

دولت و سیاست گذاری مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی

مراد برادران* ، غلامرضا غفاری**

علی ربیعی*** ، محمدجواد زاهدی مازندرانی****

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۰

چکیده

در ایران نیز مانند خیلی از کشورهای دیگر که ورود در حوزه تدارک خدمات رفاهی دارند، تهیه و عرضه مسکن مناسب همواره مورد توجه بوده است. چرا که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارائه این خدمت رفاهی به عنوان یکی از وظایف دولت‌ها شناخته شده است. بی تردید ورود و ارائه این خدمت رفاهی در ایران بعد از انقلاب اسلامی افت‌وخیزهایی داشته است. زیرا سیاست‌های رفاهی مسکن، محصول نیروها و ساختارهای کلان و همچنین شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر هر دوره است. بر این اساس هدف این مقاله تحلیل نقش دولت‌ها در سیاست‌های مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی با استفاده از نظریه تحلیل سیاست انتقادی به

* استادیار جامعه‌شناسی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول). mbbakhbin@yahoo.com

ghaffary@ut.ac.ir

alirabiee@csr.ir

m_zahedi@pnu.ac.ir

** دانشیار جامعه‌شناسی دانشگاه تهران.

*** استاد جامعه‌شناسی دانشگاه پیام نور.

**** استاد جامعه‌شناسی دانشگاه پیام نور.

شیوه تاریخی-تحلیلی است. اطلاعات مورد نیاز برای تحلیل این وضعیت به روش اسنادی، از برنامه‌ها و اسناد مرتبط، در بازه زمانی بعد از انقلاب تا پایان برنامه پنجم توسعه، استخراج شده است. نتایج این تحلیل نشان می‌دهد که سیاست‌های توسعه مسکن در ایران بعد از انقلاب متأثر از گفتمان انقلاب در دوره جنگ تحمیلی، غلبه دیدگاه تعدیل ساختاری متأثر از شرایط جهانی در دوره سازندگی، اولویت دادن به بازار و بخش مدنی در دوره اصلاحات، گفتمان عدالت‌خواهی و گفتمان تدبیر اقتصادی به ترتیب با سیاست‌های بازتوزیعی مسکن از پایین، رهاسازی بازار مسکن، توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، پاسخ به تقاضا برای مسکن به‌ویژه در بین اقشار کم‌درآمد با طرح مسکن مهر و اصلاح رویه طرح مسکن مهر با تأکید بر مسکن اجتماعی مورد توجه بوده است.

واژه‌های کلیدی: دولت، سیاست رفاهی، سیاست‌گذاری مسکن، انقلاب

اسلامی، برنامه‌های توسعه

۱. مقدمه

تأمین مسکن مناسب برای اقشار مختلف مردم، یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها می‌باشد، چرا که تأمین آن بدون کمک و حمایت‌های همه‌جانبه از سوی دولت عملی نیست. لذا دولت‌ها با تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف، برای تأمین مسکن اقشار محروم اقدام می‌کنند. بر این اساس طبق نظر کارشناسان، سیاست‌گذاری مدرن در حوزه مسکن شهری در ایران از دوران رضاشاه آغاز شده، اما آنچه در دوران حکومت پهلوی اول انجام گرفت در چارچوب برنامه به معنای امروزی آن نبود، بلکه با اقدامات دولتی دیوان‌سالارانه و ضعف نهادی و سازمانی روبه‌رو بود. در دوره پهلوی دوم با طرح و تدوین برنامه‌های عمرانی از سال ۱۳۲۷ به بعد، تأمین مسکن به‌عنوان وظیفه قانونی دولت دانسته شده و سیاست اتخاذشده در باب مسکن عمدتاً در چارچوب مجموعه‌ای

از طرح‌ها و پروژه‌های ذیل برنامه‌های کلان عمرانی تعریف شده‌اند. با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ چارچوب نظام پیشین در هم شکست و عدالت اجتماعی و وظایف دولت رفاه به‌صراحت و تأکید در قانون اساسی جدید وارد شد. در اصول ۳ و ۴۳ قانون اساسی آمده است که باید اقتصادی عادلانه پی ریخته شود تا هرگونه فقر و محرومیت از میان برداشته شود و نیازهای اساسی مانند مسکن تأمین شود و اصل ۳۱ دولت را موظف ساخته که با در اولویت قراردادن نیازمندان، زمینه برآورده شدن حق ایرانیان را در زمینه برخورداری از مسکن متناسب با نیاز آن‌ها فراهم کند. بر این اساس هدف اصلی مقاله حاضر، بررسی و تحلیل نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن می‌باشد، اما قصد ورود به وضعیت مسکن و سیاست‌های مربوط به آن در دوره قبل از انقلاب اسلامی ندارد، بلکه این سیاست‌ها را در دوره بعد از انقلاب مورد تحلیل قرار داده است.

۲. طرح مسئله

حق مسکن در قانون اساسی کشور واضح و آشکار بیان شده است، در اصل ۳۱ قانون اساسی آمده «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق فرد و خانوار ایرانی است. دولت موظف است، با رعایت اولویت، برای آن‌ها که نیازمندترند، به‌خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند» در اصل ۴۳ قانون اساسی نیز آمده «برای تأمین استقلال اقتصادی، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، برآورد کردن نیازهای انسان در جریان رشد و حفظ آزادگی او، اقتصاد کشور بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. در نتیجه پس از انقلاب اسلامی تأمین مسکن مناسب برای مردم از جمله خواست‌های مؤکد نظام شد و از این رو نهادی انقلابی به نام «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به فرمان رهبر فقید انقلاب در فروردین ۱۳۵۸ تأسیس شد. همچنین مهم‌ترین مأموریت «بنیاد مستضعفان و

جانبازان» نیز تأمین مسکن عنوان شده است. افزون بر این، جدیت در این امر به گونه‌ای بود که علاوه بر مصوبات شورای انقلاب، به‌منظور تأمین زمین لازم برای ساخت مسکن نیازمندان، با استفاده از اصل «ضرورت» و «احکام ثانویه»، قانون زمین شهری برای تحدید مالکیت خصوصی بر زمین شهری در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بنابراین حل مسئله مسکن با توجه به افزایش اسکان غیررسمی خصوصاً در کلان‌شهرها، همواره با مداخله دولت گره‌خورده است. همچنین ماهیت مسکن و اینکه بخش خصوصی به خودی خود پا به سرمایه‌گذاری در این عرصه نمی‌گذارد، دخالت دولت را به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل می‌کند. از سوی دیگر، دولت‌ها در راستای تحقق عدالت و نیز کسب مقبولیت اجتماعی همواره تأمین مسکن نیازمندان را در رأس اهداف اجتماعی خود قرار داده‌اند و سیاست‌های رفاهی مورد نظر خود را طرح کرده و به‌پیش برده‌اند. انقلاب اسلامی ایران نیز از همان ابتدا در راستای آرمان‌های عدالت‌خواهانه و توجه ویژه به محرومان و مستضعفان شکل گرفت. دولت‌های مختلف نیز پس از انقلاب، هر یک به شکلی کوشیده‌اند تا با مسئله مسکن مواجه شوند. خود مسئله مسکن نیز در طول ۴۰ سال گذشته دستخوش تغییرات شگرفی شده است. در نتیجه سیاست‌های رفاهی مسکن قاعدتاً می‌باید به‌منظور پاسخگویی به مسائل جدید، در نسبت با تغییرات رخ داده، متحول شده باشند. برای ترسیم تصویری نسبتاً روشن از سیاست‌های رفاهی مسکن پس از انقلاب، در این مقاله به‌مرور و دوره‌بندی این سیاست‌ها برحسب دولت‌ها خواهیم پرداخت. در واقع، گفتمان‌های اقتصادی و سیاسی هر دولت، در سیاست‌های رفاهی مسکن خاص آن دولت، نمایان می‌شده است. البته نباید از نظر دور داشت که باوجود برخی تفاوت‌ها در این سیاست‌ها، شباهت‌های آن‌ها نیز مورد توجه هستند. از سوی دیگر، با توجه به هدف مقاله، و با در نظر داشتن این موضوع که دولت در ایران، متولی اصلی اجرای سیاست‌های رسمی است، دوره‌بندی سیاست‌های رفاهی مسکن بر مبنای دولت‌ها، توجیه‌پذیر است. لذا مقاله حاضر به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که بستر کلی

اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاکم بر هر دوره چه تأثیری بر سیاست‌گذاری مسکن داشته‌اند؟ و دولت‌ها متأثر از این بسترها، چه نقشی را در حوزه سیاست‌گذاری مسکن ایفا کرده‌اند؟

۳. چارچوب مفهومی

تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در یک معنای کلی عبارت است از بررسی و پژوهش درباره دلایل و نتایج سیاست‌های اجتماعی (segal, 2007: 121). بر این اساس تحلیل سیاست‌گذاری به منظور شناخت خاستگاه و منشأ سیاست‌ها، تطور و توسعه آن‌ها، اثربخشی و ارزیابی پیامد سیاست‌ها انجام می‌شود. اوکانر و نتینگ (Oconnor & Netting, 2011) تحلیل سیاست‌گذاری را به مثابه پژوهش می‌دانند. به باور این دو، تحلیل سیاست‌گذاری بر جهان‌بینی‌های متفاوتی مبتنی است، و اغلب دارای ریشه‌های معرفتی و روش‌شناختی چون: اثباتی/عقلانی، تفسیری/معنایی و انتقادی است. سگال سیاست‌گذاری عقلانی را نیازمند دانش کافی درباره ارزش‌های همه بخش‌های جامعه و درباره بدیل‌های ممکن، نتایج آن‌ها و هزینه-فایده آن‌ها می‌داند. به باور وی سیاست‌گذاری عقلانی هرچند ایده‌آل است، واقع بینانه و شدنی نیست. رویکرد ناعقلانی نگاه تفسیری و معنایی به چرایی سیاست‌گذاری اجتماعی، نحوه شکل‌گیری و چگونگی توسعه آن دارد. رویکرد انتقادی نیز با تأکید بر توازن قدرت، در راستای بازچیدمان یا بازسازی نظم اجتماعی به تحلیل سیاست‌گذاری می‌پردازد (segal, 2007: 122). هادسون و لاو (Hudson & Lowe, 2009: 8-11) برای تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی بر سه سطح خرد، میانی و کلان تأکید دارند. تحلیل سیاست‌گذاری در سطح خرد با پایه‌ای‌ترین واحدهای جامعه یعنی افراد سروکار دارد. پرسش اصلی این سطح تحلیل، این است که نقش افراد در فرایند سیاست‌گذاری چیست و رابطه عاملیت و ساختار در جریان سیاست‌گذاری چگونه است؟ در سطح میانی این پرسش‌ها مطرح است که سیاست‌ها چگونه ساخته می‌شوند؟ چه کسی آن‌ها را در دستور کار

سیاست‌گذاری قرار می‌دهد؟ نقش اصلی سطح میانی سیاست‌گذاری پل زدن میان دو سطح خرد و کلان است. سطح کلان هم با مسائل گسترده‌ای سروکار دارد که بافت وسیعی را شکل می‌دهند که سیاست‌گذاری در آن انجام می‌شود. جهانی شدن یکی از این مقوله‌هاست که از طریق تأثیر بر اقتصاد جهانی، دولت-ملت‌ها، محیط‌زیست و در شکل‌گیری و مدیریت سیاست‌ها نقش دارد. آنچه در سطح کلان اهمیت دارد، دامنه تأثیر نیروهای جدیدی نظیر فناوری‌های اطلاعاتی، شکل‌های جدید ساختار اقتصادی و الگوهای جدید حکمرانی ملی و جهانی بر سیاست‌هاست.

