



جغرافیا و روابط انسانی، پاییز ۱۳۹۷، دوره ۱، شماره ۲

## ارزیابی نقاط ضعف و قوت سیاست‌ها و خط و مشی‌های مسکن در ایران (برنامه‌های عمرانی قبل و توسعه بعد از انقلاب)

سید علی علوی، محمد صمدی<sup>۱\*</sup>، سجاد بناری

۱-استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس تهران

۲-دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس تهران

۳-دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس تهران

*mohammad.samadi@modares.ac.ir*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۰۹

### چکیده

سیاست‌های مسکن، قبل از هر چیز بیانگر نگرش‌ها، آرمان‌ها و باورهای سیاسی دولت‌هاست؛ و همین‌طور منعکس‌کننده خواست واقعی در جهت بهبود کیفی طبقات کم درآمد است. هدف این پژوهش ارزیابی نقاط ضعف و قوت سیاست‌های مسکن در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب می‌باشد. روش این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی است که با استفاده از منابع اسنادی - کتابخانه‌ای داده‌های آن جمع‌آوری شده است. طبق نتایج یافته‌ها، مهم‌ترین نقاط قوت برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، ساخت‌خانه‌های ارزان قیمت برای زاغه‌نشینان، تامین مسکن برای اقشار کم درآمد است و وارداتی بودن بسیاری از مصالح، متنوع ساخته شدن مسکن، رفع نشدن مشکل مسکن طبقه متوسط از نقاط ضعف این برنامه‌ها می‌باشد. نقاط قوت برنامه‌های بعد از انقلاب، عرضه زمین و مسکن با قیمت‌های منطقه‌ای و کنترل روند افزایش قیمت زمین، افزایش ساختمانهای با دوام، توجه به مناطق نیازمند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، مسکن اجتماعی و...بود و شکل‌گیری پدیده سوداگری زمین و کالایی شدن زمین و مسکن و... از جمله نقاط ضعف این برنامه‌ها می‌باشد.

واژگان کلیدی: سیاست‌های مسکن، برنامه‌های عمرانی، برنامه‌های توسعه، ایران

به موازات شهرنشینی و افزایش جمعیت شهرنشین، همواره مسایل و مشکلاتی در این گونه جوامع مطرح می شود که یکی از مهم ترین این مسائل مربوط به مسأله مسکن است (Short and et al, 2008: 24). مسکن یکی از اساسی ترین نیازهای بشر بوده که حق برخورداری از آن از اجزای اصلی حقوق بشر در قوانین ملی و بین المللی برشمرده شده است، در واقع مسکن چیزی فراتر از یک سرپناه است و باید محیطی را فراهم بیاورد که به سلامت جسمی، روحی و اجتماعی ما کمک کند (Jaiyeoba & Aklanoglu, 2012: 863). به عبارت دیگر، مسکن را می توان یکی از شاخص های اجتماعی پایه برشمرد که کیفیت زندگی و رفاه افراد و مکان ها را مشخص می کند (Golabchiof & Badiana, 17: 2015). در کشور ما طبق اصل ۳۱ قانون اساسی داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی می باشد از این رو برنامه ریزی برای تأمین مسکن یکی از وظایف دولت است و سه بخش خصوصی، دولتی و تعاونی در اجرای این مهم مشارکت داشته و هر یک بنا به تناسب ماهیت و محتوای خود سهمی از عملیات اجرایی را به عهده دارند (معمدی، ۱۳۷۵: ۳۷۳). امروزه مسکن و موضوعات مرتبط با آن به عنوان موضوعات جهانی در نظر گرفته می شود، و برنامه ریزان و سیاست گذاران کشورهای مختلف در پی حل مشکلات مربوط به آن هستند (Buckley & Jerry, 2005: 237). مشکل مسکن در همه جای دنیا وجود دارد ولی در کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و شهرنشینی، مهاجرت های داخلی، فقدان منابع مالی کافی، مشکلات مربوط به عرضه زمین، تأمین مصالح ساختمانی و کمبود نیروی انسانی متخصص و مهم تر از همه نبود خط مشی، سیاست گذاری و برنامه های مناسب در خصوص زمین و مسکن این مشکل به صورت حاد و بحرانی درآمده است (پورمحمدی، ۱۳۷۹، ۱۸) لذا حل مشکل مسکن و تأمین آن بسته به شرایط بازار مسکن و میزان نیاز به مسکن و رویکرد حاکم در دولت ها، تخصیص فضا و امکانات متفاوت می باشد. در ایران در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه های توسعه بعد از انقلاب، سیاست های متفاوتی در بخش مسکن اتخاذ شده است که هر کدام یک سری نقاط ضعف و قوت داشته اند. لذا سوال پژوهش حاضر به این شرح است که در هر کدام یک از برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه های توسعه بعد از انقلاب در ایران، چه سیاست هایی در بخش مسکن اتخاذ کرده اند و هر کدام از این برنامه ها چه نقاط ضعف و قوتی داشته اند؟

### مبانی نظری

مسکن به معنی مأوا و سرپناه تعریف شده و نیاز اولیه و اساسی خانوار به شمار می رود. مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در بر می گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز در رفاه افراد است. با توجه به تعاریفی که در مورد مسکن ارائه شده می توان مسکن مناسب و بهینه را چنین تعریف کرد: مسکن مناسب عبارت است از فضای سکونتی مناسبی که آسایش، دسترسی مناسب، امنیت، پایداری و دوام سازه ای، روشنایی کافی، تهویه و زیر ساخت های اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، محیط زیست سالم، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه و همچنین زمینه رشد و تقویت روابط اعضای خانواده (ارتباط افقی) و روابط

همسایگی (ارتباط عمودی) را برای ساکنانش فراهم آورد و مهم تر از همه متناسب با توان مالی خانوار باشد (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰).

سیاست یک اصل و یا مسیری برای هدایت تصمیم گیری و دستیابی به یک نتیجه منطقی است. همچنین ممکن است به روند تصمیم گیری های مهم سازمانی، از جمله شناسایی گزینه های مختلف، مانند برنامه ها و اولویت های هزینه و انتخاب در میان آن ها بر اساس تأثیر آن ها تعریف گردد. سیاست می تواند به عنوان عاملی سیاسی، مدیریت، مالی، اداری و مکانیزی مرتب برای رسیدن به اهداف صریح، روشن و قابل درک باشد و نیز آن را به عنوان یک برنامه عمل، بیانیه ای از اهداف و ایده ها تعریف نموده اند. سیاست مسکن یک راهنمای تهیه شده توسط دولت است که در تلاقی نیاز مسکن و تقاضا از طرف مردم، از طریق مجموعه ای از استراتژی های مناسب از جمله چارچوب مالی، نهادی، قانونی و نظارتی ارزیابی می گردد، بنابراین سیاست مسکن یک راهنمایی است که مجموعه اهداف و عمل را محدود می کند اما لزوماً مشخص نیست که هر استراتژی تعریف شده برای رسیدن به هدف از راهبردی وسیع میسر می شود. همچنین سیاست مسکن راهبردهای اساسی و محدودیت هایی برای اقدامات احتیاطی توسط و اساساً به عنوان یک راهنما و یا کنترل بر روی بازیگران مختلف در بخش مسکن است افراد مسئول برای اجرای طرح کلی عمل را دایر می کند. (شاهرخی، ۱۳۹۵، ۲۵) سیاست گذاری مسکن با گستره وسیعی از اقدامات دولتی در ارتباط می باشد. این سیاست گذاری تمام اقدامات و برنامه های دولتی و سیاست های قانونی یا اقتصادی را شامل می شوند که تأثیری مستقیم یا غیر مستقیم بر مسکن دارند. این عوامل شاید حتی شامل سیاست هایی نظیر حمایت های مربوط به مسکن، قیمت مسکن، سیاست های مالیاتی موثر در تملک مسکن، استانداردهای مسکن و مسائل مرتبط با اجاره خانه نیز باشند (امینی و خدمتی، ۱۳۸۷: ۴۳).

### سیاست های مسکن در ایران بر حسب زمان تهیه یا اجرا سیاست

در کشور ایران بر حسب زمان تهیه یا اجرای سیاست، تحولات سیاست گذاری مسکن به دو بخش عمده تقسیم می شوند. که عبارتند از:

#### ۱- تحولات سیاست گذاری مسکن قبل از انقلاب اسلامی

افزایش جمعیت و تمرکز آن در مراکز عمده شهری و رشد شهرنشینی به ویژه در طول دهه ۴۵-۱۳۳۵ لزوم دخالت دولت در زمینه مسکن را مطرح ساخت. از این رو در برنامه سوم عمرانی اولین گام در زمینه سیاست گذاری مسکن برداشته شد.

این سیاست گذاری ها تا قبل از انقلاب اسلامی به وسیله دو برنامه عمرانی دیگر (چهارم و پنجم) دنبال شد. علاوه بر این ها در این دوره، برنامه ۲۵ ساله مسکن در مناطق شهری (۱۳۴۲)، برنامه ده ساله مسکن (۱۳۵۰)، برنامه ۲۰ ساله مسکن شهری (۱۳۵۱) تهیه و بخشی از آن ها به مورد اجرا گذاشته شد. در نتیجه این برنامه ها و سیاست ها، کمیته مشترک برنامه ریزی مسکن تاسیس گردید.

