

آسیب‌شناسی سیاست‌های بخش مسکن

الهه رحیم‌دوست^۱

چکیده

با توجه به اینکه تأمین مسکن مورد نیاز اقشار مختلف مردم، همواره یکی از دغدغه‌های اساسی مدیریت اقتصادی بوده است و قانون‌گذاران کشور با تصویب قوانین مختلف سعی در رفع مشکلات این بخش داشته‌اند، اما نگاهی به سیاست‌های اجرایی با گذشت بیش از ۴۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، موفقیت عمده‌ای را در این حوزه نشان نمی‌دهد. در برخی مواقع، گام‌های مؤثری در این حوزه برداشته شده است، اما مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود دید بلندمدت برای رفع مشکل مسکن، نبود آمار و اطلاعات دقیق و به‌روز، نگاه عرضه‌محور به بخش مسکن توسط دولت‌های مختلف در مقابل نگاه مدیریت تقاضا مبتنی بر آمایش سرزمین، ضعف مدیریت و... از علل اصلی موفق نبودن اجرای سیاست‌های این بخش بوده است. به دلیل سهم بالای مسکن در سبد هزینه‌های خانوار، افزایش لجام‌گسیخته قیمت‌ها، موجب شده است روزبه‌روز از توان اقتصادی افراد در تأمین مسکن دلخواه کاسته شود. این موضوع می‌تواند تبعات ناراضی‌تی عمومی به همراه داشته باشد که در نهایت، امنیت اقتصادی و ملی را مورد هجمه قرار می‌دهد. از این‌رو برخی راهکارها از جمله کنترل سودگری در بازار مسکن، توزیع متناسب امکانات اقتصادی و خدماتی، اتخاذ سیاست‌های تقاضا‌محور با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد، توجه به چهارچوب‌ها و راهبردها و سیاست‌های طرح جامع مسکن، اجرای برنامه‌های متناسب با گروه‌های هدف و... برای بهبود شرایط موجود پیشنهاد می‌شود.

واژگان کلیدی: مسکن، سیاست، برنامه‌های توسعه، امنیت اقتصادی، دهک‌های پایین درآمدی.

مقدمه

هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه، سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات مناسب را انجام دهد. همچنین، در اصل ۳۱ قانون اساسی کشور آمده است که داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

در بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی نیز یکی از ضوابط استواری اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، تأمین نیازهای

با توجه به اینکه تأمین مسکن یکی از نیازهای اساسی افراد در زندگی شمرده می‌شود و نداشتن آن دیگر امکانات زندگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، رفع تنگناهای موجود در این حوزه، همواره یکی از دغدغه‌های اساسی نظام و سیاست‌گذاران بوده است. تا جایی که بر اساس بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی موظف است به منظور پایه‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

به بررسی وضعیت بخش مسکن در کشور از ابعاد مختلف می‌پردازیم. در ادامه، با بیان برخی کاستی‌ها در اجرای سیاست‌های دولت، ملاحظات امنیت اقتصادی متناسب با هریک از آن‌ها گوشزد و در آخر نیز راهکارهای پیشنهادی ارائه می‌شود.

۱- نگاهی به وضعیت بخش مسکن در کشور

بخش مسکن را می‌توان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی در جامعه دانست. این بخش با ابعاد گسترده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی، دیگر بخش‌های اقتصادی کشور را به دلیل ارتباطات پیشین و پسین خود تحت تأثیر قرار می‌دهد. سهم بالای مسکن در سبد هزینه‌ای خانوار و همچنین، قدرت اشتغال‌زایی این بخش از جمله خصوصیات است که اهمیت این بخش را بیش‌ازپیش گوشزد می‌کند. با توجه به اهمیت بخش مسکن در اقتصاد کشور، نگاهی به وضعیت این بخش، عملکرد سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور را نمایان می‌سازد. از آنجاکه ملاک تصمیم‌گیری و نیز شاخص عملکرد در بخش مسکن، وضعیت کلان‌شهرها و در رأس آن‌ها تهران است، در این بخش از گزارش با عنایت به میزان دسترسی به آمار به‌روز، بررسی وضعیت مسکن در تهران ملاک تحلیل قرار گرفته است.

اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه است. مسئله مسکن به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین نیازهای خانوار در قوانین مهم کشور، همواره مد نظر قانون‌گذاران بوده است. به لحاظ اقتصادی نیز بخش مسکن به دلیل پیشران بودن و وجود ارتباطات پیشین و پسین این بخش با دیگر بخش‌ها، موجب شده است تا هرگونه رکود یا رونق در آن، از حساسیت ویژه‌ای برخوردار باشد. بخش مسکن در اقتصاد ایران دارای اهمیت فوق‌العاده است و از آنجاکه تغییرات شدید قیمتی در این بخش سبب هزینه خانوار و درنهایت، رفاه آنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، هرگونه عملکرد نادرست در این حوزه، پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شدیدی با خود به همراه دارد. از این‌رو دولت با اتخاذ سیاست‌هایی در بخش مسکن می‌تواند برخی تصمیمات اقتصادی خود را در قالب برنامه و عملیات در دوره‌های مختلف به مرحله اجرا درآورد.

با عنایت به این موضوع، نگاهی به عملکرد چند دهه اخیر دولت در عرصه مسکن نمایان‌کننده اثرگذاری هریک از سیاست‌گذاری‌ها در راستای حل معضل این بخش است که نتیجه آن به‌عنوان چراغ راهی برای تعدیل یا تغییر سیاست‌گذاری‌ها خواهد بود. در این گزارش ابتدا

جدول ۱- عملکرد معاملات انجام‌شده در شهر تهران

درصد تغییر مرداد سال ۱۴۰۱		مقطع زمانی			شرح
نسبت به ماه مشابه سال پیش	نسبت به ماه پیش	مرداد سال ۱۴۰۱	تیر سال ۱۴۰۱	مرداد سال ۱۴۰۰	
۴۲/۳	-۲۴	۷۸۲۵	۱۰۲۹۴	۵۴۹۹	تعداد معاملات (واحد مسکونی)
۳۸	۲/۵	۴۲۷۲۹۹	۴۱۷۰۴۹	۳۰۰۴۴۷	متوسط قیمت هر مترمربع (هزار ریال)

مأخذ: بانک مرکزی.



