



# تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۵/۱۵

شماره مسلسل: ۱۹۱۹۳  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:  
تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی  
ورهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه

نام دفتر:  
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:  
علی فرنام

تهیه و تدوین:  
نوید پاک نژاد

ناظر علمی:  
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کننده:  
محمدتقی فیاضی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:  
محمد امین سعیدی، امین عالی پور، امیر شفیعی

تاریخ شروع:  
۱۴۰۲/۲/۱

تاریخ خاتمه:  
۱۴۰۲/۵/۷

ویراستار ادبی:  
زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:  
آذر مهمان نواز



واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی مسکن
۲. مسکن
۳. برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی کشور،
۴. سیاست‌ها
۵. قوانین
۶. جمعیت



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	مقدمه.....
۱۰	پیشینه پژوهش.....
۱۱	۱. تحلیل و بررسی برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها.....
۲۵	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۲۹	پیشنهادها و رهنمودها.....
۳۰	منابع و مأخذ.....

## فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تعداد جمعیت، خانوار و واحد مسکونی معمولی در سرشماری‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵.....
۱۲	جدول ۲. اهداف و عملکرد کمی برنامه اول طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲.....
۱۴	جدول ۳. اهداف و عملکرد کمی برنامه دوم طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۸.....
۱۶	جدول ۴. اهداف و عملکرد کمی برنامه سوم طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۳.....
۲۰	جدول ۵. برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه پنجم توسعه در بخش مسکن.....
۲۱	جدول ۶. بررسی شاخص‌ها در طول برنامه پنجم.....
۲۳	جدول ۷. برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن.....
۲۴	جدول ۸. اطلاعات درآمد، قدرت خرید و زمان انتظار برای خانه‌دار شدن خانوار ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹.....
۲۷	جدول ۹. جمع‌بندی سیاست‌ها و اقدامات حوزه مسکن و تأثیرات آن در طول چهار دهه گذشته.....



## تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه

چکیده



جامع و راهبردی با نگاه تحولی اقدام کرد. در بررسی بخش مسکن در ۶ برنامه توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ایران، مهم‌ترین مسئله‌ای را که می‌توان با وجود تلاش‌هایی که برای تدوین طرح جامع مسکن در اواسط دهه هشتاد شمسی انجام شد جمع‌بندی کرد، مسئله نبود یک بسته جامع با ابعاد و سطوح مختلف برای رفع نیازهای مختلف آحاد جامعه ایرانی با نگاه به حل مشکلات حوزه مسکن همچون بدمسکنی، بی‌مسکنی و ... می‌باشد. بنا به اهمیت و نیاز به تدوین بسته جامع در حوزه برنامه‌ریزی مسکن، در ماده نخست و تبصره «۱» ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن به این مهم تأکید شده است. موضوعی که با گذشت نزدیک به دو سال از تصویب این قانون هنوز انجام نشده است.

مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار شفاف، نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آنها، موانع احتمالی بر سر اجرای آنها مانند کمبود منابع مالی و فقدان دانش لازم و همچنین سیستم نهادی ناقص و کژکارکرد موجب شده است که رویکردهای حقوقی و برنامه‌ای مصوبات همواره از خلأهای متعددی برخوردار باشند. اکنون با توجه به تقدیم لایحه قانون برنامه هفتم توسعه به مجلس شورای اسلامی لازم است عملکرد احکام مربوطه در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله پیشین مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گیرد تا ضمن تحلیل برنامه‌های گذشته و بررسی دستاوردها و مسائل و مشکلات، نسبت به تنظیم برنامه‌ای

## خلاصه مدیریتی

### بیان / شرح مسئله

در تاریخ برنامه‌ریزی کشور، براساس نوع نگاه به موضوع «مسکن»، قوانین متعددی وضع شده و سیاست‌های متفاوتی مورد نظر دولت و مجلس شورای اسلامی بوده‌اند. مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار شفاف، نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آنها، موانع احتمالی بر سر اجرای آنها مانند کمبود منابع مالی و فقدان دانش لازم و همچنین سیستم نهادی ناقص و کژکارکرد موجب شده است که رویکردهای حقوقی و برنامه‌ای مصوبات همواره از خلأهای متعددی برخوردار باشند. اکنون با توجه به تقدیم لایحه قانون برنامه هفتم توسعه به مجلس شورای اسلامی لازم است عملکرد احکام مربوطه در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله پیشین مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گیرد تا ضمن تحلیل برنامه‌های گذشته و بررسی دستاوردها و مسائل و مشکلات، نسبت به تنظیم برنامه‌ای جامع و راهبردی با نگاه تحولی اقدام کرد.

### نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

سیاست‌گذاری‌های حوزه مسکن در طی دوره‌های مختلف مبتنی بر شناسایی اصولی و دقیق گروه‌های هدف براساس میزان درآمد و وضعیت اقتصادی خانوار نبوده و در نتیجه با به هدر رفتن بخشی از یارانه‌های پرداختی، الگوهای متفاوت نابرابری اجتماعی و اقتصادی را بازتولید کرده است. با وجود تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد در حوزه مسکن و تابع بودن سیاست‌گذاری از رویکرد کلان و ایدئولوژیک دولت‌ها، برون‌داد اجرایی در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد مطلوب نبوده و عملکرد دولت‌ها منجر به ایجاد مدل پایدار تأمین مسکن برای گروه‌های مختلف درآمد نشده است. به خصوص نتایج سیاست‌ها نشان می‌دهد که گروه‌های بهره‌مند از سیاست‌ها عموماً دهک‌های اول تا سوم درآمدی و اقشار آسیب‌پذیر مانند افرادی سرپرست، و افراد با نیازهای خاص نبوده‌اند و این ناکارآمدی سیاستی خصوصاً در شهرهای بزرگ قابل مشاهده است. در بررسی بخش مسکن در ۶ برنامه توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ایران، مهم‌ترین مسئله‌ای را که می‌توان با وجود تلاش‌هایی که برای تدوین طرح جامع مسکن در اواسط دهه هشتاد ششمی انجام شد جمع‌بندی کرد، مسئله نبود یک بسته جامع با ابعاد و سطوح مختلف برای رفع نیازهای مختلف آحاد جامعه ایرانی با نگاه به حل مشکلات حوزه مسکن همچون بدمسکنی، بی‌مسکنی و ... است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ استفاده از شاخص‌های کمی مختلف و هدف‌گذاری‌های کمی با تعیین متولی و مسئول براساس تشخیص تأثیر مضاعف شاخص‌ها بر یکدیگر و ارتقا کیفیت زیست‌شهروندان (سهام مسکن از تولید ناخالص ملی، تعداد پروانه‌های صادره، میزان سرمایه‌گذاری در بخش ساخت‌وساز، هزینه احداث یک متر مربع مسکن، مساحت زیربنا، تعداد واحدهای تولید شده، تراکم خانوار در واحد مسکونی، مدت زمان صدور پروانه، سهم تسهیلات بانکی در بخش ساخت و خرید واحدهای مسکونی) (کمیسیون عمران)،

۲ بهره‌گیری از برنامه‌های مختلف مسکن‌سازی با توجه به نیازهای اصلی موجود در بازار مسکن شامل مسکن استیجاری با اعمال مدل‌های مختلف آن (با تعیین تکلیف دقیق برای سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های مختلف)، مسکن تدریجی، مسکن حداقل و ... (کمیسیون عمران)،

۳ استفاده از مدل‌ها و روش‌های مختلف مشارکت در ساخت همچون پیش‌خرید، اجاره به شرط تملیک و ... در راستای توسعه بازار و ارتقانقدشوندگی و افزایش تولید (کمیسیون عمران، کمیسیون اقتصادی)،

۴ تأمین منابع پایدار برای صندوق ملی مسکن به‌عنوان ضامن اصلی تأمین مالی (یارانه‌های تسهیلات، پرداخت‌های بلاعوض، پرداخت تسهیلات، ضمانت‌نامه‌های لازم و حمایت از بیمه‌های مرتبط) مسکن در استطاعت برای دهک‌های مختلف جامعه و به‌طور خاص گروه‌های کم‌درآمد (کمیسیون عمران، کمیسیون اقتصادی).



- ۵ تشکیک بانک زمین در سطح هر شهرداری از اراضی بایر، ساخته نشده و مازاد با هر نوع مالکیت و کاربری با هدف مولدسازی متوازن در توسعه اقتصادی محلی و ملی، مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی)،
- ۶ تدوین مدل‌های مشارکتی با سازندگان و بخش خصوصی در ارائه زمین و تسهیلات برای ساخت مسکن ارزان قیمت، استیجاری، اجاره‌داری در زمان مشخص و انتقال مالکیت، اجاره به شرط تملیک و ... (وزارت راه و شهرسازی)،
- ۷ به حداقل رساندن بروکراسی‌ها و قواعد مانع تولید مسکن به خصوص در صدور جواز ساخت و پایان کار و گردش کار نظام مهندسی ساختمان و فراهم‌سازی بستر لازم جهت استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین برای ساخت مسکن ارزان (وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها)،
- ۸ طراحی نظام حمایتی هدفمند مسکن، جهت ارائه تسهیلات و پرداخت‌های حمایتی برای تأمین مسکن دهک‌های مختلف، مناطق جغرافیایی و آمایشی مختلف، بافت‌های شهری و اقشار هدف مبتنی بر شاخص تلفیقی اولویت حمایت (وزارت راه و شهرسازی)،
- ۹ بازنگری ابعاد مختلف در حوزه قوانین و ضوابط معماری و شهرسازی حاکم بر ساخت و ساز مسکن در راستای تأمین مسکن در استطاعت (وزارت راه و شهرسازی)،
- ۱۰ ارائه معافیت‌ها و برنامه‌های تشویقی ساخت و ساز به شکل هدفمند بر اساس سیاست‌های آمایشی و اصلاح بافت‌های ناکارآمد شهری و مسکن در استطاعت و دهک‌های کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر اولویت حمایت (وزارت راه و شهرسازی).

## مقدمه

داشتن جامعه‌ای پایدار و توسعه یافته که همه اعضای آن از آرامش، امنیت، امکانات یکسان، زندگی سالم و خوب بهره‌دور از ناهنجاری بهره‌برند، یکی از اهداف و آرزوهای هر نسلی از مردم است. مسکن از ارکان اصلی تأمین‌کننده این اهداف و آرزوها می‌باشد. مسکن یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین بخش‌های اقتصاد کشور است و با بخش‌های دیگر اقتصاد دارای ارتباط پسینی و پیشینی گسترده‌ای بوده و در برنامه‌های توسعه کشور به‌عنوان بخشی از سیاستگذاری‌های اساسی که بر وضعیت اجتماعی و تحولات فرهنگی جامعه مؤثر است در نظر گرفته می‌شود. بخش مسکن در دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها با رویکردها و نگاه‌های مختلف دچار فراز و نشیب‌های زیادی بوده و تحت تأثیر جهت‌گیری و رویکردهای مختلف دولت‌ها قرار داشته است.

بخش مسکن و ساختار جمعیتی کشور دارای ارتباط معناداری هستند و ساختار جمعیتی کشور در چهار دهه گذشته دچار تحولات گسترده و بنیادی شده و بازار مسکن نیز تا حد زیادی از این تغییرات جمعیتی تأثیر پذیرفته است. از طرف دیگر سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های مسکن دارای تأثیرگذاری بر اقتصاد خانوار و عاملی در تغییر مؤلفه‌هایی همچون مهاجرت، روابط اجتماعی فرهنگی، نرخ رشد جمعیت، نرخ باروری، امید به زندگی، سبک زندگی و ... می‌شود. تغییرات جمعیت‌شناسی در هرم سنی و جنسی کشور و همچنین سبک زندگی، کاهش بُعد خانوار، نرخ بالای طلاق و کاهش ازدواج شرایط کاملاً متفاوتی را در خصوص نیاز و تقاضا در بازار مسکن نسبت به گذشته شکل داده که البته اخیراً تلاش‌های سیاستگذاری و اجرایی در تغییر روند نگران‌کننده کاهش فرزندآوری و ازدواج شروع شده است.

نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور در قالب پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب اسلامی و ۶ برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی به دنبال حل مسئله تأمین مسکن به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمدی بوده است و کمابیش تلاش بوده تا چالش‌های پیش‌رو در زمینه مسکن و تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در ایران شامل، نابسامانی بازار مسکن، عدم تطابق الگوی تقاضا و تولید مسکن، روند روبه‌رشد سکونتگاه‌های خودانگیخته (اسکان‌های غیررسمی)، سیاست‌های ناکارآمد و مقطعی و پروژه‌محور بودن سیاست تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، وجود سطح گسترده بافت‌های فرسوده، مشکلات نظام تولید در صنعت ساختمان، نابرابری و عدم توازن جغرافیایی در تولید و توزیع مسکن در این برنامه‌ها چاره‌اندیشی و مرتفع شود.

یکی از دلایل محرومیت دهک‌های یک تا پنج اقتصادی از شرایط مناسب دسترسی به مسکن، رami توان ناشی از عدم توان پرداخت اقساط تسهیلات بانکی<sup>۱</sup> برای خرید یا ساخت مسکن از سوی این خانوارها طی سال‌های گذشته دانست. زیرا سیاست‌های تأمین مسکن در ایران از سال‌های گذشته تاکنون عمدتاً حمایتی و مبتنی بر رویکرد تأمین مسکن ملکی از طریق پرداخت تسهیلات بانکی به متقاضیان خرید و ساخت ملک برای این دهک‌ها (مسکن حمایتی) بوده است. این در حالی است که در ابتدای دهه ۹۰ شمسی دهک‌های یک تا سه و امروزه دهک‌های یک تا پنج عملاً به دلیل ناتوانی در پرداخت اقساط تسهیلات بانکی از حق دسترسی به مسکن مناسب محروم مانده‌اند. همچنین شاخص زمان انتظار برای خانه‌دار شدن<sup>۲</sup> (۸۰ متر مربع) طی سال‌های ۷۸، ۸۸، ۹۸ و ۹۹ به ترتیب برابر ۱۲، ۲۷، ۴۹ و ۴۸/۹ سال است.<sup>۳</sup> در مقابل آن شاخص متعارف دسترسی به مسکن<sup>۴</sup> در کشورهای دنیا با عملکرد مناسب بازار، ۴ تا ۵ سال بوده و این در حالی است که این عدد در ایران بالای ۱۰ سال بوده و حاکی از شرایط نامناسب براساس معیارهای این شاخص است. هرچند طی سال‌های گذشته در ایران برنامه‌های مختلفی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها اجرا شده است؛ اما با شکست یا توفیق حداقلی مواجه شده‌اند. در کنار این مسئله، بدمسکنی نیز از مسائل اصلی حوزه مسکن در کشور می‌باشد که به سبب مسائل اقتصادی به شکل حاد بروز پیدا کرده است. برآوردها نشان می‌دهد ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت کشور در سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده سکونت دارند. هم‌اکنون سه دهک پایین جامعه یعنی دهک‌های یک، دو و سه از لحاظ اقتصادی به صورت مطلق و دهک‌های چهارم، پنجم، و حتی بخشی از دهک ششم نیز نسبتاً<sup>۵</sup> قادر به تأمین مسکن مورد نیاز برای سکونت خود نیستند این گزارش به دنبال بررسی و ارزیابی سیاست‌ها، نگرش‌ها و عملکرد برنامه‌های توسعه کشور در بخش مسکن است. تا ضمن شناسایی آسیب‌ها، ضعف‌ها و قوت‌های این برنامه‌ها و درک شرایط موجود زمینه برنامه‌ریزی جامع متناسب با شرایط روز و برگرفته از تجارب گذشته فراهم شود. در گزارش حاضر سیاست‌های مسکن در دوران پس از انقلاب اسلامی به هفت دوره شامل؛ دوره اول دوران پس از

1. Bankable

۲. «شاخص زمان انتظار برای خانه‌دار شدن» مدت زمانی است که لازم است تا افراد با صرف یک‌سوم درآمدها بتوانند خانه‌دار شوند.