## سیاست های مسکن در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب

برنامه اول عمرانی که در سال ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید، بیش از ۲۸ درصد از کل اعتبار برنامه به شهرسازی اختصاص یافت، اما در مورد ساخت مسکن تنها به نوعی هدف گذاری کلی اکتفا گردید (احمدی، ۱۳۷۴: ۳) و در کنار برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۴-۴۱)، اصولاً فصل و اعتبار مشخصی برای فعالیت خانه سازی و تأمین مسکن در نظر گرفته نشده است و از برنامه های سوم عمرانی به بعد، طرح ها و برنامه های مربوط به بخش مسکن در برنامه های پنج ساله دیده می شود (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۷۹)

### برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۲-۴۶)

اولین برنامه عمرانی در کشور که به وضوح دارای بخش مسکن می باشد، برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب است. احداث خانه های سازمانی و اسکان گودنشینان و آلودک نشینان در غالب احداث مسکن ارزان قیمت از جمله فعالیت های این برنامه بود (حسین زاده دلیر، ۱۳۷۵: ۵۵) این هدف فقط جنبه کیفی داشت و از لحاظ کمیت پیش بینی خاصی صورت نگرفته بود. ۶ درصد کل اعتبارات پرداختی طی برنامه سوم، به ساختمان و خانه سازی اختصاص یافت که معادل ۱۲،۵ میلیارد ریال گردید. از این مقدار تنها ۴،۶ درصد و معادل ۵۶۰ میلیون ریال به منظور احداث خانه های ارزان قیمت و ایجاد کوی های مسکونی به دستگاه های اجرایی پرداخت گردید. اما مشکل مسکن رفته رفته بارزتر و حادثر می گردید. مطابق گزارش عملکرد برنامه سوم، طی سال های ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶ حدود ۲۶۰ هزار واحد مسکونی توسط بخش خصوصی در نقاط شهری احداث گردیده است. اما میزان عرضه مسکن به وسیله بخش دولتی در طول برنامه تنها در حدود ۱۰ هزار واحد مسکونی بوده است که فقط ۴ درصد کل واحدهای مسکونی ساخته شده در این دوره را در بر می گیرد. چنین سهمی نه تنها نمی تواند پاسخگوی نیاز اقشار کم درآمد جامعه باشد، بلکه توانایی تاثیر گذاری و هدایت بخش مسکن را نیز نداشته است. همچنین اعتبارات تخصیص یافته به عنوان کمک به بخش خصوصی برای ساخت مسکن نیز به دلیل سهم ناچیز خود و شیوه واگذاری آن تاثیر مورد انتظار را نداشته است. در طی سال های ۱۳۳۵-۴۵ حدود ۴،۴ میلیون نفر به جمعیت شهری افزوده گشت که موجب تمرکز جمعیت در شهرها و تشدید مشکل کمبود مسکن گردید. در سال های برنامه، سه چهارم منازل ساخته شده یک طبقه بود که این امر دارای تبعات منفی چون گسترش کالبدی بی رویه شهرها و افزایش نامتناسب هزینه تاسیسات عمومی بوده است (گزارش عملکرد برنامه سوم عمرانی، سازمان برنامه، ۱۳۴۸).

مهم ترین سیاست ها و خط و مشی های برنامه سوم در راستای دستیابی به هدف فوق (تأمین مسکن کم درآمد) عبارت بودند از: تعیین کمبود مسکن مورد نیاز کشور و پیش بینی تأمین آن ها در حد توان برنامه، تأمین اعتبار و اعطای وام های بلند مدت در جهت ساخت مسکن شخصی، گسترش اقدامات در راستای تقویت خود یاری مردم با کمک و راهنمایی

دولت، نظارت مؤثر بر کلیه فعالیت های مربوط به تهیه مسکن (عبدی قهرودی، ۱۳۸۵: ۸۹) و از مهم ترین اقدامات بخش مسکن در برنامه سوم می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- انجام طرح های مربوط به ساختمان خانه های سازمانی

۲- پرداخت وام خرید یا ساختن خانه برای طبقات مختلف از طریق بانک رهنی ایران

۳- اصلاح قوانین مربوط به تهیه مسکن

۴- ایجاد ساختمان های دولتی و تکمیل ساختمان های نیمه تمام ادارات در سراسر کشور (شاهرخی، ۱۳۹۵: ۷۶-۷۵).

اجرای برنامه های مسکن در برنامه سوم، سبب شد تا با افزایش احداث ساختمان های یک طبقه، هزینه های تأسیسات شهری افزایش یابد و شهرها دچار گسترش بی تناسب شوند. از سویی دیگر، نبود استاندارد مشخص برای خانه سازی سبب اغتشاش در شهرها شد. از دیگر نتایج عملی برنامه مسکن در این دوره، تأمین مصالح ساختمانی از خارج از کشور، توجه بیشتر به گروه های خاص (سیل زدگان و آلونک نشینان) و رفع نشدن مشکل مسکن طبقه متوسط بود.

#### برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۵۱)

هدف برنامه چهارم ایجاد واحدهای مسکونی توسط بخش خصوصی و ساخت خانه های ارزان قیمت برای طبقات کم درآمد بود. هرچند اجرای نسبی برنامه محقق شد اما در مجموع می توان گفت به دلایلی چون افزایش مهاجرت به شهرهای مادر و سرمایه گذاری خارج از استاندارد بخش خصوصی که در جهت ساخت خانه های لوکس و گران قیمت گام برمی داشت، موفقیت کامل در تأمین مسکن اقشار کم درآمد در این برنامه حاصل نشد (اسدی، ۱۳۸۷: ۸۳). برنامه چهارم نخستین برنامه ای بود که با پذیرش نقش تعیین کننده بخش خصوصی در عرضه و تأمین مسکن کشور، میزان مشارکت بخش خصوصی را در تدوین چارچوب اهداف اجرایی بخش مسکن تعیین نمود. هدف کلی برنامه تأمین ۲۷۵ هزار واحد مسکونی جدید جهت واگذاری به ۲٫۵ میلیون نفر افزایش جمعیت شهری کشور تعیین شده بود. میزان سرمایه گذاری لازم جهت تحقق این هدف در بخش دولتی ۶٫۸ میلیارد ریال و در بخش خصوصی نیز ۶۵ میلیارد ریال پیش بینی گردید. اما در عمل در بخش دولتی تقریباً ۳ برابر و در بخش خصوصی نیز ۵۸ درصد بیش از ارقام مصوب، سرمایه گذاری گردید. علی رغم احداث ۲۹۳ هزار واحد مسکونی در طی سال های برنامه، تعداد خانوارهای جدید بیش از این رقم و برابر با ۵۹۶ هزار خانوار بوده است که نتیجه آن را می توان در بدتر شدن شاخص های تراکم افراد در واحد مسکونی، تراکم افراد در اتاق و میزان کمبود مسکن ملاحظه نمود (سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۷۹: ۱۱).

خط و مشی ها و سیاست های برنامه چهارم عبارت بودند از، ایجاد شرایط مساعد برای تجهیز سرمایه های خصوصی برای تأمین مسکن (صندوق پس انداز مسکن)، نوسازی محلات قدیمی شهرها در چهارچوب طرح های جامع شهری، تشویق آپارتمان سازی و احداث مجتمع های مسکونی، بررسی و مطالعه در زمینه نوع معماری و مصالح ساختمانی،

ساختن خانه های ارزان قیمت برای زاغه نشین ها و آلونک نشین هایی که در جنوب تهران و حومه مراکز استان ها پراکنده بودند و به منظور اجرای طرح های فوری امدادی خانه سازی، نظارت دقیق بر صدور پروانه های ساختمانی در ارتباط با اصول شهرسازی (جوادی، ۱۳۷۸: ۴۷).

در این برنامه، سیاست مسکن عمدتاً حول دو محور و با دو هدف متفاوت متمرکز شده است. هدف اول، کاهش تعداد نفرات در اتاق یا واحد مسکونی و درحقیقت افزایش متراژ واحدهای مسکونی و هدف دوم، تأمین مسکن اقشار کم درآمد مانند کارگران، کارمندان و حاشیه نشین هاست (عزیزی، ۱۳۸۵: ۶۲). علی رغم کاستی ها و مشکلات موجود، مجموعه اقدامات صورت گرفته در برنامه چهارم عمرانی باعث رونق فعالیت های ساختمانی و فعال شدن بی سابقه بخش مسکن شد.

### برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۵۶)

در این برنامه، شاهد افزایش قیمت جهانی نفت در دهه پنجاه و افزایش درآمدهای حاصل از آن بودیم که باعث اعمال تغییراتی در این برنامه شد. اما عملاً به دلیل ناآرامی هایی که آغاز انقلاب اسلامی را نشان می دادند، برنامه موفق به اجرای سیاست ها و حتی دستیابی به اهداف اولیه نشد (شاهرخی، ۱۳۹۵: ۷۸). با این حال، از نظر روش تدوین، این برنامه گامی به جلو به شمار می رود، به این ترتیب که در این برنامه، مسکن روستایی از بخش عمران روستایی خارج گردید و وارد بخش مسکن شد. دو هدف بارز در بخش مسکن در این برنامه عبارتند از: افزایش تعداد اتاق در واحد مسکونی و ساخت مسکن کوچک در قالب اجاره به شرط تملیک و مسکن ارزان قیمت. سیاست های اجرایی مسکن در برنامه پنجم عمرانی شامل برنامه احداث خانه های سازمانی کارگران و کارمندان، برنامه احداث خانه های ارزان قیمت و برنامه کمک های اعتباری برای تأمین مسکن است (عبدی و همکاران، ۱۳۸۸: ۴۷).

