مردم (این بار به صورت اجاره‌ای) از طریق تعاونی‌های مسکن و ارائه وام ارزان برای آماده‌سازی زمین و ساخت مسکن را در دستور کار خود قرار داد. اما این الگوبرداری دارای مشکلات و معایبی بود که بعدها در موفقیت طرح مسکن مهر و در عدم مطلوبیت مصرفی و سرمایه‌ای آن خود را به روشنی نشان داد. در زمان فعالیت دولت نهم طیف وسیعی از برنامه‌ها در حوزه مسکن رقم خورد. افزایش رقم تسهیلات خرید و ساخت مسکن، تدوین طرح جامع مسکن، سند منطقه‌ای طرح جامع مسکن، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجاره زمین به صورت ۹۹ ساله از طریق تعاونی‌های مسکن برای توقف رشد روزافزون قیمت مسکن در کشور پیاده شد. در سال ۱۳۸۶ دولت مصمم شد جهت مهار بحران روند رو به رشد قیمت مسکن دست به کار شود و برای اولین بار در بودجه‌های سنواتی تبصره‌ای ویژه به موضوع مسکن و ساماندهی آن اختصاص یابد. بر اساس تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶، اقشار کم‌درآمد جامعه، در قالب حق بهره‌برداری ۹۹ ساله و اجاره‌داری ۵ ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می‌گیرند تا از این طریق، صاحب‌خانه شوند. مهم‌ترین ویژگی طرح زمین ۹۹ ساله اجاره‌ای، حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده بود. این سیاست که با عنوان «سیاست زمین صفر» شناخته می‌شد درصدد بود تا با کاهش بخش عمده قیمت مسکن توانایی خرید را برای اقشار کم‌درآمد جامعه ایجاد نماید.

در این طرح دولت علاوه بر حذف قیمت زمین، با پرداخت ۱۵ میلیون تومان وام در دو بخش آماده‌سازی زمین (یک میلیون) و ساخت (۱۴ میلیون تومان) درصدی از هزینه‌های آماده‌سازی و ساخت را به واجدین شرایط پرداخت می‌کرد تا پس از تحویل قطعی مسکن این مبالغ در اقساط ۱۵ ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت

شود. دولت نهم ساخت سالانه ۱/۵ میلیون واحد مسکونی را در دستور کار خود قرار داد و با استفاده از منابع صندوق ذخیره ارزی و بخشی از اعتبارات طرح‌های زودبازده به مسکن مهر تلاش کرد تا به لحاظ اعتباری این طرح را تأمین نماید. دولت تفاهم‌نامه‌ای به ارزش ۷۵ هزار میلیارد ریال با بانک‌های عامل برای تأمین مالی آماده‌سازی زمین برای ساخت واحدهای مسکونی منعقد نمود. اما تا سال ۱۳۸۶ از حدود ۱/۳ میلیون نفری که واجد شرایط دریافت مسکن مهر تشخیص داده شده بودند، آماده‌سازی زمین برای احداث تنها ۱۵۰ هزار واحد مسکونی در دستور کار قرار گرفته بود و فقط برای ۶۰ هزار واحد پروانه ساخت گرفته شده بود. این عدم توفیق در دولت دهم نیز ادامه یافت و در سال ۱۳۸۸ نیز تعداد پروانه‌های صادره مسکن مهر در مجموع تنها به ۳۵۰ هزار مورد رسید.

در مجموع می‌توان گفت که مهم‌ترین ویژگی برنامه چهارم توسعه نظم منطقی و پیوستگی آن است که آن را از برنامه‌های قبلی متمایز می‌سازد. رویکرد بخش مسکن در این برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و در مناطق مختلف کشور می‌باشد و از مهم‌ترین اهداف آن، تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقاء فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت‌وساز و استاندارد کردن مصالح ساختمانی و ... است. تدوین طرح جامع مسکن در قالب ۹ محور و ۵۵ برنامه عملیاتی، تصویب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجرای گسترده طرح واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله (مسکن مهر) از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که در طول برنامه چهارم به اجرا درآمد. برقراری عدالت اجتماعی، توسعه پایدار، افزایش کارایی، توانمندسازی، بهبود عملکرد بازار و مهار تورم و تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار از اهداف سیاست‌گذاری مسکن در برنامه چهارم توسعه می‌باشند. به دلیل عدم تأمین تسهیلات لازم، کمبود منابع مالی و عدم تخصیص اعتبار از سوی بانک‌ها این طرح (مسکن مهر) نیز، با مسائل و معضلات عدیده‌ای مواجه شد. (گزارش بازنگری طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۶۷).

