

جزوه تکمیلی درس دیدگاهها و روشهای برنامه ریزی مسکن شهری

مقاله اول: بررسی و نقش جایگاه دولت در تأمین مسکن
فصلنامه روند_ سال ۱۳۸۴_ شماره ۶۴
مقاله دوم: تحلیلی بر سیاستهای تأمین مسکن دولت مطالعات
شهری_ تابستان ۱۹۳۱_ شماره ۳

توجه: مباحث تئوری و دیدگاهها در دو مقاله مطالعه شود

گروه علمی جغرافیا
دکتر سیدمهدی موسی کاظمی

۱۳۹۵

بررسی نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن

سید وحید احمدی^۱

چکیده

مسکن نیاز اولیه بشر و مهم‌ترین کالایی است که تامین آن (اعم از تملک و یا استیجار)، سهم معتنی‌بھی از درآمد عامه مردم را به خود مشغول می‌دارد، به گونه‌ای که نوسانات قیمتی غیر معمول در این بخش که به وفور در تجربه کشورها نیز یافت می‌شود، باعث حذف قشر با درآمد متوسط و ضعیف جامعه از زمره تقاضای موثر شده و بعضاً دسترسی به مسکن مناسب را به یک آرزوی دست‌نیافتنی مبدل می‌سازد. براین اساس در پاره‌ای از موارد حوزه تامین و توزیع مسکن به موضوع و مصداق شکست بازار بدل شده و ضرورت دخالت دولت را مؤکد می‌سازد. تعیین نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن هدف غایی این مقاله است.

کلید واژه: مسکن، خانه های دست‌یافتنی، شکست بازار، دولت، شهرداری.

۱- محقق اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.ایران .

مقدمه

بخش مسکن از بخش‌های پیشرو در هر اقتصادی است که توجه به آن علاوه بر تأثیرات ژرف اجتماعی- فرهنگی، به لحاظ اقتصادی نیز حایز اهمیت بوده، همچون موتور رشد و توسعه عمل می‌نماید. این بخش با ایجاد رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در بخش ساختمان و بخش‌های وابسته^۱، از طریق تاثیر بر مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری^۲ تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نوسانات اقتصادی را به شدت تحت تاثیر قرار می‌دهد. از این‌رو کشورها در شرایط بحران اقتصادی و جدی شدن معضل بیکاری از این بخش به‌عنوان موتور رشد و مولد اشتغال کمک می‌گیرند. در عین حال هرگونه بی‌ثباتی در اقتصاد کلان می‌تواند سیستم کارآی مسکن (و هر بخش اقتصادی دیگری) را غیر کارآمد ساخته و اهداف تعیین شده در بخش را دور از دسترس سازد، پس شرط اولیه در تمهید بخش مسکن کارآمد، ایجاد محیط باثبات اقتصادی است.

دغدغه‌های مربوط به تأمین مسکن از دو عامل نشأت می‌گیرد؛ اول آنکه خرید مسکن بزرگترین معامله‌ای است که قاطبه مردم در طول عمر خود انجام می‌دهند. به گونه‌ای که خانواده‌های متوسط تقریباً حدود یک چهارم از درآمد و اقشار فقیر یا در آستانه فقر پنجاه درصد و حتی بیشتر از درآمد خود را به امر مسکن اختصاص داده و هر تغییر کوچک در قیمت مسکن و اجاره بها می‌تواند آثار مخرب و جبران‌ناپذیری بر زندگی فرد داشته باشد. دوم آنکه تجربه نشان داده است که رشد غیر معمول قیمت و اجاره بهای مسکن به‌ویژه در شهرهای بزرگ و عدم توجه به این مشکل،

۱- تحقیقات نشان می‌دهد که برای ساخت هر ۱۰۰ واحد مسکونی جدید در حدود ۸۰ نفر به‌طور مستقیم و ۸۰ نفر به‌طور غیر مستقیم مشغول به کار می‌شوند.

۲- مسکن هم کالای مصرفی به حساب می‌آید (منافعی که از محل استفاده از آن و یا اجاره کردن آن عاید شخص می‌شود) و هم به‌عنوان دارایی و کالایی سرمایه‌ای مطرح است.

گره‌های عدیده ای را در ابعاد فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی به دنبال خواهد داشت. گسترش حاشیه نشینی یکی از جمله این مشکل‌ها می‌باشد.

پدیده حاشیه نشینی، از علل ناپایدار کننده نظام شهری - به ویژه در کشورهای در حال توسعه - و از مصادیق بارز اسکان غیررسمی است که بنابر مشاهدات جهانی در حال گسترش فزاینده است. این نحوه اسکان هر چند نشان از فقر دارد اما به نوعی بیان کننده کاستی‌ها و نارسایی‌های سیاست‌های دولتی و بازار اسکان رسمی است. اسکان غیررسمی به سبب باز تولید فقر و گسترش آن، به مخاطره انداختن محیط زیست و تحمیل هزینه‌ای مضاعف در مقایسه با هزینه پیشگیری، تهدیدی جدی برای پایداری و انسجام جامعه شهری به حساب می‌آید. لذا نیازمند تدابیر ویژه‌ای برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آن‌ها در آینده است. از آن‌جا که اسکان غیررسمی از زمینه‌ای فراتر از مکان آن نشأت می‌گیرد و بر محیطی فراتر از مکان آن تأثیر می‌گذارد، رفع این معضل نیازمند سیاستگذاری و اقداماتی نه فقط در سطح محلی، بلکه در سطح ملی بوده و همکاری تمامی نهادهای ذی مدخل را طلب می‌کند.

شکست بازار در تامین مسکن

با توجه به اینکه تامین مسکن برای اقشار کم درآمد همواره در مسیر بهینه خود حرکت نمی‌کند بسیاری از اقتصاد دانان تامین مسکن اقشار کم درآمد را از مصادیق شکست بازار معرفی نموده و دولت را مکلف به اعمال دخالت در بازار می‌نمایند. بی‌خانمانی و وجودخانه‌های مغایر با استانداردهای کیفیت ساخت، مصداق روشن شکست بازار و بارزترین شاخص کمبود مسکن است. خانه‌های خالی از سکنه یکی از نمودهای شکست بازار در امر تخصیص خانه است. چراکه در کشورهای مختلف دنیا به رغم وجود مازاد تقاضا در بازار مسکن خانه‌هایی خالی از سکنه وجود دارد. چنانچه این

تعداد خانه، به خانه های در حال عرضه اضافه شود، شکاف میان عرضه و تقاضا تا حد زیادی بر طرف خواهد شد. برای نمونه در انگلیس در سال ۲۰۰۴ به ازای هر شخص بی خانمان حدود هفت خانه خالی از سکنه (به تعبیر دیگر در مجموع ۷۵۰ هزار خانه خالی از سکنه) وجود داشته است که چنانچه با عملکرد صحیح بازار این میزان به عرضه سالیانه مسکن اضافه می شد قطعاً مشکل بی خانمانی در این کشور سامان می یافت.^۱

شکاف عرضه و تقاضا، علاوه بر تأثیر بر قیمت مسکن، اجاره بها را نیز به شدت متأثر می سازد. ناکارآمدی بازار در تامین مسکن برای طیف وسیعی از اقشار با درآمد متوسط و پایین در کنار عملکرد ناکارآی نظام اقتصادی از جمله رشد نامتناسب دستمزد نسبت به رشد قیمت و اجاره بهای مسکن، لزوم دخالت دولت در این بازار را حتمی می سازد. بنابراین، دولت دخالت در بازار مسکن را با سه هدف دنبال می کند. هدف اول برای مقابله با معضل شکست بازار در تأمین سر پناه مناسب^۲ برای افراد سالخورده، بیمار، بی بضاعت، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم درآمد صورت می پذیرد. هدف دوم توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف و هدف سوم توجه به بازار مسکن به عنوان یک منبع مالیاتی - درآمدی برای دولت در شرایط رونق اقتصادی است. البته دخالت دولت در جریان خسارت ناشی از زلزله، سیل، آتش سوزی و دیگر حوادث طبیعی (در صورت

1-http://www.tutor2u.net/economics/content/topics/housing/housing_market_failure.htm
 -http://www.tutor2u.net/economics/revision_focus_2004/AS_Housing_Market_Failure.pdf
 -http://econ.lse.ac.uk/courses/sa422/sa422_handout60203.pdf
 -<http://www2.ups.edu/econ/pseje/articles/firstedition/mpeterson2.pdf>
 -http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/london_housing_market.rtf.

۲- در تامین نیاز قشر ضعیف جامعه و متناسب با قدرت خرید این طیف از متقاضیان مسکن، ممکن است سازوکار بازار، در برخی کشورها به نوعی کم توجهی به کیفیت ساخت و عدم رعایت استانداردهای ساخت و ساز باهدف کاهش قیمت تمام شده بینجامد. قطعاً چنین سرپناهی مورد تأیید نبوده و نمی توان آنرا موفقیت بازار تلقی نمود، پس هرگونه تخطی از استانداردهای وضع شده با هدف تامین نیاز قشر ضعیف جامعه از مصادیق بارز شکست بازار می باشد.

گسترش ناکافی بیمه‌ها) بدیهی فرض می‌شود. لازم به ذکر است برخی از کارشناسان برای میزان دخالت دولت حد و مرزی قایل نشده، در تمامی جوانب دولت را مکلف می‌سازند تا همگام با بخش خصوصی حرکت نماید. این گروه وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت را خلط نموده، خواستار دخالت همه جانبه دولت در امر اسکان می‌باشند، برعکس برخی دیگر تمامی مسئولیت ساخت و ساز را متوجه بخش خصوصی می‌دانند. بنابراین گام اول درشناسایی و حل مشکل اسکان، بررسی و تبیین حدود دخالت دولت در بازار است.^۱

موارد شکست دولت و بازار

ضرورت دخالت دولت در امر تأمین مسکن مسئله‌ای پذیرفته شده، بدیهی و غیر قابل انکار است. دولت‌ها به منظور برقراری ثبات در سیستم‌های تأمین مالی و ایجاد اشتغال در بخش ساخت و ساز ناگزیر از توجه به مقوله تأمین مسکن می‌باشند. هرچند ممکن است برخی سیاست‌ها صرفاً برای دوره‌ای خاص تعریف شوند و یا حتی فلسفه وجودی این سیاست‌ها هدفی غیر از کمک به اسکان اقشار ضعیف بوده باشد (به عنوان نمونه در ایالات متحده، سیستم بانکی فدرال وام مسکن و سازمان مسکن با هدف کمک به اقشار آسیب پذیر به وجود نیامد، بلکه هدف اصلی کمک به مؤسسات وام و تسریع در برون رفت اقتصاد ایالات متحده از رکود بود) اما تداوم سیاست متخذه جهت گیری کامل به جانب کمک به اقشار کم درآمد (و ناتوان جسمی) نشان از جدیت موضوع و لزوم رفع مشکل از وضعیت نابسامان این قشر، بعضاً در اقتصادهایی دارد که از نظر عملکرد و کارایی سازوکار بازار در صدر جهان قرار دارند.

1-http://oldfraser.lexi.net/publications/books/econ_prosp/part3.html.

به جهت تعیین حدود و ثغور دخالت دولت، تجربه کشورهای سوسیالیستی که نمونه ای از دخالت کامل دولت در تامین مسکن است را بررسی نموده تا نقاط قوت و ضعف چنین دخالتی را در تجربه این کشورها بیابیم.

الف) دخالت بی حصر:

بررسی تجربه کشورهای سوسیالیستی در تامین مسکن:

کشورهای سوسیالیستی که پنجاه سال حاکمیت نظام کمونیستی را تجربه کردند، مسکن را عامل اصلی توسعه محیط شهری و عامل تسریع در صنعتی شدن می دانستند. این کشورها (در دهه ۱۹۸۰) حداقل ۱۰ درصد از بودجه ملی را صرف تأمین مسکن می نمودند و تهیه مسکن و شغل از وظایف اصلی دولت به شمار می رفت. از دستاوردهای نظام تامین مسکن در کشورهای سوسیالیستی، قیمت‌ها^۱ و اجاره بها های کاملاً مصنوعی و پایین تر از نرخ بازار، خانه های با متراژ و کیفیت زیر حد استاندارد، صفهای طولانی انتظار برای تصاحب خانه های ساخته شده توسط دولت (عمدتاً ۸ تا ۱۰ سال)، اختلالات مربوط به توزیع سرمایه^۲، کمبودهای مزمن و سرمایه گذاری اندک بود. بررسی تجارب نشان از آن دارد که عملکرد دولت در تامین مسکن در این کشورها همچون سایر بخش‌ها که رد پای دولت در آن مشاهده می شود ناکارآ و سؤال بر انگیز است. به عنوان نمونه وضعیت سرمایه گذاری در بخش مسکن رومانی در زمان حاکمیت نظام سوسیالیستی به شدت زیر حد متعارف و لازم بود. تقریباً ۴۰ درصد مسکن‌های

۱- نسبت هزینه مواد اولیه (شامل مالیات ها و یارانه ها) به قیمت خانه در شوروی سابق، شش بود.

۲- به این مفهوم که تفاوت‌ها و اختلافات مربوط به کمبود خانه میان شهرها بسیار فاحش بود و در یک مقیاس جمعیتی مساوی شهرهایی که مراکز اداری را در خود جای داده بودند (به عنوان نمونه مسکو) وضعیت بهتری داشتند. به همین نسبت وضعیت کیفی خانه های روستایی از خانه های شهری پایین تر بود.

شهری، خانه های پیش ساخته ای بودند که از تجهیزات فرسوده ساختاری و خدمات عمومی شهری (آب، برق، گاز) برخوردار بوده وهستند. در حال حاضر این حجم از خانه ها و حجم انبوهی از خانه های روستایی نیاز به بهسازی دارند. همین وضعیت نامناسب فیزیکی خانه ها، دولت را به شدت به چالش جدی کشاند و بر آن داشت تا ضمن ترغیب بخش خصوصی به ساخت و ساز دخالت خود را در این خصوص به حداقل رساند. بدین منظور در دوره ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ سیاست خصوصی سازی با جدیت دنبال شد. خانه ها به قیمت نازل به ساکنان پیشنهاد شدند تا نهایتاً در پایان سال ۱۹۹۹ سهم ۶۷ درصدی بخش خصوصی از خانه ها به ۹۵ درصد افزایش یافت. این سیاست در دیگر کشورهای با ساختار مشابه با شدت وضعف تعقیب شد. در جمهوری چک بخش مسکن در زمان حاکمیت نظام سوسیالیستی، تحت کنترل شدید دولت بود و تعاونی ها نقش مهمی در تولید مسکن داشتند، به طوری که هر شهروند می توانست از طریق پرداخت حق عضویت در تعاونی ها از مزایای عضویت برخوردار شود. در این برهه دولت برای ساخت خانه ها یارانه می داد، در عوض خود افراد نیز بایستی (به طور محسوسی) در ساخت خانه از طریق کمک مالی و همچنین از راه های دیگر از جمله ارایه خدمات مجانی در ساخت، مشارکت می کردند. شخص امکان استفاده از خانه ساخته شده توسط تعاونی را می یافت، اما به هیچ وجه حق فروش آنرا نداشت. مع الوصف عملکرد بد سیستم، مسئولان را بر آن داشت تا اقتصاد بازار مورد توجه قرار گیرد. هرچند در ابتدا بجز خانه های در اختیار خانوار ها کلیه خانه های خصوصی، ملی اعلام شدند، اما پس از سال ۱۹۹۱ با شروع خصوصی سازی تا سال ۱۹۹۵ به اعضای تعاونی حق مالکیت اعطا شد. تعاونی ها اجازه یافتند سهام خود از خانه ها را در بازار آزاد به فروش برسانند. در کشور «مولداوی» در سال ۱۹۹۳ خصوصی سازی شروع شد، به طوری که خانه هایی که

از نظر مترژ مطابق استاندارد الگوی ساخت بودند به شکل رایگان و بقیه بر اساس متوسط هزینه ساخت مسکن واگذار شدند. دولت چین نیز که همچنان داعیه اقتصاد مبتنی بر برنامه ریزی متمرکز را دارد، بناچار برای خلاصی از ناکارآمدی‌های نظام توزیع مسکن راه اصلاح ساختار را در پیش گرفت به نحوی که از سال ۱۹۷۹ به دنبال به ارت بردن یک سیستم شدیداً یارانه ای مسکن، سیاست درهای باز و آزاد سازی و رفورم بخش مسکن را آغاز کرد. تا از این طریق بتواند علاوه بر استنکاف از سیستم تصمیم گیری متمرکز، با کمک و مساعدت بخش خصوصی از یک سیستم ناکارآی به شدت یارانه ای به یک سیستم خود اتکا برسد. بدین منظور مسکن از یک خدمت رفاهی به یک کالای مصرفی شخصی مبدل شد. به موازات این امر تلاش شد اجاره بهای مسکن دست کم هزینه‌های مدیریت، تعمیر و نگهداری را پوشش دهد. با این حال به رغم این تدابیر با توجه به کندی فرآیند اصلاح ساختار، این بخش از اهداف تعیین شده همچنان فاصله دارد. با توجه به درآمدهای پایین خانوار و فقدان کمک‌های مالی بانک‌ها در خرید مسکن و نظریه پایین بودن اجاره بها در مقایسه با هزینه‌های خرید، اجاره مسکن کماکان به صرفه باقی مانده و انگیزه ساخت را تضعیف نموده است.

