

Research Paper

Institutional-behavioral approach to policy making: a case study of housing policy in Iran



Ali Nikoonesbati¹, * Abbas Assari Arani², Farshad Momeni³, Lotfa Ali Agheli²

1. PhD Student in Health Economics, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.
2. Associate Professor, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.
3. Full Professor, Department of Economic Planning and Development, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: Nikoonesbati.A, Assari Arani.A, Momeni.F, Agheli.L(2025). [Institutional-behavioral approach to policy making: a case study of housing policy in Iran (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 15(55), 2-27. <https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2047440.3745>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2047440.3745>



Received: 04 Dec 2024
Accepted: 11 May 2025
Available Online: 21 Sep 2025

Keywords:

policy making, Institutional-behavioral approach, housing policy, Iran

ABSTRACT

Considering the complex challenges of the policy makers, some scholars have tried to increase the explanatory power of the models and provide policy recommendations by presenting hybrid policy models. In the article, by relying on two institutional-behavioral approaches, a new model for explaining policymaking is presented, which emphasizes the importance of institutions, availability heuristics, and the entire institutional structure in the success or failure of policymaking.

Based on the above model and using the historical-comparative analysis method, the housing policy in Iran from the first development plan in 1327 to the end of the sixth plan has been examined and compared with selected countries. The findings show the cost of housing in the household budget in Iran is almost twice the world average, which shows the failure of policies in this area. Investigating housing policy in Iran with the comparative study method shows that policy makers in Iran have a cognitive bias due to the availability heuristics and consider building housing equivalent to solving the housing challenge. It also neglects many rules and regulations (institutions) that reduce speculation in this market. The whole institutional structure has not reached a degree of participation that would consider alternative ideas. Under these conditions, regulating the rental market, using tax tools, supporting the purchase of first homes and social housing will improve the conditions.

* Corresponding Author:

Abbas Assari Arani

Address: Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

E-mail: assari_a@modares.ac.ir

مقاله پژوهشی

رویکرد نهادی-رفتاری به سیاست‌گذاری: مطالعه موردی سیاست‌گذاری مسکن در ایران

علی نیکونستی^۱، عباس عساری آرانی^۲، فرشاد مومنی^۳، لطفعلی عاقلی^۲

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد سلامت، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
۲. دانشیار گروه توسعه و برنامه‌ریزی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
۳. استاد تمام گروه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

چکیده

با توجه به چالش‌های پیچیده پیشروی سیاست‌گذاران، برخی از اندیشمندان تلاش نموده‌اند با ارائه مدل‌های ترکیبی سیاست‌گذاری قدرت تبیین و ارائه توصیه‌های سیاستی مدل‌ها را افزایش دهند. در مقاله حاضر با اتکاء به دو رویکرد نهادی-رفتاری الگوی جدیدی برای تبیین سیاست‌گذاری ارائه شده است که بر اهمیت نهادها، میان‌برهای ذهنی و کل ساختار نهادی در موفقیت یا شکست سیاست‌گذاری تأکید می‌کند. مبتنی بر مدل فوق و استفاده از روش تحلیل تاریخی-مقایسه‌ای، سیاست‌گذاری مسکن در ایران از اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۲۷ تا پایان برنامه ششم بررسی و با کشورهای منتخب مقایسه شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد هزینه مسکن در سید هزینه خانوار در ایران تقریباً دو برابر میانگین جهانی است که نشان از شکست سیاست‌گذاری در این حوزه دارد. سیاست‌گذاران در ایران دچار سوگیری شناختی به دلیل میان‌برذهنی دسترس‌پذیری هستند و ساخت مسکن را معادل حل چالش مسکن می‌دانند. همچنین از بسیاری از قوانین و قواعد (نهادها) که باعث کاهش سفته‌بازی در این بازار غفلت می‌نمایند. کل ساختار نهادی نیز به درجه‌ای از مشارکت نرسیده است که به ایده‌های جایگزین توجه کند. تحت این شرایط تنظیم‌گری در بازار اجاره، استفاده از ابزارهای مالیاتی، حمایت از خرید مسکن اول و مسکن اجتماعی باعث بهبود شرایط خواهد شد.

تاریخ دریافت: ۱۴ آذر ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۲۱ اردیبهشت ۱۴۰۴

تاریخ انتشار: ۳۰ شهریور ۱۴۰۴

کلیدواژه‌ها:

سیاست‌گذاری، رویکرد نهادی-رفتاری، سیاست‌گذاری مسکن، ایران

* نویسنده مسئول:

عباس عساری آرانی

نشانی: گروه توسعه و برنامه‌ریزی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

رایانامه: assari_a@modares.ac.ir

۱. مقدمه

با توجه به مطالب فوق در ادامه نخست به معرفی اجمالی رویکرد نهادی - رفتاری به سیاستگذاری پرداخته می‌شود و چارچوب نظری مطلوب ارائه خواهد شد. سپس مبتنی بر این چارچوب نظری سیاستگذاری مسکن در ایران پرداخته و تلاش می‌شود دلایل عدم دستیابی به نتایج مطلوب بررسی شود. بخش پایانی به جمع‌بندی و ارائه توصیه سیاستی اختصاص دارد.

۲. پیشینه پژوهش

پژوهش حاضر تحقیقی بین‌رشته‌ای است که از یکسو تلاش می‌نماید الگوی جدیدی برای تبیین سیاستگذاری ارائه نماید و از سوی دیگر از الگوی فوق برای تبیین چالش‌های سیاستگذاری مسکن در ایران استفاده نماید. بر این اساس پیشینه پژوهش حاضر در عمل به دو بخش تقسیم می‌شود.

مطالعات بین‌المللی انجام شده در زمینه الگوهای سیاستگذاری طیف گسترده‌ای از مطالعات را شامل می‌شود که در بخش ادبیات نظری پژوهش به آنها اشاره خواهد شد. آثار هاولت و همکاران (۲۰۲۰)، دای (۲۰۱۶)، تیسن و واکر (۱۳۹۴)، آرارال و همکاران (۲۰۱۳) از جمله آثار مهم در این زمینه هستند. این شاخه از علم در خلال سال‌های اخیر با استقبال بسیار زیادی روبرو گشته است و کتب زیادی در این خصوص منتشر شده است که از جمله آنها می‌توان به آثار برکلند^۲ (۲۰۱۹)، فورلانگ و کرافت^۳ (۲۰۲۰) و هاولت و توسان^۴ (۲۰۲۱) اشاره کرد. با این حال هیچکدام از این آثار درصدد ارائه الگوی نهادی- رفتاری نیستند. در بخش ادبیات نظری پژوهش به چالش‌های هرکدام از الگوهای موجود و لزوم ارائه

بخش مسکن از جمله بخش‌هایی است که از اولین برنامه توسعه کشور که در سال ۱۳۲۷ تدوین گردید مورد توجه سیاستگذاران بوده است. با این حال سهم مسکن در سبد هزینه خانوار شهری در سال ۱۴۰۲ برابر با ۴۲٫۴ درصد بوده است (مرکز آمار ایران^۱) در حالی است که این سهم در دنیا عموماً کمتر از ۲۵ درصد است و در برنامه ششم هدف ۳۰ درصد بوده است. شاخص دسترسی به مسکن در برنامه هفتم ۷/۵ سال در نظر گرفته است اما در شهر تهران که آمار دقیق‌تری از آن وجود دارد در حال حاضر به طور متوسط ۱۸٫۵ سال برای مسکن ۷۵ متری است. زمان انتظار برای خرید مسکن که شاخص واقعی‌تری است بیش از ۵۰ سال است. این امر نشان می‌دهد سیاستگذاری در این بخش در کشور موفق نبوده است.

برای تبیین دلایل عدم موفقیت در دستیابی به اهداف سیاستگذاری انواع نظریه‌ها و مدل‌ها ارائه شده است. با این حال این مدل‌ها هرکدام نقاط ضعفی دارند و در نتیجه در خلال سال‌های اخیر استفاده از مدل‌های ترکیبی بسیار رواج یافته است (تیسن و واکر، ۱۳۹۴، ۸۷). هدف از ارائه مدل‌های ترکیبی افزایش قدرت تبیین است. قدرت تبیین بهتر به معنای آن است که بتوان تحلیل دقیق‌تری از دلایل شکست سیاستگذاری ارائه کرد. به عبارت دیگر بتوان تبیین نمود که چرا «اهداف غیر واقعی»، «عدم توجه به بودجه مورد نیاز»، «اهداف تکراری» و موارد مشابه وجود دارد و تنها به فهرست نمودن این موارد به عنوان دلایل شکست برنامه‌ها اکتفاء ننمود.

2. Birkland, Thomas A
3. y Scott R. Furlong , Michael E. Kraft
4. y Michael Howlett, Jale Tosun (E

۱. مرکز آمار ایران (۱۴۰۳)، چکیده نتایج طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار شهری و روستایی سال ۱۴۰۲

الگوی جدید اشاره خواهد شد. ارائه الگوی جدید از جمله نوآوری‌های این پژوهش است.

مطالعات انجام شده در خصوص بازار مسکن ایران به چند گروه تقسیم می‌شوند. گروهی از مطالعات متمرکز بر مباحث فنی، شهرسازی و ساخت است که ارتباطی با پژوهش حاضر ندارد. گروهی دیگر با استفاده از روش‌های کمی به ویژه اقتصادسنجی به بررسی قیمت مسکن، وجود حباب در بازار مسکن، اثر عوامل مختلف بر قیمت مسکن، مسائل مرتبط با سرمایه‌گذاری در مسکن می‌پردازند. از جمله این مطالعات می‌توان به اکبری و یارمحمدیان (۱۳۹۱)، موسوی و درودیان (۱۳۹۴)، صادقی شریف و همکاران (۱۳۹۶) و قلی‌زاده و صمدی‌پور (۱۴۰۲) اشاره نمود. این مطالعات خارج از موضوع این پژوهش هستند. گروه سوم مطالعات شامل مواردی است که به سیاست‌گذاری در بازار مسکن اختصاص دارد و فصل مشترک زیادی با این پژوهش دارند. در این مطالعات عموماً با روش تحلیل کیفی به بررسی روند سیاست‌گذاری مسکن در ایران در چند دهه گذشته پرداخته می‌شود. از جمله آنها می‌توان به قاسمی و قادرمرزی (۱۳۹۵)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۲)، مشکینی و شاهرخی‌فر (۱۴۰۰) اشاره کرد. در اکثر این مطالعات بر ناکارآمدی سیاست مسکن در ایران تأکید می‌شود. به عنوان مثال مشکینی و شاهرخی‌فر (۱۴۰۰) در این خصوص بیان می‌دارند: «علیرغم تمام سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته، کماکان موضوع مسکن دغدغه بخش قابل توجهی از اقشار مختلف جامعه می‌باشد. هیچگاه یک دیدگاه جامع بر برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن حاکم نبوده است» (مشکینی و شاهرخی‌فر، ۱۴۰۰، ۳۴۸). در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲) آمده است: «مسئله نبود یک بسته جامع با ابعاد و سطوح مختلف برای

رفع نیازهای مختلف آحاد جامعه ایرانی با نگاه به حل مشکلات حوزه مسکن همچون بدمسکنی، بی‌مسکنی و ... است» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ۷). البته شواهد آماری نیز نتایج این تحقیقات را تأیید می‌نماید. همانطور که در مقدمه بیان شد مهمترین شاهد برای ناکارآمدی سیاست مسکن سهم قریب به دو برابری هزینه مسکن در سبد خانوار ایرانی در مقایسه با جهان است.

