

نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۶(۴۱)، ۷۱-۴۵

DOI: 10.30480/AUP.2023.4266.1928

نوع مقاله: پژوهشی

مسئله مسکن اقشار کم‌درآمد

کندوکاوی در باب موضوع عدم توانایی نظام مسکن رسمی در ایران در برآوردن نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد جامعه براساس رویکرد اقتصاد سیاسی*

علیرضا وزیریزاده

دکتری معماری، دانشکده علوم مهندسی، دانشگاه لوون، لوون، بلژیک

(نویسنده مسئول مکاتبات)

Email: vazirizadeh.alireza@gmail.com

نسرین حق‌شناس گرگانی

کارشناس ارشد طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، قزوین، ایران

چکیده

این مقاله تحولات نظام مسکن ایران را در طی سه دهه اخیر (۱۳۶۵-۱۳۹۵) بررسی می‌کند. علی‌رغم رشد کمی چشمگیر در طی این مدت، بازار مسکن ایران در برآوردن مناسب نیاز اقشار کم‌درآمد جامعه ناکام بوده است. کاهش شدید استطاعت‌پذیری مسکن، افزایش شدید نرخ اجاره‌نشینی در شهرها و افزایش روزافزون اسکان غیررسمی در حاشیه‌ها را به همراه داشته که خود گواه قطعی بر ناکامی نظام رسمی مسکن در ایران است. این مقاله از سه جنبه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به واکاوی چرایی این شکست در نظام مسکن ایران می‌پردازد. از جنبه اقتصادی، این مقاله با بررسی روند انباشت سرمایه در بازار مسکن و ارتباط ساختاری آن با اقتصاد ملی، پدیده کالایی شدن افراطی مسکن و گسترش سوداگری در آن را تشریح می‌کند. از جنبه سیاسی، عدم توفیق حاکمیت در اتخاذ سیاست‌های پایدار و غیرمتناقض در برابر مسئله مسکن که به خصیصه رانتی و توسعه‌گرا بودن حاکمیت در ایران نسبت داده می‌شود؛ و از جنبه اجتماعی تغییرات سریع جمعیتی و گسترش شهرنشینی که موجب دگرگونی در ساختار خانوار در ایران و متعاقب آن تغییر تقاضا شده است، مورد واکاوی قرار گرفته است. برهمکنش این سه، علت اساسی ناکامی نظام مسکن ایران در برآوردن نیاز اقشار کم‌درآمد برشمرده شده است.

کلیدواژه‌ها: نظام مسکن در ایران، سرمایه مستغلاتی، کالاشدگی مسکن، بازار مسکن غیررسمی، اقشار کم‌درآمد

* این مقاله برگرفته از بخشی از رساله دکتری علیرضا وزیریزاده با عنوان «مسکن اجتماعی معاصر در ایران» است که با راهنمایی پروفسور فرانک مولارت در گروه برنامه‌ریزی و توسعه دانشگاه لوون بلژیک انجام شده است.

مقدمه

این مقاله با بررسی ابعاد متفاوت نظام مسکن ایران، از سه جنبه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در طی سه دهه گذشته (۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵) با این پرسش مواجه می‌شود که چرا علی‌رغم گسترش کمی بازار رسمی مسکن^۱، هنوز نیاز^۲ های زیادی در این بازار وجود دارد که به گونه‌ای مناسب^۳ برآورده نشده است^۴. این واقعیت به شکست^۵ یا ناکامی بازار رسمی مسکن در ایران تعبیر شده است.

این مقاله عمدتاً بر تحولات رخ داده در بازار مسکن در سه دهه اخیر (حد فاصل سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵) متمرکز است. با بهره‌گیری از مدل تحلیلی موسوم به *ASID*^۶، و بر اساس رویکرد تئوریک اقتصاد سیاسی، این مقاله ناکامی و شکست نظام^۷ مسکن ایران را تبیین می‌کند. این مدل تحلیلی چگونگی اثرگذاری چهار عامل، یعنی کنشگران یا عاملیت‌های کلیدی، ساختارهای موجود، نهادهای تأثیرگذار و گفتمان‌های رایج، بر نظام مسکن ایران را در سه ساحت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی توأمان بررسی می‌کند.^۸

این نوشتار شامل چهار بخش است. بخش اول روش‌شناسی و مدل تحلیلی پژوهش، همچنین رویکرد نظری مبتنی بر اقتصاد سیاسی توسعه اجمالاً معرفی می‌شود. بخش دوم تصویری جامع از واقعیت‌های موجود در بازار مسکن ایران ارائه داده و روندهای موجود در آن را تشریح می‌کند. مهم‌تر از همه در این بخش شکست بازار مسکن احراز شده و ابعاد آن که منجر به بروز شکاف در بازار مسکن^۹ شده است آشکار می‌شود.^{۱۰} بخش سوم، بر اساس رویکرد اقتصاد سیاسی به تحلیل علل این شکست از سه جنبه (۱) اقتصادی، یعنی نقش کلیدی و قدرتمند سرمایه مستغلات^{۱۱} در بهره‌گیری از مسکن به‌عنوان کالایی با قدرت سودآوری زیاد، (۲) سیاسی به‌معنای وجود خصلت رانتهی و توسعه‌طلبانه دولت در ایران که سیاست‌های رفاهی در خصوص مسکن را به حاشیه رانده و نادیده گرفته است، و در نهایت (۳) اجتماعی، یعنی تغییرات گسترده اجتماعی معاصر، خصوصاً در ساختار خانوار که باعث شده تقاضاهای مسکن به‌سرعت تغییر کند نیز در ایجاد شکاف در بازار مسکن بررسی می‌شود. در بخش آخر جمع‌بندی نهایی مباحث مطرح شده ارائه می‌شود.

روش‌شناسی و مبانی

در مطالعات نظری و کاربردی نظام‌های مختلف مسکن، علی‌رغم توجه زیادی که تاکنون به شناخت و تحلیل فرایندهایی که طی آن‌ها نظام‌های گوناگون مسکن تکامل می‌یابند و نیز مطالعه مقایسه‌ای سیستم‌های مختلف شده است، شناخت مدل‌های توسعه‌ای نظام‌های مسکن، خصوصاً در کشورهای غیراروپای غربی و آمریکای شمالی، کمتر مورد مذاقه قرار گرفته است. منظور از مدل توسعه‌ای در اینجا، اتخاذ یک رویکرد چندبُعدی و چندجانبه برای توصیف و تحلیل تکامل و توسعه یک نظام مسکن در ابعاد گسترده زمانی - فضایی است که بتواند ارتباط یک نظام مسکن را به وجوه کلان‌تر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برقرار کند (Cameron, 2006; Scanlon & Whitehead, 2014).

اندیشمند صاحب‌نام معاصر، بتسی هیلی^{۱۲} در مقالات خود (Healey & Barrett, 1990; Healey, 1991; 1992)، انواع مختلف مدل‌های توسعه را طبقه‌بندی کرده و آن‌ها به صورت انتقادی مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. در ادامه کار او، سایرین نیز (به عنوان مثال: (Moulaert & Jessop, 2007)) مدل‌های دیگری را معرفی کرده‌اند و ابعاد بیشتری بر دیگری بر آن افزودند.

مدل تحلیلی

برای درک صحیح و جامعی از ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نظام مسکن در ایران، این مقاله از مدل

تحلیلی ASID بهره گرفته است. این مدل بر اساس بررسی تحلیلی رابطه چهارگانه عاملیت^{۱۳}، ساختار^{۱۴}، نهاد^{۱۵}، و گفتمان^{۱۶} در یک نظام توسعه‌ای (به عنوان مثال نظام مسکن) بنا نهاده شده است. با ارائه تعریفی که بر مبنای شناخت تاریخی از این مفاهیم صورت گرفته، این مدل نه تنها روشی برای تحلیل یک نظام توسعه ارائه می‌دهد، بلکه چارچوبی نظری نیز برای این تحلیل‌ها فراهم آورده است (Martinelli, Moulaert & Novy, 2013). با بهره‌گیری از این مدل باید آشکار کرد که در توسعه یک نظام مسکن عاملیت‌ها چگونه کار می‌کنند، چگونه محدودیت‌های ساختاری توسعه را هدایت می‌کنند، تعدیل و تثبیت نهادهای مؤثر بر روند توسعه چگونه و از چه طریق رخ داده و در نهایت در چه زمان و چه گفتمان‌های خاصی می‌تواند برای شروع تغییرات، تحرک ایجاد کند (Moulaert, Jessop & Mehmood, 2016). هدف این مدل درک ابعاد مختلف توسعه نظام‌های مختلف توسعه از جنبه‌های مختلف و توجه خاص به موضوعاتی گوناگونی بود که غالباً در پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای نادیده گرفته می‌شد.^{۱۷}

در این مدل، منظور از ساختار، چگونگی شکل‌بندی فضایی و زمانی محدودیت‌ها و امکاناتی هستند است که در کوتاه مدت و به‌آسانی قابل تغییر نیستند. ساختارها چارچوب‌دهنده به نهادهای توسعه هستند و از طرف دیگر نحوه کنش عاملیت‌های را جهت می‌دهند. در این مدل عاملیت، هر کنشی که توسط شخص یا سازمان خاصی که توانایی انجام تغییر داشته باشد تعریف شده است. همچنین نهاد، سازمان‌های اجتماعی است که با ایجاد محدودیت یا تسهیل، در رفتار و کنش عاملیت‌ها می‌تواند مؤثر باشد. تمامی این عوامل نیز تحت تأثیر گفتمان‌های موجود در یک نظام تعامل می‌کنند و شکل می‌گیرند (Moulaert, Jessop & Mehmood, 2016). به این ترتیب، به‌کارگیری این مدل در تحلیل یک نظام توسعه (در اینجا نظام مسکن در ایران) مستلزم شناسایی توأمان تمامی کنشگران (عاملیت) اصلی است که در امر توسعه دخالت دارند، ساختارهایی که کنش عاملیت‌ها را تسهیل یا محدود می‌کند، نهادهایی که واسط بین عاملیت‌ها و ساختارها هستند و گفتمان‌هایی که بر روند توسعه تأثیر می‌گذارند.^{۱۸}

داده‌های ارائه شده در این مقاله برگرفته از منابع گوناگون از جمله گزارش‌های مختلف مربوط به طرح‌های جامع مسکن ملی و استانی و انطباق آن‌ها با اطلاعات سازمان آمار و داده‌های منتشر شده توسط وزارت راه و شهرسازی است. همچنین در ارائه تحلیل‌ها از نتایج مصاحبه عمیق با کارشناسان حوزه مسکن^{۱۹} (به شرح پانویس) نیز استفاده شده است.

مبانی تئوریک و رویکردی

بر خلاف رویکرد جریانات اصلی مطالعات توسعه که نظام‌ها را صرفاً به پدیده‌هایی اقتصادی و خودبسنده که می‌تواند دارای قواعد معین توسعه باشد، تقلیل می‌دهد، براساس رویکرد اقتصاد سیاسی برای بررسی دقیق هر پدیده (یا نظام توسعه) علاوه بر توجه به جنبه‌های اقتصادی باید زمینه‌های اجتماعی، سیاسی را نیز مورد دقت قرار داد (MacKinnon & Cumbers, 2018). به‌همین خاطر، مبانی تئوریک توسعه یک نظام مسکن بر اساس رویکرد اقتصاد سیاسی هم‌زمان سه جنبه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را درهم آمیخته است.

فردیش انگلس اولین بار در کتاب خود «پرسش مسکن» (The Housing Question, 1872) به مسئله توسعه مسکن در انگلستان با رویکرد اقتصاد سیاسی پرداخت. اما تا اواخر دهه ۱۹۷۰ این رویکرد تئوریک در مطالعات توسعه مسکن مورد توجه زیاد قرار نگرفت. در دهه‌های اخیر، خصوصاً پس از گسترش شدید مالی‌گرایی وابسته به مستغلات و شناسایی مسکن و زمین به‌عنوان منشاء مهم قدرت و ثروت در جوامع معاصر، رویکرد نظری اقتصاد سیاسی که نگاه انتقادی چند سویه به پدیده‌های توسعه دارد، مورد توجه زیادی قرار گرفته

است (Aalbers & Christophers, 2014). برای به‌کارگیری رویکرد تئوریک اقتصاد سیاسی در مطالعات مسکن، باید بر روی نقش و تأثیر سرمایه مستغلانی تأکید زیادی شود. به‌معنای دیگر، تأثیر متقابل سرمایه (مسکن و زمین) در فرایند انباشت، بر روابط و کنش‌های اجتماعی (تشکل‌ها و نهادهای جامعه) و بر هژمونی و گفتمان‌های سیاسی باید مورد توجه و بررسی هم‌زمان قرار بگیرد.

مسکن نقش مهمی در انباشت سرمایه بازی می‌کند. به‌عبارتی، تولید مسکن یک رکن اساسی در چرخش سرمایه است (Bourdieu, 2005). این نقش، تصور اینکه مسکن به‌عنوان موتور محرک اقتصاد است را می‌تواند توجیه کند. بر همین اساس دولت‌های بسیاری گردش سرمایه در بازار(های) مسکن را از طریق به‌کارگیری ابزارهای مالی مختلف سرعت و ارتقاء می‌دهند. از طرف دیگر، مسکن و خصوصاً زمین، وسیله‌ای برای ذخیره یا تن‌نشین شدن سرمایه است. این موضوع به خاطر غلبه شدید ارزش مبادله‌ای^{۲۰} مسکن بر ارزش کاربردی^{۲۱} آن است. این بهره‌کشی از ارزش مبادله‌ای مسکن (در غالب مالکیت شخصی) در دیدگاه‌های مارکسی و کنزینی اغلب به سوداگری^{۲۲} تعبیر شده است. بر این اساس، خصیصه سوداگرانه مسکن باعث شده که گردش سرمایه در آن در روند انباشت نقش مهمی را بازی کند (Aalbers & Christophers, 2014).

براساس نظر هاروی (Harvey, 1978)، مسکن نه تنها مازاد سرمایه‌ای را که در این صنعت تولید می‌شود جذب می‌کند، بلکه جاذبه زیادی برای مازاد سرمایه بخش‌های دیگری اقتصاد را دارد. او این پدیده را اصطلاحاً انتقال سرمایه^{۲۳} نامیده و باور دارد که گردش سرمایه در این قلمرو چرخه دوم سرمایه^{۲۴} را شکل می‌دهد (Christophers, 2011; Gotham, 2009). نقش سیاسی دولت‌ها در تسهیل انتقال سرمایه به چرخه دوم، شامل اقداماتی نظیر گسترش و ارتقاء تضامین بازار ثانویه رهن که باعث ورود مستقیم سرمایه به بازار مسکن می‌شود، نیز در این انتقال بسیار مؤثر است (Gotham, 2009; Fernandez & Aalbers, 2016). هاروی همچنین معتقد است که در دهه‌های گذشته به‌منظور گسترش سود ناشی از مالی‌گرایی، اقتصاد سرمایه‌داری حجم انبوهی از سرمایه را به چرخه ثانوی انتقال داد که باعث سرمایه‌گذاری انبوه در مستغلات و شدت گرفتن بحران و نوسات در بازار مسکن شد.

