



## «ارزیابی سیاست‌های مسکن شهری در سه دهه اخیر در ایران با رویکرد HSE»

فاطمه کاظمی<sup>۱</sup>، سیما کاظمی<sup>۲</sup>

### چکیده

تحولات بخش زمین و مسکن شهری ایران پس از انقلاب دستخوش عوامل گوناگونی بوده است. مهاجرت‌های روستا-شهری، جنگ تحمیلی و رانت و هجوم سرمایه‌ها به این بخش؛ موجب گشته تا مسکن پایدار از دسترسی گروه‌های با درآمد پایین و حتی متوسط خارج گردد. طبق اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: داشتن مسکن مناسب، حق هر فرد و \_ ایرانی است. سیاست مسکن و محل کار مناسب، اساسی‌ترین نیاز و بستر ساز آرامش جسمی و روانی، امنیت، توسعه و پیشرفت، تعامل اجتماعی و فرهنگی و تمدن ساز در هر جامعه است. مسکن خوب و محله پایدار و زیست‌پذیر زمینه‌های خودشکوفایی، تشکیل خانواده، استقلال و پایگاه اجتماعی، شخصیت و ارتقاء فرهنگ و تمدن ساز است. توجه به محیط‌مسکونی و کار و ساختار محله زندگی و معیشت مناسب و پایدار، بستر ساز آموزش و ارتقاء فرهنگ و هنر و در نهایت تولید خوب و باکیفیت و سلامت جسمی و روانی انسان و کاهش عوامل استرس‌زا، افزایش ایمنی و امنیت و پیشگیری از مخاطرات محیطی می‌شود. همگی این فرایندها با یکدیگر روابط متقابل دارند و از طریق کارکردهای حکمرانی خوب و تمدن سازی دولت و حاکمیت محقق می‌شود. بنابراین مسکن و کار و اشتغال به یکدیگر وابسته و مکمل هم باید حتی‌المقدور با رعایت پروتکل‌های زیست‌محیطی در کنار هم و آسایش‌بخش و آرامش‌دهنده باشند. اما بحث اصلی این است که چگونه مسکن پایدار برای همه افراد جامعه تأمین شود؟ و دولت‌ها رسالت خود را در این زمینه چگونه انجام داده‌اند؟ و چرا بازار، مسکن مناسبی را با مدیریت HSE عرضه نکرده است. HSE علمی است که در پیشگیری از بروز حوادث در راستای حفاظت و حراست از نیروی کار و سرمایه تلاش می‌کند و این امر به عهده مدیران سطوح بالایی و کارشناسان مربوطه می‌باشد. هدف از این مطالعه بررسی نقش سیستم مدیریت بهداشت، ایمنی و محیط‌زیست (HSE) در کاهش حوادث مسکن در سه دهه ایران است.

واژه‌های کلیدی: Hse، مسکن شهری، برنامه‌های توسعه، مسکن پایدار.

<sup>۱</sup> نویسنده مسئول، کارشناس ارشد صنایع، دانشگاه پیام نور تهران شمال، [Rominaykazemi@gmail.com](mailto:Rominaykazemi@gmail.com)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری، رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه زنجان، [Simaykazemi@yahoo.com](mailto:Simaykazemi@yahoo.com)

## ۱\_ مقدمه

در حال حاضر کمبود مسکن مناسب و مقاوم و متناسب با درآمد اکثریت افراد جامعه یکی از مسائل و مشکلات کشور است. می‌توان گفت مسئله مسکن در کشور، یک مسئله توسعه‌ای و ملی است زیرا، مسکن جزء نیازهای اساسی خانوار است و آرزوی میلیون‌ها خانوار ایرانی بخصوص در دهک‌های میان و پائین درآمدی داشتن مسکن ملکی است. آرزویی که در صورت ادامه وضعیت فعلی امکان برآورده شدن آن در محدوده مرکزی شهرها وجود ندارد. از سوی دیگر هزینه مسکن سهم بالایی در سبد هزینه خانوار (به‌خصوص در شهرهای بزرگ) دارد و در نتیجه نقش مهمی در توزیع درآمد و کیفیت زندگی خانوارها ایفا می‌کند. همچنین عرضه باقیمت بالا و کیفیت پائین که عمدتاً توسط سازندگان غیرحرفه‌ای انجام می‌شود موجب تولید واحدهای مسکونی غیر مقاوم و نزول فاحش کیفیت بهره‌برداری و کاهش احساس امنیت و آرامش خانوارها شده است و هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی فراوانی را بر کشور تحمیل می‌نماید.

شرایط موجود کشور نشان می‌دهد که دولت توانایی تأمین مسکن تمامی شهروندان را نخواهد داشت و از طرفی بخش خصوصی نیز تنها به دنبال سود بیشتر است و سعی دارد تا مسکن را برای گروه‌های بالای درآمدی عرضه نماید. پس از انقلاب اسلامی در سه دوره سیاسی مختلف؛ تحولات بخش مسکن نیز دچار تغییرات اساسی شده است. به‌گونه‌ای که گاه بر اساس تجربیات جهانی و بر اساس نیازهای جامعه سعی شده است تا بهترین راهبرد انتخاب گردد همانند توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی (۱۳۸۲) و گاه بر اساس برنامه‌های بدون پشتوانه علمی و عملی، هزینه‌های سنگین و جبران‌ناپذیری به بار آمده است.

سیاست مسکن و محل کار مناسب، اساسی‌ترین نیاز و بستر ساز آرامش جسمی و روانی، امنیت، توسعه و پیشرفت، تعامل اجتماعی و فرهنگی و تمدن ساز در هر جامعه است. مسکن خوب و محله پایدار و زیست پذیر زمینه‌های خودشکوفایی، تشکیل خانواده، استقلال و پایگاه اجتماعی، شخصیت و ارتقاء فرهنگ و تمدن ساز است.

با توجه به این مطالب ابتدا سعی می‌شود مهم‌ترین سیاست‌های تأمین مسکن در هرکدام از این سه دوره استخراج گردد و سپس برنامه‌های توسعه کشور به موازات سیاست دولت‌ها و نمونه‌ای از طرح‌های تأمین مسکن بررسی گردد. در دوره سازندگی طرح شهرهای جدید مطرح گردید که علاوه بر سریز جمعیت کلان‌شهرها، عاملی برای تأمین مسکن شهروندانی است که امکان سکونت در شهرها را نداشتند. در دولت اصلاحات بحث توانمندسازی مطرح گردید که عموماً در جهان از پایان هزاره دوم بسیار مورد توجه قرار گرفت و به نظر می‌رسد که یکی از سیاست‌های کارآمد است. در دولت مهرورزی شرایط به کلی دگرگون شد و مسکن مهر به‌عنوان راهگشای حل مشکل مسکن شهری کشور شناخته شد که حتی اقتصاد کلان کشور را برای سال‌های متمادی به چالش کشید و تبعات این نوع مسکن سوسیالیستی بسیار فراگیر شده است و اخیراً دولت تدبیر و امید نیز به‌ناچار باید طرح مسکن مهر را ادامه داد و بحث مسکن اجتماعی پیش کشیده شده است.

## ۲\_ روش تحقیق

روش این پژوهش توصیفی-تحلیلی است و اطلاعات به‌صورت کتابخانه‌ای گردآوری شده است. اطلاعات گردآوری شده از منابع معتبر با استفاده از روش قیاسی بین دوره‌های مختلف تحلیل می‌شوند. سه دوره تقسیم‌بندی در این پژوهش انجام گرفته است. ابتدا دوره‌های ریاست‌جمهوری با یکدیگر قیاس می‌شوند تا مشخص گردد که سیاست هرکدام از این دولت‌ها بر چه اصلی استوار بوده و تا چه حد موفقیت‌آمیز ارزیابی می‌شود. یک تقسیم‌بندی دیگر بر اساس برنامه‌های توسعه کشور انجام گرفته است.

### HSE

از اصول مهم در هر صنعت بخش سلامت، ایمنی، محیط‌زیست می‌باشد که بانام HSE مطرح می‌گردد و با توجه به ۳ اصل مهم اجتماع، اقتصاد و محیط‌زیست در دیدگاه توسعه‌ی پایدار می‌توان رابطه‌ی تنگاتنگ بین این دو مبحث یافت، چراکه سیستم مدیریت HSE ابزاری ست برای کنترل و بهبود عملکرد بهداشت، ایمنی و محیط کار در کلیه برنامه‌های توسعه‌ای که کلیه منابع انسانی و تجهیزاتی و مالی در حمایت از یکدیگر برای تأمین سلامت و محیطی عاری از هرگونه حادثه و آسیب به کار گرفته می‌شود.

