

مسکن

کمال اطهاری*

مقدمه

در جوامع امروز، برخورداری از مسکن مناسب جزو حقوق اجتماعی^۱ شهروندان محسوب می‌شود. این حق از اوایل قرن بیستم میلادی وارد قوانین کشورهای صنعتی و در سال ۱۹۴۸ وارد اعلامیه جهانی حقوق بشر شد. در دهه ۱۹۹۰، برخورداری از مسکن مناسب نه تنها به عنوان یک حق عام شهروندی، بلکه به عنوان «حق به شهر»^۲، یا حق ساکنان هر شهر برای مدیریت شهری آن، به تدریج به قوانین کشورهای پیشرفته (اروپا) و پیشرو (برزیل) راه یافت. هرچه می‌گذرد، جایگاه قانونی حق برخورداری از مسکن مناسب استحکام بیشتری می‌یابد و سطوح مختلف مدیریت بخش عمومی تکلیف بیشتری برای ایفای آن می‌یابند.

در ایران، در چارچوب برنامه اول عمرانی (۱۳۳۳-۱۳۳۷)، تأمین مسکن از وظایف قانونی دولت محسوب شد، و پس از پیروزی انقلاب به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران راه یافت (۱۳۵۸) و، طبق اصل ۳۱ آن، دولت موظف به تأمین مسکن مناسب برای مردم شد. در واقع، برخورداری از مسکن مناسب جزو خواست‌های مؤکد نظام بود؛ از این رو، نهادی انقلابی به نام «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به فرمان رهبر فقید انقلاب در فروردین ۱۳۵۸ تأسیس شد. جدیت در این امر به گونه‌ای بود که، علاوه بر مصوبات شورای انقلاب، به منظور تأمین زمین لازم برای ساخت مسکن نیازمندان، با استفاده از اصل «ضرورت» و «احکام ثانویه»، قانون زمین شهری برای تحدید مالکیت خصوصی بر زمین شهری در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

اما بجز در دهه اول پیروزی انقلاب که بهبود چشمگیری در وضعیت مسکن کم‌درآمدها حاصل شد، به رغم صرف هزینه‌های بسیار، برنامه‌های تأمین مسکن شهری تاکنون از چنان سنجیدگی و کارایی برخوردار نبوده است که کم‌درآمدها را به حق خود در زمینه برخورداری از مسکن مناسب برساند. در نتیجه، «اسکان غیررسمی» در ایران رو به گسترش نهاده که نشانه عدم توفیق دولت در برنامه‌ریزی رسمی برای اسکان کم‌درآمدهاست که در عمل به «شهروندزدایی»^۳ آنها انجامیده است. به علاوه، دولت در احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی نیز موفق نبوده است؛ در نتیجه، نه تنها شرایط و کیفیت زندگی کم‌درآمدها بلکه میان‌درآمدهایی که در این بافت‌ها زندگی می‌کنند هم رو به تنزل و حتی وخامت گذاشته است. این عدم توفیق موجب تخریب بافت‌های باارزش تاریخی یا هویت فرهنگی، ازدیاد آسیب‌های اجتماعی همچون اعتیاد، و ایستایی و تنزل اقتصادی و اجتماعی بسیاری از محلات که در گذشته پیشرو بوده‌اند شده است. با این اوصاف، به طور حتم باید در برنامه‌ریزی رایج مسکن در ایران، و برنامه‌ریزی شهری و روستایی به عنوان شرط تحقق آن، تجدید نظر بنیادی صورت پذیرد. مقاله حاضر فتح بابی است در این زمینه.

۱. تعاریف

در این متن، در برابر informal settlement، از معادل «اسکان غیررسمی» استفاده شده است. مترادف‌های این عبارت شامل spontaneous (خودجوش)، illegal (غیرقانونی)، unauthorized (غیرمجاز)، irregular (ناسامان یا نامتعارف)، marginal (حاشیه‌ای)، squatter (تصرفی یا زورآباد)، shanty town (آلونک‌نشینی) و slum

* کارشناسی ارشد اقتصاد و مسکن

1. social right
2. right to the city

3. decitizenization

- محیطی با کیفیت پایین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی.

عبارت نزدیک دیگر به این مفهوم "deprived urban area" است که در فارسی به آن «بافت فرسوده شهری» گفته می‌شود. این واژگان بر فرسودگی یا تنزل کالبدی و نیز اقتصادی و اجتماعی در پهنه‌ای از شهر دلالت دارد. اما در تعریف شورای عالی معماری و شهرسازی، تنها سه مؤلفه کالبدی (ریزدانگی قطعه‌بندی زمین، عرض معابر و کیفیت بنای ساختمان‌ها) مبنای تعریف فرسودگی قرار گرفته است که ناکافی به نظر می‌رسد. در واقع، پهنه‌های فرسوده شهری در ایران شامل پهنه‌های گوناگونی از کانون‌های اسکان غیررسمی پیوسته به شهرها همچنین پهنه‌هایی از شهر است که به دلایل مختلف (به‌خصوص کارکرد بازار زمین و مسکن) دچار رکود یا محرومیت از توسعه شده‌اند، و نیز بافت‌های تاریخی داخل شهرها که در عین برخورداری از خصوصیات مشترک، تفاوت‌های قابل توجهی نیز دارند.

۲. رویکرد نظری: مسکن و توسعه

در سال ۱۸۷۲، انگلس در کتاب معروف خود به نام مسئله مسکن عنوان کرد که در نظام سرمایه‌داری هیچ راه‌حل عملی برای رفع مشکل مسکن وجود ندارد. به زبان اقتصادی، معتقد بود که امکان حل مسئله مسکن در نظام مبتنی بر بازار وجود ندارد و شرط توفیق را از میان برداشتن نظام بازار می‌دانست. اما شکست اقتصادی و فروپاشی نظام مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز در حدود یک قرن بعد نشان داد که حل مسئله مسکن در چنین نظامی نیز ممکن نیست. به عبارت دیگر، نمی‌توان شرط ارائه برنامه‌ای قابل تحقق برای حل (نسبی) مسئله مسکن را سرنگونی نظام بازار قرار داد بلکه، به قول دیوید هاروی^۳، «باید راهی عادلانه برای دستیابی به عدالت یافت». این برنامه در چارچوب «عدالت توزیعی»^۴ قابل ارائه است که لیبرالیسم نو و مارکسیسم سنتی از آن رویگردانند چرا که هر دو به برپایی سازوکاری در اقتصاد معتقدند که با عدالت توزیعی در تخالف است. اولی، در سرسپردگی به بازار، عدالت توزیعی را رد می‌کند و

(سکونتگاه فرودست یا پست‌نشینی) است. در فارسی نیز اصطلاحات آلونک‌نشینی، زاغه‌نشینی (سرپناهی حفرشده در دل خاک و سنگ)، حلبی‌آباد، حصیرآباد، غریب‌آباد و زورآباد به همین مفهوم به کار برده می‌شود و رایج‌ترین آنها «حاشیه‌نشینی» است. اما به دلیل بار منفی واژه‌های مذکور در فارسی، که جداسازی منفی اجتماعی را القا می‌کنند، عبارت «اسکان غیررسمی» را برای نامیدن نوعی از اسکان که خارج از قواعد رسمی صورت می‌گیرد به کار می‌بریم. این نوع اسکان در واقع تمهیدی است که کم‌درآمدها برای دستیابی به سرپناهی به کار می‌برند چرا که از عهده تهیه آن در بازار متعارف مسکن بر نمی‌آیند. به عبارت دیگر، از آنجا که در بازار رسمی و متعارف مسکن، نوعی از مسکن (برای تصرف ملکی یا اجاری) عرضه نمی‌شود که در استطاعت^۱ یا در حد تقاضای مؤثر^۲ کم‌درآمدها باشد، آنان به ناچار سرپناهمشان را به شیوه خود و به طور غیررسمی می‌سازند یا تهیه می‌کنند.

در برنامه توسعه هزاره سازمان ملل متحد، از واژه "slum" (سکونتگاه فرودست، بدمسکنی یا پست‌نشینی) برای بیان همه مفاهیم موجود در واژگان پیش‌گفته، یعنی مسکنی غیرمتعارف و محقر به عنوان یکی از تجلیات فقر، استفاده شده است. اما از نظر نگارنده، پیشینه این واژه که به نوعی بدمسکنی رایج در دوره انقلاب صنعتی اروپا هم اطلاق می‌شد اجازه نمی‌دهد که معادلی گویا برای انواع بدمسکنی و اسکان غیررسمی رایج در کشورهای کمتر توسعه یافته چون ایران باشد. در سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب هیئت وزیران در بهمن ۱۳۸۲)، تعاریف گویای زیر برای اسکان غیررسمی آمده است:

- مسکن‌سازی شتابزده توسط استفاده‌کنندگان آنها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی مجموعه‌ای نابسامان به وجود آورده‌اند؛
- پیوستگی عملکردی با شهر اصلی و گسست کالبدی از آن با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و فقیر؛

3. David Harvey

4. distributive justice

1. affordable

2. effective demand

دارنده آن می‌رسد، بلکه همچون آموزش و بهداشت یک کالای اجتماعی و ارزشی^۵ نیز هست که، علاوه بر فرد یا خانوار، جامعه نیز از فراهم آمدن آن منتفع می‌شود.

برای مثال، همان‌طور که در شورش‌های اخیر فرانسه (پاریس) مشاهده شد، تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد در حومه پاریس، در عمل، جداسازی^۶ آنها و در نتیجه تنزل اقتصادی و اجتماعی و رواج آسیب‌های اجتماعی را به دنبال داشت که به شورش جوانان ساکن در محلات کم‌درآمدنشین انجامید.

شکست بازار در بخش مسکن موجب حضور و دخالت دولت در این بخش به شیوه‌های مختلف از اوایل قرن بیستم در کشورهای اروپایی شد، و با شکل‌گیری دولت رفاه^۷ در آنها، این دخالت زیر نام «مسکن اجتماعی»^۸ کامل شد. برای مثال، در انگلستان، در سال ۱۹۱۴ تنها یک درصد از مالکیت مسکن در اختیار بخش عمومی بود، اما این رقم تا سال ۱۹۸۰ به ۳۰/۶ درصد رسید. در واقع، شکل‌گیری دولت رفاه در این کشورها به منزله به‌کارگیری عدالت توزیعی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی آنها بود و حل نسبی مسئله مسکن در این کشورها، یعنی موفقیت آنها در مقایسه با دیگر کشورهای جهان، نشان‌دهنده آن است که می‌توان از این نوع سیاست‌گذاری تا یافتن یک راه‌حل قابل تحقق برتر بهره گرفت.

باید در نظر داشت که به‌کارگیری عنوان واحد «مسکن اجتماعی» دلیل یکسانی سیاست‌های مسکن در کشورهای اروپایی نبوده است. به طور کلی، دو رویکرد متفاوت در این کشورها قابل تشخیص است، و سازوکار نهادی و سازمانی به‌کارگیری هر یک از رویکردها نیز از یک کشور تا کشور دیگر متفاوت است. براساس تقسیم‌بندی کمنی (Kemeny, 1995)، کشورهای چوچون آلمان و سوئد دارای رویکرد واحد^۹ به بازار مسکن‌اند. خصایص این رویکرد عبارت‌اند از: سیاست خنثی درباره نحوه تصرف ملکی یا اجاری، یارانه برای سرمایه‌گذاری، اجاره‌بها بر مبنای هزینه، فراگیر بودن گروه هدف، و تولیدکنندگان مستقل. در مقابل، کشورهایی چون

آن را مانع عملکرد بازار می‌بیند؛ اما دومی به‌کارگیری عدالت توزیعی را در نظام تولید مبتنی بر بازار عامل به تعویق افتادن سرنگونی سرمایه‌داری و در نهایت مانع تحقق عدالت واقعی برمی‌شمارد. در واقع، هردو رویکرد، به شیوه‌ای اکونومیستی، برای یک نوع روابط تولید معین را برای حل مسئله مسکن کافی می‌دانند، از عدالت توزیعی گریزان‌اند، و حل مسائل پیش روی مردم را به آینده‌ای نامشخص موکول می‌کنند.

یافتن «راه عادلانه» برای تأمین مسکن مناسب برای همه مردم بدین معناست که بدون توقف رشد اقتصادی، ازدیاد بیکاری و کاهش درآمد اکثریت مردم، وضعیت مسکن اکثر آنان بهبود یابد. یا با تعریف رالز^۱ از عدالت، وضعیت هیچ‌کس از آنچه هست بدتر نشود، مگر آنکه به نفع اکثریت مردم باشد. شکست برنامه‌ریزی متمرکز نشان می‌دهد که راه عادلانه تأمین مسکن را در چنین نظامی نمی‌توان یافت. اما، از سوی دیگر، اکثریت قریب به اتفاق اقتصاددانان اعتقاد دارند که روابط بازار در بخش مسکن دچار شکست^۲ می‌شود. دلایل این شکست به شرح زیر است:

- رقابت در کل بخش مسکن، به دلیل وابستگی آن به مکان، ناقص است و می‌توان گفت که برای عرضه مسکن مناسب و «رسمی» به گروه‌های کم‌درآمد تمایل و در نتیجه رقابتی در بخش خصوصی وجود ندارد.
- پی‌آمدهای^۳ منفی در بخش مسکن در قالب محرومیت گروه‌های کم‌درآمد از دستیابی به مسکن مناسب بر اثر مکان‌گزینی مسکن برای گروه‌های پردرآمدتر رخ می‌نماید.
- اطلاعات ناقص یا فقدان آن در بخش مسکن، به دلیل وابستگی آن به مکان، بیش از دیگر کالاها و خدمات است؛ در نتیجه، بازار رقابتی در این بخش شکل نمی‌گیرد.
- به دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری سنگین برای تملک یا درآمد بالا برای اجاره مسکن مناسب، گروه‌های کم‌درآمد و گاه میان‌درآمد از دسترسی به آن محروم می‌مانند.
- مسکن تنها یک کالای خصوصی^۴ نیست که به مصرف

5. merit good

6. segregation

7. welfare state

8. social housing

9. unitarist approach

1. John Rawls

2. market failure

3. externalities

4. private good

در انتظام بخشی و برپایی نظام‌های لازم برای پویایی بخش مسکن در پیوند با کل اقتصاد و نیز دیگر سیاست‌های اجتماعی، یا نیافتن راه عادلانه‌ای برای دستیابی به عدالت، موجب بقای مسئله مسکن در ایران و گاه تشدید آن شده است.