ارتباط بین سرمایه و نهادهای اجتماعی در جوامع، همان‌گونه که بسیاری از تئوریسین‌های مارکسیست باور دارند، بسیار قوی است. ثروتی ناموزون که به‌وسیله توزیع نامتعادل سرمایه تولید می‌شود نابرابری و روابط غیرمتقارن را در یک جامعه شکل می‌دهد. مسئله مسکن در این میان بسیار دخیل است. انباشت ثروت در مسکن (از طریق مالکیت شخصی)، نقش مهمی در ایجاد این نابرابری دارد. این نابرابری در انباشت ثروت، در شهرها به‌صورت تفاوت میان مناطق مختلف خود را نشان می‌دهد. به‌گونه‌ای که مکان استقرار یک خانه نیز عامل مهمی در ارزش مبادله‌ای آن ایفا می‌کند. مکان یک خانه که تعیین‌کننده میزان بهره‌مندی آن از امکانات مختلف نیز هست، تأثیر زیادی بر روابط اجتماعی و شکل‌گیری ساختارهای اجتماعی دارد. به‌همین خاطر است که اهمیت موضوع مسکن برای بسیاری از حاکمیت‌های سیاسی، نه تنها به‌خاطر تأثیر آن در چرخه سرمایه، بلکه به‌خاطر اهمیتی که در شکل‌گیری روابط اجتماعی و بازتولید آن دارد، آشکار شده است (King, 1989b; 1989a).

بنابراین، بر اساس رویکرد نظری اقتصاد سیاسی، باید توسعه مسکن هم‌زمان در سه مقوله اقتصادی با تأکید شناسایی فرایندهای انباشت و گردش سرمایه در جامعه، سیاسی با تأکید نقش کلیدی حاکمیت در اعمال سیاست‌های بازتوزیع ثروت در جامعه، و اجتماعی با تأکید بر تغییر و شکل‌گیری طبقات و نهادهای مؤثر بر نظام مسکن متمرکز شود. این مقاله مباحث تحلیلی خود را بر اساس این رویکرد ارائه می‌کند.

طرح دیدگاه؛ بررسی ابعاد شکست بازار مسکن در ایران

بازار مسکن در ایران طی سه دهه گذشته از نظر کمی تغییرات قابل ملاحظه‌ای را شاهد بوده است. در طی سه دهه (۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵)، متوسط درصد رشد تعداد واحد مسکونی بیشتر از میزان درصد رشد جمعیت و درصد رشد تعداد خانوارها (شهری) بوده است. به‌طور متوسط تعداد کل واحد مسکونی در ایران بالغ بر ۳/۴ درصد (بدون احتساب خانه‌های خالی) رشد کرده (با رشد متوسط سالانه ۴۰۰ هزار واحد)، در حالی که این رقم در ارتباط با تعداد خانوار ۳٪ بوده است (جدول ۱). تعداد واحدهای مسکونی در کشور در سال ۱۳۹۵ به رقم ۲۵.۵۱ میلیون واحد (۲۲.۸۴ میلیون واحد بدون احتساب واحدهای خالی^{۲۵}) رسید، در حالی که تعداد خانوار در این سال حدود ۲۴.۱۹ میلیون برآورد شده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵؛ ۱۳۷۵؛ ۱۳۸۵؛ ۱۳۹۵؛ چگینی، ۱۳۹۶؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶).^{۲۶}

جدول ۱. تغییرات کمی در جمعیت و بازار مسکن ایران

نرخ رشد (۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵)	۱۴۰۰**	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	
۱/۶۱٪	۸۴,۰۵	۷۹,۹۳	۷۵,۱۵	۷۰,۴۹	۶۰,۰۵	۴۹,۴۴	جمعیت کشور*
۲/۶۹٪	۶۳,۸۸	۵۹,۱۵	۵۳,۶۵	۴۸,۲۶	۳۶,۸۲	۲۶,۸۴	جمعیت شهری*
۳/۱۰٪	۲۶,۳۸	۲۴,۲۰	۲۱,۱۹	۱۷,۵۰	۱۲,۴۰	۹,۶۷	تعداد خانوار*
۴/۰۳٪	۲۰,۳۸	۱۸,۱۲	۱۵,۴۳	۱۲,۴۱	۷,۹۵	۵,۵۳	خانوارهای شهری*
۳/۴۶٪	-	۲۲,۸۳	۱۹,۹۵	۱۵,۸۶	۱۰,۷۷	۸,۲۲	واحدهای مسکونی (در حال استفاده)*
۴/۴۹٪	-	۱۷,۴۵	۱۴,۷۸	۱۱,۴۳	۶,۹۱	۴,۶۷	واحدهای مسکونی شهری (در حال استفاده)*
-۰/۳۵٪	-	۱,۰۶	۱,۰۶	۱,۱۰	۱,۱۵	۱,۱۸	خانوار در واحد مسکونی
-۰/۴۴٪	-	۱,۰۴	۱,۰۴	۱,۰۹	۱,۱۵	۱,۱۸	خانوار در واحد مسکونی (شهری)*
-۱/۴۵٪	۳,۱۹	۳,۳۰	۳,۵۵	۴,۰۳	۴,۸۴	۵,۱۱	بعد خانوار

* میلیون نفر ** اعداد مربوط به سال ۱۴۰۰ بر اساس برآورد مرکز آمار برای سال ۱۴۰۰ است و لذا در محاسبه نرخ رشد تا سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است.

منبع: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

این تغییرات در نگاه اول بیان‌کننده اینست که نظام مسکن در ایران در مجموع به‌صورت کمی رشد کرده است. اما با بررسی دقیق‌تر دو موضوع آشکار می‌شود: اول افول شدید شاخص‌های استطاعت‌پذیری در طی این مدت، خصوصاً بین اقشار کم‌درآمد، و دوم شکل‌گیری نهادهای غیررسمی تأمین مسکن و گسترش آن‌ها که باعث ایجاد بازاری موازی برای رفع نیاز افراد کم‌درآمد اجتماع شده است. وجود این دو واقعیت آشکار می‌سازد که علی‌رغم رشد کمی زیاد بازار، نظام مسکن در ایران نتوانسته است نیاز بخش بزرگی از جامعه را برآورده سازد. به‌عبارتی نظام مسکن در ایران گرفتار یک پارادوکسی غیرقابل انکار شده است.^{۲۷}

استطاعت‌پذیری و نیاز مسکن

هزینه مسکن (شامل اجاره، وام، مخارج خدمات و تعمیرات و غیره) به‌عنوان مهم‌ترین آیتم در «شاخص قیمت مصرف‌کننده^{۲۸}» یا «شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی» در هزینه زندگی خانوارهای ایرانی به حساب می‌آید. به‌طور متوسط، نرخ تورم هزینه مسکن در طی سه دهه گذشته بیش از سایر موارد شاخص مزبور بوده است، به‌گونه‌ای که اکنون به‌طور میانگین بیش از یک سوم هزینه‌های خانوار در ایران را شامل می‌شود.^{۲۹} در تهران، این رقم حدود نیمی از هزینه‌های خانوار است و در میان خانوارهای کم‌درآمد این رقم حتی بیشتر نیز

هست (سلطانی، ۱۳۹۳).

بر اساس اطلاعات طرح جامع مسکن (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶) بررسی شاخص‌های استطاعت‌پذیری مسکن در میان دهک‌های مختلف جامعه نیز تفاوت‌های بارزی را میان آن‌ها آشکار می‌کند، از جمله:

- تفاوت زیادی بین تقاضای مؤثر مسکن در بین دهک‌های مختلف وجود دارد. به عبارتی تفاوت چشمگیری بین نسبت قیمت متوسط مسکن به درآمد سالانه خانوار در بین دهک‌های مختلف وجود دارد. این شاخص مدت انتظار خانوارها برای خرید یک واحد مسکونی استاندارد در بازار رسمی را (با فرض توانایی پس‌انداز کردن یک سوم درآمد) نشان می‌دهد (جدول ۲ و ۳).
- متوسط مساحت مسکونی دهک‌های بالا حدود ۴ برابر بیش از دهک‌های پایین است.^۲
- نرخ عدم مالکیت مسکن در بین دهک‌های پایین بیشتر است. در بین چهار دهک پایین این رقم معادل ۴۸.۲٪، چهار دهک میانی معادل ۳۱٪ و دو دهک بالا معادل ۲۰.۸٪ است.
- طبق برآورد سال ۱۳۹۳ (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳) حدود ۲۲.۷٪ از خانوارها نیاز اساسی به یارانه مسکن دارند، به این معنا که برای تأمین مخارج مسکن باید سایر هزینه‌های خود را کاهش دهند. همچنین ۲۴٪ دیگر خانوارها نیز به نوعی کمک در جهت تأمین مخارج و یا تأمین مسکن خود نیاز دارند، یعنی توانایی پس‌انداز برای خرید مسکن ندارند.

جدول ۲. تغییرات درآمد، قیمت و استطاعت‌پذیری مسکن از طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۹۹

سال	شاخص
۱۳۷۲	۶۴۴۴
۱۳۷۳	۵۸۷۲
۱۳۷۴	۵۸۷۲
۱۳۷۵	۵۸۷۲
۱۳۷۶	۵۸۷۲
۱۳۷۷	۵۸۷۲
۱۳۷۸	۵۸۷۲
۱۳۷۹	۵۸۷۲
۱۳۸۰	۵۸۷۲
۱۳۸۱	۵۸۷۲
۱۳۸۲	۵۸۷۲
۱۳۸۳	۵۸۷۲
۱۳۸۴	۵۸۷۲
۱۳۸۵	۵۸۷۲
۱۳۸۶	۵۸۷۲
۱۳۸۷	۵۸۷۲
۱۳۸۸	۵۸۷۲
۱۳۸۹	۵۸۷۲
۱۳۹۰	۵۸۷۲
۱۳۹۱	۵۸۷۲
۱۳۹۲	۵۸۷۲
۱۳۹۳	۵۸۷۲
۱۳۹۴	۵۸۷۲
۱۳۹۵	۵۸۷۲
۱۳۹۶	۵۸۷۲
۱۳۹۷	۵۸۷۲
۱۳۹۸	۵۸۷۲
۱۳۹۹	۵۸۷۲

منبع: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران؛ URL1 و URL2

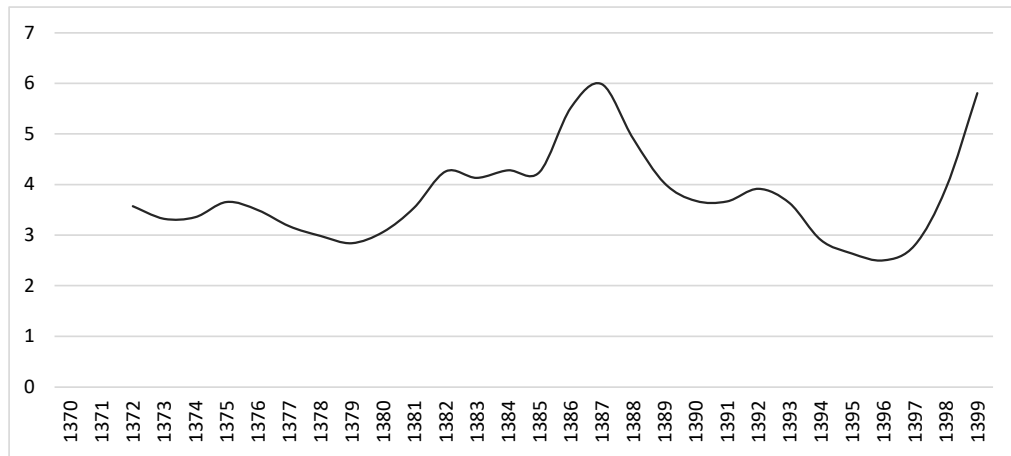
جدول ۳. میزان استطاعت‌پذیری در میان دهک‌های مختلف درآمدی

شاخص	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم	میانگین
شاخص استطاعت‌پذیری*	۳۳٫۳	۲۳	۱۹٫۶	۱۷٫۵	۱۴٫۸	۱۰٫۱	۹٫۲	۸٫۳	۶٫۷	۴٫۱	۱۱
نرخ عدم مالکیت (%)	۵۷	۵۶	۵۰	۴۶	۴۵	۴۱	۳۹	۳۶	۳۵	۳۱	۴۴٫۱
قدرت خرید (m ²)	۱۲	۲۰	۲۶	۳۶	۵۱	۷۱	۹۲	۱۲۰	۱۶۹	۳۳۴	۷۵
هزینه مسکن (%)	۳۹	۳۷	۳۶	۳۵	۳۴	۳۳	۳۲	۳۱	۳۰	۲۴	۲۳

* تعداد سال‌هایی که یک خانوار در صورت پس‌انداز تمامی درآمدش برای خرید یک خانه ۷۵ مترمربعی (تیپ) باید انتظار بکشد (بر اساس قیمت‌های سال ۱۳۹۲).

منبع: بر اساس وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶ و داده‌های بانک مرکزی ایران

در طی سه دهه گذشته نرخ تورم عمومی از نرخ رشد درآمد اسمی خانوارها بیشتر بوده است. درآمد خانوارها حدود ۱۶٪ در این مدت رشد داشته در حالی که نرخ متوسط تورم حدود ۱۷.۵٪ بوده است، به این معنا که قدرت خرید خانوارها هر سال حدود ۱.۵٪ کمتر شده است (شاگری، ۱۳۹۵). بر این اساس توانایی پس انداز و یا بازپرداخت وام به تدریج کمتر شده است. همین امر نیز در کاهش استطاعت پذیری خانوارها بسیار مؤثر بوده است. چنانکه در شکل (۱) نشان داده شده است، شاخص استطاعت پذیری مسکن (بر اساس قیمت های حقیقی) در طی این سال ها تغییر کرده است. این امر در میان خانوارهای کم درآمد با شدت بیشتری خود را نشان داده است (جدول ۳). در این وضعیت خانواده های کم درآمد باید برای رفع نیاز خود به بازار استیجاری و یا مالکیت در بازار غیررسمی و نیمه رسمی روی آورند.



* اطلاعات مربوط به سال های قبل از ۱۳۷۰ درباره این شاخص در دسترس نیست.

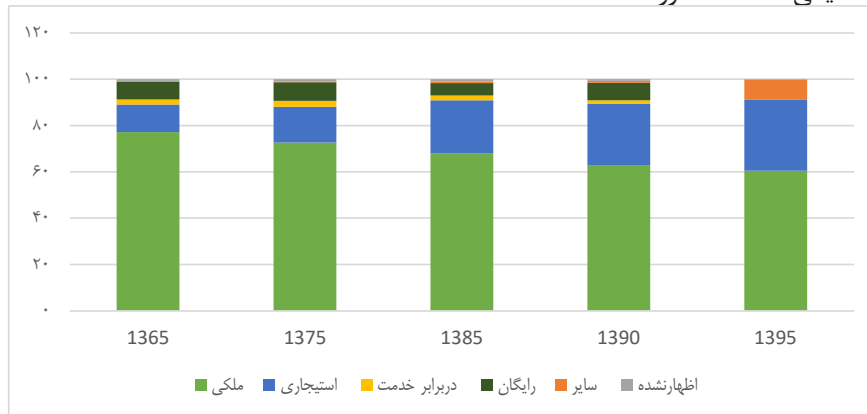
شکل ۱. نسبت بین قیمت خرید خانه و درآمد متوسط خانوارها. این کمیت ابتدایی ترین شاخص برای تجسم استطاعت پذیری مسکن را نشان می دهد (عدد کمتر وضعیت بهتر را نشان می دهد).