۳. براساس محاسبات مرکز آمار ایران با شرط عدم تغییر قیمت و پس از کسر کل هزینه از درآمد.

۴. «شاخص دسترسی به مسکن» بیانگر تعداد سال‌های مورد نیاز برای خرید یک خانه است، به شرطی که کل درآمد خانوار به خرید مسکن اختصاص یابد.

۵. به‌طور نسبی (به‌خصوص در کلان‌شهرها و وابسته به محل سکونت و فقر مسکن تراز شده با هزینه‌های زندگی در محل که احتمالاً در شهر تهران دهک هفتم را نیز دربرگیرد).



## پیشینه پژوهش



ارائه شود. در جدول ۱ روند توسعه مسکن و ساختار جمعیتی آن در طول سه دهه گذشته بررسی شده است. بر این اساس هم‌زمان با افزایش جمعیت، نرخ شهرنشینی به شدت افزایش یافته که همین مسئله نیاز به مسکن شهری را به شکل تصاعدی افزایش داده و این تغییرات جمعیت شناختی منجر به شکل‌گیری پدیده‌های مختلفی که در طول برنامه‌های مختلف توسعه با آن روبه‌رو هستیم شده است.

پیروزی انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی (۱۳۶۸-۱۳۵۸)، دوره دوم برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) [۱]، دوره سوم برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۳) [۲]، دوره چهارم برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) [۳]، دوره پنجم برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴) [۴]، دوره ششم، برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) [۵]، دوره هفتم برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) [۶] تقسیم شده است. در هر بخش ضمن ارائه احکام مرتبط به بررسی عملکرد و تحلیل مسائل آن دوره توجه می‌شود تا ضمن تبیین چالش‌ها و شرایط آن زمان نتیجه سیاست‌های اتخاذ شده نیز

جدول ۱. تعداد جمعیت، خانوار و واحد مسکونی معمولی در سرشماری‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵ (بر حسب میلیون)

۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	شرح	
۸۰	۷۵/۱	۷۰/۵	۶۰	۴۹/۴	کل	جمعیت
۵۹/۱	۵۳/۶	۴۸/۳	۳۶/۸	۲۶/۸	شهری	
۲۰/۷	۲۱/۴	۲۲/۱	۲۳	۲۲/۳	روستایی	
۰/۰۴۸	۰/۰۵۶	۰/۱۰۴	۰/۲۱۱	۰/۲۵۱	غیرساکن	
۲۴/۲	۲۱/۲	۱۷/۵	۱۲/۴	۹/۷	کل	خانوار
۱۸/۱	۱۵/۴	۱۲/۴	۷/۹	۵/۵	شهری	
۶	۵/۷	۵	۴/۴	۴	روستایی	
۰/۰۱۶	۰/۰۱۳	۰/۰۲۱	۰/۰۳۹	۰/۰۴۶	غیرساکن	
۲۲/۸	۲۰	۱۵/۹	۱۰/۸	۸/۲	کل	واحد مسکونی معمولی
۱۷/۴	۱۴/۸	۱۱/۴	۶/۹	۴/۷	شهری	
۵/۴	۵/۲	۴/۴	۳/۹	۳/۵	روستایی	

مأخذ: مرکز آمار ایران

معمولی با واحد مسکونی خالی جمع و نسبت به تعداد خانوار سنجیده شود، عملاً این تعداد بیش از تعداد خانوارهاست. این در حالی است که در بسیاری از کشورها در تعیین شاخص خانوار بر واحد مسکونی، این محاسبه بدون تفکیک آمار خانه‌های خالی انجام می‌شود.

نکته قابل توجه در این مقطع ۳۰ ساله، موفقیت نسبی در افزایش تولید مسکن، بیش از افزایش تعداد خانوار بوده به گونه‌ای که شاخص کلیدی و شناخته شده خانوار در واحد مسکونی در حال نزدیک شدن به عدد ۱ است. ضمناً باید توجه داشت چنان‌که موجودی واحدی مسکونی

## ۱. تحلیل و بررسی برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها



### ۱-۱. دوره اول، دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی (۱۳۶۸-۱۳۵۸)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به واسطه تحولات سال‌های اول انقلاب عملاً کلیه امور اجرایی دولت از جمله سیاست‌های مسکن بدون برنامه توسعه مصوب انجام می‌گرفت. یکی از نخستین موضوعات حائز اهمیت، واگذاری زمین جهت احداث مسکن مناسب به مردم بود، در این دوره موج عدالت‌خواهی و رفع فقر و محرومیت، مداخله دولت را در بازار زمین و مسکن شهری به شدت افزایش داد. در راه رسیدن به این اهداف، قوانین تهدیدی-تنبیهی متعددی نیز تدوین و تصویب شد. از آنجا که طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده بود، برخلاف شرع بوده است، از این رو قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ و اصلاحیه‌های آن مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۸ به تصویب رسید که با تصویب آن، اراضی موات به تملک دولت در آمد و پس از تفکیک و قطعه‌بندی به افراد محروم جامعه واگذار شد. به منظور اجرای این مهم در هر استان، شرکتی دولتی به نام سازمان عمران اراضی تشکیل شد که تا سال ۱۳۶۰ فعالیت داشت. در این زمان، اعطای یارانه‌های زمین، وام و اعتبار و حمایت از تولید مصالح ساختمانی و همچنین احداث مجتمع‌های مسکونی و تکمیل خانه‌های نیمه‌تمام ارزان‌قیمت در دستور کار دولت قرار گرفت.

تدوین اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۱) در سال ۱۳۶۰ و انجام سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۶۵ به عنوان دو عامل تأثیرگذار سیاستی و اطلاعاتی بر بخش مسکن و وقوع جنگ تحمیلی به عنوان عاملی که بر کلیه وجوه اقتصادی، اجتماعی کشور از جمله بخش مسکن تأثیر به‌سزایی داشت، از خدادهای اصلی این دهه محسوب می‌شوند. هر چند اولین برنامه پنج‌ساله توسعه تدوین شده در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید، ولی برخی از راهکارها و سیاست‌های پیش‌بینی شده در آن، مبتنی بر رشد جمعیت گسترده مشاهده شده بین دو سرشماری ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ و احتمال تداوم و تمدید روند جمعیتی در سال‌های آتی با هشدارهای جدی از سوی جمعیت‌شناسان و پیش‌بینی‌های جمعیتی ۱۴۰ تا ۲۰۰ میلیون نفری جمعیت کشور، رشد انفجاری جمعیت شهرها و به خصوص کلان‌شهرها و مهاجرت‌های عظیم جمعیت مبنای استفاده سیاستگذاران بخش مسکن قرار گرفت. آماده‌سازی زمین در سطحی گسترده و بعدها ایجاد شهرهای جدید را می‌توان از عمده‌ترین سیاست‌های دولت طی این دوره در پاسخ به برآوردهای ذکر شده دانست، که بعضاً موجب کاهش جمعیت و افت خدمات شهری در بافت مرکزی شهرهای تاریخی و تشدید سرعت روند فرسودگی بافت شهری موجود شد. وقوع انقلاب به سبب تلاش برای پاسخ‌گویی هر چه سریع‌تر به نیاز شهروندان، در عرصه تولید و عرضه واحدهای مسکونی تغییرات گسترده‌ای را ایجاد کرد. برای نمونه عملیات ساختمانی که به بخش خصوصی، به‌ویژه در انبوه‌سازی و واگذار شده بود، کاهش یافت و دولت مسئولیت ادامه فعالیت برای تکمیل آنها را به عهده گرفت و معمولاً با پیش‌فروش این ساختمان‌ها، به تأمین مالی مورد نیاز برای پایان این پروژه اقدام می‌کرد.

البته در همین فرایند وظیفه ساخت نهایی مسکن بر عهده بخش خصوصی و بازار غیررسمی زمین و مسکن گذاشته شده بود [۷]. روند سیاستگذاری در حوزه مسکن در این دهه بیشتر تحت تأثیر انقلاب و پیامدهای آن بود. در واقع کالازدایی از تمام نیازهای اساسی صورت گرفت و زمین هم از این امر مستثنا نبود. مسکن جزء کالاهای اساسی در نظر گرفته شد و بنابراین دولت خیلی زود وارد عرصه شد. نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد این است که در وضعیت پس‌انقلاب و هم‌زمان با جنگ، بدیهی است که کشور برنامه‌ای جامع در حوزه مسکن را طرح‌ریزی نکرده بود. اما مدت زیادی نگذشت که دولت در عرصه تدوین نگاه راهبردی خود در بخش مسکن تصمیم گرفت سهم بخش دولتی را در تشکیل سرمایه‌های این بخش، به حضوری غیرمستقیم و هدایت‌گر تقلیل دهد. از دیگر رویکردها در سال‌های نخست پس از انقلاب، می‌توان به گرایش دولت به تشویق مردم برای ساخت‌وساز جهت مصرف شخصی اشاره کرد. دولت با ارائه زمین رایگان سعی در مداخله به منظور تشویق مردم در ساخت‌وساز داشت.



## ۱-۲. دوره دوم، برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه اول توسعه

تبصره «۴» - دولت مکلف است به منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای تریبی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه، اقداماتی به شرح زیر معمول دارد:

الف) ایجاد تسهیلات لازم برای تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن در بخش‌های محروم.

تبصره «۱» - 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 تشکلهای مناسب تخصصی و صنفی که در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی به این منظور ایجاد می‌شود، قرار دهد.

تبصره «۴۵» - دولت مکلف است تسهیلات لازم از قبیل زمین، ساختمان، وام و مصالح ساختمانی را برای آن دسته از اعضا هیئت علمی که فاقد مسکن می‌باشند و تعهد خدمت در دانشگاه‌های دولتی بسپارند به گونه‌ای فراهم کند که تا پایان برنامه پنج‌ساله دارای مسکن شوند.

۶. تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم از طریق:

۴-۶. تعیین موازین و معیارهای ساخت مسکن شهری و روستایی متناسب با امکانات تولید و خصوصیات منطقه و توسعه، تهیه و تدوین نظام حقوقی جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی با تقلیل سطح زیربنا و تولید و عرضه مسکن استیجاری و گسترش فعالیت‌های تولیدی مصالح ساختمانی.

۵-۶. اعمال مالیات تصاعدی به نسبت ازدیاد سطح زیربنای مسکن برای توزیع بهتر امکانات مسکونی.

تشویق به تقلیل سطح زیربنا از نکات متمایز این برنامه است. شاید بتوان مبتنی بر محدودیت‌های جدی موضوع مسکن در دهه شصت شمسی، نگاه این برنامه را با تأکید بر مسکن ارزان، کوچک و استیجاری را واقع‌گرایانه تلقی کرد.

در مجموع مقایسه عملکرد برنامه دوم با توجه به اهداف تعیین شده در جدول ۲ آمده است:

رفع معضل مسکن کشور، تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست‌های حمایتی در این بخش به شکل عرضه مصالح ارزان قیمت و ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد از جمله راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه بود. در بررسی احکام برنامه اول توسعه در بخش مسکن؛ تأکید جدی بر تفاوت و تعادل‌های منطقه‌ای، مسکن استیجاری،

جدول ۲. اهداف و عملکرد کمی برنامه اول طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۶۸

شاخص	موضوع	سال ۱۳۶۸	سال ۱۳۶۹	سال ۱۳۷۰	سال ۱۳۷۱	سال ۱۳۷۲	جمع
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۲۹۲	۳۰۵	۳۱۵	۳۲۸	۳۴۰	۱۵۸۰
	عملکرد	۱۸۶	۱۵۱	۲۲۵	۲۸۷	۳۱۴	۱۱۶۳
	درصد تحقق	۶۳٫۷	۴۹٫۵	۷۱٫۴	۸۷٫۵	۹۲٫۴	۷۳٫۶
زیربنا (میلیون متر مربع)	هدف	۳۹	۳۰	۳۱	۲۲	۳۲	۱۵۴
	عملکرد	۳۹٫۱	۲۴	۳۶	۴۳	۴۳	۱۸۵٫۱
	درصد تحقق	۱۰۰٫۲۶	۸۰٫۰۰	۱۱۶٫۱۳	۱۹۵٫۴۵	۱۳۴٫۳۸	۱۲۰٫۱۹

مأخذ: گزارش کلیات تدوین برنامه پنج‌ساله پنجم ۱۳۹۳-۱۳۸۹، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی.

۱. به منظور دسترسی راحت‌تر مخاطب به احکام مرتبط در بخش مسکن، هر برنامه به شکل مجزا در داخل کادرهای سبز رنگ ارائه شده است.

از این رو اعتبارات عمرانی و بانکی کمتری به بخش مسکن اختصاص یافت و از سوی دیگر افزایش سود بانکی، افزایش سریع قیمت مصالح ساختمانی و تورم شدید باعث کاهش توان مالی خانوارها شد و آثار مخربی را بر بخش مسکن به جای گذاشت. در سال‌های اول برنامه سرازیر شدن سرمایه‌ها به بخش زمین باعث افزایش سریع قیمت آن شد. ناهماهنگی در سیاست‌گذاری‌های مربوط به اعتبارات بانکی، آماده‌سازی زمین و ... باعث شد با وجود تولید زیربنای بیشتر از هدف‌گذاری انجام شده به دلیل متوسط متراژ بالاتر واحدهای مسکونی کمتری از برنامه تولید شود که خود باعث افزایش تراکم خانوار در واحد مسکونی شد. در این دوران واگذاری زمین از طرف سازمان زمین شهری ادامه یافت ولی در پایان دوره، این ضرورت در قانون زمین شهری و آغاز فروش تراکم در شهر تهران، بازار زمین را از نظارت دولت خارج کرد و افزایش قیمت زمین و مصالح ساختمانی باعث کاهش شدید تولید مسکن شد که تا برنامه دوم توسعه ادامه یافت.

در برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در بخش مسکن، بهبود کیفیت ساخت و تقویت بخش غیردولتی برای سرمایه‌گذاری و مدیریت تولید مسکن، بهبود شاخص‌های اصلی در تأمین مسکن، هدایت مسکن به سمت تولید بیشتر با حداقل زیربنا از جمله اهداف این برنامه است. همچنین سیاست‌هایی نیز برای تحقق اهداف مانند ایجاد مراکز مسکونی جدید، ایجاد انگیزه برای نگهداری و مرمت مسکن موجود، اولویت تأمین مسکن اقشار محروم، تشویق انبوه‌سازی و تولید مصالح ساختمانی و تربیت نیروهای ماهر مقرر گردید. در این برنامه به دنبال رکود حاکم بر بخش مسکن مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با تقویت سمت تقاضای مسکن نیز اتخاذ شد. ولی به دلیل تقابل با سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، نتوانست رکود موجود در بخش مسکن را از بین ببرد. در این برنامه تحقق اهداف براساس زیربنا به غیر از یک سال در بقیه سال‌های برنامه بیش از ۱۰۰ درصد محقق شد در واقع عملکرد در طول برنامه ۱۲۰ درصد بوده اما از بُعد تعداد واحد مسکونی این عملکرد حدود ۷۳ درصد است.

### ۱-۳. دوره سوم، برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۳)

#### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه دوم توسعه

تبصره «۱۳» - به منظور حل مشکلات ایثارگران، دولت مکلف است اقدامات ذیل را در برنامه دوم معمول دارد:

(ب) کمک به تأمین مسکن خانواده شاهد (همسر و فرزندان فاقد مسکن).

(ه) کمک به حل مشکل اشتغال و مسکن جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) به بالا که توان کار دارند، از طریق اعطاء تسهیلات اعتباری ارزی ارزش و تأمین هزینه‌های آماده‌سازی زمین‌های واگذاری به آنها.

۷. تهیه و تنظیم مقررات و ضوابط مربوط به رعایت استانداردهای مصرف انرژی در ساختمان‌ها به منظور پرهیز از اتلاف انرژی و تنظیم و اجرای روش‌های تشویقی در این مورد توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی کشور، نفت و نیرو.

۸-ی) ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن ارزان برای جوانان متأهل.

۵. دولت موظف است در طول برنامه دوم تمهیدات لازم جهت اسکان بیست هزار (۲۰۰۰۰) خانوار عشایری داوطلب اسکان را فراهم آورد و ضمن تأمین اعتبارهای عمرانی دولتی تسهیلات بانکی مورد نیاز جهت احداث مسکن و اجرای طرح‌های کشاورزی و دامپروری آنها حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در لویح بودجه سالیانه منظور و تعهد و پرداخت کند.

تبصره «۸۵» -

(الف) به وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اجازه داده می‌شود برای تجهیز سرمایه در بخش مسکن از طریق بانک مسکن نسبت به انتشار و فروش اوراق مشارکت مسکن اقدام کند. وجوه حاصل از فروش اوراق مزبور صرفاً به مصرف اجرای طرح‌های بخش مسکن خواهد رسید و مصرف این گونه وجوه از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنا خواهد بود. وزارت امور اقتصادی و دارایی به نمایندگی از جانب دولت باز خرید اوراق مزبور و سود متعلقه را تضمین خواهد کرد.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره حداکثر ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون توسط وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

بود و تفکرات بازار گرایانه تأثیر خود را بر بخش مسکن و هدف‌گذاری‌های کمی و کیفی آن گذاشته بود. با این حال در حوزه مسکن پرداختن به برش‌های اجتماعی نظیر ایثارگران، خانواده شاهد، جانبازان، جوانان و عشایر واجد ارزش حمایتی است. همچنین به منظور کمک به اقشار کم‌درآمد ساخت سه‌گونه مسکن در این برنامه مقرر شد که عبارت بودند

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) در شرایطی تدوین شد که سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و رشد مبتنی بر بازارها به عنوان محور اصلی سیاست‌گذاری مطرح بود. در این سال‌ها نظام بازار آزاد ارز به طور نسبی بر بازار کلان اقتصادی حاکم بود. تجارت کالاهای قابل مبادله و فعالیت اقتصادی در کلیه بخش‌های اقتصادی به صورت نسبی سودآور



استانداردهای الگوی مصرف مسکن بود. در مجموع مقایسه عملکرد برنامه دوم با توجه به اهداف تعیین شده در جدول ۳ آمده است:

از: مسکن آزاد، مسکن حمایت شده و مسکن اجتماعی. مسکن آزاد از حمایت دولتی برخوردار نبود و استانداردها و تجهیزات آن متفاوت از

جدول ۳. اهداف و عملکرد کمی برنامه دوم طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۳

شاخص	موضوع	سال ۱۳۷۳	سال ۱۳۷۴	سال ۱۳۷۵	سال ۱۳۷۶	سال ۱۳۷۷-۱۳۷۸	جمع
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۳۷۰	۲۹۱	۳۱۰	۳۳۰	فاقد اطلاعات	۱۳۰۱
	عملکرد	۳۱۴	۳۴۰	۳۱۴	۳۰۴	فاقد اطلاعات	۱۲۷۲
	درصد تحقق	۸۴٫۹	۱۱۶٫۸	۱۰۱٫۳	۹۲٫۱	فاقد اطلاعات	-
زیربنا (میلیون متر مربع)	هدف	۳۲	۳۳	۳۳	۳۴	فاقد اطلاعات	۱۳۲
	عملکرد	۴۳	۴۴	۴۰	۳۷	فاقد اطلاعات	۱۶۴
	درصد تحقق	۱۳۴٫۸	۱۳۳٫۳۳	۱۲۱٫۲۱	۱۰۸٫۸۲	فاقد اطلاعات	-

مأخذ: همان.

اما در مقابل افزایش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مستغلات، کاهش سهم دولت در بازار زمین و در نتیجه افزایش شدید قیمت زمین، افزایش دامنه رونق و رکود، افزایش هزینه تمام شده واحدهای مسکونی با توجه به نرخ تورم و عدم ثبات قیمت‌ها و عدم افزایش درآمد سرانه خانوارها، افزایش کرایه واحدهای استیجاری، افزایش بهای مصالح ساختمانی، پایین بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام شده واحد مسکونی و عدم حمایت مالی از واحدهای استیجاری کوچک، نرخ تخریب بالای واحدهای مسکونی به خصوص در مناطق روستایی کشور و وجود ناهماهنگی در سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده به وسیله سازمان‌ها و نهادهای مختلف دخیل در بخش مسکن از جمله مشکلات بخش مسکن در برنامه دوم توسعه با وجود تحقق هدف گذاری کمی تولید مسکن و حتی تولید مجموع زیربنای بیشتر از هدف گذاری اولیه است. تأکید بر استاندارد مصرف انرژی ساختمان از نکات متمایز، مترقی و آینده نگرانه این برنامه است. موضوعی که هم‌اکنون نیز یکی از چالش‌های جدی به شمار می‌آید.

در دوره معروف به سازندگی دولت در چارچوب سیاست‌های آزادسازی و رهاسازی بازار مسکن، بیشتر بر عرضه مسکن تأکید داشت و سهم بخش خصوصی و انبوه‌سازان را بیشتر کرد. در کنار آن سیاست پاک و مسکن اجتماعی پیگیری و عملاً منجر به کاهش میانگین مساحت از بالای ۱۴۰ متر مربع تا حدود ۱۲۰ متر مربع شد. مسکن اجتماعی در واقع حمایت از مسکن ملکی اقشار کم‌درآمد بوده است. نظام استیجار ارزان در این سیاست کم‌رنگ و بی‌ارزش است و مفهوم آن به دوران پرداخت اقساط خرید مسکن اجتماعی مربوط می‌شود. در سایر کشورها مسکن اجاره‌ای تحت مالکیت بخش عمومی یا غیرانتفاعی بوده که گروه‌های کم‌درآمد از آن استفاده می‌کنند و بین ۱۰ تا ۳۰ درصد مسکن در حال ساخت در زمره مسکن اجتماعی است و سیاست مهمی در تعادل بخشی بازار محسوب می‌شود. در ایران مسکن اجتماعی با این خصوصیات وجود ندارد. نرخ بالای شهرنشینی، گستردگی اقشار کم‌درآمد و درآمد سرانه پایین از جمله موانع عدم توفیق راهبرد مسکن اجتماعی بوده است. گزارش‌های برنامه دوم نشان می‌دهد از لحاظ تعداد واحد و زیربنا پیش‌بینی شده برنامه دوم به بخش عمده‌ای از اهداف خود رسیده،

#### ۴-۱. دوره چهارم، برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

##### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه سوم توسعه

ماده (۱۲۸) - به منظور افزایش سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت و سازهای کشور و همچنین افزایش تولید واحدهای مسکونی کوچک، سازندگان (خصوصی و تعاونی) مجتمع‌های مسکونی دارای سه واحد مسکونی و بیشتر در نقاط روستایی پنج واحد مسکونی و بیشتر در شهرهای جمعیت کمتر از ۲۵۰,۰۰۰ نفر و با ۱۰ واحد مسکونی و بیشتر در سایر شهرها به شرح ذیل مورد حمایت قرار می‌گیرند:

الف) سازندگان موضوع این قانون از پرداخت مالیات اولین نقل و انتقال قطعی املاک معاف می‌شوند و درآمد مشمول مالیات مربوط به این واحدها متناسب با سطوح زیربنای هر یک و صرف نظر از تعداد آنها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین خواهد شد.

ب) وزارتخانه‌های نیرو، نفت و همچنین شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی صلاح موظفند در چارچوب تراکم مصوب طبق طرح جامع نحوه اخذ هزینه تأمین، انتقال و حق انشعاب آب، برق، گاز و عوارض صدور پروانه ساخت را به گونه‌ای تنظیم کنند که سرانه هزینه‌های دریافتی به‌زای هر واحد مسکونی احداث شده موضوع این قانون، حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان انفرادی باشد.

میزان و نحوه دریافت حق انشعاب و عوارض فوق‌الذکر برای مازاد بر تراکم مصوب طرح‌های جامع براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۱۳۹) - به‌منظور حمایت از متقاضیان مسکن و در راستای تقویت توان مالی آنها و ساده‌سازی استفاده از تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن:

الف) اقساط ماهیانه تسهیلات اعتباری مسکن از بانک‌ها از درآمد مشمول مالیات دریافت‌کنندگان تسهیلات کسر و مانده درآمد مکتسبه در شمول محاسبات مالیاتی قرار می‌گیرد. استفاده از این معافیت مالیاتی فقط برای یک‌بار برای هر خانواده و یا افراد متأهل مجاز بوده و شامل واحدهای با مساحت مفید حداکثر ۱۲۰ متر مربع خواهد بود.

ب) بیمه‌نامه‌های صادره از سوی مؤسسات بیمه به‌عنوان وثیقه دریافت تسهیلات بانکی معتبر خواهد بود.

ج) در خصوص خانواده معظم شهدا، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و به‌بالا و آزادگان اعطای تسهیلات بانکی جهت خرید و یا ساخت مسکن با حداقل کارمزد و اقساط بلندمدت خواهد بود.

آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده، توسط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۱۴۱) -

الف) به سازمان ملی زمین و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود به‌منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری یا اجاره به‌شرط تملیک، زمین‌های شهری در تملک خویش را به‌قیمت روز و به‌صورت مزایده یا با قیمت توافقی که از قیمت کارشناسی روز کمتر نخواهد بود به فروش رساند.

ب) به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود، زمین‌های با کاربری آموزشی، فرهنگی، ورزشی و مذهبی را در طول برنامه سوم توسعه به قیمت منطقه‌ای واگذار کند.

ج) سازمان ملی زمین و مسکن نمی‌تواند از اشخاص حقیقی و حقوقی که با سازمان مذکور جهت دریافت زمین پیش از تصویب این قانون قرارداد منعقد کرده و قیمت آن را مطابق قرارداد پرداخت کرده‌اند هیچگونه وجه دیگری بابت زمین مطالبه و دریافت کند. قیمت زمین همان مبلغی است که در قرارداد قید شده است.

د) به‌منظور حمایت از خانواده‌های شهدا و جانبازان متقاضی مسکن و در راستای تقویت توان مالی آنان، دولت مکلف است در طی سنوات اجرای برنامه پنج‌ساله سوم، به‌نحو اقدام کند که مشکل مسکن کلیه خانواده‌های شهدا و جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان فاقد مسکن واجد شرایط در آخر برنامه سوم به اتمام برسد.

### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه سوم توسعه

ه) به‌منظور حل مشکل متصرفین زمین‌هایی که مالک عرصه آن در دسترس نیست و خود متصرفین صاحب سند اعیان هستند، قیمت عادلانه روز عرصه با اجازه ولی فقیه یا فرد مجاز از طرف ایشان تعیین و به حسابی که بدین منظور مشخص می‌کند واریز و اداره ثبت اسناد محل نسبت به صدور سند به نام متصرفین اقدام نماید که در صورت مراجعه مالکان یا نماینده معرفی شده از طرف آنان قیمت ملک موردنظر پرداخت می‌گردد.

ماده (۱۴۲) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند کلیه ی‌عواید حاصل از اجاره خانه‌های سازمانی مربوط به کارکنان خود را به حساب خزانه واریز نمایند. معادل مبالغ واریزی صرف هزینه‌های مربوط به تأمین، نگهداری و سایر خدمات مشترک خانه‌های سازمان مزبور گردد و علاوه بر آن، ترتیبی اتخاذ نمایند که هزینه‌های مربوط به آب، برق، مخابرات و سوخت توسط استفاده‌کنندگان پرداخت شود.

تبصره - دولت مکلف است کمک هزینه مسکن کارکنان نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) ساکن در خانه‌های سازمانی را پس از کسر از دریافتی آنان به حساب مخصوصی در خزانه واریز نماید و همه ساله معادل وجوه واریز شده به حساب فوق در سال قبل در بودجه نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) برای تأمین هزینه تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی پیش‌بینی گردد.



