مسکن و سیاست اجتماعی؛ ارتباط گسیخته

آخوندی، عباس

مهمترین کاستی در برنامه‏ریزی برای بخش مسکن‏ در اقتصاد ایران آن است که اساسا هدف از برنامه‏های‏ مسکن در کشور مشخص نیست.سال‏هاست که هدف‏ اصلی در سیاست‏های مرتبط با بخش مسکن،تامین‏ مسکن فقر عنوان شده،اما ابزارهای به کار گرفته شده‏ در خدمت تحقق این هدف نیستند.به عبارت دیگر ابزارهای مورد استفاده متناسب با هدف تامین مسکن‏ برای یک گروه مشخص نیست.از سوی دیگر دولت‏ همواره با تسلط بر ابزار زمین به دنبال برنامه‏ریزی برای‏ مسکن بوده است.سیاست‏های مربوط به مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی بسیار تحت تاثیر سیاست‏های معطوف به زمین بود.علت این امر هم آن‏ است که دولت خود را مالک اراضی موات می‏دانسته‏ و حق تصرف اراضی بایر را هم داشته است.بنابراین‏ زمین همواره به عنوان اهرمی برای تنظیم بازار در دست‏ دولت بوده است.پس از انقلاب اسلامی شعار دولت‏ این بود که‏"ما زمین مجانی‏"می‏دهیم؛پس از آن هم‏ تمام برنامه‏های شهرسازی،آماده‏سازی اراضی اطراف‏ شهرهای بزرگ و ساخت شهرهای جدید متکی به‏ سیاست‏های مربوط به زمین است.

اساسا دولت تا کنون با اتکا بر ابزار زمین در صدد برنامه‏ریزی برای مسکن بوده است.بقیه ابزارهای‏ مربوط به سیاست‏های شهرسازی،مانند ابزارهای پولی‏ و مالی،عمدتا تا سال 1376 دستوری بودند.از سال‏ 1376 مفهوم یارانه مسکن به عنوان محوری جدید وارد نظام سیاست‏گذاری مربوط به ساخت و ساز و فروش‏ مسکن شده است.ابزارهای دیگری که دولت به کار گرفته،عبارت بودند از:عوارض صدور پروانه، حق انشعاب‏های آب،گاز،برق.البته این ابزارها عموما از سوی دولت قابل اعمال نبوده‏اند.چون از طرف‏ دستگاه‏های مربوط اجرا نمی‏شدند.به این ترتیب وقتی‏ در ایران از برنامه‏ریزی مسکن صحبت می‏شود عمدتا منظور برنامه‏ریزی مسکن برای توزیع زمین است.مسلم است‏ که چنین برنامه‏ای در تامین مسکن مناسب برای اقشار مختلف جمعیت،ناکارآمد است،زیرا موضوع مسکن‏ ابعاد بسیار پیچیده‏ای در ارتباط با مسائل اجتماعی و اقتصاد مردم دارد.مجموع موضوع تامین مسکن را می‏توان در دو سطح‏ بررسی کرد:

سطح اول مربوط به توزیع جمعیت در سرزمین با توجه به سیاست‏های مربوط به تامین مسکن است. اساسا تامین مسکن،مشکل شهرهای بزرگ به‏ خصوص تهران است.ما در روستاهای کشور، مسئله‏ای به نام تامین مسکن نداریم،مسئله روستاها، "بدمسکنی‏"است نه تامین مسکن.در شهرهای کوچک‏ هم تامین مسکن مشکل پیچیده‏ای نیست،اما در تهران‏ و چند شهر بزرگ به مساله‏ای بغرنج تبدیل شده است.

بنابراین مشکل تامین مسکن در شهرهای بزرگ را با این مفروضات می‏توان در چارچوب‏"توزیع جمعیت‏ در سرزمین‏"برطرف کرد.اما نقدی به این روش وجود دارد.اینکه اگر قرار باشد مشکل مسکن را با مدل توزیع جمعیت در سرزمین حل کنیم،به معنای آن است که این‏ مشکل را هرگز برطرف نخواهیم کرد چرا که برای‏ برنامه‏ریزی توزیع سرزمین در کشور هزاران مشکل پیش‏ خواهد آمد.در واقع اجرای برنامه توزیع متناسب‏ جمعیت در سرزمین آنقدر با موضوعات دیگر در هم‏ تنیده است که عملا ارجاع دادن مشکل مسکن به توزیع‏ متناسب جمعیت در سرزمین به معنای این است که‏ هرگز به برطرف کردن مشکل مسکن نپردازیم.به ویژه‏ از آن رو که در این روش،مشکل تامین اشتغال،تغییر مراکز اداری،سیاسی و اقتصادی در کشور و بسیاری‏ مشکلات اساسی دیگر وجود دارد.

