



## ارزیابی سیاست‌های کلان مسکن در برنامه‌های

## قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران

ابوالفضل قنبری \* / محمد ظاهری \*\*

تاریخ دریافت مقاله:

۱۳۸۸/۰۷/۱۸

تاریخ پذیرش مقاله:

۱۳۸۹/۱۰/۰۵

## چکیده

هدف این مقاله ارزیابی سیاست‌های کلان در زمینه مسکن قبل و پس از انقلاب و مقایسه نقاط قوت و ضعف و نقاط اشتراک و تمایز آن‌ها می‌باشد. روش پژوهش تاریخی - تحلیلی است. مشکل مسکن در ایران قبل از دهه ۱۳۳۰ چندان مسأله‌ساز نبوده است. اما پس از دهه ۱۳۳۰ به علت روند چرخش اقتصاد در جهت گسترش صنایع مونتاژ و سیاست‌هایی که منجر به تشویق مهاجرت روستائیان و رشد فزاینده کلانشهرها شد، مسایل و مشکلات جدی از جمله گسترش زاغه‌ها در درون و حاشیه شهرها، افزایش تراکم، کمبود کمی و کیفی واحدهای مسکونی و امثال آن در این گونه شهرها شد. از این‌رو در برنامه سوم (۱۳۴۲-۴۶) به مسأله مسکن به‌طور ویژه پرداخته شد. نتایج حاصل از پژوهش حاضر نشان می‌دهد که هر یک از برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، 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 مشکلات برنامه‌ها که در هر دوره مشاهده می‌شود، کلی بودن برنامه‌هاست. از این‌رو، ارائه و اجرای بسیاری از پیشنهادها سیاست‌های مسکن در طی دهه‌های گذشته ناتوانی نظام برنامه‌ریزی مسکن در تأمین مسکن را نشان می‌دهد که این امر ناشی از فقدان نظام جامع مدیریت مسکن در عرصه‌های نظری، تجربی و اجرایی می‌باشد. لذا راهکارهای ذیل تا حدودی می‌تواند مسایل و مشکلات مسکن را تعدیل نماید:

۱. تقویت برنامه‌ریزی جامع مسکن به لحاظ نظری و لزوم مشارکت مردم در امر برنامه‌ریزی و اجرا؛

۲. آگاهی مداوم از تغییرات فضایی مسکن با استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی؛

۳. مدیریت بهینه زمین و جلوگیری از بورس بازی و احتکار زمین؛

۴. بهره‌گیری از آموزه‌های مذهبی و فقهی نظیر وقف و استفاده از زمین‌های وقفی جهت رفع مشکل نیازمندان در این خصوص.

واژگان کلیدی: ارزیابی، مسکن، سیاست‌های کلان، قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران.

\* استادیار گروه پژوهش‌های جغرافیای دانشگاه تبریز.

\*\* استادیار گروه پژوهش‌های جغرافیای دانشگاه تبریز.

## مقدمه

پس از انقلاب صنعتی، فرایند شهرنشینی در جهان به طور فزاینده‌ای رشد کرد و به دنبال آن مشکلات فراوانی از جمله کمبود مسکن را به وجود آورد (دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). سیل مهاجرت از روستاها به شهرها و سکونت تعداد زیادی از افراد و خانوارها در زاغه‌ها و حاشیه شهرها به خصوص در کشورهای جهان سوم، نشان دهنده نیاز شدید به مسکن است که لزوم توجه و برنامه‌ریزی برای آن را موجب شده است (شایرچیما، ۱۳۷۹: ۱۴۷). البته رشد طبیعی جمعیت شهرها را نیز در دهه‌های پس از این مهاجرت باید به آن افزود.

مشکل مسکن را باید در ساختار و روابط قدرت چه در مقیاس جهانی و چه در سطح ملی - محلی جستجو کرد. «به موجب اصل سی و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته شده است و دولت موظف شده با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم آورد (هادی زنوز، ۱۳۸۴: ۲۳). ولی تاکنون دولت در این زمینه با مشکلات متعددی مواجه شده است. مشکلات مسکن مانند دیگر ناهمواری‌های موجود در جامعه پدیده‌ای نیست که بتوان آن را جدا و بی‌ارتباط با دیگر ناهنجاری‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی مورد ارزیابی قرار داد (چایلد، ۱۳۷۹: ۵۳). مشکل مسکن در همه جای دنیا وجود دارد ولی در کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و شهرنشینی، مهاجرت‌های داخلی، فقدان منابع مالی کافی، مشکلات مربوط به عرضه زمین، تأمین مصالح ساختمانی و کمبود نیروی انسانی متخصص و مهمتر از همه نبود خط مشی، سیاست‌گذاری و برنامه‌های مناسب در

خصوص زمین و مسکن این مشکل به صورت حاد و بحرانی درآمده است (دلال پور محمدی، ۱۳۷۹: ۱۸). علاوه بر این افزایش سریع جمعیت و خصوصیات جوانی آن، گرایش به تملک مسکن مستقل و جابجایی بدون برنامه‌ریزی همواره با گرانی زمین شهری و متعاقباً محدودیت و کمبود خدمات، مسکن را در شهرها به عنوان یک معضل عمومی پیچیده مطرح می‌سازد. علاوه بر مشکلات فوق‌الذکر، پایین بودن استاندارد و کیفیت ساخت و ساز، خانه‌های خودرو و بدون استاندارد، بورس بازی و معاملات قمار زمین، تصرف عدوانی و مانند آن نیز به مسایل مسکن در ایران دامن زده است.

