



وزارت راه و شهرسازی

گزارش مرحله اول طرح مطالعاتی

ارزیابی مسکن مهر

مشاور:

شرکت رهپو ساخت شارستان



ویرایش چهارم، روز آمد ۱۳۹۱/۰۳/۲۳

فهرست مطالب

۱	پیش گفتار.....
۲	اهداف.....
۳	پرسش های محوری.....
۳	ماهیت مطالعه.....
۴	روش تحقیق.....
۵	فصل اول مبانی نظری و دستاوردهای جهانی برای تامین مسکن گروه های کم درآمد
۶	۱- مبانی نظری و دستاوردهای جهانی برای تامین مسکن گروه های کم درآمد.....
۷	۱-۱- سیاست مسکن در آینده ی سیاست اجتماعی.....
۸	۲-۱- رویکرد دولت به بازار مسکن و سیاست های تنظیمی.....
۱۲	۳-۱- سیاستگذاری مسکن و ویژگی های آن.....
۱۵	۴-۱- نقش دولت در بازار مسکن و تامین مسکن گروه های کم درآمد.....
۱۸	۵-۱- حق مسکن در آیینة اهداف دولتی و قوانین مصوب (ملی و جهانی).....
۲۰	۶-۱- مرور اجمالی بر دستاوردهای تجارب جهانی در زمینه تامین مسکن گروه های کم درآمد.....
۲۰	۱-۶-۱- دوره اول.....
۲۱	۲-۶-۱- دوره دوم.....
۲۲	۳-۶-۱- دوره سوم.....
۲۵	۷-۱- سیاست های مواجهه با مساله مسکن کم درآمدها در نقاط مختلف دنیا.....
۲۵	۱-۷-۱- تجربه ی موفق کشور ترکیه در بخش مسکن.....
۲۷	۲-۷-۱- آمریکای لاتین.....
۲۷	۳-۷-۱- آفریقای شمالی و خاور میانه.....
۲۹	۸-۱- جمع بندی.....
۳۱	فصل دوم مبانی نظری و اهداف طرح مسکن مهر
۳۲	مقدمه.....
۳۶	۱-۲- معرفی طرح مسکن مهر.....
۴۱	۲-۱-۲- توزیع جغرافیائی و محل ساخت.....
۴۲	۲-۲- اهداف طرح مسکن مهر.....
۴۷	۳-۲- آثار و پیامدهای فرعی مورد انتظار از اجرای طرح.....
۵۰	۴-۲- مبانی قانونی طرح مسکن مهر.....
۵۰	تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و رویکردهای اساسی و برنامه های اجرایی آن.....

۵۶	۵-۲- لایحه سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (طرح محوری مسکن مهر).....
۶۰	۶-۲- سایر قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های طرح مسکن مهر.....
۶۱	۷-۲- مدیریت و سازمان دهی طرح در سطوح کلان و میانه و خرد.....
۶۶	۸-۲- شیوه‌های کلی اجرای طرح.....
۶۷	۹-۲- ساختار اقتصادی و شغلی متقاضیان و ساکنان.....
۶۷	فصل سوم ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر
۶۹	۳- ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر.....
۷۰	۱-۳- ارزیابی اهداف طرح مسکن مهر.....
۷۳	ویژگی‌های ضروری اهداف.....
۷۴	۲-۳- ارزیابی مطالعات اقتصادی پشتیبان طرح.....
۷۵	۱-۲-۳- مرور ادبیات مسکن مهر در نشریه‌ی تخصصی اقتصاد مسکن.....
۷۷	الف) طرح جامع مسکن به عنوان سند راهبردی، اجرایی.....
۷۹	۳-۳- ارزیابی نیازسنجی مسکن مهر تا سال افق برنامه پنجم (۱۳۹۲).....
۷۹	۱-۳-۳- نیازسنجی رسمی مسکن مهر.....
۸۱	۲-۳-۳- ارزیابی نیازسنجی مسکن مهر.....
۸۵	۳-۳- توزیع جغرافیائی تولید مسکن مهر و نیازسنجی استانی مسکن.....
۹۲	۴-۳- ارزیابی تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد براساس توانائی مالی.....
۹۲	۱-۴-۳- بررسی روند سهم مسکن در هزینه‌ی خانوارها.....
۹۶	۲-۴-۳- بررسی روند کشش درآمدی هزینه مسکن.....
۹۹	۳-۴-۳- بررسی تاثیر توانائی مالی بر رفتار خانوارها در بهره برداری از مسکن.....
۱۰۳	۴-۴-۳- شاخص اجاره مسکن.....
۱۰۳	۵-۴-۳- ارزیابی تحقق تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد در طرح مسکن مهر.....
۱۱۱	۶-۴-۳- ترجیحات مکانی دهک‌ها و گران شدن مسکن ارزان قیمت.....
۱۱۲	۵-۳- بررسی سازگاری درونی اهداف (سازگاری با مبانی نظری اعلام شده برای اجرای طرح).....
۱۱۳	۶-۳- ارزیابی تحقق اهداف مسکن مهر.....
۱۱۶	۷-۳- هزینه‌های اجرای طرح مسکن مهر.....
۱۱۸	۱-۷-۳- هزینه‌های بخش خصوصی در طرح مسکن مهر.....
۱۲۰	۲-۷-۳- هزینه‌های بخش عمومی در طرح مسکن مهر.....
۱۲۳	۳-۷-۳- هزینه‌های فرصت بخش عمومی ناشی از تولید واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز.....
۱۲۵	۸-۳- جمع بندی فصل سوم.....

۱۲۹	منابع.....
۱۳۲	فصل چهارم ارزیابی برنامه ریزی فضائی طرح مسکن مهر
۱۳۲	۴- ارزیابی برنامه ریزی فضائی طرح مسکن مهر
۱۳۲	مقدمه
۱۳۳	۴-۱- عوامل موثر بر شکل گیری سکونت گاه ها
۱۳۴	۴-۲- سکونتگاه، مسکن و نیازهای اساسی مسکن و محیط مسکونی
۱۳۴	۴-۲-۱- نیازهای کیفی
۱۳۶	۴-۲-۲- نیازهای کمی
۱۴۶	۴-۳- جمع بندی
۱۴۹	فصل پنجم ارزیابی وضعیت تامین فضاهای مورد نیاز در طرح مسکن مهر
۱۴۹	۵- ارزیابی وضعیت تامین فضاهای مورد نیاز در طرح مسکن مهر
۱۴۹	مقدمه
۱۵۱	۵-۱- بررسی مقدماتی
۱۶۲	۵-۲- چشم انداز طرح
۱۶۶	۵-۳- نتیجه گیری
۱۶۹	فصل ششم بررسی پیامدهای اجتماعی - فرهنگی طرح مسکن مهر
۱۶۹	۶- بررسی پیامدهای اجتماعی - فرهنگی طرح مسکن مهر
۱۶۹	مقدمه
۱۷۱	۶-۱- تحول سیمای جمعیت شهری در ایران
۱۷۵	۶-۲- توسعه پایدار شهری
۱۸۱	۶-۳- ارزیابی اجتماعی تجربه شهرهای جدید
۱۹۰	۶-۴- ارزیابی اجتماعی (پیش از اجرا) طرح مسکن مهر در شهرهای جدید
۱۹۳	۶-۵- نقش طرح مسکن مهر در جذب جمعیت کلان شهرها به شهرهای جدید
۱۹۶	۶-۶- ارزیابی طرح مسکن مهر در دستیابی به پایداری اجتماعی
۲۱۶	۶-۷- چشم انداز اجتماعی طرح مسکن مهر
۲۲۹	پیوست ها
۲۳۰	پیوست شماره ۱: سیر تاریخی برنامه ها و سیاست های تامین مسکن برای گروه های کم درآمد در ایران
۲۳۳	۱- بررسی برنامه ها در دوران قبل از انقلاب
۲۴۰	۲- بررسی برنامه ها در دوران قبل از انقلاب
۲۴۹	۳- جمع بندی
۲۵۲	پیوست شماره ۲: درآمدی بر اقتصاد مسکن در ایران

۲۵۴.....	۱- جایگاه و ابعاد اهمیت بخش مسکن در اقتصاد ایران.....
۲۵۴.....	۱-۱- سهم مسکن از تولید ناخالص داخلی.....
۲۵۵.....	۲-۱- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.....
۲۶۰.....	۳-۱- ارتباط میان بخش مسکن و بازار کار.....
۲۶۵.....	۴-۱- پیوندهای پسین و پیشین.....
۲۶۶.....	۲- روندهای رونق و رکود بخش مسکن.....
۲۷۴.....	۳- روند شاخص‌های عمومی بخش مسکن در ایران.....
۲۷۴.....	۱-۳- شاخص مالکیت مسکن.....
۲۷۶.....	۲-۳- سایر شاخص‌ها.....
۲۸۰.....	۳-۳- سهم مسکن در بودجه خانوار شهری و روستایی-۱۳۷۵-۱۳۸۷.....
۲۸۱.....	۴- جمع بندی.....
۲۸۱.....	پیوست شماره ۳: جدول سرانه‌های مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب ۱۳۸۹/۳/۱۰.....

فهرست جداول

جدول ۱-۱- بایدها و نبایدهای بازارهای مسکن توانمند ساز	۲۸
جدول ۱-۲- مشخصات کلی حجم ساخت و ساز در مسکن مهر	۴۰
جدول ۲-۲- توزیع واحدهای مسکن مهر در سه گونه شهرها	۴۲
جدول ۱-۳- برآورد دولت از نیاز به مسکن طی سالهای ۱۳۹۱-۱۳۸۶ (هزارواحد)	۸۰
جدول ۲-۳- اطلاعات لازم برای تخمین نیاز به مسکن	۸۲
جدول ۳-۳- تخمین تابع نمایی برای سری‌های زمانی ازدواج، طلاق، تعداد واحد مسکونی تکمیل شده و تخریب شده، پیش‌بینی نیاز به مسکن تا سال ۱۳۹۴	۸۳
جدول ۴-۳- توزیع جغرافیایی واحدهای مسکونی مهر به تفکیک استان، شهری-روستایی و نوع قرارداد ساخت	۸۶
جدول ۵-۳- رده بندی استان‌ها از حیث وضعیت مسکن ۱۳۷۵-۱۳۸۰	۹۰
جدول ۶-۳- تطابق ساخت واحدهای مسکونی مهر با نیاز استانی مسکن	۹۰
جدول ۸-۳- متوسط هزینه ناخالص سالانه یک خانوار شهری طی سال های ۱۳۷۹-۱۳۸۸	۹۴
جدول ۹-۳- درصد توزیع خانوارها بر حسب نحوه تصرف مسکن طی سال های ۱۳۷۹-۱۳۸۸	۱۰۲
جدول ۱۰-۳- هزینه مسکن، آب، برق و سوخت برای دهک‌های مختلف در سال ۱۳۸۸	۱۰۴
جدول ۱۱-۳- نتایج تخمین میل نهایی به مصرف برای گروه‌های مختلف درآمدی	۱۰۶
جدول ۱۲-۳- نرخ سود بانکی کوتاه مدت و ۵ ساله در بانک‌های دولتی و شاخص قیمت مسکن در دوره ۱۳۷۸-۱۳۸۷	۱۰۷
جدول ۱۳-۳- گروه درآمدی در سال ۱۳۸۰ و طبقه بندی گروه‌ها به ۳ گروه درآمدی پایین، متوسط و بالا	۱۰۸
جدول ۱۴-۳- میانگین درآمد گروه‌های درآمدی در سال ۱۳۸۰	۱۰۸
جدول ۱۵-۳- هزینه های خانوار مربوط به ساخت مسکن مهر	۱۲۱
جدول ۱۶-۳- هزینه های عمومی ساخت مسکن مهر	۱۲۲
جدول ۱۷-۳- مقایسه سهم هزینه های عمومی و هزینه های خانوار ساخت مسکن مهر	۱۲۲
جدول ۱۸-۳- هزینه واحدهای مسکونی مازاد در طرح مسکن مهر	۱۲۴
جدول ۱-۴- سرانه های کاربری های شهری، مآخذ: برگرفته از مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، مورخ ۸۹/۳/۱۰	۱۳۸
جدول ۲-۴- نیازهای انسان در فضای عمومی محله	۱۴۶
جدول ۳-۴- مقایسه سرانه های کاربری های شهری	۱۴۷
جدول ۱-۵- درصد سرانه های کاربری های شهری طبق سرانه های حداقل	۱۵۳
جدول ۲-۵- کسری سرانه زمین و کمبود زمین های تخصیص یافته در کل اراضی مسکن مهر	۱۵۸
جدول ۱-۶- روند تغییرات شهرنشینی در ایران	۱۷۲
جدول ۲-۶- طبقه‌بندی جمعیتی شهرهای کشور طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۵	۱۷۳
جدول ۳-۶- وضع موجود اشتغال در شهر هشتگرد در مقایسه با پیش‌بینی طرح جامع	۱۸۶
جدول ۴-۶- روند مهاجرت به تهران	۱۹۲
جدول ۵-۶- انواع تأثیرات وارده در سناریوی بدبینانه	۲۱۸
جدول ۶-۶- انواع تأثیرات وارده در سناریوی خوشبینانه	۲۱۹
جدول ۱- سرمایه گذاری بخش خصوصی در واحدهای مسکونی مناطق شهری کشور براساس ساختمان های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده ۲۵۷	۲۵۸
جدول ۲- رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی در واحدهای مسکونی مناطق شهری کشور براساس ساختمان های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده	۲۵۸
جدول ۳- اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، سال ۱۳۸۵	۲۶۱
جدول ۴- اعتبارات پرداخت شده و اعتبارات در نظر گرفته شده در بخش‌های مختلف اقتصاد	۲۶۴
جدول ۵- طرح‌های معرفی شده و اشتغال ایجاد شده در بخشهای مختلف اقتصاد	۲۶۴

جدول ۶- طرح‌های بررسی شده و به بهره‌برداری رسیده	۲۶۵
جدول ۷- تعداد پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور	۲۶۷
جدول ۸- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۶۸
جدول ۹- رشد تعداد پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۶۸
جدول ۱۰- تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (واحد)	۲۷۰
جدول ۱۱- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۷۰
جدول ۱۲- رشد تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۷۰
جدول ۱۳- سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (هزار مترمربع)	۲۷۲
جدول ۱۴- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۷۲
جدول ۱۵- رشد سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)	۲۷۳
جدول ۱۶- مقایسه تعداد خانوار ساکن در واحدهای مسکونی معمولی ملکی و اجاری کشور در سال های ۱۳۳۵-۱۳۸۵	۲۷۵
جدول ۱۷- شاخص های وضعیت موجود مسکن طی دهه ۸۵-۱۳۷۵	۲۷۹
جدول ۱۸- شاخص های وضعیت و ویژگی های تولید مسکن شهری در دوره ۸۵-۱۳۷۵	۲۸۱

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۲- تعداد واحد های دارای قرارداد به تفکیک نوع قرارداد.....	۴۱
نمودار ۲-۲- توزیع واحدهای مسکن مهر در سه گونه شهر	۴۲
نمودار ۱-۳- پیچیدگی مساله مسکن، ابعاد مختلف آن و نیاز به نگاه سیستمی	۷۰
نمودار ۲-۳- مقایسه برآورد دولت و مشاور از میزان نیاز به مسکن در سال های ۱۳۸۹-۱۳۹۱.....	۸۴
نمودار ۳-۳- روند تغییرات تعداد خانوار، موجودی مسکن و نیاز به مسکن	۸۵
نمودار ۴-۳- متوسط هزینه مسکن، آب، برق، گاز و سایر سوخت ها در خانوارهای شهری طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۸ (ریال).....	۹۵
نمودار ۵-۳- سهم مسکن از کل هزینه خانوار طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۸ (درصد).....	۹۵
نمودار ۶-۳- سهم هزینه‌ی مسکن به تفکیک دهک‌های درآمدی	۹۶
نمودار ۷-۳- تغییرات کشش درآمدی برای ۱۰ گروه درآمدی نخست طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۸.....	۹۷
نمودار ۸-۳- تغییرات در میانگین درآمد گروه‌های پانزده‌گانه درآمدی طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۸.....	۹۹
نمودار ۹-۳- مقایسه ثروت خانوار و مبلغ اجاره واحد مسکونی	۱۰۰
نمودار ۱۰-۳- نسبت تصرف واحدهای مسکونی ملکی به اجاری در کشور	۱۰۱
نمودار ۱۱-۳- نسبت تصرف واحدهای مسکونی ملکی به اجاری در کشور طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۸.....	۱۰۲
نمودار ۱۲-۳- شاخص کرایه مسکن اجاری در مناطق شهری ایران طی سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۸۸ (به قیمت های جاری)	۱۰۳
نمودار ۱۳-۳- مقایسه هزینه‌ی مسکن دهک‌های مختلف در سال ۱۳۸۸ با هزینه‌ی مسکن خانوار در واحدهای مسکونی مهر	۱۰۵
نمودار ۱۴-۳- ثروت گروه‌های درآمدی پایین، متوسط و بالا (ریال)	۱۰۹
نمودار ۱۵-۳- مکانیزم افزایش قیمت مسکن ارزان قیمت	۱۱۲
نمودار ۱-۶- روند شهرنشینی در ایران و جهان	۱۷۵
نمودار ۲-۶- مدل پایه پایداری اجتماعی سکونت گاه‌های انسانی	۱۷۸
نمودار ۳-۶- تفکیک جمعیت شهر سهند بر اساس محل قبلی سکونت (به درصد)	۱۸۳
نمودار ۴-۶- ترکیب جمعیت شهر صدرا بر حسب محل قبلی تولد (به درصد)	۱۸۴
نمودار ۵-۶- ترکیب جمعیت شهر هشتگرد بر حسب محل قبلی تولد (به درصد)	۱۸۴
نمودار ۶-۶- محل کار ساکنین شهر سهند تبریز (به درصد).....	۱۸۵
نمودار ۷-۶- دلیل مهاجرت ساکنین شهر صدرا شیراز (نمایش به درصد).....	۱۸۷
نمودار ۸-۶- دلیل مهاجرت مردم به شهر سهند	۱۸۷
نمودار ۹-۶- مشکلات اصلی زندگی در شهر هشتگرد (بیان به درصد)	۱۸۹
نمودار ۱۰-۶- مدل شماتیک وضعیت شهرهای جدید در کشور	۱۹۰
نمودار ۱۱-۶- مدل تاثیرات عوامل اجتماعی و فرهنگی در سناریوی بدبینانه	۲۱۷
نمودار ۱- سهم ارزش افزوده بخش مسکن و ساختمان از کل GDP.....	۲۵۵
نمودار ۲- درصد تغییرات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید کل مناطق شهری.....	۲۵۶
نمودار ۳- سرمایه گذاری بخش خصوصی در کل ساختمان ها به تفکیک شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده	۲۵۸
نمودار ۴- رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی در کل ساختمان ها به تفکیک شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده	۲۵۹
نمودار ۵- سهم اشتغال در بخش ساختمان و خدمات مرتبط با آن از اشتغال در کشور، دوره ۱۳۸۷-۱۳۳۵	۲۶۱
نمودار ۶- روند تغییرات سهم اشتغال در بخش ساختمان و خدمات مرتبط، دوره ۱۳۸۷-۱۳۳۵	۲۶۲
نمودار ۷- سهم بخش‌های مختلف اقتصاد در اشتغال در سال ۱۳۸۷.....	۲۶۳
نمودار ۸- نوسانات تعداد پروانه های ساختمانی صادره در شهر تهران و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری	۲۶۸
نمودار ۹- نوسانات سهم تهران از تعداد پروانه های صادره کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک	۲۶۹
نمودار ۱۰- تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه های ساختمانی شهر تهران و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک.....	۲۷۱

- نمودار ۱۱- سهم شهر تهران از تعداد واحد مسکونی مندرج در پروانه های ساختمانی کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک ۲۷۱
- نمودار ۱۲- سهم شهر تهران از سطح زیربنای مندرج در پروانه های ساختمانی کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک ۲۷۳
- نمودار ۱۳- تعداد معاملات ثبت شده (منقول و غیر منقول) در دفاتر ثبت اسناد و املاک کشور ۲۷۴
- نمودار ۱۴- تغییرات سهم تصرف ملکی و اجاری واحدهای مسکونی معمولی کشور ۲۷۵

پیش گفتار

متن حاضر، گزارش مرحله اول طرح پژوهشی «ارزیابی طرح مسکن مهر» است که از سوی معاونت امور مسکن وزارت راه و شهرسازی به شرکت رهپو ساخت شارستان واگذار شده است.