به هر تقدیر، تمامی شواهد از ناکارآمدی سیستم سوسیالیستی و ناموفق بودن دخالت بی حصر دولت در سیاست اسکان گواهی می داد. به همین دلیل پس از فروپاشی نظام شوروی و تفوق نظام سرمایه داری کشورهای این مناطق با تاسی به درس‌های گرفته شده از نظام پیشین، مسیر اصلاح ساختار را در پیش گرفتند.

از نظر سرعت و نحوه انجام اصلاحات کشورهای سوسیالیستی به گروه‌های زیر تقسیم شدند:

۱- اصلاحات سریع^۱ نظیر جمهوری چک و اسلونی.

1-Advanced.

۲- اصلاح بیشتر از متوسط^۱ نظیر استونی، لاتویا، لیتونی، آلمان شرقی، بلغارستان و رومانی. در این میان استونی با جدیت و موفقیت بیشتری به سمت اقتصاد بازار پیش رفته است.

۳- اصلاحات متوسط با شدت پایین تر، نظیر روسیه، مولداوی، قزاقستان و قرقیزستان که در این میان روسیه شرایط قانونی، اقتصاد کلان و مالی را به منظور اجرای تأمین مالی مسکن بیشتر فراهم نمود.

۴- اصلاحات با سرعت کم، نظیر بلاروس، اوکراین، ازبکستان و ترکمنستان که این کشورها همچنان تلاش خود را از طریق برنامه ریزی متمرکز ادامه می دهند.

لازم به ذکر است ماحصل عملکرد نظام سوسیالیستی در تامین مسکن، علاوه بر انبوهی از خانه‌های غیراستاندارد، آن گردید که در پی تدابیر تغییر مالکیت، در خصوص شکایات مربوط به چگونگی تملک واحدهای دولتی، حجم معتنی بهی از پرونده‌ها در دادگاه مفتوح و ادامه دار باقی مانده است.

ب) دخالت تعریف شده:

در کشورهای پیرو نظام سرمایه داری بعکس سیستم های برنامه ریزی شده، وظیفه تامین مسکن به عهده بخش خصوصی است و شکست بازار صرفا برای تامین مسکن اقشار کم درآمد مصداق می یابد و در سایر موارد دخالت دولت صرفا جنبه حاکمیتی دارد. دخالت دولت‌ها اگرچه از کشوری به کشور دیگر متفاوت است اما این دخالت از حیثه اسکان اقشار کم درآمد و احیانا میان درآمد فراتر نمی رود و به هر اندازه این محدوده دخالت گسترده باشد به هیچ عنوان با نظام برنامه ریزی متمرکز قابل قیاس نیست. در مقایسه اجمالی می توان اشاره داشت که بیشترین نرخ مالکیت عمومی حجم

1-HighIntermediate.

خانه ها در مناطق شهری در دهه ۱۹۸۰ در گستره اتحاد جماهیر شوروی بیش از ۷۸ درصد بود، همین نسبت در چین ۶۷ درصد، در لهستان ۵۶ درصد، در رومانی ۳۳ درصد و در مجارستان ۲۵ درصد بود. در همان دوره نسبت‌های مزبور در کشورهای غربی، ۲ درصد در ایالات متحده^۱، ۷ درصد در آلمان، ۱۷ درصد در فرانسه، ۳۰ درصد در انگلیس و ۳۸ درصد در سوئد بود. ضمن این‌که مسکن‌های اجتماعی ایجاد شده در اتحاد جماهیر شوروی سابق به هیچ‌عنوان به لحاظ کیفی با مسکن‌های اجتماعی ساخته شده در سیستم اقتصاد بازار قابل‌قیاس نبوده و از وضعیت کیفی پایین‌تری برخوردار بودند. در اسکان مبتنی بر نظام بازار، گام اولیه تفکیک افراد بی‌بضاعت فاقد مسکن به لحاظ نوع مشکل است. باید دقت داشت که مشکل عدم استطاعت خرید به دو بخش مشکلات کوتاه مدت و بلند مدت قابل تقسیم است. برخی از خانوارها از یک مشکل مقطعی و کوتاه مدت در رنجند به این مفهوم که در حالت عادی از یک درآمد متوسط که پاسخگوی نیاز خانوار به منظور تهیه مایحتاج و تمهید سر پناه مناسب باشد، برخوردارند اما با بروز برخی مشکلات مقطعی، همچون بروز یک بیکاری ناخواسته و یا عارض شدن بیماری خاص و یا افزایش غیرمعمول اجاره بها و نرخ بهره (به واسطه شرایط بد اقتصادی عارض شده) عملاً مجبور می‌شوند بخشی از پس اندازهای خود را در شرایط جدید مصرف نموده و به این ترتیب از آستانه خرید خانه و خیل متقاضیان موثر فاصله بگیرند. مشکل این افراد بعضاً با یک وام کارگشایی برطرف شده و نیازی به

۱- ایالات متحده برنامه‌های تولید مسکن اجتماعی را به موجب قانون مسکن ایالات متحده در سال ۱۹۳۷ به منظور تأمین مسکن برای اقشار نیازمند که عمدتاً از بیکاری موقت و یا کارهای با دستمزد پایین در دوره رکود بزرگ در رنج بودند آغاز کرد. با تغییر شرایط اقتصادی و توزیع جمعیتی، برنامه‌های اسکان عمومی دولت ایالات متحده دستخوش تغییر گردیده، سیاست اسکان صرفاً برای افراد مسکین (بیش از حد فقیر) متمرکز گردید. در حال حاضر خانه‌های مزبور سه میلیون نفر را در خود جای داده‌اند.

کمک‌های بعدی نیست اما بی توجهی و عدم پشتیبانی مالی از قشر مورد نظر، مشکل را جدی‌تر و مشکلات بعدی را دامن خواهد زد. لازم به توضیح است که مشکل کوتاه مدت به لحاظ ماهیتی و منشأ بروز از مشکل بلندمدت متمایز است از این رונحوه مواجهه و پاسخگویی به هر مشکل نیز متفاوت بوده، راه حل و سیاست‌های ویژه خود را طلب می‌کند. اصولاً مشکلات بلند مدت و مزمن سرمنشأ توزیع درآمدی داشته و به هیچ عنوان نمی‌توان آنها را به ناکارآمدی وضع‌های سیاستی و سیاستگذاری در بخش مسکن نسبت داد. به این خاطر دخالت دولت با هدف بهبود وضعیت مسکن راه حل مواجهه با این مشکل نیست. مشکلات بلند مدت ریشه در فقر داشته و لازم است سیاست‌های فقر زدایی در کنار سیاست اسکان همزمان به‌طور جدی دنبال شوند. حال آنکه مشکلات کوتاه مدت عمدتاً از نوسانات درآمدی، ضعف و فقر زود گذرو یا ناکارآمدی سیاست‌های متخذه توسط متولیان بخش مسکن سرچشمه می‌گیرد و در مقایسه با مشکلات بلند مدت چاره‌ای به مراتب ساده‌تر دارند.

منظور از اقشار مشمول کمک‌های دولت در اسکان کم درآمدها کدام گروه درآمدی است؟:

بنابه تعریف؛ در اکثر کشورهای خانوار و یا شخصی مشمول کمک‌ها و حمایت‌های تدارک دیده شده برای اقشار نیازمند خانه‌های قابل خرید تشخیص داده می‌شود که بیش از ۲۵ درصد از درآمد خود را صرف پرداخت اجاره‌بها و یا بیش از ۳۰ درصد از درآمد خویش را صرف پرداخت اقساط وام رهنی نماید (برخی کشورها درآمد قابل تصرف را و برخی درآمد ناخالص را ملاک تصمیم قرار می‌دهند). در برخی کشورها شرایط شمول بر اساس درصدی از درآمد منطقه‌ای تعریف شده است. به این صورت که چنانچه درآمد فرد فرضاً از ۸۰ درصد متوسط درآمد منطقه محل سکونت، کمتر باشد مشمول اعانه و کمک می‌شود.^۱

1-<http://www.nyu.edu/graduate.forum/material/fiancingAffordableHousing.pdf>.

ابزارهای حمایتی در کشورها (برای نمونه ایالات متحده) معمولاً برای توسعه، ساخت و یا بازسازی خانه های استیجاری به سه دسته دولتی، فدرال و محلی تقسیم می شود. در برخی کشورها این ابزارها به منظور ساخت خانه های تملیکی نیز کاربرد می یابد. نظریه اینکه ابزارهای تعریف شده برای حمایت از اقشار هدف، موارد متنوعی را دربرمی گیرد در اینجاست. به برخی از ابزارهای مورد استفاده دولت^۱ ایالات متحده در حمایت از پروژه های استیجاری به قرار زیر بسنده می کنیم:

❖ صندوق سرمایه گذاری پروژه های استیجاری^۲ به وام های اعطا شده از طریق این صندوق صفر تا یک درصد بهره تعلق می گیرد. خانه ها به کسانی تعلق می گیرد که درآمدشان ۸۰ درصد متوسط درآمد است. وام به مؤسسات و نهادهایی که قصد ساخت خانه های استیجاری داشته باشند اعطا می شود و اجاره بهای دریافت شده از محل این خانه ها نباید از ۳۰ تا ۵۰ درصد درآمد متوسط تجاوز کند.

❖ وام های جبران مابه التفاوت نرخ بازاری اجاره بها با نرخ های قرارداد اجاره بها.

❖ صندوق تراست مسکن: این صندوق با هدف توسعه و بازسازی خانه های استیجاری (اقشار کم درآمد) تشکیل شده است. با این شرط که حداقل ۷۵ درصد واحدهای استیجاری به افرادی که ۳۰ درصد از درآمدشان بهای استیجار را پوشش ندهد تعلق گیرد.

❖ برنامه پروژه های استیجاری برای افراد کم درآمد: لازمه استفاده از وجوه این برنامه آن است که ۴۰ درصد واحدها به افراد با درآمد ۶۰ درصد درآمد متوسط داده می شود.

¹-<http://www.europeapartments.com/>

²-http://seattlepi.nwsourc.com/national/222212_affordable29.html

2-State.

3- Affordable Rental Investment Fund.

- ❖ صندوق وام ظرفیت سازی: وام‌های بدون بهره به منظور عملیات زیر سازی، مهندسی، معماری و عملیات اولیه شروع طرح اسکان. این وام در مجموع ۷۰-۵۰ درصد از کل هزینه های زیر سازی و پیش شروع طرح را پوشش می دهد.
- ❖ برنامه وام نوسازی برای آن تعداد واحدهای استیجاری که در اختیار افراد کم درآمد قرار می گیرد.
- ❖ نوعی تخفیف مالیاتی به موجرانی که خانه های خود را در اختیار اقشار کم درآمد قرار می دهند.
- ❖ برنامه بازسازی واحدهای استیجاری: به کمک این برنامه جهت بازسازی املاک استیجاری در اختیار بخش خصوصی که به اجاره افراد کم درآمد در آیند، اعانه داده می شود. اشخاص حقیقی، شرکتها، سازمان‌های غیر انتفاعی و سازمان‌های توسعه مسکن اجتماعی می توانند از این اعانه استفاده کنند.
- ❖ صندوق مسکن اقشار خاص: عبارت است از یک برنامه که توسط دولت فدرال دنبال می‌شود و با هدف اعطای وام برای مسکن حمایتی تک خانوارها و واحدهای استیجاری بنیان نهاده شده است. درآمد کسانی که می توانند از این وام برخوردار شوند نباید از مبلغی که در هر دوره مشخص می‌شود، تجاوز نماید.
- ❖ اعانه‌هایی که توسط دولت فدرال به پروژه های اجتماعی مورد اجرا در شهرهای کوچک تعلق می‌گیرد .
- ❖ اعتبارات مالیاتی خانه های اقشار کم درآمد: سازندگان و استفاده کنندگان این واحدهای مسکونی (برای مدت ۱۰ سال) از تخفیف مالیاتی برخوردار می‌شوند. سازندگان این پروژه ها مشروط به این که بخشی از خانه‌ها (۲۰ درصد) در اجاره افراد کم درآمد باشد و اجاره بهای دریافتی از ۳۰ درصد درآمد (مشخص) تجاوز

نمایند، می توانند از تخفیف مالیاتی برخوردار شوند. برخی از خانه های استیجاری با کمک برنامه های دولت های محلی ساخته می شود.

❖ خانه های استیجاری ساخته شده از محل افزایش درآمد مالیاتی مناطق شهرداری ها.

❖ اوراق قرضه معاف از مالیات: شهرداری ها می توانند به منظور تأمین مالی ساخت و یا

نوسازی واحدهای استیجاری برای اقشار کم درآمد اقدام به انتشار اوراق قرضه نماید

که این اوراق از مالیات معاف می باشند.

نقش دولت های محلی در اسکان کم درآمدها

اساساً بسیاری از اهرم ها، عوامل و ابزارهای تأثیر گذار بر بخش مسکن از حیثه و توان شهرداری ها و استانداری ها به عنوان دولت های محلی خارج است. برای نمونه رشد قیمت ها به واسطه تأثیر متغیرهای کلان اقتصادی، تأثیرات اقتصاد بین الملل بر اقتصاد داخلی، نرخ های بهره، هزینه عامل نیروی کار و مواد اولیه از توان تصمیم گیری دولت های محلی خارج است. اما به طور قطع دولت های محلی از طریق مقررات محلی که به نوعی روی هزینه ساخت و قیمت زمین اثر می گذارند و به این ترتیب می توانند بر قیمت تمام شده مسکن اثر گذار باشند. اصولاً تعیین استاندارد تراکم با ارزش زمین رابطه مستقیم دارد. از این رو در بحث اسکان کم درآمدها یکی از اهرم های در دست دولت های محلی بحث واگذاری تراکم مازاد به پروژه هایی است که در آنها چند واحد خاص برای اقشار کم درآمد منظور شده است. مرتفع سازی و استفاده از تراکم مازاد با هدف کاستن از سهم زمین در قیمت تمام شده، تراکم مشروط، اجازه استفاده از

خانه‌های پیش ساخته، واحدهای ضمیمه^۱، توسعه واحد برنامه ریزی شده (Planned unit development) ^۲ و روش زیر بخش‌های خوشه‌ای (Cluster Subdivisions) ^۳ تنها بخشی از ابزارهای معمول و در اختیار شهرداری‌ها برای سامان بخشی به اسکان کم درآمد است.

