

## نقش و جایگاه دولت در سیاست اجتماعی در حوزه مسکن در ایران

حمیده ژبان باقری<sup>۱</sup>

دکتری جامعه شناسی سیاسی دانشگاه آکادمی علوم تاجیکستان

احمد خوجه یف

استاد و مدیر گروه آموزشی فلسفه اجتماعی دانشکده فلسفه حقوق

و علوم سیاسی دانشگاه آکادمی علوم تاجیکستان.

### مطالعات جامعه‌شناختی

(علمی - پژوهشی)

دوره ۲۹، شماره یک: ۳۴۳-۳۲۳

شاپا ۲۸۰۹-۱۰۱۰

نمایه در ISC

دریافت ۱۳۹۸/۸/۶

بذیرش ۱۴۰۰/۱/۲

### چکیده

مسکن از جمله حوزه‌هایی می‌باشد که امروزه بخشی مهم از سیاستگذاری‌های اجتماعی دولت‌ها را به خود اختصاص داده است. در کشور ایران، پس از انقلاب اسلامی، خط‌مشی‌های کلی و سیاست‌های تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی شده است و در قالب قانون برنامه توسعه، مصوب و از سوی دولت‌های مربوطه در دستور کار قرار گرفته و در جهت اجرایی گردیدن آنها، تلاش‌هایی صورت گرفته است. بر مبنای اهمیت و ضرورتی که سیاستگذاری در حوزه مسکن در جوامع امروزی دارد، نوشتار حاضر با طرح این سؤال اساسی که چه نقش و جایگاهی را می‌توان برای نهاد دولت در سیاست‌های اجتماعی تدوین شده در حوزه مسکن در ایران پس از انقلاب در نظر گرفت؟ با کاربست روش تحلیل محتوای کیفی، درصدد بررسی سیاستگذاری‌های صورت گرفته از سوی دولت‌ها در حوزه مسکن در قالب قوانین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب در ایران، جامعه آماری پژوهش، متون قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه در کشور می‌باشد و ابزارگردآوری اطلاعات، استفاده از سیستم رمزگذاری و مقوله‌بندی یا فهرست‌وارسی است. یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای کیفی حاکی از آن است که در برنامه چهارم توسعه، سیاست مسکن در راستای سیاست ساماندهی بافت‌های فرسوده و تأمین مسکن کم‌درآمدها (مسکن مهر) تدوین گردید و حرکتی مؤثر در جهت عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد بوده است و در قالب برنامه پنجم توسعه، با تأکید بر الگوهای شهرسازی اسلامی-ایرانی، مسکن مهر، ساماندهی بافت‌های فرسوده، اسکان غیررسمی و توسعه پایدار در حوزه مسکن، این مهم مدنظر دولتمردان قرار گرفته است. در هر دو برنامه دولت از نقش پررنگ و اثرگذار در بخش مسکن برخوردار است.

واژگان کلیدی: دولت، مسکن، سیاست اجتماعی، برنامه‌های توسعه

<sup>۱</sup> پست الکترونیکی نویسنده رابط، lmnopqrst903@gmail.com

## مقدمه

از مهمترین دگرگونی‌ها در ساخت و کارکرد دولت در دوران مدرن را می‌توان نقش و جایگاه دولت در حوزه تدوین سیاست‌های اجتماعی دانست، تا جایی که برخی اندیشمندان سیاست‌گذاری اجتماعی را مسأله محوری دولت مدرن می‌دانند و جریان‌ها، احزاب و ایدئولوژی‌های سیاسی را حول این محور دسته‌بندی می‌کنند (امجدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۶). سیاست اجتماعی<sup>۱</sup> در حوزه نظر و عمل، زیرمجموعه سیاست عمومی<sup>۲</sup> است و هدف آن ارتقاء برابری فرصت‌ها برای افراد، برابری عاملان و گروه‌های ذی‌نفع و انسجام اجتماعی برای منافع همه جانبه جامعه است (Dani & Haan, 2008: 17). در قرن اخیر، تدوین سیاست‌های اجتماعی به منظور برقراری رفاه اجتماعی و گسترش عدالت اجتماعی از دغدغه‌های دولت‌ها بوده است؛ بر این مبنای برنامه‌های رفاهی از هر نوع مانند تأمین اجتماعی، سلامت، مسکن، آموزش و ... که موضوعات غیرسیاسی قلمداد می‌گردند، به‌مثابه موضوعات سیاسی، مطرح و به دولت‌ها مرتبط گردیده‌اند (Alcock et al, 2008: 163).

این دغدغه و چالش، به‌ویژه برای دولت‌هایی که به مانند جمهوری اسلامی در ایران که برای تحکیم مبانی حکومتی خود ابتدا به پشتیبانی مردم دارد (قراخانی، ۱۳۹۵: ۹۴) بسیار پررنگ‌تر و بااهمیت‌تر می‌باشد؛ چراکه توزیع منابع به شیوه‌ای عادلانه و برقراری رفاه اجتماعی در نتیجه سیاست‌های اجتماعی، یکی از پیشران‌های کسب مشروعیت نظام سیاسی قلمداد می‌شود؛ لذا دولت‌ها تلاش می‌کنند تا از طریق تدوین سیاست‌های اجتماعی، بقا و مشروعیتشان را تضمین کنند (Dani & Haan, 2008: 62).

گسترش نرخ شهرنشینی با توجه به خصوصیات اجتماعی و سیاسی خاصی که دارد سبب گردیده است تا کالای مسکن جایگاه مهمی پیدا کند (رنه شورت، ۱۳۸۸: ۲۲۶) و مسئله مسکن و تأمین آن برای شهروندان، به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد همراه با رشد سریع شهرنشینی در نتیجه مهاجرت‌های روستا-شهری و افزایش طبیعی جمعیت به دلیل عدم تعادل بین عرضه و تقاضای مسکن اهمیت بیشتری یافته است؛ به طوری که در برخی از کشورها به یک معضل اجتماعی بدل شده است (سبحانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۸). از سویی در ایران، رشد شتابان جمعیت