در مجموع وجه تمایز پژوهش حاضر با مطالعاتی که تاکنون انجام شده است توجه به علل سیاست‌گذاری است. در واقع سوال اصلی در این پژوهش آن است که چرا سیاست‌گذاری جامع و کارآمدی در حوزه مسکن در ایران صورت نمی‌گیرد؟ در پژوهش‌های انجام شده چرایی این نحوه سیاست‌گذاری مورد بررسی قرار نمی‌گیرد و تنها به ناکارآمدی سیاست‌ها اشاره می‌شود.

۳. چارچوب نظری پژوهش

سیاست‌گذاری همواره با موفقیت همراه نیست و در مراحل مختلف از تعیین اهداف تا اجرا و ارزیابی همواره شکست‌هایی وجود دارد. پس از جنگ جهانی دوم و به ویژه ایجاد رشته سیاست‌گذاری عمومی انواع نظریه‌ها و مدل‌ها برای تبیین علل موفقیت و شکست سیاست‌گذاری‌ها ارائه شده است. گستره این نظریه‌ها و مدل‌ها چنان زیاد است که در میان اندیشمندان در خصوص تقسیم‌بندی آنها اختلاف نظر وجود دارد. به هر حال با نگاهی به آثار هاوالت و همکاران (۲۰۲۰)، دای (۲۰۱۶)، تیسن و واکر (۱۳۹۴) {۲۰۱۳}، آزارال و همکاران (۲۰۱۳) و اندیشمندان دیگر آنها به نظریه‌ها و مدل‌های زیر به عنوان نظریه‌ها و مدل‌های مهم و اثر گذار در تحلیل سیاست‌گذاری اشاره می‌نمایند.

فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری کمک بزرگی به رفع این چالش رویکرد نهادی می‌نماید و علت تلاش برای ارائه الگویی ترکیبی مبتنی بر دو رویکرد فوق نیز همین بوده است. البته دلایل دیگری نیز برای این ترکیب وجود دارد که در ادامه به تفصیل بیان می‌شود.

۳-۱. رویکرد نهادی به سیاستگذاری

اقتصاد نهادی به دو رویکرد کلی اقتصاد نهادی قدیم و جدید تقسیم می‌شود. اقتصاد نهادی قدیم^۶ بانوشته‌های افرادی مانند ویلن^۷ (۱۹۲۵-۱۸۶۲) و کامونز^۸ (۱۹۴۵-۱۸۶۲) و دیگر پیروان آن‌ها آغاز شد. در نهایت اصطلاح اقتصاد نهادی با مقاله همیلتون^۹ که در سال ۱۹۱۹ در کنفرانس انجمن اقتصاد آمریکا ارائه شد مورد توجه عمومی قرار گرفت (رائرفورد، ۲۰۰۰: ۱۷۴ هاجسون، ۲۰۰۰: ۳۱۷) ولی در فاصله میان دو جنگ جهانی رو به افول رفت.^{۱۰} هم‌زمان با افول اقتصاد نهادی قدیم به تدریج اقتصاد نهادی جدید در حال شکل‌گیری بود که در حال حاضر به یکی از رویکردهای مهم در سیاستگذاری و اندیشه توسعه بدل شده است. مینارد و شرلی^{۱۱} (۲۰۲۲) در تعریف این رویکرد بیان می‌دارند: «اقتصاد نهادی جدید دربرگیرنده مجموعه متنوعی از ایده‌ها هستند که حول باورهای مشترکی درخصوص نقش محوری نهادها، هزینه‌های مبادله، حقوق مالکیت و قراردادهای انسجام یافته‌اند» (مینارد و شرلی، ۲۰۲۲).

۱. فرایندی (چرخ‌های)، ۲. نهادی، ۳. نخبگانی، ۴. تدریجی، ۵. بازی سیاسی، ۶. گفتمانی، ۷. انتخاب عمومی^۵

البته در آثار فوق می‌توان نظریه‌ها و مدل‌های دیگری را نیز یافت اما موارد فوق بیشتر مورد اشاره فرا گرفته است. تمام این مدل‌ها با انتقادات گوناگونی از سوی نظریه‌ها و مدل‌های رقیب و همچنین اندیشمندان مستقل روبرو هستند. با این حال به نظر می‌رسد ایده تیسن و واکر (۱۳۹۴)، در خصوص الگوی مناسب ایده خوبی است که بیان می‌دارند: «پنج مدل خط‌مشی‌گذاری و رهنمودهای ضمنی آنها برای تحلیل خط‌مشی را بررسی کردیم... نتیجه اصلی این است: در جامعه‌ای باز و متکثر که به طور فزاینده‌ای بر شبکه‌های پیچیده استوار است، فهم ما از تحلیل خط‌مشی نمی‌تواند تک بعدی، خطی یا مبتنی بر روال‌ها و دستورالعمل‌های ساده باشد. تحلیل خط‌مشی باید چند وجهی، متنوع و متکثر باشد (تیسن و واکر، ۱۳۹۴، ۸۷)». با پذیرش این ایده در این مقاله از الگویی ترکیبی استفاده می‌شود که شامل ترکیب رویکرد نهادی-رفتاری است. از جمله این دلایل می‌توان به سخن هاوالت و همکاران (۲۰۲۰) اشاره کرد که بیان می‌دارند: «موفق‌ترین سنتز که وزن زیادی به اثر نهادها بر رفتار افراد و گروه‌ها می‌دهد و اثرات متقابل آنها بر نهادها را مد نظر قرار می‌دهد، انواع مدل‌های نهادگرایی جدید است، اما این نظریه‌ها عموماً در بررسی فرایندهای سیاستگذاری و اینکه چگونه تعامل با سایر متغیرها بر محتوی سیاست اثر می‌گذارد شکست می‌خورند» (هاوالت و همکاران، ۲۰۲۰، ۵۵). در این میان رویکرد رفتاری با بررسی

6. Old Institutional Economic

7. Veblen

8. Commons

9. Hamilton

۱۰. برای اطلاع از دلایل افول نهادی قدیم بنگرید به رائرفورد،

۲۰۰۱: ۱۸۲-۱۸۵؛ رائرفورد، ۲۰۰۰: ۲۹۸-۳۰۰

11. Menard, Claude, Shirley Mary M

5. 1-Process model, 2-Institutional model, 3-Elite model, 4-Incremental model, 5-Political Game Model, 6-Discourse model, 7-Public choice model

خود کشورها را به دو گروه دارای نظم با دسترسی محدود (غیردموکراتیک) و نظم با دسترسی آزاد (دموکراتیک) تقسیم می‌نمایند که البته در ذیل این دو گروه کلی زیرگروه‌های دیگری نیز وجود دارد و به عنوان مثال طیفی از انواع نظم‌های با دسترسی محدود شامل شکننده^{۱۲}، نابالغ^{۱۳} و بالغ^{۱۴} وجود دارد (نورث و همکاران، ۲۰۱۲، ۱۱). به اعتقاد آنها در نظم با دسترسی آزاد رقابت میان ایده‌ها باعث می‌شود این کشورها در مجموع رشد اقتصادی پایدارتری را تجربه نمایند (نورث، والیس، وینگاست^{۱۵}، ۲۰۰۹، ۶۳). عجم اوغلو و رابینسون (۲۰۱۲، ۲۰۱۹) با تاکید بر مفهوم نهادهای فراگیر و بهره‌کش تاکید می‌نمایند که رشد اقتصادی پایدار تنها در سایه نهادهای فراگیر امکان‌پذیر است زیرا تنها در این ساختار نهادی است که امکان تخریب خلاق وجود دارد. در واقع به اعتقاد آنها نوآوری سازمانی و تکنولوژیک اساس رشد اقتصادی پایدار است که در سایه تخریب خلاق قابل دستیابی است (عجم اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۹، ۱۲۱). حاصل نظم با دسترسی محدود فقر و مشکلات گوناگون اقتصادی و اجتماعی است. بیش از یک میلیارد از فقیرترین افراد دنیا در نظم‌های با دسترسی محدود شکننده زندگی می‌کنند (نورث و همکاران، ۲۰۱۲، ۱۲).

مبنتی بر این رویکرد لازمه موفقیت در سیاست‌گذاری اصلاح ساختارهای کلان و حرکت به سمت ساختار دموکراتیک است و اصلاحات جزئی از بهبود حقوق مالکیت تا محیط کسب و کار اعطاء آزادی سیاسی هرچند مفید است اما ناکافی است. اما چالش اساسی در پیشروی این تبیین شواهد تاریخی است. سوال

توجه به مباحث نهادی در حوزه سیاست‌گذاری قدمت طولانی دارد و توجه به نهادها در قالب مسائلی مانند ظهور سازمان‌های رسمی، نظام‌های رفاهی، قضایی و آموزشی، احزاب سیاسی، سازمان بین‌المللی و مباحث نظام اداری سابقه طولانی در علوم سیاسی و اجتماعی دارد، اما در دهه ۱۹۸۰ با رشد نهادگرایی جدید بار دیگر مباحث نهادی در عرصه سیاست‌گذاری مورد توجه قرار گرفت (تیسن و واکر (۱۳۹۴، ۸۰). رویکرد نهادی در مباحث سیاست‌گذاری تلاش دارد بر محدودیت‌های تحلیل فردی یا گروهی غلبه نماید و با توجه ویژه به نهادها و سازمان‌ها طیف وسیعی از مباحث سیاست‌گذاری را تبیین نماید (هاولت و همکاران، ۲۰۲۰، ۴۷).

اندیشمندان نهادی بر این مساله تاکید می‌نمایند که رفتار کنشگران (افراد و سازمان‌ها) تحت تاثیر نهادها و ساختار نهادی است. نحوه اثر گذاری چارچوب نهادی بر کنش فردی و جمعی نیز از طریق انگیزه‌هایی است که ایجاد می‌کند. در واقع «نهادهای پدید آورده ساختار انگیزشی که رفتار انسانی را هدایت می‌کند تعاملات انسانی را ساختارمند می‌کنند» (نورث، ۱۹۹۰، ۶۶). نورث در همین راستا و در جهت تبیین بهتر اثر ساختار نهادی بر کنش افراد و سازمان‌ها بیان می‌دارد: «اگر چارچوب نهادی برای دزدی و فعالیت‌های خلاف پاداش دهد در این صورت سازمان‌ها در جهت خلافکاری و دزدی سامان می‌یابند و اگر چارچوب نهادی به فعالیت‌های تولیدی پاداش دهد در این صورت سازمان‌هایی به وجود می‌آیند که فعالیت‌های مولد و تولیدی را ترویج می‌نمایند» (نورث، ۱۹۹۴: ۳۶۱). بر این اساس اصلاح نهادی لازمه دستیابی به نتایج مطلوب است.

