

ارزیابی سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران در رویارویی با نابرابری فضایی^۱

امیر شفیعی* ، زهره عبدی دانشپور**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۲۴

چکیده

سیاست‌گذاری مسکونی یکی از عرصه‌های مهم سیاست‌گذاری شهری است. ویژگی‌های اجتماعی مسکن و نیز اثرات گسترده بخش مسکن در اقتصاد، سیاست‌گذاری مسکونی و پشتیبانی تأمین مسکن را جزئی از سیاست‌گذاری عمومی قرار داده است. آن شیوه سیاست‌گذاری عمومی که مسکن را به‌عنوان «حق اجتماعی» نادیده می‌گیرد، سبب شکل‌گیری نابرابری فضایی در سیستم مسکونی شهرها می‌شود. مشکل مسکن در تهران، هم به‌عنوان جزئی از یک مشکل فراگیر در سطح ملی و هم جزئی از مشکل‌های این بزرگ‌شهر به نابرابری فضایی منجر شده است. آگاهی از چگونگی اثرگذاری سیاست‌های شهری و ردیابی علل پیدایش نابرابری مسکونی، امکان سیاست‌گذاری کارآمد برای رویارویی با این مشکل برنامه‌ریزی را فراهم می‌آورد. این مقاله بر روند کار و نیز محتوای سیاست‌های اجراشده و مؤثر بر ساختار مسکونی شهر تهران، تمرکز کرده و اثر آنها را بر نابرابری فضایی، شناسایی کرده است.

برای دستیابی به هدف این مقاله یک فرآیند دو مرحله‌ای توصیفی-تحلیلی بر اساس راهبرد پژوهش قیاسی پیگیری شده است و اثرات سیاست‌ها بر نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران با استفاده از تحلیل طولی و تحلیل محتوای تماتیک (فرهستی) سیاست‌ها تحلیل و مقایسه شده‌اند. یافته‌های مقاله نشان می‌دهند که دستور کار سیاست‌های چیره، فاصله زیادی برای رویارویی با مشکل شهری نابرابری فضایی در شهر تهران دارد. این مقاله رهیافت و چارچوبی برای رویارویی با این مشکل به‌طور کلی و در تهران ارائه می‌کند.

واژه‌های کلیدی: مسکن، ساختار مسکونی، سیاست‌گذاری مسکونی، نابرابری مسکونی، نابرابری

فضایی، شهر تهران

۱- این مقاله مبتنی است بر رساله دکتری نویسنده نخست با عنوان «اثرات سیاست‌های شهری بر نابرابری فضایی در شهر تهران» به راهنمایی نویسنده دوم.

** دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای (شهرسازی) از دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول).
amirsh65@gmail.com
** استاد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای (شهرسازی) دانشگاه شهید بهشتی.
z.a.daneshpour@gmail.com

مقدمه

فضای مسکونی گسترده‌ترین «ناحیه کارکردی شهری»^۱ است که به دلیل جنبه اجتماعی خود، بر همه افراد بهره‌مند یا نابهره‌مند از آن اثر می‌گذارد. مسکن و اقتصاد (در هر دو سطح میکرو و ماکرو) همواره دارای میانکنش تنگاتنگ بوده و نه فقط مسیری بوده که توسط آن سیاست‌های پولی بر رشد اقتصاد اثرگذار بوده (Pozdena, 2010)، بلکه در توسعه اقتصادی کشورهای مبتنی بر اقتصاد سرمایه‌داری نیز همواره نقش مهمی را بازی کرده است. سیاست‌گذاری در این عرصه به این دلیل که از مشکل شهرنشینی جدا نبوده، از پابرجاترین مشکل‌های شهری بوده که همواره به‌جای برخورد با «علت‌ها»، با «معلول‌ها» و «نشانه‌ها» برخورد شده است. در بیشتر کشورهای جهان به دو مشکل اصلی و دیرپای مسکن یعنی ۱) فشار خانوارهای جدید متقاضی مسکن و ۲) فزونی واحدهای مسکونی با کیفیت پایین و نیازمند اصلاح و تعمیر، مشکل جدیدی افزوده شده است که عبارت است از پایین بودن سطح درآمد خانوارها و بالا رفتن بهای زمین و مسکن جدید و اختصاص سهم بالایی از درآمد خانوار به مسکن، که موجب شکل‌گیری و افزایش «نابرابری فضایی»^۲ در شهرها می‌شود. افزایش نابرابری و افزایش سطح و تنوع گونه‌هایی از فقر، دارای همبستگی هستند و حتی نهادهای بین‌المللی چون سازمان ملل اشاره به فقر مادی را با نابرابری و «جدایی اجتماعی»^۳ جایگزین کرده‌اند (Pugh, 2013: 93; Caves, 2005: 175-6). نابرابری فضایی (که همخوان با و مترادف «عدم تعادل فضایی»^۴ نیز می‌تواند در نظر آید) یک مشکل برنامه‌ریزی^۵ بشمار می‌آید. این مشکل زمانی بروز می‌کند که ساختار فضایی^۶ ناحیه‌های مختلف شهر دارای تفاوت‌هایی بارز و آشکار باشند، تفاوت‌هایی که نیاز به تهیه و تولید راه‌حل‌های

-
1. Urban functional area
 2. Spatial inequality
 3. Social segregation
 4. Spatial imbalance
 5. Planning problem
 6. Spatial structure

برنامه‌ریزی متفاوتی در مورد ناحیه‌های مختلف داشته و پاسخگویی هدف والای ایجاد برابری و یا تعادل فضایی در یک شهر باشد (عبدی دانشپور، ۱۳۸۱). منظور از فضا، فضای چندبُعدی و فضای تجریدی است که دارای n بُعد دربرگیرنده ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، مدیریتی و جز آن می‌شود (عبدی دانشپور، ۱۳۸۷: ۲۲۴) «جدایی فضایی»^۱ که در آن جمعیت مطابق با ویژگی‌های گوناگونی چون گروه‌بندی اجتماعی-اقتصادی در ناحیه‌های شهری مختلف از یکدیگر جدا می‌شوند، صفت بارز شهرهای همه جامعه‌ها، چه بیشتر و چه کمتر توسعه‌یافته، است.

برای بسیاری از شهرها این جدایی، اگر نه پدیدآورنده، بلکه تشدیدکننده برخی مشکل‌های اجتماعی بوده است و بسیاری از مشکل‌های اجتماعی-اقتصادی این‌گونه جامعه‌ها از وجود جدایی‌گزینی مسکونی ناشی می‌شود (عبدی دانشپور، ۱۳۸۱؛ Mossay & Picard, 2013). این تفاوت به معنی تفاوت دسترسی و اثرگذاری گروه‌های اجتماعی-اقتصادی مختلف بر ابعاد فضا یعنی بر عرصه‌های گوناگون اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و کالبدی است. نابرابری در ساختار مسکونی یک شهر که خاصیت فضایی دارد و دربرگیرنده این ابعاد بوده، موجب دسترسی نابرابر گروه‌های مختلف به انواع خدمات رفاهی وابسته به مسکن شده و بر بهره‌مندی از شرایط زیستی مطلوب اثر گذاشته و در ارتباط متقابل هم‌افزا با نابرابری درآمد، نابرابری محیطی، نابرابری قومی-نژادی و جز آن نیز قرار می‌گیرد. نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها به شکل جدایی سکونتی و دولت‌مندان‌گری^۲ و سکونت غیررسمی در محیط‌های پیراشهری^۳ بروز می‌یابد که تبدیل به چالش مهمی در سیاست‌گذاری شهری و سیاست‌گذاری مسکونی در شهرهای جهان شده است.

-
1. Spatial segregation
 2. Gentrification
 3. Informal settlement

نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها دو وجه محتوایی و روند کاری دارد؛ نخست چستی محتوایی و این که میان گروه‌های مختلف اجتماعی-اقتصادی از نظر برخورداری از خدمات رفاهی در یک جامعه نابرابری وجود دارد و چرایی محتوایی، یعنی چرایی شکل‌گیری این وضعیت، ماهیت و مشکل‌های پدید آمده و چگونگی محتوایی یعنی راه‌های کاهش مشکل‌ها و دوم چستی؛ چرایی و چگونگی روند کاری در مورد دستور کارها؛ سازوکارهای مقتضی و روابط میان عناصر سیاست‌گذار (برای بررسی نظریه‌های محتوایی نک به عبدی دانشپور، ۱۳۸۷: ۳۸-۴۰). تغییر این شرایط به مجموعه‌ای از عوامل و نیز به‌شدت به مکان وابسته است و تلاش برای تغییر کیفیت محیطی فضای دچار افت شهری^۱ (همراه با تلقیات اجتماعی-اقتصادی)، مانع از آن می‌شود تا نابرابری درون یک چرخه به‌صورت مداوم در یک مکان بازتولید گردد.

در شهر تهران نابرابری فضایی شدید و گسترده‌ای وجود دارد که با بزرگسری، پراکنده‌رویی، حاشیه‌نشینی، قطبی‌شدن درآمدی و تغییرات مخرب محیط پیراشهری و به‌ویژه نابرابری فضایی گسترده در سیستم مسکونی شهر تهران همراه بوده و قابل‌شناسایی است (عبدی دانشپور، ۱۳۷۸: ۴۳-۴۵؛ ۱۳۸۱: ۲۱؛ ۱۳۸۵: ۹-۱۱؛ دانشپور و شفیعی، ۱۳۹۷؛ راغفر، محمدی‌فر و سنگری مهذب، ۱۳۹۲؛ اعظم آزاده، ۱۳۸۱؛ مدنی‌پور، ۱۳۸۱). مشکل مسکن در تهران، که باید آن را از یک سو پاره‌ای از یک مشکل فراگیر در سطح ملی و از سوی دیگر پاره‌ای از مجموعه مشکل‌های شهری این بزرگ‌شهر شمرد، ابعاد گوناگونی دارد که در افزایش بهای مسکن، کمبود مسکن مناسب گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست، فرسودگی مسکن و یورش سوداگران ملکی به مسکن فرسوده و غیرفرسوده نمایان شده و در نابرابری فضایی، تجلی می‌یابد. حضور ناکامل و ناکافی بخش عمومی در عرضه مسکن، بازار مسکن این شهر را میدان هم‌آورد بخش خصوصی ساخته است (عبدی دانشپور، ۱۳۸۱؛ عبدی دانشپور و شفیعی، ۱۳۹۷: ۲۸۶-۲۸۱).

چگونگی اثرگذاری سیاست‌های شهری - تحلیل و مقایسه اثرات سیاست‌های بخشی از یک سو و سیاست‌های یکپارچه و فضایی از دیگر سو - و ریشه‌های پیدایش نابرابری مسکونی، که امکان سیاست‌گذاری کارآمد برای رویارویی با این مشکل برنامه‌ریزی را پدید می‌آورد، مشکل مورد پژوهش در فضای تحلیل مقاله است. این موضوع نیازمند بررسی سیر دگرگونی سیاست‌های (بیشتر بخشی و نافضایی) مرتبط با وضعیت نابرابری مسکونی در شهر تهران، است و می‌تواند زمینه سیاست‌گذاری فضایی و یکپارچه که دارای اولویت‌بندی زمانی - جغرافیایی، برنامه عمل مناسب در عرصه‌های گوناگون سیاست‌گذاری مبتنی بر ترکیب سیاست‌های مختلف شهری، باشد، را فراهم آورد.

دوگانه برابری - نابرابری ساختار مسکونی و برنامه‌ریزی برای رویارویی با نابرابری فضایی را می‌توان از یک زاویه دوگانه پدیده‌های مربوط به محتوا در برابر فرایندهای مربوط به روند کار سیاست‌گذاری شهری سنجد. دوگانه برابری - نابرابری محتوایی به این موضوع می‌پردازد که بر اساس نشانگرهای تعریف‌شده، نابرابری میان ناحیه‌های مختلف شهری چقدر و چگونه در فضا گسترده شده است. در برابر آن، دوگانه برابری - نابرابری روند کاری به فرایندهای سیاست‌گذاری می‌پردازد. این مقاله با ترکیبی از این زاویه دوگانه بر روند کار و نیز محتوای سیاست‌های بخشی و فضایی اجراشده و مؤثر بر ساختار مسکونی شهر تهران، تمرکز کرده و دستیابی پاسخ به این پرسش را در دستور کار خود قرار داده است که «سیاست‌های مسکونی چه اثراتی در تشدید یا رویارویی با نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران داشته‌اند؟».

پیشینه پژوهش

پژوهش‌های پیشین مرتبط با موضوع و مورد پژوهش این مقاله در دو گونه محتوایی و روند کاری قابل‌ردیابی هستند. نخست پژوهش‌هایی که نابرابری فضایی و یا به‌طور

خاص نابرابری مسکونی را در شهر تهران سنجیده‌اند (عبدی دانشپور، ۱۳۷۸: ۴۳-۴۵؛ ۱۳۸۱: ۲۱؛ ۱۳۸۵: ۹-۱۱؛ عبدی دانشپور و شفیعی، ۱۳۹۷؛ راغفر، محمدی‌فر و سنگری مهدب، ۱۳۹۲؛ اعظم‌آزاده، ۱۳۸۱) خود قابل تقسیم به ۵ گونه اصلی هستند (درباره این گونه‌بندی‌ها بنگرید به عبدی دانشپور و شفیعی، ۱۳۹۷: ۴-۲۷۰). دوم پژوهش‌هایی که روند کارهای برنامه‌ریزی مسکن و سیاست‌گذاری مسکونی را در مقطع زمانی یا ادوار مختلف بررسی کرده‌اند. بیشتر این پژوهش‌ها سیاست‌های ملی را به شکل توصیفی-تحلیلی مطالعه کرده‌اند (مجتهدزاده، ۱۳۸۳؛ عبدی، مهدیزادگان و کردی، ۱۳۹۰؛ قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹؛ پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱؛ شیخ‌بیگلو، ۱۳۹۳؛ قاراخانی، ۱۳۹۸) و برخی پژوهش‌ها درباره یک مقطع یا یک بسته سیاستی خاص باز در سطح ملی (رفیعی، ۱۳۷۶؛ یزدانی، ۱۳۸۲؛ ماجدی، ۱۳۸۸؛ منجذب و مصطفی‌پور، ۱۳۹۲؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۲) بحث خود را ارائه کرده‌اند.

در میان پژوهش‌هایی که سیاست‌گذاری در سطح ملی را مدنظر داشته‌اند پژوهش‌هایی انتقادی و مبتنی بر ردیابی رویکردی خاص در این سیاست‌ها قابل شناسایی هستند که مشکلات سیاست‌گذاری در این عرصه را با ارجاع به بنیان‌های اقتصاد سیاسی یا چارچوب نهادی بیشتر تشریح کرده و چشم‌انداز وسیع‌تری را در تحلیل این موضوع ارائه می‌دهند (بنگرید به اطهاری، ۱۳۸۵؛ اطهاری، ۱۳۸۹؛ اطهاری، و یزدانی بروجنی، ۱۳۸۷؛ اخوان‌گوران، ۱۳۹۳). پژوهش‌هایی که به ارزیابی سیاست‌ها در سطح محلی (بزرگ‌شهر تهران) و ملی توأمان پرداخته باشند محدود هستند (بنگرید به سجادیان، ۱۳۸۰؛ بیات، ۱۳۹۱) اما در این میان پژوهش بیات (۱۳۹۱) اگرچه نه با بررسی جامع سیاست‌ها اما به شکل هدفمند و با به‌کارگیری روشی کیفی و بررسی هم‌زمان سیاست‌های رسمی و غیررسمی و ملی و محلی درباره عدالت در دسترسی به واحد مسکونی، نیز چشم‌انداز تحلیلی مناسبی را ارائه کرده است.

موضوع کار مقاله حاضر در گونه دوم پژوهش‌ها، یعنی روند کاری قرار می‌گیرد که با رویکرد شناسایی موضوع برابری/نابرابری در سیاست‌گذاری مسکونی در شهر

تهران، با پرداختن جامع و هم‌زمان به همه سیاست‌های ملی و محلی و در ارتباط با تغییرات این وضعیت در بزرگ‌شهر تهران انجام شده است و با شناسایی انگاشت‌های اساسی روند سیاست‌گذاری مسکونی، چارچوبی تحلیل برای نابرابری شکل گرفته در سیستم مسکونی شهر تهران ارائه کرده است.

چارچوب نظری

از نظر چگونگی دخالت حکومت یا بخش عمومی در دگرگونی شهری توسط سازوکار برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکونی، همواره دو شیوه پیش رو بوده است: رویکرد بخشی یا غیریکپارچه (مبتنی بر سیاست‌ها و سیاست‌گذاری بخشی)^۱ و رویکرد یکپارچه یا غیر بخشی (مبتنی بر یکپارچگی سیاست‌گذاری) و تولید «سیاست‌های یکپارچه»^۲ (ابراهیم‌نیا و عبدی دانشپور، ۱۳۹۶: ۱۹). مسکن، هم خود یک سیستم (دربرگیرنده ابعاد اجتماعی و اقتصادی و جز آن) و هم زیرسیستمی از شهرها (در میانکنش با زیرسیستم‌های کارکردی دیگر همچون حمل‌ونقل) است که در صورت نادیده انگاشتن کارکردها و ارتباط میان سیستم‌های مرتبط با مسکن، نه فقط سیستم مسکونی بلکه کل سیستم شهری آسیب می‌بیند. رویکردهای دوگانه بخشی / غیر بخشی و فضایی / نفضایی (این که سیاست‌گذاری ابعاد مختلف را در نظر بگیرد یا نگیرد) به سیستم مسکونی، از موضوع‌های مهم سیاست‌گذاری مسکونی است که برگزیدن رویکرد یکپارچه و فضایی آن را از شیوه سیاست‌گذاری مسکونی بخشی که تلقیات اقتصادی در آن چیره است و ارتباط میان سطوح جغرافیایی را نیز در نظر نمی‌گیرد، متمایز می‌کند.

