

Research Paper

Analysis of housing policies with a policy mix approach: Efficiency, inclusiveness and sustainability of the forgotten cycle



*Abolfazl Bagheri¹

1. Assistant Professor of Technology Policy Department, National research institute for science policy, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: Bagheri,A,(2025). [Analysis of housing policies with a policy mix approach: Efficiency, inclusiveness and sustainability of the forgotten cycle (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*; 15(55),28-54.<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2039286.3704>

<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2039286.3704>



Received: 21 Aug 2024

Accepted: 27 Nov 2024

Available Online: 21 Sep 2025

Keywords:

policy mix, efficiency, inclusiveness, sustainability, housing policy

ABSTRACT

Emphasizing the principle of the constitution to have suitable housing for every Iranian person and obliging the government to fulfill this principle has caused housing to be one of the most important priorities of all governments after the revolution. Based on the circumstances and approaches, each government has planned and implemented a separate program in the field of housing. Despite the variety of programs and large allocation of resources from public funds, including land and subsidy, housing as the most serious problem has for Iranian households. In this research, the legislation housing policies in the post-revolutionary governments have been analyzed. In terms of subject matter, all the approvals of the Islamic Council and the government board related to the housing issue have been analyzed as housing policies. As a methodology, content analysis of documents, interviews with experts, and analysis of housing statistics and indicators have been used. The results of this research show that, despite the difference in the approach of the governments, the general policies of the housing sector can be classified into 4 categories: government housing construction policies, subsidy payment, land use and regulation. Also the orientation of housing policies is mainly focused on the first three categories, and regulatory policies with higher effectiveness and less negative impact have been neglected in different periods. The mixed policy analysis based on the three indicators of efficiency, inclusiveness and sustainability also shows the focus of the policies of all governments on the construction and supply of housing. And this inattention to other aspects of the political mix has caused the rate of housing acquisition in the country to decrease despite all the efforts made and the resources spent.

* Corresponding Author:

Abolfazl Bagheri

Address: National research institute for science policy, Tehran, Iran..

E-mail: a.bagheri@nrsp.ac.ir

مقاله پژوهشی

تحلیل سیاست‌های مسکن با رویکرد آمیزه سیاستی: کارایی، فراگیری و پایداری چرخه فراموش شده

* ابوالفضل باقری^۱،

۱. استادیار گروه سیاست فناوری، موسسه تحقیقات سیاست علمی کشور، تهران، ایران.

چکیده

تاکید اصل ۳۱ قانون اساسی برای داشتن مسکن متناسب برای هر فرد ایرانی و موظف کردن دولت به تحقق این اصل باعث شده است که بعد از انقلاب، مسکن به عنوان یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها، مورد توجه همه دولت‌ها باشد. فراخور شرایط و زاویه دید، هر کدام از دولت‌ها برنامه جداگانه‌ای در حوزه مسکن طرح‌ریزی و اجرا کرده‌اند. با وجود تنوع برنامه‌ها و تخصیص زیاد منابع از سرمایه‌های عمومی اعم از زمین و تسهیلات ارزان قیمت، مسکن به عنوان جدی‌ترین مشکل، عرصه را بر خانوارهای ایرانی تنگ نموده است. در این پژوهش سیاست‌های مصوب مسکن در قلمرو زمانی دولت‌های بعد از انقلاب بررسی و تحلیل شده است. از لحاظ موضوعی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیات دولت مرتبط با موضوع مسکن به عنوان سیاست‌های مسکن مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. در تحلیل این سیاست‌ها از تحلیل محتوای مستندات، مصاحبه با خبرگان و تحلیل آمارها و شاخص‌های مسکن استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، علیرغم تفاوت رویکرد دولت‌ها، سیاست‌های کلی حوزه مسکن را می‌توان در ۴ دسته سیاست ساخت مسکن دولتی، پرداخت یارانه، کاربری زمین و تنظیم‌گری دسته‌بندی کرد. بر اساس این نتایج جهت گیری سیاست‌های مسکن عمدتاً معطوف به سه دسته اول است و سیاست‌های تنظیم‌گری با اثربخشی بالاتر و پیامدهای منفی کمتر در دوره‌های مختلف مورد غفلت قرار گرفته است. تحلیل آمیخته سیاستی بر اساس سه شاخص کارایی، فراگیری و پایداری نیز بیانگر تمرکز سیاست‌های همه دولت‌ها بر ساخت و عرضه مسکن (فراگیری) است و این بی‌توجهی به سایر ابعاد آمیخته سیاستی موجب شده است با همه تلاش‌های صورت گرفته و منابع صرف شده، حتی نرخ فراگیری مسکن در کشور روند کاهشی داشته باشد.

تاریخ دریافت: ۳۱ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۰۷ آذر ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۳۰ شهریور ۱۴۰۴

کلیدواژه‌ها:

آمیخته سیاستی،
کارایی، فراگیری،
پایداری، سیاست
مسکن

* نویسنده مسئول:

ابوالفضل باقری

نشانی: موسسه تحقیقات سیاست علمی کشور، تهران، ایران.

رایانامه: a.bagheri@nrsp.ac.ir

۱. مقدمه

را در پی خواهد داشت. با وجود دلالتی و سفته‌بازی، به شکلی غیر واقعی، میزان عرضه کمتر از میزان تقاضا به نظر خواهد رسید، در نتیجه قیمت مسکن برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا افزایش می‌یابد؛ این یعنی تقاضای مسکن با هدف سفته‌بازی منجر به افزایش تقاضای کلی در بازار می‌شود و افزایش قیمت را به روندی ادامه‌دار تبدیل می‌نماید. در نتیجه نیاز است تا در کنار اقداماتی مانند افزایش عرضه و یا افزایش قدرت خرید متقاضیان مسکن، به مسائل مختلفی از جمله مدیریت بازار و کاهش دلالتی و سفته‌بازی نیز پرداخته شود و سیاست‌های مکمل مناسبی برای هر کدام از آن‌ها تدوین گردد (یانگ و همکاران، ۲۰۱۷).

بحران مسکن در کشور علی‌رغم بیش از ۴۰ سال سیاست‌های حمایتی از قبیل ارائه زمین رایگان و وام‌های ارزان قیمت و مداخلات متعدد در سازوکار عرضه و تقاضا رخ داده است. در این مقاله تلاش می‌شود با رویکرد آمیخته سیاستی غیراثربخش بودن این سیاست‌ها مورد تحلیل قرار گیرد.

مسکن دیگر یک مفهوم تک‌ساحتی نیست. تاثیرات اقلیمی و محیطی، بافت‌های فرهنگی و اجتماعی جوامع، اقتصاد و فعالیت اقتصادی و همچنین تاثیر مسکن بر کاهش فقر، توسعه اقتصادی و اجتماعی از ابعاد مهم مسکن به شمار می‌روند. (اشوری و همکاران، ۲۰۲۸، ۱۴۰۲) با وجود تغییرات اساسی که انقلاب اسلامی در گرایش‌ها، شعارها و اهداف نهادهای برنامه‌ریز و مجری در امر مسکن پدید آورد، مسائل ماهوی مسکن همچنان برجای خود ماند و علیرغم تلاش‌های صورت گرفته مسکن همچنان یک مساله است. (کشت کار و همکاران، ۱۴۰۰)

هدف اصلی این پژوهش تحلیل سیاست‌های مسکن از منظر آمیخته سیاستی است. هر چند در خصوص

کمبود مسکن و کیفیت نامطلوب مسکن موجود، همواره به عنوان یکی از معضلات اجتماعی-اقتصادی در ایران مطرح بوده است و تأمین مسکن مناسب، به ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد شهری موضوعی به مراتب مهم‌تر و چالش برانگیز بوده است (احمدی، ۱۳۸۴). رفع این معضل نیازمند تدوین سیاست‌های صحیح و کارآمد در حوزه مسکن است اما عدم توجه به جنبه‌های مختلف سیاست‌های مداخله‌ای دولت در بازار با اهمیتی مانند مسکن، می‌تواند با زیان‌های بسیاری در سطح ملی همراه باشد. به عنوان مثال، از منظر تأمین مالی، اگر ساز و کار مطلوبی برای تأمین سرمایه مورد نیاز پروژه‌های ساخت و ساز اتخاذ نگردد، زمینه مشکلات بزرگ اقتصادی از جمله تورم فراهم می‌شود. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهند کشورهایی که بر جریان منابع مالی ورودی به بخش املاک و مستغلات نظارت کافی نداشتند و نظام بانکی به شکلی کنترل نشده درگیر تأمین مالی بازار املاک و مستغلات شد، در نهایت با بحران بانکی مواجه شدند که از نمونه‌های بارز آن می‌توان به بحران‌های بانکی در سوئد، اسپانیا، فنلاند و ژاپن در سال ۱۹۹۰ و ۲ بحران بانکی در مکزیک (۱۹۸۲-۱۹۸۴ و ۱۹۹۴-۱۹۹۶) اشاره کرد که همه این بحران‌ها ناشی از دخالت بیش از حد نظام بانکی در بازار املاک و مستغلات بوده است (لاسکووسکا و تورگومیان، ۲۰۱۶).

ناکارآمدی سیاست‌های مسکن باعث شده این نیاز از یک کالای مصرفی به کالایی سرمایه‌ای بدل شود. سفته‌بازی می‌تواند هزینه‌های معاملات مسکن را افزایش دهد، زیرا برخی از افراد مسکن را با هدف دلالتی خریداری می‌نمایند که باعث افزایش گردش معاملات کاذب در بازار مسکن می‌شود و در نهایت افزایش هزینه‌های معاملاتی برای خریداران واقعی

ارزیابی سیاست‌های مسکن مقالات و پژوهش‌های زیادی منتشر شده است اما در هیچ یک از این مقالات به موضوع سیاست‌های مسکن از وجوه مختلف پرداخته نشده است. تحلیل آمیخته‌سیاستی بکارگرفته شده در این پژوهش سیاست‌های مسکن را از ابعاد مختلف مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌دهد.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

آمیخته‌سیاستی

محققان حوزه سیاست نوآوری در دهه‌های گذشته در مورد نیاز سیاست‌گذاران این حوزه برای در نظر گرفتن «ترکیبی» از اهداف و ابزارهای سیاستی به بحث و نظریه‌پردازی پرداخته‌اند (اسمیت، ۱۹۹۴؛ برانسونکوم و فلوریدا، ۱۹۹۸). با این حال، به نظر می‌رسد که اصطلاح «آمیخته‌سیاستی» در حدود ابتدای این دهه، از طریق گفتمان‌های سیاست زیست‌محیطی و سیاست‌های کلان اقتصادی، راه خود را به گفتمان سیاست‌های نوآوری پیدا کرده است. در واقع ابزارهای سیاست نوآوری باید به گونه‌ای طراحی و ترکیب شوند که مشکلات سیستم نوآوری را برطرف کنند. این ترکیب‌ها اغلب «آمیخته‌سیاستی» نامیده می‌شوند. در یک تعریف مرسوم و کلی، ابزارهای سیاستی مجموعه‌ای از تکنیک‌ها هستند که مقامات دولتی از طریق آن‌ها قدرت خود را در تلاش برای تضمین حمایت و تأثیر (یا جلوگیری) از تغییرات اجتماعی به کار می‌گیرند». این تعریف بر ماهیت هدفمند ابزارهای سیاستی تأکید دارد، به این معنی که ابزارهای سیاستی به روشی خاص به ایجاد تغییر یا اجتناب از آن می‌پردازند. ابزار سیاستی می‌توانند محرک نوآوری بوده و بر اهداف مستقیم سیاست نوآوری تأثیر بگذارند (بوراس و ادکوئیست^۱، ۲۰۱۳). با

این حال، نوآوری به ندرت به خودی خود یک هدف است، بلکه وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف سیاستی گسترده تر نظیر رشد اقتصادی، افزایش اشتغال، حفاظت از محیط زیست، ظرفیت نظامی یا سلامت عمومی است. از این رو می‌توان گفت ابزارهای سیاست نوآوری برای تأثیرگذاری بر فرآیندهای نوآوری طراحی شده و از این طریق به تحقق این اهداف سیاستی نهایی با دستیابی به اهداف مستقیم فرموله شده در شرایط نوآوری کمک می‌کنند. به عنوان یک بسط مفهومی، روگ و ریچارد (۲۰۱۶) چارچوبی را برای آمیخته‌سیاستی جامع تر بر اساس بینش‌های علوم سیاسی ایجاد کردند. این چارچوب که از آن به عنوان «استراتژی سیاستی» یاد می‌شود، فراتر از تمرکز بر ابزار است، زیرا برنامه‌های سیاستی و اهداف را نیز دربرمی‌گیرد. در این چارچوب آمیخته‌سیاستی از سیاست فراتر می‌رود، زیرا فرآیند سیاست‌گذاری را نیز در بر می‌گیرد که شامل سیاست‌گذاری و پیاده‌سازی آن می‌شود.

