

## تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در

### حوزه مسکن

حوریه امجدی<sup>۱</sup>، مسعود مطلبی<sup>۲</sup>، قربانعلی گنجی<sup>۳</sup>

#### چکیده

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، سیاست مسکن به عنوان یکی از ابعاد سیاست اجتماعی - رفاهی متأثر از جهت گیری ها، رویکردها، ایدئولوژی و جریان فکری حاکم بر سیاست های دولت ها بوده است. در این راستا پرسش پژوهش حاضر این است که به لحاظ مقایسه ای رویکرد و عملکرد دو دولت احمدی نژاد و روحانی بر سیاست اجتماعی - رفاهی در حوزه مسکن در فاصله سال های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹ شمسی چگونه بوده است؟ برای پاسخ به این پرسش، سیاست مسکن مبتنی بر اسناد بالادستی، ابعاد درون داد قانونی و برون داد عملیاتی - اجرایی در طول سال های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ با استفاده از داده های کمی و کیفی مورد مطالعه قرار گرفته است. یافته ها و نتایج نشان می دهد سیاست مسکن به لحاظ قانونی در مقطع زمانی مورد بررسی تابعی از رویکرد، سیاست و ایدئولوژی دولت حاکم وقت بوده است اما از بعد اجرایی و عملیاتی با وجود تفاوت در نوع و ماهیت سیاست گذاری مسکن این دو دولت، نتایج و عملکرد سیاست گذاری در حوزه تأمین مسکن بخصوص برای اقشار و طبقات کم برخوردار تقریباً مشابه و نزدیک به هم بوده است. این مهم ضمن انعکاس اختلافات ایدئولوژیکی دولت های احمدی نژاد و روحانی، بیانگر ناکارآمدی و عدم سنجیدگی رویکرد و سیاست های دو دولت یادشده در حوزه تأمین مسکن مناسب طبقات و اقشار آسیب پذیر و کم درآمد بوده است، مواردی نظیر رانت زمین و مسکن، سوداگری زمین، افزایش حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی و نیز افزایش میزان بی مسکنی و بد مسکن.

**واژه های کلیدی:** سیاست رفاه اجتماعی، سیاست مسکن، مسکن غیررسمی، مسکن اجتماعی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد آزاد شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران. amjadi.h96@gmail.com

<sup>۲</sup> استادیار گروه علوم سیاسی، واحد آزاد شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران. (نویسنده مسئول). ایمیل:

mmtp2006@yahoo.com

<sup>۳</sup> استادیار گروه علوم سیاسی، واحد آزاد شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران.

**مقدمه**

از مهمترین دگرگونی ها در ساخت و کارکرد دولت در دوران مدرن را می توان نقش و جایگاه دولت در حوزه تدوین سیاست های اجتماعی دانست، تا جایی که برخی اندیشمندان، سیاست گذاری اجتماعی را مسأله محوری دولت مدرن می دانند و جریان ها، احزاب و ایدئولوژی های سیاسی را حول این محور دسته بندی می کنند. یکی از حوزه های مهم در سیاست گذاری اجتماعی مسکن است. مسکن در زمره اساسی ترین و حیاتی ترین بخش ها در برنامه ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی قرار می گیرد (زیاری و همکاران، ۱۳۸۹: ۱). مسکن به مثابه نه تنها یک مکان فیزیکی و سقفی بالاسر، بلکه جایی است که فراغ و آسودگی شهروندان جامعه در آنجا شکل می گیرد. از این رو مسکن تنها به سرپناه محدود نمی شود، بلکه همسو با تشخیص دادن به شهروندان یک جامعه است. بنابراین مسکن نه تنها با سطح شهروند گرایی در ارتباط است، بلکه با میزان رفاه اجتماعی رابطه ای وثیق دارد. در واقع تأمین مسکن بیشتر در خدمت اقشار کم درآمد است چرا که سطح رفاه این اقشار، سطح رفاه یک جامعه را تعیین می کند، نه صرفاً رفاه اقشاری که بهره مند از سرمایه اقتصادی هستند و خود می توانند در بازار آزاد اقدام به تهیه مسکن نمایند (هزار جریبی و غفاری، ۱۳۹۸: ۷۹).

همه کشورها به نوعی با مشکل مسکن مواجه هستند و برای رفع آن سیاست های متنوعی را در پیش گرفته اند. به طور کلی، دولت ها با هر سطح از توسعه یافتگی و خصوصیات جمعیتی به شکل گسترده برای حل مسأله مسکن اقدام نموده اند (Doling, 1997). علاوه بر جوامع سوسیالیستی که دولت برای تأمین مسکن مورد نیاز مردم به شکل گسترده نقش ایفا می نماید، در کشورهای دیگر نیز دولت از طریق سیاست های مختلف در تأمین مسکن جامعه دست به اقدام می زند، مانند سیاست کنترل اجاره، تأمین مسکن از طریق دولت، کمک های مالی، تنظیم و اعطای یارانه و به کارگیری ابزارهای گوناگون برای محدود نمودن تقاضای مسکن (عابدین در کوش، ۱۳۸۶). طبق اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، داشتن مسکن مناسب حق هر فرد و خانواده ایرانی است.

در ایران سیاست گذاری در حوزه مسکن مسأله ای بس متشتت و مناقشه برانگیز بوده است. سیاست هایی که می توان ریشه و مبانی آن را قبل از انقلاب اسلامی هم دنبال نمود. سیاست های مسکن اگرچه از دوران قبل از انقلاب در برنامه های عمرانی گنجانده شده اند، اما بیشتر شکل طرح ها و پروژه هایی هستند

تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....97

که در قالب برنامه ریزی شهری و آمایش سرزمین مطرح شده اند. اشاره صریح به تأمین مسکن گروه های کم درآمد و محرومین اساساً مربوط به دوران پس از شکل گیری انقلاب اسلامی است. استدلال درباره مسأله مند بودن سیاست اجتماعی مسکن در ایران با استناد به شواهد موجود بر این موضوع دلالت دارد که هر یک از دولت های بعد از انقلاب، با توجه به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی حاکم و رویکرد ایدئولوژیکی خاص و متفاوت خود، برنامه ها و سیاست های رفاهی مطرح کرده اند و قصد رسیدن به اهداف مختلفی را داشته اند (هزار جریبی و غفاری، ۱۳۹۸: ۷۹).

نگاهی به فراز و نشیب های ۴۰ سال سیاست مسکنی دوران بعد از انقلاب اسلامی نشان می دهد که ایده دولت ها در هیچ دوره ای به اندازه دولت های احمدی نژاد و روحانی قابل توجه نبوده است (غفاری، ۱۳۹۸: ۲۰۵). در بخش های کلان بررسی موسع به این سیاست ها در نگاه اول مسکن مهر در دولت احمدی نژاد و مسکن ملی در دولت روحانی را تداعی می کند اما به لحاظ ایده پردازی در سطوح میانی سیاست ها می توان گفت که شاید دو ایده بیشتر از همه در این دو دولت توجه مردم را به خود جلب کرد؛ یکی ایده واگذاری زمین ۱۰۰۰ متری رایگان برای ساخت ویلا در دولت احمدی نژاد و دیگری ایده ساخت مسکن ۲۵ تا ۳۵ متری در دولت روحانی. با این حال چالش هایی بر سر راه تحقق این امر وجود داشته از جمله اینکه در بسیاری از مواقع طرح هایی که برای حل مشکل مسکن ارائه می شوند یا در مرحله تئوریک یا در مرحله اجرا ممکن است دارای ضعف هایی باشند که در نهایت به خانه دار شدن مردم ختم نشود درست مثل ایده زمین رایگان ۱۰۰۰ متری. از سوی دیگر کارشناسان انجمن انبوه سازان معتقدند زمین مناسب، منابع مالی، مصالح و نیروی انسانی از جمله مولفه های اصلی تولید مسکن است که در یک نگاه کلی مشخص می شود در شرایط فعلی (دولت روحانی) در همه این موارد تنگنا و کمبود وجود دارد.

