



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

مجموعه گزارش های فقر، نابرابری و تعارض منافع

۳. فقر و نابرابری در دسترسی به زیرساخت ها: مسکن

۶۵

تهیه شده در
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

مهر ۱۳۹۹

سازمان رفاه اجتماعی

مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع

۳. فقر و نابرابری در دسترسی به زیرساخت‌ها: مسکن

تهیه شده در:
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

مهر ۱۳۹۹

اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ،
خدا را خدا را در طبقه پایین اجتماع، از آنان که راه چاره ندارند،

مِنَ الْمَسَاكِينِ وَالْمُحْتَاجِينَ وَأَهْلِ الْبُؤْسَى وَالرِّمَى،
و از کارافتادگان و نیازمندان و دچارشدگان به زیان و سختی و صاحبان امراضی که از پا
درآمده‌اند،

فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَمُعْتَرًا.
در میان اینان کسانی هستند که روی سؤال و اظهار حاجت دارند و کسانی که عفت نفسشان
مانع از سؤال است.

وَأَحْفَظُ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ.
بنابراین آنچه را که خداوند در مورد آنان از حفظ حقوق از تو خواسته به حفظ آن پرداز.

امام علی (ع) (فرازهایی از نامه ۵۳ نهج البلاغه)

۳. فقر و نابرابری در دسترسی به مسکن

دفتر مطالعات رفاه اجتماعی

پژوهشگر: فخرالدین زاوه

ناظر علمی: سیدهای موسوی نیک

ناظر اجرایی: مریم واحدی

ارزیابی کنندگان: دکتر رضا امیدی، محمدحسین نعیمی پور، فهیمه بهرامی، تقی طزری

صفحه آرا: پیمان مقدم

واژه‌های کلیدی: فقر، مسکن، نابرابری، مسکن اجتماعی، تعارض منافع

تمام حقوق اثر برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی محفوظ است.

نشانی: خیابان آزادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی

تلفن: ۶۴۴۹۲۸۴۳؛ فکس: ۶۴۴۹۲۶۳۷

فهرست

مقدمه	۷
۱- مرور مطالعات انجام شده درباره معیارهای فقر و نابرابری (دسترسی فقرا) در بخش دسترسی به مسکن	۸
۲- عرضه آمار و تحلیل معیارهای شناسایی شده فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن	۲۲
۳- نارسایی های منابع آماری موجود برای سنجش فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن	۲۹
۴- تحلیل و تشریح علل فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن بر اساس اطلاعات موجود	۳۲
۵- مصادیق و تأثیر تعارض منافع و فساد بر کارایی روش های فقرزدایی در بخش دسترسی به مسکن	۳۴
۱-۵- دسته بندی انواع تعارض منافع	۳۴
۲-۵- برخی مصادیق تعارض منافع در حوزه مسکن	۳۴
۳-۵- مبانی اقتصادی مداخله دولت در بازار مسکن	۴۴
۴-۵- ذی نفعان اصلی در حوزه سیاست گذاری و اجرای سیاست های مسکن اجتماعی	۴۶
۶- مرور تحولات سیاست گذاری از منظر تأثیر بر فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن	۵۳
۱-۶- برنامه اول توسعه کشور ۱۳۶۸-۱۳۷۳	۵۴
۲-۶- برنامه دوم توسعه کشور ۱۳۷۴-۱۳۷۸	۵۷
۳-۶- برنامه سوم توسعه کشور ۱۳۷۹-۱۳۸۳	۶۰
۴-۶- برنامه چهارم توسعه کشور ۱۳۸۴-۱۳۸۸	۶۲
۵-۶- برنامه پنجم توسعه کشور ۱۳۹۰-۱۳۹۴	۷۴
۶-۶- ارزیابی و جمع بندی	۷۵
۷- پیشنهادها و توصیه های سیاستی مشخص برای کاهش فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن	۸۳
منابع	۹۲

فهرست جداول

- جدول ۱- برآورد خط فقر سرانه از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱ ۱۲
- جدول ۲- شاخص های پژوهش نجاتی، علوی و قائدرحمتی (۱۳۹۷) ۱۷
- جدول ۳- خلاصه پژوهش های مرتبط با فقر مسکن در کشور ۱۸
- جدول ۴- توزیع جغرافیایی فقر مسکن در سال ۱۳۹۱ (ریال) ۲۳
- نمودار ۱- توزیع افراد زیر خط فقر مسکن در استان های مختلف کشور ۲۵
- جدول ۵- برآورد حجم فقر و شکاف سالیانه فقر مسکن ۲۶
- جدول ۶- رایج ترین معیارهای ارزیابی فقر مسکن در ایران ۲۸
- جدول ۷- اطلاعات موجود در قسمت هزینه های طرح هزینه و درآمد خانوار ۳۰
- جدول ۸- نقش و مأموریت ارکان قدرت را در بازار مهندسی و پذیرش تعارض منافع ۳۹
- جدول ۹- پیوست دستورالعمل اعلام برخی از مصادیق بند ۵ ماده ۲ مکرر آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ۴۰
- جدول ۱۰- مجموعه سیاست ها، اقدامات و عملکرد در حوزه مسکن پس از انقلاب اسلامی ۸۰
- جدول ۱۱- طبقه بندی منطقه ای سیاست های پیشنهادی حمایت اجتماعی مسکن در مطالعات بازنگری طرح جامع ۸۴
- جدول ۱۲- اصلی ترین مصادق های تعارض منافع در حوزه مسکن ۹۰



مقدمه

با توجه به تنوع نیازهای بشر، فقر از جنبه‌های مختلفی درخور بررسی است. فقر مسکن یا فقر سرپناه یکی از این جنبه‌ها به شمار می‌رود. فقر سرپناه خود درون مفهوم گسترده‌تری با نام «ناامنی مسکن» قرار می‌گیرد. با توجه به آن که مسکن مفهومی فراتر از محلی برای سکونت است و خود جنبه‌های متعددی دارد، پژوهش‌گران نیز از معیارهای متفاوتی برای بررسی فقر مسکن استفاده کرده‌اند. بیانیه استانبول که در دومین اجلاس جهانی اسکان بشر سازمان ملل متحد مطرح شد، بی‌خانمانی و بدمسکنی^۱ را دو تجلی از فقر برمی‌شمرد (سازمان ملل متحد، ۱۹۹۶). از آن جا که بدمسکنی در تقابل با مسکن مناسب^۲ معنا می‌یابد، در بخشی از این بیانیه به مفهوم مسکن مناسب اشاره می‌شود:

«مسکن مناسب مفهومی فراتر از سقفی بالای سراسر است. این مفهوم همچنین شامل حریم خصوصی مناسب، فضای کافی، دسترسی فیزیکی، امنیت مناسب، امنیت سکونت،^۳ پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی مناسب، تهویه و گرمایش مناسب، زیرساخت‌های اساسی مناسب - مانند امکانات دسترسی به آب و تأسیسات فاضلاب و مدیریت پسماند - و موقعیت مناسب و در دسترس از لحاظ محل کار و امکانات اساسی است که جملگی باید با هزینه درخور استطاعتی در دسترس باشند».

بیانیه در ادامه اشاره می‌کند که مناسب بودن، مسئله‌ای فرهنگی، اقتصادی، محیطی و اجتماعی است و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بر این اساس، مسکن پدیده‌ای چندوجهی است و بنابراین، فقر مسکن نیز از زوایای مختلف درخور بررسی است و حتی با در دسترس بودن مجموعه مشخص و یکسانی از داده‌ها، بر اساس معیارها و روش‌های مختلف نتایج مختلفی درباره توزیع و میزان فقر چندبعدی (در این جا مسکن) استخراج شدنی است.^۴

این پژوهش در نظر دارد با جمع‌بندی آثار مکتوب فقر مسکن در کشور به تحلیلی کلی در این حوزه دست پیدا کند. تمرکز این پژوهش به طور خاص بر مصادیق بارز تعارض منافع در حوزه مسکن است که می‌تواند تشدیدکننده فقر مسکن باشد یا مانع بهبود وضعیت فقر در این حوزه شود. برای این منظور، در گام نخست پژوهش‌های داخلی صورت‌گرفته در این حوزه گردآوری شده و آمارهای موجود و ضعف‌های آماری شناسایی می‌شود. سپس بر این اساس، تحلیلی از وضعیت فقر عرضه می‌شود. در ادامه ضمن برشمردن مصادیق تعارض منافع و فساد در روش‌های فقرزدایی، مروری بر تاریخچه سیاست‌گذاری مسکن صورت می‌پذیرد. در پایان نیز بر اساس یافته‌ها پیشنهادها و سیاستی عرضه می‌شود.

1 - Inadequate housing

2 - Adequate housing or adequate shelter

3 - Security of tenure

۴ - زبردست و رمضانی (۱۳۹۵) بر اساس Duetsch et al. (۲۰۱۵) نشان می‌دهند که رویکردهای مختلفی برای اندازه‌گیری فقر چندبعدی وجود دارد: رویکرد تابع فاصله، رویکرد نظریه اطلاعات، رویکرد مجموعه فازی و رویکرد استفاده از اقتباس بدیهی شاخص‌های فقر چندبعدی. راغفر و همکاران (۱۳۹۲) نیز اشاره می‌کند که فقر چندبعدی را می‌توان به روش‌های مختلفی اندازه‌گیری کرد. مثلاً در حالتی افراطی می‌توان فردی را فقیر دانست که در تمام ویژگی‌ها فقیر باشد، یا در حالت تفریطی می‌توان چنانچه فرد تنها در یکی از ویژگی‌ها فقیر باشد، وی را فقیر محسوب کرد. به علاوه، رویکردهای دیگری مانند نظریه اطلاعات نیز در این میان وجود دارند که نتایج متفاوتی با دو رویکرد رسیدگی شده به دست می‌دهند.

۱- مرور مطالعات انجام شده درباره معیارهای فقر و نابرابری (دسترسی فقرا) در بخش دسترسی به مسکن

اطهراری (۱۳۸۴) طیف وسیعی از متغیرها را برای بررسی فقر مسکن در مناطق شهری و روستایی کشور استفاده می‌کند. این متغیرها عمدتاً از داده‌های درآمد و هزینه خانوارهای روستایی سال ۱۳۸۰ و سایر اطلاعات مرکز آمار به دست آمده‌اند. مهم‌ترین این شاخص‌ها در حوزه فقر مسکن عبارت‌اند از: شاخص‌های تراکم خانوار در واحد مسکونی، اسکان غیررسمی، و شاخص‌های کیفیت (مسکن ملکی، آب لوله‌کشی، برق، گاز لوله‌کشی، حمام، کولر، تلفن، حرارت مرکزی، آشپزخانه، بیش از یک اتاق، بیش از دو اتاق، ساختمان بتون آرمه و اسکلت فلزی و بی‌دوام، گرمایش با سوخت‌های نفت سفید، هیزم و ذغال و سوخت حیوانی) و شاخص‌های توانمندی (نسبت بهای یک واحد مسکونی ۵۷ مترمربعی به هزینه سالانه خانوار، مترمربع توانمندی خرید مسکن). وی بیان می‌کند فقر مسکن در ایران در مناطق شهری و روستایی معنای مختلفی دارد. در مناطق شهری فقر مسکن عمدتاً به صورت اسکان غیررسمی جلوه می‌کند، ولی در مناطق روستایی عمدتاً ناشی از بی‌دوامی سازه و مصالح ساختمانی و نیز تعداد اتاق است. به طور عام، ابعاد فقر در روستا فراتر از شهر، و به طور خاص، فقر مسکن در آن نیز بیش‌تر است. وی نشان می‌دهد نبود سیاست اجتماعی تأمین مسکن و نبود هماهنگی و همپوشانی بین آن‌ها، علت اصلی ناکامی دولت در امحای فقر مسکن و تأمین عدالت اجتماعی است. منظور از سیاست اجتماعی در معنای عام، سامان‌دهی نظام اقتصادی و در معنای خاص، نحوه تأمین اجتماعی یعنی پوشش‌های بیمه‌ای و غیربیمه‌ای، یارانه‌ها و غیره است.

اطهراری یکی از دلایل گسترش فقر را نرخ بالای بیکاری و در مرحله بعد پوشش ناکافی تأمین اجتماعی در ایران می‌داند. وی شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی را یکی از رایج‌ترین سنج‌های فقر مسکن می‌داند. این نوع فقر باعث پایین آمدن قابلیت‌های فردی برای تحصیل و ارتقای مهارت‌ها می‌شود که بدین ترتیب، اعضای خانواده‌های فقیر را فقیرتر نگه می‌دارد. به علاوه، تداخل زندگی جنس‌های مخالف باعث ازدیاد آسیب‌های اجتماعی می‌شود (تله فضایی). به دنیا آمدن یک فرد در طبقات کم درآمد، خودبه‌خود بخت‌های وی را برای حضور در گروه‌های درآمدی بالاتر کاهش می‌دهد (تله طبقاتی). تله فضایی مسکن به دو صورت تولید می‌شود: کیفیت درونی (مصالح، تجهیزات و زیربنا) و کیفیت بیرونی (جغرافیای مسکن). وی اسکان غیررسمی را نتیجه به حساب نیاوردن کم‌درآمدها در برنامه‌های شهری و مسکن و به بیان دیگر، برنامه‌ریزی خودبه‌خودی کم‌درآمدها برای تأمین مسکن می‌داند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد بی‌دوامی مسکن هم یکی از سنج‌های اساسی است که فقرا از مرفهان، و روستا را از شهر جدا می‌سازد.

سوری (۱۳۸۵) با استفاده از اطلاعات درآمد و هزینه خانوار ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی و همچنین ویژگی‌های مسکن خانوارهای شهری و روستایی را رسیدگی می‌کند. بررسی‌های وی نشان می‌دهد که تعداد خانوارهای فقیر و نابرابری بین این دو سال افزایش چشم‌گیری داشته است. بر اساس اطلاعات موجود، سرپرست بیش‌تر خانوارهای فقیر، حقوق‌بگیران بخش خصوصی‌اند که پوشش بیمه‌ای نیز ندارند. نظر نگارنده آن است که در حوزه ویژگی‌های مسکن خانوار، رشد چشم‌گیر و ادامه‌دار



سهم اجاره‌نشین‌ها شاید مهم‌ترین نکته باشد. این رشد در کنار افزایش قیمت کالاهای مبادله‌ناپذیر (مثل اجاره‌بهای مسکن) سبب کاهش هزینه‌های خوراکی خانوار و رفتن خانوارهای اجاره‌نشین به سمت فقر می‌شود. با توجه به اهمیت مسکن و غذا برای خانوارهای کم‌درآمد (۷۰ درصد درآمد این اقشار برای این دو قلم هزینه می‌شود) برنامه‌های حمایت از فقرا و پرداخت یارانه باید در کاهش بار مالی مسکن و خوراک به یاری فقرا بیاید؛ تنها در این صورت است که منابع مالی فقرا برای صرف در اموری مثل بهداشت و آموزش آزاد می‌شود.

بر اساس یافته‌های سوری (۱۳۸۵) در دوره ده‌ساله ۱۳۸۳-۱۳۷۴، در زمینه کیفیت بنای ساختمان شاخص‌ها رشد مناسبی را در سرانه اتاق و سرانه زیربنای واحد مسکونی نشان می‌دهند. ساختمان‌های دارای اسکلت (فلزی یا بتون) در این دوره رشد فراوانی داشته‌اند، اما درصد آن‌ها همچنان اندک است (۱۹/۹ درصد در سال ۱۳۸۳ در مقایسه با ۲/۷ درصد در سال ۱۳۷۴)، که خبر از مشکل بافت‌های فرسوده و نامقاوم می‌دهد. دیگر تسهیلات به‌کاررفته در منزل مسکونی (آب، برق، گاز، تلفن، حمام و آشپزخانه) نیز رشد بسیار فراوانی را در دوره داشته‌اند. شاخص‌ها نیز در سال ۱۳۸۳ در سطح بسیار خوبی بوده‌اند. به طور خاص، وی بر اهمیت شناسایی صحیح فقرا برای هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها اشاره می‌کند.

در گزارش سوری (۱۳۸۵) فقر بر مبنای کالری مفصلاً بررسی شده است. با توجه به این‌که این مسئله ربط مستقیمی با موضوع این پژوهش ندارد، در این جا تنها اشاره مختصری به برخی از یافته‌های تاحدودی مرتبط می‌شود. بررسی توزیع فقر (بر مبنای کالری) نشان می‌دهد بیش‌تر فقرای شهری در مناطق شرقی، شمال شرقی، و استان‌های قم و همدان متمرکزند. به علاوه، خانوارهای فقیر عمدتاً سرپرستانی جوان یا سرپرستانی با بیش از ۶۰ سال سن دارند. با توجه به آن‌که بیش از ۷۷ درصد از جوانان در محلی زندگی می‌کنند که به ایشان تعلق ندارد، نبود بازار سرمایه کارآمد این امکان را نمی‌دهد تا جوانان درصدی از هزینه مسکن حال را به آینده منتقل کنند و وضع کنونی خود را بهبود بخشند. پژوهش معیار، پرتراکم بودن مسکن را سرانه زیربنای ۲۰ متر مربع، و معیار نبود استحکام را مصالح خشت، گِل و چوب در نظر می‌گیرد.

نصیری (۱۳۸۶) توزیع جغرافیایی فقر مسکن و پراکندگی زنان مطلقه خانه‌دار در مناطق ۲۲ گانه تهران را بررسی می‌کند. با استفاده از داده‌های سرشماری سراسری سال ۱۳۷۵، مناطق ۲۲ گانه تهران را بر اساس شاخص‌های درصد خانوارهای چهارنفره ساکن در یک اتاق و درصد زنان مطلقه خانه‌دار رتبه‌بندی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد ۴/۵ درصد خانوارهای چهارنفره به بالای ساکن در تهران در فقر مسکن به سر می‌برند و ارتباط مثبتی میان توزیع جغرافیایی فقر مسکن و درصد زنان مطلقه خانه‌دار وجود دارد.

پالیزبان، جودکی و رضویان (۱۳۸۹) متغیرهای زیر را برای توضیح فقر مسکن در پاکدشت، بررسی می‌کنند: توزیع تعداد اتاق در واحدهای مسکونی، توزیع سطح زیربنا، عمر بنا، اسکلت بنا، امکانات (برق، آب لوله‌کشی، لوله‌کشی گاز، حمام، توالت و سیستم حرارت مرکزی شوفاژ). نویسندگان، ۵۰ متر سرانه سطح اختصاص یافته به هر فرد را سرانه مطلوب فرض گرفته‌اند. آنان با ارجاع به سترثویت و میتلین^۵ (۲۰۱۳) جنبه‌های متفاوتی از تعریف فقر را عرضه می‌کنند:

«۱- نابسندگی و اغلب ناپایداری درآمد (به منظور رفع نیازهای زیستی ضروری مثل غذا و آب شرب و بازپرداخت بدهی و اقساط به همراه کاهش چشم‌گیر درآمدها).

- ۲- نابسندگی و ناپایداری سرمایه‌های بنیادی و پایه مانند امکانات آموزشی و مسکن برای افراد، خانوارها و جامعه.
- ۳- کیفیت نازل، نامطمئن و خطرآفرین و اغلب پرتراکم مسکن‌ها.
- ۴- ضعف زیرساخت‌های عمومی (مانند شبکه آبرسانی، معابر و فاضلاب) که باعث افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود.
- ۵- نابسندگی حداقل درآمد خالص در حکم تکیه‌گاهی برای تأمین مخارج ضروری و مسکن در مواجهه با بحران و کاهش درآمد افراد.
- ۷- محدودیت‌های تحت پوشش قراردادان گروه‌های کم درآمد، ناشی از سازوکارهای قانونی شامل آیین‌نامه‌ها و ضوابط معطوف به حقوق شهروندی، آلودگی محیطی، حفاظت از منابع طبیعی، تأمین امنیت و برخورد با جرائم و خشونت و سیاست‌های رفع تبعیض و بهره‌کشی.
- ۸- نداشتن مشارکت و نفوذ فقرا در ساختار سیاسی و دیوان‌سالاری، دسترسی نداشتن به مزایایی همچون کالاها و اقلام لازم، شفاف نبودن پاسخ به نیازهای درون‌زای اجتماعات، حمایت نکردن از نوآوری‌ها و ابتکارات آن‌ها، همچنین می‌توان به نبود نهادهای مردمی و اجتماع محور به منظور تقویت مشارکت کم‌درآمدان در تعیین اهداف و اجرای برنامه‌های فقرزدایی اشاره کرد». نویسندگان معتقدند وابستگی اقتصاد ایران به نفت، نوسانات فراوانی را در بازار مسکن به همراه داشته است [این ادعا سازگار با سازوکار بیماری هلندی در کشورهای صادرکننده منابع طبیعی است] و ادعا می‌کنند خلأ برنامه‌ریزی کارآمد در عرصه ملی منطقه‌ای و در مقیاس خردتر یعنی شهری سبب شده حجم عظیمی از ثروت نفتی از طریق بخش مسکن تنها به صاحبان و دلالان زمین و ساختمان انتقال یابد، هرچند این گزاره را با منابع یا داده‌ها و اطلاعات مرتبط صحت‌گذاری نمی‌کنند. به علاوه، نگارندگان نرخ رشد قیمت‌ها در بازار مسکن را همواره بیش‌تر از تورم می‌دانند، حال آن‌که داده‌های مرکز آمار (مثلاً در خبرنامه‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن (بام) دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی که غالباً به صورت فصلی درباره بازار مسکن منتشر می‌شوند) این ادعا را پشتیبانی نمی‌کند، بلکه به نظر می‌رسد رفتار قیمت مسکن بیش‌تر الگویی تقریباً پلکانی دارد: در وضعیتی که سطح عمومی قیمت‌ها هرچند با شدت و ضعف به روند افزایش بلندمدت خود ادامه می‌دهد (تورم‌های مزمین فزاینده) در بازار مسکن با دوره‌های نسبتاً طولانی ثبات قیمت اسمی روبه‌رو هستیم. بنابراین، در دوره‌های کوتاه‌مدت افزایش قیمت مسکن شاهد جهش‌های قیمتی شدیدی هستیم که بخش مهمی از آن را می‌توان ناشی از جبران عقب‌ماندگی از تورم عمومی و هم‌ترازی با افزایش‌های صورت‌گرفته در سطح عمومی قیمت‌ها (تورم عمومی) تفسیر کرد. این مقاله به نقل از ایران دوست (۱۳۸۷) با جمعیت جمعیت ۲/۵ میلیون نفری ساکن در بافت‌های فرسوده شهری و ۸ میلیون نفری ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، جمعیت فقر مسکن در ایران را ۱۰/۵ میلیون نفر برآورد می‌کند. نویسندگان به شاخص‌های تراکم خانوار در واحد مسکونی و دسترسی به مسکن (نسبت قیمت متوسط یک واحد مسکونی به متوسط درآمد سالانه خانوار) نیز توجه کرده‌اند.
- همت جو (۱۳۸۹) خط فقر مسکن در نقاط شهری استان قم را بررسی می‌کند. وی از تابع مطلوبیت استون-گری^۶ و سیستم مخارج خطی برای برآورد خط فقر استفاده می‌کند؛ هرچند مدعی است که در اکثر مطالعات، میانگین یا میانگین هزینه‌های مسکن خانوارها یا اجاره یک واحد مسکونی ۷۵ متری و مانند آن معیاری برای تعیین خط فقر مسکن قرار می‌گیرد. نتیجه



مطالعه وی نشان می‌دهد که حداقل (۴) خط فقرا این خانوارها در حدود ۶۷ متر مربع است. به بیان دیگر، براساس این معیار کلیه خانوارهایی که واحد مسکونی آن‌ها کم‌تر از ۶۷ متر مربع باشد، مشمول فقر سکونتی می‌شوند. این متر از برای دهک‌های مختلف به طرز معناداری متفاوت است. به گونه‌ای که برای دهک اول ۳۰ متر مربع و برای دهک دهم درآمدی ۸۳ متر مربع محاسبه شده است.^۷

روستایی، احدنژاد و اصغری زمانی (۱۳۹۱) با استفاده از مدل تحلیل عاملی، شاخص‌های کالبدی اجتماعی مسکن در تعیین بلوک‌های فقیرنشین شهر کرمانشاه را بررسی می‌کنند. با به‌کارگیری تحلیل عاملی، تحلیل عاملی اطلاعات ۹ شاخص از سرشماری نفوس و مسکن (سال ۱۳۸۵) را در ۳ شاخص ترکیبی خلاصه می‌کند. شاخص‌های به‌کاررفته ایشان عبارت‌اند از: متوسط بُعد خانوار، تراکم جمعیت در واحد مسکونی، سرانه خالص مسکونی، سرانه ناخالص مسکونی، تراکم خالص مسکونی، میزان تراکم جمعیت شهری، تراکم جمعیت مسکونی، تراکم خانوار در واحد مسکونی و تراکم نفر در واحد مسکونی. با استفاده از هر یک از عوامل استخراج شده بلوک‌های شهر در ۵ گروه بسیار مرفه، مرفه، متوسط، فقیر و خیلی فقیر قرار گرفتند. نویسندگان با تلفیق نتایج شاخص‌های ترکیبی، نقشه توزیع فقر شهر کرمانشاه را تهیه می‌کنند.

شیروانیان و بخشوده (۱۳۹۱) با استفاده از داده‌های طرح هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ۱۳۸۷ و براساس رویکرد فقر چندبُعدی، فقر مسکن روستایی را بررسی می‌کنند. شاخص امنیت دربرگیرنده امنیت فیزیکی (تملک) و امنیت معنوی (اطمینان از استمرار استفاده از واحد مسکونی و اثاثیه موجود در آن = بیمه) است. وضعیت استحکام مسکن براساس نوع مصالح مفید در ساخت مسکن ارزیابی شده است. شاخص طراحی سامانه فاضلاب شامل حمام و آشپزخانه می‌شود. شاخص برخورداری شامل داشتن آب لوله‌کشی، برق خانگی، تجهیزات نگهداری مواد غذایی، سوخت مناسب برای گرمایش، آشپزی و تهیه آب گرم واحد مسکونی و وسیله نقلیه است. شاخص تراکم براساس تعداد افراد ساکن در هراتاق واحد مسکونی محاسبه شده است. شاخص‌ها با روش آنتروپی وزن دهی شدند و شاخص کلی فقر مسکن، با استفاده از میانگین موزون شد. بررسی وی از شیوع گسترده فقر مسکن در روستاها حکایت دارد، به گونه‌ای که از جامعه ۱۹۷۰۷ خانوار روستایی طرح هزینه و درآمد خانوار، ۹۹/۹۸ درصد در فقر مسکن به سر می‌برند. بیش‌ترین پوشش فقر مسکن روستایی مربوط به بُعد امنیت و کم‌ترین آن مربوط به تراکم است. گستردگی بالای فقر مسکن محاسبه شده در این پژوهش، احتمالاً ریشه در سخت‌گیرانه بودن تعریف شاخص امنیت دارد. پژوهش با استفاده از روش TOPSIS نشان می‌دهد مهم‌ترین راهبردهای مقابله با فقر روستایی گزینه‌های زیرند: تأمین امنیت فیزیکی مسکن، بیمه واحد مسکونی، کاهش تراکم در واحدهای مسکونی و تأمین آب لوله‌کشی.

پژوهش راغفر، محمدی‌فرد و سنگری مذهب (۱۳۹۲) فقر چندبُعدی در شهر تهران را اندازه‌گیری می‌کند. مسکن در کنار درآمد، آموزش و سلامت عمومی مبنای محاسبه فقر چندبُعدی قرار می‌گیرد. در عمل، در ابتدا فقر تک‌بُعدی برای هر یک از چهار ویژگی محاسبه می‌شود. سپس براساس سطوح متفاوت قابلیت‌های بین ویژگی‌ها، فقر مطلق با رویکرد خط فقر تجمیع شده در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران اندازه‌گیری می‌شود و بر مبنای آن محرومیت نسبی چندبُعدی براساس رویکرد متمرکز قوی بر فقر (با استفاده از رویکرد نظریه اطلاعات) محاسبه می‌شود. داده‌های مبنای نتایج از طریق پرسش‌نامه به دست

۷- علت و مبنای تعیین خط فقر مسکن به تفکیک گروه درآمدی برای نگارنده محل ابهام است.

آمده‌اند. شاخص سطح زیربنای سرانه میزان کفایت فضای سکونتی را برای هر فرد می‌سنجد. نویسندگان با ارجاع به فصلنامه اقتصاد مسکن، ۱۶ مترمربع به ازای هر فرد را خط فقر این سنجه در نظر می‌گیرند. خط فقر آموزش نیز چهارم دبستان برای سرپرست خانوار در نظر گرفته شده است. نتایج نشان می‌دهد فقیرترین منطقه تهران از نظر مسکن منطقه ۱۷ است؛ حال آن‌که از نظر درآمد و آموزش، منطقه ۱۹ و از نظر سلامت عمومی منطقه ۱۶ فقیرترین مناطق به شمار می‌روند.

اسناد پشتیبان مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) یکی از جدیدترین مطالعاتی است که در سطح ملی خط فقر مسکن در ایران را بررسی کرده است. در این مطالعات، ابتدا خط فقر به تفکیک خانوارهای شهری و روستایی برآورد شده است. در مرحله اول این برآورد، بر اساس مقدار و نوع مواد خوراکی خریداری شده (طرح هزینه درآمد خانوارهای مرکز آمار ایران)، ارزش غذایی، میزان کالری مصرفی و سرانجام سطح فقر خانوارهای روستایی و شهری محاسبه می‌شود. در مرحله بعد، تمامی خانوارها بر حسب هزینه سرانه معادل یک بزرگسال به صورت صعودی مرتب و سپس به پنجاه گروه دودرصدی تقسیم می‌شوند. پس از محاسبه میزان کالری مصرفی و لازم هر گروه، اولین گروهی را که مازاد مصرف کالری دارد، به عنوان گروه مینا انتخاب و متوسط هزینه غذایی گروه پس از تعدیل نسبت به مازاد کالری مصرفی، به عنوان خط فقر غذایی در نظر گرفته شده است. با افزودن خط فقر غیرغذایی، که بر مبنای روش اورشانسکی^۸ محاسبه می‌شود، خط فقر به شرح جدول ۱ برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱ محاسبه و عرضه شده است. با مطالعه معلوم می‌شود که در حقیقت برای جلوگیری از اختلاط مباحث و در نظر گرفتن برآوردهای کاملاً محافظه‌کارانه از فقر، متوسط هزینه دهک دوم درآمدی در سال ۱۳۸۵ به عنوان مینا در نظر گرفته شده و پس از آن با استفاده از شاخص قیمت اقلام مصرفی مربوط به همان دهک، رقم هزینه روزآمد شده است.^۹

جدول ۱- برآورد خط فقر سرانه از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱

سال	برآورد خط فقر سرانه (ریال در ماه)	متوسط بُعد خانوار، نفر
۱۳۸۵	۵۲۹,۶۱۱	۴/۰۹
۱۳۸۶	۶۲۶,۶۱۲	۴/۰۴
۱۳۸۷	۸۰۵,۸۹۹	۳/۹۹
۱۳۸۸	۸۹۱,۰۱۹	۳/۹۹
۱۳۸۹	۱,۰۸۸,۱۲۹	۳/۸۸
۱۳۹۰	۱,۵۳۲,۵۳۵	۳/۸۲
۱۳۹۱	۲,۰۶۴,۴۱۷	۳/۷۶

منبع: اسناد پشتیبان بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)

8- Orshansky

۹- طرح جامع مسکن به مطالعه‌ای که در سال ۱۳۸۵ در این خصوص انجام شده بود اشاره می‌کند [سوری (۱۳۸۵)] که در آن خط فقر سال ۱۳۸۵ از روش کالری محاسبه شده است. معیاری که در آن مطالعه استفاده شده است، متوسط مخارج دهک سوم در سال ۱۳۸۴ است که با نرخ تورم متناظر همان دهک به سال‌های بعد تعمیم یافته است.



بر اساس شاخص کیفیت و با تحلیل پاره‌ای از شاخص‌های مرتبط، همچون فضای سرانه حداقل و امکانات حداقل می‌توان معادل حداقل مسکن و ارزش اجاره‌ای آن را در هر استان محاسبه کرد و خانوارها و افرادی را که هزینه اجاره یا هزینه مسکن آن‌ها کم‌تر از این مقدار است، به عنوان افراد زیر خط فقر مسکن محسوب کرد.

سند راهبردی مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) خط فقر مسکن را به صورت «حداقل هزینه‌ای که ماهانه یک خانوار باید صرف مسکن کند تا از مسکن مناسب بهره‌مند گردد» تعریف کرده و در سال ۱۳۹۱ مقدار آن را ۴/۸ میلیون ریال برآورد می‌کند و از آن‌جا نتیجه می‌گیرد که ۳۳ درصد خانوارها زیر خط فقر مسکن قرار داشته‌اند.

جواهری و همکاران (۱۳۹۳) با استفاده از داده‌های پیمایش میدانی (نمونه‌گیری) فقر چندبُعدی (با تأکید بر متغیرهای فضایی) در شهر کامیاران (استان کردستان) را واری می‌کنند. برای سنجش فقر چندبُعدی روش کاستا (۲۰۰۲) و از روش‌های زمین‌آماری روش کریجینگ و کریجینگ هم‌بسته^{۱۰} سود برده می‌شود. در مجموع ۷۰ شاخص در قالب ۵ دسته اقتصادی و درآمد (۲۱ شاخص)، مسکن (۱۷ شاخص)، مالکیت و دارایی (۷ شاخص)، بهداشت و سلامت (۱۲ شاخص)، و دانش و مهارت (۱۳ شاخص) رسیدگی می‌شوند. به طور خاص، شاخص‌های مسکن از این قرار است: وضعیت آب مصرفی، وضعیت برق مصرفی، وضعیت سوخت مصرفی، برخورداری از سرویس بهداشتی و آشپزخانه، برخورداری از تلفن، برخورداری از اینترنت، وضعیت تهویه هوا، وضعیت سیستم گرمایشی، میزان دوام و پایداری مسکن، سرانه مسکن، تراکم محل سکونت، نرخ بهره‌مندی از اتاق، سکونت در محل اجاره‌ای، سکونت در محل غیرقانونی، توان تأمین مسکن، زمان تأمین مسکن.

فرهادی پور (۱۳۹۴) با نشان دادن شاخص‌های احتمال فقر، شکاف فقر و شدت فقر برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱، برآوردی از فقر شهری به دست می‌دهد و با ترکیب این اطلاعات با میزان پس‌انداز خانوار، توان مالی مسکن خانوار و فرض‌هایی درباره نحوه اعطای وام‌های دولتی، برآوردی تقریبی از میزان فقر مسکن در کشور به تفکیک استان‌ها و در دهک‌های مختلف مطرح می‌کند. در مجموع اطلاعات و نتایجی که وی به دست می‌دهد، گزیده‌ای از نتایج مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) به نظر می‌رسد.

زبردست و رمضانی (۱۳۹۵) برای شناسایی رابطه میان فقر شهری و دسترسی به خدمات شهری در قزوین، رویکرد فقر قابلیت‌ی و شاخص فقر چندبُعدی، مدل حداقل فاصله برای اندازه‌گیری دسترسی به خدمات و محاسبات فاصله بر اساس خط مستقیم با روش اقلیدسی را مد نظر قرار دادند. برای تبیین چگونگی پراکنش فقر در شهر قزوین، ۲۳ شاخص فقر شهری با استفاده از تحلیل عاملی به ۳ شاخص جمعیت وابسته، محرومیت اجتماعی، محرومیت مسکن و محرومیت درآمد خلاصه شدند. شاخص‌های مرتبط با مسکن که از سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵ استخراج شدند، از این قرارند: «تراکم جمعیتی،

۱۰- بنا بر تعریف مقاله، کریجینگ مجموعه‌ای از روش‌های زمین‌آماري‌اند که برای پیش‌بینی ارزش یک متغیر در یک مکان خاص به کار گرفته می‌شوند و انواع مختلفی دارد.

۱۱- سایر شاخص‌های که در پژوهش استفاده شد، به شرح زیر است: درصد جمعیت کمتر از ۶ سال، درصد جمعیت بالای ۶۵ سال، درصد جمعیت مرد بی‌سواد، درصد جمعیت زن بی‌سواد، درصد جمعیت بی‌سواد کل، درصد جمعیت افراد بی‌همسر که برائرفوت یا طلاق همسر خود را از دست داده‌اند، درصد جمعیت شاغل مرد، درصد جمعیت شاغل زن، درصد کل جمعیت شاغل، درصد جمعیت دارای درآمد بدون کارمرد، درصد جمعیت دارای درآمد بدون کارزن، درصد جمعیت خانوارمرد، درصد جمعیت خانوارزن، درصد جمعیت خانوار کل، تعداد معلولان، تعداد خانوار دارای معلول.

درصد واحدهای مسکونی کم‌تر از ۵۰ مترمربع، درصد واحدهای مسکونی با مساحت ۵۰ تا ۷۵ مترمربع، تعداد خانوار در واحد مسکونی، بُعد خانوار، تعداد نفر در واحد مسکونی. اطلاعات دسترسی به خدمات شهری نیز با استفاده از پرسش‌نامه به دست آمد. نتایج نشان‌دهنده رابطه معنادار فقر شهری و خدمات پایه مسکن و خدمات سطح برزن^{۱۲} است.

زیاری و همکاران (۱۳۹۵) با تحلیل اوضاع و شاخص‌های مسکن گروه‌های مختلف درآمدی، خط فقر مسکن نقاط شهری استان کردستان را تعیین می‌کنند. به این منظور از داده‌های طرح هزینه و درآمد خانوارهای مرکز آمار بهره می‌برند و ۵۰ مترمربع را خط فقر مطلق مسکن در سال ۱۳۹۰ محاسبه می‌کنند. تحقیق برای برآورد توان مالی از تابع روش غیرمستقیم و برای محاسبه خط فقر مطلق از تابع استون-گری بهره می‌برد. متغیرهای سودمند به شرح زیر است: زیربنای در اختیار خانواده‌ها، مالکیت، وضعیت شغلی سرپرست، درآمد خانوار، نسبت هزینه‌های خوراکی و مسکن به کل هزینه‌ها (فقر نسبی در وضعیتی که نسبت هزینه‌های خوراکی به کل هزینه‌ها فراتر از یک سوم باشد). زیربنای مد نظریک خانوار معمولی ۶۰ مترمربع فرض شد. توانمندی مالی خانوارها نیز از حاصل جمع گزینه‌های زیر محاسبه شد: جمع هزینه مسکن، هزینه خرید کالاهای بادوام، پس‌انداز خانوار مثبت درآمد و هزینه خانوار و پس‌انداز بانکی، درآمد حاصل از فروش کالاهای بادوام و تسهیلات بانکی. به غیر از تسهیلات بانکی، اطلاعات سایر متغیرها از طرح هزینه و درآمد خانوارهای استان استخراج شده است.

نتایج نشان می‌دهد: ۱. در مجموع، توانمندی خانوارهای شهری، بیش‌تر از کل خانوارهای استان و خانوارهای شهری غیرمالک است؛ ۲. توانمندی پنج دهک پایین جامعه، کم‌تر از نصف کمینۀ مسکن پیش‌بینی‌پذیر (۵۵ مترمربع) است؛ ۳. از دهک هشتم به بالاتر، همه خانوارها می‌توانند حداقل مسکن ۶۰ مترمربع را تأمین کنند؛ ۴. توانمندی دهک دهم بسیار بیش‌تر از سایر دهک‌ها، در خانوارهای غیرمالک‌نۀ برابر متوسط همه دهک‌ها و در خانوارهای شهری، هشت برابر متوسط همه آن‌هاست؛ ۵. تعداد چشم‌گیری از افراد پردرآمد ترجیح می‌دهند در خانه‌های اجاره‌ای زندگی کنند و سرمایه خود را در کارهای تجاری به کار گیرند. در مجموع نتایج نشان می‌دهد بیش‌تر برنامه‌های تأمین مسکن بخش دولتی و خصوصی به منظور تأمین مسکن برای گروه‌های پردرآمد و دارای درآمد متوسط بوده است.

ایشان عمده‌ترین عواملی که سبب تبدیل تأمین مسکن به بحران، به خصوص برای گروه‌های کم‌درآمد شده‌اند را به شرح زیر برمی‌شمرند: رشد سریع جمعیت، افزایش شدید نرخ شهرنشینی، کاهش بُعد خانوار، افزایش نرخ سودآوری بازار زمین و مسکن، کاهش تقاضای مؤثر مسکن، کاهش میزان دسترسی و توانمندی مالی اقشار ضعیف، سوداگری شدید بازار زمین و مسکن به ضرر گروه‌های کم‌درآمد، کاهش عرضه زمین و مسکن، کم‌توجهی به بخش خصوصی و سیاست‌های ناموفق دولتی. برای برآورد خط فقر مطلق مسکن خانوارهای شهری از کم‌ترین معاش مسکن خانوارهای شهری از کالای مسکن (که در حکم خط فقر در نظر گرفته می‌شود و براساس سیستم مخارج خطی برآورد می‌شود) استفاده می‌شود. برای برآورد خط فقر نسبی دو روش نصف میانه و دوسوم میانه خانوارها به کار می‌رود و برای خط فقر مطلق مسکن از تابع استون-گری و سیستم مخارج خطی استفاده می‌شود. با استفاده از برآورد تابع استون-گری، حداقل متراژ واحدهای مسکونی برای کل خانوارهای

۱۲- در مقاله، برزن نوعی تقسیم‌بندی منطقه‌ای بین محله و ناحیه/منطقه است. خدمات سطح برزن فراتر از خدمات محله و پایین‌تر از خدمات ناحیه و منطقه قرار دارد.



شهری در استان کردستان طی دوره در حال بررسی، به طور متوسط حدود ۵۰ متر مربع محاسبه می‌شود. بنابراین، خط فقر مسکن ۵۰ متر مربع است و کسانی که کم‌تر از ۵۰ متر مربع مسکن داشته باشند، فقیر محسوب می‌شوند. هر چند گزارش به روشنی مشخص نمی‌کند آیا منظور خانوار یا فرد است و این‌که آیا همه اشکال سکونت را (از جمله اجاره‌نشینی) شامل می‌شود یا تنها مالکیت مد نظر قرار گرفته است.

برای محاسبه خط فقر نسبی، ابتدا همه خانوارها بر اساس مساحت متوسط مسکن به صورت افزایشی مرتب می‌شوند و سپس عدد میانه (۷۵ متر مربع) استخراج می‌شود. اگر نصف عدد میانه در نظر گرفته شود، به عدد $37/5$ و اگر دوسوم عدد میانه در نظر گرفته شود، به عدد ۵۰ متر مربع می‌رسیم. بر این اساس، خانوارهای زیر این معیارها زیر خط فقر نسبی مسکن قرار دارند.