البته مساله مهم در این میان توجه به کل ساختار نهادی است. نورث و همکاران (۲۰۰۹) در بررسی

12. Fragile

13. Basic

14. Mature

15. North, Wallis, Weingast

اساسی آن است که چرا کشورهایی که چنین ساختارهایی را داشته‌اند بازهم شکست خورده‌اند و حتی خود ساختار دموکراتیک فروپاشیده است؟ به عنوان مثال همانطور که استیون لویتسکی^{۱۶} و دانیل زیبلات-دوتن از اساتید دانشگاه هاروارد بیان می‌دارند: «قانون اساسی آلمان در زمان جمهوری وایمار به دست بزرگترین حقوقدانان این کشور در سال ۱۹۱۹ تدوین شد. بسیاری بر این باور بودند که «حاکمیت قانون»-که اصلی دیرینه و قابل احترام مبتنی بر قانون اساسی آلمان محسوب می‌شد- برای ممانعت از سوء استفاده از قدرت، کافی است. اما در پی غصب قدرت توسط هیتلر در سال ۱۹۳۳، هم قانون اساسی آلمان و هم حاکمیت قانون به سرعت فروپاشید (لویتسکی و زیبلات، ۱۳۹۸، ۱۳۴). آنها به این نکته اشاره می‌نمایند که فروپاشیدن قانون اساسی حتی در آمریکا نیز وجود داشته است که نمود بارز آن جنگ داخلی آمریکا بود که بیش از ششصد هزار کشته بر جای گذاشت (همان، ۱۶۵). مجموعه مثال‌های فوق به خوبی نشان می‌دهد که ساختار کلان دموکراتیک به تنهایی برای حفظ یک نظام دموکراتیک کافی نیست.

نورث به عنوان پیشگام رویکرد نهادی کلان در برخی از آثار خود کوشید با استفاده از نظریه‌های شناختی و رفتاری این مساله را تبیین نماید. به عنوان مثال در خصوص بحران شوروی سابق بیان می‌دارد: «نظام باورهای اولیه تحت فشار بحران‌های مستمر انقلاب، جنگ داخلی و قحطی بود و پاسخ‌های موردی به هر یک از بحران‌های جدید می‌داد. امری که نشان می‌داد باورها بازتابی از درک بسیار ناقص و ابتدایی بازیگران از بنیان‌های عملکرد اقتصادی هستند و حتی درک ابتدائی‌تر سیاستگذاران از ساختار انگیزشی لازم برای دستیابی به اهدافشان را آشکار می‌ساخت (نورث،

۳-۲. رویکرد رفتاری

تاکنون تعریف و تبیینی از رویکرد رفتاری که مورد توافق همگان باشد ارائه نشده است. اما توصیفی که از دلالت‌های این رویکرد برای سیاستگذاری ارائه شده است خطوط کلی آن را مشخص می‌کند. بانک جهانی در این خصوص بیان می‌دارد: «درحالی که علوم رفتاری این پتانسیل را دارند که به آگاه‌سازی و اثرگذاری بر تمام مراحل چرخه سیاستگذاری بپردازند، کاربردهای کنونی آن در حکومت‌های گوناگون مختلف است و ... طراحی سیاست تا اجرا ... بررسی فروض بنیادین سیاست و فرایند تصمیم‌گیری ... و سایر اقدامات را شامل می‌شود» (بانک جهانی، ۲۰۱۹، ۸). چاتر نیز در این خصوص بیان می‌دارد: «هدف نهایی سیاستگذاری عمومی حداکثر کردن مطلوبیت، شادکامی، رفاه، رضایت از ترجیحات و موارد مشابه است و جنبه‌های رفتاری سیاستگذاری عمومی می‌کوشد تا با استفاده از دانش روانشناسی افراد به حداکثر کردن این امر کمک رساند» (چاتر^{۱۷}، ۲۰۲۴، ۱۹۷). با توجه به تعاریف فوق باید گفت تبیین علل تصمیم‌گیری و سیاستگذاری از جمله مهمترین اهداف رویکرد رفتاری است.

بانک جهانی به این نکته اشاره می‌نماید که در نوامبر ۲۰۱۸ حداقل ۲۰۲ واحد عمومی در جهان وجود داشته‌اند که بر اساس یافته‌های اقتصاد رفتاری توصیه‌های در زمینه سیاستگذاری عمومی ارائه

17. Chater

16. Steven Levitsky, Daniel Ziblatt

اندیشمندان شناسایی و تلاش برای رفع این خطاها به بهبود سیاست‌گذاری و در مجموع رفاه اجتماعی کمک می‌کند.

در تبیین بیشتر اشتباهات فوق باید گفت در هنگام سیاست‌گذاری عموماً فرض می‌شود که افراد با جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل هزینه و فایده به سیاست جدید پاسخ می‌دهند لذا می‌توان با تغییر این موارد باعث تغییر شناخت و تغییر رفتار شد اما مطالعات گوناگون نشان داده است چنین نیست (هالثورس و همکاران، ۲۰۱۲، ۲۶۵). همچنین عموماً فرض می‌شود که توده مردم که مخاطب سیاست‌ها هستند دچار این اشتباهات می‌شوند. اما همانطور که هارتول (۲۰۲۲) بیان می‌دارد در سال‌های اخیر برخی اندیشمندان تاکید نموده‌اند که محدودیت‌های روان‌شناختی سیاست‌گذاران به ویژه در زمان بحران باعث می‌شود آنها دچار خطاهای شناختی شده و در تصمیمات خود بیشتر بر میانبرهای ذهنی تکیه کنند و دچار سوگیری‌های شناختی شوند.

با توجه به مطالب فوق شناسایی علل خطاهای شناختی و اثرات آنها بر سیاست‌گذاری بسیار مهم است. استفاده از میانبر ذهنی یا قاعده سرانگشتی از علل رایج سوگیری‌های هستند. تورسکی و کانمن (۱۹۷۴) سه میانبر لنگر، در دسترس بودن و نمایندگی^{۲۴} را مورد بحث قرار دادند. این سه میانبر بسیار مورد توجه و توافق عمومی هستند و تالر و سانستین (۲۰۰۸) از این سه مورد به عنوان میانبرهای اصلی یاد می‌کنند (تالر و سانستین، ۲۰۰۸، ۲۶). از آن زمان تا کنون طیف وسیعی از این میانبرهای ذهنی شناسایی است. گلدستاین (۲۰۱۹) در این خصوص جدول ذیل را ارائه نموده است.

همانطور که اشاره شد میانبر دسترس‌پذیری از

24. Representativeness

می‌گردند (بانک جهانی، ۲۰۱۹، ۸). اندیشمندانی که بر اساس این رویکرد به بررسی مسائل سیاست‌گذاری می‌پردازند تلاش می‌نمایند به این سوال پاسخ دهند که چه اشتباهات شناختی باعث شکست سیستماتیک یا به عبارتی قابل پیش‌بینی افراد در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری می‌شود و دلالت‌های این امر برای سیاست‌گذاری چیست؟

اندیشمندان برای اشاره به این اشتباهات شناختی از اصلاحات مختلفی استفاده نموده‌اند سایمون (۱۹۵۵) آن را عقلانیت محدود نامید، تورسکی و کانمن (۱۹۷۴) از اصطلاح میانبرهای ذهنی^{۱۸} و سوءگیری^{۱۹}، آرلی (۲۰۱۰) اصطلاح «نابخردی قابل پیش‌بینی»^{۲۰} و هانسن (۲۰۱۸) ذیل عنوان «شکست‌های سیستماتیک» به آنها اشاره می‌نماید، چن و لیبگوبر^{۲۱} (۲۰۲۴) آنها را سوگیری شناختی می‌نامند. در نهایت کانمن، سیبونی و سانستین (۲۰۲۱) تلاش نموده‌اند آنها را در دو دسته «سوگیری» و «اختلال»^{۲۲} تقسیم‌بندی نمایند. با وجود تعدد اصطلاحات به کار رفته همگی بر این مساله تاکید می‌نمایند که افراد دارای عقلانیت کامل نیستند و مجموعه‌ای از خطاهای شناختی و محاسباتی را در قضاوت و تصمیم‌گیری‌ها مرتکب می‌شوند. یا آنطور که چن و لیبگوبر (۲۰۲۴) در یکی از نشریات دانشگاه اکسفورد بیان می‌دارند: «سوگیری شناختی»^{۲۳} به شکست‌های قابل پیش‌بینی استدلال اشاره دارد که باعث انحراف رفتاری از بدیهیات و انتخاب‌های عقلایی پیش‌بینی‌پذیر می‌شود» (چن و لیبگوبر، ۲۰۲۴، ۱۰۵). به اعتقاد این

18. Heuristics

19. Biases

20. Predictably Irrational

21. Benjamin Minhao Chen* and Brian Libgober

22. Noise

23. Cognitive Bias

جدول شماره ۱. منابع بالقوه خطاء در قضاوت (گلدستاین، ۲۰۱۹، ۴۰۳)

منبع	توصیف	هنگامی مرتکب خطا می‌شویم که:
میانبر دسترسی‌پذیری	اتفاقی که راحت‌تر به خاطر آورده می‌شود، محتمل‌تر قضاوت می‌شود.	رویدادی که راحت‌تر به خاطر آورده می‌شوند، نامحتمل‌تر است.
همبستگی توهمی	به نظر می‌رسد میان دو رویداد همبستگی قوی وجود دارد؛ در حالی که چنین نیست.	همبستگی وجود ندارد، یا ضعیف‌تر از آنی است که به نظر می‌رسد.
میانبر نمایندگی	احتمال عضویت الف در گروه ب، بر این اساس برآورد میزان مشابهت خصوصیات الف با طبقه ب	وجود خصوصیات مشابه، نمی‌تواند عضویت در طبقه ب را پیش‌بینی کند.
قانون ترکیب	احتمال وقوع ترکیب دو رویداد (الف و ب) نمی‌تواند بیشتر از احتمال یکی از آن دو باشد	احتمال وقوع ترکیبی بیشتر قلمداد می‌شود.
قانون اعداد بزرگ	هرچه تعداد کسانی که از جامعه انتخاب شده‌اند، بیشتر باشد، آن گروه بیشتر نمایانگر کل جمعیت است.	فرض می‌شود که گروه کوچکی از افراد می‌توانند با دقت نماینده کل جمعیت باشند.
سوگیری خودکام‌بخش	افرادی که این سوگیری را دارند که شواهد را چنان خلق و ارزیابی کنند که به نفع عقاید و رویکردهای خودشان باشد، سوگیری خودکام‌بخش نوعی از سوگیری تأیید است.	افراد وقتی باید تصمیمی بگیرند، می‌گذارند باورها و رویکردهایشان نحوه ارزیابی شواهد را تحت تأثیر قرار دهد.
سوگیری تأیید	در نظر گرفتن گزینشی اطلاعاتی که با فرضیات ما هم‌خوان است و نادیده گرفتن اطلاعاتی که خلاف فرضیه‌مان است	توجه فقط به اطلاعات موافق متمرکز می‌شود.
اثر پس‌زدن	حمایت یک نفر از یک نظرگاه خاص، با ارائه شواهد مخالف، بیشتر می‌شود.	از باور پیشین، همچنان در مقابل شواهد مخالف، حمایت می‌شود.