در رابطه با سیاست مسکن دولت احمدی نژاد باید گفت هر چند که اصل عزم این دولت برای حل مشکل مسکن مردم در قالب طرح «مسکن مهر»، قابل تحسین بود، اما، اصل این کار خوب با اشکالاتی چون غیر اصولی بودن جانمایی مسکن مهر، شعاری و سیاسی شدن پروژه، تورم زا بودن منابع تخصیصی، ضعف امکانات و خدمات زیر ساختی و.... همراه بود که باعث شد یکی از کارهایی که می توانست به عنوان شاهکاری از دولت احمدی نژاد باشد، به پاشنه آشیل دولت وی تبدیل شد. در دولت روحانی نیز ایده ها

عمدتاً در سطح پیشنهاد باقی ماند و در یکی دو سال اخیر اقدامات اندکی برای ساخت مسکن ملی انجام شده است.

در مورد مقایسه سیاست های دولت های حسن روحانی و محمود احمدی نژاد در زمینه مسکن باید گفت تفاوت چندانی در سیاست ها نمی توان پیدا کرد، دولت احمدی نژاد مسکن مهر را در حد انبوه ساخت و در اختیار مردم قرار داد، اما در همان زمان که این پروژه در حال جلو رفتن بود، یعنی بین سال های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ جامعه شاهد انفجار قیمت مسکن به خصوص در سال ۹۰ و ۹۱ است، لذا به نظر می رسد که آن سیاست برای کنترل قیمت مسکن جواب نداد. در دولت روحانی نیز علیرغم پیگیری همان سیاست، در قالب طرح های مختلف نظیر مسکن ملی، طرح باز آفرینی بافت های فرسوده، وام ودیعه مسکن، گرفتن مالیات از خانه های خالی و... شواهد امر نشان می دهد و اثرات چندانی بر کنترل قیمت مسکن و مسکن دار شدن طبقات متوسط و پایین دیده نمی شود.

این مطالعه مقدمه ای برای بررسی رابطه میان رویکرد سیاسی دو دولت احمدی نژاد و روحانی و سیاست اجتماعی - رفاهی در حوزه مسکن در حد فاصل سال های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹ است. بنابراین تحقیق حاضر با تمرکز بر این حوزه در پی پاسخ به این پرسش اصلی تحقیق است که تأثیر رویکرد دو دولت احمدی نژاد و روحانی به لحاظ مقایسه ای بر سیاست اجتماعی - رفاهی در حوزه مسکن در فاصله سال های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹ شمس چگونه بوده است؟ لذا با توجه به این مطالب سعی می شود مهمترین سیاست های تأمین مسکن در هر کدام از این دو دوره استخراج گردد و سپس برنامه های توسعه کشور به موازات سیاست دولت های احمدی نژاد موسوم به دولت مهرورزی و دولت روحانی موسوم به دولت تدبیر و امید و نمونه ای از طرح های تأمین مسکن بررسی، نقد و آسیب شناسی گردد.

توانمندسازی و مشارکت دو مفهومی هستند که در سیاست گذاری اجتماعی مسکن اقشار کم درآمد حائز اهمیت هستند و در ادبیات متأخر سیاست گذاری مسکن مورد تأکید قرار گرفته اند. این دو مفهوم کارکرد دوگانه ای را سبب می شوند؛ یعنی آنکه این دو مفهوم به چه صورت تبیین می شوند، اهمیت دارد. نظام رفاهی و سیاست گذاری اجتماعی مسکن در سطوح کلان کارکرد این دو مفهوم را مشخص می نماید. از سویی کارکرد این دو مفهوم افراد جامعه را آماده مالکیت می نماید و از سویی دیگر مفاهیم توانمندسازی و مشارکت به دنبال عدم مالکیت در مسأله مسکن است. بسته به اینکه رویکرد سیاست

تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....99  
گذار چیست و به دنبال تحقق چه اهدافی در حوزه سیاست گذاری است استراتژی توانمندسازی و مشارکت می تواند مورد بهره برداری متفاوتی قرار بگیرد و نتایج متمایزی را رقم بزند(هزار جریبی و غفاری، ۱۳۹۸: ۹۰).

به دلایل متعدد ذیل مسکن در مطالعات مربوط به رفاه و سیاست اجتماعی واجد اهمیت بوده و بخش مهمی از مباحث این بخش را به خود اختصاص داده است:

- از آنجا که مسکن بیانگر حوزه ای از رفاه است که بازار در آن اقتدار دارد، بنابراین مطالعه مسکن موجب آشنایی با نقاط قوت و ضعف بازار در تأمین نیازهای افراد می گردد.

- از آنجا که مسکن ارتباط پیچیده نیازها و نیز چگونگی تعریف آن ها را برجسته می کند، بنابراین برای تعریف مسکن یا خانه ای مناسب باید از مفاهیم کیفیت و خودگردانی بهره جست. بنابراین اگر کسی سقفی بر بالای سرش داشته باشد اما در محیطی پر ازدحام و توأم با مخاطرات بهداشتی زندگی کند لزوماً نمی توان گفت که وی دارای خانه ای مناسب است. افراد در چنین موقعیت هایی می توانند به عنوان بی خانمان تعریف شوند؛ و یا اگر شخصی واقعا در امور مسکن خود حق دخالت نداشته باشد، باز هم بی خانمان است.

- سومین دلیل که مسکن به عنوان یک حوزه کلیدی در سیاست گذاری اجتماعی محسوب می شود این است که مسکن با سایر مقوله های رفاهی همچون بهداشت رابطه ای تنگاتنگ دارد.

افرادی همچون مشکینی و شاهرخی فر(۱۳۹۹)، اطهاری(۱۳۹۰)، قاراخانی(۱۳۹۵)، برادران(۱۳۹۷)، هزار جریبی و غفاری(۱۳۹۸)، فلاحی(۱۳۹۷) از پژوهشگرانی به شمار می آیند که در خصوص سیاست گذاری حوزه مسکن به انجام تحقیقاتی تحقیقاتی با رویکرد اقتصاد مسکن، برنامه ریزی شهری، معماری و اقتصاد سیاسی، سیاست های مسکن پرداخته اند که در ذیل به نتایج برخی از آن ها اشاره می گردد.

مشکینی و شاهرخی فر(۱۳۹۹) در کتاب «سیاست گذاری مسکن در ایران» ضمن ارایه تصویر جامعی از سیاست گذاری مسکن در طول ۷۰ سال نظام برنامه ریزی در ایران بر این اعتقادند که در وضعیت کنونی مدیریت زمین و مسکن شهری به نوعی تابع اصول اقتصاد آزاد بوده و به عبارتی در چارچوب سود برای سود بیشتر عمل می کند؛ و با سازوکار همان بحث داروین مبنی بر بقای اصلح مطرح می شود و در چنین

100 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

بازاری هرکس دارای توان اقتصادی بالاتری باشد می تواند بهترین موقعیت های شهر را تحصیل نماید، به طوری که گروه های کم درآمد نه تنها نمی توانند زمین های با موقعیت خوب را در اختیار گیرند بلکه به خارج از محدوده های رسمی شهر جهت تأمین سرپناه پرتاب می شوند و موجبات شکل گیری بازار غیررسمی زمین و سکونتگاه های غیررسمی را فراهم می آورند. علاوه بر این دیدگاه سود برای سود به مرور زیست بوم شهری را نیز تخریب خواهد نمود. لذا برای از میان برداشتن این سازوکار و انسانی نمودن بازار با رهیافت اقتصاد پایدار جهت دهی و اصلاح سیاست گذاری دولت در این عرصه ضرورت دارد.