این پژوهش به ارزیابی سیاست‌های کلان در زمینه مسکن قبل و پس از انقلاب پرداخته و نقاط قوت و ضعف و اشتراک این برنامه‌ها را بر شمرده است و در پایان پیشنهادها و راهکارهایی جهت برون رفت از معضلات مسکن ارائه کرده است. برای رسیدن به هدف فوق سؤالات پژوهش به شرح ذیل مطرح شده است:

- مشکل مسکن در ایران از چه زمانی تکوین و شدت گرفته است؟
- نقاط قوت، ضعف، تمایزات و اشتراکات برنامه‌های مسکن قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران چیست؟
- عملکرد برنامه‌های عمرانی قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران در بخش مسکن تا چه اندازه است؟

## روش تحقیق

روش پژوهش مقاله حاضر تاریخی - تحلیلی است. محدوده زمانی مورد مطالعه، برنامه اول عمرانی کشور قبل از انقلاب تا برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب را شامل می‌شود. اطلاعات مورد نیاز به صورت اسنادی از برنامه‌های

در آغاز دهه ۱۳۵۰ قیمت نفت افزایش بی‌سابقه یافت این افزایش به رشد سریع صنایع وابسته و مونتاژ و رشد وسیع بخش خدمات منجر گردید و این عامل باعث رشد مهاجرت از روستاها به شهر شد (همان منبع: ۳۹). با حد شدن مشکل مسکن در شهرهای کشور طی دهه ۱۳۴۰، توجه دولت در قالب برنامه‌های پنج ساله (سوم، چهارم و پنجم) متجلی شد. برنامه‌های مسکن قبل از انقلاب به قرار زیر می‌باشد:

### برنامه‌های مسکن قبل از انقلاب

در برنامه‌های اول و دوم عمرانی کشور اصولاً فصل و اعتبار مشخصی برای فعالیت خانه‌سازی و تأمین مسکن در نظر گرفته نشده بود. از برنامه سوم عمرانی به بعد طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به بخش مسکن در برنامه‌های پنج ساله دیده می‌شد. به منظور مقایسه راحت‌تر برنامه‌های سوم (۴۶-۱۳۴۲)، چهارم (۵۱-۱۳۴۷) و پنجم عمرانی (۵۶-۱۳۵۲) این سه برنامه از چهار جنبه هدف، خط‌مشی، ارزیابی عملکرد و مشکلات برنامه در زمینه مسکن به ترتیب زیر بررسی می‌شود:

### مسکن در برنامه سوم عمرانی کشور

#### هدف برنامه

هدف اصلی برنامه سوم، ساختن خانه‌های ارزان قیمت برای طبقه کم درآمد بوده است (قانون برنامه سوم عمرانی، ۱۳۴۳: ۴۹).

#### خط‌مشی‌های برنامه

۱. تهیه برنامه‌های مالی جهت اعطای وام‌های درازمدت برای تأمین هزینه ساختمان‌های شخصی؛

مصوب قبل و پس از انقلاب اسلامی جمع‌آوری شده است. از این رو، روش جمع‌آوری اطلاعات در تحقیق حاضر اسنادی می‌باشد. لذا ابتدا با مطالعه منابع، به تکوین و شدت گرفتن مشکل مسکن در ایران در دوره‌های قبل و پس از انقلاب پرداخته شده است. سپس با مطالعه منابع و اسناد به بحث و بررسی در سیاست‌های کلان مسکن و بررسی جوانب و تأثیرات آن‌ها در ایران پرداخته شده است.

### سیر تاریخی برنامه‌ریزی مسکن در ایران

#### تاریخچه مسأله مسکن در ایران

تا اوایل دهه ۱۳۳۰، مسکن به عنوان یک مسأله خاص مطرح نبود و فقط به طور مقطعی و در موقعیت‌های خاص مسأله‌ساز می‌شد. اوایل دهه ۱۳۳۰، روند چرخش اقتصاد در جهت استقرار صنایع مونتاژ بر ارکان اقتصادی آغاز گردید. در این زمان مهاجرت از روستا تشویق شد. روستائیان به شهرها- به‌ویژه تهران و شهرهای بزرگ - مسایل و مشکلات جدی در بخش مسکن پدید آورد. گسترش آلونک‌ها و زاغه‌ها در درون و حاشیه شهرها، افزایش تراکم جمعیت به‌ویژه در محله‌های فقیرنشین، سکونت در واحدهای مسکونی غیر بهداشتی با حداقل امکانات و فضا، محیط‌های ناسالم و پر از بزهکاری در حاشیه‌ها و محله‌های کم درآمد، از جمله مهم‌ترین مسایل و مشکلات بودند (دژکام، ۱۳۶۴: ۳۸). در دهه ۱۳۴۰ با مطرح شدن مسکن به عنوان یک مشکل، ساخت مسکن توسط بخش خصوصی رونق گرفت. گرچه بخش اعظم ساختمان‌سازی بخش خصوصی برای طبقات متوسط بود. اما در سال‌های پایانی دهه ۴۰ فعالیت‌های بخش خصوصی رونق بیشتری گرفت (همان منبع: ۳۹).

