

شهر وند ساختن کم درآمدها در نظام مالی مسکن

کمال اطهاری

مقدمه

سکونتگاه های غیر رسمی (informal settlement) پدیده ای فراگیر در تمام کشورهای توسعه یافته است. این سکونتگاه ها هنگامی شکل می گیرند که گروه های کم درآمد که توان مالی کافی برای خرید یا اجاره مسکن در بازار رسمی موجود شهری را ندارند، در چارچوب سیاست های اجتماعی (social policy) و نظامات برنامه ریزی شهری و مسکن نیز در عمل کنار گذاشته، یا شهروندزدایی (decitizenize) می شوند. بدین ترتیب آن گونه که «جان ترنر» (turner) گفته است، برای دستیابی به سرپناه، خود برای خود برنامه ریزی می کنند که پی آیند آن گسترش سکونتگاه هایی است که به طور عمد بدون رعایت قواعد شهری و ضوابط ساختمانی ساخته شده اند. روشن است که حضور انبوه کم درآمدها در مناطق شهری و به ویژه شهرهای بزرگ، یک ریشه ساختاری دارد. این پدیده هنگامی رخ می دهد که جامعه به مرحله صنعتی شدن (industrialization) سرمایه دارانه گام می نهد، که این به معنای ثبات و به تدریج کاهش اشتغال در بخش کشاورزی و تبدیل شهر به محل اصلی تولید، ثروت و اشتغال کشورها است. به علاوه پیشرفت های علمی نیز بر رشد جمعیت افزوده و بدین ترتیب شهرنشینی شتابان شکل می گیرد. به طور مثال در انگلستان که آغازگر انقلاب صنعتی بود، شهر لندن به عنوان اولین شهر میلیونی در طول تاریخ در سال ۱۸۰۰ موجودیت یافت و در نیمه اول قرن نوزدهم شهرهایی چون منچستر و بیرمنگام به ترتیب سالانه ۳/۲ درصد و ۲/۷



درصد رشد کردند، که پی آیند آنها تفکیک غیر رسمی زمین، بدمسکنی، جداسازی اجتماعی (segregation)، بالا رفتن میزان بزه و ... بود. همین پدیده نیز در کشورهای توسعه یافته (developing countries) معمولاً از نیمه دوم قرن بیستم به وقوع می پیوندد. با این تفاوت که سرعت شکست ساختار اقتصادی پیش صنعتی از یکسو، که به درست یا غلط آن را «برون زا» (exogenous) می نامند و بالا رفتن عظیم امکانات بهداشتی پس از ۱۸۰۰ (ابتدای قرن نوزدهم میلادی) از سوی دیگر، امواج مهاجرت و شهرنشینی، بدمسکنی و رشد غیر رسمی سکونتگاه ها را شدت بخشیده و چنان می نماید که اسکان غیر رسمی پدیده ای نوظهور است. اما پدیده اسکان غیر رسمی ریشه دیگری نیز دارد و آن ناکارآمدی ها و کاستی های برنامه ریزی ها و سیاستگذاری ها است، که برخی از آن غفلت کرده و تنها مقابله با علل ساختاری را برای جلوگیری از مهاجرت ها موجه می دانند و هر گونه اقدام برای ساماندهی به اسکان غیر رسمی و ایجاد نظام تامین مسکن کم درآمدها را به دوران توسعه یافتگی احاله می کنند. در حالی که توسعه پایدار و توسعه یافتگی منوط و مشروط به توسعه انسانی است که این یک بدون پاسخگویی به نیازهای اولیه انسان که مسکن یکی از آنها است، حاصل نمی شود. همان گونه که پاسخگویی به این حقوق شهروندی در کشورهای توسعه یافته کنونی از اواخر قرن نوزدهم آغاز شده و همراه با توسعه اقتصادی و به عنوان یکی از شروط آن به تدریج تکامل یافت. در ایران، به رغم آن که از برنامه اول عمرانی (۳۴-۱۳۲۷)

ساختمان خانه های ارزان قیمت دارای ردیف اعتباری شد و از برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۲-۴۶) مقوله اسکان غیررسمی یا پاک کردن گودها و زاغه ها به طور عملی در دستور کار قرار گرفت و بعد از پیروزی انقلاب (۱۳۵۷) از برنامه های توسعه به گونه های مختلف همچون ساخت مسکن استیجاری و اجاره به شرط تملیک به وسیله دولت، کم درآمدها هدف برنامه های مسکن گشتند. اما کاستی های برنامه ریزی مسکن و شهری که نگارنده و محققان چندی آنها را به تفصیل مورد بحث قرار داده اند، باعث گسترش اسکان غیررسمی در پیرامون شهرهای بزرگ و تسری آن حتی به شهرهای متوسط نیز گشته است. پژوهش دیگری نیز از افزایش شکاف بین گروه های فقیر و غنی (غریب جینی) در ایران در در سال های گذشته خبر می دهد.^۱