می‌گذارد، شاخص دسترسی به مسکن و طول دوره انتظار برای خانه‌دار شدن در مناطق شهری است. شاخص دسترسی به مسکن که از نسبت ارزش خرید یک واحد مسکونی با متراژ ۷۵ مترمربع به کل درآمد متوسط خانوارهای شهری به دست می‌آید، قدرت مالی خانوارها در برابر قیمت مسکن برای صاحب‌خانه شدن را نشان می‌دهد. این شاخص به این مفهوم است که اگر خانوار کل درآمد سالانه خود را پس‌انداز کند، در چند سال می‌تواند مالک مسکن شود. از سوی دیگر، شاخص طول دوره انتظار که از نسبت ارزش خرید یک واحد مسکونی ۷۵ متری به یک‌سوم (میزان پس‌انداز خانوار برای صاحب‌خانه شدن در همه کشورها معادل ۳۰ درصد درآمد است که در ایران حدود ۳۵ درصد در نظر گرفته می‌شود) درآمد متوسط خانوارهای شهری به دست می‌آید، نشان می‌دهد که اگر خانوار یک‌سوم درآمد سالانه خود را پس‌انداز کند، پس از چند سال می‌تواند صاحب یک واحد مسکونی ۷۵ متری شود. بررسی نسبت‌های فوق در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که شاخص دسترسی به مسکن در سال ۱۳۹۹، بر اساس آخرین آمار در دسترس حدود ۳۱ سال و شاخص طول دوره انتظار در همان سال، حدود ۹۱ سال است. این در حالی است که بنا بر اظهارات برخی مسئولان، شاخص دسترسی به مسکن در کلان‌شهر تهران در سال جاری، معادل ۶۵ سال است که در مقایسه با عرف جهانی که شاخص دسترسی به مسکن ۵ سال است، تفاوت فاحشی دارد.

همان‌طور که جدول شماره ۱ نشان می‌دهد، شاهد افزایش قیمت هر مترمربع واحدهای مسکونی در تهران هستیم؛ به طوری که در مرداد سال ۱۴۰۱ نسبت به تیر سال جاری، ۲/۵ درصد رشد قیمت داشته‌ایم. این عدد نسبت به ماه مشابه سال پیش (تورم نقطه‌به‌نقطه) ۳۸ درصد بوده است. این رشد قیمت موجب شده است تا در مرداد سال ۱۴۰۱ نسبت به ماه پیش از آن، شاهد کاهش ۲۴ درصدی تعداد معاملات در تهران باشیم؛ هرچند تعداد معاملات در مقایسه با مدت مشابه سال پیش، ۴۲/۳ درصد رشد داشته است.

این آمار در حالی مطرح است که متوسط قیمت یک مترمربع واحد مسکونی واقع در منطقه ۱ تهران، ۸۰۵/۴ میلیون ریال و کمترین آن در منطقه ۱۸، با قیمت ۲۰۰/۸ میلیون ریال معامله شده است. این موضوع تبیین‌کننده افزایش فاصله طبقاتی میان افراد جامعه است که تبعات نارضایتی اجتماعی با خود به همراه دارد. از سوی دیگر، داده‌ها نمایان‌کننده رشد اجاره‌بهای واحدهای مسکونی در تهران و مناطق شهری است؛ به طوری که بررسی شاخص کرایه مسکن اجاره‌ای در شهر تهران و کل مناطق شهری در مرداد سال ۱۴۰۱، نشان‌دهنده رشد به ترتیب معادل ۴۵/۲ و ۵۰/۶ درصد نسبت به ماه مشابه سال پیش است. لازم به توضیح است رشد ماهانه شاخص مزبور در مرداد سال ۱۴۰۱ در شهر تهران و کل مناطق شهری، ۴/۶ و ۴/۷ درصد است.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که قدرت اقتصادی خانوار را برای تهیه یک واحد مسکونی به نمایش

هستند که بتوانند با تأمین نیاز واقعی بخش مسکن، از بروز نارضایتی‌های مردمی و کاهش رفاه طبقات آسیب‌پذیر جامعه بکاهند. در بخش بعدی این گزارش با نگاهی به سیاست‌گذاری‌های بخش مسکن، به بیان موانع موجود در این بخش و علل ناکامی یا موفقیت هریک از این سیاست‌ها می‌پردازیم.

۲- تبیین سیاست‌های راهبردی در بخش مسکن

همان‌طور که در بخش‌های پیش اشاره شد، تأمین مسکن متناسب با نیاز آحاد جامعه و خصوصاً اقشار محروم از جمله اهداف اصلی و کلان بخش مسکن بوده و هرگونه سیاستی در این حوزه با رویکرد پاسخ‌گویی به این نیاز اتخاذ شده است. با توجه به وضعیت کنونی کشور در این بخش، لازم است سیاست‌های راهبردی ویژه‌ای اتخاذ شود. این مهم جز از طریق شناخت نقاط ضعف سیاست‌های پیشین و نیز بررسی وضع کنونی مقدور نیست. در این بخش به بیان سیاست‌گذاری‌های بخش مسکن و علل ناکامی یا موفقیت هریک می‌پردازیم.

نگاهی به برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد در برنامه‌های اول و دوم توسعه که در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ به طول انجامید، به دلیل رکود حاکم بر بخش مسکن شاهد اتخاذ تصمیماتی از سوی برنامه‌ریزان مبنی بر تقویت سمت عرضه مسکن بودیم. در برنامه اول توسعه که با اهداف افزایش سطح زیربنای مسکونی در کل کشور، تمرکززدایی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ، ارتقای کیفی عمران محیط

یکی دیگر از شاخص‌هایی که نمایان‌کننده میزان توان اقتصادی خانوار در تأمین مسکن است، سهم هزینه مسکن در سبد هزینه‌ای خانوار است. طبق آخرین آمار موجود در کشور، در ترکیب سبد هزینه‌ای خانوار شهری در سال ۱۳۹۹، سهم بخش مسکن، سوخت و روشنایی معادل ۳۷ درصد که این سهم در مناطق روستایی ۱۹ درصد است. این مقادیر در سال ۱۳۹۸ به ترتیب ۳۶ و ۱۸ درصد بود. در مقایسه‌ای دیگر باید گفت سهم مسکن در میان اقلام غیرخوراکی در سبد هزینه‌ای خانوار در سال ۱۳۹۹، بالغ بر ۵۰ درصد بود که در بخش روستایی نیز شاهد سهم ۳۲ درصدی مسکن در میان اقلام غیرخوراکی سبد هزینه‌ای خانوار روستایی بوده‌ایم. این در حالی است که در کشورهایی که توانسته‌اند مشکلات بخش مسکن خود را تا حد زیادی بهبود بخشند، این سهم حدود ۲۰ درصد است. لازم به توضیح است که سهم مسکن در سبد هزینه‌ای خانوار در مقایسه با سهم تفریحات و سرگرمی تأمل‌برانگیز است. در سبد هزینه‌ای خانوار شهری و روستایی شاهد سهم ۲ درصدی تفریحات و سرگرمی هستیم که نشان‌دهنده کاهش رفاه خانوار است.