برای شناسایی سیاست‌های رویارویی با نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران، در این قسمت از مقاله، سازوکارهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکونی و

1. Sectoral policies and sectoral policy-making
2. Integrated policies and integrated policy-making

نقش آنها در کاهش یا تشدید مشکل نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها، سیاست‌گذاری مسکونی در رویارویی با مشکل نابرابری مسکونی در کشورهای مختلف، بررسی شده‌اند و بر اساس انواع سازوکارهای اقتصاد سیاسی حاکم بر سیاست‌گذاری، گونه‌بندی شده‌اند.

این بند از چهار گام تشکیل شده است: در **گام نخست**؛ سیاست‌های مختلف مسکونی در کشورهای مختلف با بازبینی نوشتارها و پژوهش‌ها در سطح جهان ردیابی و در **گام دوم** سیاست‌های مسکونی شهری ردیابی شده، بر اساس چارچوب‌های اقتصاد-سیاسی، گونه‌بندی و تشریح شده‌اند. در **گام سوم**؛ ویژگی‌های اصلی (معیارها) این گونه‌های سیاست‌گذاری که در رویارویی با نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها اثرگذار بوده‌اند، با استفاده از تحلیل محتوای کیفی^۱ (که برخلاف تأکید تحلیل محتوای کمی بر بسامد استفاده از واژگان و گزاره‌ها، بر روابط و میانکشی معنایی میان داده‌ها تأکید دارد)، ردیابی و شناسایی و در **گام چهارم** انواع سیاست‌ها بر اساس معیارهای شناسایی شده در گام سوم، با یکدیگر مقایسه شده‌اند.

نابرابری فضایی ساختار مسکونی شهرها در سازوکارهای مختلف اقتصاد سیاسی

پاسخ حکومت‌ها به بحران‌های تکرارشونده مسکن به صورت راه‌حل‌های کوتاه‌مدت یا بلندمدت، در تسکین این مشکل و نقش و میزان قدرتی که حکومت‌ها در دخالت در ساختار مسکونی شهرها دارند و می‌توانند بر نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها اثر منفی یا مثبت وارد آورند، همواره بر سیاست‌گذاری مسکونی تاثیرگذار بوده است. سیاست‌های مسکونی با هدف ارتقای کیفیت زندگی در شهرها و کنترل قیمت مسکن با توجه به نیازهای ساکنان شکل می‌گیرد. در چارچوب مجموعه سیاست‌های برنامه‌ریزی، مدیریت و تأمین مسکن بخش عمومی، حکومت به شکل «مسکن

اجتماعی»^۱ یا «مسکن عمومی»^۲، مداخله می‌کند (Chua, 1997: 2; Jones & Watkins, 2009: 46-47; Reeves, 2005: 2). این دو مسیر عبارتند از کنترل مستقیم و یا کنترل غیرمستقیم قیمت. کنترل مستقیم به معنی توزیع و بازتوزیع مستقیم مسکن و یا مصادره زمین و مسکن توسط بخش عمومی و کنترل غیرمستقیم دربرگیرنده ابزارهای دریافت مالیات بر ساخت، مبادله و استفاده از مسکن، تولید مسکن ارزان قیمت و یا ارائه عوامل تولید آن، به‌ویژه زمین، به‌صورت رایگان و یا با قیمت کم، ارائه خدمات شهری ارزان، انتشار اوراق قرضه ساخت مسکن، ارائه وام و تغییر نرخ بهره آن، ارائه یارانه، انجام برزن‌بندی^۳ و تهیه مقررات ساختمانی است (عسگری، ۱۳۶۹: ۱۵۱-۱۴۱؛ خلیلی عراقی و حسنی، ۱۹۴: ۴۱-۴۰؛ سازمان ملل، ۱۳۸۶: ۵۶-۱۶؛ Jones & Watkins, 2009: 2 (46-47).

گونه‌های حکومتی در شیوه‌های گوناگون اقتصاد-سیاسی، سیاست‌ها و رویکردهایی متفاوت اختیار می‌کنند که به پیامدهای سیاستی متفاوتی منجر می‌شوند. مجموعه مداخله‌ها در مسکن را می‌توان در گونه‌های سه‌گانه سازوکار سیاست‌گذاری مسکونی بر اساس سه نوع ماهیت دخالت حکومت، که نشان از گونه‌های حکومت مبتنی بر شیوه‌های گوناگون اقتصاد-سیاسی دارند، ردیابی و دسته‌بندی کرد: نخست، سرمایه‌داری رفاهی (حکومت رفاه)^۴، دوم، سرمایه‌داری (بازارسو)^۵ و سوم، سازوکار غیرسرمایه‌داری (غیربازارسو یا سوسیالیستی) (Balchin & Rhoden, 2002: 5; Chua, 1997: 13-14).

-
1. Social housing
 2. Public housing
 3. Zoning
 4. Welfare capitalism & welfare state
 5. Market-led

گونه نخست: سیاست‌گذاری مسکونی و رویارویی با نابرابری فضایی در

سرمایه‌داری رفاهی

سرمایه‌داری رفاهی در چارچوب اقتصاد-سیاسی سرمایه‌داری قرار دارد که تلاش دارد میان سازوکار بازار آزاد که بر حقوق فردی تأکید دارد و حقوق جمعی شهروندان، وضعیت بهینه‌ای را پدیدآورد که در آن همه افراد از حقوق پایه و برآورده‌کننده نیازهای اولیه انسان، برخوردار باشند. این سیستم می‌تواند سیستم یکپارچه^۱ نیز نامید زیرا از ابزارهای دو نوع دیگر سیاست‌گذاری به شکل یکپارچه استفاده می‌کند (Chua, 1997: 13-14). علت دخالت بخش عمومی در شهرها، نقش راهبردی مصرف جمعی در اقتصادهای نوسرمایه‌داری است تا افراد و گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست جامعه از عدم مزایای عملیات بازار (بخش خصوصی) و منافع در کشمکش گروه‌های مختلف، بیشتر صدمه نبینند. دخالت بخش عمومی در راستای «بهره عمومی»^۲ (که نشان از شرایط خوب زیست و به‌ویژه شرایط مربوط به مسکن؛ اشتغال و خدمات رفاهی، دارد و اینها شرایطی هستند که در «سیاست‌گذاری عمومی» به‌کار می‌روند) و برای جلوگیری از زیاده‌روی‌های بخش خصوصی، است. وظیفه اصلی و مرکزی برنامه‌ریزی همواره در خدمت «بهره عمومی» بودن، در همه سطوح‌های برنامه‌ریزی، تعریف شده است (Minton, 2013).

سیستم یکپارچه در برنامه‌ریزی ساختار مسکونی شهرها بر اساس همین چارچوب که در آن هر دو بخش خصوصی و عمومی در تأمین مسکن درگیر هستند، عمل می‌کند تا امکان رویارویی با فقر و دست‌یابی فرصت‌های برابر در جامعه، فراهم گردد. در این سازوکار دسترسی به مسکن با کیفیت مناسب، از حقوق اجتماعی مردم بشمار می‌آید. مداخله حکومت‌ها که نهاد عمومی نگهدارنده منافع عمومی به‌شمار می‌روند، برای تأمین؛ برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و مدیریت مسکن همچون عنصری مهم در رفاه

1. Unitary
2. Public interest

اجتماعی^۱ در جامعه بایسته است: یعنی از یک سو بر جنبه‌های اجتماعی مسکن تأکید می‌شود و از سوی دیگر بر چندبُعدی بودن و به این ترتیب امکان برنامه‌ریزی مسکونی در چارچوبی یکپارچه و فضایی، فراهم می‌گردد. در این سیستم یارانه‌هایی برای تأمین مسکن با هدف پشتیبانی بازگشت سرمایه و حفظ چرخه ساخت‌وساز جدید به بخش خصوص داده می‌شود (Balchin & Rhoden, 2002: 5; Forrest & Murie, 2014: 16).

تجربه این سیستم سیاست‌گذاری که ریشه در اصلاحات پس از انقلاب صنعتی در شکست بازار در تأمین مسکن و با هدف ارتقای بهداشت ناحیه‌های مسکونی دارد، در بیشتر کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم به‌ویژه تا پیش از دهه ۱۹۸۰ میلادی، ردیابی شدنی است. در ایالات متحده آمریکا نیز بعد از جنگ جهانی دوم انگاره (ایده) دخالت حکومت در مسکن به شکل ناچیزی بروز یافت. در ایالات متحده آمریکا در مدت چهل سال فقط حدود ۱/۱ میلیون مسکن جمعی احداث شد که در برابر تقاضای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست بسیار کم بود (Chua, 1997: 14-17).

در دستور کار این چارچوب سیاست‌گذاری مسکونی، سیاست‌های نوسازی ناحیه‌های فرسوده شهری قرار دارد و با ایجاد سازوکارهای سلسله‌مراتبی تصمیم‌گیری مبتنی بر مشارکت، در سطح محلی، مسکن اجتماعی و یا عمومی را تأمین کرده و گسترش می‌دهد (Chua, 1997: 5-6; Reeves, 2005: 3). این دستور کار دربردارنده چند چالش مهم در برنامه‌ریزی فضایی شهری است:

نخست؛ چالش ایجاد مسکن اجتماعی توسط بخش عمومی و تأمین زمین در سازوکار بازار، به‌ویژه آن‌که برنامه‌ریزی فضایی برای حفظ کیفیت زندگی از گسترش افقی شهرها جلوگیری می‌کند که این امر خود موجب افزایش قیمت زمین‌های داخل شهر و مسکن می‌شود. با این حال از یک سو به منظور بازستاندن این افزایش قیمت به شکل مالیات بر مرغوبیت^۲ از طریق مالیات و بازتوزیع آن در کالاهای عمومی و مسکن،

1. Social welfare
2. Betterment levy

سیاست‌گذاری شده است و از سوی دیگر سرمایه‌گذاری در ناحیه‌های فرسوده شهری برای تأمین مسکن در زمین‌های موجود شهر تشویق می‌شود.

دوم؛ چالش ناشی از شیوه مداخله در ناحیه‌های فرسوده شهری و امکان بروز پدیده دولتمدانه‌گری است که موجب خروج گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست از ناحیه‌های مسکونی خود و از دست‌دادن اشتغال محلی می‌شود (Forrest & Murie, 2014: 3; Harvey, 2010: 60-62; Jones & Watkins, 2009: 2, 35-38, 47-52).

سوم؛ چالش ناشی از چگونگی پخشایش مسکن اجتماعی و یا مسکن بخش عمومی و مدیریت آن است که سیستم حکومت رفاه برای حفظ شرایط رقابتی بازار مسکن و زمین، ساخت مسکن اجتماعی را به برخی نقاط شهر محدود می‌کند. این محدودیت و تمرکز موجب افت منزلت آن ناحیه‌ها و در نتیجه پیدایش جدایی‌گزینی سکونتی و خروج آن محل از فرآیندهای سرمایه‌گذاری شهری و در نتیجه شکل‌گیری چرخه‌ای از محرومیت در آن ناحیه‌ها می‌شود.

در رویارویی با این چالش چند زمینه تغییر سیاست‌گذاری قابل‌ردیابی است: الف؛ جایگزینی این سیاست با سیاست پخش مسکن اجتماعی در همه ناحیه‌های شهری تا همه ناحیه‌های شهری دربرگیرنده گروه‌های مختلف اجتماعی - اقتصادی باشند، ب؛ محدود نکردن معیارهای شناسایی افراد نیازمند و ذیصلاح برای مسکن اجتماعی به معیارهای اقتصادی و تعریف آنها به گونه‌ای که همه گروه‌های مختلف اجتماعی - اقتصادی را در بر بگیرد (Chua, 1997: 3, 14-17; Forrest & Murie, 2014: 1-3; Willis & Tipple, 2003: 258).

با این حال و با وجود تلقی مسکن، آموزش و سلامت به‌عنوان کالاهای عمومی و رویکرد اجتماعی به آنها، این رویکرد در دو زمینه سلامت و آموزش کاملاً به اجرا در آمد، اما پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی مسکونی و همچنین تقویت انگاره‌های بازارسو پس از بروز بحران اقتصادی اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی در حکومت رفاه در اروپای غربی،

موجب شد بازار خصوصی با گذشت زمان، مسکن بخش عمومی را به حاشیه براند (Angel, 2000: 13; Balchin & Rhoden, 2002: 4-6; Chua, 1997: 2-4; Reeves, 2005: 3).

گونه دوم: سیاست‌گذاری مسکونی و نابرابری فضایی در اقتصاد- سیاسی

بازارسو یا سرمایه‌داری

در چارچوب اقتصاد- سیاسی بازارسو یا سرمایه‌داری، مسکن کالای خصوصی شمرده شده و ویژگی‌های اجتماعی مسکن، نادیده گرفته می‌شود. حکومت یا بخش عمومی با هدف کاهش وظیفه‌ها و هزینه‌های خود، کمترین مداخله را در بازار مسکن می‌کند و از کمترین ابزار برای کنترل قیمت مسکن بهره می‌گیرد؛ یعنی سهم هزینه عمومی برای مسکن بسیار کم است و «مسکن اجتماعی» به کمترین میزان و صرفاً به‌عنوان تور ایمنی کمینه عرضه می‌شود (Balchin & Rhoden, 2002: 4-5; Chua, 1997: 2; Jones & Watkins, 2009: 39). در این گونه اقتصاد سیاسی و رویکردی که فضای سکونت را «کالای مصرفی» می‌شمارد، حکومت‌ها دشوار توانسته‌اند میان اهداف متضاد «بیشینه‌کردن رفاه عمومی» و «بیشینه‌شدن سود دارندگان سرمایه» تعادل برقرارکنند. خصوصی‌سازی گسترده شهرها که از دهه ۱۹۸۰ میلادی و با گسترش تفکر پول‌باور^۱ در بسیاری از کشورهای جهان به اجرا درآمد، نقش آرمان «بهره عمومی» و مسکن همچون یک «کالای عمومی»^۲ را کاهش داد (Minton, 2013).

با رو به کاهش گذاشتن نقش «بهره عمومی»، تعریف «بهره عمومی» در قانون‌های برنامه‌ریزی دگرگون شد و با مفهوم بهره اقتصادی درهم تنید و جایگزین اصول سیستم

1. Monetarism

۲- «کالای عمومی» یا «کالای همگانی» (Public Good) کالاهایی با دو ویژگی رقابت‌ناپذیری (non-rivalrous) و حذف‌نشدنی (non-excludable) هستند، یعنی مصرف کالا باعث کاهش آن کالا نمی‌شود و همچنین مانع از دسترسی دیگران به آن کالا نمی‌شود.

سرمایه‌داری رفاهی شد (Forrest & Murie, 2014: 1; Maricato, 2009: 195-197). این چارچوب سیاست‌گذاری در بسیاری از کشورهای جهان نیز از طریق سیاست‌های اعمال شده توسط نهادهای بین‌المللی (همچون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) تشویق، اجرا و نهادینه شد. گسترش بازار خصوصی مسکن در جهان و به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته از دهه ۱۹۸۰ میلادی از سوی نهادهای بین‌المللی و با همکاری کشورهای بیشتر توسعه‌یافته در چارچوب اقتصاد-سیاسی سرمایه‌داری، پشتیبانی شد. سیاست‌های چیره‌ارائه‌شده، سیاست‌های اقتصادی و مالی بوده که با گذشت زمان از یک‌سو در سطح بین‌المللی موجب شکل‌گیری بحران اقتصادی شد و از سوی دیگر در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در نبود و یا ضعف منابع انسانی و زیرساخت و نهادهای لازم، سیاست‌های گسترش بخش خصوصی در مسکن موجب گسترش فقر و نابرابری و حتی کاهش رشد و توسعه بخش مسکن، کمینه در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، شد و از آنجا که رویارویی با این مشکل‌ها نیازمند اقدامات بلندمدت بود، سیاست‌هایی متناسب با این هدف پی‌گیری نشد (Elisa Van, 2017; Keivani & Werna, 2001; Pugh, 1994, 2013).

گونه سوم: سیاست‌گذاری مسکونی و رویارویی با نابرابری فضایی در اقتصاد سیاسی غیرسرمایه‌داری (غیربازارسو)

در چارچوب اقتصاد سیاسی غیربازارسو (یا سوسیالیستی)، مسکن حق اجتماعی به‌شمار آمده و از آن کالایی‌زدایی می‌شود. سازوکار مالکیت خصوصی بسیار محدود و حکومت (به‌عنوان عامل ایجاد برابری و عدالت) در سیاست‌گذاری دخالت و کنترل کامل دارد. قیمت مسکن، که گستره‌ای از مسکن عمومی رایگان و مسکن اجتماعی ارزان قیمت را دربرمی‌گیرد، به کیفیت مسکن و مطلوبیت آن نزد متقاضیان وابسته

نیست و سهم آن در هزینه خانوار ناچیز است. در این سازوکار همه خانوارها دارای حق برخورداری از مسکن سالم و جدید هستند و از توزیع مساوی آن، فارغ از امکان پرداخت اجاره، بهره‌مند می‌گردند. حکومت وظیفه تأمین مسکن برای همگان را دارد که بر اساس یک برنامه مشخص تخصیص منابع با سیستم تصمیم‌گیری متمرکز که جایگزین سیستم بازار آزاد است، انجام می‌شود (Chua, 1997: 17; Turner, Hegedüs, & Tosics, 1992: 1). این سازوکار که در کشورهای اروپای شرقی بکار بسته شده‌بود، از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی و با توجه به محدودیت بودجه حکومتی، به نفع سیاست‌های ایجاد اشتغال ضعیف شد (Chua, 1997: 18; Turner et al., 1992: 254-). (256).