مرحله اول این پژوهش دربرگیرنده موضوعات و مباحثی است که تصویری از ابعاد کلان و مبانی نظری طرح مسکن مهر از سه منظر اقتصادی، اجتماعی و برنامه ریزی شهری اختصاص یافته است. موضوع و سرفصل های تفصیلی شرح خدمات این مرحله به شرح زیر است:

- اهداف طرح مسکن مهر
- تاریخچه و سیر تحول طرح
- مدیریت و سازمان دهی طرح در سطح کلان و میانه و خرد
- شیوه های کلی اجرای طرح
- مطالعات علمی پشتیبان طرح
- توزیع جغرافیائی
- مهم ترین ویژگی های اقتصاد زمین و مسکن در ایران با تاکید بر طرح مسکن مهر
- ارزیابی مطالعات اقتصادی پشتیبان طرح
- تاثیر اجرای طرح بر نیاز به مسکن در استان های مختلف
- سیمای اقتصادی و اجتماعی متقاضیان
- هزینه های اجرای طرح برای بخش خصوصی(متقاضیان)
- هزینه های اجرای طرح برای بخش عمومی غیر دولتی
- ارزیابی آثار اجرای طرح بر متغیرهای اقتصاد کلان کشور:
 - ✓ متغیرهای پولی و بانکی
 - ✓ بودجه عمومی دولت
 - ✓ بازار زمین و مسکن شهری
- ارزیابی کارامدی اقتصادی

■ ارزیابی اقتصادی روش های تامین مالی

■ ارزیابی مطالعات اجتماعی و فرهنگی پشتیبان طرح

✓ اهداف

✓ ساختار اجتماعی و جمعیتی گروه های هدف

✓ نیاز سنجی اجتماعی و فرهنگی

■ استانداردهای تامین فضاهای اجتماعی مورد نیاز در سطوح خانوار، محله، منطقه و شهر

■ معیارها و اصول مکان یابی در طرح های انبوه سازی مسکن

■ تقسیمات کالبدی مجموعه و سلسله مراتب آن در ارتباط با خدمات شهری

از حیث صورت بندی، تلاش اصلی نویسندگان این گزارش بر این بوده که گزارش به پوشش سرفصل های تعیین شده محدود نشود و برخی از موضوعات و مباحث مهم دیگری که به این فهرست مرتبط است و برای ایجاد انسجام و پیوستگی مطالب ضروری است و یا مبانی و لوازم استنتاج علمی در هریک از فصول یا کل گزارش بشمار می روند در گزارش افزوده شوند.

اهداف

اهداف عمده و اصلی این مطالعه به شرح زیر می باشند:

۱-۱- ارزیابی قبل از اجرای (امکان سنجی) مرحله دوم طرح مسکن مهر و کمک به کاهش آسیب های احتمالی

۲-۱- ارزیابی حین اجرای مرحله اول طرح و بررسی نقاط قوت و ضعف و فرصت ها و تهدید های آن

۳-۱- ارزیابی پس از اجرای طرح و شناسائی و تحلیل (ترکیبی) آثار و پیامدهای طرح

۴-۱- شناسایی عوامل زمینه ای موثر بر ضعف ها و تهدید ها و نیز چالش های اساسی این طرح

۵-۱- ارایه راهکارهایی برای بهره گیری موثر از نقاط قوت و فرصت ها

۶-۱- ارایه راهکارهایی برای پیش گیری موثر از آسیب های احتمالی ناشی از اجرای طرح

پرسش های محوری

این مطالعه می کوشد به پرسش های مهم زیر پاسخ دهد:

- ۱-۱- میزان انطباق این طرح با معیارهای متعارف اقتصادی و برنامه ریزی شهری چقدر است؟
- ۲-۱- آثار و پیامدهای اقتصادی این طرح بر کارگزاران بخش های عمومی و خصوصی در دو سطح خرد و کلان چیست؟

- ۳-۱- چگونه می توان آسیب های ناشی از اجرای این طرح را کاهش داد، و آثار مثبت آن را تقویت کرد؟

ماهیت مطالعه

- ۱-۱- این مطالعه یک مطالعه تجربی و اکتشافی به شمار می رود.
- ۲-۱- این مطالعه از حیث هدف، نوعی ارزیابی (پیش از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا) به شمار می رود.
- ۳-۱- این مطالعه از حیث دوره زمانی، مطالعه ای متمرکز بر دوره کنونی و آینده است.
- ۴-۱- این مطالعه از حیث گستردگی جغرافیایی دو قلمرو را دربر می گیرد:
 - در بخش ارزیابی، اهداف، مخاطبان، در سطح ملی است
 - در بخش ارزیابی آثار کالبدی و فضایی و اجتماعی، قلمرو محلی، مورد مطالعه را دربر می گیرد.
- ۵-۱- این مطالعه از حیث سطح تحلیل، هر سه سطح کلان، میانه و خرد را در بر می گیرد.
- ۶-۱- درانجام این مطالعه هم تولید داده های مورد نیاز جدید با اتکاء به روش های پیش بینی شده صورت خواهد گرفت و هم تحلیل ثانویه داده های تولید شده رسمی انجام می شود.

۷-۱- این مطالعه از حیث تخصص های مورد نیاز، مطالعه ای بین رشته ای است و نیازمند مشارکت کارشناسان و متخصصانی از رشته های زیر است:

- شهر سازی
- علوم اجتماعی
- معماری
- حمل و نقل
- اقتصاد
- عمران
- مدیریت مالی
- محیط زیست
- مدیریت

روش تحقیق

برای انجام این مطالعه، روش های زیر بطور تلفیقی مورد بررسی قرار می گیرد:

- **روش اسنادی:** برای مطالعه مبانی نظری و ابعاد کلان طرح
- **روش پیمایشی (در صورت لزوم):** برای مطالعه پهنای نگر ابعاد اقتصادی، اجتماعی طرح
- **روش مشاهده مستقیم:** برای مطالعه ابعاد کالبدی و فضایی و برخی از ابعاد اقتصادی و اجتماعی
- **مصاحبه عمیق:** برای جمع آوری و مستند سازی تجارب و دیدگاه های دست اندرکاران، متقاضیان و ساکنان و طرح و کارشناسان
- **گروه های هم اندیشی:** برای سیاست پژوهی و استنتاج کاربردی نتایج مطالعه به منظور دستیابی به راهبردها و سیاست های کلی اصلاحی و تکمیلی

فصل اول

مبانی نظری و دستاوردهای جهانی برای تامین مسکن

گروه های کم درآمد

۱- مبانی نظری و دستاوردهای جهانی برای تامین مسکن گروه های کم درآمد

آنچه امروزه مسکن را به یک مساله تبدیل کرده است مسایل ناشی از شکل گیری دنیای مدرن است که با رویدادهایی مانند انقلاب صنعتی آغاز گردید و با رشد بی‌رویه مهاجرت به شهرها و متعاقب آن گسترش شهرها ادامه یافت. در واقع اگرچه تامین مسکن همواره در طول تاریخ دغدغه افراد بوده و لذا دولتها و حکومتها اهمیت آن را مد نظر داشته اند، اما نیاز به مسکن تنها از ابتدای قرن حاضر بود که به یکی از اساسی‌ترین نیازهای انسانی و بحران‌زا ترین مسایل در ارتباط با رابطه دولت و ملت بدل شد به طوریکه مسکن را به یک مقوله اجتماعی تبدیل نمود و جایگاه ویژه ای در سیاستگذاریهای دولتها به آن اختصاص داد.

با شکل گیری دولت های اقتصاد رفاه در کشورهای توسعه یافته و به ویژه از دهه ۱۹۷۰ با همگانی شدن برنامه ریزی و سیاستگذاری های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، نظریه پردازی های بسیار گسترده ای در ضرورت و چند و چون این سیاست ها آغاز شده و طی ۴ دهه اخیر مبنای بسیاری از برنامه ها و سیاست های دولت ها با گرایش ها و اهداف متفاوتی بوده است. لذا یک معیار بسیار مهم در ارزیابی برنامه ها و سیاست های اقتصادی و اجتماعی، ارزیابی مبانی نظری آن ها و نیز ارزیابی عملکرد واقعی براساس همین مبانی نظری است. در این فصل ضمن مرور بسیار اجمالی مبانی نظری تامین مسکن برای گروه های کم درآمد از منظر سیاستگذاری اجتماعی و اقتصادی، مهم ترین دستاوردها و رهیافت های مورد وفاق جهانی برای چگونگی اجرای این سیاست مرور می شود در در فصول بعدی بتوان هم مبانی نظری و هم عملکرد طرح مسکن مهر را از این دریچه مورد ارزیابی قرار داد.

۱-۱- سیاست مسکن در آینده‌ی سیاست اجتماعی

سیاست اجتماعی سیاست محوری معطوف به رفاه اجتماعی است و به ارتباط رفاه با سیاست و جامعه می‌پردازد. بنابراین سیاست اجتماعی آن بخشی از سیاست عمومی است که به مسائل اجتماعی مرتبط می‌شود. سیاست اجتماعی به این صورت تعریف می‌شود:

اقداماتی که رفاه افراد جامعه را از طریق شکل دهی توزیع و دسترسی به کالاها و منابع آن جامعه تحت تاثیر قرار می‌دهد^۱ (چینه و همکاران، ۲۰۰۵).

از آنجا که مسکن مهم ترین دارائی بخش های مهمی از جامعه و نیز عامل اصلی و تعیین کننده در سایر خدمات رفاهی خانوارها بشمار می رود ، درهمه درکشورها، اعم از توسعه یافته یا درحال توسعه ، سیاست های مسکن بخش مهم و محوری از سیاست های اجتماعی را تشکیل می دهد.

ارتباط بین سیاست‌های مسکن و سیاست اجتماعی به دلیل اهمیت بسیار مسکن بر جنبه‌های اجتماعی زندگی افراد است. برخی از مهم‌ترین ابعاد اجتماعی مسکن را به شرح زیر می‌توان بیان کرد:^۲ (کارتر و پولویچک، ۲۰۰۴)

- هر روز شواهد بیشتری مبنی بر موثر بودن وضعیت مسکن بر سلامتی جسمی و روانی خانواده‌ها و افراد یافت می‌شود. این ارتباط نتایج عملی مهمی برای سیاست‌گذاری دارد، چون بهبود وضعیت مسکن به بهبود سلامت جامعه می‌انجامد. مطالعات نشان می‌دهد که هزینه، تصرف، کیفیت و پایداری مسکن به اضافه‌ی محلی که کودکان در آن زندگی می‌کنند، برای سلامت، آموزش، امنیت و مشارکت اجتماعی آنان اهمیت دارد. از این روی، تامین مسکن قابل دسترس باید از اجزاء اصلی هر سیاستی باشد که قصد سرمایه‌گذاری برای آینده کودکان و خانواده‌ها را دارد.

^۱ Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction (۲۰۰۵) by Christine Cheyne, Mike O'Brien, & Michael Belgrave - Page ۳

^۲ Carter, T., Polevychok, C., Housing Is Good Social Policy, ۲۰۰۴, Canadian Policy Research Networks.

- در مورد تاثیر وضعیت مسکن بر موفقیت‌های تحصیلی نیز تحقیقات نشان می‌دهد که اگرچه موقعیت اقتصادی-اجتماعی والدین، یکی از عوامل اصلی تعیین کننده موفقیت‌های تحصیلی است، اما بین مسکن و همسایگی با موفقیت‌های تحصیلی نیز رابطه وجود دارد.
- سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، تعداد قابل توجهی شغل ایجاد می‌کند و از این طریق باعث موفقیت در دیگر قسمت‌های سیاست اجتماعی می‌شود و هزینه‌های دیگری مانند بیمه اشتغال و کمک‌های اجتماعی را کاهش می‌دهد.
- کیفیت مسکن و میزان برخورداری از استانداردهای ساخت کالبدی و محیطی یک مولفه بسیار مهم و تعیین کننده در سلامت و حفاظت شهروندان ساکن در مقابل بیماری‌ها و بلایای طبیعی است. بنابراین ضرورت تعریف و تعیین استانداردها و معیارهای کیفی در ساخت مسکن و محیط محلی، دخالت‌های دولت را الزامی می‌کند.
- ضرورت برخورداری گروه‌های خاص جامعه از قبیل سالمندان، بیماران، تهیدستان، سربازان و... علاوه بر ملاحظات و پشتوانه‌های ایدئولوژیک و اخلاقی، دارای ملاحظات توسعه‌ای و اهداف کارائی محور نیز می‌باشند. به این معنی که تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد ضمن مقابله با چهره‌های عریان و تحریک کننده فقر عمومی (که ممکن است در قالب زاغه نشینی یا خیابان‌خوابی خودنمایی کند)، عامل بسیار مهم و موثری در ایجاد ثبات سیاسی و اجتماعی، برقراری امنیت عمومی، جلب مشارکت گروه‌های فقیر در فرایند توسعه ملی و کاهش هزینه‌های بازسازی و سالم‌سازی مجدد محیط‌های شهری و مسکونی خواهد بود.

۱-۲- رویکرد دولت به بازار مسکن و سیاست‌های تنظیمی

با وجود اینکه مسکن همواره یکی از ضروری‌ترین نیازهای مادی بشر بوده است اما در هیچ یک از کشورهای جهان، نیاز به مسکن در تعادل کامل با عرضه آن نیست. شاید ذکر این نکته ضروری باشد که در ادبیات علم اقتصاد، بین مفاهیم نیاز و تقاضا تفاوت وجود دارد؛ نیاز، یک احتیاج ضروری است که فارغ از توانمندی ارضای آن وجود دارد درحالی‌که تقاضا، تنها آن نیازی را شامل می‌شود که توانایی برآورده کردن آن در ازای پرداخت قیمتی معین، وجود دارد.

این عدم تعادل که در سطور بالا بدان اشاره گردید چهار شکل خاص را در بر می‌گیرد^۳:

۱. عدم تعادل/ایستا: که بیانگر اختلاف بین تعداد مسکن موجود و تعداد کل خانوارها است.
۲. عدم تعادل پویا: که نشان دهنده تغییرات کمبود یا اضافه عرضه نسبت به نیاز در گذر زمان است
۳. عدم تعادل منطقه‌ای: کسری یا اضافه عرضه در قسمت‌های مختلف یک کشور، منطقه یا ناحیه شهری را نشان می‌دهد.
۴. عدم تعادل کیفی: به این معنی که برخی از خانوارها ممکن است در منازلی ساکن باشند که پایین‌تر از استاندارد مورد قبول عموم جامعه باشد.

دولت‌ها، معمولاً سعی دارند که عدم تعادل در بخش مسکن را با دخالت در قسمت‌هایی از بازار مسکن یا از طریق اصلاح ضعف‌های سیاست‌های فعلی، کاهش داده یا به کلی از بین ببرند. با این حال در کشورهای در حال توسعه، کاستی‌های کمی و کیفی در عرضه مسکن، به دلیل افزایش سریع جمعیت و نیز مهاجرت روستایی-شهری تشدید شده است و علاوه بر آن، پیامدهایی مانند ازدحام بیش از حد و آلودگی را به دنبال داشته است. بنابراین با نگاهی وسیع تر مساله مسکن، جزئی از مسائل شهری است که هم از آن تاثیر می‌پذیرد و هم بر آن تاثیر می‌گذارد. این ارتباط متقابل مسکن با مسائل شهری، ناگزیر آن را با مسائل اجتماعی و زیست محیطی پیوند می‌دهد و در نهایت همه این عوامل باعث پیچیدگی ابعاد مساله مسکن می‌شود. نادیده گرفتن این ارتباطات ممکن است مشکلات جدیدی را ایجاد نماید که گاه به مراتب از مساله اولیه یعنی مساله تامین مسکن، بزرگتر و شدیدتر است. به طور کلی در حوزه اقتصاد، مهم‌ترین مسائل مرتبط با مسکن، عبارتند از:

- پیوندهای اقتصادی بخش مسکن با دیگر فعالیت‌های اقتصادی
- تاثیر گذاری بر بازار کار و اشتغال
- تاثیر و تاثر در رابطه با سیستم بانکی و بازار سرمایه

^۳ Burns, L., Grebler, L., ۱۹۹۷, The Housing of Nations: Analysis and Policy in a Comparative Framework, London Macmillan

سیاست‌های مسکن از منظر اقتصادی، معمولاً از نقطه نظر بازار مورد بررسی قرار می‌گیرند. در تئوری، بازارها از طریق مکانیزم‌های پیچیده‌ی عرضه و تقاضا به تخصیص بهینه کالاها و منابع می‌انجامد و این مکانیزم به وجود رقابت و اطلاعات وابسته است. اما این موضوع در بخش مسکن، کاربرد بسیار محدودی دارد. شکست بازار در بخش مسکن، در زمان‌های مختلفی و به شیوه‌های متفاوتی اتفاق می‌افتد و در برآوردن نیاز افراد جامعه در می‌ماند. گاهی این بازار در برآوردن حداقل استاندارد لازم برای ساکنین با شکست مواجه می‌شود و یا گاهی در تولید تعداد کافی مسکن عاجز می‌ماند. نتایج این شکست وخیم است و تا حد بسیار زیادی بر اقتصاد شهر و کشور و رفاه افراد جامعه تاثیر می‌گذارد. نتایج نامطلوب این موضوع عبارتند از: زندگی خانواده‌ها در محیط‌های غیر استاندارد، بی مسکنی، عدم توانایی تامین مسکن و نتایج غیر مستقیم آن (هریس، ۲۰۰۳)^۴. بارلو و دانکن (۱۹۹۴)، دلایل زیر را برای محدودیت کاربرد بازار مسکن عنوان می‌کنند^۵:

- محصور بودن بازار: تولید و تامین مالی مسکن منحصر به تعداد محدودی بازیگر است.
- تاثیر مکان: مکان در بازار مسکن، اهمیت بسیاری دارد و به همین دلیل در آن اطلاعات کامل و رقابت کامل و بدون هزینه نمی‌تواند وجود داشته باشد.
- اثرات خارجی: مسکن هم بر محیط تاثیر می‌گذارد و هم از آن تاثیر می‌پذیرد.
- تخصیص اعتبار: تامین مالی در بازار مسکن عمدتاً از طریق وام صورت می‌پذیرد که باید بر اساس پیش‌بینی ارزش آینده‌ی آن باشد و این به کلی بر خلاف - برای مثال - بازار غذا است.
- عدم قطعیت: به دلیل وجود عدم قطعیت نسبت به آینده، در بازار مسکن نیز عدم قطعیت وجود دارد. دخالت در بازار و تنظیم آن برای کاهش عدم قطعیت اهمیت دارد.
- نوسان پذیری بازار: قیمت‌ها توسط قسمت محدودی از بازار تعیین می‌شود؛ آنهایی که در هر لحظه مشغول خرید و فروش هستند.
- مساله برآوردن نیاز: اگر تنها سودآوری مدنظر باشد، نیاز برخی از مردم کم درآمد یا ناتوان برآورده نخواهد شد.

^۴ Harris, I., ۲۰۰۳, Market failure and the London housing market, Greater London Authority

^۵ J Barlow, S Duncan, ۱۹۹۴, Success and failure in housing provision, Pergamon.

^۶ Externalities

- تامین زمین برای کاربری های ضروری: زمین های مناسب برای تخصیص به فعالیت های مختلف مسکونی، خدماتی، فعالیت ها، شبکه حمل و نقل و فضای سبز با محدودیت زیادی در شهرها مواجه است. ضرورت تامین خدمات عمومی و اجتماعی (مراکز آموزشی، بهداشت و درمان، مراکز انتظامی و مراکز خدمات اداری) از یک سو و نیز ضرورت توزیع مناسب این مراکز متناسب با توزیع و ساختار جمعیت، برنامه ریزی کاربری اراضی و تعیین سطح تراکم زیربنا و جمعیت را الزامی می کند. برنامه ریزی فضائی و مداخله دولت در تعیین و تخصیص کاربری اراضی هزینه های اقتصادی و اجتماعی ناشی از تخصیص بازاری و بی نظمی یا مخاطره آمیزی ناشی از آن را نیز کاهش می دهد.