موحد و همکاران (۱۳۹۵) با استفاده از بلوک‌های آماری مناطق ۲۲ گانه کلان‌شهر تهران پهنه‌های فقر شهری را با روشی کمی و پیمایشی و مبتنی بر تحلیل ثانویه شناسایی و واکاوی می‌کند. با استفاده از داده‌های سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، ۴۳ شاخص انتخاب شدند و در قالب چهار عامل اصلی مسکن، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی-آموزشی طبقه‌بندی و با روش AHP وزن‌دهی و تحلیل شدند. برای رتبه‌بندی مناطق از لحاظ فقر شهری چندبُعدی از روش ویکور فازی استفاده شد. وضعیت پراکنش فضایی فقر شهری نیز با تحلیل آماره موران^{۱۳} تحلیل شد که نشان‌دهنده الگوی خوشه‌ای است. فقر مسکن، فقر اجتماعی، فقر اقتصادی و فقر آموزشی-فرهنگی به ترتیب حدود ۲۹، ۱۸، ۱۴، و ۱۲ درصد و در مجموع حدود ۷۳ درصد از پراکندگی کل واریانس را تبیین می‌کند. روش پژوهش بسیار مبهم گزارش شده و مشخص نیست AHP دقیقاً به چه منظور استفاده شده است. به‌ویژه آن‌که پژوهش از تحلیل عامل اصلی نیز استفاده کرده است. به علاوه، وزن‌های شاخص‌ها نیز گزارش نشده است.

راغفر و یوسفوند (۱۳۹۶) با استفاده از داده‌های طرح «سنجش عدالت در شهر» شهرداری تهران، میزان فقر کودکان (زیر ۱۸ سال) در دو بُعد مسکن و تغذیه، و شناسایی مهم‌ترین عوامل مؤثر بر آن را محاسبه می‌کند. با استفاده از مدل لاجیت، تأثیر متغیرهای زیر را بر فقر کودک در هر بُعد بررسی می‌کند: وضعیت تحصیلات، اشتغال، جنسیت و سن سرپرست خانوار، وجود فرد معتاد یا معلول در خانوار، و تأثیر محل سکونت جغرافیایی. پژوهش ضمن اشاره به شیوع گسترده فقر مسکن در سطح شهر تهران و تأثیر نامطلوب آن بر کودکان، بیش‌ترین میزان فقر مسکن کودکان زیر ۱۸ سال را در جنوب تهران - مناطق ۱۹ (۶۱ درصد) و ۱۷ (۵۸ درصد) - برآورد می‌کند. نتایج برآورد مدل لاجیت نشان می‌دهد، بی‌سواد بودن سرپرست خانوار، وجود فرد معلول یا معتاد در خانوار و محل سکونت (کم‌ترین میزان به ترتیب در شمال، مرکز، شرق، غرب و جنوب) با فقر مسکن ارتباط دارند. پژوهش افزایش تسهیلات بخش مسکن را برای حل این معضل پیشنهاد می‌کند.

دربان آستانه و سادات بشیری (۱۳۹۶) مناطق روستایی شهرستان‌های کشور را به لحاظ وضعیت محرومیت در بخش مسکن روستایی رتبه‌بندی کرده‌اند. داده‌هایی که در پژوهش به کار رفته‌اند، از سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰ استخراج شده

۱۳- ارزیابی همبستگی در فضای دو یا سه‌بُعدی دشوارتر از محاسبه همبستگی خطی است، آماره موران (Moran's I) بر اساس ارزیابی همبستگی یک سیگنال در مکان‌های همجوار، معیاری برای سنجش خودهمبستگی فضایی (spatial autocorrelation) به دست می‌دهد.

است. برای انجام پژوهش از روش دلفی برای وزن دهی شاخص‌ها و روش ساده وزین بهره گرفته شده است، برای نمایش وضعیت بدمسکنی استان‌های کشور از روش تحلیل خوشه‌ای استفاده شده است. پژوهش نشان می‌دهد شهرستان‌های لالی (خوزستان)، سروستان (فارس)، بشاگرد (هرمزگان)، ملکشاهی (ایلام)، و اندیکا (خوزستان) بدترین وضعیت بدمسکنی روستایی را در بین شهرستان‌های کشور دارند. همچنین سطح بندی بدمسکنی به تفکیک استان‌ها نشان می‌دهد استان فارس بدترین وضعیت بدمسکنی روستایی در کشور و استان قم مناسب‌ترین وضعیت را دارد.

پژوهش، بدمسکنی را در دو مؤلفه جمعیتی و کالبدی بررسی می‌کند. فضای کالبدی یا شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی، میزان کمبود مسکن را نیز نشان می‌دهد. در این بُعد تراکم خانوار کم‌تر از ۵ نفر و بیشتر از ۶ نفر، و در بُعد کیفیت کالبدی شاخص‌های نسبت واحدهای مسکونی به صورت چادر، کپر، آونک، زاغه و سکونت‌گاه‌های موقت بررسی می‌شوند. در تحلیل فقر مسکن روستاییان اشاره می‌کند که برخلاف شهرها که بدمسکنی زائیده جاذبه و امکانات است، در مناطق روستایی بدمسکنی ناشی از مشکلات بیش از حد روستاییان در تأمین نیازهای اولیه است. ۶ شاخص سودمند در تحقیق عبارت‌اند از: نسبت خانوارهای ۶ نفر و بیش‌تر به کل، نسبت خانوارهای ۵ نفر و کم‌تر به کل، نسبت سکونت‌گاه‌های موقت به کل بدمسکنی روستایی، نسبت آونک و زاغه به کل بدمسکنی روستایی، نسبت کپر به کل بدمسکنی روستایی و نسبت چادر به کل بدمسکنی روستایی. سپس با استفاده از روش AHP و ساده وزین شاخص‌ها وزن دهی شده‌اند. به نظر می‌رسد این پژوهش نیز از منظر فنی نیازمند تدقیق و اصلاح است. مثلاً دو شاخص نسبت خانوارهای ۶ نفر و بیش‌تر به کل و نسبت خانوارهای ۵ نفر و کم‌تر به کل، با اطلاعاتی یکسانی دارند و به‌واقع یکی از این دو شاخص اضافه است، حال آن‌که در گزارش نه‌تنها هر دو شاخص حذف شده‌اند، بلکه وزن‌های متفاوتی نیز در محاسبات استفاده می‌شوند. به علاوه، به نظر می‌رسد بیش از آن‌که نسبت اشکال مختلف سکونت نامناسب به کل سکونت نامناسب توجه شود، فقراتی از قبیل سهم این نوع از سکونت‌ها به کل سکونت، مهم باشد که در گزارش به آن توجه نشده است. پراکنش این نوع از سکونت نیز احتمالاً تأثیرهای مهمی از عوامل محیطی و محلی می‌پذیرد و یک نوع خاص از این سکونت‌های نامناسب در همه مناطق کشور به یکسان درخور مقایسه با سایر انواع سکونت نیست، حال آن‌که در گزارش، انواع سکونت در همه مناطق کشور به یکسان وزن دهی و مقایسه شده‌اند. نجاتی، علوی و قائدرحمتی (۱۳۹۷) فقر اجتماعی مسکن در منطقه ۱۷ شهر تهران را تحلیل و سنجش می‌کنند. به این منظور ایشان ۱۱ شاخص را ارزیابی و تحلیل می‌کنند. معیار سنجش فقر اجتماعی مسکن یا خط فقر مسکن براساس میانگین شاخص‌های اجتماعی مسکن در شهر تهران در نظر گرفته شده است؛ بدین صورت که هر شاخصی که در سطح محلات منطقه بیش‌تر از میانگین همان شاخص در شهر تهران باشد، فقیر محسوب می‌شود (به جز تراکم اتاق در واحد مسکونی که باید کم‌تر باشد). جدول ۲ شاخص‌ها و معیار سنجش را در پژوهش نجاتی، علوی و قائدرحمتی (۱۳۹۷) نشان می‌دهد.

اعتبار شاخص‌ها با نظرسنجی از ۳۰ صاحب‌نظر محقق شده است. سپس با استفاده از روش آنتروپی شانون، شاخص‌ها وزن دهی شدند. بررسی شاخص‌ها نشان می‌دهد محلات منطقه ۱۷ عموماً در مقایسه با تهران فقیرترند. رتبه نهایی فقر هر محله با استفاده از شاخص ویکور محاسبه شد. پرسش‌ها و ابهامات مهمی درباره این تحقیق می‌شود مطرح کرد. مثلاً می‌توان به پرسش‌های زیر اشاره کرد: چرا همگی این شاخص‌ها (مثلاً مصالح به‌کاررفته یا مساحت زیربنا) در پژوهش به صراحت



معیارهایی از فقر اجتماعی اشاره شده اند؟ همچنین، شاخص تراکم نفر در واحد مسکونی با معیار برشمردده شده (بیش از ۳/۰۲) اطلاعاتی افزون بر دو شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی (بیش از ۱) و بُعد خانوار (۳ نفر) به دست نمی دهد.

جدول ۲ - شاخص های پژوهش نجاتی، علوی و قائدرحمتی (۱۳۹۷)

شاخص	معیار بسنجش برای فقیر محسوب شدن (متوسط شهر تهران)	توضیحات
بُعد خانوار	بیش از ۳ نفر	
نسبت رشد خانوار به واحد مسکونی	بیش از ۰/۹۲	
تراکم خانوار در واحد مسکونی	بیش از ۱	
تراکم نفر در واحد مسکونی	بیش از ۳/۰۲	
تراکم نفر در اتاق	بیش از ۱/۹	
تراکم اتاق در واحد مسکونی	کم تر از ۱/۷	
تراکم خانوار در اتاق	بیش از ۰/۶	
کمبود واحد مسکونی (کمبود مسکن)	بیش از ۰/۶	تفاضل تعداد واحدهای مسکونی موجود از تعداد خانوارها
نحوه تصرف	بیش از ۴۰ درصد	
مصالح به کاررفته	اگر بیش از ۲ درصد از مصالح از نوع کم دوام باشد	طبقه بندی ها: بادوام، نیمه بادوام، بی دوام
مساحت زیربنا	اگر بیش از ۴۵ درصد مساحت زیربنا کم تر از ۷۵ درصد باشد	

مرور آثار مکتوب مرتبط با حوزه فقر مسکن نشان می دهد که برخی از مطالعات کیفیت علمی مناسبی ندارند و ضروری است که این نکته مد نظر مطالعه کنندگان گزارش قرار گیرد. جدول ۳ خلاصه ای از پژوهش های بررسی شده در این بخش را عرضه می کند.

جدول ۳- خلاصه پژوهش‌های مرتبط با فقر مسکن در کشور

پژوهش	داده‌ها و معیارهای اصلی فایده‌مند	سطح	روش	یافته‌های اصلی (مرتبط با فقر مسکن)
اطهاری (۱۳۸۴)	درآمد و هزینه خانوارهای روستایی سال ۱۳۸۰ و داده‌های مرکز آمار	ملی به تفکیک شهری و روستایی	شاخص‌ها: تراکم خانوار در واحد مسکونی، اسکان غیررسمی، شاخص-های کیفیت (مسکن ملکی، آب لوله‌کشی، برق، گاز لوله‌کشی، حمام، کولر، تلفن، حرارت مرکزی، آشپزخانه، بیش از یک اتاق، بیش از دو اتاق، ساختمان بتون آرمه و اسکلت فلزی و بی دوام، گرمایش با سوخت‌های نفت سفید، هیزم و ذغال و سوخت حیوانی) و شاخص‌های توانمندی (نسبت بهای یک واحد مسکونی ۵۷ مترمربعی به هزینه سالانه خانوار، مترمربع توانمندی خرید مسکن).	بررسی شیوع فقر مسکن از جنبه‌های مختلف
سوری (۱۳۸۵)	اطلاعات خام طرح نمونه‌گیری هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران (درآمد و هزینه، سرانه اتاق و سرانه زیربنا، نوع اسکلت بنا، سایر تسهیلات سودمند در منزل مسکونی، سکونت در خانه‌های با مصالح خشت و چوب یا گل برای عدم استحکام	ملی	معیار تراکم: سرانه زیربنای ۲۰ متر مربع. معیار فقدان استحکام: مصالح خشت، گل و چوب.	شاخص‌های کیفیت مسکن در دوره ده ساله ۷۴ تا ۸۳ رشد خوبی داشته است. تعداد خانوارهای فقیر طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵ افزایش چشمگیری داشته است. افزایش هزینه مسکن (به ویژه اجاره‌بها) سوق دهنده خانوارها به سمت فقر در سایر حوزه‌ها (مثلاً هزینه‌های خوراکی) می‌شود. با وجود بهبود شاخص‌های کیفیت بنا (مثل سرانه اتاق و سرانه زیربنا و تعداد ساختمان‌های دارای اسکلت فلزی یا بتون) همچنان سهم این بناها ناچیز است. بخش‌های غیر مسکن: محاسبه خط فقر (بر مبنای کالری) و برآورد درصد فقرا (احتمال فقر)، میزان فقر (شکاف فقر) و شدت فقر و همچنین توزیع جغرافیایی فقر. نبود بازار سرمایه کارآمد این امکان را نمی‌دهد تا جوانان (یکی از گروه‌های اصلی غیرمالک) درصدی از هزینه مسکن حال را به آینده منتقل کنند و وضع کنونی خود را بهبود بخشند.
نصیری (۱۳۸۶)	سرشماری سراسری سال ۱۳۷۵	مناطق ۲۲ گانه تهران	شاخص‌ها: - درصد خانوارهای چهارنفره ساکن در یک اتاق - درصد زنان مطلقه خانه‌دار دستاوردها: استخراج شاخص‌ها و تهیه نقشه موضوعی؛	۴/۵ درصد خانوارهای چهارنفره به بالای ساکن در تهران در فقر مسکن به سر می‌برند؛ ارتباط مثبتی میان توزیع جغرافیایی فقر مسکن و درصد زنان مطلقه خانه‌دار وجود دارد.
پالیزیان، جودکی و رضویان (۱۳۸۹)	سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۸۵	شهر پاکدشت	در سطح ملی: تجمیع جمعیت بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی.	در مطالعه شهر پاکدشت: سرانه ۵۰ متر مربع معیار مطلوب بودن به نظر می‌رسد مقاله از نظر فنی و روش نیازمند بهبود است و بنابراین، نتایج کمی مقاله موجود اطمینان‌بخش نیست.



پژوهش	داده‌ها و معیارهای اصلی فایده‌مند	سطح	روش	یافته‌های اصلی (مرتبط با فقر مسکن)
همت‌جو (۱۳۸۹)	اطلاعات خام پرسش‌نامه طرح هزینه و درآمد خانوارهای شهری مرکز آمار (پانل ۶ ساله)	شهر قم	برآورد خط فقر با استفاده از تابع مطلوبیت استون-گری و سیستم مخارج خطی محاسبه خط فقر مسکن (۶۷ متر مربع) و همچنین خط فقر مسکن به تفکیک درآمد.	حداقل خط فقر معادل ۶۷ متر مربع
روستایی، احدنژاد و اصغری زمانی (۱۳۹۱)	تحلیل عاملی ۹ شاخص از سرشماری نفوس و مسکن (سال ۱۳۸۵): متوسط بُعد خانوار، تراکم جمعیت در واحد مسکونی، سرانه خالص مسکونی، سرانه ناخالص مسکونی، تراکم خالص مسکونی، میزان تراکم جمعیت شهری، تراکم جمعیت مسکونی، تراکم خانوار در واحد مسکونی و تراکم نفر در واحد مسکونی	شهر کرمانشاه	تبدیل ۹ شاخص به ۳ شاخص ترکیبی. تقسیم بلوک‌های شهر در هر عامل به ۵ گروه خیلی مرغه، متوسط، فقیر و خیلی فقیر: تهیه نقشه فقر شهر	نمایش فقر در بلوک‌های شهر کرمانشاه
شیروانیان و بخشوده (۱۳۹۱)	طرح هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار	روستاهای کشور	رویکرد فقر چندبُعدی. شاخص کلی فقر مسکن، با استفاده از میانگین موزون وزن‌دهی شده با روش آنتروپی. شاخص امنیت: امنیت فیزیکی (تملک) و امنیت معنوی (اطمینان از استمرار استفاده از واحد مسکونی و اثاثیه موجود در آن = بیمه). شاخص استحکام: مصالح. شاخص بر خورداری: آب لوله‌کشی، برق خانگی، تجهیزات نگهداری مواد غذایی، سوخت مناسب برای گرمایش، آشپزی و تهیه آب گرم واحد مسکونی و وسیله نقلیه. شاخص تراکم: تعداد افراد ساکن در هر اتاق.	۹۹/۹۸ درصد خانوارهای روستایی در فقر مسکن به سر می‌برند. تأمین امنیت فیزیکی مسکن، بیمه واحد مسکونی، کاهش تراکم در واحدهای مسکونی و تأمین آب لوله‌کشی مهم‌ترین استراتژی‌های مقابله با فقر روستایی‌اند.
راغفر، محمدی‌فرد، و سنگری مهدب (۱۳۹۲)	پرسش‌نامه از حدود ۱۰۰۰ خانوار. معیار فقر مسکن: شاخص ۱۶ متر مربع سطح زیربنای سرانه.	مناطق ۲۲ گانه شهر تهران	تحلیل فقر چندبُعدی بر مبنای مسکن، درآمد، سلامت عمومی و آموزش.	منطقه ۱۷ فقیرترین منطقه تهران از نظر مسکن است.
مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)	طرح هزینه-درآمد خانوارهای مرکز آمار ایران	ملی (به تفکیک شهری و روستایی)	محاسبه سطح فقر کالری (فقر غذایی) و افزودن خط فقر غیرغذایی از روش اورشانسکی. تعیین خط فقر مسکن: محاسبه معادل حداقل مسکن و ارزش اجاره‌ای آن در هر استان	تعیین خط فقر مسکن به تفکیک استان
جواهری و همکاران (۱۳۹۳)	پیمایش میدانی	شهر کامیاران	بررسی فقر چندبُعدی با تأکید بر متغیرهای فضایی. روش کاستا (۲۰۰۲) برای سنجش فقر چندبُعدی و روش کریجینگ و کریجینگ همبسته از روش‌های زمین‌آماري. بررسی ۷۰ شاخص اقتصادی و درآمد، مسکن، مالکیت و دارایی، بهداشت و سلامت، و دانش و مهارت.	سنجش و پهنه‌بندی فقر چندبُعدی در فضای شهر کامیاران

پژوهش	داده‌ها و معیارهای اصلی فایده‌مند	سطح	روش	یافته‌های اصلی (مرتبط با فقر مسکن)
فرهادی پور (۱۳۹۴)	طرح هزینه-درآمد خانوار	ملی	مشابه یا براساس مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)	برآوردی تقریبی از میزان فقر مسکن در کشور به تفکیک استان‌ها و در دهک‌های مختلف و برآورد حجم منابع مالی لازم برای تأمین مسکن
زبردست و رمضانی (۱۳۹۵)	سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵ (برای سنجش شاخص‌های فقر شهری) و پرسش‌نامه (برای سنجش دسترسی به خدمات شهری)	قزوین	خلاصه‌سازی ۲۳ شاخص فقر شهری به ۳ شاخص جمعیت وابسته، محرومیت اجتماعی، محرومیت مسکن و محرومیت درآمد، با استفاده از تحلیل عاملی. شاخص‌ها: تراکم جمعیتی، درصد واحدهای مسکونی کم‌تر از ۵۰ متر مربع، درصد واحدهای مسکونی با مساحت ۵۰ تا ۷۵ متر مربع، تعداد خانوار در واحد مسکونی، بُعد خانوار، تعداد نفر در واحد مسکونی.	رابطه معنادار فقر شهری و خدمات پایه مسکن و خدمات سطح برزن.
زبیری و همکاران (۱۳۹۵)	طرح هزینه و درآمد خانوارهای مرکز آمار	نقاط شهری استان کردستان	برآورد توان مالی از تابع روش غیرمستقیم و خط فقر مطلق از تابع استون-گری. خط فقر مطلق مسکن، یا همان حداقل متراژ مسکن. محاسبه خط فقر نسبی بر مبنای نصف عدد میانه (مساحت زیربنا) و دوسوم عدد میانه.	براساس برآورد تابع استون-گری (پانل با متغیرهای قیمت سایر کالاها و درآمد) ۵۰ متر مربع محاسبه شد. دهک‌های اول تا ششم در فقر مطلق مسکن قرار دارند.
موحد و همکاران (۱۳۹۵)	۴۳ شاخص از داده‌های سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰	تهران	طبقه‌بندی ۴۳ شاخص در ۴ طبقه مسکن، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی-آموزشی و استخراج عامل اصلی هر طبقه؛ روش پژوهش مبهم گزارش شده است و به روشنی مراحل فنی پژوهش را به خواننده منتقل نمی‌کند.	
راغفر و یوسفوند (۱۳۹۶)	طرح سنجش عدالت در شهر (پرسش‌نامه شامل ۳۸ شاخص) معیار فقر مسکن: سرانه مسکن ۱۶/۵ متر مربع	تهران	تعیین خط فقر و استفاده از مدل لاجیت برای شناسایی عوامل مؤثر در فقر مسکن (بی‌سواد بودن سرپرست خانوار، وجود فرد معلول یا معنادار در خانوار و محل سکونت)	بیشترین نرخ فقر مسکن کودکان زیر ۱۸ سال در جنوب تهران (مناطق ۱۹ و ۱۷)
نجاتی، علوی و قائدرحمتی (۱۳۹۷)	۱۱ شاخص: بُعد خانوار، نسبت رشد خانوار به واحد مسکونی، تراکم خانوار در واحد مسکونی، تراکم نفر در واحد مسکونی، تراکم اتاق در واحد مسکونی، تراکم خانوار در اتاق، کمبود مسکن، نحوه تصرف، مصالح، مساحت زیربنا از سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۹۵	محلات منطقه ۱۷ تهران	تحلیل و سنجش فقر اجتماعی مسکن. معیار فقر بدتر بودن از متوسط شهر تهران.	به نظر می‌رسد مقاله از نظر فنی و روشی نیازمند بهبود است و بنابراین، نتایج کمی مقاله موجود اطمینان‌آور نیست.



علاوه بر مطالعاتی که در حوزه فقر مسکن بررسی شد، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارش‌های مختلفی پدیده فقر را بررسی کرده است. در ادامه به برخی از جدیدترین گزارش‌ها اشاره می‌شود. شهبازیان و همکاران (۱۳۹۷) برای محاسبه خط فقر شش ماهه نخست سال ۱۳۹۷ (شهری و روستایی و به تفکیک استان) با توجه به محدودیت داده‌های رسمی، نخست خط فقر را برای سال ۱۳۹۵ با استفاده از داده‌های خام هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار بر مبنای هزینه سبد معادل ۲۱۰۰ کیلوکالری محاسبه کرده‌اند. توجه شود که برای این محاسبات، استان‌هایی که بُردهای قیمتی مسکن و خوراک آن‌ها مشابه است، در یک خوشه قرار گرفته‌اند و محاسبات خط فقر برای خوشه انجام گرفته است (در مجموع چهار خوشه شناسایی شد). برای سال‌هایی که داده‌های رسمی موجود نیست، خط فقر به صورت فصلی با استفاده از شاخص‌های قیمت استانی در گروه‌های مختلف هزینه‌ای روزآمد شده است.

فرنام، و حمیدپور زارع (۱۳۹۸) با هدف چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸، به اثرات افزایش قیمت مسکن بر کاهش قدرت خرید خانوارها اشاره می‌کند و راهکارهای زیر را برای افزایش قدرت خرید خانوارها و کاهش سوداگری در بازار برمی‌شمرند: افزایش سقف وام و اولویت پرداخت به خانه‌اولی‌ها به منظور کاهش شکاف استطاعت و قیمت و تأمین سهم بیش‌تری در توانمندسازی اقشار متوسط برای خانه‌دار شدن و همچنین وضع مالیات بر عایدی و معاملات مکرر مسکن، محدودسازی دلالی و سوداگری و کمک به متقاضیان واقعی.

۲- عرضه آمار و تحلیل معیارهای شناسایی شده فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن

متأسفانه آخرین برآوردهای موجود از خط فقر مسکن در سطح ملی متعلق به مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) و مربوط به سال ۱۳۹۱ است. پس از این دوران هم بازار مسکن با تحولات جدی و دو شوک قیمتی سنگین روبه‌رو بوده است و هم درآمد خانوارها به طور مناسبی رشد نکرده است. بنابراین، کاملاً محتمل است که وضعیت امروز فقر مسکن، نامناسب‌تر از تصویری باشد که مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن به دست می‌دهد. اما با توجه به نبود محاسبات روزآمد، ناگزیر نتایج مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) عرضه می‌شود. برآورد خط فقر سرانه از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱ پیش‌تر در جدول ۱ عرضه شد. جدول ۴ خط فقر مسکن را در استان‌های مختلف کشور براساس مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) نشان می‌دهد با توجه به آنچه بیان شد، می‌توان انتظار داشت که درصد خانوارهایی که گرفتار فقر مسکن‌اند، فراتر از ارقام محاسبه شده است و از این منظر آمار عرضه شده کران پایینی برای وضعیت امروز به شمار می‌رود.



جدول ۴ - توزیع جغرافیایی فقر مسکن در سال ۱۳۹۱ (ریال)

استان	درصد خانوارهای با ویژگی‌های ضعیف - کم‌تر از گروه ۶	اجاره سرانه-سال	خط فقر مسکن سرانه سال	خط فقر سرانه-ماه	درصد خانوارهای فقیر مسکن
مرکزی	۲۱	۸۵۷۹۰۰۰	۶۲۴۰۰۰۰	۵۲۰۰۰۰	۲۲
گیلان	۲۳	۱۱۱۰۰۰۰۰	۷۶۸۰۰۰۰	۶۴۰۰۰۰	۲۰
مازندران	۲۱	۹۹۵۵۰۰۰	۹۶۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰	۳۰
آذربایجان شرقی	۱۸	۸۰۹۴۰۰۰	۵۷۶۰۰۰۰	۴۸۰۰۰۰	۲۱
آذربایجان غربی	۲۵	۶۲۴۹۰۰۰	۴۸۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	۲۵
کرمانشاه	۳۶	۱۱۵۰۰۰۰۰	۹۶۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰	۲۵
خوزستان	۴۴	۷۱۹۸۰۰۰	۶۲۴۰۰۰۰	۵۲۰۰۰۰	۳۱
فارس	۲۰	۱۵۳۰۰۰۰۰	۶۹۳۶۰۰۰	۵۷۸۰۰۰	۲۰
کرمان	۴۱	۶۹۰۶۰۰۰	۵۷۶۰۰۰۰	۴۸۰۰۰۰	۳۳
خراسان رضوی	۳۲	۱۳۲۰۰۰۰۰	۹۶۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰	۲۸
اصفهان	۱۶	۱۳۴۰۰۰۰۰	۸۲۴۰۰۰۰	۶۸۶۶۶۷	۲۲
سیستان	۷۷	۵۲۴۵۰۰۰	۹۶۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰	۷۳
کردستان	۳۳	۸۸۴۸۰۰۰	۷۶۸۰۰۰۰	۶۴۰۰۰۰	۲۷
همدان	۲۲	۱۲۹۰۰۰۰۰	۸۶۴۰۰۰۰	۷۲۰۰۰۰	۲۱
چهارمحال و بختیاری	۱۶	۸۷۸۶۰۰۰	۵۸۴۰۰۰۰	۴۸۶۶۶۷	۲۰
لرستان	۳۲	۸۸۶۲۰۰۰	۷۰۸۵۷۱۵	۵۹۰۴۷۶	۲۹
ایلام	۳۲	۴۳۱۱۰۰۰	۳۸۴۰۰۰۰	۳۲۰۰۰۰	۳۳
کهگیلویه و بویراحمد	۲۷	۶۷۳۶۰۰۰	۵۹۵۲۰۰۰	۴۹۶۰۰۰	۲۸
بوشهر	۴۷	۹۴۷۳۰۰۰	۸۶۴۰۰۰۰	۷۲۰۰۰۰	۳۶
زنجان	۲۷	۸۳۸۲۰۰۰	۵۷۶۰۰۰۰	۴۸۰۰۰۰	۱۹
سمنان	۱۶	۱۱۰۰۰۰۰	۸۰۱۶۰۰۰	۶۶۸۰۰۰	۱۴
یزد	۲۴	۸۵۴۵۰۰۰	۸۰۰۰۰۰۰	۶۶۶۶۶۷	۲۹
هرمزگان	۶۴	۹۹۱۶۰۰۰	۱۲۴۸۰۰۰	۱۰۴۰۰۰۰	۵۳
تهران	۱۹	۳۳۳۰۰۰۰۰	۱۵۸۴۰۰۰۰	۱۳۲۰۰۰۰	۲۰
اردبیل	۲۸	۷۳۲۴۰۰۰	۶۲۴۰۰۰۰	۵۲۰۰۰۰	۲۵
قم	۳۱	۱۱۱۰۰۰۰۰	۸۷۳۶۰۰۰	۷۲۸۰۰۰	۲۲
قزوین	۳۳	۱۲۵۰۰۰۰۰	۱۰۵۶۰۰۰۰	۸۸۰۰۰۰۰	۲۶
گلستان	۳۶	۸۰۳۵۰۰۰	۶۲۴۰۰۰۰	۵۲۰۰۰۰	۲۸
خراسان شمالی	۳۴	۹۰۷۴۰۰۰	۷۲۰۰۰۰۰	۶۰۰۰۰۰	۲۶
خراسان جنوبی	۳۳	۷۴۰۲۰۰۰	۵۷۶۰۰۰۰	۴۸۰۰۰۰	۲۶
البرز	۲۳	۱۶۷۰۰۰۰۰	۱۱۵۲۰۰۰۰	۹۶۰۰۰۰	۱۶

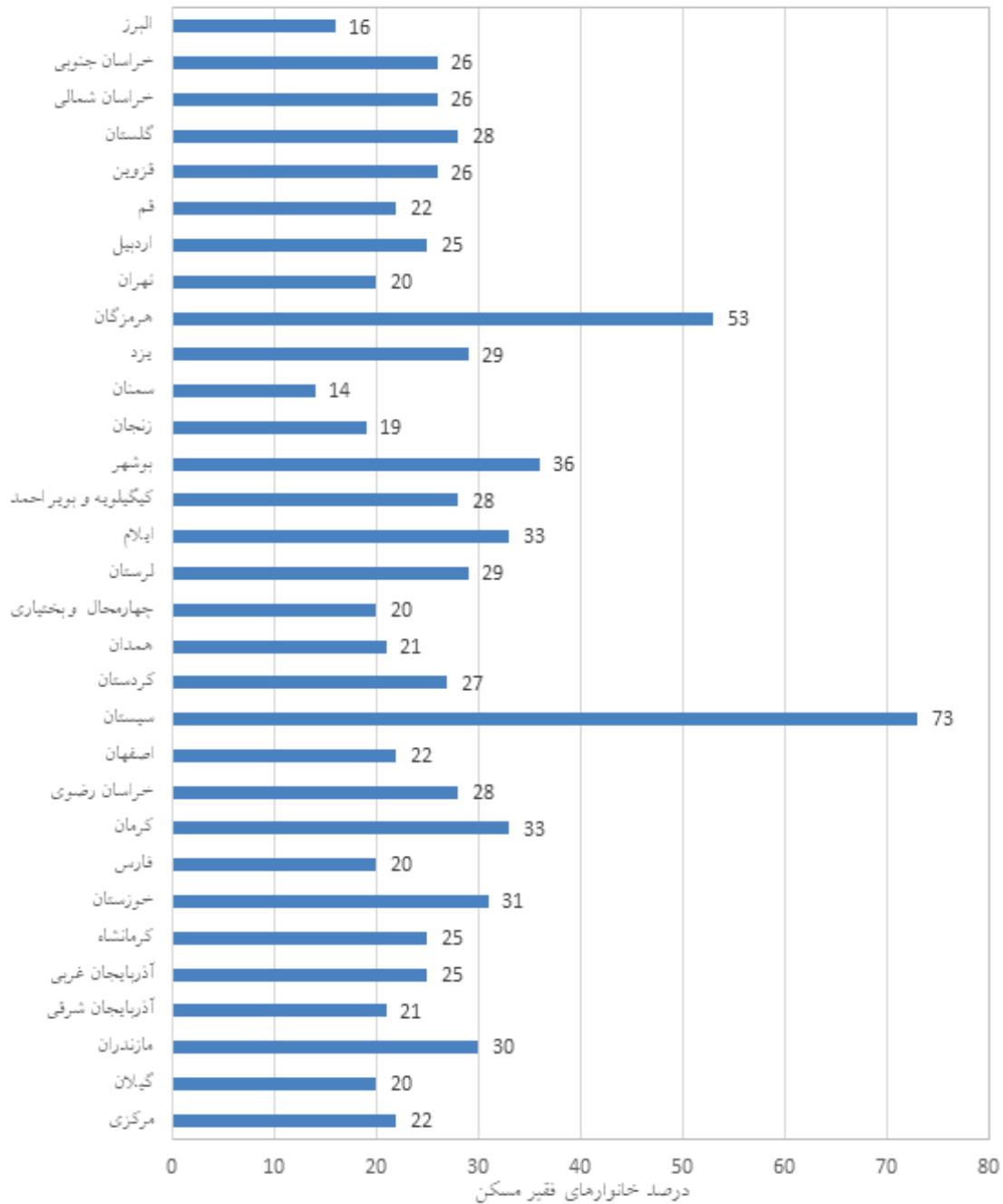
منبع: مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)

بر اساس تجزیه و تحلیل حاصل از اطلاعات موجود در سال ۱۳۹۱:

- خط فقر مسکن در استان تهران برای یک نفر در هر سال برابر با ۱۵ میلیون ریال است. این بدین معناست که اگر یک نفر نتواند ماهانه ۱,۳۳ میلیون ریال برای یک ماه پرداخت کند، مسکن مناسب برای سکونت نخواهد داشت.
- به بیان دیگر، یک خانوار چهار نفری ساکن در استان تهران برای داشتن یک مسکن حداقلی باید ماهانه ۵,۳۳ میلیون ریال (۵۳۳ هزار تومان) برای تأمین مسکن پرداخت کند. در غیر این صورت، این خانوار زیر خط فقر مسکن قرار دارد یا مسکن مناسبی برای سکونت ندارد.
- بعد از استان تهران، خط فقر مسکن در استان هرمزگان بیشترین مقدار (۱۴ میلیون) ریال را در میان استان‌های کشور دارد.
- استان‌های البرز با خط فقر مسکن ۱۱,۵ و سیستان و بلوچستان با خط فقر مسکن ۹,۶ میلیون ریال در سال در رتبه‌های بعدی خط فقر مسکن قرار دارند.
- کم‌ترین میزان خط فقر مسکن مربوط به استان ایلام و برابر است با ۲,۸۴ میلیون ریال در سال.
- سرانه فقر مسکن در استان سیستان و بلوچستان و استان هرمزگان بالا و اختلاف فاحشی با سایر استان‌های کشور دارد که نشان می‌دهد وضعیت فقر مسکن در این دو استان نامساعد و رفع این فقر نیازمند منابع مالی فراوانی است.
- مشکل این دو استان وقتی نمایان می‌شود که توجه شود سرانه خط فقر مسکن این دو استان بعد از تهران در میان استان‌های کشور بیشترین مقدار را دارد.
- درصد خانوارهای فقیر از نظر مسکن در استان بوشهر ۳۶ درصد، کرمان ۳۳ درصد و در استان خوزستان برابر با ۳۱ درصد است که به این استان‌ها اولویتی برای سیاست‌گذاری به منظور رفع فقر مسکن می‌دهد.

همان‌گونه که بیان شد، هر چند ارقام اسمی مربوط به سال ۱۳۹۱ هستند، ولی از منظر توزیع فقر می‌توان انتظار داشت که ارقام همچنان تصویری کلی از سیمای توزیع فقر مسکن در کشور (بر اساس روش شناسی خاصی که در بخش پیشین اشاره شد) عرضه می‌شوند.

نمودار ۱- توزیع افراد زیر خط فقر مسکن در استان‌های مختلف کشور



منبع: مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)

جدول ۵- برآورد حجم فقر و شکاف سالیانه فقر مسکن

استان	شکاف فقر هر خانوار فقیر مسکن - ریال	درصد مستأجران	تعداد خانوار زیر خط فقر مسکن	تعداد خانوار - سرشماری ۹۰	شکاف فقر مسکن - کل میلیارد ریال
مرکزی	۸۷۲۲۰۵۱	۲۲	۱۷۷۸۰۷	۸۰۷	۱۵۵۱
گیلان	۱۰۲۷۲۰۰۰	۰٫۲۰	۱۱۰۸۱۹	۵۶۴	۱۱۳۸
مازندران	۱۵۵۶۱۶۰۰	۳۰	۶۸۱۲۹	۲۳۰	۱۰۶۰
آذربایجان شرقی	۷۷۰۰۵۰۶	۲۱	۲۷۷۲۸۸	۱۳۰۹	۲۱۳۵
آذربایجان غربی	۷۴۴۳۸۴۰	۲۵	۱۷۴۰۲۵	۶۸۷	۱۲۹۵
کرمانشاه	۱۵۲۷۹۳۹۷	۲۵	۲۳۵۷۴	۹۳	۳۶۰
خوزستان	۱۲۷۸۵۸۲۱	۳۱	۵۵۳۳۶	۱۷۷	۷۰۸
فارس	۱۳۳۹۰۴۵۱	۲۰	۷۴۳۰۳۱	۳۶۹۷	۹۹۵۰
کرمان	۱۰۴۸۴۸۲۶	۳۳	۴۸۶۲۹	۱۴۹	۵۱۰
خراسان رضوی	۱۶۹۶۰۰۰۰	۲۸	۲۸۶۹۹	۱۰۴	۴۸۷
اصفهان	۱۰۴۹۶۰۰۰	۲۲	۲۸۸۵۵۲	۱۳۰۷	۳۰۲۹
سیستان	۲۸۴۸۰۰۰۰	۷۳	۹۶۷۷۵	۱۳۲	۲۸۵۶
کردستان	۱۱۴۶۴۵۳۴	۲۷	۲۳۳۴۴۳	۸۵۷	۲۶۷۶
همدان	۱۱۶۹۵۱۰۴	۲۱	۳۹۷۳۸	۱۹۱	۴۶۵
چهارمحال و بختیاری	۶۶۷۰۳۵۰	۲۰	۲۹۶۹۱	۱۵۱	۱۹۸
لرستان	۱۱۸۹۹۹۴۶	۲۹	۸۸۰۸۰	۳۰۵	۱۰۴۸
ایلام	۶۵۶۶۴۰۰	۳۳	۲۹۷۳۲۱	۹۰۴	۱۹۵۲
کهگیلویه و بویراحمد	۱۳۳۰۹۳۸۹	۲۸	۷۴۹۹۸	۲۷۰	۹۹۸
بوشهر	۱۶۸۰۰۰۰۰	۳۶	۱۱۵۶۴۴	۳۲۲	۱۹۴۳
زنجان	۷۳۱۲۵۹۴	۱۹	۵۳۵۴۲	۲۸۵	۹۳۲
سمنان	۸۸۰۵۰۵۳	۱۴	۶۴۵۹۱	۴۷۵	۵۶۹
یزد	۹۹۱۰۰۰۰	۲۹	۱۱۶۰۳۴	۴۰۰	۱۱۵۰
هرمزگان	۲۵۹۲۰۰۰۰	۵۳	۴۵۹۷۷	۸۷	۱۱۹۲
تهران	۲۱۷۶۰۰۰۰	۲۰	۵۲۲۱۴	۲۶۷	۱۱۳۶
اردبیل	۸۵۷۵۳۰۴	۲۵	۱۲۲۲۲۸	۴۹۶	۱۰۴۸
قم	۱۱۹۲۲۵۲۶	۲۲	۶۷۵۸۷	۳۰۸	۸۰۶
قزوین	۱۶۶۴۰۰۰۰	۲۶	۱۴۰۶۴۰	۵۳۹	۲۳۴۰
گلستان	۹۷۱۶۶۸۵	۲۸	۹۳۳۸۷	۳۳۱	۹۰۷
خراسان شمالی	۱۰۳۲۰۰۰۰	۲۶	۵۵۳۸۹	۲۱۵	۵۷۲
خراسان جنوبی	۸۹۶۷۹۳۰	۲۶	۸۴۱۰۳	۳۲۲	۷۵۴
البرز	۱۴۳۱۲۱۳۶	۱۶	۴۲۲۱۲	۲۷۰	۶۰۴
کل	-	-	۳۹۰۹۴۸۳	۱۶۲۳۲	۴۵۷۲۸

منبع: مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)



یکی دیگر از اسناد پشتیبان بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) بافت‌های مسئله‌دار را بررسی می‌کند و اشاره می‌کند که طبق مطالعات انجام‌شده از سوی شرکت عمران و بهسازی شهری در محدوده قانونی ۷۷ شهر کشور، حدود ۵۳ هزار هکتار بافت غیررسمی وجود دارد. جمعیت ساکن در این محدوده‌ها ۱۰ میلیون نفر برآورد شده است. البته محدوده و جمعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی بیش از رقم اعلام شده است، زیرا مطالعات شرکت عمران، محدوده حریم شهرها و بیرون از محدوده قانونی را در برنمی‌گیرد. همچنین مساحت برآوردشده برای محدوده بافت فرسوده شهرهای ایران حدود ۷۷ هزار هکتار است که جمعیتی در حدود ۱۱ میلیون نفر در آن‌ها ساکن‌اند.

بنابراین، در مجموع حدود ۱۳۰ هزار هکتار از بافت‌های شهری (نزدیک به ۳۰ درصد) بافت نابسامان‌اند که حدود ۲۱ میلیون نفر معادل ۲۵ درصد جمعیت شهری را در خود اسکان داده‌اند. این جمعیت با بُعد خانوار چهاربرابر با ۵۲۲۰ هزار خانوار بر اساس آمار سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۰ است که در حدود ۴۴۷۷ هزار واحد مسکونی زندگی می‌کنند. به بیان دیگر، بیش از یک سوم از بافت شهری موجود کشور ناپایدار و فرسوده است که در برابر مخاطرات طبیعی آسیب‌پذیرند. بافت‌های نابسامان در شهرهای کشور با مقیاس‌های متفاوت کلان‌شهری، بزرگ، متوسط و کوچک پراکنده‌اند. حدود ۱۵ تا ۱۷ هزار هکتار از این بافت‌ها در ۴۰ شهر بزرگ با پیشینه تاریخی قرار دارند که نیاز به به مراقبت و برنامه‌ریزی ویژه دارد و حدود ۲٫۵ تا ۳ میلیون نفر جمعیت در آن‌ها ساکن‌اند.

از مهم‌ترین ویژگی‌های بافت‌های نابسامان شهری می‌توان به پایین بودن درآمد سرانه ساکنان نسبت به میانگین شهر، کم‌دوام بودن واحدهای مسکونی و بالابودن تراکم نفر در واحد مسکونی اشاره کرد. این محدوده‌ها همچنین مشکلاتی مانند دسترسی نامناسب ساکنان به خدمات و زیرساخت‌های شهری و نبود امنیت سکونت دارند و با مسائل محیط‌زیستی و اسکان در محدوده‌های پرخطر (در مسیر سیل و شیب زیاد و برق فشار قوی) مواجه‌اند.

