طرح جامع مسکن: خروجی اضطراری

اطهاری، کمال

برای پی بردن به وضع موجود بازار مسکن مروری بر تاریخچه برنامه‏ریزی مسکن و برنامه‏ریزی شهری در ایران لازم است.از آنجا که زمین نقش اصلی را در تولید مسکن دارد،برنامه‏ریزی شهری نیز در بازار مسکن‏ اهمیت بسیاری می‏یابد،از همین‏رو برای تحلیل جامع‏ وضعیت مسکن باید به برنامه‏ریزی شهری نیز پرداخت.

برنامه‏ریزی مسکن و برنامه‏ریزی شهری در ایران به‏ صورت یک روند کامل برنامه‏ریزی در نیمه دهه چهل‏ هجری شمسی آغاز شد.در واقع برنامه چهارم عمرانی‏ پیش از انقلاب،دخالت دولت در برنامه‏ریزی را از حالت دیوان سالارانه به وضعیت فن سالارانه تغییر داد. به بیان دقیق‏تر در این برنامه،هم برنامه‏ریزی مسکن و هم شیوه‏های تنظیم بازار فن سالارانه شد.برنامه‏ریزی‏ شهری و عرضه زمین نیز در این دوره منطقی گردید. در اولین برنامه‏های شهری و مسکن کشور اگر چه به‏ کم درآمدها به صورت سر فصل جداگانه توجه شده بود، اما در واقع این برنامه‏ها بیشتر پاسخگوی نیاز طبقه متوسط بود.در این برنامه‏ها از کم درآمدها"شهروند زدایی‏"شده‏ بود.برای مثال در طرح جامع تهران،مصوب سال 1347، به صراحت عنوان شده بود که ضوابط ساخت و ساز شهری برای طبقه متوسط به بالا برنامه‏ریزی شده است. به همین دلیل نیز در این نوشتار،اصطلاح شهروند زدایی‏ به کار رفته است.به این ترتیب،تولید مسکن نیز تنها متوجه‏ طبقه متوسط بود.اسکان غیر رسمی و حاشیه نشینی نیز از همان زمان آغاز شد.در این دوره،که ویژگی آن‏ بی توجهی به تهیه مسکن کم درآمدها بود،متوسط قیمت‏ مسکن در شهرهای بزرگ به سه تا چهار برابر متوسط درآمد سالانه هر خانوار بالغ گشت که قیمتی منطقی بود، چون حد قابل تحمل برای خرید مسکن در هر خانوار در حدود پنج برابر متوسط درآمد سالانه است.در واقع با چنین تناسبی پرداخت اقساط وام مسکن یا اجاره بهای‏ مسکن برای خانوار ممکن خواهد بود.

در دهه پنجاه،این فن سالاری در برنامه‏ریزی که از سال‏های 1340 شروع شده بود به بلوغ رسید و تخصیص یارانه‏های مسکن به سوی تولید صنعتی مسکن سمت‏گیری کرد.نتیجه این‏ برنامه‏ها ساخت مجتمع‏های اکباتان و آپادانا برای طبقه میان-درآمد رو به پایین و شهرک غرب برای طبقه میان-درآمد رو به‏ بالا بود.این گونه ساخت و سازهای صنعتی‏ با جذب سرمایه و تکنولوژی خارجی نیز همراه بود.در همان زمان بخش صنعت برای‏ تامین نیازهای تولید مسکن تجهیز شد.به‏ دلیل وجود این سیستم منطقی در آن دوره،با وجود نرخ رشد بالای بهای زمین،بهای مسکن هرگز به‏ بیش از پنج برابر درآمد متوسط سالانه خانوار نرسید.اما همانگونه که عنوان شد به دلیل بی توجهی به اسکان کم‏ درآمدها و نبود برنامه‏ای برای در بر گیری مسکن کم‏ درآمدها،اسکان غیر رسمی آغاز شد و پدیده‏ای به نام‏ حاشیه نشینی،به سرعت رشد کرد.بعد از انقلاب اسلامی‏ تا مدتها تولید صنعتی مسکن متوقف ماند و سیاست‏های گوناگون در سه دوره به اجرا درآمد.