اهداف برنامه پنجم عبارت بودند از: ۱- احداث پنجاه و هفت هزار واحد مسکونی به صورت مجتمع آپارتمانی ارزاقیمت و واگذاری آن به اقساط طویل المدت به افراد طبقه کم درآمد ۲- احداث حدود ۱۶ هزار واحد مسکونی ارزاقیمت برای حاشیه نشینان شهری ۳- تقویت بنیه مالی بانک رهنی ایران از طریق افزایش سرمایه در جهت تأمین اعتبارات خانه سازی موردنیاز شرکت های تعاونی ۴- ایجاد شهرهای اقماری و کوی های مسکونی کارگری در نزدیکی شهرهای بزرگ (پورمحمدی و اسدی، ۱۳۹۳: ۱۷۵). هدف برنامه در ابتدا احداث ۹۶۴ هزار واحد مسکونی در کل کشور با ۴۰۲٫۸ میلیارد ریال سرمایه گذاری بود. اما پس از افزایش چشمگیر قیمت نفت و افزایش کلی بودجه کشور، هدف برنامه با احداث ۱۰۵۰ هزار واحد مسکونی با یک سرمایه گذاری ۹۲۵ میلیارد ریالی تغییر یافت. در قالب این برنامه از ۸۱۰ هزار واحد مسکونی جدید در نظر گرفته شده برای مناطق شهری، ۵۵۰ هزار واحد توسط بخش خصوصی و ۲۶۰ هزار واحد توسط بخش دولتی ساخته می شد. همچنین در طول سال های برنامه پنجم، بخش خصوصی در حدود ۱۲۱۲ میلیارد ریال برای ایجاد ۴۹۵ هزار واحد مسکونی جدید شهری سرمایه گذاری نمود که بیانگر تحقق ۹۰ درصد از هدف برنامه در این بخش

می باشد. اما اعتبار هزینه شده برای این تعداد نزدیک به ۲ برابر میزان اعتبار مصوب برنامه می باشد (قاسم پور، ۱۳۹۵: ۴۰).

خط مشی ها و سیاست های برنامه پنجم عبارت بودند از: تجهیز بانک های تجاری و ایجاد صندوق های پس انداز در بیشتر بانک ها برای ایجاد شبکه گسترده اعطای وام مسکن در کشور، کاهش تراکم در واحد مسکونی از ۸/۵ به ۷/۷ نفر و تراکم نفر در اتاق از رقم ۲/۴ به ۲/۱۶ اختصاص اراضی دولتی به امر توسعه مسکن با نظارت شهرداری ها، اعطای کمک های اعتباری به سازندگان مسکن و تولید کنندگان مصالح ساختمانی، تشویق بیشتر بخش خصوصی به سرمایه گذاری در امر تولید مسکن، فراهم کردن زمینه برای صنعتی کردن فعالیت های ساختمانی.

جمع بندی کلی از اجرای برنامه عمرانی پنجم نشان می دهد که برنامه مسکن این دوره با مشکلات اجرایی عدیده ای روبرو شد و علی رغم تلاش برای تقویت بخش خصوصی به شیوه ای مثبت، سلطه زمین خواران و سرمایه داران سبب افزایش سود حاصل از فعالیت های ساخت و ساز و در نتیجه رونق بورس بازی و تبدیل زمین و مسکن به کالا شد و این امر زمینه مهاجرت روستاییان به شهر (بخاطر سود فعالیت های ساختمان سازی در مقابل ناکارایی بخش کشاورزی) را سبب شد، بدین ترتیب سوداگری زمین شدت بیشتری گرفت و توزیع نامناسب اعتبارات دولتی در بخش مسکن نتوانست احداث خانه را برای اکثریت جامعه فراهم کند و بیشتر واحدهای مسکونی در اختیار ارتش قرار گرفت.

## ۲- تحولات سیاستگذاری مسکن بعد از انقلاب

این دوره که از سال ۱۳۵۷ شروع می گردد کلا دنباله رو برنامه های پیش از انقلاب اسلامی تلقی می گردد. از شروع این دوره تا ۱۳۵۹ طرح ها و برنامه های مسکن با همان ترکیب سال های قبل از انقلاب ادامه یافت و تغییرات عمده ای در آن ها به وجود نیامد و در اجرای آن ها تحرک قابل ملاحظه ای مشاهده نشد و عملکرد هزینه آن ها نیز در جهت پرداخت تعهدات قبلی صورت گرفت. در این روند تا سال ۱۳۶۰، یعنی زمان تصویب قانون زمین شهری ادامه یافت. پس از آن برنامه های پنج ساله اول و دوم جمهوری اسلامی، سیاستگذاری در زمینه مسکن را بر عهده گرفتند. تعیین الگوی مسکن و اتخاذ تصمیماتی در جهت هدایت عوامل اجرایی به رعایت آن و همچنین اتخاذ سیاست انبوه سازی و حمایت از انبوه سازان از جمله عمده ترین سیاست های کشور در بخش مسکن بعد از انقلاب می باشند. وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان متولی تامین مسکن، بعد از انقلاب اسلامی، در پی مطالعات بررسی شرایط و وضع موجود، با هدف خانه دار کردن درصد بالایی از جمعیت کشور سیاست هایی را به شرح زیر اتخاذ نموده است:

۱- عدم واگذاری زمین به صورت انفرادی در شهرهای بزرگ و واگذاری واحدهای مسکونی برای متقاضیان

۲- سیاست تولید مسکن استیجاری به شرط تملیک (مسکن اجتماعی)

۳- حمایت و تشویق انبوه سازان مسکن.

## سیاست های مسکن در برنامه های بعد از انقلاب

برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲):

در برنامه اول توسعه در بخش مسکن، برنامه های قابل توجهی درباره کم درآمدها و اسکان غیررسمی وجود نداشت. در بخش سیاست های کلی، اولویت دادن به تامین مسکن برای اقشار محروم و روستاییان کشور عنوان شد. در بخش سیاست های اجرایی استفاده از مکانیزم های نرخ ترجیحی در عوارض صدور پروانه، نوسازی، تسهیلات اعتباری و سایر موارد مشابه برای تشویق مردم به تقلیل سطح زیربنای مسکونی، حمایت از گروه های کم درآمد و تشویق نظام تعاونی تولید مسکن در شهر و روستا مطرح شد که برنامه کمک های اعتباری می بایست آن ها را عملی می ساخت. اما در عمل به جز نرخ ترجیحی زمین، کاری صورت نگرفت (پورمحمدی و اسدی، ۱۳۹۳: ۱۷۶) همچنین دولت در این برنامه، اهداف کمی و کیفی و شاخص های مختلفی را برای حل بحران مسکن پیش بینی کرد. در قانون اول توسعه چنین آمده است: دولت مکلف است، به منظور امکان دسترسی مردم به مسکن با اجاره مناسب و ایجاد زمینه تولید مسکن استیجاری کافی، تسهیلات قانونی و اعتباری لازم را در اختیار تشکل های مناسب تخصصی و صنفی که در قالب شرکت های سهامی عام و تعاونی به این منظور ایجاد می گردد، قرار دهد (ریاضی، ۱۳۸۱: ۲۳۱).

در اهداف کمی برنامه اول توسعه، تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی و ایجاد ۲۰۴ میلیون متر مربع زیربنای مسکونی و اهداف کیفی آن تغییر ترکیب شیوه های ساخت در جهت ایجاد ساختمان های بادوام و افزایش نسبت این ساختمان ها در کل ساختمان ها، و ارتقای نسبت سرانه موجود مسکن در کشور و هدایت تولید مسکن با زیربنای کمتر و کیفیت بهتر و متناسب با سرانه ملی مد نظر بوده است (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۱۱-۶).

خط و مشی های این برنامه عبارت بودند از، تشویق بخش خصوصی - تعاونی و سازمان های مالی به تولید انبوه واحد مسکونی، اولویت دادن به مناطق جنگ زده، اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری، تدوین و اجرای ضوابط و استانداردهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه احداث ساختمان ضمن توجه به حفظ سطح کیفی (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۳۵ و ۵۰). از نقاط قوت این برنامه می توان به افزایش نسبت ساختمان های مسکونی بادوام و کاهش نسبت ساختمان های مسکونی یک واحدی اشاره کرد. در مقابل علاوه بر تحقق نیافتن پیش بینی کاهش متوسط زیربنای واحدهای مسکونی جدید، می توان به کاهش قدرت خرید خانوارها به موازات افزایش هزینه های ضروری زندگی اشاره کرد (خدابخش، ۱۳۷۹: ۵۷). در این برنامه علی رغم تولید زیربنای مسکونی به میزان پیش بینی شده در برنامه، هدف برنامه از لحاظ تعداد واحد مسکونی تولید شده، عملی نگردید و درصد تحقق آن به ۷۴ درصد رسید (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹) و اندازه زیربنا در مناطق شهری کشور برابر با ۹۳ درصد بوده است (رحمانی، ۱۳۷۵: ۶۰۰)، متأسفانه در این برنامه سیاست مشخصی برای جلوگیری از رشد مسکن غیر رسمی تعیین و هدف گذاری نشده بود و این سال ها مصادف با زمانی بود



که پدیده اسکان غیر رسمی در شهرها به ویژه شهرهای بزرگ به سرعت در حال شکل گیری و گسترش بود. مشکلات مربوط به بافت های فرسوده شهری نیز در این برنامه نادیده گرفته شد و ضوابط و مقرراتی در جهت ساماندهی آن ارائه نگردید. با عنایت به فقدان قوانین حمایت از انبوه سازان و مسکن اجتماعی و همچنین عدم توجه برنامه به افزایش تراکم ساختمانی در این برنامه توجه نگردید لذا قیمت مسکن بیشتر از سهم زمین متاثر بود تا قیمت مصالح و مواد سازنده مسکن.

### برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)

در برنامه دوم، دولت در بخش مسکن سیاست های محتاطانه تری دنبال نموده و کمتر به سیاست های حمایتی اعمال سوسید به صورت های مختلف در این بخش می پردازد. در این برنامه، همراه با بهبود کیفی و کاهش تراکم خانوار در هر واحد مسکونی، سیاست یک واحد مسکونی برای هر خانوار شهری در قالب ارزان سازی و احداث خانه های دولتی برای کارگران و کارمندان، اتخاذ سیاست های مربوط به روش های ساختمانی و صنعتی کردن آن، افزایش تعداد مسکن برای اقشار مختلف به خصوص طبقات کم درآمد، بهبود واحد های مسکونی در مناطق شهری از نظر بهداشتی و اجتماعی پیگیری شد و شعار اصلی آن "پاک" یعنی پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی است، عملاً انبوه سازی محور تنظیم سیاست های برنامه دوم قرار گرفت. در این برنامه به طور مشخص سه شیوه تأمین مسکن تعیین و برای هر یک به شرح زیر تعاریفی ملاک عمل قرار گرفت:

۱- مسکن آزاد: فاقد استانداردهای الگوی مصرف مسکن است و دولت از آن هیچ حمایتی به عمل نمی آورد.

