Archive of SID.ir

گفتمان عدالت در حوزه مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی ایران

رضا صفری شالی[1]
دانشیار گروه جامعه شناسی دانشگاه خوارزمی

مطالعات جامعه شناختی
(علمی ـ پژوهشی)
دوره ۲۹، شماره یک: ۲۲۶-۱۹۵
شاپا ۲۸۰۹-۱۰۱۰
نمایه در ISC

دریافت ۱۴۰۰/۹/۲۳ پذیرش ۱۴۰۱/۳/۱۸

چکیده

مسکن امروزه یکی از دغدغه‌های مهم بخش عمده‌ای از خانوارهای ایرانی و به‌عنوان یک مسأله اجتماعی قلمداد می‌گردد، مقاله حاضر به بررسی گفتمان عدالت در حوزه مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با استفاده از تحلیل گفتمان «لاکلاو و موفه» می‌پردازد، این شیوه تحلیل با رویکرد کیفی در راستای پاسخگویی به این سؤال است که اساساً دولت‌های بعد از انقلاب چه رویکردی به مقوله «مسکن» داشته‌اند؟ بر این اساس، یافته‌های حاصل از تحلیل گفتمان بر روی متون شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که مبین رویکرد «دولت‌های سازندگی، اصلاحات، اصول‌گرای عدالت محور و اعتدال» به مقوله «مسکن» است، حاکی از آن است که دال شناور «عدالت اجتماعی»، ذیل گفتمان کلان انقلاب اسلامی، در قالب نشانه مرکزی «عدالت در برخورداری از مسکن» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌های اصلی «انبوه‌سازی مسکن»، «طرح مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی مسکن»، «مسکن مهر» و «مسکن اجتماعی-حمایتی» شکل‌گرفته است.

واژگان کلیدی: عدالت، مسکن، گفتمان، دولت سازندگی، دولت اصلاحات، دولت عدالت محور، دولت اعتدال

[1] پست الکترونیکی نویسندهٔ رابط، reza_safaryshali@khu.ac.ir

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مقدمه و بیان مسأله

عدالت اجتماعی در متن برنامه توسعه هر جامعه از دو زاویه حائز اهمیت است، اول آنکه عدالت خود یکی از شاخص‌های اصلی توسعه است، بدین معنی که اگر در یک جامعه درآمد ناخالص ملی و تولیدات بالا رود، ولی عدالت اجتماعی (توزیع منابع و امکانات و از طرف دیگر استحقاق‌ها) رعایت نشود، می‌توان گفت که آن جامعه هرچند به مرحله رشد اقتصادی (که یک مفهوم کمی است)، رسیده ولی توسعه (که یک مفهوم کیفی و چندجانبه است) نداشته و از طرف دیگر وقتی یک جامعه به مرحله توسعه‌یافتگی می‌رسد، یکی از مهم‌ترین ارمغان‌های توسعه و پیشرفت، بازتولید عدالت اجتماعی (خصوصاً از نوع توزیعی) در سطح جامعه است (سن، ۱۹۹۹)

با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ در راستای خواست عدالت‌خواهی، گفتمان عدالت اجتماعی به‌عنوان جوهر و درون‌مایه گفتمان انقلاب اسلامی و یکی از مهم‌ترین اهداف جامعه اسلامی قلمداد گردید که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز آشکارا متجلی شده و به یکی از محورهای اصلی در تمامی مفاد، مواد و بندهای آن تبدیل‌شده است. لذا پس از پیروزی انقلاب و حاکم‌شدن گفتمان «انقلاب اسلامی» بر فضای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... در کشور، موج عدالت‌خواهی و رفع فقر و محرومیت، مداخله دولت را در بازار زمین و مسکن افزایش داد (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۹۴) لذا توسعه بخش مسکن با هدف محرومیت‌زدایی در این حوزه، مدنظر قرار گرفت.

توجه به گفتمان عدالت اجتماعی در مراحل مختلف رشد و توسعه نظام جمهوری اسلامی ایران ظهور و بروز ویژه داشته و در طول چهار دهه گذشته و روی کار آمدن دولت‌ها (دولت آقای خامنه‌ای با گفتمان دفاع مقدس، دولت هاشمی با گفتمان سازندگی، دولت خاتمی با گفتمان اصلاح‌طلبی، دولت احمدی‌نژاد با گفتمان اصول‌گرای عدالت محور و دولت روحانی با گفتمان اعتدال)، این موضوع در متن برنامه‌های توسعه کشور گنجانده شده است؛ لذا با توجه به فضای گفتمانی حاکم بر هر دولت و مفصل‌بندی گفتمان حاکم بر عدالت اجتماعی تلاش شده است عموم افراد جامعه به آستانه تعادل و توازن در بهره‌مندی از فرصت‌های اجتماعی رسیده و در ضمن از استحقاق‌ها نیز متناسب با شایستگی و تلاش برخوردار باشند. اما مطالعات محقق نشان می‌دهد که بررسی جایگاه عدالت در گفتمان‌های سیاسی، اجتماعی دولتمردان ایران

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به لحاظ تحلیل گفتمانی (مضامین، روابط و فاعلان اجتماعی) یکسان نبوده است و در ترسیم فضای گفتمانی هر دولت، با توجه به دال مرکزی آن، راه رسیدن به عدالت در حوزه‌های مختلف، متفاوت بوده و در ضمن مفصل‌بندی گفتمان حاکم بر عدالت اجتماعی نیز تا حدودی دگرگونی‌هایی را از خود نشان داده است؛ به‌طوری‌که با تمرکز بر حوزه «مسکن» و به‌تبع آن پژوهش‌هایی که در این رابطه به انجام رسیده، دریافتیم که این تحقیقات غالباً به دنبال بررسی نقش دولت‌ها به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در فرایند سیاست‌گذاری مسکن بوده‌اند و در این راستا، برخی سیاست‌های مسکن را تحت تأثیر رویکردهای ایدئولوژیکی (گفتمان) دولت‌ها دانسته و برخی آن‌ها را محصول شرایط اجتماعی و سیاسی کلان دانسته‌اند. اما به‌هرحال مسأله‌ای که در این میان قطعی و مورد اهمیت بوده، لزوم تحلیل سیاست‌های مسکن و توجه به مؤلفه‌ها و عوامل تأثیرگذار بر آن بوده است. زیرا مسکن در ایران به دلیل سودآوری و تابع بازارشدن و خارج‌شدن از کالای صرفاً مصرفی، از مسیر اصلی خود خارج شده و برنامه‌ریزی دولت‌ها در این زمینه حالت موقتی و گاهاً ناکارآمد داشته است. لذا پژوهشگر با درک چنین تمایزاتی و نیز به منظور پاسخگویی به این سؤال که اساساً دولت‌های بعد از انقلاب چه رویکردی به مقوله «مسکن» داشته‌اند؟ درصدد واکاوی و تحلیل رویکرد هر یک از گفتمان‌های پس از انقلاب به مقوله «حق برخورداری از مسکن» به‌عنوان یکی از مصادیق عدالت اجتماعی، برآمده است.

بررسی مفهومی و تاریخی موضوع

واژه مسکن از ریشه سکن به معنای آرمیدن، آرامش و سکنی‌گزیدن است. برخی با تلقی از مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی و اولیه انسان‌ها (جوادی، ۱۳۷۸)، مسکن را تنها به سرپناه تفسیر کرده و آن را ابزار پاسداری از انسان در برابر عوامل طبیعی برشمرده‌اند (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴)؛ این در حالی است که از منظر برخی دیگر، مسکن چیزی بیش از یک سرپناه فیزیکی قلمداد گشته است (گیدنز، ۱۳۸۷) و مهم‌ترین عامل تبیین ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی خانواده و بازتاب‌دهنده ویژگی‌های متفاوت گروه‌ها و طبقات جامعه محسوب می‌گردد (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴) که باید تمامی خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای زندگی بهتر انسان را دارا باشد. همچنین باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده‌کننده آن فراهم باشد

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

(گیدنز، ۱۳۸۷). پس واژه مسکن، کل محیط مسکونی فرد را دربرمی‌گیرد که شامل تمامی خدمات و تسهیلات ضروری موردنیاز برای بهتر زیستن خانواده است که به‌مثابه یکی از ضروری‌ترین نیازهای اساسی افراد جامعه بعد از خوراک و پوشاک، تلقی می‌گردد که برای حفظ و بقای فرد و جامعه از اهمیت فراوانی برخوردار است (ستارزاده، ۱۳۸۸: ۵۷).

ایران نیز از جمله کشورهای دارای مشکل در حوزه تأمین مسکن است؛ اساساً، مشکل مسکن و درک آن در ایران با رشد سرمایه‌داری وابسته در اواخر دهه ۱۳۳۰ آغازشده است. قبل از آن هرچند به‌طور مقطعی، مشکلاتی مثل افزایش اجاره‌بها در شهریور ۱۳۲۰ که به دنبال هجوم مردم به شهرها روی‌داده بود، رخ‌نمود، لکن مشکل کمبود مسکن از اواخر دهه ۱۳۳۰ با هجوم روستاییان به شهرها و افزایش جمعیت شهرنشین (از ۵/۹ میلیون نفر در سال ۱۳۳۵ به ۳۲/۷ میلیون نفر در سال ۱۳۷۰) به وجود می‌آید (جوادی، ۱۳۷۸: ۴۲-۴۳). بر این اساس و به‌منظور مرتفع‌نمودن مشکلات کشور در این حوزه، در طی پنج برنامه عمرانی‌ای که در ایران در برهه زمانی ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ اجرایی گردید، سیاست‌گذاری در این خصوص نیز مدنظر قرار گرفت.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تهیه مسکن موردتوجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور قرار داشت؛ به‌طوری‌که اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور تأمین مسکن و حل مشکلات موجود در این خصوص، با توجّه به بعد اجتماعی مسکن، مسئولیت‌هایی بر دوش دولت نهاده و دولت را موظف به فراهم‌آوردن مسکن کافی یا متعارف برای شهروندان نموده است؛ زیرا مسکن، بر پایه اصل ۴۳ قانون اساسی، یکی از نیازهای اساسی هر فرد و خانواده بوده و به استناد اصل ۳۱، داشتن مسکن متناسب با نیاز حقّ هر فرد و خانواده ایرانی محسوب می‌گردد (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴-۱۸۵). مبرم‌بودن مسأله مسکن به‌عنوان یکی از خواست‌های انقلاب و مردم باعث شد در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ رهبر انقلاب فرمان تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را صادر کند تا به خانه‌سازی برای محرومان شهری و روستایی با کمک مردم بپردازد. در سال ۱۳۵۸ بانک‌ها ملی شدند و بانک مسکن از ادغام مؤسسات وام و پس‌انداز با بانک رهنی به وجود آمد و مأمور پرداخت وام ارزان‌قیمت (با سود بانکی ۴ درصد) به متقاضیان شد. گشاده‌دستانه‌ترین اقدامات در این زمینه تقسیم زمین بود که تا شکل‌گیری سازمان زمین شهری بی‌قاعده ادامه داشت (اطهاری، ۱۳۹۰: ۸۰). این روند قابل‌ادامه نبود، زیرا تقسیم و تصرف بدون قاعده زمین، گسترش انفجاری شهرها را به دنبال داشت؛