1-در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی با قانون زمین‏ شهری و سیاستهای دولت برای پرداخت وام ارزان‏ قیمت و مصالح ارزان،ساخت و ساز رونق گرفت،اما تولید مسکن بر خلاف سال‏های پایانی قبل از انقلاب‏ دیگر به صورت صنعتی انجام نشد،بلکه مصرف کننده‏ نهایی مسکن به انجام آن پرداخت.در نتیجه در نتیجه یارانه‏ها نیز به طرف تقاضا در بازار مسکن پرداخت شد،البته بدین‏ گونه که مصرف کننده،نهایی مسکن،خود تولید کننده نیز بود.با این همه در این دوره نیز کم درآمدها نا دیده انگاشته شدند و یارانه به طبقه متوسط،که از قدرت‏ ساخت مسکن برای خود برخوردار بود،پرداخت‏ گردید.در نتیجه این سیاست نا درست شهرها به صورت‏ سطحی رشد کردند؛چندان که رشد سطحی شهرها حتی از نرخ رشد جمعیت نیز پیشی گرفت.این سیاست‏ در تقابل با ساز و کار بازار بود و به همین دلیل نمی‏ توانست پایدار بماند،زیرا یارانه‏ای شدن عوامل تولید مسکن،هزینه‏های سنگینی را به دولت تحمیل می‏کرد. از سوی دیگر برخی ذخایر تولید مسکن مانند زمین‏ شهری در محدوده قانونی کلان شهرها به پایان رسید و اجبار به عرضه زمین در شهرهای جدید به وجود آمد. اداره شهرها هم به دلیل گسترش شهری بدون اصول و بی برنامه،هزینه فراوانی را به شهرداری‏ها تحمیل کرد. با این حساب،پس از انقلاب نیز،مخصوصا در شهرهای‏ بزرگ،کم درآمدها در برنامه‏ریزی‏های مسکن جایی‏ نداشتند،چون سیستم پرداخت یارانه ناکار آمد بود.رشد اسکان غیر رسمی در این دوره از پیش از انقلاب نیز بیشتر شد.این وضعیت تا زمان پایان جنگ ادامه داشت.

2-در دوره دوم که سال‏های 1367 تا 1376 را در بر می‏گیرد آمیزه‏ای از سیاست‏های بازاری و غیر بازاری‏ در حوزه مسکن اتخاذ شد.برای مثال در مورد زمین، سیاست بازاری‏"فروش تراکم‏"در کلان شهرها آغاز شد،اما همزمان،عرضه زمین در تعاونی‏ها از سوی‏ دولت یا پرداخت یارانه به مصرف کننده‏هایی که خود تولید کننده هم مسکن بودند مانند دوره اول ادامه یافت. به دلیل اجرای این گونه سیاست‏ها قدرت خرید مسکن‏ طبقه متوسط که تا پیش از این کما بیش مناسب بود چندان بدتر نشد،هر چند رشد حاشیه نشینی همچنان‏ ادامه داشت.در این دوره به تدریج یارانه‏های مسکن از سمت مصرف کننده نهایی به سمت انبوه سازان هدایت‏ شد.اما برنامه عجیب‏"ساخت مسکن استیجاری‏"نیز در همین دوره در دستور کار دولت قرار گرفت.این برنامه‏ قطعا هدر دادن منابع دولت و پاسخ به بوروکراسی‏ سازمان ملی زمین و مسکن به منظور یافتن توجیهی برای‏ حفظ این سازمان چنین طرحی را پیشنهاد دادند.بر اساس‏ این طرح سازمان ملی زمین و مسکن اجازه یافت بخشی‏ از زمین‏های در اختیار این سازمان را بفروشد و در آن‏ها خانه‏هایی بنا کند و به کم درآمدها اجاره دهد.این طرح‏ نا موفق برای کم درآمدها مسکن نشد اما برای‏ بوروکراسی،نان شد.