HSE علمی است که در پیشگیری از بروز حوادث در راستای حفاظت و حراست از نیروی کار و سرمایه تلاش می‌کند و این امر به عهده مدیران سطوح بالایی و کارشناسان مربوطه می‌باشد. عناصر سیستم مدیریت HSE عبارتند از: رهبری و تعهد (اعتقاد)، خطمشی و اهداف استراتژیک، سازماندهی، منابع و مستندسازی، ارزیابی و مدیریت ریسک، طرح‌ریزی، اجرا، ثبت و پایش و ممیزی و بازنگری. هرکدام از عناصر سیستم مدیریت HSE نقشی در کاهش حادثه دارد تمامی این عناصر به یکدیگر وابسته بوده و تحت یک نظام یکپارچه کار می‌کنند (خسروی‌پور، ۱۳۹۵).

### ۳\_ تحلیل دولت سازندگی

#### ۳\_۱\_ بررسی و تحلیل سیاست‌های دولت سازندگی و برنامه‌های اول و دوم توسعه

##### ۳\_۱\_۱\_ سیاست‌های کلی دولت سازندگی با تأکید بر بخش مسکن شهری

فعالیت دولت سازندگی (مرحوم هاشمی رفسنجانی) پس از جنگ تحمیلی آغاز شد و هدف اصلی آن بازسازی ویرانی‌های ناشی از جنگ بود. در این دوره فعالیت وزارتخانه‌های اقتصادی در دستور کار قرار گرفت و در بخش مسکن نیز ثبت شرکت‌های تعاونی و عرضه زمین ارزان در رأس برنامه‌ها قرار داشت که در کنار آن تسهیلات بانکی در اختیار شهروندان و تعاونی‌ها قرار گرفت. در این دوره سهم پروژه‌های عمرانی نسبت به سایر بخش‌ها پیشی گرفت و دولت درصدد بود تا با تمرکز بر این پروژه‌ها ویرانی‌های جنگ را به حداقل برساند. سیاست دولت سازندگی در بخش مسکن بر این اصل استوار بود که با توجه به وضعیت بحرانی کشور تمامی خانوارها و بخصوص خانوارهای با درآمد پایین صاحب مسکن شوند و در واقع بحث کیفی مسکن هیچ‌گاه پیش کشیده نشد و اغلب با رویکردهای کمی سعی می‌شد تا کمیت واحدهای مسکونی در سال افزایش یابد ضمن اینکه با توجه به اوضاع وخیم اقتصادی کشور دولت تلاش نمود تا از پتانسیل‌های مالی مردم که در بانک‌ها نهفته بود استفاده نماید. در این دولت بنابر اسناد موجود، سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر بخش مسکن بود بطوریکه رشد سرمایه‌گذاری در کل اقتصاد از ۳/۲ به ۸/۳ درصد بالغ شد. در دوران سازندگی در بخش مسکن سیاست‌های پس‌اندازهای مردمی، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی محور قرار گرفت.<sup>۳</sup>

مسکن حمایتی برای دهک‌های متوسط و اندکی زیر آن در نظر گرفته شد که منابع بانکی برای پرداخت تسهیلات به واسطه پس‌اندازهای مردمی تأمین می‌شد. این محورهای سه‌گانه نشان می‌دهد که دولت درصدد رفع بحران مسکن با پشتوانه خود مردم و مسکن کوچک‌مقیاس بوده است. در این دوره مهاجرت‌های روستا-شهری هرچند نسبت به دهه قبل کاهش یافته بود اما نرخ رشد سالیانه ۳/۷ درصدی آن نیز با توجه به اوضاع اقتصادی کشور بسیار بالا است (۱۳۷۵-۱۳۶۵). این نرخ رشد و نیاز شهروندان به سکونت در مسکن موجب گشت تا دولت بر اساس سه اصل کوچک‌سازی، انبوه‌سازی و پس‌اندازهای مردمی درصدد تأمین مسکن برآید. مطابق آمار بانک مرکزی در سال‌های دوم تا پنجم دولت سازندگی (۱۳۷۳-۱۳۷۰) سالانه حدود ۱۵۰ هزار واحد مسکونی ساخته شد و تا پایان این دولت تقریباً این عدد حفظ شد (مرکز آمار ایران،<sup>۴</sup> ۱۳۹۲).

عمده‌ترین سیاستی که این دولت برای ساماندهی مسکن در رأس برنامه‌های خود قرار داده بود اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری بود. اعطای تسهیلات و نقش تسهیلات دولت قابل‌ستایش است اما اعتقاد بر این است که این تسهیلات گروه‌های هدف را مورد پوشش قرار نداده است و بیشتر بر روی گروه‌های متوسط جامعه متمرکز بوده است. در این دولت ثبت تعاونی‌ها اتفاق افتاد که بر اساس آن زمین‌ها برای ساخت مسکن به تعاونی‌ها واگذار شد. به طوری که گروهی از کارمندان یا کارگران غیرحرفه‌ای، تعاونی‌های مسکن را به ثبت می‌رسانند و زمینی را از وزارت مسکن و شهرسازی وقت یا زمین شهری می‌گرفتند که در این دوره نیز زمین‌ها به مسکن تبدیل نشد و دستمایه ثروت‌اندوزی دلالتان زمین شد و عملاً تقاضای مسکن حذف نشده بود؛ و چون زمین‌ها تبدیل به تولید و عرضه نشد، انباشتگی تقاضای مسکن آغاز شد.<sup>۵</sup> این انباشتگی بعدها به دولت‌های بعدی منتقل گردید. انباشتگی تقاضای مسکن موجب می‌شود تا واسطه‌گران و دلالتان این حوزه نبض بازار را به دست‌گیرند و در این شرایط رقابتی طبیعی است که مسکن پایدار از دسترسی گروه‌های با درآمد پایین و حتی متوسط خارج گردد. باید اشاره شود که بحران مسکن شهری در دولت سازندگی به دلایلی که ذکر شد

<sup>۳</sup> <http://fararu.com/fa/news>

<sup>۴</sup> <https://www.amar.org.ir/>

<sup>۵</sup> <http://www.mspir.ir>

بسیار وسیع و عمیق بود و نباید انتظار این را داشت که در این دولت تمامی مشکلات مسکن شهری حل گردد. تأکید دولت سازندگی بر پروژه‌های عمرانی موجب گردید تا در دولت اصلاحات شرایطی محیا گردد که رویکردهای نوین جهانی همانند بحث توانمندسازی مطرح گردد.

### ۳\_۱\_۲\_ اهداف برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمینه مسکن شهری

سال‌های اولیه پس از انقلاب، با توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی موجود، اصولاً تفکر برنامه‌ریزی به‌ویژه در زمینه مسکن دنبال نشد. در برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، توسعه و ترویج سازه‌های بتنی در شهرهای بزرگ و متوسط و ایجاد صنایع پیش‌ساخته در شهرهای بزرگ برای تشویق تولید انبوه مسکن و استفاده از مصالح ساختمانی، بخصوص صنایع پتروشیمی به‌منظور جایگزینی مصالح وارداتی در دستور کار قرار گرفت. اهداف و سیاست‌های تدوین‌شده در برنامه‌های توسعه اول و دوم عملاً با شکست مواجه شد زیرا از یک‌طرف حداقل اهداف کمی آن محقق نشد و از طرف دیگر مسکن برای گروه‌های با درآمد پایین به بازار عرضه نشد زیرا میزان تسهیلات مالی با توجه به وضعیت اقتصادی کشور بسیار محدود بود و عملاً بازار مسکن در اختیار دهک‌های بالا و متوسط درآمدی بود (آقایی، ۱۳۹۶).