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به‌طوری‌که تعداد مناطق تهران از ۹ به ۲۲ رسید و منابع بانک مسکن نیز کفاف پرداخت وام در ابعاد ذکرشده را نمی‌داد. تشکیل سازمان زمین شهری در سال ۱۳۶۰ در پی تصویب قانون اراضی شهری گامی در جهت ساماندهی آماده‌سازی زمین و واگذاری آن به متقاضیان بود. این قانون با ایجاد امکان تصرف زمین‌های دایر شهری و تحدید مالکیت زمین شهری به ۱۰۰۰ مترمربع در زمان خود قانونی مترقی بود و اجرای آن تا سال ۱۳۷۰ ادامه یافت. علاوه بر آن، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف گردید، علاوه بر واگذاری زمین به محرومان و ساخت مسکن ارزان‌قیمت برای محرومین در روستاها، به‌منظور برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای تأمین اراضی مسکونی روستایی جهت توسعه کالبدی روستاهای کشور بر اساس تبصره ۳ ماده ۴ اساسنامه مصوب مجلس شورای اسلامی، در روستاهای بزرگ و محروم کشور که نیاز به مسکن وجود دارد و همچنین روستاهایی که از نظر موقعیت جغرافیایی و فیزیکی جزو کانون‌های پرخطر سوانحی نظیر سیل و زلزله محسوب می‌شوند، علاوه بر توزیع وام بهسازی مسکن روستایی، نسبت به شناسایی تملک، تسطیح، تفکیک و واگذاری زمین‌های مناسب برای احداث مسکن اقدام نماید. لذا در اواخر سال ۱۳۶۲ «طرح جامع بهسازی ۵۹ روستای بالای ۵۰۰ خانوار» با برآورد زمانی ۵ ساله و اعتباری معادل ۲۲۰ میلیون ریال تدوین گردید (سرتیپی‌پور و همکاران، ۱۳۷۹: ۶)[1]. اما ایجاد و گسترش مسکن که از شاخص‌های ارتقاء کیفیت زندگی محسوب می‌شود، امروزه به دلیل پیشی‌گرفتن تقاضا از عرضه و واردشدن بازار سوادگری در آن، به یک نیاز جمعی و یک هدف استراتژیک مبدل گردیده است.

روش پژوهش

پژوهش حاضر جزو مطالعات کیفی و متن محور قلمداد می‌گردد؛ نوع روش پژوهش این مقاله، توصیفی- تحلیلی و در چارچوب نظریه‌ی گفتمان است. اساساً، از آنجا که، هدف بررسی و مقایسه گفتمان‌های عدالت اجتماعی در حوزه مسکن در لوایح برنامه‌های توسعه دولتمردان پس

۱ برخی تحلیلگران بر این باورند که طرح‌ریزی اهداف و اجرایی نمودن برنامه‌های مذکور، در راستای جامع عمل پوشاندن به اهداف توسعه‌ای کشور در راستای یک برنامه توسعه، منظور برنامه صفر توسعه (برنامه سال‌های ۶۶-۱۳۶۲) در کشور بود که متأسفانه با توجه به شرایط جنگ تحمیلی و مشکلات و معضلات کشور در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ... به‌تبع آن، این برنامه توسعه هرگز مدون و مصوب نگردید.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

از انقلاب است، به نظر می‌رسد شیوه تحلیل گفتمان که روشی برای دریافت معنای نهفته در داده‌ها و تحلیل آن‌ها است، مناسب باشد؛ البته شایان ذکر است، روش پژوهش انتخابی در مقاله پیش روی، شیوه تحلیل گفتمان ارنستو لاکلاو[۱] و شنتال موفه[۲] است؛ چراکه نظریه گفتمانی لاکلاو و موفه نظریه نسبتاً جامع، پرکاربرد و منسجمی است و از کارآیی بسیار بالایی برای تبیین چگونگی ظهور، استمرار و افول گفتمان‌ها و بررسی تعامل میان آن‌ها برخوردار است و قابلیت توجیه‌کنندگی زیادی برای تحولات مسائل اجتماعی دارد (سلطانی، ۱۳۸۳: ۱۰۰). بر اساس نظریه گفتمان لاکلاو و موفه، گفتمان‌ها معنای جهان اجتماعی را می‌سازند (هوارت، ۱۳۷۹: ۱۳۹)؛ بدین معنی که، جهان واقعیت، تنها در درون ساخت‌های گفتمانی قابل‌فهم‌اند و گفتمان‌ها به فهم‌ها از جهان شکل می‌دهند. بر این اساس، هر عمل و پدیده‌ای برای معنادارشدن و قابل‌فهم‌شدن باید در درون نظام گفتمانی قرار گیرد (منوچهری، ۱۳۸۷: ۱۰۵)؛ بدین منظور، هدف نظریه گفتمان لاکلاو و موفه طرح روش‌ها و فرآیندهایی است که در آن معنی نشانه‌ها تعیین و تثبیت می‌شود (بهرامی کمیل، ۱۳۸۸: ۱۹۲). روش تحلیل گفتمان «لاکلاو» و «موفه» تأکید خود را بر چگونگی شکل‌گیری هویت‌ها و مفاهیم و معانی سیاسی و اجتماعی می‌گذارد (صادقی فسائی و روزخوش، ۱۳۹۲: ۲۳) و مبتنی بر مفاهیمی کلیدی چون دال[۳] و مدلول[۴]، دال مرکزی[۵]، دال شناور[۶]، دال خالی[۷]، هژمونی[۸]، تثبیت معنا[۹] و ... می‌باشد

گفتمان‌ها این فرآیند و جریان‌ها را از طریق عمل مفصل‌بندی حول گره‌گاه‌ها (دال‌های مرکزی) انجام می‌دهند. مفصل‌بندی نامی است که به هر کنشی که رابطه‌ای را میان عناصر گوناگون ایجاد کند، به‌گونه‌ای که هویت آنان در اثر این کنش تغییر کند، داده‌شده است (تاجیک، ۱۳۷۷: ۷). از طریق این عمل، عناصر به‌عنوان دال‌های شناوری که هنوز معنای آن‌ها تثبیت نشده است به اجزا (وقته[۱۰]) تبدیل می‌گردند و بدین ترتیب دارای هویتی نو می‌گردند در نتیجه

1 Ernesto LacLau
2 Chantal mouffe
3 Signifier
4 Signified
5 nodal point
6 floating signifiers
7 Empty sign
8 Hegemony
9 Consolidation of meaning
10 moment

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

گفتمان به‌عنوان کلیت ساختاردهی‌شده‌ای که از عمل مفصل‌بندی حاصل می‌شود (منوچهری، ۱۳۸۷: ۱۰۶) شکل می‌گیرد. لازم به ذکر است، مبنای تحلیل گفتمان در پژوهش حاضر، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که شامل شش برنامه بعد از انقلاب به شرح ذیل است:

۱- برنامه اول توسعه که در بازه زمانی (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳) اجرا گردید.

۲- برنامه دوم توسعه که در بازه زمانی (۱۳۷۴تا ۱۳۷۸) اجرا گردید.

۳- برنامه سوم توسعه که در بازه زمانی (۱۳۷۹تا ۱۳۸۳) اجرا گردید.

۴- برنامه چهارم توسعه که در بازه زمانی (۱۳۸۴تا ۱۳۸۸) اجرا گردید.

۵- برنامه پنجم توسعه که در بازه زمانی (۱۳۹۰تا ۱۳۹۴) اجرا گردید.

۶- برنامه ششم توسعه که در بازه زمانی (۱۳۹۶تا ۱۴۰۰) اجرا گردید.

در نوشتار حاضر، داده‌های متنی، به‌عنوان جامعه هدف پژوهش، مبنای بررسی و تحلیل قرارگرفته است. متناظر با جامعه هدف مذکور، حجم نمونه گروه‌های هدف، در برگیرنده متون مذکور می‌باشد. در خصوص روش نمونه‌گیری این تحقیق نیز باید خاطر نشان ساخت که از نوع «نمونه‌گیری نظری» است. به منظور تحلیل گفتمان متون، هم به متن و هم به فرامتن (وضعیت اجتماعی-سیاسی، اقتصادی و ... حاکم بر زمان تدوین و یا تصویب آن متن) توجه شد و بر اساس معیارهای گفتمانی حاکم در هر برهه زمانی، استخراج اطلاعات از متون موردنظر صورت گرفت و ملاک پایان یافتن نمونه‌گیری در مقاله حاضر «اشباع نظری» مقولات است.

یکی از موضوعات مهم در تحقیقات، اعتبار[1]یافته‌هاست؛ که البته اعتبار مورد نیاز از نوع اعتبار نظری[2] است که عبارت می‌باشد از میزان برازش و قابلیت دفاع یک تئوری یا تبیین نظری با داده‌ها و متون. یکی از معیارهایی که استفان لارسِن[3] برای سنجش اعتبار تحلیل کیفی قائل است، معیار گفتمان[4] می‌باشد که معنایش این است که نتایج یک مطالعه باید توسط اجتماع علمی مورد مداقه قرار گیرد: این‌که آیا استدلال‌های به‌کاررفته با دیگر استدلال‌ها و تفاسیر

1 Validity
2 Theoretical validity
3 Staffan Larsson
4 Discourse criterion

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

هم‌ساز است؟ معیار دیگر، ارزش بحث[1] است که معنایش این است چگونه خواننده را نسبت به داستان و ظرفیتِ متن متقاعد کنیم (صفری شالی، ۱۳۹۲: ۱۶۶). در این روش تحلیل که روشی غیرمداخله‌گر و غیرواکنشی است از آن جهت که متون موردمطالعه و تحلیل، پیش‌تر ثبت و ضبط شده‌اند، پژوهشگر در جهت‌دهی آن دخالتی ندارد.