توزیع منطقه ای تولید و مصرف مسکن: واگذاری کامل تولید مسکن به ساز و کار بازار در غالب موارد به توزیع نامناسب سرمایه گذاری و تولید مسکن در میان مناطق منجر می شود. بدین معنا که بخش زیادی از سرمایه گذاری و تولید مسکن در مناطق مرکزی و ثروتمندی که دارای پویائی و بازدهی بالا هستند متمرکز می شود و همزمان با عرضه بیش از حد یا برخورد از استانداردهای بالا ی واحدهای مسکونی در برخی از مناطق، مشکل کمبود مسکن یا بدمسکنی در مناطق دیگری از شهر یا کشور پیش خواهد آمد.

شکست بازار مسکن، در اقتصاد مسکن درونزا توصیف شده است (مک لنان، ۱۹۸۲)^۷ و بنابراین نیاز به دخالت دولت در این بازار وجود دارد. در اقتصادهای پیشرفته، دولت ها اقداماتی تنظیمی در این بازارها انجام می دهند و این اقدامات را به روش های مختلفی اجرا می کنند. از جمله این روش ها عبارتند از: پرداخت یارانه، دریافت و بازتوزیع مالیات ها، عرضه مستقیم مسکن و اقدامات تنظیمی قانونی برای تحت تاثیر قرار دادن قیمت ها، میزان ساخت و ساز مسکن و تخصیص مسکن. بایستگی هر یک از این روش ها و نحوه ورود دولت به این بازار نیز خود یکی از مباحثی بوده است که بر سر آن توافق کاملی وجود ندارد اما تجربیات داخلی و جهانی، راهنمای خوبی در این زمینه است. این تجربیات در قسمت تجربیات جهانی که توسط بانک جهانی در قالب بایدها و نبایدهای سیاست مسکن تدوین شده است، بررسی شده است.

علاوه بر موارد شکست بازار در بازار مسکن، نقش موثر و بی بدیل این بخش در ایجاد تحرک و رونق اقتصادی (که ناشی از پیوندهای قدرتمند پسین و پیشین این بخش است) و سهم بالا و قابل توجه آن در ایجاد اشتغال (که از فناوری های

^۷ Maclennan, D., ۱۹۸۲, Housing Economics: An Applied Approach, Longmans

کاربر موجود در این بخش ناشی می‌شود) و نیز ویژگی‌های شاغلین این بخش (که در غالب کشورهای در حال توسعه عمدتاً دارای مهارت اندک و غیر رسمی بشمار می‌روند) در کنار سهم مهم بخش مسکن در تامین مالیات‌های محلی و ملی، دولت‌ها توجه و تاکید زیادی بر مدیریت بازار مسکن و سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی فعال در این بازار دارند. یک وجه بسیار مهم دیگر بازار مسکن، نقش و سهم بالای آن در بازارهای مالی است که در رونق و رکود این بازارها و بلکه رونق و رکود کل اقتصاد نقش تعیین‌کننده‌ای یافته است.

۱-۳- سیاست‌گذاری مسکن و ویژگی‌های آن

سیاست‌های مسکن در حالت کلی، به منظور افزایش رفاه مردم یک کشور طراحی می‌شود. اما همه‌ی این سیاست‌ها، عموماً تأثیر مستقیمی بر افزایش رفاه گروه‌های کم درآمد جامعه ندارد. برای افزایش رفاه این گروه‌ها، نیاز به طراحی سیاست‌هایی می‌باشد که ویژگی‌های خاصی دارند و به دلیل این ویژگی‌ها، از سیاست‌های دیگر مربوط مسکن متمایز می‌شوند.

۱. بهداشت: اولین وجه تمایز سیاست‌های مسکن گروه‌های کم درآمد، اهمیت بیشتر مساله بهداشت در آنهاست. هر چه تعداد افرادی که در یک خانه در تماس نزدیک با یکدیگر هستند، بیشتر باشد، بیماری‌های واگیردار – مانند سل – سریع‌تر سرایت پیدا می‌کنند و هرچه این بیماری‌ها سریع‌تر سرایت کنند، احتمال مبتلا شدن افراد در هر جای شهر که زندگی کنند افزایش می‌یابد.

۲. مشارکت: وجه تمایز دوم سیاست‌های مسکن گروه‌های کم درآمد با دیگر سیاست‌های مسکن، مقوله مشارکت. مساله‌ای که در ارتباط با رفتار گروه‌های کم درآمد در این مورد، نیاز به اصلاح دارد. در این گروه‌ها، عمدتاً یک شهروند خوب بودن به معنای شرکت در جلسات ساختمان، هم‌نشینی‌های محله و از این دست مشارکت‌ها نیست. بسیاری از سیاست‌های این بخش بر این عقیده استوار هستند که بزرگ شدن در یک خانه و محله بد، احتمال تب‌هکار شدن فرد را افزایش می‌دهد.

۳. عدالت اجتماعی: وجه تمایز سوم سیاست‌های مسکن گروه‌های کم درآمد با دیگر سیاست‌های مسکن، مقوله عدالت اجتماعی است. کمک به طبقه فقیر، هدفی است با جنبه اخلاقی منحصر به خود که آن را در دسته سیاست‌های عدالت

اجتماعی قرار می‌دهد. از این منظر، سیاست‌های مسکن گروه‌های کم درآمد ارتباطی با کارایی اقتصادی ندارد و بهره‌وری و سود اقتصادی در آن موضوعیت ندارد. مساله مهم این است که به صورت میانگین، بیش از ۴۰٪ درآمد خانوارهای کم درآمد (دهک‌های یک، دو و سه) کشور طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷، به هزینه‌ی مسکن اختصاص یافته است. بنابراین مسکن، جزء بسیار بزرگی از رفاه خانوارهای کم درآمد و مهم ترین دارایی غالب خانوارهای کم درآمد و متوسط است. در بسیاری از مکاتب اقتصادی دینی و حتی غیر دینی و سکولار، کمک به طبقه محروم جامعه، فی نفسه ارزشمند است حتی اگر طبقه مرفه در این امر متضرر شود. بنابراین ارزیابی این سیاست‌ها نیازمند توجه بسیار به این موضوع است که در اثر اجرای این سیاست‌ها، چه گروهی از آن بهره‌مند و چه گروهی از آن متضرر می‌شود، و تنها بررسی این موضوع که آیا برندگان در این سیاست خسارت‌های بازندگان را جبران می‌کنند یا خیر کافی نیست. این امر از طریق سیاست‌های اقتصادی رفاهی که به موضوع توزیع عادلانه ثروت مربوط می‌شوند انجام‌پذیر است. از مهم‌ترین این سیاست‌ها، طراحی نظام‌ها و مکانیزم‌های مالیاتی است که توزیع مجدد و عادلانه ثروت را محقق می‌سازد. سیاست‌هایی که با نیت عدالت اجتماعی اجرا می‌شوند اما طراحی نادرستی دارند، عمدتاً منجر به شکل دهی ساختارهای انگیزشی نامناسبی می‌شوند که در تضاد با هدف اولیه سیاست است و در نتیجه‌ی آن نهایتاً گروهی متضرر می‌شود که در ابتدا قرار بر منتفع شدن آن بوده است.

۴. محیط زیست: همچنین از منظر زیست محیطی نیز نیاز به ساماندهی مسکن گروه‌های فقیر مطرح شده است. در اینجا چنین استدلال می‌شود که گروه‌های فقیری که دسترسی به مسکن مناسب ندارند، اقدام به تخریب محیط زیست اطراف خود نموده و از این طریق پایداری زیست‌گاه خود و دیگران را مورد تهدید قرار می‌دهند. اما این دیدگاه از سوی برخی مورد نقد قرار گرفته و دلایل زیست محیطی را دلیل اصلی برای تامین مسکن گروه‌های فقیر نمی‌دانند بلکه آن را تنها ابزاری برای توجیه از بین بردن زاغه‌نشینی در اطراف شهرها می‌دانند که جلوه شهر را نامطلوب نموده است.

۵. توان مالی: در مورد توان مالی تامین مسکن، در متون کلاسیک علمی مربوط به این موضوع به صورت ضمنی توافقی وجود دارد^۸ که در صورتی که هزینه‌های مسکن، بیش از ۳۰ درصد درآمد خانوار باشد، تامین مسکن برای آن خانوار دشوار خواهد بود. حال برای مثال، اگر درآمد خانواری ۳,۰۰۰,۰۰۰ ریال در ماه باشد و حداقل هزینه ماهانه اجاره مسکن، معادل ۱,۵۰۰,۰۰۰ ریال باشد، مبلغ چندانی برای دیگر هزینه‌های خانوار، باقی نمی‌ماند. این مساله با افزایش عرضه مسکن

^۸ Glaeser, E.L., Gyourko, J., ۲۰۰۸, Rethinking Federal Housing Policy, How to Make Housing Plentiful and Affordable, The AEI Press.

حل نمی‌شود، زیرا این موضوع، مربوط ناشی از فقر است، نه کمبود مسکن. به عبارت دیگر مشکل بیش از آن که عدم دسترسی عینی به مسکن باشد، ناتوانی در دسترسی مالی و تبدیل تقاضای بالقوه خود به تقاضای موثر است. ریشه این ناتوانی نیز در ساختار توزیع درآمد و دارائی‌های جامعه نهفته است و حل آن نیز در کنار سیاست‌های توسعه فیزیکی مسکن، نیازمند سیاست‌هایی است که توانائی مالی خانوارها را برای خرید و تملک مسکن مناسب افزایش می‌دهد. اگر جامعه تمایل داشته باشد که سهم هزینه مسکن خانوارهای فقیر با این سطح درآمد یا کمتر را کاهش دهد، نیاز به انتقال منابع از سوی جامعه به این خانوارها وجود دارد. گرچه مرزبندی ۳۰ درصدی، معیار کاملاً مناسبی برای تعیین گروه‌های ناتوان نیست، اما مبنای بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها و تعریف شاخص‌های مسکن قرار گرفته است.

دلیل نامناسب بودن این معیار این است که نسبت برابری از درآمد خانوارها، برای گروه‌های مختلف اجتماعی اثرات متفاوتی دارد. همچنین موضوع توانائی، هم موضوعی شخصی و هم امری اجتماعی است و در جوامع مختلف بسته به ساختار نهادی و اقتصادی آن متفاوت است و حتی بعد شخصی آن تا حد زیادی ناشی و برآمده از همین ساختارهای اجتماعی است و لذا معیار ۳۰ درصد برای جوامع، مناطق و گروه‌های مختلف با شرایط متنوع فرهنگی و اجتماعی، ایدئولوژیک، اقلیمی و حتی تنوع ساختار سنی و جنسی و تحصیلی و شغلی و ترکیب خانوارها متفاوت خواهد بود. اما به هر حال فارغ از تفاوت‌های تعاریف و معیارها، رشد مشکل عدم توانائی هم در مساله اجاره و هم در مساله خرید مسکن، مشهود است و حتی پس از معرفی استراتژی‌های توانمندسازی مسکن توسط سازمان ملل و اجرای آن توسط کشورهای دنیا، همچنان در بسیاری از کشورها، مساله تامین مسکن کم‌درآمدها وجود دارد و تلاش برای بهبود این وضعیت ادامه دارد. پیش‌بینی‌های دقیق نیاز به مسکن می‌تواند برای این منظور مفید باشد، اما کمی نمودن این تخمین‌ها، به راحتی انجام‌پذیر نیست و تلاش برای این کار می‌تواند کاملاً گمراه‌کننده باشد. تغییرات بافت جمعیت، شرایط اقتصادی-اجتماعی و ترجیحات فرهنگی، تخمین کمی نیاز به مسکن را دشوار می‌سازد. با این وجود، این دست تخمین‌ها در تعیین مقیاس مسکن مورد نیاز و تسهیل برنامه‌ریزی ملی، مفید هستند.

۵. دخالت مستقیم دولت: مروری بر سیاست‌های تأمین مسکن در کشورهای پیشرفته، مبین دخالت مستقیم نهادهای دولتی در امر تأمین مسکن بوده است. این امر، به ویژه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، مقیاس و ابعاد وسیع‌تری یافته و نمونه آن فراگیرشدن مسکن اجتماعی (Social Housing) می‌باشد. مسکن‌های اجتماعی، خانه‌هایی هستند که توسط

دولت‌ها و یا نهادهای عام‌المنفعه ساخته شده و با تسهیلاتی در حدود حقوق انسانی، به اقشار کم درآمد اختصاص یافته و براساس نرخ اجاره پایین معادل درصدی از درآمد و یارانه‌های دولتی به افراد کم درآمد واگذار می‌شد. لیکن به مرور، پیدایش مشکلات دیگری از جمله مشکلات اجتماعی این نوع مسکن‌ها در موارد ناموفق و نیز عدم تمایل ساکنین به ارتقاء محل زندگی در موارد موفق آن، دولت‌ها را از سیاست تأمین مسکن به سیاست‌های دیگری از جمله واگذاری زمین آماده‌سازی شده و نیز سیاست توانمندسازی متمایل کرد. به طور کلی اقداماتی که از سوی دولت‌ها برای حل مشکل مسکن ارائه می‌شود، به دو شکل قابل اجرا می‌باشد:

○ دخالت مستقیم در تأمین مسکن

○ وضع قوانین و سیاست‌ها

در اغلب کشورهای در حال توسعه، هر دو شکل مزبور با مشکلاتی همراه بوده‌اند. زیرا قوانین و سیاست‌ها در این زمینه به دلیل عدم وجود ابزارهای لازم‌اجرایی، با شکست مواجه بوده‌اند.

۱-۴- نقش دولت در بازار مسکن و تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد

دخالت مستقیم در تأمین مسکن، موجب ایجاد حس عدم اطمینان بخش خصوصی و لذا محدود شدن فعالیت و یا رکورد فعالیت این بخش می‌شود. از سوی دیگر، فعالیت مستقیم دولت در امر مسکن، به دلیل محدودیت سرمایه دولتی و بوروکراسی موجود در اغلب دستگاه‌های دولتی کارساز نیست.^۹ دلایل دیگری نیز برای شکست ایده دخالت مستقیم دولت در تأمین مسکن می‌توان برشمرد از جمله اینکه:

- دولت به جای سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال که درآمد حاصل از آن به کم درآمدها امکان خانه‌دار شدن را بدهد به ساخت آن روی می‌آورد.
- با وجود هزینه‌های سنگین، تعداد مسکن ساخته شده به هیچ‌وجه پاسخگوی نیازها نیست
- مسکن محدود که به بخش محدودی از کم درآمدها واگذار می‌شود، برای عده‌ای درآمد بآوردده محسوب شده ایجاد رانت می‌کند.^{۱۰}

^۹ اهری، زهرا و شهلا امینی‌جدید، (۱۳۷۵). تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن).
^{۱۰} اطهری، کمال، (۱۳۸۳)، برنامه‌گریزی و کاستی‌های برنامه‌ریزی در مسکن کم درآمدها، فصل‌نامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴، پاییز ۱۳۸۲، ص ۴۱

• به طور خلاصه نتیجه مداخله دولت‌ها در امر تأمین مسکن را می‌توان در اعلامیه کمیسیون اسکان بشر در سال ۱۹۷۶^{۱۱} مشاهده نمود که؛ تمام حکومت‌ها به این حقیقت تلخ رسیده‌اند که سیاست تولید مستقیم مسکن توسط دولت از ابعاد کمی و نیز میزان پذیرفته شدن و تناسب با نیازها دارای محدودیت جدی است.»

پس از شکست تجربه مستقیم دولت در امر ساخت مسکن، امروزه دولت‌ها وظیفه ساخت مسکن را به لایه‌های درجه دو و درجه سه و نیز سازندگان حرفه‌ای واگذار و به سیاست‌گذاری کلان و وضع قوانین و نیز نظارت اشتغال دارند. وضع قوانین و سیاست‌ها جهت برخورد با معضلات مسکن، به طور معمول چگونگی و میزان دخالت دولت در امر مسکن را نشان می‌دهد. از جمله این قوانین می‌توان موارد ذیل را نام برد:

- قوانین بهداشتی و ساختمانی: با هدف برخورد با وضعیت وخیم مسکن گروه‌های کم درآمد شهری
 - قوانین مربوط به نحوه مشارکت بخش‌های مختلف: با هدف تبیین نقش، وضعیت و حدود اختیار و وظایف بخش‌های خصوصی، اجتماعی و دولتی در تأمین مسکن
 - قوانین و آیین‌نامه‌های ساختمانی: این قوانین و آیین‌نامه‌ها در ارتباط با معیارهای ساختمانی و برای تأمین حداقل شرایط مطلوب و در ابعاد کمی و کیفی وضع شده و نقش به سزایی در میزان و نحوه اخذ تسهیلات بانکی دارند
 - قوانین تأمین بودجه: از جمله تأمین وام با بهره کم و درازمدت، اختصاص یارانه از خزانه ملی، دخالت شرکت‌های بیمه و بانک‌ها برای تأمین مسکن و تشویق کارفرمایان به ساخت خانه کارگری
 - قوانین ناظر بر خرید و فروش زمین: وضع مالیات بر زمین و نیز قوانین ناظر بر کاربری زمین
 - قوانین و مقررات در مورد جنبه‌های فنی ساختمان: حمایت از ابداعات فنی و فن‌آوری
 - قوانین مربوط به توزیع مسکن و کنترل اجاره‌بها و چگونگی پرداخت آن^{۱۲}
- در همین ارتباط سیاست‌های جهانی به کار گرفته شده نیز عبارتند از:
- اجاره به شرط تملیک: که با هدف تبدیل مستأجر به مالک در آینده اتخاذ می‌شود. به عبارت دیگر مبلغ اجاره دریافتی طی مهلتی معین، معادل قیمت خانه شده که پس از انقضاء، مسکن به تملک فرد مستاجر در می‌آید

^{۱۱} Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, ۳۱ May - ۱۱ June, ۱۹۷۶

^{۱۲} اهری، زهرا. همان.

- مسکن استیجاری: این مسکن غالباً توسط دولت (رأساً) و یا با حمایت آن احداث شده و به صورت استیجار، در اختیار خانواده‌های نیازمند قرار می‌گیرد
 - تعاونی مسکن مستأجرین: در این روش تعاونی مسکن با ساخت یا خرید واحدهای مسکونی، آنها را در ازاء مبلغی ناچیز به اعضا اجاره می‌دهد. این واحدها تحت تملک شرکت تعاونی بوده و وظیفه تعمیر و نگهداری آن نیز به عهده شرکت بوده و عموماً از طریق دولت حمایت رسمی می‌شوند
 - کنترل اجاره بها و ایمنی اجاره: این روش نیز از طریق تعیین سقف حداکثر اجاره برای واحدها با تناسب اندازه و انواع آن انجام می‌شود
 - پرداخت کمک اجاره: در مواردی که سیاست‌های مختلف مسکن پاسخگو نباشد، روش پرداخت کمک اجاره مسکن بر حسب وسعت خانواده و میزان درآمد و به شکل یارانه به افراد پرداخت می‌شود. این روش در سیاست‌های مسکن پس از دهه هشتاد، بیش از مسکن استیجار مورد توجه واقع شده است.^{۱۳}
 - به طور کلی می‌توان گفت که برای حل مشکل مسکن، راه‌حل‌های متفاوتی ارائه شده است که هر یک مبتنی بر ایده‌ها و بینش‌های خاص خود می‌باشد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:
 - مقیاس کارکرد؛ مسکن حداقل، الگوی مصرف مسکن و ...
 - سیاست‌ها؛ مسکن استیجاری، مسکن اجاره‌ای، مسکن حمایتی، مسکن ارزان قیمت و ...
 - نحوه استفاده؛ مسکن اجتماعی، مسکن اشتراکی و ...
- هر یک از کشورها نیز راه‌حل‌های فوق را با روش‌های متفاوتی در دستور کار قرار داده اند که البته همه این روش‌ها، در چهارچوب مقوله "برنامه ریزی" مطرح می‌شود. بدیهی است همانگونه که مشکل مسکن، از کشورهای صنعتی آغاز و با تاخیر به سایر کشورها وارد شد، برنامه ریزی برای حل مشکل مسکن نیز از طریق همان کشورها به سایر کشورها و از جمله ایران وارد شده و یقیناً با گسترش ارتباطات جهانی، ایده‌ها و روش‌های جدیدتر نیز هر چه سریعتر وارد خواهد شد.
- بر این اساس از یک طرف گسترش ایده‌های جهانی نظیر توانمندسازی، سکونت‌گاه‌های ملکی، افزایش سهم تسهیلات در خرید مسکن، یارانه‌های دولتی و ... و از طرف دیگر وجود ضرورت‌ها و الزام‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و

^{۱۳} دژکام، ژاله، (۱۳۷۴). مسکن استیجاری، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن، جلد اول.