1 Social Policy

2 Public policy

شهری شرایط خاصی را برای مردم در محیط شهری ایجاد کرده است. جمعیت شهرنشین در یک دوره پنجاه و پنج ساله (۱۳۳۵ الی ۱۳۹۰) حدود ۸/۹ برابر شده است؛ به طوری که بین سال های ۱۳۳۵ الی ۱۳۹۰ بیشتر از ۴۷ میلیون نفر به جمعیت شهرهای کشور اضافه شده است (سایت مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱). این افزایش شتابان نرخ رشد شهرنشینی در ایران به افزایش تقاضای بالقوه مسکن در سطح شهرها، به خصوص شهرهای بزرگ منجر شده است و دولت‌ها را بر آن داشته تا در قالب سیاستگذاری‌های اجتماعی خود، تأمین مسکن آحاد جامعه، به خصوص اقشار کم‌درآمد را مدنظر قرار دهند. در این راستا تجربیات جهانی پشتوانه نظری لازم برای ورود دولت‌ها به عرصه مسکن فراهم آورده است؛ آگای و کاراکایاسی<sup>۱</sup> (۲۰۲۰) اظهار کردند که تغییر سیاست‌های موجود و حرکت در راستای تولید مسکن مقرون‌به‌صرفه و در دسترس راهکاری در جهت کاهش معضلات مربوط به مسکن در کشورهای درحال توسعه می‌باشد. هان، کیم و جین<sup>۲</sup> (۲۰۲۱) ارائه مسکن ارزان‌قیمت از طریق پروژه‌های نوسازی شهری را راهکاری در جهت کاهش چالش‌های موجود در کشور استرالیا در زمینه مسکن عنوان کردند. لیتوینوا و دانیلوا<sup>۳</sup> (۲۰۲۱) نیز اظهار کردند که دولت‌ها می‌بایست در زمینه کاهش چالش‌های مربوط به مسکن، حضوری فعال در این زمینه داشته باشند و از طریق توسعه ساخت مسکن زمینه توسعه اجتماعی-اقتصادی جامعه خویش را بهبود بخشند. هیفمن و دی والد<sup>۴</sup> (۲۰۲۰) مداخلات دولتی در توسعه مسکن خودساخته گروهی<sup>۵</sup> را به‌عنوان راهکار این معضل در جوامع در حال پیشرفت عنوان کردند. ماریاداس و عبدالله<sup>۶</sup> (۲۰۲۰) نیز اظهار کردند که سیاست‌ها و برنامه‌های دولت نقش اصلی و عمده را در کنترل قیمت مسکن در کشور مالزی ایفا می‌کند. در ایران نیز تأمین مسکن مناسب، با توجه به شرایط بازار مسکن و میزان نیاز به مسکن و دیدگاه دولت‌های حاکم برای تخصیص فضا و امکانات، متفاوت و یکی از عوامل تعیین‌کننده کیفیت زندگی خانوار می‌باشد. بر اساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانوار ایرانی است و دولت نیز موظف است با رعایت اولویت

---

1 Agayi & Karakayaci

2 Han., Kim & Jin

3 Litvinova & Danilova

4 Heffernan & De Wilde

5 Group self-build housing

6 Mariadas & Abdullah

برای آنها که نیازمندترند، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. پس از انقلاب اسلامی، خط‌مشی‌های کلی و سیاست‌های تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی شده است (پورمحمدی و دیگران، ۱۳۹۱: ۳۴) و تا کنون در قالب ۶ قانون برنامه توسعه مصوب و از سوی دولت‌های مربوطه در دستور کار قرار گرفته و در جهت اجرایی‌گردیدن آنها، تلاش‌هایی صورت گرفته است.

از سویی موضوع مسکن برای محققان از چنان اهمیتی برخوردار است که در دانش‌های گوناگون و از ابعاد گوناگون مورد توجه قرار گرفته و به تنهایی ۳۶۳۲۱ رکود از اسناد کتابخانه مرکزی را به خود اختصاص داده است. تألیف ۲۸ کتاب، ۱۶ پایان‌نامه و ۲۵ مقاله درباره سیاستگذاری اجتماعی در حوزه مسکن نشان می‌دهد توجه به ابعاد گوناگون موضوع سیاستگذاری اجتماعی در حوزه مسکن از پیشینه قوی نظری و اهمیت بالایی موضوعی برای نکته‌سنجی و پژوهش برخوردار است. این موضوع نه تنها در گذشته بلکه بر مبنای ضرورتی که سیاستگذاری در حوزه مسکن در اسناد و سیاستگذاری‌های آینده کشور نیز برخوردار است، حائز اهمیتی دوچندان است. تفاوت مهم و معنادار سیاست اجتماعی در ایران با کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه فقط در اتخاذ دانش سیاستگذاری مدرن محدود نشده و در پیوند وثیق با صبغه غیرمادی تطور و شکل‌گیری دولت و جامعه ایرانی است و برای کارآمدی دستاوردهای علمی بیش از بهره‌گیری از اندیشه‌های نظری روز، نیازمند تحقیق روشمند دستاوردهای تجربی بومی می‌باشیم (ژیان باقری و خوجه‌یف، ۱۳۹۸: ۱۲۴). با مطالعه موضوعی انجام‌شده و بر حسب تأثیر متقن و نهایی قوانین ابلاغی در کشور بر موضوع مسکن، نوشتار حاضر با طرح این سؤال اساسی که چه نقش و جایگاهی را می‌توان برای نهاد دولت در سیاست‌های اجتماعی تدوین شده در حوزه مسکن در ایران پس از انقلاب اسلامی مشاهده کرد؟ سیاستگذاری‌های صورت‌گرفته از سوی دولت‌ها در حوزه مسکن در قالب قوانین برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم توسعه در ایران را بررسی نموده، زیرا زمان کافی برای مشاهده عینی پیامدهای اجتماعی سیاستگذاری‌های این دوره سپری شده و حساسیت‌های امنیتی-سیاسی رنگ باخته و فرصت مطالعه علمی کاربردی‌تر فراهم آمده است تا خود مبنایی برای شناخت‌های تکمیلی و گام‌های علمی بعدی قرار گیرد.

## مفهوم شناسی

سیاست اجتماعی: به طور کلی تعریف جامع و مورد توافق از سیاست اجتماعی وجود ندارد؛ چراکه تعاریف مختلفی از این مفهوم صورت گرفته که هر یک از این تعاریف از زاویه‌ای به موضوع پرداخته‌اند. مقالات و نوشتارهای متعددی صرفاً سیاست اجتماعی را تعریف کرده‌اند؛ برای نمونه کن بلیک مور<sup>۱</sup> بر این باور است: «سیاست‌های اجتماعی به زندگی انسان‌ها مربوط می‌شوند و صرفاً فهرستی از اهداف، قوانین و مقررات نیستند. برنامه‌های کلی سیاست اجتماعی با نتایج و پیامدهای غیرمنتظره و گاه فاجعه‌بار به عمل درمی‌آیند. بنابراین، سیاست اجتماعی همان چیزی است که در عمل و نیز در مرحله تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد. غالباً فاصله مفاهیم و اهداف سیاست‌های آرمانی و واقعی آنقدر زیاد است که سبب بروز نتایج بسیار نامناسبی می‌شود» (بلیک مور، ۱۳۸۹).