بنابراین، تا جایی که به مقوله اعتبار ابزار جمع‌آوری اطلاعات و تکمیل بودن داده‌ها در نوشتار حاضر برمی‌گردد، تحلیل گفتمان یک کارِ ذهنیِ نسبی‌گرا نیست که بتوانیم همه چیز را وارد آن کنیم. در این تحلیل نیز سعی شده است اعتبار نظری تحلیل گفتمان براساس معیارهای فوق به‌ویژه «استدلال منطقی، انسجام و متقاعدسازی» تأمین شود. در واقع اعتبار تحلیل گفتمان به کیفیت قدرت نطق و بیان وابسته است (حبیب پورگتابی، ۱۳۹۰: ۱۶۰ به نقل از فیجیس[2]، ۲۰۰۶: ۳۷).

یافته‌ها

تدوین نخستین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۱) در سال ۱۳۶۰ و انجام سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۶۵ به‌عنوان دو عامل تأثیرگذار سیاستی و اطلاعاتی بر بخش مسکن و وقوع جنگ تحمیلی به‌عنوان عاملی که بر کلیه وجوه اقتصادی، اجتماعی کشور از جمله بخش مسکن تأثیر بسزایی داشت و از رخدادهای اصلی این دوره محسوب می‌گردد.

هرچند اولین برنامه پنج‌ساله توسعه تدوین‌شده در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید ولی برخی از راهکارها و سیاست‌های پیش‌بینی‌شده در آن مورد استفاده سیاست‌گذاران بخش مسکن قرار گرفت. بررسی سیاست‌های اعمال‌شده در این دوره حاکی از آن است که «آماده‌سازی زمین در سطحی گسترده و ایجاد شهرهای جدید» را می‌توان از عمده‌ترین سیاست‌های دولت طی این دوره دانست که البته موجب از دست دادن جمعیت و افت خدمات شهری در بافت مرکزی شهرهای تاریخی و تشدید سرعت روند فرسودگی بافت شهری موجود شد. از سوی دیگر تمرکز سیاست‌گذاری بر «توان گروه‌های متوسط به بالای

1 Heuristic value
2 Fejes

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

اجتماعی» و نادیده‌گرفته‌شدن دهک‌های درآمدی اول تا پنجم به همراه رشد شهرهای بزرگ و تأمین اشتغال و نبود هماهنگی بین اسکان و اشتغال به رشد سکونتگاه‌های خودرو دامن زد (گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۶۲-۶۳)؛ به‌طوری‌که به‌مرور، گسترش حاشیه‌نشینی و افزایش قیمت زمین و مسکن و نیز اجاره‌بها در شهرها و نیز وعده‌های انقلاب و ستم‌خواهی مردم از آن، باعث تصرف صدها هکتار زمین در حاشیه شهرها و نیز تصرف آپارتمان‌های مسکونی شد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به مردم وعده داده بود که از طریق حساب ۱۰۰ امام برای محرومین اقدام به خانه‌سازی می‌کند، اما این اقدامات محدود بودند و بسیار دوردست، در نتیجه فقرا و تهی‌دستان به اشغال زمین در اطراف شهرها اقدام کردند و به‌تبع آن، در بسیاری از شهرهای بزرگ، حمله‌ی تدریجی و گسترده به زمین‌ها و متعاقب آن ساخت‌وسازهای غیرقانونی را تجربه نمودند؛ این حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی[1] در بازه زمانی بعدی تا دهه‌ی ۷۰ هم ادامه داشت (برادران و همکاران، ۱۳۹۶: ۴۲۷). بر این مبنا، در حدود یک دهه پس از پیروزی انقلاب که کشور در فقدان وجود برنامه جامع، مدون و مصوب توسعه، مسیر پیشرفت و توسعه خود را طی می‌نمود، همچنان محرومیت‌زدایی در حوزه مسکن موردتوجه ویژه قرار داشت.

با سپری‌شدن یک دهه پس از انقلاب، به‌مرور، خرده گفتمان‌هایی در بطن گفتمان جامع و مادر «انقلاب اسلامی» ظهور و بروز نمود که هر یک برای برهه‌ای زمانی، گفتمان موردپذیرش دولت‌مردان حاکم گردید؛ به‌طوری‌که «دولت هاشمی رفسنجانی گفتمان سازندگی»، «دولت سیدمحمدخاتمی گفتمان اصلاحات»، «دولت محمود احمدی‌نژاد گفتمان عدالت‌محور» و «دولت حسن روحانی گفتمان اعتدال» را به‌عنوان گفتمان معرف دولت خود، بر فضای سیاسی و اجتماعی جامعه تثبیت نمودند. گفتمان‌های مذکور، هر یک در مواجهه با مشکل مسکن در کشور و تلاش در جهت تحقق «عدالت در برخورداری همگان از مسکن» رویکردها، سیاست‌ها و عملکردهای متفاوتی را از خود به نمایش گذاردند که مطمئناً بررسی متون برنامه‌های توسعه مربوط به هر دوره گفتمانی، معرّف برداشت‌ها و عملکردهای دولت‌های پس از انقلاب دراین‌باره خواهد بود؛ که در ذیل جداگانه به هر یک پرداخته خواهد شد:

1 Informal settlements

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

الف) عدالت در برخورداری از مسکن در گفتمان سازندگی

به‌طورکلی، تأمین مسکن به‌عنوان بعدی از ابعاد رفاهی، در گفتمان سازندگی -گفتمان معرف دولت‌های پنجم و ششم- وجهی بسیار مهم دارد؛ به‌طوری‌که تکیه بر حل مشکل مسکن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل رفاه مردم در این گفتمان تلقی می‌گردد. بر این اساس، شاهد برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولت هاشمی رفسنجانی در حوزه مسکن در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه در راستای گفتمان سازندگی هستیم؛ راهبردهایی اساسی طرح‌ریزی‌شده در حوزه مسکن در برنامه اوّل توسعه، به شرح ذیل است:

- رفع کمبود مسکن و تأمین رفاه نسبی در این زمینه
- تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان‌قیمت برای ساخت مسکن
- بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های بالقوه عوامل تولید در بخش مسکن
- ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و دادن آن‌ها به متقاضیان کم‌درآمد، تا در کنار متعادل‌شدن بهای مسکن، به تعادل سرمایه‌گذاری در رابطه با نیازها و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این زمینه کمک شود.

بر مبنای چنین راهبردهایی، برنامه اول توسعه، اهدافی کمی و کیفی را مدنظر قرار داده بود که مهم‌ترین هدف کمّی آن در بخش مسکن، ساخت هزاران واحد مسکونی، از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ به ترتیب، ۳۴۰-۳۲۸-۳۱۵-۳۰۵-۲۹۴ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری بوده است (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۵). از منظر کیفی نیز این برنامه اهدافی از جمله: بهبود کیفی ساخت مسکن، کاهش ارزبری ساخت مسکن، تقویت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری، مدیریت تولید مسکن، بهبود ساخت و نیز ساخت مسکن جدید با زیربنای کمتر را مدنظر قرار داده بود. ایجاد مراکز مسکونی جدید، ایجاد انگیزه برای نگهداری مسکن موجود از طریق مرمت، اولویت به تأمین مسکن برای اقشار محروم، تشویق بخش خصوصی، تعاونی و سازمان‌های مالی به تولید انبوه واحدهای مسکونی و سرمایه‌گذاری در تولید مصالح ساختمانی، برنامه‌هایی بودند که برای رسیدن به این اهداف اجرایی شد.

مطالعه و بررسی برنامه اول توسعه حاکی از آن است که علاوه بر اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مذکور، تبصره‌هایی پیرامون موضوع مسکن در این برنامه مقرر گردید که به شرح ذیل است:

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

جدول ۱: نشانگان گفتمانی در برنامه اول توسعه

ردیف	تبصره	موضوعات موردتوجه
۱	۶	آماده‌سازی، احداث و پرداخت تسهیلات به‌منظور احیاء و توسعه بخش‌های محروم در حوزه مسکن
۲	۱۱	تولید مسکن استیجاری به‌منظور رفع نیاز مردم به مسکن
۳	۴۵	تأمین مسکن برای اعضای هیئت‌علمی

بررسی نشانگان گفتمانی مذکور حاکی از آن است که در راستای برنامه اول توسعه، دولت سازندگی علاوه بر اینکه خود عهده‌دار تأمین مسکن موردنیاز برای افراد جامعه به‌خصوص در مناطق محروم گردید، درصدد برآمد با پرداخت تسهیلات و یا در اختیار قرار دادن امکانات موردنیاز از قبیل زمین و یا مصالح ساختمانی به افراد، تا حدودی از خود مردم جهت کاهش مسائل و مشکلات کشور در حوزه مسکن کمک بگیرد. ماحصل تلاش‌های دولت سازندگی در راستای برنامه اول توسعه در بخش مسکن آن بود که در طی این برنامه با توجه به جمعیت ۶۰ میلیونی ایران بیش از یک و نیم میلیون واحد مسکونی احداث شد؛ البته با توجه به هدف برنامه که احداث ۲/۲۸۵ میلیون واحد مسکونی یا تولید ۲۰۴ میلیون مترمربع زیربنا در دستور کار بود، عملکرد دولت سازندگی در زمینه ساخت مسکن، چندان ارزیابی نمی‌شود که این عدم‌توفیق ناشی از دو دسته عوامل است:

۱- **ترسیم غیرواقعی اهداف برنامه اول در حوزه مسکن**؛ این عامل که مانع از بهره‌گیری از ظرفیت‌های کشور در بخش مسکن و در نتیجه عدم تحقق کامل اهداف کمی برنامه اول گردید، ناشی از عواملی چون: بالا بودن سهم زمین در بهای تمام‌شده واحدهای مسکونی که معلول تأخیر در اجرای کامل قوانین مربوط به واگذاری زمین (اراضی شهری) بوده و به افزایش قیمت‌ها و کاهش فعالیت‌ها در بخش مسکن انجامید؛ بالا بودن میانگین سطح زیربنا و نبود انگیزه برای ساخت واحدهای مسکونی کوچک؛ مشکلات برخاسته از پیچیدگی مقررات و قوانین ناظر بر بخش مسکن مانند مقررات واگذاری زمین و دادن تسهیلات و اعتبارات برای ساخت واحدهای مسکونی؛ نبود ابزارهای تشویقی برای تولید انبوه مسکن

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به‌منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات موجود؛ کاهش تقاضای مؤثر و ... بوده است (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۶).