«بشار دسترس‌پذیری»^{۲۴} استدلال نمودند که این کارآفرینان با درک اهمیت دسترس‌پذیری تلاش می‌نمایند ابشار دسترس‌پذیری ایجاد نمایند و برخی اطلاعات را در جهت منافع خود برجسته نمایند تا نظر عموم جامعه و سیاستگذاران را جلب نمایند و به هدف خود دستیابند (بلاتر و هاورلند، ۲۰۱۴، ۷۶). این مفهوم مورد توجه اندیشمندان گوناگونی از کانمن (۲۰۱۱) تا ریزو و وایتمن (۲۰۱۹) قرار گرفته است. به عنوان یک مثال از میانبر دسترس‌پذیری، می‌توان به سرمایه‌گذاری ۳ میلیارد دلاری دولت

رایج‌ترین میانبرهاست. کانمن (۲۰۱۱) به مواردی اشاره می‌نماید که در آن احتمال دسترس‌پذیری بیشتر است. دو مورد «وقتی بر خلاف کارشناسان در زمینه‌های تازه کار هستید» و «وقتی احساس قدرتمند بودن می‌نمایید» ارتباط زیادی با بحث سوءگیری در سیاستگذاری دارد (کانمن، ۲۰۱۱). مفهوم دسترس‌پذیری توسط کوران و سانستین (۱۹۹۹) برای تبیین بهتر سیاستگذاری بسط داده شد. آنها با ابداع واژه‌های «کارآفرینان دسترس‌پذیری»^{۲۵} و

26 . availability cascades

25 . availability entrepreneurs

فدرال آمریکا برای تولید دستگاه‌های تنفس مصنوعی بود. این دستگاه‌ها احتمالاً تأثیر اندکی در افزایش نجات بیماران داشت؛ چرا که درصد مرگ و میر در میان بیماران کرونا که به تنفس مصنوعی مکانیکی نیاز پیدا می‌کردند، بالا بود و پزشکان تلاش بیشتری برای افزایش سلامتی آنها انجام نمی‌دادند (هالپرن و میلر، ۲۰۲۰). با اینحال، بیشتر شهروندان آمریکا از این تصمیم حمایت کردند زیرا آنها را از فکر کردن به مرگ‌های قابل پیشگیری بالقوه به جهت تعداد ناکافی این دستگاه‌ها منحرف می‌کرد.

راهکاری که برای غلبه بر این چالش در سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد تلنگر (تالر و سانستین، ۲۰۰۸) و تحلیل هزینه و فایده (چن و لیبگوبر ۲۰۲۴) است. با این حال هر کدام از این راهکارها با چالش‌هایی روبروست. در میان راهکارهای فوق تلنگر بیش از سایر راهکارها مورد توجه قرار گرفته است. در یک تعریف مختصر «تلنگر به مثابه روش‌هایی تعریف می‌شود که افراد را به مسیرهای خاصی هدایت می‌کند، اما به آنها این اجازه را نیز می‌دهد که راه خود را بروند» (سانستین، ۲۰۱۷، ۴). اما حتی سانستین نیز که خود به همراه تالر مبدع این روش بوده است به چالش‌های این روش اعتراف می‌کند. وی اذعان می‌نماید که افراد ممکن است ترجیحات متضاد داشته باشند یا برخی از افراد از اقدامات ضدتلنگری^{۲۷} استفاده نمایند تا مردم را به سوی انتخاب‌های مطلوب خودشان سوق دهند.

همچنین برخی از اشکالات در طراحی و اجرای تلنگرها نیز در این میان مهم است (سانستین، ۲۰۱۷). همچنین شواهد بسیار زیادی در طول تاریخ وجود دارد که نشان می‌دهد سیاستگذاران به عمد به سمت مسیر اشتباه حرکت می‌نمایند و نمی‌توان با

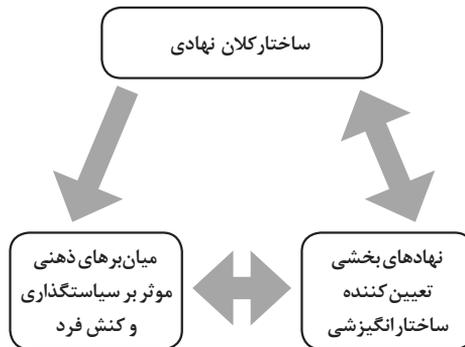
تلنگر آنها را به راه درست هدایت کرد. به‌عنوان مثال می‌توان به سخنان موبوتو سه‌سه‌سکو^{۲۸} دیکتاتور زئیر در پاسخ به درخواست کمک رئیس‌جمهور رواندا برای مقابله با شورشیان اشاره کرد. سه‌سه‌سکو در جواب وی گفت: «به تو گفتم هیچ جاده‌ای نساز... ساختن جاده هیچ وقت کار خوبی نبوده است... من سی سال است قدرت را در زئیر در دست دارم و در این مدت حتی یک جاده نساخته‌ام. حالا شورش‌ها در جاده‌ها در حال حرکت هستند تا ببینند تو را دستگیر کنند» (رابینسون، ۱۹۹۹: ۲). برای غلبه بر چنین چالش‌هایی باید از سطح تلنگر و اقتصاد رفتاری فراتر رفت و به ساختار نهادی توجه نمود. امری که برخی از اندیشمندان رفتاری نیز به آن اشاره کرده‌اند (بار، مولایناتان، شفیر، ۲۰۱۲، ۴۴۲).

۳-۳. مدل ترکیبی به مثابه چارچوب نظری پژوهش و روش

همانطور که در مباحث فوق به تفصیل بیان شد دو رویکرد نهادی و رفتاری در مباحث سیاست‌گذاری دارای نقاط ضعف و قوتی است. بر اساس رویکرد نهادی تصمیم‌گیری و کنش افراد تحت تأثیر نهادهاست اما کل ساختار نهادی نیز نقشی کلیدی در این میان ایفاء می‌کند. با این حال رویکرد نهادی نمی‌تواند شکست سیاست‌گذاری در ساختارهای دموکراتیک و نقش اشتباهات رهبران در این خصوص را به خوبی تبیین نماید. از سوی دیگر بر اساس رویکرد رفتاری میانبرهای ذهنی نقش بسیار مهمی در انحراف در سیاست‌گذاری و کنش دارند. اما این رویکرد قادر به تبیین تداوم اشتباهات علیرغم تلنگرها نیست. بر این اساس لازم است به کلیه این عوامل تأثیرگذار در سیاست‌گذاری در قالب یک مدل توجه نمود که به شرح ذیل است:

28. Mobuto Sese seko

27. counternudges



نمودار ۱. عوامل موثر بر سیاستگذاری (یافته‌های پژوهش)

مقایسه نظام‌مند شباهت‌ها و تفاوت‌های پدیده‌های اجتماعی با یکدیگر است» (کوثری، ۱۳۹۹، ۲۵۵). روش مقایسه‌ای در میان اندیشمندان نهادگرا بسیار مرسوم است. گریف از اندیشمندان سرشناس نهادی است، روش خود را تحلیل نهادی تاریخی و مقایسه‌ای می‌نامد و می‌نویسد: «تحلیل نهادی تاریخی و مقایسه‌ای، تاریخی است زیرا تلاش دارد نقش تاریخ در ظهور، جاودان‌سازی و تغییر نهادی را بررسی نماید. همچنین مقایسه‌ای است به دلیل تلاش برای بدست آوردن بینشی از طریق مطالعه مقایسه‌ای در طول زمان و مکان و نهایتاً تحلیلی است به واسطه اینکه اتکا صریحی بر زمینه‌های اختصاری مدل‌های خرد برای تحلیل تجربی دارد» (گریف، ۱۹۹۸، ۸۰)

در ادامه مبتنی بر چارچوب نظری این پژوهش به بررسی تاریخی - مقایسه‌ای سیاستگذاری مسکن در ایران از اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۲۷ تا پایان برنامه ششم بررسی و با کشورهای منتخب مقایسه شده است. برای تقویت اعتبار این تحلیل از شاخص‌های کمی استفاده می‌گردد. از نظر تاریخی سیر تحول سیاستگذاری مسکن در کشور بررسی می‌شود و از نظر مقایسه‌ای به قوانین مرتبط در کشورهای منتخب اشاره خواهد شد.

با توجه به الگوی فوق برای سیاستگذاری موفق لازم است به موارد ذیل توجه نمود:

۱. توجه به نهادهای اثرگذار بر تصمیم‌گیری بازیگران و اصلاح آنها در جهت افزایش اثرگذاری سیاست.

۲. اصلاح کل ساختار نهادی به گونه‌ای که با ایجاد ساختاری دموکراتیک امکان رقابت بین ایده‌ها برای حل مشکلات پدید آید.

۳. توجه به میانبرهای ذهنی برای جلوگیری از اشتباهات در سیاستگذاری امری که حتی در یک ساختار دموکراتیک نیز امکان وقوع دارد.

مبتنی بر الگوی فوق دلایل موفقیت و شکست سیاستگذاری تحت تاثیر مجموعه‌ای از مولفه‌های نهادی و رفتاری است. این تبیین نقطه تمایز مدل ترکیبی فوق با هر یک از رویکردهای رفتاری یا نهادی است که در تحلیل مسائل تنها به یک جنبه از مساله توجه می‌نمایند.

روش تحلیل در این پژوهش روش تحلیل تاریخی - مقایسه‌ای است. «روش تحلیل مقایسه‌ای راهی برای استنباط علی (توصیفی یا علی) از طریق

ساختار نهادی دموکراتیک در سیاستگذاری تاکید می‌نماید. برای سنجش این مساله نورث و همکارانش از شاخص دموکراسی پالیتی^{۲۹} استفاده می‌نمایند. این شاخص میزان دموکراتیک بودن کشورها را می‌سنجد و مقدار آن بین صفر تا ۱۰ متغیر است و عدد ۱۰ بیانگر وجود بهترین حالت است. البته این متغییر برای حالات خاص مانند دخالت خارجی یا کودتا ضرایب منفی به خود می‌گیرد. نورث و همکارانش (۲۰۰۹) نیز برای سنجش نظم عام از همین شاخص استفاده می‌کنند. البته آنها یادآور می‌شوند نظم با دسترسی آزاد (مشارکتی) مفهوم گسترده‌ای است که به سادگی قابل اندازه‌گیری نمی‌باشد ولی به هر حال در حال حاضر بهترین شاخص برای این مساله همین شاخص دموکراسی پالیتی است. به قول نورث و همکارانش که خود مبدع مفهوم نظم با دسترسی آزاد (مشارکتی) بوده‌اند برای به‌دست‌آوردن شاخصی بهتر باید منتظر تحقیقات آینده ماند و خود آنها نیز در تحقیقاتشان از این شاخص استفاده می‌نمایند (نورث و همکاران، ۲۰۰۹، ۲۶۳). اما در مورد خود شاخص

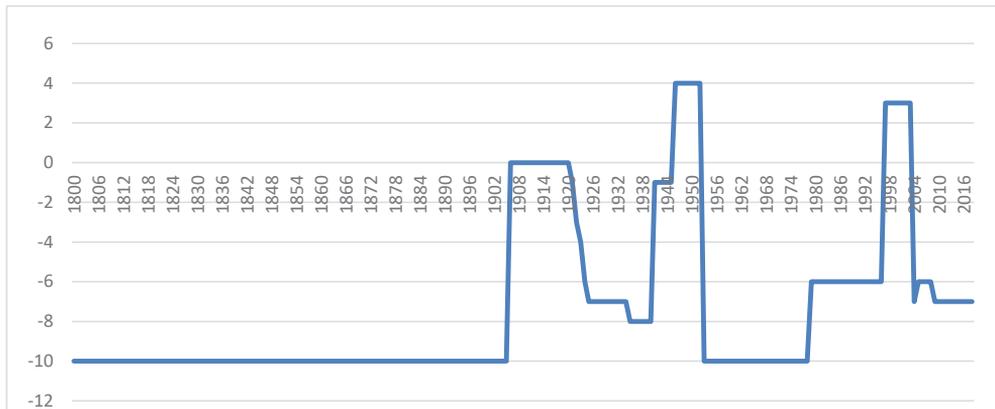
برای تحلیل کمی نخست شاخص‌های معتبری مبتنی بر مطالعات بین‌المللی معرفی می‌شود سپس از داده‌های مرکز آمار و بانک مرکزی برای محاسبه آنها استفاده می‌شود. برای سنجش ساختار کلان نهادی از داده‌های پالیتی استفاده می‌شود که توسط سایر اندیشمندان نهادی از جمله نورث و همکاران (۲۰۰۹) استفاده شده است.