که اقدامات لازم را در رابطه با ایجاد بازار رهن ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق رهن ثانویه در بازار سرمایه و مشارکت بخش مسکن در بازار بورس به عمل آورد. همچنین پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی برای دریافت کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از سیاست‌های پیشنهادی برنامه سوم است. در خصوص بازار زمین، برنامه سوم، اتکا صد درصدی به سازوکار بازار و در نتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد. تفکیک تعاونی‌ها به تعاونی‌های تولید و تعاونی‌های تأمین و پس‌انداز از دیگر محورهای پیشنهادی برنامه است. همچنین تدوین تعرفه‌های جدید مالیات بر اراضی بایر از زمره سیاست‌های محدود پیشنهادی برنامه جهت جلوگیری از سوداگری زمین است، سیاست‌های مالیاتی همواره در عین آنکه ابزار مهمی در کنترل و ساماندهی بازار مسکن هستند اما در برنامه‌های توسعه‌ای ایران کم‌رنگ و بی‌رسم بوده‌اند. مقایسه اهداف و عملکرد برنامه سوم توسعه در جدول ۴ آمده است.

گذر از دوران جنگ و آرام شدن نسبی فضای کشور سبب شد که دولت در برنامه سوم توسعه با دغدغه کمتری به ساماندهی معضلات و مشکلات بخش مسکن کشور بپردازد. در این مقطع زمانی پشتیبانی از ایجاد تشکلهای صنفی و مؤسسات محلی در راستای تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و بهره‌گیری بهینه از زمین‌های شهری با هدف کوچک‌سازی و انبوه‌سازی در دستور کار مسئولین شهری قرار گرفت. برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) در زمانی تهیه شد که درآمد نفتی کشور به شدت کاهش یافته بود و متعاقباً رشد اقتصادی نیز کاهش یافت. این برنامه در زمانی تهیه شد که بخش مسکن در رکود به سر می‌برد. در این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن افراد کم‌درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده بود. همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های مورد تأکید این برنامه است. در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام تأکید شده و بر اساس قانون دولت مکلف شده است

جدول ۴. اهداف و عملکرد کمی برنامه سوم طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۹

شاخص	موضوع	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۸۰	سال ۱۳۸۱	سال ۱۳۸۲	سال ۱۳۸۳	جمع
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۳۴۰	۳۸۰	۴۳۰	۴۸۰	۵۳۰	۲۱۶۰
	عملکرد	۳۵۰	۴۰۳	۴۵۶	۴۶۰	۵۴۰	۲۲۰۹
	درصد تحقق	۱۰۳	۱۰۶	۱۰۶	۹۶	۱۰۲	۱۰۲/۳
زیربنای مسکونی تولیدی شهری (میلیون متر مربع)	هدف	۱۲٫۷	۱۵٫۶	۱۹٫۴	۲۳٫۷	۲۸٫۱	۹۹٫۵
	عملکرد	۱۴٫۷	۱۹٫۷	۲۴٫۷	۲۴٫۸	۳۳٫۵	۱۱۷٫۴
	درصد تحقق	۱۱۶	۱۲۶	۱۲۷	۱۰۴	۱۱۹	۱۱۸
تراکم خانوار در واحدهای مسکونی شهری (شهری)	هدف	۱٫۱۴	۱٫۱۴	۱٫۱۳	۱٫۱۳	۱٫۱۲	-
	عملکرد	۱٫۱۴	۱٫۱۳	۱٫۱۳	۱٫۱۲	۱٫۱۲	-
	درصد تحقق	۱۰۰	۱۰۱	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	-
میانگین تعداد واحد در ساختمان (شهری)	هدف	۲٫۱	۲٫۳	۲٫۵	۲٫۷	۳	-
	عملکرد	۱٫۸	۲٫۳	۲٫۴	۲٫۶	۲٫۹	-
	درصد تحقق	۸۵٫۷	۱۰۰	۹۶	۹۶٫۳	۹۶٫۷	-
میزان سرمایه‌گذاری به قیمت جاری (میلیارد ریال)	هدف	۲۶۴۰۷	۳۵۴۷۸	۴۳۲۷۷	۵۱۵۴۶	۷۹۸۷۹	۲۳۶۵۸۷
	عملکرد	۳۷۹۹۳	۴۹۲۲۷	۶۹۴۳۸	۷۸۸۸۹	۱۰۵۹۲۸	۳۴۱۴۷۵
	درصد تحقق	۱۴۴	۱۳۹	۱۶۱	۱۵۳	۱۳۳	۱۴۴
درصد ساختمان‌های با دوام از کل (شهری)	هدف	۸۷	۸۹	۹۱	۹۳	۹۴	۹۴
	عملکرد	۸۷	۸۹	۹۱	۹۳	۹۴	۹۴
	درصد تحقق	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: همان.

و... اگرچه منطقی بوده اما راه‌حل مناسب یا عملیاتی ارائه نشده است. با وجود تحقق هدف گذاری کمی انجام شده هم‌زمان شاهد بالا رفتن بهای مسکن و گسترش حاشیه‌نشینی یا اسکان غیررسمی در شهرهای تهران، مشهد و... شده است. همچنین به‌رغم اقدامات انجام شده برای تأمین مسکن کم‌درآمدها، در عمل وضعیت مسکن این افراد تنزل یافت و بر ابعاد اسکان غیررسمی افزوده شد. بنابراین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید. زیرا با وجود صرف هزینه‌های بسیار و سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای موفقیت محسوس در تأمین عدالت اجتماعی در حوزه مسکن ایجاد نشد. به‌دنبال رواج تراکم‌فروشی، ارزش‌داری و ارزش مبادله و درنهایت سوداگری جای ارزش مصرف را در بازار مسکن گرفت و به‌رغم افزایش چشمگیر تولید مسکن، بهای مسکن متعارف به حدود ۱۰ تا ۱۲ برابر درآمد سالیانه خانوارهای شهری رسید و در نتیجه گروه‌های بیشتری به‌سوی مسکن نامتناسب یا غیررسمی رانده شدند و نوسانات شدیدی بر بخش مسکن حاکم شد.

موضوع قابل توجه دیگر اهداف استیجاری برنامه است که هرگز بیش از ۳۰ درصد آنها محقق نشده است. شروع گسترده ساخت واحدهای استیجاری به‌عنوان موفقیت این طرح به‌وسیله وزارتخانه مطرح می‌شود در حالی که بسیاری از ساختمان‌ها نیمه‌تمام باقی مانده و به دلیل مکان‌گزینی نادرست و نبود سازمان و نظام صحیح جذب مشارکت بخش خصوصی و بانک‌ها و نیز بهره‌برداری و فشار هزینه‌های بالای آن برای دولت‌ها، پروژه‌ها به اتمام نمی‌رسد و بعد از اتمام هم به‌صورت اجاره به شرط تملیک در اختیار گروه‌های با درآمد متوسط قرار می‌گیرد و نه کم‌درآمدها. به‌علاوه در راهکارهای اجرایی برنامه سوم، کاهش فعالیت دولت در این زمینه در دستور کار قرار گرفته است. شاید همین مسئله در کنار کوچک‌سازی باعث شد که هدف کمی تولید مسکن ۱۰۲٪ و زیربنای هدف گذاری شده ۱۱۸٪ تحقق یابد.

علاوه بر ناکارآمدی‌های ذکر شده، برای تحقق سایر راهکارهای اجرایی در برنامه سوم توسعه در بخش مسکن، مانند مسکن کم‌درآمدها (که حتی به گفته بانک جهانی ایران از معدود کشورهایی است که فاقد نظام بودجه‌ای و مالی تأمین مسکن کم‌درآمدهاست) تعاونی‌های مسکن، صرفه‌جویی انرژی، ضابطه‌مند کردن تولید ساختمان، تنظیم بازار زمین

## ۵-۱. دوره پنجم، برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴)

### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه چهارم توسعه

در ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم نکاتی در خصوص بخش مسکن آمده است که در حوزه تأمین مسکن به شرح زیر می‌باشد. (ج) وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است با توجه به اثرات متقابل بخش مسکن و اقتصاد ملی و نقش تعادل بخش آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر محورهای زیر با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد خواهد بود:

۱. تقویت تعاونی‌های تولید مسکن و سازمان‌های خیریه و غیردولتی فعال در بخش مسکن،
۲. مدیریت یکپارچه و منسجم زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب طرح‌های توسعه و عمران،
۳. تشکیل بازار ثانویه رهن، براساس ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد،
۴. افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت به میزان ۳ برابر عملکرد برنامه سوم،
۵. گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش. (د) دولت موظف است در اجرای اصل (۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدام‌های ذیل را به انجام برساند:
  ۱. حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت تشکلهای، 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 ارزان‌قیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور برای گروه‌های کم‌درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار،
  ۴. ارتقا 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



عرضه کنندگان خدمات فنی.

به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود به منظور اجرای قانون استیجاری، واگذاری معوض نصاب مالکانه و اجرای سایر طرح‌های عمرانی املاک مناسب مورد نیاز را در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری، به قیمت کارشناسی روز خریداری نماید.

و به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون «تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری» مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳ زمین‌های شهری در تملک خویش را به قیمت روز و به صورت مزایده که از قیمت کارشناسی روز کمتر نخواهد بود به فروش رساند.

مسکن می‌شد که سود قابل توجهی برای ثبت‌نام کنندگان در مسکن مهر به همراه داشت. این سود، مالکان اولیه را ترغیب می‌کرد تا ملک خود را به قیمت روز در بازار بفروشند و با خرید یا اجاره خانه در محلات پایین‌تر، از سود ناشی از آن استفاده کنند.

دوم، در زمین‌های واقع در خارج محدوده شهری که ارزش پایین آنها ناشی از عدم امکان اخذ مجوز ساخت و همچنین عدم دسترسی به زیرساخت‌ها بود، دولت مجبور شد هزینه‌های ناشی از تأمین رساندن زیرساخت‌ها (راه، آب، برق، گاز و مخابرات) به این زمین‌ها را جداگانه پرداخت کند. این هزینه‌ها، بعداً به صورت کسری بودجه دولت خود را نشان می‌داد. از طرف دیگر، عدم دسترسی به زیرساخت‌ها، موجب شد تا تمایل برای سکونت در این واحدها به شدت کم باشد.<sup>۱</sup>

در مجموع می‌توان گفت که مهم‌ترین ویژگی برنامه چهارم توسعه نظام منطقی و پیوستگی آن است که آن را از برنامه‌های قبلی متمایز می‌سازد. رویکرد بخش مسکن در این برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و در مناطق مختلف کشور است و از مهم‌ترین اهداف آن، تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقا فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت‌وساز و استاندارد کردن مصالح ساختمانی و... است. تدوین طرح جامع مسکن در قالب ۹ محور و ۵۵ برنامه عملیاتی، تصویب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجرای گسترده طرح واگذاری حق بهره برداری از زمین به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله (مسکن مهر) از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که در طول برنامه چهارم به اجرا درآمد که شاید بتوان این دوره را مستمترترین دوره تلاش برنامهریزی در حوزه ساماندهی بازار مسکن در تدوین طرح جامع مسکن و قانون ساماندهی و حمایت از عرضه و تولید مسکن دانست. برقراری عدالت اجتماعی، توسعه پایدار، افزایش کارایی، توانمندسازی، بهبود عملکرد بازار و مهار تورم و تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار از اهداف سیاستگذاری مسکن در برنامه چهارم توسعه می‌باشند. طرح مسکن مهر به عنوان گامی به سوی برقراری عدالت اجتماعی زمین در ایران به حساب می‌آید که قصد داشت بار و بکسر حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده ساختمان و با قرار دادن زمین رایگان در اختیار متقاضیان، شرایط را برای مسکن دار شدن این طبقه از جامعه فراهم کرد و امیدوار بود در دل افراد کم‌درآمد جامعه برای مسکن دار شدن به وجود آورد.

پروژه‌های مسکن مهر، در دوره اول، عمدتاً از طریق شرکت‌های تعاونی و

اولین بار در این دوره پس از انقلاب در برنامه چهارم و طرح جامع مسکن به عنوان یکی از مهم‌ترین برنامه‌ها، مسکن به مثابه یک سیستم کامل و به شکل فضایی و یکپارچه و در ارتباط با سایر بخش‌ها دیده شد. امری که عملاً تاکنون نیز استثنایی در برنامه‌ها بوده است. این طرح در راستای تحقق قانون برنامه، برای ایجاد تعادل در اقتصاد ملی، ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها، تا پایان سال اول برنامه چهارم، تهیه و تدوین شد. وجه تمایز برنامه چهارم در تأکید به برنامهریزی و تهیه طرح جامع و تعیین محورهای اصلی این طرح، که به تدوین طرح جامع در سال‌های بعد منجر شد را شاید بتوان گذار از رویکردهای مقطعی به سمت نوعی آینده‌نگری و برنامهریزی جامع بلندمدت در بخش مسکن دانست.

در طرح جامع مسکن، استراتژی‌ها و نگاه راهبردی معطوف به دخالت فعال‌تر دولت در بازار است. این طرح از دولت می‌خواهد که مالیاتی را بر سود نگهداری زمین در ایران وضع کند. در عین حال، سیاست‌هایی مانند اجاره زمین‌های دولتی، شناسایی صحیح گروه‌های کم‌درآمد و واگذاری زمین به صورت نظام‌یافته به آنها و همچنین ایجاد بانک زمین از جمله پیشنهادهای این طرح است. همچنین در زمینه اصلاح یارانه‌ها، پیشنهاد شده که یک صندوق مالی در کنار صندوق‌های خردوام مسکن تأسیس شود و یا نظام تخصیص مالیات‌ها از طریق سیستم نظام‌مند تأمین اجتماعی صورت گیرد که همه گروه‌های کم‌درآمد را در بر داشته باشد. در سال ۱۳۸۶ دولت مصمم شد جهت مهار بحران روند روبه‌رشد قیمت مسکن دست به کار شود و برای اولین بار در بودجه‌های سنواتی، تبصره‌ای ویژه به موضوع، «مسکن و ساماندهی آن» اختصاص یابد. براساس تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ اقشار کم‌درآمد جامعه، در قالب حق بهره‌برداری ۹۹ ساله و اجاره‌داری پنج‌ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می‌گیرند تا از این طریق، صاحب‌خانه شوند. مهم‌ترین ویژگی طرح زمین ۹۹ ساله اجاره‌ای، حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده بود. این سیاست که با عنوان «سیاست زمین صفر» شناخته می‌شد در صدد بود تا با کاهش بخش عمده قیمت مسکن توانایی خرید را برای اقشار کم‌درآمد جامعه ایجاد کند. هر چند باید توجه داشت که قیمت صفر زمین، دو تأثیر متفاوت را ایجاد کرد که با اهداف اولیه سیاست مسکن مهر در تضاد قرار می‌گرفت:

نخست، در زمین‌های واقع در داخل محدوده شهری که دسترسی به زیرساخت‌های شهری را داشتند، موجب کاهش قیمت تمام شده

۱. به عنوان مثال در مسکن مهر مبارک‌کلا در ساری که بزرگ‌ترین مسکن مهر مازندران است، همچنان بخش قابل توجهی از واحدها خالی است.