۳. وضعیت مسکن در جهان و منطقه

آخرین سابقه تولید شاخص‌های همگن از وضعیت مسکن در جهان به سال ۱۹۹۳ بازمی‌گردد که «هپیتات» و بانک جهانی اقدام به محاسبه شاخص‌های مشابه برای شهرهای بزرگ ۵۴ کشور کردند که ایران در میان آنها نبود. براساس این شاخص‌ها، و آنچه مشابه آنها در وزارت مسکن و شهرسازی برای ایران تولید شده است، به ارائه وضعیت عمومی مسکن در جهان می‌پردازیم. فاصله بین کشورهای فقیر و غنی در شاخص‌ها بسیار زیاد است. همان‌طور که در جدول ۱ آمده است، متوسط سطح زیربنای در اختیار خانوار در کشورهای بسیار کم‌درآمد ۶/۱ مترمربع و در کشورهای بسیار پردرآمد بالغ بر ۳۵ مترمربع بوده است، در حالی که حداقل نیاز در این مورد حدود ۱۴ مترمربع برآورد شده است. در استان تهران، در سال ۱۳۷۵، سرانه سطح زیربنا ۲۳ مترمربع و میزان بهره‌مندی از آب لوله‌کشی ۹۸ درصد بوده که در این دو شاخص جایگاه کشورهای با درآمد متوسط رو به بالا را می‌یابد، اما این شاخص‌ها که در واقع نشانه خرج شدن بی‌حساب درآمد نفت‌اند، همان‌طور که خواهیم دید، بیماری و نابرابری‌های شدید این بخش و کل اقتصاد ایران را پنهان می‌کنند.

جدول ۱. شاخص‌های کیفیت مسکن در شهرهای کشورهای

توسعه‌یافته و توسعه‌یابنده (۱۹۹۳)

درصد بهره‌مندی از آب لوله‌کشی	درصد مصالح بادوام	نفر در اتاق	سرانه سطح زیربنا (مترمربع)	موقعیت شهرها
۵۶	۶۷	۲/۴۷	۶/۱	کشورهای با درآمد پایین
۷۴	۸۶	۲/۲۴	۸/۸	کشورهای با درآمد پایین تا متوسط
۹۴	۹۴	۱/۶۹	۱۵/۱	کشورهای با درآمد متوسط
۹۹	۹۹	۱/۰۳	۲۲/۰	کشورهای با درآمد متوسط تا بالا

انگلستان و فرانسه رویکرد دوگانه^۱ را برای مسکن اجتماعی خود برگزیده‌اند. خصایص این رویکرد عبارت‌اند از: یارانه‌های ویژه برای انواع تصرف، اختیار اخذ یارانه برای وام یا درآمد، شکاف بین اجاره و هزینه آن، تمرکز بر خانوارهای کم‌درآمد، و عرضه به وسیله بخش عمومی. به همین ترتیب، نحوه تأمین مالی و پرداخت یارانه در این رویکردها از تأمین مالی ویژه بخش عمومی برای مسکن اجاری تا نظام‌های خنثای یارانه برای پشتیبانی مالی تولیدکنندگان بخش خصوصی در مسکن ملکی و اجاری متفاوت است، و اجاره‌بهای پرداختی نیز در کشورهای مختلف از هیچ تا پرداخت به قیمت بازار (و براساس آن اخذ یارانه) می‌تواند متفاوت باشد.

البته این سیاست‌ها در یک کشور نیز ثابت نمانده است و، به‌خصوص از دهه ۱۹۸۰، کشورهای اروپایی کوشیدند از دخالت دولت در بخش مسکن و ابعاد مسکن اجتماعی بکاهند. اما مثلاً کاهش سهم مالکیت بخش عمومی در انگلستان، که با پرداخت وام‌های ویژه به مستأجرین صورت گرفت، با افزایش سهم بخش غیرانتفاعی از طریق ارائه یارانه به آنها همراه شد. به عبارت دیگر، از یک سو، هر کشور شیوه خاص خود را برای انتظام بخشیدن به بازار مسکن بر مبنای پیشینه تاریخی و نظام نهادی خود برگزیده است و، از سوی دیگر، برای اصلاحات اقتصادی، شتابزده و بدون زمینه‌سازی لازم عمل نکرده‌اند. در این میان، عمده اقتصاددانان بحران فعلی جهانی را ناشی از سیاست‌های نادرست دولت «نتوکان» پیشین آمریکا در حذف نقش دولت یا منحل کردن دولت رفاه در بخش مسکن می‌دانند. به عبارت دیگر، موفقیت نسبی کشورهای اروپایی در حل مسئله مسکن ناشی از پیوند منسجم سیاست‌های مسکن در این کشورها با مجموعه «سیاست اجتماعی»^۲ و سیاست‌های اقتصادی کلان آنها ارزیابی می‌شود. برای مثال، کمنی معتقد است که شکل‌گیری اقتصاد آلمان براساس بازار اجتماعی^۳، در مقابل یک بازار صرفاً متکی بر سود^۴، دلیل اصلی دستیابی این کشور به یک سیاست واحد و موفق در زمینه مسکن بوده است. اما همان‌گونه که خواهیم دید، عدم توفیق ایران

1. dualist approach
2. social policy
3. social market
4. profit market

طور متوسط کمتر از ۴۰ درصد گزارش شده است.

در جدول ۳، مقایسه کم‌نظیری بین شاخص‌های مسکن در کشورهای ژاپن، سوئد، چین و ایالات متحده آمریکا انجام پذیرفته است (Seko, 2008). همان‌طور که مشاهده می‌شود، ژاپن با تراکم جمعیتی بسیار بالای خود، در مقایسه با سه کشور دیگر، وضعیت خاصی از لحاظ قیمت زمین دارد و بهای زمین در این کشور به مراتب از سه کشور دیگر بالاتر است. همین موضوع باعث شده است که سرانه سطح زیرینا در این کشور، در مقایسه با دو کشور دیگر دارای درآمد سرانه بالا (سوئد و آمریکا)، کمتر و اندکی بیشتر از حداقل نیاز باشد. این در حالی است که در کشور چین، با پیشینه اقتصاد دولتی، مسکن ملکی تنها ۸ درصد موجودی این بخش را

۱۰۰	۱۰۰	۰/۶۶	۳۵/۰	کشورهای با درآمد بالا
-----	-----	------	------	-----------------------

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۵

یکی از شاخص‌های بسیار مهم در بخش مسکن نسبت بهای یک مسکن متعارف (و رسمی) به متوسط درآمد یک خانوار (شهری) است. این نسبت اگر از ۵ برابر درآمد خانوار تجاوز کند، خانوار مجبور می‌شود برای خرید یا اجاره مسکن از برآوردن سایر نیازهای خود بکاهد تا این نیاز حیاتی را تأمین کند. در نتیجه، هرچه فاصله بهای مسکن متعارف با درآمد خانوار بیشتر شود، خانوار مجبور می‌گردد نه تنها از تفریح و سفر، بلکه از آموزش و بهداشت و غیره بگذرد و به مسکن نازل‌تری (اسکان غیررسمی) نیز روی آورد. در کشورهای صنعتی شده که دارای درآمد بالا نیز هستند، نسبت بهای مسکن متعارف به درآمد سالانه خانوار در کل کشور به طور معمول ۳ برابر است و در کلان‌شهرها از ۴/۵ برابر تجاوز نمی‌کند، یعنی بهای مسکن متعارف «پذیرفتنی»^۱ است. اما در کلان‌شهرهای کشورهای توسعه‌یافته همچون ایران، این نسبت بین ۱۰ تا ۱۵ برابر گزارش شده است که به خوبی گویای چرایی گسترش اسکان غیررسمی در آنهاست. در جدول ۲ چند شاخص اصلی سنجش بازار مسکن در ایران و کشورهای جهان و منطقه براساس آخرین اطلاعات موجود آمده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، وضعیت ایران، به‌خصوص از لحاظ نسبت بهای مسکن به درآمد خانوار و نیز اجاره‌بها به درآمد خانوار، نامناسب‌تر از غالب کشورهای منطقه است.

شاخص گویای دیگری که ثبات بازار زمین و مسکن را از یک سو و کارآمدی نظام مالی مسکن را از سوی دیگر نشان می‌دهد، نسبت وام خرید مسکن به بهای مسکن (شهری) است. بالا بودن این نسبت، به‌ویژه که با یارانه نیز همراه گردد، به خانوار امکان تملک مسکن مناسب را می‌دهد. اما پایین بودن نسبت، به‌خصوص وقتی از ۵۰ درصد هم کمتر شود، نشانه توأمان نابسامانی بازار و ناکارآمدی نظام مالی مسکن است. این نسبت در کشورهای توسعه‌یافته بین ۸۰ تا ۱۰۰ درصد است، و در برخی از کشورهای توسعه‌یافته که به برپایی نظام‌های کارآمدی توفیق یافته‌اند به ۶۰ درصد می‌رسد. اما در بقیه کشورهای و از جمله ایران، این نسبت به

1. affordable

جدول ۲. مقایسه شاخص‌های بخش مسکن ایران و کشورهای جهان و منطقه

ردیف	کشور	شاخص اجاره‌بها به درآمد خانوار	شاخص قیمت زمین به هزینه ساخت مسکن	شاخص اسکان غیررسمی به رسمی	شاخص قیمت مسکن به درآمد سالانه
۱	ایران	۳۳ درصد در سال ۱۳۸۰	۴۳ درصد در سال ۲۰۰۶	۲۵-۳۰ درصد در سال ۲۰۰۴	۹ در سال ۲۰۰۴
۲	لبنان	۱۲ درصد در سال ۱۹۹۸	-	۲۵-۳۰ درصد در سال ۲۰۰۴	۹ در سال ۲۰۰۴
۳	کویت	۱۳ درصد در سال ۱۹۹۸	-	-	-
۴	اردن	۱۰ درصد در سال ۱۹۹۳	-	۱۰ درصد در سال ۲۰۰۴	-
۵	کشورهای آسیایی	۲۲/۷ درصد در سال ۱۹۹۳	-	-	-
۶	کشورهای تازه صنعتی شده و توسعه یافته	۲۰/۵ درصد در سال ۱۹۹۳	-	-	۴/۳ در سال ۲۰۰۴
۷	ترکیه	-	۲۷ درصد در سال ۲۰۰۶	-	۶ در سال ۲۰۰۶
۸	عربستان	-	۲۶ درصد در سال ۲۰۰۶	-	۴ در سال ۲۰۰۶
۹	کشورهای خاورمیانه	-	۳۵ درصد در سال ۲۰۰۶	-	-
۱۰	مصر	-	-	۳۰-۶۰ درصد در سال ۲۰۰۴	۴/۹ در سال ۲۰۰۴
۱۱	یمن	-	-	۳۰-۳۵ درصد در سال ۲۰۰۴	-
۱۲	کشورهای عربی	-	-	-	۶/۵ در سال ۲۰۰۴

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷

نظام مسکن اجتماعی (اجاره بخش دولتی) و نیز مسکن تعاونی است. نظام تأمین مسکن در ژاپن و امریکا فاقد مسکن اجتماعی است و گروه‌های کم درآمد در این کشورها با یارانه حمایت می‌شوند. در ژاپن پدیده‌ای منحصر به فرد نیز به صورت تأمین مسکن کارگران به وسیله کارفرمایان (۵ درصد) مشاهده می‌شود. البته نبود نظام مسکن اجتماعی در این کشورها به شیوه‌ای که در اروپا رایج است به تفاوت فاحش هزینه‌های دولتی بخش مسکن نینجامیده است. برای مثال، تحقیق دیگری (Laferrere and Le Blanc, 2008) نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۱، یارانه‌های مسکن در ایالات متحده آمریکا ۱/۵۴ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP) و در فرانسه، که دارای نظام بسیار قوی مسکن اجتماعی و انواع دیگر یارانه‌هاست، ۱/۷۴ درصد آن بوده است. با توجه به تولید سرانه بالاتر آمریکا از فرانسه و اینکه رقم آن بیشتر از ۳۰ هزار دلار در سال بوده است، یارانه مسکن را در آمریکا نمی‌توان اندک تصور کرد. این موضوع و مقایسه پیش گفته شاخص‌ها نشان می‌دهد که از یک سو در کشورهای مختلف، بنا به مراحل توسعه و پیشینه نهادی آنها، نظام‌های گوناگونی برای تأمین مسکن ایجاد شده است، و از سوی دیگر وجود این نظام‌های گوناگون، برخلاف تصور برخی، به تفاوت‌های چشمگیر در هزینه‌های دولتی نینجامیده است.