جدول شماره ۱: برنامه و اهداف و سیاست‌های برنامه‌های اول و دوم توسعه کشور

برنامه‌ها	اهداف و سیاست‌ها	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ به‌کارگیری اراضی غیرتولیدی و موات برای استفاده مسکونی</li> <li>▪ حداکثر استفاده از زمین در قالب تراکم‌های شهری و ساختمانی</li> <li>▪ به‌کارگیری زیربنای حدود ۷۰-۱۱۰ مترمربع در مجموعه‌های مسکونی کارگری و کارمندی</li> <li>▪ کمک‌های اعتباری به مسکن روستائیان، حمایت از تولیدکنندگان مسکن انبوه، کمک به تولید مسکن استیجاری و تعاونی‌ها</li> <li>▪ ایجاد مجموعه‌های مسکونی کارگری-کارمندی و ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ افزایش سطح زیربنای مسکونی در کل کشور</li> <li>▪ تمرکززدایی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ</li> <li>▪ ارتقاء کیفی عمران محیط شهری و روستایی و استفاده بهینه از مصالح و انرژی ساختمان</li> <li>▪ عرضه زمین شهری دولتی آماده‌سازی شده باقیمت‌های ترجیحی</li> <li>▪ ارتقاء کیفی و کاهش سرانه موجود مسکن در کشور و هدایت تولیدات مسکن در جهت زیربنای کمتر متناسب با سرانه محلی</li> <li>▪ ایجاد شهرهای جدید باهدف جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ</li> <li>▪ افزایش قیمت زمین، مسکن و اجاره با نرخ کمتر از نرخ تورم</li> <li>▪ کاهش تملک زمین و کاهش تدریجی امکان مداخله مستقیم در بازار زمین در محدوده قانونی شهرهای بزرگ</li> <li>▪ اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری</li> <li>▪ تشویق انبوه‌سازی و استفاده از مصالح محلی و قابل‌حمل در شهرهای کوچک و روستاها و ...</li> <li>▪ تشویق انبوه‌سازی و استفاده از مصالح محلی و قابل‌حمل در شهرهای کوچک و روستاها و ...</li> </ul>	برنامه اول توسعه
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ اعطای تراکم‌های تشویقی به انبوه‌سازان در طرح‌های توسعه شهری</li> <li>▪ تسهیلات واگذاری زمین برای جلب مشارکت سازندگان حرفه‌ای</li> <li>▪ اعطای تسهیلات اعتباری به سازندگان مسکن آزاد، استیجاری</li> <li>▪ اعطای تسهیلات و معافیت‌ها در قیمت‌گذاری زمین برای مشارکت سازندگان واحدهای مسکونی</li> <li>▪ کاهش عوارض زیربنا برای انبوه‌سازان و مسکن استیجاری</li> <li>▪ حمایت مالی دولت از سرمایه‌گذاری در بافت فرسوده</li> <li>▪ معافیت از پرداخت مالیات کلیه واحدهای مسکونی زیر ۱۲۰ متر و کمتر</li> <li>▪ احداث مسکن در سه قالب آزاد، اجتماعی و حمایتی</li> <li>▪ یکسان‌سازی نرخ کارمزد و سود مورد انتظار بانک‌ها و پلکانی کردن بازپرداخت اقساط</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری از طریق اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم اشتغال و ...</li> <li>▪ افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سمت الگوی سکونتگاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ</li> <li>▪ حفظ تراکم خانوار در واحد مسکونی تا پایان برنامه</li> <li>▪ تقلیل متوسط زیربنای مسکونی از طریق اعمال نرخ‌های مالیاتی تصاعدی، تجدیدنظر در ارزش معاملاتی و عوارض نوسازی ساختمان و مسکن توسط دولت</li> <li>▪ ارتقاء کیفی مسکن در جهت افزایش عمر ساختمان، تقلیل هزینه احداث، کاهش جرم و حجم ساختمان و استانداردسازی اجزاء بنا</li> <li>▪ کمک به احداث مسکن ارزان‌قیمت برای طبقات کم درآمد جامعه با زیربنای کم</li> <li>▪ ترویج و تشویق سیاست پاک (پس انداز- انبوه‌سازی- کوچک‌سازی)</li> </ul>	برنامه دوم توسعه

ماخذ: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵.

اهداف کمی برنامه اول، تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی و ایجاد ۲۰۴ میلیون مترمربع زیربنای مسکونی بوده و اهداف کیفی آن تغییر ترکیب شیوه‌های ساخت در جهت ایجاد ساختمان‌های بادوام و افزایش نسبت این ساختمان‌ها در کل ساختمان‌ها و ارتقای نسبت سرانه‌ی موجود مسکن در کشور و هدایت تولید مسکن با زیربنای کمتر و کیفیت بهتر و متناسب با سرانه ملی بوده است. در تهیه برنامه اول تعداد زیادی شاخص مربوط به ۲۰ سال قبل از شروع برنامه جمع‌آوری و بررسی شده بود که تنها از دو شاخص یعنی تراکم خانوار در

واحد مسکونی و سطح و سرانه زیربنا برای هدف‌گذاری استفاده شد. در برنامه دوم نوسازی بافت‌های فرسوده و تجمیع قطعات در مناطق شهری کشور و کمک به اقشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیدگان از سوانح طبیعی و ... در رأس قرار گرفت (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹).

### ۳-۲ طرح شهرهای جدید (اهداف و دستاوردهای آن)

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در جهت گسترش و تعمیق عدالت در همه عرصه‌ها و تأمین نیازهای اساسی مردم علی‌الخصوص مسکن، همچنین شرایط کشور و مسائلی همچون؛ نرخ رشد بالای جمعیت و مهاجرت‌های گسترده به نقاط شهری، گسترش بی‌رویه شهرهای موجود بالأخص کلان‌شهرها، نابسامانی نظام استقرار و سازمان فضایی سکونتگاه‌های انسانی، تشدید نیاز به احداث مسکن شهری و محدودیت زمین غیر کشاورزی در درون شهرها و اراضی بلافضل آن، ضرورت ایجاد شهرهای جدید را به‌عنوان یکی از راهبردهای اساسی توسعه شهری مطرح نمود. بر این اساس با انجام مطالعات توجیهی و تمهید مقدمات قانونی و ساختاری، ایجاد شهرهای جدید با اهداف زیر در دستور کار قرار گرفت:

- ۱- جلوگیری از بالا رفتن بی‌رویه قیمت زمین در شهرهای بزرگ
  - ۲- پالایش شهر مادر به‌منظور ساماندهی توسعه آن و جذب جمعیت سرریز شهر مادر
  - ۳- کاهش رفت‌وآمدهای پاندولی مابین شهرهای بزرگ به مناطق صنعتی اطراف آن‌ها، تقلیل ترافیک و جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه ناشی از آن.
  - ۴- ایجاد زمینه اجرای اصل سی و یکم قانون اساسی برای صاحب‌خانه شدن اقشار کم درآمد
  - ۵- ترویج انبوه‌سازی در توسعه مجموعه‌های مسکونی
  - ۶- جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی و خاک مرغوب در اثر توسعه ناموزون شهرهای بزرگ
  - ۷- اجرای الگوهای جدید در طراحی و اجرا و بکارگیری تکنولوژی‌های نوین در طراحی و ساخت ابنیه در ایجاد شهرها طرح احداث شهرهای جدید با برنامه‌ریزی از قبل سنجیده (شرکت عمران شهرهای جدید: ۱۳۹۵).
- در این دوره ۲۸ شهر جدید در اطراف مادرشهرها مکانیابی شد تا شاید بتوان مسائلی همچون تمرکز بسیار زیاد جمعیت و سرمایه‌گذاری در شهرها، گرانی خرید و اجاره مسکن، افزایش قیمت زمین، اسکان اقشار پایین و میانی جامعه را حل کرد. اما بحث اصلی بر سر این موضوع است که سیاست شهرهای جدید که از دوره سازندگی تا به امروز دنبال شده است چقدر موفق بوده است و چند شهر جدید توانسته‌اند به آستانه جمعیتی برسند. از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۹۵ از مجموع ۲۸ شهر جدید که مطالعات اولیه آن انجام شد احداث ۱۸ شهر به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور رسیده است (مشکینی و دیگران ۱۳۹۲: ۳۴).

