

عدالت رسمی و عدالت عینی در قانونگذاری

بخش مسکن

کمال اطهاری*

سرآغاز قانونگذاری در اروپا را سال ۱۷۸۹ یا پیروزی انقلاب کبیر فرانسه دانسته‌اند. اما عدالت رسمی در بخش مسکن در ابتدای قرن بیستم، با شناسایی حقوق اجتماعی به‌عنوان حق شهروندی در قوانین کشورهای اروپایی وارد شده است. پس از آن نیز تحقق عدالت عینی یا تأمین مسکن حداقل برای خانوارها در این کشورها بیش از نیم قرن به طول انجامیده است. قانونگذاری در ایران با تصویب قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی (۱۹۰۶ میلادی) آغاز شده است. قانون اساسی مشروطه (متمم آن) تنها ناظر بر حقوق مدنی و سیاسی اهالی (شهروندان) بود، و تعهد دولت نسبت به تأمین مسکن پس از ۴۲ سال به موجب قانون برنامه اول عمرانی (۱۳۲۷) قانونی شد. با پیروزی انقلاب اسلامی حق داشتن مسکن مناسب در سال ۱۳۵۸ به مثابه یکی از حقوق شهروندان ایرانی در قانون اساسی وارد شد. با این همه تاکنون عدالت عینی در بخش مسکن تحقق نیافته است.

کلیدواژه‌ها: حقوق شهروندی، عدالت، برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی مسکن، قانونگذاری (ایران)

درآمد

«تی.اچ. مارشال»، در یک طبقه‌بندی پذیرفته و معمول شده در جهان، تحقق حقوق شهروندی^۱ را به سه مرحله تقسیم می‌کند (Marshall 1997: 291-319):

- حقوق مدنی^۲، شامل حقوق مالکیت، امنیت، آزادی، اندیشه و بیان، برابری در مقابل

* پژوهشگر و کارشناس اقتصاد شهری و مسکن؛

E-mail: kamal.athari2006@yahoo.com

1. Citizen Ship Rights
2. Citizen Rights

قانون و غیره که به‌طور نمادین با انقلاب فرانسه (۱۷۸۹) دارای رسمیت یافت.

● حقوق سیاسی^۱، شامل حق رأی همگانی، تشکیل احزاب و غیره که در نیمه دوم قرن نوزدهم میلادی در اروپا رایج شد.

● حقوق اجتماعی^۲، شامل حق آموزش، بیمه بیکاری و تأمین مسکن و غیره که با برپایی نظامات تأمین اجتماعی در ابتدای قرن بیستم میلادی در اروپا به رسمیت شناخته شد. پس از آن حق داشتن مسکن مناسب به‌تدریج در قوانین اساسی کشورها وارد شد و مقوله مسکن اجتماعی^۳ برای تأمین مسکن حداقل برای همه خانوارها به‌عنوان برنامه اصلی دولت‌های رفاه در اروپا و حتی ایالات متحده آمریکا مطرح گشت. جالب این که در اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) نیز داشتن مسکن مناسب در کنار غذا و پوشاک کافی جزء حقوق بشر شناخته شد. (Pacione, 2001: 332)

خرابی‌های ناشی از جنگ دوم جهانی براهمیت برنامه‌های مسکن اجتماعی افزود. به‌طور مثال در کشورهایی چون انگلستان، تا ۸۰ درصد تولید مسکن به‌وسیله دولت‌ها صورت پذیرفت و به‌تدریج از پایان دهه ۱۹۶۰ میلادی، همراه با رشد بالای اقتصادی در این دهه، مسأله تأمین مسکن حداقل در کشورهای اروپایی و ایالات متحده آمریکا به حل کامل نزدیک شد.

البته کشورهای توسعه‌یافته از نظام واحدی برای حل مسکن خود بهره نگرفتند، اما تکامل تدریجی نهادها و سازمان‌های مالی، یارانه، تعاونی‌های مسکن، مسکن اجتماعی (دولتی) و غیره، که سابقه برخی از آن‌ها به قرن نوزدهم هم می‌رسید، توانست عدالت رسمی ذکر شده در قوانین را به عدالت عینی تبدیل نماید. در واقع از طریق قوانین، مردم توافق می‌کنند که چه نهادها و سازمان‌هایی برای پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های‌شان باید ایجاد شوند یا تغییر یابند. از هنگامی که تأمین اجتماعی، و از آن زمره تأمین مسکن، به‌عنوان یک حق اجتماعی رسمیت یافت «عدالت» نیز در کنار آزادی سیاسی و اقتصادی دارای نهاد و سازمان مدرن گشت. (Eatwell, 1987: 1039-1042)

عدالت بر توزیع دستاوردهای اجتماعی براساس استحقاق انسان‌ها دلالت دارد. عدالت رسمی^۴ رسمیت یافتن تأمین اجتماعی (در این جا تأمین مسکن) در قوانین به‌عنوان