۴. سیاستگذاری مسکن در جهان و ایران

مبتنی بر الگوی فوق در ادامه به بررسی سیاستگذاری مسکن در ایران در یک روند تاریخی پرداخته می‌شود و برای مقایسه تطبیقی به سیاستگذاری مسکن در کشورهای منتخب اشاره می‌شود.

۴-۱. ساختار کلان نهادی ایران

مبتنی بر الگوی تحلیلی این پژوهش، ساختار کلان نهادی یکی از عوامل اثرگذار بر سیاستگذاری است. در واقع به اعتقاد نورث و همکاران (۲۰۰۹ و ۲۰۱۲) و عجم اوغلو و رابینسون (۲۰۱۲، ۲۰۱۹) بر اهمیت



نمودار ۲. تغییرات شاخص پالیتی برای ایران ۲۰۱۸-۱۸۰۰ (منبع: مرکز صلح سیستمیک)

29.Polity IV

نهادهای بخشی است که تعیین کننده ساختار انگیزشی می‌باشند. در بازار مسکن بخش مهمی از ساختار انگیزشی تحت تاثیر ابزارهای سیاستی است که رفتار افراد را شکل می‌دهد. بر این اساس در ادامه این ابزارها بررسی می‌شود. در خصوص ابزارهای سیاستی در بخش مسکن به ویژه تقسیم‌بندی آنها در میان اندیشمندان اختلاف نظر وجود دارد. با این حال با بررسی آرای آنجل (۲۰۰۰)، هونک-اسمیت (۲۰۰۹)، پائوسون و همکاران (۲۰۲۰)، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۲۰) و همچنین مباحثی که در خصوص مبارزه با سفته‌بازی در بازار مسکن توسط مک لاسکی و همکاران (۲۰۱۳) و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۲۲) منتشر شده است می‌توان تقسیم‌بندی زیر را از ابزارهای سیاستی در این خصوص ارائه نمود.

دموکراسی پالیتی باید گفت که این شاخص که میانگین وزنی چند شاخص مانند حق ابراز عقیده شهروندان، وضعیت قوای اجرایی، برابری حقوقی است و به نظر می‌رسد بهترین متغیری است که می‌شود برای نشان دادن نظم عام از آن استفاده کرد. براساس این شاخص که اطلاعات آن تا سال ۲۰۱۸ منتشر شده است وضعیت ایران به شرح زیر است:

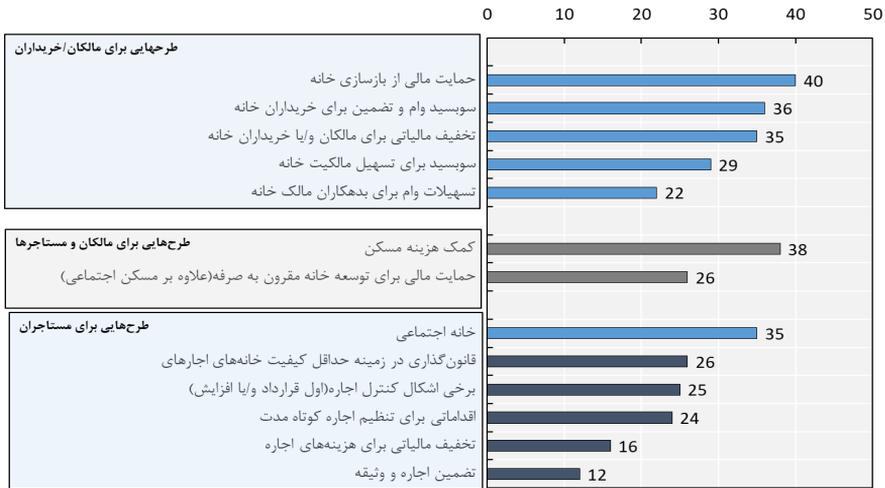
نمودار فوق نشان می‌دهد کلیه سال‌های پس از انقلاب دموکراتیک‌تر از دوره تثبیت پهلوی دوم است. با این حال کشور با نظام دموکراتیک فاصله دارد و این امر بر کیفیت سیاستگذاری اثر منفی دارد.

۴-۲. نهادها، سیاست‌ها و ساختار انگیزشی

همانطور که در الگوی این پژوهش بیان شد عامل دیگر اثرگذار بر موفقیت سیاستگذاری توجه به

جدول ۲. ابزارهای سیاستی در بخش مسکن (یافته‌های پژوهش)

شکل مداخله	عرضه/تقاضا	
کمک هزینه	تقاضا	اجاره
وام و تضمین سپرده برای مستاجران		
توسعه مسکن اجتماعی	عرضه	ساخت و خرید و فروش خانه
تعیین سقف اجاره در ابتدا و برای تمدید		
معافیت و مشوق مالیاتی برای ساخت مسکن اجاره‌ای		
قانونگذاری در مورد حداقل کیفیت	تقاضا	ساخت و خرید و فروش خانه
وام برای خرید خانه به ویژه خانه اول		
معافیت‌های مالیاتی و عوارض برای خرید خانه به ویژه خانه اول		
مالیات بر عایدی سرمایه، معاملات مکرر		
تنظیم نرخ بهره و میزان وام به ویژه در شرایط ایجاد حباب	عرضه	ساخت و خرید و فروش خانه
فراهم آوردن زیرساخت برای گسترش مسکن		
وام برای ساخت مسکن		
مالیات بر نقل و انتقال، مالیات مکرر، عایدی سرمایه		



نمودار ۲. ابزارهای سیاستی بخش مسکن در کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۱۶ الی ۲۰۲۱) (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۲۱، ۴)

شناخته شد. در واقع در آمریکا اجرای این سیاست در خلال جنگ‌های جهانی آغاز گردید و در اوایل ۱۹۵۰ اجرای فدرال آن کنار گذاشته شد. با این حال تورم بالای دهه ۱۹۷۰ باعث گردید باردیگر این سیاست در دستور کار قرار گیرد (باسو و امرسون، ۲۰۰۰، ۹۴۰). اجرای این سیاست در برخی از کشورها تا اواخر دهه ۱۹۸۰ نیز ادامه یافت. حتی در بخش‌های از فرانسه و پرتغال این سیاست در قرن بیست و یکم نیز اجرا شد (هافنر و همکاران، ۲۰۱۲، ۴۱). با این حال در خلال سال‌های اخیر با افزایش هزینه مسکن در کشورهای توسعه یافته (همچنان کمتر از ۲۵ درصد سبد خانوار) سیاست‌های کنترل اجاره بار دیگر در این کشورها افزایش یافته است (مرکز مشترک مطالعات مسکن دانشگاه هاروارد، ۲۰۲۰، ۳۴) و به عنوان مثال در سال ۲۰۱۵ انجامد نرخ اجاره به اجرا گذاشته شد داد (مادون و مارکوزه، {۲۰۱۶}، ۱۳۹۹، ۱۰۹). در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیز سیاست کنترل

به عنوان نمونه‌ای از استفاده از ابزارهای فوق می‌توان به تجربه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اشاره نمود که به شرح زیر است. (نمودار ۲)

با این حال در خصوص ابزارهای فوق توجه به شرایط کشورها در زمان تنظیم سیاست است. به عنوان مثال نسل اول تنظیم‌گری اجاره در آمریکا با ورود این کشور به جنگ جهانی دوم به اجراء گذاشته شد (آرون، ۱۹۹۵، ۱۰۰). این سیاست‌ها شامل کنترل اجاره خانه‌های خصوصی با نرخ افزایش صفر درصد در سال یا نرخی پایین‌تر از نرخ تورم عمومی بود. جنگ مصادف با مهاجرت گسترده کارگران صنعتی به شهرها بود و پس از جنگ نیز سربازان به خانه بازگشتند. تحت این شرایط بود که افزایش صفر درصدی اجاره به منظور تضمین دسترسی افراد به خانه‌های قابل دسترس وضع شد. (هافنر و همکاران، ۲۰۱۲، ۴۱). با بهبود شرایط به تدریج سیاست کنترل اجاره با سهل‌گیری بیشتری دنبال شد و افزایش اجاره مجاز

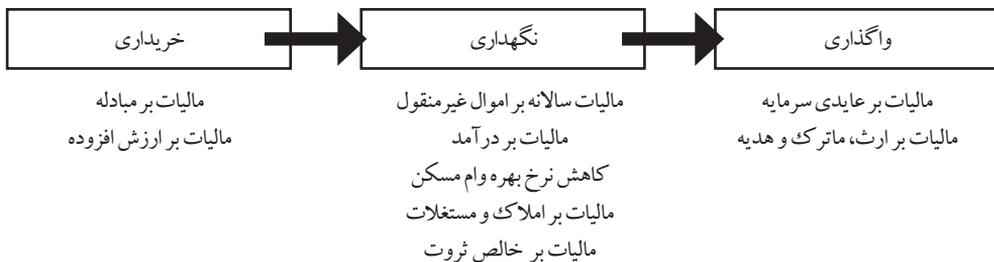
اجاره در ۲۵ کشور به اجراء گذاشته شده است. نکته بسیار مهم دیگر تلاش کشورها برای خروج تقاضای سرمایه‌های از بازار مسکن است. در نتیجه اجرای سیاست‌های سختگیرانه نسل اول در اروپا، به تدریج از میزان سرمایه‌گذاری در خانه‌های شخصی اجاره‌های کاسته شد، بسیاری از مالکان خصوصی خانه‌های خود را به فروش رساندند و به تدریج مسکن اجتماعی و خانه‌های خود مالکی به بخش عمده بازار بدل گشتند (هافتر و همکاران، ۲۰۱۲، ۴۱). همچنین تلاش می‌شود با استفاده از انواع ابزارهای مالیاتی افراد را از خرید خانه‌های دو و سوم برحذر دارند. به عنوان مثال در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه مالیات بر مبادله در اکثر کشورها اجراء می‌شود در برخی کشورها خرید اولین خانه از مالیات معاف است هر چند این معافیت با ارزش آن نیز ارتباط دارد. همچنین در خصوص مالیات بر عایدی سرمایه ۲۰ کشور معافیت دائمی برای فروش اقامتگاه اصلی در نظر می‌گیرند در حالی که در ۹ کشور دیگر معافیت کامل و در ۵ کشور مالیات ترجیحی مشروط به حداقلی از دوره نگهداری، ارزش

سود یا سرمایه‌گذاری مجدد سود بدست آمده در سایر املاک است (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۲۲، ۷۵-۷۴). در نهایت می‌توان به مباحث پیرامون حباب در بازار مسکن اشاره نمود. ایجاد حباب در این بازار می‌تواند اثرات مخربی داشته باشد که نمونه متاخر آن در بحران ۲۰۰۸ مشاهده شد و باعث ایجاد بحرانی جدی در اقتصاد آمریکا و پس از آن سایر نقاط جهان شد. این مساله باعث شده است که اندیشمندان مختلف تلاش نمایند با ارائه شاخص‌هایی حباب در بازار مسکن را شناسایی نمایند. همانطور که لیند (۲۰۰۹) بیان می‌دارد دو شاخص مهم در آن زمینه وجود دارد که در مطالعات گوناگونی مورد استفاده قرار می‌گیرند:

۱. نسبت قیمت به اجاره

۲. نسبت قیمت به درآمد (لیند، ۲۰۰۹، ۸۴).

