تحلیلی بر سیاست های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

چکیده

تأمین مسکن مناسب، در کشورهای مختلف با توجه به شرایط بازار مسکن و میزان نیاز به مسکن و دیدگاه دولت های حاکم برای تخصیص فضا و امکانات، متفاوت و یکی از عوامل تعیین کننده کیفیت زندگی خانوارها می باشد. در این مقاله روش های مختلف تأمین مسکن توسط دولت ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن یارانه ای، خانه سازی اجتماعی، طرح زمین خدمات، تخریب و بازسازی و توانمندسازی بررسی شده است. مقاله حاضر از نوع کاربردی و روش تحقیق آن توصیفی - تحلیلی می باشد و از برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و داده های آماری نهادهای ذیربط بهره گیری شده و مسکن از لحاظ اهداف کیفی، کمی خط مشی های کلی تحلیل شده است. بر اساس نتایج و یافته های تحقیق در برنامه اول، بیشتر به شاخص های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیر بنا توجه شده و به ساماندهی اسکان غیر رسمی، بافت های فرسوده و افزایش تراکم ساختمانی توجهی نشده است. در برنامه دوم به بافت های فرسوده، افزایش تراکم و غیره توجه شد و مشکل این برنامه افزایش ساخت مسکن انفرادی بود. در برنامه سوم، به گروه های کم درآمد توجه خاصی شده و چالش این برنامه عدم توجه کافی به ارتباط هدف های بخش دولتی و خصوصی بود. در برنامه چهارمن، سیاست های مسکن در راستای ساماندهی بافت های فرسوده و تأمین مسکن کم درآمدها (مسکن مهر) تدوین گردید و حرکتی مؤثر در جهت عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد بود. در نهایت، برنامه پنجم در راستای برنامه چهارم و با تأکید بر الگوهای شهرسازی اسلامی- ایرانی، مسکن مهر، ساماندهی بافت های فرسوده، اسکان

غیر رسمی و توسعه پایدار تدوین شده است.

واژه های کلیدی: سیاست مسکن، برنامه های توسعه، تأمین مسکن، ایران

1- مقدمه

مسکن برای بسیاری از خانواده ها در سراسر جهان بالاترین هزینه و مهمترین دارایی است. مسکن برای تمامی خانوارها مهم ترین عامل تعیین کننده کیفیت زندگی است و در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و برخی از کشورهای با اقتصاد بازار (سرمایه داری)، 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»(1) تقریباً یک میلیارد نفر یا یک سوم از جمعیت شهری جهان د رمحلات فقیرنشین(2) زندگی می کنند ( C. Warmock&E.Warnock,2008:239.

بر اساس اصل 31 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 برنامه ریزی و اولویت بندی بخش های اقتصادی کشور نزد برنامه ریزان از اهمیت ویژه ای برخوردار است تا با تخصیص بهینه منابع مالی موجود، اولویت های 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 دولت ها، تخصیص فضا و امکانات متفاوت می باشد. در کشور ایران پس از انقلاب اسلامی، خط مشی های کلی و سیاست های تأمین مسکن در برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش بینی شده است که در قالب برنامه های پنج ساله تدوین شده است و تاکنون پنج برنامه ی توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین و مصوب گردیده است.

1-1- بیان مسئله، ضرورت و اهمیت موضوع

مسکن هم اکنون عامل اصلی جامعه پذیری افراد نیست به جهان و کالایی عمده و تعیین کننده در سازمان اجتماعی فضاست که در شکل گیری هویت فردی، روابط اجتماعی و اهداف جمعی افراد نقش بسیار تعیین کننده ای دارد( Short, 2006:199). بخش مسکن را می توان یکی از مهمترین بخش های توسعه در یک جامعه دانست. این بخش با ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی خود اثر گسترده ای در ارائه ویژگی ها 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 اشتغال زایی این بخش و ارتباط آن با بسیاری از بخش های دیگر اقتصادی، به عنوان ابزاری مناسب در جهت تحقق سیاست های اقتصادی تلقی می شود (عزیزی، 1383: 32). در اکثر کشورهای در حال توسعه، سرمایه گذاری در بخش مسکن حدود 10- 3 درصد GDP را در بر می گیرد و عمده ترین هزینه ی خانوارها و نیز ارزشمندترین دارایی اکثر خانوارهای کم درآمد را تشکیل می دهد. در چنین شرایطی باید در ارتقای وضعیت درآمدی گروههای کم درآمد، به منظور بهبود کیفیت واحدهای مسکونی آنها، کوشید

(Malpezzi, 1990;WorldBank,1993:971-1022)

در بسیاری از کشورها مسکن در پراکنش جمعیت نقش بسیار عمده ای داشته است. شهرهایی مانند بوفالو، اس تی لوییس، کلولند، دیتروید و پیست بورگ در ایالات متحده، حداقل نصف جمعیتشان را در میان سال های 1950 تا 2000 از دست داده اند. تحلیل گران شهری بر روی عامل تقاضا برای شرح این عدم تمرکز متمرکز شدند، اما عامل عرضه مسکن تأثیر عمده ای بر روی این کاهش جمعیت داشته است. (Goodman, 2005:315).

تأمین مسکن در چند دههی اخیر یکی از مهمترین معضلات اقشار گوناگون بالاخص خانوارهای کم درآمد کشور بوده است. امروزه در بسیاری از موارد، «نداشتن مسکن» به معنی بی خانمان بودن نیست، بلکه به معنی عدم مالکیت واحد مسکونی است و داشتن مسکن به عنوان یک سرمایه گذاری مطمئن و نقطه ایجاد امنیت برای خانوار، مخصوصاً در دوران پیری و بازنشستگی تلقی می شود (نجفی، 1385: 42). یک بازار مسکن با عملکرد خوب، فقط نگرانی های مربوط به سرپناه(مسکن) را تحت تأثیر قرار نمی دهد. در یک سطح اساسی، بخش مسکن یک کشور می تواند، سلامت عمومی را (از طریق کاهش احتمال وقوع بیماری ها) 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، می تواند تهیه و دسترسی مناسب به مسکن را در میان تمامی گروههای جمعیتی تحقق بخشد (C.Warnock& E.Warnock 2008:239). از آن جایی که خرید مسکن، چند برابر درآمد سالیانه خانوارها را به خود اختصاص می دهد، تنها عده محدودی با درآمد جاری خود می توانند خانه بخرند. به طور معمول، تسهیلات اعطایی به خانوارها، قدرت مالی خانوارها را افزایش می دهد 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 می شود (Benito Andrewetal,2004:1-22). با توجه به موارد ذکر شده و نقش مهم دولت در تهیه و تأمین مسکن، دخالت دولت ها در این امر ضروری می باشد.