1. Political Rights
2. Social Rights
3. Social housing
4. Formal Justice

استحقاق هر عضو جامعه است. اما عدالت عینی^۱ در پی این است که تعریف استحقاق چیست و با چه سازوکاری باید به آن رسید. (Outhwaite, 1993: 304) به‌طور مثال در بخش مسکن باید تعریف شود که مسکن حداقل چیست (چند متر مربع و با چه امکاناتی) و سازوکار مدت زمان دستیابی به آن برای تمام افراد جامعه نیز مشخص گردد. در این مقاله ابتدا نشان می‌دهیم که فرایند حضور عدالت رسمی و عینی در قانونگذاری ایران و از آن جمله در بخش مسکن به مرحله‌بندی «مارشال» بسیار نزدیک است. آنگاه به شرایط عینی موجود در این بخش پرداخته و در انتها پیشنهادهایی در چارچوب قانون برنامه چهارم توسعه ارائه خواهیم نمود.

فرایند قانونگذاری در بخش مسکن

دوره نخست. توجه به حقوق ملت (۱۳۲۶ - ۱۲۸۶)

بدیهی است که در یک مقاله نمی‌توان یک سده قانونگذاری در بخش مسکن را یک به یک نمایاند. بلکه باید با فشردگی و انتزاع شایسته (مستند) دوره‌های اصلی حاکم بر قانونگذاری را چهره‌نمایی و لایه‌بندی نمود.

متمم قانون اساسی مشروطه که ناظر بر حقوق ملت ایران است در سال ۱۲۸۶ شمسی به تصویب رسید که مطابق ۱۹۰۷ میلادی یا همان دورانی است که حقوق اجتماعی و از آن جمله حق تأمین مسکن به تدریج در اروپا به رسمیت شناخته می‌شد. با در نظر گرفتن شرایط آن زمان ایران که در گذار از استبداد به حکومت قانون به‌سر می‌برد تکیه قانون اساسی، بر حقوق مدنی ملت بود. محدودیت نمایندگان مجلس به اعیان و مالکان و صنوف (در مقررات انتخابات)، و سکوت درباره حقوق اجتماعی (تأمین اجتماعی) نشانه آن هستند که نمایندگان ملت ابتدا خواهان حل مسأله میرم حقوق مدنی شهروندی بوده‌اند. همان طور که در اروپا نیز نخست همین حقوق رسمیت یافته بود.

زیر سر فصل «حقوق ملت ایران» در متمم قانون اساسی اصول هشتم تا بیست‌وپنجم جای دارد. اصل هشتم بر برابری «اهالی» (شهروندان) «مملکت ایران در مقابل قانون دولتی» تأکید می‌کند. در اصل نهم آمده است که «افراد مردم از حیث جان و مال و مسکن و شرف محفوظ و مصون از هر نوع تعرض هستند...» و اصل سیزدهم نیز به مسکن به این ترتیب

اشارت دارد که «منزل و خانه هر کس در حفظ و امان است در هیچ مسکنی قهراً نمی‌توان داخل شد...».

در اصل هجدهم از آزادی تحصیل و تعلیم، و در اصل بیست‌ویکم از آزادی انجمن‌ها و اجتماعات سخن گفته شده است. بدین ترتیب همان طور که گفته شد قانون اساسی مشروطه در اساس ناظر بر حقوق مدنی ملت ایران بوده است. البته در اصل نوزدهم به «تأسیس مدارس به مخارج دولتی و ملتی و تحصیل اجباری و ...» تأکید شده، که تنها ماده‌ای است که به حقوق اجتماعی و عدالت عنایت داشته است. بر همین زمینه برپایی حق مدنی شهروندی در ایران، به تدریج قانون مدنی، ثبت، تجارت و ... تا آخر حکومت پهلوی اول از تصویب مجلس گذشت، اما مقوله حقوق اجتماعی رسمیت قانونی نیافت و حقوق سیاسی نیز رعایت نشد. البته پدیده‌هایی چون تشکیل صندوق احتیاط طرق و شوارع در اسفند سال ۱۳۰۹، با مصوبه هیأت وزیران، یا قانون استخدام کشوری مصوب آذرماه ۱۳۰۱، که در آن‌ها مقوله بیمه و بازنشستگی مطرح شده بود، سرآغاز طرح قانونی مقوله حقوق اجتماعی در ایران محسوب می‌شوند، اما نه دولت و نه جامعه حرکتی بیش از این در جهت آن بروز نداد البته در این دوره تشکیل بانک رهنی در سال ۱۳۱۷ و اعطای ۱۵۰۰ وام ساختمان در سال ۱۳۱۸ حرکتی اولیه و مدرن برای تأمین مسکن محسوب می‌شود.

دوره دوم. طرح مسأله (۱۳۲۲ - ۱۳۲۷)

در سال ۱۳۲۰ پس از خلع پهلوی اول از حکومت به‌وسیله نیروهای متفقین و به سلطنت رسیدن پهلوی دوم جامعه، احیای حقوق سیاسی را در دستور کار قرار داد و به موضوع حقوق اجتماعی توجه پیدا کرد. در نتیجه، قانون بیمه کارگران دولتی و غیردولتی در آبان ماه سال ۱۳۲۲ به تصویب رسید که ناظر بر حوادث محل کار، درمان و بازنشستگی بود. در سال ۱۳۲۷ قانون برنامه اول عمرانی از تصویب مجلس گذشت که نقطه عطفی برای توجه قانونی به حقوق اجتماعی و از آن جمله تأمین مسکن به‌شمار می‌آمد.