3-در دوره سوم(سال‏های 1376 تا 1382)بازار مسکن‏ به حال خود رها شد.در این دوره به جز موارد معدودی‏ تمام یاراانه به سوی‏"به اصطلاح انبوه سازان‏"هدایت شد. یارانه‏ها در این دوره به انبوه سازان واقعی پرداخت نشد چون در قوانین انبوه‏ساز کسی پنداشته شد که ساختمانی‏ بیش از سه یا چهار طبقه بسازد.با تصویب این قانون و شدت گرفتن تراکم فروشی و توقف عرضه زمین دولتی‏ در شهرهای بزرگ،گر چه تولید مسکن افزایش یافت،اما بهای مسکن نیز آن قدر زیاد شد که دیگر طبقه‏ متوسط یارای خریداری آن را نداشتند.در این‏ دوره در شهرهای بزرگ قیمت مسکن به ده‏ برابر متوسط درآمد سالانه خانوار رسید.حاشیه‏ نشینی نیز همچنان در حال رشد بود.متاسفانه‏ در این برنامه‏ها به این قانون ساده اقتصادی که‏ هنگام آزاد سازی بازارها برای تخصیص بهینه‏ منابع باید تنظیم بازار با قدرت و دامنه بیشتری‏ اجرا شود،بی توجهی شد.

همراه شدن این برنامه با تثبیت نرخ ارز باعث شد که سرمایه‏های ریالی ارزش پیدا کنند.همین امر در کنار پایین بودن نزخ بهره بانک‏های‏ خارجی باعث شد سرمایه‏های بسیاری از ایرانیان مقیم‏ خارج از کشور به داخل وارد شود.مجموعه این‏ سیاست‏ها و رخدادها باعث آشفتگی بخش مسکن‏ شد.از سوی دیگر شهرداری‏ها به درآمد حاصل از فروش تراکم محتاج شدند و برای تامین منابع مالی‏ موردنیاز خود تک محصول ساختمان را جایگزین تک‏ محصول نفت کردند.یعنی همانطور که تا پیش از آن درآمد شهرداری‏ها از محل فروش نفت و از سوی دولت‏ پرداخت می‏شد،پس از حکم دولت به خودکفایی‏ شهرداری‏های شهرهای بزرگ،تراکم فروشی مهمترین‏ منبع درآمد شهرداری‏ها به خصوص در شهرهای بزرگ‏ شد.از سوی دیگر مردم هم به این رانت‏جویی یعنی خرید و فروش تراکم عادت کردند و آن را جز حقوق خود دانستند.

البته در اواخر این دوره با پدیده‏ای به نام توقف فروش‏ تراکم مواجه می‏شویم.برخی از شهرداران در همین‏ دوره واکنش‏هایی به فروش تراکم نشان دادند و اعلام‏ کردند که نباید به تراکم فروشی ادامه داد،یا اگر قرار بر تراکم فروشی است نباید شهر را به این قیمت ارزان‏ فروخت.البته گروهی نیز معتقد بودند نحوه اعلام این‏ سیاست اندکی با تعجیل صورت گرفت.به هر روی به‏ نظر می‏رسد،سیاست توقف تراکم فروشی یا گران‏ کردن آن کاملا منطقی بود،چون تراکم فروشی روند رشد ساخت و ساز را در شهرهای بزرگ آن قدر افزایش‏ داد که باعث شد هزینه شهرداری‏ها برای اداره شهر تا چندین برابر نرخ رشد ساخت و سازها افزایش یابد. گروهی از کارشناسان معتقدند که با افزایش قیمت‏ فروش تراکم یا متوقف شدن آن،قیمت مسکن افزایش‏ یافت،در حالی که واقعا این گونه نبود و مجموعه عوامل‏ ذکر شده باعث افزایش قیمت مسکن در این دوره شد. می‏توان گفت که سیاست فروش تراکم،هزینه اداره‏ شهر را به صورت تصاعدی افزایش می‏داد و توقف آن‏ کاملا قابل دفاع بود،در حالی که دریافت هزینه شهرها از مصرف کنندگان خدمات شهری عارضه افزایش‏ تصاعدی هزینه‏های اداره شهر را در پی نخواهد داشت.