### ۳-۳ بررسی قوت‌ها و ضعف‌های دولت سازندگی در زمینه تأمین مسکن شهری با رویکرد HSE

در دوره سازندگی علاوه بر برنامه‌های توسعه و سایر برنامه‌های کلان مانند احداث شهرهای جدید نباید از سایر برنامه‌ها از جمله نوسازی بافت‌های فرسوده، تلاش بانک‌ها برای اعطای تسهیلات، در اختیار قرار دادن زمین‌های دولتی برای ساخت‌وساز، تشویق انبوه‌سازان به ساخت مسکن و ... چشم‌پوشی کرد. تمامی این تلاش‌ها با این هدف انجام شد که گروه‌های با درآمد پایین نیز در بازار مسکن توانایی خرید را داشته باشند. به‌طور طبیعی در این دولت نیز گروه‌های با درآمد متوسط و بالا توانسته‌اند در بازار به مسکن موردنیاز خود دست پیدا کنند اما گروه‌های با درآمد پایین به دلیل فعالیت سوداگران بخش زمین و مسکن شهری، کمبود اعتبارات و ... همچنان در حاشیه قرار گرفته‌اند. در اینجا لازم است این نکته بیان شود که در این دولت یک شرایط استثنایی حاکم است زیرا ویرانی‌های جنگ تحمیلی اوضاع اقتصادی و اجتماعی جامعه را با بحران مواجه ساخته است و دولت توانایی برخورد با همه مسائل را به‌تنهایی ندارد به همین دلیل در زمینه تأمین مسکن نیز به پس‌اندازهای مردمی، شرکت‌های خصوصی و کمک‌های بانکی تکیه می‌کند. در این شرایط وقتی شرکت‌های خصوصی و تسهیلات بانکی به میدان رقابت تأمین مسکن وارد می‌شوند هدف اولیه خود را در کسب سود بیشتر خواهند دید. ضمن اینکه همواره سعی خواهند کرد تا گروه‌های متوسط به بالای جامعه را برای تأمین مسکن انتخاب کنند زیرا سود بیشتری به دست خواهد آمد. دولت در این دوران سعی دارد تا هرچه سریع‌تر از طریق رویکردهای منسوخ‌شده بحران مسکن شهری را حل نماید. به‌طور

مثال تلاش می‌نماید تا با انبوه‌سازی و تشویق به ساخت مسکن کوچک همه ملت را مالک مسکن کند درحالی‌که رویکردهای کیفی و ذهنی مسکن را مورد توجه قرار نمی‌دهد. در واقع دولت در پی ساختن مسکن برای همه است نه خانه. و در کنار آن نیز اغلب برنامه‌ها آمرانه و از بالا به پایین می‌باشد و هنوز نقش مردم و این تحول عظیم شناخته نمی‌شود (آقایی، ۱۳۹۶).

#### ۴\_ تحلیل دولت اصلاحات

##### ۴\_۱\_ بررسی و تحلیل سیاست‌های دولت اصلاحات و برنامه سوم توسعه

##### ۴\_۱\_۱\_ سیاست‌های کلی دولت اصلاحات با تأکید بر بخش مسکن شهری

در این سند علاوه بر مسائل کمی و کیفی مسکن مسائل مربوط به حاشیه‌نشینان و اسکان غیررسمی و همچنین بافت‌های مسئله‌دار نیز به‌طور جامع بررسی شده است. از نقاط عطف این سند می‌توان اختصاص یک بخش آن به بازار زمین و مسکن شهری اشاره کرد که شرایط شکست بازار را تحلیل و سپس در پی تعادل بخشی به بازار برای دسترسی گروه‌های با درآمدی پایین برنامه‌ریزی نموده است. این سند که حاصل مطالعات بیش از ۲۰ سال بوده در دولت بعدی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد و سیاست مسکن جامع جای خود را به مسکن مهر می‌دهد. در دولت خاتمی مسکن رشد مناسبی داشت به‌طوری‌که مطابق آمار بانک مرکزی سالانه حدود ۳۷۰ هزار واحد مسکونی به بازار عرضه شد که این میزان تا پایان سال ۱۳۸۴ با رسیدن به ۴۰۰ هزار واحد خاتمه یافت. اما بحث اصلی این است که چه میزان از این عرضه مسکن به دست گروه‌های هدف رسیده است و آیا بازار به گروه‌های با درآمد پایین مسکن عرضه کرده است. آمارها نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۳۸۴ حدود ۵۰ درصد از کل خانوارهای فاقد مسکن ملکی در کشور، مربوط به دهک‌های درآمدی ۱ تا ۴ هستند و دهک‌های ۸ تا ۱۰ فقط ۱۵ درصد آمار مسکن بدون مالکیت را شامل می‌شود. همچنین طول دوره انتظار برای تأمین مسکن ملکی در دهک ۱ به‌طور متوسط ۱۰۰ سال است درحالی‌که هنجار بین‌المللی عدد ۱۰ سال را قابل قبول دانسته است (طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵: ۱۵-۱۴).

در دولت خاتمی بحث مسکن استیجاری مطرح شد و تعاونی‌ها نیز کنار گذاشته شدند یعنی دولت به ساخت‌وساز در بخش مسکن و استفاده از مجموعه انبوه‌سازان ورود پیدا کردند، اما تقاضای انباشته ناشی از ضعف سیاست‌های قبلی در مقابل حجم تولید مسکن استیجاری زمان دولت اصلاحات، نتوانست جوابگوی نیاز اعظم کشور باشد. از طرفی، در آن مقطع کشور به مشکلات نقدینگی ناشی از کاهش قیمت فروش نفت و... دچار بود (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵).

##### ۴\_۱\_۲\_ اهداف برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمینه مسکن شهری

از نکات قابل توجه این برنامه توجه به شاخص‌های کیفی در زمینه تأمین مسکن شهری است. در برنامه سوم توسعه نیز همانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن گروه‌های کم درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های مورد تأکید در این برنامه است. در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام تأکید شده و بر اساس قانون، دولت مکلف شده است که اقدامات لازم را در رابطه با ایجاد بازار ثانویه رهن و امکان خریدوفروش 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 کم درآمد از زمره سیاست‌های پیشنهادی در برنامه سوم توسعه است. درخصوص بازار زمین، برنامه سعی بر اتکاء صددرصد به سازوکار بازار در نتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد. سیاست‌های و رویکردهای جهانی در برنامه سوم کشور تأثیر قابل توجهی گذاشته است به‌طوری‌که در این برنامه بر آزادسازی بازار تأکید و همچنین بر حمایت از گروه‌های با درآمد پایین و بخصوص توانمندسازی افراد فاقد مسکن و حاشیه‌نشینی تأکید شده است (آقایی، ۳۹۶).

جدول شماره ۲: برنامه و اهداف و سیاست‌های برنامه سوم توسعه کشور

برنامه‌ها	اهداف و سیاست‌ها	برنامه سوم توسعه
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ عدم عرضه مستقیم زمین به مصرف‌کنندگان نهایی توسط دولت، توانمندسازی و جایگزینی ارگان‌های محلی</li> <li>▪ واگذاری زمین در آماده‌سازی‌ها و شهرهای جدید به انبوه‌سازان</li> <li>▪ متناسب‌سازی الگوی مسکن با اقلیم‌های مختلف، افزایش بهره‌وری از زمین</li> <li>▪ ایجاد زمینه‌های قانونی لازم جهت حضور مؤثر و فعال بیمه در امر تضمین سرمایه‌گذاری مسکن</li> <li>▪ پرداخت تدریجی تسهیلات برای ساخت</li> <li>▪ تشکیل صندوق‌های مسکن برای گروه‌های خاص</li> <li>▪ اصلاح مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن</li> <li>▪ اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن</li> <li>▪ گسترش ساخت مسکن در قالب مسکن استیجاری توسط دولت، بخش‌های تعاونی و خصوصی (انبوه‌سازان)</li> <li>▪ ایجاد بانک اطلاعات ساختمان و مسکن توسط وزارت مسکن و شهرسازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ظیم بازار مسکن</li> <li>▪ آزادسازی بازار زمین</li> <li>▪ استفاده بهینه از اراضی شهری همسو باهدف‌های کوچک‌سازی و انبوه‌سازی</li> <li>▪ تأمین مسکن اقشار کم درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی</li> <li>▪ هماهنگی میان سیاست‌های بخش مسکن و سیاست‌های توسعه شهری و منطقه‌ای</li> <li>▪ مشارکت بخش خصوصی در اجرای برنامه‌های آماده‌سازی و عرضه زمین شهری</li> <li>▪ متناسب‌سازی الگوی مسکن، افزایش استانداردهای کیفی، افزایش عمر ساختمان و سبک‌سازی، اشاعه روش‌ها و جزئیات ساختمانی، استانداردسازی مصالح و هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی</li> <li>▪ کاهش تصدی‌گری دولت</li> </ul>	برنامه سوم توسعه

ماخذ: وزارت راه و شهرسازی ۱۳۹۵

در همین سال‌ها سیاست‌های جهانی ازجمله هییتات<sup>۶</sup> (سازمان جهانی اسکان بشر) بر مسکن استیجاری تأکید نموده است که در این برنامه و همچنین دولت اصلاحات موردتوجه قرار گرفته است. از دیگر نکات مثبت برنامه سوم می‌توان به استانداردهای کیفی مسکن حداقل در نوشته‌ها و سندها اشاره کرد که یکی از شاخص‌های مسکن پایدار محسوب می‌شود. برای تأمین مسکن حاشیه‌نشینان نیز برنامه‌های مختلفی تدارک دیده شد ازجمله تسهیلات بانکی که اغلب شهروندان توانایی دسترسی به آن را نخواهند داشت زیرا ازیک‌طرف توانایی پرداخت آن را ندارند و از طرفی در هنگام دریافت در پیچ‌وخم‌های اداری و قوانین ضمانت توانایی لازم را ندارند. تنظیم بازار مسکن در این برنامه و همچنین طرح جامع مسکن در رأس امور قرار داشت اما تجربه این دولت ثابت کرد که بازار مسکن شکست‌خورده است زیرا اغلب فعالیت‌های ساخت‌وساز را انبوه‌سازان برای کسب سود بیشتر انجام می‌دهند و ساخت مسکن برای گروه‌های درآمدی پایین در اولویت فعالیت آنان قرار ندارد. اما به‌طورکلی سیاست‌های برنامه سوم توسعه نیز شکست‌خورده است و ادامه فعالیت‌ها به دولت بعدی انتقال یافت که متأسفانه در دولت نهم و دهم نیز شاهد یک عقب‌گرد فکری بودیم (آقایی: ۱۳۹۶).

