

بررسی نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن

سید وحید احمدی^۱

چکیده

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

کلید واژه: مسکن، خانه‌های دست‌یافتنی، شکست بازار، دولت، شهرداری.

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

مقدمه

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

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

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

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

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

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

شکست بازار در تامین مسکن

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

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

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

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

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

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

موارد شکست دولت و بازار

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

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

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

الف) دخالت بی حصر:

بررسی تجربه کشورهای سوسیالیستی در تامین مسکن:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ب) دخالت تعریف شده:

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

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

۱- ایالات متحده برنامه های تولید مسکن اجتماعی را به موجب قانون مسکن ایالات متحده در سال ۱۹۴۷ به منظور تأمین مسکن برای اقشار نیازمند که عمدتاً از بیکاری موقت و یا کارهای با دستمزد پایین در دوره رکود بزرگ در رنج بودند آغاز کرد. با تغییر شرایط اقتصادی و توزیع جمعیتی، برنامه های اسکان عمومی دولت ایالات متحده دستخوش تغییر گردیده، سیاست اسکان صرفاً برای افراد مسکین (بیش از حد فقیر) متمرکز گردید. در حال حاضر خانه های مزبور سه میلیون نفر را در خود جای داده اند.

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

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

1- http://www.nyu.edu/graduate_forum/material/financingAffordableHousing.pdf.

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

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

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

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

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

¹-<http://www.europeapartments.com/>

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

2-State.

3- Affordable Rental Investment Fund.

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

نمایند، می‌توانند از تخفیف مالیاتی برخوردار شوند. برخی از خانه‌های استیجاری با کمک برنامه‌های دولت‌های محلی ساخته می‌شود.

❖ خانه‌های استیجاری ساخته شده از محل افزایش درآمد مالیاتی مناطق شهرداری‌ها.

❖ اوراق قرضه معاف از مالیات: شهرداری‌ها می‌توانند به منظور تأمین مالی ساخت و یا نوسازی واحدهای استیجاری برای اقشار کم درآمد اقدام به انتشار اوراق قرضه نمایند که این اوراق از مالیات معاف می‌باشند.

نقش دولت‌های محلی در اسکان کم‌درآمدها

اساساً بسیاری از اهرم‌ها، عوامل و ابزارهای تأثیر گذار بر بخش مسکن از حیثه و توان شهرداری‌ها و استانداری‌ها به عنوان دولت‌های محلی خارج است. برای نمونه رشد قیمت‌ها به واسطه تأثیر متغیرهای کلان اقتصادی، تأثیرات اقتصاد بین‌الملل بر اقتصاد داخلی، نرخ‌های بهره، هزینه عامل نیروی کار و مواد اولیه از توان تصمیم‌گیری دولت‌های محلی خارج است. اما به‌طور قطع دولت‌های محلی از طریق مقررات محلی که به نوعی روی هزینه ساخت و قیمت زمین اثر می‌گذارند و به این ترتیب می‌توانند بر قیمت تمام شده مسکن اثر گذار باشند. اصولاً تعیین استاندارد تراکم با ارزش زمین رابطه مستقیم دارد. از این رو در بحث اسکان کم‌درآمدها یکی از اهرم‌های در دست دولت‌های محلی بحث واگذاری تراکم مازاد به پروژه‌هایی است که در آنها چند واحد خاص برای اقشار کم درآمد منظور شده است. مرتفع سازی و استفاده از تراکم مازاد با هدف کاستن از سهم زمین در قیمت تمام شده، تراکم مشروط، اجازه استفاده از

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

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

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

۳- در این شیوه به سازندگان اجازه داده می شود در منطقه ای مشخص دسته ای (خوشه ای) از واحدهای مسکونی را کوچکتر از آنچه معمول است، بسازند.

سیاست‌های اسکان مؤثر و کار آمد

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

1- Affordability housing.

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

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

نقش دولت و شهرداری‌ها در اسکان کم درآمدها در ایران

الف - اقدامات دولت:

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

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

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

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

ب - طرح سامان‌دهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی در شهرها با کمک بانک جهانی

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

۱- مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و شروع مطالعه در این خصوص در شهرهای زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس.

۲- تشکیل کمیته تخصصی اسکان غیررسمی برای بررسی طرح‌های در دست اقدام با حضور کارشناسان و صاحب‌نظران در خصوص موضوع.

۳- بررسی تحقیقات اصلی انجام شده در این زمینه و بهره‌گیری از نتایج این مطالعات (دانشگاه علامه طباطبایی و مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری).

۴- جمع‌آوری تجربیات جهانی که به صورت چهار جلد کتاب مجزا در دست پیگیری برای انتشار می‌باشد.

۵- شروع همکاری با بانک جهانی در جهت اسکان کم‌درآمدها و معرفی پروژه برای انجام مطالعات امکان‌سنجی بهسازی و توانمندسازی اهالی این‌گونه محلات با دیدگاه شهرنگر که در شهر زاهدان در حال انجام است و به سایر شهرها قابل تعمیم می‌باشد.

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

ج - اقدامات شهرداری‌ها:

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

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

جمع بندی و نتیجه گیری

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

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

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

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

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

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

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

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

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



فهرست منابع و مآخذ

- ۱- سند توانمند سازی و سامان‌دهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مصوبه شماره ۴۴۸۳/ت/۲۹۲۷۱هـ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶، هیئت وزیران جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- هفته نامه برنامه شماره ۵۷، شنبه ۱۹ اسفند ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۳- وحدتی اصل، ابوالقاسم. روزنامه آسیا، ۸۱/۸/۷.
- ۴- زریونی، محمدرضا. شهر، تابستان ۷۹: (۷۷-۷۰).
- 5- Gans, Joshua and Stephen King, (june 2003), "*Policy Options for Housing for Low Income Households*", University Of Melbourne.
- 6- "*Tools For Increasing And Preserving The Current Supply Of Affordable Rental Housing*", A Poblication Of The House Fiscal Analysis Department On Government Finance Issues, Money Matters, Oct.3.1998, Vol.13, No.8 .
- 7- Hegedus, Jozesf, (January 2002), "*Housing Finance In South Eastern Europe*", Metropolitan Research Institute, Budapest.
- 8- Black, Rebecca and Krzysztof Jaszczolt and Michael Lee, (June2000), "*Solving The Housing Problem*", Lessons From Poland And Hungary In Creating A New Housing Finance System, Usaid/Warsaw.
- 9- *Overview Of Finanancing Mechanisms For Affordable Housing*, The Enterprise Foundation, Inc, 1995.
- 10- Gans, Joshu A S. And Stephen P. King, (December 2003), "*Housing And Income Contingent Loans For Low Income Households*", University Of Melbourne.