مطابق اصل ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، داشتن مسکن متناسب با نیازها، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن ها که نیازمندترند به خصوص روستائیان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم سازد (مجتهدزاده، ۱۳۸۳). ماده ۴۱ سند چشم انداز بر توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد، تأکید می نماید. همچنین، ماده ۴۸ بر ارتقا ظرفیت و توانمندی های بخش تعاونی از طریق تسهیل فرآیند دستیابی به منابع، اطلاعات، فن آوری ارتباطات و توسعه پیوندهای فنی، اقتصادی و مالی آن تأکید می نماید.

اولین تلاش برای تدوین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به صورت گسترده و مشروح بعد از پیروزی انقلاب اسلامی شکل گرفت به سال های اولیه پیروزی انقلاب یعنی سال های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ بازمی گردد. لیکن به دلیل شروع جنگ تحمیلی و اوضاع سیاسی و اقتصادی حاکم بر کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید. بدین سبب در سال های اولیه پس از انقلاب به دلایلی از جمله فقدان سیاست قاطع و روشن، تصمیمات پراکنده، متناقض و دخالت های بی مورد عوامل غیر ذیصلاح در بخش مسکن فرصت تاریخی که در جهت تدوین برنامه و اجرای آن به سمت خودکفایی و توزیع عادلانه امکانات فراهم شده بود، از دست رفت و عملاً کلیه امور اجرایی دولت از جمله برنامه های مسکن بدون هرگونه برنامه مشخص و مصوبی انجام می گردید (مشکینی و شاهرخی فر، ۱۳۹۹؛ قنبری، ظاهری، ۱۳۸۹). (۸۳).

## تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....101

اولین برنامه پنج ساله توسعه کشور بعد از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید. از جمله انتظاراتی که از بخش مسکن وجود داشت، ادامه جدی روند بازسازی مناطق آسیب دیده از جنگ با نرخ بالای تخریب بود که خود برنامه مدون و طرح ریزی شده ای را می طلبد. با این حال اهداف کلی این برنامه؛ تأکید بر تقویت نقش بخش غیردولتی؛ تقلیل سهم بخش دولتی به حدود ۶ درصد و افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی به میزان ۹۴ درصد؛ ساخت مسکن کارگری و کارمندی و خانه سازی در مناطق آسیب دیده توسط دولت؛ تخصیص اعتبارات دولت به مسکن کارگری و کارمندی، پرداخت ما به تفاوت تسهیلات بانکی توسط دولت؛ تغییر در شیوه های ساخت، هدایت تولید مسکن جدید به زیربنای کمتر و کیفیت بهتر و تشویق انبوه سازی مسکن بود (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۵۰، ۳۵، ۱۱، ۱۰، ۶).

برنامه دوم توسعه به دلیل مشکلات ناشی از تدوین و تصویب آن با یک سال تأخیر تهیه، تصویب و ابلاغ گردید. در این دوره، به علت حاکمیت نسبی نظام بازار آزاد بر بازار کلان اقتصادی تفکرات بازار گرایانه به نوعی تأثیر خود را در بخش مسکن و هدف گذاری های کمی و کیفی بر جا گذاشت. مهم ترین اهداف این برنامه نیز ساخت مسکن اجتماعی برای گروه های خاص؛ اعطای تسهیلات دولت در قالب مسکن حمایتی؛ تشویق پس انداز بخش خصوصی (سیاست پاک)<sup>۱</sup>، پرداخت یارانه سود تسهیلات اعطایی به مسکن حمایت شده در قالب برنامه کمک های اعتباری بودجه دولت، فروش اوراق مشارکت در قالب تبصره ۸۵ بود (خزائی، ۱۳۷۸: ۵).

بخش مسکن برنامه سوم توسعه به لحاظ اهداف و سیاست های اتخاذ شده، همچنین از لحاظ استفاده از شاخص های بیشتر در امر مسکن، متفاوت تر از برنامه های قبلی بود. در این برنامه سعی گردید برای کلیه اهداف اعم از کیفی و کمی برنامه عملیات و راهکار مشخص اجرایی پیش بینی گردد. سیاست های تدوین شده این برنامه شامل؛ آزادسازی بازار مسکن؛ حل مشکل مسکن گروه های کم درآمد، ساخت واحدهای استیجاری و واگذار نمودن آن به گروه های خاص (زنان سرپرست خانوار، خانوارهای تازه تشکیل شده و سایر اقشار کم درآمد به صورت اجاره به شرط تملیک) (عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۴۱-۲۴۰)، تأمین ۹۲ درصد سرمایه گذاری در بخش مسکن توسط بخش خصوصی و بقیه توسط بخش دولتی؛

۱. هدف اصلی از اجرای سیاست مسکن در برنامه دوم، اجرای سیاست پاک بود. سیاست پاک عبارت از پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی می باشد.

102 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

انعقاد موافقت نامه های بانکی جهت اعطای تسهیلات، معافیت های مالیاتی و اعطای تسهیلات بانکی با یارانه قابل تقسیط به انبوه سازان؛ حمایت از سیاست های انبوه سازی در قالب اجرای طرح های اسکان، اعمال مقررات و ضوابط ناظر بر صرفه جویی در مصرف انرژی در ساختمان ها بود (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۶-۱۵۱۴).

در برنامه چهارم توسعه نیز دولت سیاست های تأمین مسکن گروه های خاص، واگذاری حق بهره برداری از زمین به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله (طرح مسکن مهر) به گروه های خاص، دادن کمک های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی؛ ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان ها، استاندارد کردن مصالح و روش های مؤثر در مقاوم سازی ساختمانی، صنعتی کردن ساخت و ساز، ایمن سازی و افزایش سرعت ساخت و صدور خدمات فنی و مهندسی، تدوین طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار را به اجرا درآورد. مذاقه در مفاد این برنامه نشان می دهد فقدان یک برنامه راهبردی و مشخص در زمینه مسائلی همچون تأمین مسکن در کشور، نهایتاً مورد توجه مسئولین امر قرار گرفته و پس از گذشت ۳ برنامه توسعه و کسب تجربیات ۲۷ ساله بعد از پیروزی انقلاب، ضرورت وجود یک برنامه جامع و کلان در خصوص مسکن احساس گردیده و در قالب برنامه چهارم توسعه به وزارت ذی ربط تکلیف گردید (برنامه چهارم توسعه، ۱۳۷۲: ۵۲-۴۸). بر این اساس پیش بینی شده بود که طی دوره پنج ساله برنامه جمعاً ۳۱۰۸ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری کشور تولید شود که گزارش های بانک مرکزی از فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی در این پنج سال حاکی از احداث ۲۶۸۲ هزار واحد مسکونی است که تحقق ۸۶ درصدی را نشان می دهد.