جمع‌بندی بر پایه مقایسه سیستم‌های مختلف تأمین مسکن در رویارویی با

نابرابری مسکونی شهرها

سه گونه سیاست‌گذاری مسکونی بر اساس سه گونه اقتصاد سیاسی شناسایی و در این بند تشریح شدند که با استفاده از تحلیل محتوای کیفی، به بازبینی هر یک از گونه‌ها پرداخته شده است تا تم‌هایی که به‌عنوان معیار در سیاست‌گذاری مسکونی مدنظر بوده‌اند و وجه تمایز میان آنها را شکل می‌دهند، به‌دست‌آمده و معرفی گردند. با بازبینی گونه‌های مختلف سیاست‌گذاری مسکونی و تحلیل محتوای آنها هشتم اصلی که توانایی تشریح تفاوت ویژگی‌های هریک از این گونه‌های سیاست‌گذاری را دارند به‌دست آمده که عبارت هستند از: حق مالکیت، شکل مداخله مسکن، میزان مسکن اجتماعی، میزان مسکن عمومی، مرجع تأمین مسکن اجتماعی، وضعیت کمی مسکن، وضعیت کیفی مسکن و فضایی یا بخشی‌بودن سیاست‌گذاری مسکونی. توصیف چارچوب‌های مختلف سیاست‌گذاری مسکونی و مقایسه آنها بر اساس هشتم/معیار

استخراج شده که وجه تمایز آنها با یکدیگر را نشان‌داده و در شکل شماره ۱ مقایسه و جمع‌بندی شده است.

جدول ۱- مقایسه سه سیستم سیاست‌گذاری مسکونی

سیستم غیربازارسو	سیستم حکومت رفاه	سیستم بازارسو	تم/معیار
چیرگی مالکیت عمومی	ترکیب مالکیت خصوصی و عمومی	چیرگی مالکیت خصوصی	حقوق مالکیت ملک و مسکن
به شکل تأمین و تخصیص مستقیم مسکن	کنترل بازار توسط سیاست‌های اجتماعی مسکن و برنامه‌ریزی شهری	به شکل تأمین مالی	مداخله حکومت در مسکن
زیاد (برای همگان)	متوسط (برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست)	کم (برای افراد کاملاً ناتوان)	میزان تأمین مسکن اجتماعی
زیاد	کم	صفر	میزان تأمین مسکن عمومی
حکومت/ مراجع مرکزی	مراجع محلی	مراجع محلی	مرجع تأمین مسکن اجتماعی یا عمومی
مناسب البته به همراه شکل‌گیری بازار سیاه	مناسب	بسیار نامناسب	وضعیت کمی مسکن
نامناسب	مناسب با ایجاد تعادل در توزیع گروه‌های اجتماعی - اقتصادی	ناابرابری فضایی شدید	وضعیت کیفی مسکن
بخشی	فضایی	بخشی	فضایی/بخشی

نگارندگان. برای استفاده در این مقاله

روش شناسی پژوهش

به منظور دستیابی به پاسخ پرسش اصلی، این مقاله یک فرآیند دومرحله‌ای توصیفی-تحلیلی بر اساس راهبرد پژوهش قیاسی را پیموده است؛ بدین ترتیب که در مرحله نخست معیارهای سنجش سیاست‌گذاری مسکونی در رویارویی با نابرابری فضایی در ناحیه‌های مسکونی شناسایی شد و در ادامه در مرحله دوم سیاست‌های مسکونی در شهر تهران با این معیارها مقایسه و اثرات آنها بر وضعیت نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران ردیابی و بررسی شده‌اند (شکل ۱).

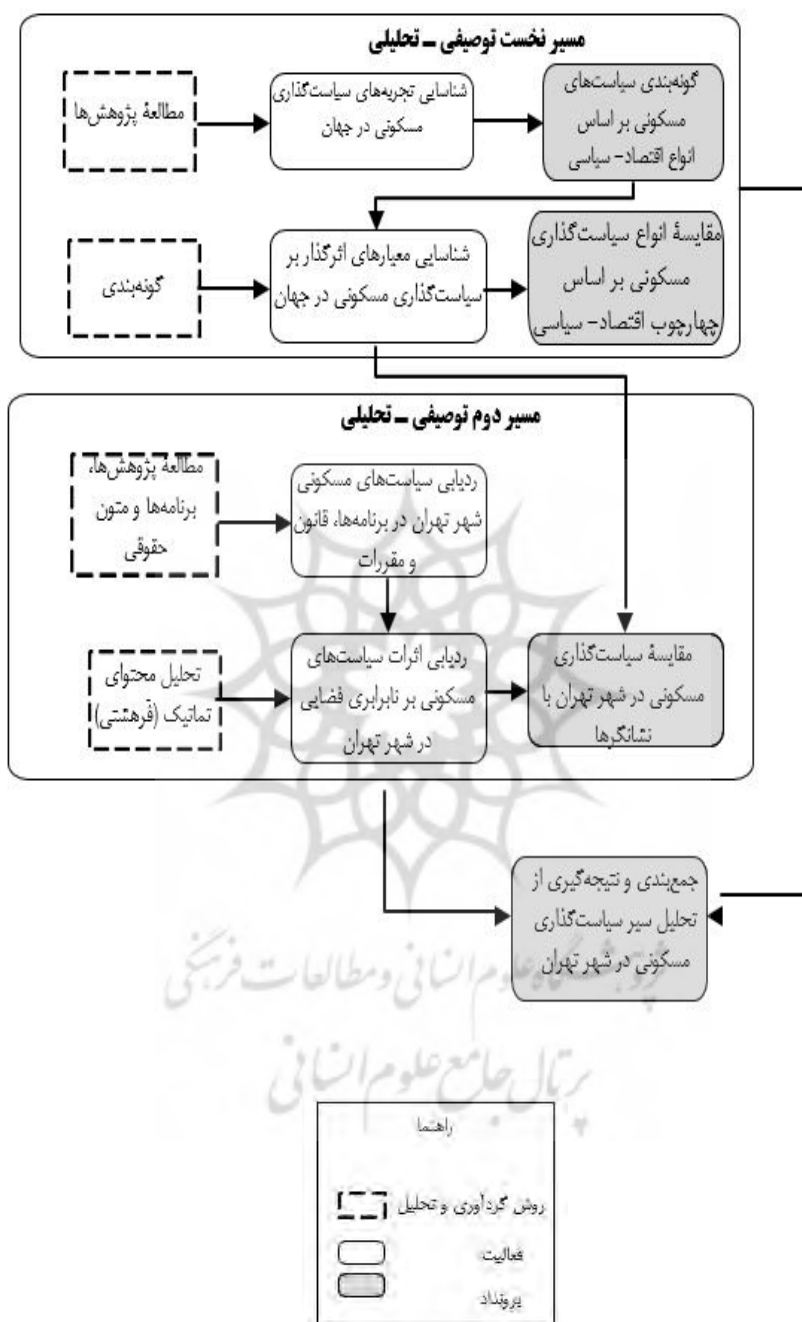
در مرحله دوم پژوهش، شناسایی چگونگی رویارویی سیاست‌های مسکونی رسمی ارائه شده از سوی بخش عمومی با نابرابری فضایی در بزرگ‌شهر تهران در دستور کار قرار دارد. ارتباط این مرحله با برونداد مرحله نخست در واقع در چارچوب آن گونه از پژوهش کیفی قرار می‌گیرد که از نظر مکسول (Maxwell, 2012: 49-50) از یک مدل نظری یا چارچوب انگاشتی نخستین به‌عنوان راهنمایی برای بیرون کشیدن داده‌های مناسب به شکل کیفی استفاده می‌کند. به همین منظور بر اساس معیارهای شناسایی شده و بر اساس معیارهای سیاست‌گذاری مسکونی در رویارویی با نابرابری فضایی در شهرها (برونداد گام سوم مرحله نخست)، در این مرحله اسناد حقوقی (متون دربرگیرنده قانون‌ها) و سیاستی (متون دربرگیرنده انواع برنامه‌های شهری و یا سیاست‌های غیررسمی) درباره سیاست‌گذاری مسکونی افزون بر وضعیت سیستم مسکونی بزرگ‌شهر تهران، بررسی شدند. در این راستا با استفاده از روش‌های کیفی پژوهش سه گام پیموده شده است:

گام نخست: با استفاده از منطق قیاسی و تحلیل محتوای کیفی به ردیابی معیارهای شناسایی شده (برونداد مرحله نخست) در متون حقوقی و سیاستی مربوط به مسکن در سطح ملی و محلی که بر ناحیه‌های مسکونی شهر تهران و کنترل یا تشدید نابرابری فضایی اثرگذار هستند، پرداخته شد.

گام دوم: بر اساس منطق استنتاجی، اثر سیاست‌های بررسی‌شده در گام نخست، با استفاده از داده‌های به‌دست‌آمده از مطالعه پژوهش‌های مرتبط با سیاست‌گذاری و همچنین تحلیل طولی^۱ وضعیت مسکن و داده‌های آماری مربوط به مسکن، به وضعیت بخش مسکن و ناحیه‌های مسکونی شهر تهران مرتبط‌شدند.

گام سوم: یافته‌های دو گام نخست و دوم با یکدیگر ترکیب شدند و با استفاده از تحلیل تماتیک (فرهشتی)، تم‌های (فرهشت‌های) اصلی ردیابی و چگونگی اثرگذاری سیاست‌ها بر وضعیت نابرابری مسکونی در شهر تهران بررسی و سپس تشریح شد. بدین ترتیب با بررسی رابطه دروندادی- بروندادی سیاست‌های مسکونی و وضعیت ناحیه‌های مسکونی شهر تهران با یکدیگر و دوره‌بندی و دسته‌بندی سیاست‌ها بر اساس تم‌های (فرهشت‌های) نشان‌دهنده الگوی چیره سیاست‌گذاری، دگرگونی‌های آنها، با ارجاع به معیارهای برونداد مرحله نخست و انواع سیاست‌گذاری‌ها، تحلیل و تبیین شده است. برونداد نهایی این مقاله همین تحلیل اثرات سیاست‌گذاری‌های مسکونی بر نابرابری فضایی مسکونی در شهر تهران و همچنین پیشنهاد چگونگی سوگیری این سیاست‌ها برای رویارویی با مشکل نابرابری فضایی است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



شکل ۱- نمودار روش کار مقاله

یافته‌ها

این بند با ردیابی سیاست‌های اثرگذار بر نابرابری فضایی در ساختار مسکونی بزرگ‌شهر تهران به مقوله‌بندی و گونه‌بندی آن‌ها پرداخته است. مشکل مسکن در تهران، که باید آن‌را از یک‌سو قسمتی از یک مشکل فراگیر در سطح ملی و از سوی دیگر قسمتی از مجموعه مشکل‌های شهری این بزرگ‌شهر شمرد، ابعاد گوناگونی دارد که به شکل افزایش بهای مسکن، کمبود مسکن برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست، فرسودگی مسکن و یورش سوداگران ملکی به مسکن فرسوده و غیرفرسوده و نابرابری فضایی، تجلی می‌یابد. به این ترتیب، حضور ناکامل و ناکافی بخش عمومی در عرضه مسکن، بازار مسکن را میدان هم‌آورد بخش خصوصی ساخته است.

با به‌کار گرفتن روش کار تعیین شده سیاست‌های مسکونی اثرگذار بر نابرابری فضایی در شهر تهران به چهار گروه تقسیم شدند. این چهار گروه بازنمون چهار دوره زمانی هستند که به تفکیک در دو دوره زمانی کلان، دوره نخست (یعنی سال‌های ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۷)، و دوره دوم (یعنی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۶)، ردیابی، معرفی و تشریح شده‌اند. انقلاب سال ۱۳۵۷ رُخدادی در میانه این دوره‌ها در نظر گرفته شده است که برای سال‌ها به‌شدت بر سیاست‌گذاری مسکونی اثرگذار بود. در هر دوره الگوی چیره سیاست‌گذاری و وضعیت ساختار مسکونی شهر تهران به‌عنوان تم‌های اصلی دسته‌بندی شده‌اند و نام هر یک از دوره‌ها نشان‌دهنده ویژگی چیره آن دوره است. در تشریح سیاست‌گذاری مسکونی در هر دوره ابتدا ویژگی‌های عمومی سیاست‌گذاری در آن دوره، سپس تم‌های (فرهشت‌های) چیره در دگرگونی‌های جزئی سیاست‌گذاری آن دوره معرفی و تشریح شده است. در نهایت شیوه سیاست‌گذاری در آن دوره با مقایسه با معیارهای هشت‌گانه، تحلیل و جمع‌بندی شده است.

شناسایی وضعیت ساختار مسکونی شهر تهران و تغییرات سیاست‌گذاری: پیش

از سال ۱۳۵۷

برنامه‌ریزی برای رویارویی با نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهرها در ایران از دهه ۱۳۳۰ و با شکل‌گیری مشکل ناشی از تغییرات اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی پدید آمد. تا پیش از سال ۱۳۵۷، دو دوره مهم که نشان از تغییر نسبی در رویکرد گشودن مشکل بخشی و فضایی مسکن دارد، قابل‌شناسایی است. دوره نخست از ابتدا تا اواخر دهه ۱۳۴۰ که تصمیم‌گیری برای رویارویی با مشکل مسکن و با نابرابری ساختار مسکونی، به صورت بخشی و با رویکردی اقتصادی انجام می‌شد؛ و دوره دوم از اواخر دهه ۱۳۴۰ تا سال ۱۳۵۷ که رویکردهای فضایی و در نظر گرفتن ابعاد اجتماعی و مکانی در حال شکل‌گیری بود.

دوره نخست: سیاست‌گذاری بخشی مسکن برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی

متوسط در شهر تهران

سیاست‌گذاری مسکونی در رویارویی با یک مشکل ملی و نیز سیاست‌گذاری مسکونی برای شهر تهران و رویارویی با نابرابری فضایی در این شهر برای مراجع محلی، تا دهه ۱۳۳۰ مطرح نبود و در برنامه‌ها و سیاست‌های ملی به شکل محدود به سیاست‌گذاری مسکن، و بیشتر به تأمین زیرساخت‌های شهری، پرداخته شده بود. در این دوره برنامه‌های عمران ملی مهم‌ترین سند سیاست‌گذاری مسکن و به صورت بخشی و با تأکید بر جنبه‌های اقتصادی مسکن بودند و در همین چارچوب به رویارویی با مشکل مسکن و نیز با مشکل نابرابری فضایی در ناحیه‌های مسکونی شهر تهران پرداخته شد (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۷۹؛ عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰: ۲۷۵-۲۷۳).

با تحلیل تماتیک (فرهشتی) دگرگونی سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران در دوره نخست، چند الگوی سیاست‌گذاری اثرگذار بر نابرابری فضایی شناسایی شده که در سه تم (فرهشت) اصلی جای می‌گیرند:

نخست- شکل‌گیری ساختار سازمانی و برنامه‌ریزی بخشی برای رویارویی با

چالش مسکن: نخستین سیاست روند کاری اثرگذار در رویارویی با مشکل دسترسی به مسکن، ایجاد یک نهاد سازمانی بود یعنی تأسیس بانک ساختمانی در سال ۱۳۳۴ که وظیفه تملک زمین، ساماندهی زمین‌های دولتی و ساخت ساختمان مسکونی را در دستور کار خود، داشت. بر اساس قانون تملک اراضی سال ۱۳۳۹، «بانک ساختمانی» شکل سازمانی یافت و با نام «سازمان مسکن» به قسمتی از سازوکار اداری دولت تبدیل شد که بیشتر با تملک زمین‌های بیرون از محدوده قانونی شهر اقدام به ساخت انواع مسکن «عادی»، «سازمانی» و «ارزان‌قیمت»، می‌کرد (عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۹-۱۸؛ سازمان برنامه، ۱۳۴۷: فصل ۱۶: ۴۴۷). برنامه‌ریزی بخشی مسکن در برنامه نخست و دوم عمرانی به هیچ وجه موضوعیت نداشت و از برنامه سوم عمرانی در دستور کار قرار گرفت. در آن برنامه تعداد واحدهای مسکونی مورد نیاز برای سال‌های برنامه، میزان تسهیلات بانکی لازم، میزانی که دولت باید مستقیم به ساخت آن مبادرت ورزد (درب‌گیرنده مسکن عادی، مسکن سازمانی و مسکن ارزان‌قیمت) و همچنین مجموعه‌ای از ضوابط تشویقی و تسهیل‌کننده ساخت‌وساز، ارائه شد. این شیوه چیره برنامه‌ریزی برای مسکن در دیگر برنامه‌ها و نیز پس از سال ۱۳۵۷ هم بوده است. «مسکن عادی» آن نوع از مسکن بود که توسط واگذاری وام از سوی دولت در چارچوب بازار قرار می‌گرفت و بیشترین سهم فعالیت‌های دولت را تشکیل می‌داد؛ مسکن سازمانی- تعاونی نیز در اختیار کارکنان دولت و حکومت قرارداشت و مسکن ارزان‌قیمت نیز تعداد بسیار اندکی بود که به شکل رایگان به گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست اختصاص می‌یافت. تصویب قانون تملک اراضی در سال ۱۳۳۹ نیز

در چارچوب همین تم (فرهشت) قرار می‌گیرد که به دولت اختیار داد زمین‌های مناسب برای ساخت مسکن را تملک کند (مطهری، ۱۳۷۴: ۴۰۰-۳۹۹؛ سجادیان، ۱۳۸۰: ۴۲۲؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۵-۲۰).

دوم- شکل‌گیری سیاست‌گذاری بخشی مسکن برای گروه‌های اجتماعی-

اقتصادی متوسط: در این دوره گروه هدف بیشتر سیاست‌های بخشی مسکن، گروه‌های اجتماعی- اقتصادی متوسط و حتی فرادست شهر تهران بودند و سیاست‌ها و اقداماتی پیگیری شدند که امکان دستیابی این گروه‌ها به مسکن را در ناحیه‌های مختلف شهر تهران آسان می‌کرد. بخش عمومی ساخت پراکنده واحدهای مسکونی سازمانی برای کارکنان بخش عمومی که از گروه‌های اجتماعی-اقتصادی متوسط و سرمایه انسانی توسعه کشور در آن دوره بودند، در دستور کار قرار داد و محله‌های جدیدی در شهر تهران شکل گرفت (همانند احداث محله نارمک، کوی کالاد نارمک، یوسف‌آباد و موارد مشابه. بنگرید به عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۹-۱۸). و تعداد اندکی واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت در آن دوره ساخته شد. از جمله اقدامات بخش عمومی برای ایجاد مسکن گروه‌های متوسط و فرادست، بلندمرتبه‌سازی در شهر تهران بود که دولت قانون‌های پشتیبان این‌گونه فعالیت‌ها را نیز تهیه و تصویب کرد^۱ و در عمل منجر به دولت‌مندان‌گری ناحیه‌های سکونت گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست به نفع گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرادست شد^۲ (مجته‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۳؛ جهان اقتصاد، ۱۳۹۵؛ جلیلی، ۱۳۹۰). تملک زمین و ساخت‌وساز در حریم شهر و همچنین فروش

۱- همچون تصویب قانون تملک آپارتمان‌ها در سال ۱۳۴۳ و تصویب ماده ۱۰۰ قانون مالیات‌های مستقیم در خصوص معافیت مالیاتی برای سازندگان بلندمرتبه‌ها و نیز افزایش سرمایه‌گذاری شرکت‌های خارجی در این زمینه (جلیلی، ۱۳۹۰).