اخیراً محققانی همچون لیندبرگ و همکاران^۲ (۲۰۱۹)، محمدی و خبازان (۲۰۲۲) در حوزه انرژی و هالگ و همکاران^۳ (۲۰۲۰) به صورت عمومی به مطالعه بررسی نقش بازیگران مختلف در تدوین آمیخته‌سیاستی پرداخته‌اند و می‌توان گفت موضوع آمیخته‌سیاستی در متون علمی مرتبط با سیاست‌گذاری علم و فناوری در حوزه‌های مختلف مورد توجه محققان زیادی قرار گرفته است (ویلتز و اوبراین^۴، ۲۰۱۸؛ ادمونسون و همکاران^۵، ۲۰۱۸).

هرچند مطالعات مربوط به آمیخته‌سیاستی در حوزه‌های مختلف منتشر شده است اما در حوزه

2. Lindberg et al
3. Haelg
4. Wilts & O'Brien
5. Edmondson et al

1. Borrás & Edquist

بزرگ‌تر اقتصاد مانند بازار املاک و مستغلات، می‌تواند با اثرات جانبی فزاینده‌تری از صنعت هدف همراه باشد. آن‌ها در مطالعه خود پس از بررسی و مشاهده سیاست‌های مداخله‌ای دولت کانادا در بازار املاک و مستغلات و اثرگذاری نامطلوب آن بر بازار سهام عنوان می‌کنند که ارزیابی تغییرات و مداخلات سیاستی دولت در یک بخش از اقتصاد باید طیفی فراتر از آن بخش را در بگیرد. به بیانی ساده‌تر نباید تأثیر مداخلات سیاستی دولت بر بازار مسکن را تنها به همین بخش از اقتصاد معطوف کرد بلکه باید آن را در بخش‌های دیگر نیز به خوبی بررسی و ارزیابی نمود، چرا که هرگونه اعمال سیاست در بخش بزرگی مانند مسکن بر سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و صنعتی تأثیر می‌گذارد.

تجربیات کشورهای مختلف در زمینه سیاست‌های مسکن خصوصاً در رابطه با اقشار کم‌درآمد آمیزه‌های سیاستی متفاوتی بوده و هر کشور به فراخور شرایط خود، بسته‌های سیاستی ویژه‌ای را طراحی کرده‌اند. زنگنه شهرکی و همکاران این سیاست‌ها را از منظر نوع حمایت‌ها به ۴ دسته سیاست‌های ساخت مسکن، سیاست‌های مبتنی بر تامین مالی، سیاست‌های تامین زمین و خدمات و سیاست‌های مبتنی بر توانمندسازی تقسیم‌بندی کرده‌اند (زنگنه شهرکی و همکاران، ۱۳۹۹). تحلیل مساله مسکن بصورت تک بعدی قابل تحلیل نیست چرا که موضوعی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است و تحلیلی همه جانبه را می‌طلبد. (آشوری و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۲۸)

سیاست ساخت مسکن همان سیاست مسکن دولتی است که دولت تمام و کمال چه در عرصه تولید و چه در زمینه عرضه مسکن ورود می‌کند. حضور دولت در کل زنجیره ارزش تولید مسکن از تخصیص و آماده‌سازی تا ساخت چشمگیر است. کنترل دولت

مسکن از این مطالعات کمتر استفاده شده است. در بخش بعد برخی مطالعات انجام شده با رویکرد آمیخته سیاستی در حوزه مسکن را مرور می‌کنیم.

آمیخته سیاستی در حوزه مسکن

داشتن مسکن یکی از حقوق اساسی بشر است (ژو، ۲۰۲۲) و بخش بسیار مهمی از زندگی افراد جامعه به شمار می‌رود به طوری که کیفیت آن بر زندگی فردی و اجتماعی مردم تأثیرگذار می‌باشد (شرف الدین و آروچو، ۲۰۲۲)؛ مسکن کالایی است که از پتانسیل اقتصادی بسیار بالایی برخوردار است (دبرونر و هارتمن، ۲۰۲۰) اما از آنجایی که بازار آن با کاستی‌ها و نقص‌های فراوانی رو به رو است، دولت‌ها همواره مداخله در این بازار را از طریق برخی سیاست‌ها امری صحیح و اجتناب ناپذیر دانسته‌اند (یو و لی، ۲۰۱۰). در واقع می‌توان گفت که دولت نقش بسیار مهمی در ثبات و توسعه بازار مسکن ایفا می‌نماید (لاسکوسکا و تورگومیان، ۲۰۱۶). ثبات بازار مسکن و دسترسی به آن خصوصاً برای اقشار کم‌درآمد دارای اهمیتی مضاعف است. مقرون به صرفه بودن مسکن برای خانوارهای با درآمد کم و متوسط، چالش و مسأله حال حاضر بسیاری از کشورها و حتی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه می‌باشد، به همین دلیل اجماع گسترده‌ای وجود دارد که مداخلات سیاستی دولت برای برآوردن نیازهای مسکن این گروه از اقشار جامعه ضروری است. (مک اسکیل و همکاران، ۲۰۲۱). طبق پژوهش اکبری و کریستینیان (۲۰۲۱) دولت‌ها اغلب در برخی از بخش‌های اقتصادی مداخله می‌کنند تا شکست‌های کوتاه مدت بازار را اصلاح نمایند، اثرات این مداخلات در یک بخش کوچک معمولاً با حداقل تسری بر سایر بخش‌ها مهار می‌شود اما مداخلات در بخش‌های

6. OECD

مطالعه‌ای به بررسی سیاست‌های مختلف دولتی در حوزه مسکن می‌پردازد که اغلب برای تثبیت بازار مسکن در کشور چین استفاده می‌شوند. یافته‌های او نشان می‌دهد که در میان تمامی سیاست‌های مورد نظر دولت، سیاست تخصیص زمین و تنظیم‌گری آن مهم‌ترین نقش را در تأثیرگذاری بر قیمت مسکن ایفا می‌کند، اگرچه به نظر می‌رسد سیاست پولی در کوتاه‌مدت به اثر مطلوب خود می‌رسد؛ اما تأثیر کلی آن بر قیمت مسکن کمتر از سیاست زمین است؛ بنابراین در مطالعه خود اهمیت سیاست زمین در بازار مسکن چین را برجسته می‌کند.

در سیاست‌های مبتنی بر راهبرد توانمندسازی نیز دولت به جای مداخله مستقیم تلاش می‌کند با طراحی سازوکارهای مالی، نهادی، قانونی بخش خصوصی و جوامع محلی را در زمینه تامین مسکن توانمند کند.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیز در مطالعه‌ای تجربیات سیاستی را در دو بخش اجاره و خرید و فروش مسکن بصورت آمیخته سیاستی سمت عرضه و تقاضا دسته‌بندی کرده است (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۴۰۰).

مداخلات سیاستی حوزه مسکن می‌تواند اهداف متعددی را دنبال کند. اولویت‌های ملی هر کشور می‌تواند به طور قابل توجهی در این اهداف متفاوت باشد و منجر به اتخاذ سیاست‌های متفاوت نسبت به دیگر کشورها شود. علاوه بر این، آثار سیاست‌های گذشته به شدت نیازها و امکانات حال حاضر کشورها را شکل می‌دهند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۹ (۲۰۲۱)، سه بعد کلیدی در پیامدهای سیاستی حوزه مسکن را فراگیری، کارایی و پایداری تشخیص می‌دهد (شکل شماره ۱).

در همه بازارهای مسکن از خرید تا اجاره هم مشهود است. دولت با این استدلال که مسکن کالای عمومی است و با هدف دخالت خود را توجیه می‌کند.

سیاست مبتنی بر تأمین مالی از دو طریق به رونق بازار مسکن کمک می‌نماید. شیوه اول تلاش دارد از طریق افزایش توان مالی خانوارهای کم‌درآمد تقاضای بالقوه آن‌ها را به تقاضای مؤثر ارتقا داده و وارد بازار نماید. این روش عمدتاً از طریق اعطای تسهیلات بانکی به متقاضیان خرید مسکن با دوره بازپرداخت طولانی‌مدت و حمایت دولت در پرداخت بخشی از نرخ سود بانکی تسهیلات انجام می‌گیرد. به گفته لاسکووسکا و تورگومیان (۲۰۱۶)، دولت‌ها با استفاده از دو روش اعطای وام به نسبت ارزش ملک^۷ (LTV) و اعطای وام به نسبت درآمد وام‌گیرنده^۸ (LTI)، دسترسی به وام‌های رهنی را محدود و یا گسترش می‌دهند. سینگ (۲۰۲۲) در مطالعه خود محدودیت اعطای وام به نسبت ارزش ملک (LTV) را به‌عنوان قوی‌ترین ابزار سیاستی برای پاسخگویی به نوسانات قیمت مسکن شناسایی کرد. در شیوه دوم این سیاست، دولت به دنبال تحریک طرف عرضه مسکن است و با اعطای وام‌های کم‌بهره با دوره بازپرداخت بلندمدت به متقاضیان ساخت و انبوه‌سازان مسکن و شرکت‌های صنعتی ساخت مسکن و یا افراد حقیقی، تولید و عرضه مسکن را بالا می‌برد تا نسبت به تقاضا به سطح متعادلی برسد. (زنگنه شهرکی و همکاران، ۱۳۹۹)

در سیاست تأمین زمین و خدمات مداخله دولت تنها به تأمین زمین و ارائه زیرساخت‌ها محدود می‌شود و بخش‌های دیگر زنجیره بدون مداخله دولت صورت می‌پذیرد. به عنوان نمونه ژیهینگ هو (۲۰۲۲)، در

7. loan-to-value

8. loan-to-income

9. OECD

جدول ۱. ابزارهای سیاستی بخش مسکن (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۴۰۰)