مازنیان و ساباتیر (۱۹۸۰: ۱۸۵، به نقل از امیدی، ۳۳) سه دسته متغیرهای زمینه‌ای، ماهیتی و ساختاری را در تحلیل شرایط تدوین و اجرایی‌شدن سیاست‌ها مؤثر می‌دانند. بر این اساس، محیط تأثیرگذار بر فرایند سیاست‌گذاری شامل متغیرهای زمینه‌ای است. متغیرهای زمینه‌ای شرایط و بسترهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تعهد و الزام مجریان به اجرای قانون، بسترهای تکنولوژیک، نگرش گروه‌های هدف و حمایت بخش عمومی را شامل می‌شود. این متغیرها بسته به آنکه دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و حتی نهادهای بین‌المللی چه نقش و جایگاهی در فرایند سیاست‌گذاری دارند و چه نوع تعاملی میان آن‌ها برقرار است، در تعیین درون دادهای سیستم ایفای نقش می‌کنند. به عبارت دیگر انتظار می‌رود نظام سیاسی به‌عنوان متولی و نهاد سیاست‌گذاری، در تدوین سیاست‌ها، تقاضاها و مسائل منبث از محیط را مدنظر قرار دهد. متغیرهای ماهیتی، به مشکلات و موانع ناشی از ماهیت سیاست مربوط می‌شود که در طول فرایند سیاست‌گذاری با آن مواجه می‌شویم. متغیرهایی نظیر مسائل فنی، ناهمگونی و تنوع رفتاری گروه‌های هدف و به تبع آن دشواری اولویت‌بندی نیازها و تعدد و تنوع متغیرهای تأثیرگذار بر تعیین اولویت‌ها از مهم‌ترین متغیرهای ماهیتی محسوب می‌شوند. متغیرهای ساختاری بر فرایند اجرای سیاست‌های تعیین شده تأثیر می‌گذارند. این دسته از متغیرها در ارزیابی میزان اجرایی بودن سیاست‌ها نقش دارند و تا حد زیادی تحت تأثیر متغیرهای زمینه‌ای قرار دارند. این متغیرها شامل الگوهای

تأمین و تخصیص منابع مالی، هماهنگی میان دستگاه‌های متولی، میزان مشارکت گروه‌های هدف و میزان صراحت اهداف تعیین شده را شامل می‌شود. چارچوب مفهومی اختیار شده در این مقاله مبتنی است بر دو مؤلفه کلیدی، بازشناسی بسترهای کلی اقتصادی-سیاسی و اجتماعی؛ و جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده در خصوص مسکن در دوره‌های مورد مطالعه.

۴. روش

با توجه به هدف و پرسش‌های مورد نظر در این مقاله مرور نظام‌مند تاریخی - تحلیلی مناسب تشخیص داده شده است. تحلیل مبتنی بر بررسی نظام‌مند فرایند امر سیاست‌گذاری مسکن، و نیز تحلیل سهم و نقش دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی در این سیاست‌گذاری. سازمان‌دهی کار به این صورت بوده که در آغاز برای گردآوری داده‌ها از شیوه مطالعات اسنادی و برای بررسی تاریخی سیاست‌های رفاهی مسکن، از اسناد قانونی و برنامه‌های موجود استفاده شده است و در نهایت در پرتو یافته‌های اسنادی و قانونی، توصیف و تحلیل موضوع انجام شده است. محدوده زمانی موضوع مورد مطالعه هم، ابتدای انقلاب تا پایان برنامه پنجم را شامل می‌شود.

۵. تحلیل دوره‌ای موضوع

۵-۱. دوره اول: از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۷

۵-۱-۱. بستر کلی اقتصادی-سیاسی-اجتماعی

حکومت جدید پس از انقلاب برای حفظ و تثبیت پایگاه خود نیازمند پشتیبانی بدنه اجتماعی بود، زیرا شعار اصلی انقلاب اسلامی حمایت از فرودستان و مستضعفان و ارتقای جایگاه اقتصادی و اجتماعی آن‌ها عنوان می‌شود. هم‌زمان حکومت جدید نیازمند آن بود تا دستگاه اداری و اجرایی مطلوب خود را ایجاد کند. مستضعفان و

طبقات پایین و محروم جامعه گزینه مناسبی برای این منظور به شمار می‌رفتند. از جمله مهم‌ترین قشرهای اجتماعی که حکومت جدید به آن‌ها توجه نشان داد مستضعفان و حاشیه‌نشینان بودند. گروه‌های دیگر را می‌توان شامل این موارد دانست: آن‌هایی که نزدیکان خود را در جریان انقلاب از دست داده بودند، نیروهای نظامی، روحانیون و در سال‌های بعد، خانواده شهدای جنگ، جانبازان و ایثارگران. در این دوره با ظهور سازمان‌های موازی دولت در قالب نهادها و بنیادهای انقلابی و نیز گسترش ایدئولوژی‌های انقلابی و شعارهای حمایت از محرومیان و مستضعفان روبه‌رو هستیم. جمهوری اسلامی توانست در قانون اساسی که تبلور ارزش‌های انقلاب و حکومت اسلامی است در کنار تشکیل بنیادها و نهادهای انقلابی، و نیز مصادره اموال به جای مانده از رژیم پهلوی، ایدئولوژی خود را تداوم بخشد (عزیزی مهر، ۱۳۸۹: ۵-۹۴). همچنین تأمین مسکن در این دوران ماهیتی اساساً سیاسی یافت. بنیادهای انقلابی با فعالیت‌های خود به گروه‌های فرودست کمک کردند تا به سوی موقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی جدیدی حرکت کنند. در مقابل اما حکومت نیز از آن‌ها انتظار پیروی داشت. نکته مهم این است که منابع مالی لازم برای این کار در اختیار حکومت قرار داشت. دسترسی آسان به درآمدهای نفتی در کنار سایر منابع درآمدی، امکان صرف هزینه را به‌دوراز هرگونه شفافیت برای این نهادهای انقلابی/حکومتی فراهم کرد. این سیاست همان‌طور که گفته شد نهایتاً به تشکیل گروه‌های حامی و نوعی حامی‌پروری انجامید. بر این اساس آیت‌الله خمینی اظهار داشت که برای تمام مستضعفان خانه خواهند ساخت (کمالی، ۱۳۸۱: ۳۲-۳۲۷) که توزیع زمین در نتیجه چنین رویکردهایی یکی از عوامل اصلی برانگیزنده حرکت از روستا به شهر نیز شد. هدف برچیده شدن بازار زمین‌خواری بود. کار تا جایی پیش رفت که رئیس بنیاد مسکن اعلام کرد قرار است برای تمام مستضعفان طی ۶ ماه مسکن فراهم کنیم (امیر احمدی و پروین، ۱۳۸۵: ۹-۱۵۸). دولت موسوی نیز بر مبنای حمایت از طبقات محروم، تأمین عدالت اجتماعی و راه رشد غیرسرمایه‌دارانه پا به میدان گذاشت. دخالت مستقیم دولت در اقتصاد، تأکید بر

عدالت اجتماعی، مخالفت صریح با خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی، مخالفت با سرمایه‌داری و نیز مخالفت با حذف یارانه‌ها از جمله سیاست‌های اقتصادی دولت در این دوره به شمار می‌روند. کنترل دولت بر بازارهای مالی، ارز و قیمت‌ها در این دوره موجب پیدایش بازارهای موازی در کشور شد و طبقه نوحاسته بوروکرات‌ها از فرصت بهره بسیار بردند. نکته تأمل‌برانگیز دیگر در گفتمان غالب در این شرایط، پیوند محرومیت با مسکن است. حال آنکه اگرچه مسکن نقش مهمی در میزان محرومیت افراد بازی می‌کند، اما محرومیت را نمی‌توان و نباید صرفاً بر مبنای مسکن تعریف کرد. گفتمان غالب در این دوره در نتیجه شرایط انقلابی، نگاهی تقلیل‌گرا به مسئله محرومیت اجتماعی دارد و به‌جای تأکید بر نیروهای ساختاری تولیدکننده و بازتولیدکننده فقر، صرفاً بر یکی از نمودهای فقر یعنی مسکن انگشت می‌گذارد. چنین تأکید یک‌سویه‌ای در عمل نیز به نتایج یک‌سویه و نامتوازن می‌انجامد. موضوع دیگر که در تمام دوره‌های بعدی نیز نقشی تعیین‌کننده و شاید تعیین‌کننده‌ترین نقش را دارد، سهم نفت در اقتصاد ملی و نیز اقدامات دولت و نهادهای انقلابی به پشتوانه درآمدهای نفتی است. تا جایی که می‌توان از نوعی سیاست نفتی حرف زد. به‌بیان‌دیگر، وابستگی شدید درآمد ملی به نفت، فاکتوری مهم در ارزیابی سیاست‌های رفاه اجتماعی از جمله سیاست‌های مسکن در ایران است. در اینجا در یک معنا شاهد درهم تنیدگی سطوح جهانی و ملی نیز هستیم. نفت به‌عنوان یک عامل ژئوپولیتیک در سطح بین‌المللی، نقشی اساسی در سیاست‌های اقتصادی ایران در دوره‌های مختلف داشته است و همچنان نیز دارد. البته خود ماهیت اقتصاد جهانی از دهه ۱۹۷۰ میلادی به این سو یکی دیگر از عواملی است که تحلیل چندسطحی از سیاست‌های رفاه اجتماعی از جمله سیاست‌های مربوط به مسکن را در ایران ضروری می‌سازد. همچنان که در بخش بعدی (دولت‌سازی) می‌بینیم، تحمیل سیاست‌های تعدیل ساختاری از سوی نهادهای قدرتمند اقتصاد جهانی مانند بانک جهانی، نقشی تعیین‌کننده در سمت‌وسو و ماهیت

سیاست‌های رفاه اجتماعی و از جمله سیاست مسکن در ایران پس‌از انقلاب داشته است.

۲-۱-۵. سیاست‌های مسکن

در دوران اولیه پس از وقوع انقلاب اسلامی، به دلایل مشخص از جمله اینکه هنوز نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری جدید بر مبنای آرمان‌ها و شعارهای انقلابی مستقر نشده بود به تعبیری بیشتر با سیاست‌های مردمی یا سیاست‌های از پایین مواجه هستیم. به بیان دیگر بیشتر با نوعی سیاست‌های بازتوزیعی از پایین روبه‌رو هستیم. یعنی مردم خودشان برای حل مشکل مسکن اقدام کردند، چون بار اصلی انقلاب بر دوش آن‌ها بوده است و انقلاب رسالت اصلی خود را حمایت از محرومان می‌دانست. در واقع گسترش حاشیه‌نشینی و افزایش قیمت زمین و مسکن و نیز اجاره‌بها در شهرها در نظام شاهنشاهی، و نیز وعده‌های انقلاب و سهم‌خواهی مردم از آن، باعث تصرف صدها هکتار زمین در حاشیه شهرها و نیز تصرف آپارتمان‌های مسکونی شد. البته در سال‌های بعدی، دولت به‌طور جدی وارد عرصه سیاست‌گذاری در مسکن شد. با روی کار آمدن دولت جدید، سیاست‌های مسکن در قالب برنامه‌ها و قوانین پیگیری شد. در این مقطع زمانی شورای انقلاب و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عنوان نهادهای رسمی مشخصاً وظیفه تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و محروم را به عهده گرفتند. از همین رو در ادامه ابتدا به سیاست‌های مردمی اشاره می‌کنیم که می‌توان آن‌ها را سیاست‌های غیررسمی مسکن نامید. سپس به بررسی سیاست‌های رسمی مسکن خواهیم پرداخت.