۲- مسکن حمایت شده: بر اساس استانداردهای الگوی مصرف احداث و دولت برای تشویق سازندگان و حمایت از بهره برداران آن حمایت می کند. حمایت دولت شامل پرداخت یارانه بابت حق انشعاب آب، برق، گاز، عوارض زیربنا و وام های ارزان قیمت است.

۳- مسکن اجتماعی: عمدتاً مترتب بر اهداف اجتماعی است و بر اساس حداقل های قابل قبول و احیاناً پایین تر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن تولید می شود (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۳۵). در این برنامه، سیاست توجه به توسعه درونی شهرها شکل رسمی تری پیدا کرد. در سال ۱۳۷۳ و در راستای اهداف برنامه، طرح تعیین نقاط مناسب خانه سازی در چهل شهر ایران تهیه گردید. مهم ترین اهداف آن شامل، هدایت و حمایت بخش خصوصی و مصرف کننده برای سرمایه گذاری در بافت موجود شهری، احداث خانه های سازمانی در بافت های فرسوده با استفاده از اعتبارات بخش خصوصی، ایجاد الگوی مناسب مسکن اقتصادی در شهرها و پاک سازی اطراف آثار باارزش تاریخی در بافت قدیم طبق ضوابط سازمان میراث فرهنگی. احداث بنا در اراضی اضافه برای تأمین هزینه پاک سازی و احیای این گونه بافت ها و تشویق شهروندان به سکونت در آن ها بود. همچنین حاصل این طرح معرفی حوزه هایی در بافت شهری به نام «بافت مساله دار» معرفی شد (شکرگزار و شعبان پور، ۱۳۹۴: ۱۷). روند فعالیت های بخش ساختمان و مسکن طی برنامه دوم با

نوسانات نسبتاً شدیدی مواجهه بوده است، به طوری که رونق بخش مذکور از سال ۱۳۷۳ آغاز شد، و روند جهشی قیمت آن تا نیمه دوم سال ۱۳۷۵ تداوم داشت و پس از آن به دلیل رکود معاملات و کاهش تقاضای مؤثر، سرمایه گذاری در این بخش کاهش یافت که نهایتاً به کاهش تولید مسکن منجر گردید. به دنبال تصویب طرح ساماندهی اقتصاد و اتخاذ سیاست های اعتباری جدید که در قالب "طرح اسکان ۷۷" و از سال ۱۳۷۷ در جهت افزایش میزان تقاضا و همچنین حمایت از انبوه سازان به مورد اجرا گذاشته شد، از اوایل سال ۱۳۷۸ عملیات ساختمان سازی در بسیاری از مناطق، به ویژه در شهر تهران مجدداً با رونق روبرو گردید. در همین ارتباط مسائلی همچون استفاده بهینه از زمین و تأمین مسکن اقشار آسیب پذیر، نوسازی بافت های فرسوده و تشویق انبوه سازی از مهم ترین اهداف اصلی برنامه دوم بود. در تدوین اهداف کمی بخش، دو گروه (بخشهای دولتی و غیردولتی) متمایز از یکدیگر بوده است، به طوری که سهم کمی بخش دولتی به میزان ۳ درصد و برابر با ۸۵ هزار واحد مسکونی و سهم بخش غیردولتی به میزان ۹۷ درصد و برابر با ۹۶۹۶ هزار واحد و جمعاً به میزان ۲۷۸۱ هزار واحد بوده است.

این برنامه نیز مانند برنامه اول از لحاظ پایین آوردن متوسط زیربنا ناموفق بود و در این برنامه احداث ۲۴۶۰۰۰۰ واحد مسکونی در مناطق شهری و روستایی با زیربنایی معادل ۲۴۳ میلیون متر مربع پیش بینی شده بود. براساس آمار منتشر شده از طرف بانک مرکزی در طول سال های برنامه دوم روی هم ۹۸۵/۸ هزار واحد مسکونی با تراژ متوسط ۱۳۰/۴ مترمربع تولید شده است. بدین ترتیب درصد تحقق اهداف و موفقیت برنامه دوم ۳۸/۹ درصد بوده است ۱/۶۱ درصد از اهداف کمی مسکن برآورده نشده است (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۷۸).

#### برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹)

در دوران اجرای برنامه سوم، ویژگی های کلان کشور تأثیر بسزایی بر عملکرد بخش مسکن داشت. این دوران، دوران گذار از جنگ و آرامش نسبی فضای کشور بود. دغدغه دولت برای ساماندهی معضلات مسکن کمتر شده بود و برای تأمین مسکن قشر کم درآمد از تشکل های صنفی و مؤسسات محلی حمایت می شد. نکته مثبت این برنامه، استفاده از تعداد شاخص های بیشتر بود و همچنان چشم انداز بلندمدت و سیاست های راهبردی و اجرایی برنامه نیز که در برنامه های قبلی کم رنگ تر بود، در این برنامه به صورت روشن پیش بینی شده بود (عزیزی، ۱۳۸۳: ۴۱). هدف کمی برنامه سوم کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۶ در سال ۱۳۷۸ به ۱/۱۲ در سال پایانی برنامه بوده و اهداف کیفی آن کاهش متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی و کاهش استهلاك واحدهای مسکونی (افزایش عمر بنا) بوده است (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲).

خط مشی های مهم برنامه سوم عبارت بودند از، تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد و مقابله با بی مسکنی و حاشیه نشینی، پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله ای مسکن گروه های کم درآمد، ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس، اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه بخش مسکن در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن، قانون مسکن استیجاری در جهت کاهش تدریجی دخالت دولت و افزایش حضور

بخش خصوصی در نهادهای محلی، حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع سازی و انبوه سازی.

به طور کلی این برنامه از لحاظ استفاده از شاخص های بیشتر و سیاست های مشخص در امر مسکن متفاوت تر از برنامه قبلی بود ولی می توان گفت عدم تجزیه و تحلیل مناسب شاخص ها و عدم پیوستگی این شاخص ها در میان بخش های مختلف برنامه مهمترین نقطه ضعف این برنامه به شمار می آید. در واقع میان اهداف بخش دولتی و خصوصی باید اعتبار معناداری وجود داشته باشد و اهداف و انگیزه های بخش دولتی باید کاملاً مشخص باشد و نرخ سودی که به بخش خصوصی در ساخت و فروش مسکن تعلق می گیرد باید سودی معقول و مناسب باشد

#### برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۸۸)

برنامه چهارم توسعه همزمان با پایان دولت اصلاحات و آغاز دولت نهم بود. در این دوران، طیف وسیعی از برنامه ها برای ساماندهی بازار آشفته مسکن رقم خورد. برای مثال، اعطای وام ۱۸ میلیونی خرید مسکن، اعطای وام ۳۶ میلیونی برای ساخت مسکن و تنظیم سند منطقه ای طرح جامع مسکن، و تنظیم لایحه ساماندهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک زمین های ۹۹ ساله از طریق تعاونی های مسکن و قرار دادن آنها در اختیار انبوه سازان، از آن جمله اند که همگی در عمل بدون نتیجه قابل قبول بودند

در این برنامه اقدامات دولت بر اساس ماده ۳۰ که در ۶ بخش آورده شده است، بیشتر ساماندهی بافت های فرسوده، ایمن سازی و مقام سازی ساختمان ها و شهرها به منظور خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه را مد نظر قرار داده است و زمینه مناسبی برای تدوین و ارائه برنامه های راهبردی ساماندهی بافت های فرسوده شهری ایجاد نموده است. مضافاً در برنامه چهارم توسعه مقرر شده که دولت اقدامات زیر را در خصوص توسعه این بخش انجام دهد:

۱- حمایت از ایجاد و بهره گیری از مشارکت تشکل ها، انجمن ها و گروه های خیر مسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر

۲- تشویق و ترغیب سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن

۳- دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور برای گروه های کم درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار

۴- ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی تا دو برابر عملکرد این شاخص در برنامه ی سوم

۵- پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن

۶- دادن کمک های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه های تولید و عرضه مصالح ساختمانی و عرضه کنندگان خدمات فنی (منصور، ۱۳۸۸: ۱۳۴).

مهم ترین فعالیت درمورد مسکن در ایران، تهیه طرح جامع مسکن می باشد که سندی است ملی و چشم انداز بخش مسکن در سال های آینده را ترسیم می کند. مطالعات این طرح از سال ۱۳۸۳ پس از تصویب برنامه چهارم آغاز شد. این طرح حاصل تلاش ۲۴ گروه مطالعاتی بوده است که مطالعات موضوعی طرح را در سال ۱۳۸۳ انجام داده اند. طرح جامع مسکن ۵ هدف اصلی راهبردی زیر را دنبال می کند:

تامین مسکن امن و سالم و در استطاعت مالی خانوار بدون تبعیض برای همه

ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن و تعادل بخشی به بازار مسکن

ارتقاء کیفیت زیست، بهبود شرایط سکونتی همه جوامع، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی

بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن و برنامه های توسعه شهری و روستایی

کاهش نابرابری های منطقه ای در برخورداری از مسکن مناسب و ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن و سیاست ها و برنامه های آمایشی (دفتر برنامه ریزی اقتصاد مسکن، ۱۳۸۵).