1- 2- پیشینه تحقیق

در زمینه ادبیات موضوع به مطالعاتی که به ترتیب در سطح بین الملی و ایران کار شده اشاره می کنیم. بر اساس مطالعات انجام شده جبران کمبود مسکن در بازار مسکن را می توان به دو دسته طبقه بندی کرد: دسته اول از طریق «بالا بردن نرخ بهره و کاهش هزینه های سرمایه گذاری خصوصی»(3) در چارچوب استاندارد عرضه و تقاضا ملاحظه می شود... دسته دوم از مدل(4) VAR ( از آمارهای گذشته برای پیش بینی مسکن آینده به صورت برداری) استفاده کرده اند که به طور مستقیم به تئوری های بازار مسکن وابستگی ندارند (Lee, 2007:2)

-"کیس"(5) و «کت" و همکاران(6) (2010) پخش و گسترش شوک های اقتصاد کلان را در قیمت مسکن در ایالات متحده بررسی کرده اند. و شک های اقتصاد کلان مانند تغییرات غیر مترقبه در عرضه پول، تولید صنعتی، تغییر نرخ بهره بر روی قیمت های مسکن با یک تأخیر زمانی وابسته به سرعت گسترش مکانیزم تأثیر می گذارند. سرعت گسترش این مکانیزم از وجود چارچوب های اساسی، مانند در دسترس بودن زمین، مقررات منطقه بندی و سرعت جریان های اجرایی متأثر می شود.( Adams and FUss, 2010:39(

- "استفن مک" و همکاران (2007)، در مقاله ای با عنوان «خصوصی سازی، استطاعت مالی و شرایط مسکن در جمهوری خلق چین» شرایط مسکن را در مناطق شهری چین بررسی کرده اند و با توجه به این که رشد اقتصادی در چین همگام با پیشرفت های شرایط زندگی حرکت نکرده است لذا منافع احتمالی که در نتیجه پیشرفت های اقتصادی ممکن است به دست آید بسیار ضعیف است. در این مقاله دلایل و محدودیت های صاحب خانه شدن و سیاست های حکومت جهت 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 فعالیت های 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" ( 1384)، در پژوهشی با عنوان «بازار رهن و نارسایی تأمین مالی مسکن در ایران»، سیستم تأمین مالی مسکن را در ایران مورد بررسی قرار داده و محدودیت ها و عوامل مهم در نارسایی های 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 کار کرد و ابزارهای رهن مورد کنکاش قرار داده و در نهایت چالش های موجود در بازار مسکن ایران را تحلیل کرده و پیشنهادهایی را برای اصلاح سیستم تأمین مالی مسکن در ایران داده است.

- "پرهیزگار" و همکاران( 1388)، در مطالعه ای با عنوان «هدف گرایی در برنامه ریزی مسکن با توجه به تحول در ساختار جمعیتی کشور» به موضوع تغییر در ساخت جمعیتی کشور طی دهه های گذشته پرداخته و میزان هماهنگی و همراهی نظام برنامه ریزی مسکن با این تحول ساختاری را در به دست دادن تعریفی دقیق از «گروه هدف» برنامه بررسی می کند، همچنین میزان انطباق نظام برنامه ریزی را با تحولات ساختاری جمعیت و خانوار کشور در این شش دهه مورد توجه قرار داده است.

-"حیدری چپانه" و "رضا طبع ازگمی"( 1389)، در مطالعه ای با عنوان «نقش استراتژی توسعه شهری(CDS) در سیاست های تأمین مسکن گروههای کم درآمد شهری، مطالعه موردی: شهر رشت»، ابتدا سیاست های 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 با سیاست های تأمین مسکن گروههای کم درآمد می باشند، مورد بررسی قرار داده است که برخی از ویژگی ها مانند نحوه تأمین منابع مالی و باز پرداخت آنها، اشتغال، بعد خانوار، میزان درآمد، معیارهای انتخاب واحد مسکونی و غیره مورد تحلیل قرار گرفته و نتایج مطالعه نشان می دهد که گرچه هدف اصلی احداث این واحدهای مسکونی تأمین مسکن گروههای کم درآمد شهری در رشت بوده ولی اغلب ساکنان این واحدها، گروههای متوسط و متوسط به بالا می باشند.

1- 3- روش تحقیق

این تحقیق از نوع کاربردی است و روش آن توصیفی- تحلیلی می باشد. در مطالعه حاضر علاوه بر بهره گیری از برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور از آمار نامه ها و اطلاعات کتابخانه های موجود، مشاوره از استادان دانشگاهی (خصوصاً استادان فعال در موضوع مورد مطالعه)، مسئولین ادارات کل مسکن و شهرسازی بهره گیری 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 مشی های کلی و در نهایت عملکرد این بخش در پنج برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

2- مبانی نظری تحقیق

2 - 1 - سیاست های تأمین مسکن و عوامل مؤثر در آن

حضور و دخالت دولت در بازار مسکن به طور معمول با هدف برقراری مناسب ترین تعامل منطقی بین بخش عرضه و تقاضا صورت می گیرد تا در نوعی هم خوانی فعال و انطباق واقع بینانه بین این دو بخش، دستیابی به اهداف اساسی در این قسمت را میسر سازد، اما اگر ماهیت و ویژگی های انحصاری این دو حوزه به درستی شناخته نشود و ابزارها و مکانیزم کلیدی آن به طور آشکار درک نشود، در امکان موفقیت آن باید شک کرد (امکچی، 1382: 84). به طور کلی سه عقیده مشخص در نقش حکومت در برنامه های 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 برد و عامل عرضه و تقاضا استوار است. سیاستگذاری در این بخش به عناوین مختلف تحت تأثیر بخش دولتی بوده و با توجه به ابزارهای موجود در دست دولت انجام می پذیرد. با عنایت به ارتباط متقابل بخش مسکن با سایر بخش های اقتصادی، دولت با ابزار پول و زمین قادر به مداخله و اعمال سیاست در این بخش می شود. دولت از طریق دخالت بودجه ای، تنظیم سیاست های مالی و پولی تأثیر مستقیمی بر بخش مسکن دارد. مهمترین سیاست های دولت در امر زمین را نیز می توان در قالب توزیع زمین، افزایش تراکم ساختمانی شهرهای موجود، انجام طرح های آماده سازی و غیره عنوان کرد (پور محمدی، 1376: 27).

ضروری است که میان تعداد واحدهای مسکونی و مساحت پیش بینی شده ی آنها تصویر واقع بینانه ای وجود داشته باشد، زیرا اگر پیش بینی های 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 هزینه های زودرس و اضافی آماده سازی زمین به شهرداری ها و دیگر سازمان های مسئول محلی و ملی تحمیل خواهد شد( توفیق، 1370 : 68).