در جوامع توسعه‌یافته یا به اصطلاح جهان سوم، یک شاخص مهم دیگر وجود دارد که تقریباً دیگر در جوامع توسعه یافته مشاهده

تشکیل می‌دهد و به همین دلیل و به دلیل کمتر بودن درآمد سرانه آن نسبت به کشورهای دیگر، سرانه سطح زیربنا در این کشور فقط ۹ مترمربع است. همچنین سرانه نفر در اتاق در چین (۱/۵ نفر در اتاق) بیشتر از کشورهای دیگر است. این سرانه در کشورهای دارای درآمد بالا کمتر از یک گزارش شده که نشانه حل نسبی مسئله مسکن در این کشورهاست. باید در نظر داشت که به رغم اصلاحات اقتصادی، مالکیت زمین در چین هنوز دولتی است و از همین رو قیمت زمین در این کشور در جدول نیامده است، اما متوسط قیمت مسکن (ملکی) در این کشور، با وجود پایین بودن بهای ساخت، بیش از سه کشور دیگر است.

در جدول مالکیت مسکن، این کاستی در متن مرجع در مورد کشور چین وجود داشت که مجموع ۸۴/۵ درصد مالکیت دولتی و ۶/۵ درصد مالکیت خودساخته^۱ ۹۱ درصد می‌شود و به ۱۰۰ نمی‌رسد که به نظر می‌رسد بر اثر حذف مالکیت تعاونی باشد. از آنجا که مالکیت زمین در چین دولتی است و تنها حق بهره‌برداری یا کاربری قابل خرید و فروش است، هنوز میزان مالکیت مسکن بسیار اندک است و نظام تأمین مسکن در چین تنها با کشور سنگاپور قابل مقایسه است. در میان سه کشور دیگر، سوئد دارای

1. own-built

جدول ۳. شاخص‌های مسکن در کشورهای منتخب

شاخص	ژاپن	سوئد	چین	امریکا
تراکم جمعیت	(۱۹۹۷) ۳۳۷	(۱۹۹۷) ۲۰	(۱۹۹۷) ۱۳۰	(۱۹۹۷) ۲۹
سرانه سطح زیربنا (مترمربع)	(۱۹۹۰) ۱۵/۸	(۱۹۹۰) ۴۰	(۱۹۹۰) ۹/۳	(۱۹۹۰) ۶۸/۷
نفر در اتاق	(۱۹۹۰) ۰/۸	(۱۹۹۰) ۰/۶	(۱۹۹۰) ۱/۵	(۱۹۹۰) ۰/۴
متوسط سطح زیربنا (مترمربع)	(۱۹۹۸) ۹۲/۴ (شخصی) ۱۲۲/۷ (اجاره‌ای) ۴۴/۵۸	(۱۹۹۸) ۷۹/۵	(۱۹۹۶) ۷۵/۶	(۱۹۹۸) ۱۸۱/۳
میزان مالکیت مسکن (درصد)	(۱۹۹۸) ۶۰/۳	(۱۹۹۳) ۴۵	(۱۹۹۳) ۸	(۱۹۹۷) ۶۵/۸
متوسط قیمت مسکن (دلار)	(۱۹۹۰) ۷۱۹,۴۴۱	(۱۹۹۰) ۷۸۰,۱۸۷	(۱۹۹۰) ۹۴۵,۱۵ (۱ دلار = ۴/۸ RMB یوان)	(۱۹۹۰) ۱۵۰,۱۹۴
قیمت اراضی بایر (دلار بر مترمربع)	(۱۹۹۰) ۱۴۸۸,۱	(۱۹۹۰) ۱۷,۵	موجود نیست	(۱۹۹۰) ۳۶
هزینه ساخت (دلار بر مترمربع)	(۱۹۹۰) ۶۰۴,۲	(۱۹۹۰) ۵۲۷,۱	(۱۹۹۰) ۹۰	(۱۹۹۰) ۵۰۰
نسبت قیمت مسکن به درآمد	(۱۹۹۰) ۱۱/۶	(۱۹۹۰) ۴/۶	(۱۹۹۰) ۱۴/۸	(۱۹۹۰) ۳/۹
نوع مالکیت مسکن	(۱۹۹۸) شخصی: ۶۰/۳ اجاره‌ای: ۲۶ اجاره با کمک دولتی: ۶/۸ کارفرمایان: ۵	(۱۹۹۰) شخصی: ۴۰ اجاره‌ای: ۲۰ اجاره بخش دولتی: ۲۵ سهام تعاونی‌ها: ۱۵	(۱۹۸۹) مالکیت بخش دولتی: ۸۴/۵ مالکیت خودساخته بخش خصوصی: ۶/۵	(۱۹۹۷) شخصی: ۶۶ اجاره‌ای: ۲۸ اجاره با کمک دولتی: ۶

منبع: Seko, 2008

ساخته شده با مصالح ساختمانی بادوام از ۶۰/۶ درصد به ۷۴ درصد افزایش یافته که در کشور زلزله خیز ایران نشانه‌ای از کاهش

جدول ۴. شاخص‌های خانوار و مسکن ایران در سال ۱۳۸۵ (هزار)

تراکم	واحد مسکونی		خانوار		عنوان
	متوسط نرخ رشد (۸۵ - ۱۳۷۵)	تعداد	متوسط نرخ رشد (۸۵ - ۱۳۷۵)	تعداد	
۱/۱۰	۳/۹۹	۱۵,۹۷۴	۳/۶	۱۷,۵۷۱	کل
۱/۰۸	۵/۲۵	۱۱,۵۱۸	۴/۷	۱۲,۴۳۹	شهری
۱/۱۴	۱/۳۴	۴,۴۵۶	۱/۵	۵,۰۷۹	روستایی

منبع: عربی بلاغی، ۱۳۸۶

آسیب‌های ناشی از آن است. با این حال هنوز ۵۳/۳ درصد واحدهای مسکونی روستایی دارای مصالح ساختمانی نیمه‌بادوام و کم‌دوام هستند، به طوری که در دهه‌های گذشته سالانه ۳۰ هزار واحد مسکونی روستایی بر اثر زلزله و سیل تخریب شده‌اند. البته نوع مصالح ساختمانی به خودی خود باعث ایجاد مقاومت در برابر زلزله نمی‌شود. گزارش طرح جامع مسکن (معاونت امور مسکن و ساختمان، ۱۳۸۵) حاکی از آن است که بیش از ۷۰ درصد واحدهای مسکونی روستایی، یا قریب به ۳/۲ میلیون واحد، در برابر سوانح طبیعی مقاوم نیستند. در مناطق شهری نیز مسئله به قوت خود باقی است. برای مثال، مشاور ژاپنی (جایکا) اعلام کرده که بر اثر یک زلزله شدید حدود ۷ ریشتری در گسل ری شهر تهران، ۵۵/۲ درصد واحدهای مسکونی، ۴۰ درصد تأسیسات دولتی، ۵۵ درصد مدارس و... این شهر از میان خواهد رفت (روستا، ۱۳۸۹).

از سوی دیگر، در این ارقام کلان، شاخصی به چشم می‌خورد که نشان می‌دهد این بهبودها نباید برای همه اقشار یکسان رخ داده باشد، یا به زبان آمار «میانگین‌ها پوشاننده واقعیت‌ها گشته‌اند». این شاخص ازدیاد نسبت اجاره‌نشینی از ۱۵/۶ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۲۴/۲ درصد در سال ۱۳۸۵ است، تغییری که پس از اعمال سیاست‌های تعدیل در امریکای لاتین نیز رخ داد. در واقع، به رغم آنکه مالکیت مسکن در ایران نوعی دارایی محسوب می‌شود و منزلت اجتماعی ایجاد می‌کند، در فقدان سیاست‌های سنجیده، عده بسیاری از دستیابی به آن محروم شده‌اند. این در حالی است که مثلاً در شهر تهران، در دوره ۱۳۸۶-۱۳۷۰، رشد

نمی‌شود. این شاخص نسبت اسکان غیررسمی به اسکان رسمی است. این نسبت در کلان‌شهرهای جهان سوم گاه از ۵۰ درصد نیز تجاوز می‌کند و ناشی از ناکارآمدی کل نظام اقتصادی آنها یا عدم توفیق در انتظام بخشی به بخش مسکن به دلایلی است که پیش‌تر اشاره شد. در این حالت، کم‌درآمدها که از تأمین مسکن از طریق رسمی و با برنامه‌ریزی دولت ناامید می‌شوند، خود از هر طریق ممکن، از جمله تفکیک غیررسمی زمین، به ساختن سرپناهی برای خانواده‌شان بدون توجه به اصول معماری و شهرسازی دست می‌زنند. حاصل این فرایند جداسازی یا مسدودیت^{۳۳} تدریجی اقتصادی- اجتماعی کم‌درآمدهاست. می‌توان گفت که با اسکان غیررسمی، کم‌درآمدها از یک «تله طبقاتی» (درآمد اندک و موقعیت پایین اجتماعی) به یک «تله فضایی» می‌غلتنند که نه تنها مانع تحرک صعودی اجتماعی آنها، بلکه عامل تحرک نزولی هم می‌شود. این موضوع درباره بافت‌های فرسوده شهری هم صدق می‌کند. از همین روست که اکنون، علاوه بر حقوق اجتماعی مسکن، آموزش و... «حق به شهر» نیز به عنوان یکی دیگر از حقوق شهروندی مطرح و در قوانین بسیاری از کشورها وارد شده است. ذیل «حق به شهر»، علاوه بر مسکن مناسب، مقولاتی چون دسترسی کافی به خدمات شهری، حمل و نقل عمومی، محیط زیست پاک، و فضاهای عمومی کافی جای می‌گیرد. نسبت اسکان غیررسمی به رسمی در سالیان اخیر در ایران رو به افزایش گذاشته که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۴. وضعیت مسکن و اسکان غیررسمی در ایران

در آمار کلان وضعیت مسکن در ایران، به طور معمول شرایطی مطلوب ترسیم می‌شود. برای مثال، مقایسه آمار سرشماری ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که تراکم خانوار در واحد مسکونی در کل کشور از ۱/۱۴ در سال ۱۳۷۵ به ۱/۱ در سال ۱۳۸۵ (جدول ۴) کاهش یافته است. به خصوص که این رقم در مناطق شهری از ۱/۱۳ به ۱/۰۸ رسیده که، با در نظر گرفتن ساختار خانوادگی در ایران، نشانه روند پیوسته بهبود وضعیت مسکن در ایران می‌تواند باشد. مطابق جدول ۵، در دوره مذکور، نسبت ساختمان‌های

می‌دهد که سهم نظام بانکی در تأمین مالی خرید مسکن تنها ۲۰ درصد بوده است. به علاوه، گرفتن وام برای دهک‌های اول تا چهارم غیرممکن است زیرا دهک اول ۱۵۵/۲، دهک دوم ۹۰/۷، دهک سوم ۶۹/۲، و دهک چهارم ۵۶ درصد درآمد سالانه خود را باید به بازپرداخت اقساط وام مسکن اختصاص دهند. این نسبت در دهک پنجم به ۴۶ درصد درآمد متوسط خانوار شهری می‌رسد و در دهک ششم ۳۸/۵ درصد آن را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر، در شرایط کنونی سیاست‌گذاری در بخش مسکن، در واقع چهار دهک نخست جامعه اصولاً در نظام بانکی موجود جای نمی‌گیرند یا «بانک‌پذیر»^{۲۴} نیستند، و دهک‌های پنجم و ششم نیز باید فشار سنگینی را برای بازپرداخت اقساط وام مسکن تحمل کنند.

مطالعه‌ی ارزنده‌ی دیگری که درباره‌ی خط فقر مسکن در استان‌های ایران انجام پذیرفته است (سوری، ۱۳۸۷) نشان می‌دهد که، در سال ۱۳۸۵ و در استان‌های مختلف ایران، از ۲۴ درصد (قزوین) تا ۶۷ درصد (سیستان و بلوچستان) زیر خط فقر مسکن قرار گرفته‌اند. خط فقر مسکن در سال ۱۳۸۵ در استان تهران درآمد ماهانه‌ی یک میلیون و ۱۸۱ هزار ریال و در استان‌های دیگر ۹۱۰ هزار ریال محاسبه شده است. دلیل اصلی بقای مشکل مسکن نادرستی مدیریت و سیاست‌گذاری در آن است چرا که دیدیم شاخص‌های عمومی مسکن در ایران به یمن درآمد نفت به مراتب بهتر از کشورهای کم‌درآمدتر جهان سوم است. برای مثال، در قاهره بالغ بر یک میلیون نفر گورخواب یا کسانی که در مقبره‌ها مسکن گزیده‌اند وجود داشته است؛ در کلکته ۶۰۰ هزار نفر پیاده‌روخواب وجود داشته و نسبت مصالح ساختمانی غیرمعمول در اسکان غیررسمی آنها به ۷۰ درصد می‌رسد. این در حالی است که در اسکان غیررسمی پیرامون تهران، ۹۶ درصد از واحدهای مسکونی با تیرآهن و آجر ساخته شده و سطح زیربنای متوسط آنها ۶۰ مترمربع بوده است (اطهاری، ۱۳۷۳). به عبارت دیگر، این کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری و مسکن در ایران است که باعث «شهروندزایی» کم‌درآمدها و محروم شدنشان از «حق به شهر» یا رانده شدن آنها به محیطی غیررسمی شده است.

ارزیابی برنامه‌های تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و

اجاره‌بها ۲۴/۷ درصد در سال و از رشد تورم (۲۱/۵ درصد در سال) و حتی از رشد قیمت مسکن (۲۴/۱ درصد در سال) بیشتر بوده است. یعنی خانوارها باید تمایل بیشتری به مالکیت پیدا می‌کرده‌اند، اما جریانی معکوس به وقوع پیوسته است. باید در نظر داشت که فی‌المثل جهش ۸۰ درصدی قیمت مسکن در سال ۱۳۸۶ و کاهش ۳۰ درصدی آن در سال‌های بعد نشانه‌ی تورم حباب‌گونه‌ی این بخش و عامل دور شدن مصرف‌کنندگان نهایی از بازار مسکن بوده است.