یازدهم و دوازدهم نیز ادامه یافت؛ البته با هزینه‌های بالاتر و کیفیت پایین‌تر. از سوی دیگر، دولت به دلیل کمبود زمین‌های دولتی، اقدام به ارائه تسهیلات به بخش خصوصی کرد تا بتواند از زمین‌های متعلق به بخش خصوصی نیز برای پیشبرد سیاست مسکن مهر استفاده کند. پروژه‌های خودمالکی، حاصل این نگرش دولت بود. به این ترتیب، بخش خصوصی (در قالب یک سرمایه‌گذار و یا در قالب یک تعاونی) با ارائه زمین برای مسکن مهر، مجوز ساخت را به سهولت از دولت اخذ کرده و از تسهیلات بانکی نیز استفاده می‌کرد. این پروژه‌ها در مقابل نوسانات قیمتی، انعطاف بیشتری داشتند زیرا سرمایه‌گذار یا تعاونی، با افزایش قیمت ساخت، پول بیشتری را از ثبت‌نام‌کنندگان می‌توانست طلب کند. همچنین این پروژه‌ها عمدتاً کیفیت ساخت مناسبی داشته و بخش عمده آنها برخلاف تجارب شهرهای جدید (که به خانه خالی، فروش و یا اجاره منتهی شد) برای سکونت مالک مورد استفاده قرار گرفت و این بخش تأثیر مهمی در تعدیل قیمت مسکن و اجاره‌بها ایفا کرد. محصول پروژه‌های خودمالکی را نیز می‌توان در دو دسته قرار داد:

- ۱- آن دسته از پروژه‌های خودمالکی که در موقعیت مکانی خوبی قرار داشتند (عمدتاً در داخل محدوده شهرها) و سرمایه‌گذار آنها با سرعت و کیفیت بیشتری کار خود را به انجام رساند که سود خوبی را هم برای وی و هم برای مالکان آنها به همراه داشت. هر چند همین سود بیشتر، یکی از عوامل فروش این واحدها به طبقات درآمادی بالاتر می‌شد اما در مجموع می‌توان آنها را پروژه‌های موفق ارزیابی کرد.
- ۲- پروژه‌های ناموفق خودمالکی که اغلب دچار مشکلات حقوقی و قضایی شدند.

زیر نظر وزارت تعاون صورت می‌گرفت و وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی سابق) نقش مؤثری در آن نداشت. اما برخی تعاونی‌ها مشکلات را به همراه داشتند که موجب می‌شد اکثر آنها در نیمه‌های راه متوقف شوند. اولاً، عدم تخصص برخی تعاونی‌ها در امر مسکن؛ ثانیاً، سوءاستفاده‌های مالی مدیران برخی تعاونی‌ها؛ و ثالثاً، عدم نظارت فنی و مالی دولت موجب شد که دولت در ادامه اجرای سیاست را از طریق وزارت راه و شهرسازی دنبال کند.

در دوره دوم، پروژه‌های مسکن مهر در قالب تفاهم‌نامه‌های سه‌جانبه و همچنین پروژه‌های خودمالکی تعریف شده و به اجرا درآمد. در تفاهم‌نامه‌های سه‌جانبه، زمین از سوی دولت تأمین، و قرارداد میان اداره کل راه و شهرسازی استان، بانک عامل و پیمانکار منعقد می‌شد (دولت/بانک/پیمانکار). مزیت این تفاهم‌نامه‌ها این بود که دولت نظارت کامل بر نحوه ساخت پیمانکار داشت، اما مشکل اصلی آن این بود که به هیچ وجه در برابر تورم مصالح ساختمانی و افزایش قیمت ساخت، انعطاف‌پذیری نداشت. به عبارت دیگر، تورم سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰ موجب شد که بسیاری از این نوع پروژه‌ها متوقف شود. زیرا پیمانکار دیگر توان مالی لازم برای اتمام ساخت و ساز را نداشت و دولت نیز نمی‌توانست از ثبت‌نام‌کنندگان پول بیشتری را دریافت کند. به این ترتیب، محصول تفاهم‌نامه‌های سه‌جانبه را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

- ۱- پروژه‌های دولتی موفق مسکن مهر: پروژه‌هایی که در مدت زمان کوتاه (حدوداً دو ساله) به بهره‌برداری رسیدند و به مشکلات تورمی برنخوردند.
- ۲- پروژه‌های دولتی ناموفق مسکن مهر: پروژه‌هایی که طولانی شدند و نتوانستند از دوره تورمی ۱۳۹۲-۱۳۹۰ عبور کنند. تکمیل این پروژه‌ها در دولت

## ۶-۱. دوره ششم، برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه پنجم توسعه

در مواد (۱۷۱ و ۱۷۶) قانون برنامه پنجم نکاتی در خصوص بخش مسکن آمده است که در حوزه تأمین مسکن به شرح زیر می‌باشد. ماده (۱۷۱) -

ج) وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از احیای بافت‌های فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی برای احیاء و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

د) وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری را احیاء و بازسازی نمایند تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه‌ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت.

تبصره - دولت موظف است حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطائی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرح‌های مذکور در محدوده بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد.

ماده (۱۷۶) - وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) مکلف است به منظور تأمین منابع مالی لازم جهت پرداخت معوض نصاب مالکانه اعم از موات و غیرموات و خرید اراضی مورد نیاز اجرای طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم‌درآمد، اراضی شهری در اختیار خود را به صورت مزایده به فروش رسانده و وجوه حاصل را به حساب خزانه‌داری کل کشور به‌عنوان درآمد اختصاصی واریز نماید تا در قالب بودجه سنواتی برای تحقق موارد مذکور به مصرف برسد.

تبصره - اجرای طرح‌های موضوع این ماده از طریق بخش‌های خصوصی و تعاونی انجام می‌شود.



پیشرفت و عدالت مطرح شد با یک سال تأخیر کلید خورد و زمانی به اجرا درآمد که بسیاری از اهداف برنامه چهارم توسعه در بخش مسکن ناتمام باقی مانده بود و به این برنامه منتقل شد. برنامه پنجم، با الهام از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به خصوص طرح جامع مسکن تهیه شد، به نحوی که هدف کلان طرح جامع مسکن، یعنی تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب به‌عنوان اهداف برنامه دیده شدند. هر چند این برنامه به صورت رسمی ابلاغ نشد ولی برای تحقق اهداف، تعداد قابل توجهی از راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها تهیه و به صورت موردی ابلاغ و اجرا شد.

در طول برنامه پنجم توسعه با تغییر دولت شاهد تغییر سیاست از عرضه محوری به تقاضا محور هستیم. در سال‌های ابتدای این برنامه مهم‌ترین رویکرد اجرایی به مسکن کم‌درآمدها پروژه مسکن مهر بود که با تغییر دولت به دلایل مختلف، این پروژه در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد کنار گذاشته شد. اما هیچ برنامه جایگزین در ارتباط با مسکن گروه‌های کم‌درآمد ارائه نگردید، فقط به بازنگری طرح جامع مسکن بسنده شده و پنج برنامه جدید به آن اضافه گردید. طی بازه زمانی برنامه پنجم توسعه، تورم مسکن افزایش یافت و در نهایت بازار مسکن با رکود روبه‌رو شد. رویکردهای در پیش گرفته شده در بازار مسکن عملاً نتوانست به تأمین مالی گروه‌های کم‌درآمد شهری کمک کند. یکی از نکات قابل توجه این برنامه تأکید جدی بر احیای بافت فرسوده در تدوین برنامه است. برنامه پنجم توسعه کشور که به‌عنوان برنامه پنجم،

### جدول ۵. برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه پنجم توسعه در بخش مسکن

برنامه‌ها	اهداف سیاست‌ها	
بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری؛ توزیع بهینه منابع باران‌ها به منظور حمایت از گروه‌های 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؛ ارتقا کیفی صنعت ساختمان؛ افزایش تولید مسکن؛ حمایت از اقشار کم‌درآمد زوج‌های جوان	تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد؛ ارتقا 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 ارتقا نظام اطلاعاتی در بخش مسکن؛ اصلاح ساختار نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن با سیاست‌های آمایشی و توسعه؛ کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب؛ اختصاص حداقل ۵ درصد از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و... در محدوده بافت فرسوده شهری؛	برنامه پنجم توسعه

مأخذ: قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

استیجاری (مسکن اجتماعی) تأکید شده، اما شرایط حاکم بر اقتصاد کشور موجب جهت‌گیری تقاضا از نظر اقتصادی به سمت تأمین مسکن ملکی شده که عملاً تحقق این سیاست را با چالش روبه‌رو کرده است. از سوی دیگر با فرض امکان تولید مسکن استیجاری با حمایت دولت، به دلیل عدم کنترل قیمت‌های این بخش و نیز سطح عمومی قیمت‌ها، این واحدها با قیمت بازار عرضه شده و سالیانه منجر به از دست رفتن توان اقتصادی خانوار می‌شود که به همین دلیل شرایط برای تأمین مسکن متناسب با نیاز برای خانوارهای متقاضی مسکن استیجاری فراهم نخواهد شد. این موضوع در دهک‌های پایین جامعه به دلیل فقدان توان مالی خانوار با مشکلات دوچندان روبه‌رو است. جهت نقد و ارزیابی سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در برنامه پنجم توسعه از سه شاخص؛ هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار، شاخص هزینه دسترسی به مسکن، شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی در طول برنامه (جدول ۶) مورد بررسی و مقایسه قرار گرفته‌اند.

دولت یازدهم با بازنگری در نقشه طرح جامع مسکن پنج برنامه اصلی شامل: صندوق زمین و ساختمان، مسکن اجتماعی، صندوق سپرده‌گذاری مسکن، لیزینگ‌ها و بازار رهن ثانویه را در دستور کار قرار داد [۷].

در ارزیابی این پنج محور ملاحظه می‌شود که پنج برنامه افزوده شده به طرح جامع در ارتباط با تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد هیچ کمکی نداشته است. شرایط استفاده از صندوق سرمایه‌گذاری به دلیل عدم وجود وثیقه و توان بازپرداخت عملاً کارایی لازم را نداشته است. علاوه بر آن تشکیل صندوق زمین و ساختمان نیز به دلیل عدم پس‌انداز دهک‌های پایین جامعه نتوانست تأثیرگذار باشد. تنها در بخش بهسازی و نوسازی بافت فرسوده دولت یازدهم دارای دستاوردهای محدودی مبنی بر توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد داشته است. که در جدول شماره ۶ عملکرد دولت یازدهم مورد بررسی قرار گرفته است.

در بند «۱۱» اهداف سیاست‌ها تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد از طریق مسکن

جدول ۶. بررسی شاخص‌ها در طول برنامه پنجم

شاخص‌ها	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
هزینه مسکن در سبد هزینه‌های خانوار شهری (کل)	۳۳/۴	۳۳/۶	۳۳	۳۳	۳۴
هزینه مسکن در سبد هزینه‌های خانوار کم‌درآمدها (دهک اول تا چهارم)	۳۸/۳۴	۳۶/۲۹	۳۶/۱۴	۳۶/۱۹	۳۴/۶
دهک اول	۴۵/۷۲	۴۷/۹۳	۴۲/۳۹	۴۳/۵۰	۴۰/۵۵
دهک دوم	۳۷/۸۸	۳۴/۱۸	۳۶/۱۷	۳۵/۴۲	۳۴/۱۲
دهک سوم	۳۵/۰۱	۳۲/۱۲	۳۳/۵۲	۳۳/۵۲	۳۲/۸۶
دهک چهارم	۳۴/۷۶	۳۰/۹۴	۳۲/۴۹	۳۲/۳۴	۳۰/۸۸
متوسط هزینه یک متر بنا در ساختمان‌های مسکونی (هزار ریال)	۳۱۷۲	۳۸۸۷	۵۱۹۲	۶۱۶۸	۷۰۵۱
متوسط ارزش یک متر زمین مسکونی در مناطق شهری (هزار ریال)	۶۱۸۲	۱۰۰۷۱	۱۸۹۵۴	۱۸۴۱۳	۱۹۹۶۶
شاخص هزینه دسترسی به مسکن	۱۱/۱	۱۲/۱	۱۲/۲	۱۱/۸	۱۰/۳
شاخص دوره انتظار مسکن (مسکن)	۳۳	۳۶	۳۷	۳۵	۳۱
تراکم خانوار در واحد مسکونی	۱/۰۶	۱/۰۵	۱/۰۵	۱/۰۵	۱/۰۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، بانک مرکزی (۱۳۹۶).

را می‌توان تخلیه حباب قیمت مسکن در سال ۱۳۹۳ و ثبات نسبی قیمت اسمی در این سال و کنترل سطح عمومی قیمت‌ها به واسطه حفظ ارزش پول ملی دانست. توان اقتصادی خانوارها تحت تأثیر افزایش سقف وام خرید، تقویت شده و نتیجه آن کاهش چهارماهه در زمینه هزینه دسترسی به مسکن بوده است. این امر در سال ۱۳۹۴ با کاهش ۵پنجم‌ماهه روبه‌رو شده که به تبع این روند شاخص دوره انتظار نیز روندی کاهشی داشته است. در نهایت می‌توان گفت در سال ۱۳۸۴ متوسط شاخص دسترسی خانوار به مسکن در کل کشور، هشت سال بوده؛ که این میزان در سال ۱۳۹۴ به ۱۰/۳ رسیده است. این در حالی است که شاخص دسترسی به مسکن در یک نرُم جهانی ایدئال به‌طور متوسط پنج سال<sup>۱</sup> است.