سیاست‌های سیاسی-اقتصادی دولت در زمان پهلوی دوم به گسترش سریع شهرهای کوچک و بزرگ و فعالیت‌های شهری انجامید. افزایش درآمدها و مصرف در شهر، و زوال کشاورزی و روستانشینی، به مهاجرت جمعی روستاییان به شهرها منجر شد، گسترش بوروکراسی دولتی و تمرکز بیش‌ازپیش و در واقع شگفت‌انگیز تصمیمات اجرایی سیل مهاجرت را از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ باعث شد. (کاتوزیان،

۱۳۸۶). مهاجرت به شهرها و زاغه‌نشینی و اسکان غیررسمی از سال‌های قبل از انقلاب در ایران شروع شده بود. مهاجرت به شهرها برای دستیابی به مسکن و بخت‌های اقتصادی و اجتماعی بهتر ادامه داشت. در ۲۰ شهریورماه ۱۳۵۷ سه روز پس از فاجعه «جمعه سیاه» که جمع زیادی از مردم محلات فقیرنشین به واسطه حکومت‌نظامی کشته شده بودند، دولت و شخص شاه تسلیم مردم شدند و خانه‌ها و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و غیرقانونی را به رسمیت شناختند.

پس از انقلاب اسلامی تصرف زمین‌ها و واحدهای مسکونی و تقسیم زمین از جمله مواردی هستند که اقتضاء می‌کرد تا به این مسائل توجه شود و سازمان‌دهی صورت گیرد. با توجه به این مشکلات و برای رفع محرومیت و مهاجرت، تأمین مسکن مناسب برای اقشار محروم جامعه و اسکان آن‌ها در دستور کار حاکمیت بعد از انقلاب قرار گرفت. تأمین مسکن مناسب برای اقشار کم‌درآمد در قانون اساسی هم متبلور شد و نهادهایی از جمله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی مسئول تأمین و تهیه مسکن برای روستائیان و اقشار دیگر جامعه شدند. مسکن در زمره حقوق اجتماعی افراد قرار گرفت و صراحتاً به آن تأکید شد. در اصل ۳۱ قانون اساسی دولت وظیفه اصلی در تأمین زمینه‌های لازم برای مسکن کم‌درآمدها را بر عهده دارد. در اصل ۴۳ نیز یکی از راه‌های تأمین استقلال اقتصادی افراد، تأمین نیازهای اساسی آن‌ها از جمله مسکن می‌باشد.

اما اوج‌گیری تظاهرات و شورش‌های خیابانی و جابه‌جایی قدرت در آستانه انقلاب اسلامی، باعث شد که نیروهای امنیتی و نیز شهرداری توجه کمتری به آلونک‌نشین‌ها داشته باشند و تهی‌دستان طبقه فرودست جامعه به تصرف صدها هکتار زمین در حواشی شهرها همت بگمارند (بیات، ۱۳۷۹). بین سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۵۹ به دلیل بی‌ثباتی حاکم بر ایران و اینکه قدرت مرکزی منسجمی وجود نداشت، مردم و تهی‌دستان اقدام به اشغال خانه‌ها، هتل‌ها، کارخانه‌ها و مجتمع‌های مسکونی بازمانده از رژیم پهلوی نمودند (همان: ۶-۱۲۵). اشغال هتل‌ها و خانه‌ها و مصادره آن‌ها

جدی‌ترین مشکل دولت در سال‌های اول انقلاب محسوب می‌شد. بسیاری از هتل‌ها و کارخانه‌ها اشغال شده توسط مردم و کارگران توسط دولت پس گرفته شد. اما بسیاری از خانه‌های مسکونی تصرف شده برخلاف ویلاها و هتل‌های لوکس به اشخاصی چون معلمان و کارمندان دولتی تعلق داشت که دولت سابق به‌عنوان بخشی از مزایای شغلی برایشان ساخته بود. با این توضیح مسئولین و دولتمردان به خاطر از دست دادن مشروعیتشان به‌عنوان حامی مستضعفین و بی‌تفاوت ماندن مردم بودند. چون ادعای حکومت این بود که انقلاب برای پابرهنگان و نیازمندان است و از سوی دیگر مردم خود را مستحق دریافت مسکن می‌دانستند. همچنین بی‌ثباتی سیاسی در کشور و رقابت بین لیبرال‌ها (دولت موقت) و تندروها (چپ اسلامی) باعث شد عملاً سیاست‌های مشخصی در قبال این اشغال‌ها و تصرفات صورت نگیرد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با پشتیبانی تعدادی از روحانیون از جمله خسروشاهی، کروی و بهشتی این نوع تصرف‌ها را تشویق می‌کردند، درحالی‌که دولت موقت بازرگان کاملاً مخالف بود (همان: ۱۲۷).

با بیرون رفتن لیبرال‌ها و مجاهدین، گروه‌های اسلامی و رادیکال بر صحنه سیاسی کشور مسلط شدند. در واقع بعد از سقوط دولت موقت و در دست گرفتن قدرت توسط اسلام‌گرای سنتی، ایدئولوژی‌های پوپولیستی و رادیکالی بیش‌ازپیش ادامه پیدا کرد و به‌عنوان پشتوانه بسیج عمومی تداوم یافت (بشیریه، ۱۳۸۲)

در این زمان از یک‌سو دولت به همراهی پلیس و نیروهای خودجوش مردمی توانست برخی از خانه‌ها را تخلیه کند و البته برخی هم در همان‌جا باقی ماندند. و از سوی دیگر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به مردم وعده داده بود که از طریق حساب ۱۰۰ امام برای محرومین اقدام به خانه‌سازی می‌کند. اما این اقدامات محدود بودند و بسیار دوردست، در نتیجه فقرا و تهی‌دستان به اشغال زمین در اطراف شهرها اقدام کردند. بسیاری از شهرهای بزرگ، حمله تدریجی و گسترده به زمین‌ها و متعاقب آن ساخت‌وسازهای غیرقانونی را تجربه کردند. این حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در سال‌های بعدی تا دهه ۷۰ هم ادامه داشت (بیات، ۱۳۷۹). توزیع نامناسب و کمبود

واقعی مسکن شهری، مشکلاتی بودند که در تصرف خانه‌ها و زمین‌ها و نیز اسکان غیررسمی انعکاس یافته بودند، و مخاطب آن‌ها دولت بود.

از نخستین موضوعات حائز اهمیت در این دوره، واگذاری زمین جهت احداث مسکن مناسب به مردم بود. طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیارات حکومت اسلامی است و اسناد مالکیتی که رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات داخل محدوده شهری یا خارج از آن صادر شده، برخلاف شرع بوده است. از این رو در تیرماه ۱۳۵۸ قانون «لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» به تصویب رسید. به موجب این قانون اراضی موات به تملک دولت درآمد و پس از تفکیک و قطعه‌بندی به افراد محروم و کم‌درآمد جامعه واگذار می‌گردید (مهندسین مشاور بتا، ۱۳۹۱) و قطعه زمین تا مساحتی معین و در زمانی مشخص برای آن گروه مالکان که فاقد مسکن بوده‌اند به رسمیت شناخته شد (همان).

تقسیم و تصرف بدون قاعده زمین و گسترش بی‌قاعده شهرها، تشکیل سازمان زمین شهری در سال ۱۳۶۰ را در پی داشت که گامی در جهت ساماندهی و واگذاری زمین پیرو قانون اراضی شهری بود (اطهاری، ۱۳۹۰). در اسفند ۱۳۶۰، قانون زمین به تصویب رسید که به موجب آن اراضی به سه دسته موات، بایر و دایر تقسیم شد. اراضی موات در اختیار دولت قرار گرفت، در مورد زمین‌های بایر حق مالکیت به ۱۰۰۰ مترمربع محدود شد و بقیه آن می‌بایست در اختیار دولت قرار می‌گرفت. در این قانون وظیفه آماده‌سازی به سازمان زمین شهری واگذار شد که تصویب این قانون دخالت مستقیم دولت برای تصرف زمین‌های شهری از پیرامون شهرها (اراضی موات) به داخل آن‌ها کشاند و دولت وظیفه آماده‌سازی و عرضه زمین را بر عهده گرفت. در ادامه در سال ۱۳۶۶، قانون جدید زمین شهری به تصویب رسید که در آن تملک اراضی موات مازاد بر حدنصاب مالکیت در محدوده استحقاقی شهرها جزء حقوق ثابت دولت شد اما تملک اراضی بایر توسط دولت در ۲۲ شهر و شهرهای جنگ‌زده تا پایان سال ۱۳۷۰ مجاز شمرده شد و این قانون ادامه داشت (شیرعلی، ۱۳۹۲: ۷۸-۷۹).

سیاست غالب در این دوره را باید واگذاری زمین و سیاست‌های زمین‌حمایتی بدانیم که به صورت انفرادی، تعاونی و نیز واگذاری به سازندگان صورت می‌گرفت. این واگذاری‌ها در دههٔ بعد هم ادامه داشت. واگذاری در قالب تعاونی‌های مسکن هم در این دهه و هم در برنامهٔ اول و دوم توسعه مورد تأکید بوده است. اما انتقاد مهمی که بر تعاونی‌های مسکن وارد است این‌که گروه‌های کم‌درآمد در آن‌ها طرد می‌شوند و بخش عمده‌ای از آن‌ها پوشش داده نمی‌شوند. با تصویب قانون زمین شهری برنامه‌ریزی مسکن بیشتر به سمت واگذاری زمین میل کرد. در کنار واگذاری زمین پرداخت وام هم در دستور کار قرار گرفت. این نکته قابل ذکر است که واگذاری زمین و وام از طریق تعاونی‌ها صورت می‌گرفت و تنها شرکت‌های تعاونی مسکن تشکیل شده در محیط کار برای واگذاری زمین به رسمیت شناخته می‌شدند و به دلیل شرط داشتن حداقل هفت عضو، امکان تشکیل آن‌ها تنها در کارگاه‌های بزرگ وجود داشت. در نتیجه حدود ۶۰ درصد از شاغلان و سرپرستان خانوار امکان حضور در تعاونی‌های مسکن را پیدا نمی‌کردند. به این ترتیب اکثریت کم‌درآمدها شهری از برنامه‌های مسکن طرد شدند. در سال ۱۳۶۷ حدود یک میلیون و پانصد و هشتادویک هزار نفر در تعاونی‌های مسکن عضو بوده‌اند که با توجه به تعداد خانوارهای شهری در این سال (حدود ۱۸ میلیون) تنها ۲۰ درصد از خانوارهای شهری احتمال عضویت یکی از اعضا در تعاونی‌های مسکن وجود داشته هست (خاتم و اطهاری، ۱۳۸۴). طبق گزارش بنیاد مسکن در سال ۱۳۵۹ فقط حدود ۱۰۰ هزار قطعه زمین و ۲۵۰۰ خانه به تهی‌دستان واگذار گردید که بیشتر آن‌ها در مناطق روستای بوده است (بیات، ۱۳۷۹: ۵-۱۸۴). البته بعد از سال ۱۳۶۶ که برای بنیاد مسکن بودجه‌ای مستقل در نظر گرفته شد، فعالیت‌های آن هم گسترش یافت.

همان‌طور که گفته شد در این دوره به دلیل شرایط خاص اول انقلاب و جنگ تحمیلی، که از آن به دههٔ بدون برنامه یاد می‌شود، کشور فاقد برنامه توسعه است. لذا برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن در قالب قوانین و مقررات و نیز مصوباتی چون:

دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از ... ۱۹۳

- قانون زمین شهری،
- لایحه قانونی استفاده از خانه‌های خالی که در سال ۱۳۵۸ تصویب شد و به‌موجب آن بنیاد مسکن خانه‌های خالی را شناسایی و تصرف می‌کرد و به‌صورت اجاره و غیره به مردم می‌داد،
- قانون اراضی شهری،
- دادن وام مسکن شهری و روستایی،
- قانون تأمین مسکن فرهنگیان و کارمندان دولت،
- قانون ایجاد شهرهای جدید،
- اعطای وام‌های کم‌بهره،
- توزیع مصالح ساختمانی ارزان،
- و تقویت تعاونی‌های مسکن پیگیری می‌شد.