۲- همچون ساخت آپارتمان‌های بهجت‌آباد برای گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرادست و متوسط و انتقال گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست آن ناحیه به کوی نهم آبان (جلیلی، ۱۳۹۰).

زمین‌های بخش عمومی در داخل محدوده قانونی شهر، در نبود سیاست‌های شهری، موجب شد تا دولتمندانه‌گری و سوداگری زمین و مسکن توسط بخش عمومی و به شکل قانونی تشدید شود. شهر تهران از شمال و جنوب گسترش یافت و از غرب به سکونتگاه‌های پیرامون فرودگاه مهرآباد و ناحیه‌های صنعتی (به‌ویژه کارخانه ایران خودرو) متصل شد (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۷۹-۸۲؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۳: ۲۴؛ سجادیان، ۱۳۸۰: ۴۲۲ و ۴۱۱-۴۰۹؛ ماجدی، ۱۳۸۸: ۹۱-۹۰؛ جلیلی، ۱۳۹۰؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۲).

سوم- نادیده‌گرفتن گروه‌های فرودست در برنامه‌ریزی مسکونی و افزایش

سکونت غیررسمی: برای تأمین مسکن گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست در این دوره چندان اقدامی صورت نپذیرفت. هرچند که در برنامه عمرانی سوم، تأمین مسکن برای این گروه‌ها در دستور کار قرار گرفت و همچنین در قانون شهرداری‌ها وظیفه سیاست‌گذاری برای ساخت واحدهای مسکونی ارزان برای گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست به شهرداری‌ها محول شد (در بند ۲۱ ماده ۵۵)، اما چالش دسترسی به مسکن برای گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست شدیدتر بود و موجب گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تهران و محیط پیرامون آن شد. با چیرگی بازار آزاد در بخش مسکن و دخالت کم حکومت در کنترل بازار مسکن، این وضعیت نابرابر تا پایان این دوره یعنی اواسط دهه ۱۳۴۰ ادامه یافت (قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۷۹؛ عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰: ۱۹-۱۸ و ۲۷۵-۲۷۳).

دوره دوم: سیاست‌گذاری فضایی مسکونی در شهر تهران

در دوره دوم، سیاست‌گذاری مسکونی جنبه فضایی و یکپارچگی بیشتری از دوره پیش پیدا کرد. از یک سو برنامه‌های عمرانی به ابعاد دیگر فضای مسکونی توجه نشان دادند و از سوی دیگر سیاست‌گذاری مراجع محلی گسترش یافت. با این حال

کوتاهی‌های سیاست‌گذاری و نیز گسترش مشکل‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطح ملی موجب گستردگی نابرابری فضایی در شهر تهران شد. تمهیدات دولت در این دوره در چندتم (فرهشت) اصلی در این مقاله ردیابی شدند:

نخست- شکل‌گیری ساختار سازمانی برای رویارویی فضایی با چالش مسکن:

برای پیاده‌سازی رویکرد فضایی در رویارویی با مشکل‌های شهری و به‌ویژه مسکن، تمهیداتی روند کاری دربرازنده تغییرات گسترده سازمانی، انجام‌گرفت. این تغییرات دربرگیرنده تبدیل سازمان مسکن به وزارت آبادانی و مسکن به‌عنوان نهاد مسئول سیاست‌گذاری فضایی در درون دولت و شکل‌گیری سازمان نوسازی شهر تهران در سال ۱۳۴۵ برای رسیدگی به مشکل فرسودگی شهری در تهران بود. ساخت مسکن توسط این وزارت‌خانه در چارچوب ساخت ساختمان‌های مسکونی و خدمات وابسته به آن (یعنی خدمات آموزشی، درمانی و بهداشتی) ادامه یافت و به برنامه‌های شهری هویت حقوقی بخشید که نشان از شکل‌گیری ابتدایی نوعی رویکرد فضایی و یکپارچه برنامه‌ریزی مسکونی، دارد^۱.

دوم- تهیه برنامه‌های شهری: در شهر تهران، کوشش‌های سیاست‌گذاری

گسترده‌ای کم‌وبیش هم‌راستا با رویکرد فضایی در دوره دوم چون تهیه نخستین برنامه شهری برای تهران (طرح جامع ۱۳۴۷)، تهیه نخستین برنامه پنج ساله شهرداری تهران ۱۳۴۷ شکل گرفت. برنامه شهری تهران با عنوان «طرح جامع تهران» (سازمان برنامه، ۱۳۴۷، جلد دوم، فصل سوم: ۴۷۹) برای کنترل گسترش شهر تهران و سوداگری زمین که پنداشته می‌شد به علت نبود سازوکارهای قانونی تفکیک و کنترل زمین شهری است، با وجود قرار ندادن برنامه‌ریزی مسکونی در شهر تهران در دستور کار خود، نخستین برنامه‌ای است که کم‌وبیش به شکل فضایی (یا چندبُعدی) بررسی‌های گسترده‌ای

۱- نک به: وزارت آبادانی و مسکن، ۱۳۵۱. از آغاز به کار وزارتخانه تا شش ماهه نخست سال ۱۳۵۱، ۱۲۴۰۲ خانه دربرگیرنده معادل ۱۶/۴٪ از کل هزینه‌های عمرانی این وزارتخانه در سراسر کشور ساخته شد.

درباره ناحیه‌های کارکردی مسکونی در شهر تهران انجام و بدون پرداختن رسمی به مرحله تجویز برنامه، راهکارهایی کلی برای حضور و دخالت دولت ارائه داده است.

سوم- اختیار رویکرد فضایی در سیاست‌گذاری مسکونی در برنامه‌های

عمرانی: برنامه‌ریزی شهری برای نخستین بار در برنامه پنجم عمرانی مورد نظر قرار گرفت و در برنامه‌ریزی مسکونی از یک‌سو سیاست واگذاری زمین با قیمت کم و از سوی دیگر استفاده از ظرفیت ناحیه‌های فرسوده شهری به‌عنوان مکان مناسبی برای تأمین مسکن شناسایی و بازنوسازی آنها با این هدف در دستور کار قرار گرفت (لیلاز، ۱۳۹۲: ۳۱۲؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۸).

چهارم- افزایش اختیار شهرداری‌ها برای برنامه‌ریزی مسکونی: با به‌روزرسانی

قانون شهرداری‌ها، نقش سیاست‌گذاری شهرداری در رسیدگی به مشکل‌های ناحیه‌های مسکونی شهرها برجسته‌تر شد به‌ویژه با تأکید بر رسیدگی به مشکل فرسودگی در چارچوب سازمان نوسازی که امکان تملک، ساخت و واگذاری املاک را داشت. بر اساس تغییر قانون شهرداری‌ها، شهرداری‌ها می‌توانستند (با استفاده از بند ۱۰ ماده ۵۵) درباره امکان واگذاری املاک و همچنین تبصره ماده ۷۹ درباره کمک به خیریه‌ها همگی با نظارت انجمن (شورا) شهر و یا وزارت کشور و هیئت دولت (بر اساس ماده ۴ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها) تأمین مسکن گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست، را در دستور کار خود قرار دهند.

پنجم- ناکافی بودن سیاست‌ها برای تقاضای فزاینده گروه‌های فرودست: برنامه

چهارم عمرانی (۱۳۴۷) برای رویارویی با مشکل تداوم‌یافته نابرابری فضایی و به‌ویژه سکونت غیررسمی که در دهه ۱۳۴۰ گسترش یافته بود، افزایش گسترده تسهیلات بانکی را پیشنهاد داد؛ به‌طوری که سهم دولت در تأمین مسکن در زمان اجرای این برنامه تا برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶) بیشترین بوده است (مجته‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۳؛ جهان اقتصاد، ۱۳۹۵). با این حال، به این دلیل که فقط مسکن به شکل تعاونی در اختیار کارکنان بخش عمومی قرار گرفته بود (همچون کوی

فرح‌آباد، کوی کن، کوی نازی‌آباد، پیکانشهر) و تعداد بسیار اندکی از مسکن رایگان یا ارزان‌قیمت به گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست واگذار شده‌بود - که آن هم محدود بود به آسیب‌دیدگان بلاهای طبیعی - در عمل همه سیاست‌های رویارویی با چالش‌های بخش مسکن به بازار آزاد واگذار شد. این در شرایطی بود که تمرکزگرایی فضای اشتغال در پایتخت، سبب افزایش مهاجرت به شهر تهران شده بود و همه این سیاست‌ها نتوانستند پاسخگوی تقاضای فزاینده این جمعیت به مسکن باشند و مشکل مسکن برای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست را بگشایند. حتی تأمین مسکن از راه الزام صنایع به ساخت شهرک‌ها و مجموعه‌های مسکونی و واگذاری آنها به کارگران کافی نبودند (Farahani, 2013)؛ قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۸۲-۸۰؛ عبدی، مهدی‌زادگان و کردی، ۱۳۹۰: ۲۷۹-۲۷۶ و ۲۶-۱۸؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۹-۲۰).

ششم- نادیده گرفتن سکونتگاه‌های غیررسمی موجود در برنامه‌های شهری:

پدیدآمدن برنامه‌های فضایی و کنترل بیشتر ساخت‌وساز و محدودشدن مرز شهر، به افزایش قیمت مسکن و دستیابی دشوارتر گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست به آن منجر شد. سوگیری‌های سیاسی برنامه شهری تهران موجب شد تا مشکل افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی در تهران در این سند به رسمیت شناخته نشود (سازمان برنامه، ۱۳۴۷، جلد دوم، فصل سوم: ۲۳) در حالی که در سال ۱۳۵۰، ۴۲۸ مورد سکونتگاه غیررسمی در تهران وجود داشته است (موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران به نقل از دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳: ۲۸). حتی آن برنامه با مطرح کردن این فرض که در آینده کل جمعیت تهران از نظر اقتصادی در گروه‌های اجتماعی-اقتصادی متوسط قرار می‌گیرند، موجب شد تا حدود کمینه سطح تفکیک مسکونی بسیار بیشتر از توان بسیاری از مردم در نظر گرفته شود. چنین کاستی‌هایی در سیاست‌گذاری موجب شد تا گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست برای تأمین مسکن خود به سکونتگاه‌های غیررسمی روی بیاورند (مجتهدزاده، ۱۳۷۴: ۳۸۱؛ اطهاری، ۱۳۸۵).

نخستین برنامه پنج ساله شهرداری تهران، سکونتگاه‌های غیررسمی و فرسودگی شهری در مرکز شهر و به‌ویژه به شکل «گودنشینی» در سال ۱۳۴۶ را به‌عنوان یکی از مشکل‌های شهر تهران در دستور کار خود قرار داد و تخریب و نوسازی آن محله‌ها و واگذاری مسکن با اجاره ارزان‌قیمت به همان افراد را برای انجام توسط سازمان نوسازی شهر تهران پیشنهاد داد (هرچند که تا حدود پانزده سال بعد آن محله‌ها وجود داشتند و تا دهه‌ها بعد مشکل فرسودگی شهری و سکونت غیررسمی پیراشهری، بیشتر شدت یافت) (دفتر طرح و برنامه‌ریزی شهرداری تهران، ۱۳۴۶: ۶۴-۶۵؛ دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳). افزایش متوسط مساحت واحدهای مسکونی از سال ۱۳۵۱ تا سال ۱۳۵۵ به دو برابر، موجب دشواری بیشتر در دسترسی به مسکن برای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست شد.

در این شرایط، برای کنترل وضعیت اجاره‌نشینی قانون‌هایی به نفع گروه‌های اجاره‌نشین اصلاح شد (که بر اساس آن صدور احکام تخلیه واحدهای استیجاری کنار گذاشته شد و عوارض واحدهای مسکونی خالی افزایش یافت). افزایش سهم زمین از قیمت مسکن (یعنی با اختصاص ۵۵ درصد به بالاترین حد خود تا این زمان) در سال ۱۳۵۵ و در پی آن رکود مسکن در سال ۱۳۵۶، موجب افزایش بیکاری و فقر در شهر تهران شد. تداوم روال پراکنده سیاست‌گذاری برای کنترل سوداگری زمین (تا دو سال منتهی به سال ۱۳۵۷) به کاهش کیفیت مسکن برای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست و افزایش نابرابری آنها انجامید (لیلاز، ۱۳۹۲: ۴۵۱-۴۳۹؛ ماجدی، ۱۳۸۸: ۹۱-۹۰؛ سجادیان، ۱۳۸۰: ۴۲۱؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۴۶-۴۲).

هفتم- سوداگری مسکن توسط دولت: حکومت با تصویب چند قانون در مورد زمین و فضاهای ساخته‌شده دولتی^۱ و ثبت زمین بایر^۲ به شدت خود به فعالیت‌های

۱- قانون‌های «اجازه واگذاری و فروش اراضی و ساختمان‌های دولتی مصوب ۱۳۴۷» و «انحلال بنگاه خالصجات مصوب ۱۳۴۶».

۲- ثبت اراضی موات به نام دولت در سال ۱۳۵۵.

ساختمانی مشغول شد و سوداگری مسکن را تشدید کرد و قوانینی را برای^۱ کنترل سوداگری وضع کرد که به اجرا نرسید و اثرگذار نبود و ادامه این روند در دو سال منتهی به انقلاب سال ۱۳۵۷ چالش مسکن را شدت بخشید (لیلاز، ۱۳۹۲: ۴۵۱-۴۳۹؛ ماجدی، ۱۳۸۸: ۹۱-۹۰؛ سجادیان، ۱۳۸۰: ۴۲۱؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۴۶-۴۲).

شناسایی وضعیت ساختار مسکونی شهر تهران و تغییرات سیاست گذاری پس

از سال ۱۳۵۷

«دسترسی به مسکن» و پشتیبانی از آن برای همه مردم به ویژه نیازمندان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آشکارا در اصل ۳۱ و همینطور در اصل ۲۲، بند ۱۲ اصل سوم و بند نخست اصل ۴۳، از حقوق مردم شناخته شده (برخلاف قانون مشروطه معتبر تا پیش از انقلاب که اشاره‌ای به این موضوع نداشت) و تأمین و پشتیبانی از آن به عهده حکومت گذاشته شده است. بر همین اساس، سیاست گذاری مسکن و سیاست گذاری مسکونی نیز در تمام دوره‌های پس از انقلاب به عنوان وظیفه‌ای حکومتی شناسایی شده و دولت‌های مختلف درباره آن پاسخگو شمرده می‌شوند. دو دوره متمایز سیاست گذاری مسکن پس از سال ۱۳۵۷ قابل شناسایی است یکی «سیاست گذاری غیریکپارچه» که در آن تلاش برای کنترل ساخت مسکن در شهر تهران در دوران هرج و مرج شکل گرفته در اثر انقلاب و جنگ هشت ساله است و دوم «سیاست گذاری بازارسو» پس از برقراری آرامش نسبی سیاسی و اقتصادی در جامعه و گرایش بیشتر به سوی اقتصاد-سیاسی بازارسو.

دوره سوم: سیاست گذاری غیریکپارچه به نفع گروه‌های فرودست در شهر تهران

شکل گرفتن انقلاب در سال ۱۳۵۷ موجب شد تا در بخش مسکن و همچنین سایر عرصه‌های موضوعی سیاست گذاری شهری، هیچ‌گونه سیاست رسمی تا چندی

۱- قانون «نحوه معاملات زمین» که معامله مکرر زمین را ممنوع و نقل و انتقال آن را مستلزم احداث ساختمان و ایجاد بنا می‌نمود.

پس از آن ارائه نشود. برنامه‌های ملی و شهری موجود، متعلق به رژیم قبلی و برخلاف منافع عمومی به‌ویژه حاشیه‌نشینان و به نفع زمین‌داران و مسئولان دانسته شدند و وقوع انقلاب نیز به مثابه عامل برهم‌زننده هرگونه توازن در سیستم اقتصادی-اجتماعی جامعه و در پی آن جنگ با کارکرد مشابه، هر دو سبب کاهش نظارت و کنترل بر شهر شدند (مطهری، ۱۳۷۴: ۴۰۶-۴۰۵). سیاست‌های رسمی ارائه شده پس از آن نیز در واقع واکنشی به این شرایط بودند و تأمین مسکن برای گروه‌های فرودست و ایجاد عدالت در این عرصه را در دستور کار قرار دادند (قاراخانی، ۱۳۹۸: ۱۴۱) که البته به شکل غیریکپارچه و غیرسیستماتیک به اجرا درآمدند. الگوهای چیره سیاست‌گذاری اثرگذار بر نابرابری فضایی شهر تهران بر اساس تحلیل تماتیک (فرهشتی) دگرگونی سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران در دوره سوم به شرح زیر قابل‌ردیابی است:

نخست- گسترش سیاست‌های غیررسمی تأمین مسکن: در نبود سیاست‌های رسمی در این دوره، به‌ویژه تا سال ۱۳۶۰ و آغاز فعالیت سازمان زمین شهری، سیاست‌های غیررسمی ساختار مسکونی شهر تهران را کاملاً دگرگون ساخت. سیاست‌های غیررسمی به شکل گسترده هم از سوی مردم و هم افراد تازه مسئولیت‌یافته در فضای هرج‌ومرج پس از انقلاب پیگیری می‌شد. بازتوزیع منابع و به‌ویژه زمین و مسکن به رویه‌ای بدون برنامه تبدیل شد و برخورد با زمین و مسکن شهری به رویه‌ای غیرمبتنی بر قوانین و مقررات در حدی گسترده و ورای مرزهای شهر صورت گرفت و موجب مهاجرت گسترده به شهرهای بزرگ و به‌ویژه شهر تهران و گسترش برنامه‌ریزی نشده این شهر شد. اگرچه سکونت غیررسمی در تمام دوره‌ها به‌عنوان نوعی از سیاست غیررسمی دستیابی به مسکن از سوی گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست پیگیری شد، اما شرایط خاص این دوره سبب گسترش شدید و با شکل‌های جدید آن شد تا جایی که دولت با ارائه و تثبیت خدمات به این پدیده کمک

سرمایه شغلی و تعهد به کار ... ۱۰۳

کرد. به این ترتیب سیاست‌گذاری غیررسمی که از سوی گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست و برای دستیابی به مسکن شکل گرفته بود برای برخی موفقیت‌آمیز بود و برای بسیاری نتوانست به دستیابی به مسکن منجر شود (بیات، ۱۳۹۱: ۱۵۵-۱۴۱ و ۲۰۰-۱۸۴؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۷۹؛ قاراخانی، ۱۳۹۸: ۱۴۰).