برخی از اندیشمندان تلاش نموده‌اند با استفاده از تجزیه شاخص قیمت به اجاره به شاخص‌های دقیق‌تری در این خصوص دست یابند با این حال این اندیشمندان نیز اشاره می‌نمایند که: «آزمون وجود حباب در مستغلات عموماً با بررسی شاخص‌های



نمودار ۳. انواع مالیات بر مسکن (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۲۲، ۷۴)

مختلف از مدیریت تقاضا تا جلوگیری از ایجاد حباب از آن استفاده می‌شود و کلیت آن به شرح زیر است.

۴-۳-۳. نهادها، سیاست‌ها و ساختار انگیزشی در ایران

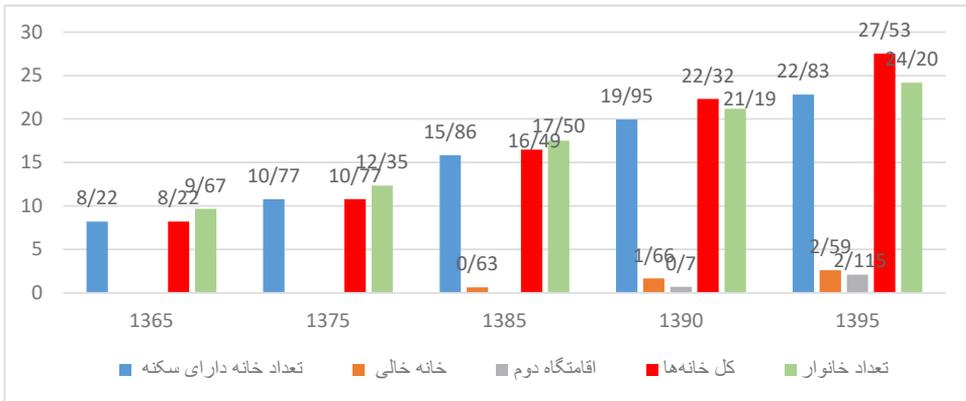
با توجه به تقسیم‌بندی سیاستگذاری بازار مسکن در جهان به دو بخش ۱. ساخت و خرید و فروش و ۲. اجاره برای بررسی سیاستگذاری در بازار مسکن ایران نیز از همین تقسیم‌بندی استفاده می‌نماییم.

۴-۳-۱. سیاستگذاری در ساخت و خرید و فروش

از همان اولین برنامه عمرانی، مساله مسکن مورد توجه سیاستگذاران کشور قرار گرفت به گونه‌ای که «ساخت مسکن ارزان قیمت» امری است که در اولین برنامه عمرانی ایران (۱۳۳۴-۱۳۲۷) مورد تصویب قرار گرفت و در برنامه‌های دوم و سوم نیز گنجانده شد. نتایج این اقدامات که در برنامه‌های بعدی نیز تداوم یافت در «خلاصه سند تجدید نظر شده برنامه پنجم» به خوبی بازتاب یافته است: «بر اساس برآوردهای انجام شده در پایان سال ۱۳۵۱ در برابر ۲۷۵۹ هزار خانوار شهری ۱۶۲۵ هزار واحد مسکونی و برای ۳۴۸۹ هزار روستایی ۲۹۰۸ هزار واحد مسکونی موجود بوده است که این ارقام حاکی از کمبودی معادل ۱۱۳۴ هزار واحد در مناطق شهری و ۵۸۱ هزار واحد در مناطق روستایی و یا جمعاً ۱۷۱۵ هزار واحد مسکونی کمبود وجود داشت. با احتساب واحدهای مسکونی بدون عمر مفید، فاقد حداقل رفاه و ایمنی و بهداشت، تعداد کمبود مسکن به مراتب بیش از رقم ذکر شده خواهد بود» (برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده)). تداوم ساخت مسکن در برنامه‌های پس از انقلاب نیز تداوم یافته به گونه‌ای که بر اساس آخرین سرشماری کشور که در سال ۱۳۹۵ انجام شده است وضعیت جمعیت و واحدهای مسکونی کشور به شرح زیر است:

عناصر حباب مانند نسبت قیمت به اجاره آغاز می‌شود» (گیراردین و جویوکس، ۲۰۲۲، ۱۳۹). بر این اساس می‌توان گفت اجماعی نسبی در خصوص این شاخص‌ها به عنوان شاخص‌های وجود حباب در بخش مسکن وجود دارد. نکته مهم دیگر در خصوص این شاخص‌ها مساله مهم روند تاریخی آنهاست. شیلر -برنده جایزه نوبل اقتصاد- در سال ۲۰۰۳ در مقاله که بسیاری آن را هشدار به بحران ۲۰۰۸ محسوب نمودند که مورد توجه قرار نگرفت در خصوص این شاخص‌ها می‌نویسد: «حداقل یکی از جنبه‌های حباب مسکن که همانا رشد سریع قیمت است به وضوح در سال‌های اخیر قابل مشاهده است. رشد سریع قیمت مسکن پس از سال ۲۰۰۰ بر اساس اطلاعات اقتصادی در اکثر کشورهای توسعه یافته جهان به جزء ژاپن و آلمان قابل مشاهده است. در برخی از این کشورها، نسبت قیمت به اجاره و قیمت به متوسط درآمد به سطوحی رسیده‌اند که از ۱۹۵۷ مشاهده نشده است» (کیسی و شیلر، ۲۰۰۳، ۳۰۰).

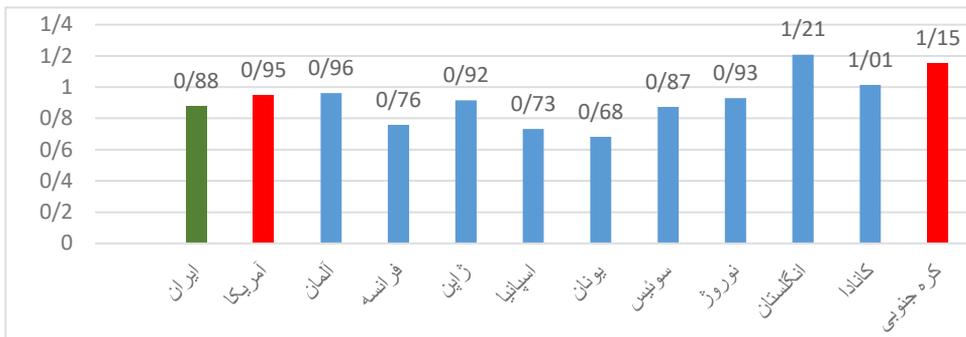
کرو و همکاران (۲۰۱۱) در یک تقسیم‌بندی کلی ابزارهای کنترل ایجاد حباب و سفته‌بازی در بازار مسکن را به سه دسته کلی ابزارهای مالی (انواع مالیات)، پولی (نرخ بهره) و تنظیم‌گری کلان احتیاطی (مانند محدودیت وام به ارزش و بدهی به درآمد) تقسیم می‌کند. باسکو (۲۰۱۱) نیز به ابزارهای قانونگذاری و کلان برای کنترل حباب مسکن اشاره می‌نماید. در گزارش کمیسیون اروپا به این نکته اشاره شده است که «مالیات بر مبادله املاک می‌تواند به‌طور بالقوه مانع سفته‌بازی شود و به کاهش ریسک ایجاد حباب در بازار مسکن کمک کند» (کمیسیون اروپا، ۲۰۱۲، ۲۷). در مجموع استفاده از ابزار مالیاتی از رایج‌ترین ابزارها برای سیاستگذاری در بازار مسکن است که برای اهداف



نمودار ۴. تعداد خانوار و واحدهای مسکونی در کل کشور (میلیون) (مرکز آمار ایران)

مساله ساخت مسکن نیست بلکه مدیریت تقاضای مسکن است. در ایران هیچکدام از قوانین تنظیمی مانند مالیات بر عایدی سرمایه و معاملات مکرر با وجود ندارند یا مانند مالیات بر خانه‌های خالی به درستی اجراء نمی‌شود. حاصل این وضعیت تبدیل خانه‌های ساخته شده به خانه‌های خالی و خانه دوم و چندم افراد است. بررسی روند ده ساله ساخت مسکن نیز به خوبی نشان می‌دهد ساخت مسکن تاثیر چندانی در افزایش مالکین خانه اولی نداشته است. در واقع در خلال ۱۳۸۵-۱۳۹۵

نمودار فوق نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۵ تعداد واحدهای مسکونی کشور از تعداد خانوارها بیشتر بوده است. از نظر شاخص‌های جهانی نیز ایران از جمله کشورهای است که با مازاد مسکن روبروست اما کشورهایمانند کره جنوبی، کانادا و انگلستان با کمبود مسکن روبرو هستند. با این حال همانطور که در ادامه بیان می‌شود سهم هزینه مسکن در سبد خانوار در این کشورها کمتر از ۲۵ درصد است در حالی که در ایران بسیار بالاتر است. اما چالش اصلی در این میان

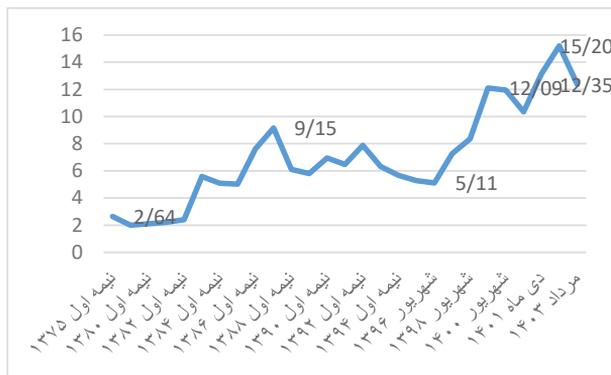


نمودار ۵. نسبت خانوار به خانه در کش ورهای منتخب ۲۰۲۱ (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، مرکز آمار ایران)

قیمت به درآمد و انحراف آنها از روند تاریخی استفاده می‌شود. نمودارهای فوق به خوبی انحراف از روند تاریخی و در نتیجه وجود حباب را نشان می‌دهد. با این وجود همچنان نیز قوانین مالیاتی برای مقابله با حباب در بازار مسکن ایران تصویب نشده است. در نهایت در خصوص اعطای وام به عنوان یکی از ابزارهای مهم بخش مسکن توجه به چند نکته ضروری است. هرچند بانک مسکن در سال ۱۳۱۷ تاسیس شد اما کمبود منابع برای اعطاء وام مسکن باعث شد در برنامه پنجم پیش از انقلاب بر لزوم اعطاء وام مسکن توسط بانک‌های تجاری تاکید شود. پس از انقلاب نیز همواره چالش اعطاء وام به بخش مسکن وجود داشته است اما علیرغم تلاش‌های مختلف هیچگاه این چالش مرتفع نگردید. در واقع هیچگاه میزان اعطاء وام در ایران برای ساخت یا خرید به ارقام متداول در کشورهای توسعه یافته که بیش از ۸۰ درصد است نزدیک نشده است. در مجموع سیاست‌های اجرا شده در زمینه ساخت و خرید و فروش مسکن در کشور به شرح زیر است.