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

تا اوایل دهه 1970 سیاست های رایج مسکن در کشورهای در حال توسعه عبارت بودند از: نوسازی شهری، ایجاد خانه های ارزان قیمت و اعطای وام های خانه سازی( پور محمدی، 1382: 119). در حال حاضر، طراحی سیاست مسکن در کشورهای غربی، از یارانه های عمومی که ساختار جدید را تحریک می کنند به طرف سیاستی که بیشتر خانوارهای با درآمد پایین و خانوارهایی با نیازهای خاص را شامل می شود، تغییر یافته است ( Nordvik. 2066: 279- 280). در اکثر کشورهای جهان دولت تا حدی با به کارگیری سیاست های گوناگون در مسئله مسکن دخالت می کند، که در اینجا به برخی از موارد اشاره می شود:

2- 1-1- کنترل اجاره:

در سراسر جهان، تقریباً 40 درصد جمعیت جهان در واحدهای مسکونی اجاره ای، با برخی از اشکال کنترل پرداخت اجاره زندگی می کنند. اگر ما کشورهای در حال توسعه یا کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای در حال گذار را از دهه های آغازین نقش کمونیسم بررسی کنیم، می بینیم که مقررات اجاره تقریباً در همه جا وجود داشته است. در ایالات متحده کنترل اجاره بیشتر حالت یک پدیده محلی دارد و بیشتر در ایالات متحده 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 می شود، لذا اقتصاددانان معمولاً با اجرای آن مخالفند، زیرا کشش قیمتی منحنی عرضه کوتاه مدت واحدهای مسکونی آنقدر کم است که اگر از سیاست کمک های مستقیم مالی به فقرا، برای پرداخت اجاره، به جای سیاست کاهش مقدار اجاره استفاده شود، آن وقت این کمک های مستقیم مالی، به صاحبخانه ها منتقل می شود (عابدین درکوش، 1380: 157- 158).

2- 1- 2- مسکن انتخابی و یارانه ای

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 آن هایی که ندارند، تشریح می شود. کسانی که واحد مسکونی دارند «خودی»(7) و آنهایی که واحد مسکونی ندارند«غیر خودی»(8) نامیده می شوند. «غیر خودی» کسی است که جهت دسترسی به مسکن عرضه شده، نزدیک ترین فرد است و خریدار نهایی محسوب می شود. تحت این سیستم، قیمت ها در جهت شرایط بازار حرکت می کنند. قیمت ها و اجاره ها هر دو جزء عادی و طبیعی وجود تعادل در بازار مسکن محلی هستند و نشان می دهند 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 می افتاد؟ نتایج کوتاه مدت به چگونگی یارانه های ستون تقاضا که اختصاص داد شده اند بستگی دارد. در این روش دو نوع حالت می تواند به وجود بیاید:

1. تمام یارانه های ستون تقاضا به خانوارهای داری 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).

2. تمام یارانه های 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 می توانند پیشنهاد بیشتری به خانوارهای دارای واحد مسکونی بدهند و باعث شوند قیمت ها و اجاره ها افزایش یابد. بنابراین، تغییر در توزیع خریداران و افزایش در قیمت ها، جزو عوامل مؤثر در این برنامه هستند( Nordvik, 2006: 281)

وجود و مقیاس برنامه های انتخابی در بازارهای مسکن محلی که در تعادل بازار تأثیر دارد، در تحلیل های تجربی بازار مسکن، زیاد مورد توجه واقع نشده است. «مورای»(9) ساختار جدید مساکن یارانه ای که بر میزان عرضه مسکن غیر یارانه ای در چارچوب سری های زمانی تأثیر گذاشته است را تحلیل کرده و به این نتیجه رسیده که عرضه مسکن یارانه ای بر میزان تعادل توزیع مسکن غیر یارانه ای تأثیر مهمی دارد(Ibid: 284). برنامه های انتخابی و یارانه ها بر روی موقعیت مالی و شرایط مسکن خانوارها (گروه هدف)، تأثیر می گذارند. آن ها همچنین بر روی تعادل نهایی بازارهای مسکن تأثیر می گذارند.( Ibid: 279)

2- 1- 3- دیدگاه های هدفگرا (راهبردی)

دیدگاه های هدفگرا (راهبردی) مجموعه نگرش هایی هستند که بیشتر به ارائه راه حل پرداخته اند و در تبیین کلان پدیده و در تحلیل نهایی، آن را به عنوان یک واقعیت موجود پذیرفته اند و انتظار ندارند که چنین وضعیتی در شرایط سازوکار طبیعی و به طور خودکار بهبود یابد بلکه سخت به دنبال یافته راه حل یا راه حل هایی برای بهبود شرایط زندگی شهروندان هستند. در این قسمت به برخی از سیاست ها و دیدگاه های هدف گر اشاره می شود:

2- 1- 3- 1- برنامه های خانه سازی اجتماعی

در این رویکرد دولت از طریق مؤسسات ایجاد شده اقدام به ساخت مجتمع هایی با واحدهای مسکونی ارزان قیمت نمود. واحدهای ارزان قیمت خود دو گروه بودند، یک دسته مجتمع های کارمندی و دیگری واحدهایی که به منظور جا به جایی و اسکان حاشیه نشینان احداث می شد. مانند کوی نهم آبان در تهران یا مجتمع 2500 دستگاه در بندرعباس (زاهد زاهدانی، 1380:72).

رویکرد خانه سازی اجتماعی نتوانست راه حل مناسبی برای فایق آمدن بر مشکل افزایش حاشیه ها و سکونتگاه های غیر رسمی 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 هزینه ها و طولانی شدن مدت احداث مساکن شد که این خود موجب گردید که گروه های هدف (فقرا) از آن بی نصیب بمانند. ثالثاً مؤسسات مالی احداث مسکن به ندرت می توانستند جوابگوی تقاضای در حال افزایش وام های مسکن باشند، آنها همچنان در قالب سنتی خود باقی مانده و انعطاف لازم را برای پاسخگویی نداشتند (هادی زادهی بزاز، 1382 : 34- 33). به دلیل این که این واحدها بدون هیچ گونه بررسی بر روی چگونگی گذران زندگی، فرهنگ و سنت های رایج فقرا ساخته می شدند لذا مورد قبول آنها واقع نمی شدند و از طریق فروش یا اجاره در اختیار دیگران قرار می گرفت( زاهد زاهدانی، 1380: 72).

2- 1- 3- 2- طرح زمین- خدمات

این رویکرد که بیشتر در دهه 1970 شیوه عملی اغلب کشورها بود، به دنبال عدم موفقیت روش قبلی پیشنهاد و اجرا شد. بدین ترتیب که دولت زمین آماده را دراختیار اقشار کم درآمد و فقیر جامعه قرار می داد (هادی زادهی بزاز، 1382: 34). در این طرح که زمین ها دارای طرح و نقشه های کاربردی بودند، امکان ساخت خود یارو تدریجی به موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار فراهم بوده و سرمایه گذاری سرانه دولت نیز کاهش می یابد و هم این که تعداد بیشتری مشمول برنامه ی حمایتی می شدند(صرافی، 1381: 8).

از نظر تئوری این روش مزایای بسیاری نسبت به خانه سازی اجتماعی داشت. زیرا اولاً با گسترش کمک های مالی قابل دسترس، خانواده های بیشتری تحت پوشش قرار می گرفتند. طرح مزبور همچنین تطابق و انعطاف پذیری بیشتری در ساخت و ساز به وجود آورد و با ایجاد خود یاری از سوی افراد جامعه و کمک های مالی آنها، بخشی از هزینه های تأمین می شد. ثانیاً ساخت و سازها با توجه به توانایی مالی افراد ذینفع صورت می گرفت. در نتیجه این امکان فراهم گردید که ساخت و سازها به طور فزاینده ای انجام شده و به صاحبان مستغلات نیز، اختیار احداث واحد مسکونی با توجه به درآمد آنها داده شد (هادی زادهی بزاز، 1382: 34- 33).