با توجه به موارد عنوان‌شده باید گفت افزایش قیمت مسکن در کشور تاکنون به اندازه‌ای بوده که رفته‌رفته در سال‌های مختلف موجب کاهش توان اقتصادی خانوار در تأمین مسکن مناسب شده و از رفاه خانوار کاسته است. از آنجاکه عدم تأمین مسکن تبعات امنیتی بسیاری با خود به همراه دارد، اغلب سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان درصدد اخذ تصمیماتی



در اهداف کمی برنامه اول توسعه، تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی و ایجاد ۲۰۴ میلیون مترمربع زیربنای مسکونی و در اهداف کیفی آن، تغییر ترکیب شیوه‌های ساخت برای ایجاد ساختمان‌های بادوام، افزایش نسبت این ساختمان‌ها در کل ساختمان‌ها، ارتقای نسبت سرانه موجود مسکن و هدایت تولید مسکن با زیربنای کمتر و کیفیت بهتر و متناسب با سرانه ملی لحاظ شده بود، اما عملکرد دولت در سال‌های مورد بررسی نشان می‌دهد که به‌رغم تولید زیربنای مسکونی به‌اندازه پیش‌بینی شده در برنامه، هدف برنامه به لحاظ تعداد واحد مسکونی تولید شده عملی نشد و درصد تحقق آن به ۷۴ درصد رسید و اندازه زیربنا در مناطق شهری ۹۳ درصد بود. متأسفانه در این برنامه سیاست مشخصی برای جلوگیری از رشد مسکن غیررسمی تعیین و هدف‌گذاری نشده بود. این سال‌ها مصادف با زمانی بود که پدیده اسکان غیررسمی در شهرها به‌ویژه شهرهای بزرگ به‌سرعت در حال شکل‌گیری و گسترش بود. مشکلات مربوط به بافت‌های فرسوده نیز در این برنامه مورد توجه واقع نشد و ضوابط و مقرراتی برای سامان‌دهی آن در این برنامه ارائه نشد.^۱

برنامه دوم توسعه که مقارن با سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۸ بود، با اتکا به تأمین بخشی از سود مورد انتظار سیستم بانکی و نیز تأمین بخشی از سرمایه مورد نیاز ساخت مسکن گروه‌های کم‌درآمد توسط دولت، به‌طور روشن و دقیق به تعریف و شناسایی

شهری و روستایی و استفاده بهینه از مصالح و انرژی ساختمان، عرضه زمین شهری دولتی آماده‌سازی شده با قیمت‌های ترجیحی، بازسازی پس از جنگ، ارتقای کیفی و کاهش سرانه موجود مسکن در کشور و هدایت تولیدات مسکن در راستای زیربنای کمتر متناسب با سرانه محلی، ایجاد شهرهای جدید با هدف جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ، افزایش قیمت زمین، مسکن و اجاره با نرخ کمتر از نرخ تورم، کاهش تملک زمین و کاهش تدریجی امکان مداخله مستقیم در بازار زمین در محدوده قانونی شهرهای بزرگ، اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری، تشویق انبوه‌سازی و استفاده از مصالح محلی و قابل حمل در شهرهای کوچک و روستاها و... برخی برنامه‌ریزی‌ها صورت گرفته بود، به‌رغم اهداف یادشده در اتخاذ سیاست‌های بخش مسکن، در دوره مورد بررسی به دلیل تقابل رونق بازار مسکن و سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، شاهد تداوم رکود در بخش مسکن بودیم. از این‌رو اعتبارات عمرانی و بانکی کمتری به بخش مسکن تخصیص یافت و افزایش سود بانکی، افزایش قیمت مصالح ساختمانی و نرخ بالای تورم منجر به کاهش توان اقتصادی خانوارها شد. از سوی دیگر، در سال‌های ابتدایی برنامه اول توسعه، شاهد سرازیر شدن سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت خرید زمین بودیم که این موضوع تسریع در افزایش قیمت زمین را موجب شد.^۱

۱. تارنمای رسمی وزارت راه و شهرسازی.

۲. علوی، علی، محمد صمدی و سجاد بناری (پاییز ۱۳۹۷). «ارزیابی نقاط قوت و ضعف سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران»، جغرافیا و روابط انسانی. دوره ۱، شماره ۲، ص ۸.

جهشی قیمت آن تا نیمه دوم سال 1375 تداوم داشت و پس از آن به دلیل رکود معاملات و کاهش تقاضای مؤثر، سرمایه‌گذاری در این بخش کاهش یافت که در نهایت، به کاهش تولید مسکن منجر شد. به دنبال طرح سامان‌دهی اقتصاد و اتخاذ سیاست‌های اعتباری جدید که در قالب «طرح اسکان 77» و از سال 1377 در راستای افزایش میزان تقاضا و نیز حمایت از انبوه‌سازان به مورد اجرا گذاشته شد، از اوایل سال 1378، عملیات ساختمان‌سازی در بسیاری از مناطق به‌ویژه در شهر تهران دوباره با رونق روبه‌رو شد.

در تدوین اهداف کمی بخش مسکن، دو گروه (بخش‌های دولتی و غیردولتی) متمایز از یکدیگر بودند؛ به طوری که سهم کمی بخش دولتی به میزان 3 درصد و سهم بخش غیردولتی به میزان 97 درصد بود. این برنامه نیز مانند برنامه اول به لحاظ پایین آوردن متوسط زیربنا ناموفق بود. در این برنامه، احداث 246000 واحد مسکونی در مناطق شهری و روستایی با زیربنایی معادل 243 میلیون مترمربع پیش‌بینی شده بود. بر اساس آمار منتشرشده بانک مرکزی در طول سال‌های برنامه دوم روی هم 985/5 هزار واحد مسکونی با متراژ متوسط 130/4 مترمربع تولید شد. به این ترتیب، درصد تحقق اهداف و موفقیت برنامه دوم 38/9 درصد بوده که 61/1 درصد از اهداف کمی بخش مسکن برآورده نشده است.^۱

در برنامه سوم توسعه (1383-1379) مانند برنامه‌های پیشین بر حل مشکل مسکن گروه‌های

گروه‌های هدف می‌پردازد و با تعریف مسکن اجتماعی برای گروه‌های کم‌درآمد، مسکن حمایتی برای گروه‌های میان‌درآمد و مسکن آزاد برای گروه‌های درآمدی بالا، سعی در طبقه‌بندی طرف تقاضا کرده و اهداف و سیاست‌ها بر مبنای تقویت سیاست‌های طرف عرضه تعیین شده است. از جمله اهداف و سیاست‌های دولت در این برنامه می‌توان به مواردی مانند استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری با اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم اشتغال، افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سمت الگوی سکونتگاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ، حفظ تراکم خانوار در واحد مسکونی تا پایان برنامه، تقلیل متوسط زیربنای مسکونی با اعمال نرخ‌های مالیاتی تصاعدی، تجدیدنظر در ارزش معاملاتی و عوارض نوسازی ساختمان و مسکن توسط دولت، ارتقای کیفی مسکن در راستای افزایش عمر ساختمان، تقلیل هزینه احداث، کاهش جرم و حجم ساختمان و استانداردسازی اجزای بنا، کمک به احداث مسکن ارزان‌قیمت برای طبقات کم‌درآمد جامعه با زیربنای کم و ترویج و تشویق سیاست پاک (پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی) اشاره کرد.^۱

نگاهی به عملکرد و اجرای برنامه نشان می‌دهد روند فعالیت‌های بخش ساختمان و مسکن در برنامه دوم با نوسانات نسبتاً شدیدی مواجه بود؛ به طوری که رونق بخش مذکور از سال 1373 شروع شد و روند

۱. تارنمای رسمی وزارت راه و شهرسازی.