منبع: بر اساس داده های مرکز آمار ایران؛ URL1 و URL2

در طی این دوره بازار اجاره به تدریج گسترش پیدا کرده است^{۳۱}. در بین سال های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵، چنانکه در شکل ۲ مشخص شده است، نرخ مالکیت مسکن حدود ۱۵٪ کمتر شده است. نکته قابل توجه اینجاست که تمامی سیاست های رسمی مسکن در ایران بر پایه گسترش بازار ملکی بنا نهاده شده است. علت این امر را می توان چیرگی گفتمان «صاحب خانه شدن»^{۳۲} بر تمامی سیاست های تاریخ تحول نظام مسکن در ایران دانست. هارلو (1995) عقیده دارد در جوامع سرمایه داری و مصرفی (نظیر ایران)، مالکیت مسکن به صورت تاریخی فرصت سودآوری برای افراد ایجاد می کند، لذا مسکن ملکی همواره مناسب ترین شکل ممکن تصرف در این گونه جوامع متصور شده است. افزایش بازار استیجاری از ۱۲٪ در سال ۱۳۶۵ به ۳۰٪ در سال ۱۳۹۵ نشان از شکست تمامی این سیاست ها دارد (شکل ۲). به این معنا که تقاضاهای جدید که از طرف خانوارهای جوان تر، کم تعدادتر و با قابلیت جابجایی بیشتر در بازار عرضه شده، به خاطر عدم استطاعت پذیری عمدتاً به سمت بازار استیجاری و یا بازار غیررسمی سوق یافته است.

کاهش ممتد و پیوسته مالکیت در بازار مسکن ایران، بر این واقعیت تأکید می کند که استطاعت پذیری بازار مسکن در قیاس با تقاضای حقیقی خانواده ها در طی سه دهه مورد بررسی، کاهش قابل ملاحظه ای داشته است. به عبارتی دیگر، اگرچه بازار مسکن در جنبه تولید (عرضه) موفق عملکرد است، اما از جنبه رفع نیاز

(تقاضای حقیقی) شکست خورده است.



شکل ۲. نحوه تصرف مسکن، شامل نسبت بین ملکی، استیجاری، در برابر خدمت و سایر
منبع: بر اساس اطلاعات سالنامه آماری ۱۳۹۵ مرکز آمار ایران

بازار غیررسمی تأمین مسکن

نکته دیگری که وجود پارادوکس را در نظام مسکن ایران به اثبات می‌رساند، رشد سریع بازار غیررسمی است. حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در طول تاریخ معاصر شهرنشینی^{۳۳} ایران وجود داشته و نمونه‌های زیادی را در شهرهای مختلف می‌توان یافت. در سال ۱۳۸۵ برآورد شد که حدوداً سه-چهارم ساکنان در مناطق غیررسمی در حدود ۲۰۰ محله در حاشیه‌ی ۱۰ شهر بزرگ زندگی می‌کنند. یک-پنجم کل این افراد نیز در حاشیه تهران ساکن هستند (اطهاری، ۱۳۹۱). تخمین زده شده است که در زمان وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ حدود ۴۰۰ هزار نفر در مناطق و سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن بودند. از آن زمان به بعد بازار غیررسمی مسکن همچنان گسترش یافته است. در سال ۱۳۹۵ برآورد شده که حدود یک هشتم جمعیت شهری کشور (هشت میلیون نفر) در مناطق حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای مختلف زندگی می‌کنند - در حالی که جمعیت تقریباً دو برابر شده، جمعیت حاشیه‌نشین حدوداً بیست برابر شده است - و نیز پیش‌بینی شده که این رقم در یک دهه بعد دو برابر شود (صالحی‌امیری و خدائی، ۱۳۹۶). مهم‌ترین علت گسترش اسکان‌های غیررسمی جمعیت در ایران عدم توانایی اقشار کم‌درآمد در برآورد نیاز مسکن خود در بازارهای رسمی است.

پدیده مهاجرت به شهر عامل مهمی در گسترش حاشیه‌نشینی و بافت‌های غیررسمی است (تولایی و یاری، ۱۳۹۰). اما برخلاف باور رایج، کسانی که در مناطق غیررسمی ساکن هستند همگی از روستاها به شهر مهاجرت نکرده‌اند. بر اثر کاهش شدید استطاعت‌پذیری مسکن در شهرهای بزرگ، پدیده مهاجرت از شهر به حاشیه در دهه گذشته شدیداً شدت گرفته است (Zebardast, 2006).

برآورد شده که هزینه مسکن برای خانوارهایی که از شهر تهران به حاشیه شهر نقل مکان می‌کند و در بافت‌های غیررسمی و نیمه‌رسمی ساکن می‌شوند از حدود ۵۰٪ درآمد به حدود ۲۷٪ آن کاهش پیدا می‌کند که درآمد بعضی از این خانوارها اغلب یک دهم میانگین است. این واقعیت عامل مهمی در برانگیختن مهاجرت معکوس از شهرها به حساب می‌آید (اطهاری، ۱۳۹۱). هرچند بسیاری از این خانوارها پس از مهاجرت ممکن است گرفتار مشکلات جانبی مانند سختی تردد و دسترسی به امکانات و زیرساخت‌های اجتماعی شوند. گرچه اسکان غیررسمی راه حلی در برابر شرایط تأمین نامناسب مسکن در بازارهای رسمی کشورهای در حال

توسعه شناخته شده (Turner, 1968)، اما نکته مهم اینجاست که گسترش مناطق حاشیه‌نشین در نهایت بازاری موازی بازار رسمی مسکن بوجود آورده است که برآوردن نیازهای گروهی از جامعه را وعده می‌دهد. این بازار به تدریج قواعد، ساختارها، عرف‌ها و کنشگری‌های خاص خود را تعریف کرده است. گرچه وجود چنین بازاری در یک نظام مسکن می‌تواند تاحدی به‌عنوان راه حل تأمین نیاز مسکن قلمداد شود، اما همان‌گونه که هراندو دوسوتو (دوسوتو و تفضلی، ۱۳۹۶) تأکید می‌کند، گسترش بازارهای غیررسمی، خصوصاً تبدیل به هنجار شدن آن، از آنجا که سرمایه‌های عظیمی را از چرخه انباشت خارج می‌کند، مهم‌ترین مانع در مقابل توسعه یک کشور در حال توسعه به حساب می‌آید. پایین و ماجاله نیز استدلال می‌کنند (Payne, 2004; Majale et al., 2011) گسترش بازار مسکن غیررسمی و رشد سریع آن، نشانه‌ای آشکار بر شکست بازار رسمی مسکن و برنامه‌ریزی شهری در یک کشور می‌تواند قلمداد شود. اسکان غیررسمی آخرین و تنها انتخابی است که بسیاری از خانوارهای کم‌درآمد می‌توانند برای تأمین و رفع نیاز مسکن خود داشته باشند و امکان دوام و بقا آن‌ها را در شرایط دشوار فراهم می‌کند (پیران، ۱۳۸۱؛ ۱۳۸۴).

با کنار هم قراردادن واقعیات موجود در طی سه دهه مورد بررسی، یعنی کاهش استطاعت‌پذیری و در نتیجه آن روند کاهشی نرخ مالکیت مسکن در کشور از یک طرف و روند سریع رو به گسترش بازار غیررسمی و گسترش حاشیه‌نشینی در ایران، این واقعیت که بازار رسمی مسکن در برآوردن نیاز اقشار کم‌درآمد علی‌رغم نرخ بالای تولید مسکن در کشور، شکست خورده است، امری محرز است. در ادامه به تحلیل چرایی این ناکامی از دیدگاه اقتصاد سیاسی، یعنی از منظر هم‌زمان سه مقوله اقتصادی، سیاسی و اجتماعی پرداخته می‌شود^{۳۴}.

تحلیل علل شکست نظام رسمی مسکن در ایران

پس از احراز شکست بازار مسکن رسمی، چرایی این موضوع که سؤال اصلی این مقاله است، باید مورد تحلیل قرار بگیرد. این مقاله علت این ناکامی را در اثر متقابل سه مقوله (الف) اقتصادی، به‌معنای کالاشدگی افراطی^{۳۵} زمین و مسکن به‌عنوان دارایی با ارزش سوداگری بسیار بالا (کالاشدگی افراطی زمین و مسکن از یک طرف موجب افزایش نامتناسب ارزش معاملاتی^{۳۶} آن شده و از طرف دیگر سرمایه‌گذاری را به سمت کالاهای پرسودتر و سوداگرانه‌تر سوق داده و همین امر باعث ایجاد عدم توازن شدید میان آنچه تولید شده با نیازهای واقعی و تقاضای حقیقی بخش بزرگی از جامعه شده است). (ب) سیاسی، یعنی عدم نقش‌آفرینی مناسب دولت به‌عنوان عاملیتی استعلائی^{۳۷} در نظام مسکن در ایران، و (ج) اجتماعی، که نقش تحولات اجتماعی معاصر در ساختار خانوار و نهاد خانواده مورد توجه قرار می‌دهد، بررسی می‌کند.

مقوله اقتصادی؛ نقش مؤثر و کلیدی سرمایه مستغلات در کالاشدگی مسکن

در ایران سرمایه‌گذاری در مستغلات بزرگ‌ترین بخش اقتصاد ملی را شکل می‌دهد، به‌همین خاطر نوسانات سرمایه‌گذاری در این بازار تأثیر زیادی بر رشد اقتصادی کشور دارد (Paya et al., 2016). زمین و مسکن با حدود بیش از ۸۰٪ سهم سرمایه‌گذاری، به‌عنوان مهم‌ترین رکن بازار مستغلات محسوب می‌شوند. در طی سال‌های گذشته، سهم بازار مستغلات بین ۴ تا ۸ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP) و ۲۰ تا ۴۰ درصد تشکیل سرمایه ثابت بوده است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳)^{۳۸}. به‌همین دلیل لازم است در ابتدا به اختصار جایگاه بازار مسکن در اقتصاد کلان کشور آشکار شود.

رشد اقتصادی در ایران تا حد زیادی وابسته به درآمدهای نفتی بوده است (۲۵ درصد تولید ناخالص ملی، ۸۵ درصد درآمد ارزی و ۶۵ درصد کل درآمد دولت وابسته به فروش نفت است) و عموماً افزایش درآمد نفتی با اتخاذ

یک سری سیاست‌های انبساطی برای سرعت بخشیدن به رشد اقتصادی همراه بوده است. میل به توسعه سریع و کوتاه مدت به وجود خصیصه توسعه‌گرایی^{۳۹} در نظام حاکمیت کشور برمی‌گردد (وزیری‌زاده، ۱۳۹۷). وابستگی به درآمدهای نفتی، همچنین عامل اصلی بی‌ثباتی در اقتصاد ایران در طی دهه‌های گذشته بوده است (Hakimian, 2008).

به‌خاطر عدم وجود نهادهای اقتصادی و ابزارهای سیاستی مناسبی که بتواند بی‌ثباتی‌های موجود در درآمدهای نفتی را کنترل کند، هرگاه دولت با افزایش درآمد نفتی روبه‌رو شده، متعاقب آن هزینه‌های دولت نیز افزایش پیدا کرده است و پایه پولی کشور و در نتیجه تورم در کشور به ناگاه افزایش داشته است. در سه دهه گذشته پایه پولی در ایران به شدت افزایش پیدا کرده است. به‌طور متوسط سالانه این رقم حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد رشد کرده (در طول دهه -۱۳۸۵ الی ۱۳۹۵- مقدار سرمایه در گردش تقریباً پنج برابر شد). افزایش سریع سرمایه در گردش که به‌خاطر درآمدهای نفتی و یا سیاست‌های مالی دولت (چاپ پول) تولید شده، خصوصاً در زمان کند بودن رشد تولید ناخالص، به ایجاد تورم و یا ابرتورم در دوره‌های مختلف منجر شده است (سلطانی، ۱۳۹۴). نکته مهم اینجاست که به‌خاطر عدم وجود نهادهای اقتصادی مناسب، در شرایطی که بخش‌های مولد اقتصاد (مانند صنعت و کشاورزی) توانایی محدودی برای جذب این افزایش سرمایه را داشتند، بخش عمده این حجم پولی، با تبدیل شدن به سرمایه مستغلاتی، جذب بازار زمین و مسکن شده است.^{۴۰} چرایی این موضوع مربوط به خصلت بازار زمین و مسکن و سایر بازارهای رقیب در ایران است.^{۴۱}

در مقیاس کلان اقتصادی، بخش قابل‌ملاحظه‌ای از درآمد نفتی کشور پس از چرخش در اقتصاد، جذب بازار مستغلات شده است. به این معنا که یک رابطه ساختاری بین سرمایه نفتی و سرمایه مستغلات^{۴۲} در ایران شکل گرفته است. این رابطه باعث افزایش قابل‌ملاحظه سرمایه مستغلات در طی سه دهه گذشته شده است. نتیجه مستقیم قدرت یافتن سرمایه مستغلات نیز افزایش شدید مالی‌گرایی و سوداگری زمین و مسکن بوده است. به این ترتیب، یک تا دو سال بعد از هر دوره افزایش درآمدهای نفتی، عموماً بازار زمین و مسکن شاهد یک جهش تورمی است. اتفاقی که می‌توان آن را به تبدیل شدن سرمایه نفتی به سرمایه مستغلاتی تعبیر کرد. نوسانات زیاد بازار نفت و سایر عوامل مربوط به تولید و فروش نفت در طی این سال‌ها، عواید حاصل از این درآمد را نیز با نوسانات زیادی همراه کرده است. به همین خاطر بازار زمین و مسکن نیز تا حد زیادی تحت تأثیر این نوسانات قرار گرفته است. در طی سه دهه سرمایه‌هنگفتی وارد بازار زمین و مسکن شده است و به این علت که بازار مسکن در کل قدرت نقدشوندگی^{۴۳} پایین دارد، به‌نوعی در این بازار گرفتار شده‌اند (اطهاری، ۱۳۹۶).

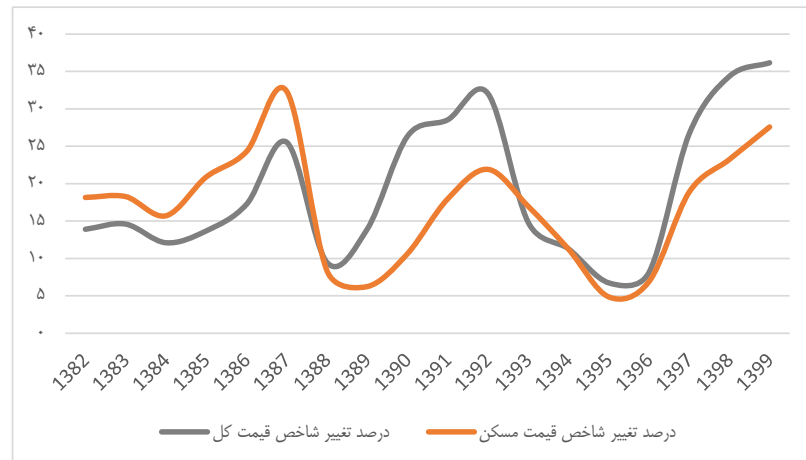
در مجموع، تورم بازار زمین و مسکن از تورم عمومی بیشتر بوده است. در مدت دو دهه (۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰)، قیمت زمین بیش از ۱۰۰ برابر و مسکن بیش از ۷۵ برابر رشد کرده، در حالی که این رقم برای تورم عمومی ۳۵ برابر است (جدول ۳). این موضوع گواهی است بر آن که حجم قابل‌ملاحظه‌ای از نقدینگی اضافه شده جذب این بازارها شده است (Salehi Esfahani & Pesaran, 2008).^{۴۴} به تعبیری دیگر می‌توان بازار زمین و مسکن را نقطه تصادم اقتصاد ایران در این مدت در برابر افزایش درآمدهای نفتی تصور کرد که این جهش‌های درآمدی بیش از همه آثار خود در این بازار آشکار می‌سازد. به‌همین خاطر بازار زمین و مسکن در ایران در طی این مدت چهار سیکل متناوب رونق و رکود^{۴۵} را تجربه کرده است که تا حدی از الگوی سینوسی پیروی می‌کنند (سلطانی، ۱۳۹۳؛ ملکی، ۱۳۹۵؛ ۱۳۹۷).