۲. نظارت مؤثر بر کلیه فعالیت‌های مربوط به تهیه مسکن و اتخاذ سیاست واحد؛

۳. اصلاح قوانین مربوط به تهیه مسکن؛

۴. گسترش اقدامات خودیاری در امر تهیه مسکن با کمک دولت نظیر تأمین مصالح ساختمانی برای سازندگان مسکن به قیمت تمام شده؛

۵. فهرست برداری از خانه‌ها و ساختمان‌ها و تعیین نیازها و این‌که در طول مدت برنامه سوم چه میزان از احتیاجات برآورده می‌شود (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۸۷)؛

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه

۱. طی برنامه حدود سه و نیم میلیارد به مصرف خانه‌سازی رسید؛

۲. ساخته شدن ۳۰۰ دستگاه سازمانی بوسیله بانک ساختمان سابق و سازمان مسکن برای کارمندان دولت؛

۳. اختصاص مبلغ ۱/۸ میلیارد ریال به ساختمان خانه‌های بخش خصوصی از طریق دستگاه‌های مختلف تا پایان سال ۱۳۴۶ که ۱/۱ میلیارد ریال آن به مصرف رسید (گزارش عملکرد برنامه سوم عمرانی، ۱۳۴۷: ۶۲).

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. خانه‌های ساخته شده در طی برنامه سوم یک طبقه بود این امر علاوه بر افزایش هزینه تأسیسات شهری موجبات گسترش بی‌تناسب شهرها را نیز فراهم آورده بود؛

۲. خانه سازی استاندارد معین نداشته و بصورت متنوع ساخته شده بود؛

۳. بسیاری از اقلام و مصالح ساختمانی مورد نیاز کشور از خارج تأمین شده بود؛

۴. اعتبارات اختصاص داده شده به امر خانه‌سازی صرف ساختن خانه‌ها برای گروه‌های خاص گردید و به

غیر از ساختن خانه‌های ارزان قیمت برای آلونک نشین‌ها و سیل‌زدگان، کمک چندانی به رفع مشکل مسکن نمود (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۸۸).

### مسکن در برنامه چهارم عمرانی کشور

#### هدف برنامه

با توجه به پیش‌بینی افزایش جمعیت شهری به میزان ۲/۵ میلیون نفر طی دوره برنامه چهارم، هدف کلی برنامه ایجاد ۲۷۵ هزار واحد مسکونی جدید بود که ایجاد ۲۵۰ هزار واحد به عهده بخش خصوصی و ۲۵ هزار واحد جزو وظایف بخش دولتی منظور شده بود. برای تحقق این هدف پیش‌بینی گردید که بخش خصوصی مجموعاً معادل ۶۵ میلیارد ریال و بخش دولتی ۶/۸ میلیارد ریال سرمایه گذاری نمایند (قانون برنامه چهارم عمرانی، ۱۳۷۵: ۳۶).

#### خط مشی‌های برنامه

۱. تشویق آپارتمان‌سازی و احداث مسکن جمعی؛
۲. احداث خانه‌های ارزان قیمت برای طبقات فقیر و کم درآمد خصوصاً مناطق جنوب و همچنین پاک کردن شهرها از آلونک‌ها، زاغه‌نشین‌ها و گودنشین‌ها؛
۳. افزایش سرمایه بانک رهنی به میزان ۱/۴ میلیارد ریال به منظور اعطای وام به بخش خصوصی و تشویق به خانه‌سازی؛
۴. دادن اعتباراتی از طرف بانک رهنی به شرکت‌های خصوصی جهت تشویق آن‌ها به منظور ایجاد ساختمان‌های مورد نیاز دولت؛
۵. ایجاد خانه‌های سازمانی خصوصاً در مناطق مرزی یا فاقد خانه‌های قابل سکونت (رحمانی، ۱۳۷۵: ۴۲۱).

۳. مشکلات ناشی از مقررات و قوانین ناظر بر امر مسکن از قبیل مقررات حاکم بر روابط ممالک و مستأجر، نارسایی مقررات اعطای وام‌های مسکونی، فقدان استانداردهای مشخص برای ساختمان و اجرای آن؛
۴. مشخص نبودن سیاست روشن در زمینه مسکن؛
۵. کمبود واحدهای مسکونی قابل سکونت و گران شدن اجاره بهای مسکن (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۹۵).

### مسکن در برنامه پنجم عمرانی اهداف برنامه

۱. کاهش تراکم فرد در واحد مسکونی و افزایش واحد سکونت برای گروه‌های مختلف به ویژه طبقات کم درآمد؛
۲. بهبود واحدهای مسکونی موجود از نظر بهداشتی و اجتماعی (قانون برنامه پنجم عمران، ۱۳۵۳: ۵۲).