۲. علوی، علی، محمد صمدی و سجاد بناری (پاییز 1397). «ارزیابی نقاط قوت و ضعف سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران»، جغرافیا و روابط انسانی. دوره 1، شماره 2، صص 10.

واقع، باید میان اهداف بخش دولتی و خصوصی اعتبار معناداری وجود داشته و اهداف و انگیزه‌های بخش دولتی کاملاً مشخص باشد و نرخ سودی که به بخش خصوصی در ساخت و فروش مسکن تعلق می‌گیرد، باید معقول و مناسب باشد که متأسفانه این موضوع در این برنامه به چشم نمی‌خورد.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) که مقارن با پایان دولت اصلاحات و آغاز روی کار آمدن دولت نهم بود، طیف وسیعی از برنامه‌ها برای سامان‌دهی به بخش مسکن در اقتصاد ایران رقم خورد. برای مثال، اعطای وام ۱۸ میلیون تومانی خرید مسکن، اعطای وام ۳۶ میلیونی ساخت مسکن و تنظیم سند منطقه‌ای طرح جامع مسکن، تنظیم لایحه سامان‌دهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک زمین‌های ۹۹ ساله از طریق تعاونی‌های مسکن و قرار دادن آن‌ها در اختیار انبوه‌سازان، رقم خورده که اغلب آن‌ها نتیجه شایان توجهی نداشته است.

در برنامه چهارم توسعه، دولت بر اساس ماده ۳۰ که در ۶ بخش آورده شده است، سامان‌دهی بافت‌های فرسوده، ایمن و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها برای جلوگیری از خسارات اقتصادی و انسانی ناشی از حوادث غیرمترقبه را مد نظر قرار داده و زمینه مناسبی برای تدوین و ارائه برنامه‌های راهبردی و سامان‌دهی بافت‌های فرسوده شهری ایجاد کرده است. همچنین، قرار شد که دولت در برنامه چهارم اقداماتی مانند حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت تشکلی‌ها و افراد خیر مسکن‌ساز برای اقرار

کم‌درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. همچنین، حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های مورد تأکید در 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 درباره ایجاد بازار ثانویه رهن و امکان خریدوفروش اوراق رهن ثانویه در بازار سرمایه و مشارکت بخش مسکن در بازار بورس را به عمل آورد. همچنین، پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی برای دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از زمره سیاست‌های پیشنهادی در برنامه سوم توسعه است. در خصوص بازار زمین، برنامه سعی بر اتکای صددرصد به سازوکار بازار در نتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد.^۱

هدف کمی برنامه سوم، توسعه کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۶ در سال ۱۳۷۸، به ۱/۱۲ در سال پایانی برنامه بود و اهداف کیفی آن، کاهش متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی و کاهش استهلاک آن‌ها (افزایش عمرینا) بود. به‌طورکلی، این برنامه به لحاظ استفاده از شاخص‌های بیشتر و سیاست‌های مشخص در موضوع مسکن، متفاوت‌تر از برنامه پیش بود، اما عدم تجزیه و تحلیل مناسب شاخص‌ها و عدم پیوستگی این شاخص‌ها در میان بخش‌های مختلف برنامه، مهم‌ترین نقطه‌ضعف این برنامه به شمار می‌آید. در

۱. تارنمای رسمی سازمان راه و شهرسازی.

شوند. مهم‌ترین ویژگی طرح زمین ۹۹ ساله اجاره‌ای، حذف قیمت زمین از قیمت تمام‌شده است. این سیاست که با نام «زمین صفر» شناخته می‌شود، درصدد است تا با کاهش بخش عمده قیمت مسکن، توانایی خرید را برای اقشار کم‌درآمد جامعه ایجاد کند. در این طرح، دولت افزون‌بر حذف قیمت زمین، با پرداخت ۱۵ میلیون تومان وام در دو بخش آماده‌سازی زمین (۱ میلیون تومان) و ساخت (۱۴ میلیون تومان) درصدی از هزینه‌های آماده‌سازی و ساخت را به واجدان شرایط پرداخت می‌کند تا پس از تحویل قطعی مسکن، این مبلغ در اقساط ۱۵ ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت شود.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳-۱۳۸۹) با الهام از سند چشم‌انداز سال ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به‌خصوص طرح جامع مسکن تهیه شد؛ به‌طوری‌که هدف کلان طرح جامع مسکن، تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب به‌عنوان اهداف برنامه دیده شده است.

برنامه پنجم به‌طور رسمی ابلاغ نشد، اما برای تحقق اهداف، تعداد زیادی از راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی تهیه و به‌صورت موردی ابلاغ شد. متأسفانه آنچه از برنامه پنجم توسعه تحلیل می‌شود، چنین می‌نماید که از سازندگان واحدهای مسکونی

آسیب‌پذیر، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذار خارجی در بخش مسکن، دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت و استیجاری در شهرهای کوچک و روستاها، ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی، پلکانی کردن اقساط بازپرداخت تسهیلات بانکی در بخش مسکن، اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید مصالح ساختمانی و خدمات فنی را برای توسعه بخش مسکن انجام دهد^۱.

مهم‌ترین اقدام در بخش مسکن، تدوین طرح جامع مسکن بود. این طرح سندی است ملی که چشم‌انداز بخش مسکن در سال‌های آینده را ترسیم می‌کند. مطالعات این طرح از سال ۱۳۸۳ آغاز شد. این طرح حاصل تلاش ۲۴ گروه مطالعاتی بود که مطالعات موضوعی آن را در سال ۱۳۸۳ به انجام رساندند. با نگاهی به عملکرد دولت در برنامه چهارم توسعه می‌توان دید که دولت نهم در سال ۱۳۸۶ مصمم شد تا با کنترل قیمت در بازار مسکن اقدامی صورت دهد. در نتیجه این تصمیم برای نخستین بار شاهد تصویب تبصره‌ای ویژه به موضوع مسکن و سامان‌دهی آن در بودجه‌های سنواتی بودیم.

بر اساس تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶، اقشار کم‌درآمد جامعه، در قالب طرح حق بهره‌برداری ۹۹ ساله و اجاره‌داری ۵ ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می‌گیرند تا از این طریق صاحب‌خانه

۱. علوی، علی، محمد صمدی و سجاد بناری (پاییز ۱۳۹۷). «ارزیابی نقاط قوت و ضعف سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران»، جغرافیا و روابط انسانی. دوره ۱، شماره ۲، صص ۱۱.