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴):

در برنامه پنجم توسعه کشور که به عنوان برنامه پنجم، پیشرفت و عدالت مطرح شد با یک سال تأخیر کلید خورد و زمانی به اجرا درآمد که بسیاری از اهداف برنامه چهارم توسعه در بخش مسکن ناتمام باقی مانده بود و به این برنامه منتقل شد. برنامه پنجم، 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، یعنی 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 دیده شدند. هرچند این برنامه به صورت رسمی ابلاغ نگردید ولی برای تحقق اهداف، تعداد قابل توجهی از راهبردها، سیاست های اجرایی و برنامه ها تهیه و به صورت موردی ابلاغ و اجرا شد. اهم برنامه های مسکن در برنامه پنجم توسعه عبارت اند از: بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری، توزیع بهینه منابع یارانه ها به منظور حمایت از گروه های هدف، توانمندسازی خانوارها در تأمین مسکن مناسب شهری و روستایی، استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی در جهت تنظیم و تعادل بخشی به بازار مسکن، ارتقاء کیفی صنعت ساختمان، افزایش تولید مسکن، حمایت از اقشار کم درآمد و زوج های جوان. گزارش نگاهی بر سیاست های اجرایی بخش مسکن در برنامه های توسعه، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶).

در قانون برنامه پنجم، در مجموع توجه اندکی بر مواردی چون کاهش نابرابری ها و توانمندسازی اقشار کم درآمد شده است. در این برنامه به نحوه پرداخت یارانه به فعالان بخش مسکن اشاره شد که به گونه ای است که منابع حاصل از هدفمندی یارانه ها برای بهینه سازی مصرف انرژی در ساختمان ها، مقاوم سازی آن ها و پیشبرد برنامه مسکن مهر در قالب یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک بلاعوض وجوه اداره شده پرداخت شود. می توان گفت به دلیل عدم تأمین تسهیلات لازم بسیاری از طرح ها در طول این برنامه

نیمه‌تمام باقی ماند و نرخ سود بالای تسهیلات و عدم سرمایه‌گذاری در تولید مسکن، موجب شد که در عمل برنامه پنجم توسعه توفیق چندانی کسب ننماید.

- برون داد اجرایی: تم مرکزی: سیاست مسکن مهر به‌مثابه تأمین مسکن
- تم‌های فرعی: سیاست زمین صفر، تمرکز بر عرضه، انباشت سرمایه و غلبه ارزش مبادلاتی.

در دهه هشتاد بعد از روی کار آمدن دولت محمود احمدی‌نژاد اتفاق شگرفی در حوزه مسکن اتفاق افتاد. مسکن مهر کلان‌ترین رویکرد دولت نهم و دهم و تمام دولت‌های پس از انقلاب است. طرحی که با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد جامعه مطرح و اجرا شد. اما وسعت اجرایی طرح، هزینه بالا، مکان‌یابی نامناسب، عدم رعایت پیوست‌های محیطی و ایجاد زیرساخت‌ها، انحصار و عدم مشارکت مردم در اجرا و فدا کردن کیفیت برای ارزان‌سازی، طرح مسکن مهر را با انواع مشکلات و مسائل مواجه ساخت که به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد. درباره طرح مسکن مهر روایت قدسیان اینچنین است:

«هدف از مسکن مهر این بود که مردم بیشتری صاحب‌خانه شوند. افراد از مناطق حاشیه‌نشین به مسکن مهر روی‌آورند و در آن سکونت کنند. حق بهره‌برداری از زمین یا واگذاری زمین ۹۹ ساله در این طرح مطرح شد. بدین‌صورت دولت زمین را واگذار نکند، اجاره ۹۹ ساله بگیرد. بالواقع قیمت ساخت را از مردم بگیرد، در کنار آن سیستم بانکی هم تسهیلات وام را فراهم کند. مردم هم کمی خودشان کمک نمایند. یک دلیل آن این بود که زمین در دهه ۸۰ جهش زیادی پیدا کرده بود، خصوصاً در کلان‌شهرها زمین نیمی از قیمت خانه را تشکیل می‌داد. بنابراین دولت برای آنکه قیمت مسکن را برای گروه‌های کم‌درآمد قابل‌تحمل کند به دنبال حذف قیمت زمین رفت. سیاست غالب در دهه سوم تنها مسکن مهر شد که در طرح جامع مکتوب شده بود که از ۲۰ تا ۳۰ هزار واحد شروع شود، اما در سال ۸۵ به یک‌میلیون و پانصد هزار واحد رسید و در طی سال‌های بعد به دو میلیون و دویست هزار واحد رسید.» (قدسیان: ۱۳۹۶).