فیتز پتریک نیز در کتاب نظریه رفاه از سیاست اجتماعی به‌عنوان روندی نام می‌برد که از طریق آن رفاه یا بهزیستی جامعه به حداکثر می‌رسد، چراکه تأکیدی آگاهانه بر تحول اجتماعی، مضمون اصلی آن را تشکیل می‌دهد (پتریک، ۱۳۸۱: ۱۵). بر مبنای تعریفی دیگر، سیاست اجتماعی اصطلاحی است برای توضیح اقداماتی که به رشد بهینه زندگی انسان‌ها کمک می‌کند؛ بر این مبنای می‌توان سیاست اجتماعی را ابزاری مثبت برای ایجاد تغییرات تلقی نمود (کامکار، ۱۳۸۲: ۱۸) که هدف آن برقراری رفاه و عدالت اجتماعی از طریق حل بحران‌های اجتماعی و تأمین نیازهای اساسی است (قراخانی، ۱۳۹۵: ۹۶).

دولت<sup>۲</sup>: از منظر آلتوسر<sup>۳</sup> و بالبر<sup>۴</sup>، مفهوم دولت، بر حسب درجه مسئولیت‌پذیری که دولت برای سیاست اقتصادی، اجتماعی، رفاه و بهزیستی انسان می‌پذیرد، با توسعه سیاست اجتماعی ارتباط دارد. این مسئولیت شامل تنظیم اقتصاد بازار، نهادهای حمایت‌کننده‌اش و روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعیین‌شده برای حمایت یا بهینه‌سازی و توزیع فراگیر کالاها و مزایا است (آلتوسر و بالبر، ۲۰۰۹). با اقتباس از چنین رویکردی می‌توان گفت، تعریف مفهوم دولت بنا بر چگونگی توزیع قدرت، چگونگی ماهیت اقتدار رسمی در دولت و دیگر نهادهای اصلی و تعریف ما از چیستی مسئولیت اجتماعی و فردی، تعیین می‌شود (Reisch, 2014: 12).

---

1 Ken Black Moore  
2 Government  
3 Althusser  
4 Blair

## نقش دولت‌ها در تأمین مسکن

در تجربه جهانی در کشورهای در حال توسعه، بخشی از خانه‌های شهری در چین و ویتنام، هنگ کنگ، سنگاپور و کره جنوبی دارای مالکیت عمومی، مقامات بسیار قدرتمند دارند که مسکن شهری را ساخته، توزیع کرده و مدیریت نموده‌اند. در ایران بخش مسکن تنها بخشی است که مالکیت دولت در آن محدود و در حدود ۵-۴ درصد می‌باشد و بخش خصوصی متولی آن است، اما همین بخش نیز در سیاست‌گذاری‌ها تابع دولت است (مانند وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسات مالی، بانک‌ها). همچنین عوامل مهم و تأثیرگذار دیگری چون قیمت زمین، مصالح و تسهیلات بانکی همراه با عوارض و مالیات بر تولید ساختمان وجود دارند که البته حضور دولت در این بخش‌ها کاملاً پررنگ است. با این حال بخش دولتی سهم خود را در ساخت مسکن در طول دهه‌های اخیر به تدریج کاهش داده به طوری که از ۲۰ درصد در سال‌های قبل از انقلاب به کمتر از ۴ درصد در سال‌های اخیر رسیده است (اسمعیل‌پور، زارع و نصریان، ۱۳۹۶: ۲۲). مجتهدزاده (۱۳۸۳) اعتقاد دارد که در ایران سیاست دولت بیشتر از نوع دست راستی می‌نماید که طی آن دولت خود را متعهد به مداخله کمتر در امر مسکن می‌داند و تنها پشتیبانی محدودی از بخش اجاره اجتماعی و اجاره به شرط تملیک به عمل می‌آورد. محتوای برنامه‌های دوم و سوم پس از انقلاب این امر را به خوبی نشان می‌دهد. سیاست دولت طی دهه‌های اخیر مبتنی بر کاهش دخالت مستقیم در ساخت مسکن بوده و نقش دولت در ساخت مسکن از حدود ۲۰ درصد در ۱۳۵۵ به کمتر از ۵ درصد در حال حاضر رسیده است. امروزه فعالیت‌های بخش دولتی در خصوص مسکن در موارد زیر خلاصه می‌شود: ساخت مسکن توسط کمیته امداد امام خمینی برای محرومان جامعه، تأمین اعتبارات مالی بانک‌ها برای ساخت مسکن، سیاست‌های تشویقی برای انبوه‌سازان مسکن و تلاش برای تأمین زمین مورد نیاز متقاضیان طبقات کم‌درآمد جامعه در قالب طرح مسکن مهر که زمین را به صورت اجاره ۹۹ ساله در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. آخرین تصمیمات دولت حاکی از آن است که خانه‌های سازمانی ساخته شده توسط دستگاه‌های مختلف دولتی که توسط آن‌ها نیز مدیریت می‌شوند قرار است به بخش خصوصی واگذار شوند. بخش خصوصی، هم‌اکنون بیش از ۹۳ درصد ساخت مسکن در ایران را به عهده دارد. تولیدکنندگان این بخش را می‌توان در سه گروه تقسیم‌بندی

نمود که عبارتند از الف. سازندگان انفرادی (برای اقامت خود)؛ ب. سازندگان انبوه (بسازوبفروشها)؛ ج. سازندگان مسکن به قصد اجاره‌دادن (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۱۰). همچنین بخش تعاونی، نقش بسیار کم‌رنگ و ناچیزی در ساخت مسکن به عهده دارد و در حدود ۳ درصد است در این بخش عده‌ای کارمندان دولت یا کارگران با تشکیل یک شرکت تعاونی مسکن اقدام به خرید زمین و ساخت مسکن متحدالشکل می‌نمایند باوجود اینکه در هزینه‌های مختلف از جمله طراحی نقشه، آماده‌سازی زمین و ساخت مسکن صرفه‌جویی‌هایی می‌شود با این‌حال استقبال کم‌تری از این بخش شده است. یکی از دلایل اقبال پایین به این روش، شاید خلاءهای قانونی ویژه در این خصوص است. کلاهبرداری‌های قابل‌توجه در این زمینه است که مال‌باختگان متضرر شده‌اند. نمونه فعال‌ترین تعاونی‌های ساخت مسکن در ایران تعاونی مسکن فرهنگیان است که در اکثر شهرها مساکن متحدالشکلی را در قالب مجتمع‌های ۵۰ یا ۱۰۰ واحدی ایجاد نموده‌اند.