در جدول ۱- بهره مندی از تعداد اتاق را در گروه های درآمدی در سال ۱۳۸۰ نشان داده شده است بطور مثال در حالی که ۴۳/۴ درصد خانوارهای کم درآمد شهری در یک یا دو اتاق زندگی می کنند این رقم برای خانوارهای پردرآمدتر تنها ۲/۳ درصد است که ۲۰ برابر کمتر است. جدول ۲ که حاصل نمونه گیری از خانوارهای دو کانون شناخته شده اسکان غیررسمی در سال ۱۳۷۴ یعنی اکبرآباد و سلطان آباد (نسیم شهر و گلستان شهر کنونی) است همین شکاف را می نمایاند. به طوری که مشاهده می شود تنها ۱۱/۶ درصد زیربنای مسکونی در اختیار خانوارها بالاتر از ۷۵ مترمربع است و فقط ۲/۴ درصد خانوارها بیش از ۱۰۰ مترمربع فضای مسکونی در اختیار داشته اند. این در حالی است که در شهرسازی رسمی متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی جدید ساخته شده حدود ۱۳۰ مترمربع بوده و دولت انواع بخشودگی های مالیاتی و یارانه های دیگر را برای واحدهای مسکونی جدید تا ۱۵۰ مترمربع قایل شده است و خرید این واحدها برای طبقه متوسط بدون وام بانکی متصور نیست، اما همان طور که در جدول های ۳ و ۴ مشاهده می شود تنها ۹ درصد از خریداران واحدهای مسکونی در کانون های مذکور توانسته اند به نوعی از بانک ها وام دریافت کنند و بقیه با تکیه بر رشته های اعتماد درونی و محلی موفق به تامین سرپناهی برای خود گشته اند که ۹۶ درصد از تیر و آهن و آجر است، هر چند که در ساخت آن از مهندس و معمار استفاده نکرده اند.

همان طور که در گزارش های پیش گفته مورد بحث قرار گرفته بود، از آن جا که ساکنان سکونتگاه های غیررسمی در ایران عمدتاً مشاغل متعارف دارند و مسکنی با مصالح متعارف می سازند گسترش اسکان غیررسمی در ایران را عمدتاً باید ناشی از کاستی ها و ناکارآمدی های نظامات

برنامه ریزی مسکن و شهری دانست که سالیان سال است از کم درآمدها غفلت کرده و بدین ترتیب مایه شهروندزادی آنها گشته اند. این امر باعث شده است که عدالت رسمی (formal justice) تعریف شده در قانون اساسی (بطور نمونه اصل سی و یکم) دال بر آن که «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است» نتواند به عدالت عینی (material justice) تبدیل گردد. در این میان همان طور که «آلمان گیلبرت» (Gilbert) عنوان نموده: «برپایی نظام اعتباری مسکن که کم درآمدها را بطوررسمی پوشش دهد، چشم اسفندیار (پاشنه آشیل) برنامه های مسکن در کشورهای توسعه یافته است». پس در ادامه این مقاله می کوشیم که با رجوع به تجربه جهانی در این باره برای تکمیل کردن نظام تامین مالی مسکن و یا شهروند دانستن کم درآمدها سیاستی سازگار ارایه نماییم، باشد که آسیب های ناشی از بی توجهی به این موضوع توسعه پایدار را در ایران از پای نیندازد.

جدول ۱- نسبت خانوارهای نمونه شهری بر حسب تعداد اتاق در اختیار خانوار در گروه های هزینه ای منتخب در سال ۱۳۸۰

تعداد اتاق	کل	یک گروه پایین تر*	یک گروه میانی	بالاترین گروه
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
اتاق ۱	۴/۴۷	۱۱/۶۴	۱/۸۵	۰/۰۰
اتاق ۲	۱۳/۸۸	۳۱/۷۹	۱۰/۴۰	۲/۳۱
اتاق ۳	۲۶/۷۴	۳۲/۹۰	۲۸/۰۴	۱۱/۷۶
اتاق ۴	۳۰/۴۰	۱۸/۴۸	۳۵/۷۰	۳۰/۲۲
اتاق ۵	۱۷/۲۶	۴/۲۵	۱۷/۶۵	۳۳/۸۵
۶ اتاق و بیشتر	۷/۲۶	۰/۹۲	۶/۳۶	۲۱/۸۷

* به دلیل غیرمتعارف بودن مشخصه های پایین ترین گروه (بطور مثال تعداد اعضاء خانوار تک نفره) دومین گروه هزینه ای انتخاب گشت، تا مقایسه معتبر باشد.

مأخذ: مرکز آمار ایران: (۱۳۸۱) نتایج تفصیلی آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار سال ۱۳۸۰

جدول ۲- فراوانی نسبی گروه های زیربنای مسکونی در اختیار خانوارهای نمونه در کانون اسکان غیررسمی پیرامون تهران سال ۱۳۷۳

نسبت (درصد)	زیربنای مسکونی در اختیار خانوار
۱۵/۹	کمتر از ۳۰ مترمربع
۲۵/۳	۳۱ تا ۴۰ مترمربع
۲۰/۱	۴۱ تا ۵۰ مترمربع
۲۷/۱	۵۱ تا ۷۵ مترمربع
۹/۲	۷۶ تا ۱۰۰ مترمربع
۲/۴	۱۰۱ مترمربع و بیشتر
۱۰۰	جمع

مأخذ: اطهاری، کمال - جواهری پور، مهرداد - حاشیه نشینی در ایران علل و راه حل ها - مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری



جدول ۳- میزان بهره مندی خانوارهای نمونه در ساخت مسکن از نیروی کار متخصص در کانون اسکان غیررسمی پیرامون تهران ۱۳۷۳