دوم- شکل‌گیری ساختار سازمانی برای تأمین مسکن گروه‌های اجتماعی-

اقتصادی فرودست: با هرج و مرج در دسترسی به مسکن برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست و مشکل‌های ناشی از آن، حکومت مداخله در این عرصه را در دستور کار قرار داد. به شکل خاص تأمین مسکن برای مردم و به‌ویژه گروه‌های فرودست در قانون اساسی قرار گرفت. برای دستیابی به این هدف دو سازمان شکل گرفتند: «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی»؛ با هدف تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و «سازمان زمین شهری» در بستر سازمانی وزارت مسکن و شهرسازی با هدف واگذاری زمین دولتی برای کنترل قیمت زمین و مسکن (شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۶؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۸۰-۲۷۹).

سوم- سیاست‌گذاری اجتماعی غیریکپارچه و بخشی: شدت بحران مسکن سبب

شد تا حکومت اقدام به سیاست‌گذاری فوری نماید که نتیجه آن حضور حکومت مرکزی (دربردارنده دولت و سایر سازمان‌های حکومتی مسئول غیردولتی) در تأمین مسکن اما به شکل غیریکپارچه و بخشی بود. دولت برای حل مشکل گودنشینی جنوب شهر تهران در ابتدا به‌طور خاص به شهرداری تهران بودجه‌ای برای تخریب و ساخت مسکن رایگان اختصاص داد (هیئت وزیران، ۱۳۶۲). سازوکار مشارکتی نیز به همین منظور با عنوان «شورایعالی اسکان گودنشینان» ایجاد شد تا دولت اقدام به خرید املاک آنها نماید، اما در عمل ساکنان این ناحیه‌ها برای تأمین مسکن خود وارد سازوکار بازار

آزاد شدند که با توجه به این حقیقت که دستیابی به مسکن از توان آنها خارج بود، می‌توان به این نتیجه رسید که سیاست‌ها و اقدام‌های نوسازی، موجب شکل‌گیری هرچه بیشتر سکونتگاه‌های غیررسمی جدید و رانده‌شدن گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست از درون شهر و بدمسکنی و بی‌مسکنی آنها شد (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳: ۷۳-۷۴؛ بیات، ۱۳۹۱: ۱۷۵-۱۶۹).

با این هدف قانون‌هایی که امکان تأمین زمین برای ساخت مسکن اجتماعی^۱ و همچنین جلوگیری از سوداگری مسکن^۲ را فراهم می‌آوردند، تصویب شدند. با تصرف و به تملک خود درآوردن زمین‌های بایر شهری، به این ترتیب دولت بزرگ‌ترین مالک زمین شهری شد. با این حال ضعف تعریف حقوق مالکیت خصوصی و عمومی و هرج‌ومرج ادامه‌یافته از دوران انقلاب موجب شد بسیاری از حقوق فردی مالکیت از سوی دولت و یا توده‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست با این توجیه از بین برود (همچون شکل‌گیری محله فرحزاد). قانون و آیین‌نامه لغو مالکیت اراضی موات شهری در سال ۱۳۵۸ ملی کردن زمین‌های موات که معمولاً در اختیار مالکان بزرگ بود و واگذاری این زمین‌ها به نیازمندان را با پیمودن سازوکاری برای شناسایی نیازمندان در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار داد. این قانون زمین‌های موات را به درستی از زمین‌های بایر تفکیک نمی‌کرد و این اجازه را می‌داد که افراد با آباد کردن زمین حق استفاده از آن را داشته باشد. مشکلات یادشده سبب اصلاح قانون در سال ۱۳۶۱ برای ۵ سال شد (ماجدی، ۱۳۷۴: ۱۵۱؛ کامروا، ۱۳۸۸: ۸۶-۷۸؛ شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۶-۶۵؛ سجادیان، ۱۳۸۰: ۴۱۵؛ پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۳۹؛ قاراخانی، ۱۳۹۸: ۱۴۰).

۱- بر اساس قانون و آیین‌نامه لغو مالکیت اراضی موات شهری در سال ۱۳۵۸.

۲- قانون نحوه معاملات مسکن در سال ۱۳۶۰ که در چارچوب آن خرید و فروش مسکن با کسب اجازه از سوی وزارت مسکن ممکن می‌شد.

ناکارآمدی سیاست‌های مسکن اجتماعی در این دوره به این ترتیب است که سیاست حکومت در واگذاری گسترده زمین و مسکن در سال‌های آغازین دوره سوم، موجب شد تا قیمت مسکن در شهر تهران در کوتاه‌مدت کنترل شده و بسیار کاهش یابد. میزان زمین واگذار شده در دو سال ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ توسط وزارت مسکن بیش از پانصد هزار قطعه بوده است و اگرچه از سرعت تقاضا برای مسکن بسیار کمتر بود، با این حال در کوتاه‌مدت در این دوره دو ساله باعث کاهش چهل درصدی قیمت مسکن شد. اما در بلندمدت این وضعیت ادامه نیافت و بهای مسکن افزایش پیدا کرد و بر تعداد و حجم سکونتگاه‌های غیررسمی تهران افزوده شد به طوری که در سال ۱۳۵۹ تعداد ۴۶۲۱۰ نفر در تهران گودنشین بوده‌اند و نقاط بسیاری در پیرامون تهران به شکل اسکان غیررسمی گسترش یافتند (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳: ۶۸ و ۳۴). ناکارآمدی سیاست‌های مسکن اجتماعی ناشی از فرآیند پیچیده و در نتیجه طولانی بودن واگذاری، بی‌توجهی به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی متقاضیان مسکن، پرهزینه بودن، نامناسب بودن ناحیه‌های عرضه زمین، برنامه‌ریزی و طراحی نامناسب، نبود پایگاه داده‌های کافی برای شناسایی نیازمندان و همچنین استفاده از زمین‌های دور از مرکز شهر برای جای دادن مردم نیازمند به مسکن، بود.

برنامه‌های نوسازی ناحیه‌های فرسوده و به‌ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی جنوب شهر تهران نیز نه فقط مشکل مسکن گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست را نگشودند، بلکه موجب رانده شدن آنها از درون شهر به ناحیه‌های پیرامونی آن شدند (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳: ۶۸ و ۳۴؛ گوران، ۱۳۹۳: ۱۷۱-۱۶۷؛ ماجدی، ۱۳۷۴). همچنین وزارت مسکن و شهرسازی برخلاف برنامه، از مجموعه مسکنی که برای اسکان غیررسمی در سال ۶۱ ساخته بود، ۷۰ درصد مسکن ساخته شده را به شکل سازمانی واگذار کرد و بسیاری از ساختمان‌های ساخته شده نیز بسیار بی‌کیفیت ساخته شدند (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۶۳: ۶۸ و ۳۴). زمینه‌های برنامه‌ریزی نشده‌ای چون گسترش سطح شهر بیشتر از ظرفیت (با توجه به

عوامل جمعیتی؛ اقتصادی و جز آن) و ساخت واحدهای مسکونی بدون توجه به نیاز گروه‌های اجتماعی-اقتصادی مختلف و نیز بدون توجه به خدمات رفاهی وابسته به مسکن، به نابرابری در دسترسی به خدمات مسکونی در ناحیه‌های جدید (اطهری، ۱۳۸۹: ۶۳) و نابرابری فضایی هرچه بیشتر، انجامید.

چهارم- بازشناسایی بایستگی تلفیق سیاست‌های بخشی با برنامه‌ریزی فضایی:

اگرچه برنامه‌ها و سیاست‌های فضایی شهر تا مدت‌ها دست‌وپاگیر تلقی می‌شدند^۱، اما ایجاد ساختمان‌ها و شکل‌گیری محله‌های زیراستاندارد موجب شد تا با گذشت زمان، از آغاز دهه ۱۳۶۰ بار دیگر مباحث فضایی و نقش شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی به‌عنوان متولی این موضوع به رسمیت شناخته شد^۲. برنامه‌های شهری با تغییر شرح خدمات و با هدف ارتقاء خدمات‌رسانی به گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست حاشیه شهر تهران و همچنین سکونتگاه‌های غیررسمی جدید که به خدمات شهری تهران وابسته بودند در دستور کار قرار گرفت (شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۶؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۸۰؛ مجلس شورا، ۱۳۶۰). هرچند که شدت مشکل در ناحیه‌های مسکونی محل سکونت گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست شهر تهران (و همین‌طور سایر شهرها) و کمبود مسکن برای این گروه‌ها و طبقه متوسط شهری به اندازه‌ای بود که حکومت برای کنترل بحران‌های احتمالی، به شکل بخشی در آن مداخله می‌کرد و مانع از رشد سیاست‌های فضایی و یکپارچه می‌شد. این کشمکش

۱- برای نمونه بنگرید به لایحه قانونی اجازه انتقال اراضی ملی شده سیاه دشتک پایین (شورای انقلاب، ۱۳۵۸) که در آن قانون، سیاست‌های برنامه‌های شهری (طرح جامع) دست‌وپاگیر دانسته شده و خواهان کنار گذاشتن آن در آن مورد خاص بوده است.

۲- برای نمونه بنگرید به تغییر قانون اشاره شده در پی‌نویس قبل و قانون تعویض اراضی سیاهدشتک مصوب شورای انقلاب به اراضی دیگر (مجلس شورا، ۱۳۶۰) و الزام به پیروی از استانداردهای فضایی از طرف شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی وقت. همچنین شهرداری تهران اقدام به تهیه برنامه پنج ساله نمود که هر دو نشان از شکل‌گیری نگاه فضایی و قدرت یافتن نهادهای با وظیفه سیاست‌گذاری فضایی بود.

میان رویکرد فضایی و رویکرد بخشی در برنامه‌ریزی مسکونی در این دوره و دوره بعد وجود داشته است.

با جایگزینی سیاست واگذاری زمین با آماده‌سازی زمین‌های بیرون شهر و ایجاد شهرهای جدید و شهرک‌ها (در سال ۱۳۶۴) - که در آن دولت خدمات و زیرساخت‌های شهری را برای ایجاد مسکن توسط تعاونی‌ها آماده می‌کرد و به تعاونی‌ها و یا متقاضیان بخش خصوصی واگذار می‌کرد - گسترش شهرها شدت یافت. این در حالی بود که گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست نیز کمتر از چنین فضاهایی بهره‌مند می‌شدند زیرا در شهرهای بزرگ نمی‌توانستند نه به شکل فردی و نه تعاونی برای گرفتن آن اقدام کنند و سکونت در شهرهای جدید که فاصله زیادی با شهر تهران داشتند آنها را از فضاها و فرصت‌های کار و اشتغال دور می‌کرد (اطهاری، ۱۳۸۵: ۲۳۲؛ گوران، ۱۳۹۳: ۱۶۸-۱۶۹؛ قنبری و ظاهری، ۱۳۸۹: ۸۳) در نتیجه کمتر از ده درصد افراد استفاده کننده از این خدمات آماده‌سازی زمین، گروه‌های کم‌درآمد بوده‌اند (یزدانی، ۱۳۸۲: ۱۳۲).

دوره چهارم: سیاست‌گذاری بازارسو در شهر تهران

با پایان جنگ و ایجاد امنیت در شهرها و تغییر دولت، از مداخله حکومت در بیشتر خدمات رفاهی کاسته و سیاست‌های بازارسو در دستور کار قرار گرفت. این رویکرد، مسکن به‌عنوان پیشران ایجاد رونق اقتصادی در کشور پس از جنگ در نظر گرفته‌بود و سیاست‌گذاری مسکن را به رویه‌ای بخشی و با تأکید بر جنبه اقتصادی، تبدیل شد که مجموعه سیاست‌هایی را برای پشتیبانی از بخش خصوصی در ساخت‌وساز مسکن و افزایش کمی آن در این دوره ارائه‌کرد و در مقابل، سیاست‌هایی که حق اجتماعی مسکن را به رسمیت می‌شناختند، بسیار محدود و ناچیز شدند. در دوره چهارم، رویکرد بازارسو در سیاست‌گذاری مسکونی در دستور کار قرار گرفت. تمهیدات دولت در این دوره در چندتم (فرهشت) اصلی در این مقاله ردیابی شده‌اند:

نخست- چیرگی سیاست‌گذاری بازارسو: سیاست‌گذاری بازارسو مهم‌ترین ویژگی این دوره است. در چارچوب این رویکرد مداخله دولت به سطح کمیته خود رسید و بر جنبه سرمایه‌ای مسکن بیشتر از جنبه اجتماعی آن تأکید شد. بر اساس این رویکرد، در ابتدای این دوره و با پایان دوره قانونی اختیار دولت در واگذاری زمین (پایان دوران ده ساله ماده ۹ قانون زمین شهری در سال ۱۳۷۰)، دولت در چارچوب برنامه اول توسعه کشور (۱۳۶۹) آغاز به فروش زمین‌های شهری که در گذشته تملک کرده بود، به قیمت روز کرد با این توجیه که درآمد به دست آمده را صرف ساخت مسکن استیجاری دولتی می‌کند که هرگز نشد. این رویکرد در برنامه دوم و به‌ویژه قانون تشویق عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری (۱۳۷۷) نیز پیگیری شد و در برنامه سوم، با حذف کمیته سیاست‌های اجتماعی پیشین، مورد تأکید بود. در این برنامه هدف سیاست‌های ارائه شده (بیشتر در زمینه مالی و دربردارنده سیاست‌های کلی تشویقی برای کاهش مساحت زیربنای واحدهای مسکونی)، فعال کردن بازار (به‌ویژه انبوه‌سازان مسکن) بود. ارائه وام بانکی از سوی بانک‌های عمومی نیز توزیع مناسبی برای این گروه‌ها نداشت و با فعال کردن بانک‌های خصوصی در زمینه وام مسکن با بهره بانکی بالا، خرید و فروش مسکن به سوی آن دسته از گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرادست هدایت شد که افزون بر تأمین بخش قابل توجهی از هزینه مسکن، توانایی بازپرداخت وام‌ها را نیز داشتند.

همچنین انبوه‌سازی مسکن توسط بخش خصوصی در شهر تهران نیز برای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرادست شکل گرفت و نه گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست (قنبری و ظاهری: ۸۸-۸۴؛ پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۴۰؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۸۵-۲۸۳ و ۴۱-۴۰؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۰: ۲۵-۲۲؛ دژکام، ۱۳۷۳ و مدنی، ۱۳۷۳ به نقل از شیخ‌بیگللو، ۱۳۹۳: ۷۷؛ شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۸؛ قاراخانی، ۱۳۹۸: ۱۴۵). خصوصی‌شدگی کنترل نشده و افسارگسیخته مسکن در شهر تهران و کالایی‌شدگی آن، نشان از سهم بسیار پایین مسکن عمومی یا مسکن اجتماعی در شهر

تهران (یعنی در حدود ۴ درصد) و کنترل بسیار بالای سازوکار بازار آزاد سرمایه‌داری بر مسکن در شهر تهران (یعنی حدود ۹۰ درصد)، دارد. این تم اصلی در این دوره شکل‌دهنده و دلیل دیگر تم‌های (فرهشت) قابل‌ردیابی در سیاست‌گذاری مسکونی در این دوره هستند.

دوم- مسکن به مثابه موتور محرک اقتصادی: با اختیار رویکرد بازارسو، وظیفه رونق اقتصادی کلان نیز با رونق‌دادن به ایجاد فضاهای ساخته‌شده شهری و به‌ویژه مسکن و ساختار مسکونی، پیگیری شد. این الگو ناشی از شرایطی است که بیشتر بخش‌های اقتصادی غیرفعال و یا ناکارآمد هستند در حالی که مسکن نقش اثرگذاری در اقتصاد کلان و رونق و رکود آن را در کشور دارد^۱. انباشت سرمایه در ساخت‌وساز شهری و به‌ویژه در شهرهای بزرگ و شهر تهران، موجب افزایش فقر و بیکاری در سایر عرصه‌های اشتغال و در نتیجه افزایش مهاجرت به شهرهای بزرگ و شهر تهران شد (اطهاری، ۱۳۸۵: ۲۳۵؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۳: ۲۳؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۸۱؛ پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۳۹؛ مجلس شورا، ۱۳۶۹). سیاست‌های مسکن، برای دستیابی به این هدف به‌طور آشکار مزدبگیران دائمی و کارمندان دولت را که از عهده مالی آن برمی‌آمدند، هدف قرار دادند؛ از تأمین مسکن برای اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها در برنامه نخست توسعه گرفته (قاراخانی، ۱۳۹۸: ۱۴۲) تا برنامه پنجم و ششم توسعه که گروه‌های صنفی و اجتماعی خاص (درب‌گیرنده جانبازان و ائمه جمعه مساجد) و تأمین مسکن سازمانی (تاحدودی در تضاد با قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن)، را مدنظر قرار داده است و همین‌طور طرح اقدام ملی مسکن در سال ۱۳۹۸ که علاوه بر آورده اولیه دست کم ۱۰۰ میلیون تومانی (معادل حدود ۶۶

۱- سهم ارزش افزوده مسکن و خدمات آن از محصول ناخالص ملی در مجموع بین ۸ تا ۱۵ درصد بوده است (خلیلی عراقی و حسینی، ۱۳۹۴: ۶). همچنین نوسانات قیمت مسکن در ایران در درجه نخست ناشی از افزایش تقاضا و سپس افزایش نقدینگی ناشی از ارائه تسهیلات برای ساخت و خرید مسکن و همچنین رونق ناشی از درآمد نفت است (نظری و فرزندگان، ۱۳۸۹؛ منجذب و مصطفی‌پور، ۱۳۹۲: ۲؛ شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹).