در یکی دیگر از اسناد پشتیبان مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۰ میزان جمعیت شهری ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی یا در محدوده‌های بدون برنامه‌ریزی قبلی و گرفتار کمبود در خدمات و امکانات را حدود ۱۴٫۴۸ میلیون نفر برآورد می‌کند و فقر مسکن را ویژگی بارز این لحاظ می‌کند.

بازار مسکن کشور پس از یک دوره نسبتاً طولانی ثبات سطح اسمی قیمت‌ها از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، افزایش‌های قیمتی شدیدی را در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ تجربه کرد.^{۱۴} در حالی که در این دوران متوسط درآمد خانوارها به مراتب کم‌تر از افزایش بهای مسکن رشد کرد. بنابراین، به نظر می‌رسد وضعیت فقر مسکن از جنبه‌های مختلف برای بسیاری از خانوارها در مقایسه با آمار و ارقامی که در این گزارش ذکر شده، نامناسب‌تر شده است. لازم به ذکر است روزآمدسازی آمار و ارقام مرتبط با فقر مسکن، فراتر از حوزه این پژوهش قرار دارد و نیازمند پژوهشی جداگانه است.

در مجموع با توجه به چندبُعدی بودن مسکن، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که ارزیابی فقر مسکن مسئله‌ای پیچیده و چندبُعدی است و رویکرد و روش‌های مختلف، نتایج متفاوتی درباره ارزیابی فقر مسکن به بار خواهد آورد. هرچند از نظر

۱۴- هرچند بررسی علت افزایش‌های اخیر بهای مسکن از حوزه این پژوهش خارج است، ولی به طور کلی می‌توان به همراهی بهای مسکن با سطح عمومی قیمت‌ها در بازار سایر کالاها ناشی از افزایش بی‌امان نقدینگی، و نیز افزایش بی‌اطمینانی‌ها، در کنار مسائل درون‌بخشی چون نبود سیاست مناسب زمین، به‌کارنگرفتن سیاست‌های مالیاتی مناسب و مانند آن اشاره کرد.

سادگی و در دسترس بودن، شاخص‌های کیفیت محل سکونت (اسکان غیررسمی یا سکونت در چادر، کپر، زاغه و...)، تراکم جمعیت در مسکن و سرانه زیربنا برای ارزیابی فقر مسکن مناسب به نظر می‌رسند. رویکرد برگزیده در مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) مبنی بر تعیین خط فقر مسکن با استفاده از محاسبه معادل حداقل ارزش اجاره‌ای مسکن در هر منطقه بر اساس فضای سرانه حداقل و امکانات حداقل نیز رویکرد مناسبی به نظر می‌رسد.

هرچند لازم به یادآوری است که با توجه به پیچیده و چندبُعدی بودن مسکن، اطلاعات استخراج شده با هیچ یک از این روش‌ها به تنهایی برای ارزیابی دقیق فقر مسکن کافی نیست و تنها نشان‌دهنده برخی جنبه‌های فقر مسکن است. از این منظر، این اطلاعات حداقلی‌اند و داده‌های کامل و جامعی درباره گستردگی فقر مسکن به دست نمی‌دهد. جدول ۶ فهرستی از رایج‌ترین معیارهای فایده‌مند برای ارزیابی فقر مسکن را عرضه می‌کند. همان‌گونه که در بیانیه استانبول (که در ابتدای این گزارش اشاره شد) بیان شده است «مناسب بودن» مسئله‌ای فرهنگی، اقتصادی، محیطی و اجتماعی است. بر این اساس، می‌توان انتظار داشت تغییر وضعیت محیطی و فرهنگی ایران بر معیارهای پیش‌گفته در جدول ۶ تأثیرگذار باشد، به گونه‌ای که مثلاً با گذشت زمان و رشد سریع‌تر تعداد واحدهای مسکونی در مقایسه با خانوارهای کشور، شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی اهمیت کم‌تری در مقایسه با دهه‌های پیش بیاید. به علاوه، همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، با توجه به چندبُعدی بودن مسکن، استفاده از روش‌های مختلف ارزیابی فقر چندبُعدی در حوزه مسکن (حتی در صورت استفاده از داده‌های یکسان) نتایج متفاوتی در زمینه شیوع و شدت فقر مسکن به دست می‌دهد.

جدول ۶- رایج‌ترین معیارهای ارزیابی فقر مسکن در ایران

ردیف	معیار	توضیحات
۱	محاسبه سطح فقر کالری (فقر غذایی) و افزودن خط فقر غیرغذایی	برای توضیحات بیش‌تر رجوع کنید به مرور مطالعه بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) در متن همین گزارش.
۲	سرانه زیربنا	۱۶ تا ۲۰ متر مربع
۳	تراکم نفر/خانوار در اتاق (یا سرانه اتاق)	استفاده شاخص یا شاخص‌هایی از اتاق، در کنار شاخص‌های دیگر برای ارزیابی فقر چندبُعدی مسکن به دفعات مشاهده شده است.
۴	تراکم خانوار در واحد مسکونی	هرچند این شاخص در دهه‌های گذشته بهبود مناسبی یافته است و احتمالاً برای پژوهش‌های دهه‌های قبل مناسب‌تر است، ولی همچنان سکونت بیش از یک خانوار در یک واحد مسکونی نشانه‌ای از فقر مسکن به شمار می‌رود.
۵	اسکان غیررسمی	اسکان غیررسمی (به‌ویژه در کنار سایر معیارها) شکل رایجی از ارزیابی فقر مسکن به شمار می‌رود.
۶	شاخص‌های کیفیت	کیفیت مصالح (بادوام، بی‌دوام) دسترسی به آب لوله‌کشی، برق، تلفن (به نظر می‌رسد می‌توان دسترسی به گاز را لحاظ نکرد، چون همانند برق، شکلی از انرژی است و دسترسی به برق همان کارکرد را می‌تواند داشته باشد، هرچند در اثر مداخلات قیمتی دولت در بازار هر دو محصول، ممکن است هزینه مصرف برق و گاز برای مصرف‌کننده تفاوت معناداری داشته باشد)

۳- نارسایی‌های منابع آماری موجود برای سنجش فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن

بررسی آثار نوشته شده در حوزه فقر مسکن در کشور نشان می‌دهد اصلی‌ترین منابع اطلاعاتی فایده‌مند عبارتند از: سرشماری عمومی نفوس و مسکن و اطلاعات طرح هزینه و درآمد خانوار (بودجه خانوار).

سرشماری عمومی نفوس و مسکن: سرشماری عمومی نفوس و مسکن با اهداف کلی زیر انجام می‌شود: «گردآوری آمار و اطلاعات از کل جمعیت کشور، به منظور شناخت ویژگی‌های جمعیت و مسکن و تهیه اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فراهم آوردن چارچوب‌های مناسب برای آمارگیری‌ها». بنابراین، نتایج این سرشماری منبع مناسبی برای بررسی وضعیت مسکن فراهم می‌کند. مشکل اصلی، بازه زمانی طولانی برای تجدید سرشماری است که امکان دسترسی را به اطلاعات روزآمد را در فواصل میان دو سرشماری به پژوهش‌گران و کارشناسان فراهم نمی‌کند. کاهش فاصله زمانی میان دو سرشماری از ۱۰ سال به ۵ سال بر اساس احساس همین نیاز صورت گرفته است. بعد از شکل‌گیری نظام آماری کشور، سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ انجام شد.

اطلاعات هزینه و درآمد خانوار (بودجه خانوار): بر اساس اطلاعات موجود در وب‌گاه مرکز آمار، بانک ملی ایران برای اولین بار در سال ۱۳۱۴ هزینه و درآمد خانوار (بودجه خانوار) را بررسی کرده و هدف اصلی این بررسی، به دست آوردن ضرایب مصرف برای محاسبه شاخص هزینه زندگی بوده است.

در سال ۱۳۳۸ پس از یک وقفه طولانی، اداره بررسی‌های اقتصادی بانک ملی ایران به منظور تجدیدنظر در ضرایب اهمیت شاخص هزینه زندگی در ۲۳ شهر کشور، با مراجعه به خانوارهای نمونه، آمار در این زمینه را تهیه کرد. از سال ۱۳۴۴ بانک مرکزی ایران، بررسی‌هایی را درباره هزینه و درآمد خانوارهای شهری، به طور مرتب انجام داده است. طی سال ۱۳۴۷، مرکز آمار ایران آمارگیری از هزینه خانوارها در نقاط شهری و در مقیاسی گسترده‌تر را شروع کرد. این آمارگیری از سال ۱۳۵۳ علاوه بر هزینه، درآمد خانوارهای شهری را نیز شامل می‌شود و تاکنون به استثنای سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۵۷ و ۱۳۶۰، همه ساله انجام شده و نتایج آن استخراج و منتشر شده است.

سوری (۱۳۸۵) آن دسته از اطلاعات طرح هزینه و درآمد خانوار را که برای بررسی فقر و نابرابری در مسکن به کار می‌روند، در چهار بخش زیر تقسیم‌بندی می‌کند:

- خصوصیات اجتماعی خانوار
- مشخصات محل سکونت و تسهیلات عمده زندگی
- هزینه‌های خوراکی و غیرخوراکی خانوار
- درآمدهای خانوار

جدول ۷ - اطلاعات موجود در قسمت هزینه‌های طرح هزینه و درآمد خانوار

هزینه‌های خوراکی	هزینه‌های غیرخوراکی	
	کالاهای کم‌دوام و بی‌دوام	کالاهای بادوام
مسکن، آب، فاضلاب، سوخت و روشنایی	نگهداری و تعمیر واحد مسکونی (اقامت‌گاه اول و بعدی)	سرمایه‌گذاری خانوار در ساختمان به منظور سکونت شخصی
خدمات فرهنگی و تفریحات و تحصیل، حمل‌ونقل و ارتباطات	هزینه آب و فاضلاب و سایر خدمات مربوط به واحد مسکونی	سرمایه‌گذاری خانوار در ساختمان به منظور کسب درآمد
مبلمان، لوازم خانگی و نگهداری معمول آن‌ها	مبلمان و اثاثیه، فرش و سایر وسایل خانگی	سرمایه‌گذاری خانوار در بخش کشاورزی و طرح‌های آبادانی و عمرانی
هزینه‌های بهداشتی و درمانی	خرید وسایل نقلیه	
پوشاک و کفش	بیمه	

منبع: سوری (۱۳۸۵)

در مجموع، گستردگی مطالعات صورت‌گرفته نشان می‌دهد بسیاری از اطلاعات لازم برای ارزیابی فقر مسکن در اطلاعات سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن و طرح هزینه و درآمد خانوار موجود است. یکی از مشکلات اصلی آن است که به‌ویژه سرشماری نفوس و مسکن در بازه‌های پنج‌ساله صورت می‌گیرد. این موضوع دست‌یابی به تصویری روزآمد از فقر را دشوارتر می‌کند. به علاوه، با توجه به چندبُعدی بودن فقر مسکن، امکان دست‌یابی به تصویر کامل و دقیقی از همه جنبه‌ها ممکن نیست. مثلاً سنجش حوزه‌های امنیت یا حریم خصوصی نیازمند گردآوری داده‌های میدانی است.

گاهی نیز به نظر می‌رسد داده‌ها و معیارهای فایده‌مند برای سنجش فقر کاملاً مناسب نباشد. مثلاً بسیاری از مطالعات داخلی که کیفیت مسکن را ارزیابی می‌کند، از اطلاعات مربوط به نوع سازه برای ارزیابی کیفیت استفاده کرده‌اند. حال آن‌که با توجه به اوضاع ساخت‌وساز و ضعف نظارت در این حوزه، صرف فلزی یا بتونی بودن سازه، اطلاعات کاملی درباره کیفیت مسکن در اختیار نمی‌گذارد.

از زاویه‌ای دیگر باید توجه شود که اجزای سازه‌ای عموماً حداکثر ۳۰ درصد از هزینه‌های ساخت را در بر می‌گیرد و دست‌کم ۷۰ درصد از هزینه‌ها صرف اجزای غیرسازه‌ای می‌شود.^{۱۵} به علاوه، همان‌گونه که ارزیابی‌های پس از وقوع زلزله سال ۱۳۹۶ در کرمانشاه نشان داد، اجزای غیرسازه‌ای ساختمان نیز اهمیت فراوانی در کیفیت و امنیت مسکن دارند. در این زلزله حداقل نیمی از هزینه‌های ایجاد شده ناشی از تخریب این دیوارها بود و به علاوه، بسیاری از اوقات، تخریب این دیوارها منجر به تخریب بقیه سازه نیز شده یا صدمات جانی به همراه داشته است.^{۱۶} برآوردها نشان می‌دهد در این زلزله بیش از ۵۰۰۰ میلیارد تومان خسارت وارد شد که تقریباً ۲۵۰۰ میلیارد تومان آن به صورت مستقیم، خسارت وارده به دیوارهای خارجی، پارتیشن‌ها و نما بوده است. همچنین قسمت عمده‌ای از تلفات جانی و خسارات سازه‌ای به علت ایجاد طبقه نرم و ستون کوتاه در سازه‌های

۱۵- بر اساس راهنمای FEMA e۷۴ در ساختمان‌های تجاری و اداری ۱۵ تا ۲۵ درصد هزینه‌ها صرف اجزای سازه‌ای می‌شود.

۱۶- لازم به ذکر است مشکل تخریب دیوارهای غیرسازه‌ای در زلزله، تنها مختص ایران نیست و کشورهایی مانند ژاپن و نیوزیلند - که مقررات ساختمان‌سازی پیشرفته‌ای در زمینه زلزله دارند - نیز با مشکلات مشابهی دست‌به‌گریبان‌اند.



بتنی بوده که عامل آن اجرای نادرست دیوارهای میان‌قابی بوده است. مشاهده می‌شود بسیاری از خسارات مالی و جانی وارد شده، ناشی از نبود تاب‌آوری اجزای غیرسازه‌ای بود؛ بدین معنا که با وجود تاب‌آوری و عملکرد مناسب اجزای سازه‌ای ساختمانی‌های بتونی یا فلزی، تخریب و فروپاشی اجزای غیرسازه‌ای به نامسکونی شدن مسکن (یا سایر ساختمان‌ها مانند بیمارستان‌ها) و تحمیل خسارات مالی و جانی منجر شد.

از منظر واحد بررسی فقر مسکن نیز گفتنی است هرچند خانوار واحد مناسب‌تری برای بررسی نیاز مسکن به نظر می‌رسد، اما بُعد خانوار تأثیر انکارناپذیری بر تعیین معیارهای مناسب برای فقر مسکن دارد. به بیان بهتر، به نظر می‌رسد برای ارزیابی مناسب فقر مسکن باید هم‌زمان هم خانوار و هم بُعد آن را توجه کرد. مثلاً چنانچه بحث فقر مسکن را تنها به تعیین سطح زیربنای کافی محدود کنیم، به نظر می‌رسد نه تعیین سطح زیربنا برای فرد و نه تعیین سطح زیربنا برای خانوار خالی از اشکال نیست و حالت مناسب‌تر تعیین سطح زیربنا بسته به تعداد افراد خانوار است که شکل تابعی آن محدب خواهد بود. بدین معنا که مثلاً هرچند منطقی است فرض کنیم خانوارهای پرجمعیت‌تر مسکن بزرگ‌تری نیاز دارند، این نیاز رابطه یک‌به‌یک با تعداد افراد ندارد. زیرا مثلاً بخشی از فضاهای مسکن مانند آشپزخانه، حمام، دستشویی و مانند آن، فضاهایی است که در فرهنگ امروز جامعه جزئی ضروری از مسکن حداقلی پنداشته می‌شود، اما از منظر فقر مسکن می‌توان تصور کرد که همه افراد یک خانوار می‌توانند از این فضاها به صورت اشتراکی استفاده کنند. براین اساس، زیربنای حداقل (خط فقر مسکن) برای یک خانوار چهارنفره کم‌تر از ۴ برابر خط فقر مسکن برای یک خانوار تک‌نفره است. مشابه همین نوع نگاه را پارک^{۱۷} (۲۰۰۵) - به نقل از شیروانیان و بخشوده (۱۳۹۱) - درباره شاخص تراکم افراد در هر اتاق بیان می‌کند.

۴- تحلیل و تشریح علل فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن بر اساس اطلاعات موجود

باتوجه به ماهیت چندبُعدی فقر مسکن، پژوهش‌های مختلف، دیدگاه‌های مختلفی عرضه کرده‌اند. هرچند تفاوت معیارهای ارزیابی فقر مسکن ارزیابی‌های مختلفی از فقر مسکن به دست می‌دهد، اما به نظر می‌رسد تفاوت دیدگاه‌ها درباره نحوه مداخله صحیح دولت در این بازار، اهمیت بیش‌تری در خصوص تعیین ریشه و علل فقر و نابرابری دارد. به تبع تفاوت‌های مفروض در خصوص علل و ریشه‌های فقر و نابرابری، راهکارهای مختلفی نیز برای رفع آن برشمرده می‌شود. دوکه^{۱۸} و همکاران (۲۰۱۵) رشد سریع شهرها را عامل فقر و نابرابری شهری می‌داند. اطهاری (۱۳۸۴) اسکان غیررسمی را نتیجه به حساب نیاوردن کم‌درآمدها در برنامه‌های شهری و مسکن و به بیان دیگر برنامه‌ریزی خودبه‌خودی کم‌درآمدها برای تأمین مسکن می‌داند. نصیری (۱۳۸۶) به نقل از دلایل‌پور (۱۳۷۹) مشخصه‌های زیر را عامل گسترش فقر و دسترسی نداشتن طبقات اجتماعی به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به مسکن می‌داند:

- تعارض بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- محدودیت توان اجرایی دولت‌ها به دلیل ناهماهنگی میان برنامه‌های سکونتی و سیاست‌های تأمین مسکن
- همراه نبودن برنامه‌های مسکن با سیاست‌ها و برنامه‌های کلی اقتصادی، اجتماعی به ویژه برنامه‌های کنترل جمعیت و هدایت مهاجرت
- محدودیت منابع مالی دولت‌ها در حل تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد
- احداث مسکن از سوی بخش خصوصی اغلب برای گروه‌های پردرآمد که از قدرت خرید بسیاری برخوردارند.

چنین ویژگی‌هایی همراه با رشد سریع جمعیت و افزایش شهرنشینان نسبت به مناطق روستایی، موجب کمبود مزمن مسکن و ایجاد زائده‌های فیزیکی (سکونت‌گاه‌های فقیرانه) در پیکره شهرها به ویژه در مجاورت مناطق مرکزی و حاشیه شهرها شده است (مقدس هراسانی، ۱۳۷۱). سوری (۱۳۸۵) اشاره می‌کند که نبود بازار سرمایه کارآمد این امکان را نمی‌دهد تا جوانان (یکی از گروه‌های اصلی غیرمالک) درصدی از هزینه مسکن حال را به آینده منتقل کنند و وضع کنونی خود را بهبود بخشند. مشاهده می‌شود عوامل، لزوماً در تقابل با یکدیگر قرار ندارند، بلکه لایه‌های مختلفی از عواملی که در طول (یا در کنار) یکدیگر قرار دارند، گاهی مطرح می‌شوند. مثلاً، گسترش شهرنشینی و مهاجرت به شهرها، در کنار گسترش فقر در روستا صورت پذیرفته است و نبود برنامه‌ریزی مناسب برای مسکن اقشار کم‌درآمد مهاجر به شهرها و محدودیت منابع مالی منجر به گسترش فقر مسکن شده است.

جمع‌بندی نگارنده آن است که هرچند حوزه مسکن نیازمند اقدامات متعددی در زمینه‌های قانون‌گذاری و تنظیم مقررات



و توسعه بازار مالی است، فقر مسکن از بسیاری از جنبه‌ها در وهله نخست تجلی فقر درآمد و دهه‌های متمادی رشد های اقتصادی بلند مدت نامناسب و پایین است که امکان دسترسی و خرید یا بهره‌برداری از کالای گران قیمت مسکن مناسب را به ویژه برای اقشار با درآمد کم و متوسط محدود کرده است. از این منظر ریشه مشکلات بخش مسکن برای بخشی از جامعه را در وهله نخست باید در ریشه‌های محقق نشدن افزایش پایدار و مناسب درآمد در جامعه جست‌وجو کرد. در همین زمینه گفتنی است توسعه بازار مالی مسکن - به نحوی که خریداران بتوانند مانند کشورهای توسعه یافته بخش بزرگی از بهای ملک را در قالب تسهیلات دریافت کنند و قادر شوند بر مبنای جریان درآمد آتی اقدام به خرید مسکن کنند - هر چند ضروری است اما به تنهایی کافی نیست، زیرا همان‌گونه که در بخش‌های آتی (مرور ادبیات مسکن مهر) اشاره می‌شود، بدون درآمد کافی، متقاضیان دشواری‌های جدی در بازپرداخت اقساط خواهند داشت.

مسئله مهم دیگر آن است که مانند همه اقتصادهای دیگر در جهان، همواره بخشی از اقشار کم درآمد در جامعه وجود دارند که قادر به تأمین مسکن مناسب بر اساس سازوکار بازار نیستند. این حوزه (مسکن اقشار کم درآمد) با توجه به شکست بازار، نیازمند مداخله و برنامه‌ریزی دولت است. آمارهایی که در بخش‌های پیشین عرضه شد، نشان دهنده آن است که دولت‌ها در کشور ما در این حوزه، به نحو مناسبی به وظایف خود عمل نکرده‌اند. در بخش‌های بعدی این گزارش ضمن برشمردن راهکارهای عرضه شده در مطالعات، پیشنهادهای این گزارش برای بهبود وضعیت فقر مسکن خواهد آمد.

۵- مصادیق و تأثیر تعارض منافع و فساد بر کارایی روش‌های فقرزدایی در بخش دسترسی به مسکن

۵-۱- دسته‌بندی انواع تعارض منافع

تضاد منافع وضعیتی است که در آن یک فرد یا نهاد درگیر منافع چندگانه مالی یا غیرمالی می‌شود، به گونه‌ای که پی‌گیری یکی از منافع جلوی تحقق منافع دیگر را می‌گیرد. این وضعیت به طور بالقوه فسادزا است و می‌تواند منجر به تخصیص نابهینه منابع و کژکارکردهای نهادی شود. در رویکردی کلی، انواع تعارض منافع را می‌توان به صورت زیر تقسیم‌بندی کرد.

۱- تعارض منافع فردی مشتمل بر:

- ارتباط سهام‌داری با مالکیت یا موضوعات تصمیم‌گیری
- اشتغال همزمان خصوصی - عمومی
- رابطه مالی
- ارتباط خویشاوندی
- ارتباط پسا‌شغلی (درب گردان)
- انگیزه سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای

۲- تعارض‌های منافع نهادی شامل:

- اتحاد قاعده‌گذار و مجری
- اتحاد ناظر و نظارت‌شونده
- تضاد درآمد و وظایف
- تضاد وظایف

۵-۲- برخی مصادیق تعارض منافع در حوزه مسکن

۵-۲-۱- تعارض منافع فردی در حوزه مسکن

وجوه مختلفی از تعارض منافع فردی در حوزه مسکن امکان بروز دارد؛ بنابراین، باید به این مسئله توجه شود. مسئله درب‌های گردان^{۱۹} (ارتباط پسا‌شغلی) یکی از ساده‌ترین اشکال امکان بروز تعارض منافع در دستگاه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های مسکن است. به‌ویژه آن‌که بسیاری از برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مسکن و ساختمان‌مهندسانی‌اند که سابقه هدایت و مالکیت بنگاه‌های خصوصی فعال در حوزه ساختمان (مشتمل بر پیمان‌کار، مشاور و تأمین‌کننده) را در کارنامه



فعالیت خود دارند و از این منظر امکان و فرصت مناسبی برای خلق منافع مالی و غیرمالی شخصی دارند و این منافع می‌تواند در تقابل با اهداف ذاتی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری قرار داشته باشد. مشابه همین دغدغه برای امکان ایجاد منافع مادی و غیرمادی برای اقوام و آشنایان وجود دارد. به‌ویژه از آن رو که در ایران سیاست‌های مسکن گاهی به مداخله مستقیم در بازار مسکن یعنی به شکل ساخت‌وسازهای دولتی منجر شده است، به صورت بالقوه باید نگران مسئله درب‌های گردان و سایر تعارض منافع‌های فردی (ارتباط سهام‌داری و مالکیت، رابطه مالی، ارتباط خویشاوندی، ارتباط‌های سیاسی و منطقه‌ای و مانند آن) بود.

ماده ۲ مکرر آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به صراحت به اجتناب از تکفل همزمان کارهایی اشاره می‌کند که زمینه و موجبات نمایندگی یا قبول منافع متعارض را فراهم می‌آورد. بر این اساس، در سال ۱۳۹۶ دستورالعمل اجرایی منع پذیرش یا قبول منافع متعارض در عرضه خدمات مهندسی ساختمان برخی از مصادیق اشتغال در دستگاه‌های دولتی ابلاغ شد که به دلیل تعارض منافع نباید به صورت همزمان از پروانه اشتغال نظام مهندسی خود استفاده کنند. این ضوابط، رویکردی برای بررسی تعارض‌های منافع نهادی و فردی (اشتغال همزمان، اتحاد قاعده‌گذار و مجری و اتحاد ناظر و نظارت‌شونده و تضاد وظایف) به شمار می‌رود. در عمل در مرحله اجرا و پیاده‌سازی این دستورالعمل مقاومت‌ها و نارضایتی‌هایی بروز کرد که خود در حکم یکی از مصادیق تعارض منافع درخور بررسی است.

در نمونه دیگری مرتبط با سازمان نظام مهندسی می‌توان به ماجرای تعلیق پروانه رئیس وقت سازمان نظام مهندسی ساختمان اشاره کرد. بدون بررسی جزئیات و قضاوت درباره موضوع، تنها اشاره می‌شود که وزیر وقت، پروانه اشتغال رئیس وقت سازمان نظام مهندسی را به استناد به بند ج ماده ۲۳ آیین‌نامه قانون نظام مهندسی و نظارت ساختمان به مدت یک سال تعلیق کرد. حال آن‌که رئیس وقت سازمان نظام مهندسی به صورت همزمان نماینده مجلس شورای اسلامی نیز بود و می‌توانست و باید در مقام نماینده بر عملکرد وزیر نظارت داشته باشد و همچنین مقررات در این حوزه را تنظیم کند. بدیهی است چنین وضعیتی فضای مناسبی برای ایجاد تعارض منافع در وظایف نمایندگی و وزارت فراهم می‌آورد.

۵-۲-۲- تعارض منافع نهادی در حوزه مسکن

در حوزه مسکن علاوه بر انواع تعارض منافع فردی، اشکال مختلف تعارض منافع نهادی نیز امکان بروز و ظهور دارند، هرچند به ندرت به این تعارض‌ها در آثار نوشته شده در این حوزه توجه شده است. به غیر از دلال پور (۱۳۷۹) که به نقل از احمدی (۱۳۷۳) تعارض بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را یکی از عوامل متعدد گسترش فقر و دسترسی نداشتن طبقات اجتماعی به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به مسکن می‌داند، تقریباً هیچ یک از مطالعات مرور شده در بخش پیش، آشکارا مسئله تعارض منافع در حوزه فقر مسکن را بررسی نکرده‌اند. البته مطالعات متعددی به لحاظ نشدن گروه‌های کم‌درآمد در برنامه‌ریزی شهری اشاره کرده‌اند که می‌تواند بیان‌گر نوعی تعارض میان وظایف و انگیزه‌های برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مسکن/شهری باشد.

بر اساس وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی، طرح جامع شهری طرح بلندمدتی است که در آن، نحوه استفاده از اراضی و

منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین می‌شود؛ ضوابط و مقررات مربوط به کلیه اراضی فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌شود و بر حسب ضرورت امکان تجدیدنظر خواهد داشت. محتوای اصلی یا اساس طرح جامع شهر به شرح زیر است:

۱. ساخت شهر و توسعه

۱.۱. مشخصات ساختی و کالبدی (مثل متمرکز، شعاعی، خطی، پیوسته، ناپیوسته و غیره)

۲.۱. تعیین حوزه عملکردهای اصلی (کاربری‌های عمده و مؤثر شهر)

۳.۱. خطوط کلی و نظام شبکه ارتباطی (و تسهیلات شهری عمده مثل خط آهن شهری، فرودگاه و غیره)

۴.۱. نظام تقسیمات واحدهای شهری (مثل مناطق و محلات و غیره)

۵.۱. تعیین عناصر و بافت‌های خاص (تاریخی، صنعتی و اقلیمی) و مناطق نوسازی و بهسازی

۲. جهات و حدود کلی توسعه و ظرفیت شهر

۱.۲. احتمالات جمعیتی و ظرفیت جمعیت‌پذیری

۲.۲. منابع و محاسبات ظرفیت زیربناهای شهری

۳.۲. حدود کلی تراکم جمعیت شهر

۴.۲. محدوده استحفاظی یا حریم شهر

۳. معیارها و ضوابط و مقررات درباره:

۱.۳. سرانه مصارف مختلف و کاربری زمین

۲.۳. استقرار عملکردهای مختلف در داخل واحدهای تقسیمات شهری مثل مناطق و محلات و غیره

۳.۳. چگونگی توزیع تراکم جمعیت

۴.۳. عناصر و بافت‌های خاص و مناطق نوسازی و بهسازی

۵.۳. حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی

۶.۴. کلیات معماری سیمای شهری، بافت و ساختمان با توجه به سنت‌های فرهنگی و ویژگی‌های اقلیمی

۷.۳. حفاظت محیط زیست

طرح‌های جامع که مبنای کاربری اراضی و توسعه شهر را تشکیل می‌دهند، معمولاً زیر نظر ادارات کل راه و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی) تهیه می‌شوند و پس از تصویب نهایی در شورای عالی معماری و شهرسازی برای اجرا در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد.^{۲۰} در غیاب شواهد متقن و ثابت شده از تعارض منافع می‌توان برخی روایات رایج در فضای رسانه و گفتمان مسئولان را بررسی

۲۰- طرح‌های جامع و تفصیلی در شهرهای کوچک به صورت مشترک در قالب یک طرح تهیه می‌شوند.



کرد. به طور خاص، در این بخش به برخی اقدامات برای سامان‌دهی تعارض منافع در حوزه ساختمان یا اقداماتی که به نظر می‌رسد تعارض منافع یکی از موانع پیش‌برد مؤثر آن بوده، اشاره می‌شود. البته گفتنی است مصداق‌هایی که در ادامه گفته می‌شود، ممکن است تنها ناشی از تعارض منافع نباشد و عوامل دیگری مانند خلأ یا ضعف‌های قانونی و موانع اجرایی نیز در این میان مؤثر باشد.

در حوزه برنامه‌ریزی یکی از مصادیق مهم تعارض منافع را می‌توان کمیسیون‌های ماده ۵ و ۱۰۰ قانون شهرداری دانست. کمیسیون ماده ۱۰۰ مرجع اصلی^{۲۱} برای رسیدگی به عملیات‌های ساختمانی بدون پروانه یا خلاف پروانه است. هرچند این کمیسیون از نظر حقوقی از شهرداری مستقل است، اما در شهرداری‌ها مستقر است. اعضای کمیسیون عبارت‌اند از: نمایندگان وزارت کشور، دادگستری، نماینده شورای اسلامی، نماینده شهرداری. در بین این اعضا، نماینده شهرداری حق رأی ندارد و تنها برای ادای توضیحات در جلسات این کمیسیون حاضر می‌شود. نکته آن است که جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰ به یکی از منابع درآمد مهم برای شهرداری‌ها تبدیل شده است که در رسانه‌ها از آن با نام «تخلف‌فروشی» یاد می‌شود و با هدف اصلی از تشکیل این کمیسیون منافات دارد. شهرداری (به طور خاص شهرداری تهران) بر اساس جرائم آتی اقدام به صدور پروانه می‌کند^{۲۲} که با وظایف اصلی شهرداری متعارض است.

کمیسیون ماده ۵ نیز وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری را بر عهده دارد. به طور خاص، تقاضای تغییر کاربری، افزایش تراکم، اضافه طبقات و اضافه زیربنا در این کمیسیون بررسی می‌شوند. بر اساس ماده واحده اصلاحی ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب ۱۳۸۸ اعضای این کمیسیون در هر استان به شرح زیر است: استاندار (به عنوان رئیس و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری)، مدیر کل راه و شهرسازی استان (دبیر)، شهردار شهر مربوطه، رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با عنوان اعضای اصلی با حق رأی و همچنین رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان و رئیس شورای اسلامی شهر مربوطه (بدون حق رأی). محل دبیرخانه این کمیسیون در اداره کل راه و شهرسازی است.

در تهران به طور خاص رئیس و دبیر کمیسیون ماده ۵ شهردار است. حال آن‌که در سایر شهرها شهردار به عنوان مجری طرح تفصیلی در کمیسیون ماده ۵ تقاضا دهنده است. بنابراین، در تهران، تقاضا دهنده و رئیس و دبیر کمیسیون را شخص واحدی بر عهده دارد. رئیس کمیسیون نقشی حاکمیتی و دبیر کمیسیون نقش فنی - اجرایی را بر عهده دارند^{۲۳} و این تداخل وظایف، زمینه تعارض منافع را فراهم می‌کند. مثلاً نتایج یک بررسی درباره سه هزار ساختمان بلند در منطقه ۱ تهران نشان می‌دهد تقریباً همه تخلف داشتند؛^{۲۴} این میزان تخلف نشان‌دهنده آن است که سازوکارهای موجود، در عمل توان پیش‌گیری ندارند. انتساب رفتار تراکم‌فروشی به شهرداری نتیجه همین عملکرد است.

۲۱- مرجع اختصاصی خارج دادگستری

۲۲- فلاح‌زاده (۱۳۹۸). نشست تخصصی «نقد و بررسی حقوقی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری‌ها» در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (ره).

۲۳- محمد نادرزاده، مدیرکل راه و شهرسازی استان تهران. ۲۳ بهمن ۱۳۹۵. قابل بازیابی در:

تهران-ساختار-کمیسیون-ماده ۵--در-تهران-نیازمند-بازنگری-اساسی-است / <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1396/11/23/1655040>

۲۴- رجوع کنید به پاورقی قبل.

تعدد مسائل و سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری یا به بیان دیگر، یکپارچه نبودن مدیریت شهری از نمونه‌های ناکارآمدی سیاست‌گذاری در حوزه شهر است. رویکرد تمرکزگرایانه دولت‌های مرکزی^{۲۵} و تعارض منافع دولت‌ها با شهرداری و شورای شهر^{۲۶} یکی از دلایل تحقق نداشتن یکپارچگی مدیریت شهری دانسته شده است. مشابه همین استدلال را برای مدیریت روستاها و سایر مناطق جمعیتی می‌توان لحاظ کرد.

آخوندی (۱۳۹۸) با نگاهی فرآیندی به اقتصاد سیاسی بازار، خدمات مهندسی ساختمان در ایران در هر یک از ارکان سه‌گانه آن را یک کانون قدرت محسوب می‌کند و ارزیابی کارایی این بازار را وابسته به تعادل قدرت در این بازار، دسترسی آزاد به اطلاعات و میزان جریان رقابت سالم و منصفانه در آن برمی‌شمرد. این ارکان سه‌گانه عبارت‌اند از: تنظیم‌کننده مقررات و داور نهایی، عرضه‌کننده خدمات مهندسی و مشتریان آن‌ها.

وی چالش اصلی در بازار خدمات مهندسی ساختمان را وجود تعارض منافع متقاطع و مکرر در آن قلمداد می‌کند. مثلاً دولت که باید در مقام تنظیم‌کننده مقررات و داور نهایی باشد، در عین حال یک مشتری با شدت تمرکز قوی در بازار است و تعادل بازار را با مداخله‌های مکرر خود برهم می‌زند. در بازار خدمات مهندسی غیردولتی نیز تعادل ناموزون در بازار برقرار است. از سویی، نهاد شهرداری‌ها به عنوان دولت‌های محلی که باید حافظ منافع عمومی و همچنین، هم‌مجری ضوابط و مقررات شهرسازی و هم مقررات ملی ساختمان باشند، اغلب به منظور تأمین مالی هزینه‌های خود به شهرفروشی روی آورده‌اند. بنابراین، از مهندسان می‌خواهند در عرضه خدمات مهندسی به مسئولیت حرف‌های خود در انطباق مختصات ساختمان با ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری بی‌توجه باشند. درباره رعایت مقررات ملی ساختمان نیز، فرآیند نظارت آنان به خوبی انجام نمی‌گیرد، در حالی که کنترل ساختمان بر اساس قانون وظیفه شهرداری‌ها است. فراتر آن که در بازار مستغلات شهری، یک جریان پر قدرت سوداگری وجود دارد که در جریان شهرفروشی متحد و شریک اصلی شهرداری‌های غیرمنضبط است. این جریان ترکیبی با قدرت مضاعف نیز بازار خدمات مهندسی را از تعادل حرفه‌ای، حاکمیت قانون، رقابت منصفانه و تعهد به قرارداد اعم از قرارداد اجتماعی و یا قرارداد فردی باز می‌دارد.

سازمان نظام مهندسی نیز در یک تقسیم کار غیرقانونی با شهرداری‌ها، افزون بر عرضه خدمات مهندسی در مقام نظارت‌کننده ساختمان قرار گرفته و در عمل حق انتخاب مشتریان را از آنان سلب، توزیع خدمات را کوپنی، نوع و شرح خدمات را اجباری ساخته است. از این رو، در این بازار قرارداد، تعهد به انجام قرارداد و مفهوم رقابت بی‌معنی است. در این وضعیت آشفته، قربانی اصلی این بازار مشتریان خرده‌پای خدمات مهندسی‌اند که هم حق انتخاب خود را از دست داده‌اند و هم باید هزینه خدمات دریافت نشده را پرداخت کنند و در نهایت این بازار غیررقابتی کارایی خود را در تخصیص بهینه منابع از دست می‌دهد. جدول ۸ نقش و مأموریت هر یک از ارکان قدرت را در بازار مهندسی بر اساس آخوندی (۱۳۹۸) نشان می‌دهد.

۲۵- کاظمیان و میرعابدینی (۱۳۹۰).

۲۶- ابوالفضل ابوترابی، عضو کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی... قابل بازیابی در:

تعارض-منافع-دولتها-با-شورا-از-دلایل-عدم-اجرای-مدیریت-یکپارچه / <https://www.mehrnews.com/news/4308481>



جدول ۸- نقش و مأموریت ارکان قدرت در بازار مهندسی و پذیرش تعارض منافع

اشخاص حقوقی	مهندس	نظام مهندسی	شهرداری	دولت	
-	-	-	+	+	نظام فنی و اجرایی
-	-	تنسيق امور مهندسان و مشارکت در تنظیم مقررات	کنترل ساختمان	تنظیم مقررات و نظارت عالیه	نظام مهندسی
-	+	-	-	گاهی	نظام فنی و اجرایی
-	+	کنترل و بازرسی بدون داشتن صلاحیت	-	-	نظام مهندسی
-	-	-	+	+	نظام فنی و اجرایی
سوداگران طرف قرارداد شهرداری و مشتریان منفرد بدون حق انتخاب	-	مداخله در قرارداد بین مشتری و مهندس، ایفای نقش مشتری در خرید خدمت از مهندسان	+	+	نظام مهندسی

منبع: آخوندی (۱۳۹۸)

فقرات هم نظر با دجونگ، هنری و اسنسبری^{۲۷} (۲۰۰۹) است که بازار ساخت و ساز و مهندسی خدمات عمومی و زیرساخت را فاسدترین بخش در جهان تلقی می‌کند و یکی از دلایل آن را انواع تعارض منافع معرفی می‌کند. براین اساس، راهکارهایی را برای مواجهه با تعارض منافع پیشنهاد می‌کند و به طور خاص به اظهار تمام انواع نمونه‌های (یا بسترهای مناسب / مشکوک) تعارض منافع شفافیت همچون ارتباط‌های نزدیک فامیلی و کاهش نمونه‌های ابهام در بندهای قرارداد اشاره می‌کند. هرچند باید توجه داشت که ورود دولت در نقش مشتری به بازار خدمات مهندسی ناگزیر است و در همه اقتصادها رخ می‌دهد. مهم‌ترین راه چاره مقابله با تعارض منافع فردی - روابط سهام‌داری، اشتغال همزمان، مالی، خویشاوندی، پسا شغلی (درب‌های گردان) - و نهادی (اتحاد قاعده‌گذار و مجری، اتحاد ناظر و نظارت‌شونده، تضاد وظایف و احتمالاً تضاد درآمد و وظایف) در این حوزه را می‌توان در تفکیک نقش‌های مشتری و داور و شفافیت دانست. چنانچه مرجع داور (ناظر بیرونی) مستقل از دولت باشد، زمینه برای تعارض منافع در درون دولت کاهش می‌یابد.

یکی دیگر از این مسائل، مالیات بر عایدی سرمایه مسکن است. این مالیات هم در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است و هم به تازگی در پیش نویس لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم به آن توجه شده است. به طور کلی به نظر می‌رسد سازوکار مالیات بر عایدی سرمایه به گونه‌ای است که چنانچه به صورت مناسبی تنظیم شود، می‌تواند به طور بالقوه تأثیر مثبتی بر کاهش سفته‌بازی در بازار مسکن^{۲۸} داشته باشد. چنانچه سفته‌بازی را یکی از عواملی بدانیم که به طور بالقوه می‌تواند عامل افزایش قیمت مسکن شود، با کاهش آن می‌توان انتظار داشت دسترسی خانوارهای مصرفی به مسکن بهبود یابد. به نظر می‌رسد یکی از اهداف اصلی مطرح شدن این مالیات در ایران نیز همین مسئله باشد. البته در وضعیت فعلی بازار مسکن که

27- De Jong, Henry & Stansbury

۲۸- مراد از سفته‌بازی در این جا خرید و فروش کوتاه‌مدت دارایی مسکن با هدف کسب سود سریع است.

ضعف بلندمدت تقاضای مصرفی (ناشی از تحقق نداشتن رشدهای مناسب اقتصادی و افزایش نیافتن درآمد خانوارها) عامل اصلی کساد بازار است، احتمال اندکی وجود دارد که تقاضای سفته‌بازی در چنین بازاری رواج داشته و سهم مهمی در افزایش بهای مسکن داشته باشد. اما با توجه به فلسفه مالیات بر عایدی سرمایه که در ادامه اشاره می‌شود، وضع این مالیات منصفانه و مناسب به نظر می‌رسد، هرچند می‌تواند تأثیر منفی نیز بر رونق کسب و کار این حوزه بر جای بگذارد.