2- 1- 3- 3- تخریب و بازسازی

زمانی که مردم به طور نزدیک با یکدیگر زندگی می کنند، آن ها بیشتر به شکل گره های عاطفی و اجتماعی هستند.

قابل توجه است که مردم در زاغه ها احساسات یکسانی نسبت به یکدیگر دارند، در رنج ها با همدیگر همدردی می کنند و یا در سختی ها همراه هم هستند، در این موقع، اجتماع بیشتر با یک خرده فرهنگ توانا می شوند ( Seong- KyuHa,2001:40). در دهه 1970 با توجه به این که روش های قبلی در حال مشکل حاشیه نشینی نتوانستند کار ساز شوند، روش جدیدی ارائه شد که طی آن مسئولان دولتی اقدام به سرمایه گذاری در زمینه تخریب و بهسازی زاغه های شهری و سکونتگاه های غیررسمی یا زاغه های تخریب می شود به طوری که شکل قبلی خود را از دست می دهد و فقط واحدهایی که دارای شرایط مناسبی برای زندگی هستند حفظ می شوند (هیراسکار، 1376: 114)، به عنوان نمونه محله غربت خاک سفید در تهران که در اسفند ماه 1379 به کلی تخریب گردید (شریعت زاده، 1382: 241). تخریب محله خاک سفید ظاهراً به حیات آن پایان داد اما این تصوری خیالی بیش نیست زیرا تخریب یک محله ی نابهنجار نمی تواند راهکاری برای جلوگیری از تکرار شکل گیری چنین سکونتگاهی و یا بهبود وضع زندگی فقرای شهری باشد. ضمن آنکه تخریب این مناطق عواقب و عوارض ناگواری نیز در پی دارد (خراطها، 1382: 76).

2- 1- 3- 4- توانمندسازی و بهسازی مشارکتی

توانمندسازی راهکاری برای توزیع مناسب منابع اقتصادی و اجتماعی به صورت پایدار است که شرایطی را فراهم می آورد تا زندگی اقشار کم درآمد و فقیر با تکیه بر ظرفیتهای درونی و اولویت بندی نیازهایشان، توسط خودشان بهبود یابد (اسکندری، 1382 : 77).

در نیمه دوم دههی 1980 راهبرد توانمندسازی و بهسازی از طریق مشارکت مردمی مطرح شد. این روش، راهبردی جهانی برای مسکن اقشار کم درآمد و حاشیه نشین جامعه و شهر محسوب می شود که در نشست عمومی سازمان ملل در سال 2000 مورد پذیرش صاحب نظران قرار گرفت (هادیزاده بزاز، 1382: 38). این رویکرد تقریباً ریشه در تفکر پلورالیسم یا اصالت جمع گرایی دارد. از این رو در صدد است تا در ساخت جامعه هیچ گروه معین و هم سود از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بر دیگر گروه های جامعه تسلط مطلق نداشته باشد( شکویی، 1380: 429).

راهبرد توانمندسازی جدیدترین و مناسب ترین راه حل در ساماندهی اسکان غیر رسمی است و به مصداق ماهیگیری و حتی توربافی به جای دادن ماهی به تهیدستان می باشد(صرافی، 1382: 271). در اواخر دهه 1980، سیاست های آزادسازی به طور عام و سیاست های 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 هم نظر شد. این رویکرد که توانمندسازی نام گرفت در سال 1987 با تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد به استراتژی جهانی سرپناه(10) مبدل شد (پورمحمدی، 1382: 132). 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 می دهد که شرایط خانه و محل زندگی خود را با توجه به اولویت ها و نیازهایشان بهبود بخشند. به طور خلاصه در روش توانمندسازی مرکز توجه، ساکنان شهر و مردم هستند و دولت متعهد می گردد تسهیلات لازم را برای آنان فراهم کند (هادی زاده، 1382: 37). بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات ضعیف، رهیافت توینی است که به دنبال شکست و عدم موفقیت راهبردهای قبل از خود ارائه گردید و راه حل مسئله ی فقر شهری و اسکان غیررسمی را تنها بر مهندسی فنی و تزریق منابع مالی دولتی نمی بیند. بلکه در کنار و مقدم بر اینها مهندسی اجتماعی با حمایت بخش عمومی و سازمان های غیر دولتی و محلی و مشارکت فعال ساکنان مورد نظر است (قاسمی خوارزمی، 1381: 24).

هیئت وزیران در سال 1382، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیر رسمی را مصوب نموده و در حال حاضر نیز محور هشتم «طرح جامع مسکن» در ایران، توانمندسازی سکونتگاه ها را مورد توجه و تأکید قرار داده است.

در نهایت این سوال پیش می آید که بهترین سیاست مسکن چه سیاستی است؟ در تلاش برای بهبود موقعیت مسکن (نه خیلی مناسب)، با نظر «اپگر»(11) مواجه می شویم، با وجودی که بحث «اپگر» بر یارانه های ستون تقاضا متکی است، وی تأکید می کند که پاسخ این سوال به موقعیت بازارهای محلی بستگی دارد (Nordvik, 2006: 280) به عبارت دیگر دارای جغرافیای ناهمسان است.

3- سیاست های تأمین مسکن در برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی ایران

قبل از وارد شدن به سیاست های تأمین مسکن در ایران نیاز است که بخش های مسئول ساخت مسکن در ایران شناخته شوند که عبارتند از: 1- بخش دولتی، 2- بخش خصوص و 3- بخش تعاونی مسکن (مجتهد زاده، 1383 : 22). 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 چرخ های اقتصادی کشور تأثیر فراوان دارد. بدین جهت تأمین مسکن یکی از فصول مهم برنامه های پنج ساله کشور بوده و عملکرد برنامه های تأمین مسکن، چارچوب حرکت دولت ها را در جهت پیشبرد سیاست های اقتصادی- اجتماعی آنها نشان می دهد.

در سال های 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 زمین های شهری، اعم از بایر و غیر بایر و توزیع این زمین ها به قیمت ارزان به مردم و تعاونی ها از طرف حکومت جدید سیاستی بود که از ابتدا تشکیل حکومت آغاز و با شروع جنگ بین ایران و عراق تداوم پیدا کرد. همین طور ارائه تسهیلات بانکی با سود نازل به مردم و عرضه کالاها با نرخ های دولتی و پایین، از جمله مصالح ساختمانی ارزان قیمت سرعت ساختمان سازی فردی و تعاونی ها را که تجمع مردمی بودند، افزایش داد (شکرگزار، 1385: 110- 109). یکی از دلایل ساختمان سازی فردی افزایش مهاجرت های 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 1358 قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری با هدف تحقق عدالت اجتماعی در بهره مندی از زمین به تصویب رسید و دولت را مکلف نمود که در داخل محدوده ی 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، 1382: 68) . در طی سال های پس از انقلاب احداث واحدهای مسکونی از نظر کمی افزایش یافت اما از میزان سرمایه گذاری در آنها کاسته شد. دلیل آن، کاهش زیربنای واحدهای تولید شده بود. فعالیت بخش خصوصی در سال های 58 و 59 در این بخش چشمگیر بود (اهری، 1375: 658). شروع جنگ تحمیلی باعث رکود در فعالیت های ساختمانی شد و سرمایه گذاری در این بخش را بسیار ضعیف کرد و روند حرکت این بخش را با مشکل مواجه نمود.