### چارچوب نظری

سیاست اجتماعی موضوعی است که از دو قرن پیش مورد توجه علوم اجتماعی و اقتصادی سیاسی بوده است. مطالعه ادبیات موضوع در زمینه مبانی نظری سیاست اجتماعی نشان می‌دهد که در کل چهار برداشت در این باره مطرح است:

- یک برداشت از دولت، تفسیر جدید از نظریه قرارداد است که به دولت به‌عنوان نیروی خیراندیش و بی‌طرف توجه دارد. نهادی که باعث توازن میان منافع می‌شود که بر سر آن رقابت وجود دارد، نابرابری نظام اقتصادی اجتماعی را رفع کرده و کنترل حداقلی در جامعه‌ای را که توسط بازار آزاد احاطه شده است، بر عهده دارد. این دیدگاه به رفاه اجتماعی رویکردی باقیمانده دارد و پس از آنکه همه نهادهای اجتماعی نظیر خانواده و بازار شکست خوردند، دولت آخرین راه‌حل است.
- دومین برداشت، به دولت به‌عنوان نیروی پدرسالار خوب در جامعه که منبع دخالت است و به توسعه اجتماعی و اقتصادی حساسیت دارد، توجه می‌کند. در این دیدگاه، نقش دولت به نیروی بازدارنده تعدیات مدرنیته محدود شده است.

- سومین برداشت، به دولت به‌عنوان ابزاری برای تغییر اجتماعی و اقتصادی، توزیع منابع و تسهیل توسعه انسانی در همه مراحل دوره زندگی توجه دارد. این مفهوم مبنای سیاست‌های دولت‌های رفاهی و مبتنی بر دیدگاه‌های توسعه‌ای دولت رفاه است.
  - و اما چهارمین برداشت - که از دهه ۱۹۸۰ مطرح شد - با بازگشتی به گرایش ضد دولتی یا نئومحافظه‌کاری، عقیده دارد، تأمین رفاه اجتماعی در جامعه‌ای با بازار آزاد ضرورت چندانی ندارد و در واقع محدودیتی برای آزادی و تخریب توانایی انسان است. لذا از آن زمان به بعد تلاش‌ها برای توجه به دولت به‌عنوان نهادی که نه به دنبال منافع گروه یا طبقه خاصی است، بلکه به‌عنوان سازمانی مستقل مطرح شد (Reisch, 2014: 13-14). این رویکرد که مبتنی بر رویکرد نهادگرایی است، اساساً بر این دیدگاه کلی استوار است که نهادهای سیاسی و سیاست‌های عمومی، محدودیت‌ها و فرصت‌هایی را ایجاد می‌کنند که بر رفتار کنشگران سیاست‌گذار و در نتیجه بر توسعه دولت رفاه تأثیر می‌گذارد (وصالی و امیدی، ۱۳۹۳: ۱۹۲). لذا آنها بر نقش نهادهای دیوانسالارانه در توسعه دولت رفاه تأکید دارند. جدای از نقش نهادهای دیوانسالارانه و سیاسی، نهادگرایی به بازخورد سیاست‌گذاری نیز توجه دارد. بازخورد سیاست‌گذاری به شیوه‌ای دلالت دارد که سیاست‌های پیشین انگیزه‌ها، حامیان و منافع گسترده‌ای ایجاد می‌کند که بر سیاست‌گذاری‌های آتی تأثیر می‌گذارد. از این منظر، سیاست‌های اجتماعی پس از شکل‌گیری و اجرا، نهادهای متناسب با خود را ایجاد می‌کنند و می‌توانند حمایت سیاسی لازم را در طی زمان ایجاد کنند (Beland, 2010: 86).
- به طور کلی سه عقیده مشخص در نقش دولت در برنامه‌های مسکن وجود دارد: تدارک دولتی، دیدگاه توانمندسازی و دیدگاه عرضه به بازار یا تدارک عوامل واگذاری مسکن به بازار (Ha seong, 2001: 42). تا اوایل دهه ۱۹۷۰ سیاست‌های رایج مسکن در کشورهای درحال توسعه عبارت بودند از: نوسازی شهری، ایجاد خانه‌های ارزان قیمت و اعطای وام‌های خانه‌سازی (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۱۹). در حال حاضر، طراحی سیاست مسکن در کشورهای غربی، از یارانه‌های عمومی که ساختار جدید را تحریک می‌کنند به طرف سیاستی که بیشتر خانوارهای با درآمد پائین و خانوارهایی با نیازهای خاص را شامل می‌شود، تغییر یافته است (Nordvik, 2006: 279- 280). امروزه در اکثر کشورهای جهان -از جمله ایران- دولت تا حدی



با به کارگیری سیاست‌های گوناگون در مسئله مسکن دخالت می‌کند که دربرگیرنده مواردی به شرح ذیل می‌باشد:

الف. کنترل اجاره: سیاستی مبتنی بر کمک مستقیم مالی به فقرا برای پرداخت اجاره و یا کاهش مقدار اجاره‌بهای مسکن.

ب. مسکن انتخابی و یارانه‌ای: در این روش، دو حالت می‌تواند به وجود بیاید: الف) تمام یارانه‌های ستون تقاضا به خانوارهای دارای واحد مسکونی اختصاص داده شوند و ب) تمام یارانه‌های ستون تقاضا به خانوارهای فاقد واحد مسکونی اختصاص داده شوند. شایان ذکر است، برنامه‌های انتخابی و یارانه‌ها بر روی موقعیت مالی و شرایط مسکن خانوارها (گروه هدف) تأثیر می‌گذارند (Ibid: 279)

ج. دیدگاه‌های هدفگرا (راهبردی): مجموعه نگرش‌هایی هستند که بیشتر به ارائه راه‌حل پرداخته‌اند و در تبیین کلان پدیده و در تحلیل نهایی، آن را به‌عنوان یک واقعیت موجود پذیرفته‌اند و انتظار ندارند که چنین وضعیتی در شرایط ساز و کار طبیعی و به طور خودکار بهبود یابد بلکه سخت به دنبال یافتن راه‌حل یا راه‌حل‌هایی برای بهبود شرایط زندگی شهروندان هستند، از قبیل برنامه‌هایی چون: خانه‌سازی اجتماعی، طرح زمین-خدمات، تخریب و بازسازی، توانمندسازی و به‌سازی مشارکتی. سیاستگذاری برای مسکن در قوانین ادواری توسعه، نشان از وجود این دیدگاه در دولت جمهوری اسلامی ایران دارد.

### روش پژوهش

پژوهش حاضر بر اساس ماهیت داده‌ها و مبنای پژوهش، کیفی و مبتنی بر استفاده از روش «تحلیل محتوا» است. تحلیل محتوا به طور بالقوه یکی از مهمترین تکنیک‌های پژوهشی در علوم اجتماعی است که در پی شناخت داده‌ها نه به‌منزله مجموعه‌ای از رویدادهای مادی، بلکه به‌منزله پدیده‌های نمادین است، که بدون ایجاد اخلاص در واقعیت اجتماعی به تحلیل آنها می‌پردازد. یکی از ویژگی‌های برجسته روش تحلیل محتوا استفاده از مقوله‌هایی است که غالباً از الگوی نظری اخذ شده و روی داده‌ها اعمال می‌شوند. این مقوله‌ها بارها براساس داده‌ها ارزیابی و در صورت نیاز اصلاح می‌شوند. لذا هدف، تقلیل داده‌ها، شناسایی و تفسیر نظام‌مند و عینی ویژگی‌های خاصی در یک متن است (کرپیندورف، ۱۳۹۶: ۷-۲۸).