بخش	عرضه/تقاضا	شکل مداخله
اجاره	تقاضا	کم‌هزینه
		وام و تضمین وام برای مستأجران
	عرضه	توسعه مسکن اجتماعی
		تعیین سقف اجاره در ابتدا و برای تمدید
		معافیت و مشوق مالیاتی برای ساخت مسکن اجاره‌ای
		قانون‌گذاری در مورد حداقل کیفیت
خریدوفروش	تقاضا	وام برای خرید خانه به‌ویژه خانه اول
		معافیت‌های مالیاتی و عوارض برای خرید خانه به‌ویژه خانه اول
		مالیات بر عایدی سرمایه، معاملات مکرر
	عرضه	تنظیم نرخ بهره و میزان وام به‌ویژه در شرایط ایجاد حساب
		فراهم‌آوردن زیرساخت برای گسترش مسکن
		وام برای ساخت مسکن
		مالیات بر نقل و انتقال، نقل و انتقال مکرر، عایدی سرمایه

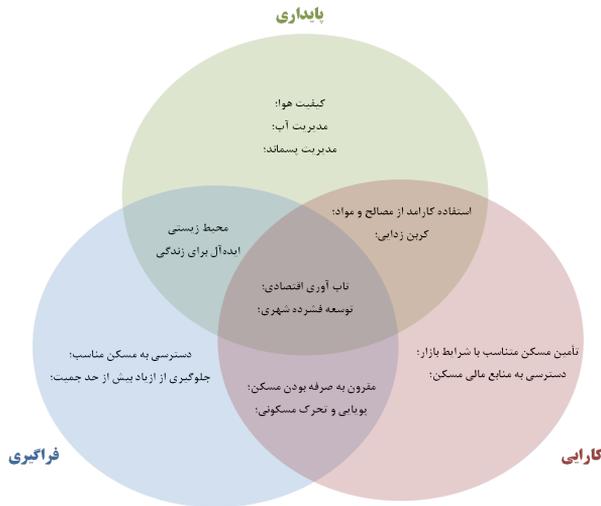
- پایداری^{۱۲} به سازگاری ساخت و ساز مسکن و استفاده از آن با محیط زیست محلی و شرایط اقلیمی اشاره دارد. گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۱)، آمیخته سیاستی مناسب می‌تواند پیشرفت را در اهداف چندگانه ایجاد کند. برخی از این سیاست‌ها عبارتند از:
 - سرمایه‌گذاری دولتی در ساخت مسکن اجتماعی و مقرون به صرفه؛
 - سیاست کاربری اراضی (تامین زمین با مدیریت تعارض منافع و تخریب محیط زیست)؛

- فراگیری^{۱۰} یا دسترس‌پذیری به امکان زندگی خانوارهای کم درآمد و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر مانند افراد دارای مشاغل ناپایدار در خانه‌هایی با کیفیت خوب اشاره دارد به طوری که نیازهای آن‌ها را از جمله در دسترسی به بازار کار، مدارس و دیگر امکانات رفاهی برآورده کند.
- کارایی^{۱۱} اشاره به ظرفیت دولت برای تأمین مسکن بدون هزینه‌های غیرضروری دارد که هم از نظر کمی و هم از نظر کیفی با تقاضای بازار مطابقت داشته باشد.

10. Inclusiveness

11. Efficiency

12. Sustainability



شکل ۱. ابعاد کلیدی مورد انتظار در پیامدهای حاصل از اقدامات سیاستی حوزه مسکن (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۲۱)

ادغام می‌کند. اکنون بسیاری از کشورها یک سیاست ملی مسکن و شهری را اتخاذ کرده‌اند. با این حال، در عمل، چالش‌های مسکن بسیار زیاد است و نیاز به جریان قابل توجه و پایدار منابع در این بخش دارد. در سطح ملی، مداخله پایدار دولت در قالب یک سیاست مسکن یکپارچه و سرمایه‌گذاری‌های کلان مورد نیاز خواهد بود. در کشورهای در حال توسعه، روش‌های تأمین مسکن دو دسته کلی تقسیم می‌شوند که عبارتند از حالت‌های رسمی و غیررسمی (آرکو، ۲۰۲۰).

● مسکن رسمی (عمومی، تعاونی، خصوصی) که بخش نسبتاً کوچکی از کل عرضه مسکن را شامل می‌شود، از طریق مجاری رسمی نهادهای شناخته شده مانند سازمان برنامه، وزارت مسکن، سازمان تنظیم مقررات و استانداردهای ساختمانی، سازمان امور اراضی و... تأمین می‌شود. سازندگان مسکن در این گروه، شامل سازندگان بزرگ و کوچک

سیاست مالیاتی (با هدف جلوگیری از سفته‌بازی)؛ همانند سایر حوزه‌های سیاستی، دنبال کردن سیاست‌های مختلف در حوزه مسکن، نیازمند ارزیابی هم‌افزایی میان سیاست‌ها، اثرات آن‌ها بر یکدیگر و پیامدهای ناخواسته حاصل از پیاده‌سازی آن‌ها است. هنگام برقراری تعادل و توازن بین دو یا چند سیاست، شناسایی اقدامات جبرانی که می‌تواند پیامدهای نامطلوب ناشی از اقدامات سیاستی خاص را کاهش دهد ضروری است. (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۲۱)

جهت‌گیری سیاست مسکن در کشورهای در حال توسعه طی سالیان متمادی تغییر کرده است. در سال‌های اخیر بر اهمیت بهره‌برداری از بخش مسکن برای توسعه و رشد اقتصادی تأکید شده است و دولت‌ها شروع به شکل‌دهی سیاست‌هایی کرده‌اند که مسکن را در سیاست‌های کلان ملی

۳. روش‌شناسی

روش این پژوهش را می‌توان روش تحقیق کیفی برشمرد. قلمرو زمانی این تحقیق از سال ۵۷ تا ۱۴۰۰ می‌باشد. محدوده موضوعی تحقیق هم سیاست‌های حاکمیت در حوزه مسکن را شامل می‌شود. کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیات دولت مرتبط با موضوع مسکن به عنوان سیاست‌های مسکن مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.

جمع‌آوری داده‌ها: داده‌های این تحقیق از سه منبع جمع‌آوری شده است. سیاست‌های رسمی حوزه مسکن در دولت‌های بعد از انقلاب واحد تحلیل در این مطالعه است. منظور از سیاست‌های رسمی محتوای سیاستی مصوب شده در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و یا هیات دولت می‌باشد. این سیاست‌ها از سامانه قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی جمع‌آوری شد. بالغ بر ۹۰۰ سند مرتبط با موضوع مسکن شامل سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل و تصویب‌نامه‌های مصوب هیات وزیران مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته به عنوان منبع دوم جمع‌آوری اطلاعات کیفی در این تحقیق به کار گرفته شده است. با ۱۰ نفر از خبرگان عالی سیاست‌های مسکن در این تحقیق گفتگو شده است. مصاحبه‌شوندگان به گونه‌ای انتخاب شده‌اند که پوشش‌دهنده رویکردهای مختلف سیاست‌گذاری مسکن در کشور باشند.

منبع سوم جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز تحقیق شاخص‌های رسمی حوزه مسکن بوده است. منظور از شاخص‌های رسمی شاخص‌هایی است که توسط بانک مرکزی و یا مرکز آمار محاسبه و اعلام شده

است، تولید در بستر فناوری ساختمان‌های صنعتی است، سازندگان به منابع مالی رسمی دسترسی دارند و بازار هدف عمدتاً اقشار با درآمد متوسط و بالا را در بر می‌گیرد.

● دسته دوم، مسکن غیر متعارف (حاشیینه نشینی غیرقانونی (تصرف عدوانی)، زیرمجموعه‌های غیررسمی، اجاره)، شیوه غالب تأمین مسکن است. در اکثر کشورهای در حال توسعه تا ۹۰ درصد مسکن شهری را در برمی‌گیرد. به عنوان نمونه بین ۵۰ تا ۷۵ درصد از تمام سازه‌های مسکونی جدید در مراکز شهری در آفریقای جنوبی در اراضی ساخته می‌شوند که روند توسعه شهری و برنامه‌ریزی مناسب را طی نکرده‌اند. واحدهای مسکونی در رده غیر مرسوم عمدتاً به صورت تدریجی و طی چندین سال به صورت شخصی ساخته می‌شوند و در ساخت آنها از روش‌های ساختمان‌سازی سنتی و نیمه صنعتی استفاده می‌شود که عمدتاً به صورت شخصی تأمین مالی می‌شوند و بازار در اختیار گروه‌های کم درآمد است.

اسمعیل پور و همکاران نیز در مقاله‌ای با مقایسه تطبیقی ۴ کشور چین، کره، مالزی و سنگاپور ۱۳ سیاست مرتبط با حوزه مسکن را مورد تحلیل قرار داده‌اند. برخی از این سیاست‌ها عبارتند از سیاست کنترل بازار زمین، سیاست‌های کمک مالی، سیاست تولید برای اجاره و کنترل اجاره، سیاست خصوصی‌سازی عرضه مسکن، سیاست اجاره به شرط تملیک و (اسمعیل پور و همکاران، ۱۳۹۶)

با توجه به اینکه رویکرد این تحقیق آمیخته سیاستی است، مدل فراگیری، کارایی و پایداری از سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به عنوان چارچوب نظری این تحقیق انتخاب شده است.

شد. این نتایج در مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته با خبرگان تحقیق مورد بررسی قرار گرفت. نتایج این تحلیل در جداول شماره ۳ تا ۸ مشاهده می‌شود. در مصاحبه با خبرگان در خصوص پیامدهای اجرای این سیاست‌ها از منظر کارائی، فراگیری و پایداری بحث شد. برای ارزیابی این سیاست‌ها بر اساس چارچوب تحقیق از سه منظر کارایی، فراگیری و پایداری گروه کانونی متشکل از ۵ صاحب‌نظر حوزه مسکن تشکیل و محتوای سیاست‌های ادوار مختلف از منظر محتوایی به چهار دسته سیاست‌های ساخت مسکن دولتی، کاربری زمین، پرداخت یارانه و تنظیم‌گری تقسیم شد. سپس هریک از سیاست‌های مرتبط با این چهار دسته

است. این شاخص‌ها از سامانه بانک مرکزی و مرکز آمار استخراج شد.