۲-۵. دوره دوم: دولت سازندگی یا آزادسازی اقتصادی (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶)

۱-۲-۵. بستر کلی اقتصادی-سیاسی

در این دوره شاهد رویدادهای مهمی از جمله درگذشت امام، فروپاشی شوروی، پایان جنگ، آزادسازی اقتصادی، و قوت گرفتن جریان تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی، تجدیدنظر در برنامه‌ها و سیاست‌های قبلی نظام و دولت که وجهه سوسیالیستی بیشتری داشت و در معنای سیاست‌های رفاهی حاضر به تدارک اجتماعی و پرداخت هزینه‌های اجتماعی بیشتر بود، هستیم. از مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره بازسازی ناشی از خرابی‌های جنگ و نیز تحریم‌های گسترده اقتصادی غرب بود که اقتصاد ایران را با مشکلات جدی مواجه کرده بود. در نتیجه دولت جدید راه تنش‌زدایی را با دنیای غرب در پیش گرفت. هرچند تقابل بین ایران و امریکا ادامه داشت و کلیتون در سال ۱۳۷۴ تحریم‌های اقتصادی علیه ایران را تشدید کرد که بر سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران تأثیر منفی گذاشت. در نتیجه همین شرایط،

سیاست‌های اقتصادی دولت از استراتژی بازتوزیعی فاصله گرفت و به استراتژی رشد نزدیک شد. این استراتژی اساساً همسو با سیاست‌های تعدیل ساختاری در سطح جهانی بود. هرچند که وجوه سیاسی این سیاست به میزان وجه اقتصادی آن مورد اعتنا نیست، چون در این دوره با نوعی انسداد سیاسی مواجهیم، به طوری که با هیچ درخواستی برای تشکیل حزب سیاسی موافقت نشد (کدی، ۱۳۸۳: ۵۸) و فقط حزب دولتی کارگزاران سازندگی در این دوره شکل گرفت. به‌رحال سیاست‌های تعدیل بر بازار متکی هستند و بازار را یک سیستم خودسامان می‌دانند. در تبعیت از همین روند جهانی مؤلفه‌های کلیدی سیاست اقتصادی جدید در ایران در میان سایر موارد شامل آزادسازی قیمت‌ها، کاهش یارانه‌ها و خصوصی‌سازی بودند. دولت تعیین دستمزدها را نیز به بازار سپرد و صنایع ملی شده در اوایل انقلاب را به بخش خصوصی واگذار کرد. به تعبیر دقیق‌تر، اتخاذ سیاست‌های سرمایه‌دارانه خصوصی‌سازی و آزادسازی در این دوره مهم‌ترین راه‌حل دولت برای بهبود اوضاع اقتصادی جامعه بود. بر همین اساس جهت‌گیری اصلی دولت هاشمی برای بازسازی اقتصادی بر سیاست تعدیل ساختاری مبتنی بود که از سوی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه و دارای اقتصاد دولتی تجویز می‌شد. تعدیل ساختاری مستلزم اقداماتی در راستای آزادسازی اقتصادی است. سیاست‌های عمده این دوره در همین راستا معطوف به کاهش یارانه‌ها، کاهش کسری بودجه، افزایش مالیات‌ها، خصوصی‌سازی و رهاسازی کنترل قیمت‌ها بود. خصوصی‌سازی البته با مشکلات عمده‌ای همراه بود، به طوری که بیشتر کارخانه‌ها به افراد وابسته به الیگارشی حاکم و وابستگان آن‌ها واگذار شد. موضوع مهم دیگر در این دوره، وضعیت درآمد نفتی ایران بود که نسبت به دوران جنگ بهبود یافت، اما هم‌زمان درآمدهای مالیاتی کاهش یافت. بخشی از مالیاتی که دولت دریافت می‌کرد ناشی از مالیات بر واردات بود که آن هم غیرمستقیم به درآمدهای نفتی متکی بود. منابع تأمین مالی دولت در این دوره افزون بر این از طریق واگذاری‌ها و نیز از طریق تسهیلات بانکی و نیز تورم بر مردم تحمیل می‌شد. از همین رو دولت می‌توانست مستقل از

بخش عمده جامعه عمل کند. با توجه به پایان یافتن جنگ و بهبود نسبی درآمدهای دولت، اولین برنامه توسعه کشور تدوین شد. هرچند از آنجایی که این برنامه در قالب تعدیل ساختاری اجرا شد عملاً به کاهش رفاه و گسترش فقر انجامید. که در نهایت در شکل شورش‌های مردمی در شهرهای شیراز، مشهد، اراک، مبارکه، و اسلام‌شهر در تهران خود را نشان داد.

۲-۲-۵. سیاست‌های مسکن

بعد از طی شدن دهه اول انقلاب و مشکلات ناشی از آن و نیز جنگ تحمیلی، حرکت به سمت رشد و توسعه کشور، توسط برنامه‌ها پیگیری شد. گرچه برنامه‌ای برای سال‌های ۶۶-۱۳۶۲ تدوین شد، اما به دلیل فشارهای اقتصادی و سیاسی ناشی از جنگ اجرا نشد. از این‌پس برنامه‌های مسکن در قالب برنامه‌های توسعه تداوم پیدا کرد. در دوران سازندگی، برنامه اول و دوم توسعه تدوین و اجرا شد. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، برنامه اول توسعه، هم‌زمان با روی کار آمدن دولت سازندگی به ریاست هاشمی رفسنجانی و سیاست‌های تعدیل در اقتصاد همراه است. برنامه در شرایطی تدوین و اجرا می‌گردد که خرابی‌های حاصل از جنگ تحمیلی، سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و کاهش دخالت دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی و خصوصی‌سازی مطرح است. این نگاه، یعنی کاهش دخالت دولت و آزادسازی اقتصادی، در برنامه مسکن هم نفوذ دارد. دولت سعی دارد هرچه بیشتر از سیاست‌های پوپولیستی در بخش اقتصاد و مسکن دوری کند. آزادسازی اقتصادی در دستور کار برنامه‌های مسکن قرار می‌گیرد و اعمال سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی در بازار مسکن رخ می‌دهد (اطهاری، ۱۳۹۰). دولت از بازار مسکن کنار کشید و وام‌های یارانه‌ای با نرخ‌های ترجیحی (هشت درصد ارزان‌تر از بازار) در اختیار سازندگان مسکن در بخش خصوصی قرار گرفت. مصالح ساختمانی که در بازار سیاه باقیمت‌های بالا فروخته می‌شد، به قیمت دولتی در اختیار بخش خصوصی قرار گرفت و اینکه بیشترین یارانه

زمین و مسکن در این دوره در اختیار متقاضیان قرار گرفت. برنامه دوم در واقع ادامه برنامه اول با تأکید بیشتری بر آزادسازی اقتصادی، تکنرخی کردن ارز، آزادی واردات و کاهش دخالت دولت و توجه به سیاست‌های مبتنی بر بازار است. در این برنامه از شدت و دخالت دولت در بازار مسکن کاسته شد. این برنامه در حالی تدوین و اجرا شد که روند فعالیت‌های بخش ساختمان و مسکن طی برنامه دوم با نوسانات نسبتاً شدیدی مواجه بوده است، طوری که رونق‌بخش مذکور از سال ۱۳۷۳ آغاز شد و روند جهشی قیمت آن تا نیمه دوم سال ۱۳۷۵ تداوم داشت و پس‌از آن به دلیل رکود معاملات و کاهش تقاضای مؤثر، سرمایه‌گذاری در این بخش کاهش یافت که نهایتاً به کاهش تولید مسکن منجر شد (همان: ۸۸).

سیاست‌های مرتبط با بخش مسکن در برنامه دوم عمدتاً بر سه محور «پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی» در قالب تولید مسکن آزاد، حمایتی و اجتماعی استوار بوده است. گرچه در برنامه دوم توسعه مسکن اجتماعی مطرح شد، ولی آنچه در قالب مسکن اجتماعی و طرح استیجار در ایران تحقق یافت، حمایت از تأمین مسکن ملکی اقشار کم‌درآمد بوده است که با تجربه تاریخی مسکن اجتماعی در کشورهای غربی و کشورهای دیگر یعنی «نظام استیجار ارزان» متفاوت است هرچند شباهت‌هایی با آن دارد. طرح مسکن اجتماعی با کیفیتی که در برنامه دوم مطرح شده نشان می‌دهد که سیاست دولت در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد به تأمین مسکن ملکی و نه استیجاری گرایش دارد و مفهوم استیجار در عبارت «اجاره به شرط تملیک» در واقع به دوران پرداخت اقساط خرید مسکن اجتماعی اطلاق می‌شود. در واقع آنچه در ایران به‌عنوان مسکن اجتماعی مطرح شده با تعبیری که از این سیاست در اروپا و کانادا یا سنگاپور و هنگ‌کنگ وجود دارد، تفاوت دارد. در آن کشورها مسکن اجتماعی معادل «نظام استیجاری ارزان» است یعنی مسکن اجاره‌ای تحت مالکیت بخش عمومی یا غیرانتفاعی که گروه‌های کم و میان درآمد از آن استفاده می‌کنند. در کشورهای مختلف بین ۱۰ تا ۳۰ درصد مسکن در حال ساخت در زمره مسکن اجتماعی است و سیاست

مهمی در تعادل‌بخشی به بازار مسکن محسوب می‌شود. در ایران مسکن اجتماعی با این خصوصیات و ویژگی‌ها وجود ندارد. از دلایلی که می‌توان برای عدم توفیق مسکن اجتماعی در ایران ذکر کرد: نرخ بالای شهرنشینی، گستردگی اقشار کم‌درآمد و درآمد سرانه پایین از جمله موانع به‌کارگیری راهبرد تأمین مسکن اجتماعی در ایران به شمار می‌آیند (خاتم، ۱۳۸۴). می‌توان گفت که هدف سیاست مسکن اجتماعی (استیجاری) بالا بردن نسبت مسکن استیجاری به مسکن ملکی بوده است. اما شیوه واگذاری واحدهای مسکونی ساخته‌شده تحت عنوان طرح مسکن اجتماعی، به‌جای اینکه استیجار باشد، شیوه اجاره به‌شرط تملیک (شیوه فروش اقساطی) بوده است. این امر دلایل مختلفی را داراست که می‌توان به اخذ پیش دریافت از متقاضیان اشاره کرد که باعث شد دولت مکلف شود تا این واحدها را به‌صورت اجاره به‌شرط تملیک واگذار کند. همچنین در زمان واگذاری واحدها مشخص شد که سازوکارها و نرم‌افزارهای لازم برای اجاره‌داری در دستگاه‌های ذیربط موجود نمی‌باشد. در نتیجه امکان اجاره‌داری توسط این دستگاه‌ها فراهم نشد. در نتیجه مسکن استیجاری، آن هم به‌صورت دولتی در کشور نهادینه نشده و نهادهای متصدی امور اجاره‌داری تاکنون ایجاد نشده‌اند. شیوه واگذاری این واحدها از استیجار به اجاره به‌شرط تملیک و ضرورت پرداخت پیش‌قسط، دهک‌های پایین درآمدی جامعه را از دسترسی به این واحدها دور کرد و تنها دهک‌های چهارم و بالاتر توانسته‌اند از واحدهای این طرح به شیوه اجاره به‌شرط تملیک استفاده کنند. دهک‌های درآمدی پایین توانسته‌اند از افرادی که قبلاً این واحدها را به‌صورت اجاره به‌شرط تملیک تحویل گرفته‌اند، برای استفاده به‌صورت استیجار بهره‌برداری کنند. از سوی دیگر سرمایه‌ها و یارانه‌های دولتی برای پرداخت به نیازمندان و صاحب مسکن کردن آن‌ها و نیز انبوه‌سازان، به بانک‌ها سپرده شد. بانک‌ها نشان دادند که پیش‌تر با فراهم کردن شرایطی می‌کوشند تا از ریسک‌های سرمایه‌گذاری خود بکاهند. همان‌طور که پیش‌تر هم اشاره شد افرادی می‌توانستند وام دریافت کنند که توانایی پس‌انداز و بازپرداخت آن را داشته باشند. این در حالی است که در سال‌های