جدول ۹ - پیوست دستورالعمل اعلام برخی از مصادیق بند ۵ ماده ۲ مکرر آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

ردیف	دستگاه‌های مشمول دستورالعمل	زیرمجموعه
۱	وزارت راه و شهرسازی	ستاد وزارتخانه، ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان هواشناسی کشور، سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات عمومی و دولتی، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، شرکت آزمایشگاه فنی خاک، شرکت عمران شهرهای جدید، سازمان بازاریابی شهری
۲	وزارت کشور	ستاد وزارتخانه، استانداری، فرمانداری، بخش‌داری، دهیاری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
۳	وزارت نیرو	مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت برق منطقه‌ای، شرکت‌های توزیع نیروی برق، شرکت‌های آب منطقه‌ای، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری، شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی
۴	وزارت نفت	شرکت ملی گاز اعم از کشوری و استانی
۵	شهرداری‌ها	تشکیلات مرکزی و مناطق، کلیه سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری اعم از این‌که که سهم یا درصدی از آن متعلق به شهرداری باشد.
۶	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	تشکیلات مرکزی و ادارات کل استان‌ها
۷	شورای شهر و روستا	اعضای اصلی و علی‌البدل و کارکنان
۸	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	تشکیلات مرکزی و ادارات استانی
۹	دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی	تشکیلات مرکزی و سازمان‌های مناطق

هرچند با توجه به محلی بودن و تأثیرپذیری بازار مسکن از عوامل متعدد (جمعیتی، مقرراتی، اقتصادی، اجتماعی، فنی، اعتباری و مانند آن)، عوامل مختلفی را می‌توان در تغییرات بهای مسکن مؤثر دانست؛ ولی در یک تقسیم‌بندی می‌توان ادعا کرد حداقل در بلندمدت ارزش املاک به دو دلیل اصلی رشد می‌کند: تورم ناشی از افزایش نقدینگی (مشابه سایر کالاها) و توسعه شهر. الگوی تقریباً پلکانی قیمت اسمی مسکن (جهش‌های نسبتاً سریع در پی ثبات نسبی چندین ساله) در اغلب مواقع برای همگامی (هرچند با وقفه زمانی) با تورم عمومی رخ می‌دهد. بخش دیگری از افزایش قیمت ناشی از افزایش مطلوبیت موقعیت ملک در اثر توسعه شهر و بهبود دسترسی‌ها و خدمات است. با توجه به آن‌که مسکن کالایی تجاری‌پذیر^{۲۹} نیست، بنابراین، موقعیت نقش مهمی در ارزش ملک ایفا می‌کند. رشد شهر و افزایش دسترسی‌ها، زیرساخت‌ها و سایر خدمات که منابع آن از محل بودجه عمومی تأمین شده است، می‌تواند اثر جانبی مثبت بر ارزش املاک آن منطقه داشته باشد. از این منظر، مالک



بدون صرف هزینه صاحب منفعتی شده که ناشی از عمل و هزینه‌کرد منابع عمومی است؛ برای این اساس، این ارزش افزوده را می‌توان منتسب به همگان دانست و با کسب مجدد این ارزش،^{۳۰} آن را به عموم برگرداند. مالیات بر عایدی سرمایه، ابزاری برای این فرآیند است. از این منظر، مالیات بر عایدی سرمایه یک ملک در شکل آرمانی آن باید دربرگیرنده کلیه ارزش‌های واقعی (و نه اسمی) که در اثر عواملی همچون توسعه شهر و افزایش دسترسی‌ها، زیرساخت‌ها و سایر خدمات (غیر از سرمایه‌گذاری مستقیم مالک) باشد که در آن ایجاد شده است تا بتوان این منافع را از منتفع خصوصی بازستاند و به عموم بازگرداند و مثلاً دوباره صرف توسعه شهر کرد.

بر اساس توضیحات داده شده، مشخص می‌شود که این مالیات در صورتی که به طور مناسب و دقیق طراحی شود، منطبق مناسبی دارد، منصفانه است و می‌تواند تقاضای سوداگرانه را در بازار مسکن کاهش دهد. اما تاکنون قانون این مالیات به سرانجام نرسیده است. تلقی بخشی از صاحب‌نظران آن است که منتفعان عمده از سوداگری در بازار مسکن یکی از عواملی اند که مانع پیش برد و تصویب قانون مالیات بر عایدی سرمایه می‌شوند.

یکی از دیگر انواع تعارض منافع که به نظر می‌رسد در سطح جهان در حوزه زمین و مسکن رایج باشد، تعارض منافع در زمینه پیاده‌سازی مالیات بر زمین است. مالیات بر زمین، مالیاتی است که بر ارزش زمین تعلق می‌گیرد. از منظر نظری، با توجه به بی‌کشش بودن عرضه زمین، مالیات بر ارزش آن یکی از معدود مالیات‌هایی است که اعوجاج^{۳۱} ایجاد نمی‌کند و این خاصیت، نقطه قوت مهمی برای یک مالیات محسوب می‌شود. از آن جا که عرضه زمین ثابت است، در تعادل تقاضای مستأجران میزان اجاره را تعیین می‌کند و مالک نمی‌تواند مالیات زمین را به مستأجران منتقل کند. به علاوه، از آن جا که این مالیات عواید حاصل از زمین را برای مالک کاهش می‌دهد، در صورتی که قیمت آن به طور مناسبی تعیین شده باشد، می‌تواند در کاهش بهای زمین مؤثر باشد. برای این اساس، ویکری^{۳۲} صاحب نظر حوزه اقتصاد عمومی و برنده نوبل اقتصاد معتقد است مالیات بر زمین باید منبع اصلی تأمین مالی کالاهای عمومی باشد، زیرا جایگزین کردن مالیات‌های تولید و کار با مالیات بر ارزش زمین به میزان چشمگیری کارآیی اقتصادی سیستم قضایی را بهبود می‌بخشد.

از منظر اقتصاد سیاسی مشکل پیاده‌سازی این نوع سیاست آن است که مالکان عمده زمین اغلب نفوذ سیاسی بسیاری دارند و این مسئله احتمالاً پیاده‌سازی این نوع سیاست را در سطح جهان دشوار کرده است، به گونه‌ای که به رغم مزایای اقتصادی برشمرده شده، در عمل مالیات بر زمین تنها در مناطق محدودی از جهان اعمال می‌شود.^{۳۳} در کشور ما نیز به رغم آن که ماده ۱۵ قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ مالیاتی برابر ۱۲ درصد به مآخذ ارزش معاملاتی براراضی بایر با کاربری مسکونی در محدوده شهرها معین کرده است، این مالیات در عمل چندان بهره‌برداری نشده است. حال آن که با توجه به سهم زمین در بهای تمام شده مسکن، به‌ویژه در کلان‌شهرها، پیاده‌سازی این مالیات به طور بالقوه می‌تواند به رفع این معضل کمک کند. هم‌اکنون در برخی کلان‌شهرها زمین مناسب شهری برای ساخت و ساز بسیار محدود و

30- Value capture

31- Distortion

32- Vickrey

۳۳- مثلاً رجوع کنید به Smith (۲۰۰۰).

کم‌یاب است و این امر یکی از دلایل افزایش قیمت زمین، و به تبع آن قیمت مسکن، به شمار می‌رود که دسترسی خانوارها را به مسکن دشوارتر کرده است. مالیات بر زمین بایر ابزار مناسبی برای افزایش عرضه زمین و کاهش قیمت آن به شمار می‌رود. یکی از دلایل اجرایی نشدن این مالیات همانند سایر نقاط جهان می‌تواند آن باشد که مالکان عمده زمین‌های شهری اغلب نفوذ بسیاری دارند. البته تعیین نکردن تکلیف سازوکار اجرایی متناسب با وضعیت کشور نیز مانعی بر سر راه اخذ این مالیات محسوب می‌شود بر همین مبنا در سال ۱۳۹۷ وزیر وقت راه و شهرسازی در نامه‌ای به معاون اول پیشنهاد کرد مالیات بر زمین‌های بایر را شهرداری‌ها در قالب عوارض اخذ و منابع گردآوری شده را صرف مسکن اقشار کم‌درآمد کنند.

مسئله دیگر در حوزه زمین اجرای حدنگار (کاداستر) است که با فراهم‌آوردن اطلاعات مالکیت و کاربری زمین‌های کشور یکی از زیرساخت‌های مهم مدیریت زمین و برنامه‌ریزی مسکن و همچنین مانعی برای فساد و کلاه‌برداری لحاظ می‌شود. با وجود اهمیت این طرح اجرای آن ده‌ها سال است که به طول انجامیده و همچنان به سرانجام نرسیده است. یکی از علل معطل ماندن این طرح را می‌توان زیان برخی ذی‌نفعان صاحب نفوذ از شفافیت دانست که در اجرای طرح سنگ اندازی می‌کنند.^{۳۴}

معطل ماندن اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان یکی دیگر از مصداق‌هایی است که می‌توان برای تعارض منافع در این حوزه برشمرد. پیش‌فروش ساختمان یکی از روش‌های مناسب تأمین مالی مسکن است که در بسیاری از کشورهای دنیا بهره‌برداری می‌شود. خاصیت جالب این روش آن است که هم به خانوارها (در سمت تقاضا) امکان خرید تدریجی کالای مسکن می‌دهد و هم به سازندگان (در سمت عرضه) امکان تأمین مالی مراحل مختلف طرح را فراهم می‌کند. بنابراین، این روش حاصلی برد-برد برای پیش‌فروشنده و پیش‌خریدار ایجاد می‌کند که به‌ویژه در وضعیت ضعف و توسعه نیافتگی بازار مالی مسکن کشور اهمیت می‌یابد که به صورت عادی و در وضعیت معمول توانایی تأمین مالی مناسب و کارآمد هیچ یک از دو سمت عرضه و تقاضا را ندارد. بر همین اساس، در کشور ما بسیاری از شهروندان با استفاده از همین ابزار صاحب‌خانه شده‌اند. اما متأسفانه در وضعیت کنونی خلأ قانونی کارآمد در حوزه پیش‌فروش ساختمان محسوس است.

سوءاستفاده‌ها و جرایمی که پیش از تصویب قانون جاری پیش‌فروش در جامعه وجود داشت، به تهیه قانون پیش‌فروش ساختمان و تصویب آن در سال ۱۳۸۹ منجر شد. در عمل این قانون، متأسفانه موفق به سامان‌دهی مناسب بازار پیش‌فروش نشد و به دلیل برخی کاستی‌ها و تناقض با سایر قوانین و مقررات، در عمل به مانعی برای بهره‌برداری از این ابزار کارآمد تبدیل شده است. به گونه‌ای که هیچ‌گونه پیش‌فروشی مطابق با این قانون انجام نشده است، زیرا اساساً پیش‌فروش بر اساس فرآیندهای برشمرد شده در قانون ممکن نبوده است. حال آن‌که فرآیند پیش‌فروش در بسیاری از کشورهای دنیا با بهره‌گیری از قوانین و مقررات ویژه - مثلاً در بسیاری نقاط با بهره‌گیری از سازوکار حساب امانی^{۳۵} - به طور مناسبی نظام‌مند شده است و توانسته است در بازار مسکن مؤثر واقع شود.

با توجه به وضعیت زمان تصویب و حاکم بودن روح پیش‌گیری از وقوع جرم با استفاده از پیش‌فروش، کمیسیون قضایی مجلس، کمیسیون اصلی قانون فعلی تعیین شده بود. در پی بالاگرفتن بحث‌ها درباره ناکارآمدی قانون فعلی و ضرورت اصلاح

۳۴- دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵/۱۲/۱۰، برخی مانع اجرای قانون کاداستر می‌شوند و خبرگزاری دانشجو، ۱۳۹۸/۱۲/۹، میزگرد بررسی موانع کاداستر.



آن، در سال‌های اخیر پیش‌نویس جدیدی تهیه شد و این بار نیز کمیسیون قضایی، کمیسیون اصلی قانون جدید پیش‌فروش ساختمان تعیین شد. حال آن‌که بر اساس شواهد و با توجه به وظایف و دغدغه‌های آن کمیسیون محترم، به نظر نمی‌رسد اصلاح قانون پیش‌فروش از اولویت‌های اصلی این کمیسیون باشد؛ شاید یکی از دلایل اصلی، آن باشد که از نظر کمیسیون قضایی با توجه به آن‌که در سال‌های اخیر جرم خاصی صورت نگرفته است، موضوع اصلاح قانون پیش‌فروش اولویت نیست. اما از منظر صنعت ساختمان، سامان‌دهی بازار پیش‌فروش یکی از حوزه‌هایی است که برای بهبود بازار مسکن ضروری به نظر می‌رسد. در این جا تعارض منافع میان وظایف کمیسیون قضایی و نیاز صنعت ساختمان مشهود است.

با توجه به آن‌که بنگاه‌های املاک یکی از مصداق‌های مسئله اطلاعات نامتقارن‌اند، این بازار در همه دنیا با مسئله تعارض منافع روبه‌رو است. مثلاً بنگاه‌ها معمولاً در مقایسه با خریدار یا حتی فروشنده شناخت به‌تر و دقیق‌تری از وضعیت بازار منطقه دارند. سازوکار محاسبه کمیسیون انجام معاملات (مسئله کارفرما - کارگزار) یکی از مشکلات دیگر این حوزه است. کمیسیون ثابت، منجر به آن می‌شود که بنگاه‌ها، املاک ارزان‌تر و جذاب‌تر را بر املاک بزرگ‌تر و لوکس‌تر که پیدا کردن مشتری برای آن‌ها دشوارتر است، ترجیح دهند. برقراری کارمزد بر مبنای ارزش ملک نیز نتیجه معکوس دارد و انگیزه بنگاه برای نشان دادن فروش املاک کوچک و ارزان (که ممکن است نیاز قشر پیش‌تری از جامعه باشد) کاهش یابد. در هر صورت این مسئله‌ای است که تنظیم‌گر مقررات حوزه مسکن در همه اقتصادهای دنیا با آن دست‌به‌گریبان است. اما در ایران مسئله از کارفرما - کارگزار پیچیده‌تر است و نقش بنگاه‌های املاک در بازار مسکن ایران در اثر ضعف مقررات به یکی از حوزه‌های جدی‌تر بروز تعارض منافع تبدیل شده است. در غالب کشورهای توسعه‌یافته، بنگاه‌های املاک نماینده یکی از طرفین معامله‌اند (خریدار یا فروشنده)؛ در بسیاری از کشورها این نهاد عمده‌تاً نماینده فروشنده است و کارمزد خود را از وی دریافت می‌کند. در این حالت خریدار نیز با درک وضعیت، بنگاه را نماینده و در نقش حافظ منافع فروشنده می‌داند و در صورت رغبت، اقدام به تعیین کارگزار خرید می‌کند که نماینده وی در معامله است. در این وضعیت، بنگاه چه نماینده فروشنده باشد و چه نماینده خریدار، نقش و جایگاه مشخصی در معامله دارد و به ازای این نمایندگی، مسئولیت‌های مشخصی نیز در قانون بر عهده می‌گیرد. اما در بازار مسکن ایران به نظر می‌رسد بنگاه تنها از منظر قانونی نقش دلال و ارتباط‌دهنده خریدار و فروشنده را ایفا می‌کند و بر اساس قانون، هر دوی خریدار و فروشنده به طور مساوی هزینه دلالی معامله را به بنگاه پرداخت می‌کنند. بر این اساس، هر یک از خریدار یا فروشنده ممکن است خود را محق بدانند که بنگاه را نماینده خود بدانند و این موضوع جایگاهی متعارض برای بنگاه ایجاد می‌کند. البته در عمل بنگاه احتمالاً در جایگاهی که منافعش ایجاب می‌کند، قرار می‌گیرد. مثلاً در چنین وضعیتی کفه ترازو به نفع سازندگان، فروشندگان و خریداران حرفه‌ای سنگین‌تر است؛ زیرا در مقایسه با خریدار مصرفی، همراهی با این اقشار، منافع آتی انتظاری بیش‌تری برای بنگاه به همراه دارد.

پس از بررسی برخی مصداق‌های تعارض منافع در بازار مسکن، در ادامه مبانی اقتصادی مداخله دولت در بازار مسکن خواهد آمد تا بستری برای ارزیابی سیاست‌های مسکن در کشور به دست دهد.

۵-۳- مبانی اقتصادی مداخله دولت در بازار مسکن

مبانی مداخله دولت در بازار مسکن را به دو دسته کلی می‌توان تقسیم کرد: سیاست‌های تنظیم قوانین و مقررات و روابط میان فعالان و بسترسازی فعالیت سالم و سیاست‌های حمایتی. اطهاری (۱۳۸۴) این طبقه‌بندی را به صورت تعاریف عام و خاص سیاست اجتماعی^{۳۶} مطرح می‌کند و فقر مسکن را زائیده فقر سیاست اجتماعی و نبود سیاست تأمین اجتماعی مسکن و نبود پیوند بین نظام‌های برنامه‌ریزی و تأمین اجتماعی (مثلاً سیاست شایسته زمین) تلقی می‌کند.

با توجه به آن‌که تنظیم قوانین و مقررات و روابط میان فعالان و بسترسازی یکی از وظایف عمومی دولت در تقریباً تمام حوزه‌ها به شمار می‌آید، در این بخش عمدتاً مبنای مداخله دولت با هدف اعطای یارانه‌های مستقیم و ضمنی با هدف تأمین مسکن اقشار مختلف را بررسی می‌کنیم. البته گفتنی است به دلیل رواج پدیده اطلاعات نامتقارن در بازار مسکن تنظیم روابط خاص در این حوزه بسیار مهم است. مثلاً بنگاه‌های املاک در مقایسه با فروشندگان و به‌ویژه خریداران مصرفی اطلاعات به مراتب بیش‌تری درباره ارزش یک ملک خاص در منطقه‌ای مشخص دارند. بر این اساس، انواع مقررات از نظارت بر فعالیت و معاملات تا چگونگی محاسبه کمیسیون در این حوزه استفاده خواهد شد. حتی در برخی کشورها ورود به این حرفه نیازمند گذراندن دوره‌ها و اخذ مجوزها و گواهی‌نامه‌های لازم است.

با این توضیحات کوتاه، مبانی اقتصادی مداخله دولت برای حمایت از تأمین مسکن اقشار مختلف را بررسی می‌کنیم. سازوکار بازار یکی از اجزای اولیه و بنیادین علم اقتصاد به شمار می‌رود، اما بر اساس همین علم، در جایی که سازوکار بازار نتواند تخصیص بهینه را در جامعه برقرار کند، مداخله دولت توجیه پیدا می‌کند. بر اساس دستورالعمل‌های کمیسیون اقتصادی اروپای سازمان ملل (UNECE, ۲۰۰۶) اقتصاد مسکن اجتماعی اصول اقتصادی حاکم بر تخصیص بهینه و مدیریت منابع عمومی برای برآورده‌سازی نیازهای مسکن جامعه، مشتمل بر سرمایه‌گذاری در مسکن اجتماعی را بررسی می‌کند. از منظر اقتصاد کلان مسکن اجتماعی به فراهم‌کردن محل سکونت برای گروه‌های واجد شرایط با استفاده از سازوکارهایی غیر از سازوکار بازار برمی‌گردد.

پرداخت یارانه (در شکل عام آن) برای افزایش عرضه مسکن و پرداخت یارانه برای فراهم‌کردن محل اسکان، دو رکن اساسی سیاست‌های مسکن اجتماعی را در دو سمت عرضه و تقاضا تشکیل می‌دهد. بر اساس ارزیابی نیاز مسکن گروه‌های کم‌درآمد و سایر اقشار آسیب‌پذیر یا در اولویت، دولت باید عملکرد و پیامدهای اقتصادی روش‌های مختلف سرمایه‌گذاری و تخصیص منابع در حوزه مسکن اجتماعی را برآورد کرده و بر مبنای آن تصمیم‌گیری کند. این ارزیابی‌ها باید در بردارنده هزینه‌های سرمایه‌گذاری و اداره طرح‌های مسکن اجتماعی، و منافع مستقیم و غیرمستقیم این طرح‌ها برای خانوارها و جامعه باشد.

بر اساس آنچه بیان شد، کمیسیون اقتصادی اروپای سازمان ملل، اقتصاد مسکن اجتماعی را از این قرار می‌داند:

- نمونه‌های شکست بازار که ضرورت مسکن اجتماعی را تبیین می‌کند.
- مقایسه کارایی و بهره‌وری مدل‌های مختلف پرداخت یارانه
- جنبه‌های بازتوزیعی سیاست‌های مسکن اجتماعی
- اثرات خارجی مسکن اجتماعی (آثار همسایگی، جلوگیری از بیماری‌ها و مانند آن)



- شکست بازار در تأمین مسکن مناسب برای افراد جامعه، یکی از دلایل اصلی ورود دولت به موضوع مسکن به شمار می‌رود. کمیسیون اقتصادی اروپا مهم‌ترین شکست‌های بازار در حوزه مسکن را به شرح زیر می‌داند:
- سرمایه‌گذاری ناکافی ناشی از اطلاعات نامناسب درباره خطرها و آثار بلندمدت، همچنین به علت الگوهای توزیع درآمد غالباً افراد بسیاری توانایی اختصاص منابع کافی برای سرمایه‌گذاری در مسکن را ندارند.
 - دشواری واکنش^{۳۷} مناسب در زمان مقتضی به تحولات قیمتی در بازار مسکن، از جمله نبود توازن منطقه‌ای بین عرضه و تقاضا. برخی عوامل که مانع این واکنش مناسب در زمان مقتضی به تحولات بازار مسکن می‌شوند، عبارت‌اند از: زمان‌بر بودن دوره‌های سرمایه‌گذاری، خصوصیات ویژه تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در مسکن و تغییر در مصرف مسکن اشخاص حقیقی و حقوقی.
 - ریسک آثار جانبی^{۳۸} مرتبط با توسعه بخش مسکن در بازار آزاد (حاشیه‌نشینی و بی‌خانمانی) که موجب تشویش جامعه می‌شود و مبالغه‌عظیمی از بودجه عمومی باید صرف بهبود آن شود.
 - دلایل شکست بازار در حوزه مسکن و سرعت اندک خودتنظیمی سازوکار این بازار، مبنای اصلی توسعه مسکن اجتماعی است. مهم‌ترین مخاطراتی که در این زمینه وجود دارند عبارت‌اند از:
 - ریسک بلندمدت عرضه ناکافی مسکن
 - ریسک کوتاه‌مدت نوسانات شدید قیمت
 - آثار جانبی منفی

منطبق با این توضیحات، سه‌گانه سیاستی حمایت از اقشار کم‌درآمد، توانمندسازی اقشار متوسط و سپردن تأمین مسکن اقشار پردرآمد به سازوکار بازار در بسیاری از کشورهای دنیا مبنای مداخله قرار گرفته است. البته به نظر می‌رسد رویکرد توانمندسازی اقشار متوسط بیش از آن که مبنای اقتصادی داشته باشد، ناشی از علاقه بیش از حد سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف به سیاست خانه‌دار کردن باشد؛ زیرا هرچند به طور کلی می‌توان چنین در نظر گرفت که دسته‌ای از اقشار متوسط با اندکی کمک می‌توانند مسکن خود را تأمین کنند و از مزایای متعدد مالکیت بهره‌مند می‌شوند، اما در عمل این نوع از یارانه در بسیاری از اقتصادها بسیار گسترده و فراگیر است و توجیه آن از منظر اقتصاد سیاسی ساده‌تر به نظر می‌رسد. به گونه‌ای که برخی توصیه‌های اخیر به سیاست‌گذاران کشورهای توسعه‌یافته بر تغییر دیدگاه‌های حمایت از خانه‌دار کردن اقشار تأکید دارد. این رویکرد به ویژه در کشورهای اروپایی جایگاه ویژه‌ای دارد و رویکرد اصلی سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد را در کشور ما نیز تشکیل می‌دهد.

37- Responding

۳۸- منظور از اثر جانبی یا externality در علم اقتصاد وضعیتی است که یک فرد هزینه یا منفعتی را متحمل می‌شود، بدون آن‌که در انتخاب آن نقش داشته باشد. به عبارت دیگر مصرف یک فرد (در ازای پرداخت هزینه مشخص) بر مطلوبیت سایر افراد تأثیرگذار است. یک مثال از آثار جانبی، مصرف خودروی شخصی است که با آلودگی هوا بر مطلوبیت سایر شهروندان تأثیرگذار است.

۵-۴- ذی نفعان اصلی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های مسکن اجتماعی

برای درک بهتر تعارض منافع در حوزه سیاست‌های مسکن، ذی نفعان اصلی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های مسکن اجتماعی به شرح زیر معرفی می‌شوند. مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) نهادهای زیر را در برنامه‌ریزی و تأمین سیاست‌های حمایت اجتماعی مسکن دخیل می‌داند:

- ۱- کمیته امداد امام
- ۲- سازمان بهزیستی
- ۳- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
- ۴- سایر دستگاه‌های دولت

مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) اشاره می‌کند این نهادها همگی در سالیان گذشته بر اساس اولویت‌های خود و گاه در هماهنگی با یکدیگر برای تأمین مسکن گروه‌های تحت پوشش خود اقدام کرده‌اند. بدیهی است مجلس با توجه به جایگاه قانون‌گذاری و نظارت در سیاست‌گذاری در این حوزه حضور مؤثری دارد. چنانچه با توجه به مفهوم چندبُعدی بودن فقر مسکن، دسترسی به زیرساخت‌ها و فضای مناسب برای سکونت را از جنبه‌های مختلف بررسی کنیم، نهادهای زیر را نیز می‌توان به این فهرست اضافه کرد: وزارت راه و شهرسازی و نهادهای زیرمجموعه‌های آن (شامل سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید، شرکت بازآفرینی شهری ایران و مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی)، و وزارت خانه‌های نفت، نیرو و ارتباطات و جهاد کشاورزی و شهرداری‌ها. به طور خاص شهرداری تهران به‌تازگی اقداماتی را برای تعیین چگونگی حضور فعال در حوزه مسکن اجتماعی آغاز کرده است. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز نقش مهمی در تعیین استفاده از زمین و تصویب طرح‌های جامع شهری دارد؛ این شورا با حضور نمایندگان از وزارت خانه‌ها و سازمان‌های مختلف تشکیل می‌شود، اما وزارت راه و شهرسازی با در دست داشتن کرسی‌های ریاست و دبیری این شورا، تأثیر مهمی دارد. غیر از بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، نهادهای غیردولتی دیگری نیز در حوزه مسکن اقشار خاص فعالیت می‌کنند، مثلاً: بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، ستاد اجرایی فرمان امام و آستان قدس رضوی. در ادامه مختصراً به نهادهای اصلی دخیل در سیاست‌های حمایتی مسکن اشاره می‌شود.

۵-۴-۱- کمیته امداد امام

کمیته امداد در اسفند ۱۳۵۷ به منظور حمایت و امداد محرومان و مستضعفان و خودکفاکردن آنان، تأسیس شد.

اهداف کلان و بلندمدت

- افزایش ضریب نفوذ خدمات حمایتی
- تأمین حداقل نیازهای اساسی خانوارهای نیازمند (تأمین مسکن - کمک معیشت - خدمات نمونه‌ای و



- بهداشتی برای نیازمندان دو دهک پایین درآمدی)
- ارتقای سطح مطلوبیت، جامعیت و کفایت خدمات
- حفظ کرامت انسانی مددجویان و رشد ایمانی، معنوی و فرهنگی آنان
- کاهش آسیب‌های اجتماعی در خانوارهای جامعه هدف
- توانمندسازی خانوارهای جامعه هدف
- افزایش رضایت‌مندی خانوارهای خدمت‌گیرنده
- توسعه مشارکت‌های مردمی
- گسترش ارتباطات و تعاملات بین‌المللی
- بهبود اطلاع‌رسانی و تعامل دوسویه با مردم
- مدیریت سرمایه‌های انسانی
- ارتقای بهره‌وری سازمانی

گروه‌های تحت پوشش (جامعه هدف)

کمیته امداد امام در قالب سه طرح حمایتی اقشار نیازمند مسکن را زیر پوشش می‌برد: طرح مددجویی: طرحی است که بر اساس آن افراد بنا به دلیل بی‌سرپرستی (فوت، طلاق، مفقودی و متارکه)، از کارافتادگی سرپرست، معلولیت و بیماری سرپرست، استیصال و درماندگی سرپرست بر حسب نوع نیازمندی، در چتر حمایت این نهاد قرار می‌گیرند. مسکن در حکم یکی از نیازهای اساسی، در کنار نیازهای دیگری چون خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و در این طرح توجه می‌شود.

طرح شهید رجایی: طرحی است که به موجب آن سالمندان (افراد ۶۰ سال و بیش‌تر) روستایی و عشایری نیازمند و عائله تحت تکفل آن‌ها زیر پوشش خدمات حمایتی قرار می‌گیرند. یکی از مزایای این طرح پرداخت کمک‌هزینه اجاره‌بهای مسکن است.

طرح اقشار نیازمند (مددجویان نمونه‌ای): این طرح به صورت نمونه‌ای به نیازهای افراد رسیدگی می‌کند. گفتنی است در طرح نوسازی مسکن روستایی در کمیته امداد امام، متقاضیان واجد شرایط به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی معرفی می‌شوند.

کل اعتبارات بخش مسکن کمیته امداد در سال ۱۳۹۷ حدود ۷۰۰ میلیارد تومان است که از این میزان ۳۸ درصد اعتبارات دولتی، ۱۳ درصد از محل صدقات، ۲۸ درصد از تسهیلات قرض‌الحسنه صندوق امداد ولایت و ۲۱ درصد از منابع اختصاصی کمیته امداد است که با مشارکت خیران و حامیان ایتم تحت حمایت تا هزار میلیارد تومان امکان افزایش لحاظ شده است (خبرگزاری دانشگاه آزاد، ۲۰/۹/۱۳۹۷).

۵-۴-۲- سازمان بهزیستی

سازمان بهزیستی به موجب قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳ موظف است برای تأمین مسکن معلولین و نیازمندان تحت پوشش اقدام کند. در ماده ۹ این قانون آمده است:

وزارت مسکن و شهرسازی، بانک مسکن و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف‌اند حداقل ده درصد از واحدهای مسکونی احداثی اجاره‌ای و ارزان قیمت خود را به معلولان نیازمند فاقد مسکن اختصاص داده و با معرفی سازمان بهزیستی کشور در اختیار آنان قرار دهند.

تبصره ۱- سیستم بانکی کشور مکلف است، تسهیلات اعتباری یارانه‌دار لازم احداث و خرید مسکن معلولان را تأمین و به معلولان یا تعاونی‌های آن‌ها و یا مؤسسات خیریه‌ای که برای معلولان، مسکن احداث می‌نمایند، پرداخت کند.

تبصره ۲- سازمان ملی زمین و مسکن موظف است زمین لازم احداث واحدهای مسکونی افراد معلول فاقد مسکن را به قیمت کارشناسی تهیه و در اختیار افراد مذکور و یا تعاونی‌ها و مؤسسات خیریه‌ای قرار دهد که برای آنان مسکن احداث می‌کنند.

تبصره ۳- معلولان از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، آماده‌سازی زمین و عوارض نوسازی معاف می‌گردند.

تبصره ۴- سازمان بهزیستی کشور موظف است در قالب اعتبارات مصوب خود در قوانین بودجه سالانه و کمک‌های یارانه‌ای اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به احداث واحدهای مسکونی برای معلولان و مددجویان اقدام و مالکیت یا بهره‌برداری آن‌ها را مطابق آیین‌نامه‌ای که سازمان بهزیستی کشور با همکاری وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به معلولان و مددجویان واجد شرایط واگذار کند.

اهداف کلان و بلندمدت

- کمک به رفع تبعیض، برقراری عدالت اقتصادی و ریشه‌کنی فقر در جامعه
- کمک به توانمندسازی و کاهش ضریب آسیب‌پذیری اقشار کم‌درآمد
- جلوگیری از گسترش آسیب‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی
- جلوگیری از زوال بنیان خانواده
- ارتقاء سطح ایمنی، بهداشت، رفاه و آسایش اقشار محروم جامعه
- جلوگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه

گروه‌های تحت پوشش (جامعه هدف)

معلولین اعم از جسمی، حرکتی، حسی، ذهنی: به کسانی اطلاق می‌شود که به تشخیص کمیسیون پزشکی سازمان بهزیستی بر اثر ضایعه جسمی، ذهنی، روانی و یا توام (ناشی از توارث، بیماری، جنگ، حادثه) به طور مستمر اختلال قابل توجهی در سلامت و کارایی عمومی جسم و یا در شئون اجتماعی و حرفه‌ای او پدید آید، به طوری که این اختلال استقلال وی را در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی کاهش دهد.



زنان سرپرست خانوار: به زبانی اطلاق می‌شود که با وجود حضور یا عدم حضور همسر در خانواده مسئولیت تأمین هزینه‌های زندگی / معاش و سایر امور خانواده به عهده او است.

زنان و دختران خودسرپرست: به زنان و دخترانی اطلاق می‌شود که مسئولیت تأمین هزینه‌های زندگی / معاش و سایر امور خود را بر عهده دارند.

سالمندان: فردی است که به علت پیامدها و عوارض ناشی از کهولت، نیاز به مراقبت و نگهداری و عرضه خدمات توان بخشی و رفاهی دارند.

فرزندان ترخیص شده از مراکز شبانه‌روزی سازمان بهزیستی: فرزندان که قبلاً تحت مراقبت مراکز یا خانواده‌های جایگزین بودند و بعد از این که وضعیت استقلال مالی و اجتماعی ... پیدا کردند از سیستم نگهداری و مراقبت مستمر خارج شده وارد زندگی می‌شود.

معتادین بهبودیافته: به افرادی اطلاق می‌شود که دارای شاخص‌های بهبودی و ماندگاری در درمان پرهیزمدار باشند. افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیده اجتماعی: افراد در معرض آسیب به افرادی اطلاق می‌شود که به دلیل فشارهای شدید اجتماعی و روانی ناشی از مشکلات اقتصادی و اجتماعی، نقص یا فقدان مهارت‌های زندگی، ضعف در به‌کارگیری شیوه‌های مقابله‌ای و ... سازگاری آن‌ها با جامعه دچار مشکل شده و احتمال بروز رفتار بر خلاف هنجارهای اجتماعی از آن‌ها می‌رود و ممکن است از مسیر زندگی مناسب خارج شوند.

افراد آسیب‌دیده اجتماعی به افرادی اطلاق می‌شود که رفتارشان به دلیل فشارهای شدید اجتماعی و روانی ناشی از مشکلات اقتصادی و اجتماعی، نقص یا فقدان مهارت‌های زندگی، ضعف در به‌کارگیری شیوه‌های مقابله‌ای و ... با هنجارهای اجتماعی مغایرت داشته و از مسیر زندگی مناسب خارج شده‌اند.

برنامه‌های حوزه مسکن

از سال ۱۳۸۵ ستادی با نام «ستاد مسکن مددجویان» در سازمان بهزیستی با هدف تأمین مسکن تمام گروه‌های تحت پوشش تشکیل شده است. تا تیر ۱۳۹۸، حدود ۱۰۸ هزار واحد مسکونی به معلولین و مددجویان واگذار شده و ۵۰ هزار خانه جدید ویژه مددجویان بهزیستی در دست ساخت است (خبرگزاری تسنیم، ۱۰/۴/۱۳۹۸).

۵-۴-۳- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ به فرمان حضرت امام خمینی (ره) به منظور تأمین مسکن محرومان تأسیس و متولی توسعه و عمران روستاهای کشور و ساخت واحدهای مسکونی شهرها در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است. فعالیت‌های بنیاد مسکن به دو حوزه شهری و روستایی تقسیم می‌شود و فعالیت‌های مربوط به مسکن کم‌درآمدها (محرومان) عمدتاً در حوزه شهری این بنیاد شکل می‌گیرد.

اهداف

- مطابق اساس نامه و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی اهداف بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به شرح زیر است:
- مطالعه و بررسی در زمینه تشخیص و تعیین نیازمندی‌های مسکن محرومان اعم از روستایی و شهری و فراهم آوردن موجبات اجرای آن با مشارکت، همکاری و خودیاری مردم و دستگاه‌های مختلف
 - تهیه طرح مجتمع‌های زیستی و واحدهای مسکونی ارزان قیمت و اجرای آن‌ها به طور مستقیم یا با مشارکت مردم و همکاری دستگاه‌های ذی ربط در روستاها و شهرها
 - تهیه زمین لازم طرح‌ها و پروژه‌های بنیاد و آماده‌سازی آن‌ها
 - کمک به تأمین مصالح ساختمانی کشور از طریق تهیه، تولید و توزیع
 - تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط و اجرای آن با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت
 - تهیه و عرضه طرح‌های لازم برای بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر جنگ، سیل، زلزله و سایر سوانح طبیعی و اجرای آن‌ها با مشارکت مردم و هماهنگی با سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی ربط
 - مطالعه و برنامه‌ریزی و اجرای مصوبه دولت مبنی بر ساخت دو میلیون واحد مسکونی روستایی طی دو برنامه پنج‌ساله توسعه کشور (ساخت سالانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی)
 - براین اساس، مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن اهداف و سیاست‌های زیر را در حوزه مسکن شهری برای بنیاد برمی‌شمرد:

- تأمین و طراحی زمین متناسب با نیازهای مربوط به مسکن کم‌درآمدها
- توسعه و بهبود روش‌های اجرایی و نظارتی مؤثر به همراه شیوه‌های اصولی ساخت و ساز
- توسعه و بهبود شیوه‌های مختلف تأمین منابع مالی با هدف حل مشکل گروه‌های کم‌درآمد
- توجه به کاهش قیمت تمام‌شده بنا، با حفظ اصول فنی و کیفی
- توسعه توزیع مکانی واحدهای تولیدشده به منظور پوشش دادن بیش تر اقشار
- دریافت بازخوردها از گروه‌های هدف (مخاطبین بنیاد)
- استفاده توأم از ظرفیت‌های داخلی و بیرونی سازمان
- استفاده از پس‌اندازهای خرد اقشار کم‌درآمد
- استفاده از تسهیلات بانکی برای کمک به خانه‌دارشدن متقاضیان

در حوزه شهری، بنیاد مسکن برنامه‌های مختلفی در راستای اهداف برشمرده شده تعریف و اجرا کرده است. برخی از این برنامه‌ها بدین شرح است:

- مسکن اقشار کم‌درآمد: عمدتاً در نقاط محروم شهری



- مسکن حمایتی: شامل پروژه‌های احداث مسکن در قالب سفرهای مقام معظم رهبری، ریاست محترم جمهوری، اعتبارات کمک به گروه‌های کم‌درآمد (کمک نیم درصد سود بانک‌ها)، مسکن محرومین و حساب ۱۰۰ حضرت امام
- مسکن اجاره‌ای: برنامه‌های ساخت و عرضه مسکن اجاره‌ای براساس ماده ۲ قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن است که در قالب تفاهم‌نامه در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۷ با وزارت مسکن و شهرسازی به تعداد ۲۰ هزار واحد منعقد شده است.
- مسکن مهر در شهرهای زیر ۲۵۰۰۰ نفر: بنیاد مسکن در انجام این مأموریت در بالغ بر ۸۷۰ شهر (زیر ۲۵۰۰۰ نفر) اقدام به احداث واحد مسکونی کرده است.
- مسکن شهری: پروژه‌های عادی بنیاد مسکن است که به قیمت تمام‌شده با در نظر گرفتن هزینه‌های بالاسری واگذار می‌شود.
- مسکن مشارکتی: پروژه‌هایی است که از طریق مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی در قالب آورده زمین یا منابع ساخت، براساس سهم‌الشرکه طرفین تعریف و پس از صدور مجوز، اجرا می‌شود.
- مجری ساخت: در برخی از استان‌ها بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به عنوان مجری سایر سازمانهای حمایتی (کمیتة امداد، بهزیستی و ...) اجرای پروژه‌های مسکونی را برعهده دارد.

برنامه‌های حوزه مسکن

در طرح اقدام ملی مسکن وزارت راه و شهرسازی مبنی بر احداث ۴۰۰ هزار واحد مسکونی، مدیریت ساخت صد هزار واحد مسکونی در شهرهای کوچک (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر) برعهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نهاده شده است. در خرداد ۱۳۹۹ اعلام شد به همین منظور زمین لازم برای ساخت ۶۰ هزار واحد از سوی وزارت راه و شهرسازی در اختیار بنیاد قرار داده شد (خبرگزاری ایرنا، ۱۳۹۹/۳/۷).

۵-۴-۴- وزارت راه و شهرسازی و زیرمجموعه‌های آن

یکی از وظایف وزارت راه و شهرسازی، عرضه خط مشی و نظارت بر چگونگی تأمین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به‌ویژه مسکن گروه‌های کم‌درآمد و روستاییان است. در میان زیرمجموعه‌های این وزارت نیز سازمان ملی زمین و مسکن متولی اجرای برنامه‌های تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد تعیین شده است. به طور خاص این سازمان زمین‌های لازم برای بسیاری از طرح‌های مسکن دولتی و حمایتی را تأمین کرده است. کاهش فقر شهری در اهداف کلان شرکت بازآفرینی شهری برشمرده شده است. شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید هم اصولاً با هدف جلوگیری از افزایش شدید قیمت در شهرهای بزرگ و ایجاد بستر مناسب برای صاحب‌خانه شدن اقشار کم‌درآمد تأسیس شده است.

از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ اصلی‌ترین سیاست وزارت راه و شهرسازی که با هماهنگی میان زیرمجموعه‌های آن در دست

اقدام است، طرح ملی اقدام مسکن است. در این طرح قرار است چهارصد هزار واحد مسکونی در قالب شهرهای جدید، بافت فرسوده، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و زمین‌های داخل محدوده شهر ساخته شود. هدف از این طرح رونق بخشیدن به ساختمان است و وضعیت طرح به گونه‌ای نیست که برای دهک‌های کم‌درآمد فایده‌مند باشد.

۵-۴-۵- سایر دستگاه‌های دولت

مطالعات طرح جامع مسکن با بررسی اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سنواتی دولت طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱ نشان می‌دهد در مجموع ۱۵ دستگاه از این اعتبارات برای تأمین مسکن کارکنان یا گروه‌های زیر پوشش آن‌ها استفاده کرده‌اند.

این اعتبارات عمدتاً برای احداث مسکن، تأمین و تعمیرات اساسی خانه‌های سازمانی، حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد، تأمین مسکن معلولان و نیازمندان، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی مسکن، در بافت‌های فرسوده شهری (بخش غیردولتی)، تأمین منابع برای بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن و عرضه خدمات مدیریت فنی و نظارتی به کار گرفته شده‌اند.