زیست محیطی منجر به طرح ایده مسکن کوچک شده است. مسکن کوچک، مسکنی است که با اندیشه توسعه پایدار و مبتنی بر اصول استفاده بهینه و حداکثری از فضا و امکانات ارائه شده است و نهایتاً به تملک گروه‌هایی درخواهد آمد که با تکیه بر درآمد خویش و البته با کمک تسهیلات بانکی، قادر به خانه‌دار شدن خواهند بود.

۱-۵- حق مسکن در آیین اهداف دولتی و قوانین مصوب (ملی و جهانی)

بیشتر دغدغه‌های مربوط به تأمین مسکن یا به این دلیل است که خرید مسکن بزرگترین معامله‌ای است که فرد مردم در طول عمر خود انجام می‌دهد و یابۀ دلیل این است که بر اساس تجربه، رشد غیر معمول قیمت و اجاره بهای مسکن به ویژه در شهرهای بزرگ و عدم توجه به این مشکل تبعات ناگوار چندجانبه‌ای را با خود به همراه داشته است. به طور کلی می‌توان گفت که خانواده‌های متوسط تقریباً حدود یک چهارم از درآمد و اقشار فقیر یا در آستانه فقر پنجاه درصد و حتی بیشتر از درآمد خود را به امر مسکن اختصاص می‌دهند و علاوه بر این هر تغییر کوچک در قیمت مسکن و اجاره بها می‌تواند آثار مخرب و جبران ناپذیری بر زندگی فرد داشته باشد.

از سوی دیگر با توجه به اینکه تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد همواره در مسیر بهینه خود حرکت نمی‌کند بسیاری از اقتصاد دانان تأمین مسکن اقشار کم درآمد را از مصادیق شکست بازار معرفی نموده و دولت را مکلف به اعمال دخالت در بازار می‌نمایند. بی‌خانمانی و وجودخانه‌های مغایر با استانداردهای کیفیت ساخت، مصداق روشن شکست بازار و بارزترین شاخص کمبود مسکن است. خانه‌های خالی از سکنه یکی از نمودهای شکست بازار در امر تخصیص خانه است. زیرا در کشورهای مختلف دنیا به رغم وجود مازاد تقاضا در بازار مسکن خانه‌هایی خالی از سکنه وجود دارد. چنانچه این تعداد خانه، به خانه‌های در حال عرضه اضافه شود، شکاف میان عرضه و تقاضا تاحدزیادی بر طرف خواهد شد. برای نمونه در انگلیس در سال ۲۰۰۴ به ازای هر شخص بی‌خانمان حدود هفت خانه خالی از سکنه به تعبیر دیگر در مجموع ۷۵۰ هزار خانه خالی از سکنه وجود داشته است که چنانچه با عملکرد صحیح بازار این میزان به عرضه سالیانه مسکن اضافه می‌شد قطعاً مشکل بی‌خانمانی در این کشور سامان می‌یافت. (احمدی، ۱۳۸۴)

شکاف عرضه و تقاضا، علاوه بر تأثیر بر قیمت مسکن، اجاره بها را نیز به شدت متأثر می‌سازد. ناکارآمدی بازار در تأمین مسکن برای طیف وسیعی از اقشار با درآمد متوسط و پایین در کنار عملکرد ناکارآمدی نظام اقتصادی ازجمله رشد نامتناسب دستمزد نسبت به رشد قیمت و اجاره بهای مسکن، لزوم دخالت دولت در این بازار را حتمی می‌سازد. بنابراین،

دولت دخالت در بازار مسکن را یا با هدف مقابله با معضل شکست بازار در تأمین سر پناه مناسب برای افراد سالخورده ، بیمار ،بی بضاعت ، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم درآمد انجام می دهد و یا با هدف توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف. در برخی موارد و به خصوص کشورهای پیشرفته دخالت دولت در بازار مسکن با هدف دستیابی به یک منبع مالیاتی درآمدی برای دولت در شرایط رونق اقتصادی صورت می گیرد.

به هر صورت هر کدام از عوامل بالا را مدنظر قرا دهیم . داشتن مسکن مناسب به صورت یک حق مطرح است که در پیمانهای جهانی و نیز قوانین متعدد داخلی می توان آثار آن و الزامات ناشی از آن را مشاهده نمود. به عنوان مثال از سال ۱۹۴۸ تا کنون در بسیاری از پیمانهای جهانی و معاهدات بین المللی، حق مسکن جزئی تجزیه ناپذیر از حقوق بشر دانسته شده است که برخی از مهمترین آنها به شرح ذیل است:

- اعلامیه حقوق بشر، ۱۹۴۸
- پیمانهای متعدد سازمان بین المللی کار، ۱۹۴۸-۱۹۸۹
- منشور بین المللی حقوق سیاسی و فردی ۱۹۶۶
- پیمان رفع تبعیض علیه زنان، ۱۹۷۹
- استراتژی جهانی سرپناه، ۱۹۸۸-۲۰۰۰
- پیمان حقوق کودکان، ۱۹۸۹
- اسکان بشر و دستورکارهای کنفرانسهای هیئات تا ۱۹۹۶

مطابق اصل سی و یک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، « داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانوار ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.» به روشنی و صراحت، مسئولیت تأمین مسکن (ونه الزاما تولید آن) بر عهده دولت نهاده شده است. اما مسکن، در فرهنگ و تمدن ایرانی، مفهومی بسیار گسترده است. این امر را شاید بتوان یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت راه‌حلهایی چون " مسکن حداقل " و یا "مسکن اجتماعی" در ایران دانست. زیرا اصل اساسی و ساختاری به نام سنت سکونت و به عبارتی واضح‌تر، پنداشت جامعه از مفهوم مسکن نادیده انگاشته شده است. پنداشتی که تأمین مسکن را تأمین تمام نیازهای فردی و اجتماعی انسان دانسته و تصور نیازها و ارزش‌های مستتر در

آن را در حداقل آن، ناممکن می‌داند. گستردگی این امر، تا بدانجا پیش رفته است که صورت مسئله بحران مسکن در ایران را تغییر داده و از نوع "بی مسکنی" به "بدمسکنی" تبدیل نموده است. براین اساس می‌توان گستردگی میزان اهمیت وظیفه دولت در تأمین مسکن را با توجه به مفهوم مسکن دریافت.

همچنین بر اساس اصل دیگری از همین قانون (اصل ۴۳) برای تأمین استقلال اقتصادی، ریشه کن کردن فقر و محرومیت، برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد و حفظ آزادی او اقتصاد کشور بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۱-۶- مرور اجمالی بر دستاوردهای تجارب جهانی در زمینه تأمین مسکن گروه های کم درآمد

دولت‌ها و متولیان مسکن، برای اقدامات خود در حوزه مسکن، معمولاً تعداد محدودی ابزار سیاستی در اختیار دارند. با مروری بر سیاست‌های بخش مسکن که از سوی نهادهای بین‌المللی توصیه و توسط دولت‌های سراسر جهان، پیگیری شده است، به نظر می‌رسد که سه گروه از اقدامات - که در اینجا از آنها به دوره یاد می‌شود - به ترتیب تاریخی رخ داده است. این سه اقدام به ترتیب عبارتند از:

۱. دولت‌ها می‌توانند مستقیماً اقدام به ساخت واحدهای مسکونی کنند و سپس آنها را به قیمت بازار یا با یارانه، اجاره دهند و یا حتی واحدهای ساخته شده را به متقاضیان واگذار کنند.
۲. دولت‌ها می‌توانند برای کاهش قیمت مسکن اقداماتی را انجام دهند تا از این طریق توانائی تأمین مسکن را برای خانوارها افزایش دهند.
۳. دولت‌ها با بهبود عملکرد بازار مسکن، می‌توانند تملک مسکن را برای شهروندان خود تسهیل کنند. این امر می‌تواند از طریق اقداماتی نظیر تسهیل دسترسی به وام‌های مسکن یا زمین مسکونی صورت پذیرد.

۱-۶-۱- دوره اول

در زمان دوره اول توسعه سیاست‌های مسکن، که تقریباً پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد و تا اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ که بانک جهانی وارد حوزه‌ی مسکن شد، ادامه یافت، تاکید بر ساخت مسکن یا به عبارتی رویکرد مسکن عمومی بود. این رویکرد، به نوعی از مدل توسعه یافته توسط کشور انگلیس بر گرفته شده بود. مشکل این رویکرد در آن زمان کمبود منابع بود و در صورت تامین شدن منابع، ساخت مسکن تنها برای کارمندان دولت و نظامیان صورت می‌گرفت. حتی اگر امکان ساخت واحدهای مسکونی فراهم می‌شد، گروه‌های کم‌درآمد و فقیر، از عهده‌ی پرداخت اجاره بها بر نمی‌آمدند. در این زمان بانک جهانی مطالعه‌ای^{۱۴} بر روی ارزان‌ترین واحدهای مسکونی ساخته شده توسط دولت در شش شهر (احمدآباد، بوگوتا، هونگ کونگ، مدرس، مکزیکو سیتی و نایروبی) انجام داد و چنین نتیجه گرفت که در هر شش شهر، درآمد میانه متقاضیان پایین‌تر از سطح آستانه‌ای لازم برای پرداخت هزینه‌ی حتی چنین مسکن‌های ارزان قیمتی بود. حتی با پرداخت یارانه‌ی بسیار قابل توجهی به این گروه‌ها، همچنان در بیشتر موارد، امکان توانایی پرداخت هزینه‌های این واحدهای مسکونی وجود نداشت.

۱-۶-۲- دوره دوم

با حصول آگاهی نسبت به این موضوع که ساخت و در اختیار گذاشتن مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، مشکل مسکن را حل نمی‌کند، موسسات بین‌المللی و دولت‌ها به دوره دوم سیاست‌های مسکن که بر اساس مشارکت مستقیم خود مردم در ساخت بود، روی آوردند. در این زمان چنین استدلال می‌شد که اگر گروه‌های فقیر، خود اقدام به ساخت مسکن خود کنند، حتی با کمک‌های مناسب خارجی، هزینه‌ی مسکن به اندازه‌ی لازم پایین خواهد آمد تا این گروه‌ها را قادر به مالکیت مسکن سازد. این ابتکار با پیشگامی بانک جهانی و پروژه‌های مکان - خدمات^{۱۵} این بانک، در سال ۱۹۷۲ آغاز شد.

مکان - خدمات، مفهوم ساده‌ای بود، به این شکل که: دولت‌ها می‌بایست، قطعاتی از زمین شهری را همراه با طرح‌های تقسیمی و خدمات پشتیبانی اولیه، فراهم می‌نمودند و سپس به گروه‌های فقیر اجازه‌ی ساخت مسکن خود را در قالب این طرح‌ها می‌دادند.

^{۱۴} Grimes, O. F., Jr. (۱۹۷۶). Housing for low-income families. Baltimore: John Hopkins Press.

^{۱۵} Sites and Services Projects

اما متأسفانه، نتایج این رویکرد قابل پیش بینی بود که حتی با کمترین میزان سرمایه‌گذاری دولت، این پروژه‌ها همچنان برای ۲۰٪ اکثر جمعیت‌های شهری، بسیار گران بود و در بعضی موارد این درصد بیشتر هم بود. تلاش برای کاهش استانداردهای لازم - اقدامی که بسیاری از دولت‌های محلی به این دلیل که آن را معادل زاغه نشینی سریع می‌دانستند، مخالف آن بودند - نیز کمکی به کاهش هزینه‌های این پروژه‌ها نکرد. تأکید بر بازسازی بافت‌های فرسوده به جای پروژه‌های مکان - خدمات نیز در پایین آوردن هزینه‌ی مسکن، با شکست مواجه شد.

۱-۶-۳ دوره سوم

دوره سوم، اواسط دهه ۱۹۸۰ و هنگامی که بانک جهانی به این آگاهی رسید که برنامه‌ی مکان - خدمات، قادر نخواهد بود در ابعادی موثر باشد که مساله نیاز به مسکن را حل کند، آغاز شد. بنابراین، به همراهی دیگر موسسات موثر در حوزه‌ی مسکن، تفکر به سوی ایجاد یک محیط *توانمندساز* سوق پیدا کرد که تحت آن، هر ملتی به توسعه سیاست‌های خاص خود برای حل مشکلات ملی مسکن می‌پردازد. توجه به سوی طراحی روش‌های فراهم نمودن محیط اقتصادی، مالی، قانونی و نهادی مورد نیاز بخش مسکن جلب شده بود.

در سال ۱۹۹۳، این تغییر تفکر منتج به اتخاذ رسمی یک بیانیه^{۱۶} سیاستی جدید در بخش مسکن شد که بر توانمندسازی و مشارکت بخش مسکن در توسعه کلان اقتصادی و سیاست‌های حامی گروه‌های فقیر، تأکید داشت. در حالی که سیاست‌های قبلی، مانند ساخت مسکن و مشارکت مستقیم در ساخت، مستقیماً حل مشکل کمبود مسکن را هدف قرار می‌داد، استراتژی به اصطلاح توانمندسازی، با رویکردی واقع‌گرایانه‌تر، معطوف به از میان برداشتن موانع موجود در مسیر جستجوی راه‌حل‌های مسکن بود.

مرور تجربیات استراتژی‌های توانمندسازی در حوزه‌ی مسکن در سطح جهانی، علاوه بر موفقیت‌های حاصل شده، کاستی‌ها و بعضاً شکست‌های برخی از موارد را نشان می‌دهد.^{۱۶} این موارد از کشورهای مختلف انتخاب شده‌اند که بیانگر

^{۱۶} United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), ۲۰۰۶, Enabling shelter strategies: Review of experience from two decades of implementation

زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوتی هستند. این موضوع، توجه به این نکته را ضروری می‌سازد که آنچه در یک زمینه موثر بوده است، ممکن است در زمینه‌ی دیگری موثر نباشد.

بنابراین پیشنهاداتی که در گزارش بانک جهانی آمده است، می‌بایست در صورت متناسب بودن با زمینه و شرایط، به کار گرفته شوند. اما این گزارش، برخی از اصول پایه‌ای و عناصر عملیاتی را مشخص نموده است که به صورت عمومی کاربرد دارند. بر اساس مشاهدات و نتایج بانک جهانی در این گزارش، مناسب‌ترین پیشنهاداتی قابل توجه، در این قسمت به صورت خلاصه آورده شده است.

دخالت در مقابل رهاسازی

با وضعیت فعلی جهانی شدن و شهری شدن، لازم است تا در کنار آزادسازی، از منافع گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر نیز حمایت شود. بهترین روش این حمایت، دخالت‌های مستقیم دولت است، اما تجربه نشان داده است که دخالت‌های طرف عرضه – مانند عرضه‌ی مستقیم مسکن یارانه‌ای و کنترل اجاره بها – در منتفع نمودن گروه‌های هدف خود با مشکل مواجه بوده‌اند.

در این زمینه، نیاز به اقداماتی نظیر یارانه‌های هدفمند، از طریق تکمیل درآمد به ویژه در سمت تقاضا وجود دارد.

۱. عملیاتی کردن حق مسکن کافی

۲. نقش و ظرفیت دولت

دولت‌ها باید در ایجاد یک محیط قانونی، نهادی و تنظیمی مناسب و در دسترس بودن تامین مالی مسکن، نقش پررنگی را به عهده بگیرند. این نقش، دیگر عاملین حوزه‌ی مسکن را قادر می‌سازد تا از پتانسیل خود بهره گرفته و مشارکت خود در توسعه و بهسازی مسکن را بهینه سازند.

نیروی انسانی تعلیم دیده، برای اجرای موثر استراتژی‌های توانمندسازی، ضروری است. برای این منظور، برنامه‌های

آموزشی، باید حمایت شده و به صورت گسترده اجرا شوند.

۳. جلب و سازمان دهی مشارکت عمومی

مشارکت‌های عمومی – خصوصی می‌بایست برای حداکثر کردن تلاش‌های بخش عمومی به کار گرفته شود. خانوارها معمولاً در تامین مسکن بسیار فعال هستند و نهادها باید راه‌هایی را برای حمایت و مشارکت آنها جهت ساخت و بهبود مسکن و محله پیدا کنند.

همه‌ی مشارکت‌کنندگان باید از مشارکت خود منفعتی کسب کنند. به ویژه، نباید انتظار داشت که مردان و زنان فقیر بدون دریافت حق الزحمه در بهبود وضعیت محله‌ی خود مشارکت کنند، بلکه آنها باید به صورت نیروی کار با پرداخت مشخص، وارد این فعالیت شوند.

۴. جنسیت

چالش تبعیض جنسیتی، از طریق آموزش، گفتمان و تقویت چارچوب‌های قانونی و نهادی برای حفظ حقوق افراد، قابل رفع است. زنان باید در ایفای نقش برای غلبه بر تبعیض جنسیتی، تشویق و حمایت شوند.

۵. کمک به فقیرترین‌ها و دیگر گروه‌های آسیب پذیر

یارانه‌های دولت مرکزی و محلی در کشورهای در حال توسعه، معمولاً به شکل تامین زمین و خدمات به قیمت‌های پایین تر از بازار است. یارانه‌ها همچنین ممکن است به شکل اعتبارات مسکن از محل بودجه‌ی عمومی باشد با نرخ بهره‌ی یارانه‌ای. اما از آنجایی که نیاز به یارانه، بسیار بیشتر از منابع موجود است، مشکلات هدفمندسازی، بسیار متداول است. بنابراین، توجه خاصی برای اطمینان از این که افرادی که نیاز مبرم به یارانه ندارند، یارانه‌ها را دریافت نمی‌کنند، لازم است.

۶. بازسازی موجودی فعلی مسکن در بافت‌های فرسوده و مستهلک شهری

یکی از پیامدهای نقش کم‌تر دولت در تامین مستقیم مسکن که در استراتژی‌های توانمندسازی پیشنهاد شده است، مستهلک شدن موجودی فعلی مسکن و خانه‌های عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بوده است. در بسیاری از موارد، آنچه زمانی مسکن با کیفیت بوده است، تبدیل به زاغه شده است.

۷. تسهیل در دسترسی به زمین

۸. تامین زیرساخت‌ها و خدمات پایه

۹. ارتقای سطح زندگی در سکونت گاه های غیر رسمی

۱۰. توسعه نهادهای، روش ها و ابزارهای تامین مالی مسکن

۱۱. پایش، ارزیابی و به اشتراک گذاری دانش و اطلاعات

۱۲. افزایش مقیاس و پایداری

۱۳. عزم و اراده سیاسی

۱-۷- سیاست‌های مواجهه با مساله مسکن کم درآمدها در نقاط مختلف دنیا

۱-۷-۱- تجربه موفق کشور ترکیه در بخش مسکن (مساله ویژه‌ی زاغه‌نشینی)^{۱۷}

در کشور ترکیه پس از جنگ جهانی دوم، مهاجرت سریع از روستا به شهر، منجر به کمبود شدید مسکن شهری و ظهور بی‌سابقه‌ی پدیده‌ی زاغه‌نشینی در اطراف شهرهای بزرگ شد.

در پاسخ به نیازها و مشکلات روزافزون بخش مسکن در سال ۱۹۸۴، اداره‌ی توسعه‌ی مسکن و مشارکت عمومی تاسیس شد و سپس در سال ۱۹۹۰، اداره‌ی توسعه‌ی مسکن (TOKY یا TOKI) از اداره‌ی توسعه‌ی مسکن و مشارکت عمومی جدا شد و به عنوان یک بخش مستقل به فعالیت خود ادامه داد.