برنامه و اجرای این طرح تورم افزایش‌یافته و دهک‌های پایین درآمدی از هزینه‌های مسکن خود کاستند تا نیازهای اساسی دیگر خود را رفع کنند. شرط دیگر داشتن شغل و درآمد معین بود که نشان می‌دهد، کارگران و افرادی که تحت حمایت سازمان‌ها و نهادهای رسمی حمایتی نیستند، طرد می‌شوند. در نتیجه تأمین مسکن برای دهک‌های پایین درآمدی به دلیل شرایط بانک‌ها برای متقاضیان محقق نشده است. در نتیجه عنوان شده "به‌جز در دهه اول انقلاب که بهبود چشمگیری در وضعیت مسکن کم‌درآمدها حاصل شد، به‌رغم هزینه‌های بسیار، برنامه‌های تأمین مسکن تاکنون از چنان سنجیدگی و کارایی لازم برخوردار نبوده است که کم‌درآمدها را به‌حق خود در زمینه برخورداری از مسکن مناسب برساند. در نتیجه «اسکان غیررسمی» در ایران رو به گسترش نهاده که نشانه عدم توفیق دولت در برنامه‌ریزی رسمی برای اسکان کم‌درآمدهاست که در عمل به «شهروند زدایی» آن‌ها انجامیده است" (اطهاری، ۱۳۹۰). عملکرد مسکن آزاد و حمایتی، با توجه به آمار بانک مرکزی توانسته ۸۰ درصد اهداف برنامه را محقق نماید، لیکن مسکن اجتماعی، به دلیل عدم سرمایه‌گذاری و مشارکت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و (کمبود منابع دولتی) نتوانست اهداف پیش‌بینی‌شده برنامه را محقق سازد. ضعف توان مالی متقاضیان خرید مسکن، افزایش قیمت زمین که در سه‌ماهه اول سال ۱۳۶۹ قیمت زمین رشدی ۵۹ درصدی داشته (دارالشفاء، ۱۳۹۱)، در این عدم موفقیت سهم و نقش داشته است. در مجموع در دوره سازندگی دولت در چارچوب سیاست‌های آزادسازی و رهاسازی بازار مسکن، بیشتر از عرضه مسکن هواداری کرد و سهم بخش خصوصی و انبوه‌سازان را بیشتر نمود. در کنار آن سیاست «پاک» آقای عباس آخوندی (وزیر مسکن و شهرسازی وقت) و مسکن اجتماعی پیگیری شد. از سال ۱۳۶۸ و هم‌زمان با سیاست‌های تعدیل در این دوره، واگذاری زمین و وام‌های ارزان محدود شد و نیز به خانه‌سازی دولتی به‌عنوان مقابله با مشکلات مسکن کم‌درآمدها، توجه شد. همچنین از رویدادهای بسیار مهمی که در این دوره رخ داد، باید به تصویب طرح خودکفایی شهرداری‌های شهرهای بزرگ در سال ۱۳۶۸ در هیئت

دولت اشاره کرد. به‌موجب این طرح شهرداری‌ها موظف شدند برای تأمین هزینه‌های خود، مبادرت به درآمدزایی کنند. نتیجه این وضعیت، آغاز تراکم‌فروشی در شهرهای بزرگ بود؛ که در واقع شکل مشخصی از ارزش‌افزایی از طریق تولید فضا است. قیمت زمین در نتیجه این روند به‌شدت افزایش یافت. همان‌گونه که دارالشفاء (۱۳۹۱) می‌نویسد بی‌تردید مسکن از این تحول عمده متأثر شد. به‌طوری‌که بخش‌های بیشتری از جمعیت از تأمین مسکن حداقلی ناتوان شدند.

۳-۵. دوره سوم: دولت اصلاحات (۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴)

۱-۳-۵. بستر کلی اقتصادی-سیاسی

در این دوره بیشتر بر توسعه سیاسی، حاکمیت قانون و تقویت جامعه مدنی و تقدم توسعه سیاسی و عدالت اجتماعی بر توسعه اقتصادی تأکید می‌شود. در بعد اقتصادی در این دوره نیز مانند دوره قبل بر بازار و خصوصی‌سازی تأکید می‌شود. آغاز کار دولت خاتمی در نیمه برنامه دوم توسعه با رکود اقتصادی فراگیر در کشورهای جنوب شرقی آسیا همراه بود که بر تقاضای نفت و صادرات غیرنفتی تأثیر گذاشت و در سال ۱۳۷۷ با کاهش شدید قیمت نفت در بازار جهانی، بر اقتصاد ایران تأثیر منفی گذاشت (پژویان و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۸۶) ازجمله مهم‌ترین سیاست‌ها عمده اقتصادی در این دوره می‌توان به اصلاح نظام مالیاتی کشور، ایجاد بانک‌های خصوصی، و ایجاد بیمه خصوصی اشاره کرد. ازجمله جهت‌گیری‌های اصلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۳-۱۳۷۹) تصحیح سیاست‌های کلان اقتصاد کشور در چارچوب سیاست‌های مالی، پولی، ارزی، اشتغال، تولید و سرمایه‌گذاری، و جهش در صادرات غیرنفتی و کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام بود. دولت خاتمی را شاید بتوان تلاشی در مقابل سیاست حامی‌پروری در دوره پیشین تلقی کرد. شعارهای معطوف به مشارکت دادن واقعی مردم در سرنوشت‌شان به‌نوعی در راستای پایان دادن یا دست‌کم مقابله با سیاست حامی‌پروری عمل می‌کرد. این رویکرد البته

برای آنانی که در دوره‌های پیشین از دل همین روابط حامی‌پرورانه شکل گرفته بودند و حالا بخشی از بدنه حکومت بودند خوشایند نبود و از همین رو مانع‌تراشی می‌کردند. ازجمله اقدامات مهم در این دوره در راستای تحقق مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها، برگزاری اولین انتخابات شوراها در اسفند سال ۱۳۷۷ بود. در اردیبهشت ۱۳۸۳ نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جهت اجرای اصل ۲۹ و ۲۱ قانون اساسی برقرار شد (قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ماده ۱). این قانون را می‌توان در راستای سیاست مداخله دولتی در نابرابری‌های بازار ارزیابی کرد. وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز جهت اجرای این قانون تشکیل شد. تأسیس وزارت رفاه بیش از هر چیز در راستای پاسخگو و شفاف ساختن عملکرد نهادهایی بود که به‌نوعی در زمینه‌های رفاهی و در اختیار داشتن منابع اجتماعی و تأمین هزینه‌های اجتماعی سهم بودند. زیرا وقتی این نهادها زیر نظارت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار بگیرند به بخشی از بدنه دولت تبدیل می‌شدند و دولت نیز در برابر سازمان‌های مختلفی ازجمله قوه مقننه پاسخگو بود. هرچند در نهایت این نهادها به نظارت وزارت رفاه تن ندادند. سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها نیز در همین قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شکل گرفت. البته برنامه چهارم توسعه نیز تکلیف مشخصی را برای دولت در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها مدنظر قرار داده بود. در زمینه دسترسی به منابع نفتی با توجه به افزایش قیمت نفت، در قیاس با دوره قبل دولت دست بازتری پیدا کرده بود و به نظر می‌رسد در تدارک خدمات رفاهی می‌توانست ورود چشمگیر و مؤثرتری را داشته باشد. لیکن بنا بر تعهدات قانونی ازجمله استراتژی احتیاطی تازه‌ای که در قالب صندوق ذخیره ارزی تعریف کرده بود، چندان به دنبال ورود به سیاست‌های توزیع غیر هدفمند نبود. مسئله و استراتژی که در دولت بعد به‌کلی کنار گذاشته شد.

۲-۳-۵. سیاست‌های مسکن

در دولت خاتمی برنامه مسکن در قالب برنامه سوم توسعه تدوین و اجرایی شد. این برنامه زمانی تدوین شد که مسکن دچار رکود شده بود. در قانون برنامه سوم، فصل ۱۹ مختص مسکن می‌باشد. در ماده ۵۵ آمده است که ۳ درصد از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی بر مبنای درصد سال ۱۳۷۸ در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک یک درصد) قرار می‌گیرد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دام‌پروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی شود که ویژگی عمده آن‌ها اشتغال‌زایی می‌باشد. ماده ۱۳۸ بیان می‌کند: به منظور افزایش سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت‌وسازهای 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 با جمعیت کمتر از ۲۵۰/۰۰۰ نفر و ده 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 هریک 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 ذیصلاح موظف‌اند 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 به ازای هر واحد مسکونی احداث شده موضوع این قانون، حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان انفرادی باشد.

ماده ۱۳۹ قانون برنامه سوم اشاره می‌کند که به منظور 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 مترمربع خواهد بود.

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

ج - در خصوص خانواده معظم شهدا و جانبازان بیست‌وپنج درصد و به بالا و آزادگان اعطای تسهیلات بانکی جهت خرید و یا ساخت مسکن با حداقل کارمزد و اقساط بلندمدت خواهد بود (سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۹).

در این برنامه مانند برنامه‌های گذشته بر حل مسکن کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی نیز مورد تأکید است. به سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام مسکن توجه شده است. پلکانی کردن اقساط بازپرداخت تسهیلات بانکی برای دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از اهم سیاست‌های پیشنهادی در برنامه سوم توسعه است. به منظور آزادسازی مالی، بانک مرکزی مکلف به تدوین مقررات لازم برای اعطای آزادی عمل بیشتر به بانک‌های تجاری در تعیین نرخ سود وام مسکن شده است. تشویق تعاونی‌های پسرانداز مسکن در دستور کار قرار گرفت. به منظور حمایت از انبوه‌سازان، این افراد در برنامه از پرداخت مالیات و هزینه تأمین آب، برق و گاز و عوارض صدور پروانه ساخت تا حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان منفرد معاف شدند. (اطهاری، ۱۳۹۰: ۸۳). مسکن استیجاری در برنامه سوم هم مورد تأکید بود. مشکل این بود که بخش خصوصی که بیشترین سهم را

دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از ... ۲۰۳

در تولید مسکن در کشور دارد، رغبتی به ساخت مسکن اجاره‌ای از خود نشان نمی‌دهد، به طوری که تنها ۶/۱ درصد از کل واحدهای تولیدشده در هر سال به قصد اجاره بود. کمبود واحدهای مسکن استیجاری از یک طرف و ویژگی‌های خاص متقاضیان این واحدها از طرف دیگر، باعث شد تا دولت با تقویت قانون تشویق و احداث واحدهای مسکونی استیجاری، صرفاً احداث این واحدها را الگوسازی نماید و مستقیماً در ساخت‌وساز دخالت نکند. طی برنامه سوم، ۸۵ هزار واحد مسکونی استیجاری در کشور احداث شد که تنها ۴ درصد تولید مسکن شهری طی این دوره را تشکیل می‌دهد. این در حالی است که در ابتدای برنامه، دولت موظف شده بود سالانه ۱۰ درصد مسکن تولیدشده را در شهرها به صورت استیجاری احداث نماید. در مجموع هدف اصلی دولت در زمینه احداث مسکن استیجاری که الگوسازی برای بخش خصوصی بود محقق نشد و اجرای آن بیشتر از آن که به سمت احداث واحدهای استیجاری حرکت کند به سمت اجاره به شرط تملیک رفت و حتی خود دولت همانند بخش خصوصی تمایلی به اجاره‌داری از خود نشان نداد (عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۴۰-۱، نقل شده در شیرعلی، ۱۳۹۲: ۹۹). روند فعالیت‌های بخش ساختمان و مسکن طی برنامه سوم با نوسانات نسبتاً شدیدی روبرو بوده است، به طوری که از سال ۱۳۷۹ رونق بخش مذکور آغاز و این روند تا اواخر سال ۱۳۸۱ ادامه داشت و پس از آن به دلیل محدودیت‌های ساخت‌وساز به ویژه در شهر تهران، افزایش هزینه ساخت و رشد قابل توجه قیمت‌های معاملاتی مسکن، فعالیت این بخش وارد سیکل رکودی گردید. در طول برنامه سوم توسعه، ارزش افزوده بخش ساختمان و مسکن به طور متوسط سالانه ۲-۴ درصد رشد داشت که در مقایسه با هدف ۹/۹ درصدی منظور شده در برنامه، عملکرد پایینی را نشان می‌دهد. سهم ارزش افزوده این بخش در تولید ناخالص داخلی ۴/۸ درصد بود و اینکه در تأمین مسکن کم‌درآمدها و حل معضل مسکن آن‌ها موفقیت‌های چندانی به وجود نیامد و وضعیت مسکن این افراد تنزل یافت و بر اسکان غیررسمی افزوده شد. به همین دلیل «سند ملی توانمندسازی و سازمان‌دهی

سکونتگاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید و ستاد ملی توانمندسازی برای تحقق آن شکل گرفت. همچنین دولت در این دوره به این نتیجه رسید که به‌رغم صرف یارانه‌های بسیار، به دلیل نبود برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی جامع، موفقیت لازم در تأمین عدالت اجتماعی حاصل نشده است. از این رو اقدام به برقراری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی نمود و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تأسیس شد. بر همین اساس دولت موظف می‌شود که تا پایان سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴) طرح جامع مسکن را با تکیه بر تحقق عدالت اجتماعی و بر محور توانمندسازی تدوین کند (همان: ۹۹-۱۰۰).

۴-۵. دوره چهارم: دولت عدالت‌گرا (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲)

۴-۵-۱. بستر کلی اقتصادی-سیاسی

مهم‌ترین شعار محمود احمدی‌نژاد عدالت و مهرورزی بود. او با شعارهای پوپولیستی و تأکید بر سیاست‌های بازتوزیعی در اقتصاد سر کار آمد. دلیل پیروزی او را می‌توان در ناکارآمدی دولت‌های پیشین در رفع محرومیت و فقر و در نتیجه گسترش فساد و نابرابری اجتماعی جست. سیاست‌های پرداخت یارانه، سهام عدالت، سهمیه‌بندی بنزین و نیز مسکن مهر از سیاست‌های مورد توجه دولت احمدی‌نژاد هستند. دولت احمدی‌نژاد دارای بیشترین منابع ارزی حاصل از فروش نفت در طول ۱۰۰ سال گذشته بوده است، اما در عین حال دولت او رکورددار نرخ تورم، موج فزاینده بیکاری و رشد منفی اقتصادی نیز بوده است. به طوری که از سال ۱۳۹۰ به بعد مرکز آمار ایران دیگر گزارشی درباره رشد اقتصادی ارائه نداد. از سوی دیگر هرچند اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها سبب شد وضعیت اقتصادی دهک‌های پایین جامعه بهبود یابد، اما وضعیت دهک‌های میانی بدتر شده است (دنیای اقتصاد، ۹ شهریور ۱۳۹۲). طرح تحول اقتصادی در این دولت اجرایی شد که توجه ویژه‌ای به مناطق محروم کشور به‌ویژه روستاها داشت. اقدامات نسجیده‌ای مانند انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از ... ۲۰۵

کشور، عدم استقلال مرکز آمار ایران و در نتیجه ارائه آمارهای غیرواقعی نیز از مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره به شمار می‌رود. در اواسط دوره دوم این دولت، با ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی، و رفاه و تأمین اجتماعی مواجهیم. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از تصویب مجلس در سال ۱۳۹۰ در راستای طرح کوچک‌سازی دولت از مجرای این ادغام تشکیل شد. از سوی دیگر باید توجه داشت که درآمدهای فزاینده دولت در این دوران در واقع ناشی از تحولات در قیمت جهانی نفت بوده است و نه ناشی از پیشرفت صنعت نفت ایران.

۲-۴-۵. سیاست‌های مسکن

دولت نهم با تأسی از برنامه چهارم، عدالت محوری را در سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن در پیش گرفت. توزیع زمین ارزان بین مردم از طریق تعاونی‌های مسکن و نیز ارائه وام‌های ارزان برای آماده‌سازی زمین و ساخت مسکن، از جمله راهبردها در این دوره می‌باشد. سیاست غالب این دوره در زمینه مسکن به طرح مسکن مهر برمی‌گردد که توسط دولت نهم و دهم اجرا شد. وزارت مسکن و شهرسازی در راستای تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم و به‌خصوص نیازمندان، در سال ۱۳۸۴، طرح جامع مسکن را با استفاده از دیدگاه‌ها و نظرات پژوهشگران و محققان بخش مسکن تهیه و سند راهبردی-اجرایی آن در سال ۱۳۸۵ مشتمل بر ۵۵ برنامه و در ۹ محور جمع‌بندی شد. یکی از محورهای اصلی طرح جامع مسکن، توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد می‌باشد. «طرح مسکن مهر» با الگوبرداری از طرح جامع مسکن و همین محور (تأمین مسکن نیازمندان) تهیه و تدوین شده است.

طرح مسکن مهر در قالب احداث ۱,۵ میلیون واحد مسکونی در تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۸۶ و «لایحه ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» در سال ۱۳۸۷ جنبه قانونی پیدا کرد و به رسمیت شناخته شد. با نهایی شدن سند راهبردی-اجرایی طرح جامع مسکن و ارائه ۵۵ برنامه آن در ۹ محور جهت برخورد جامعه و همسو نگر

با مسائل و مشکلات فراروی بخش مسکن و اجرایی‌شدن تعدادی از این برنامه‌ها در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، ضروری می‌نمود بستر قانونی لازم برای تداوم این برنامه‌ها و مهیاشدن زمینه اجرایی سایر برنامه‌ها و راهبردهای این طرح فراهم شود. از این رو لایحه ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به تصویب مجلس رسید. این لایحه که اولین و جامع‌ترین قانون در زمینه تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های بخش مسکن است سه راهبرد اساسی را دنبال می‌کند: افزایش ظرفیت تولید و سرمایه‌گذاری مسکن از طریق برقراری حمایت‌ها، تسهیلات و تأمین سایر نهادهای مورد نیاز، برقراری و حمایت از برنامه‌های تأمین مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر، و توجه به مسائل کیفی ساخت‌وساز مسکن در کشور (شیرعلی، ۱۳۹۲: ۱۱۱).

بند «د» ذیل تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بر تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به‌خصوص اقشار کم‌درآمد تأکید جدی داشته و جهت نیل به اهداف تعیین‌شده راهکارهای متعددی را پیشنهاد نمود. در همین راستا طرح مسکن مهر به‌عنوان مهم‌ترین و محوری‌ترین برنامه بخش مسکن از سال ۱۳۸۶ طراحی و عملیاتی شده است. در این طرح، تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد با رویکرد کاهش قیمت تمام‌شده مسکن از طریق حذف قیمت زمین، پرداخت یارانه‌های مستقیم، اعطای تسهیلات یارانه‌ای، پوشش بخشی از هزینه‌های ساخت از جمله عوارض تراکم و پروانه‌های ساختمانی، انشعابات، نظارت عالی و ... برای دهک‌های مشمول و همچنین تقویت حق حاکمیتی دولت در بخش مسکن و حصول به عدالت اجتماعی و توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد، مورد نظر است.

در بند ۱-۲ تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور آمده که وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به‌منظور کاهش قیمت واحدهای مسکونی، زمین مناسب را به‌صورت اجاره بلندمدت تا ۹۹ ساله در چارچوب حق بهره‌برداری از زمین به واجدین شرایط اعم از افراد و تعاونی‌ها واگذار کند.

دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از ... ۲۰۷

در ماده ۱۱ بند «ب» از فصل دوم دستورالعمل اجرایی برنامه تأمین مسکن در سال ۱۳۸۶ در خصوص مسکن مهر آمده است که سازمان‌های مسکن و شهرسازی موظف هستند سهمیه شهرستانی احداث مسکن در قالب واگذاری حق بهره‌برداری از زمین را با توجه به شاخص‌های نیاز مسکن، امکانات موجود زمین، تعیین و به تصویب ستاد مسکن استان برسانند.

پروژه‌های مسکن مهر ابتدا به صورت طرح توسعه‌ای در زمین‌های حاشیه‌ای تحت اختیار دولت و وزارت مسکن و شهرسازی مطرح شد، اما به دلیل عدم برخورداری این زمین‌ها از هرگونه امکانات و بالا بودن هزینه‌ها، طرح‌های دیگری از جمله مسکن مهر خود مالک، مسکن مهر بافت‌های فرسوده شهری و مسکن مهر شهرهای جدید مورد توجه قرار گرفتند. علت اصلی این امر را می‌توان برخورداری کامل یا نسبی این سایت‌ها از امکانات و خدمات زیربنایی دانست که به کاهش هزینه‌ها و بهره‌برداری سریع از پروژه‌ها کمک می‌کند.

به‌طورکلی هدف از طرح مسکن مهر را باید تحقق عدالت اجتماعی دانست. تحقق عدالت از طریق تأمین مسکن مناسب برای گروه‌های کم‌درآمد و فقیر و خانه‌دار کردن آن‌ها شعار اصلی مسکن مهر است. با این حال با گذشت حدود ۱۰ سال از آغاز انجام این طرح، شرایط به‌گونه‌ای رقم خورده است که این طرح نیز به اهداف خود نرسیده است. آنچه تحت عنوان مسکن مهر در شهرهایی مانند پرنده و پردیس ساخته شده است، فاقد حداقل‌های یک مسکن مناسب است. هزینه‌های اجرا به‌هیچ‌وجه با آنچه ابتدا به متقاضیان وعده داده شده بود نمی‌خواند. دلالت و واسطه‌گران مسیر طرح را منحرف کرده‌اند. همه این‌ها باعث شده است تا نه تنها این سیاست رسمی رفاهی مسکن کمکی به بهبود زیست‌فرودستان نکند، بلکه خود به سازوکاری تبدیل شود که بیشتر بر بورس‌بازی مبتنی است و در نتیجه بیشترین منافع آن به جیب سرمایه‌داران و نهادهای قدرت می‌رود و نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای فرودستان شهری باشد. عمده متقاضیان از طولانی شدن پروژه گلایه دارند و با توجه به اینکه دولت قبل سهم آورده متقاضیان را به خدمات زیربنایی و

روبنایی اختصاص داده، اعتماد از بسیاری افراد سلب شده و دیگر مایل نیستند سهم آورده خود را به پروژه‌هایی تزریق کنند که قرار بود ۱۸ ماهه آن را تحویل بگیرند، اما هنوز پس از گذشت ۵ تا ۹ سال، بسیاری از واحدها بلا تکلیف است.