نکته مهم دیگر اینست که سرمایه‌گذاری بازار مسکن نه تنها بلاواسطه^{۴۶}، بلکه به‌وسیله دولت نیز انجام شده است. از آنجا که رونق بازار مسکن می‌تواند بر رشد اقتصادی تأثیر مثبت بگذارد (حداقل در کوتاه مدت)، در دوران رونق درآمد نفتی، دولت‌ها اجرای سیاست‌های مختلف و تزریق سرمایه (نظیر تخصیص وام‌های کم‌بهره و یا ساخت مستقیم مسکن) به رونق این بازار کمک کرده‌اند. به خاطر تعامل کم بازار مسکن کشور با اقتصاد

جهانی، در طی سه دهه گذشته افزایش تنش‌های بین‌المللی و افزایش تنش‌های تحریمی بر اقتصاد ملی باعث اهمیت یافتن بیشتر بازار مسکن نزد دولت‌ها شده است. به‌همین خاطر از بازار مسکن به عنوان موتور محرک اقتصاد نیز بارها یاد شده است^{۴۷}. همچنین تحریک سرمایه‌گذاری در بازار مسکن، با اجرای سیاست‌های خاص و یا از طریق حذف و تغییر مقررات (نمود اصلی مقررات زدایی یا حذف و تغییر مقررات در ایران فروش تراکم است (بزدانی، ۱۳۹۰)، باعث ورود حجم زیاد پول به بازارهای مسکن و زمین در طی دهه‌های گذشته و متعاقب آن تورم شدید این بازارها شده است (قلی زاده و کمیاب ۱۳۹۰؛ اصلانی و خسروی، ۱۳۹۱).



شکل ۳. مقایسه تغییرات تورم عمومی و تغییرات قیمت مسکن طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۶
منبع: بر اساس داده‌های بانک مرکزی ایران



شکل ۴. مقایسه درصد تغییر شاخص قیمت مصرف‌کننده خانوارهای شهری کشور (مقایسه شاخص کل و مسکن) در سال مورد نظر نسبت به سال قبل (نرخ تورم خانوارهای شهری کشور) به تفکیک سال و بر مبنای سال پایه ۱۳۹۵ طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۹

منبع: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران

همان گونه که در گزارش گروه مشاوران دانشگاه هاروارد درباره توسعه ایران در دهه پنجاه آمده (مک‌لیود و محمدیگی، ۱۳۹۴)، می‌توان چنین ادعا کرد که گسترش سرمایه‌داری در ایران از دهه ۱۳۳۰ به بعد تا حد زیادی وابسته به بخش مستغلات و گردش سرمایه زمین و مسکن بوده است. همین امر مانع مهمی بر سر راه گسترش بازارهای مولد در ایران به حساب می‌آید (اسدی و دیگران، ۱۳۹۵). در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور سرمایه مستغلاتی پس از قدرت یافتن بسیار تعیین کننده شده است.

در اقتصادی که تورم‌های سنگین را در سال‌های متمادی پشت سر گذاشته است، خانوارها ترجیح می‌دهند تا برای حفظ ارزش دارایی‌های خود این دارایی‌ها را از شکل پول نقد خارج کرده و در بازارهای کم‌ریسک و با قابلیت سوداگرانه سرمایه‌گذاری کنند. اگرچه بازار مسکن قدرت نقدشوندگی بالایی ندارد، اما در ایران برای حفظ ارزش دارایی خصوصاً در دراز مدت بازار بسیار مطلوبی بوده است.^{۴۸}

بازار مسکن بازاری بسیار پرسود برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود و این امر یکی از مهم‌ترین دلایل هدایت شدن نقدینگی افزایش یافته در اقتصاد ملی به سمت سرمایه‌ی مستغلاتی است (اطهاری و یزدانی، ۱۳۸۶؛ اطهاری، ۱۳۹۱). بهره حاصل از اجاره بها نیز در این بازار قابل ملاحظه است. علاوه بر رانت حاصل از افزایش دارایی، نرخ بهره اجاره به‌طور متوسط ۵ تا ۸ درصد از متوسط نرخ بهره بانکی بیشتر است (ملکی، ۱۳۹۷).^{۴۹}

جدول ۴. مقایسه بین تورم در بازار مسکن و زمین و نرخ تورم عمومی

شاخص	قیمت زمین	قیمت مسکن	اجاره	عمومی
میانگین سالانه نرخ تورم از ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰	۲۶٫۳٪	۲۴٫۲٪	۲۲٫۸٪	۱۹٫۶٪
میانگین سالانه نرخ تورم از ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۹*	-	۱۶٫۶٪	۱۶٫۵٪	۲۲٫۱٪
میانگین سالانه نرخ تورم از ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۶	-	۱۸٫۷۲٪	-	۱۹٫۴۱٪
افزایش قیمت از ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰	۱۰۶٫۶۷	۷۶٫۲۸	۶۰٫۸۱	۳۵٫۹
* بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران				

منبع: بر اساس اطلاعات بانک مرکزی ایران

در کوتاه مدت نیز بازار زمین و مسکن می‌تواند بسیار پرسود باشد. به خاطر نوسانات شدید رونق و رکود در این بازار، آن دسته از سرمایه‌گذاران که در زمان مناسب وارد به این بازار یا خارج از آن شوند (ورود سرمایه در زمانی که تورم بازار مسکن و زمین از تورم عمومی پیشی می‌گیرد و خروج از آن در زمان معکوس)، توانسته‌اند بهره زیادی از آن ببرند (اگر براساس تفاوت نرخ تورم عمومی و تورم بازار زمین و مسکن محاسبه کنیم، در صورت ورود و خروج سرمایه به این بازارها، بهره مورد نظر حدوداً ۳۶٪ است).

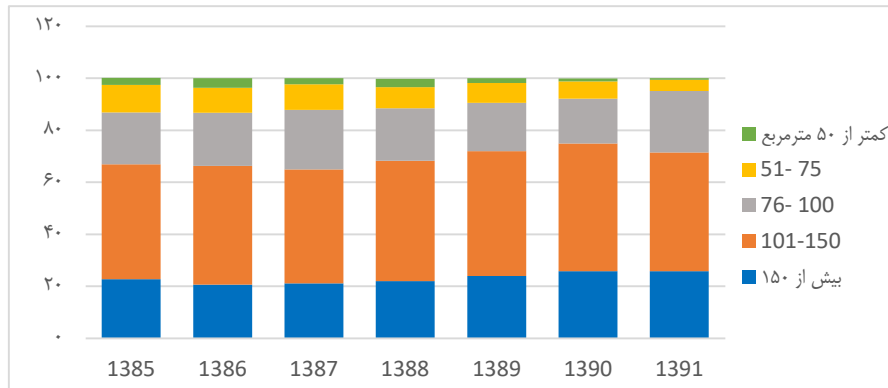
بنابراین دلایلی که ثروت کلان مازاد سرازیر بازار زمین و مسکن شده را می‌توان چنین برشمرد: الف) بخش‌های تولیدی مانند صنعت و کشاورزی بازدهی سرمایه قابل رقابتی با بازار مستغلات نداشتند؛ ب) تصور بر اینست که بازار مستغلات نسبت به تغییرات و بحران‌های سیاسی داخلی و خارجی کمتر آسیب‌پذیر است (مصون بودن نسبی از بی‌ثباتی سیاسی)؛ ج) سرمایه‌گذاری در زمین و مسکن در سنت رفتاری خانواده‌های ایرانی وجهی قدرتمندی دارد. وجود گفتمان‌هایی در فرهنگ عمومی که مالکیت زمین و خانه را برابر با توانگری مالی می‌دانند. این گفتمان‌ها عموماً ریشه در سنت‌های فئودالیزم دارد و در بین خانواده‌ها هنوز سوبه‌های قوی دارد؛ د) باور بر اینست که سرمایه‌گذاری در مسکن پر بازده، کم‌ریسک و استهلاک آن بسیار پایین است،

خصوصاً در بازار زمین؛ ه) عموماً سیاست‌های مداخله‌ای دولت برای کنترل سوداگری بازار در زمین و مسکن محدودتر و غیرمؤثرتر بوده است.

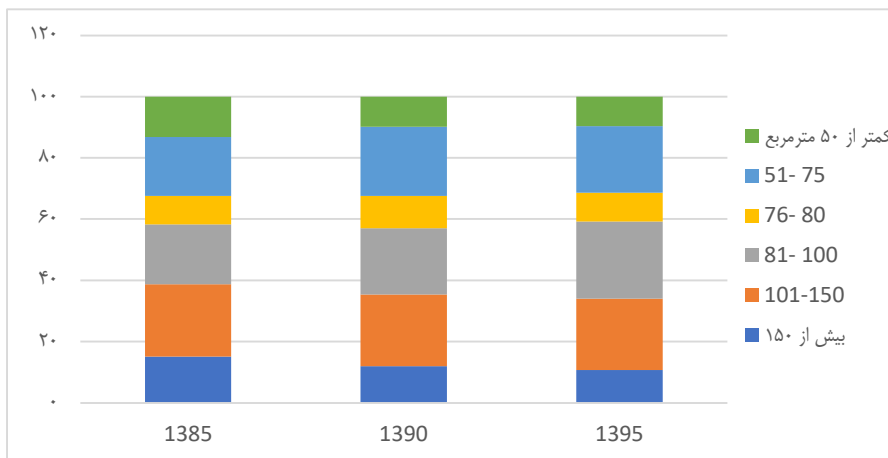
به‌خاطر سودآوری بالا، سهم بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری مسکن بیش از ۹۰ درصد بوده است، به‌گونه‌ای که این بخش را می‌توان یکی از خصوصی‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران قلمداد کرد. عاملیت‌ها و کنشگران فعال بخش خصوصی شامل اشخاص (بعضی از این افراد به‌صورت تخصصی در بازار مسکن فعالیت می‌کنند که به‌عنوانی مانند بساز-بفروش، سازنده و توسعه‌گر مشهور هستند)، شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و نیز نهادها و ارگان‌های شبه دولتی هستند. این عاملیت‌ها به‌تدریج توانسته‌اند نهادهایی تشکیل دهند (مانند انجمن انبوه‌سازان و مجمع سازندگان مناطق در تهران) و این نهادها قدرت و اعتبار آن‌ها را افزایش داده است. نه‌تنها بسیاری از سرمایه‌گذاران خصوصی به سرمایه‌گذاری در بازار مستغلات ترغیب شده‌اند، بلکه این بازار سرمایه‌های در گردش بسیاری از نهادها و ارگان‌های شبه دولتی و عمومی را به خود جذب کرده است (خلیلی عراقی و حسنی، ۱۳۹۸).

نکته اصلی اینست که هدف غایی بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در بخش مسکن کسب سود و حفظ ارزش دارایی‌ها است. بنابراین از آنجا که هدف بخش خصوصی کسب سود حداکثری است، تمایل سرمایه‌گذاری در تولید محصولاتی از مسکن بوده است که بیشترین برگشت سرمایه را عاید سرمایه‌گذار می‌کنند یعنی به حداکثر رساندن تفاوت بین قیمت تولید و عرضه. در نتیجه تمایل نسبت به واحدهای مسکونی تجملی‌تر و فاخرتر و در مناطق مرفه‌نشین شهرها در ساخت و سازهای دوره اخیر به نسبت چشمگیری بیشتر است. این خانه‌ها برای اقشار کم‌درآمد جامعه قابل استطاعت نیست. بنابراین علی‌رغم نرخ تولید بالای مسکن در این دوره و پیشی گرفتن آن از نرخ تشکیل خانوارهای جدید در ایران، به علت اینکه بخش قابل ملاحظه‌ای از مسکن تولید شده فراتر از استطاعت خانوارها با توان مالی محدود است شکل (۴) نشان می‌دهد که درصد واحدهای مسکونی زیر ۷۵ متر مربع که می‌تواند برای کم‌درآمدها قابل اتباع باشد، سهم کوچکی را شامل می‌شود، تقاضای مؤثر برای این خانوارها شکل نگرفته است و در نهایت نیاز مسکن بخش کم‌درآمد جامعه در بازار رسمی برآورده نشده است.^{۵۰}

بر اساس آخرین طرح جامع شهر تهران (حدود پانزده سال قبل)، پیش‌بینی شده است که تا سال ۱۴۰۵ حدود ۹.۵ میلیون نفر در تهران ساکن خواهند شد. بر این اساس می‌باید ۱۹۰ میلیون مترمربع فضای مسکونی اضافی در شهر ساخته شود. اما تا سال ۱۳۹۰، ۲۲۰ میلیون مترمربع، یعنی فراتر از آنچه پیش‌بینی شده بود، ساخته شد. اما نکته مهم اینجاست که تنها حدود ۱۰٪ ساخت و سازهای جدید در مناطق جنوبی و ارزان قیمت شهر ساخت شده است و جالب اینکه جمعیت حاشیه‌نشین در ایران در این مدت چند برابر شده است. رخداد این پارادوکس در نظام مسکن ایران باعث شده تعداد خانه‌های خالی در کشور به سرعت افزایش پیدا کند که باعث بلااستفاده افتادن سرمایه‌های عظیمی در کشور شده است (سعیدی‌راد، ۱۳۹۴)^{۵۱}. از طرف دیگر، تداوم این پارادوکس باعث عمیق‌تر شدن و شدیدتر شدن دوره‌های رکود و خیزش (تورم) بازار زمین و مسکن می‌شود. به‌گونه‌ای که پس از تورم شدید سال‌های اول دهه ۱۳۹۰، بازار مسکن دچار رکود شدیدی شد.



شکل ۵. دسته‌بندی واحدهای تولید شده جدید بر اساس مساحت زیر بنا در سال‌های مختلف
منبع: بر اساس وزارت راه و شهرسازی و اطلاعات بانک مرکزی ایران



شکل ۶. دسته‌بندی واحدهای مسکونی معمولی بر اساس مساحت زیر بنا در سال‌های مختلف
منبع: بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، ۱۳۹۷، ۸۳

مقوله سیاسی؛ نقش حاکمیت/دولت در نظام مسکن

دولت (در اینجا منظور کل مجموعه نظام حاکمیتی است) را می‌توان یک عاملیت استعلایی^{۵۲} به حساب آورد که توان مداخله و اثرگذاری زیادی بر تغییر یا شکل‌گیری ساختارها، تنظیم روابط قدرت بین عاملیت‌های دیگر و ایجاد و از بین بردن نهاده‌ها در نظام مسکن دارد. در ایران، سابقه مداخله دولت مدرن به سال‌های پس از انقلاب مشروطه برمی‌گردد (شهرلی‌بر، ۱۴۰۰). پس از انجام اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰، و تأسیس وزارت تخصصی (آبادانی و مسکن) و گسترش ارگان‌های تابعه و همچنین بهره‌مندی از درآمدهای نفتی، از دولت به‌عنوان عاملیت استعلایی در نظام مسکن ایران می‌توان یاد کرد که می‌توانست با کالاذایی از بخشی از بازار مسکن پارادوکس موجود را تا حدی به نفع گروه‌های کم‌درآمد جامعه تغییر دهد. برای درک این موضوع که چرا دولت نتوانسته و یا نخواسته این شرایط را در نظام مسکن تغییر دهد باید به دو خصیصه عمده نظام حاکمیت در ایران، یعنی رانتی بودن^{۵۳} و توسعه‌خواه بودن^{۵۴} اشاره کرد. خصیصه رانتی بودن باعث شده سیاست‌های اجتماعی مسکن تا حد زیادی تحت تأثیر منابع درآمدی حاکمیت، ناپایدار باشند، و توسعه‌خواه بودن هدف‌گذاری‌های توسعه را از کالایی‌زدایی مسکن دور کرده است.