در این سال TOKY با پیروی از یک سیاست کل نگر در طرح‌های خود به منظور تامین مسکن و شهری شدن مدرن، برای حل مشکل زاغه‌نشینی، همکاری خود را با مقامات محلی و با حمایت دولت مرکزی آغاز نمود.

در این چارچوب، در ۱۷ ماه می ۲۰۰۴، دفتر تبدیل زاغه‌نشینی برای تسریع در انجام پروژه‌های تبدیل زاغه‌نشینی و احیای شهری، تاسیس شد.

اهداف اصلی TOKY در پروژه‌های تبدیل زاغه‌نشینی و احیای شهری عبارتند از:

- تامین شرایط بهتر سرپناه
- رساندن شهر به سطحی که بتواند بهتر پاسخگوی نیازهای متغیر روزانه باشد

^{۱۷} http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=۱۲۹۲

- تخریب محل‌های مسکونی نامناسب که شرایط اقتصادی و ساختاری آنها اجازه‌ی بهبود را نمی‌دهد
- همکاری با مقامات محلی برای شمول این بخش‌های شهری در یک سازمان جدید برنامه‌ریزی

در این راستا، دفتر تبدیل زاغه‌نشینی، اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

- انجام بررسی‌های فنی در چارچوب قوانین مرتبط با در نظر گرفتن اطلاعات مکانی و تملک
- انجام اصلاحات لازم در مورد محله‌های زاغه نشین شهرها در ارتباط با تشکیل محیط‌های شهری سالم که در حوزه‌ی پروژه‌های تبدیل زاغه‌نشینی قرار دارند
- تهیه‌ی نقشه‌ها و پلان‌ها با همکاری دفتر برنامه‌ریزی پلان‌ها
- در صورت لازم، پیگیری برنامه‌ریزی‌ها و اصلاحات با همکاری دفتر برنامه‌ریزی ساختمان
- در صورتی که ناحیه‌ی احیای شهری، مناسب تشخیص داده شد، تهیه‌ی پیش‌نویس‌های پروتکل بر اساس هدف احیای شهری با همکاری شهرداری‌ها
- انجام مطالعات و تهیه‌ی تحلیل‌های امکان‌سنجی
- تهیه‌ی گزارش‌های بازدید میدانی و گزارش‌های زمین‌شناسی و ژئوفیزیکی

در یک برنامه فراگیر دیگر، اداره‌ی توسعه مسکن اقدام به تدارک و تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد جامعه شد. با وجود آنکه کشور ترکیه در سطح منطقه از مزیت‌های نسبی شناخته شده‌ای در زمینه خدمات فنی و مهندسی و عمران برخوردار است، اما دولت ترکیه با پرهیز از بلندپروازی و با تدوین برنامه‌ای امکان‌پذیر، در طول ده سال اقدام به ساخت ۴۴۰۰۰ واحد (حدوداً "هر سال ۶۳۰۰۰ واحد کرد."^{۱۸}

پیگیری شهروندان و مشارکت داوطلبانه که منتج از ساختار خاص این پروژه‌ها بوده است، از مهم‌ترین نتایج اقدامات TOKY بوده است. از آنجایی که سکونت در زاغه‌ها، منجر به کمبود آموزش، نارسایی‌های ذهنی، مقاومت در برابر دولت

^{۱۸} برای اطلاعات کاملتر به وبسایت رسمی دولت ترکیه در حوزه مسکن به آدرس <http://www.toki.gov.tr> و همچنین مجموعه مقالات بیست و دومین کنفرانس بین‌المللی مسکن در استانبول در جولای ۲۰۱۰ <http://www.enhr۰۱۰.com> مراجعه شود.

که خود تبدیل به اقدامات جنایی از قبیل قاچاق مواد مخدر و قتل می‌شود، بنابراین از دیگر نتایج مهم اقدامات TOKY می‌توان به کاهش این پیامدهای منفی اشاره نمود که از طریق اجرای پروژه‌های تبدیل زاغه‌نشینی، حاصل شده است. در تجربه‌ی ترکیه، مهم‌ترین درس آموخته شده این است که اقدامات فردی و متفاوت شهرداری‌ها در شهرهای مختلف کشور برای حل مسأله‌ی زاغه‌نشینی، به دلیل کمبود منابع مالی و مسایل سیاسی (نگرانی از انتخابات)، موفق نخواهد بود؛ بلکه برای حل این مشکل نیاز به همکاری و حمایت دولت مرکزی در زمینه‌های تامین مالی، فنی و سازمانی وجود دارد تا با یک اقدام هماهنگ بتوان این مشکل را گام به گام مرتفع نمود. در ترکیه این اقدام یعنی هماهنگی در سطح کشور، توسط TOKY انجام شده است.

۱-۷-۲- آمریکای لاتین

اکثر کشورهای آمریکای لاتین، با دیگر کشورهای در حال توسعه از نظر نرخ بالای شهری شدن متفاوت هستند. فرآیند شهری شدن و سیاست‌های تنظیمی کلان اقتصادی، در کنار رکود شدید، نتایج وخیمی به لحاظ فقر شهری در منطقه به همراه داشته است. کمبود مسکن، در کلیه کشورها به استثنای شیلی در حال افزایش است. در سال ۱۹۹۹، کمبود مسکن در آرژانتین معادل ۳ میلیون واحد و در برزیل و پرو به ترتیب ۵٫۲ میلیون و ۱ میلیون واحد تخمین زده شده بود. در کشور مکزیک که کمبود مسکن در آن در سال ۲۰۰۰، معادل ۴٫۳ میلیون واحد تخمین زده شده بود، کمبود سالانه مسکن، معادل ۷۰۰،۰۰۰ واحد در سال برای ۱۰ سال آینده تخمین زده شده است.^{۱۹}

۱-۷-۳- آفریقای شمالی و خاور میانه

روند نزولی وضعیت اقتصادی در منطقه آفریقای شمالی و خاورمیانه منجر به تنزل وضعیت مسکن در کشورهای منطقه به ویژه برای جمعیت فقیر شهرنشین شده است. کمبود مسکن در مراکش، باتوجه به تخمین‌های دولتی، معادل ۱ میلیون واحد و در ترکیه نیاز سالانه، معادل ۲۰۰،۰۰۰ واحد است.^{۲۰}

^{۱۹} همان. ص ۵.

^{۲۰} همان

در حالی که نزدیک به ۶۷۰ میلیون نفر زاغه نشین در سال ۱۹۹۰ در کشورهای در حال توسعه وجود داشته است، این رقم در سال ۲۰۰۱ به ۸۷۰ میلیون نفر رسیده و تخمین زده شده است که به ۹۶۰ میلیون نفر در سال ۲۰۰۵ رسیده باشد. اگر روندهای فعلی ادامه یابند، نزدیک به نیمی از افزایش جمعیت اضافی سراسر دنیا در سال‌های آینده در جمعیت زاغه‌نشین کشورهای در حال توسعه اتفاق خواهد افتاد و تعداد آنها را به ۱,۴ میلیارد نفر در سال ۲۰۲۰ خواهد رساند.^{۲۱}

بانک جهانی، هفت ابزار اصلی توانمندسازی را مشخص نموده است که در اختیار دولت‌هاست؛ سه ابزار مربوط به طرف تقاضا، سه ابزار مربوط به طرف عرضه و یک ابزار دیگر که مدیریت کل بخش مسکن را بهبود می‌بخشد. سه ابزار طرف تقاضا عبارتند از: توسعه حقوق مالکیت، توسعه تامین مالی و یارانه‌ها. سه ابزار طرف عرضه نیز عبارتند از: ایجاد زیرساخت برای توسعه ساختمان‌های مسکونی، تنظیم توسعه زمین و مسکن و سازماندهی صنعت ساختمان.

این ابزارها، باید توسط ابزار هفتمی تکمیل و حمایت شوند، توسعه یک چارچوب نهادی مناسب برای مدیریت بخش مسکن. بانک جهانی همچنین یک ارزیابی جامع از سیاست‌های ملی مسکن در قالب بایدها و نبایدها ارائه کرده است که در جدول صفحه بعد خلاصه شده است:

جدول ۱-۱- بایدها و نبایدهای بازارهای مسکن توانمند ساز

ابزار	بایدها	نبایدها
تامین حقوق مالکیت	تنظیم نحوه تصرف زمین گسترش ثبت زمین خصوصی کردن موجودی مسکن عمومی مالیات بر املاک	خارج‌سازی املاک از تصرف افراد به حکم قانون نهادینه کردن نظام‌های پرهزینه ملی کردن زمین منع معاملات زمین
توسعه نهادها و ابزارهای تامین مالی	اجازه اجاره به بخش خصوصی اجاره به نرخ بازار تاکید بر قوانین سلب حق فک رهن تنظیمات احتیاطی معرفی ابزارهای بهتر برای وام دهی	یارانه بر نرخ بهره تبعیض در مورد سرمایه گذاری مسکن رهنی نادیده گرفتن تحرک منابع نرخ‌های پیش فرض بالا
یارانه‌ها	شفاف سازی یارانه‌ها هدف قرار دادن طبقه کم‌درآمد یارانه به افراد و نه به مسکن مقید کردن یارانه‌ها به اصلاح	ساخت مسکن عمومی یارانه‌ای یارانه‌های پنهان اجازه این موضوع که یارانه‌ها موجب تغییر قیمت شود کنترل اجاره بها به عنوان یارانه
ایجاد زیرساخت برای توسعه ساختمان-	همانگ سازی توسعه زمین تاکید بر بازیابی هزینه‌ها	سو گیری نسبت به بهبود زیرساخت‌ها استفاده از نگرانی‌های زیست محیطی به عنوان

^{۲۱} همان. ص ۸

دلیلی برای از بین بردن زاغه نشینی	تدارک بر اساس تقاضا بهبود زیرساخت مناطق زاغه نشین	های مسکونی
تحلیل استانداردهایی که نمی‌توان از عهده آنها برآمد نگه داشتن قوانین غیر قابل تاکید طراحی پروژه‌هایی بدون ارتباط با رفاه‌های تنظیمی و نهادی	کاهش پیچیدگی‌های تنظیمی ارزیابی هزینه‌های تنظیم از بین بردن انحرافات قیمت از بین بردن کمبودهای مصنوعی	تامین زمین و مسکن
نهادینه سازی تنظیمات مانع رقابت ادامه انحصارات عمومی	حذف انحصارگری تشویق ورود بنگاه‌های کوچک کاهش کنترل‌های واردات حمایت از تحقیقات ساختمان	سازماندهی فناوری و سازماندهی ساخت
مشغول شدن به تحویل مستقیم مسکن نادیده گرفتن نقش دولت محلی ابقا نهادهای ناپایدار به لحاظ مالی	متعادل کردن نقش بخش عمومی و خصوصی ایجاد نظامی برای مدیریت جامع بخش مسکن توسعه استراتژی‌های توانمندسازی دیده‌بانی عملکرد بخش مسکن	توسعه یک چارچوب سیاستی و نهادی برای مدیریت و بهره‌برداری

^۱ United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), ۲۰۰۶, Enabling shelter strategies: Review of experience from two decades of implementation. page ۲۹.

۱-۸- جمع بندی

از آنجا که این فصل مساله مسکن را مساله‌ای ناشی از شکل‌گیری دنیای مدرن می‌داند لذا تلاش نموده است تا با بررسی رفتار دولتهای حاکم در قرن گذشته در کشورهای توسعه یافته به بررسی راهکارهای حل این مساله مشترک میان جوامع پردازد و ضمن مرور اجمالی بر مبانی نظری تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد، مهم‌ترین دستاوردها و رهیافت‌های مورد توافق جهانی برای چگونگی اجرای این سیاست را مورد بررسی قرار دهد.

این موضوع در این فصل با استفاده از چارچوبی موسوم به سیاست اجتماعی انجام گرفته است که در اصطلاح به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که رفاه افراد جامعه را از طریق شکل‌دهی توزیع و دسترسی به کالاها و منابع آن جامعه تحت تاثیر قرار می‌دهد. با این تعریف بدیهی است که مسکن به عنوان مهم‌ترین دارایی بخش‌های مهمی از جامعه و عامل تعیین‌کننده در خدمات رفاهی خانوارها بخش محوری سیاست‌های اجتماعی را شکل دهد.

با این رویکرد فصل حاضر به بررسی نحوه ورود دولت به بازار مسکن و سیاست‌های تنظیمی آن می‌پردازد و نشان می‌دهد که عمده تلاش دولت‌ها، معمولاً برطرف کردن یا کاهش عدم تعادل‌های بازار مسکن از طریق دخالت در قسمت‌هایی از بازار یا اصلاح ضعف‌های سیاست‌گذاریها بوده است. با این حال مسائلی مانند افزایش سریع جمعیت و مهاجرت روستایی-

شهری در کشورهای در حال توسعه ایجاب می نماید که مساله مسکن به عنوان جزئی از مسائل شهری در نظر گرفته شده و لذا در تعاملی پیچیده با مسائلی همچون مسائل اجتماعی و زیست محیطی نگریسته شود.

با این حال دلیل اصلی ورود دولت به این عرصه را باید شکست بازار در مسائلی نظیر برآوردن حداقل استاندارد لازم برای ساکنین و یا در تولید تعداد کافی مسکن دانست که عمدتاً متأثر از عواملی مانند محصور بودن بازار، تأثیر پذیری از مکان، وجود اثرات خارجی، عدم قطعیت و نوسانات بازار می باشد. ضمن اینکه ضرورت تأمین خدمات عمومی و اجتماعی (مراکز آموزشی، بهداشت و درمان، مراکز انتظامی و مراکز خدمات اداری) و توزیع مناسب این مراکز متناسب با توزیع و ساختار جمعیت نیز دلیل دیگر جایگزینی دولت به جای بازار بوده است.

بر اساس مدارک موجود، دولت‌ها در اقتصادهای پیشرفته از طریق روشهایی همچون پرداخت یارانه، دریافت و بازتوزیع مالیات‌ها، عرضه مستقیم مسکن، اقدامات تنظیمی قانونی برای تحت تأثیر قرار دادن قیمت‌ها و میزان ساخت و ساز مسکن به دخالت در این بازار دست زده اند که البته هر یک در عمل به نتایج متفاوتی انجامیده است.

با وجود اینکه سیاست‌های مسکن به منظور افزایش رفاه مردم یک کشور طراحی می‌شود اما در عمل این سیاست‌ها، عموماً تأثیر مستقیمی بر افزایش رفاه گروه‌های کم درآمد جامعه نداشته است. لذا برای افزایش رفاه این گروه‌ها، سیاست‌های دیگری طراحی شده است که در مسائلی مانند اهمیت بیشتر مساله بهداشت، احتمال تبه‌کار شدن فرد ساکن در یک خانه بد و جنبه اخلاقی و عدالت اجتماعی داشتن آنها با دیگر سیاست‌های مربوط به مسکن متمایز است.

همچنین آنچه که ملاک تمیز این گروه‌ها بوده است معیار کلاسیک مبتنی بر این موضوع است که در صورتی که هزینه‌های مسکن، بیش از ۳۰ درصد درآمد خانوار باشد، تأمین مسکن برای آن خانوار دشوار خواهد بود که در سالهای اخیر مورد مناقشه قرار گرفته است و در عوض آن بحث عدم توانایی خرید مسکن به شکلی پررنگ‌تر مطرح شده است. ریشه این ناتوانی را نیز در ساختار توزیع درآمد و دارائی‌های جامعه می دانند و حل آن در کنار سیاست‌های توسعه فیزیکی مسکن، مستلزم سیاست‌هایی عنوان شده است که توانائی مالی خانوارها را برای خرید و تملک مسکن مناسب افزایش می دهد.

این فصل با مروری بر سیاست‌های تأمین مسکن در کشورهای پیشرفته پایان می یابد و نشان می دهد که هرچند دخالت مستقیم نهادهای دولتی در امر تأمین مسکن در ابتدا در اشکالی مانند مسکن اجتماعی (Social Housing) بوده است اما به مرور، پیدایش مشکلات اجتماعی این نوع مسکن‌ها در موارد ناموفق و نیز عدم تمایل ساکنین به ارتقاء محل

زندگی در موارد موفق، دولت‌ها را از سیاست تأمین مسکن به سیاست‌های دیگری از جمله واگذاری زمین آماده‌سازی شده و نیز سیاست توانمندسازی متمایل کرده است.

فصل دوم

مبانی نظری و اهداف طرح مسکن مهر

مقدمه

تامین مسکن برای گروههای کم درآمد جامعه از اولین برنامه عمرانی کشور (در سال ۱۳۲۷) مورد توجه بوده و در همه برنامه های عمرانی و توسعه کشور طی شش دهه گذشته یک سیاست محوری مهم به شمار رفته است. طی سه دهه بعد از انقلاب اسلامی با غلبه فضای سیاسی و اجتماعی محرومیت زدایی و تامین نیازهای اساسی گروه های کم درآمد جامعه، سیاست تامین مسکن برای این گروه ها در روستا ها و عمدتا شهرها ابعاد تازه ای یافت. این سیاست ها دارای پنج محور اصلی و عمده بوده اند:

- واگذاری زمین ارزان یا رایگان
 - ایجاد زیر ساخت های شهری توسط بخش عمومی
 - مشارکت و سهم قابل توجه بخش عمومی در ساخت و تولید مسکن
 - ارائه تسهیلات بانکی ترجیحی و نسبتا آسان برای تامین مسکن توسط بانک های دولتی
 - ساخت مسکن در حاشیه شهرهای موجود (عمدتا کلان شهرها) یا ایجاد شهرها و شهرک های جدید
- نتیجه و پیامد این سیاست ها عمدتا "افزایش روز افزون جمعیت شهری از یک سو و کاهش قابل توجه زاغه نشینی در شهرهای بزرگ در مقایسه با سایر کشورها بوده است.

از سال ۱۳۸۶، دولت نهم با ارائه طرحی جدید تحت عنوان طرح مسکن مهر تلاش کرد با ساخت تعداد بسیار زیادی واحدهای مسکونی کوچک، دو هدف عمده را پیگیری کند:

- تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد جامعه که عمدتاً در حاشیه یا نواحی فقیر نشین شهرهای بزرگ ساکن هستند
 - کنترل قیمت رو به رشد (بلکه افسار گسیخته) مسکن شهری در شهرهای بزرگ به ویژه تهران
- طرح مسکن مهر از ابتدای ارائه تاکنون با فراز و نشیب‌های اجرایی همراه بوده اما با وجود نقدها و بلکه مخالفت‌های بسیار نه تنها از اولویت‌های دولت خارج نشده بلکه با جدیت و شدت تمام به مرحله اجرا رسیده است. اکنون با گذشت حدود سه سال از شروع این طرح، حدود ۱,۵ میلیون واحد مسکونی در شهرهای مختلف کشور در حال ساخت است و گفته می‌شود ۱,۵ میلیون واحد جدید هم در مرحله دوم این طرح ساخته خواهد شد.
- طرح مسکن مهر، هم یکی از مهم‌ترین برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم و هم گسترده‌ترین برنامه ساخت و عرضه متمرکز مسکن در یکصد سال اخیر کشورمان است. نکته بسیار مهم این است که این طرح، تنها یک برنامه موردی در یکی از زیربخش‌های اقتصادی نیست. بلکه برنامه‌ای بسیار گسترده، چند بعدی و دامنه دار است، که نیازمند توجه جدی و ارزیابی عمیق و همه جانبه‌ای است، این ابعاد در کلیت خود، عبارتند از:

۱. ابعاد جمعیتی

براساس اطلاعات رسمی منتشر شده، در اجرای طرح مسکن مهر قرارداد ساخت حدود یک میلیون و هفتصد هزار^{۲۲} واحد مسکونی بسته شده و در حال ساخت است. اگر این تعداد واحد براساس تقاضا و ثبت نام ساخته شود، با احتساب هر خانوار متقاضی ۳,۶ نفر و با توجه به جمعیت شهرنشین کشور (حدود ۵۳ میلیون نفر) جمعیتی حدود ۶۱۲۰ هزار نفر یعنی ۱۱,۵ درصد از جمعیت شهرنشین کشور را دربر می‌گیرد^{۲۳} که رقمی مهم و قابل تامل و حاکی از گستره بزرگ

^{۲۲} وزارت راه و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی، تجهیز منابع و اقتصاد مسکن، گزارش پیشرفت طرح مسکن مهر، اردیبهشت ۱۳۹۱

^{۲۳} نتایج سرشماری عمومی سال ۱۳۹۰ کل کشور حاکی است که جمعیت شهرنشین کشور به حدود ۵۳ میلیون نفر افزایش یافته و ابعاد خانوار به ۳,۶ نفر

کاهش یافته است. (نک به مصاحبه رئیس مرکز آمار ایران و اعلام نتایج اولیه سرشماری سال ۱۳۹۰ در نشانی زیر:

<http://sharghnewspaper.ir/Page/Paper/۹۰/۰۹/۲۹/۵>

افراد و خانوارهای ذینفع این طرح است و به تناسب آن آثار و پیامدهای طرح دست کم دامنه ای با این جمعیت خواهد داشت.