دهک‌های ۱ تا ۴)، بهبود سطح زیربنای واحد مسکونی در گروه‌های کم‌درآمد و تغییر رویکرد به مسکن مهر با آزادسازی خرید و فروش آن از جمله نقاط قوت برنامه پنجم توسعه در بخش مسکن است. در مقابل، مواردی مانند نبود برنامه کلان بلندمدت برای کمک به تأمین مسکن گروه‌های ضعیف، نابرابری در برخورداری از امکانات و تسهیلات موجود برای دهک‌های پایین جامعه، دخالت دولت در قالب ساخت مسکن ملکی به جای مسکن استیجاری، کنار گذاشتن مسکن مهر و عدم ارائه یا اصلاح برنامه‌های جدید در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، اقدامات پراکنده و مقطعی از سوی نهادهای درگیر به شکل پرداخت تسهیلات و پرداخت کمک‌هزینه، غلبه روش مسکن حمایتی بر مسکن اجتماعی، ناکارآمدی سیستم تأمین مالی مسکن، ضعف ارتباط سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های بخش مسکن، نبود سیستم ارتباطی بین سیاست‌ها و غلبه سیاست اولویت دادن به طرح‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت در بخش مسکن، رکود مسکن، عدم دستیابی به هدف کمی مسکن (تولید ۵۰۶۰۰۰۰)، افزایش شاخص هزینه دسترسی به مسکن در گروه‌های کم‌درآمد، فقدان برنامه مشخص در زمینه سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نبود تعادل بین عرضه و تقاضا از نقاط ضعف این برنامه در بخش مسکن است.

در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) با تغییر در رویکرد دولت در بخش مسکن از عرضه‌محوری به تقاضا‌محوری، دولت یازدهم در برنامه ششم توسعه در

ارزان‌قیمت، حمایت‌های قانونی و مالی به عمل نیامده و تسهیلات و اعتباراتی بدان‌ها اختصاص داده نشده است در حالی که در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، سازندگان واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت نقش بسیار مهمی دارند. همچنین، برنامه پنجم در بخش مسکن با موانع و مشکلاتی مواجه بود که از میزان موفقیت آن کاست. از جمله مشکلات، برآوردهای غیرواقعی تقاضای مسکن بود؛ به طوری که در این برنامه، میزان تقاضای مسکن از سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱، بیش از ۱ میلیون واحد مسکونی تعیین شده بود که بر اساس گزارش سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال ۱۳۹۱، ۷۹۰ هزار ازدواج یا تقاضای جدید به بازار مسکن وارد شده بود. از دیگر مشکلات این برنامه، تمرکز اندک بر اقتصاد مسکن است. افزون‌براین، به ویژگی‌های زیست‌محیطی پروژه‌های اجرا شده نیز توجه اندکی شده است.

مواردی مانند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، فعالیت نهادهای حمایتی مانند سازمان بهزیستی، بنیاد مسکن، کمیته امداد و انجمن خیرین مسکن‌ساز در زمینه بهسازی، مقاوم‌سازی، تعمیر و نوسازی، کمک به خرید و احداث مسکن، جهت‌گیری به سمت مسکن استیجاری (مسکن اجتماعی)، سامان‌بخشی به مسکن مهر با کاهش نقش‌های تصدیگری دولت و افزایش نقش‌های تنظیم‌گرانه آن، تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی، بازنگری در طرح جامع مسکن با افزودن ۵ محور، کاهش هزینه مسکن در سبد گروه‌های کم‌درآمد

رویکرد دولت به مسکن خانه‌اولی‌ها، طرح صندوق پس‌انداز یکم بود. در سال 1396، بر اساس آمار این صندوق، بیش از 220 هزار خانوار از این طرح استفاده و پس‌انداز کردند. پرسش اساسی این است که این صندوق تا چه اندازه توانست سبب بهبود وضعیت مسکن دهک‌های پایین جامعه شود؟ این صندوق بیشتر دهک‌های میانی جامعه را هدف گرفت که درنهایت، توانست به قشر کارمند تسهیلات مناسب ارائه دهد.

بخش مسکن، اولویت را در 4 محور تقاضا قرار داد که شامل ساکنان بافت‌های فرسوده، ساکنان سکونتگاه‌های خودانگیزخته، خانه‌اولی‌ها و گروه‌های کم‌درآمد می‌شود. رویکرد دولت به ساکنان بافت فرسوده، رویکرد بازآفرینی شهری در مقیاس محلی است. از این رو اعطای تسهیلات بانکی با سود 8 درصد به ساکنان بافت‌های فرسوده و ایجاد ستاد بازآفرینی در پایتخت، مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها در دستور کار قرار گرفت.

جدول 2- سقف تسهیلات از محل حساب صندوق پس‌انداز یکم و مدت انتظار (میلیون ریال)¹

شهرها	حداقل مبلغ جهت افتتاح	حداقل مدت انتظار اولیه (ماه)	سقف تسهیلات	حداکثر مدت بازپرداخت	نرخ سود سالانه	روش بازپرداخت
تهران	67	12	800	144 ماه	9/5	روش ساده و پلکانی سالانه و دوره‌ای
شهرهای بالای 200 هزار نفر جمعیت			600			
سایر مناطق شهری			400			

مأخذ: بانک مسکن.

حمایتی) تأکید شده است. هدف کمی این ماده در پایان سال 1395، حدود 77000 واحد بود تا در سال 1400 به میزان 96000 واحد برسد. با توجه به فقدان سیاست مشخص دولت دوازدهم در این زمینه، طرح مسکن اجتماعی و حمایتی نتوانست به اهداف کمی خود برسد. دولت دوازدهم با مخالفت با مسکن مهر به دلیل مسائل اجتماعی مانند کالا فرض کردن انسان و ساختن خانه‌های شبیه به انبار برای نگهداری انسان‌ها و مسائل اقتصادی، طرح جدید مسکن امید را برای قشر کارگر برخوردار از بیمه تأمین اجتماعی مطرح کرد؛ هرچند برنامه واضح و روش روشنی

بر اساس آمارهای ارائه‌شده مدیران بانک مسکن، حجم کل تسهیلات اعطایی صندوق پس‌انداز مسکن یکم، 8900 میلیارد تومان بوده، اما مانده‌سپرده‌های صندوق به 5200 میلیارد تومان رسیده است. بنابراین، از مهر سال 1397 تا مرداد سال 1398، مانده‌سپرده‌های صندوق پس‌انداز مسکن یکم، 3800 میلیارد تومان کاهش و در مقابل، حجم کل تسهیلات اعطایی، 2100 میلیارد تومان افزایش یافته است.

در ماده 78 قانون برنامه ششم در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، بر ایجاد مسکن برای نیازمندان (مسکن اجتماعی و

1. توکل‌نیا، جمیله و سعید ضرغامی (پاییز 1397). «آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری»، فصلنامه مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال 5، شماره 16، صص 27.

مشکلاتی که سبب چالش جدی تأمین مالی این برنامه شد، شامل پایین بودن درآمد نفتی کشور، ضعف بازار اولیه سرمایه برای تجهیز منابع مالی سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و عمومی، کافی نبودن سرمایه و درگیر بودن اغلب بانک‌ها در امور بنگاه‌داری، رکود اقتصادی، رکود بخش مسکن و کاهش تقاضای کل در بازار داخلی است. مجموع عوامل یادشده سبب چالش بزرگ در دستیابی این برنامه به اهداف کمی خود است^۱.