جدول ۵. واحدهای مسکونی ایران برحسب نوع مصالح ساختمانی در سال ۱۳۸۵ (درصد)

عنوان	کل	شهری	روستایی
بادوام	۷۴/۰۰	۱۰/۷۵	۴۴/۲
نیمه‌بادوام	۱۶/۳	۹/۱	۳۲/۶
کم‌دوام	۰/۸۸	۲/۹	۲۰/۷

منبع: عربی بلاغی، ۱۳۸۶

مطالعات (جهانی، ۱۳۸۷) نشان می‌دهد در حالی که در سال ۱۳۸۵، سهم هزینه‌ی مسکن به هزینه‌ی خانوار ۲۹/۵ درصد بوده است، این سهم در دهک‌های اول، دوم، سوم و چهارم به ترتیب به ۵۶/۷، ۴۰/۵، ۳۸/۳ و ۳۵/۶ یا متوسط ۴۳ درصد در چهار گروه پایین جامعه می‌رسیده است. طبق معیار نسبت بهای مسکن به درآمد سالانه‌ی خانوار به میزان حداکثر ۵ برابر، و براساس درآمد متوسط خانوارهای شهری در گروه‌های درآمدی در سال ۱۳۸۵ و بهای متوسط مسکن در بازار رسمی در همین سال، توان تأمین مسکن خانوار در دهک اول درآمدی تنها ۹/۱ مترمربع، دهک دوم ۱۷/۲ مترمربع، دهک سوم ۲۲/۴ مترمربع، و دهک چهارم ۲۷/۶ مترمربع بوده است، که میزان همه‌ی آنها از مسکن حداقلی (براساس الگوی مصرف تعیین شده در ایران: ۷۵ مترمربع) بسیار کمتر است. جالب اینکه یک خانوار متوسط شهری براساس شاخص مذکور توان تأمین مالی ۵۱/۹ مترمربع مسکن را داشته که نشان می‌دهد اکثریت خانوارهای ایرانی برای تأمین مسکن مناسب و به اصطلاح «آبرومند» فشار سنگینی را تحمل می‌کنند.

نظام بانکی در ایران بسیار ناکارآمد است. طرح جامع مسکن نشان می‌دهد که نظام بانکی تنها ۳۵ درصد از سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را تأمین می‌کند، در حالی که این نسبت در کشورهای پیشرفته ۸۰ تا ۱۰۰ درصد است. تحقیقات (درگاهی، ۱۳۸۷) نشان

۱۳۷۵	۱.۸۸۷,۴۰۵	۵۷۹,۰۷۰	۲۹
۱۳۸۵	۲,۴۲۷,۳۱۶	۶۷۳,۶۸۷ (برآورد)	۲۸

منبع: ناصری، ۱۳۸۷

جدول ۷. جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در مراکز استانی منتخب

ایران در ۱۳۸۵

شهر	جمعیت	جمعیت محله‌های فقیرنشین	درصد از کل	درصد داخل محدوده شهر
زاهدان	۵۶۷,۴۴۹	۲۳۷,۰۰۰	۴۱/۷۷	۷۷/۷
کرمانشاه	۷۹۴,۸۶۳	۲۷۰,۹۷۹	۳۴/۰۹	۷۰
بندرعباس	۳۷۹,۳۰۱	۱۳۷,۱۰۰	۳۶/۱۵	۱۰۰
تبریز	۱,۳۹۸,۰۶۰	۲۴۳,۹۳۴	۱۷/۴۵	۱۰۰
سنندج	۳۱۶,۸۶۲	۱۷۳,۶۷۲	۵۴/۸۱	۱۰۰
مشهد	۲,۴۲۷,۳۱۶	۶۵۰,۰۰۰	۲۶/۷۸	۹۲
اهواز	۹۸۵,۶۱۴	۳۰۰,۰۰۰	۳۰/۴۴	۵۹
اراک	۴۴۶,۷۶۰	۱۰۳,۶۱۹	۲۳/۱۹	۱۰۰
اردبیل	۴۱۸,۲۶۲	۹۹,۴۸۵	۲۳/۷۹	۸۹/۹
شیراز	۱,۲۲۷,۳۳۱	۱۸۰,۶۷۱	۱۴/۷۲	۱۰۰
ایلام	۱۶۰,۳۵۵	۳۱,۸۰۰	۱۹/۸۳	۱۰۰
همدان	۴۷۹,۶۴۰	۹۸,۰۰۰	۲۰/۴۳	۸۰
ارومیه	۵۸۳,۲۵۵	۱۴۶,۰۰۰	۲۵/۰۳	۷۸/۶
خرم‌آباد	۳۳۳,۹۴۵	۲۲,۶۶۸	۶/۷۹	۹۹/۸
قم	۹۶۴,۷۰۶	۹۰,۰۰۰	۹/۳۳	۹۵
ساوه	۱۸۰,۵۴۸	۱۸,۱۴۰	۱۰/۰۵	۹۵
قزوین	۳۵۵,۳۳۸	۲۲,۰۰۰	۶/۱۹	۱۰۰
یزد	۴۳۲,۱۹۴	۶,۰۰۰	۱/۳۹	۱۰۰
زنجان	۳۴۹,۷۱۳	۵۸,۰۰۰	۱۶/۵۹	۱۰۰
بیرجند	۱۶۶,۱۳۸	۲۲,۰۰۰	۱۳/۲۴	۹۸
میانگین کل	۱۲,۹۶۷,۶۵۰	۲,۸۲۸,۵۰۷	۲۱/۸۱	-

منبع: ازدری و روستا، ۱۳۸۷

۱.۴. برنامه‌ریزی مسکن و روند تحولات آن در ایران

مرور برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با مسکن در ایران می‌تواند در تحلیل مسائل آن بسیار راهگشا باشد. می‌توان گفت که سیاست‌گذاری مدرن در امر مسکن شهری از دوران رضاشاه آغاز شد، اما آنچه در دوران حکومت پهلوی اول انجام گرفت در چارچوب برنامه به معنای امروزی آن نبود، بلکه اقدامات دولتی دیوان‌سالارانه به رهبری خودکامه (دیکتاتور) محسوب می‌شد که با ضعف نهادی (قانونی) و سازمانی روبه‌رو بود. برای مثال، قانون تأسیس بلدیه (شهرداری) در سال ۱۲۸۶ و پس از انقلاب مشروطه

نظام پرداخت یارانه به بخش مسکن (یزدانی، ۱۳۸۷) به خوبی کاستی‌های پیش‌گفته را نشان می‌دهد. این تحقیق آشکار می‌کند که در دوره ۱۳۸۴-۱۳۷۰، بالغ بر ۷۲۸ هزار میلیارد ریال (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۴) یارانه‌های زمین (۵۹/۱ درصد)، حمایتی (۳۵/۷ درصد) و مالیاتی (۵/۲ درصد) به بخش مسکن داده شده که فقط اندکی از آنها به سوی دهک‌های اول تا سوم جریان یافته است. برای نمونه، در سال ۱۳۷۹، بالغ بر ۱۶۴ میلیارد ریال یارانه تسهیلات بانکی پرداخت شده که ۲۸ درصد آن به کارکنان دولت، ۲۷ درصد به گروه‌های خاص، ۱۲ درصد به انبوه‌سازان، و ۱۵ درصد از طریق بنیاد مسکن به مناطق روستایی اختصاص یافته که هیچ کدام کم‌درآمدهای شهری را دربر نمی‌گیرد. یزدانی معتقد است اگر این یارانه‌ها به درستی هزینه می‌شد «می‌بایستی مشکلی به نام مسکن کم‌درآمدها وجود نداشته باشد».

مطالعات پیش‌گفته برای نشان دادن دلایل گسترش اسکان غیررسمی در ایران کفایت می‌کند. همان‌طور که در جدول ۶ آمده است، نسبت اسکان غیررسمی در شهر مشهد از ۱۶ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۲۸ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. مطالعات طرح مجموعه شهری تهران (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹) نیز نشان می‌دهد که نسبت جمعیت دارای اسکان غیررسمی از ۵ درصد جمعیت استان تهران در سال ۱۳۵۵ به ۱۹ درصد آن در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته و ۴۰ درصد از اضافه جمعیت ۵ میلیونی این استان در دوره ۱۳۷۵-۱۳۵۵ به طور غیررسمی اسکان یافته بودند. در استان تهران تقریباً کل اسکان غیررسمی در پیرامون شهر تهران رخ داده است، اما چنانکه جدول ۷ نشان می‌دهد، در دیگر شهرهای ایران، عمده اسکان غیررسمی و سکونت کم‌درآمدها در داخل محدوده شهر مرکزی است و نسبت آنها گاه از استان تهران نیز تجاوز می‌کند. جمعیت دچار اسکان غیررسمی ایران در حال حاضر حدود ۱۰ میلیون نفر برآورد شده و پیش‌بینی می‌شود ظرف ۱۰ تا ۱۵ سال آینده، در صورت ادامه وضع موجود، به ۲۵ میلیون نفر افزایش یابد.

جدول ۶. رشد جمعیت حاشیه‌نشین مشهد در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۵۵

سال	جمعیت شهر	جمعیت اسکان غیررسمی	نسبت اسکان غیررسمی (درصد)
۱۳۵۵	۶۶۷,۷۷۰	۱۰۷,۱۳۲	۱۶
۱۳۶۵	۱,۴۶۳,۵۰۸	۴۱۵,۹۵۸	۲۸

یافت اما در مورد ساخت مسکن تنها به نوعی هدف‌گذاری کلی اکتفا شد. لیکن به دلیل بحران حاشیه‌نشینی، ساخت خانه‌های ارزان قیمت دارای ردیف اعتباری ویژه‌ای در بودجه‌های سنوات شد. فصل ششم برنامه اول عمرانی به اصلاحات اجتماعی و شهری اختصاص داشت که شامل وام خانه‌سازی، لوله‌کشی، بهداشت، برق، اشتغال و غیره بود. در این فصل «ساختمان خانه‌های ارزان قیمت» دارای ردیف اعتبار شد و برنامه مسکن گروه هدف پیدا کرد و بر این اساس، بانک ساختمان تأسیس شد. ولی دو سال اول برنامه به سازمان‌دهی گذشت و عمده فعالیت‌های بعدی نیز در زمینه تولید صنعتی صورت گرفت، تا آنکه کودتای درهم‌شکننده جنبش ملی در سال ۱۳۳۲ اجرای برنامه اول را متوقف کرد. به طور کلی، موانع اجرای برنامه اول عمرانی را می‌توان چنین برشمرد:

- بحران‌های ناشی از ملی شدن صنعت نفت و کودتای ۲۸ مرداد؛
- اقتصاد جنگ‌زده ناشی از جنگ جهانی دوم؛
- هجوم بی‌سابقه به تهران به‌ویژه با لغو قانون الزام به اخذ جواز برای مهاجرت به شهرها؛
- درآمد ارزی نامناسب و تکیه بر استقراض از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه؛
- نوپایی و تازگی مفهوم برنامه‌ریزی در کشور.

برنامه دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۳۴) هنگامی در اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید که قطع درآمد نفت و نابسامانی‌های سیاسی و اقتصادی بار دیگر جامعه را در بحران فرو برده بود. در برنامه دوم گروه هدفی در زمینه مسکن مشخص نشد ولی ۱۴۴ شهر دارای برق شدند، لوله‌کشی ۴۴ شهر پایان یافت و ساخت سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز به اتمام رسید، اقداماتی که زمینه‌ساز رفاه عمومی بودند. به علاوه، پیشرفت‌های نهادی قابل ملاحظه‌ای نیز حاصل شد. برای مثال، در سال ۱۳۳۴، قانون جدید شهرداری‌ها (براساس لایحه‌ای که پیش‌تر دکتر مصدق تهیه کرده بود) به تصویب رسید که در ماده ۵۵ آن «... اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت» آمده بود. یا در حالی که در سال ۱۳۱۲ اولین قانون شهرسازی با عنوان

از تصویب مجلس شورای ملی گذشت و دو سال بعد به اجرا درآمد، اما در سال ۱۳۰۰ تنها ۹ بلدیة در ایران وجود داشت. در سال ۱۳۰۹ نیز، از آنجا که در قانون تأسیس شهرداری‌ها استقلال زیادی برای انجمن‌های شهر در نظر گرفته شده بود، با تصویب قانونی جدید، شهرداری‌ها سازمان‌هایی وابسته به دولت مرکزی تلقی شدند و شهرداران در زمره کارکنان وزارت کشور درآمدند. یا آنکه در سال ۱۳۱۷ بانک رهنی تأسیس شد که سرآغاز ایجاد نظام وام رهنی در ایران است. اما به رغم این یا آن اقدام مقدماتی یا پایه‌ای، نمی‌توان سیاستی اجتماعی و برنامه‌ای معین را برای تأمین مسکن گروه‌های هدف نام برد زیرا نه سازمان و نهاد لازم برای آن وجود داشت و نه دولت در پی گسترش و تعمیق همه‌جانبه حقوق شهروندی بود. شیوه‌ها و رویکردها در برنامه‌ریزی مسکن را می‌توان به چند دوره تقسیم کرد.

دوره نخست (۱۳۴۱-۱۳۲۷): تأمین حواجی و معیشت عمومی

در دوره نخست، که شامل دو برنامه عمرانی نیمه‌تمام اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷) و دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) می‌شود، بیش از همه چیز، معیشت و رفاه عمومی در دستور کار بود زیرا در شرایطی برنامه‌ریزی در ایران در سال ۱۳۲۷ آغاز شد که به دنبال جنگ دوم جهانی و نابسامانی‌های ناشی از آن و نیز تحولات سیاسی پس از تبعید پهلوی اول در سال ۱۳۲۰، آشفتگی بسیار بر اقتصاد حاکم شده و حتی قحطی به وجود آمده بود. این قحطی به گونه‌ای بود که مهاجرت گسترده به تهران را موجب شد و رشد جمعیت آن را به ۷ درصد در سال رساند و باعث شد جمعیت تهران در سال ۱۳۳۰ به یک میلیون نفر برسد. در ماده یک گزارش برنامه هدف مقدم برنامه اول عمرانی «افزایش تولید و تکثیر صادرات و تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور...» به‌علاوه «انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی...» در دستور کار قرار گرفت. برای نظارت بر اجرای برنامه نیز سازمان برنامه براساس ماده هشت گزارش (قانون) برنامه تأسیس شد.