وضع موجود بازار مسکن

از سال 83 تولید مسکن کاهش یافت.دلیل این امر نیز توقف فروش تراکم یا گران شدن زمین نبود،بلکه سبب‏ اصلی آن وجود مازاد تولید مسکن در شهرهای بزرگ‏ بود.در سال‏های پایانی دهه 70 در شهر تهران سالانه‏ بیش از سه برابر تقاضا مسکن ساخته شده بود به‏ طوری که بین سال‏های 77 تا 83 در تهران که سالانه 50 هزار تقاضا برای مسکن وجود داشت.بیش از 150 هزار پروانه ساخت صادر شد.مازاد مسکن در شهرهای‏ بزرگی مانند تهران هنوز هم وجود دارد.این اتفاق در حالی افتاد که قیمت مسکن ده برابر متوسط درآمد سالانه خانوار بود،به همین دلیل هم پرداخت وام‏های‏ دولتی و افزایش سقف آن‏ها نیز پاسخگوی شکاف‏ بزرگ میان درآمد خانوار و قیمت مسکن برای گروه‏ متوسط به پایین نبود.در این میان جهت‏گیری دولت‏ فقط توانمند کردن بخش عرضه با یارانه‏ها و افزایش سقف‏ وام در بازار مسکن بود که روش مناسبی نبود.متاسفانه‏ در دولت قبل به اشتباه تصور بر این بود که با افزایش‏ عرضه مسکن(آن هم در شهر تهران)نوسانات بازار کنترل می‏شود،اما برای افزایش عرضه مسکن،قیمت‏ مسکن آن قدر بالا رفت که طبقه متوسط نیز از دسترسی‏ به خرید مسکن محروم گردید.باید گفت سیاست مالی‏ و پولی به صورت پرداخت انواع وام‏های مسکن که در دولت قبلی آغاز شد و در دولت فعلی هم پیگیری‏ می‏شود برای ساماندهی بازار مسکن کفایت نمی‏کند. دولت باید به جای استفاده از سیاست مالی یا بخش‏ مجازی اقتصاد،با کمک به تولید صنعتی مسکن و اصلاح‏ سیاست‏های عرضه زمین به بخش واقعی مسکن‏ بپردازد.در سال‏های پایانی دولت قبل این وفاق در میان کارشناسان بازار مسکن ایجاد شد و به همین‏ دلیل در چارچوب برنامه چهارم توسعه،تهیه طرح‏ جامع مسکن در دستور کار قرار گرفت.خوشبختانه‏ هنگام آغاز کار دولت جدید این طرح جامع در حوزه‏ مسکن آماده بود و می‏توانست ملاک عمل وزارت‏ مسکن و شهرسازی قرار بگیرد،اما دولت جدید هم‏ اشتباهات دولت قبل را ادامه داد و با تکیه بر سیاست‏ پولی در بازار مسکن ادامه داد.در واقع اشتباه‏ مسؤولان امروز حوزه مسکن این است که باز هم‏ سیاست مالی را مقدم شمرده‏اند و به توزیع پول در میان متقاضیان مسکن مشغولند.به همین دلیل حرکت‏ در کج راهه قبلی همچنان ادامه داد.ادامه سیاست‏های‏ نا درست قبل در هنگام وجود مازاد عظیم و در کنار توقف سیاست تنش زدایی دولت گذشته باعث کم‏ شدن ورود سرمایه‏های خارجی در بازار مسکن شد. همین رخداد در بورس نیز اتفاق افتاد.در نتیجه از سال‏ 83 تا امسال خرید و فروش مسکن دچار رکود شد و قیمت‏ها کاهش یافت.بر اساس آمارهایی که وزارت‏ مسکن و شهر سازی منتشر کرده است در حالی که در سال 82 قیمت مسکن در شهر تهران 26 درصد افزایش‏ یافت،اما بهای مسکن در سال 83 حدود 2 درصد و در سال 84 حدود یک درصد کاهش یافت.بدین ترتیب‏ بازار مسکن در سال 1385 در آستانه جهش قیمت قرار داشت و این امر به دلیل اتخاذ سیاست‏های نا درست‏ اتفاق افتاد.