هدف ماده یک گزارش برنامه اول، «افزایش تولید و تکثیر صادرات و تهیه مایحتاج مردم در داخله کشور ... و انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی ...» ذکر شده است که توجه قانونگذاران را به تأمین حوائج و معیشت عمومی نشان می‌دهد. فصل ششم برنامه به اصلاحات اجتماعی و شهری

اختصاص داشت که شامل وام خانه‌سازی، لوله‌کشی، بهداشت، برق، اشتغال و ... بود. در این فصل «ساختمان خانه‌های ارزان قیمت» دارای بودجه شد یا برنامه مسکن دارای گروه هدف گشت و بر این اساس بانک ساختمان تأسیس گردید. هر چند در طول برنامه اول عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۳) اقدامات قابل توجهی در زمینه‌های اقتصادی و عمران شهری و روستایی به انجام رسید، اما در زمینه برنامه‌های مسکن، در غیاب نهادها و سازمان‌های لازم، فعالیت قابل توجهی صورت نگرفت.

در برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۴-۱۳۴۱) گروه هدفی برای بخش مسکن معین نشد ولی برخی اقدامات پایه در این زمینه صورت گرفت. به‌طور مثال ۱۴۴ شهر دارای برق شدند و لوله‌کشی ۴۴ شهر پایان یافت. یا در سال ۱۳۴۴ قانون جدید شهرداری‌ها (براساس لایحه‌ای که پیشتر دکتر مصدق ارائه نمود) به تصویب رسید که در ماده (۵۵) آن «اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت» از جمله وظایف شهرداری‌ها ذکر شده بود. ماده‌ای که هنوز به قوت خود باقی است.

در مصوبه مورخ ۱۳۳۹/۱/۲۶ هیأت وزیران در اجرای قانون فروش خالصجات، آیین‌نامه‌ای برای تهیه مسکن کارگران تهیه شد که در آن مقرر شده بود در وزارت کار، شورای مسکن تشکیل گردد. این شورا می‌بایست نیاز مسکن کارگران را در نقاط مختلف شناسایی و برای تأمین مسکن آنان برنامه‌ریزی نماید. یا در سال ۱۳۳۷ صندوق پس‌انداز مسکن در بانک رهنی تشکیل شد تا متقاضیان براساس پس‌انداز خود، وام مسکن دریافت کنند.

دوره سوم. رسمیت بخش مسکن (۱۳۵۶ - ۱۳۴۲)

آخرین قوانین و مقررات مصوب، نخست خبر از مطرح شدن جدی مسأله مسکن در هیأت حاکمه می‌داد. طلوع دوره دوم، تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۲ بود. در ماده (۱) قانون تأسیس این وزارتخانه، وظیفه آن «ایجاد تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های ساختمانی و تهیه مسکن و همچنین تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی و دهساز و طرح‌های آبادانی» ذکر شده بود. به عبارت دیگر بخش مسکن دارای نهاد و سازمان خاص خود گشت. بر همین اساس در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۲-۱۳۴۶) فصل هشتم به عمران شهری و فصل دهم به ساختمان و مسکن اختصاص یافت. در این برنامه طرح‌های احداث خانه‌های سازمانی، پرداخت وام خرید یا ساختمان از طریق بانک رهنی،

ساختن خانه‌های ارزان قیمت برای افراد بی‌بضاعت و کم درآمد و پاک کردن گودها و زاعه‌ها در دستور کار قرار گرفت. به‌طور مثال معاونت فنی وزارت آبادانی مسکن در سال ۱۳۴۴ طرح ساختمان کوی نهم آبان (۱۳ آبان کنونی) را به ۳۴۰۰ واحد مسکونی آغاز کرد و در سال ۱۳۴۶ به پایان برد.

– در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱) علاوه بر موارد پیشین، تأمین موجبات خانه‌سازی به‌وسیله صاحبان صنایع برای کارگران در دستور کار قرار گرفت. در برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) اهداف قانونی بخش مسکن گسترش یافت و تدقیق شد. این اهداف عبارت بودند از:

- احداث ۵۷ هزار واحد مسکونی در مجتمع‌های آپارتمانی ارزان قیمت و واگذاری آن با اقساط طویل‌المدت به افراد طبقات کم درآمد
 - 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 وام و خودیاری روستاییان
 - ایجاد شهرهای اقماری و کوی‌های مسکونی کارگری در نزدیکی شهرهای بزرگ همراه با آن چه در قوانین برنامه‌ها مطرح می‌شد، مجموعه‌ای از قوانین برای نهادهای لازم از تصویب می‌گذشت. برای مثال، «قانون تشویق پس‌انداز مسکن» مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۰ که در آن تشکیل شرکت‌های تعاونی مسکن و وام و پس‌انداز مسکن مورد توجه قانونگذار بود؛ قانون «تأمین اعتبارات مسکن و تشویق خانه‌سازی» مصوب ۱۳۵۱/۱۰/۱۹ که در آن مقررات خرید و فروش اوراق قرضه مسکن (رهن ثانویه)، کمک بهره بانکی به اقشار کم درآمد و ... دارای چارچوب قانونی شده بود؛ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳ و تأسیس سازمان زمین شهری از سال ۱۳۵۴ که همه این موارد از جمله اقدامات در جهت تکمیل قانونی نهادها و سازمان‌های ذی‌ربط در امر مسکن بودند.
- می‌توان گفت مدرنیسم حاصل از دیکتاتوری دیوانسالار پهلوی اول، به‌تدریج در دوره دوم جای خود را به مدرنیسم حاصل از دیکتاتوری فن‌سالار پهلوی دوم داد. در این دوره، مقوله عدالت یا حقوق اجتماعی شهروندی دارای نهاد و سازمان گشت. به‌طور مثال، می‌دانیم در سال ۱۳۳۱ در دولت دکتر مصدق به‌موجب قانون، «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» تشکیل شده

بود. این سازمان با اصلاحات قانونی سال‌های ۱۳۴۷ و ۱۳۴۹ فراگیر شد و به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام یافت. در سال ۱۳۵۴ نام آن به «سازمان تأمین اجتماعی» تغییر یافت و زیر نظر «وزارت رفاه و امور اجتماعی» آن زمان قرار گرفت. در بخش مسکن نیز همان طور که دیدیم مجموعه نهادها و سازمان‌های لازم برای حل مسأله مسکن به‌طور رسمی تشکیل شد. اما در عمل، علی‌رغم منتفع شدن گروه‌های میان درآمد شهری، شکاف شهر و روستا به‌شدت افزایش یافت و برنامه‌ریزی از بالا و فن‌سالار مسکن نتوانست کم درآمدهای شهری را در برگیرد. به‌طور مثال، در برنامه پنجم عمرانی ساختن شهرهای کارگری برای پاسخگویی به نیازهای آن‌ها در دستور کار قرار گرفت و ساخت شهر جدید «واوان» از سال ۱۳۵۴ آغاز شد. اما در همین هنگام اولین کانون بزرگ اسکان غیررسمی در مکانی نزدیک به آن با جمعیتی بیش از ۵۰ هزار نفر به نام شادی‌شهر (اسلام‌شهر کنونی) شکل گرفته بود. همین ناتوانی دیکتاتوری فن‌سالار در پاسخگویی به حقوق اجتماعی شهروندان، به خصوص تأمین مسکن مناسب یا عدم رعایت عدالت در بخش مسکن، دلیل عینی خواست انقلاب گشت.

دوره چهارم. پاسخگویی به انقلاب (۱۳۷۲ - ۱۳۵۷)

با پیروزی انقلاب و برپایی نظام جمهوری اسلامی (۱۳۵۷) حقوق اجتماعی شهروندی نیز به صراحت و تأکید در قانون اساسی جدید وارد شد، در حالی که در قانون اساسی مشروطه تنها بر تأمین حقوق مدنی و حقوق سیاسی تأکید شده بود. به‌طور مثال، در اصول ۳ و ۴۳ در مورد برپایی اقتصادی عادلانه تأکید شده است که هرگونه فقر و محرومیت از میان برداشته شود و نیازهای اساسی مردم چون مسکن تأمین گردد و در اصل ۳۱ که به مسکن اختصاص دارد آمده است: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». معلوم‌الانسانی و مطالعات فرسنگی

مبرم بودن حل مسأله مسکن به‌عنوان یکی از خواست‌های انقلاب باعث آن شد که در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ رهبر انقلاب فرمان تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را صادر کند، اساسنامه این بنیاد در ۱۳۶۶/۹/۱۷ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. در سال ۱۳۶۰ با تصویب قانون اراضی شهری، که با مقاومت‌هایی روبه‌رو بود، مالکیت بخش خصوصی بر زمین شهری محدود شد و دولت در پی اقدامات اولیه شورای انقلاب، واگذاری زمین به متقاضیان را

برعهده گرفت. این قانون در شکل جدیدی در سال ۱۳۶۶ برای یک دوره پنجساله دیگر بنا بر اصل «ضرورت» و «حکم ثانویه» تمدید شد. تصویب این قانون و مباحث مربوط به آن خود نشانه بارز تمایل تحقق عدالت اجتماعی از طریق تحدید مالکیت بود.

همراه با اعمال قانون زمین شهری، وام و مصالح ساختمانی ارزان نیز به متقاضیان عرضه شد که موجب خانه‌دار شدن بسیاری از اقشار میان درآمد و کم درآمد گشت ضمن آن که به موجب مصوبات شورای انقلاب اجاره بها ۲۰ درصد کاهش یافته بود.