برنامه توسعه پنجم در جهت تأمین مسکن گروه های کم درآمد، نیازمند و زوج های جوان، حمایت از تولید حرفه ای، انبوه و صنعتی مسکن، اجباری کردن استانداردهای ساخت و ساز مقررات ملی ساختمان و طرح های صرفه جویی انرژی، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری، توزیع بهینه منابع یارانه ها به منظور حمایت از گروه های هدف، استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی در جهت تنظیم و تعادل بخشی به بازار مسکن به تصویب رسید (گزارش نگاهی بر سیاست های اجرایی بخش مسکن در برنامه های توسعه، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). متأسفانه آنچه از اهداف برنامه پنجم توسعه تحلیل می شود؛ چنین می نماید که از سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت حمایت های قانونی و مالی به عمل نیامده و



تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....103

تسهیلات و اعتباراتی بدان اختصاص داده نشده است؛ درحالی که در جهت تأمین مسکن گروه های کم درآمد، سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت نقش بسیار مهمی دارند.

برنامه ششم توسعه باهدف دستیابی به چشم انداز سند ۲۰ ساله کشور یعنی دستیابی به جایگاه اول اقتصادی و علمی و فناوری در منطقه همراه با هویت اسلامی و انقلابی و الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل و نیز جبران عقب ماندگی های برنامه های قبلی توسعه ای بود؛ که در طول برنامه باید نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم سازی و بازآفرینی سالانه حداقل ۲۷۰ محله در قالب مطالعات مصوب ستاد بازآفرینی شهری برحسب گونه های مختلف و ارتقاء دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت ها با رویکرد محله محور در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه اقدام نمایند؛ با توجه به اینکه برنامه ششم هنوز در حال اجرا بوده و به پایان نرسیده ارزیابی برنامه امکان پذیر نمی باشد؛ اما دولت دوازدهم با مخالفت با مسکن مهر طرح جدید مسکن امید را برای قشر کارگر برخوردار از بیمه تأمین اجتماعی و بعد از آن مسکن اجتماعی را مطرح نمود، هرچند تاکنون برنامه واضح و روشنی روشن در باره چارچوب، شرایط و ضوابط و گروه های هدف طرح مسکن مطرح نگردیده است.

مهم ترین مشکلاتی که سبب چالش جدی تأمین مالی این برنامه ها است شامل تحریم، پایین بودن درآمد نفتی کشور، ضعف بازار اولیه سرمایه به منظور تجهیز منابع مالی سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی و عمومی، عدم کفایت سرمایه و درگیر بودن اغلب بانک ها در امور بنگاه داری، رکود اقتصادی، رکود بخش مسکن و کاهش تقاضای کل در بازار داخلی است. مجموع عوامل ذکر شده سبب چالش بزرگ در مسیر دستیابی این برنامه به اهداف کمی خود شده است. بنابراین تدوین برنامه ها و سیاست های بخش مسکن و وضع قوانین و مقررات در جهت اجرای برنامه ها از مهم ترین عرصه های دخالت دولت در بخش مسکن است که اهمیتی بیش از دخالت مستقیم در آن دارد. اجرای قوانین و سیاست هایی که مبتنی بر اطلاعات دقیق و روشن از وضعیت بخش مسکن است، سبب می شود که کمبود مسکن در اکثر کشورها به طور نسبی رفع گردد.

### روش شناسی

با عنایت به ماهیت پژوهش - که هدف آن شناسایی و مقایسه سیاست های اجتماعی - رفاهی در حوزه مسکن در دولت های احمدی نژاد و روحانی است - برای انجام این تحقیق از روش تحلیلی - تطبیقی

استفاده شده است. شیوه گردآوری داده ها فیش برداری از اسناد است که طی آن با استفاده از داده های ثانویه مربوط به سیاست مسکن و نیز رویکرد دولت در این حوزه به تحلیل بخشی از سیاست اجتماعی رفاهی این دو دولت در جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است. داده های ثانویه با مراجعه به قوانین و اسناد بالا دستی همچون قانون اساسی، برنامه های توسعه، مصوبه های دولت و قانون بودجه گردآوری شده اند. سازماندهی کار به این صورت بوده که در آغاز برای گردآوری داده ها از شیوه مطالعات اسنادی و برای بررسی تاریخی سیاست های رفاهی مسکن، از اسناد قانونی و برنامه های موجود استفاده شده است و در نهایت در پرتو یافته های اسنادی و قانونی، توصیف، تحلیل و مقایسه موضوع انجام شده است. ابعاد و شاخص های مورد بررسی عمدتاً شامل تعداد واحدهای ساخته شده، مساحت زمین های واگذار شده، میزان تسهیلات بانکی، تعداد دریافت کنندگان واحد مسکونی، کیفیت مسکن و امکانات زیر ساختی بوده است. محدوده زمانی موضوع مورد مطالعه نیز برنامه چهارم تا ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی و از زمان روی کار آمدن دولت نهم یعنی سال ۱۳۸۴ تا سال آخر دولت دوازدهم یعنی سال ۱۳۹۸ را شامل می شود.

#### یافته ها

نگاه دولت ها به مقوله مسکن در ایران با فراز و نشیب های گوناگونی برخوردار بوده است. ایده ها و طرح های حوزه مسکن در هر دولتی متفاوت با دولت بعدی بوده و در برخی موارد هم ایده ها مکمل یکدیگر عمل کرده اند. با این حال اگر نگاهی به فراز و نشیب های این ۴۰ سال سیاست مسکنی انداخته شود مشاهده می شود که ایده دولت ها در هیچ دوره ای به اندازه دولت های احمدی نژاد و روحانی قابل توجه نبوده است.

#### الف - دولت پایداری

برقراری عدالت اجتماعی، توسعه پایدار، افزایش کارایی، توانمندسازی، بهبود عملکرد بازار و مهار تورم و تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار آتی چنانکه در جدول شماره (۱) بدان اشاره شده است از اهداف سیاست گذاری مسکن در برنامه چهارم توسعه بود.

جدول شماره ۱. اهداف و سیاست های حوزه مسکن در برنامه چهارم

اهداف و سیاست ها	برنامه ها	برنامه
- برقراری عدالت اجتماعی - بهبود عملکرد بازار مسکن - افزایش کار آیی - کاهش نابرابری های منطقه ای - تقویت تقاضای مؤثر و توانمندسازی نیازمندان به رفیع نیاز خود - مهار نمودن تورم - تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار	- تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد، توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد - حمایت از تشکیل شرکت های تولید مسکن به ویژه در زمینه سرمایه گذاری و مدیریت توسط بخش خصوصی - فروش مزایده ای زمین های شهری در تملک به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون «تثویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری» - خرید کارشناسی املاک مناسب مورد نیاز در بافت های فرسوده و نامناسب شهری به منظور اجرای قانون استیجار و اجرای سایر طرح های عمرانی - واگذاری حق بهره برداری از زمین با هدف تثبیت بازار زمین و ارائه بسته ای حمایتی برای خانوارهای کم درآمد در قالب مسکن مهر - در برنامه چهارم بخش مسکن پیش بینی شده بود که جمعاً ۳۱۰۸ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری کشور احداث شود که ارزیابی های موجود به روایت واحدهای مسکونی عرضه شده جدید، ۸۶ درصد تحقق و به روایت پروانه های ساختمانی تحقق ۹۱ درصدی را نشان می دهد.	چهارم توسعه

منبع: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵

دولت نهم با تأسی از برنامه چهارم، عدالت محوری را در سیاست ها و برنامه های مسکن در پیش گرفت. توزیع زمین ارزان بین مردم از طریق تعاونی های مسکن و نیز ارائه وام های ارزان برای آماده سازی زمین و ساخت مسکن، از جمله راهبردها در این دوره م یباشد. سیاست غالب این دوره در زمینه مسکن به طرح مسکن مهر برمی گردد که توسط دولت نهم و دهم به ریاست محمود احمدی نژاد اجرا شد (برادران و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۰۵). 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. سیاست های دولت در حوزه مسکن مشابه سیاست های دهه اول انقلاب بود چنانکه توزیع زمین ارزان بین مردم (این بار به صورت اجاره ای) از طریق تعاونی های مسکن و ارائه وام ارزان برای آماده سازی زمین و ساخت مسکن در دستور کار دولت قرار گرفت. اما این الگوبرداری دارای مشکلات و معایبی بود که بعدها در موفقیت طرح مسکن مهر و در عدم مطلوبیت مصرفی و سرمایه ای آن خود را به روشنی نشان داد. در زمان فعالیت دولت نهم طیف وسیعی از برنامه ها در حوزه مسکن رقم خورد. افزایش رقم

تسهیلات خرید و ساخت مسکن، تدوین طرح جامع مسکن، سند منطقه ای طرح جامع مسکن، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجاره زمین به صورت ۹۹ ساله از طریق تعاونی های مسکن برای توقف رشد روزافزون قیمت مسکن در کشور پیاده شد.