در سال ۱۳۸۶ دولت نهم مصمم شد جهت مهار بحران روند رو به رشد قیمت مسکن دست به کار شود و برای اولین بار در بودجه های سنواتی تبصره ای ویژه به موضوع مسکن و ساماندهی آن اختصاص داد. بر اساس تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ اقشار کم درآمد جامعه، در قالب طرح حق بهره برداری ۹۹ ساله و اجاره داری ۵ ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می گیرند تا از این طریق صاحب خانه شوند. مهم ترین ویژگی طرح زمین ۹۹ ساله اجاره ای حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده است. این سیاست که با عنوان "زمین صفر" شناخته می شود در صدد است تا با کاهش بخش عمده قیمت مسکن توانایی خرید را برای اقشار کم درآمد جامعه ایجاد کند. در این طرح دولت علاوه بر حذف قیمت زمین، با پرداخت ۱۵ تومانی میلیون تومان وام در دو بخش آماده سازی زمین (یک میلیون تومان) و ساخت (۱۴ میلیون تومان) درصدی از هزینه های آماده سازی و ساخت را به واجدین شرایط پرداخت می کند تا پس از تحویل قطعی مسکن این مبالغ در اقساط ۱۵ ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت شود.

#### برنامه پنجم توسعه (۹۳-۱۳۸۹)

برنامه پنجم کشور با الهام از سند چشم انداز ۱۴۰۴ و سیاست های کلی نظام و به خصوص طرح جامع مسکن تهیه شد، به نحوی که هدف کلان طرح جامع مسکن تأمین مسکن اقشار کم درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست های مسکن و سیاست های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری های منطقه ای در برخورداری از مسکن مناسب به عنوان اهداف برنامه نیز دیده شدند. راهبردهای مورد تاکید در این برنامه عبارتند از، تاکید بر قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مقاوم سازی ساختمان ها در برابر زلزله و اصلاح الگوی مصرف به ویژه انرژی و لزوم رعایت مقررات ملی ساختمان، تاکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی اسلامی - ایرانی، توجه به

توسعه پایدار با تهیه و اجرای طرح های توسعه شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، تاکید بر بهره وری و استحصال زمین در بافت های فرسوده و نامناسب روستایی و احیای بافت های فرسوده حداقل ۱۰ درصد در هر سال برنامه، اختصاص حداقل ۵۰ درصد از منابع و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان در بافت های فرسوده، توجیه و تاکید بر ساماندهی اسکان غیررسمی با رویکرد توانمندسازی، توجه به لزوم تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و به روز رسانی قوانین شهرداری ها، تاکید بر تدوین نظام درآمد های پایدار شهرداری ها (قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، ۱۳۸۹).

متأسفانه آنچه که از اهداف برنامه پنجم توسعه تحلیل می شود، چنین می نماید که از سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت حمایت های قانونی و مالی بعمل نیامده و تسهیلات و اعتباراتی بدان اختصاص داده نشده است، در حالی که در جهت تامین مسکن گروه های کم درآمد، سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت نقش بسیار مهمی دارند. همچنین برنامه پنجم در بخش مسکن با موانع و مشکلاتی مواجه بود که از میزان موفقیت آن کاست که از جمله این مشکلات برآورد های غیر واقعی مسکن بود (اقتصاد ایرانی، بزرگنمایی بازار مسکن در برنامه پنجم، ۱۳۹۲) به طوری که در این برنامه، میزان تقاضای مسکن از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ بیش از یک میلیون واحد مسکونی تعیین شده بود، در حالی که بر اساس گزارش سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در سال ۱۳۹۱، ۷۹۰ هزار ازدواج یا تقاضای جدید به بازار مسکن وارد شده است. از دیگر مشکلات این برنامه، تمرکز اندک بر اقتصاد مسکن است. از میان مواد متعددی از لایحه پنجم توسعه که به موضوع مسکن پرداخته، فقط ماده ۱۴۹ آن بر حوزه اقتصاد مسکن تمرکز داشته است. افزون بر این ها به ویژگی های زیست محیطی پروژه های اجرا شده نیز توجه اندک است.

#### پیشینه

بطور کلی، در زمینه سیاست های مسکن، پژوهش های گسترده ای صورت پذیرفته است که در جدول ذیل به ذکر چند مورد از تجارب خارجی و داخلی می پردازیم.

#### جدول ۱: پیشینه تحقیق

| موضوع   | نویسنده ها                          | نتیجه   |
|---|-------------------------------------|---|
| <i>Housing Policy in the U.S.: The Evolving Sub-national Role</i> | <i>Buckley and F.Schwartz(2011)</i> | این مقاله یک مرور کلی از سیاست مسکن ایالات متحده با تأکید بر برنامه های دولتی و محلی می باشد و در بخش های مختلف آن از نقاط های مختلف قوت و ضعف سیاست های مسکن ایالات متحده و نقش تکاملی حکومت های محلی در فرایند برنامه ریزی مسکن سخن به میان می آید. |
| <i>Housing Policy in China</i>                                    | <i>Zenou(2012)</i>                  | نویسنده در این تحقیق ابتدا به مباحثی در مورد مشارکت های مثبت و منفی دولت در مسکن شهری، بررسی سیاست های مسکن اجاره ای و ملکی و ...   |

|   |                   |  |
|---|-------------------|--|
| می پردازد و پس از بررسی سیاست های مسکن در ایالات متحده امریکا، اروپا و آسیا به بررسی سیاست مسکن در چین می پردازد.   |                   |  |
| در این مقاله رابطه مردم با مکان در سیاست های مسکن اقشار کم درآمد بررسی می شود. نویسنده به دنبال بررسی تاثیر سیاست های در این مقاله رابطه مردم با مکان در سیاست های مسکن اقشار کم درآمد بررسی می شود. نویسنده به دنبال بررسی تاثیر سیاست های مسکن بر روی انسان و مکان است.   | O'Rega(2017)      | People and Place in Low-Income Housing Policy  |
| در این مقاله سیر تکوین و تکامل سیاست های مسکن کم درآمد در نیم قرن اخیر به دو دوره تقسیم شده است: دوره اول ۱۹۴۹ تا سال ۱۹۷۳: برنامه های تولید یارانه ها. دوره دوم ۱۹۷۳ تا کنون: نقش رهبری دولت ملی (فدرال) کاهش یافت است در عوض نقش استانی و محلی افزایش یافته است.  | J. Orlebeke(2010) | The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999                                   |
| نتایج این پژوهش نشان می دهد که مسکن پاک بهترین برنامه در ایران بوده و توانسته در زمینه اسکان اقشار کم درآمد با موفقیت همراه باشد.   | ضرغام فرد(۱۳۹۶)   | ارزیابی سیاست های مسکن (بعد از انقلاب) از منظر تامین نیاز گروه های هدف                     |
| نتایج نشان می دهد که مسکن اجتماعی (اجاره به شرط تملیک) به لحاظ کمی و کیفی نتوانسته است مشکل مسکن اقشار کم درآمد را با توجه به حجم زیاد این طیف در جامعه بهبود بخشد.   | عبدیان(۱۳۸۹)      | ارزیابی سیاست مسکن اجتماعی در تامین مسکن گروه کم درآمد نمونه : شهرستان رباط کریم           |
| نتایج نشان می دهد که در برنامه اول بیشتر به شاخص های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیربنا، در برنامه دوم به بافت های فرسوده و افزایش تراکم، در برنامه سوم به گروه های کم درآمد، در برنامه چهارم به مسکن مهر و در برنامه پنجم در راستای برنامه چهارم به مسکن مهر و بافت های فرسوده و اسکان غیررسمی و توسعه پایدار توجه شده است | پورمحمدی(۱۳۹۱)    | تحلیلی بر سیاست های تامین مسکن دولت با تاکید بر برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی |
| نتایج نشان می دهد که سیاست آپارتمان سازی و آماده سازی در زمینه تامین نیاز مسکن قشر کم درآمد نتوانسته به اهداف خود برسد.   | خوب آیند(۱۳۷۸)    | بررسی و ارزیابی سیاست های تامین مسکن برای گروه های کم درآمد                                |

منبع: مطالعات نگارندگان

### روش تحقیق

روش پژوهش حاضر به صورت توصیفی و تحلیلی می باشد. محدوده زمانی مورد مطالعه از برنامه عمرانی اول قبل از انقلاب (۳۴-۱۳۲۷) تا برنامه پنجم توسعه بعد از انقلاب (۹۳-۱۳۸۹) را شامل می شود. اطلاعات مورد نیاز به صورت کتابخانه ای و از طریق مراجعه به برنامه های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب، مقالات، پایان نامه ها، کتب و... گردآوری شده است. لذا با مطالعه منابع به ارزیابی و تحلیل سیاست های مسکن و نقاط ضعف و قوت آن ها در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب پرداخته شده است.

## بحث و یافته ها

### ارزیابی سیاست های اتخاذ شده در بخش مسکن در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب

در دو برنامه اول و دوم عمرانی قبل از انقلاب اصولاً فصل و اعتبار یا سیاست مشخصی برای فعالیت های خانه سازی و تامین مسکن در نظر گرفته نشده است. از برنامه سوم عمرانی سیاست های مختلفی در بخش مسکن اتخاذ شد که از جمله این سیاست ها می توان به سیاست ساخت خانه های ارزان قیمت برای اقشار کم درآمد، گسترش اقدامات در راستای تقویت خودیاری مردم، تامین اعتبار و اعطای وام های بلند مدت در جهت ساخت مسکن شخصی، نوسازی محلات قدیمی شهرها در چارچوب طرح های جامع شهری، ساختن خانه های ارزان قیمت برای آلودگان نشینان، تشویق بخش خصوصی به سرمایه گذاری در امر تولید مسکن، فراهم کردن زمینه برای صنعتی کردن فعالیت های ساختمانی اشاره کرد. در جدول زیر به طور مفصل به سیاست ها و نقاط ضعف، قوت و همینطور عملکرد این سیاست ها در بخش مسکن پرداخته شده است.