۱- نوعی از واحدها با عنوان واحدهای ضمیمه شناخته می‌شود که به یک واحد موجود ضمیمه می‌شود. واحد ضمیمه به صورت سوئیت می‌باشد که به تجهیزات حمام، دستشویی، اتاق خواب و آشپزخانه مجهز است که غیر مجزا و یا کاملاً مجزا از واحد اصلی ساخته می‌شود. در واحد اصلی خانوار اصلی سکونت می‌کند و در واحد ضمیمه افراد سالخورده و یا بیمار ساکن می‌شوند. ویژگی و مزیت این واحدهای ضمیمه سهل الوصول بودن و قیمت پایین آنهاست. واحد ضمیمه معمولاً در پشت ساختمان و در حیاط پشتی ساختمان واقع می‌شود. البته در باره این‌گونه اسکان بعضاً مخالفت‌هایی چه از جانب همسایگان به واسطه احتمالی که برای تأثیر خانه مجاور (با خانه داری ضمیمه) بر کاهش قیمت ملک خود می‌دهند و چه از جانب مسئولان به واسطه آنکه برای این خانه ضمیمه پارکینگ تعبیه و تدارک دیده نشده است صورت می‌گیرد و همچنین آثاری که این‌گونه ازدحام بر ترافیک ناحیه می‌گذارد معمولاً مخالفت‌هایی را بر می‌انگیزد. البته سعی می‌شود برای جبران خسارت‌های فوق‌الاشاره (از جمله نبود پارکینگ) خلال مقررات تدابیر لازم اندیشیده شود. در مورد مخالفت همسایه‌ها سعی می‌شود آرای عمومی منطقه در باره این نوع اسکان جمع و استماع شود و پس از آن در صورت عدم مخالفت عموم اقدام مورد نظر صورت پذیرد.

۲- در این شیوه دست سازنده و سرمایه گذار را از نظر طراحی واحد باز می‌گذارند به این صورت که سازنده در انتخاب نوع و کیفیت بنا از آزادی عمل برخوردار می‌شود البته در این خصوص لازم است پس از توافق نهایی با شهرداری اقدام شود. برای نمونه سازنده می‌تواند این مجوز را اخذ نماید که از مجموع واحدهای ساخته شده در یک ساختمان، برخی را با کاربری تجاری به فروش رساند و بدین ترتیب کاهش سود در بخش واحدهای مسکونی را از محل واحدهای تجاری جبران نماید. ضروری است در خصوص این‌که این نوع مجوز در کدام نواحی شهرداری به اجرا در آید و این‌که جزء برنامه‌های اصلی و یا زیر شاخه‌ها و برنامه‌های فرعی شهرداری باشد اتخاذ تصمیم شود. البته برخی شهرداری‌ها، این سیاست را به صورت شناور معرفی و مختص به یک منطقه و یا ناحیه مشخص اعلام نمی‌نمایند.

۳- در این شیوه به سازندگان اجازه داده می‌شود در منطقه‌ای مشخص دسته‌ای (خوشه‌ای) از واحدهای مسکونی را کوچکتر از آنچه معمول است، بسازند.

سیاست‌های اسکان مؤثر و کار آمد

به عنوان یک اصل اقتصادی، در بلند مدت قیمت‌های مسکن تابع موجودی بلند مدت مسکن می‌باشند، به همین خاطر برای بهبود و هرچه دست‌یافتنی‌تر ساختن مسکن^۱ لازم است جنبه عرضه مسکن به دقت بررسی و تقویت شود. دولت‌ها در این مواقع سعی می‌کنند جانب عرضه را از طریق ترغیب بخش خصوصی به ساخت مسکن‌های مطابق با الگوهای ازپیش تعیین شده تقویت نمایند. ممکن است این‌گونه به نظر رسد که هر گونه عرضه مسکن منجر به کاهش قیمت می‌شود حال آن‌که باید در نظر داشت مسکن یک کالای متجانس نیست، بلکه خانه‌ها به لحاظ کیفیت ساخت و موقعیت مکانی، درجه‌های مختلفی دارند و تنها در صورتی که ساخت و سازهای جدید به لحاظ کیفی و مکانی قابل رقابت با خانه‌های موجود باشند سیاست تقویت عرضه خواهد توانست در تعدیل قیمت و کاستن از قیمت خانه‌های موجود تأثیرگذار باشد. چنانچه هدف صرفاً تأمین سر پناه بوده و کیفیت فدای کمیت شود، عرضه خانه‌های جدید تنها مقاصد خاص را پاسخگو بوده، در عمل بر قیمت واحد‌های موجود تأثیر نخواهد گذارد. در ضمن باید این حقیقت را پذیرفت که مسئله شکست بازار در مقوله تأمین مسکن کم درآمدها این نیست که انگیزه‌ای برای تولید مسکن نیست بلکه مشکل آن‌است که گروه هدف توان خرید خانه‌های موجود را ندارد. لذا باید توجه داشت که در اسکان کم درآمدها توجه به جانب تقاضا نسبت به جانب عرضه از اهمیت مضاعف برخوردار است. به علاوه در اسکان قشر هدف بایستی به این موضوع توجه نمود که سیاست‌های مورد نظر حالت اسکان موقت و یا یک سیاست مقطعی و تسکین بخش به خود نگیرد. بلکه باید در نظر داشت در عین حالی که خانه‌های تولید شده از نظر کیفی در حدی

1- Affordability housing.

مطلوب طراحی و ساخته می‌شوند (که موردپسند سایر اقشار جامعه نیز قرار می‌گیرند) در طراحی و ساخت به گونه ای عمل شود که از هزینه های سر بار حتی المقدور کاسته و خانه ها متناسب با نیاز اقشار هدف (که بعضاً از برخی ناتوانی‌های جسمی و ذهنی دررنجند) ساخته شوند .

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد از آنجاکه قشر کم درآمد ویابا درآمد متوسط همواره در مرزهای استطاعت خرید قرار دارند لذا بروز مشکلات کوتاه مدت می‌تواند این افراد را از این آستانه کنار زده و این افراد را به زمره متقاضیان غیر موثر برای مسکن بکشانند . بدین منظور لازم است تر تیبات یا تسهیلاتی از جانب دولت‌ها با هدف ارایه وام کار گشایی تمهید شود .

نقش دولت و شهرداری‌ها در اسکان کم درآمدها در ایران

الف - اقدامات دولت:

گسترش اسکان غیر رسمی (حومه‌نشینی) در ایران و تهران، از دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ آغاز شد. مجموعه آمار حکایت از آن دارد که بین ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت کلان شهرها و حتی بسیاری از شهرهای متوسط در زیستگاه‌های نابسامان و در حاشیه شهرها اسکان گرفته‌اند که این مناطق جایگاه فقیرترین گروه‌های جمعیت شهری هستند و معمولاً سطح زندگی ساکنان این مناطق پایین‌تر از خط فقر یا حداکثر همسطح آن است. جمعیت ساکن در این مناطق که اکثریت ایشان را مهاجران مناطق روستایی تشکیل می‌دهند، به شدت گرفتار بیکاری‌اند. تجربه جهان و ایران برای برطرف کردن مشکل مسکن افراد کم درآمد نشان می‌دهد که جلوگیری از سیل مهاجرت افراد به شهرها، کمکی به حل این مشکل نمی‌کند و اقدامات فعلی دولت در ساخت مسکن استیجاری با اهتمام فعلی نمی‌تواند پاسخگوی مسکن قشر کم‌درآمد باشد. ساخت

مسکن از سوی دولت تنها عده محدودی را در بر می‌گیرد و در نهایت برای این عده ایجاد مزیت می‌کند به طوری که شمول این عده محدود نیز دور از عدالت اجتماعی است. از آنجاکه برای ساماندهی اسکان کم درآمدها و یا ساخت مسکن تاکنون تنها به منابع دولتی اکتفا شده و به ایجاد نظام مالی پوشش دهنده مسکن برای افراد کم درآمد جامعه کم توجهی شده است، مشکل روز به روز حادتر می‌شود. برای حل مسئله مسکن - که اغلب تحت عنوان مسکن کم‌درآمدها و حاشیه‌نشین‌ها از آن یاد می‌شود - آنچه فراوان یافت می‌شود، راهبرد و راه‌حل است. دولت، مخاطب اصلی همه پیشنهادهاست اما گره کار در اینجا است که ظرفیت دولت برای انجام کار در همه کشورها کم و در کشورهای غیرصنعتی و از جمله کشور ما بسیار اندک است. برای تقریب به ذهن لازم به توضیح است سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید مناطق شهری (بدون احتساب ارزش زمین) در سال ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب ۵۹۷۶۵ و ۵۲۶۰۴ میلیارد ریال و اعتبارات عمرانی دولت در تامین مسکن (به فرض آن که تماما با هدف سامان بخشی به اسکان اقشار کم درآمد به کار رفته باشد) در دو سال مورد بررسی به ترتیب ۴۴۲/۵ و ۷۸۱/۹ میلیارد ریال بوده است. چنانچه مصوبه تامین مسکن استیجاری موسوم به قانون استیجار را که به بیانی "تهیه ده درصد میزان مسکن پیش‌بینی شده در اهداف برنامه‌های توسعه را به عنوان وظیفه دولت در ساخت پروژه‌های اجاره به شرط تملیک" توصیه می‌نماید به عنوان اهداف مشخص شده برای اسکان کم‌درآمدها تلقی کنیم، دولت در سال ۱۳۸۱ (که وضعیت اعتباری بالنسبه بهتری نسبت به سال ۱۳۸۲ داشته است) موظف بوده است ده درصد هدف برنامه در ساخت مسکن را (این هدف برای سال مورد نظر ۴۳۰ هزار واحد مسکونی تعیین شده بود و در عمل نیز حدود ۴۴۶ هزار واحد مسکونی ساخته شد) مسکن استیجاری تهیه کند در این شرایط

به جای اعتبار فوق‌الاشاره لازم بود اعتباری بالغ بر ۴۹۱۷/۳ میلیارد ریال توسط دولت تخصیص یابد. این رقم ۶/۳ برابر ارقام تخصیص یافته از محل اعتبارات عمرانی است. نظر به این که میزان وام تخصیص یافته توسط سیستم بانکی برای واحدهای مورد اشاره هر واحد ۱۵ میلیون ریال می باشد، به نظر نمی‌رسد میزان مشارکت صورت گرفته توسط سیستم بانکی در تامین مالی واحدهای مورد اشاره نیز وضعیت را چندان بهبود بخشد. به هر تقدیر به نظر می‌رسد به رسمیت شناختن اولویت‌های اقشار کم‌درآمد در نظام برنامه‌ریزی از نخستین راه‌کارهای مقابله با این مسئله باشد و مادامی که این معضل را جدی نگیریم در اولویت قرار نخواهد گرفت. برخی از این مشکلات را می‌توان قبل از وقوع با هزینه کمتری برطرف نمود. این امر مستلزم شناخت رفتارهای اقتصادی پویایی درونی سیستم زندگی کم‌درآمدها برای اسکان و یافتن راه‌کارهایی در این جهت است. پس می‌بایست در این چهارچوب به مطالعه و شناخت ماهیت اجتماعی و اقتصادی و مسائل کالبدی (زیرساختی) این سکونت‌گاه‌ها و ظرفیت‌های درونی آنها برای ساماندهی و توانمندسازی پرداخت و از دیگر سوی با مشارکت اهالی محل به اقدامات پیشگیری‌کننده دست زد؛ در شهرهایی که به سرعت در حال رشد هستند، محدوده‌هایی را که دارای پتانسیل تبدیل به سکونت‌گاه غیررسمی هستند شناسایی و در نهایت به برنامه‌هایی مشخص برای اسکان کم‌درآمدها در شهرها متناسب با ویژگی‌هایشان دست یافت. بدیهی است این برنامه با توجه به تجربیات جهانی و محلی کردن چهارچوب برنامه‌های آمایش سرزمین و کلان‌کشوری امکان‌پذیر خواهد بود. کاهش فقر در سطح شهر، توانمندسازی مناطق و مهار کردن رشد ناپایدار زیستگاه‌های غیررسمی از اولویت بالایی در استراتژی‌های توسعه محلی و شهری برخوردارند. قطعا

اقدامات اجرایی و اتخاذ راه‌کارهای مؤثر برای این مسئله نیاز به هماهنگی و همفکری تمامی نهادهای مسئول دارد.

ب - طرح سامان‌دهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی در شهرها با کمک بانک جهانی این طرح چند سالی است که در کشور با همکاری بانک جهانی شروع شده و در حال پیگیری است. سابقه پیشنهاد طرح به مطالعات انجام شده در برنامه سوم توسعه باز می‌گردد. کمک فنی در نظر گرفته شده ۳۲۰-۲۶۰ میلیون دلار پیش بینی شده است. سازمان عمران و بهسازی شهری وزارت مسکن و شهرسازی در طی دوره تدوین برنامه توانست به جمع‌بندی دیدگاه‌های جهانی (کمیسون اسکان بشر و بانک جهانی) در خصوص نحوه اسکان کم‌درآمدها در شهرها دست یابد که در این خصوص اقدامات زیر صورت گرفته است:

- ۱- مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و شروع مطالعه در این خصوص در شهرهای زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس.
- ۲- تشکیل کمیته تخصصی اسکان غیررسمی برای بررسی طرح‌های در دست اقدام با حضور کارشناسان و صاحب‌نظران در خصوص موضوع.
- ۳- بررسی تحقیقات اصلی انجام شده در این زمینه و بهره‌گیری از نتایج این مطالعات (دانشگاه علامه طباطبایی و مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری).
- ۴- جمع‌آوری تجربیات جهانی که به صورت چهار جلد کتاب مجزا در دست پیگیری برای انتشار می‌باشد.
- ۵- شروع همکاری با بانک جهانی در جهت اسکان کم‌درآمدها و معرفی پروژه برای انجام مطالعات امکان‌سنجی بهسازی و توانمندسازی اهالی این‌گونه محلات با دیدگاه شهرنگر که در شهر زاهدان در حال انجام است و به سایر شهرها قابل تعمیم می‌باشد.

مع الوصف حاصل مطالعات صورت گرفته نشان از آن دارد که حل مشکل اسکان غیررسمی تنها درگروی صرف هزینه و بودجه نیست. بلکه نیازمند مدیریت بخردانه شهری برای سامان بخشی و تمهیدآمادگی پذیرش اسکان کم‌درآمدها در شهری باشد. آنچه مسلم است آن که وزارتخانه مسکن و شهرسازی در ابتدای راه بوده و تا شکل دهی برنامه‌ای منسجم و همه جانبه نگر فاصله بسیار داشته و به صرف اتکا به منابع در نظر گرفته شده در بودجه به‌ویژه با رقم خوردن نرخ‌های تورم دو رقمی در بخش مسکن نمی‌توان منتظر بروز امری خارق العاده بود و بهبود وضعیت اسکان را انتظار کشید بلکه روز به روز شاهد وخامت اوضاع اسکان کم‌درآمدها خواهیم بود.