### خط مشی‌های برنامه

۱. خط مشی اصلی برنامه تشویق بخش خصوصی به مشارکت در بخش مسکن بوده است؛
۲. اعطای کمک‌های اعتباری احداث مسکن برای کارمندان؛
۳. تجهیز بانک‌های تجاری و ایجاد صندوق‌های پس‌انداز در اکثر بانک‌ها به منظور ایجاد یک شبکه گسترده اعطای وام مسکن در کشور؛
۴. ایجاد و توسعه شرکت‌های پس‌انداز وام مسکن در جهت جلب پس‌اندازها و تخصیص آن به امر مسکن؛
۵. پرداخت کمک بهره اعطای کمک‌های اعتباری و فعالیت‌های مالیاتی به کارگران، کارمندان و مستخدمان کم

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه

۱. در مورد اجرای هدف اعطای وام به بخش خصوصی از طریق افزایش سرمایه بانک رهنی ایران در طی سه سال اول برنامه، اعتباری معادل ۳۸۰ میلیون ریال به منظور ایجاد خانه برای کارکنان واحدهای صنعتی شهرک‌ها و گروه‌های خصوصی (کارمندان دولت) در اختیار بانک رهنی قرار داده شد؛
۲. در طی سه سال اول برنامه چهارم تعداد ۲۰۴۱ واحد سازمانی در نقاط مختلف کشور ساخته شده و عملیات ساختمانی ۱۹۱ خانه تکمیل گردید؛
۳. در طول مدت برنامه چهارم بخش خصوصی در حدود ۱۰۳ میلیارد ریال برای ایجاد ۲۵۶ هزار واحد مسکونی جدید شهری سرمایه‌گذاری نمود که معادل ۵۸ درصد بیش از رقمی بود که در برنامه چهارم برای این بخش پیش‌بینی شده بود. بخش دولتی نیز از محل اعتبارات فصل مسکن معادل ۷/۹ میلیارد ریال برای ایجاد خانه‌های سازمانی کارگری و کارمندی و خانه‌های ارزان قیمت به تعداد ۱۹۵۰۰ واحد مسکونی سرمایه‌گذاری نمود که تقریباً ۱۴ درصد بیش از اعتبارات پیش‌بینی شده در ابتدای برنامه بود؛
۴. در طی سه سال اول برنامه چهارم تعداد ۱۷۶۰ خانه ارزان قیمت در نقاط مختلف کشور برای کارگران و خانواده‌های کم درآمد و فاقد مسکن ساخته شد (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۹۴).

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. افزایش قیمت اراضی شهری به علت سیاست و قانون قاطع ناظر بر مسأله زمین؛
۲. مشکلات مربوط به اجرای برنامه‌های خانه‌سازی در اراضی واقع در خارج محدوده شهرها که ناشی از اجرای طرح‌های جامع شهری بود؛

درآمد در شرکت‌های تعاونی به‌ویژه در جهت آپارتمان‌سازی و ایجاد مجتمع‌های مسکونی؛

۶. ملزم کردن دستگاه‌های دولتی در اجرای پروژه‌های خانه‌سازی به‌ویژه رعایت استانداردهای تعیین شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

۷. وضع مقررات به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای بخش خصوصی در جهت استفاده از اراضی داخل شهرها بوسیله تخریب و نوسازی محلات قدیمی و غیر سالم طبق ضوابط معین؛

۸. تخصیص اراضی متعلق به دولت و شهرداری از طریق فروش با قیمت مناسب یا اجاره به شرکت‌ها و افرادی که قصد طرح‌های خانه‌سازی دارند طبق ضوابط معین (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۹۸).

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه

۱. در طی مدت اجرای این برنامه حدود ۴۵ هزار واحد مسکونی احداث گردید که بیش از ۸۰ درصد به واحدهای مسکونی نیروهای سه‌گانه ارتش تعلق داشت (۵۳ درصد از کل اعتبارات فصل مسکن)؛

۲. در برنامه پنجم عمرانی حدود ۲۸ درصد واحد مسکونی جهت گروه‌های کم درآمد و حاشیه‌نشینان شهرها احداث گردید که این واحدها اکثراً به دنبال وقوع زلزله یا سیل و بنا بر احتیاجات فوری یا انگیزه‌های تبلیغاتی ساخته شد ضمن این که جهت احداث این واحدها حدود ۳۲ میلیارد ریال اختصاص یافت (رحمانی، ۱۳۷۵: ۵۹۶).

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. فعالیت بخش خصوصی در این مدت به دلیل بازدهی قابل ملاحظه سرمایه‌گذاری در مسکن افزایش بی‌سابقه‌ای داشته و بدین ترتیب نه تنها بازار کرایه مسکن

بلکه تولید و فروش واحدهای مسکونی نیز در برنامه افراد قرار گرفته و بازده سرمایه‌گذاری در این امر نسبت به فعالیت‌های تولیدی فزونی یافت. بدین ترتیب بخش مسکن مبدل شد به گروهی تولیدکننده مسکن که عمدتاً سرمایه‌داران و زمین‌خواران بودند؛

۲. توزیع نامناسب اعتبارات دولتی، به نحوی که اکثر واحدهای مسکونی ساخته شده توسط دولت در اختیار ارتش قرار گرفت (رحمانی، ۱۳۷۵: ۶۰۱).

### برنامه‌های مسکن پس از انقلاب

با وقوع انقلاب اسلامی کنترل‌ها و محدودیت‌های اعمال شده در گسترش شهرها از میان برداشته شد. مسکن‌سازی در اطراف شهرها رونق گرفت مستأجران به تنگ آمده از سنگینی اجاره بها و مهاجران کوچنده از روستا به شهر به سرعت در حاشیه‌ها ساکن شدند. از این رو بخش اعظم فعالیت مسکن‌سازی برای استفاده شخصی بود (اهری، ۱۳۷۵: ۶۵۸).