در تدوین اولین برنامه عمرانی جمهوری اسلامی در سال 1361 به بخش مسکن نیز توجه شد. در اهداف بلندمدت این برنامه آمده بود که کمبود مسکن در یک دوره ی بیست ساله ( 1381- 1362)رفع می شود و بیش از 10 میلیون واحد مسکونی در این مدت ایجاد می گردد و تراکم خانوار از 1/27 خانوار در مسکن کاهش می یابد (اهری، 1375: 659) . در این مدت پیش بینی شده بود که به میزان 12/5 درصد از کمبود مسکن کاسته می شود ولی در عمل این برنامه به مورد اجرا درنیامد. قانون زمین شهری که دومین مرحله ی اساسی از دخالت دولت پس از انقلاب در عرصه ی زمین شهری بود، به تدریج قسمت عمده ای از اراضی موات شهری را در اختیار دولت قرار داده و از طرفی با خرید اراضی بایر به قیمت منطقه ای عملاً دولت به بزرگ ترین مالک زمین شهری پس از انقلاب تبدیل گردید (مشکینی و همکاران، 1390: 56). در سال های پس از 1363 همراه با کاهش عمومی سرمایه گذاری مسکن، سرمایه گذاری بخش خصوصی به عنوان اصلی ترین منبع تولید مسکن نیز دچار افت گردید(اهری، 1375: 66).

در این بخش به طور اجمالی سیاست های دولت در بخش مسکن در قالب برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مورد بررسی قرار می گیرد:

3- 1- برنامه ی اول توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (1372- 1368)

اهداف کمی این برنامه، تولید 2285 هزار واحد مسکونی و ایجاد 204 میلیون مترمربع زیر بنای مسکونی بوده و اهداف کیفی آن تغییر ترکیب شیوه های ساخت در جهت ایجاد ساختمان های بادوام و افزایش نسبت این ساختمان ها در کل ساختمان ها؛ و ارتقای نسبت سرانه ی موجود مسکن در کشور و هدایت تولید مسکن با زیر بنای کمتر و کیفیت بهتر و متناسب با سرانه ی ملی (قانون برنامه اول، 1369: 11- 6) . در تهیه ی این برنامه در بخش مسکن، تعداد زیادی شاخص مربوط به 20 سال قبل از شروع برنامه جمع آوری و بررسی شده بود که تنها از دو شاخص، یعنی تراکم خانوار در واحد مسکونی و سطح و سرانه ی زیر بنا، برای هدف گذاری استفاده شد (عزیزی، 1383: 39). خط مشی های این برنامه عبارتند از : 1- تشویق بخش خصوصی- تعاونی و سازمان های مالی به تولید انبوه واحد مسکونی؛ 2- اولویت دادن به مناطق جنگ زده؛ 3- اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری؛ 4- تدوین و اجرای ضوابط و استاندارهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه ی احداث ساختمان ضمن توجه به حفظ سطح کیفی (قانون برنامه اول، 1369: 50 و 35).

از نقاط قوت در اهداف این برنامه می توان به افزایش نسبت ساختمان های مسکونی بادوام و کاهش نسبت ساختمان های مسکونی یک واحدی اشاره کرد. در مقابل، علاوه بر تحقق نیافتن پیش بینی کاهش توسط زیربنای واحدهای مسکونی جدید، می توان به کاهش قدرت خرید خانوارها به موازات افزایش هزینه های ضروری زندگی اشاره کرد ( خدابخش، 1379: 57). در این برنامه علیرغم تولید زیربنای مسکونی به میزان پیش بینی شده در برنامه، هدف برنامه از لحاظ تعداد واحد مسکونی تولید شده، عملی نگردید و در صدد تحقق آن به 74 درصد رسید (عزیزی، 1383: 39) و اندازه ی زیربنا در مناطق شهری کشور برابر با 93 درصد بوده است. (رحمانی، 1375: 600) . متأسفانه در این برنامه سیاست مشخصی برای جلوگیری از رشد مسکن غیر رسمی تعیین و هدف گذاری نشده بود و این سال ها مصادف با زمانی بود که پدیده ی اسکان غیر رسمی در شهرها به ویژه شهرهای بزرگ به سرعت در حال شکل گیری و گسترش بود. مشکلات مربوط به بافت های 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 انبوه سازان و مسکن اجتماعی و همچنین عدم توجه برنامه به افزایش تراکم ساختمانی در این برنامه توجه ی نگردید لذا قیمت مسکن بیشتر از سهم زمین متأثر بود تا قیمت مصالح و موارد سازنده مسکن.

3- 2- برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی ( 1378- 1374).

این برنامه در بخش مسکن با اهداف خاص خود مانند نوسازی بافت های فرسوده و تجمع قطعات در مناطق شهری کشور؛ و کمک به اقشار آسیب پذیر و آسیب دیدگاه از سوانح طبیعی و... تدوین شد (عزیزی، 1383: 39) و شعار اصلی آن «پاک» یعنی پس انداز، انبوه سازان و کوچک سازی است، عملاً انبوه سازان محور تنظیم سیاست های برنامه دوم قرار گرفت. (شکرگزار، 1385: 87). در این برنامه، بخش غیر دولتی مسکن متشکل از سه زیر بخش زیر است:

1- مسکن آزاد،(12) فاقد استانداردهای الگوی مصرف مسکن است و دولت از آن هیچ حمایتی به عمل نمی آورد. قیمت آن بر اساس قانون عرضه و تقاضا و تعادل بازار تعیین می گردد. در واقع اینگونه مساکن توسط بخش خصوصی و بیشتر برای گروه های درآمدی بالا و متوسط جامعه ساخته می شود.

2- مسکن حمایت شده(13)، بر اساس استاندارهای الگوی مصرف احداث و دولت برای تشویق سازندگان و حمایت از بهره برداران آن حمایت می کند. حمایت دولت شامل پرداخت یارانه بابت حق انشعاب آب، برق، گاز، عوارض زیربنا و وام های ارزان قیمت است.

3- مسکن اجتماعی(14)، عمدتاً مترتب بر اهداف اجتماعی است و بر اساس حداقل های قابل قبول و احیاناً پایین تر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن تولید می شود (پورمحمدی، 1382: 135- 134).