۵-۵. دوره پنجم: دولت تدبیر و امید (۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶)

۵-۵-۱. بستر کلی اقتصادی-سیاسی

شاید بتوان دوره اول ریاست جمهوری حسن روحانی را عصاره بیش از ۳ دهه سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران دانست. بر این مبنا می‌توان گفت که بستر کلی اقتصادی - سیاسی در دوره اول ریاست جمهوری روحانی آمیزه‌ای است از آزمون و خطاهای پیشین در عرصه سیاست رسمی. به‌ویژه باید این دوره را در پرتو دوره ۸ ساله ریاست جمهوری احمدی‌نژاد دید و بررسی کرد، چرا که دولت احمدی‌نژاد استثنایی در میان دولت‌های پساانقلابی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود. به یک معنا می‌توان گفت که پیشینه تحولات سیاسی در دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران به‌نوعی تاریخ عملکرد دولت‌ها بوده است. هر دولتی به‌واسطه عملکرد خود زمینه‌ها را برای روی کار آمدن دولت بعدی فراهم می‌ساخته است. به بیان ساده می‌توان گفت که انقباض اقتصادی در دوران جنگ تحمیلی، دولت آقای رفسنجانی را در پی داشت که بر انبساط اقتصادی استوار بود. کم‌توجهی به ابعاد دیگر توسعه در دوران رفسنجانی، گرایش به توسعه سیاسی را به وجود آورد که در دولت محمد خاتمی نمود یافت. عملکرد این دو دولت اخیر، روی هم باعث شد تا شکاف طبقاتی در ایران گسترش یابد. البته وضعیت اقتصادی در دوران خاتمی بهبود یافت اما در کل، بی‌توجهی به فرودستان افزایش یافت. از پیامدهای این دو دولت، شکل‌گیری طبقات رانتیر مبتنی بر وابستگی‌های سیاسی بوده است. دولت‌ها عملاً به محل توزیع غنائم تبدیل شدند. در چنین بستری بود که محمود احمدی‌نژاد با شعار دفاع از مردم و تأکید بر فرودستان و تهی‌دستان توانست به ریاست جمهوری برسد.

نکته مهم این است که در دولت احمدی‌نژاد به‌رغم ادعاهای طرح‌شده از سوی دولت، بی‌عدالتی اجتماعی تداوم یافت. از سوی دیگر، در عرصه خارجی نیز سیاست‌های نامطلوبی پی گرفته شد و این باعث شد تا فشار اقتصادی از بیرون نیز بر کشور افزایش یابد. اقتصاد کشور عملاً بحرانی شد و در سطح گفت‌وگویی شاهد بودیم که سیاست خارجی دولت احمدی‌نژاد مسئول نابسامانی‌های کشور عنوان شد. در همین بستر است که باید روی کار آمدن دولت روحانی را ارزیابی کرد. حالا اعتدال به کلیدواژه عرصه سیاسی ایران تبدیل شده بود. هدف، اعتدال در داخل و تنش‌زدایی در خارج بود. روحانی با اتکای بر همین گفت‌وگو پیروز انتخابات شد.

بر همین اساس و با اتکای بر آرمان اعتدال بود که دولت روحانی به دنبال برون‌رفت از بحران اقتصادی و تعدیل سیاست خارجی برآمد. انتظار جامعه نیز در این دوران، معطوف به حل مسئله سیاست خارجی به‌ویژه حول سیاست اتمی ایران بود. رویدادهای مهمی مانند برجام و برقراری ارتباط تلفنی با ریاست جمهوری امریکا پس از ۳۴ سال قطع ارتباط، در همین شرایط شکل گرفت. این‌ها بیانگر مهم‌ترین ویژگی‌های کلان دوران ریاست جمهوری حسن روحانی است.

۲-۵-۵. سیاست‌های مسکن

سال اول روی کار آمدن دولت حسن روحانی با سال پایانی برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۳) مقارن است. در برنامه پنجم مهم‌ترین سیاست‌های رسمی حوزه مسکن را می‌توان این‌گونه برشمرد:

۱. اجرای برنامه مسکن مهر، ۲. اجرای طرح نوسازی مسکن روستایی، ۳. سنددار کردن واحدهای مسکونی روستایی، ۴. تدوین برنامه اسکان مجدد سکونتگاه‌های رسمی و ۵. ارائه بسته وام‌های نوسازی.

در طرح جامع مسکن (بازبینی)^۱ گفته شده است که مزایای این سیاست‌ها عبارت‌اند از: تأمین نیاز سکونتی بخشی از خانوارها و تسریع نوسازی در بافت‌های فرسوده. اما پیامدهای منفی این سیاست‌ها بیش از مزایایشان بوده است: نبود هماهنگی‌های فرا بخشی جهت تأمین زیرساخت‌ها، مکان‌یابی نامناسب مسکن مهر، تزریق منابع مالی نامناسب در قالب خط اعتباری بانک مرکزی، رهاسازی نظام مدیریت زمین و افزایش قیمت زمین، رانش سرمایه‌های بخش خصوصی و جایگزین شدن منابع بانکی و دولتی به جای آن، کاهش عرضه زمین و نبود هماهنگی بین برنامه‌های توسعه شهری و زمین.

سیاست‌های بخش مسکن دولت یازدهم با بازنگری در طرح جامع مسکن، برنامه‌ریزی توسعه مالی در این بخش و اجرای برنامه مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی با تصویب در هیات دولت، دنبال شده است. به بیان دقیق‌تر سیاست کلان وزارت راه و شهرسازی در بخش مسکن، بازنگری و به‌روزرسانی طرح جامع مسکن به‌عنوان نقشه راه بخش مسکن تا افق سال ۱۴۰۴، برنامه‌ریزی برای توسعه مالی بخش مسکن و در نهایت تدوین برنامه مشترک (مسکن اجتماعی) بین وزارت راه و شهرسازی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

در بخش بازنگری و به‌روزرسانی طرح جامع مسکن به‌عنوان نقشه راه بخش مسکن تا افق سال ۱۴۰۴ برنامه‌های پیشنهادی در قالب محورهای هفت‌گانه طرح جامع، عمدتاً به دو بخش برنامه‌های نهادسازی و برنامه‌های عملیاتی تقسیم شده تا نقشه راه بخش مسکن تدوین شود. در این بخش، برنامه مسکن خانوارهای کم‌درآمد، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های نابسامان شهری، برنامه اصلاحات در سیاست‌گذاری برای زمین با تأکید بر نظام برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، تقویت

۱- طرح جامع مسکن (۱۳۹۵-۱۴۰۵)، سند تلفیق؛ شناخت وضع موجود، چشم‌انداز آینده، سند راهبردی و اجرایی، وزارت راه و شهرسازی، اسفند ۱۳۹۵.

کارآمدی صنعت ساختمان، بهبود و توسعه نظام مالی تأمین مسکن، مسکن روستایی و بازار استیجاری است.

در بخش برنامه‌ریزی برای توسعه مالی بخش مسکن نیز ۱۴ راهکار اندیشه و طراحی شد که بخشی از آنها به اجرا درآمد و یا در مراحل نهایی شدن برای اجرا قرار دارد. ارائه پیشنهاد کسب موافقت اولیه برای توسعه‌ای شدن بانک مسکن، افزایش سقف وام خرید مسکن از محل اوراق گواهی حق تقدم تا ۶۰۰ میلیون ریال و ساخت مسکن تا سقف یک هزار میلیون ریال، راه‌اندازی شرکت تأمین سرمایه مسکن، راه‌اندازی صندوق پس‌انداز یکم با هدف تأمین مالی خرید و ساخت مسکن در ۳ سقف ۸۰۰، ۶۰۰ و ۴۰۰ میلیون ریال بخشی از سیاست‌هایی است که بخشی از آنها به اجرا درآمده است.

راه‌اندازی صندوق سرمایه‌گذاری زمین و ساختمان، راه‌اندازی حساب‌های امانی جهت تقویت بازار پیش‌فروش مسکن، راه‌اندازی طرح تضمین معاملات فروش اقساطی مسکن، تدوین دستورالعمل نحوه انتشار اوراق رهنی در بازار رهن ثانویه، انتشار اولین مرحله از اوراق رهنی مسکن به میزان ۳ هزار میلیارد ریال، صندوق پس‌انداز مسکن منطقه‌ای به‌منظور کمک به باز زنده‌سازی بافت ناکارآمد تهران، توسعه شهرهای جدید و اجرای برنامه‌های حوزه مسکن سواحل مکران، تدوین آیین‌نامه ماده ۱۴ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، استفاده از شرکت‌های لیزینگ در بخش مسکن، تدوین بسته بهینه مالیاتی بخش مسکن و در نهایت راه‌اندازی صندوق‌های املاک و مستغلات از سایر فعالیت‌هایی است که در برنامه‌ریزی توسعه مالی بخش مسکن در مورد آن اندیشه شده و بخش عمده‌ای از آنها نیز به اجرا درآمده است.

در بخش تدوین برنامه مشترک اجرای طرح مسکن اجتماعی بین وزارت راه و شهرسازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با تصویب طرح مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی اجرای این برنامه در دستور کار قرار گرفت.

دولت، طرح مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی را که توسط سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه‌های ذیربط ضمن مطالعه و آسیب‌شناسی سیاست‌های اعمال‌شده در کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد که غالباً بر تأمین مسکن دولتی و استفاده نکردن از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد و تکیه صرف بر ساخت مسکن ملکی بوده است و با استفاده از تجارب موفق جهانی اقدام به تهیه برنامه‌ای برای حرکت جدید در این حوزه نموده است را به تصویب رسانید. همچنین در همین رابطه، وزیر راه و شهرسازی نیز ابعاد مختلف مسکن اجتماعی مصوب در هیات وزیران را تشریح و تأکید کرد: خانوارهای کم‌درآمد، اولویت طرح مسکن اجتماعی هستند.

طرح مسکن اجتماعی که اواخر سال ۱۳۹۵ به تصویب هیات وزیران رسید از چند بخش تشکیل شده است که یکی از بخش‌های آن پرداخت وام‌های ارزان‌قیمت و ارائه اراضی به سازندگان مسکن است. بخشی از اعتبارات طرح مسکن اجتماعی از بودجه دولت تأمین می‌شود و بخشی دیگر از طریق اخذ تسهیلات از بانک‌ها که دولت یارانه سود بانکی را می‌پردازد. با ادامه دولت آقای روحانی روند فعلی مبتنی بر پاسخ به نیازهای مصرفی در بخش مسکن ادامه خواهد داشت. (فردین یزدانی مدیر طرح جامع مسکن، مصاحبه با ایلنا، ۳۱ اردیبهشت ۱۳۹۶)^۱

در بهمن سال ۱۳۹۳ نیز طرحی با عنوان برنامه مشترک تأمین مسکن بین وزارت راه و شهرسازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب رسید که در واقع هدفش تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی ویژه اقشار تحت پوشش سازمان‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی و سایر خانوارهای نیازمند بوده است. این طرح در راستای مواد ۳۹، ۱۷۱ و ۱۷۶ قانون برنامه پنجم قرار داشته است. در متن این طرح، هدف این‌گونه عنوان شده است: کمک به رفع بخشی از مشکل دسترسی به مسکن مناسب برای اقشار کم‌درآمد شامل کارگران و مستمری‌بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، مددجویان تحت پوشش

1. <http://bartarinha.ir/fa/news/535745>

سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و اقشار کم‌درآمدی که تحت پوشش نهادهای فوق‌الذکر نیستند.