در اواسط دولت نهم طرحی با عنوان مسکن مهر برای تامین مسکن مناسب و ارزان قیمت طرح ریزی شد که در اختیار قرار دادن مسکن ارزان قیمت به خانوارهای غیر متمول، فراهم کردن زمین رایگان و حذف هزینه های مربوط به آن که بین ۵۰ تا ۷۰ درصد هزینه ساخت خانه را شامل می شد و در اختیار قرار دادن وام مسکن با بازپرداخت بلند مدت و اقساط کم از جمله اهداف اولیه این طرح بود تا بوسیله آن ضمن کاهش قیمت مسکن در بازار تعداد زیادی از مردم خانه دار شوند. 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، بانک ها 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 بود که تبعات آن در اجرا و سپس فضای اجتماعی دیده شد (هزار جریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۱۱۳).

پیرو اعلام دولت نهم، بالغ بر ۳/۷ میلیون نفر در پایگاه وزارت تعاون برای مسکن مهر ثبت نام کردند که تا شهریور ۳۲۹ حدود ۳ میلیون نفر آن ها واجد شرایط تشخیص داده شدند. در آغاز کار دولت دهم تعداد پروانه های صادره مسکن مهر در مجموع تنها به ۳۳۷ هزار رسید که با اهداف آن تفاوت فاحش داشت. با توجه به پیشرفت ۸۰ درصدی پروژه های ناتمام مسکن مهر در دولت احمدی نژاد انتظار می رفت در اوایل دولت یازدهم این پروژه ملی به اتمام برسد و ۲۰۵ میلیون خانوار ایرانی دیگر تعیین تکلیف شوند (خلیلی و همکاران، ۱۳۹۳: ۸۴). بر خلاف انتظارات، پروژه مسکن مهر در دولت بعدی یعنی دولت روحانی مورد بی توجهی قرار گرفت.

مسکن مهر کلان ترین رویکرد دولت نهم و دهم و تمام دولت های پس از انقلاب است. طرحی که با هدف حمایت از اقشار کم درآمد جامعه مطرح و اجرا شد. اما وسعت اجرایی طرح، هزینه بالا، مکان یابی نامناسب، عدم رعایت پیوست های محیطی و ایجاد زیرساخت ها، انحصار و عدم مشارکت مردم در اجرا و فدا کردن کیفیت برای ارزان سازی، طرح مسکن مهر را با انواع مشکلات و مسائل مواجه ساخت.

تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی – رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....107

جدول شماره ۲. اهداف و نتایج مثبت و منفی پروژه مسکن مهر

اهداف	نتایج منفی	نتایج مثبت
تأمین مسکن گروه‌های درآمدی پایین و زیر خط فقر	در مسکن مهر ساختمان‌سازی انجام شده نه شهرسازی	در اختیار قرار دادن مسکن به گروه‌های درآمدی پایین (دسترسی حدود ۲ میلیون خانوار به مسکن)
کاهش شکاف و فاصله طبقاتی در جامعه	عدم توجه به زمینه های فرهنگی زیست اجتماعی افزایش آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی ساکنان بواسطه نداشتن تجربه زیست جمعی	تلاش در جهت کاهش هزینه‌های ساخت (که در مقطعی با افزایش قیمت مصالح ساختمانی با شکست مواجه شد)
کاهش قیمت زمین و مسکن در نقاط شهری	سیستم اجرای نامناسب و عدم پرداخت تسهیلات قابل پرداخت به طبقات و گروه‌های درآمدی پایین (اختصاص دادن بودجه‌های کلان کشور به بخش مسکن و استفاده از منابع بانک مرکزی بدون پشتوانه های مالی، نظام برنامه ریزی آمرانه و از بالا به پایین)	خروج بخشی از سرمایه‌های بخش مسکن هر چند اندک به سایر بخش‌های اقتصادی
جلوگیری از دلالتی و فعالیت بورس‌بازان زمین و مسکن	کم توجهی به گروه‌های هدف به دلیل در اختیار قرار ندادن منابع مالی و تسهیلات مناسب	ایجاد فرصت‌های شغلی مستقیم و غیرمستقیم
ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا بواسطه کنترل بازار زمین و مسکن شهری	تعریف پروژه مسکن مهر بدون توجه به ظرفیت‌های کشور بخصوص در بحث مالی و پولی	نوسازی شهری
هدایت سرمایه از بخش مسکن به سمت بخش‌های صنعتی و تولیدی	تراکم زیاد و از بین رفتن نشاط و روح اجتماعی (قرار دادن مردم در بلوک های ساختمانی و بدون تحرک و جابجایی اجتماعی)	حمایت از شرکت های تولید مسکن (که البته عدم نظارت کافی بر آن بعدها موجب بحران جدیدی شد)
کاهش هزینه‌های تأمین مسکن به دلیل انبوه سازی	مکان یابی نادرست پروژه های دولت بخصوص در زمینه مسکن مهر و دوری از خدمات شهری (در حاشیه شهرها واقع شدن و دور بودن از امکانات و خدمات زیستی و شهری)	ارتقاء کیفی بخشی از مسکن ساخته شده بخصوص در فناوریها و مصالح ساختمانی
ساخت مسکن مقاوم و پایدار با فناوری‌های نوین و روز	رانت، بورس بازی و سوداگری زمین و مسکن شهری توسط انبوه‌سازان و سرمایه‌گذاران	

منبع (آقایی، ۱۳۹۶: ۲۱)

در رابطه با سیاست مسکن دولت احمدی نژاد باید گفت که اصل عزم این دولت برای حل مشکل مسکن مردم در قالب طرح «مسکن مهر»، قابل تحسین بود. فی الواقع این دولت، برای حل مشکل مسکن مردم

108 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

کم درآمد رأساً وارد گود شد و ساخت مسکن را عملیاتی کرد. بدین ترتیب، بسیاری از ایرانیان که حتی فکرش را هم نمی کردند که روزی خانه دار شوند، صاحب خانه شدند؛ این، کاری بزرگ و ستودنی بود. مطابق با جدول شماره (۲) این کار با چند اشکال همراه بود که باعث شد به پاشنه آشیل دولت وی تبدیل شد:

الف) تخصیص منابع به مسکن مهر، به طور غیراصولی صورت گرفت و نتیجه این شد که تورم بسیار بالا رفت و در نهایت، قدرت خرید همه مردم ایران، از جمله خریداران مسکن های مهر به طرز ملموسی سقوط کرد.