۲- **اطلاعات غیرواقعی از امکانات (دوره پس از جنگ)**؛ اساساً در سال‌های ابتدایی برنامه اول توسعه عمده سیاست‌های دولت ایران بر بازسازی ویرانی‌های پس از جنگ تمرکز داشت. ضمن آنکه زلزله مهیب رودبار و منجیل که ویرانی و خرابی بسیار به بار آورد بودجه عمومی دولت را به خود معطوف داشت به‌صورتی که بیش از ۷۲ درصد سرمایه‌گذاری مسکن در سال ۱۳۷۰ به همین منظور صرف گردید به همین دلیل اهداف و برنامه‌های طرح‌ریزی‌شده در راستای برنامه اول توسعه، به‌واسطه کمبود بودجه، آن‌چنان‌که باید و شاید تحقق‌نیافته، لذا اجرایی‌نمودن این برنامه، تغییر چندانی در برطرف‌کردن نیاز مسکن در مناطق شهری حاصل نکرد.

بر این مبنا، با آغاز تدوین و طرح‌ریزی برنامه دوم توسعه، مقوله مسکن و تلاش در جهت رفع مشکلات و معضلات آحاد جامعه در این حوزه در دستور کار قرار گرفتند. این برنامه در شرایطی تدوین شد که سیاست‌های آزادسازی اقتصادی[1] و رشد مبتنی بر بازارها به‌عنوان محور اصلی سیاست‌گذاری مطرح بود. در این سال‌ها نظام بازار آزاد ارز به‌طور نسبی بر بازار کلان اقتصادی حاکم بود. تجارت کالاهای قابل‌مبادله و فعالیت اقتصادی در کلیه بخش‌های اقتصادی به‌صورت نسبی سودآور بود و لذا تفکرات بازارگرایانه تأثیر خود را بر بخش مسکن و هدف‌گذاری‌های کمی و کیفی آن گذاشته بود. بر این مبنا، به منظور کمک به اقشار کم‌درآمد ساخت مسکن اجتماعی (استیجاری) در این برنامه مورد توجه قرار گرفت. راهبردهای اساسی برنامه دوم توسعه در حوزه مسکن عبارت بودند از:

- رفع کمبود مسکن و تأمین رفاه نسبی در این بخش
- تأمین زمین آماده‌سازی شده و ارزان‌قیمت برای ساخت مسکن به‌ویژه برای اقشار کم‌درآمد
- بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های تولیدی در بخش مسکن و ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت در کنار بهره‌گیری بهینه از زمین‌های شهری برای واگذاری به متقاضیان کم‌درآمد
- پشتیبانی از تولیدکنندگان مسکن به گونه انبوه (انبوه‌سازان)

1 Economic liberalization

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

در کنار راهبردهای اساسی، اهدافی کمّی نیز در بخش مسکن در برنامه دوم توسعه در نظر گرفته شد که مهم‌ترین آن ساخت واحدهای مسکونی به ترتیب سال‌های (۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷) به میزان ۳۵۲-۳۳۰-۳۱۰-۲۹۱-۳۴۰ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری بود. علاوه بر راهبردها و اهداف، تبصره‌هایی از قانون برنامه دوم توسعه نیز به موضوع مسکن اختصاص داده شد که عبارت‌اند از:

جدول۲: نشانگان گفتمانی در برنامه دوم توسعه

ردیف	تبصره	موضوعات موردتوجه
۱	۱۳(بند ب)	تأمین مسکن خانواده‌های شاهد
۲	۱۳(بند هـ)	حل مشکل مسکن جانبازان
۳	۱۴	جبران خسارات وارده به مناطق جنگ‌زده
۴	۱۵	بازسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه
۵	۶۰	تأمین مسکن ارزان برای جوانان
۶	۷۷	اسکان عشایر
۷	۸۵	تمهیداتی جهت تأمین سرمایه در بخش مسکن

لذا بر مبنای برنامه دوم توسعه، دولت سازندگی با توجه به ناکامی در دستیابی به اهداف خود در برنامه اول، درصدد برآمد سرمایه‌گذاری در بخش مسکن از سوی بخش خصوصی را جدی گرفته و نیز خود دولت با اختصاص بودجه عمرانی، به رشد بخش ساختمان کمک نماید؛ زیرا دولت سازندگی علاوه بر اتمام بازسازی مناطق جنگ‌زده و تأمین مسکن موردنیاز در آن مناطق، تأمین مسکن برای خانواده‌های شهدا، جانبازان و ایثارگران جنگ تحمیلی را نیز در برنامه‌های خود داشت. از جمله تمهیدات دولت در این خصوص، اعطای تسهیلات بانکی به افراد و فروش اوراق مشارکت بانک مسکن بود؛ همچنین، برای تحقق سیاست‌ها دولت در زمینه تقویت طرف عرضه و ساخت مسکن در برنامه دوم ارائه تسهیلات بانکی و واگذاری زمین برای جلب مشارکت سازندگان، تخفیف و معافیت در قیمت زمین برای ساخت طرح‌های مذکور و معافیت‌های مالیاتی برای واحدهای کمتر از ۱۲۰ متر را در دستور کار قرار داد. مهم‌ترین روش دولت در این برنامه برای خانه‌دارکردن گروه‌های هدف، پس‌انداز و افزایش ساخت خانه‌های کم‌متراژ در شهرهای بزرگ و انبوه‌سازی بود.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

از دیگر سیاست‌های مرتبط با بخش مسکن در برنامه دوم در راستای تحقق هدف «تأمین مسکن» عمدتاً بر سه محور «پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی» در قالب تولید مسکن آزاد، حمایتی و اجتماعی استوار بود. هدف سیاست مسکن اجتماعی (استیجاری) بالابردن نسبت مسکن استیجاری به مسکن ملکی بوده است؛ اما شیوه واگذاری واحدهای مسکونی ساخته‌شده تحت عنوان طرح مسکن اجتماعی، به‌جای اینکه استیجاری باشد، شیوه اجاره به‌شرط تملیک (شیوه فروش اقساطی) بوده است. این امر دلایل مختلفی دارد که می‌توان به اخذ پیش دریافت از متقاضیان اشاره کرد که باعث شد دولت مکلف شود تا این واحدها را به‌صورت اجاره به‌شرط تملیک واگذار کند. همچنین در زمان واگذاری واحدها مشخص شد که سازوکارها و نرم‌افزارهای لازم برای اجاره‌داری در دستگاه‌های ذی‌ربط موجود نیست. در نتیجه امکان اجاره‌داری توسط این دستگاه‌ها فراهم نشد. در نتیجه مسکن استیجاری، آن‌هم به‌صورت دولتی، در کشور نهادینه نشده و نهادهای متصدی امور اجاره‌داری تاکنون ایجاد نشده‌اند. شیوه واگذاری این واحدها از استیجاری به اجاره به‌شرط تملیک و ضرورت پرداخت پیش‌قسط، دهک‌های پایین درآمدی جامعه را از دسترسی به این واحدها دور کرد و تنها دهک‌های چهارم و بالاتر توانسته‌اند از واحدهای این طرح به شیوه اجاره به‌شرط تملیک استفاده کنند. دهک‌های درآمدی پایین توانسته‌اند از افرادی که قبلاً این واحدها را به‌صورت اجاره به‌شرط تملیک تحویل گرفته‌اند، برای استفاده به‌صورت استیجاری بهره‌برداری کنند. از سوی دیگر سرمایه‌ها و یارانه‌های دولتی برای پرداخت به نیازمندان و مسکن‌دارکردن آن‌ها و نیز انبوه‌سازان، به بانک‌ها سپرده شد. بانک‌ها نشان دادند که پیش‌تر با فراهم‌کردن شرایطی می‌کوشند تا از ریسک‌های سرمایه‌گذاری خود بکاهند؛ بدین ترتیب که افرادی می‌توانستند وام دریافت کنند که توانایی پس‌انداز و بازپرداخت آن را داشته باشند. این در حالی بود که در بازه زمانی برنامه و اجرای این طرح تورم افزایش‌یافته و دهک‌های پایین درآمدی از هزینه‌های مسکن خود کاستند تا نیازهای اساسی دیگر خود را رفع کنند. شرط دیگر داشتن شغل و درآمد معین بود که نشان می‌دهد، کارگران و افرادی که تحت حمایت سازمان‌ها و نهادهای رسمی حمایتی نیستند، طرد می‌شوند. درنتیجه تأمین مسکن برای دهک‌های پایین درآمدی به دلیل شرایط بانک‌ها برای متقاضیان محقق نشد.

بر این مبنا باید اذعان نمود، علی‌رغم تلاش‌های بسیار، تمامی اهداف برنامه دوم نیز به‌مانند برنامه اول، در بخش مسکن، به‌طور کامل تحقق پیدا نکرد که مهم‌ترین عوامل عمده‌ای که

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

موجب تحقّق نیافتن اهداف در بخش مسکن در برنامه دوم توسعه شده است، عبارت بودند از: افزایش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مستغلات، کاهش سهم دولت در بازار زمین و در نتیجه افزایش شدید قیمت زمین، افزایش دامنه رونق و رکود، افزایش هزینه تمام‌شده واحدهای مسکونی با توجه به نرخ تورم و عدم‌ثبات قیمت‌ها و عدم‌افزایش درآمد سرانه خانوارها، افزایش کرایه واحدهای استیجاری، افزایش بهای مصالح ساختمانی، پایین‌بودن سهم تسهیلات بانکی در قیمت تمام‌شده واحد مسکونی و عدم‌حمایت مالی از واحدهای استیجاری کوچک، نرخ تخریب بالای واحدهای مسکونی به‌خصوص در مناطق روستایی کشور و وجود ناهماهنگی در سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذشده به‌وسیله سازمان‌ها و نهادهای مختلف دخیل در بخش مسکن، نبود مکانیزم‌های تشویقی برای تولید انبوه مسکن به‌منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات موجود، کاهش تقاضای موثّر به علّت کاهش درآمد سرانه، گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، بالابودن سهم زمین در بهای تمام‌شده واحدهای مسکونی و ... (گزارش معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۶: ۴-۶) که از جمله معضلات و نقاط ضعف برنامه دوم توسعه نیز لحاظ می‌گردد.