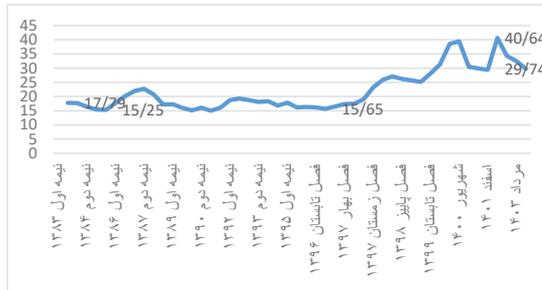
حدود ۱۱ میلیون خانه ساخته شد اما تنها ۲/۵ میلیون نفر به تعداد مالکان و ۳/۲۶۰ میلیون به مستاجران اضافه شد و بقیه به صورت خانه خالی و اقامتگاه دوم درآمدند. در شهر تهران در سال ۹۵ تعداد ۱۷۰ هزار خانه دوم و ۳۱۲ هزار مسکن خالی وجود داشته است (نتایج سرشماری سال ۱۳۹۵). همچنین بر اساس اعلام رسمی مسئولین در سال ۱۴۰۲ از ۸۲ هزار واحد مسکن شهر جدید پردیس بیش از ۶۵ هزار خالی و افرادی بیش از ۱۰۰ واحد دارند.^{۳۰} افزایش نسبت مستاجران در کل کشور از ۲۲۲٫۹ به ۳۰٫۸ در این دوران به خوبی این مساله را آشکار می‌سازد. مساله دیگر در بازار مسکن ایران افزایش شدید قیمت مسکن است. قیمت مسکن از اسفند ۱۳۹۶ تا مرداد ۱۴۰۳ بیش از ۱۷۳۱ درصد افزایش یافته است. این افزایش بسیار بیشتر از تورم عمومی و همچنین قیمت مصالح بوده است و شاخص‌های مختلف نشان می‌دهد در این بازار حباب وجود دارد.

همانطور که در بخش قبلی اشاره شد برای سنجش حباب از دو شاخص نسبت قیمت به اجاره و ۲-نسبت



نمودار ۶. زمان خرید یک متر خانه در تهران بر اساس حداقل دستمزد (ماه)

30. <https://www.isna.ir/news/1402020502360>



نمودار ۲. نسبت متوسط قیمت خرید به اجاره‌بهای سالانه در تهران (داده‌های بانک مرکزی)

۴-۳-۲. سیاست‌های بخش اجاره

عمل سیاستگذاران ایده «انجماد اجاره» که مرتبط با نسل اول قوانین کنترل اجاره در جهان است را به تصویب رسانید. ارزیابی از اثربخشی این قانون وجود ندارد ضمن آنکه تعداد خانوارهای مستاجر در آن زمان کمتر از ۸ درصد بوده است. در خلال سال‌های پس از آن نیز چندین بار قانونگذار اقدام به اعمال

اولین قانون اجاره در ایران در سال ۱۳۳۹ مصوب گردید که در حد کلیات بود و اولین تلاش در خصوص کنترل اجاره در ایران در سال ۱۳۵۲ و قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها آغاز گردید. این دوران که همزمان با مهاجرت گسترده به شهرهاست در

جدول ۳. ابزارهای سیاستی بخش ساخت و خرید و فروش مسکن در ایران (یافته‌های پژوهش)

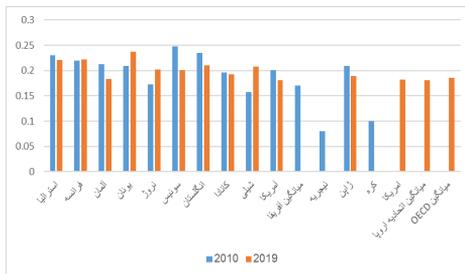
وضعیت پیاده سازی در ایران	شکل مداخله	عرضه/تقاضا	
سهمی کمتر از ۲۰ درصد از کل قیمت	وام برای خرید خانه به ویژه خانه اول	تقاضا	ساخت و خرید و فروش خانه
وجود ندارد	معافیت‌های مالیاتی و عوارض برای خرید خانه به ویژه خانه اول		
وجود ندارد	مالیات بر عایدی سرمایه، معاملات مکرر		
وجود ندارد	تنظیم نرخ بهره و میزان وام به ویژه در شرایط ایجاد حباب	عرضه	
پرتکرارترین سیاست اما بازیرساخت‌ها ناکافی	فراهم آوردن زیرساخت برای گسترش مسکن		
به میزان محدود	وام برای ساخت مسکن		
مالیات مکرر و عایدی سرمایه وجود ندارد	مالیات بر نقل و انتقال، مالیات مکرر، عایدی سرمایه		

جدول ۴. ابزارهای سیاستی بخش اجاره مسکن در ایران (یافته‌های پژوهش)

وضعیت پیاده سازی در ایران	شکل مداخله	عرضه/تقاضا	
برای افرادی محدود در چند سال اخیر	کمک هزینه	تقاضا	اجاره
برای افرادی محدود در چند سال اخیر	وام و تضمین سپرده برای مستاجران		
وجود ندارد	توسعه مسکن اجتماعی	عرضه	
چندین بار تصویب اما اجرا نمی‌شود	تعیین سقف اجاره در ابتدا و برای تمدید		
وجود ندارد	معافیت و مشوق مالیاتی برای ساخت مسکن اجاره‌ای		
وجود ندارد	قانونگذاری در مورد حداقل کیفیت		

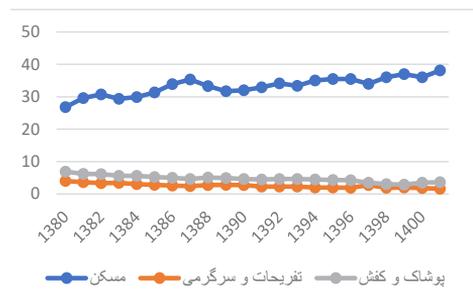
را اجرا ننموده است و سیاستگذاری در این حوزه در حد تنظیم روابط اولیه مالک و مستاجر است. بحث ایجاد مسکن استیجاری در اولین برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸) مورد توجه قرار گرفت و در برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) تمدید تا ۱۴۰۲) نیز تکرار شد اما نتیجه ملموسی حاصل نشد.

۴-۴. تجزیه و تحلیل سیاستگذاری در بازار مسکن ایران و جهان



۹. سهم هزینه مسکن در سبد خانوار در کشورهای منتخب سازمان ایران (بانک مرکزی و مرکز آمار ایران) همکاریهای اقتصادی و توسعه

سقف اجاره نمود اما از پایان جنگ این قانون لغو گردید و تنها در دوران کرونا با مصوبه سران قوا سقف اجاره تعیین گردید. بعد از آن نیز در سال ۱۴۰۳ باردیگر در قالب قانون «ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بهاء» باردیگر سقف اجاره مورد توجه قرار گرفت که با تغییر دولت در عمل اجرا نگردید. در خصوص سایر سیاست‌های بخش مسکن نیز از جمله مهمترین موارد بحث مسکن اجتماعی است که همچنان در ایران وجود ندارد. لذا در مجموع باید گفت در بخش اجاره دولت سیاستگذاری مشخصی



نمودار ۸. سهم بخش‌های مختلف در سبد خانوار شهری

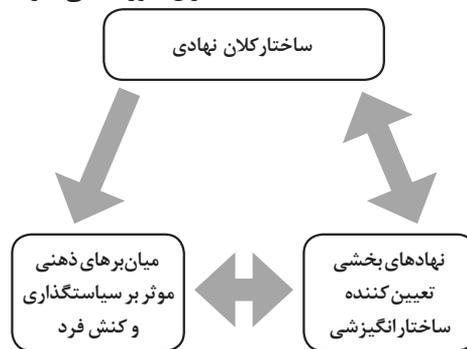
این قوانین وجود ندارند یا به درستی اجرا نمی‌شوند.

۵. نتیجه‌گیری

پیچیده شدن چالش‌های پیشروی سیاستگذاران باعث شده است اندیشمندان مختلف تلاش نمایند با ارائه الگوهای ترکیبی سیاستگذاری قدرت تبیین این مدل‌ها را افزایش دهند. در مقاله حاضر با تاکید بر دو الگوی نهادی و رفتاری الگوی جدیدی معرفی گردید که بر اساس آن عوامل موثر بر سیاستگذاری به شرح زیر است.

مبتنی بر الگوی فوق و بر اساس روش تحلیل تاریخی-مقایسه‌ای سیاستگذاری مسکن در ایران بررسی شد. مطالعاتی که تاکنون در خصوص سیاستگذاری مسکن در ایران انجام شده است تنها به عدم کارایی سیاستگذاری اشاره نموده‌اند امری که قریب به دوبرابر بودن سهم هزینه مسکن در سبد خانوار ایرانی در مقایسه با جهان نیز آن را آشکار می‌سازد. اما در هیچ‌کدام از مطالعات به دلایل سیاستگذاری ناکارآمد در این حوزه اشاره نشده است. در واقع در مقاله حاضر تلاش شد به این سوال پاسخ داده شود که چرا سیاستگذاری جامع و کارآمدی در حوزه مسکن در ایران صورت نمی‌گیرد؟

مهمترین شاخصی که برای سنجش کارآمدی سیاستگذاری مسکن در کشورهای مختلف می‌توان از آن استفاده نمود سهم هزینه مسکن در سبد خانوار است. این شاخص ارتباط مستقیمی با رفاه خانوار دارد و بر سایر مصارف خانوار نیز اثر می‌گذارد. سهم هزینه مسکن در سبد مسکن مهمترین شاخصی است که ارتباط مهمی با رفاه خانوارها دارد و همانطور که در نمودار فوق مشخص است از یکسو این سهم در ایران تقریباً دو برابر سایر نقاط جهان است و از سوی دیگر با افزایش این سهم شاهد کاهش هزینه خانوار ایرانی در سایر موارد مانند پوشاک و تفریحات هستیم. از جنبه سیاستگذاری آنچه در ایران بسیار مورد توجه قرار گرفته است تاکید بر ساخت مسکن است. با این حال همانطور که اشاره شد بررسی تجربه دو دهه اخیر نشان می‌دهد ساخت مسکن در حالی که باعث شده است تعداد واحدهای مسکونی کشور از تعداد خانوار بیشتر شود اما اثری بر کاهش هزینه مسکن در سبد خانوار نداشته است. بخش مهمی از این خانه‌ها به خانه دوم و خالی بدل شده است و حباب قیمتی نیز در بازار مسکن وجود دارد. تجارب جهانی نشان می‌دهد بهترین راهکار مقابله با این شرایط استفاده از ابزار مالیاتی و کنترلی است اما در ایران در عمل یا



نمودار ۱۰. عوامل موثر بر سیاستگذاری (یافته‌های پژوهش)

جدول ۵. ابزارهای سیاستی بخش مسکن در جهان و ایران (یافته‌های پژوهش)

وضعیت پیاده سازی در ایران	شکل مداخله	عرضه/تقاضا	
برای افرادی محدود در چند سال اخیر	کمک هزینه	تقاضا	اجاره
برای افرادی محدود در چند سال اخیر	وام و تضمین سپرده برای مستاجران		
وجود ندارد	توسعه مسکن اجتماعی	عرضه	
چندین بار تصویب اما اجرا نمی‌شود	تعیین سقف اجاره در ابتدا و برای تمدید		
وجود ندارد	معافیت و مشوق مالیاتی برای ساخت مسکن اجاره‌ای		
وجود ندارد	قانونگذاری در مورد حداقل کیفیت		
سهمی کمتر از ۲۰ درصد از کل قیمت	وام برای خرید خانه به ویژه خانه اول	تقاضا	ساخت و خرید و فروش خانه
وجود ندارد	معافیت‌های مالیاتی و عوارض برای خرید خانه به ویژه خانه اول		
وجود ندارد	مالیات بر عایدی سرمایه، معاملات مکرر		
وجود ندارد	تنظیم نرخ بهره و میزان وام به ویژه در شرایط ایجاد حباب	عرضه	
پرکاربردترین سیاست اما با زیرساخت‌ها ناکافی	فراهم آورن زیرساخت برای گسترش مسکن		
به میزان محدود	وام برای ساخت مسکن		
مالیات مکرر و عایدی سرمایه وجود ندارد.	مالیات بر نقل و انتقال، مالیات مکرر، عایدی سرمایه		

در آن سیاستگذار راه‌حل‌های فوری که به ذهن خطور می‌نماید را ارائه می‌نماید. تحت این سوگیری مسکن مانند اقلام مصرفی در نظر گرفته می‌شود که با افزایش عرضه می‌تواند مشکل را حل نماید. امری که نماد آن تاکید بر ساخت مسکن است. همچنین سیاستگذار از سایر قوانین و قواعد (نهادهای) که باعث کاهش سفته‌بازی در این بازار می‌شوند غفلت می‌نماید که شاهد آن عدم استفاده از بسیاری از ابزارهای سیاستی در ایران است. کل ساختار نهادی نیز به سطحی از مشارکت نرسیده است که ایده‌های رقیب را مورد توجه قرار دهد و این امر باعث شده است با وجود بیش از ۷۵ سال سیاستگذاری

جدول فوق نشان می‌دهد در ایران بیشتر تمرکز بر ساخت مسکن است هرچند در خصوص کیفیت مسکن و زیرساخت‌های آن نیز انتقادات گوناگونی وجود دارد. این سیاست‌ها بر اساس شاخص‌های مختلف از جمله هزینه مسکن در سبد خانوار، مدت انتظار برای خرید خانه و وجود حباب در بازار مسکن در مجموع ناکارآمد بوده‌اند.