نوع نیروی کار	میزان بهره مندی (درصد)
مهندس	۰/۰۰
معمار	۱/۷
بنا	۹۹/۶
کارگر	۹۹/۹
اعضاء خانوار	۸۹/۲
کمک بلاعوض دیگران	۱۶/۰

مأخذ: پشین

جدول ۴- منابع دریافت وام خانوارهای نمونه برای خرید واحد مسکونی در کانون اسکان غیررسمی پیرامون تهران ۱۳۷۳

نوع دریافت وام	نسبت (درصد)
صندوق قرض الحسنه	۶۰
قرض الحسنه از اشخاص	۲۴
بانک	۹
سایر	۷
جمع	۱۰۰

مأخذ: پشین

تحول نظام مالی مسکن در جهان

در ابتدا باید به تغییراتی اشاره کرد که سازمان‌هایی بین‌المللی چون بانک جهانی در سیاست‌های تعدیل ساختاری (structural adjustment) اعمال نموده‌اند. سیاست‌های تعدیل ساختاری که براساس کوچک‌سازی دولت، آزادسازی اقتصاد و پیوند با اقتصاد جهانی را در دهه ۱۹۸۰ میلادی در کشورهای توسعه‌یافته هدف گرفته بودند، گاه موجب بحران‌های اقتصادی گشتند و در کشورهای کم‌درآمدها پدید نیاموردند. بطور مثال در آمریکای لاتین در دوران رکود دهه ۱۹۸۰، فقر ۱۷ درصد افزایش یافت و به خصوص در مناطق شهری به ۷۳ درصد رسید، زیرا در دوران تعدیل ساختاری، شهرها بیشتر از روستاها آسیب می‌بینند. به علاوه موفقیت عمومی این سیاست‌ها نیز اندک بود. زیرا در حالی که در دوران ۹۸-۱۹۸۷ تولید ناخالص داخلی جهان ۵۰ درصد افزون گشت، نسبت فقر تنها از ۲۸ درصد به ۲۴ درصد کاهش پیدا نمود و تعداد فقرا ثابت ماند.

به طور نمونه در مورد تحولاتی که در چارچوب سیاست‌های تعدیل ساختاری لازم آمد، در سطح کلان اقتصادی طرح مقوله کارآمدسازی دولت به جای کوچک‌سازی یا تحولات تدریجی اقتصاد به جای «شوک درمانی» و... می‌توان اشاره کرد. در مورد شهرها نیز سیاست «شهرهای بارآور و دربرگیرنده» (productive and inclusive cities) در دستور کار قرار گرفت که می‌کوشد بین رشد اقتصادی و



برابری پیوندی برقرار کند که متضمن توسعه پایدار گردد، یعنی شهرها همراه با حضور موفق در اقتصاد جهانی کم‌درآمدها را نیز دربرگیرند و شهروند بدانند و از رانش آنها به اسکان غیررسمی جلوگیری نمایند.

شاخص‌های کیفی مسکن در شهرهای کشورهای کم‌درآمد

مناطق شهری در زیربنا (m ²)	سرانه سطح اتاق	درصد سازه بادوام	درصد واحدهای دارای آب لوله‌کشی	سرانه هزینه‌های دولتی برای تأسیس زیربنایی (دلار)
۶۸۱	۲/۴۷	۶۷	۵۶	۱۵۰
۸۱۸	۲/۲۴	۸۶	۷۴	۳۱/۴
۱۵۸۱	۱/۶۹	۹۴	۹۴	۴۰/۱
۲۲۸۰	۱/۰۳	۹۹	۹۹	۲۰۴/۶
۳۵۰	۰/۶۶	۱۰۰	۱۰۰	۸۱۳/۵

مأخذ: Paicone, M. 2001, P. 490

از آن جا که در این مقاله نظام تأمین مالی مسکن مورد نظر است، ما به تمام الزامات بارآوری و دربرگیرندگی شهر نمی‌پردازیم. همان‌طور که در قباب ۱ نشان داده شده است، ساخت مسکن به شیوه‌ای است که تأمین مالی می‌شود. هنگامی که تأمین مالی غیررسمی شیوه غالب باشد (همان‌طور که در جدول ۴ در مورد کانون‌های اسکان غیررسمی در ایران مشاهده کردیم) کیفیت ساخت به دلیل منابع محدود و بهره‌گیری از نیروی کار و شیوه‌های سنتی ساخت پایین می‌آید. تأمین مالی دولتی مسکن نیز پی‌آمدهای خاص خود را دارد، زیرا علیرغم تحویل مسکن ارزان و استاندارد به مصرف‌کننده، معمولاً هزینه ساخت بالا است، محیط زندگی یک نواخت و بی‌روح است و تنوع استفاده از متخصص‌ها و حرفه‌ها را نیز فاقد است. اما تأمین مالی مسکن به وسیله بانک‌های تجاری می‌تواند تنوع و کارآمدی را به بخش مسکن وارد کند. البته در مرجع مورد استناد در این باره بر کارآمدی دولت و فراهم آوردن نهادهای لازم برای تحقق چنین امری تأکید شده است.