در طی سال‌های پس از انقلاب احداث واحدهای مسکونی از نظر کمی افزایش یافت اما از میزان سرمایه‌گذاری در آن‌ها کاسته شد. دلیل آن، کاهش زیربنای واحدهای تولید شده بود. فعالیت بخش خصوصی در سال‌های ۵۸ و ۵۹ در این بخش چشمگیر بود (همان منبع، ۶۵۸).

با وقوع جنگ تحمیلی فعالیت‌های ساختمانی دچار رکود گردیده و سرمایه‌گذاری در آن کم شد مشکلات ناشی از جنگ و سایر محدودیت‌ها رکود فعالیت‌های ساختمانی در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ را تشدید کرد و در نتیجه احداث ساختمان‌های نیمه تمام با رکود مواجه شد (همان منبع، ۶۵۸).

در تدوین اولین برنامه عمرانی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۱ به بخش مسکن نیز توجه شد. در اهداف بلند



۳. اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری؛

۴. تدوین و اجرای ضوابط و استانداردهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه احداث ساختمان ضمن توجه به حفظ سطح کیفی (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۵۰ و ۳۵).

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه

طی سال‌های اجرای برنامه درصد تحقق اهداف تعداد واحدهای مسکونی برابر با ۶۵ درصد و اندازه زیربنا در مناطق شهری کشور برابر با ۹۳ درصد بوده است (رحمانی، ۱۳۷۵: ۶۰۰).

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. عدم حمایت کافی از تولیدکنندگان انبوه مسکن و سازندگان واحدهای مسکونی کوچک؛

۲. فقدان سازماندهی، ضوابط و مقررات لازم در جهت بهسازی و نوسازی و بافت مسکونی فرسوده موجود شهری؛

۳. فقدان قوانین و ضوابط لازم در بخش تعاونی مسکن در شکل تعاونی‌های تولید و تعاونی‌های بهره برداری؛

۴. پایین بودن تعداد واحدهای مسکونی در هر واحد ساختمانی و افزایش سهم زمین در قیمت تمام شده آن همراه با عدم استفاده از تکنولوژی مناسب در احداث آن‌ها (رحمانی ۱۳۷۵: ۶۰۶).

### مسکن در برنامه دوم توسعه اقتصادی -

#### اجتماعی و فرهنگی

#### هدف برنامه

هدف اصلی از اجرای برنامه، اجرای سیاست پاک بود سیاست پاک عبارت از پس انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی می‌باشد (خزاقی، ۱۳۷۸: ۵).

### خط مشی‌های مهم برنامه

۱. اصلاح روند سرمایه‌گذاری در مسکن با تأکید بر تولید انبوه و کوچک‌سازی از طریق کاهش نرخ خطرپذیری سرمایه‌گذاری با استفاده از شرکت‌های بیمه و تشکیل شرکت‌های تضمین سرمایه‌گذاری؛

۲. حرکت به سوی کاهش قیمت تمام شده مسکن از طریق تشویق به کوچک‌سازی، انبوه‌سازی، کاهش دوره ساخت و ایجاد استاندارد ابعاد و احجام ساختمانی؛

۳. اصلاح قوانین مالیاتی مرتبط با مسکن، در جهت کوچک‌سازی، انبوه‌سازی، ساخت مسکن استیجاری و حمایت و تقویت تعاونی‌های مسکن (خزاقی، ۱۳۷۸: ۵).

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه

۱. در سال‌های برنامه دوم، تسهیلات اعطایی بانک مسکن از ۹۸۹/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳ به ۹۴۵۲/۷ میلیارد ریال در سال ۷۸ رسید (گزارش اقتصادی و ترانزنامه بانک مرکزی، ۱۳۷۸: ۱۳۷۳). در این فاصله تعداد تسهیلات از ۱۰۷/۳ هزار نفر، به ۲۵۸/۲ هزار نفر بالغ شد که رشد متوسطی معادل ۵۷ درصد داشته است. گزارش‌های بانک مسکن و گزارش‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۷۶-۱۳۷۴ نشان می‌دهد که به موازات افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مانده تسهیلات اعطایی به تناسب افزایش نیافته است. لیکن در سال‌های ۷۸-۱۳۷۷ مجدداً رشد اعطای تسهیلات روند صعودی داشته و نسبت آن به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شهری به ۴۰/۱ درصد رسیده است (گزارش اقتصادی و ترانزنامه بانک مرکزی ۱۳۷۸-۱۳۷۳).

۲. طبق آخرین آمار و اطلاعات موجود طی دوره زمانی بعد از سرشماری عمومی نفوس و مسکن تا سال اول برنامه سوم (چهار ماهه آخر ۱۳۷۵ و سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸)، ۱۴۶۵ هزار واحد مسکونی در کل

۲. ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس؛
۳. اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه بخش مسکن در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن؛
۴. اصلاح قانون مسکن استیجاری در جهت کاهش تدریجی دخالت دولت و افزایش حضور بخش خصوصی و نهادهای محلی؛
۵. حمایت از تولید کنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع سازی و انبوه سازی (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۵).