۶- مرور تحولات سیاست‌گذاری از منظر تأثیر بر فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن

بر اساس وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی برنامه‌های پنج‌ساله به عنوان برنامه‌های میان‌مدت، سیاست‌های کلی بخش‌های مختلف کشور را تدوین می‌کند و در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت یک‌ساله بودجه به اجرا در می‌آید. با حادث شدن مشکل مسکن در کشور طی دهه ۱۳۴۰ توجه دولت معطوف به برنامه‌های پنج‌ساله شد. در برنامه‌های اول و دوم عمرانی کشور اصولاً فصل و اعتبار مشخصی برای فعالیت خانه‌سازی و تأمین مسکن در نظر گرفته نشده بود. از برنامه سوم عمرانی به بعد طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به بخش مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله دیده می‌شود. برنامه‌های ششم و هفتم قبل از انقلاب، هرگز مصوب و اجرایی نشدند؛ ولی روش تدوین این برنامه‌ها کاملاً متفاوت با برنامه‌های قبلی بود و علاوه بر برآورد کمبود مسکن به تفکیک گروه‌های درآمدی، برای شاخص‌هایی مانند تعداد واحد مسکونی به ازای هر هزار نفر، تراکم خانوار در واحد مسکونی به تفکیک گروه‌های کم درآمد، میان درآمد و پردرآمد در شهر و روستا هدف‌گذاری شده بود.

در برنامه‌های اول و دوم عمرانی، به دلیل کم‌بودن جمعیت شهرنشین در کشور و وجود اراضی شهری لازم برای ساخت و سازها، بخش مسکن هنوز جایگاه معینی را به خود اختصاص نداده بود. موضوع زمین در تدوین سیاست‌های مسکن، اولین بار در برنامه سوم عمرانی مطرح شد. با شروع برنامه سوم عمرانی، نظارت بر کلیه فعالیت‌های مربوط به تأمین مسکن به طور جدی در دستور مهم‌ترین سیاست‌ها و خط‌مشی برنامه قرار گرفت و وزارت آبادانی و مسکن تأسیس شد. هدف اصلی برنامه سوم، ساختن خانه‌های ارزان‌قیمت برای طبقه کم‌درآمد، تأمین حداقل واحدهای مسکونی شهری و روستایی و ایجاد ساختمان‌های اداری مطابق روش‌ها و استانداردهای بین‌المللی با توجه به اوضاع اقلیمی ایران بوده است.

برنامه چهارم عمرانی کشور در زمانی تدوین شد که شهرهای کشور به دلیل عواقب اصلاحات ارضی با موجی از مهاجرت مواجه شدند و مسکن همچون معضلی اجتماعی مطرح و برای اولین بار یک سرفصل اصلی به مسکن اختصاص داده شد. در این برنامه، سیاست استمرار ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت، افزایش سرمایه بانک رهنی برای اعطای وام بخش خصوصی ایجاد ارتباط بین مسکن و شهرسازی در قالب طرح‌های ملی و نوسازی محلات و خانه‌های فرسوده توجه شد و برای ساخت ۲۷۵ هزار واحد مسکونی جدید برنامه‌ریزی صورت گرفت.

در برنامه پنجم، مسکن روستایی از بخش عمران روستایی خارج و وارد بخش مسکن شد، بخش مسکن از بخش ساختمان جدا و فصلی مستقل را تشکیل داد، عملیات خانه‌سازی سایر بخش‌ها وارد فصل مسکن شد و تعداد شاخص‌های هدف در مقایسه با برنامه چهارم افزایش یافت.

با وجود تغییرات اساسی که وقوع انقلاب اسلامی در گرایش‌ها، شعارها و اهداف نهادهای برنامه‌ریز و مجری در موضوع مسکن پدید آورد، مسائل ماهوی بخش مسکن همچنان باقی ماند و با وجود تلاش‌هایی در بخش مسکن به دلیل بروز مسائلی چون جنگ و تأثیر آن بر تخریب واحدهای مسکونی و مهاجرت از مناطق جنگی به مناطق مرکزی و نیز اختصاص حجم چشمگیری از بودجه برنامه‌ها برای جنگ، موضوع مسکن همچنان حل نشده باقی ماند.

تحولات ناشی از وقوع انقلاب در این دوره موجب شد که کلیه امور اجرایی دولت از جمله برنامه‌های مسکن بدون برنامه مصوب انجام شود. در سال‌های ۵۷ و ۵۸ به رغم آن‌که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن شهری در مقایسه با سال ۵۶ کاهش داشته است، به دلیل کاهش متوسط زیربنا، تعداد واحدهای مسکونی احداث شده افزایش یافته است. در سال ۱۳۵۹ فعالیت بخش خصوصی به بیش‌ترین حد خود می‌رسد و دوره رونق بخش مسکن فرا می‌رسد؛ ولی در سال‌های ۶۰ و ۶۱ فعالیت بخش خصوصی در کلیه مناطق شهری کاهش و متوسط سطح زیربنای واحدهای جدید احداث افزایش می‌یابد و بخش وارد رکود می‌شود.

در سال ۱۳۶۱، اولین برنامه پنج‌ساله مسکن جمهوری اسلامی ایران تدوین می‌شود، ولی مصوب نمی‌شود. در این برنامه، مسکن روستایی، مسکن در شهرهای کوچک، مسکن در شهرهای میانه، مسکن در تهران و شهرهای بزرگ، سیاست‌های مربوط به عوامل تولید و سیاست‌های مربوط به تحقیقات و استانداردها بررسی شدند. عبدی، مهدی‌زادگان و کردی (۱۳۹۰) هدف از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بخش مسکن را در برنامه اول، تأمین یک واحد مسکونی برای هر خانوار برمی‌شمردند. راهکار برگزیده برای دستیابی به این هدف نیز عمدتاً از طریق کاهش سطح زیربنای واحدهای مسکونی با توجه به کمبود میلیونی مسکن^{۳۹} عنوان شده است. در طی برنامه، بنیاد مسکن ۳۰ هزار واحد مسکونی اجاره‌ای در سراسر کشور تولید کرد که در مقایسه با برآورد کمبود ۵ میلیون واحدی مسکن چندان کارساز به نظر نمی‌رسد. آماده‌سازی زمین و ایجاد شهرهای جدید از عمده‌ترین سیاست‌های دولت طی دوره ۶۲-۶۶ است. از سوی دیگر نبود هماهنگی بین اسکان و اشتغال، به رشد سکونت‌گاه‌های خودرو دامن زد. بر اساس مطالعات طرح مجموعه شهری تهران، سکونت‌گاه‌های غیررسمی این منطقه شهری بیش از ۲۰ برابر شهرهای جدید جمعیت‌پذیر بوده‌اند. در این دوره سیاست‌های واگذاری زمین نیز با تحقق سالانه ۱۵ میلیون متر مربع، فاصله چشم‌گیری با هدف اولیه سالانه ۱۱۰ میلیون متر مربع دارد (عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰). یکی دیگر از محدودیت‌های دسترسی به اهداف برنامه، در نظر نگرفتن ظرفیت‌های تولید مصالح ساختمانی در داخل کشور بود (عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰).

۶-۱- برنامه اول توسعه کشور ۱۳۶۸-۱۳۷۳

در این برنامه به دنبال رکود حاکم بر بخش مسکن، مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با تقویت سمت عرضه مسکن اتخاذ شد. ولی به دلیل تقابل با سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، نتوانست رکود موجود در بخش مسکن را از بین ببرد. اعتبارات عمرانی و بانکی کم‌تری به بخش مسکن تخصیص 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

۳۹- عبدی، مهدی‌زادگان و کردی (۱۳۹۰) بر اساس اسناد برنامه اول کمبود مسکن کشور در آن دوران را بیش از ۵ میلیون واحد (حدود ۲/۶ میلیون واحد در مناطق شهری و حدود ۲/۴ واحد در روستاها برآورد می‌کند.



بانکی، آماده‌سازی زمین و ... باعث محقق نشدن اهداف برنامه شد که خود باعث افزایش تراکم خانوار در واحد مسکونی شد.

اهداف و سیاست‌ها:

- افزایش سطح زیربنای مسکونی در کل کشور
- تمرکززدایی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ
- ارتقای کیفی عمران محیط شهری و روستایی و استفاده بهینه از مصالح و انرژی ساختمان
- عرضه زمین شهری دولتی آماده‌سازی شده با قیمت‌های ترجیحی
- بازسازی پس از جنگ
- ارتقاء کیفی و کاهش سرانه موجود مسکن در کشور و هدایت تولیدات مسکن در جهت زیربنای کم‌تر متناسب با سرانه محلی
- ایجاد شهرهای جدید با هدف جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ
- افزایش قیمت زمین، مسکن و اجاره با قیمتی کم‌تر از میزان تورم
- کاهش تملک زمین و کاهش تدریجی امکان مداخله مستقیم در بازار زمین در محدوده قانونی شهرهای بزرگ
- اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن اجاره‌ای
- تشویق انبوه‌سازی و استفاده از مصالح محلی و قابل حمل در شهرهای کوچک و روستاها و اهداف دیگر.

اهداف کمی:

- تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی
- ایجاد ۲۰۴ میلیون متر مربع زیربنای مسکونی
- کاهش تراکم خانوار طی بیست سال (چهار برنامه) به عدد ۱.

برنامه‌ها:

- به‌کارگیری اراضی غیرتولیدی و موات برای استفاده مسکونی
- حداکثر استفاده از زمین در قالب تراکم‌های شهری و ساختمانی
- به‌کارگیری زیربنای حدود ۷۰ - ۱۱۰ متر مربع در مجموعه‌های مسکونی کارگری و کارمندی
- کمک‌های اعتباری به مسکن روستاییان، حمایت از تولیدکنندگان مسکن انبوه، کمک به تولید مسکن اجاره‌ای و تعاونی‌ها
- ایجاد مجموعه‌های مسکونی کارگری - کارمندی و برنامه‌های دیگر.

ارزیابی عملکرد:

عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) تراکم خانوار در سال ۱۳۶۷ را ۱/۲ اعلام و میزان تحقق هدف ساخت ۱۵۸۲ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری را تنها ۷۴ درصد برآورد می‌کند. عملکرد واگذاری زمین در مقایسه با هدف تأمین زمین برای ۴۹۹۵۱۹ واحد مسکونی، ۱۳۷ درصد ارزیابی می‌شود. این در حالی است که در مقایسه با افزایش جمعیت، واگذاری زمین در شهرهای با بیش از ۵۰۰ هزار نفر کم‌تر و در شهرهای کم‌تر از ۵۰۰ هزار نفر، بیش‌تر صورت گرفت؛ به بیان دیگر، این عرضه بیش‌تر در اطراف شهرهای کوچک و متوسط انجام شد و نه در شهرهای بزرگ که بیش‌تر درگیر بحران مسکن بودند. ایشان مهم‌ترین دلایل محقق نشدن اهداف برنامه را به شرح زیر اعلام می‌کنند:

- دست نیافتن به اجرای کامل سیاست کاهش زیربنای واحدهای مسکونی در مناطق شهری
- کاهش قدرت خرید خانوارها و افزایش هزینه‌ها و تأثیر آن بر رکود بخش مسکن
- ناکافی بودن تسهیلات بانکی در بخش مسکن
- بالابودن قیمت سپرده‌های بانکی (جذب سرمایه‌ها به بانک‌ها)
- سنگین بودن قیمت سود بانکی
- افزایش دستمزدها و رواج بیش‌تر آشفتگی در بازار ساخت‌وساز
- افزایش هزینه تمام‌شده واحد سطح به دلیل بالارفتن قیمت مصالح، دستمزد و مانند آن
- قیمت هنگفت زمین و افزایش سریع آن طی برنامه
- سنگین بودن قیمت عوارض ساختمانی و سایر خدمات جنبی
- وقفه در بهره‌برداری هرچه سریع‌تر از زمین‌های واگذار شده در قالب آماده‌سازی زمین و شهرهای جدید
- کاهش شدید قیمت خرید واحدهای مسکونی در اثر فقرات نام‌برده
- حمایت نکردن از شرکت‌های تعاونی مسکن و نظام نامنسجم بخش تعاون مسکن
- کاهش تولید مسکن اجاره‌ای در اثر نارسایی مقررات حاکم بر روابط مالک و مستأجر
- فقدان به‌کارگیری فناوری
- کاهش سرمایه‌گذاری دولتی در بخش مسکن
- ضعیف بودن انبوه‌سازی در بخش خصوصی
- نبود الگوی ساخت

به طور خاص ایشان در ارزیابی سیاست‌هایی که ارتباط مستقیمی با فقر مسکن دارند، کلیه سیاست‌های زیر را گرفتار مشکلات اجرایی برمی‌شمرد: اولویت دادن به تأمین مسکن برای اقشار محروم و روستاییان کشور، اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن اجاره‌ای، استفاده از سازوکارهای قیمت‌ترجیحی در عوارض صدور پروانه، عوارض نوسازی، تسهیلات اعتباری و سایر فقرات مشابه برای حمایت از گروه‌های کم‌درآمد، افزایش سرمایه‌گذاری دولت در تأسیسات زیربنایی مناطق



جدید سکونتی، تقلیل سرانه مسکونی زمین، و برنامه کمک‌های اعتباری برای تقویت تعاونی‌های مسکن و اجاره. در مقابل، سیاست پرداخت مابه‌التفاوت تسهیلات بانکی از سوی دولت برای واحدهای مسکونی کوچک را مناسب ارزیابی می‌کنند. نویسندگان در مجموع تحولات دوران برنامه اول را چنین جمع‌بندی می‌کنند:

- ساخت واحدهای مسکونی با مترژی بیش‌تر از برنامه
- افزایش قیمت زمین به حدود چهاربرابر با وجود واگذاری‌های وسیع و گسترده
- موفق نبودن شهرهای جدید در جذب جمعیت
- موفق نبودن در ساخت واحدهای اجاره‌ای

می‌توان انتظار داشت همه این نمونه‌ها تأثیر منفی بر فقر مسکن در شهرها بر جای گذاشته باشد. نویسندگان آثار مثبت زیر را نیز جمع‌بندی می‌کنند: رشد تولید و سامان یافتن بسیاری از فرآیندهای ساخت، تأمین مصالح ساختمانی، بهبود کیفیت ساخت‌وسازها، آماده‌سازی وسیع و آغاز توسعه شهرهای جدید.

قنبری و ظاهری (۱۳۸۹) به نقل از رحمانی (۱۳۷۵) درصد تحقق اهداف برنامه اول توسعه را برای تعداد واحدهای مسکونی ۶۵ درصد و برای زیربنای تولیدشده ۹۳ درصد لحاظ می‌کند. تحقق به مراتب بهتر هدف زیربنای مجموع به تعداد واحدهای ساخته‌شده، نشان‌دهنده ساخت واحدهای بزرگ‌تر از اهداف برنامه است. مقاله مشکلات زیر را برای برنامه نام می‌برد:

- حمایت نکردن کافی از تولیدکنندگان انبوه مسکن و سازندگان واحدهای مسکونی کوچک
- نبود سازمان دهی، ضوابط و مقررات لازم برای بهسازی و نوسازی بافت فرسوده موجود شهری
- نبود قوانین و ضوابط لازم در بخش‌های تعاونی مسکن در شکل تعاونی‌های تولید و تعاونی‌های بهره‌برداری
- کم بودن تعداد واحدهای مسکونی در هر واحد ساختمانی و افزایش سهم زمین در قیمت تمام‌شده آن همراه با استفاده نکردن از فناوری مناسب در احداث آن‌ها

در مواجهه با مسئله فقر مسکن می‌توان چنین نتیجه گرفت که تمرکز سیاست‌گذار در برنامه اول توسعه بر حل مشکل مسکن از مسیر ساخت و مالکیت است و به‌ویژه در شهرهای بزرگ که خانوارها با دشواری بیش‌تری در دسترسی به مسکن روبه‌رو هستند، عرضه زمین کم‌تری صورت گرفت. تفوق سیاست‌های واگذاری زمین منجر به تشویق مهاجرت به شهرها و مصرف ذخیره موجودی ارزشمند زمین شهری عمومی شد.

۶-۲- برنامه دوم توسعه کشور ۱۳۷۴-۱۳۷۸

برنامه دوم با اتکای به تأمین بخشی از سود پیش‌بینی‌شده نظام بانکی و همچنین تأمین بخشی از سرمایه لازم برای ساخت مسکن گروه‌های کم‌درآمد از سوی دولت به طور روشن و دقیق، گروه‌های هدف را تعریف و شناسایی می‌کند. به این

منظور، با تعریف مسکن اجتماعی برای گروه‌های کم‌درآمد، مسکن حمایتی برای گروه‌های میان‌درآمد و مسکن آزاد برای گروه‌های درآمدی بالا، سعی در طبقه‌بندی طرف تقاضا کرد و اهداف و سیاست‌ها را بر مبنای تقویت سیاست‌های طرف عرضه تعیین کرد.

اهداف و سیاست‌ها:

- استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری از طریق اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم اشتغال و مانند آن
- افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سمت الگوی سکونت‌گاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ
- حفظ تراکم خانوار در واحد مسکونی تا پایان برنامه
- تقلیل متوسط زیربنای مسکونی از طریق اعمال قیمت‌های مالیاتی تصاعدی، تجدیدنظر در ارزش معاملاتی و عوارض نوسازی ساختمان و مسکن به دست دولت
- ارتقای کیفی مسکن به منظور افزایش عمر ساختمان، تقلیل هزینه‌های احداث، کاهش جرم و حجم ساختمان و استانداردسازی اجزای بنا
- کمک به احداث مسکن‌های ارزان قیمت برای طبقات کم‌درآمد جامعه با زیربنای کم
- ترویج و تشویق سیاست پاک (پس انداز انبوه‌سازی کوچک‌سازی)

اهداف کمی:

- تولید ۲۵۹۰ هزار واحد مسکونی (۱۳۰ هزار واحد از سوی دولت)
- ساخت ۲۳۲/۷ میلیون متر مربع زیربنا (۱۲/۲ میلیون متر مربع از سوی دولت)
- حفظ تراکم خانوار در سطح سال ۱۳۷۲ (۱/۲۸ در شهرها و ۱/۱۴ در روستاها)

برنامه‌ها:

- اعطای تراکم‌های تشویقی به انبوه‌سازان در طرح‌های توسعه شهری
- تسهیلات واگذاری زمین برای جلب مشارکت سازندگان حرفه‌ای
- اعطای تسهیلات اعتباری به سازندگان مسکن آزاد، اجاره‌ای
- اعطای تسهیلات و معافیت‌ها در قیمت‌گذاری زمین برای مشارکت سازندگان واحدهای مسکونی
- کاهش عوارض زیربنا برای انبوه‌سازان و مسکن‌های اجاره‌ای
- حمایت مالی دولت از سرمایه‌گذاری در بافت فرسوده
- معافیت از پرداخت مالیات کلیه واحدهای مسکونی زیر ۱۲۰ متر و کم‌تر

- احداث مسکن در سه قالب آزاد، اجتماعی و حمایتی
- یکسان سازی قیمت کارمزد و سود پیش بینی شده بانک ها و پلکانی کردن بازپرداخت اقساط

ارزیابی برنامه:

در برنامه سهم بخش های دولتی و خصوصی به ترتیب ۵ و ۹۵ درصد در نظر گرفته شد. بر اساس لایحه برنامه دولت مکلف به پذیرش ۱۷۵۳ میلیارد ریال سرمایه گذاری مستقیم و ۲۰۶۸ میلیارد ریال سرمایه گذاری غیرمستقیم شد. سرمایه گذاری های غیرمستقیم شامل کمک های دولت به بخش خصوصی و تعاونی در سه سطح مسکن حمایت شده شهری، مسکن اجتماعی و بهسازی مسکن روستایی است (عبدی، مهدی زادگان و کردی، ۱۳۹۰).

قنبری و ظاهری (۱۳۸۹) نشان می دهند در طی برنامه تعداد تسهیلات با ۵۷ درصد رشد از ۱۰۷ هزار فقره به ۲۵۸ هزار فقره رسید. ایشان نشان می دهند در سال های ۱۳۷۴-۱۳۷۶ مانده تسهیلات همگام با سرمایه گذاری بخش خصوصی افزایش نیافته است، اما در سال های ۱۳۷۶-۱۳۷۸ این نسبت دوباره افزایش یافته است. توجه شود که در سال نخست این برنامه بزرگ ترین میزان تورم کشور در دهه های اخیر ثبت شده است. طبق آمار در دوره زمانی بعد از سرشماری نفوس و مسکن تا سال اول برنامه سوم (چهارماهه آخر ۱۳۷۵ و سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸) در مجموع ۱۴۶۵ واحد مسکونی در کل کشور احداث شد (۹۷۷ هزار واحد در مناطق شهری و ۴۸۸ هزار واحد در مناطق روستایی).

عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) نیز تحقق برنامه را از نظر تعداد ساخت واحدهای مسکونی در مناطق شهری ۹۱ درصد (با ۱۶۵۹ هزار واحد) و از منظر زیربنا ۱۱۱ درصد (۱۸۸/۲ میلیون متر مربع) ارزیابی می کنند. ایشان متعقدند در این دوران اتکای بیش از حد به بازار آزاد واتکا به سیاست های طرف عرضه، بر خلاف مفاد برنامه ها، موجب کاهش دسترسی قشرهای کم درآمد به عملکرد رسمی بازار مسکن شده است. متوسط زیربنای جدید نیز ۱۰۱ متر مربع هدف گذاری شده بود ولی در عمل به ۱۲۳ متر مربع رسید.

قنبری و ظاهری (۱۳۸۹) به نقل از خزاقی (۱۳۷۸) مشکلات زیر را برای برنامه های مسکن در برنامه دوم توسعه برمی شمرد:

- کم بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام شده واحدهای مسکونی
- تداوم صرفه اقتصادی و تولید شخصی مسکن برای خانوارها به دلیل ضعف صنعت ساختمان سازی

برنامه دوم در مقایسه با برنامه اول توسعه و سایر برنامه های پیشین مسکن، به طور دقیق و روشنی گروه های هدف را تعریف و شناسایی می کند (عبدی، مهدی زادگان و کردی، ۱۳۹۰). در این برنامه همانند برنامه اول سیاست واگذاری زمین همچنان تداوم یافت. در این برنامه تأکید فراوانی بر حل مشکل مسکن اقشار متوسط (سیاست پاک، تشویق انبوه سازی) شده است و همزمان مسکن اقشار آسیب پذیر در اهداف برنامه توجه شده است. می توان چنین نتیجه گرفت که حمایت از سمت عرضه رویکرد اصلی دولت برای حمایت از اقشار آسیب پذیر در این دوران به شمار می رود؛ هرچند در برنامه حمایت هایی از سمت تقاضا نیز در نظر گرفته شد. برای این منظور، دولت ضمن حمایت از سازندگان واحدهای بازبربنای کم، با پرداخت

بخشی از سود تسهیلات قشرهای هدف به افزایش توان خرید ایشان کمک می‌کرد (عبدی، مهدی زادگان و کردی، ۱۳۹۰). در برنامه در نظر گرفته شده بود که با ساخت ۲۵۰ هزار واحد اجاره‌ای، سهم اجاره از ۲ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۱۰ درصد در سال ۱۳۷۷ برسد. بر این مبنا، در برنامه به طور نسبتاً مناسبی، مسئله مسکن اقشار کم‌درآمد بررسی شده بود (از منظر لحاظ کردن اقشار کم‌درآمد و نه از منظر بهینه‌بودن). به علاوه، مبلغ اجاره واحدهایی که با نام «اجاره اجتماعی» برای اقشار هدف عرضه می‌شد، برابر ۴۰ درصد حداقل دستمزد تعیین شده بود. البته در برنامه آمده بود که مسکن اجتماعی ممکن است با استانداردهایی کم‌تر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن ساخته شود. متوسط زیربنای واحدهای مسکونی حمایت‌شده در مناطق شهری ۱۰۰ متر مربع (۷۵ متر مربع در شش شهر بزرگ) و در متوسط زیربنای مسکن اجتماعی ۵۰ متر مربع تعیین شد. این در حالی است که زیربنای واحدهای مسکونی در سال ۱۳۶۷ برابر ۱۵۴ متر مربع بود و در سال ۱۳۷۶ به ۱۲۲ متر مربع رسیده بود (عبدی، مهدی زادگان و کردی، ۱۳۹۰). وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی مجموع عملکرد برنامه‌های دوم و سوم در واگذاری زمین برای مسکن اجاره‌ای را ۱۲۱ هزار واحد اعلام می‌کند.

احمدی و قلی‌پور (۱۳۹۴) سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد در برنامه دوم توسعه را ارزیابی می‌کنند و با اشاره به کاهش میزان تورم، کاهش ضریب جینی، افزایش تولید مسکن همگام با کاهش بهای مسکن، در مجموع بخش مسکن اقشار محروم را در برنامه دوم توسعه به طور نسبی موفق می‌دانند. ایشان بی‌توجهی به تناسب بُعد خانوارهای کم‌درآمد با مساحت پیشنهادی مسکن را از جمله مهم‌ترین نقاط ضعف برنامه، و افزایش تولید و گسترش انبوه‌سازی در کشور را از جمله نقاط قوت آن می‌دانند. عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) به دوبرابری شدن قیمت زمین در سال‌های برنامه اشاره می‌کنند که سهم زمین را در تولید مسکن به ۵۱ درصد رساند. این افزایش قیمت، عامل مهمی در کاهش دسترسی (خرید یا اجاره) خانوارها به ویژه خانوارهای کم‌درآمد به مسکن به شمار می‌رود.

۳-۶- برنامه سوم توسعه کشور ۱۳۷۹-۱۳۸۳

در این برنامه مانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن گروه‌های کم‌درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های تأکیدشده در این برنامه است. در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل وضعیت اعطای وام تأکید شده و بر اساس قانون، دولت مکلف شده است که اقدامات لازم را برای ایجاد بازار ثانویه رهن 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 دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از زمره سیاست‌های پیشنهادی در برنامه سوم توسعه است. در خصوص بازار زمین، برنامه سعی بر اتکای صددرصد به سازوکار بازار در نتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد.



اهداف و سیاست‌ها:

- تنظیم بازار مسکن
- آزادسازی بازار زمین
- استفاده بهینه از اراضی شهری همسو با هدف‌های کوچک‌سازی و انبوه‌سازی
- تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی
- هماهنگی میان سیاست‌های بخش مسکن و سیاست‌های توسعه شهری و منطقه‌ای
- مشارکت بخش خصوصی در اجرای برنامه‌های آماده‌سازی و عرضه زمین شهری
- متناسب‌سازی الگوی مسکن، افزایش استانداردهای کیفی، افزایش عمر ساختمان و سبک‌سازی، اشاعه روش‌ها و جزئیات ساختمانی، استانداردسازی مصالح و هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی
- کاهش تصدی‌گری دولت

اهداف کمی:

- ساخت ۳۱۱۴ هزار واحد مسکونی (۲۱۶۰ هزار واحد در مناطق شهری و ۹۵۴ هزار واحد در مناطق روستایی)
- ساخت زیربنای ۲۹۸/۶ میلیون مترمربع - ۲۲۶ میلیون مترمربع (متوسط ۱۰۵ مترمربع) در مناطق شهری و ۷۲/۶ میلیون مترمربع در روستاها (متوسط ۷۶ مترمربع)

برنامه‌ها:

- عرضه نکردن مستقیم زمین به مصرف‌کنندگان نهایی از سوی دولت، توانمندسازی و جایگزینی ارگان‌های محلی
- واگذاری زمین در آماده‌سازی‌ها و شهرهای جدید به انبوه‌سازان
- متناسب‌سازی الگوی مسکن با اقلیم‌های مختلف، افزایش بهره‌وری از زمین
- ایجاد زمینه‌های قانونی لازم برای حضور مؤثر و فعال بیمه در امر تضمین سرمایه‌گذاری مسکن
- پرداخت تدریجی تسهیلات برای ساخت
- تشکیل صندوق‌های مسکن برای گروه‌های خاص
- اصلاح مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن
- اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه به منظور ترویج الگوی مصرف مسکن
- گسترش ساخت مسکن در قالب مسکن اجاره‌ای به دست دولت، بخش‌های تعاونی و خصوصی (انبوه‌سازان)
- ایجاد بانک اطلاعات ساختمان و مسکن به دست وزارت مسکن و شهرسازی

ارزیابی برنامه:

عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) اهداف کمی برنامه را بسیار بلندپروازانه می‌دانند و بیان می‌کنند افزایش تولید سالانه مسکن به حدود دوبرابر، آن هم بدون هیچ‌گونه ابزار اجرایی، مسئله‌ای نیست که بتوان به طور معمول و با روش‌ها و سیاست‌های مرسوم بدان دست یافت. در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ تولید واحدهای مسکونی در مناطق شهری از ۳۵۰ هزار واحد به ۵۰۰ هزار واحد افزایش یافت و در مجموع ۲/۲ میلیون واحد مسکونی در نقاط شهری ساخته شد. به جز سال ۱۳۸۳ که عملکرد تولید مسکن به علت رکود ۹۴ درصد برنامه بود، در مابقی سال‌های برنامه، عملکرد فراتر از هدف ثبت شده است. متوسط زیربنای جدیدالاحداث نیز از ۱۲۳ مترمربع در سال ۱۳۷۹ به ۱۱۹ مترمربع در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت. متوسط زمین به‌کاررفته برای تولید هر واحد مسکونی نیز از ۱۰۱/۴ مترمربع در سال ۱۳۷۹ به ۸۲ مترمربع در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت. در این برنامه تأکید زیادی بر تولید واحدهای اجاره‌ای شده است. طبق برنامه مقرر شد بخش خصوصی ۳۱۷ هزار واحد و بخش دولتی ۷۷ هزار واحد اجاره‌ای تولید کنند. عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) با استناد به گزارش وزارت راه و شهرسازی، تولید واحدهای اجاره‌ای را طی برنامه سوم در مجموع ۸۵ هزار واحد گزارش و این عملکرد را خوش‌بینانه ارزیابی می‌کند. تحلیل نویسندگان آن است که نه دولت و نه بخش خصوصی تمایلی به اجاره‌داری از خود نشان ندادند و در عمل طرح بیش‌تر به سمت اجاره به شرط تملیک سوق داده شد. این در حالی است که ایشان با اشاره به یک طرح تحقیقاتی^{۴۰} مهم‌ترین عامل بی‌میلی به ساخت واحدهای اجاره‌ای را نبود نهاد اجاره‌داری برمی‌شمردند.

عبدی، مهدی زادگان و کردی (۱۳۹۰) معتقدند با وجود توجه به مشکل حل مسکن کم‌درآمدها در برنامه سوم (به‌ویژه با تأکید بر سیاست‌های پولی و آزادسازی‌های اقتصادی) در عمل به دلیل نوسانات شدید اقتصادی و ضعف عملکرد اقتصاد کلان، وضعیت مسکن این گروه‌ها در طول برنامه بدتر شده است.

۴-۶- برنامه چهارم توسعه کشور ۱۳۸۴-۱۳۸۸

مهم‌ترین ویژگی این برنامه، نظم منطقی و پیوستگی آن است که آن را از برنامه‌های قبلی متمایز می‌کند. رویکرد بخش مسکن در این برنامه ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و مناطق مختلف کشور و از مهم‌ترین هدف‌های آن، تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقای فناوری ساخت، صنعتی کردن ساخت و ساز، استاندارد کردن مصالح ساختمانی و مانند آن 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 یکی از راهکارهای اجرایی طرح جامع مسکن با نام واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله (مسکن مهر) از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که در طول برنامه چهارم به اجرا گذاشته شد. البته این سیاست در طرح جامع مسکن در مقیاسی به مراتب کوچک‌تر و در کنار سایر محورها و برنامه‌ها مطرح شده بود و مداخله

۴۰- طرح ارزیابی مسکن اجاره‌ای، جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.



گسترده دولت برای اجرای مسکن مهر در عمل، تبعات بلندمدتی چه در حوزه مسکن و چه در حوزه اقتصاد کلان برجای گذاشت.

اهداف سیاست‌ها:

- برقراری عدالت اجتماعی
- بهبود عملکرد بازار مسکن
- افزایش کارایی
- کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای
- تقویت تقاضای مؤثر و توانمندسازی نیازمندان به رفع نیاز خود
- مهار تورم
- تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار

برنامه‌ها:

- تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد
- حمایت از تشکیل شرکت‌های تولید مسکن به‌ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری و مدیریت بخش خصوصی
- فروش مزایده‌ای زمین‌های شهری در تملک به منظور تأمین بخشی از اعتبارات لازم برای اجرای قانون تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی اجاره‌ای
- خرید کارشناسی املاک مناسب لازم در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری به منظور اجرای قانون اجاره، واگذاری معوض نصاب مالکانه و اجرای سایر طرح‌های عمرانی
- واگذاری حق بهره‌برداری از زمین با هدف تثبیت بازار زمین و عرضه بسته‌ای حمایتی برای خانوارهای کم‌درآمد در قالب مسکن مهر

در برنامه چهارم بخش مسکن پیش‌بینی شده بود که جمعاً ۳۱۰۸ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری کشور احداث شود که ارزیابی‌های موجود به روایت واحدهای مسکونی عرضه شده جدید، ۸۶ درصد تحقق و به روایت پروانه‌های ساختمانی، تحقق ۹۱ درصدی را نشان می‌دهد. هرچند این میزان تحقق به مدد مداخله گسترده و نابجای دولت در بازار مسکن به دست آمد.

مسکن مهر

با توجه به آن‌که مسکن مهر یکی از بزرگ‌ترین مداخلات دولتی در اقتصاد ایران و بزرگ‌ترین مداخله مستقیم دولت در تاریخ مسکن ایران به شمار می‌رود، با تفصیل بیش‌تر این طرح را بررسی می‌کنیم.

تاریخچه

مسکن مهر به طور رسمی در دولت نهم پا به عرصه وجود گذاشت. براساس اطلاعات مندرج در وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی، بند «د» ذیل تبصره ۶ بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بر تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشار کم‌درآمد تأکید جدی داشته و برای نیل به اهداف تعیین شده راهکارهای متعددی از جمله اجاره بلندمدت زمین در چهارچوب حق بهره‌برداری از زمین‌های دولتی را به منظور کاهش قیمت واحدهای مسکونی و حذف قیمت زمین از قیمت تمام‌شده واحد مسکونی پیشنهاد کرد.

دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه اجرای بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ از طرف وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و در تاریخ ۱۳/۴/۸۶ ابلاغ شد که طی تبصره ۴ ذیل بند «ب» آن کلیه وظایف وزارت مذکور در خصوص اجرای طرح مسکن مهر در شهرهای زیر ۱۲۰۰۰ نفر اعم از تهیه زمین، دریافت فهرست متقاضیان پالایش شده از وزارت تعاون و معرفی متقاضیان به بانک‌های عامل برای اخذ تسهیلات و نظارت بر تهیه طرح‌های آماده‌سازی تفکیکی و عملیات آماده‌سازی و عملیات ساخت واحدها به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار شد.

دولت برای پیشبرد اهداف یادشده در زمینه تولید و عرضه مسکن، قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن را تهیه و به عنوان لایحه یک فوریتی در تاریخ ۸۶/۳/۱ برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۸۷/۲/۲۵ آن قانون را مصوب کرد.

در تاریخ ۸۷/۹/۱۸ طی مصوبه هیئت دولت در شهرهای زیر ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت اقدامات مربوط به مسکن مهر به قائم‌مقامی وزارت مسکن و شهرسازی به عهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار داده شد. شیوه‌نامه اجرایی آن طرح در شهرهای زیر ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت با مبنای واگذاری مسئولیت کلیه امور مسکن مهر به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تاریخ ۸۸/۲/۷ ابلاغ شد. واگذاری حق بهره‌برداری از زمین (با هدف کاهش هزینه زمین در تولید مسکن) و تخصیص وام ساخت دو خصوصیت اصلی مسکن مهر را تشکیل می‌دهد (حبیبی و همکاران، ۱۳۸۹). قراردادهای ساخت مسکن در سه قالب خودمالکی، اجاره ۹۹ ساله و بافت فرسوده تقسیم‌پذیر است (شبکه کانون‌های تفکر ایران، ۱۳۹۳). عسگری و بغدادی (۱۳۹۵) نیز به قالب‌های تفاهم سه‌جانبه، تعاونی (تفاهم چهارجانبه) و خودمالکی و بافت فرسوده اشاره می‌کند. زیربنای متوسط نیز در این طرح ۷۵ مترمربع در نظر گرفته شد (آجیلیان ممتاز، رفیعیان، آقاصفیری، ۱۳۹۵ و حبیبی و همکاران، ۱۳۸۹).

اقدامات مقرراتی

وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی اقدامات مقرراتی زیر را برای طرح مسکن مهر برمی‌شمرد که عموماً در قالب تبصره و اصلاحیه‌های متعدد در طرح دیده شده‌اند. از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به فقرات زیر اشاره کرد:

- پیش‌بینی راهکارهای مختلف برای تأمین اراضی اجاره بلندمدت به روش‌های زیر: استفاده از زمین‌های دولتی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی، استفاده از زمین‌های ملی در اختیار سازمان‌های دولتی غیر از وزارت مسکن و شهرسازی مانند منابع طبیعی و مانند آن.



- زمین‌های توافقی به صورت توافق با مالکین حقیقی و حقوقی
- اراضی در اختیار بنیاد مسکن به عنوان نهاد عمومی غیردولتی
- پرداخت وام به متقاضیان دارای زمین ملکی، با حفظ مالکیت اشخاص بر عرصه و عیان
- معرفی متقاضیان برای اخذ تسهیلات ۱۵۰ میلیون ریالی از ابتدا در زمین‌هایی که امکان ساخت واحد مسکونی، همزمان با اجرای عملیات آماده‌سازی وجود دارد
- ساخت یک تا ۲ واحد به صورت اضافه اشکوب بر روی واحد مسکونی دارای استحکام بنا و یا تخریب واحد مسکونی فرسوده موجود و ساخت ۳ واحد مسکونی با شرایط تعریف شده طرح
- عرضه راهکار برای پرداخت تسهیلات به زمین‌های ملکی فاقد سند
- معرفی متقاضیان به بانک با دستور تهیه نقشه برای انعقاد پیش قرارداد تعیین مهلت برای اخذ پروانه ساختمانی و عرضه به بانک به منظور انعقاد قطعی قرارداد مشارکت مدنی
- پرداخت یارانه‌های مسکن مهر، مصوب وزارت مسکن و شهرسازی با سرفصل‌های:
 ۱. کاهش هزینه صدور پروانه ساختمانی و محدود کردن آن به حداکثر ۱۰۰,۰۰۰ ریال در هر متر مربع
 ۲. تخفیف ۵۰ درصد هزینه صدور پروانه ساختمانی و ۵۰ درصد باقی مانده به صورت اقساط ۳۶ ماهه
 ۳. کاهش هزینه‌های مهندسی و محدود کردن آن به حداکثر ۳۰,۰۰۰ ریال در هر متر مربع
 ۴. کمک هزینه تهیه طرح آماده‌سازی به مبلغ ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال برای هر هکتار زمین اجاره ۹۹ ساله
 ۵. کمک هزینه تهیه طرح معماری و سازه به مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ ریال برای هر واحد مسکونی ۹۹ ساله و ملکی
 ۶. تقسیط ۲ ساله هزینه دریافت انشعابات آب، برق و گاز از زمان بهره‌برداری واحد احداثی
 ۷. صدور پایان کار عملیات ساختمانی از سوی شهرداری‌ها در مرحله سفت‌کاری آماده برای سکونت

عملکرد فیزیکی

هدف‌گذاری‌هایی که در ابتدای طرح، مطرح شد حاکی از تولید سالانه یک یا یک و نیم میلیون واحد مسکونی در قالب طرح مسکن مهر بود (کیهان، ۱۳۸۶/۹/۲۵؛ کیهان، ۱۳۸۶/۱۲/۲۷). در مجموع در حوزه مسکن شهری برنامه‌ریزی برای تولید حدود ۲/۳ میلیون واحد صورت گرفت.^{۴۱} همچنین نوسازی ۱/۸ میلیون واحد مسکن روستایی نیز در دستور کار قرار گرفت. بر اساس گزارش شبکه کانون‌های تفکر ایران در اسفند سال ۱۳۹۳ (حدود ۷ سال پس از آغاز طرح و حدود یک و نیم سال پس از پایان عمر کاری دولت دهم) حدود ۱/۲ میلیون خانوار منتظر تحویل واحدهای مسکونی خود بودند. تا اردیبهشت ۱۳۹۹ (۱۳ سال پس از آغاز طرح) نیز در کل کشور از دو میلیون و دویست هزار واحد مسکن مهر دو میلیون و سی هزار واحد تحویل داده شده است که بیانگر تکمیل ۹۲ درصدی است (سالانه به طور متوسط بسیار کم‌تر از ۲۰۰ هزار واحد). از این میزان حدود ۷۸۰

۴۱ - آمار ثبت نام اولیه فراتر از این رقم است؛ دنیای اقتصاد در ۱۳۸۷/۴/۱۹ به نقل از وزیر وقت مسکن و شهرسازی، آمار ثبت نام را ۳ میلیون و ۹۰۰ هزار نفر اعلام کرد.

هزار واحد در زمان فعالیت دولت یازدهم صورت گرفت (خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، ۱۳۹۹/۲/۲۳). بنابراین، میزان ساخت‌وساز تا پایان عمر کاری دولت دهم (سال ۱۳۹۲)، حدود یک میلیون و دویست و پنجاه هزار واحد برآورد می‌شود که با اهداف اولیه تفاوت معناداری دارد. همچنین توجه شود که این میزان ساخت‌وساز با وجود همراهی بسیاری از دستگاه‌ها و پشتیبانی مالی گسترده ممکن شد و پیش‌بینی می‌شود در صورت همراهی نکردن سایر دستگاه‌ها و محدودیت منابع مالی (مانند بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های دیگر در حوزه مسکن یا سایر حوزه‌ها) انتظار آن است که تحقق طرح از این میزان نیز کم‌تر صورت می‌پذیرفت.

از ۸۴۲ هزار واحد مسکن مهر که در قالب ۶۵۰۰ تعاونی سامان‌دهی شده‌اند، تا آبان ۱۳۹۸، ۱۱۲ هزار واحد (۱۰۸۷ تعاونی) تکمیل نشده است (خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، ۱۳۹۸/۸/۴). در خصوص استان تهران نیز معاون هماهنگی امور عمرانی استاندار تهران در بهار سال ۱۳۹۹ اظهار داشت: «۸۰ درصد مسکن‌های مهر در استان تهران تکمیل و تحویل شده است» (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹/۲/۲۲). این اظهارات بدان معناست که پس از گذشت حدود ۱۳ سال از معرفی طرح مسکن مهر، همچنان در استان تهران حدود ۲۰ درصد از واحدها تکمیل نشده است؛ البته بنا بر همان منبع، برنامه‌ریزی برای تکمیل باقی‌مانده مسکن مهر استان تا هفته دولت و دهه فجر انجام شده است.

ارزیابی

پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی (۱۳۹۱) با مطالعه انواع مختلف مداخله دولت‌های جهان در بازار مسکن، تهیه طرح جامع مسکن و مسکن مهر را حرکتی مؤثر برای تحقق عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد عنوان می‌کند، هرچند به عملکرد و میزان موفقیت در دستیابی به اهداف و همچنین تعارض میان طرح جامع و مسکن مهر و بسیاری از جنبه‌های مسکن مهر که در این بخش اشاره می‌شود، در پژوهش ایشان توجه نشده است.