ج - اقدامات شهرداری‌ها:

مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که به شرح وظایف شهرداری‌ها می‌پردازد، علاوه بر صدور پروانه ساختمانی برای کلیه ساختمان‌های شهر که بر اساس ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی صورت می‌گیرد، در بند ۲۱ ماده ذکر شده، اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت شهر نیز از جمله وظایف شهرداری‌ها در امر مسکن بر شمرده شده است. بررسی سوابق نشان می‌دهد، وظیفه ساخت مسکن ارزان قیمت برای افراد بی‌بضاعت هیچ‌گاه به وسیله شهرداری‌های کشور به اجرا در نیامده است و تقریباً هیچ تجربه‌ای مبنی بر ورود شهرداری‌ها به فرآیند برنامه ریزی یا ساخت مسکن وجود ندارد. شهرداری‌ها به دلیل هزینه نگهداری، اداره و مدیریت این مجموعه‌های مسکونی انگیزه‌ای برای احداث این گونه واحدها ندارند. علاوه بر این اگر شهرداری به عنوان پیمانکارموظف باشد که هم زمین را خریداری نموده و هم خانه احداث نماید، به دلیل مشکلات و موانع موجود رغبتی برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت نخواهد داشت. همچنین وابستگی و اتکای شهرداری‌ها به درآمد

های ناشی از فروش تراکم نیز مزید بر علت شده، امکان صرف نظر نمودن از این منبع درآمدی به منظور کاهش هزینه های ساخت واحدهای استیجاری برای اقشار کم درآمد را از آنها سلب کرده است. ایجاد تنوع در منابع درآمدی و عمل در حیطه وظایف از جمله راه کارهایی است که شهرداری ها با فراغ بال به اسکان کم درآمدها بیندیشند. در حال حاضر شهرداری ها مجری ضوابط تعیین شده از بالا هستند. اما چنانچه همان گونه که در قانون پیش بینی شده است، مدیریت این فعالیت بر عهده شهرداری ها باشد و مشکلات بودجه ای در اتکا به منابع فروش تراکم برطرف شود، قطعاً شهرداری ها از پذیرش پروژه های ساخت واحدهای ارزان قیمت برای قشر مورد نظر استقبال می کنند. لازم به ذکر است در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، به منظور تحقق مدیریت واحد شهری پیش بینی شده بود که وظایف و اختیارات دستگاه های دولتی و اجرایی کشور که مرتبط با مدیریت شهری هستند به تدریج و بر اساس اولویت های مشخص به شهرداری ها واگذار شود. از جمله این وظایف مرتبط با مقوله مسکن شهری، می توان به تهیه طرح های جامع و تفصیلی، ساخت مسکن ارزان قیمت و استیجاری و مدیریت امور زمین شهری اشاره نمود که می بایست از وظایف وزارت مسکن و شهرسازی منفک و به شهرداری ها واگذار شوند.

جمع بندی و نتیجه گیری

۱- ممکن است اولین نکته ای که در باب اسکان کم درآمدها به ذهن متبادر گردد، صرف لزوم تهیه سرپناه توسط دولت، فارغ از ملاحظات مکانی، استانداردهای ساخت و ساز و الزامات دسترسی قشر هدف به امکانات رفاهی معمول در نقاط شهر باشد و اسکان این قشر در موقعیت مساوی با سایرین هدفی آرمانی تلقی شود. در حالی که نتایج تحقیقات به عمل آمده در ایالات متحده دقیقاً عکس این مطلب را تایید می نماید. به نحوی که

توصیه‌های اخیر در سیاست‌های اسکان، بر توزیع جمعیت کم درآمد در نقاط مختلف شهر دلالت دارد تا از این مسیر امکان استفاده عادلانه افراد از امکانات مختلف شهری فراهم آید، بنابراین اولین توصیه آن است که سیاست‌های شهری به گونه ای تدبیر شوند که افشار ضعیف نیز بتوانند همچون دیگر اقشار از مزایای موجود بهره لازم را ببرند.^۱

در گام دوم باید توجه نمود که افشار کم درآمد به دلیل اختصاص سهم بیشتری از درآمد برای مسکن، از نوسانات قیمت بیشترین لطمه را می بیند. به همین دلیل لازم است سیاست‌ها به گونه ای تدبیر شوند که فشار تورمی مزبور بر این قشر به حداقل کاهش یابد. استفاده از روش‌های نوین تامین مالی با هدف تقلیل فشارهای مربوط به بازپرداخت اقساط و سیاست‌های مربوط به واگذاری زمین و تراکم ساختمانی با هدف کاهش هزینه تمام شده از جمله راه کارهای پذیرفته شده در تمامی کشورها به منظور کمک به افشار ضعیف جامعه است. این در حالی است که در کشور ما تاکنون این ابزارها یا تعریف نشده اند و یا در صورت وجود از آنها استفاده شایسته نشده است. برای مثال استفاده صحیح از ابزار واگذاری زمین و یا تراکم ساختمانی در شهرهایی که مشکل کمبود زمین جدی نیست (برای نمونه اکثر شهرهای کوچک و متوسط) دولت با استفاده از این ابزار می تواند ضمن ترغیب افراد به گرایش به جانب شهرهای کوچک و متوسط و تحقق تدبیر تمرکززدایی از کلان شهرها، از طریق افزایش عرضه و تاثیر بر قیمت زمین، بر کاهش قیمت تمام شده مسکن تاثیر گذارد.

۲- در سیاست‌های تامین مسکن قابل خرید نحوه شناسایی افراد و اقشار هدف، گروه بندی افراد و اقشار هدف، گروه بندی افراد به لحاظ خدمت مورد نیاز و نوع خدمت قابل ارائه و در نهایت مدیریت این سیاست‌ها نیمی از مسیری است که لازم است برای کمک

1- <http://www.nlihc.org/pubs/Housing.pdf>.

- http://www.cupertino.org/downloads/Pdf/_housingmitigation.pdf.

به اسکان این قشر طی نمود. متأسفانه مقوله شناسایی گروههای مختلف درآمدی موضوعی است که به رغم اهمیت وافر، در کشور مورد غفلت واقع شده است. بدون تردید اجرای سیاست اسکان و دیگر سیاست‌هایی که در آنها شناسایی اقشار جامعه گام اولیه اساسی محسوب می شود (از جمله سیاست نقدی کردن یارانه‌ها، سیاست واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت و توزیع عادلانه یارانه سوخت میان اقشار مختلف درآمدی) بدون انجام این مهم همواره در قالب توصیه‌های سیاستی باقی مانده و هیچ‌گاه محقق و عملی نخواهند شد. بنابراین شناسایی اقشار مختلف درآمدی از جمله وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بوده و تا عملی نشدن برعهده این مجموعه باقی خواهد ماند. نحوه و چگونگی اعمال این سیاست نیز بسیار مهم و از ظرافت خاصی برخوردار است.

۳- در سیاست اسکان، اساساً هم دولت محلی (شهرداری‌ها)، هم دولت‌های ایالتی (استانداری‌ها) و هم دولت فدرال (دولت مرکزی) هر یک به سهم خود دخیل، مؤثر و کارسازند. دول محلی در اعمال سیاست‌های توسعه شهری، دول ایالتی در توزیع زمین و نظارت بر توزیع عادلانه زمین و مسکن از موقعیت نظارتی برتری برخوردارند. دولت فدرال نیز موظف به نظارت بر عملکرد دولت‌های ایالتی از نظر توزیع عادلانه و حصول اطمینان از عملکرد صحیح و غیر تبعیض‌آمیز این دولت‌ها در اسکان کم‌درآمدها است. ایجاد صندوق‌های محلی برای وام‌های خرد و پس‌انداز مسکن و بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی و تعریف شیوه‌های نوین اعطای تسهیلات بانکی در شرایط تورمی، بیمه کردن وام‌های اعطایی بانک‌ها به منظور کاهش خطرپذیری و تشویق فعالیت آن‌ها در توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی موجود و تلاش برای واگذاری زمین ارزان قیمت در اختیار انبوه‌سازانی که در وادی اسکان کم‌درآمد اقدام می‌نهند و سهیم شدن شهرداری‌ها در امر اسکان از طریق ابزارهای در اختیار از دیگر ضرورت‌ها در این باره است.

۴- برای ساماندهی اسکان غیررسمی در کشور می‌توان از تجارب فنی خارجی با رعایت ضوابط مربوط استفاده کرد. بدین منظور لازم است محدوده‌های اسکان غیررسمی در حاشیه شهرها شناسایی و تعیین و به ترتیب اولویت، طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیر رسمی تهیه شود. ایجاد مرکز اطلاع‌رسانی، پژوهش، تجمیع و تبادل تجارب مناطق مختلف کشور و تجارب بین‌المللی درخصوص چاره‌جویی برای حل مشکلات اسکان اقشار کم درآمد و اسکان غیررسمی و ارزیابی پیامدهای سیاست‌ها و اقدامات انجام گرفته، پژوهش در فن‌آوری‌های ساختمانی مناسب اقشار کم درآمد و استفاده از سازمان‌های غیردولتی برای آموزش و ترویج دستاوردهای مربوط به آن از جمله ضرورت‌ها در اسکان کم درآمدها است.

فهرست منابع و مآخذ

- ۱- سند توانمند سازی و سامان‌دهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مصوبه شماره ۴۴۸۳/ت/۲۹۲۷۱ه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶، هیئت وزیران جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- هفته نامه برنامه شماره ۵۷، شنبه ۱۹ اسفند ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۳- وحدتی اصل، ابوالقاسم. روزنامه آسیا، ۸۱/۸/۷.
- ۴- زریونی، محمدرضا. شهر، تابستان ۷۹: (۷۷-۷۰).

- 5- Gans, Joshua and Stephen King, (june 2003), "*Policy Options for Housing for Low Income Households*", University Of Melbourne.
- 6- "*Tools For Increasing And Preserving The Current Supply Of Affordable Rental Housing*", A Poblication Of The House Fiscal Analysis Department On Government Finance Issues, Money Matters, Oct.3.1998, Vol.13, No.8 .
- 7- Hegedus, Jozesf, (January 2002), "*Housing Finance In South Eastern Europe*", Metropolitan Research Institute, Budapest.
- 8- Black, Rebecca and Krzysztof Jaszczolt and Michael Lee, (June2000), "*Solving The Housing Problem*", Lessons From Poland And Hungary In Creating A New Housing Finance System, Usaid/Warsaw.
- 9- *Overview Of Finanancing Mechanisms For Affordable Housing*, The Enterprise Foundation, Inc, 1995.
- 10- Gans, Joshu A S. And Stephen P. King, (December 2003), "*Housing And Income Contingent Loans For Low Income Households*", University Of Melbourne.

تحلیلی بر سیاست‌های تامین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

محمد رضا پورمحمدی* - استاد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه تبریز. پورمحمدی@tabrizu.ac.ir

میرستار صدرموسوی - دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز. ssadr@tabrizu.ac.ir

اصغر عابدینی - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز. abedini59@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۱/۴/۲۶

تاریخ پذیرش: ۹۱/۹/۵

چکیده

تأمین مسکن مناسب، در کشورهای مختلف با توجه به شرایط بازار مسکن و میزان نیاز به مسکن و دیدگاه دولت‌های حاکم برای تخصیص فضا و امکانات، متفاوت و یکی از عوامل تعیین‌کننده کیفیت زندگی خانوارها می‌باشد. در این مقاله روش‌های مختلف تامین مسکن توسط دولت‌ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن یارانه‌ای، خانه‌سازی اجتماعی، طرح زمین خدمات، تخریب و بازسازی و توانمندسازی بررسی شده است. مقاله حاضر از نوع کاربردی و روش تحقیق آن توصیفی - تحلیلی می‌باشد و از برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و داده‌های آماری نهادهای ذیربط بهره‌گیری شده و مسکن از لحاظ اهداف کیفی، کمی و خط‌مشی‌های کلی تحلیل شده است. بر اساس نتایج و یافته‌های تحقیق در برنامه اول، بیشتر به شاخص‌های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیربنا توجه شده و به ساماندهی اسکان غیررسمی، بافت‌های فرسوده و افزایش تراکم ساخت مسکن انفرادی بود. در برنامه سوم، به گروه‌های کم‌درآمد توجه خاصی شده و چالش این برنامه عدم توجه کافی به ارتباط هدف‌های بخش دولتی و خصوصی بود. در برنامه چهارم، سیاست‌های مسکن در راستای ساماندهی بافت‌های فرسوده و تأمین مسکن کم‌درآمدها (مسکن مهر) تدوین گردید و حرکتی موثر در جهت عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد بود. در نهایت، برنامه پنجم در راستای برنامه چهارم و با تأکید بر الگوهای شهرسازی اسلامی - ایرانی، مسکن مهر، ساماندهی بافت‌های فرسوده، اسکان غیررسمی و توسعه پایدار تدوین شده است.

واژه‌های کلیدی: سیاست مسکن، برنامه‌های توسعه، تأمین مسکن، ایران

۳۴

شماره سوم

تابستان ۱۳۹۱

فصلنامه علمی-پژوهشی

مطالعات

تحلیلی بر سیاست‌های تامین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۱- مقدمه

مسکن برای بسیاری از خانواده‌ها در سراسر جهان بالاترین هزینه و مهمترین دارایی است. مسکن برای تمامی خانوارها مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده کیفیت زندگی است و در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و برخی از کشورهای با اقتصاد بازار (سرمایه‌داری)، تعداد مسکن مورد نیاز کافی است، اما نسبت قابل توجهی از جمعیت جهان به مسکن مناسب و قابل تهیه (از نظر مالی) دسترسی ندارند. با توجه به گزارش «مرکز اسکان سازمان ملل» تقریباً یک میلیارد نفر یا یک سوم از جمعیت شهری جهان در محلات فقیرنشین زندگی می‌کنند (C. Warnock & E. Warnock, 2008: 239).

بر اساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانوار ایرانی است و دولت نیز موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. بنابراین برنامه‌ریزی و اولویت بندی بخش‌های اقتصادی کشور نزد برنامه‌ریزان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است تا با تخصیص بهینه منابع مالی موجود، اولویت‌های اقتصادی کشور از جمله تأمین مسکن مناسب برای اقشار مردم عملی شود. تأمین مسکن مناسب بسته به شرایط بازار مسکن و میزان نیاز به مسکن و رویکرد حاکم در دولت‌ها، تخصیص فضا و امکانات متفاوت می‌باشد. در کشور ایران پس از انقلاب اسلامی، خط‌مشی‌های کلی و سیاست‌های تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی شده است که در قالب برنامه‌های پنج ساله تدوین شده است و تاکنون پنج برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین و مصوب گردیده است.

۱-۱- بیان مسئله، ضرورت و اهمیت موضوع

مسکن هم‌اکنون عامل اصلی جامعه‌پذیری افراد نسبت به جهان و کالایی عمده و تعیین‌کننده در سازمان اجتماعی فضاست که در شکل‌گیری هویت فردی، روابط اجتماعی و اهداف جمعی افراد نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای دارد (Short, 2006: 199). بخش مسکن را می‌توان یکی از مهمترین بخش‌های توسعه در یک جامعه دانست. این بخش با ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی خود اثر گسترده‌ای در ارائه ویژگی‌ها و سیمای جامعه به مفهوم عام دارد. از یک سو، اهمیت اقتصادی و اجتماعی مسکن، این بخش را کانون توجه عمومی قرار داده و از سوی دیگر، به دلیل اشتغال‌زایی این بخش و ارتباط آن با بسیاری از بخش‌های دیگر اقتصادی، به عنوان ابزاری مناسب در جهت تحقق سیاست‌های اقتصادی تلقی می‌شود (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۲). در اکثر کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن حدود ۱۰ - ۳ درصد GDP را در بر می‌گیرد و عمده‌ترین هزینه‌ی خانوارها و نیز ارزشمندترین دارایی اکثر خانوارهای کم‌درآمد را تشکیل می‌دهد. در چنین شرایطی باید در ارتقای وضعیت درآمدی گروه‌های کم‌درآمد، به منظور بهبود کیفیت واحدهای مسکونی آنها، کوشید (Malpezzi, 1990; World Bank, 1993: 971 - 1022).