اگر چه این انتقاد بجاست که قرار دادن مشکل تامین‏ مسکن در چارچوب توزیع جمعیت در سرزمین، فرافکنی موضوع است،اما درستی منطق آن را نمی‏توان‏ منکر شد.یعنی کشور ما در بلندمدت باید به سمت توزیع‏ متناسب جمعیت در سرزمین حرکت کند.حل مشکل‏ مسکن برای تهران زمانی که جمعیت آن به 20 میلیون نفر برسد تقریبا غیر ممکن است.بنابراین می‏توان گفت که‏ توزیع متناسب جمعیت در کشور،بحثی کاملا منطقی و علمی است،اما به موازات این امر باید برای حل مشکل‏ مسکن راه‏حل‏های عاجل را نیز در نظر گرفت.

متاسفانه چون در ایران استراتژی‏های بلندمدت به‏ دلیل سیاسی بودن تصمیم‏ها و تاثیرپذیری گسترده‏ تصمیمات اقتصادی از فضای سیاسی،به خوبی اجرا نمی‏شود،هرگز موضوع توزیع متناسب جمعیت در کشور به نتیجه مطلوب نرسیده است.به همین دلیل‏ است که نمی‏توان حل بحران مسکن را به اجرای یک‏ برنامه بلندمدت،مانند توزیع جمعیت در سرزمین‏ حواله داد و باید به راهکارهای موازی اندیشید.

بنابراین به سطح دوم سیاست‏های مربوط به تامین‏ مسکن می‏رسیم که تا امروز مبتنی بر توزیع زمین بوده‏ است،اما باید آن را در زمره سیاست‏های اجتماعی‏ (social policy) قرار داد.در چارچوب چنین سیاستی‏ زمین ابزاری محدود است که تا بی‏نهایت نمی‏توان از آن استفاده کرد.در شهری مانند تهران،امروز با محدودیت شدید زمین مواجه هستیم و حتی اگر محدوده شهر تهران را نیز گسترش بدهیم در آن صورت‏ اداره چنین کلان‏شهری بسیار پیچیده و شاید غیر ممکن‏ باشد.مدیریت،امنیت،بهداشت،ترافیک و حمل و نقل‏ در شهری که 10 تا 12 میلیون نفر جمعیت دارد بسیار پیچیده است.تامین زیرساخت‏های حمل و نقل یا ایجاد اشتغال و امنیت در چنین شهری بسیار مشکل است.

نگاهی به تجربه دنیا نیز این امر را تایید می‏کند که‏ گسترش شهرها دیگر روشی مورد پسند نیست. سیاست مورد قبول همه کشورها بعد از جنگ جهانی‏ دوم جلوگیری از رشد شهرهای بسیار بزرگ بوده است. شهرهای بزرگ دنیا مانند لندن،پاریس،توکیو و حتی‏ تهران در دوران جنگ رشد کرده‏اند چرا که دولت‏ها در این دوران امکان کنترل جمعیت را نداشته‏اند.بعد از جنگ جهانی دوم،هیچ کشوری به صورت داوطلبانه به‏ دنبال ایجاد شهرهای بزرگ نبوده چون هزینه اداره چنین‏ شهرهایی بسیار سنگین است.به همین دلیل ما جز توجه‏ کردن به محدودیت و زمین چاره‏ای نداریم.متاسفانه‏ در سیاست‏های کشور در زمینه تامین مسکن تا کنون‏ محدودیت زمین مورد غفلت قرار گرفته است؛به طوری‏ که یا با افزایش فروش تراکم،کیفیت زندگی تنزل یافته‏ یا با افزایش محدوده شهر،گستره شهر بیشتر شده است. بنابراین باید از ایجاد شهرهای بزرگ،که مدیریت آن‏ها بسیار پیچیده است،اجتناب کرد.از طرف دیگر بعد از جنگ جهانی دوم که موضوع دولت رفاه در دنیا مطرح‏ شد،تامین مسکن هم مانند آموزش و بهداشت در مجموع‏"سیاست‏های اجتماعی‏"قرار گرفت.در ایران‏ مسکن هرگز به مجموعه سیاست‏های اجتماعی وارد نشد،در حالی که باید به عنوان زیرمجموعه این‏ سیاست‏ها قرار بگیرد.