با نگاه به جایگاه «مسکن» و «تلاش در جهت برخورداری همگان از حق مسکن» در برنامه‌های اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران و تحلیل گفتمان این دو برنامه می‌توان چنین استنباط نمود که در این دو برنامه، «تأمین مسکن در مناطق جنگ‌زده و محروم»، برجسته‌سازی شده است؛ به‌طوری‌که می‌توان از آن به‌عنوان یکی از برجسته‌ترین نشانه‌ها در گفتمان سازندگی یاد کرد؛ چراکه شرایط ایجادشده در کشور، به دنبال مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی، به‌وضوح خود را در امر تخصیص بودجه جهت آبادانی و سازندگی ویرانی‌های کشور، بخصوص در مناطق جنگ‌زده نشان داد. بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که در حوزه مسکن به‌عنوان یکی از نشانه‌های اصلی مفصل‌بندی‌شده در برنامه‌های اول و دوم توسعه در دولت هاشمی رفسنجانی، دال شناور «عدالت اجتماعی»، ذیل گفتمان سازندگی، در قالب یکی از نشانه‌های مرکزی آن یعنی «حق برخورداری از مسکن» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌های اصلی «اعطای تسهیلات مسکن»، «اعطای زمین و مصالح ساختمانی» و «انتشار اوراق مشارکت بانک مسکن» شکل گرفت.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ب) عدالت در برخورداری از مسکن در گفتمان اصلاحات

دولت خاتمی، بر مبنای گفتمان اصلاحات در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی رویکردی کاملاً متفاوت به مشکل مسکن داشت؛ رویکردهای دولت اصلاحات به مقوله عدالت در برخورداری از مسکن، در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نمایان است.

برنامه سوم توسعه از منظر بخش مسکن زمانی تهیه شد که بخش مسکن در رکود به سر می‌برد. در این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن افراد کم‌درآمد و آزادسازی بازار مسکن تأکید شد؛ همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از زمره سیاست‌های مورد تأکید این برنامه بود. شایان‌ذکر است، در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام تأکید و بر اساس قانون، دولت مکلف گردید که اقدامات لازم را در رابطه با ایجاد بازار رهن ثانویه و امکان خریدوفروش اوراق رهن ثانویه در بازار سرمایه و مشارکت بخش مسکن در بازار بورس را به عمل آورد. همچنین پلکانی‌کردن اقساط تسهیلات بانکی برای دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از سیاست‌های پیشنهادی برنامه سوم است. در خصوص بازار زمین برنامه سوم بر اتکا صددرصدی به سازوکار بازار و درنتیجه آزادسازی کامل بازار زمین دارد. تفکیک تعاونی‌ها به تعاونی‌های تولید و تعاونی تأمین و پس‌انداز از دیگر محورهای پیشنهادی این برنامه بود. حال چنانچه به بررسی متن برنامه سوم توسعه در حوزه مسکن پرداخته شود، به‌طور شفاف، موارد ذیل مشاهده خواهد شد:

جدول ۳: نشانگان گفتمانی در برنامه سوم توسعه

ردیف	ماده	موضوعات موردتوجه
۱	۱۳۶	انبوه‌سازی مسکن
۲	۱۳۷	تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن
۳	۱۳۸	تهیه نقشه تفکیکی وضع موجود روستاها
۴	۱۳۹	فروش زمین توسط وزارت مسکن و شهرسازی
۵	۱۴۰	اجاره خانه‌های سازمانی
۶	۱۸۰	بازسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

تحلیل گفتمان متون این برنامه مبیّن آن است که دال خالی یا به عبارتی، نشانه کمبودها و نقصان‌های دو برنامه توسعه پیشین (برنامه اول و دوم)، در خصوص مقوله «بهسازی ساخت وسازهای کشوری» در قالب مطالبه برنامه توسعه سوم، گفتمان جدیدی را حول خود ساماندهی نمود؛ بدین‌صورت که دولت خاتمی با حمایت از مشارکت مردمی و تشویق خصوصی‌سازی در این حوزه، انبوه‌سازی و به عبارتی ساخت مجتمع‌های مسکونی را تنها راه‌حل مشکل مسکن در کشور عنوان می‌نمود و به‌عنوان اولین دولت پس از انقلاب، تأکید ویژه در این خصوص داشته است؛ گواه این مدعا، موادی است که در برنامه سوم –و در ادامه در برنامه چهارم توسعه– پیرامون مقوله مسکن قابل‌مشاهده است؛ البته ناگفته نماند که علاوه بر مواد مطرح‌شده، راهبردها و اهدافی نیز در برنامه مذکور در خصوص مسکن طرح‌ریزی گردید؛ به‌طوری‌که، راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه سوم توسعه عبارت بودند از:

- تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی
- پشتیبانی از ایجاد تشکّل‌های صنفی و مؤسسات مالی در راستای تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد
- پشتیبانی از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی
- بهره‌گیری بهینه از زمین‌های شهری باهدف کوچک‌سازی و انبوه‌سازی

در راستای تحقق اهداف و راهبردهای مذکور، دولت خاتمی با اعمال تمهیداتی نظیر اعطای تسهیلات بانکی به‌منظور خرید و یا احداث مسکن، انبوه‌سازی و ساخت واحدهای کوچک اما در قالب مجتمع‌های مسکونی، واگذاری زمین و تهیه و تدوین ضوابط و مقررات نماسازی در کلیه ساخت‌وسازهای کشور، درصدد تأمین نیاز کشور در بخش مسکن برآمد که البته، تولید واحدهای مسکونی در راستای اهداف کمّی بخش مسکن در برنامه سوم توسعه، موفقیت‌آمیز بود. شایان‌ذکر است، بخش بزرگی از این موفقیت در پرتو افزایش رشد اقتصادی با میانگین ۶–۵ درصد و همچنین افزایش نقدینگی به میزان ۳۰–۲۰ درصد به‌دست‌آمده است (رحمانی، ۱۳۸۴: ۱۸۷).

فروش تراکم ساختمانی از سوی شهرداری‌ها نیز عامل مؤثّر دیگری در رونق بخش مسکن بوده که به‌ویژه در انبوه‌سازی و کوچک‌سازی نقش مهمی بازی کرده است. با توقّف فروش تراکم در تهران سرمایه‌ها از تهران به دیگر شهرها منتقل شد. بر پایه گزارش پروانه‌های

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ساختمانی صادرشده، میزان جوازهای صادرشده در سال ۸۱ در تهران، ۰/۸- (منفی هشت درصد) و برعکس در شهرهای متوسّط و کوچک ۲۸ درصد (مثبت) بوده است؛ بنابراین سیاست‌های تدوین‌شده در برنامه سوم همچون پشتیبانی از انبوه‌سازان در چارچوب بخشودگی های مالیاتی و ... ازجمله موارد اثرگذار بر رونق بخش مسکن در برهه زمانی حاکمیت گفتمان اصلاح‌طلبی بر کشور به شمار می‌آید.

با وجود این، در برنامه چهارم توسعه که توسط دولت هشتم به مجلس ارائه گردید، شاهد چرخشی در سیاست‌های دولت اصلاحات در بخش مسکن بودیم؛ چراکه این دولت، در راستای برنامه چهارم، طرح ساماندهی مسکن در کشور را اجرایی نمود، بر این اساس در دولت هشتم، ساخت و احداث واحدهای جدید مسکونی آن‌هم به‌صورت انبوه (سیاست دولت هفتم) از دستور کار خارج شد و در عوض مقولاتی از جمله مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی ساختمان مورد تأکید قرار گرفت. برخی از نشانگان گفتمانی که از متن برنامه چهارم توسعه می‌توان استخراج نمود، به شرح جدول ذیل است:

جدول ۴: نشانگان گفتمانی در برنامه چهارم توسعه

ردیف	ماده	موضوعات موردتوجه
۱	بند و ماده ۴۰	بهسازی مسکن روستایی
۲	بند ب ماده ۶۲	اجرای طرح جامع مسکن در کشور
۳	بند الف ماده ۱۴۰	تأمین اعتبارات لازم به‌منظور پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه
۴	بند ب ماده ۱۴۰	پرداخت وام و تسهیلات موردنیاز به مالکان واحدهای مسکونی، تجاری، صنعتی، معدنی و کشاورزی خسارت‌دیده
۵	۲۱۷	تهیه نقشه‌های تفکیکی وضع موجود روستاها

تحلیل گفتمان عدالت در حوزه مسکن در گفتمان اصلاح‌طلبی نشان می‌دهد که بر طبق برنامه چهارم، دولت مکلف گردید بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه موجود را آغاز و ترتیبی اتخاذ کند که حداکثر ظرف مدت ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد. همچنین، وزارت مسکن مکلف شد با توجه به اثرات متقابل بخش با اقتصاد ملی و نقش تعادل‌بخشی آن در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نابرابری‌ها، «طرح جامع مسکن» را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم، تهیه و به تصویب برساند. برخی محورهای آن شامل تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، تشکیل بازارهای ثانویه رهن، افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت به میزان سه برابر عملکرد برنامه سوم، گسترش بازار سرمایه مسکن و اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین سرمایه در بخش مسکن بود؛ اهداف طرح جامع مسکن نیز، تأمین مسکن امن و سالم و در استطاعت مالی خانوار بدون تبعیض برای همه، ارتقای کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن و تعادل بخشی به بازار مسکن، ارتقایی کیفیت زیست، بهبود شرایط مسکونی همه جوامع، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی، بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن و برنامه‌های توسعه شهری و روستایی، کاهش نابرابری‌های اقتصادی در برخورداری از مسکن مناسب و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن برنامه‌های آمایشی را در برمی‌گرفت.