از نظر معیارهای برنامه‌ای، برنامه عمرانی اول صرفاً برنامه تخصیص اعتبار یا، به عبارت بهتر، یک بودجه میان‌مدت بدون توجه عمیق به مسائل اجتماعی و فرهنگی و غیره بود. در این برنامه بیش از ۲۸ درصد از کل اعتبار برنامه به شهرسازی اختصاص

اجتماعی انجامید. برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۲) با تحولاتی قابل توجه همچون اصلاحات ارضی آغاز شد که تغییری کیفی نسبت به گذشته محسوب می‌شد و نشان می‌داد دولت (شاه) ضرورت توسعه اجتماعی را همراه با رشد اقتصادی دریافته است. تغییر ساختار سازمان برنامه و سپردن تنظیم بودجه به آن (که از وظایف وزارت دارایی بود) در قانون برنامه سوم نشان می‌داد که دیکتاتور دیوان سالار می‌خواهد به فن سالار مبدل شود تا رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی را که هدف قانونی سازمان برنامه (و بودجه) بود به شیوه خود محقق سازد. برنامه سوم عمرانی دارای یک فصل عمران شهری (هشتم) و یک فصل برای ساختمان و مسکن (دهم) بود که نشان می‌داد این امور دارای چنان اهمیتی هستند که از استقلال نهادی و سازمانی برخوردار شوند، امری که با تصویب قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن در اسفند ۱۳۴۲ قطعیت یافت و امری که بانک ساختمانی به عهده داشت به سازمان مسکن که برای امور اجرایی در زمینه‌های زمین و مسکن تأسیس شده بود انتقال یافت.

خطامشی‌های کلی برنامه سوم عمرانی عبارت بود از:

- نظارت مؤثر بر کلیه فعالیت‌های مربوط به تهیه مسکن و اتخاذ سیاست واحد؛
- فهرست‌برداری از خانه‌ها و ساختمان‌ها و تعیین نیازها و اینکه در طول برنامه سوم چه میزان از احتیاجات برآورده می‌شود؛
- تهیه برنامه مالی به منظور اعطای وام‌های درازمدت برای تأمین هزینه ساختمان خانه‌های شخصی؛
- ایجاد دوره‌های آموزشی برای تربیت کادر ماهر؛
- گسترش اقدامات خودیاری در امر تهیه مسکن با کمک مختصر دولت نظیر فروش مصالح ساختمانی به قیمت تمام‌شده؛
- اصلاح قوانین مربوط به تهیه مسکن.

در برنامه سوم، طرح‌های خانه‌های سازمانی، پرداخت وام خرید یا ساختمان خانه از طریق بانک رهنی، ساختن خانه‌های ارزان قیمت برای افراد بی‌بضاعت و کم‌درآمد و پاک کردن گورها و زاغه‌ها در دستور کار قرار گرفت. حاصل این اقدامات احداث کوی ۱۳ آبان نازی‌آباد و کوی‌هایی در مشهد بود. معاونت فنی وزارت

«قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها» از تصویب مجلس گذشته بود، در سال ۱۳۳۹، قانون تملک زمین برای شهرسازی به تصویب رسید و چند شهر (از جمله اصفهان و سندج) دارای طرح شهری شدند. بدین ترتیب، دوره دوم در حالی که جامعه از سال ۱۳۳۹ به پا بحران جدیدی می‌گذاشت، با زمینه‌سازی برای معیشت و رفاه عمومی به پایان رسید.

بانک ساختمانی فعالیت خود را با ساخت کوی کالاد نارمک در زمینی به وسعت ۲۳۴ هزار مترمربع در دوره زمانی ۱۳۳۹-۱۳۳۶ ادامه داد. همچنین کوی کن با سرمایه اولیه بانک رهنی و با زیربنای ۳۳۰ هزار مترمربع در طی سال‌های ۱۳۴۳-۱۳۳۹ احداث شد. مقارن با این عملیات، بانک رهنی نیز با ساخت ساختمان‌های مسکونی وزارت کار در اصفهان (۱۳۳۷-۱۳۳۵) و چهار بلوک آپارتمانی در نازی‌آباد (۱۳۳۷) به فعالیت خود در زمینه خانه‌سازی ادامه داد.

مهم‌ترین مسائل را در اجرای برنامه دوم عمرانی می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- بهبود درآمد ارزی کشور؛
- عدم آشنایی با برنامه‌ریزی و مبانی آن؛
- ناهماهنگی میان تأثیرات عمرانی برنامه‌ها و آداب اجتماعی؛
- افزایش بی‌رویه مسکن به دلیل رشد شهرنشینی (نرخ رشد جمعیت شهرنشین در این دوره ۵/۰۹ درصد بوده است)؛
- افزایش نرخ رشد جمعیت (در فاصله سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۳۵ در حدود ۳/۱۲ درصد بوده است)؛
- گسترش حاشیه‌نشینی به دلیل رشد بورس‌بازی زمین؛
- کمبود مهندس مشاور و پیمانکار زبده و نیروی انسانی متخصص.

دوره دوم (۱۳۵۶-۱۳۴۲): رشد اقتصادی و تکوین سیاست اجتماعی

با فشار داخلی و خارجی، از آغاز دوره دوم، تغییر کیفی اهداف و نظام برنامه‌ریزی ایران و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی در دستور کار قرار گرفت که به تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی-اجتماعی و در نتیجه تولید و عرضه مسکن به گروه‌های اقتصادی و

شده بود. اما با گنجاندن این طرح در برنامه چهارم، دولت در حقیقت کارفرمایان خصوصی را به طور مستقیم وارد سیاست اجتماعی تأمین مسکن می‌کرد و حساب معینی برای این فعالیت می‌گشود. براساس همین فعالیت‌ها، شهرک پیکان‌شهر در شمال کارخانه ایران ناسیونال (ایران خودرو) احداث شد. اما اجرای این طرح به دلیل فراهم نشدن سازوکار لازم و نارضایتی بخش خصوصی گسترش و ادامه نیافت.

برخی از مسائل و مشکلات بخش مسکن در برنامه چهارم عمرانی عبارت بود از:

- افزایش سریع جمعیت شهری کشور و تناسب نداشتن میزان سرمایه‌گذاری در بخش مسکن با نرخ افزایش جمعیت (نرخ افزایش جمعیت شهرنشین در این دوره ۴/۹۳ درصد بوده است)؛
- بهبود وضع اقتصادی و افزایش درآمد سالانه سبب شده بود که نیازهای تازه‌ای در زمینه مسکن به وجود آید؛
- در طول برنامه سوم و چهارم، سهم اعتبارات مسکن از سرجمع اعتبارات بانکی کشور ناچیز بود و در چهار سال اول برنامه چهارم فقط در حدود ۳ درصد از کل اعتبارات نظام بانکی کشور را وام‌های مسکن تشکیل می‌داد؛
- به علت افزایش قیمت اراضی شهری، قیمت زمین در حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد هزینه تمام‌شده منازل شهری را به خود اختصاص می‌داد که این امر سرمایه‌گذاری در امر مسکن را با مشکل مواجه ساخت؛
- اتخاذ نکردن سیاست روشن در زمینه مسکن؛
- کمبود واحدهای مسکونی قابل سکونت و گران شدن اجاره‌بهای مسکن؛
- مشکلات ناشی از مقررات و قوانین ناظر بر امر مسکن از قبیل مقررات حاکم بر روابط مالک و مستأجر، نارسایی مقررات اعطای وام‌های مسکن، و فقدان استانداردهای مشخص برای ساختمان و اجزای آن؛
- افزایش روزافزون قیمت اراضی شهری به علت فقدان سیاست و قانون قاطع ناظر بر مسئله زمین و مشکلات مربوط به اجرای برنامه‌های خانه‌سازی در اراضی واقع در خارج محدوده شهرها که ناشی از اجرای طرح‌های جامع

آبادانی و مسکن طرح ساختمان کوی نهم آبان (۱۳ آبان پس از انقلاب) را در سال ۱۳۳۴ با ۳۴۰۰ واحد مسکونی آغاز کرد که تا سال ۱۳۴۶ به پایان رسید.

در ارزیابی سازمان برنامه و بودجه از عملکرد برنامه سوم در همان سال‌ها، به برخی از مشکلات این برنامه اشاره شده است:

- تقسیم نامتوازن اعتبارات بین اهداف مختلف؛
- ناهماهنگی میان سیاست‌های مسکن شهری و توسعه شهری؛
- رعایت نشدن فرم‌ها و استانداردهای خانه‌سازی؛
- کاستی‌های مربوط به قوانین و مقررات و استانداردها؛
- کمبود عوامل تولید؛
- پیش‌بینی نشدن تجهیزات و تأسیسات عمومی در محله‌ها و محیط‌های مسکونی؛
- کمبود خانه‌های ارزان‌قیمت برای طبقات کم‌درآمد؛
- هماهنگ نبودن خانه‌سازی با رشد سریع جمعیت (نرخ رشد جمعیت شهرنشین در این دوره ۵/۰۹ درصد بوده است)؛
- گرانی اجاره‌بها و بالا بودن هزینه مسکن؛
- انطباق نداشتن برنامه‌های خانه‌سازی با نقشه‌های عمومی شهر؛
- محدودیت رشد اقتصادی و پایین بودن میزان درآمد متوسط مردم؛
- به کار نگرفتن همه امکانات برای حل نسبی مسئله مسکن؛
- مغفول ماندن مسکن روستایی.

در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷) نخستین بار کارگران دارای برنامه‌ای جداگانه شدند. در برنامه بخش مسکن، علاوه بر خانه‌سازی ارزان‌قیمت برای طبقات کم‌درآمد و پاک کردن زاغه‌ها و آلودگی‌ها و گورهای مسکونی، تأمین امکانات خانه‌سازی به وسیله صاحبان صنایع برای کارگران در دستور کار قرار گرفت. البته هیئت وزیران پیش از این برنامه در سال ۱۳۳۹ «آیین‌نامه تهیه مسکن برای کارگران» را به تصویب رسانده بود اما در برنامه‌های عمرانی طرحی در این زمینه مشاهده نمی‌شد. خانه‌سازی صاحبان صنایع در ایران، چه در بخش دولتی و چه خصوصی، سابقه داشت و در واقع از خانه‌سازی «شرکت شهری» به وسیله شرکت نفت پارس انگلیس، که در سال ۱۹۲۲ به ایران و انگلیس تغییر نام داد، آغاز

شهری بود.

دلایل مختلف، از جمله خواست دیکتاتوری حاکم، جلب و سامان‌دهی نمی‌شد.

در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) که بعد از انفجار قیمت نفت ابعادی بلندپروازانه پیدا کرد، اهداف بخش مسکن گسترش یافت و دقیق شد. این اهداف عبارت بودند از:

- احداث ۵۷ هزار واحد مسکونی در مجتمع‌های آپارتمانی ارزان قیمت و واگذاری آنها با اقساط طویل‌المدت به افراد طبقات کم‌درآمد؛
- احداث حدود ۱۶ هزار واحد مسکونی ارزان قیمت برای حاشیه‌نشینان شهری؛
- تقویت بنیه مالی بانک رهنی ایران از طریق افزایش سرمایه در جهت تأمین اعتبارات خانه‌سازی مورد نیاز شرکت‌های تعاونی مسکن؛
- ایجاد ۳۰ هزار واحد مسکونی روستایی از طریق اعطای وام و خودیاری روستاییان؛
- ایجاد شهرهای اقماری و کوی‌های مسکونی کارگری در نزدیکی شهرهای بزرگ.

با این همه، وسعت ساخت و ساز تولید صنعتی مسکن به وسیله بخش خصوصی داخلی و خارجی و بهای مسکن که از ۳ الی ۴ برابر درآمد سالانه خانوار تجاوز نمی‌کرد و نیز گسترش نظام تأمین مالی مسکن با تزریق سرمایه خارجی (که البته مدیون ثبات نرخ ارز بر اثر درآمد سرشار نفت بود) موجب بهبود قابل توجه شاخص‌های مسکن شهری شد. برای مثال، دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) از سال ۱۳۴۳ تا ۱۳۵۱ بر روی هم ۱۰۷۶۸ واحد مسکونی و در طول برنامه پنجم سالانه ۴ تا ۵ هزار واحد مسکونی احداث کرد. در سال ۱۳۵۵، تعداد وام‌های مسکن به ۱۴۶/۶ درصد تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده رسید که نشانه فعالیت قابل توجه نظام بانکی بود که ساخت و ساز را کاملاً پوشش داده بود. با این همه، تأمین مسکن به یکی از مسائل حاد زمان خود تبدیل شد و شورش‌های تهیدستان شهری یکی از جنبش‌های مقدم انقلاب بود که حل مسئله مسکن را به یکی از وظایف اقتصادی و اجتماعی انقلاب تبدیل کرد.