طرح مسکن مهر را به طور ساده می توان چنین خواند: تأمین انبوه مسکن برای اقشار کم درآمد به وسیله دولت، تسهیلات بانکی و کمک خود متقاضیان. دولت هزینه زمین را حذف می کند، بانکها تسهیلات مالی را فراهم می کنند و مردم هم پس اندازشان را برای تکمیل، صرف می کنند. این طرح گرچه در ابتدا، طرحی مفید و در جهت ارتقا محرومین می نمایاند، اما طرح دچار نقص هایی است که تبعات آن در اجرا و سپس فضای اجتماعی دیده می شود. شیخی در باب طرح مسکن مهر چنین بیان می کند:

«دولت نهم با شعار عدالت طلبی و حمایت از محرومین بر سر کار می آید. دولت دعوی حمایت از محرومین را دارد و به دنبال آن است، بنابراین تولید و عرضه انبوه مسکن در دستور کار قرار گرفت. حتی در راستای آن نهادهایی تشکیل می شود تا تولید مسکن انبوه شود و قیمت آن کاهش یابد. مسکن مهر با همین نیت و با تمهید هزینه های گزاف طراحی شد. اولین هدف در طرح مسکن مهر حذف قیمت زمین از قیمت مسکن بود. تا بدین وسیله بتواند دسترسی^۱ و راحتی^۲ برای اقشار کم درآمد فراهم نماید. در ابتدا امکان خرید و فروش وجود نداشت، به دلیل حقوقی خیلی مهم بود. در ویرایش های بعدی قابل خرید و فروش هم شد و بعد از آن این بحث مطرح شد که مسکن مهر قرار نیست دهک های پایین جامعه را شامل شود، بلکه برای دهک های بالاتر است و کم کم مسکن مهر از یک طرح حمایتی افراد کم درآمد به مسکن اقشار متوسط تبدیل شد (بعضاً در جاهایی خانه های لوکس تری می ساختند) به ابزاری برای بورس بازی زمین و جولانگاهی برای سوداگران تبدیل شد و مسکن مهر وارد بازار خرید و فروش مستغلات شد.» (شیخی، ۱۳۹۶).

تأمین مسکن از جمله مسائلی است که مبتنی بر عرضه و تقاضا است. در طرح مسکن مهر تمرکز بر روی عرضه بوده است. بنابراین دولت بدون آنکه برآوردی از نیازمندان داشته باشد با فراخوان عمومی بر آن بود تقاضا را برحسب عرضه سامان دهد.

-
1. Availability
 2. Accessibility

در نتیجه وقتی عرضه بر اساس انبوه‌سازی و ساخت بی‌رویه و تقاضا به واسطه فراخوان عمومی شکل گیرد نه شناسایی دقیق کم‌درآمدان بر اساس میزان درآمد و هزینه خانوار و رعایت اولویت، دیگر بار گروهی در این میان حذف می‌شوند که همان اقشار محروم و دهک‌های یک و دو هستند. امامی اهمیت در نظر گرفتن عرضه و تقاضا^۱ در طرح‌های کلان اقتصادی را چنین بازگو می‌نماید:

«بخش مسکن به صورتی است که بخش خصوصی فعالیت خود را دارد، حال گاه ممکن است که نیاز به هدایت داشته باشد تا حمایت. اقشار میان درآمد و پردرآمد بیشتر نیاز به سیاست‌های هدایتی و بعضاً کنترلی دارند و بخشی که نیاز به حمایت دولت داشته است غالباً مغفول مانده است و همیشه حمایت‌ها به نحوی به سمت گروه‌های درآمدی بالاتر هدایت شده است و آن‌ها ذی‌نفع بوده‌اند. حمایت می‌بایست برای قشر کم‌درآمد و محروم باشد. به طوری که مالیات اخذ شده از گروه‌های پردرآمد و میان درآمد صرف گروه‌های کم‌درآمد و محروم شود. برای نمونه مسکن مهر یا صاحبان واحدها کسان دیگرند یا اگر حمایت از محرومین بوده به واسطه این مسکن‌ها، به قدری در جهت ارزان‌سازی پیش رفته است که کیفیت فدای ارزانی شده است. (امامی: ۱۳۹۶).