تحلیل اطلاعات: در گام اول بالغ بر ۹۰۰ سند سیاستی حوزه مسکن مورد بررسی و غربالگری قرار گرفت. در این مرحله ۶۰ سیاست رسمی حوزه مسکن مرتبط با چارچوب و اهداف این تحقیق شناسایی و دسته‌بندی شدند. دسته‌بندی محتوای سیاستی از دو منظر انجام شد. از منظر زمانی و از منظر محتوایی. از منظر زمانی با توجه به تاریخ تصویب و ابلاغ در ۶ دوره (هر رئیس دولت یک دوره) دسته‌بندی شدند. سپس با استفاده از طریق کدگذاری به روش تحلیل مضمون گزاره‌های مرتبط با چارچوب مفهومی تحقیق شناسایی و تحلیل

جدول ۲. فهرست مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته تحقیق

سمت در زمان انجام مصاحبه
عضو هیات مدیره بانک مسکن
معاون وزیر و مدیرعامل شرکت بازآفرینی شهری
پژوهشگر اقتصاد شهری و مسکن، مدیر علمی طرح جامع مسکن کشور
دبیر کل سابق سازمان بورس و صاحب‌نظر حوزه اقتصاد مسکن
مدیر کل دفتر طرح ریزی شهری وزارت راه و شهرسازی
عضو سابق شورای عالی مسکن
(از صاحب‌نظران حوزه مسکن) در دوره بعد معاون وزیر راه و شهرسازی بودند
عضو هیات علمی مرکز تحقیقات مسکن
مدیر کل دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی
معاون مسکن وزیر راه و شهرسازی
مدیر اداره تامین مالی زنجیره ای بانک مرکزی

اثر بخشی سیاست‌ها مورد استفاده قرار گرفته‌اند. لازم به توضیح است شاخص‌هایی که به تقریب نمایانگر پیامدهای پایداری سیاست‌های مسکن باشند و آمار رسمی از آنها به تفکیک دولت‌های بعد از انقلاب موجود باشد یافته نشد. این تحلیل‌ها در جدول شماره ۹ و نمودار شماره ۱ قابل مشاهده است. بطور کلی روش‌های تحلیل استفاده شده در این تحقیق عبارتند از تحلیل‌های محتوا (برای بخش بررسی اسناد سیاستی و مصاحبه‌ها) و تحلیل آمار توصیفی (برای بررسی داده‌ها و شاخص‌های حوزه مسکن و جمع‌بندی نظرات گروه کانونی)

از منظر تاثیرگذاری بر کارایی، فراگیری و پایداری مورد ارزیابی قرار گرفت. نتیجه تحلیل‌های انجام شده در گروه کانونی در جدول شماره ۱۰ مشاهده می‌شود. به جهت خاص بودن موضوع مسکن در کشور ما مقایسه نتیجه این تحلیل‌ها با یافته‌های سایر پژوهش‌ها در ادبیات موضوع ممکن نبود. به همین دلیل جهت اعتبارسنجی یافته‌های این تحقیق از داده‌های کمی و رسمی حوزه مسکن استفاده شد. شاخص‌هایی مانند تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده و قیمت مسکن (مرتبط با کارایی) نسبت مالکان به کل خانوار و تورم اجاره‌بها (مرتبط با فراگیری) به عنوان شواهدی از

شکل ۲. چارچوب مفهومی تحقیق

(آمیخته سیاستی) اثر سیاست‌ها بر پیامدها			سیاست‌ها	دسته سیاستی
پایداری	کارایی	فراگیری		
				ساخت مسکن دولتی
				کاربری زمین
				پرداخت یارانه
				تنظیم‌گری

چارچوب مفهومی تحقیق

تحلیل سیاست‌های مسکن در دولت‌های پس از انقلاب

همانطور که در بخش ادبیات موضوع بحث شد سیاست‌های مسکن از زوایای دید مختلف قابل تحلیل است. در این تحقیق برای ارزیابی پوشش این سیاست‌ها از مفهوم آمیخته‌سیاستی فراگیری، کارایی و پایداری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی استفاده کردیم. همچنین برای دسته‌بندی سیاست‌های اتخاذ شده توسط ادوار مختلف دولت‌های بعد از انقلاب با تحلیل دسته‌بندی‌های بررسی شده در ادبیات موضوع و همچنین مصادیق سیاست‌های مصوب، در جلسات گروه کانونی دسته‌بندی سیاست‌های مسکن برای این تحقیق در ۴ دسته سیاست ساخت مسکن دولتی، سیاست پرداخت یارانه، سیاست کاربری زمین و سیاست تنظیم‌گری معرفی شد. لذا چارچوب تحلیل در این پژوهش به شکل زیر می‌باشد:

۴. یافته‌ها

در این بخش یافته‌های تحقیق ارائه می‌گردد. ابتدا در قسمت تحلیل سیاست‌های مسکن در دولت‌های پس از انقلاب مهمترین سیاست‌های مصوب بخش مسکن تحت عنوان ابزارهای سیاستی و محتوای این ابزارها به تفکیک دولت‌های بعد از انقلاب مرور و بررسی می‌شوند. این نوع تحلیل سیاست‌های مسکن به تفکیک دولت‌ها و فراز و نشیب سیاست‌های آنها پیش از این نیز دستمایه پژوهش‌هایی بوده است که از مهمترین آنها می‌توان به مقاله برادران و همکاران (۱۳۹۸) و همچنین هزارجریبی و امامی (۱۳۹۸) اشاره کرد. قسمت انتهایی این بخش نیز شاخص‌های کلیدی حوزه مسکن بر اساس آمار و اطلاعات رسمی در دو دسته شاخص‌های فراگیری و شاخص‌های کارایی به تفکیک ۵ دولت بعد از انقلاب بررسی شده‌اند.

دوره اول: (انقلاب و دفاع مقدس): در این دوره روح عدالت‌خواهی و انقلابی‌گری در سیاست‌های حوزه مسکن قابل مشاهده است. دولت تلاش دارد با ساخت و ساز دولتی، واگذاری زمین به مردم، تأمین مصالح ساختمانی با قیمت دولتی، تصرف و آماده‌سازی زمین‌های موات و اعطای وام‌های قرض‌الحسنه تأمین مسکن برای آحاد جامعه بویژه محرومان را تسهیل نماید. علیرغم ثبات نسبی قیمت خرید و اجاره مسکن در سال‌های ابتدایی این دوره، به جهت افزایش مهاجرت از روستاها به شهرها فشار جنگ و کسری بودجه تورم اقتصادی دامانگیر مسکن هم می‌شود. بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، تعداد واحدهای مسکونی معمولی^{۱۳} کشور از حدود ۵/۵ میلیون در ابتدای این دوره به حدود ۸،۵ میلیون در سال‌های پایانی رسیده است (درگاه ملی آمار). همچنین نسبت خانوارهای شهری مالک به نسبت کل خانوارها (مالکان، اجاره‌ای و رهنی، مجانی و اظهار نشده) از ۶۲ درصد در سال ۵۵ به حدود ۶۹ درصد در سال ۶۵ می‌رسد. از ابتدای سال ۵۷ تا انتهای سال ۶۷ در مجموع بیش از ۱،۵ میلیون واحد مسکونی جدید تکمیل شد، یعنی بطور متوسط سالیانه ۱۴۵ هزار واحد مسکونی. (بانک اطلاعات اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی) در جدول شماره ۳ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

۱۳. تمام یا قسمتی از یک ساختمان است که حداقل شامل یک اتاق و سرویس (حداقل یک توالت) مستقل بوده و دارای ورودی مستقیم یا غیرمستقیم از معبر عمومی باشد. (تعریف مرکز ملی آمار ایران)

جدول ۳. ابزارهای سیاستی مسکن دوره اول

<p>تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و افتتاح حساب ۱۰۰ امام به فرمان امام خمینی (ره) در ۲۱ فروردین ۵۸، تصویب اساسنامه سازمان مسکن در شورای انقلاب اسلامی در ۳ اردیبهشت ۵۸، تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در مجلس شورای اسلامی در ۵ تیر ۵۸، تصویب آئین نامه لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در هیات دولت در ۲۲ مرداد ۵۸، تصویب لایحه استفاده از خانه‌های خالی جهت اسکان فاقدین مسکن در شورای انقلاب اسلامی در ۱ دی ماه ۵۸، تصویب اساسنامه بانک مسکن در شورای انقلاب اسلامی در ۲۴ بهمن ۵۸، تصویب اساسنامه بانک مسکن در شورای انقلاب اسلامی در ۱۷ آبان ۶۶، تصویب قانون اساسنامه، قانون بودجه ۱۳۶۲ و الزام خودکفائی شهرداری‌ها در تأمین هزینه‌های مدیریت شهری.</p>	<p>مستندات سیاستی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ساخت مسکن دولتی جهت واگذاری به کارمندان دولت (خانه سازمانی) و سایر اقشار. - تأمین زمین و آماده‌سازی آن جهت واگذاری به مردم جهت ساخت مسکن. - تأمین مصالح ساختمانی از طریق تولید، تهیه و توزیع و ارائه سهمیه به ساخت مسکن محرومان. - تأمین وام‌های قرض‌الحسنه. - تصرف زمین‌های موات توسط دولت و تفکیک و آماده‌سازی جهت ساخت مسکن. - خرید خانه‌های ارزان و متوسط قیمت و در اختیار گرفتن خانه‌های بلاصاحب جهت اجاره و یا فروش اقساطی به واجدین شرایط توسط بنیاد مسکن. - خودکفائی شهرداری‌ها در تأمین هزینه‌های مدیریت شهری. 	<p>محتوای ابزارهای سیاستی</p>

در شهرهای بزرگ بود که در واقع شکل مشخصی از ارزش‌افزایی از طریق تولید فضا است. قیمت زمین در نتیجه این روند به شدت افزایش یافت و به تبع آن مسکن نیز از این تحول عمده متأثر شد. به طوری که بخش‌های بیشتری از جمعیت از تأمین مسکن حداقلی ناتوان شدند (برادران و همکاران، ۱۳۹۸). تعداد واحدهای مسکونی کشور در این دوره از حدود ۸،۵ میلیون به حدود ۱۱ میلیون رسیده است (درگاه ملی آمار). نسبت خانوارهای مالک به نسبت کل خانوارها (مالکان اجاره‌ای و رهنی، مجانی و اظهار نشده) از حدود ۶۹ درصد سال ۶۵ به ۶۷ درصد در سال ۷۵ کاهش یافت. تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده حد فاصل سال‌های ۶۸ تا انتهای سال ۷۶ به ۱۵۴۱۹۶۷ واحد رسید یعنی بطور متوسط سالیانه بیش از ۱۷۰ هزار واحد مسکونی ساخته شده است. (بانک اطلاعات اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی

دوره دوم (سازندگی): در این دوره مطابق با سیاست‌های آزادسازی، دولت تلاش می‌کند نقش خود را در ساخت مسکن کاهش دهد و با تشویق انبوه‌سازی و بلندمرتبه‌سازی، بخش خصوصی را ترغیب و ورود جدی به این عرصه کند. تأمین مالی ساخت پروژه‌های مسکن از طریق پیش فروش، انتشار اوراق مشارکت و حمایت از توسعه شرکت‌های سرمایه‌گذاری در کنار افزایش قدرت خرید خریداران از طریق تسهیلات یارانه‌ای سپرده‌گذاری ویژه در بانک مسکن از دیگر سیاست‌های این دوره است. در این دوره افزایش هزینه‌های مدیریت شهری، شهرداران کلان‌شهرها را به سمت تأمین مالی تراکم فروشی سوق داد. که هر چند منجر به توسعه برخی زیرساخت شهری شد اما این سنت که هنوز پا بر جاست پیامدهای تخریبی قابل ملاحظه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته است. نتیجه این وضعیت، آغاز تراکم فروشی

قیمت فروش یک متر واحد مسکونی در شهر تهران از متری ۱۵۰ هزار تومان در سال ۷۵ به متری ۶۳۰ هزار تومان در سال ۸۴ رسید یعنی افزایشی حدود ۴ برابر (درگاه ملی آمار). در جدول شماره ۵ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

دوره چهارم (عدالت گرایی): از منظر تولید و عرضه واحدهای مسکونی بدون شک طرح ملی مسکن مهر عظیم‌ترین پروژه مسکن‌سازی در تاریخ کشور به شمار می‌رود. رکودهای ساخت سالیانه ۷۵۰ هزار و ۸۳۵ هزار واحد مسکونی در سال‌های ۹۱ و ۹۲ مربوط به همین دوره است. نگاهی به فهرست بلند ابزارهای سیاستی این دوره نشان از تکاپوی سیاست‌گذاران در تسطیح مسیر مسکن‌سازی در کشور است. دولت با دو سیاست الحاق اراضی به محدوده شهرها و واگذاری آنها جهت ساخت بصورت اجاره ۹۹ ساله و همچنین تأمین مالی از طریق