تحلیل گفتمان متن برنامه چهارم توسعه گویای آن است که دال خالی یا به عبارتی، نشانه کمبودها و نقصان‌های برنامه‌های توسعه اول تا سوم در عدم ارائه طرحی جامع در حوزه مسکن است که در قالب مطالبه برنامه توسعه چهارم، گفتمان جدیدی را حول خود ساماندهی کرده است که مقولاتی مانند مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی ساختمان‌ها در آن برجسته‌سازی شده‌اند؛ به‌طوری‌که می‌توان از این دو به‌عنوان برجسته‌ترین نشانه‌های برنامه چهارم توسعه یاد کرد که بر مبنای آن، بر مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در مقابل زلزله، با نشانه‌های فرعی ذیل خود؛ یعنی «رعایت آیین‌نامه ۲۸۰۰ در ارتباط با طراحی ساختمان‌ها در مقابل زلزله»، «استاندارد کردن مصالح ساختمانی»، «بیمه کیفیت ساختمان»، «گسترش نظام بیمه ساختمان در مقابل زلزله» و «بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها» مفصل‌بندی این گفتمان را سامان می‌دهد و در مقوله بهینه‌سازی نیز نشانه‌های فرعی «تهیه طرح جامع مسکن»، «پلکانی‌کردن بازپرداخت تسهیلات بانکی» و «اعطای یارانه به سازندگان واحدهای مسکونی استیجاری» موردتوجه بود. در این میان، ساخت مسکن اجاره‌ای یکی از نشانه‌های اصلی گفتمان اصلاحات به شمار می‌آید که در راستای آن زمین رایگان در اختیار انبوه‌سازان قرار می‌گرفت و به ازای هر واحد ۱۴ میلیون تومان وام پرداخت می‌گردید و انبوه‌سازان پس از ساخت مکلف می‌شدند واحد مسکونی را ۵ سال اجاره داده و بعد از سپری‌شدن این مدت اگر قصد فروش آن را داشته باشند، دولت قیمت زمین را همانند قیمت سال اول دریافت می‌کند تا این کار توجیه اقتصادی داشته باشد.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ماحصل مباحث مطرح‌شده ما را بدین سو رهنمون می‌کند که، یافته‌های حاصل از تحلیل گفتمان برنامه‌های سوم و چهارم توسعه حاکی از آن است که در دولت خاتمی دال شناور «عدالت اجتماعی»، ذیل گفتمان اصلاحات، در قالب یکی از نشانه‌های مرکزی آن یعنی «عدالت در برخورداری از مسکن» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌های اصلی «تأمین مسکن ارزان‌قیمت»، «انبوه‌سازی»، «طرح جامع مسکن»، «مقاوم‌سازی مسکن» و «بهینه‌سازی» شکل‌گرفته است.

ج) عدالت در برخورداری از مسکن در گفتمان عدالت‌محور

حل مشکل مسکن در کشور و تأمین مسکن مناسب برای نیازمندان یکی از محوری‌ترین فعالیت‌های دولت و گفتمان عدالت‌محور -گفتمان معرف دولت‌های نهم و دهم- بوده است؛ به‌طوری‌که دولت احمدی‌نژاد با قلمدادنمودن مشکل مسکن به‌عنوان یکی از سرمنشأهای بحران‌های اقتصادی خانوارهای ایرانی، تمامی تلاش خود را در جهت مرتفع‌نمودن این معضل به کاربست لذا در این راستا، علی‌رغم آنکه به دلیل وجود نارسایی‌ها و مشکلات متعدد در حوزه مسکن و عدم‌توفیق چشمگیر در بهبود وضعیت مسکن اقشار کم‌درآمد، دربند ج ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شده بود که طرح جامع مسکن را باهدف تحقق عدالت اجتماعی و با رویکرد توانمندسازی تدوین نماید؛ بر این مبنا، وزارت مسکن و شهرسازی در راستای تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم و به‌خصوص نیازمندان، در سال ۱۳۸۴ طرح جامع مسکن را با استفاده از دیدگاه‌ها و نظرات و پژوهشگران و محققان بخش مسکن تهیه و سند راهبردی-اجرایی آن را که مشتمل بر ۵۵ برنامه و در ۹ محور جمع‌بندی شد که یکی از محورهای اصلی این طرح، توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بود. بر این مبنا، دولت نهم پس از روی کارآمدن، با الگوبرداری از طرح جامع مسکن و در جهت توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، طرح «مسکن مهر» را که هدف از آن حذف قیمت زمین از قیمت مسکن بود تا بدین‌وسیله بتواند دسترسی[1] و راحتی[2] برای اقشار کم‌درآمد بود، در دستور کار قرار داد (گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن، ۱۳۹۴: ۶۷).

1 Availability
2 Accessibility

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

رویکرد گفتمان و دولت عدالت محور در حوزه مسکن و نیز الزامات، سیاست‌ها، برنامه‌ها و خط‌مشی‌های مربوطه در موادی از برنامه پنجم توسعه که با الهام از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به‌ویژه طرح جامع مسکن تهیه شد، بروز یافت؛ چراکه هدف کلان‌طرح جامع مسکن، تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب است که به‌عنوان اهداف اصلی برنامه پنجم نیز محسوب می‌شود (توکلی‌نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۶۲). نشانگان گفتمانی موجود در متن این برنامه به شرح ذیل است:

جدول ۵: نشانگان گفتمانی در برنامه پنجم توسعه

ردیف	ماده	موضوعات موردتوجه
۱	۱۴۹	حمایت از تولید و تأمین مسکن
۲	بند الف ماده ۱۴۹	مسکن زوج‌های جوان
۳	بند ب ماده ۱۴۹	حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی کوچک
۴	۱۵۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها
۵	بند الف ماده ۱۵۴	احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده
۶	بند ب ماده ۱۵۴	احیای بافت‌های فرسوده روستایی به‌منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین
۷	۱۵۵	پیش‌نگری و پیش‌گیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی
۸	بند الف ماده ۱۵۵	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین‌شده توسط شورای عالی شهرسازی
۹	بند ب ماده ۱۵۵	ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیررسمی خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آن‌ها
۱۰	بند ج ماده ۱۵۵	تهیه و اجرای طرح‌های هادی برای روستاهای واقع در حریم کلان‌شهرها
۱۲	بند د ماده ۱۵۵	طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی با اولویت شهرهای بزرگ
۱۳	بند ح ماده ۱۷۴	بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی مسکن روستایی

تحلیل گفتمان برنامه پنجم توسعه پیرامون مقوله «عدالت در برخورداری از مسکن» حاکی از آن است که در این برنامه هم پیرو چهار برنامه قبل، تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، پیگیری شده است؛ بر این مبنا، در برنامه پنجم توسعه، اهداف، راهبرد و سیاست‌های در ارتباط با تأمین

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری مطرح‌شده است همچنین، بخش مسکن در برنامه مذکور از غنای مناسبی برخوردار بوده و توجه ویژه دولت به این بخش با محوریت توسعه پایدار، توانمندسازی اقشار کم‌درآمد، مقاوم‌سازی و استانداردسازی، نوسازی بافت‌های قدیمی و توجه به معماری بومی حائز اهمیت بوده است. ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن باسیاست‌های آمایشی و توسعه، کاهش نابرابری منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و حمایت از اقشار کم‌درآمد زوج‌های جوان از دیگر برنامه‌های مسکنی برنامه پنجم توسعه کشور بود.

اساساً در این برنامه، تولید و عرضه واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت برای زوج‌های جوان و افراد کم‌درآمد، به‌عنوان دال خالی برنامه‌های توسعه پیشین قلمداد گشته و در قالب مطالبه برنامه پنجم توسعه، گفتمان جدیدی را حول خود ساماندهی نمود که اجرای طرح‌های مسکن مهر در سراسر کشور بدین منظور را در دستور کار خود قرار داد. طرح مسکن مهر در ابتدا در قالب بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ آغاز شد و سپس بر مبنای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، به‌صورت پیوسته در دستور کار قرار گرفت. بر مبنای این طرح مقررشده بود که سالانه تعداد یک‌میلیون و ۵۰۰ هزار واحد مسکونی، در سطح کشور احداث و واگذار شود. این طرح در حقیقت شامل اجاره بلندمدت زمین جهت احداث مسکن است؛ مبنای اصلی مسکن مهر بر این امر مبتنی است که ارزش زمین، بخش قابل‌توجهی از هزینه تمام‌شده مسکن را به خود اختصاص می‌دهد. این سهم در کل کشور در دوره ۳۵ ساله برابر ۴۰ درصد و در دهه اخیر برابر ۴۵ درصد بوده است. همچنین در استان تهران این سهم به حدود ۶۰ درصد بالغ می شود. برنامه پنجم همچنین بر اقداماتی مانند تدوین و ابلاغ ضوابط طراحی الگوی مسکن ایرانی اسلامی، تشکیل شورای معماری ایرانی–اسلامی برای ترویج الگوهای معماری و شهرسازی بومی، ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم کلان‌شهرها تأکید کرده است. طرح جامع و تفصیلی مسکن به‌عنوان یکی از نشانه‌های اصلی در گفتمان عدالت محور، با نشانه‌های فرعی ذیل خود از قبیل، مدیریت یکپارچه زمین، افزایش سهم انبوه‌سازان، گسترش بازار سرمایه مسکن، جذب سرمایه‌گذاران خارجی و ... مفصل‌بندی این گفتمان را سامان می‌دهد.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

یافته‌های حاصل از تحلیل گفتمان برنامه پنجم توسعه در حوزه مسکن به‌عنوان یکی دیگر از نشانه‌های اصلی مفصل‌بندی شده در این برنامه، حاکی از آن است که در دولت احمدی‌نژاد، دال شناور «عدالت در برخورداری از مسکن»، ذیل گفتمان عدالت محور، در قالب یکی از نشانه‌های مرکزی آن یعنی «مسکن مهر» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌های اصلی «تأمین مسکن ارزان‌قیمت برای جوانان و افراد کم‌درآمد»، «اجرای طرح جامع و تفصیلی شهری»، «تدوین الگوهای معماری و شهرسازی اسلامی- ایرانی» و «مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی مسکن» شکل‌گرفته است.

د) عدالت در برخورداری از مسکن در گفتمان اعتدال

با هژمونیک‌شدن گفتمان اعتدال بر فضای سیاسی-اجتماعی جامعه ایران، دولت روحانی (در قالب دولت یازدهم و و دوازدهم)، آغاز به کار نمود و تدوین و اجرایی نمودن برنامه ششم توسعه را در دستور کار قرار داد. در قالب برنامه ششم توسعه، رویکرد دولت از سیاست عرضه محور در دولت دهم به سیاست تقاضامحور تغییر یافت؛ بر این مبنا با روی‌کارآمدن دولت یازدهم، بحث «مسکن اجتماعی-حمایتی» به‌خصوص برای گروه‌های هدف با تحقق رفاه و تأمین اجتماعی در کشور -مشتمل بر ساکنان بافت‌های فرسوده، ساکنان سکونتگاه‌های خودانگیخته، خانه اولی‌ها و گروه‌های کم‌درآمد- مطرح شد؛ با توجه به اینکه در اهداف کلی برنامه ششم به کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر اشاره شده و مقوله مسکن نیز یکی از اساسی‌ترین عوامل گسترش این شکاف درآمدی و دغدغه اصلی گروه‌های محروم اجتماعی است؛ لذا سیاست‌گذاران در تدوین برنامه ششم، این موضوع را با اهتمام جدی دنبال نمودند و به منظور رسیدن به این هدف در برنامه ششم توسعه توجه به ظرفیت‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی در تأمین مسکن مدنظر قرار گرفت (راغفر و همکاران، ۱۳۹۳).