### ارزیابی عملکرد مسکن در برنامه ( طی چهار سال اول برنامه)

۱. زیربنای ساختمان های مسکونی از ۴۳ میلیون مترمربع در سال ۱۳۸۲ تغییر یافته است؛
۲. متوسط زیربنای واحدهای مسکونی از ۱۲۳ متر مربع در سال ۱۳۷۹ به ۱۱۹ مترمربع در سال ۱۳۸۲ کاهش یافته است؛
۳. عملکرد احداث واحدهای استیجاری در سال های ۱۳۷۹، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۰ به ترتیب ۳۱، ۳۵ و ۳۷ درصد برنامه می باشد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار ساله اول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۶).

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. عدم ترویج پیش ساختگی؛
۲. فقدان برنامه تفصیلی در بخش مسکن و به تفکیک مناطق و زیر بخش های مسکن؛
۳. نبود سیاست مؤثر در تأمین مسکن گروه های میان درآمد و کم درآمد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و

کشور احداث شده که ۹۷۷ هزار واحد آن در مناطق شهری و ۴۸۸ هزار واحد آن در مناطق روستایی بوده است.

### مشکلات مسکن در برنامه

۱. پایین بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام شده واحدهای مسکونی و نیاز به افزایش آن در واحد استاندارد بین المللی؛
۲. تداوم صرفه اقتصادی و تولید شخصی مسکن برای خانوارها به جای تأمین آن از بازار به دلیل ضعف صنعت ساختمان سازی (خزاقی، ۱۳۷۸: ۷).

### مسکن در برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور

#### هدف برنامه

هدف کمی برنامه این بود که تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۶ در سال ۱۳۷۸ به ۱/۱۲ در سال پایانی برنامه (۱۳۸۳) کاهش یابد. جهت دستیابی به شاخص مزبور در برنامه آمده که ضروری است، معادل ۳۱۱۴ هزار واحد مسکونی جدید احداث گردد که ۲۱۶۰ هزار واحد آن در مناطق روستایی باشد. اهداف کیفی برنامه عبارتند از:

۱. کاهش متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی؛
۲. کاهش استهلاك واحدهای مسکونی (افزایش عمر بنا) (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار ساله اول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۴).

#### خط مشی های مهم برنامه

۱. پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله ای مسکن گروه های کم درآمد؛

نظارت بر عملکرد چهار ساله اول برنامه سوم توسعه،  
۱۳۸۳: ۱۵۱۸).

## مسکن در برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی

در برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) به بخش مسکن با توجه به اهمیت آن توجه بیشتری مبذول گردیده است. به نحوی که وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل بخشی آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر محورهای زیر با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد خواهد بود:

۱. تقویت تعاونی‌های مسکن، سازمان‌های خیریه و غیر دولتی فعال در بخش مسکن؛
۲. مدیریت یکپارچه و منسجم زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چهارچوب طرح‌های توسعه و عمران؛
۳. تشکیل بازار ثانویه رهن، بر اساس ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد؛
۴. افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت، به میزان سه برابر عملکرد برنامه سوم؛
۵. گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش مسکن (برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳: ۵۰-۴۸). همچنین در برنامه چهارم توسعه مقرر شده که دولت اقدامات زیر را در خصوص توسعه این بخش انجام دهد:

۱. حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت  
تشکل‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های خیر مسکن‌ساز برای اقشار  
آسیب‌پذیر؛

۲. تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش  
مسکن؛

۳. دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان  
(بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای  
مسکونی ارزان قیمت و استیجاری در چهارچوب ضوابط  
و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و  
کلیه روستاهای کشور برای گروه‌های کم درآمد،  
کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار؛

۴. ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی تا دو  
برابر عملکرد این شاخص در برنامه سوم؛

۵. پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی  
در بخش مسکن؛

۶. دادن کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و  
نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه‌های  
تولید و عرضه مصالح ساختمانی و عرضه‌کنندگان  
خدمات فنی (همان منبع: ۵۲-۵۱).

## بحث و نتیجه‌گیری از برنامه‌های قبل و پس از

### انقلاب

در دو بخش قبل برنامه‌های مسکن در ایران به ترتیب  
قبل و پس از انقلاب از جهت اهداف، خط مشی،  
عملکرد و مشکلات مورد بررسی قرار گرفت.  
هر کدام از برنامه‌های مسکن قبل و پس از انقلاب،  
نقاط ضعف و قوت خاص خود را دارند که در این  
قسمت به منظور مقایسه بهتر، نقاط ضعف و قوت و وجه  
اشتراک برنامه‌های قبل و پس از انقلاب به تفکیک در  
جداول (۱-۳) آورده شده است.

به عبارت دیگر برنامه‌های مسکن قبل و پس از انقلاب دچار نارسایی‌های مشترک می‌باشند.

از جمله این مشکلات 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 مشکلات مشترک برنامه‌ها که در هر دوره مشاهده می‌شود کلی بودن برنامه‌ها است.

به عنوان مثال هیچ برنامه‌ای، به تفکیک مناطق و زیربخش‌ها نیامده است. این امر باعث می‌شود تا در مرحله اجرا سؤالات و اشکالاتی مطرح شود که برنامه مسکن قادر به پاسخگویی به آن نباشد. در ذیل پیشنهادها و راهکارهایی جهت برون رفت از معضلات مسکن ارائه شده است.