این طرح به دنبال برنامه‌ریزی و انجام اقدامات لازم جهت رفع محرومیت مسکن از گروه‌های نیازمند و آسیب‌پذیر کم‌درآمد فاقد مسکن از طریق تأمین زمین، امکان دسترسی به تسهیلات بانکی، کمک به تأمین مالی (از جمله یارانه تفاوت سود) به‌منظور فراهم کردن امکان دسترسی مناسب ۷۵۰ هزار خانوار شهری به مسکن مناسب به‌صورت ملکی (احداث و خرید) و استیجاری و استفاده از ظرفیت موجود واحدهای مسکن مهر و واحدهای نیمه‌کاره کلیه دستگاه‌های موضوع این برنامه با هماهنگی معاونت‌های ذیربط وزارتخانه‌ها است. مدت برنامه مشترک از تاریخ امضای آن ۶ سال و تا پایان برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور می‌باشد.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که ملاحظه گردید، سیاست‌های رفاهی مسکن در دوره‌های مختلف با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی آن آورده شد و به مهم‌ترین اتفاقات در بخش مسکن اشاره گردید. در ذیل خلاصه و جمع‌بندی از مجموعه سیاست‌های مسکن طی پنج دوره در قالب جدول آورده شده است.

جدول ۱- خلاصه و جمع‌بندی تحولات سیاست‌های مسکن در دوره‌های مختلف

دوره	گفتمان غالب و شرایط اجتماعی-اقتصادی	سیاست‌های تأمین مسکن
دوره اول: انقلاب و جنبش‌های خیابانی مسکن	گفتمان انقلاب، توجه به فرودستان، گسترش سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی پوپولیستی، جنبش‌های خیابانی و از پایین در ارتباط با زمین و مسکن	توزیع زمین، دادن وام و یارانه در قالب انفرادی و تعاونی‌های مبتنی بر محیط کار، واگذاری زمین ارزان توسط بنیاد مسکن و حساب ۱۰۰ امام
دوره دوم: گفتمان سازندگی	غلبه دیدگاه لیبرالی در اقتصاد، توجه به بازار آزاد و خصوصی‌سازی، افزایش درآمدهای نفتی، آزادسازی بازار مسکن، توجه به انبوه‌سازان و بخش خصوصی در ساخت‌وساز مسکن	دادن زمین و وام ارزان‌قیمت (عمدتاً به فرهنگیان، کارمندان و دولتی‌ها) خانه‌سازی ارزان و دولتی، مسکن اجتماعی
دوره سوم: گفتمان اصلاحات	اولویت دادن به نیروهای بازار و بخش خصوصی، افزایش درآمدهای نفتی، رهاسازی بازار مسکن، حمایت از عرضه مسکن	تداوم سیاست‌های دوره قبل، توجه به مسکن استیجاری ارزان، مبارزه با اسکان غیررسمی
دوره چهارم: گفتمان عدالت‌محور	گسترش گفتمان عدالت‌خواهی، بازگشت به آرمان‌های دهه اول انقلاب و سیاست‌های پوپولیستی، اقتصاد توزیع‌محور، افزایش درآمدهای دولت ناشی از بالا رفتن قیمت نفت	طرح مسکن مهر، تشویق تعاونی‌های مسکن، دادن وام ارزان برای مسکن روستایی
دوره پنجم: گفتمان اعتدال	گفتمان تدبیر اقتصادی، پاسخ به نیازهای مصرفی در بخش مسکن، مقابله با سوداگری مسکن، تقاضای مصرفی در مقابل تقاضای سوداگرانه	اصلاح رویه طرح مسکن مهر، توجه به بافت‌های فرسوده، توجه ویژه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مسکن اجتماعی و حمایتی

در دوره اول پس از وقوع انقلاب اسلامی، به دلایل مشخص از جمله اینکه هنوز نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری جدید بر مبنای آرمان‌ها و شعارهای انقلابی استقرار پیدا نکرده بود، به تعبیری بیشتر با سیاست‌های مردمی یا سیاست‌های از پایین مواجه هستیم. به بیان دیگر بیشتر با نوعی سیاست‌های بازتوزیعی از پایین روبه‌رو هستیم. یعنی مردم خودشان برای حل مشکل مسکن اقدام کردند. که این امر به گسترش حاشیه‌نشینی، افزایش قیمت زمین و مسکن، اجاره‌بها و نیز سهم‌خواهی مردم در قالب تصرف صدها هکتار زمین در حاشیه شهرها و نیز تصرف آپارتمان‌های مسکونی منجر شد.

برنامه‌های اول و دوم توسعه در شرایط تعدیل ساختاری اجرایی می‌شدند. برنامه دوم در واقع ادامه برنامه اول با تأکید بیشتری بر آزادسازی اقتصادی، تک‌نرخ کردن ارز، آزادی واردات و کاهش دخالت دولت و توجه به سیاست‌های مبتنی بر بازار است. در این برنامه از شدت و دخالت دولت در بازار مسکن کاسته شد. سیاست‌های مرتبط با بخش مسکن در برنامه دوم عمدتاً بر سه محور «پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی» در قالب تولید مسکن آزاد، حمایتی و اجتماعی استوار بوده است. در دولت خاتمی برنامه مسکن در قالب برنامه سوم توسعه تدوین و اجرایی شد. این برنامه زمانی تدوین شد که مسکن دچار رکود شده بود. در این برنامه مانند برنامه‌های گذشته بر حل مسکن کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. به منظور آزادسازی مالی، بانک مرکزی مکلف به تدوین مقررات لازم برای اعطای آزادی عمل بیشتر به بانک‌های تجاری در تعیین نرخ سود وام مسکن شده است. تشویق تعاونی‌های پس‌انداز مسکن در دستور کار قرار گرفت. به منظور حمایت از انبوه‌سازان این افراد در برنامه از پرداخت مالیات و هزینه تأمین آب، برق و گاز و عوارض صدور پروانه ساخت تا حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان منفرد معاف شدند. وزارت مسکن و شهرسازی در راستای تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم و به خصوص نیازمندان، در سال ۱۳۸۴، طرح جامع مسکن را با استفاده از دیدگاه‌ها و نظرات و پژوهشگران و محققان بخش مسکن تهیه و سند راهبردی-اجرایی آن در سال ۱۳۸۵

مشمول بر ۵۵ برنامه و در ۹ محور جمع‌بندی شد. یکی از محورهای اصلی طرح جامع مسکن، توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد می‌باشد. «طرح مسکن مهر» با الگوبرداری از طرح جامع مسکن و تأمین مسکن نیازمندان تهیه و تدوین شد. پروژه‌های مسکن مهر ابتدا به صورت طرح توسعه‌ای در زمین‌های حاشیه‌ای تحت اختیار دولت و وزارت مسکن و شهرسازی مطرح شد، اما به دلیل عدم برخورداری این زمین‌ها از هرگونه امکانات و بالا بودن هزینه‌ها، طرح‌های دیگری از جمله مسکن مهر خود مالک، مسکن مهر بافت‌های فرسوده شهری و مسکن مهر شهرهای جدید مورد توجه قرار گرفتند. علت اصلی این امر را می‌توان برخورداری کامل یا نسبی این سایت‌ها از امکانات و خدمات زیربنایی دانست که به کاهش هزینه‌ها و بهره‌برداری سریع از پروژه‌ها کمک می‌کند. از آنجایی که تعاونی‌های مسکن مهر موظف به واگذاری مسئولیت ساخت به انبوه‌سازان بودند، با برگزاری مناقصه انبوه‌سازی که قیمت کمتری را ارائه می‌کرد توسط تعاونی انتخاب می‌شد. لذا انبوه‌سازان رغبت کمتری برای مشارکت در ساخت واحدهای مسکونی طرح مسکن مهر داشتند. این عامل در کنار کاستی‌ها و کمبودهای فنی و اجرایی و دیوان‌سالاری‌های ناکارآمد و بعضاً تخلفات و عمل نکردن به قوانین در تعاونی‌های مسکن مهر باعث شد که از نیمه دوم سال ۱۳۸۸ شیوه ساخت مسکن توسط تعاونی‌ها متوقف و به جای آن قرارداد سه‌جانبه‌ای بین دولت (وزارت مسکن و شهرسازی)، بانک مسکن و انبوه‌سازان منعقد گردد. البته لازم به ذکر است تعاونی جدید بعد از این شکل نگرفته است، تنها تعاونی‌هایی که از قبل حضور داشتند فعالیت می‌کنند.

دولت اعتدال‌گرای روحانی نیز با تأکید بر گفتمان تدبیر اقتصادی، پاسخ به نیازهای مصرفی در بخش مسکن، مقابله با سوداگری مسکن، تقاضای مصرفی در مقابل تقاضای سوداگرانه، به اصلاح رویه طرح مسکن مهر پرداخت. همچنین دولت تدبیر و امید در کنار اصلاح رویه طرح مسکن مهر، توجه به بافت‌های فرسوده، توجه ویژه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مسکن اجتماعی و حمایتی را مورد توجه قرار داده است.

منابع

- امیر احمدی، هوشنگ و منوچهر پروین. (۱۳۸۵)، *ایران پس از انقلاب*، ترجمه: علی مرشدی‌زاد، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز.
- امید، رضا. (۱۳۹۳)، تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران (مطالعه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی)، *رساله دکتری رشته رفاه اجتماعی*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- اطهاری، کمال. (۱۳۸۴)، «فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال پنجم، شماره ۱۸: ۱۲۷-۱۱۳.
- اطهاری، کمال. (۱۳۹۰)، «مسکن»، *در گزارش وضعیت اجتماعی ایران*، موسسه رحمان، مدیر پروژه: سعید مدنی قهفرخی، صص ۸۷-۶۷.
- بیات، آصف. (۱۳۷۹)، *سیاست‌های خیابانی*، ترجمه سید اسدالله نبوی چاشمی، تهران: انتشارات شیرازه.
- دارالشفاء، یاشار. (۱۳۹۱)، نقد ایدئولوژی‌های رفاهی بعد از انقلاب اسلامی، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی*، دانشگاه تهران.
- خاتم، اعظم. (۱۳۸۴)، «متقاضیان شهرهای جدید در ایران»، تهران: همایش بین‌المللی شهرهای جدید.
- خاتم، اعظم و اطهاری، کمال. (۱۳۸۴)، برنامه راهبردی مسکن روستایی (گزارش تحقیقاتی منتشرنشده)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت مسکن و بازسازی.
- سازمان برنامه‌وبودجه. (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سازمان برنامه‌وبودجه.
- سازمان برنامه‌وبودجه. (۱۳۸۴)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۹)، *قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- شیرعلی، ابراهیم. (۱۳۹۲)، مطالعه تحولات مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی*، دانشگاه تهران.
- عزیزی مهر، خیام. (۱۳۸۹)، دولت و سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی*، دانشگاه تهران.

- کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۶۸)، *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ سیزدهم، تهران: نشر مرکز.
- کدی، نیکی. (۱۳۸۳)، *نتایج انقلاب ایران*، ترجمه: مهدی حقیقت‌خواه، تهران: نشر ققنوس.
- کمالی، مسعود. (۱۳۸۱)، *جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران*، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳)، *قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور*، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- موثقی، احمد. (۱۳۸۵)، *نوسازی و اصلاحات در ایران* (از اندیشه تا عمل)، تهران: نشر قومس.
- یزدانی، فردین. (۱۳۹۶)، مصاحبه با ایلنا، ۳۱ شهریورماه ۱۳۹۶ (<http://bartarinha.ir/fa/news>)

- <http://donya-e-eqtesad.com/news>
- Hudson, Joh., and Lowe Stuart. (2009). *Understanding the policy process; analyzing welfare policy and practice*, Bristol: policy.
- Mazmanian, Daniel., paul Sabatier. (1980). *The implementation of public policy: Aframework of analyzing*, Bertran H. Raven (ed), policy studies, london: Sage.
- Oconnor, Mary Katherine & F. Ellen Netting. (2011). *analyzing social policy: multiple perspective for critically understanding and evaluating policy*, New jersey: John Wiley & Sons.
- Segal, Elizabeth A. (2007). *Social welfare policy and social programs: a values perspective*, Belmont: Thomson Brooks/Cole.