برنامه مسکن با مقدمه‏ تامین مسکن فقرا نمی‏تواند به موخره‏ توزیع زمین منتهی شود در برنامه‏های تامین مسکن ایران،مقدمه،تامین‏ مسکن فقرا و موخره،توزیع زمین است.اما این‏گونه‏ سیاست توزیع زمین تنها برای کسانی مناسب است که‏ حداقل پس‏انداز برای ساخت مسکن داشته باشند.

به همین دلیل است که ابزار توزیع زمین هرگز پاسخگوی مشکل تامین مسکن فقرا نبوده است.اگر ما بنا داریم مسئله تامین مسکن فقرا را حل بکنیم،باید آن‏ را در مجموعه سیاست‏های اجتماعی وارد کنیم.تنها دوره‏ای که تامین مسکن فقرا به عنوان جزیی از سیاست‏ اجتماعی در ایران مطرح شد،در سال 1376 است.در آن‏ سال بازار مسکن به سه گروه بازار مسکن افراد "متمکن‏"،"متوسط و زیر متوسط"و بازار مسکن "فقرا" تقسیم شد.برای تامین مسکن گروه اول،احتیاجی به‏ اعمال سیاست‏های خاص نیست و بازار مسکن افراد متمکن باید تابع سیاست‏های عمومی شهرسازی و پولی دولت باشد.

برای تامین مسکن افراد با درآمد متوسط،فرض بر این است که پس‏انداز اندکی وجود دارد و با حمایت‏ اندک،این گروه قادر به تامین مسکن خواهند شد. پرداخت انواعی از وام‏های مسکن می‏تواند برای این‏ گروه،که در آستانه توانمندی اقتصادی برای تامین‏ مسکن هستند،موثر باشد.

اما برای تامین مسکن کم‏درآمدها در سال 76 مجموعه‏ای از سیاست‏های ترویجی مانند کوچک‏سازی و انبوه‏سازی مسکن اعمال شد که بسیار موثر بود.این سیاست‏های ترویجی با محورهای‏ "پس‏انداز،انبوه‏سازی و کوچک‏سازی‏"تحت عنوان‏ سیاست‏"پاک‏"پیگیری شد و اثرات مثبتی هم داشت.به‏ عبارت دیگر برای تامین مسکن گروه کم‏درآمد"مسکن‏ اجتماعی‏"تعریف شد.سیاست تامین مسکن کم‏ درآمدها با سه شعار پس‏انداز،انبوه‏سازی و کوچک‏ سازی بعد از دوره کوتاهی متوقف شد و ادامه نیافت. پس از آن نیز در اوایل دهه هشتاد این سیاست‏ها به برنامه‏ تولید مسکن استیجاری تبدیل شد که برای تامین مسکن‏ کم‏درآمدها کاملا ناموفق بوده است.سیاست مسکن‏ استیجاری در واقع تغییر شکل یافته سیاست مسکن‏ اجتماعی است،اما به هیچ عنوان به هدف‏های طرح‏ اولیه وفادار نیست.

در هر صورت اگر قرار است موضوع مسکن را از دریچه فقرا و کم‏درآمدها ببینیم باید بدانیم که بزرگ‏ترین‏ مسئله کم‏درآمدها در مورد تامین مسکن در ایران این‏ است که ارتباط مسکن با سیاست اجتماعی مشخص‏ نیست.بنابراین به عنوان اولین اقدام باید رابطه میان‏ سیاست اجتماعی و بخش مسکن معین شود. همان طور که توضیح داده شد تنها در یک مقطع در نیمه‏ دهه هفتاد شمسی به ارتباط میان مسکن و سیاست‏ اجتماعی توجه شد؛یعنی در برنامه سوم،مسکن‏ اجتماعی طرح شده است.به عبارت دیگر برنامه سوم، آغاز راه کوتاهی است که درآن به مسکن اجتماعی توجه‏ شده است.