جدول ۲. ارزیابی سیاست ها و عملکردها و نقاط ضعف و قوت برنامه های عمرانی قبل از انقلاب

| برنامه              | سیاست ها و خط و مشی ها  | نقاط قوت برنامه  | نقاط ضعف برنامه  | عملکرد   |
|---------------------|---|--|--|--|
| برنامه سوم عمرانی   | ۱- تعیین کمبود مسکن مورد نیاز و پیش بینی آن ها، ۲- تامین اعتبار و اعطای وام های بلندمدت در جهت ساخت مسکن شخصی، ۳- تقویت روحیه خودیاری مردم با کمک و راهنمایی دولت، ۴- نظارت موثر بر کلیه فعالیت های مربوط به تهیه مسکن، ۵- برگزاری دوره آموزشی برای کارگران ماهر ساختمانی | ۱- ساخت خانه های ارزان قیمت برای اقشار کم درآمد، ۲- تصویب شدن مسکن و خانه سازی در سرفصلی مستقل با اعتبارات ویژه ۳- مطرح شدن مقوله مسکن به صورت جامع تر و فراتر از ایده ثابت برای اولین بار | ۱- عدم وجود ارتباط صحیح و معقول میان خانه سازی و توسعه فضای شهر، ۲- مشخص نبودن محدوده شهرها، ۳- وارداتی بودن بسیاری از مصالح، ۴- متنوع ساخته شدن مسکن و عدم وجود استاندارد معین، ۵- رفع نشدن مشکل مسکن طبقه متوسط و توجه به اقشار خاص (کم درآمدها و سیل زدگان) | ۱- اختصاص مبلغ ۸/۱ میلیارد ریال به ساختمان خانه های بخش خصوصی از طریق دستگاه های مختلف، ۲- احداث ۳۰۰ دستگاه سازمانی توسط بانک ساختمان سابق و سازمان مسکن برای کارمندان دولت، ۳- ایجاد ساختمان های دولتی و تکمیل ساختمان های نیمه تمام اداری در سراسر کشور، ۴- ساختن خانه های ارزان قیمت برای زاغه نشین ها و آلودگان نشینان جنوب تهران ۵- پرداخت وام خرید یا خانه برای طبقات مختلف از طریق بانک رهن ایران |
| برنامه چهارم عمرانی | ۱- ایجاد شرایط مساعد برای تجهیز سرمایه های خصوصی در تامین مسکن، ۲- نوسازی محلات قدیمی شهرها در چارچوب طرح های جامع شعری، ۳- تشویق آپارتمان سازی و احداث مجتمع های   | ۱- استمرار سیاست ساخت خانه های ارزان قیمت برای طبقات کم درآمد، ۲- افزایش سرمایه بانک رهنی جهت اعطای وام به بخش خصوصی، ۳- ایجاد ارتباط  | ۱- افزایش قیمت زمین شهری به علت سیاست و قانون قاطع ناظر بر مساله زمین، ۲- کمبود واحدهای مسکونی به علت افزایش اجاره بهای مسکن، ۳- عدم   | ۱- افزایش سرمایه بانک رهنی به میزان ۴/۱ میلیارد ریال برای اعطای وام به بخش خصوصی و تشویق به خانه سازی، ۲- ساخت تعداد ۲۰۴۱ واحد سازمانی در نقاط مختلف کشور، ۳- احداث ۱۷۶۰ واحد مسکونی ارزان قیمت در نقاط  |

|  |  |  |   |                           |
|--|--|--|---|---------------------------|
| <p>مختلف کشور برای کارگران و طبقه کم درآمد طی سه سال اول برنامه چهارم، ۴- تخصیص ۱۰۳ میلیارد ریال برای ساخت ۲۵۶ هزار واحد مسکونی جدید شهری</p>  | <p>توسعه صندوق های تعاونی مسکن و افزایش قیمت زمین در این دوره، ۴- مشکلات مربوط به خانه سازی در زمین های خارج از محدوده شهرها به دلیل اجرای طرح جامع، ۵- نارسایی اقدامات مربوط به اعطای وام</p> | <p>بین مسکن و شهرسازی در قالب طرح های ملی و نوسازی محلات و خانه های فرسوده، ۴- رونق فعالیت های ساختمانی و فعال شدن بی سابقه بخش مسکن</p> | <p>مسکونی، ۴- مطالعه در زمینه نوع معماری و مصالح ساختمانی، ۵- نظارت دقیق بر صدور پروانه های ساختمانی در ارتباط با اصول شهرسازی، ۶- ایجاد خانه های سازمانی به ویژه در نزدیک مناطق مرزی، ۷- تشویق آپارتمان سازی و احداث مسکن جمعی</p>   |                           |
| <p>۱- اختصاص حدود ۲۸ درصد واحدهای مسکونی جهت اسکان اقشار کم درآمد و حاشیه نشینان، ۲- از کل واحدهای مسکونی احداث شده (۴۵ هزار واحد)، در این برنامه، بیش از ۸۰ درصد آن به نیروهای سه گانه ارتش تعلق گرفت</p> | <p>۱- شکل گیری پدیده سوداگری زمین و کالایی شدن زمین و مسکن، ۲- توزیع نامناسب اعتبارات دولتی در امر مسکن، ۳- اختصاص بیشتر واحدهای مسکونی برای ارتشی ها</p>                                      | <p>۱- بهبود واحدهای مسکونی از نظر بهداشتی و اجتماعی، ۲- افزایش واحدهای مسکونی برای گروه های مختلف</p>                                    | <p>۱- تشویق بخش خصوصی به مشارکت در مسکن، ۲- اعطای کمک های اعتباری احداث مسکن برای کارمندان، ۳- تجهیز بانک های تجارتي و ایجاد صندوق های پس انداز در بیشتر بانک ها برای ایجاد شبکه گسترده اعطای وام مسکن در کشور، ۴- ایجاد و توسعه شرکت های پس انداز وام مسکن برای جلب پس انداز ها و تخصیص آن به امر مسکن، ۵- پرداخت کمک بهره اعطای کمک های اعتباری و فعالیت های مالیاتی به کارگران، ۶- ملزم کردن دستگاه های دولتی برای اجرای پروژه های خانه سازی با رعایت استانداردهای تعیین شده</p> | <p>برنامه پنجم عمرانی</p> |

منبع: مطالعات نگارندگان

### ارزیابی سیاست های اتخاذ شده در بخش مسکن در برنامه های توسعه بعد از انقلاب

با وقوع انقلاب اسلامی کنترل و محدودیت های اعمال شده در گسترش شهرها از میان برداشته شد. مسکن سازی در اطراف شهرها رونق گرفت و مهاجران به ستوه آمده از سنگینی اجاره بها مهاجران کوچنده از روستا به شهر به سرعت در حاشیه ها ساکن شدند. از این رو بخش اعظم فعالیت مسکن سازی برای استفاده شخصی بود. در طی سال های پس از انقلاب احداث واحدهای مسکونی از نظر کمی افزایش یافت اما از میزان سرمایه گذاری در آن ها کاسته شد که دلیل آن کاهش زیربنای واحدهای تولید شده بود. فعالیت بخش خصوصی در سال های ۵۸ و ۵۹ در این بخش چشم گیر بود. با



وقوع جنگ تحمیلی فعالیت های ساختمانی دچار رکود گردید و سرمایه گذاری در آن کم شد. مشکلات ناشی از جنگ و سایر محدودیت ها رکود فعالیت های ساختمانی در سال های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ را تشدید کرد و در نتیجه ساختمان های نیمه تمام با رکود مواجه گردید (اهری، ۱۳۷۵: ۶۵۸). اما از سال ۶۸ برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین شده است که هر کدام دارای سیاست های متفاوتی می باشند که از جمله مهم ترین این سیاست ها می توان به اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری، تشویق بخش خصوصی - تعاونی و سازمان های مالی به تولید انبوه واحدهای مسکونی، سیاست پاک، تامین مسکن برای اقشار کم درآمد، مقابله با بی مسکنی و حاشیه نشینی، مسکن مهر اشاره کرد. هر کدام از این برنامه ها دارای یک سری نقاط ضعف، قوت و عملکردها بوده اند که به طور مفصل در جدول زیر به آنها اشاره شده است.

جدول ۳. ارزیابی سیاست ها و عملکردها و نقاط ضعف و قوت برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از

### انقلاب

| برنامه ها  | سیاست ها و خط و مشی   | نقاط قوت  | نقاط ضعف  | عملکردها  |
|------------|---|---|---|---|
| برنامه اول | ۱- اعطای تسهیلات ویژه به سازندگان مسکن استیجاری، ۲- اولویت دادن به مناطق جنگ زده، ۳- تشویق بخش خصوصی، تعاونی ها و سازمان های مالی به تولید انبوه واحد مسکونی، ۴- تدوین ضوابط و استانداردهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه احداث ساختمان | ۱- تداوم عملیات آماده سازی، ۲- افزایش نسبت ساختمان های بادوام، ۳- کاهش نسبت ساختمان های تک واحدی، ۴- بهبود سرانه مسکونی، ۵- عرضه زمین و مسکن با قیمت های منطقه ای و کنترل روند افزایش قیمت زمین، ۶- تقلیل سرانه ملی ساختمان های کم دوام و بی دوام مسکونی و افزایش سهم ساختمان های بادوام، ۷- مشارکت سازندگان بخش غیردولتی اعم از تعاونی ها و بخش خصوصی در احداث مسکن. | ۱- کاهش درصد وام های بانکی نسبت به هزینه تمام شده مسکونی، ۲- تقلیل سهم بخش استیجاری در ذخیره مسکن کشور، ۳- نادیده گرفتن مشکلات مربوط به بافت فرسوده، ۴- شکل گیری و گسترش پدیده اسکان غیر رسمی به ویژه در شهرهای بزرگ، ۵- فقدان قوانین حمایت از انبوه سازان و مسکن اجتماعی، ۶- عدم توجه به افزایش تراکم ساختمانی، ۷- افزایش قیمت زمین و مسکن | تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی و ایجاد ۲۰۴ میلیون متر مربع زیربنای مسکونی، ۲- اختصاص مجموعاً ۱۲۹۹/۶ میلیارد ریال توسط دولت به بخش های ساختمان، مسکن و عمران شهری، ۳- کاهش فاصله بین عرضه و تقاضای موثر |
| برنامه دوم | ۱- اصلاح قوانین مالیاتی مرتبط با مسکن در جهت کوچک سازی، انبوه سازی و مسکن استیجاری، ۲- رفع کمبود مسکن   | ۱- پشتیبانی از تولیدکنندگان مسکن به ویژه انبوه سازان، ۲- حمایت مالی دولت، ۳- احداث  | ۱- مشارکت ناکافی دستگاه های مرتبط با بخش مسکن به ویژه شهرداری ها، ۲- نبود نهادهای   | ۱- تولید ۲۹۵۰ هزار واحد مسکونی با متر اژ متوسط ۱۳۰/۴ متر مربع، ۲- احداث ۲۳۲/۷ میلیون متر مربع   |