1 UN - habitat

2 Slums

در بسیاری از کشورها مسکن در پراکنش جمعیت نقش بسیار عمده‌ای داشته است. شهرهایی مانند بوفالو، اس تی لویس، کلوند، دیتروید و پیست بورگ در ایالات متحده، حداقل نصف جمعیتشان را در میان سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۰۰ از دست داده‌اند. تحلیل گران شهری بر روی عامل تقاضا برای شرح این عدم تمرکز متمرکز شدند، اما عامل عرضه مسکن تأثیر عمده‌ای بر روی این کاهش جمعیت داشته است (Goodman, 2005: 315). تأمین مسکن در چند دهه‌ی اخیر یکی از مهمترین معضلات افشار گوناگون بالاخص خانوارهای کم درآمد کشور بوده است. امروزه در بسیاری از موارد، «نداشتن مسکن» به معنی بی‌خانمان بودن نیست، بلکه به معنی عدم مالکیت واحد مسکونی است و داشتن مسکن به عنوان یک سرمایه‌گذاری مطمئن و نقطه ایجاد امنیت برای خانوار، مخصوصاً در دوران پیری و بازنشستگی تلقی می‌شود (نجفی، ۱۳۸۵: ۴۲). یک بازار مسکن با عملکرد خوب، فقط نگرانی‌های مربوط به سرپناه (مسکن) را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. در یک سطح اساسی، بخش مسکن یک کشور می‌تواند، سلامت عمومی را (از طریق کاهش احتمال وقوع بیماری‌ها) و تحریک رشد اقتصادی را (به وسیله کارآفرینی به علاوه ایجاد اماکن کار برای کارآفرینی خانه مدار) بهبود بخشد و نتایج اجتماعی مهمی را (از طریق کاهش جرم و ایجاد شهروندی) در بردارد. بخش مسکن خوب، می‌تواند تهیه و دسترسی مناسب به مسکن را در میان تمامی گروه‌های جمعیتی تحقق بخشد (C. Wamock & E. Wamock, 2008: 239). از آن جایی که خرید مسکن، چند برابر درآمد سالانه خانوارها را به خود اختصاص می‌دهد، تنها عده محدودی با درآمد جاری خود می‌توانند خانه بخرند. به طور معمول، تسهیلات اعطایی به خانوارها، قدرت مالی خانوارها را افزایش می‌دهد و از آن جایی که خرید مسکن به اعتبارات قابل توجهی نیاز دارد، میزان تسهیلات و یا نرخ سود آن به عنوان یکی از متغیرهای تأثیرگذار بر تقاضا محسوب می‌شود (Benito Andrew et al, 2004: 1-22). با توجه به موارد ذکر شده و نقش مهم دولت در تهیه و تأمین مسکن، دخالت دولت‌ها در این امر ضروری می‌باشد.

۲-۱- پیشینه تحقیق

در زمینه ادبیات موضوع به مطالعاتی که به ترتیب در سطح بین‌المللی و ایران کار شده اشاره می‌کنیم. براساس مطالعات انجام شده، جبران کمبود مسکن در بازار مسکن را می‌توان به دو دسته طبقه بندی کرد: دسته اول از طریق «بالا بردن نرخ بهره و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری خصوصی»^۱ در چارچوب استاندارد عرضه و تقاضا ملاحظه می‌شود. دسته دوم از مدل VAR^۲ (از آمارهای گذشته برای پیش بینی مسکن آینده به صورت برداری) استفاده کرده‌اند که به طور مستقیم به تئوری‌های بازار مسکن وابستگی ندارند (Lee, 2007: 2).

«کیس»^۳ و «کت» و همکاران^۴ (۲۰۱۰) پخش و گسترش شوک‌های

اقتصاد کلان را در قیمت مسکن در ایالات متحده بررسی کرده‌اند. شوک‌های اقتصاد کلان مانند تغییرات غیر مترقبه در عرضه پول، تولید صنعتی، تغییر نرخ بهره بر روی قیمت‌های مسکن با یک تأخیر زمانی وابسته به سرعت گسترش مکانیزم تأثیر می‌گذارد. سرعت گسترش این مکانیزم از وجود چارچوب‌های اساسی، مانند در دسترس بودن زمین، مقررات منطقه‌بندی و سرعت جریان‌های اجرایی متأثر می‌شود. (Adams and Füss, 2010: 39)

«استفن مک» و همکاران (۲۰۰۷)، در مقاله‌ای با عنوان «خصوصی‌سازی، استطاعت مالی و شرایط مسکن در جمهوری خلق چین» شرایط مسکن را در مناطق شهری چین بررسی کرده‌اند و با توجه به این که رشد اقتصادی در چین همگام با پیشرفت‌های شرایط زندگی حرکت نکرده است لذا منافع احتمالی که در نتیجه پیشرفت‌های اقتصادی ممکن است به دست آید بسیار ضعیف است. در این مقاله دلایل و محدودیت‌های صاحب خانه شدن و سیاست‌های حکومت جهت حل مشکلات مسکن ارزیابی شده است. در این پژوهش مشکلات استطاعت مالی مسکن در چین عبارتند از: رشد جمعیت، رشد اقتصادی پایدار، زمین خواری (احتکار)، عرضه مسکن کافی در حد توان و غیره. در نهایت نقش حکومت در عرضه مسکن بررسی شده و این نتیجه حاصل شده است که حکومت باید تقاضا برای عرضه مسکن را به طور مرتب و دقیق ارزیابی کند و فعالیت‌های مناسبی را جهت ایجاد تعادل بین نوسان عرضه و تقاضا ایجاد کند و شرایطی را خلق کند که بخش خصوصی جهت توزیع مسکن بر اساس میزان تقاضا توانمند گردد.

«کیومرثی» (۱۳۸۴)، در پژوهشی با عنوان «بازار رهن و نارسانی تأمین مالی مسکن در ایران»، سیستم تأمین مالی مسکن را در ایران مورد بررسی قرار داده و محدودیت‌ها و عوامل مهم در نارسانی‌های تأمین مالی مسکن را بررسی کرده و سپس تجارب سایر کشورهای جهان را در ارتباط با سیستم مالی و بانکی مرور کرده و در مرحله بعد بازار رهن ایران را با کارکرد و ابزارهای رهن مورد کنکاش قرار داده و در نهایت چالش‌های موجود در بازار مسکن ایران را تحلیل کرده و پیشنهادهایی را برای اصلاح سیستم تأمین مالی مسکن در ایران داده است.

«پرهیزگار» و همکاران (۱۳۸۸)، در مطالعه‌ای با عنوان «هدف‌گرایی در برنامه ریزی مسکن با توجه به تحول در ساختار جمعیتی کشور» به موضوع تغییر در ساخت جمعیتی کشور طی دهه‌های گذشته پرداخته و میزان هماهنگی و همراهی نظام برنامه‌ریزی مسکن با این تحول ساختاری را در به دست دادن تعریفی دقیق از «گروه هدف» برنامه بررسی می‌کند، همچنین میزان انطباق نظام برنامه‌ریزی را با تحولات ساختاری جمعیت و خانوار کشور در این شش دهه مورد توجه قرار داده است.

«حیدری چپانه» و «رضا طبع ازگمی» (۱۳۸۹)، در مطالعه‌ای با عنوان «نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری، مطالعه موردی: شهر رشت»، ابتدا سیاست‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه و ایران را به طور کلی و اجمالی مطالعه کرده و سپس خانوارهای ساکن در واحدهای اجاره به شرط تملک در شهر رشت را که همسو

1 Crowding out
2 Vector autoregressive
3 Case (2000)
4 Catte et al. (2004)

با سیاست‌های تامین مسکن گروه‌های کم درآمد می‌باشند، مورد بررسی قرار داده است که برخی از ویژگی‌ها مانند نحوه تامین منابع مالی و بازپرداخت آنها، اشتغال، بعد خانوار، میزان درآمد، معیارهای انتخاب واحد مسکونی و غیره مورد تحلیل قرار گرفته و نتایج مطالعه نشان می‌دهد که گرچه هدف اصلی احداث این واحدهای مسکونی تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری در رشت بوده ولی اغلب ساکنان این واحدها، گروه‌های متوسط و متوسط به بالا می‌باشند.

۱-۳- روش تحقیق

این تحقیق از نوع کاربردی است و روش آن توصیفی-تحلیلی می‌باشد. در مطالعه حاضر علاوه بر بهره‌گیری از برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور از آمارنامه‌ها و اطلاعات کتابخانه‌های موجود، مشاوره از استادان دانشگاهی (خصوصاً استادان فعال در موضوع مورد مطالعه)، مسئولین ادارات کل مسکن و شهرسازی بهره‌گیری شده و همچنین از آمارهای موجود در وزارت راه و شهرسازی استفاده شده است و موضوع بخش مسکن از لحاظ اهداف کیفی و کمی مسکن و همچنین خط مشی‌های کلی و در نهایت عملکرد این بخش در پنج برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

۲- مبانی نظری تحقیق

۱-۲- سیاست‌های تامین مسکن و عوامل موثر در آن
حضور و دخالت دولت در بازار مسکن به طور معمول با هدف برقراری مناسب‌ترین تعامل منطقی بین بخش عرضه و تقاضا صورت می‌گیرد تا در نوعی هم‌خوانی فعال و انطباق واقع بینانه بین این دو بخش، دستیابی به اهداف اساسی در این قسمت را میسر سازد، اما اگر ماهیت و ویژگی‌های انحصاری این دو حوزه به درستی شناخته نشود و ابزارها و مکانیزم‌های کلیدی آن به طور آشکار درک نشود، در امکان موفقیت آن باید شک کرد (امکچی، ۱۳۸۲: ۸۴).
به طور کلی سه عقیده مشخص در نقش حکومت در برنامه‌های مسکن وجود دارد: تدارک دولتی، دیدگاه توانمندسازی و دیدگاه عرضه به بازار یا تدارک عوامل واگذاری مسکن به بازار (Ha seong, 2001: 42). دخالت دولت و سیاست‌گذاری در امر مسکن بر دو عامل عرضه و تقاضا استوار است. سیاست‌گذاری در این بخش به عنوان مختلف تحت تأثیر بخش دولتی بوده و با توجه به ابزارهای موجود در دست دولت انجام می‌پذیرد. با عنایت به ارتباط متقابل بخش مسکن با سایر بخش‌های اقتصادی، دولت با ابزار پول و زمین قادر به مداخله و اعمال سیاست در این بخش می‌شود. دولت از طریق دخالت بودجه‌ای، تنظیم سیاست‌های مالی و پولی تأثیر مستقیمی بر بخش مسکن دارد. مهمترین سیاست‌های دولت در امر زمین را نیز می‌توان در قالب توزیع زمین، افزایش تراکم ساختمانی شهرهای موجود، انجام طرح‌های آماده‌سازی و غیره عنوان کرد (پورمحمدی، ۱۳۷۶: ۲۷).

ضروری است که میان تعداد واحدهای مسکونی و مساحت پیش‌بینی شده‌ی آنها تصویر واقع بینانه‌ای وجود داشته باشد، زیرا اگر پیش‌بینی‌ها خیلی کمتر از نیازهای واقعی باشد، در عمل به علت

کمبود فضا برای گسترش، احتمال زیر پا گذاشتن مقررات شهری زیاد است و اگر خیلی بیشتر از آن باشد، در این صورت هزینه‌های زودرس و اضافی آماده‌سازی زمین به شهرداری‌ها و دیگر سازمان‌های مسئول محلی و ملی تحمیل خواهد شد (توفیق، ۱۳۷۰: ۶۸).

یکی از عوامل مهم دیگر فناوری است. در حقیقت، فناوری‌های ساخت مسکن می‌تواند مساکن بادوام و با انرژی کافی تولید کند، قیمت مسکن ممکن است در نتیجه پیشرفت تکنولوژی که خریداران مسکن آن را به وجود می‌آورند، افزایش یابد (Marshall and Marsh, 2007: 60).

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ سیاست‌های رایج مسکن در کشورهای در حال توسعه عبارت بودند از: نوسازی شهری، ایجاد خانه‌های ارزان قیمت و اعطای وام‌های خانه‌سازی (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۱۹). در حال حاضر، طراحی سیاست مسکن در کشورهای غربی، از یارانه‌های عمومی که ساختار جدید را تحریک می‌کنند به طرف سیاستی که بیشتر خانوارهای با درآمد پایین و خانوارهایی با نیازهای خاص را شامل می‌شود، تغییر یافته است (Nordvik, 2006: 279-280). اکثر کشورهای جهان دولت تا حدی با به کارگیری سیاست‌های گوناگون در مسئله مسکن دخالت می‌کند، که در اینجا به برخی از موارد اشاره می‌شود:

۱-۱-۲- کنترل اجاره:

در سراسر جهان، تقریباً ۴۰ درصد جمعیت جهان در واحدهای مسکونی اجاره‌ای، با برخی از اشکال کنترل پرداخت اجاره زندگی می‌کنند. اگر ما کشورهای در حال توسعه یا کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای در حال گذار را از دهه‌های آغازین نقش کمونیسیم بررسی کنیم، می‌بینیم که مقررات اجاره تقریباً در همه جا وجود داشته‌است. در ایالات متحده کنترل اجاره بیشتر حالت یک پدیده محلی را دارد و بیشتر در ایالات کالیفرنیا، نیویورک و نیوجرسی وجود دارد (S-Mosley and Malpezzi, 2006: 39). از آن جایی که به کارگیری این سیاست در بیشتر مواقع موجب بروز تأثیرات نامطلوبی می‌شود، لذا اقتصاددانان معمولاً با اجرای آن مخالفند، زیرا کاهش قیمتی منحنی عرضه کوتاه مدت واحدهای مسکونی آنقدر کم است که اگر از سیاست کمک‌های مستقیم مالی به فقرا، برای پرداخت اجاره، به جای سیاست کاهش مقدار اجاره استفاده شود، آن وقت این کمک‌های مستقیم مالی، به صاحبخانه‌ها منتقل می‌شود (عابدین درکوش، ۱۳۸۰: ۱۵۷-۱۵۸).

۲-۱-۲- مسکن انتخابی و یارانه‌ای

یک بازار مسکن را با تعدادی از واحدهای مسکونی ثابت و تعدادی خانوارهای بالقوه (از نظر مالی) ثابت ملاحظه کنید. تعادل (کوتاه مدت) در این بازار مسکن، اختصاص واحدهای مسکونی موجود به خانوارهای بالقوه است. اگر تعداد خانوارها از واحدهای مسکونی بیشتر باشد، تعادل بازار مسکن بر حسب کسانی که واحد مسکونی دارند و آن‌هایی که ندارند، تشریح می‌شود. کسانی که واحد مسکونی دارند «خودی» و آن‌هایی که واحد مسکونی ندارند

«غیر خودی»^۱ نامیده می‌شوند. «غیر خودی» کسی است که جهت دسترسی به مسکن عرضه شده، نزدیک‌ترین فرد است و خریدار نهایی محسوب می‌شود. تحت این سیستم، قیمت‌ها در جهت شرایط بازار حرکت می‌کنند. قیمت‌ها و اجاره‌ها هر دو جزء عادی و طبیعی وجود تعادل در بازار مسکن محلی هستند و نشان می‌دهند که قیمت متعادل کوتاه مدت، مقدار ناچیزی از رضایت خریدار نهایی، برای پرداخت به مسکن است.

اگر نوع مسکن انتخابی به صورت مداخله در ستون تقاضا در بازار مرسوم باشد و یا مقیاس آن در بازار گسترش یابد چه اتفاقی می‌افتاد؟ نتایج کوتاه مدت به چگونگی یارانه‌های ستون تقاضا که اختصاص داده شده‌اند بستگی دارد. در این روش دو نوع حالت می‌تواند به وجود بیاید:

۱. تمام یارانه‌های ستون تقاضا به خانوارهای دارای واحد مسکونی اختصاص داده شوند. این مورد در تعادل بازار مسکن محلی تأثیر نخواهد گذاشت و موقعیت اقتصادی مالکین را بهبود خواهد بخشید (تأثیر مفیدی در وضعیت خانوارهای فاقد مسکن نخواهد گذاشت).