بازار مسکن،مشکلات پیش‏رو

وقتی بازاری مثل مسکن غیر بهینه باشد و سیاست تنظیم‏ بازار نیز به اجرا در نیاید باید در انتظار مشکلات و رخدادهایی‏ بود.متاسفانه دولت جدید به این مشکلات هیچ توجهی‏ نکرده است،همانگونه که به سیاست شهروند زدایی از کم‏ درآمدها در حوزه مسکن ادامه نیز داده است.

یکی از هدف‏های اصلی طرح جامع مسکن،توانمند سازی کم درآمدهاست،اما متاسفانه این مهم در دستور کار مسوولان قرار نگرفته است.به این ترتیب می‏توان‏ گفت که سیاست‏های دولت جدید عملا ادامه همان‏ سیاست‏های گذشته است.در چنین فضایی و با این‏ همه‏"کژ کار کردی‏"طبیعی است که گروهی بتواند قدرت‏ عمل بیابد.این قاعده در کشورهای دیگر نیز جاری‏ است.برای مثال در بازار مسکن انگلستان هنگامی که‏ سیاست‏های مسکن دولت مارگرت تاچر به اجرا درآمد، بزرگترین اختلاس‏های تاریخ انگلیس در بخش املاک و مستقلات انجام شد.در آن دوره بر اثر سیاست‏های به‏ اجرا در آمده در حوزه مسکن ارزش مسکن در انگلستان‏ از قیمت وام‏های مسکن کمتر شد.به دیگر سخن در تمام‏ اقتصادهای جهان،حضور دست‏هایی در بازاری که به‏ درستی کار نمی‏کند واقعیتی بدیهی است و ایران نیز از این واقعیت بر کنار نیست.بروز فساد:نتیجه طبیعی‏ دهه‏های متوالی نا کارآمدی در بخش مسکن است.همین‏ امر در عرصه بازرگانی خارجی کشور وجود دارد و زمینه ساز پدیده وخیم قاچاق کالاست.

قطعا به دلیل تصویب قطعنامه‏ای علیه ایران و چشم‏ انداز تحریم احتمالی،در بازار مسکن عده‏ای در اندیشه‏ افزایش کاذب قیمت مسکن هستند تا ریال‏های خود را به ارز تبدیل کنند.این گروه‏ها با چند خرید و فروش‏ کاذب می‏خواهند قیمت مسکن را افزایش دهند و پول‏ خود را از این بازار خارج کنند.با این گروه‏ها می‏توان‏ برخورد قضایی کرد،اما روش مناسب برخورد با آن‏ها تنظیم بازار مسکن به گونه‏ای است که این بازار کارآ شود.بهترین روش برای دستیابی به این هدف رجوع به‏ طرح جامع مسکن است.در این صورت نه مردم و نه‏ تولید کنندگان دچار اشتباه نمی‏شوند.

خروج بازار مسکن ایران از وضعیت بحرانی کار مشکلی‏ نیست،اجرای واقعی طرح جامع مسکن راه برون رفت‏ بازار مسکن از بحران است.اگر چه طرح جامع مسکن هم‏ بدون کاستی نیست،امادست کم برنامه‏ای مناسب برای‏ حرکت به سوی ساماندهی این بازار است.