ابتدایی‌ترین مشکل طرح مسکن مهر برنامه‌ریزی نامناسب و تفوق نگاه کمی به مسئله مسکن است. فرهادی و همتی گشتاسب (۱۳۹۶) و زاوه (۱۳۹۹) اشاره می‌کنند که ایده اولیه مسکن مهر (اجاره بلندمدت زمین) را می‌توان در طرح جامع مسکن سال ۱۳۸۵ ردیابی کرد. طرح جامع مسکن سال ۱۳۸۵ مشتمل بر ۴ هدف راهبردی^{۴۲} با محورهای زیر می‌شود:

(۱) تأمین مسکن امن، سالم و در توان مالی خانوارها شامل ۳ محور برای: تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، مقاوم‌سازی ساختمان‌های موجود، و مسکن روستایی

(۲) ارتقای کمی و کیفی تولید عرضه مسکن و تعادل بخشی به بازار مسکن شامل ۳ محور برای: گسترش و بهبود نظام تأمین مالی مسکن، تنظیم بازار زمین شهری، و ارتقای صنعت ساختمان

(۳) ارتقای کیفیت زیست، بهبود وضعیت سکونت همه جوامع، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی شامل ۲ محور برای: نوسازی و بازسازی بافت فرسوده، و حاشیه‌نشینی و سکونت‌گاه‌های فرودست

۴۲- طرح در شکل کامل شامل ۵ هدف راهبردی پیش‌بینی شده بود که در سند مصوب ۱۳۸۵ برنامه‌های هدف راهبردی پنجم هنوز در دست بررسی عنوان شده است.



۴) بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن، برنامه‌های توسعه شهری و روستایی و سیاست‌های آمایشی شامل ۱ محور برای مدیریت بخش مسکن

در این میان پنجمین برنامه از شش برنامه پیشنهادی برای محور مسکن کم‌درآمدها - که خود یکی از ۹ محور اشاره شده در جمع اهداف راهبردی است - به حق بهره‌برداری از زمین برای ساخت سالانه (برای مدت ۱۰ سال) ۲۰ هزار واحد مسکونی کوچک در شهرهای کوچک و متوسط اشاره می‌کند. شایسته است اشاره شود فارغ از هرگونه ارزیابی طرح جامع مسکن مشاهده می‌شود جنبه‌های متعددی در حوزه مسکن توجه شده است که با چندبعدی بودن مسکن سازگار است (و فقر آن) که در بخش‌های پیشین اشاره شده است. حال آن‌که تمرکز اصلی در طرح مسکن مهر بر عرضه کمی مسکن است (مثلاً نگاه کنید به آجیلیان ممتاز، رفیعیان و آقاصفری، ۱۳۹۵). به بیان دیگر، طرح مسکن مهر مقیاس یافته طرحی است که در ابعادی بسیار کوچک‌تر و در کنار سایر طرح‌های دیگر برای مسکن کشور تدارک دیده شده بود.

بر همین اساس، می‌توان از زوایای مختلف طرح را ارزیابی کرد؛ در ادامه با تأکید بر جنبه‌های اقتصادی و با تمرکز بر نتایج پژوهش‌های صورت‌گرفته در این حوزه، برخی از مهم‌ترین مسائل این طرح بررسی می‌شود.

یکی از مهم‌ترین مشکلات چنین طرح‌هایی، ناکارآمدی دولت (ها) در عرضه کالای خصوصی است. در وضعیتی که برای سال‌ها بخش خصوصی بازیگر اصلی و بلامنازع عرضه کالای خصوصی مسکن در کشور به شمار می‌رفت، مداخله دولت علاوه بر ناکارآمدی، منجر به تخریب نهادهایی می‌شود که حاصل سال‌ها سعی و خطا و اصلاح در روابط و سازوکارها است. حتی چنانچه تأمین مالی طرح مسکن مهر - که در ادامه ارزیابی خواهد شد - به صورت مناسب‌تری انجام می‌شد، در هر صورت تخصیص گسترده منابع محدود جامعه از طریق ساختاری غیربازاری و با دخالت مستقیم دولت (چه در تأمین مالی، چه در طراحی، و چه در اجرا) به تخصیص نابجای^{۴۴} منابع (نیروی کار، سرمایه و مجموعه سیاست‌گذاری - اجرایی - قضایی - نظارتی) منجر شده و مانعی بر سر راه رشد اقتصادی به شمار می‌رود،^{۴۴} به ویژه آن‌که پژوهش‌ها نشان می‌دهند بخش ساختمان در ایران برخلاف ایالات متحده و برخی کشورهای توسعه‌یافته پیشرو و محرک نیست (مثلاً رجوع کنید به تحصیلی و همکاران، ۱۳۹۱ و زاوه، ۱۳۹۷). یادآور می‌شود این ادعا به معنای ضروری نبودن دخالت دولت در بازار مسکن نیست، بلکه بر اساس آنچه پیش‌تر بیان شد، به دلیل شکست بازار در بخش‌هایی از بازار مسکن مداخله دولت در این بازار ضروری است. نکته در آن است که طرح مسکن مهر تقریباً به بسیاری از جنبه‌های شکست‌های بازار - مثل مسکن افشار کم‌درآمد و متقارن نبودن اطلاعات (حوزه‌های نیازمند تقویت نظارت، تعیین مسئولیت و بهبود نظام‌های اطلاعاتی) - کم‌توجه یا بی‌توجه است.

به علاوه، تا پیش از آغاز طرح مسکن مهر، تأمین مسکن (به ویژه برای اقشار با درآمد متوسط و بیش‌تر) عمدتاً در تعامل میان بازیگران مختلف بخش خصوصی صورت می‌پذیرفت و دولت تأثیر ناچیزی در تأمین مستقیم مسکن داشت؛ در نتیجه روابط و نهادهایی بر این اساس در کشور شکل گرفته بود. شکل متعالی مداخله دولت می‌توانست با تقویت و بهره‌گیری از نهادهای مثبت و مثمر، و پوشش حوزه‌هایی که این نهادها در آن‌ها کارکرد کافی یا مناسب نداشتند، و به بیان دیگر با هم‌افزایی با این

43 - Misallocation

۴۴ - اهمیت تخصیص منابع به طور مثال به خوبی در مقاله تأثیرگذار Hsieh and Klenow (۲۰۰۹) نشان داده شده است. مقاله برآورد می‌کند تنها با تخصیص بهینه‌تر نیروی کار و سرمایه در چین (و هندوستان)، مشابه آنچه در آمریکا اتفاق می‌افتد، بهره‌وری تولید ۳۰ تا ۵۰ (۴۰ تا ۶۰) درصد افزایش می‌یابد.

نهادها به بهبود مشکل مسکن در کشور صورت پذیرد. حال آن‌که در طرح مسکن مهر به نظر می‌رسد دولت به جای هم‌افزایی با نهادهای موجود، در عمل بیش‌تر خود را جایگزین نهادهای موجود (به‌ویژه سرمایه‌گذاران) کرده و حتی نهادهای مبتنی بر ساخت‌وساز خصوصی را تخریب و سرمایه‌گذاران حوزه را تبدیل به پیمان‌کاران مجری طرح‌های دولت کرده است.

یکی از مشکلات اقتصادی طرح مسکن مهر به سازوکار تأمین مالی آن بازمی‌گردد که از محل پول پرقدرت بانک مرکزی صورت گرفت. در وضعیتی که کل نقدینگی ایران در سال ۱۳۸۵ (۱۳۹۱) حدود ۱۲۸ هزار میلیارد تومان (۴۶۰ هزار و ۷۰۰ میلیارد تومان) بود، ۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات بانک مسکن برای این طرح در نظر گرفته شد (بدون احتساب ضریب تکاثر در خلق نقدینگی از پول پرقدرت). مقرر شد ۴۵ هزار میلیارد تومان از این مبلغ از منابع بانک مرکزی و از طریق خط اعتباری و ۵ هزار میلیارد باقی‌مانده نیز از طریق بازگشت اقساط پرداخت شده تأمین شود. بر این اساس، بانک مسکن اقدام به امضای قرارداد به ارزش حدود ۴۸ هزار میلیارد تومان با متقاضیان کرد (شبکه کانون‌های تفکر ایران، ۱۳۹۳). با در نظر گرفتن ماهیت پولی تورم، بدیهی است چنین حجمی از افزایش پایه پولی و تزریق نقدینگی ناشی از آن به داخل اقتصاد ایران، سهم انکارناپذیری در افزایش عمومی سطح قیمت‌ها در دوره‌های بعدی داشته است.

نرسیدن مزایا به گروه‌های اصلی نیازمند حمایت یکی دیگر از نقاط ضعف این طرح است. در حالی که طرح مینا (در طرح جامع مسکن) برای اقشار و گروه‌های کم‌درآمد دیده شده بود، در طرح مسکن مهر کم‌درآمدترین گروه‌های نیازمند حمایت از طرح بیرون ماندند و طرح برای دهک‌های درآمدی ۳ تا ۶ (عصر ایران، ۱۳۸۷/۷/۲۱) یا ۲ تا ۵ (خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران - ایرنا، ۱۳۸۷/۵/۲۷) در نظر گرفته شد. محاسبات ادامه نشان می‌دهد احتمالاً در میان دهک‌های هدف همچنان دهک‌های کم‌درآمدتر دشواری بیش‌تری در بهره‌مندی از طرح داشته‌اند.

در طرح مسکن مهر پیش‌بینی شده بود متقاضی یک میلیون تومان از دو میلیون تومان هزینه آماده‌سازی زمین را تأمین کند و یک میلیون تومان باقی‌مانده را دولت به صورت وام در اختیار متقاضی قرار دهد. در مرحله فونداسیون نیز ۱۴ میلیون دیگر دولت تسهیلات عرضه کند و در انتها نیز متقاضی حدود ۵ میلیون تومان پرداخت کند. در نتیجه، برآورد اولیه آن بود که متقاضی بدون در نظر گرفتن بازه زمانی ساخت با حدود شش میلیون تومان صاحب خانه می‌شود.

حداقل حقوق روزانه برای سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۹۸، به ترتیب ۶۱۰۰۰ و ۵۰۵۶۲۷ ریال تعیین شده است. بر مبنای مقایسه حداقل حقوق، ۶ میلیون تومان در سال ۱۳۸۶ برای یک کارگر تقریباً معادل ۴۹/۷ میلیون تومان در سال ۱۳۹۸ است.

بر اساس داده‌های مرکز آمار قیمت هر متر مربع واحد مسکونی در شهر تهران در نیمه اول و دوم سال ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۳۹۴۱ و ۱۶۱۵۸ هزار ریال است. گزارش تحولات مسکن شهر تهران (بانک مرکزی) بهای هر متر مربع مسکن را در شهریور ۱۳۹۸، ۱۲۶/۷ میلیون ریال نشان می‌دهد. در سال ۱۳۸۶، شش میلیون تومان تقریباً قدرت خرید حدود ۴ متر مربع مسکن متوسط را در شهر تهران داشت و در شهریور سال ۱۳۹۸، به طور متوسط تقریباً معادل ۵/۵ میلیون تومان برای خرید همین مقدار مسکن لازم است که شباهت چشم‌گیری به رقم محاسبه‌شده از طریق مینا قرار دادن حداقل دستمزد دارد. در مجموع رقم شش میلیون تومان در سال ۱۳۸۶ برای گروه‌های کم‌درآمد رقم زیادی است و تقریباً ایشان را از دایره طرح خارج می‌کند.

در خصوص تسهیلات برنامه‌ریزی شده، گفتنی است در عمل افزایش هزینه‌ها مانع از آن شد که ساخت واحدها منطبق بر



این پیش‌بینی محقق شود و ناگزیر سقف تسهیلات چندین بار افزایش یافت. هرچند بررسی عملکرد نشان می‌دهد با وجود تسهیلات در نظر گرفته شده، پیشرفت طرح، بسیار کندتر از برنامه ریزی صورت گرفت که این موضوع ناشی از سایر مشکلاتی است که در این گزارش اشاره شده است.

مصادق عینی دیگر این موضوع، مشاهدات شخصی و مستند نشده درباره خانواده کم‌درآمدی است که پس از صرف هزینه و تکمیل واحد حاضر به ترک اتاق اجاره‌ای محل سکونت فعلی و سکونت در واحد مسکن مهر خود نیست؛ چراکه نگران افزایش هزینه‌های جاری (با توجه به بودجه محدود) خود است. این مثال نشان‌گر اهمیت ظرافت در برنامه ریزی برای حوزه‌های مثل مسکن و لزوم توجه به درهم‌تنیدگی جنبه‌های مختلف درآمد و هزینه خانوارها است.

با توجه به گستردگی ساخت و ساز در طرح مسکن مهر، رقابت در نهادهای تولید (زمین، نیروی کار و مصالح)، فشار مضاعفی بر هزینه تمام شده مسکن مهر (که در اثر عرضه نقدینگی در جامعه نیز تحت فشار بود) وارد می‌کند. این وضعیت مشابه هشدار است که کمیسیون اقتصادی اروپای سازمان ملل (UNECE, ۲۰۰۶) حتی پیش از اعلام طرح مسکن مهر بدان اشاره کرده است. در اثر این فشارها هزینه تمام شده افزایش می‌یابد و سقف تسهیلات در چند نوبت افزایش می‌یابد. نتیجه چرخه افزایش نیاز به تسهیلات، افزایش نقدینگی و افزایش بهای تمام شده است.

مجموعه این مطالب بدان معناست که منابع محدود جامعه به جای هزینه شدن برای اصلی‌ترین قشر نیازمند حمایت در حوزه مسکن، به شکلی غیربهبینه (مداخله مستقیم دولت) صرف خانه‌دار کردن اقشاری شد که با شکلی به مراتب بهینه‌تر می‌توانستند نیاز خود را پاسخ دهند.

از منظر نوع قرارداد، به نظر می‌رسد موفق‌ترین حوزه از لحاظ عملکرد، مسکن خودمالکی است. یک علت موفقیت بیش‌تر این دسته را می‌توان در آن دانست که بسیاری از اوقات، مالکانی که قصد ساخت داشتند (شاید حتی مستقل از مسکن مهر) با ثبت نام در طرح از مزایای آن برای پیش برد طرح خود بهره‌برداری کردند. بنابراین، هرچند تسهیلات انگیزه‌ای برای این دسته از سازندگان به شمار می‌رود، اما می‌توان انتظار داشت این سازندگان مستقل از مسکن مهر نیز در صورت آغاز به فعالیت احتمالاً انگیزه بیش‌تر و برنامه ریزی مناسب‌تری برای اتمام ساخت داشته باشند. ساخت در بافت فرسوده به دلیل پیچیدگی‌های فراوان اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و تا حدودی فنی با چالش‌های متعددی روبه‌روست. اجاره ۹۹ ساله نیز با مشکلات بیش‌تری در حوزه‌هایی مثل جانمایی نامناسب، دسترسی نداشتن به زیرساخت‌ها، هزینه اجرا و کیفیت مسکن روبه‌روست. این نابسامانی‌ها گاه به حدی بوده که برخی واحدها یا با مشکلات حقوقی جدی روبه‌رو بوده‌اند یا بالکل بدون متقاضی مانده‌اند. مثلاً پس از ۱۳ سال از آغاز طرح، تنها در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر حدود ۳ هزار واحد زیر ۳۰ درصد پیشرفت وجود دارد؛ همچنین عملیات اجرایی باقی‌مانده مسکن مهر بنیاد مسکن حدود ۷ تا ۸ هزار واحد مسکن مهر است که از سایر دستگاه‌ها کم‌تراست و امکان تمام شدن دارد (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۸/۳/۱۶).

حبیبی و همکاران (۱۳۸۹) مزایای زیر را برای طرح مسکن مهر برمی‌شمرند: ارزان‌سازی در عین رعایت استانداردهای لازم، ساخت مسکن در تیراژ فراوان و کم‌شدن سهم هزینه‌های ثابت در هر متر [مربع] (هزینه‌هایی مثل نقشه‌کشی، نظارت، نیروی انسانی و ...)، پرهیز از تجمل‌گرایی، افزایش امید به خانه‌دار شدن در اقشار کم‌درآمد جامعه، مالک نبودن دائمی زمین، امتیاز

استفاده از تسهیلات ارزان قیمت با دیوان سالاری بسیار کم‌تر از تسهیلات قبلی، ایجاد رونق در بخش‌های مختلف صنعت و خدمات، کاهش تورم، اشتغال‌زایی گسترده و پراکنده، کاهش سهم مسکن در هزینه خانوار، بهبود شاخص هزینه دسترسی. هرچند برخی از این ویژگی‌ها را می‌توان از مزایای طرح برشمرد، اما با توجه به مطالبی که در این گزارش بیان شد، در عمل بسیاری از مزایای پیش‌بینی شده محقق نشد؛ به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند تورم، ایجاد رونق و کاهش سهم مسکن در هزینه خانوار. مزایایی مانند تسهیلات ارزان قیمت نیز از دید اقتصاد کلان به معنای دست‌کاری در تخصیص منابع است و تا زمانی که مبتنی بر اصول علمی نباشد، در مجموع و برای کل جامعه کاهنده رفاه به شمار می‌رود و جزئی از مزایا به شمار نمی‌رود؛ هرچند عده خاصی (و نه کل جامعه) از آن بهره‌مند شوند. پژوهش‌های هم‌چنین معایب زیر را برای طرح برمی‌شمرد: مشکلات مدیریتی (تعدد نهادهای متولی در طرح)، کمبود زیرساخت و خدمات عمومی، در نظر نگرفتن وضعیت ساکنان و اوضاع فرهنگی متقاضیان، برنامه‌ریزی در شهرهای جدید (با توجه به مشکلات شهرهای جدید)، مشکلات مربوط به آماده‌سازی (نظارت نداشتن اصولی بر تهیه طرح‌های آماده‌سازی، به‌کارگیری مشاوران فاقد صلاحیت، مشکلات صدور پروانه ساخت و مشکلات مدیریتی حاکم بر طرح) و مشکلات فرهنگی در شهرهای کوچک (رواج نداشتن آپارتمان‌نشینی و فقدان مالکیت بر زمین).

صبیحه وردایی (۱۳۹۴) تحقق اهداف و برنامه‌ریزی‌های پروژه ۱۱ هزار واحدی مسکن مهر ماهدشت، یکی از بزرگ‌ترین پروژه‌های مسکن مهر را بررسی می‌کنند. مصاحبه با مدیران ارشد بخش خصوصی و دولتی فعال در پروژه، نشان‌دهنده ناموفق بودن در رسیدن به اهداف و برنامه‌هاست. پژوهش، بر اساس پاسخ مصاحبه‌شوندگان، فراهم نبودن زیرساخت‌های اجرای طرح در کشور و رعایت نشدن تدابیر لازم سیستم انجام پروژه (طرح و ساخت) را از معایب طرح برمی‌شمرد و جو حاکم بر بخش‌های خصوصی و دولتی (و تأثیر متقابل این دو بر یکدیگر) را در تشدید این وضعیت دخیل می‌داند.

خلیلی و همکاران (۱۳۹۴) با شناسایی ۳۶ شاخص مسکن و تقلیل آن‌ها به ۹ عامل (با استفاده از روش تحلیل عاملی) درجه تأثیرگذاری هر عامل را بر سیاست‌های مسکن مهر ارزیابی می‌کند. نتایج به دست آمده گویای این است که عامل «طراحی و ساخت مسکن و محیط پیرامونی» در اولویت نخست، عامل «مکان و موقعیت» در اولویت دوم، «تسهیلات و خدمات» در اولویت سوم، «اندازه واحدهای مسکونی» اولویت چهارم، «پوشش گروه‌های نیازمند» اولویت پنجم، «توجیه اقتصادی» اولویت ششم، «تراکم» اولویت هفتم، «تأسیسات و تجهیزات زیربنایی» اولویت هشتم و «فضای شهری» در اولویت نهم اصلاحات قرار دارند.

عسگری و بغدادی (۱۳۹۵) کارآیی فنی پروژه‌های مسکن مهر منتخب در هشت شهر کم‌تر از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت استان تهران را ارزیابی می‌کنند و نتایج نشان‌دهنده امکان صرفه‌جویی ۸ هکتاری در نهاده زمین و صرفه‌جویی ۴۵۷ میلیارد ریالی در تسهیلات این برنامه‌هاست.

پورمحمدی و اسدی (۱۳۹۳) مشکلات زیر را برای مسکن مهر شهر زنجان برمی‌شمرند: ضعف سازه، طراحی نامناسب، ضعف دسترسی به کاربری‌ها و برخورداری‌ها مثل مراکز خرید، مراکز آموزشی، مراکز بهداشتی، مراکز تفریحی و ایستگاه‌های حمل و نقل عمومی، تناسب نداشتن توانمندی ساکنان با درآمد و پس‌انداز کم در پرداخت اقساط.



عیسی‌لو و همکاران (۲۰۱۵) استطاعت‌پذیری مسکن‌های مهر ساخته شده در خارج از محدوده شهر اصلی زنجان را بررسی می‌کنند و با تجمیع هزینه حمل و نقل و هزینه مسکن خانوارهای متقاضی نشان می‌دهند به طور متوسط ۷۱ درصد درآمد خانوارهای متقاضی، صرف هزینه مسکن و حمل و نقل (۴۵ درصد برای مسکن و ۲۶ درصد برای حمل و نقل) می‌شود. بهمنی و قائدرحمتی (۱۳۹۵) با مطالعه مسکن مهر ۲۲ بهمن شهر زنجان نشان می‌دهند مسکن مهر در این شهر با هیچ یک از شاخص‌های ابعاد کیفی مسکن (اقتصادی و کالبدی، فرهنگی و کالبدی، زیست‌محیطی و زیست‌محیطی و کالبدی) مطابقت ندارد.

آجیلیان ممتاز، رفیعیان و آقاصفری (۱۳۹۵) در بررسی اصول، ابعاد و متغیرهای رضایت‌مندی در برنامه‌ریزی مسکن مهر شهرک مهرگان مشهد نتیجه می‌گیرند که مسکن فراتر از سقفی بالای سراسر است و بی‌توجهی به کیفیت محیط سکونت و سایر ویژگی‌های مسکن در رفع نیازهای ساکنان، مسکن مهر را با بحران‌های جدی و دست‌نیافتن به اهداف مواجه خواهد کرد. ایشان راهکار این ضعف را در قالب سه محور زیر خلاصه می‌کند: «جامع‌نگری» با ایجاد نگاهی یکپارچه به مسائل، «توسعه اجتماع‌بنیاد» با حضور و مشارکت ساکنان در فرآیند برنامه‌ریزی در کنار اصل «فرآیندمحوری» با نگاه از پایین به بالا.

نتایج پژوهش ظریفیان مهر (۱۳۹۴) فرضیه نارضایتی ساکنان مسکن‌های مهر شهر شیراز در شهر جدید صدرا (پروژه‌های نگین صدرا، مهرگان، مهرضا و وحدت بتن) را تأیید می‌کنند (با وجود برخی نمونه‌ها و جنبه‌های مثبت طرح). به جز مجتمع نگین صدرا، دیگر مجتمع‌های مسکن مهر رضایت ساکنان را تأمین نکرده‌اند.

حجازی (۱۳۹۳) رضایت ساکنان مسکن مهر ماهشهر را در حد متوسط (رضایت نسبی) ارزیابی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد شاخص‌های تسهیلات مجتمع، امنیت و روشنایی و تهویه از نقاط ضعف و شاخص کالبدی و سطح اقتصادی بیش‌ترین تأثیر را در رضایت‌مندی ساکنان دارند.

نتایج بررسی آقبلاغی و همکاران (۱۳۹۵) نشان‌دهنده رضایت ساکنان مسکن مهر شهر سبزوار از ویژگی‌های سکونتی و نارضایتی از ویژگی‌های محیط شهری است. قهرمانی و صیادی (۱۳۹۵) نشان می‌دهند رضایت‌مندی ساکنان مسکن مهر شهید بهشتی همدان کم است و امکانات تفریحی و ورزشی مبرم‌ترین نیاز ساکنان است. رضایی خوبشان و نعمتی مهر (۱۳۹۴) نشان می‌دهند مسکن مهر شهر جدید پردیس با مشکلاتی همچون نبود فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی، گذران فراغت، امور خدماتی، و همچنین تراکم جمعیتی فراوان و دسترسی نازل به کاربری‌های روزانه مثل کودکانستان، خریدهای روزانه و فضای سبز روبه‌روست. مقاله رضایت‌مندی ساکنان را از محیط مسکونی متوسط ارزیابی می‌کند، در حالی که پاسخ‌دهندگان از تسهیلات و ویژگی‌های کالبدی واحد مسکونی، امنیت و بهداشت محیط ناراضی‌اند.

صیامی، ویسه و رخساری طارمی (۱۳۹۴) مکان‌یابی پروژه‌های مسکن مهر استان البرز (مهر البرز و شهرک ابریشم) را بررسی می‌کنند. بسته به رویکردی که استفاده شده است، نتایج متفاوتی به دست آمد؛ اما در مجموع نتایج پژوهش نشان می‌دهد پروژه مسکن مهر البرز با توجه به معضلات احتمالی آینده در خصوص نشست‌گاه این شهرک مسکونی نیازمند تدابیر پیش‌گیرانه زیست‌محیطی و زیرساختی، اقتصادی و اجتماعی بیش‌تری است.

منافی آذر، نظری، ولائی و آرادی قطار (۱۳۹۷) نشان می‌دهند مسکن مهر میان‌دوآب از لحاظ دسترسی به نیازهای روزمره

ساکنان خود (نزدیکی به خدمات شهری از جمله اشتغال، کاربری‌های آموزشی، بهداشتی - درمانی، ورزشی، فراغتی و مانند آن) و همچنین از لحاظ وضعیت دسترسی به حمل و نقل و موقعیت مکانی (قرارگیری بر روی اراضی با ارزش کشاورزی) در موقعیت نامطلوبی مکانیابی شده و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی منفی فراوانی را برای ساکنان به همراه دارد.

قربانی، حاجی پور و نظری (۱۳۹۲) تأثیر مسکن مهر را بر رشد و گسترش افقی شهر استهبان بررسی می‌کنند و به هزینه‌های مختلف ناشی از گسترش پراکنده در حومه شهر (همچون هزینه‌های اقتصادی مثلاً برای تأمین زیرساخت و خدمات شهری، اجتماعی، تخریب زمین‌های کشاورزی و...) اشاره می‌کنند.

قنبری (۱۳۹۵) مکانیابی طرح مسکن مهر در شهر تبریز را مطالعه می‌کند و با تعیین هفت پهنه مناسب برای ساخت مجتمع‌های مسکن مهر این شهر نشان می‌دهد طرح فعلی می‌توانست در مکانی با وضعیت محیطی بهتر، حفاظت مناسب از عوامل و بلایای طبیعی و دسترسی مناسب‌تر به شهر اجرا شود.

زنگنه، قهرمانی و گودرزی سروش (۱۳۹۶) رضایت‌مندی ساکنان از کیفیت سکونتی در مسکن مهر مشاغل آزاد شهر همدان (با سابقه سکونت طولانی‌تر در مقایسه با سایر مسکن‌های مهر شهر همدان) را مطالعه می‌کنند. نتایج مطالعه حاکی از آن است که رضایت از مجتمع‌های مسکونی بیش‌تر از میانگین و در سطح متوسط، و رضایت از واحدهای مسکونی بیش‌تر از میانگین و در سطح تقریباً متوسط قرار دارد؛ اما مردم از کیفیت خدمات و تسهیلات فضای باز محیط سکونتی و دسترسی و نزدیکی به مراکز شهری و حمل و نقل محیط شهری تقریباً ناراضی‌اند. در مجموع ساکنان از کیفیت محیط مسکونی (واحد مسکونی، مجتمع مسکونی، فضای باز) و کیفیت محیط شهری (دسترسی و حمل و نقل عمومی) رضایت کافی ندارند. به علاوه، بین سن و جنس با رضایت‌مندی مسکن مهر رابطه معناداری وجود ندارد، اما بین درآمد و رضایت‌مندی از مسکن مهر رابطه متوسط و از نوع شدت مثبت وجود دارد؛ امنیت محیط مسکونی و عوامل اقتصادی بیش‌ترین، و تعداد اتاق‌ها کم‌ترین اهمیت را از دید ساکنان دارند.

حسینی و دژدار (۱۳۹۷) با مطالعه شاخص‌های مؤثر بر هویت مکان در مسکن مهر گل‌های همدان نشان می‌دهند که شاخص‌های کالبدی - فضایی، مردم و روابط اجتماعی، دسترسی به خدمات شهری و حس تعلق در حد متوسط و شاخص عملکردی - ساختاری کم‌تر از حد متوسط است.

علی بیگی و مهدی‌زاده (۱۳۹۷) نشان می‌دهند که تسهیلات بانکی مسکن مهر شهر ایلام به افزایش مهاجرت روستاییان به این شهر منجر شده است.

شاطریان، کیانی سلمی و قنبری (۱۳۹۶) با مطالعه مسکن مهر کاشان نشان می‌دهند از منظر اقتصادی طرح مسکن مهر تنها از لحاظ دریافت وام و استطاعت در خانه‌دار شدن کمک‌شایانی به بهره‌مندان از طرح کرده است و سایر شاخص‌های اقتصادی بررسی شده (۸ شاخص از ۱۰ شاخص) همچون میزان کمک خرید مسکن مهر در هزینه ساخت و کاهش هزینه‌ها و توانایی بازپرداخت اقساط یا وضعیت نامناسبی دارند یا معنادار نیستند. از منظر اجتماعی نیز با بررسی ۱۵ شاخص، میانگین رضایت از ابعاد اجتماعی کم‌تر از متوسط برآورد می‌شود. از منظر کالبدی، وضعیت دسترسی، مقاومت مصالح، دید و منظر طبیعی و آسایش و آرامش در وضعیت نامساعدی قرار دارد و الگوی طراحی و ساخت نشان‌گر رضایت از این بعد است. در



مجموع عوامل کالبدی، اجتماعی و اقتصادی به ترتیب بیشترین تأثیرگذاری را بر رضایت ساکنان دارند.

قائدرحمتی، مشکینی و آژند (۱۳۹۳) مشکلات مشکین مهر شیرین شهر (که تا زمان نگارش مقاله واگذار نشده بود) را به شرح زیر برمی‌شمرد: مکان یابی نامناسب در شهر جدید شیرین شهر، نداشتن تأسیسات زیرساختی (آب، برق و گاز)، مشکلات مالی به دلیل تورم موجود در بازار و ندادن سهم آورده متقاضیان، اجرانشدن مصوبات دولتی از سوی دستگاه‌های اجرایی، فاصله از کلان شهر اهواز و نامناسب بودن مسیر ارتباطی شیرین شهر، انتخاب پیمان‌کاران درجه ۲ و ۳ و نبود ثبات مدیریتی در شیرین شهر.

بابایی و قربان پور راسخ (۱۳۹۳) جرم‌زایی مسکن مهر از دو منظر بوم‌شناختی و جامعه‌شناختی را بررسی می‌کنند. از بُعد بوم‌شناختی، مسکن مهر با داشتن شاخص‌های تراکم جمعیتی بالا، تفکیک و جدایی‌گزینی و دامن‌زدن به مهاجرت افراد و از بُعد جامعه‌شناختی، تعارض فرهنگی، گمنامی و خلأ هنجاری (آنومی) و همچنین دامن‌زدن به کاهش سرمایه‌های اجتماعی (از جمله احساس امنیت، اعتماد و همبستگی ساکنان) در معرض خطر بالای جرم‌زایی قرار دارد. نویسندگان این عوامل را ناشی از شتاب‌زدگی و نداشتن مطالعه جامع و همه‌جانبه در طرح برمی‌شمرد.

سیدزاده ثانی و جلالی (۱۳۹۴) با ارزیابی تأثیر مسکن مهر، با توجه به اصول طراحی محیطی پیش‌گیری از جرم نتیجه می‌گیرند که ماهیت این نوع خاص از مسکن و فرآیندهای اجرایی آن که با سیاست‌های عمومی حاشیه‌گرایی، کوچک‌سازی و بلندمرتبه‌سازی همراه است و همچنین آسیب‌پذیری گروه هدف این طرح، نگرانی‌های جدی را در خصوص افزایش آمار جرایم و ناهنجاری‌ها در سایت‌های مسکونی به وجود آورده است. شعوری و همکاران (۱۳۹۶) با ضعیف ارزیابی کردن عملکرد مسکن مهر در بُعد اجتماعی، معتقدند طرح مسکن مهر با دامن‌زدن به آسیب‌های اجتماعی، بستر مناسبی برای بزهکاری ایجاد می‌کند.

محمدی، پروین و رستگار (۱۳۹۶) ناهنجاری‌های اجتماعی در بین ساکنان مسکن مهر پرنده را ناشی از دسترسی نداشتن به مؤلفه‌های زیربرمی‌شمرد: حس تعلق خاطر، فراغت و تفریحی، نظارتی و کنترل، ارتباطی و تعاملات اجتماعی، سرمایه اجتماعی، تجانس فرهنگی، دسترسی به کار و اشتغال و سرانه‌های فرهنگی. پژوهش حسینی و همکاران (۱۳۹۴) به تأثیر منفی زیست محیطی مسکن مهر شهر طرقله اشاره می‌کند.

در مجموع می‌توان مهم‌ترین مشکلات طرح مسکن مهر را دو سطح کلان و خرد به شرح زیر ارزیابی کرد:

۱) سطح کلان: شکل ناکارآمد مداخله دولت در بازار مسکن (تخصیص نابه‌جای منابع، آسیب به نهادها و سازوکارهای درون بخش مسکن)، تأمین مالی بر پایه پول پر قدرت بانک مرکزی و ایجاد تورم، افزایش هزینه‌ها و ناتوانی در پایبندی به برنامه‌ریزی اولیه در اثر خلق نقدینگی و همچنین افزایش بهای نهاده‌ها ناشی از افزایش رقابت در بازار ساخت و ساز، مبنای علمی ضعیف طرح و نگاه تک‌بُعدی به مفهوم پیچیده و چندبُعدی مسکن، کم‌توجهی به اصلی‌ترین گروه نیازمند حمایت در بازار مسکن، برنامه‌ریزی نامناسب و فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم برای اجرای طرح در بدنه دولت.

۲) در سطح خرد (پروژه): طراحی و مکان‌یابی نامناسب، مشکلات مدیریتی طرح، کیفیت نازل اجرا، نارضایتی ساکنان (در اثر عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، جانمایی و دسترسی، زیرساخت‌ها، خدمات روبنایی و مانند آن)، تشویق به مهاجرت، جرم‌زاد بودن، آثار زیست محیطی.

۶-۵- برنامه پنجم توسعه کشور ۱۳۹۰-۱۳۹۴

برنامه پنجم کشور با الهام از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به‌خصوص طرح جامع مسکن تهیه شد؛ به نحوی که هدف کلان طرح جامع مسکن 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 به عنوان اهداف برنامه نیز دیده شدند.

هرچند برنامه پنجم به‌طور رسمی ابلاغ نشد، ولی براساس وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی تعداد فراوانی از راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های اجرایی تهیه و به صورت نمونه‌ای ابلاغ و اجرا شدند.

اهداف سیاست‌ها:

- تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد
- ارتقای 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 ارتقای 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

برنامه‌ها:

- بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری
- توزیع بهینه منابع یارانه‌ها به منظور حمایت از گروه‌های هدف
- توانمندسازی خانوارها در تأمین مسکن مناسب شهری و روستایی
- استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی به منظور تنظیم و تعادل بخشی بازار مسکن
- ارتقای کیفی صنعت ساختمان
- افزایش تولید مسکن
- حمایت از اقشار کم‌درآمد و زوج‌های جوان



ارزیابی برنامه:

زیربنای متوسط واحد مسکونی شهری از ۱۲۹ متر مربع در ۱۳۸۹ به ۱۴۷ متر مربع در سال ۱۳۹۵ رسید؛ در حالی که متوسط زمین یک واحد مسکونی شهری از ۶۹ متر مربع در سال ۱۳۸۹ به حدود ۵۷ متر مربع در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در سال ۱۳۹۵ تراکم خانوار در واحد مسکونی به حدود ۱/۰۶ رسیده است. از منظر تولید، بر اساس داده‌های نتایج بررسی فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در مناطق شهری بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ در مجموع بخش خصوصی حدود ۳/۸ میلیون واحد مسکونی در نقاط شهری تولید کرده است که کم‌ترین آن با ۳۸۲ هزار واحد در سال ۱۳۹۵ ثبت شده است. گزارش‌های عملکرد سالانه برنامه پنجم (سازمان برنامه و بودجه) بیان‌گر میزان تحقق ۸۰ تا ۹۵ درصدی در تعداد واحدهای مسکونی در سال‌های ابتدایی برنامه تا ۴۹ درصد در سال ۱۳۹۵ است.

این برنامه توجه جدی به تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد دارد؛ هرچند برخی کارشناسان برنامه‌های بخش مسکن برنامه پنجم را یکی از ضعیف‌ترین‌ها در میان برنامه‌های توسعه می‌دانند.^{۴۵} در کل لایحه برنامه پنجم فقط ۸ ماده با بخش مسکن ارتباط دارد که مهم‌ترین آن ماده ۱۴۹ است. بر اساس این ماده، دولت موظف می‌شود برای ساخت واحدهای مسکونی کوچک مخصوص اجاره به زوج‌های جوان، زمین ارزان‌قیمت و تسهیلات بانکی عرضه کند که البته محتوای ماده ۱۴۹ در قانون سامان‌دهی مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ آمده و این موضوع کاملاً تکراری است. همچنین طبق این ماده دولت اجازه دارد تا ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی - اسلامی را تا پایان سال اول برنامه تدوین و ابلاغ کند. ماده مهم برنامه پنجم در بخش مسکن ماده ۱۵۵ مبنی بر جلوگیری از ایجاد سکونت‌گاه‌های غیررسمی با تأکید بر طرح‌های هادی روستایی است.^{۴۶} عملکرد خاصی نیز برای ماده ۱۷۶ قانون (فروش اراضی شهری در اختیار وزارت راه و شهرسازی - سازمان ملی زمین و مسکن) برای پیش‌برد طرح‌های مسکن، به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم‌درآمد گزارش نشده است.

۶-۶- ارزیابی و جمع‌بندی

طرح مسکن مهر به تفصیل ارزیابی شد؛ در این بخش پس از ارزیابی مختصر سایر برنامه‌ها، جمع‌بندی صورت می‌گیرد. در خصوص ارزیابی عملکرد برنامه‌های مسکن باید به مسائل زیر توجه داشت: همان‌گونه که قنبری و ظاهری (۱۳۸۹) اشاره می‌کنند، اهداف بسیاری از برنامه‌ها به صورت کلی و غیردقیق مطرح شده است و ابزار اجرایی الزام برای دستیابی به اهداف در نظر گرفته نشده است. می‌توان چنین ارزیابی کرد که مشکل در سطحی فراتر از ابزار اجرایی قرار دارد. عملکرد برنامه‌ها در بسیاری از جنبه‌ها در گروهی هماهنگی و همکاری نهادهای مختلف سیاست‌گذاری (مجلس، وزارت‌های مختلف دولت، شهرداری‌ها و سایر نهادهای دیگر در حوزه مسکن)، اجرایی (بخش‌های مختلف قوه مجریه همچون سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و حتی وزارت‌خانه‌هایی همچون نیرو، نفت و مخابرات)، و همچنین

۴۵- به طور مثال رجوع کنید به: روزنامه اطلاعات (۱۹/۱۲/۱۳۹۸) چالش بنیادین مسکن در اقتصاد: مسکن در برنامه‌های شش‌گانه توسعه، و ایرنا (۲۷/۱۱/۱۳۹۸). برنامه شش‌گانه توسعه و چالش‌های بنیادین مسکن.

۴۶- روزنامه اطلاعات (۱۹/۱۲/۱۳۹۸). چالش بنیادین مسکن در اقتصاد: مسکن در برنامه‌های شش‌گانه توسعه.

قوه قضاییه (ثبت اسناد، حل اختلاف و رسیدگی به دعاوی) است. ناهماهنگی یا تعارض منافع ناشی از وظایف مختلف دستگاه‌های اجرایی - سیاست‌گذاری - ثبتی و قضایی (حتی مثلاً تعارض‌های منافع ناشی از وظایف در درون یک وزارتخانه) می‌تواند مانع تحقق اهداف برنامه‌ها شود. مشکل دیگر به آرمان‌گرایی سازوکار برنامه‌ریزی در کشور مربوط است که بدون توجه به محدودیت منابع، تمایل به هدف‌گذاری‌های آرمان‌گرایانه در حوزه‌های مختلف دارد، در نتیجه در عمل با توجه به محدودیت منابع (انسانی، سرمایه، زمان و غیره) ناگزیر امکان دستیابی به بخشی از اهداف وجود نخواهد داشت.

بر اساس آنچه بیان شد، سیاست‌های مسکن در سال‌های پس از انقلاب و تأثیر آن بر فقر را می‌توان به شرح زیر جمع‌بندی کرد: در نخستین سال‌های پس از پیروزی انقلاب و در دهه شصت، رویکردهای عدالت‌جویانه (فارغ از ابهام در تعریف دقیق مفهوم عدالت و بیش‌تر به مفهوم گسترش رویکردهای بازتوزیعی و توجه به اقشار کم‌درآمد) بر فضای عمومی سیاست‌گذاری این حوزه حاکم بود. در این دوره سیاست تقسیم و واگذاری زمین به مردم هرچند تا حدودی در افزایش تولید و ساخت مسکن موفق بود، اما به گسترش بی‌رویه شهرها و نیز مصرف ذخیره زمین شهری منجر شد. به طور خاص، این سیاست‌ها در حل مشکل مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرهای بزرگ چندان موفق نبود و بسیاری از سیاست‌های این حوزه با مشکلات اجرایی روبه‌رو بود و بنابراین، در مجموع، عملکرد سیاست‌ها در حوزه فقر مسکن موفق ارزیابی نمی‌شود. پس از جنگ تحمیلی و در برنامه‌های اول و دوم توسعه، سیاست‌های آزادسازی بازار مسکن، اعطای تسهیلات به سازندگان مسکن اجاره‌ای و تشویق کوچک‌سازی هدف‌گذاری شد، اما این برنامه‌ها در بسیاری اوقات به اهداف خود دست نیافتند؛ یکی از علل این ناکامی، اجرانشدن تعهداتی بود که برای بانک مرکزی در زمینه تأمین اعتبار لازم برنامه‌های مختلف، مانند تسهیلات حمایتی، در نظر گرفته شده بود. در این دوره برنامه‌های ساخت مسکن اجاره‌ای تحقق ناچیزی داشت؛ بنابراین، با توجه به افزایش قیمت مسکن در شهرهای بزرگ به نظر می‌رسد وضعیت برای خانوارها از منظر فقر مسکن دشوارتر شده باشد.