برنامه سوم توسعه در زمینه تأمین مسکن نیز همانند دو برنامه قبلی نتوانسته است به اهداف خود دست یابد اما به لحاظ کمی نسبت به برنامه‌های اول و دوم رشد نسبتاً مناسبی را داشته است. در برنامه سوم ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد مسکونی تولید شده و همچنین زیربنای احداثی کشور به ۲۶۶ میلیون مترمربع رسیده است. متوسط زیربنای هر واحد مسکونی نیز ۱۲۰ متر افزایش قابل‌توجهی را دارد ضمن اینکه به نظر می‌رسد که سیاست‌های کوچک‌سازی دولت سازندگی تا حدودی تعدیل شده است زیرا در اهداف برنامه سوم متوسط زیربنای مسکونی ۹۵ مترمربع تعیین شده است در حالی که در برنامه اول ۸۹ مترمربع و در برنامه دوم ۸۵ مترمربع تعیین شده بود (سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی).

<sup>6</sup>. UN-Habitat

#### ۴-۱-۳\_ ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (اهداف و دستاوردهای آن)

از نقاط عطف سیاست‌گذاری در دولت اصلاحات بحث توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشد. سند مذکور در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیئت دولت رسید و در تاریخ ۸۲/۱۱/۲۶ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد. در این دوره برای اولین بار ضرورت یک رویکرد جدید احساس شد به همین دلیل در دهه ۱۳۸۰ سند توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی تدوین شد و کمک‌های فنی در نظر گرفته شده برای آن ۳۲۰-۲۶۰ میلیون دلار پیش‌بینی شده بود. نکته قابل توجه آن است که برای اولین بار رویکرد نوین توانمندسازی مورد توجه قرار گرفت و برای اولین بار برنامه‌های آمرانه و از بالا به پایین جای خود را به یک شیوه جدید داد که در آن خود شهروندان بر اساس ظرفیت‌های درونی خود و در واقع ظرفیت اجتماعات محلی باید توانمند شوند زیرا تجربیات گذشته نشان داد که دولت توانایی تأمین مسکن تمامی شهروندان را ندارد و از طرفی دیگر نیز انبوه‌سازان و سرمایه‌گذاران معمولاً گروه‌های با درآمدی پایین را در بازار مسکن مورد بی‌مهری قرار می‌دهند به همین دلیل بحث توانمندسازی مطرح گردید.

جدول شماره ۳: رویکردهای مرتبط با حل مسئله اسکان غیررسمی در ایران

سیاست/رویکرد	مصادق	دوره اصلی رواج	دولت‌ها	نتیجه	ارزیابی سیاست
نادیده گرفتن	جنوب تهران	پیش و پس از انقلاب		رشد سکونتگاه‌های غیررسمی	منفی
پاک‌سازی	جنوب تهران	دهه ۱۳۷۰	سازندگی	جابجایی خانوارها و تشکیل محله‌های جدید	منفی
مسکن عمومی	کوی نهم آبان	در دوران مختلف و به‌ویژه پس از انقلاب		فروش و واگذاری مسکن از سوی کم‌درآمدها	هم مثبت و هم منفی
سیاست‌های بخشی مختلف مسکن	قانون تأمین مسکن کم‌درآمدها	پس از انقلاب		عدم پوشش مناسب و نبود ارزیابی مشخص	منفی
مکان-خدمات و آماده‌سازی	تمام شهرهای ایران	دهه ۱۳۶۰	سازندگی و قبل از آن	عدم پوشش کم‌درآمدها	منفی
شهرهای جدید	کلان‌شهرها	دهه ۱۳۶۰ و اوایل ۱۳۷۰	سازندگی	عدم جذب و شمول فقرا	منفی
بهسازی و توانمندسازی	بندرعباس، کرمانشاه و زاهدان	دهه ۱۳۸۰	اصلاحات	توانمندسازی مسکن غیررسمی بخصوص در بندرعباس و دریافت کمک‌های مالی از بانک جهانی	مثبت
مسکن مهر	تمام شهرهای ایران	اواسط دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰	مهرورزی	تأثیر منفی بر اقتصاد کلان و خرد کشور برای سالیان متمادی	منفی

ماخذ: آقایی با اقتباس از ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۷۴

#### ۴-۱-۴\_ بررسی قوت‌ها و ضعف‌های دولت اصلاحات در زمینه تأمین مسکن شهری با رویکرد HSE

دولت اصلاحات همانند دولت سازندگی سعی داشت تا بحران مسکن شهری را حل نماید به همین دلیل روند ساخت‌وسازها در دولت خاتمی نسبت به دولت رفسنجانی بیش از ۲ برابر بود اما با این وجود مسئله اصلی همچنان پابرجاست و آن دسترسی گروه‌های درآمدی پایین به مسکن شهری است. در دولت اصلاحات تنها ۲۷۰ هزار واحد مسکونی در طول ۸ سال به اقشار فقیر جامعه اختصاص یافت در حالی که سالیانه ۴۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته می‌شد. در واقع شکست بازار در این شرایط اتفاق افتاد که بین عرضه و تقاضا تعادل برقرار نگشت. مسئله اصلی این است که با وجود اینکه بحران مسکن شهری حل نشده است اما چرا گروه‌های با درآمد پایین همواره بیشترین آسیب را می‌بینند. به‌طور طبیعی با کاهش تصدی‌گری دولت و ورود انبوه‌سازان و سرمایه‌گذاران به بخش مسکن اغلب تلاش می‌شود در راستای سود بیشتر مسکن با کیفیت و حتی بزرگ‌مقیاس برای گروه‌های درآمدی متوسط و بالا ساخته شود و تنها دولت است که می‌تواند نیازهای گروه‌های درآمدی پایین را درک کند. در همین راستا یکی از نقاط قوت دولت اصلاحات توجه به بحث توانمندسازی بود. در برنامه‌های اصلی دولت اصلاحات و همچنین برنامه سوم توسعه کشور بحث توانمندسازی در دستور کار قرار نگرفته است اما سند توانمندسازی در سال ۱۳۸۲ نقطه عطفی در این زمینه بشمار می‌رود (آقایی، ۱۳۹۶).



## ۵\_ تحلیل دولت مهرورزی

### ۵\_۱\_ بررسی و تحلیل سیاست‌های دولت مهرورزی و برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه

#### ۵\_۱\_۱\_ سیاست‌های کلی دولت مهرورزی با تأکید بر بخش مسکن شهری

بخش مسکن در دولت احمدی‌نژاد یکی از چالش‌های اصلی نظام در پس از انقلاب محسوب می‌شود. با وجود اینکه بیشترین تعداد مسکن بعد از انقلاب در این دولت ساخته شد اما قیمت مسکن روند افزایشی را داشت. آمارها نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۵ بالغ بر ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته شد. (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۲).

سؤال اصلی این است که چرا با وجود افزایش تعداد واحدهای مسکونی ساخته‌شده، بازهم قیمت مسکن کاهش نیافت و حتی افزایش یافت؟ اقتصاددانان عموماً جواب این سؤال را در رشد نقدینگی کشور که از تبعات تزریق منابع مالی بی‌انتهای به بازار مسکن است و همچنین رانت زمین و مسکن و بورس‌بازی می‌دانند.