ب) تبدیل مسکن مهر از یک خدمت عمومی به یک پروژه شعاری و سیاسی باعث شد دولتمردان وقت، برای بالا بردن آمار و تحویل سریع تر مسکن های مهر، از کیفیت ساخت و سازها بکاهند و بسیاری از پروژه ها بدون مطالعات زمین شناسی، بدون نظارت های مهندسی و با مصالح بی کیفیت ساخته شدند. ج) جانمایی مسکن های مهر، در برخی شهرها، غیر اصولی بود. بردن مسکن مهر به وسط بیابان ها یا یالای کوه ها از جمله انتقادات وارده، به این طرح است.

د) بی توجهی به جامعه شناسی مناطق مختلف و ایجاد ترکیب های ناهمگون جمعیتی در برخی مسکن های مهر، زمینه ساز بروز برخی آسیب های اجتماعی در آینده خواهد بود.

ه) در بسیاری از مسکن های مهر، زیرساخت هایی مانند مدرسه، مراکز درمانی، کلابتری و ... دیده نشده است (پورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۲-۴۱).

و) از طرفی رشد نقدینگی و افزایش قیمت مصالح ساختمانی شرایط را برای رانت، بورس بازی و دلالی مسکن شهری فراهم کرد که نتیجه آن افزایش اندوخته های مالی اقشار با درآمد بالا و از دسترسی خارج شدن مسکن برای گروه های با درآمد پایین بود. یکی دیگر از سیاست های دولت مهرورزی استفاده از مصالح ساختمانی نوین است بگونه ای که واحدهای مسکونی را با تکنولوژی جدید همراه کند اما افزایش قیمت مصالح ساختمانی از یک طرف و تسهیل شرایط برای ورود انبوه سازان بدون نظارت های کافی موجب گشت تا رانت های گسترده قیمت نهایی این واحدها را طی چند مرحله افزایش دهد که دولت وقت چاره ای جز پرداخت تسهیلات بانکی را نداشت تا از این طریق بازار مسکن از دسترسی گروه های

تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....109  
 با درآمد پایین خارج نگردد که در نتیجه این سیاست رشد نقدینگی در کشور موجب افزایش تورم و فساد اقتصادی گشت (آقای، ۱۳۹۶).

### ب- دولت تدبیر و امید

سال اول روی کار آمدن دولت حسن روحانی با سال پایانی برنامه پنجم توسعه ۱۳۹۳-۱۳۸۹ مقارن بود. مواد متعددی از لایحه برنامه پنجم توسعه کشور به موضوع مسکن پرداخته است اما از این میان تنها ماده ۱۴۹ این لایحه بر حوزه اقتصاد مسکن تمرکز کرده است. مواد ۱۵۱، ۱۵۲، ۱۵۳ و ۱۵۴ این لایحه به موضوعات شهرسازی و معماری پرداخته است. در ماده ۱۴۹ به منظور حمایت از تولید مسکن دو محور ارائه شده است که نخست تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی و دیگری حمایت از تولید واحدهای مسکونی کوچک استیجاری توسط بخش غیردولتی است. در سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز توجه ویژه ای به بخش مسکن شده است، دست یابی به برخی از سیاست های کلی برنامه در گرو تأمین مسکن برای گروه های محروم از مسکن مناسب است. برنامه ریزان برنامه پنجم توسعه را بسیار ناکارآمد توصیف کرده اند زیرا شاخص ها و شیوه های محقق شدن اهداف به طور دقیق هیچ گاه مشخص نشد و سیاست های اجرایی اغلب با استفاده از منابع مالی عظیم حاصل از فروش نفت در دسترس سوداگران بخش زمین و مسکن شهری قرار گرفت (آقای، ۱۳۹۶: ۱۹-۱۸).

جدول شماره ۳. اهداف و سیاست های حوزه مسکن در برنامه پنجم

برنامه	اهداف و سیاست ها	برنامه ها
پنجم توسعه	- تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه های کم درآمد - ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن در مناطق شهری و روستایی - تنظیم بازار مسکن از طریق ساماندهی و گسترش ابزارهای مالی و پولی و ارتقاء نظام اطلاعاتی در بخش مسکن - اصلاح ساختار نظام تصمیم سازی و تصمیم گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن با سیاست های آمایشی و توسعه - کاهش نابرابری منطقه ای در برخورداری از مسکن مناسب	- در ماده ۱۴۹ به منظور حمایت از تولید مسکن دو محور ارائه شده است که نخست تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی و دیگری حمایت از تولید واحدهای مسکونی کوچک استیجاری توسط بخش غیردولتی است. - 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 بازار مسکن - ارتقاء کیفی صنعت ساختمان - افزایش تولید مسکن - حمایت از اقشار کم درآمد زوج های جوان

منبع: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵

110 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

مسکن اجتماعی کلید و مدل جایگزین دولت روحانی برای تأمین مسکن ارزان قیمت مورد نیاز مردم بود. ارائه این طرح توسط وزارت راه و شهرسازی، حاکی از آن بود که دولت روحانی فقط پروژه های آغاز شده و در حال اجرا مسکن مهر را تکمیل خواهد کرد و پروژه جدیدی را تحت عنوان مسکن مهر اجرا نخواهد کرد. این طرح با هدف حمایت دولت از تأمین مسکن گروه های کم درآمد در دو غالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی از طریق تقسیم اقساط مختلف مردم از نظر بنیه مالی به گروه های مختلف و در نظر گرفتن تسهیلات مختلف به تناسب هر یک برای خانه دار شدن است. در مدل مسکن اجتماعی، کمک به ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک اجاره و وام قرض الحسنه و در مدل مسکن حمایتی، کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی و کمک بلاعوض پیش بینی شده بود. با توجه به آنکه بخش زمین و مسکن دارای اثرات درون بخشی و برون بخشی در اقتصاد کشور است، انتظار می رفت دولت دوازدهم سیاست های ساخت مسکن ارزان قیمت را با هر عنوانی اعم از مسکن مهر یا اجتماعی از سر بگیرد تا علاوه بر تأمین مسکن ارزان قیمت موجبات رونق اقتصاد و ایجاد اشتغال را فراهم کند.

همچنین باید گفت که طرح مسکن اجتماعی در راستای مواد ۳۹، ۱۷۱ و ۱۷۶ قانون برنامه پنجم قرار داشت. در متن این طرح، هدف این گونه عنوان شده است: کمک به رفع بخشی از مشکل دسترسی به مسکن مناسب برای اقشار کم درآمد شامل کارگران و مستمری بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و اقشار کم درآمدی که تحت پوشش نهادهای فوق الذکر نیستند. در بیانی دقیق تر این طرح به دنبال برنامه ریزی و انجام اقدامات لازم جهت رفع محرومیت مسکن از گروه های نیازمند و آسیب پذیر کم درآمد فاقد مسکن از طریق تأمین زمین، امکان دسترسی به تسهیلات بانکی، کمک به تأمین مالی (از جمله یارانه تفاوت سود) به منظور فراهم کردن امکان دسترسی مناسب ۷۵۰ هزار خانوار شهری به مسکن مناسب به صورت ملکی (احداث و خرید) و استیجاری و استفاده از ظرفیت موجود واحدهای مسکن مهر و واحدهای نیمه کاره کلیه دستگاه های موضوع این برنامه با هماهنگی معاونت های ذریبط وزارتخانه ها است. مدت برنامه مشترک از تاریخ امضای آن ۶ سال و تا پایان برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور می باشد (برادران و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۱۳-۲۱۲).



تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....111

طرح مسکن اجتماعی که اواخر سال ۱۳۹۵ به تصویب هیات وزیران رسید از چند بخش تشکیل شده است که یکی از بخش های آن پرداخت وام های ارزان قیمت و ارائه اراضی به سازندگان مسکن است. بخشی از اعتبارات طرح مسکن اجتماعی از بودجه دولت تأمین می شود و بخشی دیگر از طریق اخذ تسهیلات از بانک ها که دولت یارانه سود بانکی را می پردازد. با ادامه دولت آقای روحانی روند فعلی مبتنی بر پاسخ به نیازهای مصرفی در بخش مسکن ادامه خواهد داشت (یزدانی، ۱۳۹۶).

اگر خواسته شود عملکرد دولت روحانی را که از ابتدا به پروژه مهم مسکن مهر منتقد بود و آنرا ناکارآمد توصیف می کرد و قرار بود با رفع نواقص آن و اجرای پروژه جایگزین مسکن اجتماعی و حمایتی مشکل اقشار ضعیفتر جامعه را حل کند با بررسی عملکرد وزارت راه و شهرسازی در طول سال های ریاست جمهوری روحانی باید گفت حالا موفقیت ها و دست آوردهای قبلی مسکن مهر برای بسیاری از مردم حتی آرزو شده و نگاه حسرت را بر دل جوانان و اقشار ضعیفتر جامعه بر جای گذاشته است. روحانی که در ابتدای ورود خود به کارزار انتخابات ریاست جمهوری گفته بود: اصل تأمین مسکن ارزان برای جامعه مخصوصاً نسل جوان از برنامه های دولت تدبیر و امید است و به افزایش قیمت بازار مسکن انتقاد کرده و معتقد بود طرح مسکن مهر با مشکلاتی مواجه است و رفع نواقص مسکن مهر و طرح هایی برای جایگزینی مسکن مهر راه حل آنست، حالا در جایی ایستاده که کم سابقه ترین میزان تلاطم و آشفتگی بر بازار مسکن کشور حاکم شده و بیشتر از هر کس اقشار کم درآمد جامعه را با مخاطرات جدی روبرو ساخته است. مخاطراتی که گویا حتی شعارهایی مانند مایلات خانه های خالی، تعیین سقف اجاره بها و نظارت بر بازار مسکن دیگر حتی قدرت حداقل تاثیر بر بازار آشفته روانی و واقعی این بخش را ندارد و تعیین لحظه ای قیمتها قید هرآنچه انصاف و عدالت است را نیز حتی بین روابط مالک- مستأجر زده است (پور ایرانی، ۱۳۹۸).

دولت روحانی که طی سال ها در حوزه مسکن با حذف خانه های سازمانی کارمندی و کارگری حالا پروژه مسکن مهر را هم ناکارآمد کرده و از طرفی طرح واگذاری اراضی دولتی برای تولید مسکن طبق دستور رئیس جمهور به کلی بر زمین مانده و حتی به یک متر نرسیده و علاوه بر محقق نشدن تولید گسترده مسکن، با حمایت دولت حتی اجرای طرح قانون مالیات بر خانه های خالی و طرح مالیات بر عایدی سرمایه مسکن هم حتی به کف دغدغه های مسئولین تبدیل نشده بعید است حتی بتواند حداقل

112 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

تأثیر بر جو روانی بازار اجاره بها داشته باشد تا از این فشارها حتی برای ذره ای ناچیز کم کند. در حالی که در بسیاری از کشورها بر روی نرخ اجاره بهای مسکن نظارت کامل وجود دارد و حتی تبادل رهن و اجاره و حتی هزینه تعمیرات مسکن از طریق حسابهای تعیین شده توسط دولت میان مالک و مستأجر صورت می گیرد در کشور ما حتی طرح دریافت کد رهگیری املاک در معاملات رهن و اجاره مسکن توسط بنگاه های املاک رعایت نمی شود و حتی اگر بشود تنها فایده اش افزایش هزینه دریافت این کد روی پرداختی های مستأجر است و نمیتوان روی تأثیر آن بر نرخ اجاره بها حتی به مقدار ناچیز هم امیدوار بود. از طرفی پیشنهاد کمک های بانکی به مستأجران برای تأمین هزینه رهن و اجاره بها آنچه سابقه و تجربه نشان داده با مقروض کردن مستأجرین صرفاً قدرت خرید خانه برای سال های آتی را هم از مردم خواهد گرفت و به نظر میرسد دولت در این تنگنای اقتصادی برای نجات مستأجرین کارگر و کارمند از وضعیت پیش آمده هیچ توان اجرایی و حتی بازوی نظارتی ندارد.

### بحث و نتیجه گیری

مطالعه و مروری بر سیاست گذاری اجتماعی و رفاهی دولت های احمدی نژاد و روحانی در حوزه مسکن نشان می دهد که:

- شرایط موجود بازار زمین و مسکن شهری در این دو دولت های حاکی از آن است که دست نامرئی بازار (آدام اسمیت) نتوانسته است تعادل عرضه و تقاضا را بوجود آورد که گروه های با درآمد پایین به مسکن پایدار دسترسی داشته باشند و همواره بخش خصوصی و هجوم سرمایه گذاران به بخش مسکن، رانت های عظیمی را ایجاد کرده است.
- به رغم تبلیغات و هزینه های بسیار در این دو دولت، برنامه های تأمین مسکن شهری از چنان سنجیدگی و کارایی برخوردار نبوده است که کم درآمدها را به حق خود در زمینه برخورداری از مسکن مناسب در ایران برساند. در نتیجه حاشیه نشینی، بد مسکنی و بی مسکنی رو به گسترش نهاده که نشانه عدم توفیق دولت های احمدی نژاد و روحانی در برنامه ریزی رسمی برای اسکان کم درآمدهاست. دولت احمدی نژاد مسکن مهر را در حد انبوه ساخت و در اختیار مردم قرار داد، اما در همان زمان که این پروژه در حال جلو رفتن بود، یعنی بین سال های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ جامعه در همان ایام شاهد انفجار قیمت مسکن به خصوص در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ است،

### تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....113

بنابراین می توان گفت که آن سیاست برای کنترل قیمت مسکن جواب نداد. در دولت روحانی نیز همان سیاست دنبال شده، و به رغم طرح های زیادی در دولت از جمله مسکن اجتماعی، مسکن امید، مسکن قسطی کارکنان دولت، طرح بازآفرینی، وام ودیعه مسکن، گرفتن مالیات از خانه های خالی و... که به مانند طرح های دولت قبل است و اثر چندانی بر کنترل قیمت مسکن و مسکن دار شدن طبقات متوسط و پایین ندارد. با قاطعیت می توان گفت هیچ تفاوتی میان طرح مسکن مهردولت احمدی نژاد و مسکن اجتماعی دولت روحانی وجود ندارد، تنها فرق این طرح ها در نحوه اجرا است به طوریکه مسکن اجتماعی در بافت های فرسوده ساخته می شود ولی مسکن مهر در حاشیه شهر ها ساخته شده است

- هدف از طرح مسکن مهر در دولت احمدی نژاد تحقق عدالت اجتماعی بود. فی الواقع تحقق عدالت از طریق تأمین مسکن مناسب برای گروه های کم درآمد و فقیر و خانه دار کردن آن ها شعار اصلی مسکن مهر بود. با این حال با گذشت حدود ۱۲ سال از آغاز انجام این طرح، شرایط به گونه ای رقم خورده است که این طرح نیز به اهداف خود نرسیده است. آنچه تحت عنوان مسکن مهر در شهرهایی مانند پرنده و پردیس ساخته شده است، فاقد حداقل های یک مسکن مناسب است. هزینه های اجرایی به هیچوجه با آنچه ابتدا به متقاضیان وعده داده شده بود نمی خواند. دلالت و واسطه گران مسیر طرح را منحرف کرده اند. همه این ها باعث شده است تا نه تنها این سیاست رسمی رفاهی مسکن کمکی به بهبود زیست فرودستان نکند، بلکه خود به سازوکاری تبدیل شود که بیشتر بر بورس بازی مبتنی است و در نتیجه بیشترین منافع آن به جیب سرمایه داران و نهادهای قدرت می رود و نمی تواند پاسخگوی نیازهای فرودستان شهری باشد.