به طور مثال اگر سیاست‌های زمین و شهرسازی (به عنوان یکی از عوامل اصلی مورد تکیه در اسناد جهانی برای دستیابی به نظام نیرومند تأمین مالی مسکن) و نیز توانایی صنعت ساختمان، راه تولید رقابتی مسکن را ننگشاند، نسبت بهای مسکن به درآمدی سالانه خانوار (سنجه پذیرندگی) به گونه‌ای بالا خواهد رفت که نظام مالی از عهده آن بر نخواهد آمد. همان‌طور که جدول ۵ نشان می‌دهد این نسبت در اروپای شرقی، شمال آفریقا و خاورمیانه ۶/۵۹ برابر و بالاتر از دیگر مناطق جهان است. به راستی نیز در ایران این سنجه معمولاً حدود ۸ برابر درآمد سالانه خانوار بوده، در حالی که حداکثر پذیرش خانوار برای آن بیشتر از ۵ برابر نیست.

کارآمدی صنعت ساختمان، هنگامی که با کارآمدی نظام مالی برای ارایه وام‌های رهنی همراه شود، راه دستیابی

خانوار را به مسکن ملکی آسان و هموار می کند. این امر در کشورهای توسعه یافته به وقوع پیوسته است. به طوری که سنجۀ بهای مسکن به درآمد خانوار در آنها ۷/۴ برابر و نسبت وام های رهنی به کل سرمایه گذاری در مسکن ۹۰ درصد است. در حالی که در کشورهای خاورمیانه این نسبت ها به ترتیب ۶/۵۹ برابر و ۳۴ درصد گزارش شده، که در مورد ایران وضع اگر بدتر نباشد، بهتر نیست. نظام کارآمد تامین مالی مسکن، باید در خدمت گروه های مختلف درآمدی باشد و یا کمک های دولت و نهادهای مکمل، گروه های پایین درآمدی را نیز دربرگیرد. در قاب ۲ به طور تمثیلی انواع تامین مالی مسکن برای گروه های مختلف درآمدی ارائه شده است. همان طور که مشاهده می شود، گروه های پردرآمد از نظام متعارف مالی بدون الزام به دخالت دولت بهره مند می شوند و نهاد لازم برای گسترش این نظام، بیمه رهن است که راه رهن ثانویه را می گشاید. خانوارهای میان درآمد و کم بضاعت که بدنه اصلی بازار مسکن را تشکیل می دهند، در سطوح بالاتر عمدتاً به بیمه رهن برای تکمیل بازار آن نیاز دارند، اما یارانه های شفاف برای ارتقای توان خانوارهای کم بضاعت (modest) مورد نیاز است تا بتوانند در بازار متعارف مسکن حضور داشته باشند.

در قاب ۳ جریان عمومی نظام تامین مالی مسکن منعکس شده است که در آن جایگاه رهن ثانویه قابل مشاهده است، که توضیح انواع آن هدف این مقاله نیست. آن چه که روشن است هدف نهایی یک نظام کارآمد تامین مالی مسکن، ادغام هر چه بیشتر فعالیت هایی است که از طریق صندوق مسکن اجتماعی و اشکال مختلف مسکن اجتماعی صورت می پذیرد، بانظام و بازار اصلی مسکن است. برای رسیدن به این هدف دو اقدام اساسی لازم است که در قاب ۴ بازتاب یافته. یکی تشکیل سازمان های غیردولتی (غیرانتفاعی، تعاونی و...) به عنوان واسطه دریافت کمک ها و یارانه های دولتی است. این سازمان ها می توانند مشکلات مربوط به هزینه های معاملاتی (Transaction costs) تضمین و نظارت وام ها، نبود مشخصه های لازم ثبتی و... را حل نمایند. البته همان طور که مشاهده می شود به انجام رساندن اصلاحات در امور شهرسازی و زمین برای مسکن سازی ارزان تر از شروط برپایی این نظام مالی است.

قاب ۵ افراد اصلی برنامه یاری رسانی در بخش مسکن را نشان می دهد که بر رویکرد همه جانبه و تلفیق اقدامات مختلف با عملیات مالی، نهادسازی مشارکتی و مشارکت بخش خصوصی تکیه دارد. مفید بودن این توصیه ها هنگامی مشخص می شود که بدانیم بخش مهمی (۶۵ درصد) از

ساکنان کانون های اسکان غیررسمی پیرامون تهران در سال ۱۳۷۳ (اکبرآباد و سلطان آباد) مسکن خود را خریداری کرده بودند، که این نشانه فعال بودن سازندگان خصوصی محلی در ساخت مسکن برای فروش است که از متوسط بازار رسمی کشور بالاتر بوده است. یعنی ساماندهی این سازندگان خود گامی اساسی در راه ساخت مسکن متعارف و تشکیل بازار متعارف مسکن محسوب می شود. همچنین تحقیقات انجام گرفته از وجود انواع صندوق های قرض الحسنه در این کانون ها خبر می دهد که یک سرمایه اجتماعی وزین برای تشکیل نظام تامین مالی شایسته مسکن محسوب می شوند.