درواقع دولت مهرورزی توانسته است در دوره فعالیت خود عرضه مسکن را در مقایسه با دولت‌های قبل از خود بین ۲ تا ۳/۷ برابر افزایش دهد اما قیمت‌ها کاهش نیافته بود. در پاسخ به این سؤال نباید از نقش سوداگران زمین و مسکن شهری غافل بود که حتی در طول دوره پس از انقلاب بی‌سابقه بود. در این دولت رشد ساخت‌وسازها در کشور به دلیل آنکه با رشد شدید قیمت‌ها مواجه شد نه تنها نتوانسته است به حل مشکل مسکن اقشار میانی و فرودست جامعه کمی بکند، بلکه مشکلات این افراد را چند برابر کرده است. روند رشد قیمت مسکن نشان می‌دهد که متوسط قیمت هر واحد مسکونی در پایتخت کشور طی دوره فعالیت دولت هاشمی رفسنجانی معادل ۲۳۴ درصد رشد کرد، در دوران محمد خاتمی معادل ۲۷۴ درصد رشد داشته و در دوران محمود احمدی‌نژاد ۵۰۰ درصد رشد پیدا کرده است. البته دلایل بسیاری برای افزایش قیمت مسکن در دوره فعالیت احمدی‌نژاد بیان شده است از جمله هجوم نقدینگی سرگردان به این بازار بدون ریسک و البته رکود دیگر فعالیت‌های اقتصاد که دلالتی و سفته‌بازی را در این بازار دامن زده است و البته طرح موضوع تغییر ترکیب تقاضا. اما باید دانست پدیده‌های اقتصادی چندبعدی هستند و نگاه تک‌بعدی به آن‌ها می‌تواند نتایج تأسفباری به دنبال داشته باشد، مانند آنچه که در دوره فعالیت احمدی‌نژاد اتفاق افتاد و توجه تک‌بعدی به عرضه، مشکل مسکن را تشدید کرد.<sup>۷</sup>

### ۵\_۲\_ اهداف برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمینه مسکن شهری

مواد ۳، ۳۰، ۳۱، ۵۲، ۹۵، ۹۹، ۱۱۲، ۱۲۱ و ۱۸۱ قانون برنامه چهارم توسعه هرکدام به نحوی در ارتباط با بخش مسکن هستند، اما عمده وظایفی که به عهده بخش مسکن نهاده شده، در ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم دیده می‌شود. موادی که در ارتباط با بخش مسکن در قانون برنامه چهارم آمده است به‌طور عمده بر مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در مقابل زلزله، بهینه‌سازی ساختمان‌ها در مصرف انرژی، اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و کمک به ارتقای فناوری وسایل مصرف‌کننده انرژی، الزام به رعایت آیین‌نامه ۲۸۰۰ در ارتباط با طراحی ساختمان‌ها در مقابل زلزله، استاندارد کردن مصالح ساختمانی، بیمه کیفیت ساختمان، گسترش نظام بیمه ساختمان در مقابل زلزله، بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها، تهیه طرح جامع مسکن، پلکانی کردن بازپرداخت تسهیلات بانکی و اعطای یارانه به سازندگان واحدهای مسکونی استیجاری تأکید دارند. مواد متعددی از لایحه برنامه پنجم توسعه کشور به موضوع مسکن پرداخته است اما از این میان تنها ماده ۱۴۹ این لایحه بر حوزه اقتصاد مسکن تمرکز کرده است. مواد ۱۵۱، ۱۵۲، ۱۵۳ و ۱۵۴ این لایحه به موضوعات شهرسازی و معماری پرداخته است. در ماده ۱۴۹ به منظور حمایت از تولید مسکن دو محور ارائه شده است که نخست تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی و دیگری حمایت از تولید واحدهای مسکونی کوچک استیجاری توسط بخش غیردولتی است. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز توجه ویژه‌ای به بخش مسکن شده است، دست‌یابی به برخی از سیاست‌های کلی برنامه در گرو تأمین مسکن برای گروه‌های محروم از مسکن مناسب است که می‌توان از گروه‌های جوانان و همچنین گروه‌های کم درآمد و اقشار مستضعف، زنان سرپرست خانوار و... به‌عنوان مهم‌ترین گروه‌های فاقد مسکن متناسب با نیاز نام برد.<sup>۸</sup>

<sup>7</sup> <https://www.amar.org.ir>

<sup>8</sup> <http://www.khabaronline.ir>

<sup>9</sup> <http://donya-e-qtasad.com/news>

اغلب برنامه‌ریزان برنامه پنجم توسعه را بسیار ناکارآمد توصیف کرده‌اند زیرا شاخص‌ها و شیوه‌های محقق شدن اهداف به طور دقیق هیچ‌گاه مشخص نشد و سیاست‌های اجرایی اغلب با استفاده از منابع مالی عظیم حاصل از فروش نفت در دسترس سوداگران بخش زمین و مسکن شهری قرار گرفت.

جدول شماره ۴: برنامه و اهداف و سیاست‌های برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور

برنامه‌ها	اهداف و سیاست‌ها	برنامه چهارم توسعه
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد، توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد</li> <li>▪ حمایت از تشکیل شرکت‌های تولید مسکن به‌ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری و مدیریت توسط بخش خصوصی</li> <li>▪ فروش مزایده‌ای زمین‌های شهری در تملک به‌منظور تأمین بخشی از اعتبارات موردنیاز اجرای قانون «تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری»</li> <li>▪ خرید کارشناسی املاک مناسب موردنیاز در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری به‌منظور اجرای قانون استیجار و اجرای سایر طرح‌های عمرانی</li> <li>▪ واگذاری حق بهره‌برداری از زمین باهدف تثبیت بازار زمین و ارائه بسته‌ای حمایتی برای خانوارهای کم درآمد در قالب مسکن مهر</li> <li>▪ 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ برقراری عدالت اجتماعی</li> <li>▪ بهبود عملکرد بازار مسکن</li> <li>▪ افزایش کارایی</li> <li>▪ کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای</li> <li>▪ تقویت تقاضای مؤثر و توانمندسازی نیازمندان به رفع نیاز خود</li> <li>▪ مهار نمودن تورم</li> <li>▪ تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار</li> </ul>	برنامه چهارم توسعه
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری</li> <li>▪ توزیع بهینه منابع یارانه‌ها به‌منظور حمایت از گروه‌های هدف</li> <li>▪ توانمندسازی خانوارها در تأمین مسکن مناسب شهری و روستایی</li> <li>▪ استفاده بهینه از بازارهای پولی و مالی در جهت تنظیم و تعادل بخشی بازار مسکن</li> <li>▪ ارتقاء کیفی صنعت ساختمان</li> <li>▪ افزایش تولید مسکن</li> <li>▪ حمایت از اقشار کم درآمد زوج‌های جوان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم درآمد</li> <li>▪ ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن در مناطق شهری و روستایی</li> <li>▪ تنظیم بازار مسکن از طریق ساماندهی و گسترش ابزارهای مالی و پولی و ارتقاء نظام اطلاعاتی در بخش مسکن</li> <li>▪ اصلاح ساختار نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن</li> <li>▪ باسیاست‌های آمایشی و توسعه</li> <li>▪ کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب</li> </ul>	برنامه پنجم توسعه

#### ماخذ: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵

همان‌گونه که از مطالب فوق برمی‌آید در برنامه چهارم و بخصوص برنامه پنجم توسعه کشور اهداف بخش زمین و مسکن شهری بسیار آرمان‌گرایانه و بدون توجه به واقعیت‌های بازار مسکن تدوین شده است. همین عامل موجب شد تا دولت وقت درصدد رسیدن به اهداف این برنامه‌ها از هیچ سیاست جاه‌طلبانه‌ای چشم‌پوشی نکند. اصل اساسی در تنظیم بازار این است که شرایط بازار را با یک برنامه مقطعی و تک‌بعدی نمی‌توان حل کرد درواقع تعادل بازار زمین و مسکن شهری نیازمند برنامه‌های بلندمدت و همچنین برنامه‌های فضایی است به‌گونه‌ای که همه دستگاه‌های ذی‌ربط تلاش لازم را انجام دهند. اهداف برنامه پنجم توسعه کشور آن‌چنان بلندپروازانه تدوین شده است که باوجود تولید انبوه مسکن در دولت احمدی‌نژاد همچنان برنامه چهارم و بخصوص پنجم توسعه شکست‌خورده تلقی می‌شود و نتوانسته است به اهداف حداقل کمی خود در زمینه تأمین زمین و مسکن شهری برآید. در سال ۱۳۸۷ سازمان برنامه‌بودجه برای بخش مسکن و شهرسازی ۴۵ شاخص را تعریف نموده بود که در برنامه چهارم و بخصوص پنجم کشور از هیچ‌کدام از آن‌ها استفاده نشده است. سیاست‌های مسکن در کشور ما همواره به‌صورت مقطعی و با رویکردهای مختلفی بررسی می‌شود و به نظر می‌رسد که مسائل سیاسی کشور تأثیر قابل توجهی بر سیاست‌گذاری در بخش زمین و مسکن شهری دارد (آقایی، ۱۳۹۶).