سوداگری از آنجا شکل می‌گیرد که خرید و فروش واحدها در مسکن مهر آغاز می‌شود، مسئله‌ای که کاملاً در تضاد با ایده مسکن مهر بوده است. همچنین این طرح در برهه‌ای تدوین و اجرا شد که جامعه دچار رکود اقتصادی است و عدم رشد اقتصادی را شاهد هستیم. از سویی دگر جهش قیمت مسکن مابین سال‌های ۸۶ تا ۹۲ معضل مسکن را دوچندان نمود. این افزایش قیمت مسکن سبب شد آن قشر از مردم که در دهک‌های چهارم و بالاتر بودند، خصوصاً در شهرهای بزرگ، قدرت خرید مسکن را از دست دهند و به ناچار به مسکن مهر روی آورند، در نتیجه همچنان دهک‌های اول تا سوم به‌ویژه در شهرهای بزرگ بدین صورت حذف شدند.

1. Supply and Demand

نتیجه‌گیری

این مقاله به دنبال بررسی نقش دولت در سیاست‌گذاری اجتماعی مسکن پس از شکل‌گیری انقلاب اسلامی تا پایان دولت دهم بود. این مسئله با توجه به دو بعد درون داد قانونی و برون داد یا رویه اجرایی دولت‌ها بررسی شد. به‌طورکلی یافته‌ها نشان می‌دهد که با فاصله گرفتن از دهه اول انقلاب تاکنون روند سیاست‌گذاری مسکن به‌گونه‌ای بوده است که موجب شکل‌گیری سرمایه‌داری لجام‌گسیخته و انباشت سرمایه برای قشر محدودی گردیده است و از سوی دیگر منجر به شهروندزدایی از اکثریت جامعه و طرد فقرا و حاشیه‌نشینان گشته است. سیاست‌گذاری مسکن طی دوره اخیر مبتنی بر شناسایی اصولی گروه‌های هدف بر اساس میزان درآمد و وضعیت اقتصادی خانوار نبوده بلکه مبتنی بر اقشار اجتماعی بوده است و در نتیجه تحت الگوهای متفاوت نابرابری اجتماعی و اقتصادی را بازتولید نموده است. تحلیل سیاست مسکن دولت‌ها از دو بعد درون داد قانونی و برون داد اجرایی نشان می‌دهد که با فاصله گرفتن از دهه اول انقلاب باوجود تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد در حوزه مسکن و تابع بودن سیاست‌گذاری از رویکرد کلان دولت‌ها اما در زمینه برون داد اجرایی، پیوستگی و استمرار نتایج سیاست‌گذاری در دولت‌های مختلف را شاهد هستیم. به‌بیان‌دیگر برون داد اجرایی تابع رویکرد ایدئولوژیکی دولت‌ها نبوده است و تمام دولت‌های مورد بررسی در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد عملکرد مطلوبی نداشتند.

رویه اجرایی دولت‌ها و نتایج سیاست‌ها نشان می‌دهد که گروه‌های هدف سیاست‌ها عموماً دهک‌های اول تا سوم درآمدی و اقشار آسیب‌پذیر مانند افراد بی‌سرپرست، معلولان یا افراد با نیازهای خاص نبوده‌اند و این ناکارآمدی سیاستی خصوصاً در شهرهای بزرگ قابل‌مشاهده است. حتی در مورد طرح مسکن مهر که در تدوین سیاست و درون داد قانونی با سیاست زمین صفر شاهد توجه دولت به معضلات اسکان کم‌درآمدان می‌باشیم، به لحاظ اجرایی و پیامدهای سیاستی، نمی‌توانیم این