متاسفانه پس از این دوزه نیز سیاست‏های مربوط به‏ مسکن،به درستی اتخاذ نشده است.دلیل هم آن است‏ که‏"صورت مسئله‏"تعریف نشده است.یعنی دولت در ابتدا باید بداند که قصد دارد چه مسئله‏ای را حل کند؟آیا مانند مالزی در پی آن است که با افزایش ساخت و ساز و تحریک تقاضا در بخش مسکن،به رشد اقتصادی‏ بالاتری دست بیابد،مشکل مسکن کم‏درآمدها را برطرف کند یا تمرکز جمعیت را کنترل کند؟چیزی که‏ عنوان می‏شود،این است که تامین مسکن فقرا هدف‏ اول است،اما اگر واقعا هدف از سیاست‏های دولت، تأمین مسکن فقراست،باید گفت که ابزارهای به کار گرفته شده کاملا بر ضد این هدف عمل می‏کنند.یعنی‏ پرداخت وام‏های گوناگون هیچ کمکی برای توانمند شدن فقرا در موضوع خرید مسکن نیست.طی‏ سال‏های بعد از انقلاب تا کنون در مقاطعی مانند پس از جنگ،هدف اصلی در سیاست‏های مسکن، پاسخگویی به رشد شتابان تقاضا در شهرها بود.هم در این دوره و هم در سایر دوره‏ها،تامین مسکن‏ کم‏درآمدها جزء اولویت‏های دولت بوده است؛اما چون از ابزارهای محدود استفاده می‏شد این ابزارها در عمل تنها پاسخگوی طبقه متوسط به بالا بود.

در زمان حاضر نیز باید مشخص شود که هدف دولت‏ در برنامه‏های مسکن چیست؟اگر هدف دولت‏ پاسخگویی به تقاضای مسکن در تهران است باید گفت‏ که،این تقاضا اساسا قابل پاسخگویی نیست.اگر جمعیت تهران را 6/7 میلیون نفر فرض کنیم و رشد جمعیت در این شهر را 5/1 درصد در نظر بگیریم،در سال به طور متوسط 100 هزار نفر به جمعیت تهران افزوده‏ می‏شود.کاملا بدیهی است که بخش عرضه مسکن‏ چنین رشدی را نمی‏تواند پاسخ بدهد.اگر چنین رشدی‏ برای مدت 20 سال ادامه پیدا کند به این معنا است که‏ تهران،15 میلیون نفر جمعیت خواهد داشت.

بنابراین سیاست موجود در مورد پرداخت وام و افزایش میزان آن برای تهیه مسکن کم‏درآمدها در تهران‏ غیر قابل قبول است.

وقتی هدف از برنامه‏های مسکن،تامین مسکن‏ کم‏درآمدهاست باید این موضوع در قالبی گسترده و در ارتباط با مسائلی مانند آموزش،بهداشت و سایر مسائل‏ شهری و همچنین میزان قدرت خرید این گروه بررسی‏ شود.

افزایش سقف وام مسکن،تک‏بعدی نگاه کردن به‏ مشکل مسکن است،مشکلی که در ارتباط پیچیده با سایر مسائل شهری است.

به عقیده اینجانب برای عبور از وضعیت بحرانی‏ مسکن،کشور به چند برنامه نیاز دارد و هر یک از این‏ برنامه‏ها باید مسئله‏ای متفاوت را حل کنند.یک برنامه‏ برای توزیع جمعیت در سرزمین،یک برنامه برای بهبود سکونت‏گاه‏های شهری،و یک برنامه برای پاسخ دادن‏ به رشد و توسعه شتابان شهری نیاز است.اگر فرض‏ مشکل مسکن ایران در بلندمدت باید در چارچوب توزیع‏ متناسب جمعیت در سرزمین برطرف شود کنیم در سال 1400 ایران در حدود 100 میلیون نفر جمعیت‏ داشته باشد،که 70 میلیون آن در شهرها زندگی می‏کنند، به این معناست که در مقایسه با جمعیت 40 میلیونی‏ شهری در زمان حاضر،طی 15 سال آینده،حدود 30 میلیون نفر به جمعیت شهری کشور افزوده می‏شود.