بانک مرکزی) در جدول شماره ۴ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

دوره سوم (اصلاحات): در این دوره تغییر جدی در سیاست‌های دولت در حوزه مسکن به نسبت دوره قبل ایجاد نشد و دولت تلاش داشت با عدم مداخله در حوزه ساخت و عرضه مسکن از طریق ابزارهای تسهیلاتی طرف عرضه و تقاضا را تأمین مالی نماید. تعداد واحدهای مسکونی در این دوره از حدود ۱۱ میلیون به ۱۵ میلیون رسید. نسبت خانوارهای مالک به نسبت کل خانوارهای شهری نیز از ۶۷ درصد در سال ۷۵ به ۶۲ درصد در سال ۸۵ کاهش یافت (درگاه ملی آمار). تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده نیز حد فاصل سال‌های ۷۷ تا پایان سال ۸۴ به حدود ۳ میلیون واحد رسید یعنی بطور متوسط ۳۷۵ هزار واحد مسکونی در سال. (بانک اطلاعات اداره بررسی و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی)

جدول ۴. ابزارهای سیاستی مسکن دوره دوم

<p>تعیین سیاست‌های مربوط به ساخت انبوه مسکن در هیات وزیران در ۲۷ شهریور ۱۳۷۰، تصویب قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد در مجلس شورای اسلامی در ۹ شهریور ۱۳۷۲، تصویب آئین‌نامه تسهیلات ویژه به سپرده‌گذاران صندوق پس‌انداز مسکن در هیات وزیران در ۱۲ شهریور ۱۳۷۴، تصویب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های سازماندهی، حمایت و نظارت بر بازار تولید و عرضه مسکن در ۲۶ دی ماه ۱۳۷۵، تصویب آئین‌نامه اجرایی قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد در هیات وزیران در ۱۸ تیر ۱۳۷۶.</p>	<p>مستندات سیاستی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ساخت مسکن ارزان قیمت کوچک متراژ توسط وزارت مسکن و شهرسازی. - ارائه وام‌های با سود کم جهت ساخت به انبوه سازان در مرحله مشارکت مدنی و متقاضیان در مرحله خرید اقساطی توسط بانک‌ها. - توسعه شهرها و شهرک‌های جدید توسط شرکت شهرهای جدید. - تخصیص ارز دولتی به ایجاد تأسیسات زیربنایی شهرهای جدید. - حمایت از فعالیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری مسکن. - تأمین مالی طرح‌های مسکن از طریق پیش فروش، اوراق مشارکت و... - افزایش قدرت خرید مسکن از طریق تسهیلات سپرده‌گذاری ویژه در بانک مسکن. - حمایت از افزایش تراکم از طریق تجمیع و بلند مرتبه‌سازی و تأمین منابع شهرداری‌ها از فروش تراکم. 	<p>محتوای سیاست‌ها</p>

جدول ۵. ابزارهای سیاستی مسکن دوره سوم

<p>تصویب قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی در مجلس شورای اسلامی در ۶ مرداد ۱۳۸۱، تصویب آئین‌نامه ایجاد تسهیلات برای تأمین مسکن کارکنان در هیأت وزیران در ۷ خرداد ۱۳۸۲، تصویب آئین‌نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی در هیأت وزیران در تاریخ ۶ خرداد ۱۳۸۳.</p>	<p>مستندات سیاستی</p>
<p>- اعمال محدودیت در واگذاری زمین در محدوده و حریم شهرها برای ساخت و ساز بر اساس ضوابط طرح‌های جامع. - حمایت از ساخت مسکن برای کارمندان دولت از طریق تعاونی مسکن کارکنان.</p>	<p>محتوای سیاست‌ها</p>

ابتدای دوره به بیش از ۲۰ میلیون در انتهای دوره افزایش یافت (درگاه ملی آمار). نسبت خانوارهای مالک شهری به کل خانوارهای شهری از ۶۲ درصد به ۵۶ درصد در سال ۹۰ کاهش یافت (درگاه ملی آمار). تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده نیز از ابتدای سال ۸۵ تا انتهای سال ۹۲ به حدود ۴,۹ میلیون واحد رسید یعنی سالیانه ۶۱۳ هزار واحد. (بانک اطلاعات اداره بررسی و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی) میانگین قیمت فروش یک متر واحد مسکونی در شهر تهران از ۶۳۰ هزار تومان در سال ۸۴ به ۸,۳ میلیون تومان در سال ۹۲ رسید یعنی افزایش حدود ۶ برابر (درگاه ملی آمار). در جدول شماره ۶ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

دوره پنجم (تدبیر و امید): در ابتدای دوره به جهت عرضه واحدهای ساخته شده مسکن مهر و تورم اقتصادی منفی حاصل از مذاکرات هسته‌ای، قیمت مسکن کاهش یافت. سیاست اصلی دولت در این مقطع تکمیل پروژه مسکن مهر بود. ایده مسکن اجتماعی نیز در همین دوره مطرح اما هیچگاه اجرایی نشد. برعکس در اواخر دوره دولت تحت فشار ناشی از تحریم حداکثری و کرونا و در واکنش به افزایش بیوقفه

تسهیلات تلاش کرد متقاضیان محروم از مسکن را صاحب‌خانه کند. پیگیری ویژه رئیس‌جمهور و تفویض اختیارات ویژه به نمایندگان رئیس‌جمهور و استانداری‌ها به همراه وضعیت مناسب درآمدهای نفتی باعث سرعت پیشرفت پروژه‌های مسکن مهر شد. دولت نهم ساخت سالانه ۱/۵ میلیون واحد مسکونی را در دستور کار خود قرار داد و با استفاده از منابع صندوق ذخیره ارزی و بخشی از اعتبارات طرح‌های زودبازده به مسکن مهر تلاش کرد تا به لحاظ اعتباری این طرح را تأمین نماید.

دولت تفاهم‌نامه‌ای به ارزش ۷۵ هزار میلیارد ریال با بانک‌های عامل برای تأمین مالی آماده‌سازی زمین برای ساخت واحدهای مسکونی منعقد نمود (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸). منجذب و مصطفی پور (۱۳۹۲) در بررسی اثرات مسکن مهر بر بازار مسکن عنوان می‌کنند طرح مسکن مهر نتوانست کاهشی را در روند افزایش قیمت مسکن ایجاد و مانع رشد بی‌رویه آن شود و فقط اجرای این طرح از طریق تأثیر بر انتظارات آینده مردم باعث ایجاد رکود در بخش معاملات مسکن گردید که این رکود کاهش نسبی قیمت مسکن را به همراه داشت. در این دوره تعداد واحدهای مسکونی از حدود ۱۵ میلیون در

جدول ۶. ابزارهای سیاستی مسکن دوره چهارم

<p>مستندات سیاستی</p>	<p>تصویب آئین‌نامه احداث و عرضه مسکن اجاره‌ای در ۲ بهمن ۱۳۸۴، تصویب آئین‌نامه اعطای تسهیلات خرید مسکن کوچک به کارگران و کارمندان در ۲ اسفند ۱۳۸۴، تصویب آئین‌نامه اعطای تسهیلات مسکن و نوسازی و بهسازی مسکن روستایی در هیأت وزیران در تاریخ ۱۶ فروردین ۱۳۸۵، تصویب آئین‌نامه حمایت از تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد در شهرهای کوچک در هیأت وزیران در ۱۸ تیر ۸۵، تصویب نامه در خصوص تأمین مسکن کوچک برای اقشار کم درآمد در ۱۸ بهمن ۸۵، تصویب نامه در خصوص کارگروه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در موضوع مسکن در ۱۳ خرداد ۸۶، مصوبه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در خصوص سیما در ۴ دی ماه ۸۶، تصویب قانون ساماندهی و حمایت از توسعه و حمایت از توسعه و عرضه مسکن در هیأت ۲۵ اردیبهشت ۸۷، تصویب آئین‌نامه اجرایی قانون سازماندهی و حمایت از توسعه و عرضه مسکن در هیأت وزیران در ۲۰ آبان ۸۷، تصویب اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن در در ۲۴ آذر ۸۷، مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص الحاق اراضی به محدوده شهرها جهت تأمین مسکن مهر در سال‌های ۸۸ تا ۹۰، مصوبه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در خصوص واگذاری زمین‌های مشخص شده در قالب طرح مسکن مهر در ۲۴ شهریور ۸۸ تصویب نامه در خصوص اعطای تسهیلات بانکی در قالب طرح مسکن مهر در کارگروه مسکن در ۲ آبان ۸۸، تصویب ضوابط اعطای تسهیلات به منظور تسهیل و تسریع در اتمام پروژه‌های سازندگان مسکن مهر و تخصیص آنها به متقاضیان مهر توسط وزیران عضو کارگروه مسکن در ۱۵ فروردین ۸۹.</p>
<p>محتوای سیاست‌ها</p>	<p>- تولید و عرضه مسکن مناسب اقشار کم درآمد در قالب یک پروژه کلان ملی و تفویض اختیارات ویژه به نمایندگان رئیس‌جمهور برای پیشبرد این پروژه (پروژه مسکن مهر). - واگذاری از حق بهره‌برداری از زمین (بصورت اجاره ارزان قیمت ۹۹ ساله) برای پروژه‌های مسکن. - ارائه تسهیلات قرض الحسنه بصورت مشارکت مدنی قابل تبدیل به فروش اقساطی جهت ساخت پروژه‌های مسکن مهر. - حمایت از طرح‌های سرمایه‌گذاری توسعه فناوری‌های نوین مسکن از طریق واگذاری زمین و تعرفه صفر ماشین آلات لازم. - الحاق اراضی به بافت شهرها برای پروژه‌های مسکن. - تأمین مصالح مورد نیاز از طریق ارائه تسهیلات تولید داخل و تسهیل واردات در صورت نیاز.</p>

قیمتهای خرید و اجاره مسکن طرح اقدام ملی مسکن را مصوب کرد که با استقبال گرمی از سوی متقاضیان روبرو نشد. در همین دوره دولت تلاش کرد با اخذ مالیات از خانه‌های خالی، عرضه واحدهای مسکونی را در بازار افزایش دهد. سیاست دستوری تمدید خودکار و تعیین سقف برای اجاره‌بها از دیگر سیاست‌های این دوره بود. تعداد واحدهای مسکونی خاتمه یافته از سال ۹۳ تا پایان ۱۴۰۰ بالغ بر ۳۶۰۰ واحد مسکونی بود یعنی ۴۵۰ هزار واحد مسکونی در سال (بانک اطلاعات اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی). به استناد مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس به طور کل

عملکرد دولت یازدهم در بخش مسکن و شهرسازی غالباً با عدم تحقق تکالیف و قوانین موضوعه و همچنین عدم تحقق برنامه‌های ارائه شده همراه بوده و بخش مسکن و شهرسازی و بازار مسکن با درنظرگرفتن انباشتگی متقاضیان مسکن (اعم از تقاضاهای مؤثر و تقاضاهای غیرمؤثر)، روند افزایشی کاهش قدرت خرید خانوار، نبود ضوابط قیمت‌گذاری ملک و افزایش تراکم جمعیت شهری در ازای گستردگی تشکیلات وزارتخانه و وجود ابزارهای قانونی از بابت ایفای نقش برای بهبود وضعیت مسکن و شهرسازی در دوره دولت یازدهم؛ غالباً در انجام تکالیف مربوطه مغفول ماند (مرکز پژوهش‌های