با توجه به چارچوب نظری این پژوهش دلیل شکست سیاستگذاری در بازار مسکن ایران چند عامل است. نخست آنکه سیاستگذار دچار سوگیری شناختی به دلیل میانبر ذهنی بسیار شایع دسترس پذیری اشاره نمود که

جدول ۶. پیشنهادات سیاستی برای بهبود شرایط در بازار مسکن ایران (یافته‌های پژوهش)

پیشنهاد سیاستی	اقدام لازم	چالش
اجرای سقف اجاره‌بها	اجرای قانون ساماندهی زمین، مسکن، اجاره‌بها مصوب ۱۴۰۳	مقاومت مالکان واحدهای استیجاری، عدم اقدام لازم حتی در حد اصلاح رسانی کافی از سوی مجریان
تصویب مالیات بر عایدی مسکن، مالیات بر معاملات مکرر و مالیات بر مسکن غیر اقامتگاه اصلی خانوار	تهیه لایحه توسط دولت	ایجاد اجماع در میان سیاستگذاران در خصوص لزوم تدوین بسته سیاستی جامع
اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی	اجرای قوانین موجود	عدم همکاری دستگاه‌ها در خصوص شناسایی خانه‌های خالی و اجرای قانون
اعطای وام بلندمدت برای خرید اقامتگاه اصلی به سرپرست خانوار	تامین مالی لازم برای بانک‌های عامل جهت اعطای وام بلندمدت	مشکل منابع مالی
ایجاد مسکن اجتماعی در نقاط مختلف شهرها	اجرای قوانین موجود	مشکلات ساخت شامل زمین و منابع مالی مشکلات مدیریت این واحدها

و تجارب جهانی عمدتاً شامل استفاده از ابزارهای مالیاتی و تنظیمی و به شرح زیر است:

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.

مسکن در ایران همچنان بسیاری از ابزارهای سیاستی مورد توجه قرار نگیرد. البته طراحی و استفاده از ابزارهای جدید بدون چالش نخواهد بود و قطعاً ذی‌نفع‌هایی که منافع آنها به خطر می‌افتد در برابر آن مقاومت خواهند نمود. به عنوان مثال در بحث تعیین سقف اجاره مالکان واحدهای استیجاری مقاومت نموده و مانع اجرای قانون خواهند شد. با این حال تجربه جهانی نشان می‌دهد که تدوین و اجرای سیاست‌های جامع تنه‌راهکار بهبود شرایط در بازار مسکن است. اما در ایران سیاستگذار به امید آنکه با ساخت مسکن بر مشکلات غلبه خواهد نمود تنها بر این مساله اصرار می‌ورزد.

برای بهبود شرایط نیز مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی باید تصویب و اجرا شوند که با توجه به تقاضای غیرمصرفی و حباب قیمتی در بازار ایران

منابع

منابع فارسی

- اکبری، نعمت‌الله؛ یارمحمدیان، ناصر، (۱۳۹۱)، تحلیل دوره های رونق و رکود سرمایه‌گذاری خصوصی مسکن (روش الگوی خود توضیح برداری تناوبی مارکوف)، مدیریت شهری و روستایی، شماره ۳۰، صفحات ۲۳۹ تا ۲۵۲
- تیسن، ویل ای اچ، واکر، وارن ای، (۱۳۹۴ {۲۰۱۳})، تحلیل خط‌مشی عمومی: پیشرفتهای جدید، ترجمه حسن دانایی فرد، هانیه احمدی، انتشارات صفار
- قاسمی، علی، قادرمرزی، حامد، (۱۳۹۵)، سیاست‌های تامین مسکن تجارت جهانی و ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی
- قلی زاده، علی اکبر، صمدی پور، شهلا، (۱۴۰۲)، اثر رفتار ناهمگون سرمایه‌گذاران بخش مسکن بر تورم از کانال قیمت مسکن، مجله:مدلسازی اقتصادسنجی، شماره ۳۱، صفحات ۱۶۳ تا ۱۸۸
- صادقی شریف، سید جلال؛ اصولیان، محمد؛ افشاریان، امیرحسین، (۱۳۹۶)، آزمونهای رفتار حباب انفجاری چندگانه در بورس اوراق بهادار و مسکن ایران (۱۳۹۳-۱۳۷۰)، نشریه مدیریت دارایی و تامین مالی، شماره ۱۹
- کوثری، مسعود، (۱۳۹۹)، روش کیفی، در: رهیافت و روش در علوم سیاسی، به کوشش عباس منوچهری، انتشارات سمت
- مادن، دوید جی، مارکوزه، پیتر، (۱۳۹۹)، در دفاع از مسکن، ترجمه علی طیبی، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی
- مرکز آمار ایران (۱۴۰۳)، چکیده نتایج طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار شهری و روستایی سال ۱۴۰۲
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۲)، تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنجساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه
- مشکینی، ابولفضل، شاهرخی‌فر، زینب، (۱۴۰۰)، سیاست‌گذاری مسکن در ایران، انتشارات آکادمیک
- موسوی، میرحسین، درودیان، حسین، (۱۳۹۴)، تحلیل عوامل موثر بر قیمت مسکن در شهر تهران: مدلسازی اقتصادی، شماره ۳۱، صفحات ۱۰۳ تا ۱۲۷

References

- Acemoglu, Daron, Robinsonm James A.,(2019), *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Press
- Acemoglu, Daron, Robinsonm James A.,(2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Book
- Angel,Shlomo,(2000),*Housing Policy Matters_ A Global Analysis-Oxford University Press, USA*
- Araral, Eduardo, Fritzen, S, Howlett, M,Ramesh, . M,eds,(2013), *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge
- Barr, Michael S, Mullainathan, Sendhil, Shafir, Eldar,(2012), *Behaviorally Informed Regulation*, in E. Shafir (ed.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton: Princeton University Press, Chapter 26
- Basu, K., & Emerson, P. M. (2000). *The Economics of Tenancy Rent Control*. *The Economic Journal*, Vol 110, No 466 , 939–962
- Birkland, Thomas A.,(2019), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 5th Edition, Routledge
- Case, Karl E., Shiller, Robert J.,(2003), *Is There a Bubble in the Housing Market?*, *Brookings Papers on Economic Activity*
- Chen, Benjamin Minhao, Libgober, Brian,(2024), *Do Administrative Procedures Fix Cognitive Biases?*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 34, 105–121
- Chater N.,(2024), *What is the point of behavioural public policy? A contractarian approach*. *Behavioural Public Policy*,8(2):197-211
- Dye,Thomas R,(2017), *Understanding Public Policy* (15th Edition), Pearson
- European Commission (2012),*Taxation of housing*, *Quarterly Report on the Euro Area*, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, vol. 11(4), pages 25-30
- Furlong, Scott R.,. Kraft, Michael E,(2020), *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* ,7th Edition, CQ Press;
- Girardin, Eric,Joyeux, Roselyne (2022), *Testing for real estate bubbles*,in: Charles Ka Yui Leung(eds), *Handbook of Real Estate and Macroeconomics*, Edward Elgar Publishing
- Greif,Avner,(1998),*Historical and Comparative Institutional Analysis*,*The American Economic Review*,Vol 88,No 2,pp80-84
- Haffner, M., Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2012) *Access and Affordability: Rent Regulation*, *International Encyclopedia of Housing and Home*, pp. 40–45
- Harvard Joint Center for Housing Studies,(2020), *America’s Rental Housing 2020*
- Hoek-Smit, Marja C.,(2009), *Housing Finance Subsidies*,in:Loic Chiquier, Michael Lea(eds), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, World Bank
- Howlett, Michael, Ramesh,M, Perl, Anthony,(2020), *Studying Public Policy Principles and Processes*, Oxford university Press
- Kahneman, Daniel, Olivier Sibony, and Cass R. Sunstein, (2021) *Noise: A Flaw in Human Judgment*. New York: Little Brown Spark.
- Lind, Hans,(2009), *Price Bubbles In Housing Markets: Concept, Theory And Indicators*,*International Journal*

- of Housing Markets and Analysis, Vol 2, No 1, P7890
- McCluskey, William J, Cornia, Gary C., Walters, Lawrence C., (2013), A Primer on Property Tax: Administration and Policy, Wiley-Blackwell
- Menard, Claude , Shirley Mary M, (2022), Advanced Introduction to New Institutional Economics, Edward Elgar Publishing
- North, Douglass C, Wallis. John Joseph, Weeb, Steven B, Weingast. Barry R ,(2012) Limited Access order: An Introduction to the Conceptual Framework, in : In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and problems of Development, Cambridge university Press
- North, Douglass C, Wallis. John Joseph, Weingast. Barry R, (2009), violence and the rise of open-access orders, Journal of Democracy Volume 20, Number 1
- North, Douglass. C. (1994). Economic Performance Through Time. The American Economic Review, 84(3), 359-368.
- OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries
- OECD, (2021), Policy Instruments And Level Of Governance
- Pawson, Hal, Milligan, Vivienne, Yates, Judith, (2020), Housing Policy in Australia: A Case for System Reform
- Robinson, James A, (1999), When Is a State Predatory?, Center for Economic Studies , University of Munich , Working Paper No. 178
- Rutherford, Mlacom, (2000), Institutional Economics: Then and Now, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 15 No. 3
- Simon, Herbert A, (1955) 'A Behavioral Model of Rational Choice, Quarterly Journal of Economics, 69 (1): 99-118.
- Sunstein, C. R. (2018). The rise of behavioral economics: Richard Thaler's Misbehaving, Journal of Behavioral Economics for Policy, Vol. 2, No. 1, 53-57
- Sunstein, C. R. (2017). Nudges That Fail. Behavioural Public Policy, 1(01), 4-25.
- Thaler, R.H. and C.R. Sunstein (2008), Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness, Revised and Expanded Edition, New York: Penguin Books.
- Tversky, Amos and Kahneman, Daniel, (1974), Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases." Science, 185(4157), pp. 1124-31.
- World Bank, (2019), Behavioral Science Around The World Profiles Of 10 Countries