|  |   |   |   |                     |
|--|---|---|---|---------------------|
| <p>زیربنای مسکونی</p>  | <p>سرمایه گذار در بخش مسکن با توجه به وجود رکود در بیشتر بخش های اقتصادی، ۳- ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با امکانات و نیازهای اقتصادی متقاضیان، ۴- نبود مکانیزم های تشویقی برای تولید انبوه مسکن به منظور بهره گیری حداکثر از امکانات موجود، ۵- کاهش تقاضای موثر به علت کاهش درآمد سرانه، ۶- عدم گرایش سرمایه گذاران بخش خصوصی به سرمایه گذاری در بخش مسکن، ۷- افزایش بهای مصالح ساختمانی</p> | <p>مسکن اجتماعی برای اقشار کم درآمد، ۴- استفاده از ابزارها و روش های نوین</p>   | <p>و تامین رفاه نسبی در این بخش، ۳- تامین زمین آماده سازی شده و ارزان قیمت برای ساخت مسکن به ویژه اقشار کم درآمد، ۴- بهره گیری بهینه از ظرفیت های تولیدی در بخش مسکن و ساخت خانه های ارزان قیمت در کنار بهره گیری بهینه از زمین های شهری برای واگذاری به متقاضیان کم درآمد</p>  |                     |
| <p>۱- احداث مجموعاً ۲۰۲۵ هزار واحد مسکونی با زیربنای معادل ۲۴۳ میلیون متر مربع توسط بخش خصوصی، ۲- افزایش تولید واحدهای مسکونی در مناطق شهری کشور از ۳۵۰ هزار به ۵۶۰ هزار واحد در فاصله سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲.</p> | <p>۱- مشارکت ناکافی بخش خصوصی در تولید مسکن، ۲- عدم توافق بانک مرکزی در جهت بیمه کردن ساختمان ها، ۳- عدم تفکیک تعاونی های تولید مسکن از سایر تعاونی ها، ۴- عدم وجود اطلاعات کافی از بخش مسکن و ساختمان ۵- عدم ترویج پیش ساختگی، ۶- فقدان برنامه تفصیلی در بخش مسکن و به تفکیک مناطق و زیربخش های مسکن، ۷- نبود سیاست موثر در تامین مسکن گروه های متوسط و کم درآمد</p>                         | <p>۱- تقویت انبوه سازی، ۲- تشویق به مشارکت در طرح های بهسازی بافت فرسوده، ۳- ترویج فرهنگ بیمه کردن ساختمان های مسکونی، ۴- ایجاد تشکل های صنفی در همه استان ها</p> | <p>۱- تامین مسکن برای اقشار کم درآمد و مقابله با بی مسکنی و حاشیه نشینی، ۲- پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله ای مسکن اقشار کم درآمد، ۳- ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس، ۴- اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه بخش مسکن در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن، ۵- حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تاکید بر مجتمع سازی و انبوه سازی</p> | <p>برنامه سوم</p>   |
| <p>۱- تکمیل و احداث ۷۵ هزار واحد مسکونی روستایی با استفاده از تسهیلات طرح ویژه بهسازی مسکن روستایی در سال ۱۳۸۵، ۲- واریز</p>   | <p>۱- افزایش قیمت زمین و متقابلاً افزایش قیمت مسکن باعث شد که تهیه مسکن برای اقشار کم درآمد با مشکل مواجه شود.</p>  | <p>۱- تامین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ۲- ارتقای فناوری ساخت و صنعتی کردن ساخت و</p>  | <p>۱- تقویت تعاونی های مسکن، ۲- سازمان های خیریه و غیردولتی فعال در بخش مسکن، ۳- مدیریت یکپارچه منسجم زمین برای تامین مسکن و توسعه شهر و</p>  | <p>برنامه چهارم</p> |

|  |  |  |   |                    |
|--|--|--|---|--------------------|
| <p>مبلغ ۳۱۵۰ میلیارد ریال به عنوان یارانه طرح بهسازی مسکن روستایی به بانک ها در سال ۱۳۸۵.</p>  |  | <p>۳-ساز، استاندارد کردن مصالح ساختمانی، ۴- هدفمند کردن یارانه ها در بخش مسکن، ۵- ایجاد بسترهای قانونی برای بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده، ۶- تهیه طرح جامع مسکن در این دوره، ۷- بیشترین توجه به اقشار کم درآمد در قیاس با ادوار قبل</p> | <p>روستا در چارچوب طرح های توسعه و عمران، ۴-افزایش سهم انبوه سازان در امر ساخت به میزان سه برابر عملکرد برنامه سوم، ۵-گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تامین سرمایه در بخش مسکن، ۶-تشویق و ترغیب سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن، اجرای برنامه مسکن مهر</p>  |                    |
| <p>به دلیل عدم تامین تسهیلات لازم، بسیاری از طرح ها نیمه تمام باقی مانده و نرخ سود بالا و عدم سرمایه گذاری در تولید، در عمل هنوز به نتایج قابل قبولی دست پیدا نکرده است.</p> | <p>۱-فقدان انبوه سازی در مقیاس بزرگ و پایدار، ۲-عدم وجود قوانین یکپارچه ناظر بر سیاست های زمین شهری، ۳-بانک محور بودن سیستم تامین مالی مسکن، ۴-محدودیت عرضه زمین به عنوان مهم ترین نهاد تولید بخش مسکن</p> | <p>۱-توجه به مقاوم سازی ساختمان، ۲-اصلاح الگوی مصرف در بخش ساختمان و مسکن، ۳- توجه به مناطق نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت های فرسوده، ۴-توجه به مسکن به عنوان مهم ترین شاخص عدالت اقتصادی و اجتماعی</p>                                  | <p>۱-تامین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه اقشار کم درآمد به مسکن مناسب، ۲-ارتقای کمی و کیفی مسکن تولیدی کشور، ۳-حمایت از سرمایه گذاری در امر تولید مسکن، ۴-بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده شهری و سکونتگاه های غیر رسمی و مقاوم سازی واحدهای مسکونی موجود، ۵-تامین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، ۶-تدوین مقررات مالی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آن ها، ۷-مقاوم سازی ساختمان و مسکن، ۸-ترویج الگوی معماری و شهرسازی ایران</p> | <p>برنامه پنجم</p> |

منبع: مطالعات نگارندگان

### نتیجه گیری

مشکل مسکن یکی از مسائل دیرپا در کشور ما بوده است و علی رغم سابقه طولانی ما در امر برنامه ریزی، هنوز پاسخ درخوری برای آن یافته نشده است که علت آن را باید در ضعف نظام برنامه ریزی کشور جستجو نمود. مروری بر تجربه هفتاد ساله کشور در این زمینه، نشان می دهد که سیاست ها و برنامه های مسکن به دلایل مختلف از بازدهی چندانی در تأمین کمی و کیفی مسکن برخوردار نبوده است. به این ترتیب، مشکلاتی همچون بی ثباتی قیمت مسکن، حاشیه نشینی، فرسودگی بافت های شهری و کاهش کیفیت محیط های مسکونی با شدت بیشتری ادامه داشته اند. پیش از انقلاب اسلامی، پنج برنامه عمرانی تدوین شد که در برنامه های اول و دوم توجه چندانی به بخش مسکن صورت نگرفت. اما

در برنامه سوم و چهارم عمرانی به تامین مسکن برای اقشار کم درآمد، تامین اعتبارات و وام های بلند مدت برای ساخت مسکن، کاهش تعداد نفر در اتاق یا واحد مسکونی، نوسازی محلات و خانه های فرسوده توجه خاصی شد و مهم ترین نقاط ضعف این برنامه ها تامین مصالح ساختمانی از خارج کشور و حل نشدن مسکن طبقات متوسط می باشد در برنامه عمرانی پنجم به زعم رونق چشمگیر فعالیت های ساختمانی و خصوصا اهداف کمی برنامه در بخش مسکن به دلیل افزایش سریع جمعیت، نبود هماهنگی در عوامل تولید و توزیع متعادل درآمدها و افزایش قیمت نفت که متعاقب آن قیمت زمین و مسکن افزایش پیدا کرد، باعث افزایش مهاجرت از روستا به شهرها و در حاشیه ماندن بخش کشاورزی در قیاس با رونق فعالیت های ساختمانی شد که در نهایت باعث شکل گیری پدیده حاشیه نشینی در اطراف شهرها و عدم حل مشکل کمبود مسکن در شهرها شد.