جدول ۷. ابزارهای سیاستی مسکن دوره پنجم (۱۴۰۰-۱۳۹۲)

<p>تصویب آئین‌نامه اجرایی نحوه اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه اجاره مسکن برای اسکان موقت در هیأت وزیران در ۲۷ شهریور ۹۲، تصویب آئین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در هیأت وزیران در ۵ آبان ۹۵، مصوبه در خصوص تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی در هیأت دولت در ۲۷ بهمن ۹۵، تصویب آئین‌نامه اجرایی طرح اقدام ملی مسکن در ۲۳ خرداد ۱۴۰۰، تصویب قانون اصلاح مداری از قانون مالیات‌های مستقیم در ۵ آذر ۱۳۹۹ در مجلس شورای اسلامی، مصوبه ستاد ملی کرونا در خصوص اجاره املاک مسکونی در سال ۱۴۰۰.</p>	<p>مستندات سیاستی</p>
<p>- کمک به ساخت و خرید مسکن از طریق ارائه تسهیلات کم‌بهای بلاعوض به اقشار کم درآمد (مسکن حمایتی) - حمایت از ساخت واحدهای استیجاری با ارائه تسهیلات تشویقی و تأمین و واگذاری زمین. - اعطای کمک هزینه اجاره و وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن به اقشار کم درآمد از محل منابع دولت. - ارائه تسهیلات ارزان قیمت (با سود ۵ درصد کمتر) مشارکت مدنی قابل تبدیل به فروش اقساطی به سازندگان مسکن افراد کم درآمد. - مجوز افزایش تراکم برای پروژه‌های طرح اقدام ملی مسکن. - اخذ مالیات از خانه‌های خالی با هدف افزایش عرضه مسکن. - تمدید خودکار و تعیین سقف برای افزایش اجاره‌بهای واحدهای مسکونی.</p>	<p>محتوای سیاست‌ها</p>

مجلس، ۱۳۹۶). میانگین قیمت فروش یک متر واحد مسکونی در شهر تهران از ۳،۸ میلیون تومان در سال ۹۲ به ۳۲،۵ میلیون تومان در سال ۱۴۰۰ رسید. یعنی افزایشی در حدود ۸،۵ برابر (در گاه ملی آمار). در جدول شماره ۷ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

جدول ۸. ابزارهای سیاستی مسکن در دوره ششم (۱۴۰۰-۱۴۰۲)

<p>مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون معایرت اساسی طرح تفصیلی با طرح جامع الحاق اراضی دولتی در اجرای قانون جهش تولید مسکن در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۱، اصلاح آئین‌نامه و اجرای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در هیأت دولت در ۱۹ آبان ۱۴۰۰، تصویب قانون جهش تولید مسکن در مجلس شورای اسلامی در ۲۴ شهریور ۱۴۰۰، مصوبه هیأت وزیران در خصوص تعیین بانک‌های عامل و سهمیه آنها برای پرداخت تسهیلات طرح ویژه بهسازی و نوسازی مسکن روستایی در روستاها در ۲ شهریور ۱۴۰۱، تصویب اساسنامه صندوق ملی مسکن در هیأت وزیران در ۲۵ مهر ۱۴۰۱، تصویب سیاست‌های کلی دولت مبنی بر کاهش تراکم ناخالصی واحدهای مسکونی نهضت ملی مسکن در در ۲۸ آبان ۱۴۰۱. تصویب آئین‌نامه اجرایی بند (۴) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص مالیات خانه‌های لوکس در هیأت وزیران مورخ ۴ تیر ۱۴۰۲، مصوبه سران قوا در خصوص سقف افزایش اجاره‌بها در تاریخ ۲۸ اردیبهشت ۱۴۰۱.</p>	<p>مستندات سیاستی</p>
<p>- ایجاد نهاد مالی جدید برای تأمین مالی حوزه مسکن تحت عنوان صندوق ملی مسکن. - اخذ مالیات از خانه‌های خالی با هدف افزایش عرضه مسکن و افزایش نقدینگی صندوق ملی مسکن. - واگذاری از حق بهره‌برداری از زمین برای پروژه‌های مسکن در قالب یک پروژه ملی (نهضت ملی مسکن). - الحاق اراضی به محدوده شهرها جهت اجرای پروژه‌های مسکن. - ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه بصورت مشارکت مدنی قابل تبدیل به فروش اقساطی جهت ساخت پروژه‌های نهضت ملی مسکن. - تلاش جهت تأمین مصالح پروژه‌های مسکونی خارج از روال بورس کالا و با قیمت گذاری مصوب.</p>	<p>محتوای سیاست‌ها</p>

تحلیل شاخص‌های مسکن در دوره‌های مختلف

در جدول شاخص‌های مسکن در ادوار مختلف بر اساس آمار رسمی مرکز آمار و بانک مرکزی ارائه شده است. مواردی که داده‌های رسمی مرکز آمار و بانک مرکزی در دسترس نبوده است با خط تیره مشخص شده است. برای برخی شاخص‌ها هم که در سال مورد نظر داده‌های رسمی در دسترس نبوده از داده‌های نزدیکترین سال استفاده شده است. این جدول را می‌توان عملکرد و نتایج سیاست‌های فوق‌الذکر به شمار آورد. هدف این مقاله ارزیابی سیاست‌ها به تفکیک دوره نیست و این تفکیک صرفاً به جهت تحلیل تمرکز سیاست‌ها در هر دوره صورت گرفته است. با این حال جدول زیر نشان

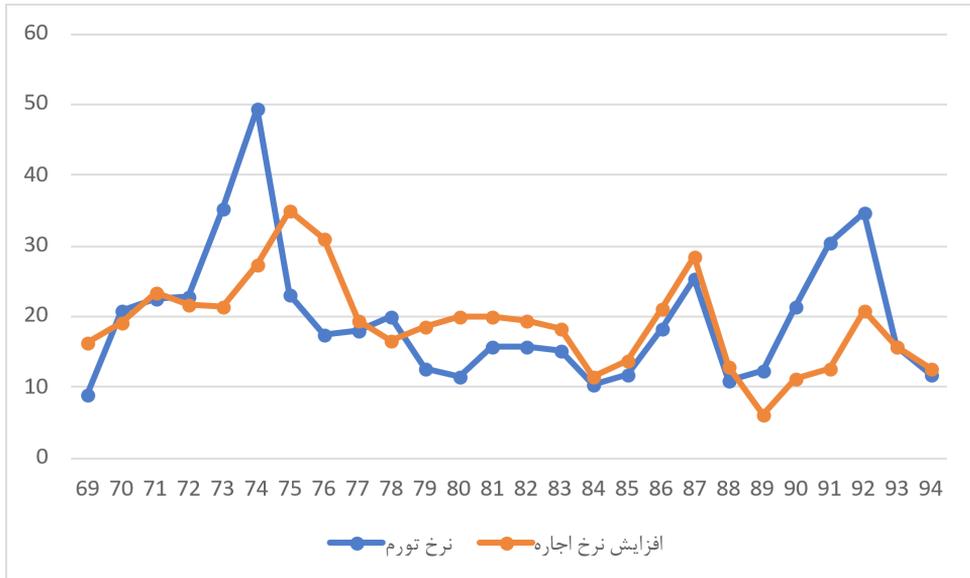
دوره ششم (دولت مردمی): ساخت ۴ میلیون مسکن مهمترین وعده رئیس‌جمهور سیزدهم بود. دولت تلاش دارد به پشتوانه قانون جهش تولید مسکن در برنامه‌ای تحت عنوان نهضت ملی مسکن این وعده رئیس‌جمهور شهید را محقق کند. سیاست‌های طرح ملی نهضت ملی مسکن شباهت بسیاری به پروژه ملی مسکن مهر دارد. هر چند مجریان این برنامه بنا به تجربه مسکن مهر به گسترش افقی شهرها و تراکم کمتر اصرار دارند. سیاست‌های مالیاتی و قیمت‌گذاری دستوری در خصوص سقف افزایش اجاره‌بها در این دوره هم پیگیری می‌شود. در جدول شماره ۸ مهمترین ابزارهای سیاستی و محتوای سیاست‌های این دوره ارائه شده است.

جدول ۹. شاخص‌های مسکن در ادوار مختلف

شاخص‌های کلیدی حوزه مسکن	دوره اول (۱۳۶۷ تا ۱۳۵۷)	دوره دوم (۱۳۷۶ تا ۱۳۶۸)	دوره سوم (۱۳۸۴ تا ۱۳۷۷)	دوره چهارم (۱۳۹۲ تا ۱۳۸۵)	دوره پنجم (۱۴۰۰ تا ۱۳۹۳)
	تعداد واحد مسکن معمولی	۸۵۰۰۰۰	۱۱۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰
تعداد واحد تکمیل شده	۱۵۸۸۷۷۱	۱۵۴۱۹۶۷	۳۰۰۳۲۱۳	۴۹۰۷۶۵۹	۳۶۷۴۲۰۱
متوسط تولید سالانه مسکن	۱۴۵۰۰۰	۱۷۰۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۶۱۳۰۰۰	۴۵۹۰۰۰
قیمت هر متر مسکونی در تهران (تومان)	-	۱۵۰۰۰۰ (سال ۷۶)	۶۳۰۰۰۰ (سال ۸۴)	۳۸۰۰۰۰۰ (سال ۹۰)	۳۲۵۰۰۰۰۰ (سال ۱۴۰۰)
افزایش قیمت مسکن تهران	-	-	۴,۲ برابر	۶ برابر	۸,۵ برابر
نسبت مالکان به کل خانوار	٪۶۹ (سال ۶۵)	٪۶۷ (سال ۷۵)	٪۶۲ (سال ۸۵)	٪۵۶ (سال ۹۰)	-
شاخص بهای مصرفی مسکن	۱,۱ (سال ۶۹)	۵,۴ (سال ۷۶)	۲۰,۵ (سال ۸۴)	۶۹,۷ (سال ۹۲)	۲۹۷,۳ (سال ۱۴۰۰)

شاخص‌های کارایی

شاخص‌های فراگیری



شکل ۳. میانگین نسبت نرخ تفاوت اجاره به سال قبل و نرخ تورم سالیانه (شاخص فراگیری)

۵. بحث

بطور کلی سیاست‌های حوزه مسکن در همه دولت‌های بعد از انقلاب را می‌توان به چهار دسته سیاست الف) ساخت مسکن دولتی، ب) کاربری زمین، ج) پرداخت یارانه و د) تنظیم‌گری تقسیم کرد.

سیاست ساخت مسکن دولتی: این سیاست که در ابتدای انقلاب بیشتر مورد توجه بوده مداخله دولت در حوزه مسکن را تا ساخت و عرضه واحدهای مسکونی امتداد داده است. نقش دولت به عنوان سازنده با گذشت زمان محدود و محدودتر شده است و در حال حاضر کمتر طرفداری دارد. از بعد تاثیر بر پیامدها ساخت و عرضه مسکن توسط دولت هرچند می‌تواند منجر به ارتقاء فراگیری شود اما تاثیر آن بر کارایی سیاست‌ها منفی و کاهنده خواهد بود.

می‌دهد به رغم تفاوت در سیاست‌ها، نتایج و عملکرد سیاست‌ها یکسان بوده است و از یک روند کلی پیروی کرده است.