۲. تمام یارانه‌های ستون تقاضا به خانوارهای فاقد واحد مسکونی اختصاص داده شوند. این مورد قدرت رقابتی خانوارهای فاقد واحد مسکونی را بهبود خواهد بخشید، در نتیجه آنها می‌توانند پیشنهاد بیشتری به خانوارهای دارای واحد مسکونی بدهند و باعث شوند قیمت‌ها و اجاره‌ها افزایش یابد. بنابراین، تغییر در توزیع خریداران و افزایش در قیمت‌ها، جزو عوامل موثر در این برنامه هستند (Nordvik, 2006: 281).

وجود و مقیاس برنامه‌های انتخابی در بازارهای مسکن محلی که در تعادل بازار تأثیر دارد، در تحلیل‌های تجربی بازار مسکن، زیاد مورد توجه واقع نشده است. «موری»^۲ ساختار جدید مسکن یارانه‌ای که بر میزان عرضه مسکن غیر یارانه‌ای در چارچوب سری‌های زمانی تأثیر گذاشته است را تحلیل کرده و به این نتیجه رسیده که عرضه مسکن یارانه‌ای بر میزان تعادل توزیع مسکن غیر یارانه‌ای تأثیر مهمی دارد (Ibid: 284). برنامه‌های انتخابی و یارانه‌ها بر روی موقعیت مالی و شرایط مسکن خانوارها (گروه هدف)، تأثیر می‌گذارند. آن‌ها همچنین بر روی تعادل نهایی بازارهای مسکن تأثیر می‌گذارند (Ibid: 279).

۲-۱-۳- دیدگاه‌های هدفگرا (راهبردی)

دیدگاه‌های هدفگرا (راهبردی) مجموعه نگرش‌هایی هستند که بیشتر به ارائه راه‌حل پرداخته‌اند و در تبیین کلان‌پدیده و در تحلیل نهایی، آن را به عنوان یک واقعیت موجود پذیرفته‌اند و انتظار ندارند که چنین وضعیتی در شرایط ساز و کار طبیعی و به طور خودکار بهبود یابد بلکه سخت به دنبال یافتن راه‌حل یا راه‌حل‌هایی برای بهبود شرایط زندگی شهروندان هستند. در این قسمت به برخی از سیاست‌ها و دیدگاه‌های هدفگرا اشاره می‌شود:

۲-۱-۳- برنامه‌های خانه‌سازی اجتماعی

در این رویکرد دولت از طریق موسسات ایجاد شده اقدام به ساخت مجتمع‌هایی با واحدهای مسکونی ارزان قیمت نمود. واحدهای ارزان قیمت خود دو گروه بودند، یک دسته مجتمع‌های کارمندی و دیگری واحدهایی که به منظور جابه‌جایی و اسکان حاشیه‌نشینان احداث می‌شد. مانند کوی نهم آبان در تهران یا مجتمع ۲۵۰۰ دستگاه در بندرعباس (زاهد زاهدانی، ۱۳۸۰: ۷۲). رویکرد خانه‌سازی اجتماعی نتوانست راه‌حل مناسبی برای فایق آمدن بر مشکل افزایش حاشیه‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر باشد، زیرا اولاً مدیران شهری و دولتی، منابع مالی لازم برای تأمین مسکن به اندازه نیاز همه نداشتند، ثانیاً رعایت استانداردهای لازم در طراحی و ساخت واحدهای مسکونی باعث افزایش هزینه‌ها و طولانی شدن مدت احداث مسکن شد که این خود موجب گردید که گروه‌های هدف (فقرا) از آن بی‌نصیب بمانند. ثالثاً موسسات مالی احداث مسکن به ندرت می‌توانستند جوابگوی تقاضای در حال افزایش وام‌های مسکن باشند، آنها همچنان در قالب سنتی خود باقی مانده و انعطاف لازم را برای پاسخگویی نداشتند (هادی زاده‌ی بزاز، ۱۳۸۲: ۳۴-۳۳). به دلیل این که این واحدها بدون هیچ‌گونه بررسی بر روی چگونگی گذران زندگی، فرهنگ و سنت‌های رایج فقرا ساخته می‌شدند لذا مورد قبول آنها واقع نمی‌شدند و از طریق فروش یا اجاره در اختیار دیگران قرار می‌گرفت (زاهد زاهدانی، ۱۳۸۰: ۷۲).

۲-۱-۳- طرح زمین - خدمات

این رویکرد که بیشتر در دهه ۱۹۷۰ شیوه عملی اغلب کشورها بود، به دنبال عدم موفقیت روش قبلی پیشنهاد و اجرا شد. بدین ترتیب که دولت زمین آماده را در اختیار اقشار کم‌درآمد و فقیر جامعه قرار می‌داد (هادی زاده‌ی بزاز، ۱۳۸۲: ۳۴). در این طرح که زمین‌ها دارای طرح و نقشه‌های کاربری بودند، امکان ساخت خودیاری و تدریجی به موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار فراهم بوده و سرمایه‌گذاری سرانه دولت نیز کاهش می‌یابد و هم این که تعداد بیشتری مشمول برنامه‌ی حمایتی می‌شدند (صرافی، ۱۳۸۱: ۸).

از نظر تئوری این روش مزایای بسیاری نسبت به خانه‌سازی اجتماعی داشت. زیرا اولاً با گسترش کمک‌های مالی قابل دسترس، خانواده‌های بیشتری تحت پوشش قرار می‌گرفتند. طرح مزبور همچنین تطابق و انعطاف پذیری بیشتری در ساخت و ساز به وجود آورد و با ایجاد خودیاری از سوی افراد جامعه و کمک‌های مالی آنها، بخشی از هزینه‌ها تأمین می‌شد. ثانیاً ساخت و سازها با توجه به توانایی مالی افراد ذینفع صورت می‌گرفت. در نتیجه این امکان فراهم گردید که ساخت و سازها به طور فزاینده‌ای انجام شده و به صاحبان مستغلات نیز، اختیار احداث واحد مسکونی با توجه به درآمد آنها داده شد (هادی زاده‌ی بزاز، ۱۳۸۲: ۳۴-۳۳).

1 outsider

2 Murray, M.P

۲-۳-۱-۲- تخریب و بازسازی

زمانی که مردم به طور نزدیک با یکدیگر زندگی می‌کنند، آن‌ها بیشتر به شکل گره‌های عاطفی و اجتماعی هستند. قابل توجه است که مردم در زاغه‌ها احساسات یکسانی نسبت به یکدیگر دارند، در رنج‌ها با همدیگر همدردی می‌کنند و یا در سختی‌ها همراه هم هستند، در این موقع، اجتماع بیشتر با یک خرده فرهنگ توانا می‌شوند (Seong-Kyu Ha, 2001: 40). در دهه ۱۹۷۰ با توجه به این که روش‌های قبلی در حل مشکل حاشیه‌نشینی نتوانستند کارساز شوند، روش جدیدی ارائه شد که طی آن مسئولان دولتی اقدام به سرمایه‌گذاری در زمینه تخریب و بهسازی زاغه‌های شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی کردند (هادیزاده بزاز، ۱۳۸۲: ۳۶). در این روش منطقه‌ای غیررسمی یا زاغه‌ای تخریب می‌شود به طوری که شکل قبلی خود را از دست می‌دهد و فقط واحدهایی که دارای شرایط مناسبی برای زندگی هستند حفظ می‌شوند (هیراسکار، ۱۳۷۶: ۱۱۴)، به عنوان نمونه محله غربت خاک سفید در تهران که در اسفند ماه ۱۳۷۹ به کلی تخریب گردید (شریعت‌زاده، ۱۳۸۲: ۲۴۱). تخریب محله خاک سفید ظاهراً به حیات آن پایان داد اما این تصویری خیالی بیش نیست زیرا تخریب یک محله‌ی نابهنجار نمی‌تواند راهکاری برای جلوگیری از تکرار شکل‌گیری چنین سکونتگاهی و یا بهبود وضع زندگی فقرای شهری باشد. ضمن آنکه تخریب این مناطق عواقب و عوارض ناگواری نیز در پی دارد (خراطها، ۱۳۸۲: ۷۶).

۲-۳-۴- توانمندسازی و بهسازی مشارکتی

توانمندسازی راهکاری برای توزیع مناسب منابع اقتصادی و اجتماعی به صورت پایدار است که شرایطی را فراهم می‌آورد تا زندگی اقشار کم‌درآمد و فقیر با تکیه بر ظرفیتهای درونی و اولویت‌بندی نیازهایشان، توسط خودشان بهبود یابد (اسکندری، ۱۳۸۲: ۷۷). در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ راهبرد توانمندسازی و بهسازی از طریق مشارکت مردمی مطرح شد. این روش، راهبردی جهانی برای مسکن اقشار کم‌درآمد و حاشیه‌نشین جامعه و شهر محسوب می‌شود که در نشست عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ مورد پذیرش صاحب‌نظران قرار گرفت (هادیزاده بزاز، ۱۳۸۲: ۳۸). این رویکرد تقریباً ریشه در تفکر پلورالیسم یا اصالت جمع‌گرایی دارد. از این رو در صدد است تا در ساخت جامعه هیچ گروه معین و هم‌سود از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بر دیگر گروه‌های جامعه تسلط مطلق نداشته باشد (شکویی، ۱۳۸۰: ۴۲۹).

راهبرد توانمندسازی جدیدترین و مناسب‌ترین راه حل در ساماندهی اسکان غیررسمی است و به مصداق ماهیگیری و حتی توربافی به جای دادن ماهی به تهیدستان می‌باشد (صرافی، ۱۳۸۲: ۲۷۱). در اواخر دهه ۱۹۸۰، سیاست‌های آزادسازی به طور عام و سیاست‌های مربوط به مسکن به طور خاص مورد نقد قرار گرفت. این روند به طور کلی بر لزوم تعادل بین نقش بخش عمومی و خصوصی تأکید داشت. در رویکرد جدید، بانک جهانی با مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد و برنامه توسعه سازمان ملل متحد هم‌نظر شد. این رویکرد که توانمندسازی نام گرفت در سال ۱۹۸۷ با تصویب مجمع

عمومی سازمان ملل متحد به استراتژی جهانی سرپناه^۱ مبدل شد (پور محمدی، ۱۳۸۲: ۱۳۲). راهبرد توانمندسازی بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع و تمامی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبودی در شرایط زندگی جوامع فقیر تأکید دارد و به مردم این فرصت را می‌دهد که شرایط خانه و محل زندگی خود را با توجه به اولویت‌ها و نیازهایشان بهبود بخشند. بطور خلاصه در روش توانمندسازی مرکز توجه، ساکنان شهر و مردم هستند و دولت متعهد می‌گردد تسهیلات لازم را برای آنان فراهم کند (هادی‌زاده، ۱۳۸۲: ۳۷). بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات ضعیف، رهیافت نوینی است که به دنبال شکست و عدم موفقیت راهبردهای قبل از خود ارائه گردید و راه حل مسئله‌ی فقر شهری و اسکان غیررسمی را تنها بر مهندسی فنی و تزریق منابع مالی دولتی نمی‌بیند. بلکه در کنار و مقدم بر اینها مهندسی اجتماعی با حمایت بخش عمومی و سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال ساکنان مورد نظر است (قاسمی خوارزمی، ۱۳۸۱: ۲۴).

هیئت وزیران در سال ۱۳۸۲، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی را مصوب نموده و در حال حاضر نیز محور هشتم «طرح جامع مسکن» در ایران، توانمندسازی سکونتگاه‌ها را مورد توجه و تأکید قرار داده است.

در نهایت این سوال پیش می‌آید که بهترین سیاست مسکن چه سیاستی است؟ در تلاش برای بهبود موقعیت مسکن (نه خیلی مناسب)، با نظر «اپگر»^۲ مواجه می‌شویم، با وجودی که بحث «اپگر» بر یارانه‌های ستون تقاضا متکی است، وی تأکید می‌کند که پاسخ این سوال به موقعیت بازارهای محلی بستگی دارد (Nordvik, 2006: 280)، به عبارت دیگر دارای جغرافیای ناهمسان است.

۳- سیاست‌های تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی ایران

قبل از وارد شدن به سیاست‌های تأمین مسکن در ایران نیاز است که بخش‌های مسئول ساخت مسکن در ایران شناخته شوند که عبارتند از: ۱- بخش دولتی، ۲- بخش خصوصی و ۳- بخش تعاونی مسکن (مجتهدزاده، ۱۳۸۳: ۲۲). تولید مسکن در همه کشورها نه تنها از مظاهر رشد اقتصادی آن کشور است، بلکه نیازهای اجتماعی را نیز برآورده کرده و در تحرک و تسریع حرکت چرخ‌های اقتصادی کشور تأثیر فراوان دارد. بدین جهت تأمین مسکن یکی از فصول مهم برنامه‌های پنج ساله کشور بوده و عملکرد برنامه‌های تأمین مسکن، چارچوب حرکت دولت‌ها را در جهت پیشبرد سیاست‌های اقتصادی- اجتماعی آنها نشان می‌دهد.

در سال‌های اول انقلاب اسلامی، مردم و رهبران جامعه، اعتقاد به حل معضلات جامعه با روحیه انقلابی داشتند و لذا بخش مسکن نیز از این سیاست انقلابی به دور نبوده است. تملک زمین‌های شهری، اعم از بایر و غیر بایر و توزیع این زمین‌ها به قیمت ارزان به مردم و تعاونی‌ها از طرف حکومت جدید سیاستی بود که از ابتدا تشکیل حکومت آغاز و با شروع جنگ بین ایران و عراق تداوم پیدا

1 globe shelter strategy

2 Apgar, W., 1990. Which housing policy is best? Housing Policy Debate 1 (1), 1-32.

کرد. همین‌طور ارائه تسهیلات بانکی با سود نازل به مردم و عرضه کالاها با نرخ‌های دولتی و پایین، از جمله مصالح ساختمانی ارزان قیمت سرعت ساختمان‌سازی فردی و تعاونی‌ها را که تجمع مردمی بودند، افزایش داد (شکرگزار، ۱۳۸۵: ۱۱۰-۱۰۹). یکی از دلایل ساختمان‌سازی فردی افزایش مهاجرت‌های روستا به شهر بود که با وقوع انقلاب سرعت بالایی به خود گرفته بود.

پیروزی انقلاب اسلامی، تغییر در الگوی ماهیت مالکیت زمین شهری و دولتی کردن آن را در جهت حل مشکل مسکن به عنوان یک راه حل اساسی مطرح نمود. در سال ۱۳۵۸ قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری با هدف تحقق عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از زمین به تصویب رسید و دولت را مکلف نمود که در داخل محدوده‌ی قانونی شهرها تا مدت معینی به عمران و آبادانی اراضی مشمول، توسط مالکین اقدام و در صورت عدم انجام به تصرف دولت درآید که سازمان عمران اراضی شهری در این راستا شکل گرفت (مشکینی، ۱۳۸۲: ۶۸). در طی سال‌های پس از انقلاب احداث واحدهای مسکونی از نظر کمی افزایش یافت اما از میزان سرمایه‌گذاری در آنها کاسته شد. دلیل آن، کاهش زیربنای واحدهای تولید شده بود. فعالیت بخش خصوصی در سال‌های ۵۸ و ۵۹ در این بخش چشمگیر بود (اهری، ۱۳۷۵: ۶۵۸). شروع جنگ تحمیلی باعث رکود در فعالیت‌های ساختمانی شد و سرمایه‌گذاری در این بخش را بسیار ضعیف کرد و روند حرکت این بخش را با مشکل مواجه نمود. در تدوین اولین برنامه‌ی عمرانی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۱ به بخش مسکن نیز توجه شد. در اهداف بلندمدت این برنامه آمده بود که کمبود مسکن در یک دوره‌ی بیست ساله (۱۳۸۱-۱۳۶۲) رفع می‌شود و بیش از ۱۰ میلیون واحد مسکونی در این مدت ایجاد می‌گردد و تراکم خانوار از ۱،۲۷ خانوار در مسکن کاهش می‌یابد (اهری، ۱۳۷۵: ۶۵۹). در این مدت پیش‌بینی شده بود که به میزان ۱۲،۵ درصد از کمبود مسکن کاسته می‌شود ولی در عمل این برنامه به مورد اجرا درنیامد. قانون زمین شهری که دومین مرحله‌ی اساسی از دخالت دولت پس از انقلاب در عرصه‌ی زمین شهری بود، به تدریج قسمت عمده‌ی آن از اراضی موات شهری را در اختیار دولت قرار داده و از طرفی با خرید اراضی بایر به قیمت منطقه‌ای عملاً دولت به بزرگ‌ترین مالک زمین شهری پس از انقلاب تبدیل گردید (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۶). در سال‌های پس از ۱۳۶۳ همراه با کاهش عمومی سرمایه‌گذاری مسکن، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به عنوان اصلی‌ترین منبع تولید مسکن نیز دچار افت گردید (اهری، ۱۳۷۵: ۶۶).