درباره چهارچوب، شرایط، ضوابط و گروه‌های هدف طرح مسکن امید مطرح نشد. یکی از ضعف‌های برنامه ششم توسعه، بحث تأمین مالی است. باید گفت که اهداف، سیاست‌ها و راهبردهای تعیین شده در برنامه ششم توسعه بیشتر از دیگر برنامه‌های تهیه شده است؛ به طوری که در بخش مسکن و سکونتگاه‌ها، ۵ هدف کلی، ۱۱ راهبرد و ۱۵ سیاست تعیین شده، اما در شرایط اقتصادی کشور یکی از معضلات، تأمین مالی این‌هاست. مهم‌ترین

جدول ۳- خلاصه اهداف و عملکردهای دولت‌ها در شش برنامه توسعه در بخش مسکن

برنامه	اهداف	عملکرد
برنامه اول توسعه	- تمرکززدایی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ	-
	- ارتقای کیفی عمران محیط شهری و روستایی	-
	- عرضه زمین شهری دولتی	- تداوم رکود در بخش مسکن
	- هدایت تولیدات مسکن برای زیربنای کمتر متناسب با سرانه محلی	- سرازیر شدن سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت خرید زمین و در نتیجه، افزایش قیمت زمین
	- ایجاد شهرهای جدید	- افزایش قیمت مصالح و نرخ بالای تورم
	- اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری	- هدف برنامه به لحاظ تعداد واحد مسکونی محقق نشد و درصد تحقق آن ۷۴ درصد بود
	- تشویق انبوه‌سازی	-
برنامه دوم توسعه	- کاهش امکان مداخله مستقیم در بازار زمین در محدوده قانونی شهرهای بزرگ	-
	- طبقه‌بندی طرف تقاضای مسکن	- افزایش قیمت مسکن
	- استفاده بهینه از زمین	- کاهش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و رکود در این بخش
	- توسعه منظم شهری و اصلاح بافت‌های فرسوده	- اجرای طرح اسکان ۷۷
	- افزایش سهم تولید انبوه مسکن	- عدم موفقیت در زمینه پایین آوردن متوسط زیربنا
برنامه سوم توسعه	- افزایش استانداردهای اجزای بنا	- درصد تحقق اهداف و موفقیت برنامه ۳۸/۹ درصد بود
	- کمک به ساخت مسکن ارزان قیمت	-
	- حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی مسکن	- احداث ۲۰۲۵ هزار واحد مسکونی با زیربنای معادل ۲۴۳ میلیون مترمربع توسط بخش خصوصی
	- تأکید بر تسهیل شرایط اعطای وام	- افزایش تولید واحدهای مسکونی در مناطق شهری کشور
	- تعیین وظایف دولت در مشارکت بخش مسکن در بازار بورس	- از ۳۵۰ هزار واحد به ۵۶۰ هزار واحد در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲
- پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی	-	

۱. همان.

برنامه	اهداف	عملکرد
برنامه چهارم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - اعطای وام خرید و ساخت مسکن - سامان‌دهی، ایمن و مقاوم‌سازی بافت‌های فرسوده - تنظیم لایحه سامان‌دهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک - مشارکت تشکل‌ها و افراد خیر مسکن‌ساز - اعطای کمک‌های اعتباری برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی 	<ul style="list-style-type: none"> - تدوین طرح جامع مسکن - کنترل نسبی قیمت مسکن - تصویب تبصره‌های ویژه در بودجه‌های سنواتی به موضوع مسکن و سامان‌دهی آن - اجرای طرح زمین ۹۹ساله اجاره‌ای (زمین صفر)
برنامه پنجم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد - احداث مسکن امن و بادوام - تنظیم قیمت مسکن - سیاست‌های آمایشی و توسعه بخش مسکن - کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم حمایت مالی و قانونی کافی از سازندگان واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت - برآوردهای غیرواقعی از بخش مسکن - تمرکز اندک بر اقتصاد مسکن - توجه اندک به ویژگی‌های زیست‌محیطی پروژه‌های اجراشده
برنامه ششم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - تغییر رویکرد از عرضه‌محوری به تقاضامحوری - اولویت ۴ محور تقاضا شامل ساکنان بافت‌های فرسوده، ساکنان سکونتگاه‌های خودانگیخته، خانه‌اولی‌ها و گروه‌های کم‌درآمد 	<ul style="list-style-type: none"> - ناتوانی اقشار کم‌درآمد در برخورداری از وام‌های مسکن یکم - عدم دستیابی به اهداف کمی در زمینه طرح مسکن حمایتی و اجتماعی - عدم تأمین مالی

و مقابله با بورس‌بازی و فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن، زمینه‌سازی برای تحریک توأمان بازار عرضه مسکن و تقاضای مصرفی واحدهای مسکونی، راه‌اندازی صندوق حمایتی خرید مسکن، راه‌اندازی و تأسیس صندوق‌های املاک و مستغلات، راه‌اندازی و تأسیس صندوق‌های زمین و ساختمان برای تأمین مالی نوین ساخت مسکن، ایجاد مالیات‌های مسکن و زمینه‌سازی برای ایجاد قراردادهای اجاره ۳ تا ۵ساله مسکن در راستای کنترل التهاب ناشی از رشد سالانه اجاره‌بها اشاره کرد.

با توجه به اینکه یکی از برنامه‌های دولت سیزدهم، اجرای طرح اجاره‌داری حرفه‌ای است (طبق این طرح، شرکت‌های بزرگ دولتی و خصوصی باید در راستای تولید و اجاره واحدهای مسکونی به اقشار

با روی کار آمدن دولت سیزدهم در تابستان سال ۱۴۰۰، متولی بخش مسکن در کشور با ارائه ۱۵ وعده مهم در این بخش، نوید بهبود وضع مسکن در اقتصاد را داد. یکی از اصلی‌ترین وعده‌های دولت، عزم دولت به ساخت ۴ میلیون واحد مسکونی در دوره ۴ سال تصدی خود است. از دیگر وعده‌ها می‌توان به بهسازی و نوسازی سالانه دست‌کم ۲۷۰ محله و ۱۰ درصد مساحت بافت‌های فرسوده، توسعه بازار تأمین مالی مسکن و اختصاص بخش زیادی از اعتبارات بازار پول به تأمین مالی مسکن، بازگشایی قفل پیش‌فروش مسکن و فراهم کردن زیرساخت ثبت رسمی در معاملات پیش‌فروش ملک، ایجاد و توسعه بازار حرفه‌ای اجاره‌داری مسکن با حضور شرکت‌های بزرگ خصوصی و عمومی، مسدودسازی

مشکلات این بخش را مرتفع نکرده‌اند. فقدان شناخت کافی از مسئله مسکن و بی‌توجهی به آمایش سرزمینی در کشور، منجر به اخذ تصمیمات مقطعی در این بخش شده است که در نهایت، افزایش لجام‌گسیخته قیمت در این بخش، با تحت تأثیر قرار دادن رفاه خانوار، در حدی بالاتر امنیت اقتصادی کشور را خدشه‌دار می‌کند.