#### ۵\_۳\_ طرح مسکن مهر (اهداف و دستاوردهای آن)

تولید مسکن از طریق کاهش سهم هزینه زمین از قیمت نهایی مسکن و ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه ساخت مسکن و تبدیل واسطه‌های مالکیتی به مدیریتی، ارزان‌ترین شیوه تولید مسکن است. زیرا در شرایط فعلی در بسیاری از پروژه‌های احداث شده اقساط

پرداختی از قیمت اجاره‌بهای واحد مسکونی کمتر است و این اقساط در سال‌های آتی افزایش پیدا نمی‌کند ولی اجاره‌بها هر ساله افزایش پیدا می‌کند ولیکن نمی‌توان صرفاً با افزایش تولید مسکن بازار مسکن را کنترل کرد و ضروری است رفتارهای سوداگران نیز در این بازار کنترل شود. بنابراین دولت در کنار حمایت از سیاست‌های تولید و عرضه پایدار مسکن در کشور که مسکن مهر یکی از آن سیاست‌هاست، باید توجه ویژه‌ای به سیاست‌های کنترلی و تنظیم بازار داشته باشد که مالیات مهم‌ترین ابزار اجرایی این سیاست است. از طرفی به جهت تأمین مالی بخش مسکن استقراض از بانک مرکزی و دخالت بانک مرکزی در جهت تأمین مالی بخش مسکن باعث افزایش تورم و افزایش حجم نقدینگی خواهد شد (منجذب و مصطفی‌پور: ۱۳۹۲: ۱۴).

از اهداف اولیه طرح مسکن مهر کاهش قیمت زمین و مسکن شهری بود به‌گونه‌ای که با تزریق مسکن انبوه به بازار تعادلی در عرضه و تقاضا به وجود خواهد آمد. در واقع دولت با دخالت در بازار سعی داشت تا کاهش قیمت مسکن شهری را موجب شود. مخالفان با بررسی اسناد و مدارک به‌درستی ادعا می‌کنند که مهم‌ترین هدف این پروژه شکست‌خورده است به‌گونه‌ای که در طول ۸ سال دولت مهرورزی با رشد ۵۰ درصدی قیمت زمین و مسکن شهری مواجه بودیم که در طول تاریخ انقلاب بی‌سابقه بوده است. از اهداف دیگر مسکن مهر خانه‌دار کردن گروه‌های درآمدی پایین بود به‌گونه‌ای که ۳ دهک اول جامعه هدف مسکن مهر بود اما در عمل این سیاست نیز شکست خورد زیرا گروه‌های هدف به منابع تسهیلاتی و همچنین پرداخت اقساط دسترسی مالی نداشتند و حتی برعکس موجب شد تا دلالتان و بورس‌بازان زمین وارد عرصه شوند و بیشترین سود این پروژه در اختیار سرمایه‌گذاران و دهک‌های با درآمد بالای جامعه قرار گیرد. عضو فراکسیون مجلس نهم (دکتر حامد قادرمرزی، استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه کردستان) اعتقاد دارد که رشد نرخ مصالح ساختمانی، نوسانات نرخ ارز، شکست طرح‌های نظارتی دولت و پاسخگو نبودن مسکن مهر به نیازهای جامعه از دلایل افزایش قیمت مسکن است. تأثیر مسکن مهر بر اقتصاد کلان کشور شاید به‌عنوان مهم‌ترین انتقاد شناخته شود به‌گونه‌ای که به گفته وزیر راه و شهرسازی (دکتر آخوندی) و همچنین رئیس بانک مرکزی؛ حدود ۴۰ درصد از تورم کشور ناشی از طرح مسکن مهر بود. همچنین وزیر اقتصاد و دارایی (طیبنبا) اعتقاد دارد که نیمی از نقدینگی سرگردان در بازار کشور و تورم ناشی از آن حاصل اجرای طرح مسکن مهر است و طرح مسکن مهر تنها موجب رشد نقدینگی در کشور شد (آقای، ۱۳۹۶).

#### ۵\_۴\_ بررسی قوت‌ها و ضعف‌های دولت مهرورزی در زمینه تأمین مسکن شهری با رویکرد HSE

برنامه‌های مسکن در دولت احمدی‌نژاد به یکی از چالش‌های اصلی نظام تبدیل گشته است. در این دولت از یک‌طرف بی‌توجهی به طرح جامع مسکن که در دولت خاتمی تهیه شده بود و از طرفی تأکید بر انبوه‌سازی و سیاست‌های منسوخ‌شده برنامه‌ریزی موجب گشت تا قیمت زمین و مسکن شهری با رشد ۵۰ درصدی در طول دولت مواجه باشد و در واقع سیاست اصلی دولت که کاهش قیمت مسکن بود با شکست مواجه شد. از طرفی رشد نقدینگی و افزایش قیمت مصالح ساختمانی شرایط را برای رانت، بورس‌بازی و دلالتی مسکن شهری فراهم کرد که نتیجه آن افزایش اندوخته‌های مالی اقبال با درآمد بالا و از دسترسی خارج شدن مسکن برای گروه‌های با درآمد پایین بود. یکی دیگر از سیاست‌های دولت مهرورزی استفاده از مصالح ساختمانی نوین است به‌گونه‌ای که واحدهای مسکونی را با تکنولوژی جدید همراه کند اما افزایش قیمت مصالح ساختمانی از یک‌طرف و تسهیل شرایط برای ورود انبوه‌سازان بدون نظارت‌های کافی موجب گشت تا رانت‌های گسترده قیمت نهایی این واحدها را طی چند مرحله افزایش دهد که دولت وقت چاره‌ای جز پرداخت تسهیلات بانکی را نداشت تا از این طریق بازار مسکن از دسترسی گروه‌های با درآمد پایین خارج نگردد که در نتیجه این سیاست رشد نقدینگی در کشور موجب افزایش تورم و فساد اقتصادی گشت (آقای، ۱۳۹۶).

## ۶\_ اهم اقدامات معاونت مسکن و ساختمان در ۵ سال گذشته<sup>۱۰</sup>

معاونت امور مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان یکی از معاونت‌های کلیدی و مهم وزارتخانه در موضوع ساختمان و مسکن، جزئیات ۱۱ اقدام مهم و مؤثر خود را در پنج سال گذشته برای کمک به خانه‌دار شدن مردم، مقررات، قوانین، آیین‌نامه‌ها و سایر تکالیف تحت‌مسئولیت، تشریح کرد.

موضوعات پرداخته‌شده در این گزارش در بخش‌های ایجاد و توسعه ابزارها و نهادهای مالی و غیرمالی، توسعه سامانه‌های اطلاعاتی و افزایش دسترسی به اطلاعات بخش مسکن، تقویت سیستم تأمین مالی متکی بر پس‌انداز در حوزه مسکن، نهادسازی برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تکمیل واحدهای مسکونی و خدمات زیربنایی و روبنایی پروژه‌های مسکن مهر و تغییر رویه تأمین مالی مسکن مهر به‌منظور کاهش آثار تورمی تکمیل طرح مسکن مهر، تدوین لایحه اصلاح قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان و آئین نامه کنترل ساختمان، نظارت مستمر بر عملکرد سازمان‌های نظام‌مهندسی ساختمان کشور و مبارزه با فساد اداری و مالی سازمان‌ها، راهبری کنترل و نظارت عالی بر ساخت‌وسازها در سطح کشور در اجرای ماده ۳۵ قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، برنامه‌ریزی برای تهیه سند استراتژیک مدل‌سازی اطلاعات ساختمان BIM و برگزاری کنفرانس مربوطه، پیگیری امور مربوط به تعیین مدل ارزیابی و اعطای نشان تعالی HSE، تهیه آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، است. آیین‌نامه حاضر باهدف دستیابی به سیاست‌های زیر تدوین شده است.