دولت رانتهی و سیاست‌های اجتماعی: دولت در ایران رانت قابل توجهی از طریق فروش منابع طبیعی کسب می‌کند و این درآمد انحصاراً به دولت تعلق دارد. به این‌گونه دولت‌ها اصطلاحاً دولت رانتهی گفته می‌شود. ۵۵ در ایران، همانند بسیاری از کشورهای نفتی منطقه، برای هزینه‌کرد، سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصاد دولت وابستگی زیادی به این درآمد پیدا کرده است. از آنجا که دولت به کسب درآمد از طریق جمع‌آوری مالیات وابسته نیست، به‌همین خاطر پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت در برابر اجرای سیاست‌های اجتماعی تا حد زیادی عملکردی متفاوت دارد. به‌طوری‌که سیاست‌های تخصیص منابع و بازتوزیع ثروت (رفاه اجتماعی) به‌گونه‌ای مناسب و جامع برای هدف قراردادن افراد نیازمند جامعه توسعه نیافته است. به‌عبارت دیگر، سیاست‌های رفاهی بسته به اراده و توانایی دولت‌ها در زمان‌های خاص اجرا شده و گروه‌های مشخصی را دربرمی‌گیرد (Bebrawi, 2015; Yamada & Hertog, 2020). معمولاً دولت‌های رانتهی از سیاست‌های رفاهی (از جمله مداخله در بازار مسکن) در جهت تحکیم قدرت و موقعیت سیاسی خود و برای کسب مشروعیت نزد گروه‌های خاص (سوء) استفاده می‌کنند. برای همین سیاست‌های رفاهی در این‌گونه دولت‌ها کوتاه مدت و دارای هدف محدود است (Bashiriyeh, 1984).

قاراخانی (۱۳۹۰) بر اساس تحقیقاتی که در مورد سیاست‌های اجتماعی دولت‌ها پس از انقلاب انجام داده، نتیجه‌گیری می‌کند که تغییر گرایش‌های سیاسی دولت‌های مختلف طی چهار دهه گذشته (اعم از اصول‌گرا یا اصلاح‌طلب و غیره) تأثیر چندانی بر سیاست‌گذاری اجتماعی نداشته است. برعکس تغییر ظرفیت دولت‌ها یا به معنایی میزان درآمد حاصله، به‌خصوص از فروش نفت، عامل اصلی در تغییر این سیاست‌ها به حساب می‌آید. به‌عبارت دیگر، متعاقب بیشتر شدن ظرفیت دولت‌ها بر اثر افزایش درآمد (نفتی)، اجرای برخی سیاست‌های اجتماعی نیز گسترش پیدا کرده است و این موضوع با جهت‌گیری سیاسی دولت‌ها (چپ یا راست) همبستگی کمی دارد.

برآوردن نیاز مسکن افراد کم‌درآمد جامعه همواره یکی از ستون‌های اصلی (هر چند ستونی لرزان) سیاست‌های رفاهی در کشورها بوده است (Torgersen, 1987; Malpass, 2004; 2008). در برنامه‌های توسعه قبل و پس از انقلاب نیز اجرای سیاست‌های مداخله‌ای در بازار مسکن به نفع اقشار کم‌درآمد همواره مطرح بوده است. هر چند در دوره‌های مختلف به اغلب این سیاست‌ها (خصوصاً متعاقب اجرای سیاست‌های کلان تعدیل اقتصادی که در قالب برنامه سوم توسعه پایه‌ریزی شد)، توجه چندانی نشد. به‌همین خاطر علی‌رغم تدوین سیاست اجتماعی مسکن، در عمل اقدامات انجام گرفته پیروی از برنامه‌ها نداشته و متوجه خواست و اراده دولتمردان بوده است. اجرای پروژه عظیم مسکن مهر نمونه بارز این مدعا است که با بی‌توجهی به تمامی سیاست‌های طرح جامع مسکن، تنها یکی از سیاست‌های آن را به طرز افراطی و در مقیاس کلان به اجرا درآورد (بتا، ۱۳۹۰).

دولت توسعه‌گرا و گفتمان خصوصی‌سازی: ویژگی اصلی دولت‌های توسعه‌گرا اینست که عمده تمرکز خود را بر توسعه اقتصادی متمرکز می‌کنند، به‌گونه‌ای که سیاست‌های اجتماعی در ذیل اولویت‌های توسعه اقتصادی قرار می‌گیرند. به‌همین خاطر در این‌گونه دولت‌ها، مسکن بیشتر از جنبه نقش آن در توسعه اقتصادی اهمیت پیدا می‌کند. حتی اجرای برنامه‌های مسکن اجتماعی به این خاطر که هزینه‌کرد عمومی در ساخت‌وساز، سرعت رشد اقتصادی را افزایش می‌دهند، اهمیت پیدا می‌کنند (Ronald & Doling, 2010).

دولت توسعه‌گرا در ایران (با بهره‌مندی از فرادستی نهادی بر تمامی شئون سیاسی و اقتصادی) در طی سه دهه گذشته، موفق شده است گفتمان نئولیبرالیسم را (در قالب سیاست‌های تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی بر اساس توصیه‌های نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی) مسلط به حیطه عمومی و دولتی کند. این کار عمدتاً از طریق بازتعریف رابطه بین دولت و بازار انجام شده است تا به این ترتیب بتواند رونق اقتصادی را

از طریق توسعه نهادهای خصوصی ایجاد نماید. در طی دهه‌های گذشته، عاملیت‌های گوناگونی با ماهیت خصوصی در درون حیطه ساختار دولت تأسیس شده است (دلفروز، ۱۳۹۹). این عاملیت‌ها در حالی که هنوز بخشی از بدنه دولت محسوب می‌شوند در حقیقت براساس منطق بخش خصوصی فعالیت می‌کند. به این ترتیب منطق بازار (سودآوری) در بدنه دولت وارد شده است. این تغییر در سایر کشورهای در حال توسعه نظیر کشورهای شرق آسیا نیز افتاده است که در حقیقت می‌توان آن را بخشی از برنامه تغییر جهانی سازی حساب کرد (Jessop, 2000; Blanc, 2004; Chen & Li, 2012).

از دهه ۱۳۳۰ به بعد ابعاد دخالت دولت در نظام زمین و مسکن به تدریج تحت قواعد و نظامات ساختارمند قرار گرفت. تحت این قواعد رابطه بین عرصه‌های عمومی و خصوصی سرمایه‌گذاری در مسکن مشخص‌تر و قاعده‌مند شد. به تدریج با رشد این نظامات و نهادها (در قالب برنامه‌های توسعه، طرح‌های جامع، تأسیس ارگان‌ها و وزارت خانه تخصصی و غیره)، دولت به مهم‌ترین عاملیت تأثیرگذار در نظام مسکن تبدیل شد (عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰). به این ترتیب، در طی دهه‌های معاصر دولت تنها نهادی محسوب می‌شود که می‌توانست در جهت منافع کم‌درآمدها بخشی از بازار مسکن را خارج از دسترس روابط و کنش‌های بازار قرار دهد و یا به عبارتی کالازدایی از مسکن انجام داده و آن را استطاعت‌پذیر نماید. اما به خاطر وجود دو خصلت یاد شده دولت تا حد زیادی نتوانسته این امر را محقق سازد. اجرای سیاست‌های کوتاه‌مدت موضعی و در جهت برآوردن اهداف آشکار و پنهان خاص، باعث شده سیاست‌های مسکن در جهت رفع نیاز اقشار کم‌درآمد ناکارآمد باشند. حتی می‌توان چنین ادعا کرد که به خاطر تغییر کارکرد بخشی‌هایی از نهاد دولت بر اساس منطق بخش خصوصی، همچنین قدرت گرفتن و تأثیرگذاری عاملیت‌های سرمایه‌گذار در بخش زمین و مسکن (از آن‌ها به نام بورژوازی مستغلات یاد می‌شود (اطهاری، ۱۳۸۶؛ اطهاری و یزدانی، ۱۳۸۶) عمده سیاست‌های اجرا شده در جهت منافع اقشار میانی و فرادست جامعه کارکرد داشته است.

در واقع قدرت یافتن سرمایه مستغلاتی در ایران موجب قدرت گرفتن عاملیت‌های درگیر با آن شده است و این عاملیت‌ها خود توانسته‌اند تأثیر زیادی بر روند تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری مسکن در ایران داشته باشند. به عبارت دیگر، از آنجا که بخش مستغلات، عامل مهمی در گسترش سرمایه‌داری در ایران به حساب می‌آید^{۵۶}، دولت‌های مختلف معمولاً از اعمال سیاست‌هایی که روند انباشت سرمایه را مختل کند، از جمله سیاست‌هایی که به کالازدایی مسکن می‌انجامد، پرهیز کرده‌اند.

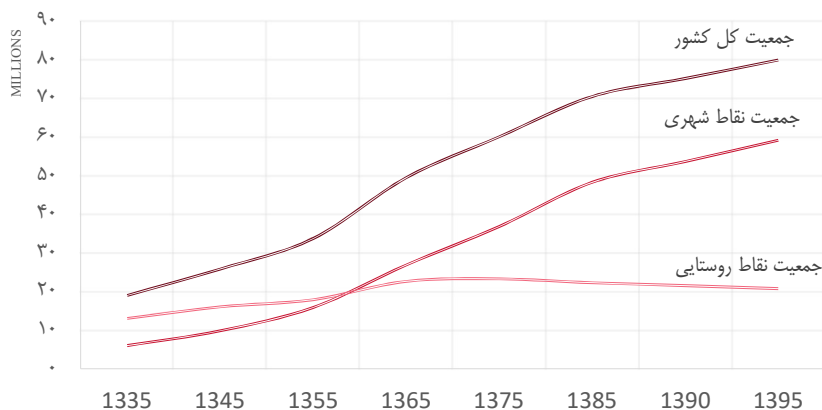
مشتاق خان (Khan, 2004, 170) این عدم موفقیت را به ضعف ظرفیت‌های نهادی مناسب و کارآمد در دولت (علی‌رغم گسترش زیاد سازمانی) نسبت می‌دهد. اطهاری (۱۳۹۶) نیز معتقد است در دهه اول پس از انقلاب اراده سیاسی برای گسترش نهادهایی که بتوانند بازار مسکن را به نفع گروه‌های کم‌درآمد اداره کنند وجود داشت، اما بعد از دهه هفتاد و متعاقب اجرای سیاست‌های نئولیبرال در کشور دولت عزم و اراده برای ایجاد این نهادهای مناسب را از دست داد.

۳-۳- مقوله اجتماعی؛ تحول نهاد خانواده و ساختار خانوار در ایران

هم‌زمان با رشد سریع جمعیت کشور از دهه ۱۳۳۰ به بعد (از ۱۸.۹ میلیون در سال ۱۳۳۵ به ۷۹.۹ میلیون در سال ۱۳۹۵) و گسترش سریع شهرنشینی، تغییراتی بنیادی در نهادهای مختلف مدنی، از جمله در نهاد خانواده و ساختار خانوار به تدریج اتفاق می‌افتد. این تغییرات در سه دهه گذشته، در مناطق روستایی و شهری، سرعت بیشتری گرفت^{۵۷}.

علت اصلی تغییر سریع در نهاد خانواده را می‌توان به شهری شدن سریع جمعیت ایران که تغییر عمده‌ای در

ساختار نیروی کار و تولید ایجاد کرد و باعث مدرن شدن روابط اجتماعی و تغییر سنت‌ها شد، نسبت داد. صد سال پیش، اکثریت جمعیت ایران در روستاها و ایلات زندگی می‌کردند. در آغاز دهه ۱۳۶۰ نسبت جمعیت شهر و روستا برابر شد و در سال ۱۳۹۵ کمتر از ۳۰٪ جمعیت کشور در روستاها ساکن هستند (عبدی، ۱۳۹۶). بر اساس برآورد مرکز آمار ایران برای سال ۱۴۰۰، بیش از ۷۵ درصد جمعیت کشور در مناطق شهری ساکن هستند. در مقایسه با خانواده‌های سنتی، خانواده‌های مدرن ایرانی تغییرات ساختاری زیادی کرده‌اند. خانوارهای گسترده چند نسلی بزرگ به تدریج به خانوارهای هسته‌ای کوچک تبدیل شده‌اند (در سال ۱۳۹۰، حدود ۹۵٪ کل خانوارها).^{۵۸} با مقایسه نرخ رشد جمعیت و نرخ رشد خانوار مشخص می‌شود که همگرایی نسبی این دو از دهه ۱۳۷۰ به بعد تبدیل به واگرایی قابل ملاحظه‌ای می‌شود. به این ترتیب که در حالی که نرخ رشد جمعیت به شدت در حال کاهش است، در مقابل نرخ تشکیل خانوار در ایران به سرعت زیاد می‌شود. علت این امر کاهش سریع بعد خانوار (برای مثال از ۵.۱۱ در سال ۱۳۶۵ به ۳.۰۳ در سال ۱۳۹۵) است. در ابتدای نیمه اول قرن گذشته، بعد خانوار به خاطر افزایش امید به زندگی به سرعت افزایش یافت. اما در نیمه دوم قرن به خاطر کاهش سریع فرزندآوری و اضمحلال ساختار خانواده‌های گسترده در کشور، بعد خانوار به‌عکس به‌سرعت کاهش یافت (انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۹۰).



شکل ۷. رشد جمعیت در ایران در مناطق شهری و روستایی

منبع: بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸

این تغییرات که به ساختار جدید خانوارها در ایران شکل داده است، در تعیین تقاضای مؤثر مسکن جدید نیز بسیار تأثیرگذار بوده است. به‌گونه‌ای که تغییرات جدید ساختار خانوار تقاضا را برای واحدهای مسکونی کوچک‌تر و ارزان‌تر (استطاعت‌پذیرتر) افزایش داده است. این‌گونه تقاضاها عموماً از طرف خانواده‌های جدید جوان کم‌جمعیت که دارای پس‌انداز اندک هستند و امکان محدودی برای استفاده از تسهیلات مالی دارند مطرح می‌شود. به این ترتیب، نظام مسکن باید خود را با تقاضاهای جدید انطباق دهد، اما بر اساس آنچه که گفته شد گرایش کلی سرمایه‌گذاری در این بازار به ساخت این‌گونه واحدها نیست. همچنین بعضی از ساختارهای شهری موجود، مانند قطعه‌بندی زمین و عدم انعطاف‌پذیری ضوابط ساخت و ساز، اجرای گونه‌های مختلف مسکونی (متناسب با نیازهای گوناگون مسکن خانوارهای مختلف) را در بسیاری از مناطق شهری دشوار کرده است. همین امر باعث عدم تطابق بیشتر عرضه مسکن با تقاضای حقیقی خانواده‌ها، به‌خصوص در شهرهای بزرگ شده است.