مطابق مطالب جداول (۱-۳)، هر کدام از برنامه‌های قبل از انقلاب مشکلات خاص خود را دارند که برخی از این مشکلات بدلیل مقتضیات خاص دوره زمانی است که باعث عدم تحقق کامل اهداف شده است. برای مثال قبل از انقلاب، توزیع نامتناسب اعتبارات دولتی در بخش مسکن دیده می‌شود، به نحوی که اکثر واحدهای مسکونی ساخته شده توسط دولت در اختیار ارتش قرار می‌گرفت که این سیاست دولت یکی از موانع تحقق کامل اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های قبل از انقلاب را تشکیل می‌داد. در حالی که پس از انقلاب این مشکل با تغییر سیاست دولت از بین رفته است.

برخی از مشکلاتی که در برنامه‌های مسکن قبل از انقلاب وجود داشت اکنون نیز همان مشکلات در برنامه‌های پس از انقلاب مشاهده می‌شود.

نقاط قوت برنامه‌های مسکن پس از انقلاب	نقاط قوت برنامه‌های مسکن قبل از انقلاب
<p>۱. توجه به کاهش متوسط زیربنای واحدهای مسکونی، چنانکه متوسط زیربنای واحدهای مسکونی از ۱۲۳ مترمربع در سال ۱۳۷۹ به ۱۱۹ متر مربع در سال ۱۳۸۲ کاهش یافته است (کوچک سازی)؛</p> <p>۲. توجه به انبوه سازی.</p>	<p>۱. توجه به بخش خصوصی در زمینه تأمین مسکن از برنامه سوم عمرانی به بعد؛</p> <p>۲. توجه به ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای کم درآمدی از برنامه چهارم عمرانی به بعد.</p>

جدول شماره ۱. نقاط قوت برنامه‌های مسکن قبل و پس از انقلاب.

نقاط ضعف برنامه‌های مسکن پس از انقلاب	نقاط ضعف برنامه‌های مسکن قبل از انقلاب
<p>۱. در اکثر برنامه‌های پس از انقلاب صحبت از اعطای تسهیلات ویژه شده است در حالی که تعریف روشنی از نوع تسهیلات و نیز مرجع اعطاء کننده تسهیلات نیامده است؛</p> <p>۲. در این برنامه‌ها به مقوله مدیریت، نیروی انسانی و نوع تشکیلات اجرایی توجه خاصی نشده است. برای مثال بایستی ساختار شرکت‌ها و سازندگان مسکن بررسی شده و از نتایج این بررسی‌ها جهت ارتقای میزان تحقق برنامه استفاده شود؛</p> <p>۳. اکثر خطی مشی‌های برنامه‌ها، کلی بودن و اجرایی نبودن برنامه را نشان می‌دهند. برای مثال در خط مشی برنامه دوم، سیاست تشویقی برای تولیدکنندگان انبوه مسکن منظور شده است. در مرحله اقدامات اجرایی مربوط به این فعالیت ضرورت دارد که دستگاه‌های مسئول اجرا، چگونگی اقدام و... تعیین گردد. که به این مورد در برنامه اشاره‌ای نشده است؛</p> <p>۴. تحقق نیافتن کامل اهداف در زمینه تأمین مسکن کم درآمدها.</p>	<p>۱. عدم استفاده از همه امکانات برای حل نسبی مسأله مسکن؛</p> <p>۲. گسترش بی تناسب شهرها به دلیل ساخته شدن خانه‌های یک طبقه؛</p> <p>۳. عدم رعایت استانداردهای خانه‌سازی؛</p> <p>۴. متکی بودن خانه‌سازی به کشورهای خارجی به‌ویژه در تأمین اقلام مصالح ساختمانی؛</p> <p>۵. ناچیز بودن اعتبارات بانکی در بخش مسکن از مجموع اعتبارات بانکی کشور؛</p> <p>۶. توزیع نامتناسب اعتبارات دولتی در امر مسکن بین گروه‌های مختلف کشور.</p>

جدول شماره ۲. نقاط ضعف برنامه های مسکن قبل و پس از انقلاب.

نقاط تمایز برنامه‌ها (قبل و پس از انقلاب)	نقاط اشتراک برنامه‌ها (قبل و پس از انقلاب)
<p>۱. قبل از انقلاب توجهی به کاهش متوسط زیربنا نشده است در حالی که کاهش متوسط زیربنا در برنامه‌های پس از انقلاب آمده است؛</p> <p>۲. قبل از انقلاب استاندارد مشخصی برای ساختمان‌سازی تعیین نشده است. در حالی که در برنامه‌های پس از انقلاب به این مورد توجه شده است؛</p> <p>۳. قبل از انقلاب حمایت انبوه‌سازان مورد توجه نبوده است. در حالی که پس از انقلاب انبوه‌سازان در برنامه‌ها قرار گرفته شده است؛</p> <p>۴. قبل از انقلاب توزیع نامتناسب اعتبارات دولتی در بخش مسکن دیده می‌شود، درحالی که در پس از انقلاب چنین مسأله‌ای دیده نمی‌شود.</p>	<p>۱. توجه به مسکن کم درآمدها؛</p> <p>۲. غالب بودن نقش بخش خصوصی در تأمین مسکن؛</p> <p>۳. عدم تطابق کامل اهداف با عملکردها به دلیل عدم وجود ابزارهای لازم اجرایی؛</p> <p>۴. عدم پیگیری اجرای برنامه‌ها و ناتوانی در پیاده کردن قوانین و سیاست‌ها؛</p> <p>۵. عدم تفکیک برنامه‌ها به مناطق و زیر بخش‌های مسکن.</p>

جدول شماره ۳. نقاط اشتراک و تمایز برنامه‌های مسکن قبل و پس از انقلاب.