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

با توجه به اهمیت بخش مسکن در اقتصاد خانوار و سهم بالای آن در سبد هزینه‌ای افراد، می‌توان گفت تغییر لحظه‌ای قیمت در این بخش افزون‌بر آثار مخرب روانی در بازار مسکن، رفاه اقتصادی را مورد حمله قرار می‌دهد. حاکمیت نگاه سرمایه‌ای به بخش مسکن به‌عنوان کالایی که می‌تواند قدرت اقتصادی خانوار را در مقابل بی‌ثباتی متغیرهای اقتصادی و از همه مهم‌تر، افزایش نرخ تورم حفظ کند، موجب گسیل سرمایه‌ها به این بخش شده که ورود سوداگران به این بخش را آسان کرده است. در این میان، بخش بانکی نیز با ورود به این بخش با عنوان بنگاه‌داری، به افزایش قیمت مسکن دامن زده است؛ زیرا در اقتصادی که حاشیه سود در بخش مسکن بسیار بالاست و در مقابل، کارمزد سالانه به سپرده‌گذار معادل ۲۰ درصد است، بانک‌ها برای پاسخ‌گویی به تعهدات خود ناچار به ورود به عرصه‌هایی مانند مسکن با حاشیه سود بالا خواهند بود. این موضوع افزون‌بر اینکه بانک‌ها را از کارکرد اصلی خود خارج و از پرداخت وام مسکن به متقاضیان حقیقی دور می‌سازد، زمینه پوشش تخلفاتی

دهک‌های پایین درآمدی حضوری فعال داشته باشند)، انتظار می‌رفت که در صورت اجرا شاهد کنترل بازار اجاره‌بها در کشور باشیم، اما متأسفانه به نظر می‌رسد اجرای این طرح به‌طور دقیق صورت نگرفته است؛ زیرا شواهد گویای رشد اجاره‌بها در سال‌های اخیر است. یکی دیگر از علل اصلی افزایش نرخ مسکن در ایران، نقش پررنگ سوداگران در این بازار است. سعی دولت سیزدهم بر آن بود تا با اجرای عملی برخی قوانین از جمله مالیات بر خانه‌های خالی و مالیات بر عایدی سرمایه، دست سوداگران را از این بازار کوتاه کند، اما عملکرد دولت نشان می‌دهد که اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته است. تا جایی که بر اساس برخی آمارها، دولت موفق به کسب ۵۸ میلیون ریال مالیات در ۳ ماه ابتدایی امسال شد. هدف از این نوع مالیات کسب درآمد برای دولت نیست، اما میزان این مالیات به‌اندازه‌ای نیست که دارندگان این واحدهای مسکونی را به سمت اجاره دادن یا فروش این واحدها سوق دهد. یکی دیگر از سیاست‌های مهم دولت فعلی در بخش مسکن، ساخت ۱ میلیون واحد مسکونی در سال است که هرچند تلاش‌ها و اقدامات دولت برای عملی ساختن این وعده همچنان ادامه دارد، آنچه در حال حاضر مشاهده می‌شود، تحقق نیافتن این هدف در یک سال تصدی دولت است.

نگاهی به اهداف و برنامه‌های تدوین و اجرا شده در بخش مسکن در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که اتخاذ برخی سیاست‌ها تاکنون توانسته است مسکنی بر بخش مسکن باشد، اما هیچ‌یک از آن‌ها

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

مشکلات بخش تأمین مسکن یکی از مسائل دیرین در اقتصاد است که به‌رغم سابقه طولانی کشور در برنامه‌ریزی، هنوز راهکار مؤثری که در حل این دغدغه راهگشا باشد، یافت نشده است. شاید بتوان یکی از دلایل اصلی آن را در ضعف نظام برنامه‌ریزی جست‌وجو کرد. نگاهی به برنامه‌های مختلف اقتصادی در سال‌های متمادی نشان می‌دهد که متأسفانه این سیاست‌ها چه به لحاظ کمیت و چه به لحاظ کیفیت از بازدهی مورد قبولی برخوردار نبوده‌اند. تا جایی که با گذشت بیش از ۴۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، همچنان شاهد افزایش لجام‌گسیخته قیمت‌ها، رشد حاشیه‌نشینی، افزایش بافت‌های فرسوده و کاهش کیفیت محیط‌های مسکونی هستیم.

نگاهی به برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که مواردی از جمله بی‌توجهی به رشد حاشیه‌نشینی، نادیده گرفتن بافت فرسوده، مشارکت ناکافی دستگاه‌های مرتبط با بخش مسکن، افزایش قیمت مصالح ساختمانی، فقدان برنامه تفصیلی در بخش مسکن، نبود استراتژی مشخص و کاربردی در راستای تأمین مسکن خصوصاً برای اقشار ضعیف، عرضه‌محور بودن اغلب سیاست‌های تأمین مسکن، نبود دید بلندمدت در بخش مسکن و... در شکست سیاست‌گذاری‌ها در برنامه‌های مختلف اقتصادی پس از انقلاب نقش اصلی داشته‌اند. در برهه‌هایی از تاریخ نیز برخی تصمیمات اقتصادی (مانند تهیه مسکن مهر) توانست تا حدی تقاضای این بخش را پاسخ دهد، اما به دلیل عدم تداوم یک استراتژی مشخص

مانند پول‌شویی و... را نیز فراهم می‌کند. تا جایی که شاید بتوان گفت ۷۰ درصد از معاملات واحدها و برج‌های بزرگ مربوط به بانک‌هاست.

اتخاذ سیاست‌های اقتصادی درست تنها راه جلوگیری از وقوع این رخدادها در اقتصاد است. این در حالی است که با وجود سیاست‌های متعدد اقتصادی شاهد افزایش قیمت‌ها و به‌هم‌ریختگی بیشتر بازار مسکن هستیم. این موضوع موجب خدشه‌دار شدن اعتماد عمومی به تصمیمات اقتصادی دولت‌ها می‌شود که در صورت تداوم، امنیت ملی را مورد اصابت قرار می‌دهد. کاهش اعتماد به سیاست‌های اتخاذشده در بازار مسکن، این بخش را بیش‌ازپیش از کالای مصرفی به کالای سرمایه‌ای تبدیل می‌کند. این موضوع موجب رونق بازار سوداگران عرصه مسکن، افزایش تعداد خانه‌های خالی و گسیل منابع مالی به بخش مسکن، پدید آمدن سلاطین مسکن و... می‌شود. این در حالی است که بخش‌های صنعت و کشاورزی به‌رغم ظرفیت بالا از رونق کافی برخوردار نیستند؛ زیرا سرمایه از بخش‌های مولد مانند صنعت و کشاورزی وارد دلالتی و سوداگری در بخش مسکن می‌شود. این موضوع با دامن زدن به معضل شکاف طبقاتی و افزایش نابرابری‌های اقتصادی و درنهایت، کاهش رفاه اقتصادی خانوار موجب افزایش نارضایتی‌ها در کل جامعه می‌شود. حال چنانچه سیاست‌های اتخاذشده دولت در بخش مسکن به‌گونه‌ای باشد که نقش بخش خصوصی به‌طور واضح تبیین و زمینه‌فعالیت این بخش به شکلی کارا مهیا شود و دولت ابعاد نظارتی خود را تقویت کند، شاهد رفع معضلات بخش مسکن و افزایش امنیت اقتصادی در این بخش خواهیم بود.