ماه کمینه دستمزد مصوب همان سال) دربردارنده دوازده سال پرداخت قسط ماهانه دست‌کم معادل ۱/۵ برابر کمینه دستمزد در همان سال می‌شود (درباره شرایط این طرح رجوع شود به خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۸).

سوم- نادیده گرفتن گروه‌های فرودست در سیاست‌گذاری مسکونی و افزایش

سکونت غیررسمی: رویکرد بازارسو در این دوره منجر به کنار گذاشتن گروه‌های فرودست (دربدارنده گروه‌هایی همچون روزمزدها، کارگران، بیکاران، کم‌توان‌ها) از دستیابی به مسکن شد. یعنی دقیقاً عرصه‌ای که نابرابری مسکونی به شکل یک بحران بروز می‌یابد. با وجود این که برنامه‌های اول و دوم توسعه کشور (۱۳۷۴) دربردارنده سیاست‌هایی برای ایجاد مسکن استیجاری توسط دولت و ارائه تسهیلات کم‌بهره به گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست بود، اما به دلیل عدم تمایل دولت به سرمایه‌گذاری و اقدام مستقیم در تولید مسکن، هیچ‌گونه سازوکار و عزم اجرای این سیاست‌ها و حتی کنترل دولت بر اجاره‌بها و قانون‌های پشتیبان آن شکل نگرفت و در نتیجه اثری بر دسترسی گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست به مسکن اجاره‌ای واردنشده. در این دوره «از سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۱ حدود سی هزار واحد مسکونی استیجاری واگذار شد که حدود ۴۰ درصد دریافت‌کنندگان کارمند و ۲۰ درصد کارگر بودند و در مجموع به کمتر از ده درصد اهداف خود دست یافت» (اطهاری، ۱۳۸۵: ۲۳۳ و ۲۴۳). برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹) نیز هیچ سیاست مشخصی برای گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست ارائه نکرد و دولت سیاست عدم مداخله مستقیم در ساختار مسکونی شهرها و شهر تهران را پی‌گرفت (اطهاری، ۱۳۸۵: ۲۳۵؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۳: ۲۳؛ عبدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۸۱؛ پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۳۹؛ مجلس شورا، ۱۳۶۹).

دو شرکت «خانه‌سازی ایران» در چارچوب سازمان تأمین اجتماعی و «سرمایه‌گذاری کارگران»، که در آغاز این دوره برای تأمین مسکن کارگران ایجاد شده بودند، هیچ برون‌دادی که نشان از دستیابی به چنین اهدافی داشته باشد، نداشته و در نبود پشتیبانی لازم، منحل شدند (اطهاری، ۱۳۸۵: ۲۳۵). در نبود سیاست‌گذاری عمومی کامل و مقتضی، در این دوره سکونتگاه‌های غیررسمی در پیرامون شهر تهران به شدت افزایش و گسترش یافت و به انگیزاننده‌ای مهم در شورش جمعیت ساکن در چنین سکونتگاه‌هایی و بحران سیاسی برای حکومت، تبدیل شد (اطهاری، ۱۳۸۹: ۶۴؛ کامروا، ۱۳۸۸: ۴۵؛ گوران، ۱۳۹۳: ۱۷۲؛ شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۸-۶۷). اندک سیاست‌های اجتماعی در اواخر دهه ۱۳۸۰ با نام مسکن مهر نتوانستند با نابرابری فضایی در شهر تهران روبه‌رو شوند و افزایش قیمت مسکن ادامه یافت.

سوداگری مسکن در دهه ۱۳۹۰ نیز به شدت افزایش یافت. در پایان دوره شدت نابرابری فضایی سبب شد تا رویارویی با آن در سیاست‌های کلان کشور مطرح شود (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹، الف؛ ب؛ ۱۳۹۰) و سیاست‌هایی در زمینه‌های ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا، تأمین مسکن گروه‌های فرودست، مدیریت زمین برای تأمین مسکن، نوسازی ناحیه‌های فرسوده شهری، اصلاح نظام مالیاتی، رعایت حقوق همسایگی در گسترش کالبدی شهر، جلوگیری از حاشیه‌نشینی، ایمن‌سازی محیط شهری، رعایت نیاز و آسایش افراد معلول در طراحی فضاهای عمومی، مطرح شود اما هیچ‌گونه شکل سیاست و اقدام عملی نیابد. برنامه پنجم و ششم توسعه به‌عنوان سیاست‌های اصلی اجرایی، مجموعه سیاست‌هایی را برای مسکن ارائه داده‌اند که دربردارنده سیاست جدیدی برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست نیست و این موضوع در طرح ملی مسکن ۱۳۹۸ نیز آشکارا قابل مشاهده است.

چهارم - عدم کنترل قیمت مسکن: قیمت مسکن که تا سال ۱۳۷۳ نرخ رشد آرامی داشت، به ناگهان افزایش بسیار بالایی یافت (۲۷۰ درصد افزایش در طول سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۵) که به دلیل آن‌که توسعه مسکونی جدید، در توان اقتصادی

سهم بالایی از گروه‌های اجتماعی - اقتصادی (متوسط و فرودست) نبود، بسیاری از واحدهای مسکونی در شهر تهران خالی ماند. قیمت مسکن در طول این دوره همواره رشد بسیار بالایی داشته است (به جز از برخی دوره‌های کوتاه یک یا دو ساله) و این در وضعیت نبود کامل سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌گذاری مسکونی، نبود سیستم اطلاعات شهری و عدم قطعیت (نامعلومی) اطلاعاتی در مورد قیمت مسکن در شهر تهران، است. عدم کنترل قیمت مسکن و همچنین گرایش سرمایه‌گذاری در مسکن برای گروه‌های فرادست سبب خالی ماندن واحدهای مسکونی در شهر تهران شد. هماهنگ نبودن توسعه مسکن با نیاز گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست موجب شد تا نرخ خالی ماندن فضاهای ساخته شده و به ویژه مسکن در شهر تهران در ناحیه‌های سکونت گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرادست، بسیار افزایش یابد. این در حالی است که در ناحیه‌های سکونت گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست، شاخص خانوار در واحد مسکونی و در واقع نیاز به مسکن، کاهش نیافته و در نتیجه در دسترس این گروه‌ها قرار نداشتن آن فضاهای مسکونی خالی، سکونت غیررسمی در محیط پیرامون این شهر، روندی فزاینده یافت (شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۹؛ خبرگزاری فارس، ۱۳۹۶؛ پایگاه خبری پول‌نیوز، ۱۳۹۶).

پنجم - سوداگری مسکن توسط شهرداری تهران: کاهش شدید بودجه واگذاری از سوی دولت به شهرداری‌ها و شهرداری تهران برای اداره شهر بود. این امر شهرداری تهران را به روی آوردن به مسیرهای غیرقانونی و با تبعات بسیار منفی چون واگذاری امتیاز ساخت تراکم ساختمانی بیشتر و همچنین تغییر کاربرد زمین به آن دسته از فعالیت‌هایی که سودآوری بیشتری داشتند، هدایت کرد. شهرداری تهران به عنوان یک نهاد بخش عمومی نیز به مشکل‌های مسکن و سیاست‌گذاری مسکن در این شهر بی‌توجه بود به این صورت که پیشنهادهایی را بدون پشتوانه حقوقی لازم درباره مواردی چون توقف ساخت و ساز در تهران، توقف واگذاری امتیاز تراکم، چند برابر کردن قیمت آن، جلوگیری از مهاجرت مردم به تهران می‌داد که همگی ناکارآمد بوده و

می‌توانستند به افزایش بیشتر قیمت مسکن منجر شوند (کامروا، ۱۳۸۸: ۱۳۹-۱۳۳ و ۱۳۰؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۰: ۲۵-۲۲).

فعالیت گسترده شهرداری تهران در این راستا موجب سوداگری بیشتر زمین و مسکن و در نتیجه افزایش قیمت در بسیاری ناحیه‌های شهر تهران شد. این وضعیت فقط به سود سوداگران (دربدارنده مالکان زمین و ساختمان و سرمایه‌گذاران در فعالیت‌های ساختمانی) و به زیان هم شهرداری تهران و هم گروه‌های مختلف مردمی که در پی دستیابی به مسکن بودند، به‌ویژه گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست، بود. سوداگری و جابجایی‌های سریع سرمایه در شهر سبب افزایش فرسودگی شهری، گسترش پیراشهری و افزایش قیمت و در نتیجه گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تهران شد (کامروا، ۱۳۸۸: ۴۵؛ گوران، ۱۳۹۳: ۱۷۲).

ششم- بی‌توجهی برنامه‌های شهری به مسکن: با وجود تشدید مشکل‌های مسکونی در شهر تهران، سیاست‌های مسکونی برای رویارویی با چالش‌های شهر تهران که تا سطح ملی چالش‌برانگیز شده بودند تهیه نشدند. دو برنامه مهم شهری در این دوران با عنوان «طرح ساماندهی تهران» توسط وزارت مسکن و شهرسازی و برنامه «تهران ۸۰» تهیه شد که به‌طور کامل به این عرصه و چنین چالشی در شهر تهران بی‌توجه بود. حتی برنامه «مجموعه شهری تهران» که در اثر گستردگی شهرها و شهرک‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی پیرامون تهران شکل گرفته بود نیز، از چارچوب سنتی سی ساله طرح‌های جامع، یعنی تمرکز بر جنبه کالبدی برنامه‌ریزی، فراتر نرفت و راهکاری برای رویارویی با این چالش ارائه نکرد (کامروا، ۱۳۸۸: ۱۲۵-۱۲۴ و ۱۴۶؛ اطهاری، ۱۳۸۹: ۶۴). برنامه «طرح ساختاری- راهبردی، جامع، شهر تهران» نیز به‌عنوان برنامه شهر که در اواسط دهه ۱۳۸۰ تهیه و تصویب شد، با ارائه سیاست افزایش جمعیت و همچنین ضوابط و برزن‌بندی خاصی، سوداگری مسکن را شدت بخشید (اطهاری و یزدانی، ۱۳۸۷: ۴۹).

هفتم- تأکید بر پروژه‌های ساخت‌وساز به‌جای سیاست‌گذاری اجتماعی:

کشمکش میان سیاست‌گذاری بخشی و یا فضایی- یکپارچه در این دوره ادامه یافت. در این دوره رویکرد ساخت‌وساز انبوه و مداخله دولت به مثابه یک کارفرما، چیره بوده است. این الگو هم از طرف شهرداری تهران و هم دولت با استقبال روبه‌رو شده است، به‌ویژه آن‌که به دلیل بازدهی سریع در تولید واحد مسکونی، ابزار تبلیغاتی نیز در دست دولت‌ها بوده است. تأکید بر ساخت‌وساز به هر قیمتی به‌ویژه به شکل انبوه از یک‌سو سبب بسیاری از مشکلات شهر تهران شده است (یعنی در اثر افزایش بدون برنامه‌ریزی تراکم ساختمانی، ساخت‌وساز در ناحیه‌های پیراشهری دور از مرکز، تخریب و انبوه‌سازی در ناحیه‌های مرکزی شهر و روی‌هم‌رفته افت کیفیت زندگی)، و از سوی دیگر مانعی بوده است برای تلاش‌های متخصصان در ایجاد برنامه‌ریزی یکپارچه و فضایی مسکونی.

در شهر تهران نیز با از سر گرفته شدن فعالیت «سازمان نوسازی» در این دوره، پروژه‌های بزرگ‌مقیاس تخریب-نوسازی شهری (چون مجموعه مسکونی نواب، محله خوب‌بخت و ساخت بزرگراه امام علی) طراحی و به اجرا رسید که به پدیده دولتمندانه‌گری و به زیان گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست، در آن ناحیه‌ها از شهر تهران منجر شد و نتوانست اثری بر ارتقاء کیفی و کمی مسکن برای آن گروه‌ها در شهر تهران بگذارد. حتی آنجا که این کشمکش منجر به آگاهی به این موضوع شد که کنترل مشکلات مسکن نیازمند برنامه یکپارچه و فضایی است و دولت در سال ۱۳۸۴ به تولید «برنامه جامع مسکن» در چارچوب «برنامه چهارم توسعه کشور» با تأکید بر تأمین مسکن گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست، پرداخت، بلافاصله با تغییر دولت و در هنگام اجرا کنار گذاشته شد. آن برنامه تبدیل شد به سیاستی با نام «مسکن مهر» که بر اساس سیاست اجاره به شرط تملیک و واگذاری زمین دولتی به تعاونی‌ها، به اجرا درآمد.

در پشتیبانی از سیاست مسکن مهر در سال ۱۳۸۷، قانونی جامع برای تأمین مسکن توسط دولت یعنی قانون «ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» ارائه شد که مهم‌ترین سیاست‌های این دوره در ساخت مسکن اجاره به شرط تملیک در پیرامون شهرها بود (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۲: ۲۸-۲۳). این قانون جامعیت مناسبی داشت و دربرگیرنده پیشنهادهایی درباره ارائه تسهیلات بانکی ارزان، تأمین زمین برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست و حمایت از مسکن اجاره‌ای در بخش خصوصی و آماده‌سازی زمین توسط دولت، تأمین مسکن در ناحیه‌های فرسوده شهری و همچنین فروش زمین‌های دولتی و مسکن سازمانی در اختیار دولت برای تأمین منابع مالی این سیاست‌ها، تأکید داشته‌است. در پیرامون تهران حدود ۲۴۰ هزار واحد «مسکن مهر» آغاز به ساخت شد. سیاست «مسکن مهر» بدون جامع‌نگری و رویکرد فضایی به سیاست‌گذاری و به تأمین مسکن بود و سازوکاری برای تشخیص نیازمندان نیز نداشت و در نتیجه نتوانست مشکل مسکن گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست را بگشاید.

سیاست «مسکن مهر» حتی نتوانست اثری بر قیمت مسکن بگذارد بلکه فقط در کوتاه‌مدت موجب ثبات قیمت مسکن در تهران شد که بیشتر به دلیل رکود ایجادشده در اثر انتظار متقاضیان برای کاهش قیمت مسکن، بوده است. بی‌توجهی به سیاست‌گذاری فضایی مسکن و نیز با تغییر دستورالعمل شهرک‌سازی پیرامون شهرها که این امکان را ایجاد می‌کرد تا متقاضیان ساخت شهرک به شکل خصوصی امکان طرح تقاضای خود در نهادهای رسمی و اجرایی کردن آن را داشته‌باشند، موجب شد تا آن دسته از زمین‌های دولتی به مسکن مهر اختصاص داده شود که در حاشیه شهرها قرار داشتند و این امر موجب پیش‌روی شهر به سوی محیط پیرامون (یا گسترش پیرا-شهری) و تخریب محیط زیست پیرامون شهر تهران نیز گشت (پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۴۱؛ منجذب و مصطفی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۳-۲؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۲: ۲۳-۲۸؛ پایگاه خبری پول‌نیوز، ۱۳۹۶).

در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه بر سیاست‌هایی چون آزادسازی زمین‌های درون شهری و تخریب و نوسازی ناحیه‌های فرسوده شهری برای استفاده و باز-استفاده در ساخت مسکن، تأکید شده است. وضعیت رکود اقتصادی در سطح کلان ملی و همچنین شکل‌گیری بحران مسکن، به تداوم این رویکرد بخشی کمک کرد. دولت برای تأمین مسکن، در سال ۱۳۹۶ برنامه‌هایی را که می‌توانستند فضایی شمرده شوند و از پیش توسط مراجع محلی (شهرداری‌ها) و ملی (وزارت راه و شهرسازی) برای تأمین مسکن و نوسازی ناحیه‌های فرسوده شهری تهیه شده بودند را کنارنهاد و با رویکردی بخشی همراه با دستور کار و سیاست تخریب ساختمان‌های موجود و اختیار سیاست بلندمرتبه‌سازی، کمیته‌های جدیدی را برای سیاست‌گذاری و اجرا، جدا از سازوکارهای قانونی و رسمی از پیش موجود، تشکیل دهد (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۶؛ خبرگزاری مهر، ۱۳۹۶).

بحث درباره یافته‌ها

پس از شناسایی سیاست‌های مسکونی در شهر تهران در چهار دوره مختلف، در این بند یافته‌ها بر اساس معیارهای هشت‌گانه، تحلیل محتوا شده و وضعیت هر یک از این معیارها در سیاست‌گذاری مسکن در شهر تهران با ارجاع به یازده مقوله شناسایی شده، تشریح و سپس با یکدیگر مقایسه شده‌اند. وضعیت سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران را، بر اساس هریک از این معیارها، چنین می‌توان تشریح کرد:

نخست - سیاست‌های بخشی در برابر سیاست‌های یکپارچه: سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران همواره ویژگی بخشی و غیریکپارچه داشته‌است. آنچه درباره تم‌های (فرهشت) «سیاست‌گذاری بخشی»، «گسترش سیاست‌های غیررسمی»، «سیاست‌گذاری اجتماعی غیریکپارچه» «سیاست‌گذاری بازارسو»، «سوداگری مسکن و زمین توسط دولت و شهرداری»، «تأکید بر پروژه‌های ساخت‌وساز» و «مسکن به مثابه موتور محرک اقتصادی» تشریح شد را باید به‌عنوان شرح و دلیل‌های ویژگی بخشی

بودن سیاست‌گذاری مسکونی تلقی کرد. اگرچه در یک دوره، رویکرد فضایی سیاست‌گذاری مسکونی، جایی در فرایند سیاست‌گذاری یافت و به سمت سیاست‌گذاری یکپارچه پیش رفت اما شدت بحران و پیچیدگی مشکل‌های مرتبط چه در مسکن و چه در سایر ابعاد اجتماعی و اقتصادی کشور به اندازه‌ای بود که سیستم سیاسی را دچار دگرگونی کرد.