هزینه مسکن به تفکیک دهک‌های پایین جامعه به‌گونه متفاوتی اثرگذار بوده است. در تفکیک دهک‌های درآمدی بیشترین کاهش هزینه مسکن در سبد خانوار طی سال‌های ۹۴-۹۰ مربوط به دهک اول جامعه با حدود ۵ درصد کاهش بوده است. با روی کار آمدن دولت یازدهم و دو سال پایانی برنامه پنجم، سهم هزینه مسکن گروه‌های کم‌درآمد در بازار کاهش یافته است. شرایط رکود شدید و ثبات نرخ ارز و کاهش انتظارات تورمی در این بازه زمانی از عوامل مؤثر در شرایط بازار مسکن بوده است. در بررسی شاخص هزینه دسترسی به مسکن، آمارهای رسمی حاکی از بهبود استطاعت مسکن است. زمان انتظار برای صاحب‌خانه شدن در کشور در انتهای برنامه کاهش یافته؛ به‌طوری که تحت تأثیر ثبات قیمت اسمی آپارتمان در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، شاخص دسترسی به مسکن از ۱۲/۲ سال به ۱۱/۸ سال کاهش یافته است. دلیل این موضوع

۱. بین ۵ تا ۱۰ سال را وضعیت نامطلوب و بیش از ۱۰ تا ۱۲ سال را وضعیت بحرانی می‌گویند.



## ۱-۷. دوره هفتم، برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

### احکام مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه ششم توسعه

ماده (۵۹) در چارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵:

الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دو بیست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد تاریخی سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.

ب) دولت موظف است به منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عمل آورد:

۱. بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دو بیست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.

این حکم در طول اجرای قانون برنامه بر ماده (۶) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ حاکم است.

۲. تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت و یا خرید سالانه حداقل صد و پنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت).

تبصره شناسایی و اولویت‌بندی گروه‌های هدف و معرفی افراد واجد شرایط توسط بنیاد مسکن و با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز انجام خواهد شد.

پ) بانک مسکن موظف است نسبت به تأمین باقی مانده تعهدات خود و تأمین منابع مورد نیاز مسکن مهر بدون تعهد احداث واحدهای جدید با تشخیص وزارت راه و شهرسازی اقدام نماید.

چ) تأمین مسکن نیازمندان

ماده (۸۰) ۱. به‌منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چهارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید. ۲. افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز برای هر کدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان‌های حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنان براساس الگوی مصرف، فقط برای یک‌بار معافند.

ماده (۸۹) الف: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است در طول اجرای قانون برنامه، سالانه نسبت به ارائه تسهیلات مسکن فقط یک‌بار با سود حداکثر چهار درصد (۴٪) به تعداد پنجاه هزار نفر به رزمندگان دارای حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه و آزادگان با حداقل سه ماه اسارت که فاقد مسکن ملکی می‌باشند و تاکنون مسکن، زمین یا تسهیلات مسکن دریافت ننموده‌اند از طریق بانک‌های عامل اقدام نماید. مابه‌التفاوت سود مذکور تا سقف نرخ مصوب شورای پول و اعتبار مطابق بودجه سنواتی توسط دولت تأمین و به بانک‌های عامل پرداخت می‌شود.

ماده (۱۰۲) چ: ارائه تسهیلات و امکانات ساخت و اجاره مسکن با اولویت زوج‌های دارای فرزند در قالب بودجه سنواتی

برنامه واضح و روشی روشن درباره چارچوب، شرایط و ضوابط و گروه‌های هدف طرح مسکن امید مطرح نشد. از دیگر نقدهای وارد به برنامه ششم توسعه، بی‌توجهی به بحث تأمین مالی برنامه‌هاست. در شرایط اقتصادی کشور از مهم‌ترین معضلات، تأمین مالی این برنامه‌هاست. مهم‌ترین مشکلاتی که سبب چالش جدی تأمین مالی این برنامه‌هاست شامل پایین بودن درآمد نفتی کشور، ضعف بازار اولیه سرمایه به منظور تجهیز منابع مالی سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و عمومی، عدم کفایت سرمایه و درگیر بودن اغلب بانک‌ها در امور بنگاه‌داری، 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 شد.

برنامه ششم توسعه علاوه بر چارچوب آن باید به برنامه‌های اقتصاد مقاومتی نیز توجه داشته و به‌طور کلی نباید با آن در تضاد باشد. برنامه اقتصاد مقاومتی بعد از جریان تحریم‌ها با هدف رونق و ثبات اقتصادی در قالب دوازده برنامه تدوین شد. در هشت برنامه اصلی اقتصاد مقاومتی، به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به برنامه مسکن پرداخته شده است. بند «۳۵» محور سوم به رونق مسکن اشاره دارد. هرچند چنین محوری به خودی خود بسیار کلی است اما به مهم بودن بخش مسکن در اقتصاد اشاره دارد. به‌دلیل ارتباط تنگاتنگ مسکن با متغیرهای کلان اقتصادی، با رونق گرفتن این بخش سایر بخش‌های اقتصادی نیز رونق می‌گیرد.

برنامه ششم توسعه نیز با اهداف بیشتر از برنامه پنجم نگارش شد. این برنامه در چهار محور به موضوع مسکن گروه‌های کم‌درآمد پرداخت که در آن میان سیاست و راهبردهای در پیش گرفته شده برای نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، مسکن کم‌درآمدها و مسکن روستایی مطلوب ارزیابی می‌شود. در این برنامه رویکرد از سیاست عرضه‌محور در دولت قبلی به سیاست تقاضا محور تغییر یافته است. به عبارتی دولت طی برنامه ششم در بحث مسکن، اولویت را در چهار محور؛ ساکنان بافت‌های فرسوده، ساکنان سکونتگاه‌های خودانگیزه، خانه اولی‌ها و گروه‌های کم‌درآمد مدنظر قرار داده است.

رویکرد دولت به ساکنان بافت فرسوده رویکرد بازآفرینی شهری در مقیاس محلی است. از این رو اعطای تسهیلات بانکی با سود ۸ درصد به ساکنان بافت‌های فرسوده و ایجاد ستاد بازآفرینی در پایتخت، مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها در دستور کار قرار گرفته است. رویکرد دولت به مسکن خانه اولی‌ها طرح صندوق پس‌انداز یکم است. براساس آمار این صندوق در سال ۱۳۹۶ بیش از ۲۲۰ هزار خانوار از این طرح استفاده و پس‌انداز کردند. اما سؤال اساسی این است که این صندوق تا چه اندازه می‌تواند سبب بهبود وضعیت مسکن دهک‌های پایین جامعه شود. این صندوق بیشتر دهک‌های میانی جامعه را هدف گرفته است.

دولت دوازدهم در دو سال انتهایی خود طرح جدید مسکن امید را برای قشر کارگر بر خوردار از بیمه تأمین اجتماعی مطرح کرد. هر چند که

جدول ۷. برنامه‌ها و اهداف سیاست‌های اجرایی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن

برنامه‌ها	اهداف سیاست‌ها	برنامه ششم توسعه
<p>ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن؛</p> <p>احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق؛ ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخوردار از آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز.</p>	<p>■ احیا، بهسازی، نوسازی، مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دو بیست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (ناکارآمد، تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور؛</p> <p>■ بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دو بیست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان قیمت با کارمزد پنج درصد؛</p> <p>■ تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت و یا خرید سالانه حداقل صد و پنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت)؛</p> <p>■ تأمین منابع مورد نیاز مسکن مهر بدون تعهد احداث واحدهای جدید با تشخیص وزارت راه و شهرسازی؛</p> <p>■ الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی؛</p> <p>■ اجرای قانون برنامه استانداردسازی مصالح و روش‌های مقاوم‌سازی ساختمان؛</p> <p>■ حمایت از اقدامات بخش غیردولتی برای احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی؛</p> <p>■ اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیا و بهسازی ده درصد از بافت‌های فرسوده شهری؛</p> <p>■ برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد؛</p> <p>■ سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین و توانمندسازی ساکنان بافت‌ها واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چارچوب سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر.</p>	<p>برنامه ششم توسعه</p>

مأخذ: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.



سیاست‌های در پیش گرفته شده به‌طور مشخص پرداخته نشده است. اکنون که دوره برنامه ششم به پایان رسیده آخرین آمار کلی وضعیت مسکن و خانه‌دار شدن در کشور به این شرح است (البته آمار به‌علت عدم سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۴۰۰ جامع و فراگیر نیست).

در بندهای مختلف محور چهارم، به‌طور مشخص به گروه‌های کم‌درآمد از نظر فقر و فقر مسکن پرداخته است. چالشی که در برنامه‌های توسعه و طرح‌های جامع مسکن هنوز به قوت خود باقی مانده است، به‌طوری که هم‌اکنون بیش از ۲۰ درصد از جمعیت کشور در بافت‌های فرسوده و یا به‌صورت غیررسمی اسکان یافته‌اند. تمامی این موارد در برنامه ششم نیز مطرح شده است. اما در هر دو برنامه به چگونگی فرایند کار و

جدول ۸. اطلاعات درآمد، قدرت خرید و زمان انتظار برای خانه‌دار شدن خانوار ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹

شاخص	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
کل درآمد (هزار ریال)	۳۱۷۲۱۰	۳۶۶۹۴۷	۴۳۴۹۰۵	۵۴۱۰۰۰۷	۷۴۶۷۶۴
کل هزینه (هزار ریال)	۲۸۴۸۲۱	۳۲۹۵۲۵	۳۹۳۲۲۷	۴۷۴۳۷۹	۶۲۱۳۹۲
متوسط قیمت یک متر مربع زیربنا در شهرهای کشور (هزار ریال)	۱۴۹۷۴	۱۶۱۲۱	۲۳۹۳۹	۴۰۹۳۳	۷۶۷۱۰
قدرت خرید مساحت زیربنا در هر سال با کل درآمد (متر مربع)	۲۱٫۲	۲۲٫۸	۱۸٫۲	۱۳٫۲	۹٫۷
قدرت خرید مساحت زیربنا در هر سال با درآمد پس از کسر هزینه خوراک (متر مربع)	۱۶٫۷	۱۸٫۰	۱۴٫۲	۱۰٫۳	۷٫۶
قدرت خرید مساحت زیربنا در هر سال با درآمد پس از کسر کل هزینه (متر مربع)	۲٫۲	۲٫۳	۱٫۷	۱٫۶	۱٫۶
زمان انتظار برای خانه‌دار شدن (۸۰ متر مربع) با شرط عدم تغییر قیمت و بدون کسر هزینه (سال)	۳٫۸	۳٫۵	۴٫۴	۶٫۱	۸٫۲
زمان انتظار برای خانه‌دار شدن (۸۰ متر مربع) با شرط عدم تغییر قیمت و فقط با کسر هزینه خوراک از درآمد (سال)	۴٫۸	۴٫۴	۵٫۶	۷٫۷	۱۰٫۵
زمان انتظار برای خانه‌دار شدن (۸۰ متر مربع) با شرط عدم تغییر قیمت و پس از کسر کل هزینه از درآمد (سال)	۳۷٫۰	۳۴٫۰	۴۶٫۰	۴۹٫۰	۴۸٫۹

مأخذ: مرکز آمار ایران (۱۴۰۰).

باعث افزایش هزینه‌های ساخت مسکن شده و میزان کفایت وام خرید و ساخت به حداقل خود رسیده. از همین روی ارائه پیشنهاد‌های جدید جهت تأمین مالی و در نظر گرفتن مشوق‌های مختلف برای ساخت مسکن را ضروری و قطعی کرده است.

به این ترتیب در انتهای برنامه ششم حداقل سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ تمامی شاخص‌های استطاعت مسکن کاهش قابل توجهی داشته و همانند سال‌های اولیه برنامه پنجم توسعه به شرایط دشواری برای تأمین مسکن بخش بزرگی از جامعه رسیده‌ایم. تولید مسکن قابل استطاعت به شدت کاهش پیدا کرده و زمان انتظار برای خانه‌دار شدن به نزدیک پنجاه سال رسیده است<sup>۱</sup> (جدول ۸). می‌توان انتظار داشت این روند نیز بر کاهش نرخ باروری و تشکیل خانواده مؤثر باشد. تورم شدید کشور نیز

۱. گفتنی است با توجه به شرایط موجود در اقتصاد کلان کشور در هر دو بازه زمانی و جهش‌های ارزی، بخش مسکن نیز از تأثیرپذیری این شرایط مستثنا نبوده است و صرفاً عرضه نمی‌تواند راه‌حل مشکلات بخش مسکن باشد.

## جمع‌بندی و پیشنهادها

### خلاصه نتایج بررسی برنامه‌ها

در این بخش از گزارش به دنبال جمع‌بندی و ارائه نتایج بررسی و تحلیل سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های مسکن در دوران پس از شکل‌گیری انقلاب اسلامی تا سال ۱۴۰۰ بوده‌ایم. در مجموع سال‌های دوره اول (از بعد از انقلاب اسلامی تا شروع برنامه اول توسعه) با انگیزه تلاش برای خانه‌دار کردن آحاد جامعه است و می‌توان این دوران را سال‌هایی با برنامه‌های محدود و دوران مداخله گسترده دولت در بخش‌های مختلف فرایندهای پیش‌نیاز برای تولید مسکن یا به عبارت دیگر دوران تمایل به استفاده از رویکردهای غیربازاری و دولت‌گرا در امر سیاستگذاری دانست. واگذاری گسترده زمین و تسهیلات برای ساخت توسط مردم نیز به شکل پیرنگ مشخص است. به‌طور کلی یافته‌ها نشان می‌دهد با فاصله گرفتن از دهه اول انقلاب تا کنون روند سیاستگذاری‌های مسکن و شرایط اقتصاد کلان به نحوی بوده که ضمن تحقق قابل توجه و واجد ارزش هدف‌گذاری‌های کمی در تولید واحدهای مسکونی و به خصوص زیربنای تعیین شده، در عین حال شاهد گسترش حاشیه‌نشینی و بدمسکنی نیز هستیم و به‌طور خاص موفقیت‌چندانی در سیاست‌های حمایت از اقشار کم‌درآمد (به‌طور خاص دهک‌های یک تا سه) با وجود تأکیدات قانونی حاصل نشده است.

شاید اصلی‌ترین دستاورد حوزه مسکن پس از دهه اول انقلاب اسلامی را بتوان تولید مسکن حتی بیشتر از رشد قابل توجه جمعیت و به خصوص تعداد خانوار (با توجه به روند کاهش بُعد خانوار) دانست. در کنار آن پیشرفت قابل توجه بهسازی و نوسازی مسکن روستایی، سبب شد با وجود تعدد سوانح طبیعی و پراکندگی چند ۱۰ هزار نقطه روستایی، شاهد تاب‌آوری و مقاومت نسبی مسکن روستایی باشیم، موضوعی که قابل قبول ولی تا حد مطلوب فاصله دارد. همچنین ارتقای کیفیت ایمنی و مطرح شدن مباحث انرژی و به خصوص نگاه جامع به حوزه مسکن در قالب طرح جامع مسکن و موفقیت نسبی در تأمین مسکن دهک‌های میانی و بالا از دیگر نکات مثبت برنامه‌های توسعه بعد از دهه اول انقلاب است.