به‌علاوه، در حالی که پیش از انقلاب، عمران روستایی فاقد نهاد و سازمان مسئول بود، فعالیت‌های نهادهای انقلابی جهاد کشاورزی و به خصوص بنیاد مسکن (که طبق اساسنامه‌اش مسئولیت اصلی عمران روستایی را برعهده گرفت) وضعیت روستاها از لحاظ امکانات زیربنایی به سرعت رو به بهبود گذاشت. از این رو، علی‌رغم مضایق و تخریب‌های ناشی از جنگ تحمیلی، شاخص‌های مسکن در مناطق شهری و روستایی طی دوره ۱۳۵۵-۱۳۶۵ بهبود چشمگیر پیدا کرد. به‌طور مثال، تولید مسکن سالانه ۴/۷ درصد رشد کرد، که از رشد غیرعادی خانوار در آن دوره (۳/۷ درصد در سال) بیش‌تر بود و نسبت واحدهای مسکونی غیرمتعارف (کپر و زاغه و ...) از ۲/۵ درصد موجود به ۰/۹۳ کاهش پیدا کرد. نکته دیگر این که در سال ۱۳۶۵ اصلاحیه قانون روابط موجر و مستأجر به تصویب رسید که در آن بنا بر قاعده «عسر و حرج» تخلیه ملک موقوف، و برای پنج سال اجاره‌بها تثبیت می‌گشت.

اما از سوی دیگر، هدف‌گیری قوانین و مقررات جدید به سوی تولید انفرادی مسکن و ضد تولیدکنندگان و موجرین بود، در نتیجه با واگذاری‌های بی‌قاعده زمین، مساحت شهرها با سرعت بیش‌تری از جمعیت رشد نمود و تولید صنفی و انبوه مسکن برای گروه‌های میان درآمد به پایین متوقف شد. به‌علاوه، از آن جا که در شهرهای بزرگ یارانه‌های مسکن تنها به کارکنان رسمی کارگاه‌های بزرگ داده می‌شد (که می‌توانستند در تعاونی‌های مسکن متشکل شوند) اکثریت کم درآمد خارج از برنامه‌های مسکن و شهرسازی ماندند و اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) با شتابی بیش‌تر از گذشته در پیرامون کلان شهرها گسترش یافت. همچنین، نظام بانکی (بانک مسکن) در اثر پرداخت بی‌قاعده وام ارزان به آستانه ورشکستگی رسید و عرضه مسکن استیجاری در اثر تثبیت اجاره بها رو به کاهش گذاشت.

در اولین برنامه توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲) که پس از پایان جنگ تحمیلی از تصویب مجلس گذشت، در بخش مسکن کوشیده شد برای این مسائل به‌وسيله احداث شهرهای جدید، احیای حساب تأمین مسکن، تشویق انبوه‌سازی و مسکن استیجاری و

... چاره‌ای اندیشیده شود، اما ناآمدگی عمومی نهادی و سازمانی برای تدوین و اجرای یک برنامه جامع در بخش مسکن از یکسو و شتابزدگی رایج در آن زمان برای اجرای سیاست‌های تعدیل از سوی دیگر وضعیت را از دوران جنگ هم بدتر کرد. به‌طور ناگهانی نه تنها نرخ تسهیلات بانکی و بهای مصالح ساختمانی بالا رفت، بلکه مصوبه هیأت وزیران در مورد «خودکفایی» شهرداری‌های شهرهای بزرگ در سال ۱۳۶۸ باعث روی‌آوری آن‌ها «به فروش تراکم» در این شهرها شد که قیمت زمین را به‌شدت بالا برد و تمام سیاست‌های دولت را در زمینه زمین شهری نقش برآب نمود.

دوره پنجم. آشفته‌گی و رهاگذاری (۱۳۸۳ - ۱۳۷۳)

برنامه اول توسعه هنگامی پایان می‌یافت که در سال ۱۳۷۱ دوره پنجساله دوم قانون زمین شهری نیز اتمام یافته و دولت نیز در پی رواج «فروش تراکم» به‌وسیله شهرداری‌ها ناگهان سیاست «رهاگذاری»^۱ را در مورد زمین برگزیده بود. اما از سوی دیگر شتابزدگی‌ها در سیاست تعدیل باعث بدهی سنگین خارجی و وضع وخیم مسکن در حد بروز شورش‌های حاشیه‌نشینان شده بود. در نتیجه، در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)، که به دلیل اختلافات یک‌سال بعد از پایان برنامه اول تصویب شد، در بخش مسکن از یک‌سو کاهش عوارض برای انبوه‌سازان، و از سوی دیگر، با رد قالب مسکن اجتماعی، تولید مسکن استیجاری از طریق دولت برای کم‌درآمدها در دستور کار قرار گرفت. وزارت مسکن و شهرسازی هر چند در صدد مهار تراکم‌فروشی در شهر تهران (که تخطی از طرح جامع مصوب سال ۱۳۷۱ محسوب می‌شود) درآمد، اما اختلافات مانع تحقق آن گشت.