۱. برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن و به عبارتی برنامه‌ریزی جامع مسکن باید از پشتوانه نظری مناسبی برخوردار باشد. فقدان چهارچوب نظری مشخص برای برنامه‌ریزی مسکن، آشفتگی را در پاسخگویی به نارسایی‌ها و مسایل پیش آمده به وجود خواهد آورد. البته تدوین چهارچوب نظری برای برنامه‌ریزی مسکن کار ساده‌ای نیست و مستلزم بررسی دقیق فرآیندهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، اقتصاد سیاسی و غیره است. لزوم ارائه چهارچوب نظری مشخص و معین این است که تنها در شرایط وجود چنین چهارچوب نظری است که امکان درک و تشخیص راه طی شده فراهم خواهد آمد؛ علاوه بر چهارچوب نظری

۲. مشخص، باید مشارکت مردم در امر برنامه‌ریزی و اجرا نیز محقق شود تا برنامه‌ریزی جامع مسکن آن چنان که اغلب وجود دارد، از بالا و تنها با منافع و قدرت نهادهای حاکم صورت می‌گیرد و راه‌حل‌های یکسویه آن که منافع گروه مشخصی را تأمین می‌کند؛ رو برو نشود، همچنین استراتژی و برنامه‌های پیشنهاد شده با عکس‌العمل‌های منفی مردم روبرو نگردد.

۲. مدیریت تغییرات فضایی مسکن به منظور تصمیم‌گیری به موقع در خصوص تغییرات مورد نظر، مستلزم آگاهی مداوم از جغرافیایی این تغییرات است که امروزه سیستم اطلاعات جغرافیایی در این زمینه روند کارها را تسهیل نموده است؛

۱. برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن و به عبارتی برنامه‌ریزی جامع مسکن باید از پشتوانه نظری مناسبی برخوردار باشد. فقدان چهارچوب نظری مشخص برای برنامه‌ریزی مسکن، آشفتگی را در پاسخگویی به نارسایی‌ها و مسایل پیش آمده به وجود خواهد آورد. البته تدوین چهارچوب نظری برای برنامه‌ریزی مسکن کار ساده‌ای نیست و مستلزم بررسی دقیق فرآیندهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، اقتصاد سیاسی و غیره است. لزوم ارائه چهارچوب نظری مشخص و معین این است که تنها در شرایط وجود چنین چهارچوب نظری است که امکان درک و تشخیص راه طی شده فراهم خواهد آمد؛ علاوه بر چهارچوب نظری

## منابع

۳. مدیریت بهینه زمین و جلوگیری از بورس بازی و احتکار زمین؛
۴. استفاده از آموزه‌های مذهبی و فقهی نظیر وقف و بهره‌گیری از زمین‌های وقفی جهت رفع مشکل نیازمندان در این خصوص.
۱. اهری، زهرا و شهلا امینی جدید؛ تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
۲. خزافی، حسین؛ «نگاهی به برنامه سوم بخش مسکن»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۲۹، ۱۳۷۸
۳. دژکام، ژاله؛ «مسئله مسکن در ایران»، رساله دکتری اقتصاد، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۶۴
۴. رحمانی، مریم؛ «ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
۵. رفیعی، مینو؛ اقتصاد مسکن، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۸۲.
۶. رضائی، رسول؛ برآورد تابع تقاضای مسکن با استفاده از مدل هدنانیک، پایان نامه کارشناسی ارشد، مازندران، دانشگاه مازندران، ۱۳۸۱.
۷. رضازاده، بهرام و فرخ قربانی نامور؛ «مدیریت بازاریابی مسکن»، ۱۳۸۳.
۸. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۶۹.
۹. قانون برنامه سوم عمرانی؛ تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۴۳.
۱۰. قانون برنامه چهارم عمرانی؛ تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۴۷.
۱۱. قانون برنامه پنجم عمرانی؛ تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۵۳.
۱۲. گزارش اقتصادی و ترانامه بانک مرکزی، ۱۳۷۸.

۱۳. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳.
۱۴. مجیدیان، داود؛ ارزیابی طرح‌های صنعتی (مطالعات فنی- اقتصادی- مالی) سازمان مدیریت و صنعتی، ۱۳۷۷.
۱۵. یزدانی، فردین و طهمورث الیاسی؛ بررسی اقتصادی عرضه و تقاضای مسکن در مناطق شهری استان اصفهان، اصفهان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان، ۱۳۸۰.
۱۶. دلال پورمحمدی، محمدرضا؛ برنامه‌ریزی مسکن، تهران، سمت، ۱۳۷۹.
۱۷. شاپیرجیما، جی؛ مدیریت شهر (خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه)، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۹.
۱۸. چایلد، باری گود؛ «طراحی مسکن، فرم شهر و توسعه پایدار»، مترجم، ایرج اسدی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴، ۱۳۷۹.
۱۹. هادی‌زنوز، بهروز؛ «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره ۴، شماره ۱۷، ۱۳۸۴.