موضوع افزون‌بر هدررفت منابع در مناطق مبدأ، موجب ازدحام در کلان‌شهرها و افزایش هزینه زندگی در آن‌ها می‌شود که در نهایت، پدیده‌هایی مانند کمبود مسکن و... را در پی خواهد داشت. راه جلوگیری از این معضل، توزیع متناسب امکانات در همه مناطق است تا با برخورداری افراد از آن‌ها، از رخداد مهاجرت جلوگیری شود. یکی از راهکارهایی که در متوازن‌سازی این امکانات بسیار مفید است، توجه به سند ملی آمایش سرزمین است. پیشنهاد می‌شود تصمیم‌سازان کشور بدون ارائه نقشه‌راه پیوست آمایش سرزمینی کشور، هیچ‌گونه تصمیمی اتخاذ نکند تا از این طریق مانع افزایش تقاضا در مراکز شهرها و افزایش قیمت مسکن در آن مناطق شوند.

– اتخاذ سیاست‌های تقاضامحور با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد: نگاهی به سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در حوزه مسکن نشان می‌دهد که عمده تلاش دولت‌ها تاکنون در راستای عرضه هرچه بیشتر مسکن بوده است. این در حالی است که به دلیل نبود گنجایش و زمین در داخل کلان‌شهرها، دولت مجبور به ساخت مسکن در حاشیه آن‌ها شده است. این موضوع افزون‌بر گسترش حاشیه‌نشینی و تحمیل هزینه‌های بالای تأمین زیرساخت‌ها در این مناطق، نمی‌تواند پاسخ‌گوی تقاضای واقعی در داخل شهرها باشد. از این‌رو شاهد افزایش ساعتی قیمت ملک در شهرها و خصوصاً کلان‌شهرها هستیم. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد اقشار ضعیف به دلیل ناتوانی مالی حتی قادر به خرید املاک موجود در حاشیه شهرها نیز نباشند. برای همین پیشنهاد می‌شود دولت با اتخاذ سیاست تقاضامحور به جای

در دولت‌های مختلف، شاهد اثرگذاری حداکثری یک سیاست و تصمیم در بخش مسکن نبوده‌ایم. در نتیجه‌گیری کلی باید گفت هر یک از برنامه‌های توسعه در بخش مسکن، نقاط ضعف و قوت متعددی داشته‌اند، اما نبود ابزارهای لازم اجرایی، تأسی نیافتن به طرح جامع مسکن، بی‌توجهی به بحث آمایش سرزمین و... موجب ایجاد شکاف میان اهداف و عملکرد در هر دوره شده است. در راستای بهبود وضعیت بخش مسکن، توجه به موارد زیر ضروری است.

– کنترل سوداگری در بازار مسکن: یکی از علل اصلی افزایش قیمت مسکن، فعالیت زیاد سوداگران در این بخش است. برای رفع این چالش لازم است فعالیت این گروه در بازار مسکن محدود شود. از جمله راه‌های ممانعت از فعالیت سوداگران در بازار مسکن، افزایش هزینه فعالیت سوداگرانه و نیز تقویت بانک اطلاعات بخش مسکن است. اجرای هرچه سریع‌تر مالیات بر عایدی سرمایه موجب افزایش هزینه فعالیت سوداگران می‌شود در حالی که طبق گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کل کشور، میزان مالیات بر خانه‌های خالی برابر صفر بوده است. همچنین، تقویت بانک اطلاعات مسکن که مستلزم تقویت نظارت بر عملکرد بازیگران در این بخش است، از جمله راهکارهای پیشنهادی است.

– توزیع متناسب امکانات اقتصادی و خدماتی: عدم توزیع یکنواخت و متناسب امکانات اقتصادی و خدماتی میان کلان‌شهرها، شهرها و روستاها به فراخور، افزون‌بر تبعات امنیتی موجب افزایش مهاجرت به شهرها و کلان‌شهرها خواهد شد. این

است. در استراتژی حمایت از اقشار کم‌درآمد در تأمین مسکن نیز اجرای سیاستی مانند مسکن مهر به دلیل عدم شناخت گروه‌های هدف منجر به تخصیص وام مسکن به افرادی شد که جزو دهک اول جامعه نبودند. از دیگر علل شکست این سیاست، گرد هم آوردن گروه‌های کم‌درآمد در کنار هم بود که سبب افزایش آسیب‌های اجتماعی شد. پیشنهاد می‌شود با شناخت گروه‌های هدف و اتخاذ سیاست‌هایی به فراخور گروه‌های مختلف، مانع از شکست برنامه‌ها شد.

منابع

- علوی، علی؛ صمدی، محمد؛ و بناری، سجاد (1397). ارزیابی نقاط قوت و ضعف سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران. *جغرافیا و روابط انسانی*. 1(2)، 10-8.
- توکلی‌نیا، جمیله؛ و ضرغامی، سعید (1397). آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری. *مطالعات ساختار و کارکرد شهری*، 5(16)، 43-27.
- تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (<https://www.cbi.ir>)
- تارنمای بانک مسکن (<https://www.bank-maskan.ir>)
- تارنمای وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران (<https://www.mrud.ir>)

عرضه‌محور، به کنترل تورم بپردازد و با قوانین صریح از افزایش قیمت‌ها جلوگیری کند. همچنین، با اعطای امتیازات ویژه از جمله وام و... به اقشار ضعیف در راستای افزایش توان اقتصادی آن‌ها، این گروه را به سمت تقاضای مسکن سوق دهد.

- توجه به چهارچوب‌ها، راهبردها و سیاست‌های طرح جامع: با توجه به آنکه اهداف در نظر گرفته شده در طرح جامع مسکن از جمله تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه‌ای و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب بوده است، اما در نتیجه عملکرد دولت‌های مختلف، رسیدن به اهداف یادشده که تنها در سایه انتخاب استراتژی درست محقق خواهد شد، به چشم نمی‌خورد. در برنامه پنجم توسعه این طرح مورد بازنگری قرار گرفت، اما سیاست‌های مناسب برای رفع مشکل مسکن گروه‌های کم‌درآمد به کار گرفته نشد. پیشنهاد می‌شود با مبنا قرار دادن این طرح به‌رغم تغییر دولت‌ها، از پراکندگی در سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در حوزه مسکن اجتناب شود.

- اجرای برنامه‌های متناسب با گروه‌های هدف: در اجرای هر برنامه اقتصادی یکی از ارکان اصلی در موفقیت هر برنامه، افزون‌بر انتخاب استراتژی درست، شناخت دقیق گروه‌های هدف است. تجربه کشور نشان می‌دهد یکی از دلایل اصلی تحمیل هزینه‌های هنگفت به دولت در اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، عدم شناخت صحیح از گروه‌های هدف بوده