در این بخش به طور اجمالی سیاست‌های دولت در بخش مسکن در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۳- برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

اهداف کمی این برنامه، تولید ۲۲۸۵ هزار واحد مسکونی و ایجاد ۲۰۴ میلیون متر مربع زیربنای مسکونی بوده و اهداف کیفی آن تغییر ترکیب شیوه‌های ساخت در جهت ایجاد ساختمان‌های بادوام

و افزایش نسبت این ساختمان‌ها در کل ساختمان‌ها؛ و ارتقای نسبت سرانه‌ی موجود مسکن در کشور و هدایت تولید مسکن با زیربنای کمتر و کیفیت بهتر و متناسب با سرانه‌ی ملی (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۱۱-۶). در تهیه‌ی این برنامه در بخش مسکن، تعداد زیادی شاخص مربوط به ۲۰ سال قبل از شروع برنامه جمع‌آوری و بررسی شده بود که تنها از دو شاخص، یعنی تراکم خانوار در واحد مسکونی و سطح و سرانه‌ی زیربنا، برای هدف‌گذاری استفاده شد (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹). خط‌مشی‌های این برنامه عبارت بودند از: ۱- تشویق بخش خصوص - تعاونی و سازمان‌های مالی به تولید انبوه واحد مسکونی؛ ۲- اولویت دادن به مناطق جنگ‌زده؛ ۳- اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری؛ ۴- تدوین و اجرای ضوابط و استانداردهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه‌ی احداث ساختمان ضمن توجه به حفظ سطح کیفی (قانون برنامه اول، ۱۳۶۹: ۵۰ و ۳۵).

از نقاط قوت در اهداف این برنامه می‌توان به افزایش نسبت ساختمان‌های مسکونی با دوام و کاهش نسبت ساختمان‌های مسکونی یک واحدی اشاره کرد. در مقابل، علاوه بر تحقق نیافتن پیش‌بینی کاهش متوسط زیربنای واحدهای مسکونی جدید، می‌توان به کاهش قدرت خرید خانوارها به موازات افزایش هزینه‌های ضروری زندگی اشاره کرد (خدابخش، ۱۳۷۹: ۵۷). در این برنامه علیرغم تولید زیربنای مسکونی به میزان پیش‌بینی شده در برنامه، هدف برنامه از لحاظ تعداد واحد مسکونی تولید شده، عملی نگردید و درصد تحقق آن به ۷۴ درصد رسید (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹) و اندازه‌ی زیربنا در مناطق شهری کشور برابر با ۹۳ درصد بوده است (رحمانی، ۱۳۷۵: ۶۰۰). متأسفانه در این برنامه سیاست مشخصی برای جلوگیری از رشد مسکن غیررسمی تعیین و هدف‌گذاری نشده بود و این سال‌ها مصادف با زمانی بود که پدیده‌ی اسکان غیررسمی در شهرها به ویژه شهرهای بزرگ به سرعت در حال شکل‌گیری و گسترش بود. مشکلات مربوط به بافت‌های فرسوده شهری نیز در این برنامه نادیده گرفته شد و ضوابط و مقرراتی در جهت ساماندهی آن ارائه نگردید. با عنایت به فقدان قوانین حمایت از انبوه‌سازان و مسکن اجتماعی و همچنین عدم توجه برنامه به افزایش تراکم ساختمانی در این برنامه توجه‌ی نگردید لذا قیمت مسکن بیشتر از سهم زمین متأثر بود تا قیمت مصالح و مواد سازنده مسکن.

۲-۳- برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

این برنامه در بخش مسکن با اهداف خاص مانند نوسازی بافت‌های فرسوده و تجمیع قطعات در مناطق شهری کشور؛ و کمک به افشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیدگان از سوانح طبیعی و ... تدوین شد (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹) و شعار اصلی آن «پاک» یعنی پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی است، عملاً انبوه‌سازی محور تنظیم سیاست‌های برنامه دوم قرار گرفت (شکرگزار، ۱۳۸۵: ۸۷). در این برنامه، بخش غیر دولتی مسکن متشکل از سه زیربخش زیراست: ۱- مسکن آزاد؛ فاقد استانداردهای الگوی مصرف مسکن است

و دولت از آن هیچ حمایتی به عمل نمی‌آورد. قیمت آن بر اساس قانون عرضه و تقاضا و تعادل بازار تعیین می‌گردد. در واقع اینگونه مسکن توسط بخش خصوصی و بیشتر برای گروه‌های درآمدی بالا و متوسط جامعه ساخته می‌شود.

۲- مسکن حمایت شده^۱، بر اساس استانداردهای الگوی مصرف احداث و دولت برای تشویق سازندگان و حمایت از بهره‌برداران آن حمایت می‌کند. حمایت دولت شامل پرداخت یارانه بابت حق انشعاب آب، برق، گاز، عوارض زیربنا و وام‌های ارزان قیمت است.

۳- مسکن اجتماعی^۲، عمدتاً مرتب بر اهداف اجتماعی است و بر اساس حداقل‌های قابل قبول و احیاناً پایین‌تر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن تولید می‌شود (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۳۵-۱۳۴).

در برنامه دوم، سیاست توجه به توسعه درونی شهرها شکل رسمی‌تری پیدا کرد. در سال ۱۳۷۳ و در راستای اهداف برنامه، طرح تعیین نقاط مناسب خانه‌سازی در چهل شهر ایران تهیه گردید. مهم‌ترین اهداف آن شامل موارد ذیل بود: هدایت و حمایت بخش خصوصی و مصرف‌کننده برای سرمایه‌گذاری در بافت موجود شهری؛ احداث خانه‌های سازمانی در بافت‌های فرسوده با استفاده از اعتبارات بخش خصوصی؛ ایجاد الگوی مناسب مسکن اقتصادی در شهرها و پاک‌سازی اطراف آثار با ارزش تاریخی در بافت قدیم طبق ضوابط سازمان میراث فرهنگی. احداث بنا در اراضی اضافه برای تأمین هزینه پاک‌سازی و احیای این‌گونه بافت‌ها و تشویق شهروندان به سکونت در آنها بود. همچنین حاصل این طرح معرفی حوزه‌هایی در بافت شهری به نام «بافت مسئله‌دار» معرفی شد (ایزدی، ۱۳۷۷: ۱۹-۱۸).

این برنامه نیز مانند برنامه‌ی اول، از لحاظ پایین آوردن متوسط زیربنا ناموفق بود (عزیزی، ۱۳۸۳: ۳۹) و در این برنامه، احداث ۲۴۶۰۰۰ واحد مسکونی در مناطق شهری و روستایی با زیربنایی معادل ۲۴۳ میلیون متر مربع پیش‌بینی شده بود. بر اساس آمار منتشر شده از طرف بانک مرکزی در طول سال‌های برنامه دوم روی هم ۹۵۸/۸ هزار واحد مسکونی با متراژ متوسط ۱۳۰/۴ متر مربع تولید شده است (شکرگزار، ۱۳۸۵: ۸۷)، بدین ترتیب درصد تحقق اهداف و موفقیت برنامه دوم ۳۸/۹ درصد بوده است و ۶۱/۱ درصد از اهداف کمی مسکن برآورده نشده است.

سیاست‌های تدوین شده در برنامه دوم نتوانست صنعت ساختمان‌سازی را در بازار مسکن رونق بخشد و تولید و تهیه مسکن به صورت انفرادی و شخصی به صرفه و صلاح خانوارها بود. در برنامه دوم تسهیلات بانکی سهم پایینی در قیمت نهایی مسکن داشتند به طوری که، چنانچه سیاست‌های بخش مسکن نیازمند تسهیلات و یارانه‌های سنگین برای مصرف‌کننده یا تولیدکننده باشد، دچار مشکل می‌شود و تسهیلات و یارانه‌های مسکن باید در جهت افزایش کارایی و موثر بودن برنامه‌ها و نیز جلوگیری از اثرات جنبی آن باشد که متأسفانه در این برنامه توجه زیادی به این مسأله نشده است.

۳-۳- برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

برنامه سوم در بخش مسکن را می‌توان گفت به روال برنامه اول تدوین شد و با برنامه دوم تفاوت‌های زیادی داشت. نکته مثبت این برنامه، استفاده از تعداد شاخص‌های بیشتر بود و همچنین چشم‌انداز بلند مدت بخش و سیاست‌های راهبردی و اجرایی برنامه نیز که در برنامه‌های قبلی کم‌رنگ‌تر بود، در این برنامه به صورت روشن پیش‌بینی شده بود (عزیزی، ۱۳۸۳: ۴۰). هدف کمی برنامه سوم کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۶ در سال ۱۳۷۸ به ۱/۱۲ در سال پایانی برنامه (۱۳۸۳) بوده و اهداف کیفی آن، کاهش متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی؛ و کاهش استهلاک واحدهای مسکونی (افزایش عمر بنا) گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله‌ی اول برنامه‌ی سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۴).

خط‌مشی‌های مهم برنامه سوم عبارت بودند از: ۱- پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم درآمد؛ ۲- ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس؛ ۳- اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه‌ی بخش مسکن در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن؛ ۴- اصلاح قانون مسکن استیجاری در جهت کاهش تدریجی دخالت دولت و افزایش حضور بخش خصوصی و نهادهای محلی؛ ۵- حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۸۵).

در برنامه دوم متوسط زیربنای واحدهای مسکونی از ۱۲۳ متر مربع در سال ۱۳۷۹ به ۱۱۹ مترمربع در سال ۱۳۸۲ کاهش یافته و عملکرد احداث واحدهای استیجاری در سال‌های ۱۳۷۹، ۱۳۸۱، ۱۳۸۰ به ترتیب ۳۱، ۳۵ و ۳۷ درصد برنامه می‌باشد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله‌ی اول برنامه‌ی سوم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۵۱۶).

به طور کلی این برنامه از لحاظ استفاده از شاخص‌های بیشتر و سیاست‌های مشخص در امر مسکن، متفاوت‌تر از برنامه‌های قبلی بود، ولی می‌توان گفت عدم تجزیه و تحلیل مناسب شاخص‌ها و عدم پیوستگی این شاخص‌ها در میان بخش‌های مختلف برنامه مهم‌ترین نقطه ضعف این برنامه به شمار می‌آید. در واقع میان اهداف بخش دولتی و خصوصی باید ارتباط معناداری وجود داشته باشد و اهداف و انگیزه‌های بخش دولتی باید کاملاً مشخص باشد و نرخ سودی که به بخش خصوصی در ساخت و فروش مسکن تعلق می‌گیرد، باید سودی معقول و مناسب باشد.

۳-۴- برنامه چهارم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

در این برنامه اقدامات دولت بر اساس ماده ۳۰ که در ۶ بخش آورده شده است، بیشتر ساماندهی بافت‌های فرسوده، ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیر مترقبه را مد نظر قرار داده است و زمینه‌ی مناسبی برای تدوین و آرایه‌ی برنامه‌های راهبردی ساماندهی بافت‌های فرسوده‌ی شهری ایجاد نموده است و

1 Protected housing
2 Social housing

همچنین تأمین مسکن برای اقشار آسیب پذیر و کم درآمد در قالب «مسکن مهر» در نظر گرفته است. مضافاً در برنامه‌ی چهارم توسعه مقرر شده که دولت اقدامات زیر را در خصوص توسعه‌ی این بخش انجام دهد:

- ۱- حمایت از ایجاد و بهره‌گیری از مشارکت تشکل‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های خیرمسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر؛
- ۲- تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش مسکن؛
- ۳- دادن یارانه‌ی کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری در چهارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه‌ی روستاهای کشور برای گروه‌های کم درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار؛
- ۴- ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی تا دو برابر عملکرد این شاخص در برنامه‌ی سوم؛
- ۵- پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن؛
- ۶- دادن کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید و عرضه‌ی مصالح ساختمانی و عرضه‌کنندگان خدمات فنی (برنامه‌ی چهارم توسعه، ۱۳۸۳: ۵۲-۵۱).

در سال ۱۳۸۶ دولت مصمم شد جهت مهار بحران روند رو به رشد قیمت مسکن دست به کار شود و برای اولین بار در بودجه‌های سنواتی تبصره‌ی ویژه‌ی موضوع مسکن و ساماندهی آن اختصاص داد. بر اساس تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ اقشار کم درآمد جامعه، در قالب طرح حق بهره‌برداری ۹۹ ساله و اجاره‌داری ۵ ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می‌گیرند تا از این طریق صاحب خانه شوند. مهمترین ویژگی طرح زمین ۹۹ ساله اجاره‌ای حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده است. این سیاست که با عنوان «زمین صفر» شناخته می‌شود در صدد است تا با کاهش بخش عمده قیمت مسکن توانایی خرید را برای اقشار کم درآمد جامعه ایجاد کند. در این طرح دولت علاوه بر حذف قیمت زمین، با پرداخت ۱۵ میلیون تومان وام در دو بخش آماده‌سازی زمین (یک میلیون تومان) و ساخت (۱۴ میلیون تومان) درصدی از هزینه‌های آماده‌سازی و ساخت را به واجدین شرایط پرداخت می‌کند تا پس از تحویل قطعی مسکن این مبالغ در اقساط ۱۵ ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت شود. وزارت خانه‌های مسکن و شهرسازی و تعاون نیز به ترتیب در تأمین و واگذاری زمین اجاره ۹۹ ساله و انعقاد قرارداد با بانک‌ها و شناسایی و ساماندهی متقاضیان طرح مسکن مهر انجام وظیفه می‌کنند.

مهمترین فعالیت در مورد مسکن در ایران، تهیه «طرح جامع مسکن» می‌باشد که سندی است ملی و چشم‌انداز بخش مسکن در سال‌های آینده را ترسیم می‌کند. مطالعات این طرح از سال ۱۳۸۳، پس از تصویب برنامه چهارم آغاز شد. این طرح حاصل تلاش ۲۴ گروه مطالعاتی است که مطالعات موضوعی طرح را در سال ۱۳۸۳ انجام داده‌اند. طرح جامع مسکن، با هدف نهایی: تأمین مسکن برای همه، پنج هدف اصلی راهبردی را دنبال می‌کند:

۱- تأمین مسکن امن و سالم، و در استطاعت مالی خانوار، بدون تبعیض، برای همه.

۲- ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن، و تعادل بخشی به بازار مسکن.

۳- ارتقاء کیفیت زیست، بهبود شرایط سکونتی همه جوامع، حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی.

۴- بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن و برنامه‌های توسعه شهری و روستایی.

۵- کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن و سیاست‌ها و برنامه‌های آمایشی (دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، ۱۳۸۵: ۴-۳).