جمع‌بندی

با نگاهی به سه دهه گذشته متوجه می‌شویم که علی‌رغم توسعه چشمگیر کمی بازار مسکن در ایران، استطاعت‌پذیری آن در طی این مدت به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای کاهش پیدا کرده است، در نتیجه بهره‌مندی از مسکن مناسب و شایسته خصوصاً در بین اقشار کم‌درآمد، کاهش چشم‌گیری پیدا کرده است. گسترش سریع مناطق غیررسمی حاشیه‌نشین اثباتی است بر این مدعا که نظام رسمی مسکن در ایران از برآوردن فراگیر نیاز مسکن عاجز بوده است.

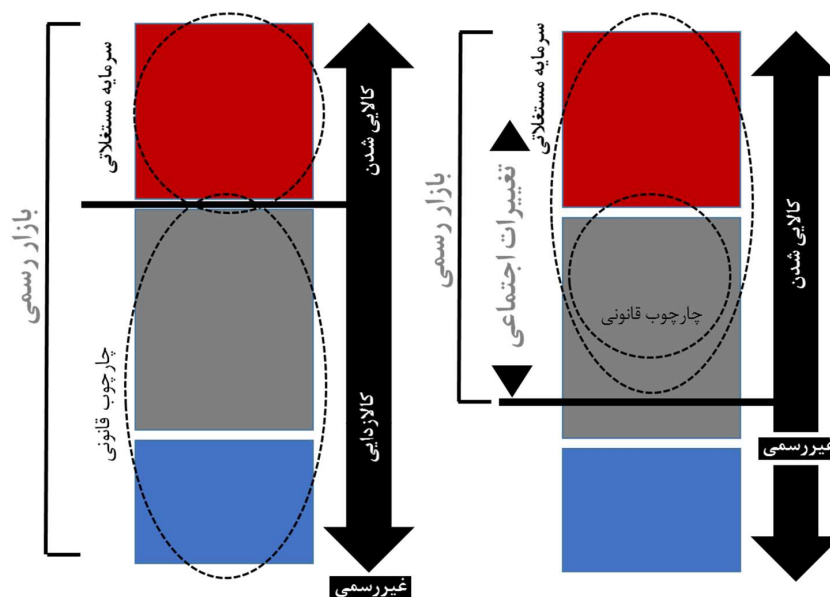
این مقاله با بررسی برهمکنش بین عاملیت‌های اصلی تعیین‌کننده و تأثیرگذار^{۵۹}، از جمله دولت که مجموعه‌ای متشکل از عاملیت‌های بهم پیوسته است و نیز فعالان و سرمایه‌گذاران در تولید مسکن و رابطه‌ای که این مجموعه با سرمایه مستغلاتی دارند و تحولات نهادی و ساختاری، از جمله تکوین برنامه‌های توسعه و طرح‌های جامع تخصصی و نیز شکل‌گیری نهادهای غیررسمی در بازار مسکن و نیز تحولات اجتماعی مؤثر در تعریف تقاضای مسکن، که وابستگی به مسیر^{۶۰} را در این مدت مشخص کرده‌اند، علت ناکارآمدی نظام مسکن ایران را بررسی کرده است. این مقاله تأکید زیادی بر نقش سرمایه مستغلات، چگونگی تولید، گردش و رسوب آن، در افزایش کالاسازی مسکن دارد. در این میان به نقش عمل‌یابی حاکمیت/دولت و کنشگران نظام بازار غیررسمی نیز تأکید شده است. همچنین تأثیری که تغییرات بنیادی در نهاد خانواده و ساختار خانوار بر تغییر سریع نیاز مسکن گذاشته نیز مورد توجه قرار گرفته است و در نهایت تأثیری که گفتمان‌های موجود خصوصاً «خانه‌دار شدن» بر تمامی جنبه‌های موارد ذکر شده داشته از نظر دور نمانده است.

جمع‌بندی مباحث مطرح شده در این مقاله را می‌توان در قالب شکل زیر (شکل ۸) خلاصه کرد. این شکل وضعیت نظام موجود مسکن ایران در مقابل وضعیت مطلوبی که در آن عمده نیازهای مسکن برآورده شده است، مقایسه کرده است:

سمت چپ شکل نشان دهنده وضعیت مطلوبی است که نظام مسکن فراگیر در ایران می‌توانست داشته باشد و در آن نیازهای مسکن جامعه به شکل شایسته برآورده شده بود. این وضعیت مطلوب تا حدی برگرفته از هدف‌های دست‌یافتنی است که در طرح‌های توسعه مسکن تصور شده است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). در چنین نظام مسکن مطلوبی، از بخش‌هایی از بازار مسکن تا حد کفایت، کالایی‌زدایی شده است تا تأمین مسکن به نفع افراد کم‌درآمد و یا با درآمد متوسط قابل استطاعت باشد. کالایزدایی به معنای خروج بخش‌هایی از بازار مسکن از حیطه مالی‌گرایی و سوداگری بازار است و در ایران در این امر تنها با دخالت مؤثر دولت و سایر عاملیت‌های غیربازاری و اجرای صحیح سیاست‌های اجتماعی مسکن امکان‌پذیر است^{۶۱}. در این نظام کارآمد جریان سرمایه به بازار مستغلات (خصوصاً چرخه تبدیل سرمایه‌های نفتی به سرمایه مستغلاتی) که عامل اصلی در مالی‌گرایی و سوداگری بازار به حساب می‌آید، توسط دولت (به عنوان یک عاملیت استعلایی) کنترل و هدایت می‌شود، و این امر امکان‌پذیر نیست مگر آنکه تغییرات ساختاری در ارتباط با جایگاه سرمایه مستغلات در چرخه‌های اقتصاد کلان کشور رخ دهد. به این ترتیب این نظام ممکن است بتواند تمامی اقشار اجتماعی را در درون بازار رسمی جای داده است و نظام غیر رسمی تأمین مسکن جایگاهی در آن پیدا نمی‌کند.

در مقابل شکل سمت راست وضعیت موجود را نشان می‌دهد. قدرت (حجم زیاد دارایی‌های جاری و غیرجاری) سرمایه مستغلات که ناشی از پیوند آن با سرمایه نفتی و سازوکار خلق پول کشور است، تمامی بازار رسمی کشور را فراگرفته و مسکن و زمین را به عنوان کالایی با ارزش سوداگری زیاد درآورده است. در نتیجه این امر، علی‌رغم تولید قابل‌ملاحظه، به‌خاطر روند صعودی و سریع رانت بازار مسکن و زمین (که بسیار بیشتر از تورم عمومی است) استطاعت‌پذیری مسکن شدیداً کاهش پیدا کرده است. دولت به عنوان بالاترین نهادهای

بروکراتیک و برخورداری از ارگان‌های گسترده، که با داشتن درآمد مستقل نفتی قدرتمند نیز هست و توان وضع چارچوب‌های ضوابطی به‌منظور تغییرات ساختاری را دارد، تاکنون نتوانسته (به‌معنای شکست خوردن سیاست‌ها) و یا نخواست (یعنی عدم اراده به عمل در جهت حفظ منافع عاملیت‌های فعال بهره‌بردار که نفوذ قدرت اقتصادی آن‌ها نفوذ سیاسی را به‌همراه داشته است) وضعیت موجود را به نفع بخش‌های فرودست جامعه تغییر دهد. از طرف دیگر با توجه محرک بودن بازار مسکن برای رشد اقتصادی، خود دولت همواره سیاست‌های انبساطی را در بازار مسکن مورد نظر قرار داده است. در چنین وضعی کنش‌های غیررسمی بر بخش‌هایی از نظام مسکن حاکم شده است تا از این طریق تأمین مسکن نیازمندان را انجام دهند. خلاء کنش مؤثر بازار رسمی در بخش‌هایی از نظام مسکن، گسترش بازار غیررسمی را به‌عنوان چاره‌ای ناگزیر اجتناب‌ناپذیر کرده است، به‌گونه‌ای که اکنون بخش قابل‌ملاحظه‌ای از تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد جامعه در خارج از نظام رسمی و چارچوب‌های قانونی انجام می‌شود. از طرف دیگر، تغییرات اجتماعی معاصر در ساختار خانوار و عدم تطابق بازار مسکن با نیازهای عرضه شده جدید به تعمیق روابط غیررسمی به آن دامن زده است.



شکل ۸. نظام مسکن ایران آنگونه که باید باشد (چپ)، در مقابل نظام مسکن آنگونه که هست (راست)

پی‌نوشت‌ها

۱. بازار رسمی (Formal Market) در مقابل بازار غیررسمی (Informal Market) مفهوم پیدا می‌کند. در بازار غیر رسمی قواعد و ضوابط حاکمیتی (Regulatory Framework) که توسط نهادهای قانونی وضع شده است، نادیده گرفته می‌شود. این موضوع بدان معنا نیست که بازار غیررسمی خارج از هرگونه قاعده، روال و یا هنجاری کار می‌کند، بلکه قواعد این بازار در چارچوب ضوابط رسمی قرار نمی‌گیرد. بنابراین کنترل و نظارت حاکمیت بر فعالیت‌های این بازار کم‌رنگ و یا بی‌اثر است. این خارج از قاعده رسمی بودن مزایا و معایب خاص خود را دارد که در هر نظام مسکن خاص می‌توان به بررسی آن‌ها پرداخت (Payne & Majale, 2012; Roy, 2015; Abramo, 2020).

2. Need

3. Decent

۴. مناسب بودن مسکن بسیار اهمیت دارد. به‌این معنا یک مسکن تنها سرپناهی برای خانواده نیست، بلکه زندگی در آن

نباید همراه با تأثیرات منفی و جانبی برای فرد (مانند بروز امراض جسمی و روحی) و اجتماعی (مانند ایجاد زمینه‌های بروز جرم و بزهکاری) باشد. بنابراین مسکنی که واجد شرایط مناسب زیستی نیست نمی‌تواند نیاز مسکن خانواده را مرتفع کند (Oxley, 2000).

5. Failure

6. Agency, Structure, Institution, Discourse

۷. نظام مسکن ابعادی - اجتماعی، اقتصادی و سیاسی - بسیار فراگیرتر از بازار مسکن را که در آن بیشتر به جنبه‌های کمی واحدهای مسکونی موجود، مانند تعداد، قیمت، اندازه واحد و غیره توجه دارد شامل می‌شود (Van Der Heijden, 2013, 5).

۸. این مدل در ابتدا در پروژه موسوم به DEMOLOGOS استفاده شد (Martinelli, Moulaert & Novy, 2013). هدف این مدل درک ابعاد مختلف توسعه نظام‌های مختلف از جنبه‌های مختلف و توجه خاص به موضوعاتی گوناگونی بود که غالباً در پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای نادیده گرفته می‌شد. این مدل چارچوبی نظری و تحلیلی ارائه می‌دهد که قابل پیاده شدن در نمونه‌های مختلف و نظام‌های گوناگون است.

9. Housing Gap

۱۰. منظور از شکاف در بازار، مقدار نیازهایی است که به شکل مناسب برآورده نشده است. وجود نیاز مسکن تنها شامل عدم دسترسی به سرپناه یا بی‌خانمانی نیست. بلکه وجود نیاز مسکن شامل زیستن در تمامی موقعیت‌های نامناسب مانند عدم دسترسی به امکانات و تسهیلات ضروری، اسکان در بی‌غولها و زاغه‌ها، زندگی در مکان‌های با تراکم زیاد، قرارگیری در نقاط پرت و دور از دسترس، نداشتن حق تصدی (تهدید به تخلیه)، و در معرض دایمی بلایا بودن، نیز می‌شود (Robinson, 1979).

۱۱. منظور از سرمایه مستغلاتی کل سرمایه موجود در بازارهای مستغلات، زمین و مسکن است. که شامل سرمایه‌های در گردش و دارایی‌های جاری این بازارها می‌شود.

12. Patsy Healey

13. Agency

14. Structure

15. Institution

16. Discourse

۱۷. این مدل در ابتدا در پروژه موسوم به DEMOLOGOS استفاده شد (Martinelli, Moulaert & Novy, 2013). مدل ارائه شده روشی بدیع و انتقادی را برای تحلیل یک نظام مسکن فراهم می‌آورد که با روش‌های رایج (عمدتاً بر مبنای رویکرد اثبات‌گرایی) فاصله گرفته است.

۱۸. در راستای چارچوب نظری مدل تحلیلی ASID، مبنای تئوریک این مقاله بر اساس: (۱) تئوری انتظام (Regulation Theory) که با مبنا قرار دادن «نظام انباشت» و «شیوه انتظام» اقتصاد سیاسی توسعه در یک جامعه را بررسی می‌کند (Jessop, 2001, 2005)، (۲) تئوری نهادی (Institutional theory) که در یک جامعه رابطه بین دینامیزم‌های اقتصادی - اجتماعی، تغییرات نهادی را بررسی می‌کند (۳)، (Jessop & Sum, 2006; Lambooy & Moulaert, 1996)، (۴) Khan, 2004)، شکست حاکمیت که به بررسی علل شکست دولت در برنامه‌های توسعه در کشورهای جنوب می‌پردازد (Khan, 2004)، (۵) Khan, 2005) مدل تحلیل مارکسیستی مسکن (Marxian Models)، که بر مبنای نظریات مارکس انباشت ثروت در بازار مسکن را بررسی می‌کند (Cameron, 2006)، و (۶) تئوری توسعه پسااستعماری (Post-colonial Development Theory) که ویژگی‌های خاصی را برای کشورهای در حال توسعه در نظر می‌گیرد (Schindler, 2017).

۱۹. در این پژوهش از نتایج مصاحبه عمیق با کارشناسان حوزه اقتصاد و مسکن: آقایان دکتر محمود اولاد، مهندس حبیب‌الله طاهرخانی، مهندس فردین یزدانی، دکتر عبدالوهاب شهلی‌بر، دکتر حسین ایمانی جاجرمی، دکتر حسین راغفر، دکتر خلیل حاجی‌پور و خانم دکتر اعظم خاتم استفاده شده است.

20. Exchange Value

21. Use Value

22. Speculation

23. capital switching

24. Secondary Circuit

۲۵. بر اساس آمار وزارت راه و شهرسازی (چگینی، ۱۳۹۵)، در سال ۱۳۹۵ حدود ۴.۸ میلیون واحد خالی و یا استفاده موقت در کشور وجود دارد. در حالی که این تعداد در پنج و ده سال قبل آن به ترتیب در حدود ۱.۶ میلیون واحد و ۶۳۳ هزار واحد بوده است. این رشد سریع نشان از استفاده مسکن به عنوان کالایی مناسب برای حفظ ارزش دارایی و یا سوداگری دارد.