جامعه‌آماری پژوهش، شامل دو قانون برنامه پنج‌ساله توسعه کشور - برنامه‌های چهارم و پنجم - است. روش نمونه‌گیری نیز استفاده از نمونه‌گیری نظری است و نمونه‌گیری هنگامی کامل است که مقوله‌ها اشباع شده باشند. اما اغلب نمونه‌گیری تا مرحله نوشتن ادامه می‌یابد زیرا در این زمان کشف می‌شود که برخی مقوله‌ها به خوبی پرورده نشده‌اند. آنگاه گردآوری داده‌ها به خدمت پرکردن خلل‌های مقوله‌ها و پالایش آن درمی‌آیند (استراوس و کرین، ۱۳۹۵: ۲۳۲ و ۲۳۳). اما در رابطه با حجم نمونه‌گیری، می‌توان گفت که کلیدواژه مسکن و مضمون مرتبط با آن در دو برنامه توسعه چهارم و پنجم، انتخاب شده است. بنابراین به جایگاه موضوع مسکن در هر برنامه توسعه تا رسیدن به مرحله اشباع پرداخته شده است.

### سیاست اجتماعی در حوزه مسکن در برنامه‌های توسعه

همان‌گونه که پیش از این ذکر آن رفت، مبنای تحلیل و بررسی سیاست اجتماعی در حوزه مسکن در مقاله حاضر، متون قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه پس از پیروزی انقلاب در کشور است. در این مقاله برنامه چهارم توسعه که ماحصل تجربه نظری دولت اصلاحات است و برنامه پنجم توسعه که ماحصل دیدگاه‌های دولت عدالت‌محور است مورد بازخوانی قرار گرفته است. متن «لایحه برنامه چهارم توسعه» در سال ۱۳۸۳ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد تا برای سال‌های ۸۴ تا ۸۸ اجرا گردد. 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 مهم‌ترین اهداف آن، تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد، تأمین مسکن جوانان و خانوارهای دارای سرپرست زن، ارتقاء فناوری ساخت، صنعتی‌کردن ساخت‌وساز، استانداردکردن مصالح ساختمانی و ... است.

تدوین طرح جامع مسکن در قالب ۹ محور و ۵۵ برنامه عملیاتی، تصویب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و اجرای گسترده یکی از راهکارهای اجرایی طرح جامع مسکن تحت عنوان 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.

و اما متن «لایحه برنامه پنجم» توسعه در زمان دولت احمدی‌نژاد تهیه و در تاریخ ۱۳۸۹ تصویب شد تا برای سال‌های ۱۳۹۰ - ۱۳۹۴ اجرا گردد. دولت احمدی‌نژاد، این برنامه را به‌عنوان اولین برنامه پنج‌ساله، از برنامه‌های دهه پیشرفت و عدالت قلمداد می‌نمود. 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 به‌عنوان اهداف برنامه نیز دیده شدند.

پس از تشریح مختصری در خصوص سیاست‌های مسکن در برنامه‌های توسعه، در ادامه در صدد تحلیل محتوای کیفی متون قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه می‌باشیم، با تصریح بر این نکته که ویژگی اصلی در تحلیل محتوای کیفی ایجاد شاخص (مقوله) است؛ یعنی گروهی از مضامین که یک وجه اشتراک دارند و دارای هماهنگی درونی و ناهمگونی بیرونی‌اند، ضمن اینکه باید جامع و مانع باشند. بنابراین تا حد امکان سعی شده است که شاخص‌های برساخته در این پژوهش به هدف پژوهش مربوط و زیرشاخص‌ها نیز جامع و مانع باشند و محتوا را کامل دربرگیرند.

#### جدول ۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن و شهرسازی

ردیف	سیاست
۱	مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست‌ها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور و ایجاد و توسعه شهرهای جدید.
۲	احیای بافت‌ها فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد.
۳	برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم.
۴	برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی‌های بومی.
۵	ایجاد و اصلاح نظام مالیات‌ها و ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن.
۶	حمایت از تولید حرفه‌ای، انبوه، و صنعتی مسکن.
۷	اجباری کردن استانداردهای ساخت وساز مقررات ملی ساختمان و طرح‌های صرفه جویی انرژی.
۸	رعایت ارزش‌های فرهنگی و حفظ حرمت و منزلت خانواده در معماری مسکن.
۹	تقویت پژوهش و ارتقای سطح دانش علمی در حوزه مسکن

جدول ۲. سیاست‌های دولت در برنامه‌های توسعه در حوزه مسکن

سیاست‌ها	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> <li>- دست‌یابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها</li> <li>- احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری</li> <li>- ممانعت از گسترش محدوده شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنان این بافت‌ها</li> <li>- تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی، و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد</li> </ul>	<p>برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- در بند الف ماده ۳ تأمین فضاهای مذهبی به صورت رایگان با حفظ مالکیت دولت</li> <li>- در بند ل ماده ۳۳ تأمین مسکن جانبازان و خانواده شهدا</li> <li>- ماده ۱۷۳ تحقق توسعه پایدار با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها</li> <li>- ماده ۱۷۳ فروش اراضی دولتی برای تأمین منابع مالی لازم جهت اجرای برنامه</li> <li>- تبصره ماده ۱۷۳ اجرای طرح‌های موضوع این ماده از طریق بخش‌های خصوصی و تعاونی</li> </ul>	<p>برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)</p>

با بررسی قانون برنامه‌های توسعه، سیاست‌های مسکن در قالب پنج شاخص و زیرشاخص به تفکیک به شرح زیر استخراج شده است:

۱- «برقراری عدالت اجتماعی»

در رابطه با سیاست‌های مسکن مبتنی بر عدالت اجتماعی، می‌توان مفهوم انصاف را در به‌کار برد. لازم است با افراد، خانواده‌ها و گروه‌ها با عدالت و انصاف (به طور متفاوت) رفتار شود تا به طور برابر. یعنی در ارائه خدمات مسکن، می‌توان کسانی را که در وضع اقتصادی بهتری هستند از خدمات دولتی یا از خدمات یارانه‌ای محروم و کسانی که در وضعیت فقر به سر می‌برند سهم بیشتری از خدمات نصیبشان گرداند. همچنین در این نوع سیاست‌گذاری بایستی بین شرایط و انتخاب نیز تمایز قائل شد این شاخص در قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، دارای زیرشاخص‌هایی به همراه نمونه‌ای از کدها به شرح ذیل می‌باشد:

الف) اجرای طرح جامع مسکن در کشور: با هدف تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها و کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب در دستور کار قرار گرفته است (برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه).