در برنامه دوم، سیاست توجه به توسعه درونی شهرها شکل رسمی تری پیدا کرد. در سال 1373 و در راستای اهداف برنامه، طرح تعیین نقاط مناسب خانه سازی در چهل شهر ایران تهیه گردید. مهم ترین اهداف آن شامل موارد ذیل بود: هدایت و حمایت بخش خصوصی و مصرف کننده برای سرمایه گذاری در بافت موجود شهری؛ احداث خانه های سازمانی در بافت های فرسوده با استفاده از اعتبارات بخش خصوصی؛ ایجاد الگوی مناسب مسکن اقتصادی در شهرها و پاک سازی اطراف آثار با ارزش تاریخی در بافت قدیم طبق ضوابط سازمان میراث فرهنگی. احداث بنا در اراضی اضافه برای تأمین هزینه پاکسازی و احیای این گونه بافت ها و تشویق شهروندان به سکونت در آنها بود. همچنین حاصل این طرح معرفی حوزه هایی در بافت شهری به نام «بافت مسئله دار» معرفی شد (ایزدی، 1377: 19- 18).

این برنامه نیز مانند برنامه ی اول، از لحاظ پایین آوردن متوسط زیر بنا ناموفق بود (عزیزی، 1383: 39) و در این برنامه، احداث 2460000 واحد مسکونی در مناطق شهری و روستایی با زیربنایی معادل 243 میلیون متر مربع پیش بینی شده بود. بر اساس آمار منتشر شده از طرف بانک مرکزی در طول سال های برنامه دوم روی هم 958/8 هزار واحد مسکونی با متراژ متوسط 130/4 متر مربع تولید شده است (شکرگزار، 1385: 87). بدین ترتیب درصد تحقق اهداف و موفقیت برنامه دوم 38/9 درصد بوده است و 61/1 درصد از اهداف کمی مسکن برآورده نشده است.

سیاست های تدوین شده در برنامه دوم نتوانست صنعت ساختمان سازی را در بازار مسکن رونق بخشد و تولید 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 طور کلی، چنانچه سیاست های بخش مسکن نیازمند تسهیلات و یارانه های سنگین برای مصرف کننده یا تولیدکننده باشد، دچار مشکل می شود و تسهیلات و یارانه های مسکن باید در جهت افزایش کارایی و مؤثر بودن برنامه ها و نیز جلوگیری از اثرات جنبی آن باشد که متأسفانه در این برنامه توجه زیادی به این مسئله نشده است.

3-3 - برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی( 1383- 1379).

برنامه سوم در بخش مسکن را می توان گفت به روال برنامه اول تدوین شد و با برنامه دوم تفاوت های زیادی داشت. نکته مثبت این برنامه، استفاده از تعداد شاخص های بیشتر بود و همچنین چشم انداز بلند مدت بخش و سیاست های راهبردی و اجرایی برنامه نیز که در برنامه های قبلی کمرنگ تر بود. در این برنامه به صورت روشن پیش بینی شده بود(عزیزی، 1383: 40). هدف کمی برنامه سوم کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی از 1/16 در سال 1378 به 1/12 در سال پایانی برنامه (1383) بوده و اهداف کیفی آن، کاهش متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی؛ و کاهش استهلاک واحدهای مسکونی ( افزایش عمربنا) گزارش اقتصادی سال 1382 و نظارت بر عملکرد چهارساله ی اول برنامه ی سوم توسعه، 1383: 1514).

خط مشی های مهم برنامه سوم عبارت بودند از: 1- پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله ای مسکن گروه های کم درآمد؛

2- ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس؛ 3- اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه ی بخش مسکن در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن؛ 4- اصلاح قانون مسکن استیجاری در جهت کاهش تدریجی دخالت دولت و افزایش حضور بخش خصوصی در نهادهای محلی؛ 5- حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع سازی و انبوه سازی (قنبری و ظاهری، 1389: 85).

در برنامه دوم متوسط زیربنای واحدهای مسکونی از 123 متر مربع در سال 1379 به 119 مترمربع در سال 1382 کاهش یافته و عملکرد احداث واحدهای استیجاری در سال های 1379، 1381و 1380به ترتیب 31، 35و 37 درصد برنامه می باشد (گزارش اقتصادی سال 1382 و نظارت بر عملکرد چهار ساله ی اول برنامه ی سوم توسعه، 1383: 1516).

به طور کلی این برنامه از لحاظ استفاده از شاخص های بیشتر و سیاست های مشخص در امر مسکن، متفاوت تر از برنامه های قبلی بود، ولی می توان گفت عدم تجزیه و تحلیل مناسب شاخص ها و عدم پیوستگی این شاخص ها در میان بخش های مختلف برنامه مهم ترین نقطه ضعف این برنامه به شمار می آمد. در واقع بیان اهداف بخش دولتی و خصوصی بخش دولتی باید کاملاً مشخص باشد و نرخ سودی که به بخش خصوصی در ساخت و فروش مسکن تعلق می گیرد، باید سودی معقول و مناسب باشد.

3- 4- برنامه چهارم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی ( 1388- 1384).

در این برنامه اقدامات دولت بر اساس ماده 30 که در 6 بخش آورده شده است، بیشتر ساماندهی بافت های فرسوده، ایمن سازی و مقام سازی ساختمان ها و شهرها به منظور خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از حوادث غیرمترقبه را مد نظر قرار داده است و زمینه ی مناسبی برای تدوین و ارایه ی برنامه های راهبردی ساماندهی بافت های فرسوده ی شهری ایجاد نموده است و همچنین تأمین مسکن برای اقشار آسیب پذیر و کم درآمد در قالب «مسکن مهر» در نظر گرفته است. مضافاً در برنامه ی چهارم توسعه مقرر شده که دولت اقدامات زیرا را در خصوص توسعه ی این بخش انجام دهد:

1- حمایت از ایجاد و بهره گیری از مشارکت تشکل ها، انجمن ها و گروه های خیر مسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر:

2- تشویق و ترغیب سرمایه گذاری خارجی در بخش مسکن؛

3- دادن یارانه ی کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه ی روستاهای کشور برای گروه های کم درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست خانوار؛

4- ارتقای شاخص بهسازی مسکن روستایی تا دو برابر عملکرد این شاخص در برنامه ی سوم؛

5- پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن؛

6- دادن کمک های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه های تولید و عرضه ی مصالح ساختمانی و عرضه کنندگان خدمات فنی (برنامه ی چهارم توسعه، 1383: 52- 51).