۲. ابعاد اجتماعی، فرهنگی

ابعاد اجتماعی و فرهنگی طرح مسکن مهر حتی از ابعاد جمعیتی آن نیز گسترده تر است. مخاطبان و گروه های تاثیر پذیر از این طرح در دامنه گسترده ای از همه گروه های اجتماعی با تنوع حداکثری ویژگی های شغلی، تحصیلی، سنی، جنسیتی، قومی و فرهنگی در طیف بسیار متنوعی از نیازها و خواسته ها و انتظارات و نیز سلايق و پسندها قرار دارند. در غالب موارد، بویژه زوج های جوان، برخورداری یا محرومیت از مسکن با دامنه جمعیتی بسیار گسترده تری گره خورده است.

محل استقرار و ویژگی های اجتماعی و فرهنگی، باورها و رفتارها و گرایش های سایر ساکنان و ارتباط آن با محل اشتغال و نیز سطح و چگونگی تامین نیازهای اجتماعی و فرهنگی غالبا بسیار مهم تر از ویژگی های فیزیکی و اندازه محل سکونت است. نکته بسیار مهم این است که ابعاد اجتماعی طرح به جمع شمار کمی از مخاطبان یا متقاضیان آن محدود نمی شود، بلکه بسته به چگونگی تعامل با آن ها و پاسخ گوئی به خواست ها و انتظاراتشان این گروهها در ابعاد حیرت آوری هویت اجتماعی جدیدی می یابند که دامنه کنش های آن ها نیز با همین ابعاد گسترده تر می شود.

۳. ابعاد اقتصادی و مالی

برآوردها حاکی از ابعاد بسیار بزرگ اقتصادی و مالی طرح مسکن مهر است. با محاسبه هزینه های بخش های خصوصی و عمومی (اعم از پرداخت های نقدی و تسهیلات) تنها هزینه های مستقیم ساخت و تصرف و نیز تامین زیرساخت ها و مراکز خدمات اجتماعی و عمومی، هزینه اجرای طرح مسکن مهر نزدیک به ۱۵۰۰۰۰۰ میلیارد ریال^{۲۴} یعنی حدود یک چهارم تولید ناخالص داخلی و سه چهارم بودجه عمومی دولت در سال جاری می رسد. طبیعی است که این ابعاد همه متغیرها مالی و پولی در سطوح خرد و کلان اقتصاد کشور را، چه در بخش عمومی و چه خصوصی، به طور جدی متاثر خواهد کرد.

^{۲۴} مراجعه شود به محاسبات انجام شده توسط این مشاور در فصل سوم همین گزارش

۴. ابعاد کالبدی و فضائی

طرح مسکن مهر در ۳۱ استان کشور و تقریباً در همه شهرهای کوچک و بزرگ و کلان شهرها در حال اجراست و متناسب با ابعاد فضائی شهرهای محل ساخت، ابعاد فضائی و اجتماعی و اقتصادی طرح بزرگ تر است. تخصیص نزدیک به ۳۰۰۰۰ هکتار زمین در محدوده یا حریم شهرها با تغییر کاربری زمین های کشاورزی یا آماده سازی زمین های بایر و ساخت بیش از ۱,۷ میلیون واحد مسکونی با حجمی بیش از ۱۵۰ میلیون متر مربع حاکی از ابعاد فضائی قابل تامل و به تبع آن ابعاد حقوقی و مالکیتی و نیز آثار و پیامدهای کالبدی و فضائی در پهنه سرزمین است.

۵. ابعاد سازمانی، مدیریتی

طرح مسکن مهر برخلاف همه تجارب گذشته ملی طرحی بسیار متمرکز و دولت محور است. دولت متعهد و پاسخگوی تولید و تحویل مسکن به متقاضیانی با ابعاد میلیونی شده و کارفرمای بزرگ ترین طرح ساخت و ساز با ابعاد کالبدی و اقتصادی و اجتماعی پیش گفته شده است. مکان یابی، طراحی و برنامه ریزی فضائی، انتخاب و عقد قرارداد و تامین مالی پیمانکاران و نظارت بر انجام تعهدات آنان همه توسط دولت انجام می شود. مشارکت حداقلى متقاضیان و بهره برداران درکنار تعهدات حداکثری بخش دولتی آسیب پذیری طرح را به شدت افزایش داده و آثار و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن را از حساسیت ویژه ای برخوردار کرده است. از سوی دیگر منافع و خواست های اقتصادی گروه های صنفی خاصی (چون سازندگان و پیمانکاران) بر همه ابعاد و شئون این طرح سایه افکنده و در تعیین سرنوشت آن بسیار موثر افتاده است.

۶. ابعاد سیاسی و بین نسلی آثار و پیامدهای طرح

ابعاد اجتماعی و اقتصادی طرح مسکن مهر به پهنه سرزمین محدود نمی شود. آثار و پیامدهای تعهدات مالی عظیم ایجاد شده توسط دولت و نیز توسعه محدوده شهرها و ساخت ۱,۷ میلیون واحد مسکونی^{۲۵}، آثار حقوقی و مالکیتی فردی و جمعی و نیز آثار کالبدی و فضائی این طرح هم زمینه ساز جابجائی های جمعیتی بزرگی در پهنه سرزمین خواهد شد و هم پیامدهای بین نسلی و بسیار طولانی مدت برجای خواهد گذاشت که تا چند دهه آینده شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کشور را تحت بطور جدی متاثر خواهد کرد.

۲-۱- معرفی طرح مسکن مهر

طرح تولید انبوه مسکن ارزان برای گروه های کم درآمد که طرح مسکن مهر نامگذاری شد، یکی از برنامه های محوری دولت نهم برای برقراری عدالت اجتماعی و کمک به گروه های محروم شهری است که در دولت دهم ادامه یافته است. با افزایش حیرت آور و ناگهانی قیمت مسکن در شهر ها به ویژه شهرهای بزرگ و کلان شهرها، اصرار و تاکید دولت بر اجرای این طرح دوچندان شد و برنامه ساخت ۱,۷ میلیون واحد مسکونی با ثبت نام گسترده از متقاضیان ساکن شهر ها با بیش از پنج سال سابقه سکونت که فاقد مسکن بودند و تاکنون از خدمات خرید مسکن دولتی (یا حمایتی) برخوردار نشده اند، آغاز شد. طرح مسکن مهر (یا واگذاری حق بهره برداری از زمین) که اجاره ای ۹۹ ساله ای اراضی نیز نام گرفته است، بر مبنای حذف هزینه ی زمین از کل هزینه ی واحد مسکونی پایه ریزی شده است. واحدهای مسکن مهر به سه شیوه کلی که متاثر از نوع قرارداد ساخت آن هاست تولید و عرضه می شود.

۲-۱-۱- شیوه های کلی ساخت

طرح مسکن مهر، از آغاز اجرا تا کنون، شاهد تغییرات و تحول تدریجی در شیوه های تامین زمین، منابع مالی و مشارکت در ساخت بوده است. در حال حاضر، واحدهای مسکونی ساخته شده یا در دست ساخت را می توان در چهار شکل قرارداد ساخت تعاونی، خود مالکین، قراردادهای سه جانبه و سایر دسته بندی نمود. تفاوت های ماهوی زیادی میان این سه شکل ساخت وجود دارد که به اختصار به شرح زیر معرفی می شوند:

۱. تعاونی های مسکن مهر

^{۲۵} وزارت راه و شهرسازی، همان

مشکل از کارکنان سازمان ها و سایر متقاضیان همگن (از جمله دارای همگنی محلی و منطقه ای و...) و نیز متقاضیان غیر متشکل و پراکنده ای است که شامل دو دسته قبلی نمی شوند و برای ثبت نام و تعیین بلوک ساختمانی در قالب تعاونی های آزاد تشکل یافته اند. متقاضیان عضو تعاونی ها در طرح مسکن مهر، هزینه ثبت نام و خرید این واحدها را در سه مرحله به شرح زیر پرداخت می کنند:

- پیش‌پرداختی معادل ۵۰ تا ۸۰ میلیون ریال از زمان ثبت نام تا پیش از زمان تحویل واحدها
- دریافت تسهیلات بانکی بین ۲۰۰ میلیون ریال (برای شیوه ساخت سنتی) تا ۲۵۰ میلیون ریال (برای شیوه ساخت صنعتی) که در اقساط چهار یا پنج مرحله ای براساس پیشرفت پروژه به پیمانکاران سازنده پرداخت می شود و متقاضیان اقساط آن را پس از تحویل واحدهای مسکونی خود در طول ۱۲ سال بازپرداخت می کنند. سود تسهیلات پرداختی بسته به این که خانوار، متقاضی واحد مسکونی در شهرهای کوچک، متوسط یا کلان شهرها باشد، بین ۴ تا ۹ درصد است. مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات پرداختی با نرخ سود بانکی (۱۲٪) از محل یارانه‌ی دولتی تامین می‌شود.
- مبلغی بین ۷۰ تا ۱۰۰ میلیون ریال هزینه های تکمیل و تجهیز (آسانسور، محوطه سازی، روشنایی، سیستم تهویه و ...) پس از تحویل واحدهای مسکونی توسط خریداران به تعاونی های متبوع پرداخت می شود.

۲. قراردادهای سه جانبه

در این شکل از قراردادهای ساخت، قرارداد سه جانبه ای میان دولت (وزارت مسکن و شهرسازی وقت)، بانک مسکن و انبوه سازان بسته شده که الزاما متقاضی ثبت نام شده ای از قبل وجود ندارد. تسهیلات ساخت واحدهای مسکونی با معرفی دولت توسط بانک به سازندگان پرداخت می شود و آنها خود باید به شناسائی متقاضیان جدید برای واحدهای ساخته شده یا درحال ساخت اقدام کنند و بقیه هزینه های ساخت توسط خریداران (همچون متقاضیان عضو تعاونی ها) پرداخت خواهد شد. ریزش متقاضیان عضو تعاونی ها و انصراف آن ها از خرید موجب نا اطمینانی های زیاد این دسته از سازندگان شد که برای کاهش خطر سرمایه گذاری

آنان دولت، با تصویب مصوبه ای به آنان تضمین خرید داده است، بدین معنا که در صورت فقدان متقاضی برای این واحدهای مسکونی دولت خود این واحدها را از سازندگان خریداری خواهد کرد.

۳. قراردادهای خود مالکین

این شکل از قراردادها که از سال سوم اجرای طرح به دوشکل قبلی اضافه شد، پرداخت تسهیلات مسکن مهر به سازندگانی است که در شهرها دارای زمین و یا مالک واحدهای مسکونی کلنگی یا مستقر در بافت فرسوده هستند و پس از اخذ پروانه ساختمانی، بدون الزام به سپرده بانکی، از تسهیلات بانکی مسکن مهر برخوردار می شوند. کلیه هزینه های ساخت و نیز فروش این واحدها برعهده متقاضیان است. این نوع از واحدهای ساخته شده که معمولاً درون بافت های مستقر شهری قرار دارند بطور نسبی از اندازه های بزرگتری برخوردارند و از زیرساخت های شهری و مراکز خدمات رسانی موجود بهره می برند.

۴. سایر قراردادها

علاوه بر سه شکل فوق، وزارت مسکن و شهرسازی وقت با عقد قراردادهایی با برخی سازمان های نظامی و انتظامی زمین و تسهیلات لازم برای ساخت مسکن برای کارکنان آن ها را تامین کرده است و تحت عنوان سایر شناخته می شود. این قراردادها تا حد بسیار زیادی شبیه قراردادهای تعاونی است. از آنجا که ماهیت حقوقی و نظام ساخت و بهره برداری (و به تبع آن سطح و نوع تعهدات دولت نسبت به آن ها) و نیز محل ساخت واحدهای خودمالکین (و به تبع آن میزان برخورداری از خدمات عمومی و اجتماعی موردنیاز) با سه شکل دیگر واحدهای مسکن مهر کاملاً متفاوت است، بخش زیادی از تحلیل های این مطالعه بدون در نظر داشتن آن ها انجام می شود. اما در هر روی این شکل از قراردادهای ساخت، حدود یک سوم واحدهای مسکن مهر را دربر می گیرد.

در مجموع از حدود ۱,۷۰۰,۰۰۰ واحد مسکونی مسکن مهر، نزدیک به ۳۰ درصد به صورت تعاونی، ۳۱ درصد به صورت قرارداد سه جانبه، ۳۱ درصد به صورت خودمالکین و ۸ درصد به صورت سایر، عقد قرارداد شده است.^{۲۶} (جدول ۱-۱ و نمودار ۱-۱).

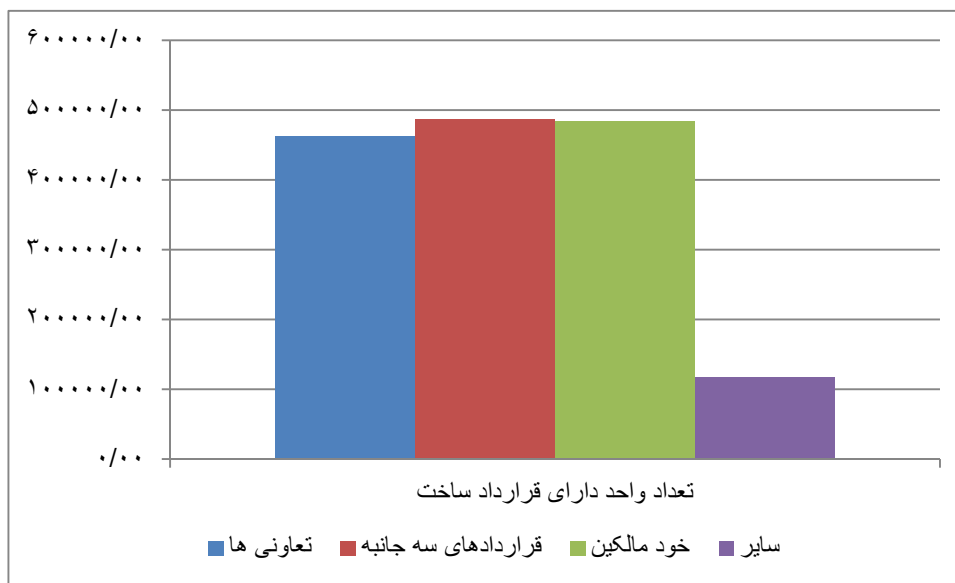
^{۲۶} وزارت راه و شهرسازی، همان

جدول ۱-۲- مشخصات کلی حجم ساخت و ساز در مسکن مهر

جمع (بد)	جمع (با خود مالکین)	سایر		خود مالکین		قراردادهای سه جانبه		تعاونی ها		
		سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	
۱۴	۱۵۵۰۰۰۰	۷/۵۵	۱۱۷۰۶۷	۳۱/۱۹	۴۸۳۴۱۶	۳۱/۴۱	۴۸۶۹۱۹	۲۹/۸۰	۴۶۲۵۹۸	ای ت
۴۰۰	۱۵۵۰۰۰۰۰۰	۷/۵۵	۱۱۷۰۶۷۰۰	۳۱/۱۹	۴۸۳۴۱۶۰۰	۳۱/۴۱	۴۸۶۹۱۹۰۰	۲۹/۸۵	۴۶۲۵۹۸۰۰	رحال (ع)
۳	۲۵۰۰۰	۷/۵۵	۱۸۸۸		۷۷۹۷		۷۸۵۴		۷۴۶۱	س
۴۷۷	۲۵۰۰۰۰۰۰۰		۱۸۸۸۱۷۷۴		۷۷۹۷۰۳۲۳		۷۸۵۳۵۳۲۳		۷۴۶۱۲۵۸۱	ته(متر
۷۸	۶۰۴۵۰۰۰		۴۵۶۵۶۱		۱۸۸۵۳۲۲		۱۸۹۸۹۸۴		۱۸۰۴۱۳۲	کان (ر)
۰۰	۱۱۶۲۵۰۰۰۰		۸۷۸۰۰۲۵		۳۶۲۵۶۲۰۰		۳۶۵۱۸۹۲۵		۳۴۶۹۴۸۵۰	خالص

ماخذ: وزارت راه و شهرسازی، همان

نمودار ۱-۲- تعداد واحد های دارای قرارداد به تفکیک نوع قرارداد



ماخذ: همان

۲-۱-۲- توزیع جغرافیائی و محل ساخت

از حیث جغرافیائی، واحدهای مسکن مهر در ۳۱ استان کشور پراکنده اند و محل ساخت آن ها یا در زمین های خریداری شده دولتی در محدوده یا حریم شهرهای موجود (دارای جمعیتی کمتر از ۲۵۰۰۰ نفر یا بیش از ۲۵۰۰۰ نفر) است که نوعی توسعه متصل شهرهای کنونی است یا در شهرهای جدید ساخته می شوند که به توسعه این شهرها منجر می شود.

همچنان که گفته شد، واحدهای خودمالکین معمولاً در بستر شهرهای موجود استقرار یافته اند. شهرهای با جمعیت بیش از ۲۵۰۰۰ نفر ۱،۱۳۹،۱۳۳ واحد (۶۳ درصد)، شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵۰۰۰ نفر ۳۴۰،۱۲۰ واحد (۱۸ درصد) و شهرهای جدید ۳۴۱،۷۰۹ واحد (۱۹ درصد) از کل تعداد واحدهای مسکن مهر را بخود اختصاص داده اند. از حیث توزیع استانی، بیشترین تعداد در استان تهران (حدود ۲۲۷۰۰۰ واحد) و کمترین تعداد در استان کهگیلویه و بویراحمد (حدود ۱۳۰۰۰ واحد) ساخته می شوند.^{۲۷}

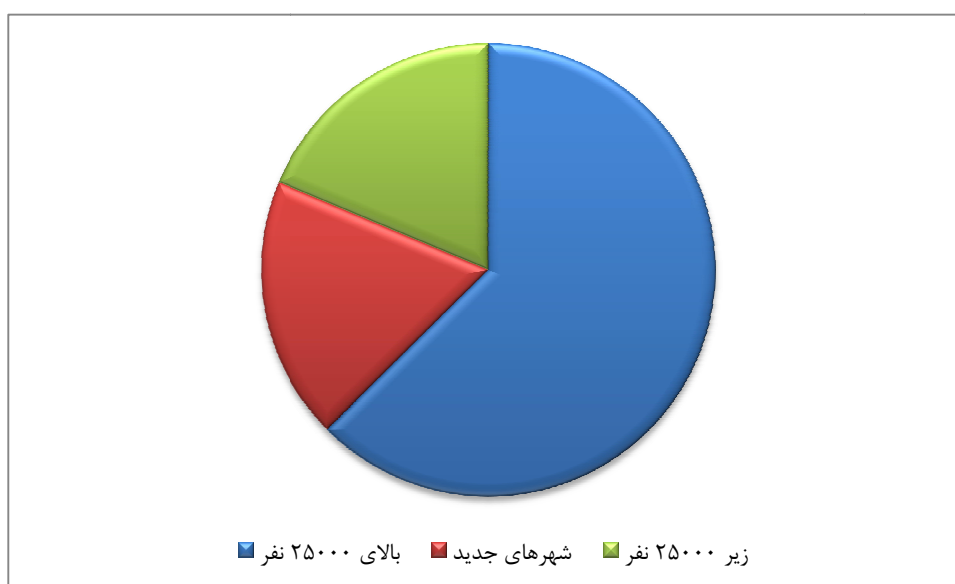
^{۲۷} وزارت راه و شهرسازی، همان

جدول ۲-۲- توزیع واحدهای مسکن مهر در سه گونه شهرها

شرح	خود مالکین	تعاونی ها	سه جانبه	جمع
بالای ۲۵ هزار نفر	۴۷۰,۶۶۴	۴۱۳,۴۵۴	۲۵۵,۰۱۵	۱,۱۳۹,۱۳۳
زیر ۲۵ هزار نفر	۲۱۳,۹۴۴	۱۲۶,۱۷۶	---	---
شهر جدید	۲۹,۵۲۵	۷۶,۷۳۴	۲۳۵,۴۵۰	۳۴۱,۷۰۹
جمع	۷۱۴,۱۳۳	۶۱۶,۳۶۴	---	---

ماخذ: همان

نمودار ۲-۲- توزیع واحدهای مسکن مهر در سه گونه شهر



۲-۲- اهداف طرح مسکن مهر

دولت نهم با طرح اهداف چهارگانه مهرورزی، عدالت گستری، خدمت به بندگان خدا، پیشرفت و تعالی مادی و معنوی کشور و با تکیه بر استراتژی مبتنی بر اصول علمی، اقداماتی را در عرصه اقتصادی و در راستای تحقق اهداف و آرمانهای فوق، به ویژه در بخش مسکن به عنوان یکی از مهم‌ترین متغیرهای کلان اقتصادی آغاز نمود. البته دولت به خوبی آگاه بوده است که بخش مسکن طی چهار دهه سیاست‌گذاری، فراز و نشیبهای زیادی را به همراه داشته است؛ سیاستهایی که گاه باعث رونق بالا همراه با رشد ساخت و ساز شده و گاه این بخش را با رکود سنگینی مواجه کرده

است. لذا رویکرد دولت نهم در بخش مسکن که با سیاستهایی نظیر قیمت زمین صفر (حذف هزینه زمین از هزینه های ساخت مسکن) دنبال شده و با قوانینی همچون لایحه ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به راهکارهای اجرایی چون مسکن مهر، تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۸۶، نوسازی مسکن روستایی، بهسازی بافت های فرسوده شهری و ... انجامیده است، تغییر فرآیند سیاست گذاری مسکن طی چهار دهه اخیر را در دستور کار قرار داده است. بنابراین دولت انتظار داشت که با اقدامات صورت گرفته بعد از گذشت سالیان متمادی از سیاست گذاری در این بخش، تبدیل مسکن را از یک کالای سرمایه ای به مصرفی پیگیری کند .