در برنامه سوم توسعه نیز مانند برنامه‌های پیشین، بر حل مشکل مسکن کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن و نیز حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی، به‌ویژه بر مبنای سیاست‌های پولی، تأکید شد. احیای بافت‌های فرسوده شهری و مشکل سکونت‌گاه‌های غیررسمی نیز در این برنامه به طور جدی توجه شد. هرچند در مجموع تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده از اهداف برنامه فراتر رفت، اما مسئله آن است که تمرکز این ساخت‌وساز در شهر تهران صورت پذیرفت. در این برنامه نیز همانند برنامه دوم، سیاست تولید مسکن اجاره‌ای یکی از محورهای اصلی حمایت از اقشار کم‌درآمد قرار گرفت. اما همانند برنامه دوم در مرحله عمل و تحقق اهداف موفقیت‌چندانی حاصل نشد. مهم‌ترین عامل موفق نبودن این سیاست، انگیزه اندک بخش خصوصی برای ورود و سرمایه‌گذاری در این حوزه، ناشی از نبود بستر مناسب برای گسترش فعالیت اجاره‌داری حرفه‌ای ارزیابی می‌شود. حتی دولت نیز در مرحله عمل خود تمایلی به اداره واحدهای اجاره‌ای تولید شده نشان نداد.

در برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شد طرح جامع مسکن را تهیه کند. قانون برنامه پیش‌بینی کرده بود که این طرح با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد، محورهای زیر را دنبال کند: تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، مدیریت یکپارچه زمین، تشکیل بازار ثانویه رهن، افزایش انبوه‌سازی، گسترش بازار سرمایه مسکن. طرح جامع تهیه شد، اما با تغییر دولت، در عمل به کناری نهاده شد. برخورد گزینشی دولت جدید با طرح جامع، به معرفی طرح مسکن مهر



منجر شد که در طرح جامع مسکن در ابعادی به مراتب کوچک‌تر و در کنار طرح‌های مهم دیگری در نظر گرفته شده بود. به طور کلی و در سطح کلان، مشکلات زیر برای طرح مسکن در گزارش جمع‌بندی شد: ناکارآمدی چگونگی مداخله دولت، تورم ناشی از تأمین منابع مالی طرح مسکن مهر از طرف بانک مرکزی، مبنای علمی ضعیف طرح و نگاه تک‌بعدی به مفهوم پیچیده و چندبعدی مسکن، کم‌توجهی به اصلی‌ترین گروه نیازمند حمایت در بازار مسکن، برنامه‌ریزی نامناسب و فراهم‌نبودن زیرساخت‌های لازم برای اجرای طرح در بدنه دولت. در سطح خرد (پروژه) نیز به مشکلات زیر اشاره شد: طراحی و مکان‌یابی نامناسب، مشکلات مدیریتی طرح، کیفیت نازل اجرا، نارضایتی ساکنان (در اثر عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، خانمایی و دسترسی، زیرساخت‌ها، خدمات روبنایی و مانند آن)، تشویق مهاجرت، جرم‌زا بودن، آثار زیست‌محیطی.

پس از روی کار آمدن دولت جدید در سال ۱۳۹۲، سیاست‌های مداخله گسترده مشابه مسکن مهر، از دستور کار سیاست‌گذاری خارج شد؛ هرچند اجرای تعهدات سیاست‌های پیشین (به طور خاص طرح‌های نیمه‌تمام مسکن مهر) ادامه یافت. در این برهه، سیاست‌های تسهیل‌گری و بهبود فضای فعالیت (نگرش متفاوت به بازآفرینی شهری، بهبود قوانین و مقررات مانند پیش‌فروش و رفع تعارضات مانند سازوکار نظام مهندسی و بنگاه‌های املاک و مالیات بر زمین‌های بایر شهری با کاربری مسکونی) و توسعه بازار مالی مسکن (مانند صندوق پس‌انداز یکم و بررسی راه‌اندازی نهادهای ضمانتی در حوزه مسکن) و طرح‌های حمایتی (مانند مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی) مبنای فعالیت قرار گرفت. به‌ویژه طرح‌های حمایتی که نیازمند تخصیص منابع عمومی چشمگیر بود، در مرحله عمل به اجرا درنیامدند. در نهایت تفاوت دیدگاه‌ها در خصوص نحوه عمل و سیاست‌گذاری در حوزه مسکن در درون دولت به حدی بود که به استعفای وزیر راه و شهرسازی منجر شد. با تغییر سکان‌دار وزارت راه و شهرسازی، دوباره نگرش کالبدی مبنای سیاست‌گذاری توسعه مسکن قرار گرفت؛ هرچند این بار با درس‌آموزی از آثار تورمی، با سیاست‌های پولی مشابه زمان اجرای طرح مسکن مهر حمایت نمی‌شود.

عملکرد سیاست‌های مسکن و برنامه‌های توسعه هرچند فراز و نشیب‌های فراوانی داشته است، ولی نشان می‌دهد وضعیت عمومی مسکن، به‌ویژه از نظر کمی، رو به بهبود داشته و روند تغییرات شاخص‌های کلیدی بخش مسکن، به خصوص تراکم خانوار در واحد مسکونی، این بهبود را به خوبی نشان می‌دهد. از سوی دیگر، با وجود تجارب خوب در زمینه برنامه‌ریزی، اتخاذ سیاست‌های کوتاه‌مدت که گاه در تقابل با یکدیگر و حتی در تعارض با سیاست‌های کلان اقتصادی بودند، موجب شد که علاوه بر استفاده نکردن بهینه از عوامل مؤثر در تولید مسکن، بخشی از متقاضیان که اقشار کم‌درآمد یا در واقع گروه هدف سیاست‌های حمایتی دولت هستند، از بهبود یادشده بهره‌چندانی نبرند و توان آن‌ها برای ورود به بازار مسکن به طور مستمر کاهش یابد. گفتنی است برخی سیاست‌ها همچون توسعه مسکن اجاره‌ای در سطح جهان رویکرد شناخته‌شده‌ای برای پاسخ به نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد به شمار می‌رود؛ اما با توجه به فراهم‌نبودن بستر مناسب برای فعالیت این حوزه، چندان توجهی به بخش‌های دولتی و خصوصی نشده است و برنامه‌های این حوزه به طور عمومی در دست‌یابی به اهداف خود موفق عمل نکرده‌اند.

سیاست‌های اجراشده در بخش مسکن طی سال‌های بررسی شده را می‌توان به پنج دوره کلی تقسیم‌بندی کرد: ۱- از ابتدای انقلاب اسلامی تا پایان برنامه اول توسعه ۲- سال‌های برنامه دوم و سوم توسعه و ۳- از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲-۴ سال‌های ۱۳۹۲

تا نیمه اول ۱۳۹۷ و ۵- نیمه دوم ۱۳۹۷ تاکنون. جدول ۱۰ نشان دهنده مجموعه سیاست‌ها، اقدامات و عملکرد در این پنج دوره است.

هرچند با توجه به گستردگی جنبه‌های مسکن و تنوع عوامل درون‌بخشی و فرابخشی که در موفقیت سیاست‌های یک برنامه مؤثر است، ارزیابی کامل برنامه‌ها فراتر از حوزه این پژوهش قرار دارد. از منظر مداخله دولت در بازار، چهارچوب مناسب برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکن به شرح زیر است: حمایت از اقشار کم‌درآمد و سپردن تأمین مسکن اقشار پردرآمدتر به سازوکار بازار. در این میان اقتصاد سیاسی و انتظارات عمومی در عمل به رواج رویکرد سوم توانمندسازی اقشار متوسط در کنار دو گزینه بالا منجر شده است. بنابراین، این سه‌گانه (حمایت از اقشار کم‌درآمد، توانمندسازی اقشار متوسط و سپردن تأمین مسکن اقشار پردرآمد به سازوکار بازار) می‌تواند یکی از مبنای ارزیابی سیاست‌ها قرار گیرد. سیاست واگذاری زمین شهری در دوره‌های اول و دوم، ضمن تشویق مردم به ساخت‌وساز و موفقیت از این منظر، به مصرف بی‌رویه ذخیره محدود زمین‌های شهری منجر شد. از این منظر سیاستی پایدار به شمار نمی‌رود و هیچ‌گاه در دوره‌های بعدی با آن شدت در مراکز جمعیتی اصلی کشور اجرا نشد؛ زیرا در حالت خوش بینانه مجموعه سیاست‌گذاری و کارشناسی حوزه مسکن کشور به کاستی‌های این سیاست آگاهی بیش‌تری پیدا کرده است، هرچند حتی در صورت تمایل سیاست‌گذار نیز اصولاً اجرای این سیاست با توجه به محدودیت منابع زمین شهری، به‌ویژه در کلان‌شهرها، ممکن نیست. به‌گونه‌ای که وزیر وقت راه و شهرسازی یکی از معضلات اجرای طرح مسکن ملی در کلان‌شهرها را نبود زمین‌های دولتی برمی‌شمرد (خبرگزاری خانه ملت، ۱۳۹۸/۹/۱۸).

سیاست‌های دوره دوم به طور کلی همخوانی مناسب‌تری با سه‌گانه برشمرده شده برای سیاست‌های حمایتی مسکن دارد؛ اما با توجه به نبود بستر مناسب برای فعالیت‌هایی همچون گسترش مسکن اجاره‌ای، سیاست‌های مواجهه با فقر مسکن به بسیاری از اهداف خود دست نمی‌یابند. دوره سوم در جدول ۱۰، که شاخص اصلی آن آغاز و اجرای مسکن مهر است، به دلایل متعدد سیاست موفق‌تری ارزیابی نمی‌شود. از جمله این دلایل می‌توان به موضوعات زیر اشاره کرد: تأمین مالی از محل پایه پولی (بانک مرکزی)، آسیب به نهادها، روابط و سازوکارهای رایج پیش از آن در بازار مسکن (از منظر مرادوات میان نهادهای مالی، دولت، سرمایه‌گذاران و کارفرمایان بخش خصوصی، و متقاضیان مصرفی مسکن)، مشکلات و کاستی‌ها در برنامه‌ریزی، طراحی، نظارت و مکان‌یابی (از منظر جمعیت‌پذیری، اجرا و دسترسی به زیرساخت‌ها). ضعف عملکرد در اجرا و تکمیل واحدها تأییدی بر این ارزیابی است.

دوره چهارم در جدول ۱۰ که دوره بازگشت به سیاست‌های سه‌گانه است، از منظر کیفیت سیاست‌گذاری سازگاری مناسب‌تری با مبانی علمی دارد، هرچند عملکرد در حوزه‌های مختلف متفاوت است. به نظر می‌رسد در برخی حوزه‌ها مانند نهادسازی و توسعه بازار مالی مسکن عملکرد مقبولی ثبت شده است؛ اما به نظر می‌رسد ناهماهنگی و همراه نبودن بخش‌های مختلف دولت (در معنای عام آن و شامل قوای سه‌گانه) در فقراتی همچون تأمین مالی و سیاست‌گذاری مانع از پیش‌رفت طرح‌های این حوزه، به‌ویژه در حوزه مسکن اقشار کم‌درآمد شد.

در مجموع یکی از مهم‌ترین ضعف‌های نهادهای نظارت، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در حوزه مسکن را می‌توان در حرکت نکردن بر مبنای برنامه‌ای بلندمدت محسوب کرد که بر اساس مبانی علمی تدوین شده باشد. نگاهی به روند



سیاست‌گذاری در این حوزه و تعدد چرخش‌های اصلی در سیاست‌گذاری نشان می‌دهد که نمی‌توان روند مشخصی برای نقش و عملکرد دولت در این بخش برشمرد. حال آن‌که بهبود پایدار مسکن در گروی برنامه‌ریزی منسجم و بلندمدت است و برنامه‌های کوتاه و میان‌مدت که بدون توجه به مبانی علمی تهیه شده باشند، یا قادر به حل پایدار مشکل مسکن نیستند، یا در صورت موفقیت در حوزه مسکن، از منظر اقتصادی غیربهبهینه بوده و در مجموع آثار اقتصادی نامناسبی برای کشور به همراه خواهند داشت؛ زیرا با تخصیص نابهینه منابع محدود جامعه در حوزه مسکن مانع رشد اقتصادی مناسب در کل اقتصاد می‌شوند.

یکی دیگر از نمونه‌های ضعف عملکرد برنامه‌ها به سازوکار تأمین مالی مربوط است. مثلاً طرح‌های مسکن اجتماعی و حمایتی با وجود تصویب در هیئت وزیران در سال ۱۳۹۵ تاکنون تقریباً عملکردی نداشته است؛ زیرا در عمل منابعی برای این سیاست‌ها اختصاص داده نشد. مشابه چنین رویکردی در بسیاری از برنامه‌های حمایتی دیگر در حوزه مسکن که نیازمند برنامه‌ریزی و تخصیص منابع بود رخ داده است. زاوه (۱۳۹۸) یکی دیگر از دلایل موفق نبودن سیاست‌های مسکن حمایتی را - علاوه بر پیروی نکردن از یک برنامه بلندمدت - برنامه‌ریزی آرمان‌گرایانه و نامنطبق بر واقعیت‌ها و ظرفیت‌های اقتصاد ایران برمی‌شمرد که در مرحله عمل، در کنار سایر اهداف آرمان‌گرایانه در حوزه‌های دیگر، دست‌یافتنی و شدنی نیست.

همان‌گونه که تجربه جهان توسعه‌یافته نشان می‌دهد، بهبود درآمد و رشد پایدار اقتصادی، یکی از پیش‌شرط‌های بهبود پایدار بخش مسکن به شمار می‌رود. ثبات اقتصاد کلان و کنترل تورم بستر مهم دیگری است که زمینه را برای گسترش فعالیت‌هایی همچون اجاره‌داری حرفه‌ای (مسکن اجاره‌ای) فراهم می‌کند. در وضعیت بی‌ثباتی اقتصاد کلان و تورم‌های بالا، بخش خصوصی تمایل چندانی برای سرمایه‌گذاری بلندمدت ندارد؛ زیرا با حبس سرمایه‌های خود در یک بازار مشخص، از فرصت سودهای یک‌شبه در بازارهای موازی بی‌نصیب خواهد ماند. یکی دیگر از مشکلات این حوزه، به‌ویژه در دوره‌های نخستین، مشکلات حقوقی و مبنای قانونی نامناسب در تعیین روابط مالک و مستأجر بود که با اصلاحات قانون در همان دوران اوضاع امروز از این منظر مناسب‌تر شده است.

جدول ۱۰ - مجموعه سیاست‌ها، اقدامات و عملکرد در حوزه مسکن پس از انقلاب اسلامی

دوره	سیاست	اقدامات	عملکرد
تا پایان برنامه اول توسعه (۱۳۷۳-۱۳۵۸)	سیاست زمین حمایتی	تملك زمین از سوی دولت، آماده‌سازی و واگذاری به متقاضیان، دخالت مستقیم دولت در بازار زمین، عمومی کردن مالکیت زمین‌های موات، افزایش عرضه و اصلاح الگوی مصرف زمین و مسکن	واگذاری ۱۱۸۷ هزار واحد مسکونی (۵۷۴ هزار انفرادی و ۶۱۳ هزار واحد غیرانفرادی)
سال‌های برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۴)	سیاست مسکن حمایتی	حمایت از تولید مسکن (حمایتی، اجتماعی و اجاره‌ای)، انبوه‌سازی مسکن مشارکتی، فروش متری مسکن، استفاده بهینه از اراضی شهری با پس‌انداز، کوچک‌سازی و انبوه‌سازی (سیاست پاک)، سیاست تشویق بخش خصوصی و ساخت‌وساز مستقیم دولت	واگذاری زمین برای ۵۴۳ هزار واحد (۲۷۰ هزار واحد انفرادی، ۷۰ هزار واحد حمایتی و اجتماعی، ۱۲۱ هزار واحد اجاره‌ای و ۸۲ هزار واحد انبوه‌سازی)
از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲	بازنگری سیاست‌های پیشین (زمین حمایتی و مسکن حمایتی) از طریق واگذاری زمین به صورت اجاره بلندمدت (۹۹ ساله) برای اقشار کم‌درآمد	انجام مطالعات پشتیبان و تهیه اسناد تحلیلی و تلفیقی طرح جامع مسکن - تصویب قانون سامان‌دهی و آیین‌نامه‌های مرتبط - اجرای برنامه مسکن مهر، سیاست تشویق بخش خصوصی و ساخت‌وساز مستقیم دولت	برنامه‌ریزی، عقد قرارداد و عملیات اجرایی برای احداث ۲,۱۳۵ میلیون واحد مسکن مهر
از ۱۳۹۲ تا نیمه اول ۱۳۹۷	محدود کردن مداخله مستقیم جدید در بازار به فقرات شکست بازار، اصلاح ساختارها و بسترسازی برای فعالیت سالم بخش ساختمان، مداخله در بازار مسکن اقشار کم‌درآمد، توانمندسازی گروه‌های با درآمد متوسط	طرح‌های حمایتی (مانند مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی)، نگرش متفاوت به شهر و بازآفرینی شهری (تفوق نگاه انسان‌مدار به جای کالبدی)، تشکیل صندوق پس‌انداز یکم، صندوق‌های وام و پس‌انداز، تلاش برای بسترسازی (بهبود قوانین مانند پیش‌فروش و رفع تعارضات مانند سازوکار نظام مهندسی و نگاه‌های املاک)، پیگیری تعهدات مسکن مهر	راه‌اندازی صندوق پس‌انداز یکم و صندوق‌های وام و پس‌انداز، ابلاغ اخلاق مهندسی و تعارض منافع، تهیه پیش‌نویس قانون پیش‌فروش
از نیمه اول ۱۳۹۷ تاکنون	رونق بخش مسکن (با استفاده از منابع زمین عمومی)	طرح اقدام ملی (ساخت ۴۰۰ هزار واحد تا ۱۴۰۰)، پیگیری تعهدات مسکن مهر	آغاز فعالیت طرح اقدام ملی، تفاهم‌نامه با نیروهای مسلح، وزارت رفاه، هنرمندان و مانند آن برای تأمین مسکن

منبع: وب‌گاه وزارت راه و شهرسازی و یافته‌های محقق.

به علاوه، به نظر می‌رسد پیشنهادهایی که پژوهش‌گران بانک جهانی به تازگی به سیاست‌گذاران مسکن اتحادیه اروپا داده‌اند، درباره ایران نیز کاربرد دارد (هرچند کافی نیست). این پیشنهادهای عبارت‌اند از:

- فراهم کردن وضعیت مساعد برای شکوفا شدن عرضه
- ترجیح ندادن خانه‌دار شدن به اجاره‌نشینی، و ثبات بخشی به مسکن خانوارها
- پایش و انتشار داده‌های بازار مسکن و اطلاعات محلی

در ادامه به تشریح این پیشنهادهای می‌پردازیم.

فراهم کردن وضعیت مساعد برای شکوفا شدن عرضه

سیاست‌گذاران ملی و محلی باید موانع عرضه در بخش مسکن را برطرف سازند. تنظیم مقررات سخت‌گیرانه در حوزه کاربری و توسعه زمین به محدودیت عرضه و افزایش قیمت‌ها منجر می‌شود. تنظیم نسبت مناسب عرضه به اعیان، ارتفاع،



و تراکم جمعیت در مناطق مشخص می‌تواند به رونق ساخت و ساز کمک کند. هرچند ساکنان فعلی، ارتفاع و تراکم کم‌تر را ترجیح می‌دهند، اما چنین قوانینی می‌تواند استطاعت‌پذیری مسکن را - به‌ویژه برای جوانان، بیکاران، تازه‌واردان به منطقه و خانوارهای کم‌درآمد که به دنبال محلی برای سکونت در نزدیکی محل کار خود هستند - دشوار سازد.

کاهش بوروکراسی اداری برای اخذ مجوزهای ساخت و ساز نیز یکی دیگر از این فقرات به شمار می‌رود. طبق گزارش سادگی فضای کسب و کار بانک جهانی (۲۰۱۹) ایران در بین حدود ۱۹۰ کشور رتبه ۸۶ را در سادگی صدور مجوزهای ساخت و ساز و رتبه ۱۲۸ را در مجموع شاخص‌ها دارد.

همچنین برطرف کردن کاستی‌ها و نقاط ضعف در حفظ حقوق مالکیت و سازوکار مدیریت زمین می‌تواند یکی از اولویت‌ها باشد. سرمایه‌گذاری دولت در زمین‌های بکر و اجرای پروژه‌های زیرساختی حمل و نقل مناسب نیز می‌تواند به توسعه فعالیت‌های اقتصادی منجر شود.

ترجیح ندادن خانه‌دار شدن به اجاره‌نشینی، و ثبات بخشی به مسکن خانوارها

کمک هزینه‌های مسکن بهتر هدف‌گذاری شده و انتقال‌پذیری که موضع خاصی در برابر نوع مالکیت (اجاره‌نشینی در برابر خانه‌داری) نمی‌گیرند، با کمینه کردن ناکارایی‌های ناخواسته ناشی از محدودیت جابه‌جایی نیروی کار، می‌تواند هدف استطاعت‌پذیری مسکن را بهتر برآورده سازد. تخفیف‌های مالیاتی که به طور مستقیم مالکان و خریداران را هدف‌گذاری می‌کنند، برای دولت‌ها پرهزینه‌اند و بیش‌تر بخش پردرآمدتر جامعه را پوشش می‌دهند. به بیان دیگر، منابع فراوانی برای خانه‌دار کردن جامعه مصرف می‌شود، ولی کم‌توان‌ترین خانوارها - از نظر مالی - بهره‌ای از این منابع گزاف نمی‌برند.

به علاوه، مطالعات تجربی نشان می‌دهد برنامه‌های کاهش نرخ بهره تسهیلات رهنی که خانوارهای کم‌درآمد را هدف‌گذاری نکند، در واقع مالکیت را گسترش نمی‌دهد؛ بلکه مالکان را تشویق می‌کند خانه‌های بزرگ‌تر و گران‌تر خریداری کنند؛ بنابراین، منابع را از سایر دارایی‌های با بهره‌وری بیش‌تر دور می‌کند.

توصیه بانک جهانی آن است که مشوق‌های مالیاتی با محوریت خانه‌دار کردن، به کمک هزینه‌های مسکن انتقال‌پذیر بر مبنای درآمد و مستقل از نحوه تصرف - مالکیت یا اجاره‌نشینی - تبدیل شود تا استطاعت‌پذیری مسکن افزایش یابد. انتقال‌پذیر بودن کمک هزینه به افزایش بهره‌وری نیروی کار کمک می‌کند. به علاوه، کمک هزینه اجاره انتقال‌پذیر می‌تواند جایگزین سازوکارهای سنتی هدایت اجاره شود (که غالباً موجب اعوجاج^{۴۷} می‌شوند و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهند). همین رویکرد را می‌توان برای جایگزینی کمک هزینه‌های خانه‌دار کردن جوانان در پیش گرفت؛ به طور خاص می‌توان پرداخت این کمک هزینه را مشروط به جست‌وجوی شغل کرد.

به طور کلی، ایجاد تعادل میان انگیزه‌های مالکان و مستأجران مهم است. به طور خاص، ایجاد امنیت برای اجاره‌نشینی و جلوگیری از تفکیک بازار مستأجران موجود و مستأجران جدید، هم‌زمان با حفظ حقوق مالکیت مالکان می‌تواند ناکارآمدی‌های بازار اجاره را کاهش دهد. همچنین با توجه به اوضاع خاص تورم در کشور که کاهنده انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت در

بخش‌های مختلف، از جمله بازار اجاره است، یکی از بسترهای لازم برای گسترش بازار اجاره در کشور، ثبات اقتصاد کلان و مهار رشد نقدینگی - با هدف مهار تورم - به شمار می‌رود.

به علاوه، به نظر می‌رسد استفاده از ظرفیت‌های بازار اجاره برای حمایت از اقشار کم‌درآمد، نیازمند سازوکارها و نهادهایی برای رفع تعارض منافع در بخش دولتی و عمومی نیز هست. زیرا همان‌گونه که در ارزیابی برنامه‌ها نشان داده شد، با وجود برنامه‌ریزی‌های صورت‌گرفته، بخش دولتی نیز همانند بخش خصوصی تمایلی به فعالیت در بازار اجاره نشان نمی‌دهد. از منظر تعارض منافع، یکی از علل بی‌انگیزگی را می‌توان منافع فردی و نهادی ناشی از فعالیت در حوزه‌های دیگر بازار (شامل احداث با هدف واگذاری/فروش مثلاً از طریق اجاره به شرط تملیک) دانست که علاوه بر مشکلات کم‌تراز منظر مدیریت و فرآیندهای اجاره‌داری، منافع مالی چشم‌گیری تری می‌تواند به همراه داشته باشد. نبود سازوکارهای تکمیلی برای شناسایی دقیق و حمایت مؤثر از این اقشار نیز یکی از نقاط ضعفی است که به‌ویژه در مراحل بعدی مانع بهره‌برداری مناسب از بازار اجاره برای سامان‌دهی مشکل مسکن اقشار نیازمند می‌شود. مثلاً زاوه (۱۳۹۸) و فرنام و همکاران (۱۳۹۸) پرداخت کمک‌هزینه اجاره را رویکرد مناسبی برای حمایت از اقشار نیازمند حمایت در بازار مسکن می‌دانند. پیاده‌سازی مؤثر این رویکرد نیازمند ایجاد نهادهایی برای شناسایی و پایش وضعیت نیازمندان، سازوکار مناسبی برای تعیین میزان کمک‌هزینه اجاره (که خود مستلزم ارزیابی مناسبی از میزان اجاره در بازار مسکن هر منطقه است) است. با توجه به آنچه بیان شد، موفقیت این نهاد در گروهی مهار جنبه‌های مختلف تعارض منافع فردی و نهادی - مثلاً محدود کردن شدید فعالیت در بازار خرید و فروش - و همچنین دسترسی مناسب و پایدار به منابع عمومی است. به علاوه، در صورتی که دولت تمایل به تولید مسکن اجاره‌ای در مقادیر چشمگیر برای اقشار کم‌درآمد داشته باشد، باید رویکرد مناسبی برای اداره این نهادها اندیشیده شود. زاوه (۱۳۹۸) نشان می‌دهد روند جاری مدیریت مسکن‌های اجتماعی در دنیا، واگذاری اداره این مسکن‌ها به قدرت‌های محلی (به‌ویژه شهرداری‌ها) است. روند مهم دیگر استفاده هرچه کم‌تر از منابع عمومی و فراهم کردن بستر مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن اجتماعی است.

پایش و انتشار داده‌های بازار مسکن و اطلاعات محلی

پایش و انتشار داده‌های بازار مسکن کلان‌شهرها و در دسترس قرار دادن اطلاعات محلی به رفع تبعیض‌های منطقه‌ای کمک می‌کند و به سیاست‌گذار برای پایش بهتر بازار و تصمیم‌گیری مؤثرتر یاری می‌دهد. به طور خاص، توصیه بانک جهانی در اختیار گذاشتن تا حد امکان روزآمد داده‌های مربوط به بها، موقعیت و کیفیت معاملات مسکن، مانند کشورهای توسعه‌یافته است. توسعه شاخص‌های مناسب برای پایش بازار مسکن نیز از همین قبیل است.



۷- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی مشخص برای کاهش فقر و نابرابری در بخش دسترسی به مسکن

با توجه به آن‌که تأکید این گزارش پژوهشی بر جمع‌بندی آثار نوشته‌شده موجود است، در این بخش ابتدا رویکردهای اشاره‌شده در حوزه مسکن بررسی می‌شود. همان‌گونه که در بخش تحلیل و تشریح علل فقر و نابرابری اشاره شد، دلایل و ریشه‌های متعددی برای فقر مسکن در منابع مکتوب گفته شده است؛ هرچند این دلایل گاه در طول یکدیگر قرار می‌گیرند، اما ریشه‌های مختلف، به پیشنهادکردن رویکردها و سیاست‌های متفاوتی منجر می‌شوند.

بررسی‌های مطالعه پشתיبان بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳) نشان‌گر تفاوت‌های ساختاری بین گروه‌های مختلف درآمدی و همچنین بین مناطق مختلف کشور است و براساس آن، پیشنهاد سیاستی زیر را برای مسکن اقشار کم‌درآمد عرضه می‌کند: «طبقه‌بندی بازارها که در سایر گزارشات طرح جامع مسکن انجام شده، بیانگر آن است که بازار مسکن کشور را می‌توان از نظر متغیرهای حاکم بر ساختار عرضه و تقاضا و میزان کالایی‌شدن بازار مستغلات و ساختار عرضه و میزان انفکاک عرضه از تقاضا به گروه‌های مختلفی تقسیم کرد. مثلاً استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، یزد، کهگیلویه، ایلام و چهارمحال و بختیاری را می‌توان به عنوان استان‌هایی دانست که زمین و مستغلات کاملاً به صورت کالایی عملکرد ندارند، بازار عرضه ساختمان از بازار تقاضا تفکیک نشده و بنگاه‌های بزرگ ساختمانی خصوصی در آن‌ها فعالیت چندانی ندارند، [و] تولید مسکن بیش‌تر به صورت خرد و صرفاً به منظور استفاده شخصی انجام می‌گیرد. در چنین ساختاری بدیهی است که سیاست‌هایی مانند اعطای وام خرید مسکن فاقد کارکرد خواهد بود و در مقابل ضروری است که استفاده از واگذاری زمین به صورت انفرادی و همچنین پرداخت وام‌های ساخت بلندمدت به عنوان ابزار کار در دستور قرار گیرد. در این استان‌ها پیشنهاد می‌شود که به ترتیب اولویت از ابزارهای سیاست‌گذار زیر استفاده شود:

- واگذاری زمین به صورت انفرادی
- ایجاد صندوق پس‌انداز مسکن به منظور دریافت وام ساخت مسکن انفرادی
- راه‌اندازی صندوق‌های محلی و منطقه‌ای بهسازی و نوسازی مسکن
- تزریق یارانه‌های مالی از طریق نهادهای حمایتی
- سازمان‌دهی و تشکل‌دهی به افراد بی‌مسکن تحت پوشش تأمین اجتماعی
- عرضه کمک هزینه مسکن

در مقابل این گروه در مناطق کلان‌شهری که شامل تهران، اصفهان، شیراز، البرز، مشهد و تبریز می‌شوند، زمین و مسکن کالایی کاملاً تجاری شده است، شیوه حاکم بر نظام تولید شیوه‌ای مبتنی بر تولید انبوه و در مقیاس بزرگ است، نظام عرضه از نظام تقاضا در این مناطق کاملاً تفکیک شده است، [و] ارزش زمین در حدی بسیار بالا قرار دارد. بنا به این خصوصیات

[پیشنهاد می‌شود] سیاست‌های حمایتی در این مناطق مبتنی بر اصول و اولویت‌های زیر باشد:

- واگذاری زمین در مقیاس بزرگ و به صورت کاملاً هدفمند و در چارچوب برنامه‌های مشخص
- توسعه بازار اجاره و تلاش در جهت هدایت یارانه‌ها به سمت بازار مسکن اجاره‌ای
- توسعه صندوق‌های وام و پس‌انداز مسکن و افزایش وام‌های خرید مسکن
- عرضه یارانه‌های کمک بهره بانکی
- اجرای برنامه‌های مسکن برای جوامع کارگری به صورت متمرکز
- تلفیق سیاست نوسازی بافت‌های فرسوده با حمایت از مسکن گروه‌های کم‌درآمد
- استفاده از بازار سرمایه در جهت تأمین سرمایه لازم سمت تولید و عرضه
- تلفیق سیاست توسعه بازار با سیاست حمایت از مسکن گروه‌های کم‌درآمد
- توسعه بازار مسکن در شهرهای جدید
- استفاده از طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای در جهت تنظیم جریان عرضه زمین برای گروه‌های کم‌درآمد و متوسط»

جدول زیر طبقه‌بندی منطقه‌ای سیاست‌های حمایت اجتماعی مسکن را بر اساس مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن

نشان می‌دهد:

جدول ۱۱- طبقه‌بندی منطقه‌ای سیاست‌های پیشنهادی حمایت اجتماعی مسکن در مطالعات بازنگری طرح جامع

توسعه بازار اجاره ارزان قیمت	یارانه‌های مالی	وام و اعتبارات ارزان قیمت	واگذاری زمین ارزان قیمت	سهم کم‌درآمدها- درصد	سهم از تقاضای آتی- درصد	گروه‌بندی استان‌ها
اعطای یارانه‌های مشروط در بافت‌های فرسوده	پرداخت کمک بهره و کمک هزینه اجاره مسکن	اعطای وام از طریق صندوق‌های پس‌انداز با وجه غالب وام خرید	واگذاری زمین در مقیاس بزرگ و به صورت کاملاً هدفمند و در چارچوب برنامه‌های مشخص	۵۴	۴۸	تهران، البرز، خوزستان، آذربایجان شرقی، فارس، خراسان رضوی، اصفهان
پرداخت کمک هزینه اجاره	پرداخت یارانه برای ساخت و کمک هزینه برای بهسازی مسکن	اعطای وام از طریق صندوق پس‌انداز به صورت ساخت انفرادی	واگذاری زمین با وجه غالب انفرادی	۱۱	۲۴	لرستان، سیستان و بلوچستان، ایلام، یزد، کهگیلویه و بویر احمد، کردستان، زنجان، چهارمحال و بختیاری
	پرداخت یارانه برای ساخت و کمک هزینه برای بهسازی مسکن	اعطای وام با وجه غالب وام خرید از طریق صندوق پس‌انداز مسکن	واگذاری زمین به صورت انفرادی و غیرانفرادی	۱۷	۹	مرکزی، قزوین، قم، همدان، بوشهر، هرمزگان، خراسان شمالی، اردبیل، مازندران
	پرداخت یارانه برای ساخت و کمک هزینه برای بهسازی مسکن	اعطای وام با وجه غالب وام خرید از طریق صندوق پس‌انداز مسکن	واگذاری زمین به صورت انفرادی و غیرانفرادی	۱۸	۱۹	گیلان، آذربایجان غربی، کرمانشاه، کرمان، سمنان، خراسان جنوبی، گلستان

منبع: مطالعه پشتیبان بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳)



سوری (۱۳۸۵) پیشنهاد می‌کند برنامه‌های حمایت از فقرا و پرداخت یارانه در کاهش بار مالی مسکن و خوراک به یاری فقرا بیاید، زیرا تنها در این صورت است که منابع مالی فقرا برای صرف در اموری مثل بهداشت و آموزش آزاد می‌شود. وجود این نوع نگاه جامع و پرهیز از محدود کردن رویکرد حل مشکل فقر مسکن به حوزه مسکن، برای حل پایدار معضل فقر در این حوزه بسیار اهمیت دارد.

نصیری (۱۳۸۶) سرمایه‌گذاری مستقیم دولت را در موضوع تهیه مسکن و واگذاری آن به خانواده‌های کم‌درآمد با شرایط آسان بهترین راه حل مشکل مسکن ایشان برمی‌شمرد که در برخی پژوهش‌های دیگر نیز پیشنهاد شده است. هرچند بنا به مبنای گفته شده، هزینه‌کرد منابع عمومی در این حوزه ضروری است، ولی نوع و شکل هزینه‌کرد نیز اهمیت دارد. زاوه (۱۳۹۸) اشاره می‌کند که ساخت و ساز مستقیم دولت با روند رایج در دنیا که کاهش مداخله مستقیم دولت در بازار و مشارکت بیش‌تر بخش خصوصی است، سازگار نیست. این عقب‌نشینی عمومی دولت‌ها از حوزه ساخت و ساز مستقیم مسکن اجتماعی دست‌کم سه دلیل عمده دارد که برای کشور ایران نیز صادق است: نخست، منابع دولت‌ها محدود است و مسکن اجتماعی و سیاست‌های حمایتی نیازمند منابع گسترده است (اجرای مسکن مهر نتایج تأمین مالی مبتنی بر افزایش پایه پولی را به روشنی نشان می‌دهد). دوم، با اهرم‌کردن همان میزان منابع مالی که دولت برای ساخت و ساز تعیین کرده است، می‌توان خانوارهای بیش‌تری را تحت پوشش قرار داد. سوم، بخش خصوصی به نحو به‌تر و کارآمدتری از منابع موجود بهره‌برداری می‌کند و این موضوع در مجموع به نفع اقتصاد کشور است.

زیاری و همکاران (۱۳۹۵) مشکلات عدیده ساختاری در حوزه‌های اقتصاد و بازار مسکن را متأثر از وضعیت بخش مسکن و اقتصاد کلان کشور می‌داند که به انزوای هرچه بیش‌تر گروه‌های کم‌درآمد از شمول سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی دولت و دشوار شدن تهیه مسکن مناسب منجر شده است. این پژوهش با توجه به نتایج راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات زیر را پیشنهاد می‌کند:

راهبردها: استفاده از پتانسیل‌های محلی و محیطی (مصالح و نیروی کار) برای ساخت و عرضه مسکن و نگرش مثبت در به رسمیت شناختن اسکان غیررسمی موجود، مدیریت واحد در حوزه‌های مالی، حقوقی و شهرسازی برای حمایت از خانوارهای نیازمند، ایجاد نظام مالی کارآمد برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، شناسایی گروه‌های واقعی کم‌درآمد و واگذاری زمین به آن‌ها برای ساخت مسکن، استفاده از پتانسیل بافت‌های فرسوده برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد بر پایه رهیافت اصلاح طلب.

سیاست‌ها: شناسایی دقیق و تفصیلی و شناسنامه‌دار کردن گروه‌های کم‌درآمد برای اجرای سیاست‌های حمایتی، ایجاد ردیف اعتباری مشخص و صندوق ویژه برای حمایت مالی با منابع مالی مشخص، افزایش ساخت و عرضه خانه‌های اجاره به شرط تملیک، ترویج شیوه ساخت تدریجی مسکن، کاهش هرچه بیش‌تر سهم زمین از قیمت تمام‌شده مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر، کنترل خرید و فروش مکرر زمین و مسکن. شناسایی دقیق و شناسنامه‌دار کردن گروه‌های کم‌درآمد نیازمند حمایت، اجاره به شرط تملیک، ساخت مسکن تدریجی، کاهش هرچه بیش‌تر سهم قیمت زمین برای گروه‌های کم‌درآمد، تدوین قوانین محدودکننده بورس بازار و خرید و فروش مکرر زمین و مسکن.

اقدامات اجرایی: تدوین قوانین محدودکننده خرید و فروش و معاملات مکرر زمین و مسکن، اصلاح ضوابط شهرسازی و قوانین شهرداری‌ها در پهنه‌های معین برای گروه‌های کم‌درآمد شهری، افزایش تسهیلات مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تضمین بازپرداخت تسهیلات به وسیله صندوق‌های ویژه دولتی یا تعاونی، تدوین و اجرای ضوابط صحیح روش مالیات بر درآمد در بازار مسکن، اعمال و اجرای سیاست‌های تشویقی در بافت‌های فرسوده. تسهیل دریافت تسهیلات و افزایش تسهیلات ارزان قیمت برای گروه‌های کم‌درآمد، تدوین و اجرای قانونی روش مالیات منفی بر درآمد، محدودیت خرید و فروش مکرر زمین و مسکن. پالیزبان، جودکی و رضویان (۱۳۸۹) فقر روستایی را زمینه‌ساز فقر شهری لحاظ می‌کنند و معتقدند توجه کافی نکردن در تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی به جایگاه کشاورزی و جمعیت روستایی، وضعیت نامناسب اقتصاد روستاها و معیشت ساکنان آن را تشدید کرده است و زمینه مهاجرت به شهرها را فراهم کرده است. به علاوه، نبود زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی مناسب، نبود تشکیل سرمایه انسانی و فیزیکی، تولید بخش کشاورزی را با تهدید مواجه کرده است. ایشان ثبات گسترده اقتصادی، بازارهای رقابتی و سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی را ملزومات اساسی دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و کاهش فقر روستایی برمی‌شمردند. بنابراین، می‌توان انتظار داشت بهبود وضعیت فقر در روستاها و کاهش مهاجرت به شهرها می‌تواند در کاهش بروز جنبه‌های مختلف فقر، از جمله فقر مسکن و سکونت‌های غیررسمی در شهرها مؤثر باشد.

زاوه (۱۳۹۸) با مرور مبانی علمی سیاست‌گذاری مسکن اجتماعی و روندها و رویکردهای برخی کشورهای جهان در این حوزه، دو دسته از نتایج و پیشنهادها را برای سیاست‌های حمایتی مسکن در کشور به شرح زیر عرضه می‌کند.

الف) چارچوب و اصول پیشنهادی برای سیاست‌گذاری در حوزه حمایت از تأمین مسکن اقشار مختلف، که شامل - و نه محدود به - ویژگی‌های زیر می‌شود:

- سیاست‌گذاری روشن، منسجم و بلندمدت: با توجه به ضرورت برنامه‌ریزی بلندمدت برای توسعه بازار و بهبود پایدار وضعیت مسکن، مشخصه‌های زیر برای موفقیت در این حوزه ضروری است: مشخص کردن اولویت‌ها و اقشار هدف، هماهنگی میان سیاست‌های سایر حوزه‌ها (مثلاً سیاست‌های پولی و مهار تورم) و ثبات سیاست‌گذاری بر مبنای اصول علمی.
- شناسایی صحیح اقشار هدف و رویکردهای اداری شفاف: هدف‌گیری نامناسب و غیردقیق یکی از ضعف‌های سیاست‌های حمایتی در کشور است. به علاوه، تجربه جهان نشان می‌دهد شفافیت رویکردهای اداری برای بهره‌مندی از حمایت‌های مسکن نقش مهمی در کارایی و موفقیت این سیاست‌ها دارد.
- ضرورت تأمین منابع مالی: ضعف تأمین مالی یکی از علل ناموفق بودن بسیاری از برنامه‌های پیشین در بلندمدت است. توجه شود که این حوزه یکی از نمونه‌هایی است که بر اساس اصول علم اقتصاد (بنا به شکست بازار) نیازمند مداخله دولت و هزینه‌کرد منابع عمومی است.
- برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری مبتنی بر واقعیات و نه آرمان‌ها: یکی از ضعف‌های برنامه‌ریزی در کشور ما، تعیین نکردن اولویت‌ها و برنامه‌ریزی بر اساس اهداف آرمان‌گرایانه است که در مرحله عمل با توجه به



محدودیت‌ها (مالی، انسانی، زمانی و مانند آن) تحقق‌پذیر نیست.