ب) تأمین مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد: اجرای طرح «مسکن مهر» (برنامه چهارم و پنجم توسعه)، حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت تشکلی‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های خیر مسکن‌ساز برای اقشار آسیب‌پذیر (برنامه چهارم).

## ۲- «سیاست‌گذاری مسکن عام‌گرا و فراگیر»

در ذیل این شاخص، به طور کلی به سیاست‌هایی اشاره می‌شود که تمام گروه‌های جمعیتی را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. در این رابطه، سیاست‌گذاری باید منجر به همگانی‌شدن بهره‌مندی از مسکن امن (بر طبق اصل ۳۱ قانون اساسی) شود. این شاخص نیز در قوانین چهارم و پنجم توسعه، دارای دو زیرشاخص به همراه نمونه‌ای از کدها به شرح ذیل می‌باشد.

الف) برخورداری آحاد جامعه از مسکن امن: اجباری‌بودن رعایت مقررات جامع ساختمان در راستای ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه (برنامه چهارم)، مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه انرژی و لزوم رعایت مقررات ملی ساختمان (ماده ۱۶۸ برنامه پنجم).

ب) برخورداری آحاد جامعه از مسکن مناسب: به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و در راستای آن، توجه و تأکید بر ساماندهی اسکان غیررسمی با رویکرد توانمندسازی (برنامه پنجم توسعه).

## ۳- «سیاست‌گذاری مسکن محدود و گزینشی»

سیاست‌گذاری فوق به الگوی باقیمانده نیز معروف است و فقط به گروه‌های جمعیتی خاص و معینی می‌پردازد. از ویژگی‌های این نوع سیاست‌گذاری در حوزه مسکن می‌توان موارد زیر را ذکر کرد؛ اول اینکه، اکثریت از جمعیت کشور می‌توانند خود نیاز خودشان به مسکن را تأمین کنند و دولت هنگامی مداخله می‌کند که کانال‌های رسمی توزیع ناکام مانده‌اند. دوم اینکه،

برنامه‌های اجتماعی در حوزه مسکن، محدود به تخصیص بودجه به اولویت‌هایی است که دولت تعریف می‌کند. این طبقه از تحلیل محتوا، دارای زیرشاخص‌هایی به شرح ذیل است.

الف) تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد: تدوین و اجرایی نمودن طرح مسکن مهر.

ب) تأمین مسکن اقشار جوان: تلاش در جهت رفع دغدغه‌های مسکن جوانان (ماده ۱۳ برنامه پنجم).

ج) تأمین مسکن خانواده‌های شهدا و ایثارگران: به منظور کاهش هزینه‌های مهندسی ساخت مسکن برای خانواده‌های شهدا و ایثارگران، بنیاد شهید و امور ایثارگران مجاز است با رعایت قانون نظام مهندسی و مقررات ملی ساختمان، صددرصد هزینه‌های خدمات مربوطه را برای یکبار و حداکثر برای یکصد متر مربع تأمین نموده و هزینه آن را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید (بند (د) ماده ۴۴ برنامه پنجم)، وزارت مسکن و شهرسازی موظف است تا پایان برنامه پنجم، مسکن جانبازان پنجاه درصد و بالاتر، جانبازان ۲۵٪ تا ۵۰٪ را که حداقل دو سال سابقه حضور در جبهه داشته‌اند و همچنین آزادگان و فرزندان شهدا و جانبازان ۷۰٪ و بالاتر فاقد مسکن را در صورتی که قبلاً از زمین یا مسکن دولتی استفاده نکرده‌اند تأمین نماید (بند (ل) ماده ۴۴ برنامه پنجم).

#### ۴- «سیاست‌گذاری مسکن مبتنی بر نیاز»

این شاخص مهم و ضروری در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه، دارای سه زیرشاخص به همراه نمونه‌ای از کدها به شرح ذیل است:

الف) تأمین مسکن ارزان‌قیمت برای اقشار کم‌درآمد: اجرای طرح مسکن مهر و در راستای آن تهیه و عرضه مسکن ارزان به نیازمندانی که تاکنون از نعمت مسکن بی‌بهره بوده‌اند.

ب) اعطای تسهیلات متناسب با نیازهای اقشار کم‌درآمد: پلکانی‌کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن (برنامه چهارم)، دادن کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و بافت‌های فرسوده شهری (برنامه چهارم توسعه)،

ج) تأمین مسکن متناسب با نیاز معلولین: مناسب‌سازی ساختمان‌ها برای معلولین جسمی و حرکتی (ماده ۱۶۹ برنامه پنجم).

#### ۵- «سیاست گذاری مسکن دولت محور»

نهادهای مسئول در جهت تأمین مسکن در کشور عبارتند از: دولت، بخش خصوصی و نیز بخش تعاونی. این شاخص دارای سه زیرشاخص به همراه نمونه‌ای از کدها به شرح ذیل می‌باشد:

الف) تدوین و اجرای طرح‌های کلان و جامع در حوزه مسکن: تهیه طرح جامعه مسکن و اجرای طرح مسکن مهر در راستای تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد (برنامه چهارم توسعه)، تأکید بر قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در برنامه چهارم (برنامه پنجم توسعه)، تأکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی اسلامی-ایرانی (برنامه پنجم)، توسعه پایدار با تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری با رویکرد توسعه درونی شهرها، ارائه برنامه راهبردی ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری (برنامه پنجم)، اصلاح ساختار نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن با سیاست‌های آمایشی و توسعه (برنامه پنجم) و ...

ب) تأمین بودجه و اعطای تسهیلات طرح‌ها و برنامه‌های مسکن در کشور: دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور برای گروه‌های کم‌درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار (برنامه چهارم توسعه)، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذار خارجی در بخش مسکن (برنامه چهارم)، اعمال سیاست‌های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از احیاء بافت‌های فرسوده و نیز حمایت از اقدامات بخش غیردولتی برای احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده (ماده ۱۷۱ برنامه پنجم)؛ وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) مکلف است به‌منظور تأمین منابع مالی لازم جهت پرداخت معوض نصاب مالکانه اعم از موات و غیرموات و خرید اراضی موردنیاز اجرای طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم‌درآمد، اراضی شهری در اختیار خود را به‌صورت مزایده به فروش رسانده و وجوه حاصل را به حساب خزانه‌داری کل کشور به‌عنوان درآمد اختصاصی واریز نماید تا در قالب بودجه سنواتی برای تحقق موارد مذکور به مصرف برسد. اجرای طرح‌های موضوع این ماده از طریق بخش‌های خصوصی و تعاونی انجام می‌شود (ماده ۱۷۶ برنامه پنجم).