بدین ترتیب، در برنامه پنجم عمرانی، سیاست‌های مسکن همه‌جانبه‌تر و بهره‌گیری از انجمن‌های غیرانتفاعی (تعاونی مسکن) و نیز خودیاری مطرح شد. برنامه ساختن شهرهای جدید با خصلت کارگری، که با احداث شهر جدید واوان در جنوب غربی تهران با ظرفیت ۱۵۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۴ آغاز شد، در واقع تدبیری بود در برابر گسترش بیش از پیش اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) که در پیرامون کلان‌شهر تهران آغاز شده بود. اقدامات انجام‌گرفته دارای کاستی‌های اساسی زیر بود:

دوره سوم (۱۳۶۷-۱۳۵۷): پاسخگویی به خواست‌های انقلاب
 پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ چارچوب نظام پیشین را درهم شکست و عدالت اجتماعی و وظایف دولت رفاه به صراحت و تأکید در قانون اساسی جدید وارد شد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی، در مواد مختلفی، تأمین آنچه حقوق اجتماعی شهروندی نامیده شده وظیفه دولت ذکر شده است، در حالی که در قانون اساسی برآمده از انقلاب مشروطه، تنها بر تأمین حقوق مدنی (حق مالکیت و برابری در مقابل قانون) و حقوق سیاسی (حق رأی، آزادی بیان و...) تأکید شده بود. از جمله، در اصول ۳ و ۴۳ قانون اساسی آمده است که باید اقتصادی عادلانه پی‌ریخته شود تا هرگونه فقر و محرومیت از میان برداشته شود و نیازهای اساسی چون مسکن تأمین گردد، و اصل ۳۱ آن دولت را موظف ساخته که، با در اولویت قرار دادن نیازمندان به‌خصوص روستاییان و کارگران، زمینه برآورده شدن حق ایرانیان را در زمینه برخورداری از مسکن متناسب با نیاز آنها فراهم آورد.
 مبرم بودن مسئله مسکن به عنوان یکی از خواست‌های انقلاب

- خصلت اقدام پس از وقوع را داشت و با تأخیری ۵ تا ۱۰ ساله صورت می‌گرفت. هنگامی که شهرک واوان در سال ۱۳۵۴ در دستور ساخت قرار گرفت، جمعیت شادی‌شهر (اسلام‌شهر) به ۵۰ هزار نفر رسیده و به سرعت بر آن افزوده می‌شد؛
- خصلت اقدام از بالا را داشت و در مورد مسکن کم‌درآمدها متکی به ساخت مسکن دولتی بود و مشارکت مردم به

سیاست اصلی بر واگذاری زمین ارزان از طرف سازمان زمین شهری و اعطای وام ارزان (تا ۸۵ درصد هزینه ساخت) قرار گرفته بود. بدین ترتیب، تا سال ۱۳۶۸، به یمن واگذاری زمین و اعطای وام و تأمین مصالح ارزان، تولید مسکن سالانه ۴/۷ درصد رشد کرد (۷ درصد در مناطق شهری و ۲/۳ درصد در مناطق روستایی). این در حالی بود که ایران با رشد غیرعادی جمعیت روبه‌رو بود و رشد سالانه خانوارها به ۳/۷ درصد بالغ می‌شد (۵/۴ درصد در مناطق شهری و ۱/۸ درصد در مناطق روستایی). در نتیجه، نه تنها تراکم خانوار در واحد مسکونی بهبود چشمگیری یافت، بلکه نسبت واحدهای مسکونی غیرمتعارف (کپر و زاغه) از ۲/۵ درصد موجودی به ۰/۹ درصد کاهش یافت. اما این پاسخگویی به خواست انقلاب با اقداماتی انجام پذیرفت که در بلندمدت قابل اجرا نبود. در نتیجه، پس از پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷، در تدوین اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب که به اجرا درآمد کوشش شد از شیوه‌ها و رویکردهای جدیدی استفاده شود.

دوره چهارم (۱۳۷۸-۱۳۶۸): رهاسازی بازار مسکن

جنگ تحمیلی در حالی در سال ۱۳۶۷ به پایان رسید که تولید و درآمد و پس‌انداز سرانه به شدت نسبت به قبل کاهش یافته و بازسازی آنچه تخریب شده بود، همراه با ایجاد شغل‌های جدید، نیاز مبرم جامعه بود. بخش مسکن که حدود ۴۵ درصد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌داد (حداکثر مجاز ۲۵ درصد است) دیگر نمی‌توانست همچون گذشته از منابع ارزان بهره‌مند شود. بانک مسکن در آستانه ورشکستگی بود و بانک‌های دیگر نیز نمی‌توانستند به میزان گذشته تسهیلات تکلیفی در اختیار آن قرار دهند. ذخیره زمین شهری (زمین‌های دایر و بایر) رو به اتمام بود و دوران ده‌ساله ضرورت تصرف زمین دایر و بایر (ماده ۹ قانون زمین شهری) در سال ۱۳۷۰ به سر آمد. تثبیت اجاره‌بها (عسر و حرج) نیز قابل ادامه به نظر نمی‌رسید. قیمت مصالح ساختمانی نیز به صورت جهشی رو به افزایش نهاده بود. به علاوه، برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در زمانی تهیه و تصویب می‌شد که فروپاشی «اقتصاد دولتی» در جهان صورت پذیرفته و مدت‌ها بود که سیاست‌های تعدیل ساختاری، آن هم به گونه‌ای افراطی، بر اقتصاد جهان حاکم گشته بود. بدین ترتیب، آزادسازی اقتصادی در دستور کار برنامه‌های مسکن در ایران نیز قرار گرفت. اما نبود نظام یا

باعث شد که در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸، رهبر انقلاب فرمان تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را صادر کند تا به خانه‌سازی برای محرومان شهری و روستایی با کمک مردم بپردازد. در سال ۱۳۵۸ بانک‌ها ملی شدند و بانک مسکن از ادغام مؤسسات وام و پس‌انداز با بانک رهنی به وجود آمد و به سرعت مأمور پرداخت وام ارزان‌قیمت (با سود بانکی ۴ درصد) به متقاضیان شد. گشاده‌دستانه‌ترین اقدامات در این زمینه تقسیم زمین بود که تا شکل‌گیری سازمان زمین شهری بی‌قاعده ادامه داشت. همین اقدام و نیز محدودیت معامله باعث تنزل قیمت زمین شهری و مسکن شد.

بدین ترتیب، تولید مسکن با مجوز یا بدون مجوز جهش‌وار افزایش یافت به طوری که در سال ۱۳۵۹، بالغ بر ۱۸۰ هزار واحد مسکونی به وسیله بخش خصوصی تکمیل شد که معادل حدود دو برابر میزان متوسط پنج سال پیش از انقلاب بود، اما در بقیه شاخه‌های اقتصادی سیر نزولی تولید آغاز گشت.

این وضعیت قابل ادامه نبود چون تقسیم و تصرف بدون قاعده زمین گسترش انفجاری شهرها را به دنبال داشت و مثلاً تعداد مناطق تهران از ۹ به ۲۰ منطقه رسید و منابع بانک مسکن نیز کفاف پرداخت وام در ابعاد ذکرشده را نمی‌داد. تشکیل سازمان زمین شهری در سال ۱۳۶۰ در پی تصویب قانون اراضی شهری گامی در جهت سامان‌دهی آماده‌سازی زمین و واگذاری آن به متقاضیان بود. این قانون که با وجود مخالفت‌ها با اتکا به اصل ضرورت به تصویب رسید و مکمل قوانین مصوب سال ۱۳۵۴ بود، با ایجاد امکان تصرف زمین‌های دایر شهری و تحدید مالکیت زمین شهری به ۱۰۰۰ مترمربع (اقدامی مشابه در گذشته در هند صورت پذیرفته بود و بعد از آن نیز در ژاپن انجام گرفت)، در زمان خود قانونی مترقی بود که با تغییراتی در سال ۱۳۶۶ تمدید شد و اجرای آن تا سال ۱۳۷۰ ادامه یافت. آیین‌نامه واگذاری زمین شهری به گونه‌ای تدوین شد که در شهرهای بزرگ فقط اعضای شرکت‌های تعاونی مسکن از زمین ارزان بهره‌مند شوند. بدین ترتیب، مشوق بزرگی همراه با وام و مصالح ساختمانی ارزان برای خانه‌سازی فراهم گشت. به علاوه، اجاره‌بها نیز تثبیت شد. در اوایل دهه ۱۳۶۰، تدوین یک برنامه توسعه برای دوره ۱۳۶۶-۱۳۶۲ در دستور کار قرار گرفت که هرچند پس از تهیه راهنمای عمل دولت بود، به تصویب مجلس نرسید یا به قانون تبدیل نشد. در این برنامه، تشویق تعاونی‌های مسکن دارای بیشترین اولویت بود و

برنامه اول دانست. در این برنامه تأکید بیشتری بر آزادسازی اقتصادی، تک‌نرخی کردن ارز و آزادی واردات وجود داشت. همچنین در آن کاهش دخالت دولت و استفاده از سازوکار قیمت به عنوان دو شعار اصلی طرح شد. در چنین شرایطی، در بخش مسکن نیز همانند سایر بخش‌های اقتصادی، از شدت دخالت و تأثیرگذاری دولت در بازار کاسته شد. موارد ذیل در برنامه دوم به عنوان سیاست‌های راهبردی طرح شده است:

- استفاده اقتصادی از زمین؛
- نوسازی بافت‌های فرسوده؛
- تشویق انبوه‌سازی؛
- پرداخت یارانه‌های بانکی.

به منظور کمک به اقشار کم‌درآمد مقرر شد که دولت از سازندگان واحدهای با زیربنای کم حمایت به عمل آورد. همچنین دولت تلاش کرد، از طریق پرداخت بخشی از سود تسهیلات اعتباری، توان خرید اقشار کم‌درآمد را افزایش دهد.

برنامه دوم هدف خود را تولید ۲ میلیون و ۵۹۰ هزار واحد مسکونی اعلام کرد. در برنامه دوم، با تعریف سه نوع مسکن، عملاً گروه‌های هدف تعریف شدند. این سه نوع عبارت‌اند از:

مسکن آزاد: این نوع مسکن با استانداردها و تجهیزاتی متفاوت با استانداردهای الگوی مصرف مسکن احداث می‌شود و دولت از آن حمایتی به عمل نمی‌آورد و قیمت آن در تعادل بازار و براساس قانون عرضه و تقاضا تعیین می‌شود. سهم این نوع مسکن در بازار نقاط شهری ۵۳ درصد و در نقاط روستایی ۵۸ درصد بوده است.

مسکن حمایت‌شده: این نوع مسکن براساس استانداردهای الگوی مصرف احداث می‌شود و دولت به منظور تشویق سازندگان و پشتیبانی از بهره‌برداران از احداث این‌گونه واحدها حمایت می‌کند. حمایت دولت شامل پرداخت سوبسید بابت حق انشعاب آب و برق و گاز، عوارض زیربنا و وام ارزان قیمت است. سهم این نوع مسکن در بازار تولید مسکن برابر با ۳۰ درصد واحدهای احداثی در شهرها و رقم آن ۸۵۰ هزار واحد مسکونی پیش‌بینی می‌شد.

مسکن اجتماعی: این نوع مسکن عمدتاً منطبق بر اهداف اجتماعی و براساس حداقل‌های قابل قبول تولید می‌شود. سرمایه تولید این نوع مسکن با مشارکت دولت، نظام بانکی و سازمان‌های

سیاست اجتماعی سنجیده باعث شد که در عمل به سمت آشفستگی و رهاسازی سوق یابد. این امر به‌خصوص در بازار زمین اتفاق افتاد که نقطه قوت دوره‌های گذشته محسوب می‌شد. در این دوره، دو برنامه مسکن تدوین شد و به اجرا درآمد که مرور آنها رهاسازی و آشفستگی تدریجی را در مدیریت و تنظیم بازار مسکن برای پاسخگویی به نیاز گروه‌های هدف آشکار می‌کند.

در برنامه اول توسعه، اعمال سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر بخش مسکن بود. مواردی مانند ایجاد و حفظ تعادل بین مراکز اشتغال و اسکان، تغییر شیوه‌های ساخت، هدایت تولید مسکن جدید به سمت زیربنای کمتر و کیفیت بهتر، تقلیل ارزشی بخش مسکن، تأکید بر تقویت نقش بخش غیردولتی، تشویق انبوه‌سازی مسکن و اعطای تسهیلات ویژه به سازندگان مسکن استیجاری از جمله مهم‌ترین راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی در این برنامه بود. هدف این برنامه تولید یک میلیون و ۵۸۲ هزار واحد مسکونی به مساحت ۱۵۳ میلیون مترمربع بنای مسکونی در نقاط شهری بود. سهم بخش خصوصی از این میزان ۹۵ درصد در نظر گرفته شده بود. بر طبق این برنامه سازمان زمین شهری مکلف بود که به ۵۳۸ هزار خانوار زمین واگذار کند که این تعداد در عمل به ۶۶۹ هزار افزایش یافت.

برنامه اول توسعه در اجرا از لحاظ تعداد واحد تولیدشده به ۷۴ درصد و از لحاظ سطح زیربنای تولید به ۱۱۵ درصد اهداف خود رسید. همچنین در این برنامه پیش‌بینی شده بود که ۴۸ درصد سرمایه‌گذاری از طریق نظام بانکی، ۴۶ درصد با پس‌انداز خصوصی، و حدود ۵ درصد به وسیله دولت تأمین شود. در طول اجرای برنامه، از مجموع اعتبارات بانکی، نزدیک به ۱۲ درصد به بخش تعاونی واگذار می‌شد. براساس تبصره‌های برنامه، دولت مکلف شد که وام‌های پرداختی مسکن را در مناطق محروم با نرخ بهره بسیار پایین اعطا کند. دوران برنامه اول توسعه را می‌توان دوران افزایش قیمت زمین و مسکن دانست. در این دوران واگذاری زمین از طرف سازمان زمین شهری همچنان ادامه یافت. ولی پایان دوره ضرورت مذکور در قانون زمین شهری و آغاز فروش تراکم در شهر تهران بازار زمین را از نظارت دولت خارج کرد. افزایش قیمت زمین و مصالح ساختمانی باعث کاهش شدید تولید مسکن شد که تا برنامه دوم توسعه ادامه یافت.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) را می‌توان تعمیق راهبردی

دوره پنجم (۱۳۸۴-۱۳۷۹): تلاش برای دستیابی به

برنامه جامع

برنامه سوم در زمانی تهیه شد که بخش مسکن وارد رکود شده بود. در این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبلی بر حل مشکل مسکن کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن تأکید شده است. همچنین حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی از سیاست‌های مورد تأکید برنامه است.