بدین ترتیب در حالی که بهای زمین و مسکن به‌شدت رو به افزایش می‌گذاشت، وزارت مسکن و شهرسازی در پی ساختن واحدهای مسکونی استیجاری برآمد یعنی برنامه‌ریزی از بالا و بدون مشارکت مردم برای حل مسأله مسکن آن‌ها، که ناکارآمدی آن در جهان به اثبات رسیده بود. در این شیوه برنامه‌ریزی از بالا، بانک‌ها و وظایفی را که برعهده آن‌ها گذاشته شده بود نمی‌توانستند انجام دهند و باز هم گروه هدف، همان کارکنان رسمی کارگاه‌های بزرگ دولتی و خصوصی بودند. در نتیجه، باز هم اسکان غیررسمی رو به ازدیاد نهاد.

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) نیز تداوم همان آشفته‌گی در قانونگذاری و برنامه‌ریزی

بود. با این تفاوت که وزارت مسکن و شهرسازی در قالب قانون برنامه سوم اجازه یافت که زمین‌های شهری تملک شده خود را به قیمت روز به فروش رساند، البته به این شرط که درآمد حاصله را در مسکن استیجاری (اجاره به شرط تملیک) صرف نماید. یعنی خلاف ماده یک قانون زمین شهری که هدف قانون (تملک زمین دایر و بایر)، بخش خصوصی را برای تثبیت قیمت زمین مجاز کرده بود، و خلاف این قید که فروش زمین شهری به وسیله سازمان زمین شهری تنها به قیمت تولید و با کارمزدهای مربوطه ممکن است و خلاف تذکر قانون اساسی، دولت به رانت‌جویی بزرگ تبدیل شد. در نتیجه، قیمت زمین شهری تا حدود ۷۰ درصد در هر سال رو به افزایش گذاشت. این در حالی بود که در سال‌های برنامه، وزارت مسکن و شهرسازی حداکثر به ۲۰ درصد هدف خود در ساخت مسکن استیجاری دست یافت. در نتیجه، اکثریت جامعه به دلیل بالا رفتن شدید بهای مسکن از دستیابی به آن محروم گشتند. به علاوه، برنامه‌های حیاتی دیگری چون بادوام سازی مسکن روستایی که از برنامه دوم توسعه آغاز شده بود به کم‌تر از نیمی از اهداف خود دست یافت.

بدین ترتیب علی‌رغم آن که تولید مسکن شهری در برنامه سوم عمدتاً به دلیل تولید سوداگرانه مسکن در شهر تهران در پی رواج تراکم فروشی از اهداف برنامه تجاوز کرد، اما وظیفه تعیین شده در قانون اساسی برای دولت جهت زمینه‌سازی تأمین مسکن مناسب برای فرد و خانوار ایرانی، به خصوص کارگران و روستاییان، متحقق نگشت، یعنی عدالت رسمی به عدالت عینی تبدیل نشد. از این رو در بند «ج» ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شد که تا پایان سال اول این برنامه، طرح جامع مسکن را تهیه کند و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح باید با رویکرد «توسعه پایدار»، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد تهیه شود و در آن تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، مدیریت یکپارچه زمین و بهسازی و نوسازی مسکن روستایی، تشکیل بازار ثانویه رهن و ... مدنظر باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌طور که مشاهده شد صد سال قانونگذاری در بخش مسکن (۱۲۸۵-۱۳۸۵) در ایران را می‌توان به چهار دوره زیر تقسیم نمود. البته این دوره‌بندی انتزاعی برای شناخت بیشتر واقعیت است و گرنه واقعیت خود متنوع‌تر از آن است که به‌طور کاملاً دقیق در چارچوب طبقه‌بندی‌ها بگنجد.

● دوره اول (۱۲۸۶-۱۳۲۶)، دوره حقوق مدنی و سیاسی بود و جامعه و دولت

پاسخگویی به حقوق اجتماعی را که تأمین مسکن جزئی از آن است در دستور کار قرار نداده بودند. در نتیجه، عدالت رسمی در بخش مسکن تعریف نشده بود که در مورد عینیت آن سنجشی صورت گیرد. در این دوره نظام تأمین اجتماعی به صورت اولیه نیز وجود نداشت.

● دوره دوم (۱۳۲۷-۱۳۴۱) دوره طرح مسأله مسکن در نظام قانونگذاری نام گرفت. زیرا در برنامه اول عمرانی «ساختمان خانه‌های ارزان قیمت» مطرح شد. اما این طرح مسأله در حد پرداختن به حوائج مردم بود و نظام برنامه‌ریزی و دستگاه دولتی، شهرداری‌ها و ... امکان پرداختن به موضوع را نداشتند. همان گونه که نظام تأمین اجتماعی مراحل جنینی خود را می‌گذراند. اما با همت شخصیت‌هایی چون دکتر مصدق، نهادها (قوانین) و سازمان‌هایی چون بانک ساختمان و قانون شهرداری‌ها و یا سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران تشکیل شد.