در سال 1386 دولت مصمم شد جهت مهار بحران روند رو به رشد قیمت مسکن دست به کار شود و برای اولین بار در بودجه های سنواتی تبصره ای ویژه به موضوع مسکن و ساماندهی آن اختصاص داد. بر اساس تبصره 6 قانون بودجه سال 1386 اقشار کم درآمد جامعه، در قالب طرح حق بهره برداری 99 ساله و اجاره داری 5 ساله مسکن مهر، مورد حمایت قرار می گیرند تا از این طریق صاحب خانه شوند. مهمترین ویژگی طرح زمین 99 ساله اجاره ای حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده است. این سیاست که با عنوان «زمین صفر» شناخته می شود 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 15 میلیون تومان وام در دو بخش آماده سازی زمین (یک میلیون تومان) و ساخت (14 میلیون تومان) درصدی از هزینه های آماده سازی و ساخت را به واجدین شرایط پرداخت می کند تا پس از تحویل قطعی مسکن این مبالغ در اقساط 15 ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت شود. وزارت خانه های مسکن و شهرسازی و تعاون نیز به ترتیب در تأمین و واگذاری زمین اجاره 99 ساله و انعقاد قرارداد با بانک ها و شناسایی و ساماندهی متقاضیان طرح مسکن مهر انجام وظیفه می کنند.

مهمترین فعالیت در مورد مسکن در ایران، تهیه «طرح جامعه مسکن» می باشد که سندی است ملی و چشم انداز بخش مسکن در سال های آینده را ترسیم می کند. مطالعات این طرح از سال 1383، پس از تصویب برنامه چهارم آغاز شد. این طرح حاصل تلاش 24 گروه مطالعاتی است که مطالعات موضوعی طرح را در سال 1383 انجام داده اند. طرح جامع مسکن، با هدف نهایی: تأمین مسکن برای همه، پنج هدف اصلی راهبردی را دنبال می کند:

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

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

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

4- بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن و برنامه های توسعه شهری و روستایی.

5- کاهش نابرابری های منطقه ای در برخوردی از مسکن مناسب و ایجاد هماهنگی بین برنامه های مسکن و سیاست ها و برنامه های آمایشی (دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن، 1385: 4- 3).

هم اکنون مساکن یارانه ای 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 سرمایه داری شناخته می شود. حکومت نقش عمده ای در بازار مسکن هنگ کنگ بازی می کند. آمار نشان می دهد بیشتر از 46 درصد خانواده های هنگ کنگی در «مساکن عمومی» زندگی می کنند، و ملاحظه می شود که تقریباً 36 درصد از این مساکن عمومی تحت مالکیت خصوصی هستند. مسکن عمومی در هنگ کنگ همه مساکن رایانه ای را در بر می گیرد. حکومت همچنین عرضه جدید زمین را کنترل می کند که دپارتمان برنامه ریزی به طور مستقیم انواع کاربری ها را از طریق مقررات منطقه بندی کنترل می کند.( Sang Ho & Wong , 2009: 59)

هدف از اعطای تسهیلات بند «د» تبصره 6 قانون بودجه ی سال 1386 عبارتند از: تأمین مسکن مناسب برای افراد ملت به ویژه گروه های کم درآمد؛ کاهش قیمت مسکن با کاهش یا حدف سهم قیمت زمین؛ تقویت نقش دولت در راستای تأمین مسکن و تلاش در جهت عدالت اجتماعی؛ توانمندسازی گروه های کم درآمد و تقویت تعاونی های تولید و عرضه مسکن؛ مدیریت بهینه اراضی و تأکید بر بهره وری، انبوه سازی، ارتقای فن آوری ساخت و ساز.

3- 5- برنامه ی پنجم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی ( 1393- 1389).

مواد 167 تا 176 قانون برنامه ی 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.

- مقاوم سازی ساختمان ها 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 طرح های توسعه شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها.

- تأکید بر بهره وری و استحصال زمین در بافت های فرسوده و نامناسب روستایی و احیاء بافت های فرسوده حداقل 10 درصد در هر سال برنامه.

- اختصاص حداقل 50 درصد از منابع و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان در بافت های فرسوده.

- توجه و تأکید بر ساماندهی اسکان غیر رسمی با رویکرد توانمندسازی.

توجه به لزوم تهیه برنامه ی جامع مدیریت شهری و به روزرسانی قوانین شهرداری ها و...

- تأکید بر تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری ها

متأسفانه آنچه که از اهداف برنامه پنجم توسعه تحلیل می شود چنین می نماید که از سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت حمایت های قانونی و مالی به عمل نیامده و تسهیلات و اعتباراتی بدان اختصاص داده نشده است در حالی که در جهت تأمین مسکن گروه های کم درآمد، سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت نقش بسیار مهمی دارند.

4- نتیجه گیری

مسکن یکی از مهم ترین نیازهای اساسی خانوارها، در کنار خوراک و پوشاک مطرح می باشد و افراد و خانوارها جهت تأمین آن سهم بسیار زیادی از درآمد خود را به آن اختصاص می دهند و جزو نیازهای دارای اولویت می باشد. بخش مسکن نقش بسیار مهمی در اقتصاد ملی کشور داشته و تأثیرات مفیدی در اشتغال زایی دارد و همچنین به دلیل بازگشت سریع سرمایه در این بخش برای سرمایه گذاران، اهمیت زیادی در میان سایر بخش های 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 سکونتگاه های غیر رسمی (به ویژه در جهان سوم) افزوده می شود، مداخله دولت در تأمین مسکن ضروری است. با بررسی روش های تأمین مسکن در سراسر جهان، چنین استنباط می شود که نقش دولت بسیار مهم می باشد چرا که ساز و کارها و ضوابط و مقررات مربوط به سایر بخش های تهیه کننده مسکن (بخش خصوصی و تعاونی) نیز توسط دولت تصویب و اجراء می شود. با نگاهی بر راهبردها و سیاست های اساسی مسکن در جهان، ملاحظه می شود که رویکرد حاکم در شرایط فعلی جهان، تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد بوده که توسط دولت ها به روش های مختلف انجام می گیرد. تاکنون روش های مختلف تأمین مسکن توسط دولت ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن یارانه ای و انتخابی، دیدگاه های هدف گرا، شامل برنامه های خانه سازی و غیره اجرا 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 سیاست گذاران را تشکیل می دهد و نیاز به سیاست گذاری و واکنش مناسب مالی ضروری می باشد.

پس از انقلاب اسلامی، تاکنون پنج برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور تدوین شده است که در برنامه اول بیشتر شاخص های 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 مد نظر بود ولی در این برنامه به ساماندهی اسکان غیررسمی و بافت های فرسوده و افزایش تراکم ساختمانی توجهی نگردیده بود. در برنامه ی توسعه دوم به ساماندهی بافت های فرسوده و مشکل دار، افزایش تراکم های ساختمانی، تکمیل بسیاری از طرح های آماده سازی و... توجه گردید و مهم ترین مشکل در این برنامه افزایش تهیه و ساخت مسکن به صورت انفرادی بود که راهکاری برای آن پیش بینی نگردیده بود. در برنامه سوم توسعه به گروه های کم درآمد در تهیه مسکن توجه خاصی شده بود و از شاخص های بیشتری استفاده شده بود و از مشکلات برنامه عدم توجه کافی به ارتباط اهداف بخش دولتی و خصوصی بود. در برنامه چهارم، سیاست های بخش مسکن بیشتر در جهت ساماندهی بافت های فرسوده و تأمین مسکن کم درآمدها (مسکن مهر) تدوین گردید و یکی از مهم ترین فعالیت ها در طول این برنامه تهیه طرح جامع مسکن کشور بود که حرکتی سازنده و مفید در راستای عدالت اجتماعی و تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد 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 بافت های فرسوده و اسکان غیر رسمی و توسعه پایدار تدوین شده است.