پس از انقلاب واکنش‌های پراکنده کنترل بازار مسکن در شهر تهران نیز ماهیتی بخشی داشت و با چیرگی رویکرد بازارسوی سیاست‌های بخشی، مراجع محلی تهران نیز سوداگری مسکن را - از راه واگذاری تراکم ساختمانی غیرقانونی - تشدید کردند. هرچند که با بروز ناکارآمدی این‌گونه سیاست‌ها، رویکردی - کم و بیش - فضایی، یکپارچه و رفاهی در چارچوب برنامه جامع مسکن شکل گرفت اما به سرعت و برای پاسخگویی سریع به مشکل‌های انباشت شده مسکن، کنار گذاشته شد. ریشه شکل‌گیری الگوهای سیاست‌گذاری مطرح شده و در نتیجه تداوم در وضعیت «بخشی» ماندن سیاست‌گذاری مسکونی را باید در تداوم و شدت بحران در کمبود مسکن برای دو گروه اجتماعی - اقتصادی متوسط و فرودست جامعه جستجو کرد که متأثر از عواملی چند و به‌ویژه جابجایی‌های گسترده جمعیتی ناشی از نبود، یا ضعف سیاست‌های اقتصادی کنترل بازار کار و ایجاد فعالیت‌های مولد به شکل متوازن در سطح کشور است.

دوم - وضعیت مالکیت: بر اساس تحلیل‌های ارائه شده در تم‌های (فرهشت) «سیاست‌گذاری بازارسو»، «مسکن به مثابه موتور محرک اقتصادی» و «سیاست‌گذاری بخشی مسکن برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی متوسط» سیاست‌گذاری مسکونی در تمام دوره‌ها بیشتر با هدف فعال نگاه داشتن بازار مسکن و ساخت‌وساز آن و برآوردن مسکن برای جامعه هدف گروه‌های اجتماعی - اقتصادی متوسط شکل گرفته است و به همین دلیل مالکیت مسکن در شهر تهران بیشتر خصوصی است. آن قسمتی از نحوه تصرف که با نام رایگان نیز ثبت شده است، در نبود سیاست‌گذاری جامع مسکن عمومی، مربوط به خانوارهایی است که تصرف متفاوتی از مسکن عمومی دارند

(همچون تصاحب غصبی، زندگی در واحدهای اهدایی از سوی دیگران و موارد مشابه). به‌ویژه آن‌که نرخ خانوار در واحد مسکونی بیشتر از یک، نشان از ضعف دسترسی خانوارها به مسکن دارد و سهم بالای مالکیت خصوصی مسکن در شهر تهران موجب شده است تا سازوکار بازار آزاد در آن چیره باشد.

سوم- وضعیت مسکن اجتماعی: سهم مسکن اجتماعی یا مسکنی که توسط بخش عمومی برای گروه‌های اجتماعی- اقتصادی متوسط و فرودست تأمین می‌شود، نه‌فقط در تهران بلکه در کل کشور، صفر است. با توجه به گستردگی مالکیت خصوصی مسکن، عرضه و تقاضای مسکن در شهر تهران بر اساس قیمت‌گذاری مشابه سازوکار بازار آزاد سرمایه‌داری است (اطهاری و یزدانی بروجنی، ۱۳۸۷؛ رفیعی، ۱۳۷۶: ۳۱-۳۰) (Harvey, 2007: 85). از همین روی دخالت بخش عمومی در تأمین مسکن در ایران همواره به سازوکار بازار محدود بوده است. نهادهای ملی و محلی مرتبط، در راستای سیاست‌گذاری مسکن و تولید سیاست فضایی و یکپارچه برای تأمین مسکن گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست و رویارویی با نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران - با وجود اشاره به چنین سیاست‌هایی در قانون‌های کلان کشور (چون قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام) - کوششی نکرده‌اند و سیاست‌ها و اقدامات حکومت، برای گروه‌هایی محدود و همچنین بسیار کم‌اثر و در بیشتر موارد ناسنجیده بوده و حتی آن‌چه به‌عنوان مسکن ارزان‌قیمت ساخته شده، مسکن تعاونی‌های سازمانی بوده است تا مسکن عمومی. در نبود سیاست‌گذاری مسکونی در سطح محلی، نقش شهرداری به‌عنوان مرجع محلی، محدود است به ایجاد جذابیت سرمایه‌گذاری در ناحیه‌های فرسوده شهری که پیامد آن دولتمدانه‌گری بوده است. در این وضعیت سوداگری زمین و مسکن، به دلیل سوءاستفاده از ابزار قانونی و اتخاذ سیاست رونق‌بخشیدن به چنین بازاری، نتیجه با بی‌توجهی به نیازهای ویژه نیازهای گروه‌های فرودست، همواره به زیان گروه‌های اجتماعی- اقتصادی فرودست، بوده است و آن گروه‌ها را از دسترسی به مسکن در شهر تهران، حذف کرده است.

چهارم- وضعیت کمی و کیفی مسکن: گستردگی مالکیت خصوصی بر مسکن، دخالت بسیار کم بخش عمومی در سیاست‌گذاری مسکن و تولید و تأمین مسکن و چیرگی سازوکار بازار در ساختار مسکونی شهرها و تمرکز زیاد سرمایه مالی و انسانی کشور در شهر تهران، یعنی در یک وضعیت هم‌افزای مشکل‌دار، موجب شده است تا این شهر به‌شدت با مشکل کمبود مسکن و توزیع مناسب مسکن به همه گروه‌های اجتماعی-اقتصادی جامعه و چالش مرتبط با این مشکل، روبه‌رو باشد. این وضعیت باعث شده که گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست که سهم زیادی از جمعیت کل کشور و نیز شهر تهران و محیط پیرامون آن را تشکیل می‌دهند، به مسکن یا دسترسی نداشته باشند و یا در مسکنی با کمترین کیفیت و در فضاهای دچار آفت شهری، سکونت کنند، یعنی تم (فرهشت) «سیاست غیررسمی». سیاست‌گذاری و سیاست‌های بخش عمومی با ابزارهای مختلف مالی به‌ویژه به شکل واگذاری وام به سازندگان و خریداران، تصاحب املاک و تشویق ساخت‌وساز، تلاش کرده‌اند تا بازار مسکن را رونق بخشند اما موجب تشدید افزایش نابرابری فضایی در ساختار مسکونی شهر تهران شده‌اند.

تم (فرهشت) سوداگری مسکن (توسط دولت و یا شهرداری تهران) سبب شد تا قیمت مسکن در دوره‌های مختلف رشد بسیار شدیدی داشته باشد (رجوع شود به عبدی دانشپور و شفیع، ۱۳۹۷) که نشانگر دشوارتر شدن دسترسی به مسکن در دوره‌های مختلف و افزایش تعداد افراد ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی در محیط پیرامون شهر تهران است به طوری که میزان افراد ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران از حدود ۵ درصد در سال ۱۳۵۵ (خاتم، ۱۳۸۲) به حدود ۱۵ درصد رسیده است (خبرگزاری ایرنا، ۱۳۹۶). تم (فرهشت) سیاست‌گذاری بازار سو - که به‌طور خاص به زیان گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست تمام می‌شود - به مجموعه‌ای از زمینه‌های پیدایش بحرانی است که در مقوله گسترش پیراشهری بیان شدنی و دربردارنده اتلاف انواع منابع، تخریب محیط زیست پیرامون شهر و شکل‌گیری نابرابری مسکونی، منجر شده است. بسیاری واحدهای مسکونی خالی و قدرت سرمایه‌داران و سوداگران ملکی در خالی نگه‌داشتن آنها تا زمان سودآوری دلخواه آنها، موجب همخوان نبودن عرضه مسکن با تقاضای آن در تهران شده و نشان از آن دارد که سازوکار بازار نتوانسته است پاسخگوی نیازهای مردم باشد.

جدول ۲- جدول مقایسه دوره‌های سیاست‌گذاری مسکونی شهر تهران با معیارهای هشت‌گانه

نشانیگر	دوره نخست	دوره دوم	دوره سوم	دوره چهارم
حقوق مالکیت ملک و مسکن	چیرگی مالکیت خصوصی	چیرگی مالکیت خصوصی	ترکیب مالکیت خصوصی و عمومی	چیرگی مالکیت خصوصی
مداخله حکومت در مسکن	به شکل تأمین مالی	کنترل بازار با ارائه سیاست‌های اجتماعی مسکن و برنامه‌ریزی شهری	به صورت تأمین و تخصیص مستقیم مسکن	به شکل تأمین مالی
میزان تأمین مسکن اجتماعی	کم (برای افراد کاملاً ناتوان)	کم (به معنی تأمین مسکن تنها برای افراد کاملاً ناتوان)	متوسط (برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی فرودست)	بسیار کم (به معنی نادیده گرفتن و یا کافی نبودن مسکن عمومی و اجتماعی ارائه شده حتی برای گروه‌های کاملاً ناتوان)
میزان تأمین مسکن عمومی	ناچیز (تعداد بسیار اندکی برای آسیب‌دیدگان حادثه‌ها و یا گروه‌های بسیار فرودست)	ناچیز (تعداد بسیار اندکی برای آسیب‌دیدگان حادثه‌ها و یا گروه‌های بسیار فرودست)	ناچیز (تعداد بسیار اندکی برای آسیب‌دیدگان حادثه‌ها و یا گروه‌های بسیار فرودست)	ناچیز (تعداد بسیار اندکی برای آسیب‌دیدگان حادثه‌ها و یا گروه‌های بسیار فرودست)
مرجع تأمین مسکن اجتماعی	حکومت مرکزی *			
وضعیت کمی مسکن	نامناسب (شکل‌گیری سکونت غیررسمی)	بسیار نامناسب (بحرانی شدن دسترسی به مسکن و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی)	نامناسب (ادامه روند افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی)	بسیار نامناسب (بحرانی شدن دسترسی به مسکن و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی)
وضعیت کیفی مسکن	نابرابری	نابرابری شدید و دو قطبی	نابرابری	نابرابری شدید و دو قطبی
فضایی/بخشی	بخشی	بخشی و فضایی	بخشی	بخشی

ماخذ: نگارندگان، برای استفاده در این مقاله

* دربردارنده دولت و سایر سازمان‌های مسئول غیردولتی چون سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی پیش از سال ۱۳۵۷ و بنیاد مسکن و انقلاب اسلامی پس از سال ۱۳۵۷.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در دستیابی به هدف این مقاله، دو مسیر موازی پژوهش که مسیر اکتشافی نخست در بردارنده چارچوب تجربی سیاست‌گذاری مسکونی در رویارویی با نابرابری فضایی در سیستم مسکونی شهرها و مسیر اکتشافی دوم در بردارنده شناسایی اثرات سیاست‌های مسکونی بر نابرابری فضایی در سیستم مسکونی شهر تهران بود، تعریف شد. برونداد و دستاورد اصلی هر یک در جمع‌بندی و سپس با ترکیب دستاوردهای دوگانه منتج، رویه سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

نخست - دستاورد بررسی نظری-تجربی: این دستاورد برگرفته از مسیر توصیفی-تحلیلی پژوهش پایه این مقاله است. بر این اساس مسکن یک کالای خصوصی نیست بلکه یک حق اجتماعی شمرده می‌شود. شکل‌گیری نابرابری در سیستم مسکونی شهرها به بحران‌های مختلف می‌انجامد. سیاست‌گذاری مسکونی در شهرها و بر اساس اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری رفاهی باید بتواند (در چارچوب سازوکار بازار سرمایه‌داری)، دسترسی همه گروه‌های اجتماعی-اقتصادی به مسکن را از طریق ارائه مسکن اجتماعی و یا عمومی پشتیبانی کند. برنامه‌ریزی فضایی با در نظر گرفتن سازوکارهای موجود در اجتماع، وضعیت سیاسی و اقتصادی و محیط کالبدی می‌تواند ابعاد مختلف را در برنامه‌ریزی مسکونی وارد سازد. تجربه‌های بررسی‌شده در دو سیستم بازارسو و غیربازارسو در پشتیبانی از مسکن به صورتی که ناحیه‌های مسکونی با کیفیت زندگی مناسب در شهرها وجود داشته باشند با مشکل‌های بیشتری نسبت به سیستم سرمایه‌داری رفاهی روبه‌رو بوده‌اند؛ در نظر نگرفتن ویژگی‌های اجتماعی مسکن از یک‌سو و یا از سوی دیگر در نظر نگرفتن ویژگی‌های کالایی مسکن، در جامعه‌ای که مسکن به صراحت و یا تلویحی کالا شمرده می‌شود، مانع بهره‌مندی از رویکردی چندسویه در سیاست‌گذاری در جامعه‌هایی که اقتصاد-سیاسی بازارسو دارند، می‌شود. چنین

ساده‌انگاری‌هایی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مسکونی، دستیابی به هدف دسترسی کل جامعه به مسکن را با مشکل روبه‌رو می‌کند.

دوم- دستاورد بررسی سیاست‌های مسکونی در رویارویی با نابرابری فضایی

در سیستم مسکونی شهر تهران: بر پایه برون‌داد مسیر توصیفی-تحلیلی دوم پژوهش پایه این مقاله، مشکل سیاست‌گذاری دوگانه و پابرجای تأمین مسکن و رویارویی با نابرابری فضایی مسکونی در شهر تهران نه فقط پیشینه بسیار طولانی دارد و همچنان پایا است و تشدید می‌شود، بلکه از چالش‌هایی بوده که بحران‌های سیاسی بزرگی را برای حکومت مرکزی پدید آورده‌است. همین امر موجب شده تا سیاست‌گذاری مسکونی به شکل بخشی انجام شود، به بازار خصوصی واگذار شود و با وجود الزام قانون اساسی برای حکومت به مداخله در این بخش، مداخله‌های بخش عمومی کمینه بماند. شهرداری تهران به‌عنوان مرجع محلی، با توجه به قوانین جاری، به سیاست‌گذاری مسکونی نمی‌پردازد و این وظیفه به قلمرو وظایف حکومت مرکزی سپرده شده است و این در حالی است که در مقابل برای بهره‌مندی هرچه بیشتر منفعت مالی ناشی از سوداگری زمین و مسکن در شهر توسط سوداگران ملکی و گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرادست، سیاست‌های بازارسو را در پیش گرفته و کنترل اجتماعی زمین و مسکن را کنار نهاده‌است. این وضعیت و تداوم آن به کالایی‌شدگی هرچه بیشتر زمین و مسکن و در نتیجه افزایش قیمت مسکن، دولتمدانه‌گری و بی‌خانمانی گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست، انجامیده: یعنی هر دو سیاست‌های رسمی بخشی و اندک سیاست‌های فضایی ارائه شده در سازوکارهای مداخله بخش عمومی، چه ملی و چه محلی، به گونه‌ای نبوده‌است که توان و عزم رویارویی با نابرابری شکل گرفته در ساختار مسکونی شهر تهران را دارا باشد و در نتیجه، گروه‌های زیادی از دسترسی به مسکن در شهر تهران بازمانده‌اند.

سوم- دستاورد راه‌گشای سیاست‌گذاری: بر اساس ترکیب دستاوردهای دوگانه به دست آمده از پژوهش پایه این مقاله، سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران نیازمند دگرگونی‌های اساسی به شرح زیر است:

الف- دگرگونی رویکرد سیاست‌گذاری مسکونی: با توجه به معرفی سیاست‌گذاری رفاهی به‌عنوان گونه‌ای بهینه و همچنین کاستی‌های سیاست‌گذاری بیشتر بازرسو در شهر تهران نخستین پیشنهاد قابل به‌کارگیری برای رویارویی با نابرابری فضایی در ناحیه‌های مسکونی شهر تهران، دگرگونی رویکرد سیاست‌گذاری مسکونی است. دگرگونی تلقی از مسکن به‌عنوان یک کالای خصوصی و همچنین جبران‌کننده کاستی‌های سایر بخش‌های اقتصادی در رونق اقتصادی ملی، به آن نوع از سیاست‌گذاری که مسکن را دارای ویژگی‌های اجتماعی می‌داند. به رسمیت شناختن حق اجتماعی مسکن حکومت را ملزم می‌نماید تا با اختیار یک رویکرد رفاهی، ایجاد دسترسی همه گروه‌های اجتماعی- اقتصادی، به‌ویژه گروه‌های فرودست به مسکن، را در دستور کار سیاست‌گذاری مسکونی قرار داده و مداخله بخش عمومی را بیشتر نماید.

ب- یکپارچگی سیاست‌گذاری مسکونی: یکپارچگی سیاست‌گذاری مسکونی در هر دو سطح ملی و محلی (یعنی در شهر تهران) کم‌وبیش نادیده گرفته شده است و سیاست‌گذاری‌های ملی برای آن انجام می‌شود. از همین روی بایسته است که از یک‌سو برنامه‌ها در سطح کل کشور و استان‌ها شیوه پخشایش مسکن میان استان‌ها و شهرها و استانداردهای لازم برای هر کدام را مشخص کنند و از سوی دیگر برنامه‌ها در سطح محلی سیاست‌گذاری مسکونی را هم‌راستا با برنامه‌های فرادست در دستور کار قرار دهند. انجام این کار در چارچوب برنامه‌های فضایی در سطح کل سرزمین (یا برنامه‌های آمایش سرزمین) و برنامه‌های فضایی در سطح استان (یا برنامه‌های آمایش استان) و برنامه‌های فضایی در سطح شهر، ممکن می‌شود.