از سوی دیگر با توجه به نقش مسکن در ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، این بخش در سیاست و برنامه های کلان دولت نهم از جایگاه ویژه ای برخوردار شده است. به طوری که تأمین مسکن اقشار نیازمند، از جمله اقدامات مؤثر در اجرا و اعمال عدالت اجتماعی در برنامه های کلان دولت تلقی می شود. تأمین بخشی از مسکن مستضعفین و حاشیه نشینان، اعطای تسهیلات به مبلغ ده هزار میلیارد ریال با بهره بسیار پایین، برای نوسازی و بهسازی ۲۰۰ هزار مسکن روستایی در سال ۱۳۸۵ و اختصاص بودجه برای نوسازی ۳۰۰ هزار واحد مسکونی در سال ۱۳۸۶، ارائه طرح جامع مسکن که در آن تولید مسکن، کاهش هزینه تولید و تسهیلات ارزان قیمت ساخت مورد توجه قرار گرفته و نیز انعقاد چندین قرارداد با شرکتهای خارجی برای ساخت مسکن به صورت انبوه در راستای تعقیب همین سیاستها و برنامه هاست.^{۲۸}

اگرچه در تعیین هدف کمی برنامه هیچگونه تفکیکی برای گروه های درآمدی صورت نپذیرفته است اما به طور کلی می توان گفت گروه هدف این برنامه اشخاص فاقد مسکن ملکی واقع در دهک های پایین و یا میان درآمدی تعیین شده است. به لحاظ اجرایی نیز مطابق آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، کلیه افراد سرپرست خانوار که خود و افراد تحت تکفل آنها از زمان شروع قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴/۱/۱) فاقد زمین مسکونی یا واحد مسکونی بوده و از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ از هیچ یک از امکانات دولتی یا امکانات نهادهای عمومی غیردولتی مربوط به تأمین مسکن شامل زمین، واحد مسکونی و یا تسهیلات یارانه ای خرید و یا ساخت واحد مسکونی استفاده نکرده باشند و متأهل و یا سرپرست خانوار بوده و در شهر مورد تقاضا حداقل ۵ سال سابقه سکونت داشته

^{۲۸} معاونت امور مسکن و ساختمان وزارت مسکن و شهر سازی و معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری، گزارش جمهور، ضمیمه فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی، شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷؛ جهت گیری دولت نهم در بخش مسکن؛ رویکردها و برنامه ها، ص ۲.

باشند، می‌توانند از تسهیلات مسکن مهر بهره‌مند گردند. البته مقرر گردید تا برخی گروه‌های خاص همچون زنان خودسرپرست به شرط سنی حداقل ۳۵ سال، نخبگان علمی با معرفی بنیاد ملی نخبگان کشور و نیز معلولین جسمی-حرکتی با دارا بودن حداقل ۲۰ سال سن با معرفی سازمان بهزیستی کشور بتوانند بدون شرط تأهل در زمره متقاضیان قرار گیرند.

اما نکته مهم این که حجم مدارک و منابع مکتوب در این زمینه، هم در مقایسه ابعاد عظیم برنامه‌ها و سیاست‌ها و هم گفتگوهای شفاهی پیرامون آن، بسیار اندک است و بخش زیادی از جهت‌گیری دولت نهم در بخش مسکن؛ رویکردها و برنامه‌ها ی دولت در زمینه مسکن را باید از گفتارهای شفاهی و سخنرانی‌های مدیران عالی دولت به ویژه ریاست محترم جمهوری استخراج کرد که برخی از آن‌ها به شرح زیر است:^{۲۹}

- ما باید به جایی برسیم که هر کسی بخواهد مسکن داشته باشد، از آن بهره‌مند شود.
- همه باید در بخش مسکن کمک کنند. ما هم اکنون چند میلیون نیازمند مسکن داریم و رشد فزاینده متقاضی وجود دارد. راه حل بدهند تا بررسی کنیم.
- مهم‌ترین مشکل ما در بخش مسکن، قیمت زمین است. قیمت زمین بار اصلی هزینه روی دوش خانواده-هاست. خب! دولت در یک تصمیم انقلابی مصوب کرد، وزارت مسکن مسئول شد که طراحی بکند و قیمت زمین را از مسکن حذف بکند. خوشبختانه، تا الان در بیش از ۱۵۰ شهر برنامه‌شان را آماده کرده‌اند و ظرف یکی دو ماه آینده کلید خواهد خورد. من امیدوارم تا پایان سال به بیش از ۴۰۰ شهر گسترش پیدا بکند و سال آینده در همه شهرهای کشور، [شاهد تأثیر آن باشیم] البته غیر از کلان شهرها.
- در کلان شهرها برنامه انبوه‌سازی است. کار دیگری را که ما باید انجام بدهیم و البته تأثیرش را خواهد گذاشت، اینکه اگر قیمت زمین را حذف کنیم، آن وقت شرایط تثبیت شده‌ای را در بخش مسکن خواهیم داشت. ضمن اینکه همین امسال (از سال گذشته، نیمه سال تا امسال) دولت برای اولین بار در تاریخ بیش از

^{۲۹} همان. ص ۴.

پانصد هزار واحد مسکونی را مورد حمایت قرار داده است که حداکثرش در سالهای قبل به سیصد هزار می‌رسید که این هم یک جهش است که آثارش در آینده معلوم خواهد شد.

- بحث مسکن ان شاء الله باید به طور پایه‌ای حل گردد....
- دولت برای مسکن تصمیمات خوبی گرفت. چهار هزار واحد مسکونی اجازه‌ای و استیجاری مشارکتی، پانصد واحد از آن با مشارکت بخش خصوصی است، ۳۵۰۰ واحد از آن را خود دولت سرمایه‌گذاری می‌کند و می‌سازد. باز امسال دولت اجازه داد برای بافتهای فرسوده ده میلیارد تومان اوراق مشارکت فروخته بشود و ۲۰ میلیارد تومان هم برای سال دیگر پیش بینی کرده است.
- مهم‌ترین بخش هزینه‌های مسکن در تولید مسکن، قیمت زمین است. در تهران بیش از ۷۰ درصد قیمت مسکن مربوط به زمین است و در جاهای دیگر و شهرهای کوچک تا ۴۰ درصد می‌رسد. دولت طرحی را آماده کرده، مراحل نهایی‌اش را دارد می‌گذراند تا ما قیمت زمین را به گونه‌ای حذف کنیم یا به صفر نزدیک کنیم. اگر این کار اتفاق بیفتد که امیدوارم اتفاق بیفتد، یک انقلاب در بخش مسکن است. هر کس هم که می‌خواهد سرمایه‌گذاری کند، سود خودش را ببرد. نباید انتظار داشته باشد ۵۰ تا ۷۰ درصد ظرف یک سال سود ببرد، این نشانهٔ مریضی اقتصاد است.
- علاوه بر این، در بخش مسکن دولت تصمیم گرفت که ۹۰۰۰ واحد مسکونی روستایی با تسهیلات تقریباً قرض الحسنه‌ای نوسازی بشود.
- برای بهسازی بافتهای فرسوده و بناهای تاریخی ۱۰ میلیارد تومان و یک ۲۵ میلیارد تومان دیگر دولت اجازه داد تا شهرداریها بتوانند با تضمین دولت از منابع ارزان و تسهیلات خارجی استفاده کنند. باز برای بازسازی بافتهای تاریخی، دولت بخشی را اختصاص داد که اینها به همین بافتهای فرسوده و میراث فرهنگی بر می‌گردد.»

به طور خلاصه می‌توان گفت شالوده اصلی تفکر حاکم بر بدنه دولت که در بیانات متعدد ریاست جمهور منعکس شده است و مبنای سیاست‌های اعمال شده در بخش مسکن قرار گرفته، مبتنی بر اصول موضوعه و گزاره‌های زیر است:

- امکان برخورداری از مسکن برای تمام متقاضیان
- حذف قیمت زمین از قیمت مسکن به دلیل سهم پررنگ آن در قیمت مسکن
- منطقی نبودن سود سالانه ۵۰ تا ۷۰ درصدی سرمایه‌گذاری در بخش مسکن

بر اساس مستندات موجود شامل بیانات مسئولین اجرایی و برخی گزارش‌های محدودی که پیش از آغاز طرح یا در حین اجرای آن انتشار یافته، می‌توان آرمانی‌ترین هدف از اجرای طرح مسکن مهر را تحقق عدالت اجتماعی از طریق اسکان اقشار کم‌درآمد دانست. مساله عدالت همواره در همه جوامع و ایدئولوژی‌ها در راس تمام اهداف قرار داشته است و تمام برنامه‌ها و طرح‌ها کوشیده‌اند از راه‌های مختلف به این مقصود نائل آیند. کمک به ساخت واحدهای مسکونی به شکل انبوه و در اختیار گذاشتن این واحدها با قیمت نازل به گروه‌های کم‌درآمد راهکاری است که دولت نهم برای تحقق عدالت اجتماعی در حوزه مسکن برگزیده است.

این اهداف را می‌توان در دو سطح راهبردی و اهداف کلان مورد بررسی قرار داد. مهم‌ترین اهداف کلان عنوان شده برای طرح مسکن مهر به شرح زیر می‌باشد:

- تأمین مسکن ایمن، راحت و ارزان با در نظر گرفتن توان مالی خانوارهای فاقد مسکن و کم‌درآمد
- ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن
- کاهش نابرابری در برخورداری از مسکن مناسب بین مناطق مختلف و شهرهای کوچک و بزرگ
- جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت زمین و مسکن
- جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی در شهرها

برای تحقق اهداف بیان شده راهبردهایی به شرح زیر طراحی گردید:

- حذف قیمت زمین از هزینه تمام شده مسکن
- تقویت تعاونی‌های تولید مسکن
- افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت و ساز
- تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد
- استفاده از فناوری‌های مناسب در تولید مسکن جهت ارتقاء کیفیت و کاهش هزینه تولید مسکن
- تقلیل سطح زیربنای واحدهای مسکونی برای ارتقا توان دسترسی خانوارها و تقلیل هزینه
- بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده

۲-۳- آثار و پیامدهای فرعی مورد انتظار از اجرای طرح

تنها سند رسمی مکتوبی که برای پیش بینی و طرح دستاوردهای مورد انتظار غیر مستقیم و پیامدهای فرعی طرح مسکن مهر انتشار یافته، ویژه نامه فصلنامه تخصصی اقتصاد مسکن در پاییز و زمستان ۱۳۸۹ است. در مقالات این فصلنامه چند پیامد فرعی و دستاورد غیر مستقیم برای این طرح معرفی شده که ناظر بر تاثیرات این طرح بر شاخص‌های اقتصاد کلان کشور بوده و مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

• افزایش در نرخ رشد اقتصادی

بر اساس محاسبات اولیه در این طرح پیش‌بینی شده است که پس از اجرای کامل طرح، در سال‌های آتی با لحاظ هزینه‌های جانبی تقریباً معادل ۳۲۰۰۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری صورت خواهد گرفت. این برآورد با عنایت به سهم قابل توجه بخش مسکن از کل سرمایه‌گذاری و همچنین با عنایت به این موضوع صورت گرفته است که بر اساس آمارهای بانک مرکزی در نیمه اول سال ۱۳۸۷ سهم بخش ساختمان از تولید ناخالص ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی و به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ قابل توجه و معادل ۵/۲ درصد بوده است. در صورت صحت موارد مذکور افزایش

سرمایه‌گذاری ناشی از اجرای برنامه مسکن مهر، منجر به افزایش سرمایه‌گذاری در کل کشور، افزایش تولید مسکن و افزایش تولید ملی می‌گردد.^{۳۰}

• کنترل قیمت مسکن

با توجه به اینکه مسکن مهر کلیه حمایت‌ها و تسهیلات اعتباری را به سمت عرضه و تولید مسکن کانالیزه کرده است لذا مواردی مانند جذب نقدینگی حاصل از این امر به همراه کاهش حجم تقاضای کنونی مسکن (خانوارهای کم درآمد) و کاهش قیمت زمین، کنترل قیمت مسکن و برقراری ثبات در بازار از جمله مواردی بوده است که مجریان طرح انتظار آن را دارند.

عرضه قابل توجه زمین بدون قیمت در برنامه مسکن مهر منجر به کاهش قابل توجهی در قیمت زمین ساختمان‌های شروع شده در مناطق مختلف کشور شده است و به دلیل تأثیری که این موضوع در هزینه تمام شده مسکن دارد) سهم زمین از قیمت تمام شده مسکن در ۶ ماهه اول سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ نسبت به دوره مشابه سال قبل خود در شهر تهران به ترتیب ۱۰/۱- و ۰/۳ درصد تغییر را نشان می‌دهند) به زودی شاهد مهار افزایش لجام گسیخته قیمت در بازار مسکن خواهیم بود.^{۳۱}

• مهار تورم

مطالعات بالادستی مسکن مهر با وجودی که می‌پذیرد که از مهمترین عوامل ایجاد تورم، حجم نقدینگی است، اما پیش‌بینی می‌کنند که برنامه‌های مسکن مهر با جذب نقدینگی خانوارها و تسهیلات بانکی در تولید مسکن، از سوق یافتن این نقدینگی به سایر بخشها جلوگیری می‌کند. از طرف دیگر به دلیل ضریب بالای اهمیت شاخص قیمت مسکن در تعیین شاخص قیمت کل (به طور متوسط ۲۸/۶ درصد)، چنانچه واقعا مسکن مهر بتواند نقدینگی را به خود جذب کند مطمئنا اثر قابل ملاحظه‌ای در کاهش تورم خواهد داشت.

^{۳۰} چگنی، علی (۱۳۸۹). آثار اجرای برنامه‌ی مسکن مهر بر شاخص‌های اقتصادی (در سطح کلان و خرد). فصلنامه اقتصاد مسکن. پاییز و زمستان ۱۳۸۹. صص ۲۲-

^{۳۰}.

^{۳۱} همان.

• ایجاد اشتغال مستقیم و غیر مستقیم

سهم بخش مسکن و ساختمان از اشتغال کشور در سال‌های اخیر همواره بین ۱۱ الی ۱۳ درصد بوده است. با در نظر گرفتن این نکته که بخش ساختمان‌های مسکونی در ایجاد اشتغال مستقیم از میان ۸۷ گروه عمده فعالیت، بعد از بخش‌های خدمات عمومی دولتی، کشاورزی و ساختمان‌های غیردولتی دارای رتبه چهارم و از لحاظ ایجاد اشتغال غیرمستقیم، بعد از بخش ساختمان‌های غیرمسکونی، در رتبه دوم قرار دارد، مطالعات بالادستی نتیجه گرفته اند که طرح مسکن مهر توانائی ایجاد اشتغال برای حدود ۱۷۵۰۰۰۰ نفر به صورت مستقیم در طول دوره ساخت را دارد. همچنین با توجه به اینکه به ازاء هر نفر اشتغال مستقیم، ۰٫۲۴ نفر شغل غیرمستقیم نیز در یکسال ایجاد می‌شود، پروژه مسکن مهر منجر به ایجاد ۴۲۰۰۰۰ نفر اشتغال غیرمستقیم نیز در دوره ساخت خود می‌شود که جمعاً توان اشتغال زایی این برنامه معادل ۲۱۷۰۰۰۰ نفر شغل ارزیابی می‌شود.

• افزایش شاخص دسترسی به مسکن

چنانچه برنامه مسکن مهر به خوبی پیش برود طول دوره انتظار برای دستیابی به مسکن برای دهک‌های پایین درآمدی به کمتر از ۴ سال خواهد رسید. این در حالی است که براساس نتایج حاصل از طرح جامع مسکن، طول دوره انتظار خانه‌دار شدن چهار دهک اول درآمدی به طور متوسط ۵۹ سال است.^{۳۲}

• سرمایه‌گذاری خارجی

با توجه به اینکه بخشی از مسئولیت ساخت یک میلیون واحد مسکونی به سرمایه‌گذاران خارجی شامل شرکت‌های ساختمانی از سه کشور ایتالیا، ترکیه و کره جنوبی واگذار گردیده است متولیان این طرح انتظار دارند این مسئله باعث ایجاد رقابت بیشتر بین انبوه‌سازان داخلی شده و منجر به بهبود ساخت و سازهای مسکن مهر نیز بشود. علاوه بر آن ورود سرمایه‌گذاری خارجی در ساخت و ساز، می‌تواند باعث آشنایی سرمایه‌گذاران داخلی با فن‌آوری‌های جدید روز دنیا شود و همچنین از این رهگذر استانداردهای ساخت و ساز تقویت می‌گردد.^{۳۳}

^{۳۲} همان.

^{۳۳} همان.

۲-۴- مبانی قانونی طرح مسکن مهر

یک سال پس از آغاز به کار دولت نهم و در پی نهایی شدن سند راهبردی- اجرایی طرح جامع مسکن در سال ۱۳۸۵ برای برخوردی جامع و همسوسنگر با مسائل و مشکلات فراروی بخش مسکن و اجرای تعدادی از این برنامه‌ها در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، ضروری می‌نمود بستر قانونی برای تداوم این برنامه‌ها و مهیا شدن زمینه اجرایی سایر برنامه‌ها و راهبردهای طرح جامع مسکن فراهم گردد.

• تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و رویکردهای اساسی و برنامه‌های اجرایی آن

پس از تدوین برنامه‌های طرح جامع مسکن، بخشهایی از آن در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور اجرا شد. جهت‌گیری اصلی در این تبصره تأمین مسکن گروههای کم درآمد، به‌ویژه دهک‌هایی که تاکنون از چتر حمایتی دولت در دستیابی به مسکن برخوردار نشده بودند، آرام کردن جو روانی بازار و ایجاد آرامش در متقاضیان واقعی مسکن و هدایت آنها به سمت پاسخگویی روشن به این نیاز است. به‌علاوه سیاست‌های متخذه در این تبصره، گسترش تولید به‌ویژه تولید صنعتی ساختمان و همچنین ایجاد فعالیت حرفه‌ای اجاره‌داری را نیز مورد هدف قرار داده است.