● دوره سوم (۱۳۴۲-۱۳۵۶) دوره رسمیت یافتن بخش مسکن در نظام برنامه‌ریزی قوانین و سازمان‌های ایران بود که با تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۲ آغاز شد و به تدریج در آن نهادها و سازمان‌های پشتیبان برنامه‌های مسکن، مانند قوانین مالک و مستأجر، تکمیل قانون شهرداری‌ها، شورای عالی شهرسازی و معماری و وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زمین شهری و ... شکل گرفت. باید در نظر داشت که در همین دوره سازمان بیمه‌های اجتماعی و در نهایت سازمان تأمین اجتماعی نیز تشکیل شد. یعنی دیکتاتوری مدرن پهلوی دوم به اجبار، تأمین عدالت در بخش مسکن را همانند دیگر حقوق اجتماعی (بیمه بازنشستگی و درمانی و ...) در دستور کار قرار داد. اما علی‌رغم موفقیت در زمینه تأمین مسکن گروه‌های میان درآمد و ساختن کوی‌هایی مسکونی برای کم درآمدها، به دلیل برنامه‌ریزی از بالا و ناتوانی برای حضور در روستاها، امواج اسکان غیررسمی یکی از دلایل فروپاشی نظام مشروطه سلطنتی گشت.

● دوره چهارم (۱۳۵۷-۱۳۷۲) دوره پاسخگویی به خواست‌های انقلاب بود که تأمین مسکن از مهم‌ترین آن‌ها محسوب می‌شد. از این رو در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر تأمین مسکن به عنوان یکی از اصول عدالت و حقوق شهروندی به طور مکرر تأکید شد. در همان ابتدا یا در فروردین سال ۱۳۵۸ نیز یک نهاد انقلابی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) به فرمان رهبر انقلاب برای تأمین مسکن محرومان از مسکن مناسب تشکیل شد. در نیمه اول این دوره قوانین و مقرراتی با شتاب برای تأمین مسکن کم درآمدها تصویب شد و اقداماتی صورت گرفت که همچون قانون زمین شهری به استفاده از اصول ضرورت احکام ثانویه در فقه

نیز نیاز پیدا کرد، در صورتی که در بخش‌های دیگر اقتصادی چنین ضرورتی پدید نیامد. اما تمرکز دولت به سیاست‌هایی که هوادار تقاضا^۱ نامیده می‌شود باعث شد که امکان گشاده دستی دولت در واگذاری زمین و پرداخت یارانه‌های وام و مصالح ساختمانی از بین برود. هم از این رو در نیمه دوم، برخی اقدامات شتابزده برای حذف تعهدات دولت انجام گرفت. به هر صورت مجموعه این اقدامات به خصوص در شهرهای بزرگ متوجه کارکنان رسمی بخش دولتی و خصوصی بود، در نتیجه اکثریت کم درآمدها از دامنه برنامه‌های مسکن خارج ماندند و اسکان غیررسمی با شدتی بیش‌تر از گذشته گسترش یافت.

● دوره پنجم (۱۳۷۳-۱۳۸۳) دوره آشفتگی و رهاگذاری در قانونگذاری بخش مسکن لقب دارد. زیرا در این دوره پس از پایان دوره پنجساله دوم قانون زمینی شهری، بازار زمین بدون هیچ جایگزینی به حال خود رها شد و دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) به بهانه ساخت مسکن استیجاری (اجاره به شرط تملیک) با فروش زمین به قیمت روز، خود به یک رانت‌جوی بزرگ، تبدیل گشت. در دوره مذکور سیاست‌های هوادار عرضه^۲ در شکل سرازیر شدن انبوه یارانه به سوی به اصطلاح انبوه سازان بر قانونگذاری غالب شد و فعالیت سوداگرانه، به خصوص در شهر تهران، «حباب مسکن» را به وجود آورد. آن چه در این حباب می‌دمید رانت حاصل از زمین بود که با تراکم فروشی شهرداری تهران از سال ۱۳۶۸ و به دنبال حکم به «خودکفایی» شهرداری‌های کلان شهرها به وجود آمده بود. شهرداری‌هایی که مدیریت خود را نه بر پایه مشارکت، بلکه کسب درآمد از معدودی سوداگر استوار کرده بودند. حاصل این سیاست‌ها خارج شدن بهای بخش مسکن در شهرهای بزرگ حتی برای میان درآمدها (بدون گزینه مناسب در پیرامون آن‌ها) و فراگیرتر شدن اسکان غیررسمی بود. کوتاه سخن، در دوره پنجم (دوره دوم پس انقلاب) دولت از تمام دوره‌های پیشین از تأمین عدالت در بخش مسکن دورتر شد، زیرا بهای متوسط مسکن مناسب نسبت به درآمد متوسط خانوار بیش‌تر از همه دوره‌های پیشین گشت و تا حد دو برابر قابل تحمل برای خانوارها رسید. همچنین ضریب جینی^۳ در بخش مسکن ازدیاد یافت که معنای آن ازدیاد شکاف برای تأمین مسکن بین گروه‌های کم درآمد و پردرآمد است.