پ- «فضایی» بودن سیاست‌گذاری مسکونی: با توجه به چیرگی رویکرد بخشی در سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران (بند ۴) و شناسایی این موضوع به‌عنوان یک کاستی، در مقایسه با معیار فضایی بودن (یا چندبُعدی بودن) سیاست‌ها (بند ۳-۲) لازم است سیاست‌گذاری فضایی، دربردارنده عرصه‌های مهم سیاست‌گذاری در سطوح شهری و فراشهری در تهران چون پیش‌گیری از تخریب محیط زیست، ارتقاء دسترسی به زیرساخت‌ها و مهار جریان‌های مهاجرتی باشد که در همه دوره‌های سیاست‌گذاری بخشی مسکن در شهر تهران نادیده گرفته شده‌بودند، در دستور کار قرارگیرد. به این ترتیب، اثرات میانکنشی سیاست‌ها نادیده گرفته نخواهند شد.

پ- تقویت نقش شهرداری تهران به‌عنوان مرجع محلی: با توجه به ضعیف بودن نقش شهرداری تهران به‌عنوان مرجع محلی، لازم است شهرداری تهران با استفاده از اختیار قانونی معطل مانده خود سیاست‌گذاری مسکونی و رویارویی با نابرابری فضایی در این عرصه سیاست‌گذاری و تأمین مسکن برای گروه‌های مختلف در دستور کار، در سطوح ملی و محلی، قرارگیرد. با توجه به برون‌داد مرحله نخست پژوهش زیرکار این مقاله، دستورکاری جدید با انجام سه دسته فعالیت می‌تواند تعریف گردد، یعنی:

• ایجاد مستقیم مسکن عمومی یا اجتماعی توسط شهرداری تهران بر اساس اختیار قانونی گسترش‌یافته خود در قانون شهرداری‌ها.

• شهرداری تهران و نیز برنامه‌ها یا اسناد سیاست‌گذاری شهر تهران، می‌توانند با اجتماعی دانستن حق توسعه، شیوه استفاده از زمین شهری را با هدف جلوگیری از سوداگری مسکن و گسترش افقی و عمودی برنامه‌ریزی نشده - که در تضاد با کیفیت زندگی شهری قرار می‌گیرد - در مهار درآورند.

• شهرداری تهران می‌تواند در راستای برابری فضایی، با تغییر مقررات ساخت‌وساز خود، بخش خصوصی را به ایجاد واحدهای مسکونی با سطوح خردتر، که برای گروه‌های اجتماعی - اقتصادی متوسط مناسب است، در همه ناحیه‌های شهر تهران وادارکند.

این دگرگونی‌های ساختاری پیشنهادی در سیاست‌گذاری مسکونی، به همراه خود اصلاح و تغییراتی در زمینه‌های سیاست‌گذاری و اقدام‌هایی خردتر چون شیوه استفاده از زمین‌های بخش عمومی همسو با دستور کار جدید، شیوه شناسایی نیازمندان، شراکت عمومی- خصوصی برای تأمین مسکن اجتماعی، ایجاد سیستم پشتیبانی تصمیم‌گیری، که ضعف یا نبود آنها در رویه‌های پیشین و کنونی سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران، در این مقاله شناسایی و بحث شده است، را نیز ایجاد می‌کند و نیاز دارد.



منابع

- ابراهیم‌نیا، وحیده و عبدی دانشپور، زهره. (۱۳۹۶)، «سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران: واکاوی دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی». *فصلنامه هنرهای زیبا*، دانشگاه تهران، دوره ۲۲ شماره ۱: ۱۵-۲۸
- اخوان گوران، پدرام. (۱۳۹۳)، «تحلیل و ارزیابی سیاست پژوهی نقش‌پذیری نهادهای رسمی در فرایند تأمین زمین و مسکن شهری با ارائه راهکارها و پیشنهادات در ایران». *فصلنامه مدیریت شهری*، دوره ۱۳، شماره ۳۶: ۱۵۵-۱۸۱
- اطهری، کمال. (۱۳۸۵)، «طرح جامع مسکن: خروجی اضطراری». *مجله روند اقتصادی*، شماره ۳۰: ۶۰-۶۱
- اطهری، کمال. (۱۳۸۹)، «اقتصاد شهری و اقتصاد شهر در ایران». *مجله اقتصاد شهر*، شماره ۷: ۵۶-۶۵
- اطهری، کمال و یزدانی بروجنی، فردین. (۱۳۸۷)، «بورژوازی مستغلات؛ کژکارکردی جامعه، کژتابی شهر». *مجله چشم انداز ایران*، شماره ۴۸: ۴۳-۵۰
- اعظم آزاده، منصوره. (۱۳۸۱)، «چگونگی جدایی‌گزینی سکونتی در شهر تهران». *مجله علوم انسانی*، شماره ۴۵-۴۴: ۲۵-۵۰
- بیات، آصف. (۱۳۹۱)، *سیاست‌های خیابانی، جنبش تهری‌دستان در ایران*. ترجمه: سیداسدالله نبوی چاشمی، انتشارات پردیس دانش، تهران.
- پایگاه خبری پول‌نیوز. (۱۳۹۶)، «آمار آقای وزیر از واحدهای مسکونی خالی در کشور». بازیابی شده در <http://www.poolnews.ir> بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۲۸
- پورمحمدی، محمدرضا؛ صدرموسوی، میرستار و عابدینی، اصغر. (۱۳۹۱)، «تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن توسط دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران». *فصلنامه مطالعات شهری*، شماره ۳: ۳۴-۴۳
- جلیلی صدر آباد، سمیه. (۱۳۹۰)، استفاده از سازوکار برنامه‌ریزی در جلوگیری از پدیده دولت‌مندان‌گری (نمونه موردی: منطقه شش در شهر تهران). *پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای*، به راهنمایی دکتر زهره عبدی دانشپور، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.

سرمایه شغلی و تعهد به کار ... ۱۲۷

- جهان اقتصاد، «سهم دولت در ساخت و ساز مسکن ۳ تا ۵ درصد است». منتشر شده در وبسایت <http://jahaneghtesad.com> به تاریخ ۱۳۹۵/۳/۷
- خبرگزاری ایرنا. (۱۳۹۶)، «گفتگو با مدیرکل ستاد بازآفرینی وزارت راه و شهرسازی» مورخ ۱۳۹۶/۲/۱. بازیابی شده در آدرس اینترنتی <http://www.irna.ir/fa/News/82500711>. بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱.
- خبرگزاری تسنیم. (۱۳۹۸)، «متوسط قیمت تمام شده ۲ میلیون تومانی طرح ملی مسکن». خبر مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۸ بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۲۰ در آدرس <https://tn.ai/2136596>
- خبرگزاری فارس. (۱۳۹۶)، «مدیرکل راه و شهرسازی استان تهران در گفت و گو با فارس: تعداد دقیق واحدهای خالی از سکنه تهران تا دو ماه آینده مشخص می شود». خبر مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۲ بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ در آدرس <http://fna.ir/TID8GK>
- خبرگزاری مهر. (۱۳۹۶)، «ترکان، مشاور رئیس جمهور در امور هماهنگی نوسازی بافت های فرسوده شد». قابل بازیابی در <https://www.mehrnews.com> بازیابی در مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۳۰ شناسه خبر ۴۱۸۲۱۱۱
- خلیلی عراقی، منصور و حسینی، احمد. (۱۳۹۴)، درآمدی بر اقتصاد مسکن. انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم.
- عبدی دانشپور، زهره. (۱۳۷۸)، «تحلیل عدم تعادل فضایی در شهرها». فصلنامه صفا، شماره ۲۹: ۳۴-۵۷
- عبدی دانشپور، زهره. (۱۳۸۱)، «بازار مسکن شهری و برنامه ریزی مسکونی». فصلنامه صفا، شماره ۳۴: ۲۳-۲۴.
- عبدی دانشپور، زهره. (۱۳۸۵)، «تحلیل نابرابری فضایی در محیط های پیراشهری؛ کوششی در استفاده از رهیافت برنامه ریزی و مدیریت راهبردی در تهران». فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۳۶: ۱۴-۱۵.
- عبدی دانشپور، زهره و شفیع، امیر. (۱۳۹۷)، «تحلیل نابرابری فضایی در سیستم مسکونی شهر تهران: بررسی دگرگونی قیمت مسکن در دوره زمانی ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۵». فصلنامه جغرافیا و توسعه، دانشگاه سیستان و بلوچستان، شماره ۵۲: ۲۹۲-۲۶۷
- دفتر طرح و برنامه ریزی. (۱۳۴۶)، «برنامه عمرانی پنج ساله شهرداری تهران ۱۳۵۱-۱۳۴۷»، قابل دریافت از کتابخانه مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، کد کتابخانه: گ، ۳۲۷۶.

- دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۳۶۳)، «تجزیه و تحلیل حاشیه‌نشینی و ارزیابی اسکان گودنشینان». گزارش سازمانی شماره ۲۳۷. قابل دریافت از کتابخانه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، کد کتابخانه: گ، ۱۴۷۰.
- دنیای اقتصاد. (۱۳۹۶)، «استارت طرح مسکن پیشگام»، روزنامه مورخ ۱۳/۸/۱۳۹۶
- راغفر، حسین؛ محمدی فر، زهرا و سنگری مهذب، کبری. (۱۳۹۲). «اندازه‌گیری فقر چند بعدی در شهر تهران». *مجله پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار*، شماره ۱۳(۲): ۱-۱۶.
- رفیعی، مینو. (۱۳۷۶)، «مسکن شهری در ایران: چشم انداز آتی و توسعه پایدار». *نشریه تعاون*، شماره ۷۵: ۲۸-۳۱.
- سازمان برنامه. (۱۳۴۷)، *طرح جامع تهران*، تهیه شده توسط مهندسین مشاور فرمانمائیان و گروئن. گزارش سازمانی منتشر شده توسط سازمان برنامه.
- سازمان برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۳۶۱)، «برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی شهرداری تهران: قسمت اول: برنامه‌های عمرانی شهرداری مناطق»، قابل دریافت از کتابخانه مرکز مطالعات، کد کتابخانه: گ، ۱۰۳۱.
- سجادیان، ناهید. (۱۳۸۰)، «تحلیل جغرافیایی سیاست‌های مسکن شهری تهران و پیامدهای ناشی از آن». *مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران*، ۴۳۰-۴۰۷.
- شمس، مجید و پالیزبان، سیاوش. (۱۳۸۹)، «بررسی تأثیر سیاست‌های اقتصادی مبتنی بر درآمد نفت بر بازار مسکن در ایران». *فصلنامه جغرافیای انسانی*، سال ۳، شماره ۱.
- شورای انقلاب. (۱۳۵۸)، لایحه قانونی اجازه انتقال اراضی ملی شده سیاه دشتک پایین. بازیابی شده در <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/98292> بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶
- شیخ‌بیگلر، رعنا. (۱۳۹۳)، «اهمیت سیاست‌گذاری در بخش مسکن و ارزیابی وضعیت شاخص‌های مسکن در ایران». *مجله معماری و شهرسازی پایدار*، دوره ۲، شماره ۱: ۷۱-۸۲.
- عبدی، محمدعلی؛ مهدی‌زادگان، سیما و کردی، فرزانه. (۱۳۹۰)، *شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۴۸۷)*. انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
- عسگری، علی. (۱۳۶۹)، *قیمت و قیمت‌گذاری؛ مبانی، روش‌ها و سیاست‌ها*. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
- قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۸)، *دولت و سیاست اجتماعی در ایران*. انتشارات آگاه

- قنبری، ابوالفضل و ظاهری، محمد. (۱۳۸۹)، «ارزیابی سیاست‌های کلان مسکن در برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران». فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۲: ۹۰-۷۷
- کامروا، محمدعلی. (۱۳۸۸)، شهرسازی معاصر ایران. انتشارات دانشگاه تهران
- لیلاز، سعید. (۱۳۹۲)، موج دوم تجدد آمرانه در ایران، تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم. تهران: انتشارات نیلوفر، چاپ اول.
- ماجدی، حمید. (۱۳۸۸)، «ارزیابی سیاست‌های زمین شهری و مسکن در کشور». مجله اقتصاد شهر، شماره ۴.
- مجتهدزاده، غلامحسین. (۱۳۷۴)، «فعالسازی بازار مسکن در ایران». در مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، جلد دوم: ۳۱۱-۳۲۵
- مجتهدزاده، غلامحسین. (۱۳۸۳)، «بررسی سیاست‌های محلی مسکن در ایران و انگلیس». فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۱۷. صفحات ۱۹-۳۰
- مجلس شورا. (۱۳۵۹)، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها. قابل بازیابی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96076> بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶
- مجلس شورا. (۱۳۴۵)، قانون شهرداری‌ها. در منصور، جهانگیر، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به استان، شهر، شهرستان، روستا و شهرداری، نشر دیدار، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۹.
- مجلس شورا. (۱۳۶۰)، الف. قانون تعویض اراضی سیاه دشتک به اراضی دیگر مصوب شورای انقلاب. بازیابی شده در: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90232> بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶
- مجلس شورا. (۱۳۶۰)، ب. قانون نحوه انجام معاملات واحدهای مسکونی. بازیابی شده در <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90194> بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶
- مجلس شورا. (۱۳۶۹)، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. بازیابی شده در <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755> مشاهده شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۳۰
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۷)، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/133844> بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶
- مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۳۹۰)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین. بازیابی شده در <http://81.91.157.27/DocLib2/Approved%20Policies/Offered%20General%20Policies/approved%20general%20policies%20of%20land%20preparatio> n%2021-09-90.aspx.html بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۹.

۱۳۰ فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۱، زمستان ۱۳۹۸

– مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۳۸۹). الف. سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی. بازیابی شده در:

<http://81.91.157.27/DocLib2/Approved%20Policies/Offered%20General%20Policies/Policy%202029-11-1389-%20About%20Urban.aspx.html> بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۹.

– مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۳۸۹). ب. سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن. بازیابی شده در: <http://81.91.157.27/DocLib2/Approved%20Policies/Offered%20General%20Policies/Policy%202002-09-1381-%20about%20%20Buliding.aspx.html> بازدید شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۹.

– مطهری، عبدالحسین. (۱۳۷۴)، «مسکن و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور». در مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، جلد دوم: ۳۹۷-۴۱۲. مدنی‌پور، علی. (۱۳۸۱)، تهران ظهور یک کلانشهر، ترجمه: حمید زرآزوند. انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

– منجذب، محمدرضا و مصطفی‌پور، مصطفی. (۱۳۹۲). «بررسی اثرات مسکن مهر بر بازار مسکن در ایران». مجله سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۱، شماره ۳: ۱-۱۵.

– وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۹۲)، ارزیابی طرح مسکن مهر. تهیه کننده شرکت مشاور رهپوساخت شارسن، انتشارات آذرخش.

– هیئت وزیران. (۱۳۶۲)، مصوبه تأمین اعتبار و اختصاص یک میلیارد ریال جهت خرید املاک داخل محدوده طرح خرید املاک گوده‌های جنوب تهران به شهرداری تهران و سازمان برنامه و بودجه. بازیابی شده در وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس به آدرس <http://rc.majlis.ir> بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۶.

– یزدانی، فردین. (۱۳۸۲)، «برنامه حمایتی مسکن». فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۲: ۱۳۴-۱۲۷.

– Angel, Shlomo. (2000). Housing Policy Matters: A Global Analysis. USA: Oxford University Press.

– Balchin, Paul.N., & Rhoden, Maureen. (2002). Housing Policy: An Introduction. London: Routledge.

– Chua, Beng H. (1997). Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore. London: Routledge.

- Elisa Van, Waeyenberge. (2018). "Crisis? What crisis? A critical appraisal of World Bank housing policy in the wake of the global financial crisis." *Environment and Planning A, Economy and Space*, 50 (2), 288-309.
- Farahani, Ilia. (2013). "Vanished in Gaps, Vanquished in Rifts: The Social Ecology of Urban Spatial Change in a Working Class Residential Area, Peykan-Shahr, Tehran, Iran." *Journal of Political Ecology*, 20, 395-412.
- Forrest, Ray, & Murie, Alan. (2014). *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*. Taylor & Francis.
- Harvey, David. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. USA: Oxford University Press.
- Harvey, David. (2010). *Social Justice and the City*. USA: University of Georgia Press.
- Jones, Colin, & Watkins, Craig (2009). *Housing Markets and Planning Policy*. Wiley.
- Keivani, Ramin, & Werna, Edmundo. (2001). Modes of housing provision in developing countries. *Progress in Planning*, 55(2), 65-118.
- Maricato, Erminia. (2009). Fighting for Just Cities in capitalism's periphery (Bruno G. Lobo & Karina Leitão, Trans.). In Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuzand Potter, & Justin Steil (Eds.), *Searching for the Just City; Debates in urban theory and practice* (194-213). New York: Routledge.
- Maxwell, Joseph.A. (2012). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. SAGE Publications.
- Minton, Anna. (2013). Common Good(s): Redefining the public interest and the common good. Retrieved from <http://howtoworktogether.org/think-tank/anna-minton-common-goods-redefining-the-public-interest-and-the-common-good/>
- Pozdena, Randall j. (2010). "Housing and the economy: a new paradigm?", *Center for Real Estate Quarterly Journal*, 4(3), 8.
- Pugh, Cedric. (1994). "Housing policy development in developing countries: The World Bank and internationalization, 1972-1993." *Cities*, 11(3), 159-180.
- Pugh, Cedric. (2013). *Sustainable Cities in Developing Countries*, Taylor & Francis.

- Reeves, Paul.F. (2005). An Introduction to Social Housing, Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Turner, Bengt., Hegedüs, Jozsef, & Tosics, Ivan (Eds.). (1992). The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, Routledge.
- Willis, Kenneth, & Tipple, Graham. (2003). "Methods of analysis and policy. In G. Tipple (Ed.)." Housing the Poor in the Developing World, Taylor & Francis.