در قاب ۷ به ابزارهای مختلف پرداخت یارانه تامین مسکن اشاره شده است، برای توضیح بیشتر باید گفت، اعطای یارانه نرخ سود بانکی از برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸) در ایران مطرح شد و در برنامه دوم به اجرا درآمد، اما به دلیل خاصیت انباشتی آن و هزینه های سنگین در برنامه سوم متوقف شد، همان گونه که در کشورهای دیگر نیز به دلیل مسایل فزاینده به تدریج منسوخ می شود. یا هر چند در ایالات متحده آمریکا بازار کامل رهن ثانویه آن به گونه ای است که می تواند از طریق سازمان هایی چون (Fannie Mae) و (Freddie Mac) پوشش وسیع برای گروه های مختلف خانوار و انواع مسکن و سازمانها مالی آنها ایجاد نماید، اما این نظام دارای چنان قدمت و پیچیدگی است که به راحتی در کشورهای توسعه یافته نمی تواند بکار گرفته شود.

نتیجه گیری و پیشنهادها

بررسی تجربه جهانی و مقایسه آن با تجربه ایران درباره مسکن کم درآمد و به ویژه تامین مالی آن نشان می دهد:

۱- در ایران سیاست خانه سازی دولتی (استیجاری و اجاره به شرط تملیک) از برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) به عنوان تنها مشکل مسکن اجتماعی (تامین مسکن کم درآمد) رایج نشد. این برنامه هزینه های سنگین به دولت تحمیل کرده و از لحاظ کمیت موفق نبوده و در بهترین حالت اقسار پایین میان درآمدها را پوشش داده است. همچنین سیاست های کنونی زمین و شهرسازی پاسخگوی یک نظام مالی برای کم درآمدها نیست.

۲- نظام تامین اجتماعی و سازمان های فعال در آن (تا سازمان تامین اجتماعی، بنیادها، کمیته های امداد و...) به صورت گسیخته از هم و گسیخته از برنامه های مسکن عمل می کنند و قادر نیستند یک تور ایمنی (Safty net) برای تامین مسکن کم درآمدها ایجاد کنند.

**جدول ۵- نسبت بهای مسکن به درآمد سالانه خانوار
به عنوان سنجۀ پذیرندگی**

منطقه	نسبت (درصد)
جنوب صحرائی آفریقا	۲/۲۱
آسیای جنوبی	۶/۲۵
آسیای شرقی	۴/۱۵
آمریکای لاتین و کارائیب	۲/۳۸
اروپای شرقی، خاورمیانه، شمال آفریقا*	۶/۵۹
کشورهای صنعتی	۴/۷۰

مأخذ: Hoek-smit, MC. Mortgage finance Workshop. world Bank. 2000

* این نسبت برای ایران معمولاً حدود ۸ برابر بوده است.

**جدول ۶- نسبت ارزش وام های رهنی
به کل سرمایه گذاری در مسکن**

کشورها	نسبت (درصد)	مناطق	نسبت (درصد)
کم درآمد	۱۳	جنوب صحرائی آفریقا	۱۳
میان درآمد پایین	۲۸	آسیای جنوبی	۸
میان درآمد	۴۰	آسیای شرقی	۴۱
میان درآمد بالا	۷۸	آمریکای لاتین، کارائیب	۳۷
		اروپای شرقی، خاورمیانه، شمال آفریقا*	۳۱
		کشورهای صنعتی	۹۰

مأخذ: پیشین

* این نسبت برای ایران نیز صادق است.

**قاب ۱- ساخت مسکن به شیوه ای است
که تامین مالی می شود**

<p>• تامین مالی غیر رسمی</p> <p>- برآیندی مشهود از شکست سیاست ها و نهادسازی ها</p> <p>- ارتقاء آهسته مسکن ناشی از پس اندازهای محدود شخصی</p> <p>- ساخت شخصی مسکن* با بهره گیری از نیروی استاد- بنا</p>
<p>• تامین مالی دولتی</p> <p>- واحدهای مسکونی استاندارد، یکنواخت، ارزان قیمت (بازینه منابع سنگین، اما ارزش استفاده پایین برای ساکنان)</p> <p>- نظامات ناکارآمد ساخت مسکن</p> <p>- حذف خدمات مستغلات و مالی، حرفه ها به سوی محدودیت رانده می شوند.</p>
<p>• تامین مالی بانک تجاری</p> <p>- عرضه متنوع واحدهای مسکونی</p> <p>- زمان کوتاه ساخت</p> <p>- سازندگان حرفه ای و صنعت مستغلات سازمان یافته</p>

مأخذ: Renaud, B. Wharton international housing finance program, 2000

* باید در نظر داشت که در ایران تلفیقی خاص بین ساخت شخصی مسکن اما بطور رسمی با تامین مالی بانکی وجود دارد.

۳- در نظام مالی تامین مسکن کم درآمدها جایی ندارند یا راهبردی برای دربرگیرندگی آنها وجود ندارد. سیاست های مالی (وجوه اداره شده، بخشایش های مالیاتی، سود بانکی و...) به سوی نوعی انبوه سازی گرایش دارد که حداکثر اقتسار پایین میان درآمد را پوشش داده است.

با وجود این کاستی ها یعنی بهره مند نبودن کم درآمدها در ایران از کمک های دولتی و نظام بانکی برای تامین مسکن خود، در استان های برخوردار بیش از ۹۰ درصد و در استانهای محروم بیش از ۸۰ درصد از اسکان غیررسمی با مصالح معمول ساخته شده است، در صورتی که در دیگر کشورهای توسعه یافته این ارقام تقریباً معکوس است. به عبارت دیگر طرح های یارانه ای تامین مالی مسکن در ایران می توانند در صورت همراهی دیگر سیاست ها (زمین، شهرسازی و...) به سرعت بخش بزرگی از اسکان غیررسمی را به بازار اصلی مسکن پیوند زنند و بدین ترتیب حیات متقابل به یکدیگر ببخشند.