جدول ۳. شاخص و زیرشاخص‌ها در متون قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه

شاخص	زیرشاخص	ق.ب.۴	ق.ب.۵	
۱	برقراری عدالت اجتماعی	تهیه و اجرای طرح جامع مسکن با رویکرد، توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد	*	*
		تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها	*	*
		اجرای طرح مسکن مهر	*	*
		تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد و آسیب‌پذیر	*	*
۲	سیاست‌گذار ی مسکن (فراگیر و عام‌گرا)	برخورداری آحاد جامعه از مسکن امن	*	*
		اعمال مقررات جامع ساختمان در راستای مقاوم سازی و ایمن‌سازی	*	*
		برخورداری آحاد جامعه از مسکن مناسب	*	*
۳	سیاست‌گذار ی مسکن (محدود و گزینشی)	حمایت از اقشار کم‌درآمد در امر مسکن با اجرای طرح مسکن مهر و طرح جامع مسکن	*	*
		به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری	*	*
		ساماندهی اسکان غیر رسمی با رویکرد توانمندسازی (برنامه پنجم توسعه)	-	*
		تأمین مسکن جوانان	-	*
		حمایت از گروه‌های خاص اجتماعی (ایثارگران، خانواده‌های شهدا و ...)	-	*
۴	سیاست‌گذاری مسکن مبتنی بر نیاز	تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار (تأمین مسکن ارزان قیمت) احداث ۳۱۰۸ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری کشور	*	*
		اعطای تسهیلات بانکی متناسب با نیاز اقشار کم‌درآمد	-	*
		تأمین مسکن متناسب با نیاز معلولین	-	*
۵	سیاست‌گذار ی مسکن دولت محور	اجرای طرح کلان مسکن مهر	*	*
		اجرای الگوهای معماری و شهرساز اسلامی	-	*
		اجرای طرح‌های توسعه شهری	-	*
		ساماندهی بافت‌های فرسوده	-	*
		تأمین بودجه و اعطای تسهیلات به طرح‌ها و برنامه‌های مسکن در کشور	*	*
		تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در حوزه مسکن	-	*
		اصلاح ساختار نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن با سیاست‌های آمایشی و توسعه	*	*



### جمع بندی

تأمین مسکن از سوی دولت‌ها، نه تنها از مظاهر رشد اقتصادی یک کشور است، بلکه نیازهای اجتماعی را نیز برآورده کرده و در تحرک و تسریع حرکت چرخ‌های اقتصادی کشور تأثیر فراوان دارد. بدین جهت تأمین مسکن یکی از فصول مهم برنامه‌های پنج‌ساله کشور بوده و عملکرد برنامه‌های تأمین مسکن، چارچوب حرکت دولت‌ها را در جهت پیشبرد سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی آن‌ها نشان می‌دهد.

تحلیل محتوای متون قوانین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب و استخراج سیاست‌های اجتماعی طرح‌ریزی شده در حوزه مسکن در کشور حاکی از آن است که در «قانون برنامه چهارم توسعه»، موضوع مسکن و حل معضل آن در کشور بیشتر متمرکز بر اموری چون، ساماندهی بافت‌های فرسوده، ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه بوده و لذا بر این مبنای زمینه‌های مناسبی برای تدوین و ارائه برنامه‌های راهبردی ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری ایجاد نموده است و همچنین تأمین مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد در قالب «مسکن مهری» در نظر گرفته شد و «طرح جامع مسکن» با هدف نهایی تأمین مسکن برای همه، تدوین و تصویب گردید و در راستای اجرایی نمودن این طرح، با اعطای تسهیلات بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶، تأمین مسکن مناسب برای افراد ملت به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد، کاهش قیمت مسکن با کاهش یا حذف سهم قیمت زمین، تقویت نقش دولت در راستای تأمین مسکن و تلاش در جهت عدالت اجتماعی، توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد و تقویت تعاونی‌های تولید و عرضه مسکن، مدیریت بهینه اراضی و تأکید بر بهره‌وری، انبوه‌سازی، ارتقای فن‌آوری ساخت‌وساز و ... در دستور کار دولت قرار گرفت. قانون برنامه پنجم توسعه نیز در راستای قانون ساماندهی و حمایت از تولید عرضه مسکن در برنامه چهارم و با تأکید بر الگوهای شهرسازی اسلامی-ایرانی، مسکن مهر و جوانان و ساماندهی بافت‌های فرسوده و اسکان غیررسمی و توسعه پایدار تدوین و تصویب گردید. همچنین در قالب این قانون برنامه به منظور نهایی و اجرایی نمودن کامل طرح‌ها و سیاست‌گذاری‌های صورت‌گرفته و در حال احداث در قالب برنامه چهارم، از

جمله طرح مسکن مهر، اختصاص حداقل ۵۰ درصد از منابع و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن، در دستور کار قرار گرفت.

در ادامه باید گفت که در طی سال‌های اجرایی شدن برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه (بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳) همواره تأمین مسکن، به‌ویژه برای اقشار کم‌درآمد مورد توجه واقع شده بود و به‌رغم تفاوت‌های عمده در شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در بازه زمانی مذکور، همواره تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد جایگاه ویژه‌ای داشته است و با عنوان «مسکن مهر» مد نظر قرار گرفته است و تمامی جهت‌گیری تدوین برنامه‌های اجرایی و پیشنهاد ضوابط و مقررات قانونی نیز بر این مبنا استوار بوده است.

فاصله بین قوانین موضوعه و عملکرد دولت‌ها در راستای برنامه‌های توسعه در حوزه مسکن، از فراز و نشیب‌های زیادی برخوردار بوده؛ به طوری که هرچند در ماده ۳۰ برنامه چهارم بر لزوم تهیه طرح جامع مسکن تأکید شده است، در بند (ج) این ماده نیز تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد در دستور کار قرار گرفته و تشکیل بازار رهن ثانویه مورد توجه قرار گرفته است؛ با وجود این، تهیه طرح جامع مسکن و تصویب قوانینی مانند قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن که طبق آن دولت موظف است با اقداماتی همچون تأمین زمین مناسب و حذف بهای زمین از قیمت تمام‌شده مسکن و تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت و افزایش قابلیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی در اجرای طرح‌های مسکن، مسئله مسکن را ساماندهی کند. بر این مبنا می‌توان گفت، نقش و جایگاه دولت در اجرایی‌نمودن سیاست‌های اجتماعی در حوزه مسکن، بر مبنای قانون برنامه چهارم توسعه از اثربخشی و کارآمدی قابل انتظار برخوردار نبوده است.