بنابراین در برنامه مسکن باید به مدیریت کلان‏شهرها توجه داشته باشیم و بدانیم که بحث تامین مسکن فقرا فقط یکی از بخش‏های این برنامه است.در ایران متاسفانه‏ ما به مدیریت کلان‏شهرها توجه نکرده‏ایم،بلکه تنها یک‏ بحث تئوریک وجود دارد که محدوده اثر شهر را تعریف‏ می‏کند و به اثرات هر تصمیم در این محدوده توجه‏ می‏کند.در بیشتر کشورهای دنیا امروز سطحی از مدیریت را تعریف کرده‏اند با عنوان مدیریت کلان‏شهر، اما در تهران شهرداری تهران،22 منطقه است(لواسان و اسلامشهر از تهران جدایند)و هیچ‏گونه مدیریتی در سطح‏ کلان‏شهر بر تهران حاکم نیست،در حالی که هر تصمیمی در هر نطقه از تهران اتخاذ می‏شود بر تمام‏ نقاط این کلان‏شهر اثر دارد.بنابراین وقتی ما اجازه‏ می‏دهیم شهرها تا این حد بزرگ شوند باید بدانیم که‏ نظام مدیریت در آن‏ها متفاوت می‏شود؛به طوری که‏ در کشور ما هنوز این‏ مساله پذیرفته نشده‏ که شهرهای بزرگ به‏ مدیریت کلان‏شهری‏ نیاز دارند مسئله تامین مسکن در شهری مانند تهران دیگر تنها تامین مسکن نیست،بلکه صدها مسئله به هم پیچیده‏ دیگر را به همراه دارد.

در کشور ما هنوز این مساله پذیرفته نشده که شهرهای‏ بزرگ به مدیریت کلان‏شهری نیاز دارند.گروهی‏ معتقدند استانداری‏ها،همین وظیفه را انجام می‏دهند، اما استانداری نماینده حکومت مرکزی است و برای‏ حل مسئله مسکن در کلان‏شهر تهران نمی‏توانیم به‏ استانداری مراجعه کنیم،بلکه به مدیریت محلی منطقه‏ کلان‏شهر نیاز داریم.

به این ترتیب بحران مدیریت شهری در تهران،که‏ مسکن هم بخشی از آن است،به دلیل حاکم نشدن این‏ نگاه است که تهران به مدیریت کلان‏شهری نیاز دارد. این موضوع به زودی مسئله مشهد،اصفهان و اهواز هم‏ خواهد بود.

البته در تهران اشتباهاتی مانند فروش تراکم مسئله را بحرانی‏تر کرد.فروش تراکم از یک زاویه،برخلاف حقوق‏ شهروندی است،اما متاسفانه آن‏قدر از ابزار فروش تراکم‏ استفاده شد که قبح آن هم از میان رفت.تراکم فروشی‏ درست مانند آن است که ما بگوییم‏"فروش قانون‏"و آن‏ قدر از این اصطلاح استفاده کنیم که مرسوم و رایج به نظر برسد.از زاویه دیگر هم فروش تراکم برای مدیریت شهری‏ یک نوع فاجعه محسوب می‏شود.فروش تراکم قطعا بخشی از زندگی شهری را مختل کرد و حتی موجب‏ ساماندهی به بخش سکان هم نشد.از طرف دیگر تراکم فروشی با استناد به کسب درآمدهای مورد نیاز برای‏ اداره شهر توجیه می‏شد،در حالی که شهر باید بر اساس‏ درآمدهای پایدار استوار شود،اما فروش تراکم منبع درآمد پایداری نخواهد بود چون در صورت ادامه این روند به‏ زودی به زمانی می‏رسیم که دیگر امکان فروش تراکم در شهری مانند تهران وجود ندارد.

از سوی دیگر اساسا معنای دریافت عوارض این است‏ که شهرداری در ازای آن یک کالای به نفع عمومی عرضه‏ کند،اما در ازای عوارض فروش تراکم یک امتیاز شخصی به افراد داده می‏شود و از این نظر هم این امر مخالف حقوق کسانی است که در یک شهر زندگی می‏ کنند.به این ترتیب می‏توان گفت در مورد بحران مسکن‏ در شهری مانند تهران نه تنها به روش‏های درست‏ نپرداخته‏ایم،بلکه تصمیم‏هایی که به تشدید مشکل‏ انجامیده نیز اتخاذ شده است.بدین ترتیب تا زمانی که‏ مشکل مسکن را در قالب برنامه‏ای همه‏جانبه با هدف‏های اولویت‏بندی شده مطرح نکنیم نمی‏توانیم‏ با تصمیم‏گیری‏های مجزا و یک شبه به حل آن کنیم.