- در رابطه با چگونگی سیاست های دولت روحانی یازدهم و دوازدهم در حوزه مسکن و به رغم تلاش ها و اقداماتی فرمالیستی از جمله مسکن ملی، مسکن قسطی کارکنان دولت، طرح بازآفرینی می توان گفت تقریباً این دولت برنامه مدون خاصی در حوزه مسکن نداشته و در حال حاضر نیز علیرغم ایده ها و راهکارهایی که از سوی وزارت مسکن پیگیری می شود نظیر ساخت مسکن ۲۵ متری، واگذاری زمین ارزان قیمت به انبوه سازان، تشکیل کارگروه برای

114 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹

کنترل اجاره بها، پرداخت ودیعه مسکن به مستاجران، ساخت مسکن ملی و نظایر آن، شواهد حاکی از این است که این سیاست ها از ابتدا شکست خورده خواهند بود.

با توجه به نتایج تحقیق پیشنهادات زیر ارائه می شود:

الف- الزام دولت به اجرای سیاست های مصوب مسکن بویژه اجرای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷) جهت افزایش تولید مسکن که طی یک دهه گذشته مورد بی توجهی جدی قرار گرفته است.

ب- سیاستگذاری مناسب جهت افزایش ساخت واحد های مسکونی بصورت هدفمند برای طبقات پایین و آسیب پذیر جامعه با اقدامات عملی و عینی مانند واگذاری زمین و تسهیلات مناسب به خانوارهای کم درآمد.

پ- تدوین و بکارگیری سیاست های رفاهی مناسب جهت کمک به توانمند سازی طبقه متوسط برای دسترسی به مسکن مناسب با توجه به آسیب هایی که این طبقه به دلایل افزایش تورم و گرانی های اقتصادی در سال های اخیر به آن دچار شده اند.

ت- توجه بیشتر به تعاونی های ساخت مسکن در سیاست ها و برنامه های آینده مسکن

ث- تسهیل سرمایه گذاری خارجی به منظور ورود فناوری جدید در ساخت صنعتی در راستای کاهش قیمت تمام شده ساخت مسکن

ج- رفع نواقص و بکارگیری بهینه سامانه ملی املاک و اسکان کشور جهت ساماندهی بازار زمین و مسکن و جمع آوری و یکپارچه سازی اطلاعات مربوط به تمامی املاک و مستغلات.

#### منابع

اطهاری، کمال. (۱۳۹۰). گزارش وضعیت اجتماعی ایران، مقاله مسکن، تهران: موسسه رحمان.

آقایی، پرویز. (۱۳۹۶). ارزیابی سیاست های تأمین مسکن شهری در جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر طرح های نمونه، برنامه های توسعه و دوره های ریاست جمهوری)، شبکه مطالعات سیاست گذاری عمومی شماره مسلسل: ۲۲۰۰۴۴۷، ۵

۱-۲۷:

اهری، زهرا و شهلا امینی جدید. (۱۳۷۵). تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی. برادران، مراد؛ غفاری، غلامرضا؛ ربیعی، علی و زاهدی مازندرانی، محمدجواد. (۱۳۹۸)، «دولت و سیاست گذاری مسکن در

ایران بعد از انقلاب اسلامی»، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۸: ۲۱۸-۱۷۹

## تحلیل مقایسه ای سیاست اجتماعی - رفاهی دولت های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن.....115

- پورا ایرانی، محسن. (۱۳۹۸). «تحلیلی بر عملکرد روحانی در حوزه مسکن؛ چیزی بیشتر از هیچ»، پایگاه خبری صدای دنا، سه شنبه ۲۵ تیرماه، کد خبر ۴۹۳۸. مندرج در <https://sedayedena.ir/3849>
- خزائی، حسین. (۱۳۷۸). «نگاهی به مسأله مسکن در ایران»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۲۹.
- خلیلی، احمد؛ نورالهی، حانیه؛ رشیدی، نعیمه و رحمانی، مریم. (۱۳۹۳). «ارزیابی سیاست های مسکن مهر در ایران و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن»، فصلنامه مطالعات شهری، شماره سیزدهم: ۹۲-۸۳
- رحمانی، مریم. (۱۳۷۵). «ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی»، مجموعه مقالات سومین سمینار، سیاست های توسعه مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران.
- ریزایی، کرامت الله؛ سجادیان، ناهید و مسعودی راد، ماندانا. (۱۳۸۹). «تحلیل برنامه ریزی بخشی (اقتصادی) و برنامه ریزی فضایی در نظام برنامه ریزی ایران (مطالعه موردی: مسکن مهر در شهرهای جدید)»، شماره ۴۴: ۶۹-۲۴.
- شیرعلی، ابراهیم. (۱۳۹۲). «مطالعه تحولات سیاست های مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه ریزی رفاه اجتماعی، کتابخانه دانشکده علوم اجتماعی شماره ثبت: رس ۴۵۰۴
- عابدین درکوش، سعید. (۱۳۸۶). درآمدی به اقتصاد شهری، چاپ هشتم، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- فلاحی، بهاره. (۱۳۹۷). سیاست گذاری مسکن در ایران، شبکه مطالعات سیاست گذاری عمومی، شماره مسلسل: ۲۲۰۵۴۶، ۲۲ فروردین ماه.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۹). تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. (۷۸-۱۳۷۴). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. (۱۳۹۴-۱۳۹۰). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. (۱۳۸۸-۱۳۸۴). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- قارخانی، معصومه. (۱۳۹۵). «سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت - ملت»، فصلنامه علوم اجتماعی (دانشگاه علامه طباطبائی)، شماره ۷۵: ۱۱۸-۹۳.
- قنبری، ابوالفضل و ظاهری، محمد. (۱۳۸۹). «ارزیابی سیاست های کلان مسکن در برنامه های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران»، مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۲: ۷۷-۹۰.
- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه سوم توسعه. (۱۳۸۳)، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- گزارش نگاهی بر سیاست های بخش مسکن در برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. (۱۳۹۶)، تهران: پورتال وزارت راه و شهرسازی.
- مشکینی، ابوالفضل و شاهرخی فر، زینب. (۱۳۹۹). سیاست گذاری مسکن در ایران، تهران: نشر اکادمیک.

116 ..... پژوهش های جامعه شناختی، سال چهاردهم / شماره چهارم / زمستان ۱۳۹۹  
هزارجریبی، جعفر و امامی غفاری، زینب. (۱۳۹۸). «بررسی تحولات سیاست گذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۹۲-۱۳۹۸)»،  
فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۸: ۱۲۰-۷۶.  
یزدانی، فردین (۱۳۹۶)، مصاحبه با ایلنا، ۳۱ شهریورماه

<http://bartarinha.ir/fa/news>

Bengtsson, Bo. (2001). *Housing as Social Right: Implications for Welfare State Theory*,  
Scandinavian Political Studies, Vol 24, No 4, 255-275.

Dolimg, John (1997). *Comparative Housing Policy*, ST. Martins press, Inc, New York.

Stone, Michael E. (2006). "What is Housing Affordability? The case for the Residual  
income Approach, *Housing Policy Debate*, January, 17(1):151-184.