سیاست را در تأمین مسکن کم‌درآمدان کاملاً کارآمد و مؤثر قلمداد کنیم. به دلیل ضعف در اجرای کارشناسانه و عدم مشارکت مردم و اتخاذ رویکرد نخبه‌گرایانه و بوروکراتیک از سوی دولت، سیاست مسکن مهر با معضلات و مشکلاتی مواجه شد که این طرح را از اهداف اولیه خود دور کرد. بنابراین با وجود صرف هزینه‌های بسیار امروزه شاهد گسترش اسکان غیررسمی، بی‌مسکنی و بدمسکنی و افزایش سهم هزینه تأمین مسکن در سبد هزینه خانوار می‌باشیم. همچنین کم‌درآمدان از تأمین مطالبات خود از جمله حق به مسکن و حق به شهر محروم مانده‌اند و روزبه‌روز بیشتر در معرض فرایند طرد اجتماعی قرار می‌گیرند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- اطهاری، کمال. (۱۳۹۰). *گزارش وضعیت اجتماعی ایران*، مقاله مسکن، تهران: موسسه رحمان.
- بیات، آصف. (۱۳۹۶). *سیاست‌های خیابانی (جنبش تهی‌دستان در ایران)*، ترجمه: سید اسدالله نبوی چاشمی، تهران: شیرازه کتاب ما.
- بایبو، نوربرتو. (۱۳۸۴). *چپ و راست: اهمیت یک تفکیک سیاسی*، ترجمه: علی اصغر سعیدی، تهران: علم و ادب.
- بلیک مور، کن. (۱۳۸۵). *مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی*، ترجمه: علی اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- پورمحمدی، محمدرضا. (۱۳۹۴). *برنامه‌ریزی مسکن*، تهران: انتشارات سمت، ویراست دوم.
- ستار زاده، داوود. (۱۳۸۸). *بررسی شاخص‌های جمعیتی مسکن ایران در سال ۱۳۸۵. فصلنامه جمعیت*، ش ۶۷ و ۶۸.
- شیرعلی، ابراهیم. (۱۳۹۲). *مطالعه تحولات سیاست‌های مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی*، دانشگاه تهران.
- صراف، مظفر. (۱۳۸۱). *به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی: از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی، فصلنامه عمران و بهسازی شهری*، ش ۸.
- عزیزی مهر، خیام. (۱۳۸۹). *دولت و سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته جامعه‌شناسی سیاسی*، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران.
- *قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- *قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۰)، پژوهش سیاست اجتماعی در ایران، *فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۹.
- گزارش نگاهی بر وضعیت کلی بخش مسکن و شهرسازی (۱۳۹۵)، تهران: وزارت راه و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵)، *بخش مسکن و شهرسازی در برنامه سوم توسعه و لایحه بودجه*.
- گزارش نگاهی بر سیاست‌های بخش مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶)، پورتال وزارت راه و شهرسازی.
- گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۴)، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر اقتصاد کلان.
- مهندسین مشاور رهپو ساخت شارسنتان (۱۳۹۱)، *گزارش ارزیابی طرح مسکن مهر*، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
- نجفی، بنفشه (۱۳۸۵)، سنجش سهم عوامل مؤثر بر عرضه مسکن در مناطق شهری کشور طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۱، *فصلنامه اقتصاد مسکن*، ش ۳۷ و ۳۸.
- هال، آنتونی و جیمز میجلی. (۱۳۸۸)، *سیاست اجتماعی و توسعه*، ترجمه: مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران: جامعه شناسان.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۴). *برآورد حجم یارانه مورد نیاز برای افزایش دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به مسکن*، سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۷). *ارزیابی برنامه‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نظام پرداخت یارانه بخش مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه*، در ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی برنامه پنجم، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت امور مسکن و ساختمان، جلد اول.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۳). *بررسی نظام یارانه‌ها در بخش مسکن*، تهران: سازمان ملی زمین و مسکن.
- Benito, Andrew, James Proudman and Getjan Vlieghe. (2004). House Price, Consumption and Monetary Policy, Financial Accelerator Approach, *Journal of Financial Intermediation*, 1-22.
- Bengtsson, Bo. (2001). *Housing as Social Right: Implications for Welfare State Theory*, Scandinavian Political Studies, Vol 24, No 4, 255-275.

- Deng, F. (2017). A Theoretical Framework of The Governance Institutions of Low-Income Housing In China. *Urban Studies Journal Limited*, 1-16.
- Fahey, Tony & Michell Noriss. (2011). Housing in the Welfare State: Rethinking the Conceptual Foundations of Comparative Housing Policy Analysis, *International Journal of Housing Policy*. Vol.11, No. 4, 439-452. December.
- Grimes, O. F, Jr. (1976). *Housing for low- income families Baltimore*: John Hopkins Press.
- Murie, Alan. (2012). *Housing In The Welfare State: Partitions Places and People*. Local Economy, 27 (5-6), 480-485.
- Malpezzi, S. (1990). *Urban Housing and Financial Markets: some International Funding Community Initiatives*, London: Earthscan.
- Olsen, E. (2003). *Housing Programs for Low-Income Households*. National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.