شایان ذکر است، رویکردهای دولت اعتدال در حوزه مسکن به ساکنان بافت فرسوده، رویکرد مبتنی بر بازآفرینی شهری در مقیاس محلی و در مورد گروه‌های کم‌درآمد، رویکردی مبتنی بر تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین برای گروه‌های کم‌درآمد بوده است (توکلی‌نیا و

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ضرغامی، ۱۳۹۷: ۷۳). بررسی‌های به‌عمل‌آمده بر روی متن برنامه ششم توسعه گویای آن است که می‌توان نشانگان گفتمانی ذیل را در حوزه مسکن، در متن این برنامه مشاهده نمود:

جدول ۶: نشانگان گفتمانی در برنامه ششم توسعه

ردیف	ماده	موضوعات موردتوجه
۱	بند الف ماده ۵۹	احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد ـ تاریخی ـ سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای)
۲	بند ب ماده ۵۹	کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (باهدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) با تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین موردنیاز
۳	۶۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها
۴	بند الف ماده ۶۱	احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
۵	بند ب ماده ۶۱	احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی
۶	بند ت ماده ۶۱	اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیاء و بهسازی حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های رو بنائی و زیر بنائی توسط بخش غیردولتی و شهرداری‌ها
۷	بند ث ماده ۶۱	ساماندهی و احیاء شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده داخل شهرهای موردنظر
۸	۶۲	ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آن‌ها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز
۹	بند ب ماده ۶۲	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر
۱۰	بند پ ماده ۶۲	تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آن‌ها
۱۱	ماده ۸۰	تأمین مسکن نیازمندان
۱۲	ماده ۸۰ بند چ (۱)	تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی به‌منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ردیف	ماده	موضوعات موردتوجه
۱۳	بند الف ماده ۸۹	ارائه تسهیلات مسکن فقط یک‌بار با سود حداکثر چهار درصد (۴٪) به تعداد پنجاه‌هزار نفر به رزمندگان دارای حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه و آزادگان با حداقل سه ماه اسارت که فاقد مسکن ملکی می‌باشند و تاکنون مسکن، زمین یا تسهیلات مسکن دریافت ننموده‌اند
۱۴	بند ت ماده ۸۹	پرداخت تسهیلات مسکن ارزان‌قیمت به ایثارگران را مطابق بودجه سنواتی
۱۵	بند چ ماده ۱۰۲	ارائه تسهیلات و امکانات ساخت و اجاره مسکن با اولویت زوج‌های دارای فرزند

تحلیل گفتمان متن برنامه ششم توسعه در حوزه مسکن مبیّن آن است که دال خالی یا به عبارتی، نشانه کمبودها و نقصان‌های برنامه توسعه پیشین (برنامه پنجم)، در خصوص «تأمین مسکن خوب و ارزان» در قالب مطالبه برنامه ششم توسعه، گفتمان جدیدی را حول خود ساماندهی نمود که منجر به طرح موضوع «مسکن اجتماعی و حمایتی» از سوی دولت اعتدال گردید که مبتنی بر تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای تأمین مسکن دولتی و استفاده نکردن از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد و تکیه صرف برساخت مسکن ملکی و با استفاده از تجارب موفق جهانی بود. چراکه به علت ماهیت سرمایه‌ای و بدل‌شدن سرپناه به یک کالای سرمایه‌ای، تأمین مسکن خوب و ارزان از دسترس بسیاری از شهروندان دورمانده و این روند افزایش نرخ در سال‌های اخیر سبب گردیده تا شاهد طولانی‌شدن دوره زمانی امکان خرید مسکن در کشور –خصوصاً در کلان‌شهرها– برای اقشار متوسط و دور از دسترس‌شدن خرید مسکن برای اقشار محروم باشیم؛ این امر، زمینه‌ساز آن گردید که در برنامه ششم توسعه، طرح «مسکن اجتماعی–حمایتی» مطرح و رسماً جایگزین طرح «مسکن مهر» گردد؛ مبنای این طرح بر سه اصل استوار بود:

۱. نهادسازی و ایجاد سیاست پایدار
۲. استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مردم‌نهاد، خیرین و بخش خصوصی در ساخت و اداره مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد
۳. حداقل‌سازی دخالت دولت در ساخت مسکن برای این گروه‌ها

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

بر پایه این سه اصل، تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب «مسکن اجتماعی» و «مسکن حمایتی» در بازه زمانی سال ۱۳۹۵ تا پایان برنامه ششم توسعه در دستور کار دولت روحانی قرار گرفت؛ در مدل مسکن حمایتی، قرار بود با کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی و نیز کمک بلاعوض به متقاضیان مسکن مهر فاقد متقاضی، اقدام به تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد گردد و در قالب مسکن اجتماعی به سه روش، کمک به ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک‌هزینه اجاره و نیز وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن، این مهم صورت پذیرد. بدین ترتیب برنامه ششم توسعه نقشه راه بخش مسکن کشور را تا سال ۱۴۰۰ مشخص نمود.

همچنین، تحلیل گفتمان اعتدال نشان می‌دهد که مهم‌ترین مشکل در بخش مسکن یعنی بافت‌های فرسوده و بازآفرینی شهری در برنامه ششم توسعه دیده شده است؛ به‌طوری‌که باید گفت، روح برنامه ششم توسعه و عمده مفاد آن در بخش مسکن به نوسازی بافت فرسوده با ادبیات جدید بازآفرینی شهری اختصاص پیدا نمود؛ بر این اساس بر طبق این برنامه، وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلف گردیدند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار با احتساب انواع آن از جمله بافت ناکارآمد، تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله محور در چهارچوب قوانین و مقررات اقدام نمایند همچنین طبق این سند دولت موظف است برای کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین موردنیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین کند؛ بر این مبنا، برنامه دولت در طول این ۵ سال، بهسازی و نوسازی سالانه حداقل ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد، تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت یا خرید سالانه حداقل صد و پنجاه‌هزار واحد مسکن اقشار کم‌درآمد در شهرها (با اولویت شهرهای زیر صد هزار نفر جمعیت) تعیین گردید. همچنین به‌منظور مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن شهرداری‌ها مکلف شدند که نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

لذا می‌توان گفت، تحلیل گفتمان متن برنامه ششم توسعه گویای آن است که دال خالی یا به عبارتی، نشانه کمبودها و نقصان‌های برنامه‌های توسعه پیشین در عدم «تأمین مسکن خوب و ارزان برای اقشار کم‌درآمد» در قالب مطالبه برنامه ششم توسعه، گفتمان جدیدی را حول خود ساماندهی نمود که در این گفتمان، دال شناور «عدالت اجتماعی»، ذیل گفتمان اعتدال، در قالب نشانه‌های مرکزی آن یعنی «مسکن اجتماعی–حمایتی» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌هایی اصلی شکل گرفت؛ بدین ترتیب که دال یا نشانه اصلی «تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک)» بر مبنای نشانگان فرعی چون «تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین موردنیاز»، «اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیاء و بهسازی حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های رو بنائی و زیر بنائی توسط بخش غیردولتی و شهرداری‌ها»، «ارائه تسهیلات مسکن فقط یک‌بار با سود حداکثر چهار درصد (۴٪)»، «پرداخت تسهیلات مسکن ارزان‌قیمت به ایثارگران»، «ارائه تسهیلات و امکانات ساخت و اجاره مسکن با اولویت زوج‌های دارای فرزند» و «رفع فقر سکونتی»، معنایابی شده است. اهتمام به بافت‌های فرسوده و بازآفرینی شهری، دیگر نشانه اصلی برنامه ششم توسعه در حوزه مسکن تلقی می‌گردد که با نشانه‌های فرعی‌ای چون، «احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله»، «کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی با احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی»، «ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین» و «پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز» تثبیت معنایی پیدا نموده است.

جمع‌بندی و بحث

مطالعات حاصل از این مقاله مبیّن آن بود که در دهه نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تلاش شد با ایجاد نهادهایی ذی‌ربط، مشکل مسکن در کشور ساماندهی گردد. در طی این سال ها، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران وقت، توسعه بخش مسکن را لحاظ قرار داده و درصدد بودند تا اهداف اصلی گفتمان انقلاب اسلامی در این بخش را که در ذیل بخش محرومیت‌زدایی قرار می‌گرفت تحقق بخشیده و محرومیت‌زدایی در حوزه مسکن را عملی نمایند. با روی کارآمدن **گفتمان سازندگی**، تأمین مسکن مورد توجه ویژه واقع شد. تلاش در جهت تحقق اهداف

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

برنامه‌ریزی‌شده در حوزه مسکن، دولت سازندگی را تشویق نمود تا سرمایه‌گذاری در بخش مسکن از سوی بخش خصوصی را جدی گرفته و حتی خود دولت با اختصاص بودجه عمرانی به رشد بخش ساختمان کمک نماید؛ زیرا دولت سازندگی علاوه بر اتمام بازسازی مناطق جنگ‌زده و تأمین مسکن موردنیاز در آن مناطق، تأمین مسکن برای خانواده‌های شهدا، جانبازان و ایثارگران جنگ تحمیلی را نیز در برنامه‌های خود داشت. از جمله تمهیدات دولت در این خصوص، اعطای تسهیلات بانکی به افراد و فروش اوراق مشارکت بانک مسکن بود. با وجود تمامی برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولت سازندگی، اهداف گفتمان مذکور در بخش مسکن به‌واسطه مشارکت ناکافی دستگاه‌های مرتبط (به‌ویژه شهرداری‌ها) با بخش مسکن، نبود نهادهای سرمایه‌گذار در بخش مسکن با توجّه به وجود رکود در بیشتر بخش‌های اقتصادی، ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان، نبود مکانیزم‌های تشویقی برای تولید انبوه مسکن به‌منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات موجود، کاهش تقاضای موثّر به علّت کاهش درآمد سرانه، گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و نیز بالا بودن سهم زمین در بهای تمام‌شده واحدهای مسکونی، به‌صورت کامل تحقق پیدا نکرد. بر این اساس، در گفتمان **اصلاحات**، با حمایت از مشارکت مردمی و تشویق خصوصی‌سازی در این حوزه، از سویی بر انبوه‌سازی و از سویی دیگر بر بهسازی ساخت‌وساز در کشور تأکید شد و انبوه‌سازی به‌عنوان تنها راه‌حل مشکل مسکن در کشور قلمداد گردید. بر این مبنا، دولت اصلاحات درصدد برآمد به‌منظور تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی، طرح انبوه‌سازی را پیگیری نماید. به‌منظور تحقق این هدف، دولت اصلاحات با اعمال تمهیداتی نظیر اعطای تسهیلات بانکی به‌منظور خرید و یا احداث مسکن، انبوه‌سازی و ساخت واحدهای کوچک اما در قالب مجتمع‌های مسکونی، واگذاری زمین و تهیه و تدوین ضوابط و مقررات نماسازی در کلیه ساخت‌وسازهای کشور، درصدد تأمین نیاز کشور در بخش مسکن برآمد. گفتمان **عدالت‌محور** با توجه به پیچیدگی و معضلات موجود در بخش مسکن، ساماندهی و ایجاد تعادل در میزان عرضه و تقاضا در این بخش را از مهم‌ترین اهداف و برنامه‌های خود برشمرد. بر این اساس اهمیت ویژه‌ای به حل مشکل مسکن در کشور به وجود آمد و مسکن در این گفتمان در قالب