۲۶. همچنین بررسی بعضی از شاخص‌های نظام مسکن در طی این مدت نشان دهنده رشد کیفی بازار مسکن در ایران

است:

- متوسط اندازه مساحت خانه کاهش داشته و تعداد اتاق‌ها کمتر شده، اما به خاطر کاهش شدید بعد خانوار، در مجموع مساحت مسکونی به‌ازای هر نفر افزایش داشته است.
- متوسط تعداد خانوار در واحد مسکونی و نیز تعداد نفرات در واحد مسکونی کمتر شده است. در کل کشور در سال ۱۳۹۰، تنها در ۵٪ خانه‌ها بیش از یک خانوار زندگی می‌کردند که این رقم در سال ۱۳۶۵، ۱۳.۷٪ بوده است.
- دسترسی به زیرساخت‌های شهری بهتر شده است.
- کیفیت ساخت‌وساز از نظر استفاده از مصالح بهتر، سازه‌های مقاوم‌تر و رعایت استانداردها بهتر شده است.
- در اثر بازسازی خانه‌های قدیمی‌تر، تعداد خانه‌های آسیب‌پذیر در برابر حوادث (زلزله) کاهش داشته است. با این وجود هنوز حدود ۲۵٪ از خانه‌های کشور در برابر حوادث آسیب‌پذیر هستند.
- کمبود مسکن (شاخصی که نشان دهنده تفاوت کل تعداد خانوار و تعداد کل واحد مسکونی است) از سال ۱۳۸۵ به بعد به طرز چشم‌گیری روند کاهشی داشته است. این رقم در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ به ترتیب معادل: ۱.۸۱، ۱.۸۱، ۱.۸۲، ۱.۸۲، ۱.۶۴، ۱.۵۷، ۱.۵۰، ۱.۴۲، ۱.۳۳، ۱.۲۳، ۱.۱۱، ۱.۰۹ میلیون واحد برآورد شده است.

۲۷. نکته مهم دیگری که باید مد نظر داشت اینست که بازار مسکن از قواعد کلی عرضه-تقاضا پیروی نمی‌کند. یک واحد مسکونی معمولاً عمری طولانی دارد و به آسانی از بین نمی‌رود (در ایران عمر متوسط خانه بیش از سی سال است و در بسیاری نقاط دنیا حتی به بیش از یک قرن می‌رسد). مسکن کالایی بسیار متنوع است (از نظر گونه و اندازه و مکان و ...). همچنین مسکن عمدتاً گران‌ترین کالایی است که یک خانوار، معمولاً به سختی، تهیه می‌کند (مسکن در کل دنیا حدود ۸۰٪ دارایی خانوارها را شامل می‌شود). مسکن قابلیت تجارت ندارد (نمی‌توان آن را جابه‌جا کرد). همچنین خانوارهای مختلف براساس طبقه اجتماعی، میزان درآمد، ساختار و سابقه خانوادگی، روابط اجتماعی و همسایگی و چشم‌اندازهای آتی خود انتظارات متفاوتی از بازار مسکن دارند.

28. Consumer Price Index (CPI)

- ۲۹. این رقم در سال ۱۳۸۰ به حدود ۳۳.۴٪ رسید درحالی‌که در سال ۱۳۷۵ حدود ۲۵.۳٪ بود (ملکی، ۱۳۹۵).
- ۳۰. این رقم در دهک اول معادل ۲۶ مترمربع و در دهک دهم معادل ۱۶۱ متر مربع است. متوسط مساحت مسکن برای هر فرد در بین پنج دهک پایین کمتر از ۲۲ مترمربع برآورد شده است. در پنج دهک اول این رقم به‌ترتیب معادل ۱۱.۴۳، ۱۵.۰۸، ۱۷.۰۵، ۱۸.۵۶ و ۲۲.۸۲ مترمربع است.

۳۱. بازار استیجاری در سال ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ به‌ترتیب، ۲۹٪، ۳۳٪ و ۳۶.۷٪ کل بازار مسکن را شکل داده است.

32. Homeownership

- ۳۳. در سال ۱۳۵۵، جمعیت شهری ایران ۱۵.۸ میلیون نفر برآورد شد. در سال ۱۳۷۵ این رقم به ۳۶.۸ میلیون نفر رسید.
- ۳۴. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که بسیاری عقیده دارند که برای رفع نیاز مسکن در جامعه باید تولید مسکن را در کشور تقویت کرد تا با افزایش عرضه تعادل در بازار ایجاد شود. بحث‌هایی نظیر تولید یک میلیون واحد مسکونی در کشور در همین راستا و براساس همین گفتمان شگل گرفته است.

35. Hyper-commodification

36. Exchange Value

37. Supreme Agency

- ۳۸. بر اساس گزارش بانک جهانی (World Bank, 1994) در پایان قرن بیستم، مسکن ۲ تا ۸ درصد تولید ملی و ۱۰ تا ۳۰ درصد تشکیل سرمایه ثابت را در کشورهای مختلف به خود اختصاص داده است.

39. Developmentalist State

- ۴۰. به عنوان نمونه، نتایج یک تحقیق (Imani Shamlou, Pourjafar & Rafieian, 2018) در مورد دو شهر تهران و تبریز به روشنی نشان می‌دهد که تعداد درخواست جوازهای ساختمانی هماهنگ با افزایش درآمدهای نفتی سیر تصاعدی به خود گرفته است.

- ۴۱. نتایج مطالعات یزدانی و اطهاری (۱۳۸۶) نشان می‌دهد که در دهه ۱۳۷۰، به‌ازای هر یک درصد رشد در تولید ناخالص ملی ۱.۴٪ رشد در بخش مستغلات و تنها ۰.۴٪ در بخش صنعت در کشور رخ داده است که این موضوع نشان‌دهنده ورود و انباشت بسیار بیشتر سرمایه در بخش مستغلات است. همچنین، نرخ سرمایه‌گذاری در بازار مستغلات نیز قابل ملاحظه است. در فاصله سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۰، ۳۰٪ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بازار مستغلات انجام شده، درحالی‌که این نرخ برای بخش صنعت تنها ۱.۸٪ بوده است.

42. Petroleum Capital & Real-estate Capital

43. Liquidity

۴۴. در سال ۱۳۹۱، پول در گردش کشور به میزان ۷۰ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کرد. ۵۲٪ از این افزایش سرمایه به بخش مسکن و مستغلات وارد شد.

45. Boom & Bust

۴۶. خرج بودجه عمومی در ایران دروازه ورود افزایش پول در گردش به اقتصاد ملی است که پس از چرخش در اقتصاد می‌تواند در بازار زمین و مسکن رسوب کند.

۴۷. به عنوان نمونه به مباحث مطرح شده در هشتمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی با موضوع «مسکن؛ پیشران تولید» می‌توان مراجعه کرد.

۴۸. جهت سرمایه‌گذاری درازمدت، زمین و مسکن بازاری کم ریسک است که متوسط نرخ تورم آن بیشتر از تورم عمومی است. در طی حدود بیست سال (۱۳۷۱ تا ۱۳۹۱) نرخ تورم در بازار زمین و مسکن به ترتیب ۲۶.۳٪ و ۲۴.۲٪ بوده، در حالی که نرخ تورم عمومی ۱۹.۶٪ برآورد شده است. به عبارت دیگر، قیمت زمین و مسکن در این مدت به ترتیب ۲۰۹۷ و ۲۰۱۲ برابر تورم عمومی بیشتر شده است (جدول ۳). اگر بر اساس قیمت ارز بین‌المللی (دلار) نیز این محاسبات را انجام دهیم به ترتیب قیمت متوسط زمین و مسکن ۶۰.۱ و ۴۰.۳ برابر شده است که در مقایسه با بسیاری از شهرهای بزرگ دنیا این رقم بسیار بیشتر است. در این مدت در حالی که رقم عمومی تورم ۲۳.۴٪ بوده، تورم بازار مسکن ۵۱٪ است (چگینی، ۱۳۹۵).

۴۹. سود سپرده بانکی در ایران به نسبت بالاست (حداقل ۱۵ درصد در طی این دوره) و سپرده‌گذاری در بانک به نسبت کم‌ریسک است (به خاطر تضمین بانک مرکزی) و قابلیت نقدشوندگی سریع دارد. به همین خاطر سپرده‌گذاری در بانک برای سرمایه‌های مازاد کوچک جذابیت زیادی دارد. در طی سال‌های گذشته، بانک‌های خصوصی و دولتی توانسته‌اند سرمایه قابل ملاحظه‌ای را به صورت سپرده جذب کنند و سپرده‌گذاری در بانک رقیب بازار مستغلات محسوب می‌شود. اما، نکته قابل توجه اینجاست که خود بانک‌ها بخش عمده‌ای از این سرمایه جذب شده را در بازار مستغلات سرمایه‌گذاری کرده‌اند. به عبارتی، سرمایه‌های خرد و کلان جذب شده در نظام بانکی نیز به بازار زمین و مسکن برمی‌گردد.

۵۰. تفاوت عمده‌ای بین نیاز و تقاضای مسکن وجود دارد. تقاضای (مؤثر) مسکن به توانایی پرداخت بهای مسکن ارجاع می‌دهد، در حالی که نیاز مسکن، فارغ از توانایی خرید، به برآوردن ملزومات یک سرپناه مناسب و درخور اشاره دارد. در ایران، تقاضای مؤثر مسکن عمدتاً از جانب خانوارهای با درآمد بالا، برای خرید واحدهای بزرگتر در مناطق مرفه، به بازار عرضه می‌شود. به این خاطر عرصه سوداگرانه بازار عمدتاً در جهت برآوردن نیازهای این قشر از جامعه تولید مسکن را سمت‌وسو داده است.

۵۱. دکتر عباس آخوندی، وزیر وقت راه و شهرسازی، در تاریخ ۲۱ فروردین ۱۳۹۶ اعلام کرد: «تعداد خانه‌های خالی در ایران در سال ۸۵، شش صد و ۳۰ هزار واحد بوده که در سال ۹۰ به یک میلیون و ۶۶۰ هزار خانه خالی رسید. ظرف ۵ سال یک میلیون خانه خالی اضافه شد که در سال ۹۰ تا ۹۵ آمار خانه‌های خالی به دو میلیون و ۵۸۷ هزار واحد رسید.»
< <https://www.iribnews.ir/fa/news/1586370>

52. Supreme Agent

53. Rentier

54. Developmental (ist)

۵۵. اصطلاح «دولت رانتی» برای اولین بار توسط مهدوی در سال ۱۹۷۰ برای تشریح توسعه اقتصادی در آن زمان ایران ابداع شد (Mahdavy, 1970).

۵۶. این امر در ایران حتی پیش از گسترش مالی‌گرایی در بازار مسکن پس از دهه ۱۹۸۰ در دنیا اتفاق افتاده است.

۵۷. خانوار (Household) شامل افرادی است که در یک واحد سکونت زندگی می‌کنند. خانواده (Family) اما معنایی فراتر از خانوار دارد و شامل کوچکترین واحد جمعی یک جامعه می‌شود. در حالی که خانوار به جنبه‌های کمی جمعیت اشاره دارد، مفهوم خانواده جنبه‌های کمی، زیستی و اجتماعی را در برمی‌گیرد.

۵۸. مهم‌ترین تغییرات کمی عبارت‌اند از:

- در حالی که تعداد خانوارهای پرجمعیت کاهش یافته، تعداد خانوارهای یک نفره افزایش داشته است (از ۴.۵٪ سال ۱۳۶۵ به ۷.۱٪ سال ۱۳۹۰).

- سن اولین ازدواج افزایش یافته است (در فاصله سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۰ برای زنان از ۱۹ به ۲۳.۴۴ سال و برای مردان از ۲۴ به ۲۶.۷ سال رسیده است).

- اشکال جدیدی از هم‌خانگی به تدریج در شهرهای بزرگ رواج یافته است.

- گرایش به داشتن فرزند کمتر و فرزندآوری در سنین بالاتر بیشتر شده است (۱.۷ فرزند).

- پدرسالاری و تعقیب حرفه پدران کمتر شده است (در سال ۱۳۷۵، ۹۱.۵٪ سرپرست خانوارها مرد بودند که در سال

۱۳۹۰ این رقم به ۸۸٪ رسید).

- تعلق و سکنی در محله‌ی زادگاه کاهش یافته است.
- نرخ طلاق بیشتر شده است (از ۸.۸٪ سال ۱۳۷۰ به ۱۶٪ در سال ۱۳۹۰ رسید).
- سنت چند همسری بسیار کمرنگ شده است (برآورد شده حدود ۰.۴٪ مردان بیش از یک همسر دارند).

59. Path-shaping

60. Path-dependency

۶۱. این امر با ایجاد یک سیستم تخصیص یارانه به تولید و عرصه مسکن به‌همراه نظارت و کنترل درازمدت بر ورود و خروج به این سیستم امکان‌پذیر است. چگونگی ایجاد این سیستم نیازمند پژوهش‌های عمیقی است که جایگاه آن در عرصه دانش کشور خالی است.

منابع

- اسدی، علی، تهرانیان، مجید، عبدی، عباس، و گودرزی، محسن (۱۳۹۵). صدایی که شنیده نشد: نگرش‌های اجتماعی - فرهنگی و توسعه نامتوازن در ایران گزارشی از یافته‌های طرح «آینده‌نگری». تهران: نشر نی.
- اطهاری، کمال، و یزدانی، فردین (۱۳۸۶). بورژوازی مستغلات؛ کز کار کردی جامعه، گزتابی شهر. چشم‌انداز ایران، ۴۸، ۴۳-۵۰.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۶). بورژوازی مستغلات: مدار نامولد سرمایه. چشم‌انداز ایران، ۴۷، ۳۸-۴۲.
- اطهاری، کمال (۱۳۹۱). تحلیلی بر وضعیت مسکن. گسترش ساختمان، ۱۹، ۱۹-۳۸.
- اطهاری، کمال (۱۳۹۶). توسعه ایران در محاق: روایت مسکن. چشم‌انداز ایران، ۱۰۵، ۹۳-۱۰۰.
- اصلانی، پروانه و خسروی، تقوا (۱۳۹۱). تحلیل عوامل مؤثر بر حباب قیمت مسکن در تهران. پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۶۱، ۱۰۵-۱۳۲.
- انجمن جامعه‌شناسی ایران (۱۳۹۰). آسیب‌های اجتماعی ایران (مجموعه مقالات). تهران: آگه.
- مهندسین مشاور برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی آپادانا (بتا) (۱۳۹۰). طرح پژوهشی مسکن مهر. تهران: دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن و شهرسازی.
- پیران، پرویز (۱۳۸۱). بازهم در باب اسکان غیر رسمی: مورد شیرآباد زاهدان. هفت شهر، ۹، ۷-۲۴.
- پیران، پرویز (۱۳۸۴). فقر و جنبش‌های اجتماعی در ایران. رفاه اجتماعی، ۵، ۹-۱۸.
- تولایی، نوین و یاری، جلیل (۱۳۹۰). بررسی عوامل مؤثر بر تمایل به مهاجرت درون شهری در تهران با تأکید بر احساس نابرابری فضایی. تحلیل اجتماعی نظم و نابرابری، ۳، ۱۱۰-۷۹.
- چگینی، علی (۱۳۹۵). بازی خانه‌ها؛ پیش‌بینی بازار مسکن توسط آقای علی چگینی. اقتصاد ایران، ۲۰۷، ۱۴.
- چگینی، علی (۱۳۹۶). بررسی شاخص‌های مسکن. معاونت مسکن و ساختمان، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- خلیلی‌عراقی، منصور و احمد حسنی (۱۳۹۸). درآمدی بر اقتصاد مسکن. تهران: دانشگاه تهران.
- دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۹). دولت و توسعه اقتصادی: اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گر. تهران: آگاه.
- دو سوتو، هرناندو (۱۳۹۶). راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟ (مترجم: فریدون تفضلی). تهران: نشر نی.
- سعیدی‌راد، ساناز (۱۳۹۴). تأثیر وجود خانه‌های خالی از سکنه بر تعادل بازار مسکن (مطالعه موردی: شهر اصفهان). پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده کارآفرینی هنر و گردشگری، دانشگاه هنر اصفهان.
- سلطانی، احسان (۱۳۹۳). روند ۲۰ ساله بازار مسکن و تأثیر آن بر رکود اقتصادی کشور. صنعت نساجی، ۲۵۰، ۷۶-۸۲.
- سلطانی، احسان (۱۳۹۴). نفت، بودجه و نرخ ارز. کارآفرین، ۱۱۷، ۸.
- شهلای‌بر، عبدالوهاب (۱۴۰۰). امکان‌سنجی اجتماعی ایجاد «سکونت سرا» در شهر تهران. تهران: انتشارات همشهری.
- شاکری، عباس (۱۳۹۵). مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران. تهران: رافع.
- صالحی‌امیری، سیدرضا و خدائی، زهرا (۱۳۹۶). حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی: چالش‌ها و پیامدها. تهران: ققنوس.
- عبدی، عباس (۱۳۹۶). مقدمه‌ای بر پژوهش در جامعه‌شناسی خانواده در ایران. تهران: نشر نی.
- عبدی، محمدعلی؛ مهدی‌زادگان، سیما؛ و کردی، فرزانه (۱۳۹۰). شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۷). تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.

- قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰). تحلیل سیاست اجتماعی در ایران (۱۳۸۸-۱۳۶۰ش). رساله برای دریافت درجه دکتری تخصصی در رشته جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر و کامیاب، بهناز (۱۳۹۰). بررسی عوامل مؤثر بر تعیین سهم حساب قیمت در بازار مسکن - مطالعه موردی ایران. پژوهشنامه بازرگانی، ۵۸، ۱۷۴-۱۴۳.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵). سالنامه آماری کشور- سال ۱۳۹۵؛ فصل دهم: ساختمان و مسکن. مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۷). بررسی و تحلیل آمارهای مسکن و ساختمان. گروه آمارهای مسکن و ساختمان.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۸). بررسی روند تغییرات ساختار و ترکیب جمعیت کشور و جمعیت آن تا افق ۱۴۳۰ بر اساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵. دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری، گروه جمعیت و سلامت.
- مک‌لیود، تاس (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی در ایران: بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم (مترجم: علی‌اعظم محمدبیگی). تهران: نشر نی.
- ملکی، بهروز (۱۳۹۵). تحلیل بازار مسکن ایران. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.
- ملکی، بهروز (۱۳۹۷). بازار مسکن در تلاطم رونق و رکود. تدبیر، ۳۰۴، ۴۹-۵۰.
- وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۳). مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن سند راهبردی و چشم‌انداز کلان بخش مسکن در افق ۱۴۰۵.
- وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۶). طرح جامع مسکن (۱۳۹۶-۱۴۰۵): سند تلفیق.
- وزیری زاده، علیرضا (۱۳۹۷). تفاوت نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه با تجارب اروپایی، با تأکید بر بازتعریف مفهوم و نقش مسکن اجتماعی در برآوردن نیاز مسکن اقشار کم درآمد. نامه معماری و شهرسازی، ۲۰، ۴۹-۶۸.
- هاروی، دیوید (۱۳۸۷). شهری شدن سرمایه: چرخه دوم انباشت سرمایه در تولید محیط مصنوع. (مترجم: عارف اقوامی مقدم). تهران: نشر اختران.
- یزدانی، فردین (۱۳۹۰). قطع وابستگی نظام درآمدی شهرداری‌ها به تراکم مازاد ساختمانی؛ امری سهل و ممتنع، رویکرد اقتصاد سیاسی به نظام درآمدی شهرداری‌ها. اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
- Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014). Centering Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31, 1-22.
- Abramo, P. (2020). The COMP-FUSE City: Informal Land Market and Urban Structure in Latin American Metropolises. In P. Van Den Broeck, A. Sadiq, H. Verschure, F. Moulaert, & M. Quintana (Eds.), *Communities, Land and Social Innovation: Land Taking and Land Making in an Urbanising World* (18-40). UK: Edward Elgar Pub.
- Ball, M. (2014). *Rebuilding construction (Routledge revivals): economic change in the British construction industry*. New York: Routledge.
- Barlow, J., & Duncan, S. (1994). *Success and failure in housing provision: European systems compared*. Elsevier Science Ltd. Oxford: pergamon.
- Bashiriyeh, H. (1984). *The state and revolution in iran*. New York: St. Martin's press.
- Beblawi, H. (2015). The rentier state in the Arab world, in H. Beblawi and L. Giacomo (eds.) *The Arab State* (85-98), London: Routledge .
- Blanc, M. (2004). the Changing Role of the State in French Housing Policies: a Roll-Out Without Roll-Back? *European Journal of Housing Policy*, 4(3), 283-302. doi: 10.1080/1461671042000307260.
- Bourdieu, P. (2005). *The social structures of the economy* (Translated by Chris Turner). Cambridge: Polity Press.
- Cameron, S. (2006). Demologos Working Paper Thematic Synthesis; Housing System. *DEMOLOGOS D1.2 Discussion Papers*, 32-1 .
- Chen, Y. L. and Li, W. D. (2012). Neoliberalism, the Developmental State, and Housing Policy in Taiwan, in Park, B.-G., Hill, R. C., and Saito, A. (eds). *Locating Neoliberalism in East Asia. Neoliberalizing Spaces in Developmental States* (196-224). Chichester: Wiley Blackwell.

- Christophers, B. (2011). Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6), 1347-1364.
- Fernandez, R., and Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. *Competition and Change*, 20(2), 71-88. doi: 10.1177/1024529415623916.
- Gao, Z. (2014). A Supply-side Oriented Analysis of Urban (Re)development in China by way of Smith's Rent Gap Theory. *Een aanbod gerichte analyse van stedelijke (her)ontwikkeling in China door middel van Smith's rent gap theorie*.
- Gotham, K. F. (2009). Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International journal of urban and regional research*, 33(2), 355-371.
- Hakimian, H. (2008). Institutional Change, Policy Challenges, and Macroeconomic Performance: Case Study of the Islamic Republic of Iran (1979-2004). *World Bank Publications - Books, The World Bank Group*, number 28004. Washington, DC 20433.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (1991). Models of the development process: A review, *Journal of Property Research*, 8(3), 219-238. doi: 10.1080/09599919108724039.
- Healey, P. (1992). An institutional model of the development process. *Journal of Property Research*, 9(1), 33-44. doi: 10.1080/09599919208724049.
- Healey, P. and Barrett, S. M. (1990). Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. *Urban Studies*, 27(1), 89-103. doi: 10.1080/00420989020080051.
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-3), 101-131.
- Van Der Heijden, H. (2013). *West European Housing Systems in a Comparative Perspective*. Amsterdam: IOS Press under the imprint Delft University Press. Available at: <http://www.iospress.nl/book/west-european-housing-systems-in-a-comparative-perspective/>.
- Imani Shamlou, J., Pourjafar, M. R., and Rafieian, M. (2018). Role of Oil-based Economic Components in Spatial Transformations of Tehran and Tabriz Metropolises. *Political Spatial Planning*, 1(1). Available at: <http://psp.modares.ac.ir/article-42-26898-en.html>.
- Jessop, B. (2000). The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Ecological Dominance of Globalizing. *International journal of urban and regional research*, 24(2), 323-360. doi: 10.1111/1468-2427.00251.
- Khan, M. (2004). State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies, in Tungodden, B., Stern, N., and Kolstad, I. (eds), *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization* (165-195). Oxford University Press and World Bank.
- King, R. J. (1989a). Capital switching and the role of ground rent: 1 Theoretical problems. *Environment and Planning A*, 21(4), 445-462.
- King, R. J. (1989b). Capital switching and the role of ground rent: 3 Switching between circuits, switching between submarkets, and social change. *Environment and Planning A*, 21(7), 853-880.
- MacKinnon, D., & Cumbers, A. (2018). *An Introduction to Economic Geography: Globalisation, Uneven Development and Place* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315684284>
- Mahdavy, H. (1970). The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. In M. A. Cook (Ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East* (428-467). Oxford: Oxford University Press.

- Majale, M., Tipple, G., French, M., & Sietchiping, R. (2011). *Affordable Land and Housing in Asia, Volume 2*. Nairobi.
- Malpass, P. (2004). Fifty years of British housing policy : leaving or leading the welfare state? *Journal of Housing Policy*, 4(2), 209-227.
- Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23(1), 1-19. doi: 10.1080/02673030701731100.
- Martinelli, F., Moulaert, F., and Novy, A. (2013). *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*, Edited by F. Martinelli, F. Moulaert, and A. Novy. London : Routledge.
- Moulaert, F. and Jessop, B. (2007). *Thematic Synthesis Paper 1 - Agency, Structure, Institutions, Discourse (ASID), Demologos*. Available at : demologos.ncl.ac.uk/wp/wp2/ papers/TSP1.pdf.
- Moulaert, F., Jessop, B., and Mehmood, A. (2016). Agency , structure , institutions , discourse (ASID) in urban and regional development. *International Journal of Urban Sciences*. doi: 10.1080/12265934.2016.1182054.
- Oxley, M. (2000). *The future of social housing : learning from Europe. Institute for Public Policy Research*. Edited by E. F. on the F. of S. H. Institute for Public Policy Research (London. Institute for Public Policy Research, Forum on the Future of Social Housing.
- Paya, A., Raghfar, H., Abdi, A., Poor, D. M., & Fadavi-Ardekani, M. (2016). Social, Economic, Political, and Intellectual Changes in Iran Since 1960s . In H. Tiliouine & R. Estes (Eds.), *The State of Social Progress of Islamic Societies: International Handbooks of Quality-of-Life* (211-235). Cham : Springer.
- Payne, G. K. (2004). *The urban housing manual : making regulatory frameworks work for the poor / Geoffrey Payne and Michael Majale, Edited by M. Majale 1958-. London : Earthscan, 2004.*
- Payne, G., & Majale, M. (2012). *The urban housing manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*. London : Routledge.
- Robinson, R. (1979). *Housing Economics and Public Policy*. London : Macmillan Basingstoke.
- Ronald, R., and Doling, J. (2010). Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar. *International Journal of Housing Policy*, 10(3), 233-254. doi: 10.1080/14616718.2010.506740.
- Roy, A. (2015). Urban Informality : The Production and Regulation of Space. In James D. Wright (ed.), *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences* (818-822). Second Edition, oxford : Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-08-097086-8.74051-7.
- Salehi Esfahani, H., and Pesaran, M. H. (2008). Iranian Economy in the Twentieth Century : A Global Perspective. *Iranian Studies*, 42(2), 177-211.
- Saunders, P. (1984). Beyond housing classes : the sociological significance of private property rights in means of consumption. *International Journal of Urban and regional research*, 8(2), 202-227.
- Scanlon, K., and Whitehead, C. (2014). Conclusion. *Social Housing in Europe*, 433-443.
- Seabrooke, L. (2009). *The politics of housing booms and busts*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Torgersen, U. (1987). Housing : The wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(1), 116-126. doi: 10.1080/02815737.1987.10801428.
- Turner, J. C. (1968). Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Planning Association*, 34(6), 354-363. doi: 10.1080/01944366808977562.

- URL1 : <https://www.amar.org.ir/agentType/ViewType/PropertyTypeID/2000>
- URL2 : <https://www.amar.org.ir/آماري/هزينه-و-درآمد-خانوار/هزينه-و-درآمد-خانوار/شهری#۵۷۳۳۹۷۶->
- World Bank (1994). *World Development Report 1994. Infrastructure for Development, World Development*. Oxford and New York: Oxford University Press. doi: 10.1016/S0305-750X(98)90001-8.
- Yamada, M., and Hertog, S. (2020). Introduction: Revisiting rentierism—With a short note by Giacomo Luciani. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 47(1) 1-5.
- Zebardast, E. (2006). Marginalization of the urban poor and the expansion of the spontaneous settlements on the Tehran metropolitan fringe. *Cities*, 23(6), 439-454. doi: 10.1016/j.cities.2006.07.001.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Journal of Architecture and Urban Planning. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله



وزیری زاده، علیرضا و حق شناس گرگانی، نسرین (۱۴۰۲). مسئله مسکن اقشار کم درآمد؛ کندوکاوی در باب موضوع عدم توانایی نظام مسکن رسمی در ایران در برآوردن نیاز مسکن اقشار کم درآمد جامعه براساس رویکرد اقتصاد سیاسی نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۶(۴۱)، ۴۵-۷۱.

DOI: 10.30480/AUP.2023.4266.1928

URL: http://aup.journal.art.ac.ir/article_1144.html

Questioning the Housing Gap in Iran Understanding the Housing Gap for Low–Income Households in Iran (based on the political economy approach)

Alireza Vaziri Zadeh

PhD in Architecture, Faculty of Engineering science, University of Leuven, Leuven, Belgium
(Corresponding Author)

Nasrin Haghshenas Gorgani

.A. in Urban Design, Faculty of Architecture and Urbanism, Imam Khomeini International University, Qazvin, Iran

Abstract

The contemporary formal housing market in Iran has been inappropriately commodified at the expense of deprived households and has failed in the provision of affordable decent housing for low–income families. The stock of Iranian housing market has developed significantly during the three last decades. Despite the massive growth of the housing market, there is a large amount of housing needs that are not satisfied appropriately and decently. The increasing proportion of informal settlements in the periphery of the big cities is irrefutable evidence that the affordability of housing in the formal market has declined for families with limited financial resources and that formal policies of affordable housing have further impoverished these families. The informal practices in the housing system have facilitated the provision of housing for low–incomes through unconventional ways. Consequently, the gap in the housing market (i.e. unsatisfied housing needs) has widened. This paper focuses on the last three decades (the period starting from the late 1980s) and looks at the state of the existing housing market. It aims to understand how, within the existing structures and their institutions, the housing system in Iran through its development has failed to address the housing needs of low–income households. In other words, it aims to identify the factors (such as path–shaping agencies or path–dependent institutions facilitated or impeded by some discourses) that have led to the inability of the formal housing system to provide decent and appropriate housing for a substantial part of society. In this paper, we employ the ASID (Agency, Structure, Institution and Discourse) model to study the housing system in Iran. Aside from looking at the development trajectory of the housing system, we point out the most pivotal actors (e.g. real–estate capital, the State and informal practice), institutional dynamics/structural shifts (e.g. regulatory framework, welfare system and family), and dominant discourses (e.g. homeownership and developmentalist ambition) and integrate them in the ASID model. The paper is divided into four main sections. The first section presents methodological and theoretical approach of the research. The second section provides a clear perspective of the existing realities in the housing system and attempts to understand the contemporary trends in this system, identifying the gaps in the housing market. In the third section, we argue that the aggregated consequences of (a) the decisive role of petroleum/real–estate capital in exploiting housing as a commodity for rent speculation, as well as the developmentalist/rentier characteristic of the State that carries out neoliberal strategies and undermines welfare policies to promote de–commodification policies in housing, and the contemporary social demographic change and evolution in the institution of household, which introduces different types of housing demands, explain the failure of the housing system in Iran. The third section provides an analytical argument to evaluate these factors comprehensively, and underlines the role, interest, and strategy of specific actors in Iran’s housing system. The conclusion, the last section, argues that existing relationships among the main actors of Iran’s housing system, structured by economic, social and political dynamics, make this system incapable of providing decent housing for low–income households.

Keywords: Housing System in Iran, petroleum/real–estate capital, commodification of formal land and housing markets, the informal housing market, the institution of family in Iran