در این برنامه بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام مسکن تأکید زیادی شده است. براساس قانون برنامه، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است که اقدامات لازم را در جهت ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس به عمل آورد.

پلکانی کردن اقساط بازپرداخت تسهیلات بانکی برای دریافت‌کنندگان وام و پرداخت تسهیلات بانکی تدریجی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد از اهم سیاست‌های پیشنهادی برنامه سوم توسعه است. به منظور آزادسازی مالی، بانک مرکزی مکلف به تدوین مقررات لازم برای اعطای آزادی عمل بیشتر به بانک‌های تجاری در تعیین نرخ سود وام مسکن شده است. در کنار این مسئله، حضور مؤسسات مالی خصوصی در بخش مسکن از دیگر سیاست‌های پیشنهادی برنامه است. در مورد زمین، تأکید برنامه بر آزادسازی کامل زمین و عدم دخالت دولت به شکل پرداخت یارانه غیرمستقیم است. تغییر مبانی محاسبه مالیات بر املاک از بنا به زمین، وضع مالیات بر اراضی بایر برحسب ارزش مکانی، تدوین راهکارهای عملی برای تشویق بخش خصوصی به اجرای برنامه‌های آماده‌سازی زمین، و عرضه زمین‌های شهری از دیگر سیاست‌های اجرایی پیشنهادی برنامه بود، اما در عوض مالیات بر زمین بایر لغو گردید.

در جهت تغییر ساختار تعاونی‌ها، تعاونی‌های تولید و پس‌انداز در برنامه از یکدیگر تفکیک شد و تشویق تعاونی‌های پس‌انداز مسکن در دستور کار قرار گرفت، اما در عمل سهم تعاونی‌های مسکن در تولید رو به کاهش نهاد.

همچنین، به منظور حمایت از انبوه‌سازان، این افراد در برنامه از پرداخت مالیات و هزینه تأمین آب و برق و گاز و عوارض صدور پروانه ساخت تا حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان منفرد معاف شدند. از میان راهکارها و سیاست‌های برنامه، حمایت از انبوه‌سازان جزو سیاست‌هایی است که به اجرا درآمده است.

مختلف رفاه اجتماعی تأمین می‌شود. بهره‌برداران از این نوع مسکن خانوارهای کم‌درآمد جوان هستند و این واحدها به دو صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک در اختیار بهره‌برداران قرار می‌گیرد. سهم این نوع مسکن در بازار مناطق شهری ۱۶ درصد و رقم آن ۲۵۰ هزار واحد مسکونی پیش‌بینی شد.

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که کمتر از ۱۰ درصد اهداف برنامه دوم توسعه در زمینه مسکن اجتماعی محقق شد. در عوض، رواج تراکم فروشی جهش ۶۰ درصدی در قیمت زمین و مسکن به وجود آورد و موجب شکل‌گیری «بورژوازی مستغلات» در اقتصاد ایران شد. افزایش شدید قیمت‌ها مسکن متعارف را از دسترس اکثریت جامعه خارج کرد و به گسترش اسکان غیررسمی انجامید که پیش‌تر به آن پرداختیم.

چنانکه گفته شد، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که برنامه اول توسعه در زمینه تولید واحد مسکونی در نقاط شهری تنها به ۷۴ درصد از اهداف خود دست یافت. در مقابل، تولید زیربنای مسکونی ۱۵ درصد بیشتر از هدف تعیین‌شده بود. همچنین براساس اطلاعات دریافتی از وزارت مسکن، برنامه اول در سطح کشور (مناطق شهری و روستایی) از لحاظ تولید واحد مسکونی به ۶۷ درصد و از لحاظ مساحت زیربنا به ۹۳ درصد اهداف خود دست یافت.

برنامه دوم توسعه نیز عملکرد چندان موفقی نداشته است. ارزیابی‌های به‌عمل‌آمده نشان‌دهنده آن است که برنامه در نقاط شهری به ۹۲ درصد از اهداف خود در زمینه تولید تعداد واحد مسکونی دست یافته است. در مقابل، مساحت زیربنای تولیدشده ۱۱ درصد بیشتر از اهداف برنامه بوده است. همچنین میزان تحقق اهداف برنامه در زمینه تولید مسکن اجتماعی ۵۰ درصد و مسکن حمایتی ۷۰ درصد بوده است. در مقابل، سهم مسکن آزاد ۳۴ درصد بیشتر از هدف برنامه بوده است.

در مجموع، ارزیابی عملکرد دو برنامه توسعه در زمینه مسکن نشان‌دهنده آن است که میزان تحقق یا عدم تحقق اهداف برنامه‌ها کاملاً به نوسانات بازار وابسته بوده و دولت (شورای عالی شهرسازی و معماری) نیز با رسمیت بخشیدن به تراکم فروشی بر شدت نوسانات افزوده است. برای مثال، در سال ۱۳۷۴، بهای مسکن در شهر تهران به طور جهشی ۶۱ درصد و در سال ۱۳۷۵ نیز ۶۷/۳ درصد افزایش یافت و در سال ۱۳۷۹ وارد رکود شد.

اجتماعی کرد تا یکپارچگی لازم را در این زمینه به وجود آورد. بر همین اساس، در بند ج ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم، دولت موظف می‌شود که تا پایان سال اول برنامه، طرح جامع مسکن را با تکیه بر تحقق عدالت اجتماعی و بر محور توانمندسازی تدوین کند. طرح جامع مسکن در سال ۱۳۸۴ تهیه شد ولی تصویب آن تا اوایل سال ۱۳۸۵ به تأخیر افتاد.

در طرح جامع مسکن، هفت برنامه اجرایی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها در گروه‌های اول تا پنجم درآمدی پیش‌بینی شد که از جمله آنها می‌توان از تشکیل صندوق اعتباری ملی (و صندوق‌های محلی تحت پوشش آن) نام برد که گروه هدف آن دهک‌های ۲ تا ۵ درآمدی و ساکنان بافت‌های غیررسمی بود که به نظام بانکی دسترسی ندارند تا امکان ارائه وام ارزان به آنها به میزان سالانه ۱۰۰ هزار فقره در شروع برنامه فراهم شود. یکی دیگر از این برنامه‌ها کاهش و حذف قیمت زمین در قیمت تمام‌شده مسکن را هدف قرار داد و گروه هدف خود را دهک‌های ۱ و ۲ و حجم عملیاتش را در آغاز ۲۰ هزار واحد مسکونی تعیین کرده بود، اما دولت جدید با شتاب و بدون توجه به «جامعیت» برنامه‌ها، در عمل نسخه‌ای دیگر از همین برنامه را با نام «مسکن مهر» جانشین همه آنها کرد که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

دوره ششم (۱۳۸۵ تاکنون): دو گام به عقب

دولت نهم، که به تأسی از برنامه چهارم توسعه عدالت‌محوری در بخش مسکن را هدف فراروی خود قرار داده بود، گویا به آنچه در دهه نخست انقلاب رخ داده بود به عنوان الگو می‌نگریست. از این رو، توزیع زمین ارزان بین مردم (این بار به صورت اجاری) از طریق تعاونی‌های مسکن، و ارائه وام ارزان برای آماده‌سازی زمین و ساخت مسکن را در دستور کار خود قرار داد. اما در این الگوبرداری از چند نکته اساسی غافل شد. نخست اینکه تعاونی‌های مسکن دهه اول انقلاب در محیط کار تشکیل شده بودند و به رغم کاستی‌های خود، به دلیل پیوندها و نظارت‌هایی که در آن محیط برقرار می‌شد و نیز انواع پشتیبانی‌هایی که مدیران بخش خصوصی و دولتی از تعاونی‌های مسکن خود (تعاونی‌های کارگران، کارمندان، معلمان، کارکنان بانک و غیره) می‌کردند، کمابیش به اهداف خود رسیدند. اما تعاونی‌های مسکن مهر، که در واقع حول اخذ زمین و وام تشکیل می‌شدند، فاقد پیوند درونی و نظام پشتیبان لازم بودند.

مقایسه میزان تولید مسکن و اهداف برنامه نشان می‌دهد که میزان تولید مسکن ۳ درصد بیشتر از اهداف برنامه بوده است. همچنین در سال ۱۳۸۰، در کل مناطق شهری مسکونی، پروانه ساخت ۳۹۰ هزار واحد مسکونی اخذ شد که فراتر از هدف برنامه است. اما تمرکز ساخت و ساز در شهر تهران این موفقیت را کم‌اعتبار می‌سازد. تحقیقات نشان می‌دهد که به دنبال رواج تراکم‌فروشی، ارزش‌داری و ارزش مبادله^{۲۵} و در نهایت سوداگری جای ارزش مصرف^{۲۶} را در بازار زمین و مسکن گرفت و بدین ترتیب، به رغم افزایش چشمگیر تولید مسکن، بهای مسکن متعارف به حدود ۱۰ تا ۱۲ برابر درآمد سالانه خانوارهای شهری رسید و، در نتیجه، گروه‌های درآمدی بیشتری به سوی مسکن نامناسب یا غیررسمی رانده شدند و، در نهایت، نوسانات شدیدی بر بخش مسکن حاکم شد. برای مثال، در سال ۱۳۸۰، بهای مسکن در شهر تهران ۴۲/۱ درصد و، در سال ۱۳۸۱، ۵۰/۴ درصد افزایش یافت و به تدریج وارد رکودی دوساله شد. این کاستی‌های اساسی باعث شد که در چارچوب برنامه چهارم توسعه، دولت موظف به تهیه طرح جامع مسکن شود.

در برنامه سوم، پیرو بخشی از سیاست‌های تأمین مسکن برای کم‌درآمدها مانند نظام استیجار و غیره، فعالیت‌هایی برای بهبود شرایط مسکن کم‌درآمدها صورت پذیرفت، اما در عمل وضعیت مسکن آنها حتی تنزل یافت و بر ابعاد اسکان غیررسمی افزوده شد. از این رو، تغییر بنیادی ساختار برنامه‌ریزی مسکن ضرورت یافت چرا که سیاست‌های به کار گرفته‌شده در دهه دوم پس از انقلاب اهداف منعکس شده در قانون اساسی را محقق نساخته بود. به همین دلیل «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید و، به عنوان گام نخست برای تحقق آن، ستاد ملی توانمندسازی تشکیل شد. در واقع، دولت وقت به این نتیجه رسید که به رغم صرف یارانه‌های بسیار، به دلیل نبود برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی جامع، موفقیت لازم در زمینه تأمین عدالت اجتماعی حاصل نشده است. از این رو، برای نمونه اقدام به تأسیس وزارت رفاه و تأمین

25. exchange value

26. use value

هنوز هم ادامه دارد. البته در این مدت اقدامات مثبتی همچون وضع قانون مالیات بر معاملات مکرر مسکن، که در دوره برنامه سوم مطرح شده بود، انجام پذیرفت اما هیچ گاه از انتظام لازم برای تأثیرگذاری مثبت بر بازار مسکن برخوردار نبود. برای نمونه، در طرح جامع تهران مصوب سال ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، در حالی که ظرفیت نهایی جمعیت شهر برای سال ۱۴۰۵ براساس ظرفیت زیست محیطی و خدماتی آن ۹/۱ میلیون نفر تعیین شده بود، به اصرار دولت نهم «ظرفیت پذیری سکونت... به منظور توسعه ساخت و ساز و جلوگیری از رکود بازار مسکن برای حدود ۱۰/۵ میلیون نفر جمعیت» تعیین شد. البته این دخالت، که به نفع «بورژوازی مستغلات» و به ضرر حق شهروندان بر زندگی شهری خود بود، نتوانست مانع بروز رکود عمیق در بخش مسکن گردد به طوری که در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۸۸، نسبت به دوره مشابه سال قبل، تعداد پروانه‌های صادره در شهر تهران ۵۸/۶ درصد و سطح زیربنای آنها ۴۸/۹ درصد کاهش نشان داد. اینها نشانه‌هایی کافی از عقب‌گرد در برنامه‌ریزی مسکن در ایران‌اند، آن هم در حالی که براساس جدول ۸، در پنج سال آینده، ایران به ساخت یا بازسازی نزدیک به ۱/۵ میلیون واحد مسکونی در سال نیاز دارد. در این میان باید برای ساخت حداقل یک‌سوم آنها (مسکن ۳ دهک نخست) از کمک مستقیم دولت بهره‌گیری شود، اما نه دولت تاکنون برنامه‌ای برای آن ارائه داده و نه در چارچوب برنامه پنجم توسعه، به رغم اجرای اصلاحات اقتصادی موسوم به «هدفمند شدن یارانه‌ها»، سخنی از آن به میان آمده است.