بعد از انقلاب اسلامی با وقوع جنگ و ناآرامی های حاصل از آن، شاهد وقفه ای نسبتا طولانی در شروع برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بودیم، بالاخره بعد از پایان جنگ و در سال ۱۳۶۸ اولین برنامه توسعه تدوین شد که در برنامه اول بیشتر شاخص های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیربنا مورد توجه بوده است، این برنامه که پس از پایان جنگ تحمیلی تهیه گردیده بود، تشویق بخش خصوصی و تعاونی ها به تولید انبوه واحد های مسکونی، اولویت دادن به مناطق جنگ زده و... بیشتر مد نظر داشت ولی در این برنامه سیاست مشخصی برای جلوگیری از رشد اسکان غیر رسمی وجود نداشت و همچنین مشکلات مربوط به بافت فرسوده شهری نادیده گرفته شد. در برنامه دوم توسعه که با شعار "مسکن پاک" شروع گردید به ساماندهی بافت های فرسوده و مساله دار، افزایش تراکم های ساختمانی، و... توجه گردید. روند فعالیت بخش مسکن و ساختمان در این برنامه دارای نوسانات نسبتا شدیدی بود و مهم ترین مشکلات و ضعف های این برنامه مشارکت ناکافی دستگاه های مرتبط با بخش مسکن به ویژه شهرداری ها، افزایش بهای مصالح ساختمانی و... می باشند که دلایل عدم تحقق اهداف مسکن در این برنامه می باشند. در برنامه سوم توسعه به گروه های کم درآمد در تهیه مسکن توجه خاصی شده است ولی عدم تفکیک تعاونی های تولید مسکن از سایر تعاونی ها، عدم وجود اطلاعات کافی از بخش مسکن و ساختمان، فقدان برنامه تفصیلی در بخش مسکن، نبود سیاست موثر در تامین مسکن گروه های متوسط و کم درآمد و... از نقاط ضعف و مشکلات بخش مسکن در این برنامه می باشند. در برنامه چهارم سیاست های بخش مسکن بیشتر در جهت ساماندهی بافت های فرسوده و ایمن سازی مسکن برای گروه های کم درآمد در قالب مسکن مهر تدوین گردید. و از مهم ترین اقدامات صورت گرفته در دل این برنامه، تهیه طرح جامع مسکن می باشد که حرکتی سازنده و مفید در راستای عدالت اجتماعی و تامین مسکن خانوارهای کم درآمد بود. برنامه پنجم در راستای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در برنامه چهارم و با تاکید بر ارتقای کمی و کیفی مسکن تولیدی، تدوین مقررات مالی ساخت و ساز، اصلاح الگوی مصرف در بخش ساخت و ساز و الگوهای شهرسازی ایرانی- اسلامی، مسکن مهر و جوانان و ساماندهی بافت های فرسوده و اسکان غیر رسمی و توسعه پایدار تدوین شده است.

بطور کلی، نتایج حاصل از پژوهش حاضر نشان می‌دهد که هر یک از برنامه‌های عمرانی و توسعه، نقاط ضعف و قوت خاص خود را دارند که از آن جمله می‌توان به عدم وجود ابزارهای لازم اجرایی اشاره کرد که باعث می‌شود بین اهداف و عملکرد در هر دوره شکاف ایجاد شود. یکی دیگر از چالش‌های موجود که در همه برنامه‌ها مشهود می‌باشد، کلی بودن برنامه‌هاست. از این رو ارائه و اجرای بسیاری از پیشنهادها سیاست‌های مسکن در طی دهه‌های گذشته ناتوانی نظام برنامه‌ریزی مسکن در تامین مسکن را نشان می‌دهد که این امر ناشی از فقدان نظام جامع مدیریت مسکن در عرصه‌های تجربی، نظری و عملی می‌باشد.

## منابع

- ۱- احمدی، حسن (۱۳۷۴)، برنامه‌ریزی مسکن، برنامه‌ریزی شهری از تعرض تا هماهنگی، مجموعه مقالات سمینار سیاست‌های توسعه مسکن، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، جلد دوم.
- ۲- اقتصاد ایرانی، بزرگنمایی بازار مسکن در برنامه پنجم، ۱۳۹۲، ۲۲ اردیبهشت ۱۳۹۲.
- ۳- امینی، مصطفی و خدمتی، اسماعیل (۱۳۸۷)، مروری بر سیاست‌های مسکن در ایران، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی تهران.
- ۴- اهری، زهرا و شهلا امینی جدید، تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، سال ۱۳۷۵.
- ۵- پورمحمدی، محمدرضا (چاپ ۱۳۷۹، ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳)، برنامه‌ریزی مسکن، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات سمت.
- ۶- پورمحمدی، محمدرضا و اسدی، احمد (۱۳۹۳)، ارزیابی پروژه‌های مسکن مهر شهر زنجان، نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال چهاردهم، شماره ۳۳، صص ۱۹۲-۱۷۱.
- ۷- جوادی، اردشیر (۱۳۷۸)، برنامه‌ریزی امکان‌پذیری توسعه فضایی مسکن در ناحیه مرکزی شهرها نمونه موردی شهر تبریز، رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده معماری و شهرسازی.
- ۸- حسین زاده دلیر، کریم (۱۳۷۵)، مصرف مسکن در ایران از دیروز تا امروز، نشریه زبان و ادبیات فارسی، دوره ۳۹، شماره ۱۶۰ و ۱۶۱، صص ۷۴-۵۳.
- ۹- خدابخش، فاطمه (۱۳۷۹)، عوامل موثر بر کیفیت مسکن و بررسی اهداف کیفی مسکن در برنامه‌های عمرانی قبل و پس از انقلاب، مجموعه مقالات هفتمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن در ایران (فناوری در صنعت ساختمان و مسکن)، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۰- دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، گزارشی از مطالعات طرح جامع مسکن، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۷ و ۳۸، وزارت مسکن و شهرسازی، تابستان ۱۳۸۵.
- ۱۱- رحمانی، مریم (۱۳۷۵)، ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران.
- ۱۲- ریاضی، سیدابوالحسن (۱۳۸۱)، نقش دولت در برنامه‌ریزی مسکن، مروری اجمالی بر وضعیت مسکن در

- ۱۳- ایران طی سال های ۷۵-۱۳۶۴مجله اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۱۷۵ و ۱۷۶، صص ۲۳۳-۲۲۸.
- ۱۴- زیاری، کرامت الله، حبیبیان، بهار، ورشوی، منیژه و گشتیل، فروغ(۱۳۹۶)، تحلیلی بر نقش مسکن اجاره به شرط تملیک در تامین نیاز گروه های شهری(مطالعه موردی: کرج)، فصلنامه علمی پژوهشی سکونتگاه های انسانی، دوره دوازدهم، شماره ۲، صص ۲۲۸-۲۱۱.
- ۱۵- سازمان ملی زمین و مسکن(۱۳۷۹)، اسناد برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، بخش مسکن(۸۳-۱۳۷۹)، تهران.
- ۱۶- شاهرخی فر، زینب؛ تحلیل تطبیقی سیاست های اجرایی بخش مسکن در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی (شهر کرمانشاه) پایان نامه کارشناسی ارشد؛ سال ۱۳۹۵، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۱۷- شکرگزار، اصغر و شعبان پور، زهرا(۱۳۹۴)، تحلیل سیاست های تأمین مسکن مطالعه ایران و سایر کشورها، کنفرانس ملی توسعه پایدار در علوم جغرافیا و برنامه ریزی معماری و شهرسازی، مرکز راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار.
- ۱۸- عبدی قهرودی، علی محمد(۱۳۸۵)، بررسی و ارزیابی سیاست های بخش مسکن کشور با تاکید بر دوره پس از پیروزی انقلاب، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه شهید بهشتی تهران.
- ۱۹- عزیزی، سعید(۱۳۸۵)، مسکن کوچک در برنامه های عمرانی و توسعه کشور، ماهنامه اسکان.
- ۲۰- قاسم پور، فاطمه(۱۳۹۵)، تحلیل فضایی شاخص های کمی و کیفی مسکن(مطالعه موردی شهر بابل)، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه مازندران.
- ۲۱- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران(۱۳۶۹)، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- ۲۲- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور، ۱۳۸۹.
- ۲۳- قانون برنامه پنجم عمرانی( ۱۳۵۲)، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- ۲۴- قانون برنامه چهارم عمرانی(۱۳۴۶)، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- ۲۵- قنبری، ابوالفضل و ظاهری، محمد(۱۳۸۹)، ارزیابی سیاست های کلان مسکن در برنامه های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، مجله مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۲، صص ۹۰-۷۷.
- ۲۶- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه توسعه، ۱۳۸۳.
- ۲۷- لطیفی، غلامرضا، فیضی، قاسم، باجلال، راحله و سلطانزاده، عبدالباسط(۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی سیاست های تامین مسکن در بافت های فرسوده. نمونه موردی: محله آبکوه مشهد، پژوهشنامه خراسان بزرگ، سال هفتم، شماره ۲۳، صص ۴۳-۲۷.
- ۲۸- مشکینی، ابوالفضل؛ ضرغام فرد، مسلم؛ مهدی، علی؛ تخصیص مسکن اجتماعی و بی مسکنی، انتشارات طحان؛ سال ۱۳۹۶
- ۲۹- معتمدی، مسعود، (۱۳۷۵)، رهیافتی بر وضعیت مسکن اقشار فقیر، مجموعه مقالات ارائه شده در سومین سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران.
- ۳۰- منصور، جهانگیر(۱۳۸۸)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نشر دوران.

- ۳۱- Golabchiof, A., & Badiana, A. (2015). *Sustainable housing for sustainable cities. translated by H. Hateminejad, S.M. Mirseyedi & A. Shahidi, Mashad: Papoli. (In Persian).*
- ۳۲- Short, J.R and Kim, Yeong-Hyum, (۲۰۰۸). *WECD, out common future, oxford university press, ۱۹۸۷.*
- ۳۳- Jsiyeoba, B and Aklanoglu, F. (2012). *Socio-economic Issues in 'Socially Produced' Low Income Housing: Theory and Case study in Nigeria, ASEAN Conference on Environment-Behaviour Studies, Bangkok, Thailand, 16-18 July 2012.*
- ۳۴- Buckley, R and Jerry, K. (2005). *Housing Policy in Developing Countries: Conjectures and Refutations, World Bank Res Obs: 233-257.*