- تغییر رویکرد سیاست‌گذار در خصوص ترجیح مالکیت مسکن بر اجاره: یکی از مشکلات رایج در بسیاری از کشورها تفوق دیدگاه حل مشکل مسکن از طریق مالک‌کردن و بی‌توجهی به توانایی و کارآمدی بازار اجاره برای حل مشکل مسکن است. لازم به یادآوری است گسترش اجاره‌داری حرفه‌ای و کارآمد از طریق جذب سرمایه‌های بخش خصوصی به این حوزه ممکن بوده و نیازمند فراهم‌شدن بسترهای آن، از جمله ثبات اقتصاد کلان و پایداری سطح عمومی قیمت‌ها (مهار تورم) است.
- دخیل‌کردن ذی‌نفعان: یکی از روندهای جهانی در فراهم‌کردن مسکن اجتماعی، درگیرکردن هرچه بیش‌تر ذی‌نفعان (بخش خصوصی، تصمیم‌گیران محلی و مانند آن) است و مداخله مستقیم دولت در سطح ساخت و عرضه مسکن اجتماعی در سطح کمینه قرار دارد.
- تصمیم‌گیری در سطح محلی: یکی دیگر از روندهای جهانی، واگذاری مدیریت مسکن اجتماعی به دولت‌های محلی است که شناخت بهتری از خصوصیات منطقه و جامعه دارند.
- ضرورت مدل‌سازی برای ارزیابی آثار اقتصادی سیاست‌های حمایتی مسکن: تصمیم‌گیری در خصوص گزینه‌های مختلف برای سیاست‌گذاری ضروری است. هم در مرحله انتخاب راهبردهای کلان و هم در مرحله طرح‌ریزی راهکارهای مناسب و سیاست‌های عملیاتی، بررسی‌های دقیق و کمی بسیار راه‌گشا است. به طور خاص، ضعف بهره‌گیری از مدل‌های کمی در تصمیم‌گیری‌ها مشهود است و استفاده از این ابزار کمک مناسبی به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها خواهد کرد.
- فراهم‌کردن بستر مناسب برای فعالیت تأمین‌کنندگان: فراهم‌کردن وضعیت مناسب برای عرضه، یکی از سه پیشنهاد اصلی اینچاوسته و همکاران^{۴۸} (۲۰۱۸) برای سیاست‌گذاری مسکن در اتحادیه اروپاست. در کشور ما نیز می‌توان انتظار داشت که فراهم‌کردن بستر مناسب برای عرضه حتی اهمیتی دوچندان داشته باشد، به‌ویژه آن‌که در عمل اصلی‌ترین سیاست‌گذاری‌هایی که پذیرش عمومی مجموعه سیاست‌گذاری را هم به دنبال دارد، اغلب محدود به سیاست‌های اعطای تسهیلات و یارانه در اشکال مختلف می‌شود و به جنبه‌های نهادسازی و اصلاح ساختار کم‌تر توجه می‌شود. این سیاست‌ها را به دسته‌های اصلی زیر می‌توان تقسیم کرد: افزایش کیفیت و پایداری قوانین، بهبود فضای کسب‌وکار، اصلاح سیاست‌گذاری پولی، اصلاح ساختاری اقتصاد کلان برای توسعه پایدار بخش مسکن و بهبود مقررات.
- سیاست‌گذاری زمین منسجم و هدف‌مند: زمین به‌ویژه در کلان‌شهرها تأثیر فراوانی در قیمت مسکن دارد؛ این در حالی است که سیاست زمین مشخص و منسجمی در کشور وجود ندارد تا تکلیف اولویت‌ها و اهداف متعارض این حوزه را روشن و سیاست‌ها و برنامه‌ها را هم‌راستا کند.
- توجه به نیازهای جمعیتی و فناوری‌های نو و سبز: پیرشدن جمعیت، فناوری‌های نو و صرفه‌جویی انرژی

مقولاتی‌اند که امروزه در بسیاری از کشورها به آن‌ها توجه می‌شود و سیاست‌گذاران از بستر سیاست‌های حمایتی مسکن برای توسعه این مقولات بهره می‌گیرند.

● نظام بازتوزیع مناسب: سیاست‌های حمایتی مسکن که با هدف کاهش فقر در این حوزه پیاده می‌شود، ذیل نظام بازتوزیع قرار می‌گیرد. بر اساس نیلی و همکاران (۱۳۹۶) نظام بازتوزیع شایسته است چهار ویژگی داشته باشد:

- مبنای اخذ مالیات خانوار است نه بنگاه
- کم‌بودن فرار مالیاتی
- نرخ تصاعدی مالیات بر درآمد خانوار
- پرداختی به صورت مابه‌التفاوت و نه مستمری

(ب) پیشنهاد راهکارهای عملیاتی برای سیاست‌های حمایتی مسکن:

● پرداخت کمک‌هزینه اجاره به اقشار کم‌درآمد (با هدف گسترش افراد تحت پوشش و افزایش کارایی حمایت‌ها)

● حمایت از عرضه مسکن اجاره‌ای (با هدف افزایش عرضه مسکن برای اقشار کم‌درآمد)

● واگذاری حق بهره‌برداری از زمین‌های شهری دولتی در عین حفظ مالکیت (با هدف افزایش عرضه در عین حفظ مالکیت عمومی زمین برای سیاست‌گذاری‌های آتی)

● پیشنهاد تجمیع منابع و برنامه‌ریزی متمرکز برای اثربخشی سیاست‌های حمایتی (با هدف افزایش کارایی سیاست‌ها)

● توسعه بازار ثانویه رهن برای حمایت از اقشار متوسط (با هدف هدایت منابع به حوزه مسکن)

● معرفی میزان بهره متغیر برای گسترش تسهیلات رهنی پرداختی به اقشار متوسط (با هدف هدایت منابع به حوزه مسکن)

● بهره‌گیری از سیاست‌های حمایتی مسکن برای پایاسازی تولید^{۴۹} (با هدف بهبود عملکرد اقتصاد کلان)

بر اساس مجموع عواملی که مطرح شد، جمع‌بندی این گزارش آن است که:

● بهبود وضعیت سکونت در کشور بیش از هر چیز در گرو بهبود وضعیت و سیاست‌های اقتصاد کلان کشور و دستیابی به رشد پایدار اقتصادی است.

● با توجه به شکست بازار در حوزه مسکن اقشار کم‌درآمد، مداخله دولت در این بازار و صرف هزینه‌های عمومی برای این منظور ضروری است. به علاوه، رویکردهای مقابله با فقر مسکن محدود به تخصیص یارانه از



منابع عمومی به اقشار هدف نیست و باید شامل افزایش پایدار درآمد افراد جامعه باشد تا هم منابع عمومی بیش تری برای این هدف فراهم آید و هم اقشار کم تری بتوانند نیاز مسکن خود را بدون حمایت و از طریق سازوکار بازار برطرف نمایند.

● با توجه به خصوصیات متفاوت جامعه و بازار مسکن در مناطق مختلف، نمی توان نسخه واحدی برای کل کشور در پیش گرفت و حدی از سیاست گذاری محلی برای کارآیی و موفقیت سیاست های حمایتی در این حوزه ضروری است.

● مناسب است رویکردهای حمایتی مسکن در قالب بسته حمایتی (شامل خوراک، آموزش و بهداشت) نگریسته و برنامه ریزی شود.

اصلاح ساختارهای اقتصاد کلان را که در این گزارش اشاره شد، می توان علاوه بر اصلاحات لازم در حوزه های مختلف پولی بانکی - ارزی، مالی و بهبود فضای کسب و کار، مشتمل بر شناسایی و کمینه کردن تعارض های منافع فردی و نهادی چه در حوزه مسکن و چه در سایر حوزه ها خواند. مثلاً ساختار نامناسب اعطای یارانه غیرمستقیم به سوخت و انرژی و تأثیر تداوم این سیاست ها در تخصیص ناهینه منابع - خصوصی و عمومی - در کشور و از دست رفتن فرصت های رشد پایدار، به معنای دست نیافتن به درآمدی حقیقی بیش تر برای بسیاری از خانوارها است که می تواند تأثیر مستقیمی بر بهبود دسترسی خانوارها به مسکن و کاهش فقر مسکن در کشور به همراه داشته باشد.

احتمالاً می توان بخشی از کم توجهی به بهبود ساختاری اقتصاد را - با وجود آگاهی بر ماهیت نامیمون اصلاح نشدن ساختارهای اقتصاد - در تعارض های منافع فردی و نهادی جست و جو کرد که بر اساس تقابل منافع نهادی یا فردی، در برخی حوزه ها انگیزه کافی به تصمیم گیران برای اصلاح کژکارکردها و اقدام در راستای منافع جامعه نمی دهد. از این منظر به نظر می رسد تعارض منافع در حوزه هایی مثل سوخت و انرژی به دلیل اهمیت و میزان منابعی که در این حوزه ها صرف می شود، تأثیر مستقیم و چشمگیری بر کلیه جنبه های فقر در کشور، از جمله فقر مسکن، دارد. در حوزه مسکن نیز اصلاح تعارض های منافع موجود هم به بهبود پایدار وضعیت بخش کمک خواهد کرد و هم منجر به بهبود عملکرد اقتصاد کلان خواهد شد (بخشی از بهبود عملکرد کلان ناشی از بهبود عملکرد بخش های اقتصادی است). برای این منظور، شایسته است توجه جدی به نمونه های تعارض منافع در حوزه مسکن صورت پذیرد. بر اساس گزارش، در حوزه تعارض منافع در بازار مسکن مصادیق زیر را می توان جمع بندی کرد:

جدول ۱۲- اصلی‌ترین مصداق‌های تعارض منافع در حوزه مسکن

پیشنهاد اولیه	نوع تعارض منافع	مصداق تعارض منافع در حوزه مسکن
<p>- تدوین سازوکار لازم برای تفکیک نقش‌های دولت (مقررات‌گذار، مشتری، داور) در بازار خدمات مهندسی، مثلاً: وحدت رویه نظام فنی و اجرایی و مقررات ملی ساختمان و استقلال سازوکار داوری (مرجع ناظر بیرونی)</p> <p>- بازگرداندن نظام مهندسی ساختمان به جایگاه قانونی در حوزه تنسيق امور مهندسان و نه توزیع کار و سپردن نظارت بر کیفیت ساخت‌وساز به شهرداری (مطابق قانون)</p> <p>- اجرای مؤثر ماده ۲ مکرر آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و روزآمدسازی و پیاده‌سازی دستورالعمل آن</p>	تمام انواع تعارض منافع	نمونه‌های متعدد تعارض منافع در بازار خدمات مهندسی در کشور
<p>- فراهم‌کردن بستر قانونی لازم برای جلوگیری از انتفاع اعضای کمیسیون ماده ۱۰۰ از شهرداری و بالعکس</p> <p>- کاستن انگیزه تخلف با به صفر رساندن منافع مادی سازنده (و شهرداری؟) از تخلف</p> <p>- فراهم‌کردن بستر قانونی برای شفافیت هزینه‌کرد شهرداری‌ها</p>	نهادهی (وظایف و درآمد)	تمایل شهرداری به کسب درآمد از عملیات‌های ساختمانی بدون پروانه یا خلاف پروانه و سایر نمونه‌های مشابه در کمیسیون ماده ۱۰۰
<p>- استقلال کمیسیون ماده ۵ از شهرداری</p> <p>- فراهم‌کردن بستر قانونی لازم برای جلوگیری از انتفاع اعضای کمیسیون ماده ۵ از شهرداری و بالعکس</p> <p>- کاستن انگیزه تخلف با به صفر رساندن منافع مادی سازنده (و شهرداری؟) از تخلف</p> <p>- فراهم‌کردن بستر قانونی برای شفافیت هزینه‌کرد شهرداری‌ها</p>	نهادهی (وظایف و درآمد)	تمایل شهرداری به کسب درآمد از تخلف از طرح تفصیلی (تراکم‌فروشی) و سایر گزینه‌های مشابه در کمیسیون ماده ۵
فراهم‌کردن بستر لازم برای مدیریت یکپارچه شهری و (روستایی)	نهادهی (وظایف)	تعارض منافع ناشی از یکپارچه‌نبودن مدیریت شهری (وروستایی)
<p>- تدقیق ساختار برنامه‌ریزی مسکن اقشار کم‌درآمد (منطبق با اصول علمی و توانمندی اقتصاد) مثلاً با تدوین سند بالادستی برای سیاست‌گذاری مسکن یا در مراحل تدوین طرح‌های شهری</p> <p>- هماهنگی برنامه‌ریزی برای اقشار هدف میان نهادهای حمایتی مختلف</p> <p>- نظارت مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای نظارتی بر عملکرد دولت، شهرداری‌ها و سایر نهادهای فعال در این حوزه</p>	نهادهی (وظایف)	لحاظ‌نشدن اقشار کم‌درآمد در برنامه‌ریزی
فراهم‌کردن بستر قانونی و نظارت مؤثر	فردی (ارتباط پسا‌شغلی)	درب‌های گردان در سیاست‌گذاری مسکن و بنگاه‌های خصوصی
<p>- تنظیم مقررات و نظارت مؤثر</p> <p>- پایش و انتشار داده‌های بازار مسکن و گسترش روش‌های ارزش‌یابی مبتنی بر کلان‌داده‌ها</p>	نهادهی (تضاد وظایف، تضاد وظایف و درآمد)	تعارض منافع ناشی از اطلاعات نامتقارن بنگاه‌های املاک
نظارت مجلس شورای اسلامی و تخصیص بودجه	نهادهی (تضاد وظایف)	اجرای قوانین موجود مثلاً مالیات بر زمین‌های بایر با کاربری مسکونی در شهرها و قانون جامع حدنگار (کاداستر)
تعیین کمیسیون عمران مجلس به عنوان کمیسیون اصلی	نهادهی (تضاد وظایف)	بررسی اصلاح قانون پیش‌فروش
<p>- تدقیق ساختار برنامه‌ریزی مسکن اقشار کم‌درآمد (منطبق با اصول علمی و توانمندی اقتصاد) مثلاً با تدوین سند بالادستی برای سیاست‌گذاری مسکن یا در مراحل تدوین طرح‌های شهری</p> <p>- هماهنگی برنامه‌ریزی برای اقشار هدف میان نهادهای حمایتی مختلف</p> <p>- نظارت مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای نظارتی بر عملکرد دولت، شهرداری‌ها و سایر نهادهای فعال در این حوزه</p>	نهادهی (تضاد وظایف)	تمایل دولت‌ها (یا سایر نهادهای غیر خصوصی) به سرمایه‌گذاری مستقیم در مسکن
<p>- واگذاری امور مسکن اجاره‌ای اقشار کم‌درآمد به نهادهی مستقل که تنها بر همین هدف متمرکز است (ضمن محدودکردن شدید دامنه فعالیت این نهاد در حوزه‌های دیگر بازار مسکن برای جلوگیری از تعارض منافع نهادهی و فردی)</p> <p>- تنظیم مقررات و ایجاد سازوکارهای روشن و مؤثر برای تعیین معیارهای واجدان شرایط، شناسایی دقیق اقشار هدف، و سازوکارهای حمایتی (مثلاً کمک‌هزینه اجاره) و مدیریت مسکن‌های اجاره‌ای</p> <p>- فراهم‌کردن بستر مناسب برای ورود بخش خصوصی به بخش (رفع یا محدودکردن سازوکارهای تعارض منافع که منجر به بی‌ثباتی اقتصاد کلان و ایجاد تورم عمومی می‌شود)</p>	فردی (کلیه موارد تعارض منافع فردی) نهادهی (تضاد وظایف، تضاد وظایف و درآمد)	انواع تعارض منافع در تولید و بهره‌برداری از بازار اجاره‌ای برای تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد



طراحی جزئیات بسیاری از پیشنهاد‌های مطرح شده نیازمند پژوهش‌های جداگانه برای تطبیق با وضعیت خاص کشور است. به طور خاص مجلس شورای اسلامی می‌تواند تأثیر بسیاری در نظارت‌ها داشته باشد. نکته جانبی که در این میان شایسته توجه است، افزایش کیفیت قانون‌نویسی در ایران است؛ مثلاً قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ و مواد مختلفی از قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ (در حوزه مسکن) هرچند قوانین جدیدی هستند، اما به علت ضعف قانون‌نویسی در مرحله اجرا با مشکلات متعددی مواجه شده‌اند،^{۵۰} و هم‌اکنون اصلاح این قوانین یا برخی از مواد و تبصره‌های آن‌ها در مجلس در دست بررسی است. بنابراین، شایسته است دقت بیشتری در سازوکار قانون‌نویسی و مراحل بررسی و تصویب مفاد قانون انجام پذیرد.^{۵۱}

۵۰- قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ جزء قوانینی است که از بدو تصویب بدون کارکرد بوده، زیرا به گفته دست‌اندرکاران حتی یک پیش‌فروش نیز مطابق قانون انجام نشده است. علت این بی‌قانونی، ناسازگاری و تضاد قانون پیش‌فروش با واقعیات بخش و سایر قوانین و مقررات است؛ به گونه‌ای که انجام پیش‌فروش بر اساس قانون فعلی ممکن نیست. فدایی و همکاران (۱۳۹۶) در مجموع به ۱۵ ایراد قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ اشاره می‌کنند و راه چاره را فسخ قانون فعلی و وضع قانونی جدید برای پیش‌فروش با تمرکز بر حساب امانی برمی‌شمرند. و از کاستی‌های قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴، مثلاً می‌توان به بازگذاشتن مالیات بر عایدی سرمایه و همچنین مالیات بر خانه‌های خالی اشاره کرد. قانون، راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان را برعهده وزارت راه و شهرسازی نهاده است، حال آن‌که علاوه بر ابهام در این ماده - چه در میزان تأثیرگذاری این مالیات بر بازار مسکن، چه در منصفانه بودن این مالیات به طور مثال در وضعیت عرضه بیش از حد در بازار محلی مسکن و چه از منظر عملی بودن امکان تعریف و شناسایی صحیح خانه‌های خالی - به نظر می‌رسد نهاد‌های دیگری همچون ثبت، شهرداری، وزارت‌های نیرو و مانند آن‌ها در عمل توانمندی بیشتری برای شناسایی واحدهای خالی داشته باشند. در عمل نیز ناهماهنگی میان مجموع این دستگاه‌ها تا مدت‌ها مانعی بر سر راه راه‌اندازی سامانه به شمار می‌رفت.

۵۱- وکیلان و مرکز مالگیری (۱۳۹۵) نیز به مشکل کیفیت قوانین و تقنین در ایران اشاره می‌کنند. قنبری در روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۶/۱/۱۳۹۵ در مقاله‌ای با عنوان «رهایی از قوانین متضاد؛ چگونه؟» پیشنهادی برای بهبود قانون‌نویسی در ایران بر اساس سازوکارهای رایج در انگلستان مطرح می‌کند.

منابع

- آخوندی، ع (۱۳۹۸). اقتصاد شهری و مسئله مهندسی از منظر اقتصاد سیاسی، سخنرانی در دانشگاه صنعتی شریف.
- احمدی، ح (۱۳۷۳). برنامه‌ریزی مسکن، برنامه‌ریزی شهری: از تعارض تا هماهنگی، اولین همایش سیاست‌های توسعه مسکن.
- احمدی، ح و قلی‌پور، م (۱۳۹۴). بررسی سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد در برنامه‌های توسعه ایران (برنامه دوم توسعه اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)، همایش ملی معماری و شهرسازی ایرانی اسلامی، رشت.
- اصغر سالم، ع، طاهرپور، م، صمدیان، ف، ربیعی، س. (۱۳۹۶). اندازه‌گیری فقر چندبُعدی در ایران و نگاهی به تجارب جهانی کاهش فقر، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- اطهاری، ک (۱۳۸۴). فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۸.
- ایران دوست، ک (۱۳۸۷). جایگاه بخش غیررسمی در توانمندسازی اجتماعات فقیر، هفت شهر، شماره ۲۳-۲۴.
- بهمنی، الف و قائدرحمتی، ص (۱۳۹۵). ارزیابی مسکن مهر از نظر شاخص‌های کیفی مسکن مناسب (نمونه موردی: مسکن مهر ۲۲ بهمن شهر زنجان)، جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، سال ۱۴، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۵.
- پالیزبان، جودکی و رضویان (۱۳۸۹). اسکان غیررسمی و فقر مسکن (مطالعه موردی: شهر پاکدشت)، فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط، دوره ۳، شماره ۱۱، ص ۱۱۵ تا ۱۳۲.
- پورمحمدی، م، صدر موسوی، م و عابدینی، الف (۱۳۹۱). تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطالعات شهری، شماره ۳، ص ۳۴ تا ۴۳.
- تحصیلی، ح، شاکری، ع، قاسمی، ع، سلیمی‌فر، م، جهانگرد، الف (۱۳۹۱). ارزیابی نوسانات بازار مسکن و رابطه آن با ادوار تجاری در اقتصاد ایران، مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، بهار و تابستان ۱۳۹۱.
- جواهری، ح، حاتمی‌نژاد، ح، زیاری، ک، پوراحمد، الف (۱۳۹۳). رویکرد فازی و پهنه‌بندی فقر چندبُعدی در فضاهای شهری (نمونه موردی: شهر کامیاران)، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۱۳.
- حبیبی، ک، بهزدافر، م، و ترابی، ک (۱۳۸۹). نقد و آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی عملیاتی مسکن مهر در ایران، شماره ۶۹، ص ۷ تا ۱۴.
- حجازی (۱۳۹۳). ارزیابی وضعیت طرح مسکن مهر از دیدگاه ساکنان (مطالعه موردی: مسکن مهر شهر ماهشهر)، توسعه اجتماعی، دوره ۹، شماره ۲.
- حسینی، م، برقچی، م، باقرزاده، ف، صیامی، ق (۱۳۹۴). ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی گسترش بی‌رویه شهرها (مطالعه موردی: پروژه مسکن مهر - شهر طرقله)، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دوره ۵، شماره ۱۸.



- خزاقی، ح (۱۳۷۸). نگاهی به برنامه سوم بخش مسکن، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۲۹.
- خلیلی، الف، نورالهی، ح، رشیدی، ن، رحمانی، م (۱۳۹۴). ارزیابی سیاست‌های مسکن مهر در ایران و ارائه راهکارهایی جهت بهبود آن، مطالعات شهری، دوره ۴، شماره ۱۳.
- دربان آستانه، ع، و سادات بشیری، ب (۱۳۹۶). تحلیل محرومیت بخش مسکن روستایی در شهرستان‌های کشور، فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، شماره ۲، پیاپی ۲۰.
- راغفر، ح، محمدی فرد، ز، و سنگری مهدب، ک (۱۳۹۲). اندازه‌گیری فقر بُعدی در شهر تهران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ۱۳، شماره ۲، ص ۱ تا ۱۶.
- راغفر، ح، و یوسفوند، ف (۱۳۹۶). فقر مسکن و تغذیه کودکان در شهر تهران (۱۳۹۰)، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ۱۷، شماره ۳، ص ۱۵۹ تا ۱۹۱.
- رحمانی، م (۱۳۷۵). بخش مسکن در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران.
- رضایی خبوشان، ر، نعمتی مهر، م (۱۳۹۴). سنجش کیفیت محیط مسکونی در برنامه مسکن مهر بر اساس نشانگرهای کیفیت زندگی (مورد پژوهش: مسکن مهر شهر جدید پردیس)، ص ۲۵، دوره ۲۵، شماره ۶۹، ص ۵۳ تا ۷۰.
- روستایی، ش، احدنژاد، م، و اصغری زمانی، الف (۱۳۹۱). بررسی شاخص‌های کالبدی - اجتماعی مسکن در تعیین بلوک‌های فقیرنشین با استفاده از مدل تحلیل عاملی (مطالعه موردی: شهر کرمانشاه)، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۴، شماره ۳، ص ۱۴۱ تا ۱۵۶.
- زاوه، ف. (۱۳۹۷). بررسی رکود صنعت ساختمان در ایران و ارائه راهکار سیاستی برای ایجاد رونق، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، تهران.
- زاوه، ف (۱۳۹۸). سیاست‌های حمایتی مسکن: مبانی اقتصادی، تجربه جهانی و راهکارها، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، تهران.
- زاوه، ف (۱۳۹۹). سیاست‌گذاری مسکن در ایران و جهان: با تمرکز بر مرور ادبیات ارزیابی طرح مسکن مهر.
- زبردست، ا، رضانی، ر (۱۳۹۵). سنجش فقر شهری و ارتباط آن با دسترسی به خدمات شهرداری در قزوین، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، دوره ۲۱، شماره ۲.
- زیاری، ک، پورا احمد، الف، حاتمی نژاد، ح، محمدی، ا (۱۳۹۵). برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم درآمد شهری با تأکید بر توانمندی مالی و خط فقر مسکن (جمعیت شهری استان کردستان)، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۸، شماره ۲، ص ۲۱۱ تا ۲۲۶.
- سوری، د (۱۳۸۵). ارزیابی نظام یارانه‌های مسکن، وزارت راه و شهرسازی، تهران.
- سیدزاده ثانی، س م، جلالی، م (۱۳۹۴). بررسی بسترهای قانونی جرم‌زا در پروژه مسکن مهر با توجه به اصول طراحی محیطی پیش‌گیری از جرم، وکیل مدافع، فصلنامه داخلی کانون وکلای دادگستری خراسان.

- شبکه کانون‌های تفکر ایران (ای‌تان) (۱۳۹۳). بررسی آخرین وضعیت برنامه مسکن مهر و پیشنهاد‌های اجرایی برای تکمیل پروژه.
- شعوری، ز، بیاد، ح، رضوان، ب، شهبازی، م (۱۳۹۶). تأثیر عوامل کالبدی بر افزایش جرم خیزی در مسکن مهر، اولین همایش سراسری توسعه پایدار در مهندسی عمران، معماری و شهرسازی.
- شهبازیان، آ، عبداللهی، م، عینیان، م، کاویانی، ز (۱۳۹۷). برآورد خط فقر ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- شیروانیان، ع و بخشوده، م (۱۳۹۱). فقر مسکن روستایی و استراتژی‌های مقابله با آن، مسکن و محیط روستا، شماره ۱۴۰.
- عبدی، م، مهدی‌زادگان، س، و کردی، ف (۱۳۹۰). شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۷)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
- فدایی، م ص، عبده تبریزی، ح، زاوه، ف، گنجی زهرایی، ه، بازداراردبیلی، پ، اکبری قرینی، م، حسینی، س م، کریمی، س (۱۳۹۶). طراحی نظام پیش فروش مسکن متکی به سازوکار نظام بانکی. مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی (به سفارش وزارت راه و شهرسازی).
- فرنام، ع، حمیدپور زارع، س، (۱۳۹۸). چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ (بخش مسکن)، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات زیربنایی.
- فرنام، ع، حمیدپور، س، صباغی، ح، و عبدلی، م (۱۳۹۸). اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن اجاره‌ای در ایران)، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات زیربنایی.
- فرهادی پور، م (۱۳۹۴). از فقر شهری تا فقر مسکن: برآورد میزان فقر مسکن و تأمین مالی آن، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۳. تابستان ۱۳۹۴.
- قائدرحمتی، ص، مشکینی، الف، و آژند، م. (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی پروژه‌های مسکن مهر (نمونه موردی: شهر جدید شیرین‌شهر). کنفرانس بین‌المللی نیارش شهر پایا.
- قربانی، س، حاجی‌پور، خ، و نظری، م (۱۳۹۲). بررسی نقش سیاست مسکن مهر در تشدید پراکنده‌رویی شهری (مطالعه موردی، شهر استهبان)، کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
- قنبری، الف (۱۳۹۵). تحلیلی بر مکان‌یابی مسکن مهر شهر تبریز، جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۲۰، شماره ۵۵.
- قنبری، الف، ظاهری، م (۱۳۸۹). ارزیابی سیاست‌های کلان مسکن در برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، ؟؟؟، دوره ۲۹. شماره ۱۳۲.
- صیامی، ق، ویسه، م، رخساری طارمی، س (۱۳۹۴). سنجش معیارهای بهینه مکان‌یابی پروژه‌های مسکن مهر استان البرز با استفاده از روش‌های تحلیل چندمعیار AHP و TOPSIS، شهر پایدار، دوره ۲، شماره ۱.

- طرح جامع مسکن (۱۳۸۵). وزارت راه و شهرسازی.
- ظریفیان مهر، ع (۱۳۹۵). ارزیابی کیفیت مسکن مهر: سنجش میزان رضایت ساکنان (نمونه موردی: پروژه‌های نگین صدرا، مهرگان، مهرضا و وحدت بتن، شهر جدید صدرا)، مدیریت شهری نوین، سال چهارم، شماره ۱۳.
- کاظمیان، غ و میرعابدینی، س ز (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه شهری، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، شماره ۴۶.
- محمدی، ف، پروین، س، و رستگار، ی (۱۳۹۶). چالش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی حوزه مسکن و تأثیر آن بر شکل‌گیری ناهنجاری‌های اجتماعی (مطالعه موردی مسکن مهر پزند)، برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۳۳.
- مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۳). وزارت راه و شهرسازی.
- موحد، ع، ولی‌نوری، س، حاتمی‌نژاد، ح، زنگانه، الف، کمانرودی کجوری، م (۱۳۹۵). تحلیل فضایی فقر شهری در کلان‌شهر تهران، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، دوره ۴، شماره ۱۵.
- نیلی، م و همکاران (۱۳۹۶). اقتصاد ایران: چگونگی گذار از ابرچالش‌ها، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران.
- نجاتی، ص، علوی س.ع، و قائدرحمتی، ص (۱۳۹۷). تحلیل فقر مسکن شهری از بُعد اجتماعی (مطالعه موردی: محلات منطقه ۱۷ شهر تهران)، دوفصلنامه جغرافیای اجتماعی شهری، دوره ۵، شماره ۲.
- نصیری، م (۱۳۸۶). توزیع جغرافیایی فقر مسکن و پراکندگی زنان مطلقه خانه‌دار در مناطق ۲۲گانه تهران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، شماره ۲۴.
- وکیلیان، ح، و مرکز مال‌میری، الف (۱۳۹۵). مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۵۱.
- همت‌جو، ع (۱۳۸۹). برآورد خط فقر مسکن: مطالعه موردی نقاط شهری استان قم، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۴۷ و ۴۸. پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
- De Jong, M., Henry, W. P., & Stansbury, N. (2009). Eliminating corruption in our engineering /construction industry. *Leadership and Management in Engineering*, 9(3), 105-111.
- Duque, J. C., Patino, J. E., Ruiz, L. A., & Pardo-Pascual, J. E. (2015). Measuring intra-urban poverty using land cover and texture metrics derived from remote sensing data. *Landscape and Urban Planning*, 135, 11-21.
- FEMA e74. (2011). *Reducing the Risks of Nonstructural Earthquake Damage A Practical Guide*, Federal Emergency Management Agency, Washington, D.C.
- Hsieh, C. T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly journal of economics*, 124(4), 1403-1448.
- Inchauste, G., Karver, J., Kim, Y. S., & Abdel Jelil, M. (2018). *Living and Leaving: Housing, Mobility and Wel-*

fare in the European Union.

- Isalou, A. A., Litman, T., Irandoost, K., & Shahmoradi, B. (2015). Evaluation of the affordability level of state-sector housing built in Iran: case study of the Maskan-e-Mehr project in Zanjan City. *Journal of Urban Planning and Development*, 141(4), 05014024.
- Park, K. (2005). Textbook of preventive and social medicine, 18th edition. Preventive Medicine in Obstet, Paediatrics and Geriatrics.
- Satterthwaite, D., & Mitlin, D. (Eds.). (2013). *Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*. Routledge.
- Smith, J. P. (2000). Land value taxation: a critique of 'Tax Reform, a Rational Solution'.
- UNECE (2006). *Guidelines on social housing principles and examples*, Geneva, United Nations Economic Commission for Europe.
- United Nations. (1996). *The Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. *Third World Planning Review*, 18(2), 3.
- Vickrey, William. "The Corporate Income Tax in the U.S. Tax System, 73 TAX NOTES 597, 603 (1996).



گزارش‌های منتشر شده معاونت رفاه اجتماعی

۱. وضعیت فقر و نابرابری در ایران در دوره ۸ ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (آذرماه ۹۲)
۲. نقدی بر واگذاری بیمه‌های درمان به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ (دفتر بیمه‌های سلامت) (آذرماه ۹۲)
۳. نقدی بر ادغام سازمان‌های بیمه‌گر در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ تجربه سایر کشورها؛ (دفتر بیمه‌های سلامت) (آذرماه ۹۲)
۴. نقد و بررسی داده‌های سالنامه آماری در حوزه آسیب‌های اجتماعی؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (دیماه ۹۲)
۵. تحلیل محتوای اخبار آسیب‌های اجتماعی در رسانه‌ها؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (دیماه ۹۲)
۶. بررسی وضعیت طلاق در کشور بین سال‌های ۸۴ و ۹۱؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (دیماه ۹۲)
۷. نگاهی به گفتمان رهبر معظم انقلاب پیرامون سبک زندگی، تعاون و اقتصاد مقاومتی؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (دی ماه ۹۲)
۸. توانمندسازی خانوارهای ساکن در محله‌های فقیرنشین همگام با هدفمندسازی یارانه‌ها؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (بهمن ماه ۹۲)
۹. برنامه راهبردی کاهش فقر در ایران؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (اسفند ۹۲)
۱۰. طرح جامع ظرفیت‌سازی سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (اسفند ۹۲)
۱۱. برنامه یارانه خوراک در آمریکا (SNAP)؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (اسفند ۹۲)
۱۲. مشروط‌سازی دریافت یارانه نقدی به انجام آزمایشات رایگان پزشکی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (اردیبهشت ماه ۹۳)
۱۳. پتانسیل تحقق نیافته ایران، مخزن استعداد‌های بهره‌بردار نشده؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (خرداد ماه ۹۳)
۱۴. نگاهی به پدیده سوء مصرف مواد مخدر در ایران؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (خرداد ماه ۹۳)
۱۵. شکل‌گیری دولت رفاه و سرمایه‌داری هماهنگ در ژاپن و آلمان؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۹۳)
۱۶. مشارکت اجتماعات محلی در شناسایی فقرا؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۹۳)
۱۷. نگاهی به شاخص جهانی گرسنگی و وضعیت ایران؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۹۳)
۱۸. طراحی پرسشنامه برای شناسایی خانوارهای فقیر؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مرداد ماه ۹۳)
۱۹. شاخص رشد و تکامل کودک ۲۰۱۲: پیشرفت‌ها، چالش‌ها و نابرابری؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مرداد ماه ۹۳)
۲۰. بررسی پدیده خودکشی در ایران؛ (دفتر امور آسیب‌های اجتماعی) (شهریورماه ۹۳)
۲۱. شاخص امنیت غذایی جهانی سال ۲۰۱۴؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (شهریورماه ۹۳)
۲۲. برنامه‌های حمایت اجتماعی در ترکیه؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مهرماه ۹۳)
۲۳. اندازه‌گیری وسعت و اجزای فقر کودکان با روش فقر چند بعدی؛ (معاونت رفاه اجتماعی با همکاری سازمان بهزیستی کشور) (آبان ماه ۹۳)
۲۴. نقش سازمان اشتغال در خارج از کشور فیلیپین و مقررات استخدام و اشتغال کارگران در خارج از کشور؛ (معاونت رفاه اجتماعی با همکاری معاونت اشتغال و کارآفرینی) (آذرماه ۹۴)
۲۵. رتبه‌بندی سازمان بهزیستی از نظر شاخص‌های توانمندی زنان سرپرست خانوار کشور؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مرداد ماه ۹۳)
۲۶. اشتغال عمومی؛ راهکار مقابله با بیکاری در شرایط رکود تورمی؛ (معاونت رفاه اجتماعی با همکاری معاونت اشتغال و کارآفرینی) (اردیبهشت ماه ۹۴)

۲۷. برنامه مشاغل عمومی در آفریقای جنوبی؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (خرداد ماه ۹۴)
۲۸. حمایت اجتماعی در جهان: حمایت اجتماعی از کودکان؛ (دفتر بیمه‌های اجتماعی) (تیرماه ۹۴)
۲۹. بررسی شاخص موفقیت لگاتوم در سال ۲۰۱۴ و مقایسه وضعیت ایران با کشورهای منطقه؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مهرماه ۹۴)
۳۰. بررسی شاخص پیشرفت اجتماعی در سال ۲۰۱۴؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (آبان ماه ۹۴)
۳۱. الزامات تدوین برنامه ششم توسعه؛ (دفتر بیمه‌های سلامت) (آبان ماه ۹۴)
۳۲. گزارش جهانی نشاط در سال ۲۰۱۳؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (دی ماه ۹۴)
۳۳. گزارش شاخص کیفیت زندگی در جهان در سال ۲۰۱۶؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (شهریورماه ۹۵)
۳۴. گزارش شاخص جهانی گرسنگی و وضعیت ایران در سال ۲۰۱۵؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مهرماه ۹۵)
۳۵. تاریخچه ادغام و انتزاع بیمه‌ها از وزارت بهداشت؛ (دفتر بیمه‌های سلامت) (مهرماه ۹۵)
۳۶. بررسی اثرات اعمال معافیت‌های حق بیمه سهم کارفرمایی و نقد جایگاه آن در برنامه‌های توسعه؛ (دفتر بیمه‌های اجتماعی) (خردادماه ۹۵)
۳۷. شاخص توسعه کودک ۲۰۱۵؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (آذرماه ۹۵)
۳۸. گزارش توسعه زیرساخت‌های رفاهی در ایران طی سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۴؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (دی ماه ۹۵)
۳۹. طبقه بندی استاندارد رفاه اجتماعی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (آذرماه ۹۶)
۴۰. نظام نهادی تور ایمنی اجتماعی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (آذرماه ۹۶)
۴۱. سند راهبرد کاهش فقر پاکستان؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (خرداد ۱۳۹۷)
۴۲. چشم‌انداز اقتصادی جهان در سال ۲۰۲۰، خلاصه گزارش صندوق بین‌المللی پول، منتشر شده در آوریل ۲۰۲۰ (اردیبهشت ۱۳۹۹)
۴۳. وضعیت رفاه و مصرف خانوارهای ایرانی در سال ۱۳۹۸ و ضرورت اصلاحات اقتصادی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (اسفند ۱۳۹۸)
۴۴. تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیر ۱۳۹۹)
۴۵. عدالت آموزشی در ایران؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (بهار ۱۳۹۹)
۴۶. تحلیل سیاست‌گذاری آموزش در ایران با تأکید بر عدالت آموزشی؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (بهار ۱۳۹۹)
۴۷. کتاب راهنمای برنامه ملی کسب و کار؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (خرداد ۱۳۹۹)
۴۸. پول‌های محلی؛ ابزاری برای توانمندسازی و مقابله با رکود و نابرابری منطقه‌ای؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (خرداد ۱۳۹۹)
۴۹. برنامه دولت کانادا برای مقابله با تبعات بیماری کرونا (برنامه پاسخگویی اقتصادی کووید-۱۹ کانادا: حمایت از شهروندان و مشاغل) (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (بهار ۱۳۹۹)
۵۰. سیاست‌های اتخاذ شده در کشورهای مختلف برای مقابله با کرونا؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (بهار ۱۳۹۹)
۵۱. مداخله دولت‌های عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در بازار اجاره مسکن؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (خرداد ۱۳۹۹)
۵۲. جزئیات بسته کمک ۲ تریلیون دلاری سنای آمریکا برای مقابله با کرونا؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (بهار ۱۳۹۹)
۵۳. فقر و نابرابری در آموزش و پرورش ایران؛ بررسی شاخص‌ها، ریشه‌یابی و برخی راهکارها با تأکید بر مسئله تعارض منافع؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۱۳۹۹)



۵۴. چگونگی جایگزینی کارت‌های اعتباری خرید مواد غذایی با توزیع مستقیم برنج یارانه‌ای؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۱۳۹۹)
۵۵. حمایت اجتماعی و مواجهه‌ی مشاغل با کووید-۱۹: یک بررسی بهنگام از اقدامات کشورها؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (تیرماه ۱۳۹۹)
۵۶. گزارش عملیاتی و پیش‌بینی برنامه‌های آتی معاونت رفاه اجتماعی (ویرایش اول)؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (تابستان ۱۳۹۹)
۵۷. برنامه اجرایی مدیریت حمله‌های سوداگرانه و تأمین مالی بنگاه‌ها؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (شهریور ۱۳۹۷)
۵۸. برنامه جبران خسارت شهروندان پاکستان (مطالعه موردی، ژوئن ۲۰۱۳)؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (تابستان ۱۳۹۹)
۵۹. مطالعه ساختار حکمرانی داده محور باهدف بهبود بهره‌برداری از پایگاه رفاه ایرانیان؛ (شهریور ۱۳۹۹)
۶۰. بررسی تجربیات جهانی در زمینه استفاده از کارت اعتباری به‌عنوان ابزار حمایتی؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (شهریور ۱۳۹۹)
۶۱. الگوی نوین سازمان و مدیریت حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (شهریور ۱۳۹۹)
۶۲. تشریح فرآیند اجرایی کردن بند ح تبصره ۱۷ قانون بودجه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (شهریور ۱۳۹۹)
۶۳. ارائه کالا برگ و راه‌اندازی سیستم فاکتور الکترونیک در حمایت از خانوار در شرایط کرونا؛ (معاونت رفاه اجتماعی) (مرداد ۱۳۹۹)
۶۴. مقایسه دسترسی خانوارها به اعتبار و تسهیلات بانکی در ایران و جهان؛ (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی) (مهر ۱۳۹۹)

فقر مسکن یا فقر سرپناه، یکی از جنبه‌های اصلی فقر به شمار می‌رود. فقر سرپناه نیز درون مفهوم گسترده‌تری با نام «ناامنی مسکن» قرار می‌گیرد. مسکن مناسب، مفهومی فراتر از سقفی بالای سراسر است. این مفهوم شامل حریم خصوصی مناسب، فضای کافی، دسترسی فیزیکی، امنیت مناسب، امنیت سکونت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی مناسب، تهویه و گرمایش مناسب، زیرساخت‌های اساسی مناسب مانند امکانات دسترسی به آب و تأسیسات فاضلاب و مدیریت پسماند و موقعیت مناسب و در دسترس از لحاظ محل کار و امکانات اساسی است که جملگی باید با هزینه درخور استطاعتی در دسترس باشند. مناسب بودن، مسئله‌ای فرهنگی، اقتصادی، محیطی و اجتماعی است و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بر این اساس، مسکن، پدیده‌ای چندوجهی است و بنابراین، فقر مسکن نیز از زوایای مختلف درخور بررسی است. این پژوهش، با جمع‌بندی آثار مکتوب فقر مسکن در کشور به تحلیلی کلی در این حوزه دست پیدا کرده است. تمرکز این پژوهش به طور خاص بر مصادیق بارز تعارض منافع در حوزه مسکن است که می‌تواند تشدیدکننده فقر مسکن باشد یا مانع بهبود وضعیت فقر در این حوزه شود. آمارهای موجود جمع‌آوری شده و ضعف‌های آماری شناسایی شده و سپس تحلیلی از وضعیت فقر عرضه شده است. در ادامه ضمن برشمردن مصادیق تعارض منافع و فساد در روش‌های فقرزدایی، مروری بر تاریخچه سیاستگذاری مسکن صورت پذیرفته است. تعارض منافع در حوزه مسکن، منجر به کند شدن روند بهبود ساختاری اقتصاد شده است که مدیریت آنها می‌تواند عملکرد اقتصاد کلان را بهبود بخشد.