از سوی دیگر افزایش اجاره‌نشینی و گسترش شدید سوداگری املاک و مستغلات از اثر بخشی تولیدات قابل توجه مسکن کاست. سیاستگذاری‌های حوزه مسکن در دوره‌های مختلف، مبتنی بر شناسایی اصولی و دقیق گروه‌های هدف براساس میزان درآمد و وضعیت اقتصادی خانوار نبوده و در نتیجه با به هدر رفتن بخشی از یارانه‌های پرداختی، الگوهای متفاوت نابرابری اجتماعی و اقتصادی را بازتولید کرده است. با وجود تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد در حوزه مسکن و تابع بودن سیاستگذاری از رویکرد کلان و ایدئولوژیک دولت‌ها، برون‌داد اجرایی در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد مطلوب نبوده و عملکرد دولت‌ها منجر به ایجاد مدل پایدار تأمین مسکن برای گروه‌های

مختلف درآمدی نشده است. نتایج سیاست‌ها نشان می‌دهد که گروه‌های بهره‌مند از سیاست‌ها عموماً دهک‌های اول تا سوم درآمدی و اقشار آسیب‌پذیر مانند افراد بی‌سرپرست، معلولان و افراد با نیازهای خاص نبوده‌اند و این ناکارآمدی سیاستی خصوصاً در شهرهای بزرگ قابل مشاهده می‌شود. بنابراین با وجود هزینه‌های بسیار، امروزه شاهد گسترش اسکان‌های غیررسمی، بدمسکنی و افزایش سهم هزینه تأمین مسکن در سبد هزینه خانوار هستیم. افراد کم‌درآمد و محرومین از تأمین مطالبات خود از جمله حق به مسکن و حق به شهر محروم می‌مانند و در معرض فرایند طرد اجتماعی قرار می‌گیرند.

در برنامه اول اعتبارات عمرانی و منابع بانکی کمتری به بخش مسکن اختصاص یافت و از سوی دیگر افزایش سود بانکی، افزایش سریع قیمت مصالح ساختمانی و تورم شدید باعث کاهش توان مالی خانوارها شد و آثار مخربی را بر بخش مسکن به جای گذارد. در سال‌های اول برنامه سرازیر شدن سرمایه‌ها به بخش زمین باعث افزایش سریع قیمت آن شد. گزارش‌های برنامه دوم نشان می‌دهد از لحاظ تعداد واحد و زیربنا پیش‌بینی شده برنامه دوم به بخش عمده‌ای از اهداف خود رسیده، اما در مقابل افزایش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مستغلات، کاهش سهم دولت در بازار زمین و در نتیجه افزایش شدید قیمت زمین، افزایش دامنه رونق و رکود، افزایش هزینه تمام شده واحدهای مسکونی با توجه به نرخ تورم و عدم ثبات قیمت‌ها و عدم افزایش درآمد سرانه خانوارها، افزایش کرایه واحدهای استیجاری، افزایش بهای مصالح ساختمانی، پایین بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام شده واحد مسکونی و عدم حمایت مالی از واحدهای استیجاری کوچک، نرخ تخریب بالای واحدهای مسکونی به خصوص در مناطق روستایی کشور و وجود ناهماهنگی در سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده به وسیله سازمان‌ها و نهادهای مختلف دخیل در بخش مسکن از جمله معضلات و نقاط ضعف برنامه دوم توسعه می‌باشند. البته گفتنی است که بررسی شاخص‌های قیمتی در بازار مسکن نیازمند بررسی وضعیت اقتصاد کلان کشور؛ میزان تورم و ارزش پول ملی است. در طول برنامه سوم بسیاری از اهداف کمی این برنامه محقق شد اما در بخش مسکن استیجاری توفیقات حداقلی بوده در حالی که یکی از مهم‌ترین ابزارهای حاکمیتی در بازار برای حمایت از اقشار کم‌درآمد مسکن استیجاری و حمایتی دولت است. به‌طور کلی در دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد (سال‌های برنامه اول تا سوم) وزارت مسکن و شهرسازی پرداخت وام‌هایی به‌عنوان کمک هزینه برای خرید خانه را آغاز کرد. از سوی دیگر تراکم‌فروشی توسط شهرداری برای درآمدزایی باعث شد که ساخت‌وسازهای خصوصی و انبوه‌سازی در کلان‌شهرها انجام شود، این تراکم‌فروشی یکی از عوامل مؤثر در کالایی (سرمایه‌ای) شدن مسکن است.

در مجموع می‌توان گفت که مهم‌ترین ویژگی برنامه چهارم توسعه نظم



به‌نحوه پرداخت یارانه به فعالان بخش مسکن اشاره شده و مقرر گردیده که منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها برای بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساختمان‌ها، مقاوم‌سازی آنها و پیشبرد برنامه مسکن مهر در قالب یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک بلاعوض و جوه اداره شده پرداخت شود. به‌دلیل عدم تأمین تسهیلات لازم بسیاری از طرح‌ها در طول این برنامه نیمه‌تمام باقی ماند و نرخ سود بالای تسهیلات و عدم گرایش بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در تولید مسکن، موجب شد که در عمل برنامه پنجم توسعه توفیق محدودی کسب کند و در نهایت آنچه در بازه زمانی برنامه پنجم رخ داده، شامل کاهش بُعد خانوار در طول برنامه پنجم، کمبود یک میلیون واحد مسکونی در برابر خانوارهای موجود، کاهش چهار ماهه زمان دسترسی به مسکن، کاهش تولید مسکن شهری از ۷۶۵ هزار واحد مسکونی در سال ۱۳۹۰ به ۳۴۱ هزار واحد مسکونی در سال ۱۳۹۴، کاهش میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مسکونی شهری از رقم ۳۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به رقم ۲۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۴ با وجود نرخ تورم بالا است. مهم‌ترین مشکل در بخش مسکن در برنامه ششم، بافت‌های فرسوده و بازآفرینی شهری دیده شده است.

در جدول ذیل برنامه‌های مختلف و ابعاد آن جمع‌بندی و تحلیل شده است.

منطقی و پیوستگی آن است که آن را از برنامه‌های قبلی متمایز می‌سازد. رویکرد بخش مسکن در این برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و در مناطق مختلف کشور است و از مهم‌ترین اهداف آن، تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقا فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت‌وساز و استاندارد کردن مصالح ساختمانی و ... است. تدوین طرح جامع مسکن در قالب ۹ محور و ۵۵ برنامه عملیاتی، تصویب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجرای گسترده طرح واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به‌صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله (مسکن مهر) از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که در طول برنامه چهارم به اجرا درآمد. برقراری عدالت اجتماعی، توسعه پایدار، افزایش کارایی، توانمندسازی، بهبود عملکرد بازار و مهار تورم و تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار از اهداف سیاست‌گذاری مسکن در برنامه چهارم توسعه بودند که البته محقق نشدند. اما به‌دلیل عدم تأمین تسهیلات لازم، کمبود منابع مالی و عدم تخصیص اعتبار از سوی بانک‌ها این طرح (مسکن مهر) نیز، با آنکه توانست بخش بزرگی از افراد بدون مسکن را صاحب‌خانه کند، اما مسائل و معضلات عدیده‌ای داشته که تا امروز نیز ادامه دارد.

در قانون برنامه پنجم، در مجموع توجه اندکی به مواردی همچون کاهش نابرابری‌ها و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد شده است. در این برنامه

جدول ۹. جمع‌بندی سیاست‌ها و اقدامات حوزه مسکن و تأثیرات آن در طول چهار دهه گذشته

دوره	عنوان برنامه	سیاست‌گذاری‌ها	اقدامات	تأثیرات	کلید واژه
اول	دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی (۱۳۵۸-۱۳۶۸)	آماده‌سازی گسترده زمین	تشویق مردم به ساخت و ساز جهت مصرف شخصی، توقف عملیات ساختمانی توسط بخش خصوصی، حرکت دولت به‌جای بخش خصوصی با پیش‌فروش	گسترش خانه‌دار شدن و مالکیت مسکن- کاهش جمعیت و افت خدمات شهری در بافت مرکزی و تاریخی شهرها و تشدید روند فرسودگی بافت شهری	انحصارگرایی دولتی
دوم	برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)	تقویت بخش غیردولتی، ایجاد شهرهای جدید	کاهش زیربنا ادامه واگذاری زمین	تحقق هدف‌گذاری زیربنای تولید و تحقق نسبی، هدف‌گذاری تولید واحدهای مسکونی، تورم شدید افزایش قیمت مسکن، عدم کفایت تسهیلات بانکی بالا بودن نرخ سود، پایین بودن انبوه‌سازی توسط بخش خصوصی،	کاهش انحصارگرایی دولتی
سوم	برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۸)	سیاست پاک، تأکید بر عرضه	ارائه برنامه ساخت مسکن آزاد، مسکن حمایت شده، مسکن اجتماعی	تحقق بیشتر از هدف‌گذاری زیربنای تولید، تحقق هدف‌گذاری تولید واحدهای مسکونی، افزایش سوداگری، کاهش نقش دولت در بازار زمین و افزایش قیمت زمین و افزایش دامنه رکود و رونق	آر ادسازی و رهاسازی، مکانیسم بازار
چهارم	برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی تأکید بر ایجاد و ساخت واحدهای استیجاری	تسهیل شرایط اعطای وام اتکای مدد در صدی بازار زمین به سازوکار بازار	تحقق بیشتر از هدف‌گذاری زیربنای تولید، تحقق بیشتر از هدف‌گذاری تعداد مسکن، افزایش سوداگری، توسعه حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده، رواج تراکم‌فروشی، شکست طرح مسکن استیجاری،	بی‌تفاوتی و اقدامات بدون پشتیبان
پنجم	برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	سیاست زمین صفر ارائه طرح جامع مسکن تنوع برنامه‌های مسکن برای گروه‌های مختلف درآمدی تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان	ورود فناوری‌های جدید ساخت شروع طرح مسکن مهر عدم تأمین تسهیلات لازم، کمبود منابع مالی و عدم تخصیص اعتبار	بهبود کیفیت ساخت، ارائه طرح جامع مسکن، خانه‌دار شدن بخش بزرگی از جامعه به واسطه طرح مسکن مهر، مهاجرت گسترده به شهرها،	دولت در نقش تأمین‌کننده مسکن
ششم	برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری و روستایی ارتقا کیفیت صنعت ساختمان، افزایش تولید مسکن	عدم تحقق سیاست مسکن استیجاری عدم بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری عدم کفایت رقم وام برای خرید مسکن	رکورد تولید مسکن کشور در نیمه اول برنامه، کاهش شدید تولید مسکن در نیمه دوم برنامه، رشد تورم در نیمه اول برنامه، کاهش استطاعت مسکن در نیمه اول برنامه، بهبود استطاعت مسکن در نیمه دوم برنامه،	از افزایش نقش دولت
هفتم	برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۶)	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و توانمندسازی ساکنان بافت‌ها و واقع در داخل محدوده‌های شهری احیا، بهسازی، نوسازی، مقاوم‌سازی و بازآفرینی	مطرح شدن طرح مسکن ملی احصا مناطق ویژه نیازمند تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق	کاهش و سقوط تولید مسکن، افزایش شدید زمان دسترسی به مسکن، رشد شدید تورم و قیمت مسکن،	نقش حداقلی دولت و اقدامات کم‌اثر

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱. پس‌انداز، انبوه‌سازی، کوچک‌سازی.



از کسری موجودی مسکن با وجود رشد جمعیت و رشد بیشتر تعداد خانوار (به دلیل کاهش بُعد خانوار) تأمین شده، اما آنچه نگران کننده است، افزایش چشمگیر آمار خانه‌های خالی، خانه‌های دوم و افزایش سهم مستأجران با وجود افزایش تولید مسکن است. موضوعی که تأمل بیشتر در تعیین اولویت‌های اقدام و سیاستگذاری در موضوع مسکن در هدف گذاری افزایش مالکیت و بازنگری الگوی توزیع و کنترل تقاضای سوداگرانه مسکن و هدایت جریان سرمایه گذاری و اعطای تسهیلات حمایتی ساخت و خرید مسکن صرفاً منوط و با احراز سکونت متقاضی را می‌طلبد. مبتنی بر رویکردهای مختلف تأمین یا عرضه زمین، واگذاری برای ساخت، آماده سازی، فروش و هزینه کرد درآمد اراضی، سیاست زمین صفر و ... در ۶ برنامه توسعه به نظر می‌رسد. افزایش عرضه زمین تجهیز شده به زیرساخت‌های شهری، حمل و نقل عمومی، کاربری‌های خدماتی هم‌اثر بخشی فوری و هم‌گسترده خواهد داشت.

هدایت زمین‌های بایر شهری به عرضه مسکن و خدمات شهری با اخذ مالیات مضاعف که اخیراً توسط مجلس شورای اسلامی مصوب شده و تصمیمات شورای عالی معماری و شهرسازی بر تغییر کاربری این اراضی در صورت عدم عرضه و ساخت مسکن از اقدامات مؤثر در این حوزه است. همچنین در یک رویکرد تحولی تشکیل بانک زمین از اراضی ساخته نشده و مازاد مجموعه‌های دولتی و شهرداری‌ها، بانک‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای نظامی و دانشگاه‌ها و سازمان اوقاف و امور خیریه می‌تواند زمینه مؤثری برای تحقق قانون جهش تولید مسکن، همچنین پیاده‌سازی سیاست‌ها مولدسازی در عین توسعه همگام مسکن و شهرسازی و تأمین خدمات شهری و سرانه کاربری‌ها با رعایت ملاحظات تراکمی به گونه‌ای که هم شهروندان، هم دولت، هم صاحبان زمین، هم مدیریت شهری به طور متوازن و عادلانه منتفع شوند. بر این اساس برنامه ریزی مسکن به گونه‌ای انجام خواهد شد تا عرضه انواع گونه‌های مسکن متنظر با برش‌های تقاضای بازار با قیمت‌های مختلف تدارک و متنظر با موقعیت اراضی بخشی از عرضه به مسکن استیجاری، اجاره‌داری حرفه‌ای و مسکن در استطاعت و مسکن کم‌درآمدها اختصاص یابد.