البته دولت در زمینه‌هایی که برنامه‌ریزی از بالا کفایت می‌کرده است، به خصوص در

1. Demand-Side

2. Supply-Side

3. Gini

مناطق روستایی که پیش از انقلاب نهاد^۱ و سازمان^۲ مسئول عمران نداشت، موفقیت‌های بسیار چشمگیری به دست آورده است. به‌طور مثال روستاییان حدود ۱۰ برابر پیش از انقلاب از شبکه‌های زیربنایی برخوردارند و شکاف بین شهر و روستا در این زمینه‌ها کمابیش از میان رفته است. اما در زمینه‌هایی که نیازمند مشارکت مردم یا بخش خصوصی به‌علاوه فعالیت جماعتی^۳ بوده، که نمونه بارز آن مسکن است، این موفقیت در نهادسازی و سازماندهی به چشم نمی‌خورد.

در مورد بخش خصوصی، مجموعه قانونی‌ای که بتواند انبوه‌سازی صنعتی بخش مسکن را به‌طور کارآمد هدایت کند وجود ندارد. در صورتی که مجموعه‌ای از این‌گونه قوانین در نیمه اول دهه ۱۳۵۰ وجود داشته است. سابقه قانون رهن ثانویه که از پایه‌های برپایی نظام مالی کارآمد در بخش مسکن محسوب می‌شود نیز به همان دوران باز می‌گردد، اما هنوز برپا نشده است. همان‌گونه که از مشارکت روستاییان و تقویت تعاونی‌های مسکن و غیره بیش از ۳۰ سال سخن گفته شده اما نظام مربوطه شکل نگرفته است. بین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با برنامه‌ریزی مسکن علی‌رغم تأکید بر آن از زمان تشکیل وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۵۳ تاکنون هماهنگی لازم پدید نیامده است. در صورتی که حداقل ابزار هماهنگی به‌دلیل قانون زمین شهری (سازمان ملی زمین و مسکن) و تأسیس سازمان عمران و بهسازی شهری و شرکت عمران شهرهای جدید از گذشته بیش‌تر فراهم بوده است. در روستاها در اثر یک زلزله نه چندان قوی، هم‌چنان اعضاء جامعه قربانی می‌شوند و در جهت با دوام‌سازی مسکن روستایی گامی مؤثر برداشته نشده است و ...

یک نکته اساسی دیگر فقدان سیاست اجتماعی^۴ و احدی برای مسکن است که بتواند بین برنامه‌های تأمین مسکن و نظام تأمین اجتماعی یارانه‌های مختلفی که در بخش مسکن داده می‌شود رابطه برقرار کند. به‌طور مثال بودجه مسکن در کمیته امداد امام خمینی به مراتب بیش از بودجه‌ای است که بنیاد مسکن برای تأمین مسکن محرومان در اختیار دارد. یا سازمان تأمین اجتماعی مدت‌هاست بودجه‌های ناکارآمدی در زمینه مسکن کارگران صرف می‌نماید.

مجموعه این کاستی‌ها باعث شد که در بند «ج» از ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم

-
1. Institution
 2. Organization
 3. Community
 4. Social Policy

توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تهیه طرح جامع مسکن به‌وسیله وزارت مسکن و شهرسازی به‌تصویب برسد که در آن توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد در دستور کار باشد. علاوه بر آن، برای ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های گوناگون تأمین اجتماعی در پی تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی باشد و در سال ۱۳۸۲ سند ملی توانمندسازی را تصویب نماید. اما دیر بودن این اقدامات باعث شد که دولت بار دیگر شتاب را در عینیت بخشیدن به عدالت در زمینه مسکن با اختصاص اعتبارات قابل توجه برای این بخش و اعطای هر چه سریع‌تر آن به ساکنان شهر و روستا پیشه کند. پیرو این حرکت در تابستان سال ۱۳۸۵ طرح جامع مسکن با رویکردی جدید به مسکن کم‌درآمدها به‌تصویب هیأت دولت رسید تا از تکرار گذشته جلوگیری شود.



منابع و مأخذ

- * این مقاله فشرده تحلیل‌ها و نتایج سه طرح پژوهشی زیر است و از ارائه کتاب‌شناسی تفصیلی، به جز برای تعاریف، پرهیز شده است:
۱. اطهاری، کمال و جواهری‌پور، مهرداد، *نظام مالی مسکن کم‌درآمدها*، وزارت مسکن و شهرسازی دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، ۱۳۸۴.
 ۲. اطهاری، کمال و یزدانی، فرزین، *نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی*، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.
 ۳. خاتم، اعظم و اطهاری، کمال، *برنامه راهبردی مسکن روستایی*، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت مسکن و بازسازی، ۱۳۸۴.
4. Eatwell, John et al. (eds) *A dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.
 5. Marshall, T.H. "Citizenship and Social Class", in Goodin, R. E and Pettit, Philip, (eds) *Contemporary Political philosophy: An Anthology*, Blackwell, 1997.
 6. Pacione, Michael, *Urban Geography*. Routledge, 2001.
 7. Outhwaite, W. O and Bottomore, T. (eds) *Social Thought*. Blackwell, 1993.