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

«مسکن مهر»، مبتنی بر تولید و عرضه واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت برای زوج‌های جوان و افراد کم‌درآمد، خود را نمایان نمود. با هژمونیک‌شدن گفتمان **اعتدال** بر فضای سیاسی و اجتماعی جامعه ایران، بر طبق برنامه ششم توسعه تأمین مسکن مناسب و ارزان برای اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه در قالب طرح «مسکن اجتماعی–حمایتی» مطمح نظر قرار گرفت و در قالب این طرح، احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی مناطق مسکونی، تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین موردنیاز به‌منظور تأمین مسکن مناسب و ارزان‌قیمت در دستور کار قرار گرفت.

در جمع‌بندی مباحث مطرح‌شده و نیز تحلیل گفتمان شش برنامه توسعه کشور پیرامون مقوله «عدالت در برخورداری از مسکن»، یافته‌های حاصل از تحلیل گفتمان نشان می‌دهد که دال شناور «عدالت اجتماعی»، ذیل گفتمان کلان انقلاب اسلامی، در قالب نشانه مرکزی «عدالت در برخورداری از مسکن» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، حول نشانه مرکزی مذکور، نظام معنایی‌ای متشکل از دال‌های اصلی «انبوه‌سازی مسکن»، «طرح مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی مسکن»، «مسکن مهر» و «مسکن اجتماعی–حمایتی» شکل‌گرفته است؛ اما علی‌رغم تمامی تلاش‌ها، تخصیص بودجه‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی که سالیان متمادی به‌منظور کاستن از معضلات کشور در حوزه مسکن صورت پذیرفته، در مجموع با توجه به ابعاد نیاز به مسکن در دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌های متعدد و مقطعی در این حوزه، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار شفاف و دقیق و نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آن‌ها و موانع احتمالی بر سر اجرای آن‌ها از قبیل پاسخگونبودن امکانات و ظرفیت‌های موجود متناسب با نیاز مسکن در کشور و نیز فقدان دانش لازم و شکل‌گرفتن فرهنگ و اقتصاد سوداگری و گاهی احتکار در بخش مسکن توسط سودجویان، زمینه‌ساز آن گردیده که در طول چهار دهه پس از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور، تهیه مسکن برای شهروندان با نیاز واقعی به مسکن (خصوصاً در کلانشهرها) بسیار سخت شده و دولت‌ها یکی پس از دیگری، درصدد فراهم‌آوردن مسکن کافی یا متعارف برای شهروندان برآمده‌اند؛ با وجود این، همچنان تا تحقق اهداف اولیه گفتمان انقلاب اسلامی –به‌مثابه گفتمان غالب و مادر در نظام ج.ا. ایران– در حوزه مسکن، گام‌های بسیاری نیازمند است؛ چراکه فاصله شرایط موجود با شرایط مطلوب تعریف‌شده در گفتمان انقلاب اسلامی هنوز بسیار زیاد است؛

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به‌طوری‌که ماحصل سیاست‌گذاری‌ها در حوزه مسکن با وجود صرف هزینه‌ها و یارانه‌های هنگفت، امروزه افزایش اسکان غیررسمی و بروز پدیده «فقر مسکن» را برای اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماع (به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد و حتی طبقه متوسط) رقم‌زده که این‌گونه از فقر، نسبت به سایر ابعاد فقر (درآمدی، آموزشی، تغذیه)، زمینه‌های تضاد و شکاف طبقاتی میان گروه صاحب مسکن مناسب و گروه صاحب مسکن نامناسب و یا فاقد مسکن را ژرف‌تر نموده است؛ چنین وضعیت، در عمل ناشی از این مهم است که در حوزه مسکن شاهد به کارگیری سیاست‌های مقطعی و پروژه محور و نبود سیاست یکپارچه و هماهنگ‌کننده نهادهای مرتبط با مسکن گروه‌های کم‌درآمد در کشور بوده‌ایم و همچنان در حوزه تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد با خلأهایی مواجه هستیم و صرفاً در حوزه بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، عملکرد دولت‌ها در قالب شش برنامه توسعه، تا حدودی مطلوب بوده است؛ این در حالی است که چنانچه به چارچوب و راهبردها و سیاست‌های طرح جامع مسکن در طول دولت‌های مختلف، یکی پس از دیگر، توجه می‌شد، ماحصل کار امروزه به‌گونه‌ای دیگر بود و امروزه با معضل کمبود مسکن در کشور مواجه نبودیم.

در این راستا، در کنار تأکید بر اجرایی نمودن راهبردها و سیاست‌های طرح جامع مسکن در کشور، اجرایی‌نمودن سیاست «مسکن فراگیر برای اقشار آسیب‌پذیر و دهک‌های پایین جامعه» با رویکرد تبعیض مثبت و یا «اولویت بخشی به فقرا و افراد کم‌برخوردار» در کشور توصیه می گردد. مسکن فراگیر اشاره به طیفی از سیاست‌های ملی و درعین‌حال در سطوح محلی دارد که از سودها و عایدی‌های اقتصادی حاصل از افزایش ارزش مستغلات برای ایجاد مسکن قابل استطاعت استفاده می‌کند و تلاش می‌نماید تا خانه‌هایی برای خانوارهای دارای درآمد کم یا متوسط در مناطق مسکونی ایجاد کند. از این رو بخش مسکن نیازمند جدی به سیاستگذاری اجتماعی (در کنار معیشت، بهداشت و درمان، آموزش و اشتغال به‌عنوان پنج عرصه مهم در تحقق اهداف جمعی) خواهد بود.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

منابع

- بهرامی کمیل، نظام (۱۳۸۸) *نظریه رسانه‌ها؛ جامعه‌شناسی ارتباطات*، چاپ اول، تهران، نشر کویر.
- برادران، مراد؛ غفاری، غلامرضا، زاهدی، محمدجواد؛ ربیعی، علی (۱۳۹۶)، «سیاست‌گذاری مسکن و تولید غیررسمی در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، مطالعات جامعه‌شناختی، سال ۲۴، شماره ۲: ۴۳۴- ۴۰۷.
- تاجیک، محمدرضا (۱۳۷۷) «متن، وانموده و تحلیل گفتمان (۱)»، فصلنامه گفتمان، ش صفر.
- توکلی‌نیا، جمیله و ضرغامی، سعید (۱۳۹۷) «آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری»، فصلنامه مطالعات ساختار و کارکرد شهری، سال پنجم، شماره ۱۶: ۸۲- ۴۷.
- جوادی، اردشیر (۱۳۷۸) «بررسی تجربه برنامه‌ریزی مسکن در ایران با هدفی دوگانه»، جغرافیا و برنامه‌ریزی، شماره ۷.
- حبیب‌پورگتابی، کرم (۱۳۹۰) *تحلیل جامعه‌شناختی سیاستگذاری اجتماعی در ایران*، رساله دکتری جامعه‌شناسی توسعه دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- راغفر، حسین و همکاران (۱۳۹۳) «روند فقر مسکن در ایران»، روزنامه شرق، ویژه‌نامه اقتصادی.
- رحمانی، احد (مهر و آبان ۱۳۸۴) «کارکرد ۱۵ ساله بخش مسکن در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی ایران پس از انقلاب»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۷ و ۲۱۸.
- سرتیپی‌پور، محسن و همکاران (۱۳۷۹) «ارزیابی تهیه طرح‌های هادی روستایی»، تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
- اطهاری، کمال (۱۳۹۰) *گزارش وضعیت اجتماعی ایران*، مقاله «مسکن»، تهران: مؤسسه رحمان.
- سلطانی، سید علی‌اصغر (۱۳۸۳) «تحلیل گفتمان به‌مثابه نظریه و روش»، فصلنامه علوم سیاسی، سال هفتم، شماره ۲۸.
- صادقی فسایی، سهیلا و روزخوش، محمد (۱۳۹۲) «نکاتی تحلیلی و روش‌شناختی درباره تحلیل گفتمان (با نگاهی به پژوهش‌های ایرانی)»، مطالعات اجتماعی ایران، سال هفتم، شماره ۴ (پیاپی ۲۴).
- صفری شالی، رضا (۱۳۹۲) *بررسی گفتمان عدالت اجتماعی در دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی ایران*، رساله دکتری دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی.
- گزارش مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (۱۳۹۴) وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر اقتصاد کلان.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

- گزارش معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۶) بخش مسکن و شهرسازی در برنامه دوم توسعه و لایحه بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۷) *جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.
- مجیدی، غلامرضا (۱۳۷۴) «جایگاه بنیاد مسکن در برنامه دوم توسعه»، مسکن و محیط روستا، شماره ۶۳.
- منوچهری، عباس (۱۳۸۷) *رهیافت و روش در علوم سیاسی*، چاپ اول، تهران: نشر سمت.
- هزارجریبی، جعفر و امامی غفاری، زینب (۱۳۹۸) «بررسی تحولات سیاست‌گذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۵۸– ۱۳۹۲)»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۸: ۷۶– ۱۲۰.
- هوارت، دیوید (۱۳۷۹) *درآمدی بر تحلیل گفتمان*، تهران: فرهنگ گفتمان.
- Sen, A.K. (1999) “poverty and famines: An essay on Entitlement and Deprivation”, Oxford University press, oxford.

Archive of SID.ir