هم‌اکنون مسکن یارانه‌ای در بسیاری از کشورهای جهان رایج است. با وجودی که هنگ کنگ (یک کشور در حال توسعه)، بیشتر به عنوان یک دیواره دفاعی قوی در مقابل سرمایه‌داری شناخته می‌شود. حکومت نقش عمده‌ای در بازار مسکن هنگ کنگ بازی می‌کند. آمار نشان می‌دهد بیشتر از ۴۶ درصد خانواده‌های هنگ کنگی در «مسکن عمومی» زندگی می‌کنند، و ملاحظه می‌شود که تقریباً ۳۶ درصد از این مسکن عمومی تحت مالکیت خصوصی هستند. مسکن عمومی در هنگ کنگ همه مسکن یارانه‌ای را در بر می‌گیرد. حکومت همچنین عرضه جدید زمین را کنترل می‌کند که دیارتمان برنامه‌ریزی به طور مستقیم انواع کاربری‌ها را از طریق مقررات منطقه‌بندی کنترل می‌کند (Sang Ho & Wong, 2009: 59). هدف از اعطای تسهیلات بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۶ عبارتند از: تأمین مسکن مناسب برای افراد ملت به ویژه گروه‌های کم درآمد؛ کاهش قیمت مسکن با کاهش یا حذف سهم قیمت زمین؛ تقویت نقش دولت در راستای تأمین مسکن و تلاش در جهت عدالت اجتماعی؛ توانمندسازی گروه‌های کم درآمد و تقویت تعاونی‌های تولید و عرضه مسکن؛ مدیریت بهینه اراضی و تأکید بر بهره‌وری، انبوه‌سازی، ارتقای فن‌آوری ساخت و ساز.

۳-۵- برنامه‌ی پنجم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۳-۱۳۸۹)

مواد ۱۶۷ تا ۱۷۶ قانون برنامه‌ی پنجم به بخش مسکن در کشور اختصاص داشته و در این برنامه با توجه به مواد یاد شده به راهبردهای ذیل توجه و تأکید شده است:

- تأکید بر قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در برنامه چهارم.

- مقاومت‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله و اصلاح الگوی مصرف به ویژه انرژی و لزوم رعایت مقررات ملی ساختمان.

- تأکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی اسلامی- ایرانی.

- توجه به توسعه پایدار با تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها.

- تأکید بر بهره‌وری و استحصال زمین در بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی و احیاء بافت‌های فرسوده حداقل ۱۰ درصد در هر سال برنامه.

- اختصاص حداقل ۵۰ درصد از منابع و تسهیلات اعطایی برای

بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان در بافت‌های فرسوده.

- توجه و تأکید بر ساماندهی اسکان غیررسمی با رویکرد توانمندسازی.

توجه به لزوم تهیه برنامه‌ی جامع مدیریت شهری و به‌روزرسانی قوانین شهرداری‌ها و ...

- تأکید بر تدوین نظام درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها متأسفانه آنچه که از اهداف برنامه پنجم توسعه تحلیل می‌شود چنین می‌نماید که از سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت حمایت‌های قانونی و مالی به عمل نیامده و تسهیلات و اعتباراتی بدان اختصاص داده نشده است در حالی که در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت نقش بسیار مهمی دارند.

۴- نتیجه‌گیری

مسکن یکی از مهم‌ترین نیازهای اساسی خانوارها، در کنار خوراک و پوشاک مطرح می‌باشد و افراد و خانوارها جهت تأمین آن سهم بسیار زیادی از درآمد خود را به آن اختصاص می‌دهند و جزو نیازهای دارای اولویت می‌باشد. بخش مسکن نقش بسیار مهمی در اقتصاد ملی کشور داشته و تأثیرات مفیدی نیز در اشتغال‌زایی دارد و همچنین به دلیل بازگشت سریع سرمایه در این بخش برای سرمایه‌گذاران، اهمیت زیادی در میان سایر بخش‌های مختلف به خود اختصاص داده است. نهادهای مسئول در جهت تأمین مسکن در جهان عبارتند از تهیه مسکن توسط دولت، بخش خصوصی و تعاونی. با توجه به اینکه روند شهرنشینی در جهان رو به افزایش بوده و روز به روز بر تعداد سکونتگاه‌های غیررسمی (به ویژه در جهان سوم) افزوده می‌شود، مداخله دولت در تأمین مسکن ضروری است. با بررسی روش‌های تأمین مسکن در سراسر جهان، چنین استنباط می‌شود که نقش دولت بسیار مهم می‌باشد چرا که ساز و کارها و ضوابط و مقررات مربوط به سایر بخش‌های تهیه‌کننده مسکن (بخش خصوصی و تعاونی) نیز توسط دولت تصویب و اجراء می‌شود. با نگاهی بر راهبردها و سیاست‌های اساسی مسکن در جهان، ملاحظه می‌شود که رویکرد حاکم در شرایط فعلی جهان، تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد بوده که توسط دولت‌ها به روش‌های مختلف انجام می‌گیرد. تاکنون روش‌های مختلف تأمین مسکن توسط دولت‌ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن یارانه‌ای و انتخابی، دیدگاه‌های هدف‌گرا، شامل برنامه‌های خانه‌سازی اجتماعی، طرح زمین خدمات، تخریب و بازسازی و توانمندسازی و غیره اجراء شده است که در اکثر موارد اقشار ضعیف جامعه مورد توجه بوده است. با توجه به اهمیت بخش مسکن در کشورها، تأثیر سیاست پولی بر عملکرد بازار مسکن مهمترین نگرانی سیاست‌گذاران را تشکیل می‌دهد و نیاز به سیاست‌گذاری و واکنش مناسب مالی ضروری می‌باشد.

پس از انقلاب اسلامی، تاکنون پنج برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور تدوین شده است که در برنامه اول بیشتر شاخص‌های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیربنا

مورد توجه بوده است، در این برنامه که پس از پایان جنگ تحمیلی تهیه گردیده بود، اولویت دادن به این مناطق بیشتر مدنظر بود ولی در این برنامه به ساماندهی اسکان غیررسمی و بافت‌های فرسوده و افزایش تراکم ساختمانی توجه‌ی نگردیده بود. در برنامه‌ی توسعه دوم به ساماندهی بافت‌های فرسوده و مشکل دار، افزایش تراکم‌های ساختمانی، تکمیل بسیاری از طرح‌های آماده‌سازی و ... توجه گردید و مهم‌ترین مشکل در این برنامه افزایش تهیه و ساخت مسکن به صورت انفرادی بود که راهکاری برای آن پیش‌بینی نگردیده بود. در برنامه سوم توسعه به گروه‌های کم‌درآمد در تهیه مسکن توجه خاصی شده بود و از شاخص‌های بیشتری استفاده شده بود و از مشکلات برنامه عدم توجه کافی به ارتباط اهداف بخش دولتی و خصوصی بود. در برنامه چهارم، سیاست‌های بخش مسکن بیشتر در جهت ساماندهی بافت‌های فرسوده و تأمین مسکن کم‌درآمدها (مسکن مهر) تدوین گردید و یکی از مهم‌ترین فعالیت‌ها در طول این برنامه تهیه طرح جامع مسکن کشور بود که حرکتی سازنده و مفید در راستای عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد بود. برنامه پنجم نیز در راستای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در برنامه چهارم و با تأکید بر الگوهای شهرسازی اسلامی-ایرانی، مسکن مهر و جوانان و ساماندهی بافت‌های فرسوده و اسکان غیررسمی و توسعه پایدار تدوین شده است.

طی بیش از پنج دهه پیشینه برنامه‌ریزی در ایران، تأمین مسکن در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه واقع شده است و به رغم تفاوت‌های عمده در شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، همواره تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد جایگاه ویژه‌ای داشته است که این موضوع در برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۳) با عنوان مسکن مهر نیز مدنظر قرار گرفته و جهت‌گیری تدوین برنامه‌های اجرایی و پیشنهاد ضوابط و مقررات قانونی نیز بر این مبنا استوار بوده است.

منابع و مأخذ

- ۱- اسکندری دورباطی، زهرا (۱۳۸۲)، سیاست‌های بانک جهانی در خصوص توانمندسازی، فصلنامه هفت شهر، شماره ۸، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۲- امکچی، حمیده (۱۳۸۲)، بررسی و ساز و کارهای حقوقی - قانونی موجود در برنامه‌های پنج ساله عمرانی کشور در ایجاد حاشیه‌نشینی، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.
- ۳- اهری، زهرا و شهلا امینی جدید (۱۳۷۵)، تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۴- ایزدی، محمدسعید (۱۳۷۷)، تحلیلی بر سیر اقدامات عمران و بهسازی بافت شهری از ابتدا تا کنون، نشریه شماره ۷ شرکت عمران و بهسازی وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۵- پرهیزگار، اکبر؛ امکچی، حمیده و رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۸۸)، هدف‌گرایی در برنامه‌ریزی مسکن با توجه به تحول در ساختار جمعیتی کشور، دوره ۱۳، شماره ۱.
- ۶- پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۷۶)، شیوه‌های دخالت دولت در بازار زمین شهری، مجله رشد و آموزش جغرافیا، شماره ۲۴.
- ۷- پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۲)، برنامه‌ریزی مسکن؛ سمت، چاپ دوم.
- ۸- توفیق، فیروز (۱۳۷۰)، مجموعه مباحث و روش‌های شهرسازی، مسکن، انتشارات مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

۹- حیدری چپانه، رحیم و رضا طبع ازگمی، سیده خدیجه (۱۳۸۹)، نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست های تأمین مسکن گروه های کم درآمد شهری، مطالعه موردی: شهر رشت، پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳.

۱۰- خدابخش، فاطمه (۱۳۷۹)، عوامل موثر بر کیفیت مسکن و بررسی اهداف کیفی مسکن در برنامه های عمرانی قبل و پس از انقلاب، مجموعه مقالات هفتمین همایش سیاست های توسعه مسکن در ایران (فن آوری در صنعت ساختمان و مسکن)، وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۱- خراطها، سعید (۱۳۸۲)، حاشیه نشینی در محله های ناهنجار شهر تهران، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

۱۲- دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن (۱۳۸۵)، گزارشی از مطالعات طرح جامع مسکن، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۷ و ۳۸، وزارت مسکن و شهرسازی، تابستان.

۱۳- رحمانی، مریم (۱۳۷۵)، ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه های توسعه ای اقتصادی، اجتماعی، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست های توسعه ای مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران.

۱۴- زاهد زاهدانی، سید سعید (۱۳۸۰)، حاشیه نشینی، انتشارات دانشگاه شیراز.

۱۵- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۳)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغ شده از سوی مجلس شورای اسلامی ایران، مهر ۱۳۸۳.

۱۶- شریعت زاده، مریم (۱۳۸۲)، ساختارهای مورد نیاز جهت مهار و سازماندهی حاشیه نشینی در ایران، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

۱۷- شکویی، حسین (۱۳۸۰)، دیدگاه های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، سمت، تهران.

۱۸- صرافی، مظفر (۱۳۸۱)، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیررسمی، فصلنامه هفت شهر، شماره ۹ و ۱۰، وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۹- صرافی، مظفر (۱۳۸۱)، به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی، فصلنامه هفت شهر، شماره ۸، وزارت مسکن و شهرسازی.

۲۰- صرافی، مظفر (۱۳۸۲)، بازنگری ویژگی های اسکان خودانگیخته در ایران: در جستجوی راهکارهای توانمندسازی، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

۲۱- عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۰)، درآمدی به اقتصاد شهری، مرکز نشر دانشگاهی تهران.

۲۲- عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۳)، جایگاه شاخص های مسکن در فرآیند برنامه ریزی مسکن، مجله هنرهای زیبا، شماره ۱۷، بهار.

۲۳- قاسمی خوزانی، محمد و هادی زاده بزاز، مریم (۱۳۸۱)، اسکان غیررسمی و بهسازی محله های فقیر شهری، شهرداری ها، سال چهارم، شماره ۴۵.

۲۴- قانون برنامه ای اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)؛ تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

۲۵- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۸۹)، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور.

۲۶- قنبری، ابوالفضل و ظاهری، محمد (۱۳۸۹)، ارزیابی سیاست های کلان مسکن در برنامه های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، مجله مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۲.

۲۷- کیومرثی، مسعود (۱۳۸۴)، بازار رهن و نارسایی تأمین مالی مسکن در ایران، (مجموعه پژوهش های اقتصادی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲۸- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار ساله اول برنامه توسعه (۱۳۸۳).

۲۹- مجتهدزاده، غلامحسین (۱۳۸۳)، بررسی سیاست های محلی مسکن در ایران و انگلیس، مجله هنرهای زیبا، شماره ۱۷، بهار.

۳۰- مشکینی، ابوالفضل (۱۳۸۲)، نارسایی های فضایی نظام شهری استان زنجان، پایان نامه دکتری دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین.

۳۱- مشکینی، ابوالفضل؛ سجادی، ژیل و تفکری، اکرم (۱۳۹۰)، تأثیر سیاست های واگذاری زمین و مسکن دولتی در گسترش کالبدی شهرهای ایران، نمونه موردی: شهر

کرمانشاه، مجله جغرافیا و توسعه، شماره ۲۳.

۳۲- نجفی، بنفشه (۱۳۸۵)، سنجش سهم عوامل موثر بر عرضه مسکن در مناطق شهری کشور طی سال های ۱۳۸۱-۱۳۷۰، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۷ و ۳۸.

۳۳- هادی زاده بزاز، مریم (۱۳۸۲)، حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان، انتشارات شهرداری مشهد با همکاری نشر تیهو.

۳۴- هیئت وزیران (۱۳۸۲)، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی.

۳۵- هیراسکار، جی. کی (۱۳۷۶)، درآمدی بر مبانی برنامه ریزی شهری، ترجمه ی محمد سلیمانی و احمد رضایکانی فرد، جهاد دانشگاهی واحد تربیت معلم.

36- Adams, Zeno, Füss, Roland (2010), Macroeconomic Determinants of International Housing Markets, Journal of Housing Economics 19, pp.38-50.

37- Benito, Andrew; James Proudman and Gertjan Vlieghe (2004), House Price Consumption and Monetary Policy; Financial Accelerator Approach, Journal of Financial Intermediation, 1-22.

38- C, Warnock, Veronica, E. Warnock Francis (2008), Markets and Housing Finance, Journal of Housing Economics 17, pp.239-251.

39- Goodman, Allen C. (2005), Central Cities and Housing Supply: Growth and Decline in US Cities, Journal of Housing Economics 14, pp.315-335

40- Ha Seong, Kyu (2001), Developing a Community-Based Approach to Urban Redevelopment, GeoJournal, No, 53.

41- Lee, Chul-In (2007), Does Provision of Public Rental Housing Crowd Out Private Housing Investment? A Panel VAR Approach, Journal of Housing Economics 16, pp. 1-20.

42- Malpezzi, S (1990), Urban Housing and Financial Markets: Some International, Funding Community Initiatives, London: Earthscan.

43- Marshall, Maria I. and Marsh, Thomas L. (2007), Consumer and Investment Demand for Manufactured Housing Units, Journal of Housing Economics 16, pp. 59-71.

44- Nordvik, Viggo (2006), Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing, Journal of Housing Economics 15, pp. 279-292.

45- Sang Ho, Lok and Wong, Gary Wai-chung (2009), The First Step on the Housing Ladder: A Natural Experiment in Hong Kong, Journal of Housing Economics 18, pp. 59-67.

46- Seong-Kyu Ha (2001), Developing a Community-Based Approach to Urban Redevelopment, GeoJournal 53, pp. 39-45.

47- Short, J. R (2006), Urban Theory A critical Assessment, Rout ledge, Newyork.

48- Simmons-Mosley, Tammie X. and Malpezzi, Stephen (2006), Household Mobility in New York City's Regulated Rental Housing Market, Journal of Housing Economics 15, pp. 38-62.

49- Stephen W.K. Mak; Lennon H.T. Choy and Winky K.O. Ho (2007), Privatization, Housing Conditions and Affordability in the People's Republic of China, Habitat International 31, pp. 177-192.

50- World Bank (1993), the Housing Indicators Program: Preliminary Results, Washington, DC: World Bank and UNCHS.