در حال حاضر سیاست های مسکن دولت به گونه ای است که از یکسو با برنامه های ساخت مسکن ارزان قیمت یا دیگر یارانه هایی که سازمان های امداد رسانی عرضه می کنند، از کم درآمدها در حوزه مسکن شهروندی منفعل می سازد یا از سوی دیگر به دلیل آن که سیاست های کنونی عرضه زمین و تامین مالی ساخت مسکن و قیمت آنها برای کم درآمدها قابل پذیرش نیست، آنها را به خروج از نهادهای رسمی مجبور می کند. در واقع آن چه به نام سیاست های توانمندسازی Enabling و تواناسازی Empowerment در جهان مطرح شده است، برای آن است که کم درآمدها شهروندی فعال باشند و از سرمایه های اجتماعی یا اعتماد و پیوستگی درونی و بیرونی جماعات (community) برای ارتقاء حیاتشان بهره گیری شود. در چارچوب نظام تامین مالی مسکن پیشنهاد می شود:

الف- از وجود صندوق های قرض الحسنه برای تشکیل صندوق های پس انداز و وام محلی استفاده گردد، تا فعالیت های مندرج در قاب ۴ را به انجام رسانند.

ب- این صندوق ها تحت نظارت یک سازمان مالی (صندوق ملی) تشکیل شوند که نقش میانجی مالی را بین دولت و نظام بانکی از یک سو و صندوق های پس انداز و وام محلی ایفا کنند.

پ- این صندوق ملی از یارانه های دولتی بنا بر بضاعت صندوق های محلی برای تقویت سرمایه اولیه، تضمین اعتبار آنها نزد نظام بانکی (به نسبت وام پرداختی آنها به اعضاء به عنوان بازار اولیه رهن) استفاده می کند.



قاب ۲- تقسیم بندی بازار مسکن و انواع تامین مالی آن

نهاد مکمل	نوع تامین مالی	گروه بندی درآمدی خانوار
بیمه رهن	وام پس انداز	پر درآمد: دهک ۱ تا ۱۰
بیمه رهن + پارانه شفاف به خریداران	وام پس انداز	خانوارهای میان درآمد و کم بضاعت دهک ۷ تا ۱۲
پارانه مستقیم نقدی یا خدماتی و مصالح از طریق سازمانهای غیرانتفاعی	پارانه	خانوارهای کم درآمد دهک ۱ تا ۳
	تورایمنی پیوسته ارتقا، محله ای	
	مسکن اجتماعی و دیگر اشکال کمک	

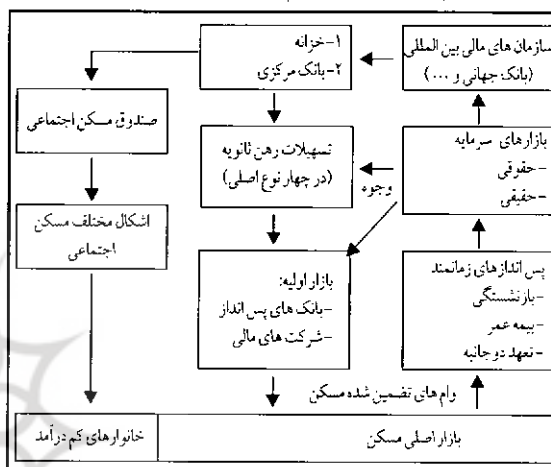
مأخذ: پیشین

قاب ۶- برنامه یاری رسانی در بخش مسکن

<p>□ بسته (Package) یاری رسانی برای خانوارهای کنار گذاشته شده تدوین گردد.</p> <p>□ نظام انگیزش برای مشارکت سازمان های غیردولتی و وام دهندگان تا نرخ های بازار وام درخور گروه های کم درآمد شود.</p> <p>□ اصلاح واقعی بخشی برای تسهیل مشارکت سازندگان بخش خصوصی.</p>
--

مأخذ: پیشین

قاب ۳- جریان نظام تامین مالی مسکن



مأخذ: پیشین

قاب ۷- ابزارهای مختلف پرداخت یارانه

تامین مالی مسکن

<p>۱- یارانه نرخ سود بانکی (که عوارضی منفی می تواند داشته باشد)</p> <p>۲- بازار کامل رهن ثانویه (که با عملکردی پیچیده در ایالات متحده برپا شده است)</p> <p>۳- پیش خرید رهن (که اروپای غربی و شرقی عمل می شود و اقساط ماهانه برای دوره زمانی مشخص پیش خرید شده در طول زمان کاهش می یابد)</p> <p>۴- پس انداز تکلیفی مسکن یا وام برای مصرف کننده برای مصرف کننده مسکن (که اخیراً بیشتر در قراردادهای دوطرفه و وام دهندگان کوچک بکار گرفته می شود)</p>
--