در جدول شماره ۹ به صورت کمی نتایج و پیامدهای سیاست‌های مسکن بخوبی و روشنی قابل مشاهده است. تقریباً در همه ادوار ساخت مسکن رشد داشته است اما این ساخت و عرضه نه تنها تاثیری بر افزایش فراگیری نداشته است بلکه در طول زمان شاخص فراگیری کاهش یافته است و نسبت مالکان به کل خانوارها کم شده است. هم راستایی نرخ افزایش اجاره و تورم هم بیانگر این موضوع است که عرضه مسکن نه تنها موجب افزایش نسبت خانه دار شدن خانوارها نشده بلکه در کاهش تورم اجاره‌بها نسبت به تورم عمومی هم ناموفق بوده است و حتی در سال‌هایی این افزایش قیمت اجاره‌بها از تورم عمومی هم پیشی گرفته است.

سیاست کاربری زمین: این پیش فرض که عمده قیمت تمام شده مسکن مربوط به زمین است با صفر کردن قیمت زمین می‌توان قیمت مسکن را کنترل کرد باعث شده سیاست کاربری زمین هنوز در بین دولتمردان و سیاستگذاران سیاست مطلوبی به شمار برود و پای ثابت سیاست‌های دولتی مسکن در اغلب دولت‌ها و بویژه دوره‌های چهارم و ششم بوده است. این سیاست که نمود خود را با گسترش حریم شهرها و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید نشان داده است می‌تواند بر فراگیری موثر باشد. به جهت هزینه‌های زیرساختی توسعه فضاهای شهری جدید کارائی این سیاست زیر سوال است. علیرغم گستردگی سرزمینی محدودیت پهنه‌های زیست پذیر و مشکلات زیست محیطی که سالیان اخیر تشدید شده است این سیاست از حیث پایداری نیز محل تردید است. شواهد ملموس مؤند نتایج این تحقیق است زیرا به رقم ارائه زمین رایگان و ارزان، در هیچ دوره ای قیمت مسکن پائین تر از نرخ تورم نبوده است. همچنین رشد سریع شهرها و ناهمگونی گستره وسیعی از فضاهای این جوامع، با تعادل بنیادین در این شهرها همراه نبوده است و برنامه ریزان را مجبور به اتخاذ برنامه های آمایش سرزمینی در مقیاس خرد و کلان نموده است. (برزگر و فنی، ۱۳۹۷)

سیاست پرداخت یارانه: یکی از مهمترین سیاست‌های دولت‌ها در حوزه مسکن در همه ادوار پرداخت وام‌های ارزان قیمت بوده است. این سیاست که در عمل بصورت پرداخت وام ساخت، وام خرید، وام ودیعه و ... بطور مستمر تحت عنوان سیاست‌های تامین مالی اتخاذ شده است. با توجه به نرخ بالای تورم و فاصله نرخ بهره بازار با نرخ بهره بانکی این حمایت‌ها در واقع از جنس یارانه قلمداد می‌شوند. این یارانه‌ها بویژه در زمان‌هایی که تورم عمومی در سطح

پائین‌تری بوده نقش مهمی در خانه‌دارشدن جامعه داشته است. در سایر کشورها این نقش مهمتر است و در برخی موارد تا ۹۰ درصد هزینه خرید مسکن را شامل می‌شود. لذا فراگیری این سیاست قابل توجه است. با وجود این مانند سایر سیاست‌های یارانه‌ای از حیث کارایی سیاست موفق نبوده است. عدم اصابت این ابزار به گروه‌های هدف اصلی به جهت عدم امکان بازپرداخت اقساط و همچنین اثر بومرنگی این سیاست در افزایش تورم عمومی و در نتیجه گران شدن مسکن از مهمترین دلایلی است که خبرگان برای ناکارایی این سیاست مطرح کرده‌اند. از سوی دیگر یارانه‌های پرداختی در بخش تاسیسات و مصالح باعث بیرغبتی سازندگان به ارتقاء استانداردهای ایمنی و زیست محیطی و توسعه فناوری شده است و از منظر پایداری سیاست موفق نبوده است. آمار کاهشی درصد خانوارهای مالک خانه نیز بخوبی تأیید کننده این موضوع است.

سیاست تنظیم‌گری: سیاست‌های تنظیم‌گری از مهمترین مداخلات دولت در حوزه مسکن به شمار می‌روند و به جهت اینکه دولت در این سیاست‌ها کمتر از منابع عمومی استفاده می‌کند از موثرترین و کم‌هزینه‌ترین سیاست‌ها محسوب می‌شوند. با اینحال از این دسته سیاست‌ها در کشور کمتر استفاده شده است و در مواقع استفاده نیز عملاً استفاده نابجا باعث شده این سیاست‌ها یا اثر مطلوب نداشته باشند و یا در جهت معکوس عمل نمایند. سیاست فروش تراکم در شهرهای بزرگ با هدف تامین منابع پایدار اداره این شهرها از مخربترین ابزارهای تنظیم‌گری حوزه مسکن کشور بوده. این سیاست نقش مهمی در واسطه‌گری، نگاه سرمایه‌ای به مسکن، ساخت و ساز نامناسب با نیازهای جامعه هدف و آشفستگی شهرها داشته است و از هر سه منظر فراگیری، کارایی و پایداری عملکرد

جدول ۱۰. تحلیل نتایج و پیامدهای سیاست‌های مسکن بر اساس شاخص‌های فراگیری، کارایی، پایداری

اثر سیاست‌ها بر پیامدها			سیاست‌ها	دسته سیاستی
پایداری	کارایی	فراگیری		
-	↓	↑	ساخت مسکن دولتی به عنوان خانه سازمانی کارمندان دولت (دوره اول)	ساخت مسکن دولتی
-	↓	↑	ساخت مسکن دولتی جهت واگذاری به اقشار محروم (دوره اول)	
-	↓	↑	خرید و یا در اختیار گرفتن خانه‌های بلاصاحب جهت واگذاری به اقشار محروم (دوره اول)	
-	↓	↑	ساخت مسکن ارزان قیمت کوچک مقیاس توسط دولت جهت فروش به مردم (دوره دوم)	
-	↓	↑	حمایت از تعاونیهای مسکن کارکنان برای ساخت مسکن کارمندان (دوره دوم)	
↓	↓	↑	تصرف زمینهای موات، تفکیک و آماده‌سازی جهت ساخت مسکن (دوره اول)	کاربری زمین
↓	↓	↑	توسعه شهرها و شهرک‌های جدید با تغییر کاربری زمین (دوره دوم، دوره چهارم)	
↓	↓	↑	واگذاری از حق بهره‌برداری زمین به صورت اجاره ۹۹ ساله (دوره چهارم، دوره ششم)	
↓	↓	↑	الحاق اراضی حريم به بافت شهرها و شهرک‌ها برای ساخت مسکن (دوره چهارم، دوره ششم)	
↓	↓	↓	پرداخت بارانه به تولید و خرید مصالح ساختمانی (همه ادوار)	پرداخت بارانه
↓	↓	↓	پرداخت بارانه تسهیلات بانکی ساخت و خرید مسکن (همه ادوار)	
↓	↓	↓	تخصیص ارز بارانه‌ای به واردات مصالح و تأسیسات مسکن (همه ادوار)	
↓	↓	↓	فروش تراکم جهت تأمین درآمد برای اداره شهرها (همه ادوار)	تنظیم‌گری
-	-	-	تعیین سقف افزایش اجاره‌بهای مسکن (دوره پنجم، ششم)	
-	↑	↑	اخذ مالیات از خانه‌های خالی و لوکس (دوره پنجم، ششم)	

نامطلوبی داشته است. سیاست تعیین سقف افزایش اجاره‌بها که در دوره پنجم و ششم مورد استفاده قرار گرفت نیز به عنوان یک سیاست خنثی تأثیری در حوزه مسکن از خود به جا نگذاشت. سیاست‌های مالیاتی از مهمترین و موثرترین ابزارهای تنظیم‌گری دولت‌ها در مدیریت بازار مسکن به شمار می‌روند. این سیاست‌ها به شکل اخذ مالیات از خانه‌های خالی و خانه‌های لوکس در دوره پنجم و ششم تعقیب شد. پیش از آن هم در قوانین نظام مالیاتی کشور ابزارهایی مانند مالیات بر نقل و انتقال مسکن و اخذ مالیات از درآمد اجاره پیش‌بینی شده بود. شکل اجرای این سیاست‌ها تاکنون تأثیر مثبتی بر حوزه مسکن نداشته است اما در صورت اصلاحات اجرایی و مکمل شده با سایر ابزارها مانند مالیات بر نقل و انتقال مکرر و مالیات بر عایدی سرمایه می‌توان امیدوار بود این سیاست‌ها اثر مثبتی بر فراگیری و کارایی داشته باشد. در تورم سیاست‌ها و قوانین مختلف، سیاست تنظیم‌گری به عنوان یکی از حلقه‌های گم شده حوزه مسکن نیاز به توجه بیشتر دارد بویژه آنکه این رویکرد در حوزه‌هایی مانند توسعه فناوری و نوآوری کشور موفق بوده است. (الیاسی، ۱۴۰۱) در جدول شماره ۱۰ این سیاست‌ها و تأثیر آنها بر پیامدهای فراگیری، کارایی و پایداری ارائه شده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

هدف اصلی این پژوهش تحلیل سیاست‌های مسکن از منظر آمیخته سیاستی است. هرچند در خصوص ارزیابی سیاست‌های مسکن مقالات و پژوهش‌های زیادی منتشر شده است اما در هیچ یک از این مقالات به موضوع سیاست‌های مسکن از وجوه مختلف پرداخته نشده است. تحلیل آمیخته سیاستی بکارگرفته شده در این پژوهش سیاست‌های مسکن را از ابعاد مختلف مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌دهد.

در این پژوهش سیاست‌های مصوب مسکن در قلمرو زمانی دولت‌های بعد از انقلاب بررسی و تحلیل شده است. از لحاظ موضوعی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیات دولت مرتبط با موضوع مسکن به عنوان سیاست‌های مسکن مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. در تحلیل این سیاست‌ها از تحلیل محتوای مستندات، مصاحبه با خبرگان و تحلیل آمارها و شاخص‌های مسکن استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، علیرغم تفاوت رویکرد دولت‌ها، سیاست‌های کلی حوزه مسکن را می‌توان در ۴ دسته سیاست ساخت مسکن دولتی، پرداخت یارانه، کاربری زمین و تنظیم‌گری دسته‌بندی کرد. بر اساس این نتایج جهت‌گیری سیاست‌های مسکن عمدتاً معطوف به سه دسته اول است و سیاست‌های تنظیم‌گری با اثربخشی بالاتر و پیامدهای منفی کمتر در دوره‌های مختلف مورد غفلت قرار گرفته است. تحلیل آمیخته سیاستی بر اساس سه شاخص کارایی، فراگیری و پایداری نیز بیانگر تمرکز سیاست‌های همه دولت‌ها بر ساخت و عرضه مسکن (فراگیری) است و این بی‌توجهی به سایر ابعاد آمیخته سیاستی موجب شده است با همه تلاش‌های صورت گرفته و منابع صرف شده، حتی نرخ فراگیری مسکن در کشور روند کاهشی داشته باشد.

بطور کلی مصادیق سیاست‌های اتخاذ شده مسکن در دهه‌های اخیر با توجه به اهدافی که سیاست‌گذار از منظر کارایی، فراگیری و پایداری دنبال می‌کرده است به شرح زیر است:

• مصادیق سیاست‌های با هدف فراگیری: ساخت

مسکن دولتی به عنوان خانه سازمانی کارمندان دولت (دوره اول)، ساخت مسکن دولتی جهت واگذاری به اقشار محروم (دوره اول)، خرید و یا در اختیار گرفتن خانه‌های بلاصاحب جهت

تحقق آن هدف هم داشته‌اند.