۱. کاهش مصرف انرژی در بخش ساختمان، اصلاح الگوی مصرف انرژی در بخش ساختمان و اصلاح الگوی رفتاری مصرف‌کننده انرژی در بخش ساختمان
۲. افزایش بهره‌وری در بخش انرژی ساختمان و منابع تولید مصالح ساختمانی
۳. اصلاح مباحث مقررات ملی ساختمان، ضوابط و دستورالعمل‌های موجود در جهت کاهش مصرف انرژی در بخش ساختمان
۴. حرکت به سمت‌وسوی ساخت ساختمان‌های سبز و صفر انرژی و توجه به بازیافت مصالح ساختمانی، انرژی و آب
۵. اتخاذ رویکرد درون‌زا و برون‌نگر در مدیریت انرژی ساختمان
۶. اولویت‌دهی به بخش غیردولتی به‌ویژه بخش خصوصی در اجرا با تأکید بر حفظ نقش سیاست‌گذاری و نظارتی دولت
۷. توجه به فناوری‌های بومی در توسعه بهینه‌سازی انرژی ساختمان کشور و بهره‌گیری حداکثری از منابع انرژی‌های تجدیدپذیر اعم از خورشیدی، بیوگاز، زمین‌گرمایی و ...
۸. بهره‌گیری از مصالح بومی و اقلیمی و توجه به طراحی و بهره‌گیری از تجهیزات نوین سرمایشی و گرمایشی مطابق با شرایط اقلیمی
۹. تغییر ساختار طراحی، نظارت و اجرای تأسیسات مکانیکی ساختمان‌ها مطابق با الگوهای نوین بهینه‌سازی مصرف انرژی و رشد استفاده از تجهیزات نوین اقلیمی
۱۰. کاهش رشد مصرف انرژی و آلاینده‌های زیست‌محیطی مطابق با تعهدات ملی و بین‌المللی در بخش ساختمان کشور

## ۷\_ نتیجه‌گیری

مساکن پایدار به‌عنوان نخستین رکن شهر پایدار باید رأس برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان کشوری باشد. در کشور ما طی دوره‌های مختلف سیاسی رویکردهای مختلفی برای تأمین مسکن در نظر گرفته شده است. دولت سازندگی بر انبوه‌سازی و تولید مسکن کوچک با استفاده از پس‌اندازهای مردمی تأکید داشت. شاید شرایط خاص کشور در آن برهه زمانی با توجه به ویرانی‌های ناشی از جنگ تحمیلی دولتمردان را وادار به اتخاذ چنین شیوه‌هایی نمود. رویکرد کلی دولت سازندگی بر تولید کمی مسکن سوق داده شد تا هر چه زودتر ویرانی‌های جنگ بازسازی شود. در دولت اصلاحات شیوه‌های نوینی بر اساس اصل توسعه اقتصادی و اجتماعی در پیش گرفته شد که رویکرد توانمندسازی از مهم‌ترین آن‌ها می‌باشد. در این دولت تولید کیفی مسکن نیز مورد توجه قرار گرفت ضمن اینکه نرخ تورم مسکن نسبت به دولت قبل افزایش قابل‌توجهی نداشت و تعداد و زیربنای واحدهای مسکونی نیز سیر صعودی خود را طی می‌کرد. در دولت

<sup>10</sup>. <https://www.samair.ir>

مهرورزی سیاست‌های منسوخ‌شده جهانی موردتوجه قرار گرفت و دولت در جهت عدالت اجتماعی و حمایت از گروه‌های با درآمد پایین به اجرای سیاست‌های خودپرداخت که مهم‌ترین آن‌ها طرح مسکن مهر بود.

در زمینه برنامه‌های توسعه کشور نیز در تمامی آن‌ها اهداف بلندپروازانه‌ای تدوین شده است که نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد این برنامه‌ها در زمینه تأمین مسکن شکست‌خورده‌اند زیرا از طرفی اهداف کمی این برنامه‌ها تحقق نیافته است و از طرف دیگر رانت زمین و مسکن شهری را از بین نبرده است. به عبارت دیگر در کشور ایران حرکت سرمایه‌ها به سمت بازار زمین و مسکن شهری است و از این طریق سوداگری زمین و مسکن شهری موجب شکست بازار شده است. بحران زمین و مسکن شهری در شهرها حداقل ۴ دهه ریشه دارد و برای از بین بردن ریشه این بحران نیازمند تدوین برنامه‌هایی هستیم که حداکثر پتانسیل‌های بکار گرفته شود و همچنین حداکثر حمایت‌های لازم از مردم انجام گیرد.

در برخی از شهرها و روستاهای پیرامون شهرها زمین‌ها و واحدهای فرسوده و بدون استفاده وجود دارد که با مدیریت مناسب باید به صورت مجتمع‌های مسکونی و بلندمرتبه‌سازی در چرخه تولید و بهره‌برداری قرار گیرند. سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی باید اراضی دولتی واقع شده در محدوده و حریم شهرها با حفظ و رعایت اصل حفظ محیط‌زیست و باغات و اراضی کشاورزی مثلاً شهرک کشاورزی گلخانه‌ای کنند.

کوچک‌سازی، انبوه‌سازی و مقاوم‌سازی و متنوع‌سازی که موجب کاهش دوره ساخت، کاهش قیمت تمام‌شده مسکن می‌شود با عنایت به اینکه ایران جزو آسیب‌پذیرترین کشورهای خاورمیانه در مقابل زلزله می‌باشد، سازه‌های صنعتی و مدرن که دارای کیفیت و استحکام و کاهش مساله مخاطرات بافته‌ای فرسوده در کشور حل شود.

## ۸\_ منابع

- ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۸)، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه‌نشینی، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، چاپ اول، تهران
- آقایی، پرویز، (۱۳۹۶)، ارزیابی سیاست‌های تأمین مسکن شهری در جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر طرح‌های نمونه، برنامه‌های توسعه و دوره‌های ریاست جمهوری)،
- خسروی پور، بهمن (۱۳۹۵)، بررسی نقش مدیریت بهداشت، ایمنی و محیط‌زیست (HSE-MS) در کاهش حوادث. کنفرانس ملی پدافند غیرعامل و توسعه پایدار وزارت کشور ۱۲ و ۱۳ مهر ۱۳۹۵.
- وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵
- شرکت عمران شهرهای جدید (۱۳۹۵).
- طرح جامع مسکن (۱۳۸۵)، وزارت مسکن و شهرسازی
- عزیزی، محمدمهدی (۱۳۸۳)، جایگاه شاخص‌های مسکن در فرایند برنامه ریزی مسکن، مجله هنرهای زیبا، شماره ۱۷.
- منجذب، محمدرضا و مصطفی پور، مصطفی (۱۳۹۲)، بررسی اثرات مسکن مهر بر بازار مسکن در ایران، فصلنامه سیاست های راهبردی کلان، دوره ۱، شماره ۳
- مشکینی، ابوالفضل و دیگران (۱۳۹۲)، ارزیابی میزان تحقق‌پذیری اهداف شهرهای جدید (مطالعه موردی، شهر جدید صدرا)، فصلنامه مطالعات برنامه ریزی شهری، سال اول، شماره اول

- <http://fararu.com/fa/news/149612>
- [https://www.amar.org.ir/Portals/0/Files/abstract/1391/ch\\_r-gh-ej-p\\_69-91.pdf](https://www.amar.org.ir/Portals/0/Files/abstract/1391/ch_r-gh-ej-p_69-91.pdf)
- <http://www.mspir.ir/2223-1392-08-05-11-44-28>
- <http://www.khabaronline.ir/detail/329555/Economy/house>
- <http://donya-e-eqtasad.com/news/611326>
- <https://www.samair.ir>
- <https://www.farsnews.ir/news/>

## "Evaluation of urban housing policies in the last three decades in Iran with HSE approach"

### **Abstract**

The developments of the land and urban housing sector in Iran after the revolution have been subjected to various factors. Rural-urban migrations, war-imposed and rent and the influx of capital to this sector; It has made sustainable housing out of the reach of low and even middle income groups. According to Article 31 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran: Having a suitable housing is the right of every Iranian.

Housing policy and suitable workplace is the most basic need and foundation for physical and mental peace, security, development and progress, social and cultural interaction and civilization builder in every society. Good housing and stable and livable neighborhood are grounds for self-fulfillment, family formation, independence and social base, personality and culture and civilization. Paying attention to the residential and work environment and the structure of the living area and a suitable and stable livelihood, creating a platform for education and promotion of culture and art, and ultimately good and quality production and physical and mental health of human beings and reducing stressful factors, increasing safety and Security and prevention of environmental hazards. All these processes have mutual relations with each other and are realized through the functions of good governance and civilizing the state and sovereignty. Therefore, housing and employment are dependent and complementary to each other and should be comfortable and relaxing together as much as possible in compliance with environmental protocols.

But the main issue is how to provide sustainable housing for all members of society? And how have the governments fulfilled their mission in this field? And why the market has not offered suitable housing with HSE management. HSE is a science that strives to prevent accidents in order to protect and protect labor and capital, and this is the responsibility of high-level managers and relevant experts. The purpose of this study is to investigate the role of the health, safety and environment (HSE) management system in reducing housing accidents in the last three decades of Iran.

**Keywords:** HSE, urban housing, development programs, sustainable housing.