مأخذ: پیشین

قاب ۴- بهره گیری آگاهانه از طرح یارانه ای

تامین مالی مسکن

<p>■ حضور حداکثر سازمان های غیردولتی واسطه در فرآیند وام دهی و تحقق آن</p> <p>- سازمان های غیردولتی می توانند وام گرفته و آن را به افراد وام دهند</p> <p>- سازمان های غیردولتی می توانند وام های موسسات مالی را تعهد کنند و خدمات مربوطه را به انجام برسانند</p> <p>- سازمان های غیردولتی می توانند از برنامه های محله ای پشتیبانی کنند</p> <p>- سازمان های غیردولتی می توانند تضمین و بیمه رهنی را سامان دهند</p> <p>■ به انجام رساندن اصلاحات زمین و شهرسازی برای مسکن سازی ارزاتر، تسهیل دسترسی به زمین و تشویق مشارکت سازندگان بزرگ و کوچک</p>
--

مأخذ: همانند جدول ۵

نسبت هزینه مسکن به کل هزینه هر دهک

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۰	دهک
اول	۲۵	۳۲	۴۲/۳	۴۵	
دوم	۲۶	۴۷	۲۸/۳۹	۴۰	
سوم	۳۳	۴۴	۳۷/۵	۳۸	
چهارم	۳۰	۴۳	۳۶/۷	۳۷	
پنجم	۳۱	۴۸	۳۵/۹	۳۶	
ششم	۲۸	۴۰	۳۴/۷	۳۴	
هفتم	۲۸	۴۱	۳۴/۶	۳۲	
هشتم	۲۸/۸	۴۳	۳۳/۵	۳۱	
نهم	۲۲/۹	۴۳	۳۲/۲	۲۹	
دهم	۱۷/۹	۳۴	۲۹/۸	۲۳	

گروه بندی هزینه مسکن خانوارهای شهری
(میلیون ریال)

۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۰	۱۳۶۵	
۲/۶	۲/۲	۲	۱/۶	۱/۲	۰/۹۷	۰/۷۵	۰/۵۴	۰/۴	۰/۲۵	۰/۱	دهک اول
۴/۱	۳/۵	۳/۱	۲/۵	۲	۱/۶	۱/۲	۰/۹۴	۰/۷	۰/۵۴	۰/۱۹	دهک دوم
۵/۱	۴/۳	۳/۹	۳/۲	۲/۵	۲	۱/۵	۱/۱	۰/۸۷	۰/۶۷	۰/۲۵	دهک سوم
۶/۰/۸	۵/۱	۴/۶	۳/۸	۳/۱	۲/۵	۱/۸	۱/۴	۱	۰/۷۷	۰/۳۳	دهک چهارم
۷/۰/۴	۵/۹	۵/۳	۴/۵	۳/۶	۲/۹	۲/۱	۱/۷	۱/۳	۱/۰/۱	۰/۳۷	دهک پنجم
۷/۸	۶/۵	۶	۵/۱	۴/۱	۳/۲	۲/۴	۱/۹	۱/۵	۱/۱	۰/۳۹	دهک ششم
۸/۸	۷/۷	۶/۸	۵/۹	۴/۸	۳/۹	۲/۸	۲/۲	۱/۷	۱/۳۶	۰/۴۵	دهک هفتم
۱۰/۶	۹/۲	۸	۷	۵/۶	۴/۶	۳/۴	۲/۶	۲/۱	۱/۶۵	۰/۵۱	دهک هشتم
۱۲/۸	۱۱	۹/۹	۸/۹	۷	۵/۸	۴/۱	۳/۲	۲/۷	۲/۱	۰/۶۲	دهک نهم
۲۱/۲	۱۷/۲	۱۴/۸	۱۲/۴	۱۰/۵	۹/۴	۶/۱	۴/۷	۴/۲	۳/۲	۰/۷	دهک دهم
۳/۷	۳/۶	۳/۵	۳/۹	۳/۸	۴	۳/۸	۳/۸	۴/۴	۴/۳	۳	نسبت دو دهک بالا به چهار دهک پایین
۸	۷/۸	۷/۴	۸/۳	۸/۷	۹/۶	۸	۸/۷	۱۰/۵	۱۲/۸	۷	دهک آخر به دهک اول
۸/۹	۷/۶	۶/۶	۵/۶	۴/۴	۳/۷	۲/۷	۲/۰/۴	۱/۶	۰/۹۷	۰/۳۶	متوسط هزینه
-	-	-	۰/۴۰	۰/۴۱	۰/۴۲	۰/۴۲	۰/۳۹	۰/۴۰	۰/۴۱	۰/۳۴	ضریب جینی

گروه بندی هزینه ای خانوارهای شهری
(میلیون ریال)

۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۰	۱۳۶۵	
۵/۷	۴/۹	۴/۵	۳/۶	۲/۹۷	۲/۳	۱/۸	۱/۴	۰/۹۵	۰/۷۶	۰/۴	دهک اول
۱۰/۱	۸/۷	۷/۷	۶/۴	۵/۲	۴/۱	۳/۲	۲/۴	۱/۷	۱/۱۴	۰/۷۲	دهک دوم
۱۳/۲	۱۱/۴	۱۰/۱	۸/۴	۶/۸	۵/۵	۴/۳	۳/۲	۲/۳	۱/۵	۰/۷۶	دهک سوم
۱۶/۲	۱۴/۱	۱۲/۳	۱۰/۴	۸/۳	۶/۸	۵/۳	۳/۹	۲/۸	۱/۸	۱/۱	دهک چهارم
۱۹/۳	۱۶/۶	۱۴/۷	۱۲/۳	۹/۹	۸/۲	۶/۴	۴/۶	۳/۴	۲/۱	۱/۲	دهک پنجم
۲۲/۸	۱۹/۵	۱۷/۵	۱۴/۶	۱۱/۷	۹/۸	۷/۶	۵/۵	۴/۱	۲/۷	۱/۴	دهک ششم
۲۷/۱	۲۳/۳	۲۰/۸	۱۷/۴	۱۳/۸	۱۱/۷	۹	۶/۵	۴/۹	۳/۳	۱/۶	دهک هفتم
۳۳/۵	۲۸/۵	۲۵/۲	۲۱/۲	۱۶/۹	۱۴/۴	۱۱/۱	۸	۶	۳/۸	۱/۸	دهک هشتم
۴۴/۲	۳۷/۴	۳۳	۲۷/۸	۲۲	۱۷/۸	۱۴/۴	۱۰/۴	۷/۷	۴/۹	۲/۱	دهک نهم
۸۹/۶	۷۴/۵	۶۳/۱	۵۱/۸	۴۲/۴	۳۵/۹	۲۱/۲	۱۹/۶	۱۴/۷	۹/۳	۴/۱	دهک دهم
۵/۸	۵/۶	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۳/۸	۴/۸	۵/۳	۵/۶	۵/۴	۴/۱	نسبت دو دهک بالا به چهار دهک پایین
۱۵/۷	۱۵/۲	۱۴/۱	۱۴/۳	۱۴/۲	۱۵/۱	۱۲	۱۴	۱۵/۴	۱۲/۲	۱۰/۲	دهک آخر به دهک اول
۴۲/۰/۲	۲۴/۱	۲۰/۷	۱۶/۶	۱۳/۳	۱۱	۸/۸	۶/۲	۴/۶	۳	۱/۳	متوسط هزینه

درد

سهام هزینه مسکن هر دهک
درآمدی از کل هزینه مسکن
(درصد)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۰	دهک
اول	۲/۹	۲/۵	۲/۶۲	۲/۹	
دوم	۵/۳	۵/۵	۴/۲۳	۴/۶	
سوم	۷/۱	۶/۹	۵/۴	۵/۷	
چهارم	۹/۴	۷/۹	۶/۷	۶/۸	
پنجم	۱۰/۵	۱۰/۴	۷/۹	۷/۹	
ششم	۱۰/۹	۱۱/۳	۸/۹	۸/۷	
هفتم	۱۲/۵	۱۴	۱۰/۶	۹/۸	
هشتم	۱۴/۲	۱۷	۱۲/۵	۱۲	
نهم	۱۷/۳	۲۱/۶	۱۵/۸	۱۴/۳	
دهم	۱۹/۷	۳۳	۲۵/۵	۲۴	
ضریب جینی	٪۳	٪۴۳	٪۴۳	٪۴۱	

نرخ مالکیت
در دهک های درآمدی

سال	۱۳۷۱	۱۳۷۹	دهک
۱	۶۰	۵۷	
۲	۶۳	۶۱	
۳	۷۱	۶۹	
۴	۷۲	۷۰	
۵	۷۳	۷۳	
۶	۷۳	۷۴	
۷	۷۵	۷۵	
۸	۷۶	۷۵	
۹	۸۰	۷۹	
۱۰	۸۱	۸۰	

مأخذ

1-Pacione, M. Urban Geography, Routledge, 2001. PP,48-54.

۲- برای مثال رجوع کنید به:

الف- اطهاری، کمال - جواهری پور، مهرداد. حاشیه نشینی در ایران: علل و راه حل ها. بخش دوم مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران ۱۳۷۴.

ب- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف، گزارش نهایی شماره ۳ (شرایط تحقیق طرح). ۱۳۷۹.

پ- وزارت کشور (دفتر امور اجتماعی)، مناطق حاشیه نشینی استان های سراسر کشور، تیرماه ۱۳۸۰.

ت- حبیبی، سیدمحسن، نقش و جایگاه مجموعه های زیستی پیرامون شهرهای بزرگ در نظام اسکان کشور. هفت شهر. سال ۳ شماره ۸، ۱۳۸۱.

ث- مهندسین مشاور ساز عرش، طرح توانمندسازی محله باباییان، سازمان عمران و بهسازی شهری. ۱۳۷۹.

ج- شیخی، محمد. برآیند شکل گیری و دگرگونی سکونتگاه های خودرو پیرامون کلان شهر تهران، هفت شهر. سال ۳ شماره ۸، ۱۳۸۱.

۳- وزارت کشور «دفتر اجتماعی»، مناطق حاشیه نشین استانهای کشور، تیرماه ۱۳۸۰.

۴- یزدانی، فردین. ارزیابی کارایی سیاست گذاری در بازار مسکن ایران. فصلنامه اقتصاد مسکن. شماره مسلسل ۳۲. ۱۳۸۰.

۵- اطهاری، کمال. عدالت در فضا. هفت شهر. سال سوم. شماره نهم و دهم. ۱۳۸۱.

6- Gilbert, Alan. Financing self-help housing. International Planning Studies, Vol. 5, No. 2. 2000. PP. 165-190.

7- Habitat, From Structural Adjustment Programmes to Poverty Reduction Strategies, IFUP, 2001.