طی بیش از پنج دهه پیشینه برنامه ریزی در ایران، تأمین مسکن در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه های توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه واقع شده است و به رغم تفاوت های عمده در شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، همواره تأمین مسکن اقشار کم درآمد جایگاه ویژه ای داشته است که این موضوع در برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی ( 1388- 1383) با عنوان مسکن مهر نیز مد نظر قرار گرفته و جهت گیری تدوین برنامه های اجرایی و پیشنهاد ضوابط و مقررات قانونی نیز بر این مبنا استوار بوده است.

پی نوشت ها :

1. UN-habitat

2. Slums

3. Crowding out

4. Vector autoregressive

5. Case(2000)

6. Catte et al. (2004)

7. insider

8. outsider

9. Murray, M.P

10. glode shelter strategy

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

12. free market housing

13. Protected housing

14. Social housing

منابع و مآخذ تحقیق:

1- اسکندری دورباطی، زهرا (1382)، سیاست های بانک جهانی در خصوص توانمندسازی، فصلنامه هفت شهر، شماره 8، وزارت مسکن و شهرسازی.

2- امکچی، حمیده (1382)، بررسی و ساز و کارهای حقوقی- قانونی موجود در برنامه های پنج ساله ی عمرانی کشور در ایجاد حاشیه نشینی، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

3- اهری، زهرا و شهلا امینی جدید( 1375)؛ تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.

4- ایزدی، محمد سعید ( 1377)، تحلیلی بر سیر اقدامات عمران و بهسازی بافت شهری از ابتدا تاکنون، نشریه شماره 7 شرکت عمران و بهسازی وزارت مسکن و شهرسازی.

5- پرهیزگار، اکبر؛ امکچی، حمیده و رکن الدین افتخاری، عبدالرضا (1388)، هدف گرایی در برنامه ریزی مسکن با توجه به تحول در ساختار جمعیتی کشور، دوره 13، شماره 1.

6- پورمحمدی، محمدرضا (1376)، شیوه های دخالت دولت در بازار زمین شهری، مجله رشد و آموزش جغرافیا، شماره 34.

7- پور محمدی، محمدرضا (1382)، برنامه ریزی مسکن، سمت، چاپ دوم.

8- توفیق، فیروزه (1370)، مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی، مسکن، انتشارات مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

9- حیدری چیانه، رحیم و رضا طبع ازگمی، سیده خدیجه (1389)، نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست های تأمین مسکن گروه های کم درآمد شهری. مطالعه موردی: شهر رشت، پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره 73.

10- خدابخش، فاطمه (1379)، عوامل مؤثر 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.

11- خراطها، سعید(1382)، حاشیه نشینی در محله های ناهنجار شهر تهران، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

12- دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن (1385)، گزارشی از مطالعات طرح جامع مسکن، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره 37 و 38 وزارت مسکن و شهرسازی، تابستان.

13- رحمانی، مریم(1375)، ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه های توسعه ی اقتصادی، اجتماعی، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست های توسعه ی مسکن در ایران، تهران، دانشگاه تهران.

14- زاهد زاهدانی، سید سعید (1380)، حاشیه نشینی، انتشارات دانشگاه شیراز.

15- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور( 1383)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغ شده از سوی مجلس شورای اسلامی ایران، مهر 1383.

16- شریعت زاده، مریم(1382)، ساختارهای مورد نیاز جهت مهار و سازماندهی حاشیه نشینی در ایران، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

17- شکویی، حسین(1380)، دیدگاه های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، سمت، تهران.

18- صرافی، مظفر (1381)، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیر رسمی، فصلنامه هفت شهر، شماره 9 و 10، وزارت مسکن و شهرسازی.

19- صرافی، مظفر (1381)، به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی، فصلنامه هفت شهر، شماره 8، وزارت مسکن و شهرسازی.

20- صرافی، مظفر(1382)، بازنگری ویژگیهای اسکان خود انگیخته در ایران؛ در جستجوی راهکارهای توانمندسازی، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران.

21. عابدین درکوش، سعید (1380)، درآمدی به اقتصاد شهری، مرکز نشر دانشگاهی تهران.

22. عزیزی، محمدمهدی(1383)، جایگاه شاخص های مسکن در فرآیند برنامه ریزی مسکن مجله هنرهای زیبا، شماره 17، بهار.

23. قاسمی خوزانی، محمد و هادیزاده بزاز، مریم ( 1381)، اسکان غیر رسمی و بهسازی محله های فقیر شهری، شهرداری ها، سال چهارم، شماره 45.

24. قانون برنامه ی اول توسعه ی اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ( 1369)؛ تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

25- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران( 1389)، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.

26- قنبری، ابوالفضل و ظاهری، محمد( 1389)، ارزیابی سیاست های کلان مسکن در برنامه های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، مجله مسکن و محیط روستا، شماره 132.

27. کیومرثی، مسعود (1384)، بازار رهن و نارسایی تأمین مالی مسکن در ایران، (مجموعه پژوهش های اقتصادی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

28- گزارش اقتصادی سال 1382 و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه توسعه (1383).

29- مجتهدزاده، غلامحسین (1383)، بررسی سیاست های محلی مسکن در ایران و انگلیس، مجله هنرهای زیبا، شماره 17، بهار.

30- مشکینی، ابوالفضل(1382)، نارسایی های فضایی نظام شهری استان زنجان، پایان نامه دکتری دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین.

31. مشکینی، ابوالفضل؛ سجادی، ژیلا و تفکری، اکرم ( 1390)، تأثیر سیاست های واگذاری زمین و مسکن دولتی در گسترش کالبدی شهرهای ایران، نمونه موردی: شهر کرمانشاه مجله جغرافیا و توسعه، شماره 23.

32. نجفی، بنفشه(1385)، سنجش سهم عوامل مؤثر بر عرضه ی مسکن در مناطق شهری کشور طی سال های 1381- 1370، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره 37 و 38.

33. هادیزاده بزاز، مریم(1382)، حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان، انتشارات شهرداری مشهد با همکاری نشرتیهو.

34- هیئت وزیران (1383)، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیر رسمی.

35- هیراسکار، جی، کی (1376)، درآمدی بر مبانی برنامه ریزی شهری، ترجمه ی محمد سلیمانی و احمدرضا یکانی فرد، جهاد دانشگاهی واحد تربیت معلم.

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

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

38. C, Wamock, 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 Hosing Supply: Growth and Decline in USCities, Joural of Housing Economics 14, pp. 315- 335.

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

41. Lec, Chul - In (2007) , Does Provision of Public Rental Housing Crowd Out Private Housing Investment? A Panel VAR Approach, Jourmal 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 . Joumal 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 Hosing 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.

منبع مقاله: فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات شهری شماره سوم تابستان 1391