اما در قالب قانون برنامه پنجم توسعه، هرچند که از نظر گستردگی کمی، توجه به مقوله مسکن نسبت به برنامه قبلی محدودتر است، اما به لحاظ محتوایی در این برنامه سوگیری به سمت مداخله غیرمستقیم دولت بیش از برنامه پیش است. به طوری که در قانون برنامه پنجم، سیاست‌های تشویقی و حمایت از احیاء بافت‌های فرسوده توسط بخش غیردولتی، وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و اختصاص حداقل ۵۰٪ از منابع و اعتبارات بخش مسکن به اجرای

به‌سازی بافت‌های فرسوده شهری پیش‌بینی شده است. با وجود این، در عمل اجرای طرح‌های شهری مذکور با نادیده‌گرفتن گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر همراه بوده است و دولت همچنان از تأمین مسکن شهرنشینان به خصوص برای اقشار کم‌درآمد ناتوان بوده است (http: www.amar.org.ir). شایان ذکر است، تحلیل محتوای دو برنامه چهارم و پنجم توسعه حاکی از عدم وجود سیاست‌های حمایتی عملیاتی جهت ساخت مسکن کوچک موردنیاز اقشار کم‌درآمد (به دلایل احتمالی مانند تنگناهای مالی دولت و همچنین عدم وجود زمین دولتی در شهرها) به چشم می‌خورد که باعث شده است که سازندگان مسکن در بخش خصوصی، به احداث ساختمان‌های مسکونی کوچک جهت پوشش تقاضای مسکن اقشار کم‌درآمد تمایل نداشته باشند.

## منابع

- استراوس، انسلم و جولیت کرین (۱۳۹۵)، *مبانی پژوهش کیفی*، ترجمه ابراهیم افشار، تهران: نشر نی.
- امجدی، حوریه؛ مطلبی، مسعود؛ گنجی، قربانعلی (۱۳۹۹)، «تحلیل مقایسه‌ای سیاست‌های اجتماعی-رفاهی در دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی»، *مطالعات توسعه اجتماعی ایران*، شماره ۳ (پیاپی ۴۷)، ۱۷۷-۱۹۱.
- امکچی، حمیده (۱۳۸۲)، «بررسی و سازوکارهای حقوقی-قانونی موجود در برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی کشور در ایجاد حاشیه‌نشینی»، *مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی*، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.
- اسمعیل‌پور، نجما؛ زارع رودبزانی، ملیحه؛ نصریان، زهره (۱۳۹۶)، «بررسی و تحلیل سیاست‌های مسکن شهری در کشورهای شرق و جنوب‌شرق آسیا»، *مهندسی ساختمان و علوم مسکن*، ۱۱(۲۱): ۱۹-۳۳.
- بردی، آنا؛ مرادنژاد، رحیم (۱۳۹۴)، «ارزیابی ویژگی‌های کمی و کیفی مسکن در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵، پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، دوره ۶، شماره ۲۰، ۵۰-۳۵.
- پورمحمدی، محمدرضا؛ صدرموسوی، میرستار؛ عابدینی، اصغر (۱۳۹۱)، «تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات شهری، شماره سوم.

- ژیان باقری، حمیده و محمد خوجه‌یف (۱۳۹۸)، «نقش و جایگاه دولت در سیاست اجتماعی»، فصلنامه تحقیقات جدید در علوم انسانی، شماره نوزدهم، ۱۱۱-۱۲۸.
- سجاسی قیداری، حمدالله؛ صادقلو، طاهره؛ محمودی، حمیده (۱۳۹۴)، «ارزیابی و تحلیل کیفیت مسکن در مناطق روستایی (مطالعه موردی، دهستان کنویست شهرستان مشهد)»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۹.
- عزیزی، وحید (۱۳۹۴)، «اثرات تسهیلات اعتباری مسکن بر توسعه پایدار مسکن روستایی»، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۵۴.
- فیتز پتریک، تونی (۱۳۸۱)، نظریه رفاه؛ سیاست اجتماعی چیست؟، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: انتشارات گام نو.
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۸۹)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۸۵)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.
- قراخانی، معصومه (۱۳۹۵)، «سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت-ملت»، فصلنامه علوم اجتماعی، سال ۲۶، شماره ۷۵.
- کامکار، مهدیس (۱۳۸۲)، «سیاست اجتماعی چیست؟»، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱۰، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخش.
- کریپندورف، کلوس (۱۳۹۶)، تحلیل محتوا: مبانی روش‌شناسی، ترجمه هوشنگ نایی، تهران: نشر نی.
- مور، کن بلیک (۱۳۸۹)، مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی‌جقه، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- وصالی، سعید و رضا امیدی (۱۳۹۳)، «سیاست‌گذاری اجتماعی: زمینه‌ها و رویکردها»، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۱، ۲۰۶-۱۷۹.
- هزارجریبی، جعفر و رضا صفری شالی (۱۳۹۴)، «بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تأمین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی»، برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۶، شماره ۲۳، ۴۹-۱.
- Alcock, Cliff; Guy, Daly & Edvin, Griggs (2008) *Introducing Social policy*, second edition, Pearson, Longman.

- Dani, A. & A. Haan (2008). *Inclusive States: Social Policy Structural Inequality*, the World Bank.
- Ha Seong, Kyu (2001), "Developing a Community-Based Approach to Urban Redevelopment", *GeoJournal*, No. 53.
- Nordvik, Viggo (2006), "Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing", *Journal of Housing Economics* 15, pp. 279– 292.
- Reisch, Michael (2014). *US. Social policy in the New Century*, In *Social Policy and Social Justice*, Edited by Michael Reisch, SAGE, PP. 5 – 42.
- Short, J. R (2006), *Urban Theory A Critical Assessment*, Routledge, Newyork.
- [http: www.amar.org.ir](http://www.amar.org.ir)
- AGAYI, C. O., & KARAKAYACI, Ö. (2020). "The Role of Changing Housing Policies in Housing Affordability and Accessibility in Developing Countries: The Case of Kenya", *Journal of Contemporary Urban Affairs*, 4(2), 49-58.
- Han, H., Kim, S., Jin, M. Y., & Pettit, C. (2021). "Providing affordable housing through urban renewal projects in Australia: Expert opinions on barriers and opportunities", *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, 9(2), 41-61.
- Litvinova, E. V., & Danilova, V. A. (2021). "Housing market: the concept, features, and role in the socio-economic development of the state", *Nexo Revista Científica*, 34(01), 448-456.
- Heffernan, E., & De Wilde, P. (2020). "Group self-build housing: A bottom-up approach to environmentally and socially sustainable housing", *Journal of Cleaner Production*, 243, 118657.
- Mariadas, P. A., Abdullah, H., & Abdullah, N. (2020). "The Impact of Government Policies on House Prices in Malaysia: An Autoregressive Distributed Lag (ARDL) Cointegration Approach", *European Journal of Molecular & Clinical Medicine*, 7(3), 145-155.