جدول ۸. برآورد نیاز سالانه مسکن خانوارهای جدید در ایران

سال	تقاضای ناشی از خانوارهای جدید	تقاضای ناشی از تخریب و نوسازی	نیاز ناشی از کمبود فعلی	کل نیاز سالانه
۱۳۸۶	۷۷۰	۴۲۰	۲۴۰	۱۲۸۰
۱۳۸۷	۸۲۰	۴۴۰	۲۵۰	۱۳۵۵
۱۳۸۸	۸۶۰	۴۷۰	۲۷۰	۱۴۴۰
۱۳۸۹	۹۰۰	۴۸۵	۲۸۰	۱۵۰۰
۱۳۹۰	۹۵۰	۵۲۰	۳۳۰	۱۶۳۰
۱۳۹۱	۹۹۰	۵۵۰	۳۲۰	۱۶۸۵

۵. نتیجه‌گیری: کژکارکردی نهادی و تعادل نازا در ایران

دوم اینکه زمینی که در دهه اول انقلاب در اختیار تعاونی‌های مسکن قرار می‌گرفت در محدوده قانونی شهرهای مادر جای داشت، یعنی تأمین خدمات شهری برای آنها تضمین شده بود، فاصله‌ای اندک با محیط کار داشت که مدیریت مستقیم ساخت را ممکن می‌کرد، و بالاخره علاوه بر مطلوبیت مصرفی به عنوان دارایی نیز قابل تکیه بود. اما زمینی که در مسکن مهر به تعاونی‌های مذکور واگذار می‌شود، از آنجا که باید در مالکیت دولت باشد تا قابلیت واگذاری به صورت اجاری بیابد، خارج از محدوده قانونی شهرها قرار می‌گیرد. در نتیجه، فاقد خدمات شهری لازم است و تضمینی نیز برای ارائه این خدمات وجود ندارد و، از سوی دیگر، به دلیل فاصله بسیار با محل کار و خدمات برتر موجود در شهر مرکزی، فاقد مطلوبیت مصرفی و نیز دارایی است. سوم و مهم‌تر از بقیه آنکه نظام بانکی کنونی نمی‌تواند دهک‌های اول تا چهارم جامعه شهری را دربرگیرد، پس این دهک‌ها همچنان در برنامه‌ریزی ایران «شهروندزدایی» می‌شوند.

اما دولت نهم عنوان کرد که ساخت سالانه ۱/۵ میلیون واحد مسکونی را در دستور کار دارد و با استفاده از منابع صندوق ذخیره ارزی و سوق دادن بخشی از اعتبارات طرح‌های زودبازده به طرف مسکن مهر کوشید آن را از لحاظ اعتباری سیراب سازد. به طوری که در همان قدم اول، تفاهم‌نامه‌ای به ارزش ۷۵ هزار میلیارد ریال با بانک‌های عامل برای تأمین مالی آماده‌سازی زمین و ساخت واحدهای مسکونی منعقد شد. جالب اینکه پیرو اعلام دولت، بالغ بر ۳/۷ میلیون نفر در پایگاه وزارت تعاون ثبت‌نام کردند که تا شهریور ۱۳۸۶، حدود ۱/۳ میلیون نفر آنها واجد شرایط تشخیص داده شدند. اما تا همین تاریخ، آماده‌سازی زمین برای احداث تنها ۱۵۰ هزار واحد مسکونی در دستور کار قرار داشت و فقط برای ۶۰ هزار واحد پروانه ساخت گرفته شده بود. این عدم توفیق در طول عمر دولت نهم جبران نشد و در آغاز کار دولت دهم (تابستان ۱۳۸۸) نیز تعداد پروانه‌های صادره مسکن مهر در مجموع تنها به ۳۵۰ هزار رسید که با اهداف آن تفاوت فاحش دارد. در دولت دهم، به رغم دو برابر شدن اعتبارات مسکن مهر، هنوز توفیقی مشاهده نمی‌شود و بسیاری از متقاضیان از تصمیم خود منصرف شده‌اند. این در حالی است که پس از چهل و هشت ۸۱/۶ درصدی قیمت مسکن در شهر تهران، که رکوردی بی‌نظیر در ایران و حتی جهان محسوب می‌شود، بخش مسکن از سال ۱۳۸۷ وارد رکود شدیدی شده که

کژکارکردترینشان است. این بررسی حاکی از آن است که:

- مجموعه‌ای از نهادها، قوانین و سازمان‌های موجود در سراسر جهان مانند سازمان زمین و مسکن، شرکت عمران شهر جدید، سازمان عمران و بهسازی شهری، بنیاد مسکن و غیره در ایران و زیر نظر دولت مرکزی دست‌اندرکار دخالت در بخش مسکن‌اند، اما موفقیت برنامه‌هایی چون مسکن استیجاری و مسکن مهر کمتر از ۱۰ درصد اهداف اعلام شده بوده و اسکان غیررسمی در حال گسترش است.
- نظامات مالی مسکن در ایران، حتی در مقایسه با دیگر کشورهای جهان سوم، نارسا و ناکارآمد است. وام رهنی از سال ۱۳۱۷ در ایران معمول شده اما هنوز نظام رهن ثانویه در آن شکل نگرفته است، یا از سال ۱۳۲۷ برنامه تأمین مسکن کم‌درآمدها در ایران قانونی شد اما هنوز نظام مالی مخصوص آن برپا نشده است.
- از سال ۱۳۵۴، سازمان زمین شهری به منظور تثبیت قیمت زمین تأسیس شد و با تصویب قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۱، مالکیت زمین شهری محدود گشت. این قانون به اندازه مساحت تمام شهرهای ایران، زمین شهری به تملک دولت، وزارت مسکن و شهرسازی، و سازمان زمین و مسکن درآورد. اما از آن زمان تاکنون رشد ۶۰ تا ۸۲ درصدی در قیمت زمین رخ داده است که در آینده نیز مہارنشدنی می‌نماید، مگر آنکه بخش مسکن همچون حال حاضر دچار رکودی پایدار گردد.
- در احداث شهرهای جدید در ایران، به رغم صرف هزینه‌های سنگین، به دلیل فراهم نشدن امکانات زیربنایی مکمل مانند حمل و نقل سریع ریلی، تنها حدود ۸ درصد اهداف محقق شده است. باید گفت که عدم توجه به شهرهای جدید زمینه رشد سوداگری مسکن و شکل‌گیری بورژوازی کژکارکرد مستغلات را به خصوص در شهر تهران فراهم آورد.
- در شهرهای ایران، ۶۵ هزار هکتار بافت فرسوده وجود دارد و انحطاط اقتصادی و اجتماعی و ویرانی بر اثر سوانح طبیعی ساکنان بیش از ۶/۵ میلیون نفری آنها را به شدت تهدید می‌کند. اما در غیاب سازوکارهای سنجیده، تنها ۷ درصد از اهداف برنامه‌های گذشته برای احیای آنها

یکی از موضوعات مهمی که نهادگرایان^{۲۷} در فرایند توسعه به آن پرداخته‌اند «نهاد کژکارکرد»^{۲۸} است (باردهان، ۱۳۸۲). به لحاظ نظری، دخالت‌های گروه‌های ذینفع قدرتمند و در رأس آن دولت، ضعف دولت یا دخالت‌های ناسنجیده آن در اقتصاد حتی برای ایجاد برابری، سوءظن نهادینه^{۲۹}، و نبود دموکراسی و مشارکت و غیره، نهادهای کژکارکرد را به وجود می‌آورند که به مانع توسعه تبدیل می‌شوند. اقتصاد ایران و بخش مسکن آیینة تمام‌نمای کژکارکردی‌های نهادی ناشی از عوامل پیش‌گفته هستند.

بررسی تجربه جهانی نشان می‌دهد که سیاست اجتماعی مسکن و نحوه مداخله دولت در بازار آن دارای سه مؤلفه اصلی است که شکل بهره‌گیری و نحوه سامان‌دهی آنها بستگی به سطح توسعه و نسبت خانوارهای کم‌درآمد هر کشور دارد. مؤلفه نخست انتظام بخشی به تولید مسکن، به ویژه در بخش خصوصی، با وضع مقررات است. این انتظام بخشی شامل قوانین شهری، ساخت مسکن، شبکه‌های زیربنایی، کارآمدی مصرف انرژی و... می‌شود. مؤلفه دوم یارانه‌های بخش مسکن را دربرمی‌گیرد. بخش دولتی به تولیدکنندگان خصوصی و غیرانتفاعی، مؤسسات مالی و خانوارها، از دو سوی عرضه و تقاضا، انواع یارانه مستقیم و غیرمستقیم و بخشودگی مالیاتی و عوارض اعطا می‌کند تا از یک طرف مسکن مناسب و کافی ساخته شود و از طرف دیگر خانوارها قادر به برآوردن نیاز خود شوند. مؤلفه آخر حضور مستقیم دولت یا بخش عمومی در تولید مسکن است. در تجارت موفق جهانی، این حضور مستقیم در واقع از ناحیه دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها صورت می‌پذیرد و دولت‌های مرکزی هیچ‌گاه در ارتباط مستقیم با مردم وارد نمی‌شوند.

شرط موفقیت سیاست اجتماعی مسکن همراهی و پیوند آن با کل سیاست‌های اجتماعی هر کشور و نیز تدوین برنامه‌های شهری و آمایش است. اما بررسی سیاست اجتماعی مسکن در ایران نشان می‌دهد که ملغمه‌ای ناسازگار و ناکارآمد و کژکارکرد از برنامه‌های مختلف، مقتبس از کشورهای مختلف در مراحل متفاوت توسعه آنها، به کار گرفته شده که با قاطعیت می‌توان گفت آخرین آنها

27. institutionalists

28. dysfunctional institution

29. institutionalized suspicion

تحقق یافته است.

مرحله توسعه، و تاریخ و فرهنگ خود، با مشارکت مردم به اجرا درآورد. در عوض، کوشیده است به اصرار ملغمه‌ای ناسازگار از سیاست‌های شتابزده را به کار گیرد. این در حالی است که بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته منطقه و جهان، به رغم آنکه خلاقیتی در اتخاذ شیوه انتظام‌بخشی به اقتصاد خود نداشته‌اند، با اقتباس از سیاست‌هایی که عقلانیت نسبی آنها در تجربه جهانی به اثبات رسیده است، حداقل دچار دور باطل یا تعادل کویری نشده و شاخص‌های مسکن خود را بهبود بخشیده‌اند.

منابع

ازدری، محمدحسین و مجید روستا. (۱۳۸۷)، *چهره‌نمایی مسکن غیررسمی در ایران در سیاست‌های توسعه مسکن در ایران*، تهران، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.

اطهاری، کمال و مهرداد جواهری‌پور. (۱۳۷۳)، *حاشیه‌نشینی در ایران: علل و راه‌حل‌ها*، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

باردهان، پراناپ. (۱۳۸۲)، «تعارض‌های توزیعی، کنش جمعی و اقتصاد نهادگرا»، *پیشگامان اقتصاد توسعه*، به کوشش جerald میر و جوزف استیگلیتز، ترجمه غلامرضا آزاد، تهران، نشر نی.

جهانی، محمود. (۱۳۸۷)، *مسکن مهر، رویکرد نوین در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در سیاست‌های توسعه مسکن در ایران*، تهران، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.

درگاهی، حسن. (۱۳۸۷)، *مروری بر روش‌های تأمین مالی مسکن*، تهران، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.

روستا، مجید. (۱۳۸۹)، «شهرسازی و کاهش آسیب‌پذیری شهرها در برابر زمین‌لرزه»، *شهر و زمین‌لرزه*، به کوشش اعظم خانم، تهران، آگه.

سوری، داود. (۱۳۸۷)، *بررسی مقایسه‌ای توزیع فقر درآمدی و فقر مسکن در کشور و کارایی نظام پرداخت یارانه مسکن در سیاست‌های توسعه*

- تعاونی‌های مسکن در ایران سابقه‌ای ۵۰ ساله یافته‌اند، اما فعالیت نظام‌مندی ندارند یا بلوغ نهادی و سازمانی نیافته‌اند. در حالی که به دنبال اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی در غرب، تعاونی‌ها حیاتی دوباره یافته و جانشین بخش دولتی می‌شوند، در ایران رو به افول‌اند. به تأکید باید گفت فراخوان تشکیل تعاونی مسکن برای اخذ زمین در قالب مسکن مهر، نه تنها ارتقای نظام پیشین نبوده، که در واقع مانع بلوغ آن گشته است.

- تراکم‌فروشی نهادی کژکارکرد بود که برای خودکفایی شهرداری‌ها و نیز ازدیاد تولید مسکن به کار گرفته شد. اما نه تنها به ایجاد حباب مسکن انجامید، که بورژوازی مستغلات کژکارکردی را پدید آورد و بخش مسکن را دچار تعارض با دیگر بخش‌های اقتصادی ساخت و موجب بروز نوعی جدید از «بیماری هلندی» در اقتصاد ایران بعد از بخش نفت گردید.

شگفت آنکه در طول زمان، برخی قوانین سودمند مانند طرح‌های جامع، حمایت از تعاونی‌های مسکن، تشویق شهرک‌سازی صنعتی، و رهن ثانویه، یا به نفع تمرکز بیشتر دولتی یا به نفع سوداگری در بخش مسکن، کنار گذاشته شده‌اند و اکنون ملغمه نهادی بخش مسکن و شهرسازی بیش از هر زمان دیگر ناکارآمد و کژکارکرد گشته است. نهادگرایان (کارلا و استیگلیتز، ۱۳۸۲)، برخلاف اقتصاددانان نوکلاسیک، معتقدند که انواع «تعادل‌ها» ممکن است در اقتصاد به وجود آید که همه آنها موجب پویایی و زبایی یا توسعه نمی‌شوند. همان‌طور که در طبیعت مشاهده می‌شود که برخی از تعادل‌های پایدار چون کویر موجب میرایی و نابایی می‌شوند، آشفتگی‌ها (کژکارکردی‌ها) نیز تعادل نامطلوبی را به وجود می‌آورند. در انتها باید گفت که تداوم وضع موجود به تعادلی کویری در اقتصاد و بخش مسکن ایران خواهد انجامید چرا که دولت ایران توانسته «شیوه انتظام‌بخشی»^{۳۰} خلاق را برای سامان‌دهی اقتصاد، در انطباق با دوران جدید،