از این رو پیشنهاد می‌شود:

- سیاست‌ها بر اساس اهداف و با ارزیابی پیشینی از تاثیرات و پیامدهای آن بر هدف مورد نظر و سایر حوزه‌ها طراحی شوند. (وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی شورای عالی مسکن و شورای عالی شهرسازی و معماری و بانک مرکزی)
- با توجه به شرایط ناپایدار زیست محیطی کشور، پایداری به عنوان یک هدف مهم در طراحی سیاست‌های مسکن مدنظر قرار گیرد. (وزارت راه و شهرسازی با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و سازمان محیط زیست)
- از ابزارهای تنظیم‌گری بویژه مالیات برای مدیریت بازار مسکن استفاده شود. (وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی)
- عرضه مسکن به تامین مسکن منجر نمی‌شود. سیاست‌های مکملی برای سایر روش‌های تامین مسکن مانند اجاره‌داری حرفه‌ای طراحی شود. (وزارت راه و شهرسازی)

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی ندارد.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

واگذاری به اقشار محروم (دوره اول)، ساخت مسکن ارزان قیمت کوچک مقیاس توسط دولت جهت فروش به مردم (دوره دوم)، حمایت از تعاونیه‌های مسکن کارکنان برای ساخت مسکن کارمندان (دوره دوم)، تصرف زمین‌های موات، تفکیک و آماده‌سازی جهت ساخت مسکن (دوره اول)، توسعه شهرها و شهرک‌های جدید با تغییر کاربری زمین (دوره دوم، دوره چهارم)، واگذاری از حق بهره‌برداری زمین بصورت اجاره ۹۹ ساله (دوره چهارم، دوره ششم)، الحاق اراضی حریم به بافت شهرها و شهرک‌ها برای ساخت مسکن (دوره چهارم، دوره ششم)، پرداخت یارانه به تولید و خرید مصالح ساختمانی (همه ادوار)، پرداخت یارانه تسهیلات بانکی ساخت و خرید مسکن (همه ادوار)، تخصیص ارز یارانه‌ای به واردات مصالح و تأسیسات مسکن (همه ادوار)، تعیین سقف افزایش اجاره‌بهای مسکن (دوره پنجم، ششم).

● مصادیق سیاست‌های با هدف کارایی: پرداخت

یارانه به تولید و خرید مصالح ساختمانی (همه ادوار)، پرداخت یارانه تسهیلات بانکی ساخت و خرید مسکن (همه ادوار)، تخصیص ارز یارانه‌ای به واردات مصالح و تأسیسات مسکن (همه ادوار) اخذ مالیات از خانه‌های خالی و لوکس (دوره پنجم، ششم).

همانطور که در تحلیل سیاست‌های نیز مشخص بود عمده سیاست‌های اتخاذ شده با هدف فراگیری بوده است. سیاست‌های با هدف کارایی نیز در دوره‌هایی مورد توجه سیاست‌گذار بوده اما هیچ مصداقی از سیاست‌های معطوف به پایداری از مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده یافته نشد. از سوی دیگر حتی آن دسته از سیاست‌هایی که با اهداف کارایی و فراگیری نیز طراحی شده‌اند نه تنها به اهداف خود نرسیده‌اند بلکه تاثیر منفی در

منابع

منابع فارسی

عمومی: مطالعه موردی بخش مسکن. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱(۳۹)، ۲۰۶-۲۲۹.

برزگر، صادق، & فنی، زهره. (۱۳۹۷). تحلیل دیدگاه‌های برنامه‌ریزی و پیشرفت پایدار فضایی با تأکید بر تقویت شهرهای کوچک. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۲۰۳-۱۷۷، (۲۷)۸.

الیاسی، مهدی. (۱۴۰۱). هم‌افزایی الگوهای سیاستی: رویکرد سه‌گانه تنظیم‌گری - برنامه‌آژانس مجری (مورد پژوهشی طراحی سیاست‌های معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور). مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۲(۴۵)، ۱۶۶-۱۸۸.

اسمعیل‌پور، نجم‌ازار، ملیحه، نصریان، زهره. ۱۳۹۶. "بررسی و تحلیل سیاست‌های مسکن شهری در کشورهای جنوب شرق آسیا." مهندسی ساختمان و علوم مسکن.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری. ۱۴۰۱. پایش پیامد و عملکرد طرح ملی نهضت مسکن.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). بررسی عملکرد وزارت راه و شهرسازی در دولت یازدهم (ب) بخش مسکن و شهرسازی. شماره مسلسل: ۶۵۵۲۱.

منجذب، محمدرضا؛ مصطفی پور، مصطفی. (۱۳۹۲). بررسی اثرات مسکن مهر بر بازار مسکن در ایران. نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۱، شماره ۳، صفحه ۱۵-۱.

آشوری، کسری؛ حبیبی، کیومرث؛ دوستوندی، میلاد. (۱۴۰۰). ارزیابی شاخص‌های کمی و کیفی مسکن شهری در ایران. جغرافیا و توسعه فضای شهری، ۱۸(۱)، ۲۲۵-۲۵۷.

برادران، مراد؛ غفاری، غلامرضا؛ ربیعی، علی؛ زاهدی مازندرانی، محمدجواد. (۱۳۹۸). دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی. نشریه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، مقاله ۵، دوره ۱۱، شماره ۳۸، صفحه ۱۷۹-۲۱۸.

زنگنه شهرکی، سعید، فرهادی خواه، حسین، حیدری، اصغر، فتوحی مهربانی، باقر، عباسی فلاح، وحید، فرهادی، ابراهیم، ابدالی، یعقوب. (۱۳۹۹). چالش‌های انبوه‌سازی مسکن، ارزیابی نقاط ضعف مسکن مهر در مقیاس ملی. مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال هفتم، شماره ۱ بیست و چهارم، صفحات ۱۵۴-۱۲۹.

هزارجریبی، جعفر؛ امامی غفاری، زینب. (۱۳۹۸). بررسی تحولات سیاست‌گذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۵۸-۱۳۹۲). برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۱(۳۸)، ۱۲۰-۷۶.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری. ۱۴۰۱. پایش پیامد و عملکرد طرح ملی نهضت مسکن.

کشت کاررجبی، مهناز، اعتباریان، اکبر، & قیسانی، البرز. (۱۴۰۰). مدل بکارگیری سیاست‌پژوهی در حوزه سیاست‌گذاری

References

- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Borrás, S., & Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological forecasting and social change*, 80(8), 1513-1522.
- Branscomb, L.M., Florida, R., (1998). *Challenges to technology policy. Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy that Works*. MIT Press, Cambridge, MA and London
- Edler, J., & Fagerberg, J. (2017). Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2-23.
- Edmondson, D. L., Kern, F., & Rogge, K. S. (2019). The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems: Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. *Research Policy*, 48(10), 103555.
- Flanagan, K., Uyarra, E., & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research policy*, 40(5), 702-713.
- Haelg, L., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). The role of actors in the policy design process: Introducing design coalitions to explain policy output. *Policy Sciences*, 53(2), 309-347.
- Hansson, L. (2020). Regulatory governance in emerging technologies: The case of autonomous vehicles in Sweden and Norway. *Research in transportation economics*, 83, 100967.
- Hansson, L. (2011). Public procurement at the local government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals. *Linköping studies in arts and science* No. 528 (Doctoral thesis). Linköping University.
- Hansson, L., & Holmgren, J. (2011). Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decision-making. *Regulation & Governance*, 5(3), 368–385.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Lindberg, M. B., Markard, J., & Andersen, A. D. (2019). Policies, actors and sustainability transition pathways: A study of the EU's energy policy mix. *Research policy*, 48(10), 103668.
- Liu, X., Schwaag Serger, S., Tagscherer, U., & Chang, A. Y. (2017). Beyond catch-up—can a new innovation policy help China overcome the middle income trap?. *Science and Public Policy*, 44(5), 656-669.
- Mohammadi, N., & Khabbazan, M. M. (2022). The Influential Mechanisms of Power Actor Groups on Policy Mix Adoption: Lessons Learned from Feed-In Tariffs in the Renewable Energy Transition in Iran and Germany. *Sustainability*, 14(7), 3973.
- Mowery, D. C., & Ziedonis, A. A. (2000). Numbers, quality, and entry: How has the Bayh-Dole Act affected US university patenting and licensing?. *Innovation Policy and the Economy*, 1, 187-220.
- Reichardt, K., & Rogge, K. (2016). How the policy mix impacts innovation: Findings from company case studies on offshore wind in Germany. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 62-81.
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An

- extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620-1635.
- Smith, K.,)1994(. New directions in research and technology policy: identifying the key issues. STEP Report R-01, STEP Group, Oslo, ISSN 0804-8185.
- Wilts, H., & O'Brien, M. (2019). A policy mix for resource efficiency in the EU: key instruments, challenges and research needs. *Ecological economics*, 155, 59-69.
- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Borrás, S., & Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological forecasting and social change* 80(8), 1513-1522.
- Branscomb, L.M., Florida, R.,)1998(. *Challenges to technology policy. Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy that Works*. MIT Press, Cambridge, MA and London
- Edler, J., & Fagerberg, J. (2017). *Innovation policy: what, why, and how*. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2-23.
- Edmondson, D. L., Kern, F., & Rogge, K. S. (2019). The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems: Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. *Research Policy*, 48(10), 103555.
- Flanagan, K., Uyerra, E., & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research policy*, 40(5), 702-713.
- Haelg, L., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). The role of actors in the policy design process: Introducing design coalitions to explain policy output. *Policy Sciences*, 53(2), 309-347.
- Hansson, L. (2020). Regulatory governance in emerging technologies: The case of autonomous vehicles in Sweden and Norway. *Research in transportation economics*, 83, 100967.
- Hansson, L. (2011). Public procurement at the local government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals. *Linköping studies in arts and science No. 528*
- Hansson, L., & Holmgren, J. (2011). Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decision-making. *Regulation & Governance*, 5(3), 368-385.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Lindberg, M. B., Markard, J., & Andersen, A. D. (2019). Policies, actors and sustainability transition pathways: A study of the EU's energy policy mix. *Research policy*, 48(10), 103668.
- Liu, X., Schwaag Serger, S., Tagscherer, U., & Chang, A. Y. (2017). Beyond catch-up—can a new innovation policy help China overcome the middle income trap?. *Science and Public Policy*, 44(5), 656-669.
- Mohammadi, N., & Khabbazan, M. M. (2022). The Influential Mechanisms of Power Actor Groups on Policy Mix Adoption: Lessons Learned from Feed-In Tariffs in the Renewable Energy Transition in Iran and Germany. *Sustainability*, 14(7), 3973.
- Mowery, D. C., & Ziedonis, A. A. (2000). Numbers, quality, and entry: How has the Bayh-Dole Act affected US university patenting and licensing?. *Innovation*

- Policy and the Economy, 1, 187-220.
- Reichardt, K., & Rogge, K. (2016). How the policy mix impacts innovation: Findings from company case studies on offshore wind in Germany. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 62-81.
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620-1635.
- Smith, K.,)1994(. New directions in research and technology policy: identifying the key issues. STEP Report R-01, STEP Group, Oslo, ISSN 0804-8185.
- Wilts, H., & O'Brien, M. (2019). A policy mix for resource efficiency in the EU: key instruments, challenges and research needs. *Ecological economics*, 155, 59-69.