در مجموع مهم‌ترین مشکل مسکن در کشور عدم سیاستگذاری جامع در این حوزه بوده است. نبود توازن و تعادل بین عرضه و تقاضا، بالا بودن سهم قیمت زمین در هزینه تمام شده املاک، نامتعارف بودن قیمت زمین، محدودیت در تولید مسکن، نگاه کالای سرمایه‌ای به مسکن و نه مصرفی، ناتوانی در کنترل سوداگری در این بخش از جمله مهم‌ترین دلایل آشفتگی و التهاب در بازار و بخش مسکن محسوب می‌شوند. همچنین، فاصله بسیار

طبق برنامه ششم توسعه وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دوپست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار با احتساب انواع آن از جمله بافت ناکارآمد، تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله محور در چارچوب قوانین و مقررات اقدام کنند. این مسئله نیز تحقق محدودی داشته و بنابر اعلام مدیریت وقت حوزه بازآفرینی تحقق ۱۰ تا ۲۰ درصدی نسبت به هدف گذاری اولیه داشته است و پس از آن نیز برنامه مسکن ملی مطرح شد که آن هم خروجی قابل توجهی برای اقشار مختلف نداشت.

### خلاصه مسائل و مشکلات مشترک در برنامه‌ها

**۱** توجه به سیاست‌های درونی حوزه مسکن و عرضه آن بدون توجه به مؤلفه‌های اقتصاد کلان همچون ارتقای درآمد، رشد اقتصادی پایدار و افزایش سطح استطاعت خانوار، نمی‌تواند التیام بخش شرایط نامطلوب بخش مسکن باشد.<sup>۱</sup>

**۲** عدم استطاعت دهک‌های پایین درآمدی در مشارکت طرح‌های حمایتی دولت، به علت بالا بودن قیمت زمین و هزینه ساخت مسکن به اندازه‌ای است که دهک‌های پایین جامعه به هیچ وجه امکان تأمین مسکن خود را ندارند. سیاستی که دولت‌های مختلف برای حل این مشکل در پیش گرفته‌اند، ارائه وام مسکن و تأمین رایگان زمین برای اقشار نیازمند مسکن بوده است. سیاستگذاری‌های مقطعی در تأمین مسکن مانند طرح اسکان ضربتی ۷۷، طرح استیجاری، طرح مسکن مهر، اجاره‌داری پنج ساله و نیز طرح اقدام ملی مسکن باعث بلا تکلیفی دستگاه‌های اجرایی و مردم شده است.<sup>۲</sup>

**۳** دولت‌ها برای حمایت از اقشار کم‌درآمد، معمولاً بانک‌ها را مجبور می‌کنند که شرایط اعطای وام را ساده‌تر و بازپرداخت آن را طولانی‌تر کنند. همین امر موجب می‌شود که ریسک بازگشت وام برای بانک‌ها بالا باشد و در نهایت مجبور به استقراض از بانک مرکزی شوند. کسری بودجه و ناتوانی در تأمین مالی ساخت مسکن به خصوص در پروژه‌های کلان، سبب افزایش تورم و مشکلات دیگر می‌شود. بازنگری در شیوه‌های تأمین مالی مسکن مبتنی بر تداوم کسری بودجه و ناتوانی در تأمین مالی مسکن ضرورت بازنگری در شیوه‌های تأمین مالی را یادآور می‌شود.<sup>۳</sup>

بر اساس تحلیل پنج دوره اخیر سرشماری نفوس و مسکن از ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵ که در جدول ۱ ارائه شد؛ در تحلیلی کل نگر می‌توان گفت که در این دوره آمار تولید مسکن قابل ملاحظه و بخش قابل توجهی

۱. رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران»، شماره مسلسل ۱۸۹۷۶.

۲. گزارش دیوان محاسبات پاییز ۱۴۰۰ و گزارش اجمالی عملکرد قانون جهش تولید مسکن تیر ۱۴۰۱.

۳. آثار و پیامدهای ترمیمی شیوه‌های نامناسب تأمین مالی در گزارش «ظهار نظر کارشناسی درباره طرح جهش تولید و تأمین مسکن: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن» (خلاصه شده)»، شماره مسلسل ۱-۱۷۱۶۸ اشاره شده است.

اقتصاد کشور است. مسئله مسکن در کشور هم مسئله سرمایه‌گذاری است و هم مسئله تأمین سرپناه برای شهروندان، در هم تنیده با موضوعات شهرسازی و آمایش سرزمین و متفاوت برای دهک‌های درآمدی و اقشار حمایتی و آسیب‌پذیر است. از این‌رو نگاه جامع‌نگر مبتنی بر حکمرانی توسعه باید در این برنامه‌های توسعه قالب باشد، تا بتوان اثر ملموس و پایداری در بخش مسکن داشت. محدودنگری، بخشی‌نگری و توجه به برخی تکالیف نمی‌تواند مسئله مسکن را به نتیجه مطلوب برساند.

زیاد میزان درآمدها با نرخ مسکن به‌ویژه در کلان‌شهرها باعث سنگینی هزینه‌ها بر دوش مردم و دولت شده است و در نتیجه آن ساختار اقتصادی و بودجه‌ای خانوار دچار آشفتگی شده، براساس استانداردهای جهانی حداکثر ۳۰ درصد از هزینه‌های خانوار باید صرف تأمین مسکن شود که با آنچه در شرایط فعلی در کشور است فاصله زیادی دارد. همین مسئله تأثیرات مهمی را در ساختار جمعیتی و اجتماعی کشور ایجاد کرده و یکی از عوامل مؤثر در کاهش رشد جمعیتی و افزایش میانه‌سنی جمعیت کشور است. آنچه در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور به‌عنوان نقص اساسی دیده می‌شود عدم جامع‌نگری در تنظیم این برنامه‌ها بوده است. در واقع در هر برنامه صرفاً در بخشی از مشکلات حوزه مسکن تمرکز شده، در حالی که بازار مسکن و حوزه مسکن یک رکن اساسی در

## پیشنهادها و رهنمودها

### مواردی که در بخش مسکن برنامه هفتم باید با توجه به احکام برنامه‌های گذشته مدنظر قرار گیرد:

۱. استفاده از شاخص‌های کمی مختلف و هدف‌گذاری‌های کمی با تعیین متولی و مسئول براساس تشخیص تأثیر مضاعف شاخص‌ها بر یکدیگر و ارتقای کیفیت زیست شهروندان (سهم مسکن از تولید ناخالص ملی، تعداد پروانه‌های صادره، میزان سرمایه‌گذاری در بخش ساخت‌وساز، هزینه احداث یک متر مربع مسکن، مساحت زیربنا، تعداد واحدهای تولید شده، تراکم خانوار در واحد مسکونی، مدت زمان صدور پروانه، سهم تسهیلات بانکی در بخش ساخت و خرید واحدهای مسکونی).
۲. بهره‌گیری از برنامه‌های مختلف مسکن‌سازی با توجه به نیازهای اصلی در بازار مسکن شامل مسکن استیجاری با اعمال مدل‌های مختلف آن (با تعیین تکلیف دقیق برای سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های مختلف)، مسکن تدریجی، مسکن حداقل و ...
۳. استفاده از مدل‌ها و روش‌های مختلف مشارکت در ساخت همچون پیش‌خرید، اجاره به شرط تملیک و ... در راستای توسعه بازار و ارتقای نقدشوندگی و افزایش تولید.
۴. ارائه معافیت‌ها و برنامه‌های تشویقی ساخت‌وساز به شکل هدفمند براساس سیاست‌های آمایشی و اصلاح بافت‌های ناکارآمد شهری و مسکن در استطاعت و دهک‌های کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر اولویت حمایت.
۵. بازنگری ابعاد مختلف در حوزه قوانین و ضوابط معماری و شهرسازی حاکم بر ساخت‌وساز مسکن در راستای تأمین مسکن در استطاعت.

### مواردی که در بخش مسکن برنامه هفتم باید با توجه به آنچه که از عملکردها استنتاج می‌شود مدنظر قرار گیرد:

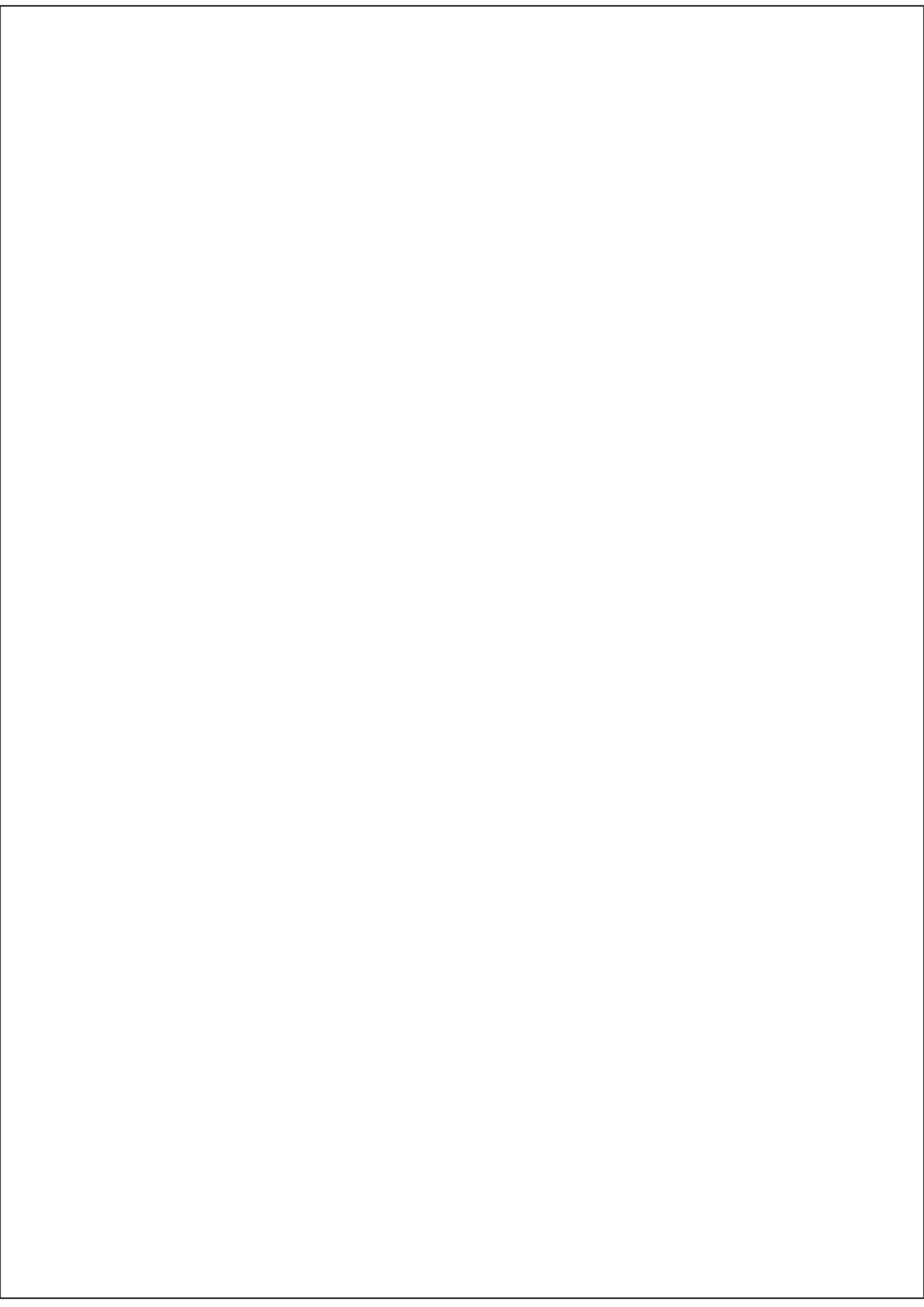
۶. تأمین منابع پایدار برای صندوق ملی مسکن به‌عنوان ضامن اصلی تأمین مالی (یارانه‌های تسهیلات، پرداخت‌های بلاعوض، پرداخت تسهیلات، ضمانت‌نامه‌های لازم و حمایت از بیمه‌های مرتبط) مسکن در استطاعت برای دهک‌های مختلف جامعه و به‌طور خاص گروه‌های کم‌درآمد.
۷. تشکیل بانک زمین در سطح هر شهرداری از اراضی بایر، ساخته نشده و مازاد با هر نوع مالکیت و کاربری با هدف مولدسازی متوازن در توسعه اقتصادی محلی و ملی، مسکن و شهرسازی.
۸. ارائه مدل‌های مشارکتی با سازندگان و بخش خصوصی در ارائه زمین و تسهیلات برای ساخت مسکن ارزان‌قیمت، استیجاری، اجاره‌داری در زمان مشخص و انتقال مالکیت، اجاره به شرط تملیک و ...
۹. به حداقل رساندن بروکراسی‌ها و قواعد مانع تولید مسکن به‌خصوص در صدور جواز ساخت و پایان کار و گردش کار نظام مهندسی ساختمان و فراهم‌سازی زمینه لازم جهت استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین برای ساخت مسکن ارزان.
۱۰. طراحی نظام حمایتی هدفمند مسکن، جهت ارائه تسهیلات و پرداخت‌های حمایتی برای تأمین مسکن دهک‌های مختلف، مناطق جغرافیایی و آمایشی مختلف، بافت‌های شهری و اقشار هدف مبتنی بر شاخص تلفیقی اولویت حمایت.



## منابع و مآخذ



۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۷۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۴-۱۳۹۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۰-۱۳۹۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۴). وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر اقتصاد کلان.
۸. گزارش نگاهی بر وضعیت کلی بخش مسکن و شهرسازی (۱۳۹۵). تهران، وزارت راه و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
۹. گزارش مرکز ملی آمار ایران (۱۴۰۰).
۱۰. گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
۱۱. مشاور بتا (برنامه‌ریزان توسعه اقتصادی آپادانا) (۱۳۹۰). طرح پژوهشی مسکن مهر، وزارت مسکن و شهرسازی. دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
۱۲. مشاور رهپو ساخت شارستان (۱۳۹۳). ارزیابی طرح مسکن مهر، چاپ اول، انتشارات آذرخش.
۱۳. یزدانی، فردین (۱۳۸۷). «ارزیابی برنامه‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نظام پرداخت یارانه بخش مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه»، در ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی برنامه پنجم، جلد اول، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت امور مسکن و ساختمان.
۱۴. عزیزی، محمد مهدی (۱۴۰۱). فرایند برنامه‌ریزی مسکن، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۵. گزارش دیوان محاسبات (پاییز ۱۴۰۰).
۱۶. گزارش اجمالی عملکرد قانون جهش تولید مسکن (تیر ۱۴۰۱).
۱۷. گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن» (خلاصه شده) شماره مسلسل: ۱-۱۷۱۶۸.
۱۸. سلسله گزارش‌های مسکن مهر (۱) (تحلیل و بررسی وضعیت تأمین سرانه کاربری‌ها و امکانات رهنمایی در طرح مسکن مهر) شماره مسلسل: ۱۸۹۳۱.





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)