در ادامه برنامه‌های اجرایی بخش مسکن در قالب تبصره ۶ بررسی می‌شود.

- احدات و عرضه ۵۰ هزار واحد مسکونی اجاره‌ای

در قالب این برنامه تعداد ۵۰ هزار واحد مسکونی اجاره‌ای احدات و عرضه خواهد شد. این طرح با هدف افزایش سهم عرضه واحدهای اجاره‌ای و مقابله با افزایش قیمتهای اجاره طراحی و به تصویب دولت رسید. بر این اساس، ساخت سالانه ۵۰ هزار واحد مسکونی با هدف اجاره توسط بخش غیردولتی با واگذاری زمین دولتی به آنان و تسهیلات بانکی با یارانه ۴ درصد برنامه‌ریزی شده است.

- واگذاری زمین برای احدات ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در قالب حق بهره برداری از زمین

این برنامه با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد که تاکنون از چتر حمایتی دولت برخوردار نبوده‌اند طراحی شده است. در این برنامه متقاضیان و مشمولان از طریق تعاونیها ساماندهی می‌شوند و به تدریج پس از تطبیق شرایط به سازمانهای مسکن و شهرسازی معرفی می‌گردند.

در این برنامه ساماندهی شرکتهای تعاونی توسط وزارت تعاون، واگذاری زمین پس از آماده‌سازی به شرکتهای تعاونی تأمین مسکن به‌صورت اجاره بلند مدت توسط وزارت مسکن، برنامه‌ریزی تأمین منابع سهم متقاضیان و انعقاد قرارداد تعاونیها با سازندگان ذی‌صلاح توسط وزارت تعاون انجام خواهد شد. تسهیلات قابل اعطا در این برنامه به میزان ۱۴۰ میلیون ریال به ازاء هر واحد مسکونی با بازپرداخت ۱۵ ساله و به صورت پلکانی به همراه پرداخت ۵۰ درصد سود تسهیلات به سازندگان در نظر گرفته شده است.

– نوسازی و بهسازی مسکن روستایی

در ادامه برنامه نوسازی و بهسازی مسکن روستایی، مطابق برنامه پیش‌بینی شده در طول برنامه چهارم که مقرر شده بود سالانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی مورد نوسازی و بهسازی قرار گیرد و در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ این هدف به‌طور ۱۰۰ درصد تحقق یافته بود، در سال ۱۳۸۶ نیز این برنامه به ۳۰۰ هزار واحد افزایش یافته است. شایان ذکر است، این میزان در سال ۱۳۸۶، ۵۰ درصد بیشتر از هدف برنامه چهارم می‌باشد.

– توسعه تولید صنعتی ساختمان و استفاده از فناوریهای نوین

در قالب این تبصره از قانون بودجه سال ۸۶، به منظور ترویج و تشویق تولید صنعتی ساختمان و توسعه فناوریهای نوین در ساخت و سازهای مسکونی، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شده است تا اقدامات حمایتی ازجمله واگذاری زمین به صورت اجاره و با تخفیف و تقسیط، امکان استفاده از تسهیلات مالی خارجی و تخفیف در سود بازرگانی برای تولیدکنندگان این مصالح، اعطای تسهیلات بانکی تا معادل ۸۰ درصد سرمایه مورد نیاز و اعطای کمک سود تسهیلات به سازندگان واحدهای مسکونی با استفاده از فن‌آوریهای نوین، به‌عمل آورد.

– نوسازی و بهسازی بافتهای فرسوده شهری

وزارت مسکن و شهرسازی موظف است با ایجاد ظرفیت‌های اجرایی و تکمیلی برای انجام طرح‌های بازسازی، نوسازی و بهسازی شهری و بهسازی و مقاوم سازی مسکن موجود در حاشیه‌نشین‌ها و سکونت گاه‌های غیررسمی و محلات فرودست نسبت به نوسازی و بازسازی بافتهای فرسوده و نیز ساماندهی حاشیه‌نشینی و سکونت گاه‌های فرودست اقدام نماید.

- تولید انبوه مسکن با استفاده از سرمایه‌های داخلی یا خارجی

یکی از اقدامات اساسی که در راستای افزایش تولید در دستور کار قرار گرفته است، تعریف پروژه‌های بزرگ و انبوه مسکن است که در این قالب ۱۴ پروژه با ظرفیت احداث ۱۲۰/۰۰۰ واحد مسکونی تعریف و فراخوان برای جذب سرمایه‌گذاری و ساخت این واحدها اعلام گردیده است.

برنامه جذب سرمایه‌گذاری خارجی با هدف ارتقاء ظرفیت سرمایه‌گذاری و نیز جذب فناوریهای نوین و شیوه‌های تولید صنعتی ساختمان از دیگر اقدامات اساسی در راستای افزایش تولید مسکن می‌باشد که در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفته است. تاکنون در این راستا چند قرارداد با شرکتهای خارجی از جمله شرکت F.S از کشور مالزی برای ساخت ۱۰,۰۰۰ واحد مسکونی در شهر جدید پرند، شرکت F.M از کشور مالزی برای ساخت ۱۰,۰۰۰ واحد مسکونی در شهر جدید هشتگرد، شرکت S.K.S. از کشور مالزی برای ساخت ۱۰,۰۰۰ واحد مسکونی در شهر جدید پرند و نیز شرکت ایتالیایی برای ساخت ۵۰۰۰ واحد مسکونی در استان قزوین منعقد گردیده است. همچنین برای ۲ قرارداد دیگر با شرکتهای کویتی و مالزیایی به ظرفیت ۱۰,۰۰۰ و ۵۰۰۰ واحد در شهرهای جدید پرند و فولاد شهر تفاهمنامه منعقد گردیده و مبادله شد.^{۳۴} اطلاعاتی از تحقق سرمایه‌گذاریهای خارجی پیش بینی شده انتشار نیافته است، ولی گفتگوها و مشاهدات میدانی انجام شده هنگام تدوین این گزارش حاکی از تغییر قرارداد سرمایه‌گذاری یا مشارکت با شرکتهای کره‌ای و ترکیه‌ای به قرارداد سه جانبه ساخت (همانند پیمانکاران انبوه ساز ایرانی) برای ساخت و تحویل واحدهای آپارتمانی در شهر جدید پرند است. شرکت ترکیه‌ای کوزو به تعهدات خود عمل کرده و تعدادی از واحدهای ساخته شده را تحویل داده و تعدادی نیز در حال ساخت و تکمیل است، اما شرکت کره ای باوجود دریافت قسط اولیه تعهدات خود را انجام نداده و حتی ساخت واحدهای آپارتمانی را آغاز نکرده است.

- برقراری ساز و کار بیمه کیفیت ساختمان و توسعه خدمات بیمه‌ای در امر تولید مسکن

تصویب لایحه بیمه اجباری مسئولیت کیفیت ساختمان به منظور تضمین ساخت و سازهای جدید و مقاوم‌سازی آنها در برابر حوادث در دولت و ارائه به مجلس محترم شورای اسلامی که شور اول اجباری شدن این لایحه در مجلس

^{۳۴} معاونت امور مسکن و ساختمان وزارت مسکن و شهر سازی و معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری، گزارش جمهور، ضمیمه فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی، شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷؛ جهت گیری دولت نهم در بخش مسکن؛ رویکردها و برنامه ها، ص ۱۶.

شورای اسلامی تصویب شده است و از سال جاری نیز حمایت‌هایی برای ترویج این نوع در قانون بودجه ارائه گردیده است.

این لایحه با هدف ارتقاء کیفیت ساخت و سازه‌های مسکونی و پوشش مسئولیت حرفه‌ای عوامل موثر در ساخت و ساز تهیه شده است و با خدمات بیمه‌ای که در دوران بهره‌برداری به مدت ۱۰ سال ارائه می‌گردد می‌تواند آرامش خاطری به متقاضیان مسکن در خصوص عیوب پنهانی یا خسارات احتمالی ساختمان ناشی از اشتباهات عوامل درگیر در ساخت و ساز ایجاد نماید.

تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ با رویکرد بسترسازی، سازماندهی و حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی توسط بخشهای غیردولتی و با هدف حمایت از گروههای کم درآمد طراحی و تدوین شده است. برنامه‌های اجرایی در قالب تبصره ۶ در کلیه مراحل تولید مشتمل بر سازماندهی، سرمایه‌گذاری، آماده‌سازی، مدیریت ساخت و نظارت عالیه ساخت، بر مبنای فعالیت بخشهای غیردولتی به ویژه تعاونیها بنا شده است.

• سازماندهی و مدیریت تقاضا

سازماندهی و مدیریت تقاضا، برای استفاده از تمهیدات در نظر گرفته شده در قالب تبصره ۶ قانون بودجه، در ابتدا توسط تعاونیها صورت می‌پذیرد. ضمناً این تعاونیها موظف به برنامه‌ریزی مالی اعضا در این راستا نیز می‌باشند.

• تأمین سرمایه لازم

سرمایه لازم برای ساخت ۱/۵ میلیون واحد مسکونی طراحی شده در این قانون مستلزم، حداقل ۳۵۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد که فقط به میزان حداکثر ۴۰۰۰ میلیارد آن در قالب یارانه‌های اعطایی بر عهده دولت گذاشته است. مابقی سرمایه لازم برای ساخت واحدهای مسکونی به گونه‌ای برنامه‌ریزی شده است که از پتانسیلهای موجود بخشهای غیردولتی اعم از خصوصی و تعاونی تأمین شود. سهم کوچک دولت نیز در این راستا عمدتاً برای حمایت از گروههای کم درآمد پیش‌بینی شده است.

- تأمین مالی آماده‌سازی زمین برای ساخت

تأمین مالی آماده‌سازی زمین برای ساخت که سابقاً از طریق مدیریت پیمان و با صرف هزینه‌های صرفاً دولتی صورت می‌پذیرفت؛ در تبصره ۶ قانون بودجه سال جاری عمده‌تاً برعهده تعاونیهای مسکن و نهادهای عمومی و غیردولتی واجد شرایط به لحاظ صلاحیت فنی، مالی و اجرایی، گذاشته شده است.

- نظارت بر ساخت

در قالب تبصره قانونی مزبور، نظارت عالیه ساخت نیز برای شرکتهای کنترل و بازرسی ساختمان که مرکب از مهندسان عضو نظام مهندسی می‌باشند و اشخاص کاملاً غیردولتی هستند، تعریف شده است.

- تضمین کیفیت ساخت

این برنامه زمینه حضور شرکتهای بیمه خصوصی را در بخش مسکن فراهم کرده است؛ به گونه‌ای که شرکتهای بیمه در این قالب مسئولیت حرفه‌ای سازندگان، مجریان و دست‌اندرکاران ساخت و ساز را تضمین کیفیت می‌نمایند.

- تأمین نهادهای ساخت

درخصوص تأمین نهادهای ساخت از جمله زمین و سایر مصالح ساختمانی نیز تمهیداتی در نظر گرفته شده است که بخشهای غیردولتی برای تولید آنها با استفاده از فناوریهای نوین ترغیب شوند. در رابطه با واگذاری زمین نیز گفتنی است سیاست طراحی شده در قالب تبصره ۶ به غیر از تأمین زمین به صورت واگذاری حق بهره‌برداری از زمین که صرفاً با رویکرد حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم درآمد تعریف شده است، در سایر موارد برنامه‌ها با هدف حمایت و تشویق بخش خصوصی به منظور استفاده از زمینهای خصوصی در قالب برنامه‌های تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ سیاست‌گذاری شده است.

علاوه بر موارد مذکور اجازه انتشار اوراق مشارکت به بانکهای مسکن و شهرداریها نیز در راستای مشارکت هر چه بیشتر بخشهای غیردولتی در امر ساخت و ساز می‌باشد. لذا روح حاکم بر سیاستهای متخذه در قالب تبصره ۶ بر کاهش تصدی‌گری دولت و افزایش توان بخشهای غیردولتی اعم از تعاونیهای مسکن، خیرین مسکن ساز و نهادهای عمومی غیردولتی برای فعالیت در عرضه مسکن و ساختمان می‌باشد.

تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶، به رغم گستردگی آن، در عمل با کاستی هایی نیز مواجه است. مهم ترین این کاستی ها به شرح زیر است:

- اهداف کمی تعیین شده برای ساخت واحدهای مسکونی استیجاری و ملکی برای تامین مسکن گروه های کم درآمد، نزدیکی زیادی با سیاست های پیشنهادی طرح جامع مسکن دارد و واقع بینانه و مبتنی بر سنجش ظرفیت های مدیریتی و اجرایی دولت است.
- تعیین هدف کمی برای ساخت واحدهای مسکونی، مستلزم شناسایی گروه های مخاطب و ذی نفعان این سیاست بود که در عمل چنین مطالعه و تشخیصی صورت نگرفت.
- به رغم ضرورت انعکاس مسائل و مشکلات در لایحه بودجه سنواتی، باید اذعان داشت که اساسا حل مشکل مسکن در قالب لایحه بودجه سالانه امکان پذیر نیست. دلیل این امر نیز این است که قانون بودجه سالانه سندی است که باید صرفا به احکام مرتبط با تامین اعتبارات و نحوه هزینه کردن آنها بپردازد و نمی تواند راسا به عنوان سند برنامه مطرح باشد.
- همانطور که در مقدمه تبصره مزبور نیز آمده است قسمتی از این تبصره اجرایی شدن بخشهایی از مواد قانون برنامه چهارم را هدف قرار داده است. محتوای مصوبه محتوایی برنامه ای و الزاماتی مدت دار است، اما ماهیت یکساله بودن بودجه موجب می گردد تا تبصره فوق هر سال از نظر اجرایی با مشکلاتی مواجه گردد. البته این موضوع راهکار عملی دارد و به دلیل جامعیت تبصره و همچنین به دلیل اینکه در حال حاضر بیش از آن که موضوع تامین اعتبارات و نحوه هزینه کردن آنها را مورد توجه قرار دهد به اموری پرداخته است که ماهیت غیربودجه ای داشته و ارائه آنها نیاز به تصویب قانون دائمی دارد بهتر بود به شکلی جزیی از برنامه درآید و در بودجه های سالانه تنها منابع مالی مورد نیاز آن تامین شود.
- اقدامات پیشنهاد شده از حیث زمانی میان مدت است، حال آنکه هدفی فوری و کوتاه مدت یعنی آرامش بخشی به فضای بازار مسکن را دنبال می کند. با توجه به کشش پذیری پایین عرضه مسکن

در کوتاه‌مدت، این سیاست نمی‌توانست در عمل چنین هدفی را محقق کند و در عمل هم افزایش قیمت مسکن شهری در سال ۱۳۸۶ با شتاب بیشتری ادامه یافت.

- با تداوم افزایش قیمت مسکن در سال ۱۳۸۶ و ارائه طرح مسکن مهر، به یکباره اهداف و گستره ساخت واحدهای مسکونی تا ۶ برابر افزایش یافت و به هدف ساخت ۱,۵ میلیون واحد مسکونی تغییر یافت که نه انطباق و تناسبی با محتوا و اهداف این تبصره و نه با طرح جامع مسکن نداشت.

۲-۵- لایحه سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (طرح محوری مسکن مهر)

این لایحه که مهم‌ترین سند و مبنای قانونی مصوب برای سیاست‌ها و برنامه‌های بخش مسکن در دولت نهم می‌باشد که در دولت دهم هم ادامه یافته است. این مصوبه، سه راهبرد اساسی را دنبال می‌نماید:

۱. اقدامات و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای افزایش ظرفیت تولید و سرمایه‌گذاری بخش مسکن از طریق برقراری حمایت‌ها، تسهیلات و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز

اهم این سیاست‌ها، که برای اجرا و تحقق آنها تسهیلات بانکی و یارانه‌های مورد نیاز نیز پیش‌بینی شده است، عبارت‌اند از:

الف) واگذاری زمین با اعمال تخفیف و تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری به صورت اجاره ارزان قیمت به منظور:

- حمایت از تولید انبوه و عرضه مسکن توسط بخش غیردولتی با استفاده از فناوریهای نوین و

رعایت الگوی مصرف مسکن؛

- حمایت از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در اجرای طرح‌های تولید مسکن؛

- حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافتهای فرسوده شهری و

سکونتگاههای غیررسمی توسط بخش غیردولتی.

ب) گسترش و توسعه بازارهای مالی و استفاده از ابزارهای نوین تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تولید مسکن در

کشور از طریق:

- ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت به پشتوانه تسهیلات رهنی؛

- راهاندازی شرکتهای تأمین سرمایه در حوزه مسکن؛

- استفاده از شرکتهای لیزینگ برای تأمین منابع مالی تولید مسکن به صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک؛

- انتشار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مالی - اسلامی؛

- انتشار اوراق گواهی سپرده عام و خاص با نرخى بیش از نرخ سود على الحساب پرداختى به سپرده‌های بلند مدت شبکه بانكى؛

- جذب مشارکت و سرمایه‌گذاران خارجى در تولید انبوه مسکن؛

- استفاده از صندوقهای سرمایه‌گذاری مشترک در داخل و خارج با هدف جذب منابع برای تولید انبوه مسکن.

ج) ارائه راهکارهای تولید، واردات و به کارگیری ماشین آلات تولید مسکن انبوه

- برقراری مالیات بر اراضى باير با کاربری مسكونی در محدوده شهرها به منظور پیشگیری از معطل ماندن این اراضى و استفاده از آنها در تولید مسکن؛

- برنامه‌ریزی تولید و تأمین مصالح مورد نیاز بخش مسکن و حمایت از تولید مصالح استاندارد با فناوریهای نوین و در صورت نیاز به واردات، صدور مجوز ورود آنها بدون تعرفه؛

- برنامه‌ریزی لازم به منظور آموزش و تربیت کارگران ماهر مورد نیاز در زمینه‌های حرف ساختمانی توسط وزارت کار و امور اجتماعى.

۲. برقراری و حمایت از برنامه‌های تأمین مسکن ویژه گروههای کم درآمد و اقشار آسیب‌پذیر

✓ اعطای زمین به صورت واگذاری حق بهره‌برداری (اجاره بلند مدت) برای:

- تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیردولتى؛

- تولید و عرضه مسکن برای گروههای کم درآمد، اعضای تعاونیهای مسکن یا تحت پوشش

نهادهای متولى این گروهها یا خیرین مسکن‌ساز یا سایر تشکلهای غیردولتى مرتبط؛

- تولید و عرضه مسکن (اجاره و اجاره به شرط تملیک) از طریق نهادهای غیردولتى،

دستگاههای متولى گروههای کم درآمد و خیرین و واقفین مسکن‌ساز؛

✓ پرداخت تسهیلات قرض الحسنه اجاره مسکن (برای اسکان موقت) ساکنین در بافتهای فرسوده و

سکونتگاههای غیررسمی، ضمن پرداخت تسهیلات نوسازی و بهسازی مسکن در این بافتها.

✓ تخفیف حداقل ۵۰ درصد هزینه عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده

طرحهای تولید مسکن ویژه گروههای کم درآمد و طرحهای تولید مسکن در بافتهای فرسوده.

۳. اقداماتی در راستای بهبود کیفیت ساخت و ساز در کشور

- حمایت از کیفیت ساخت و ساز واحدهای مسکونی از طریق پرداخت بخشی از هزینههای بیمه

کیفیت؛

- پرداخت تسهیلات یارانه‌ای برای احیاء نوسازی بافتهای فرسوده و نامناسب شهری؛

- تهیه طرح هادی روستاها با هدف بهسازی فضاهای مسکونی روستاها و نوسازی مسکن

روستایی؛

- حمایت از تولید مصالح استاندارد و جلوگیری از تولید و مصالح غیراستاندارد؛

- صیانت از فرهنگ غنی ایرانی- اسلامی در حوزه معماری و شهرسازی و ارتقاء کیفیت طرحها، توجه

به مبانی و رعایت هویت ایرانی- اسلامی در کلیه طرحهای شهرسازی، معماری و تولید مسکن.

اقدامات اجرایی دولت نهم در بخش مسکن

الف) در حوزه مسکن و ساختمان

✓ ارائه لایحه پیش فروش ساختمان

این لایحه به منظور ساماندهی بازار پیش فروش خرید مسکن و پیشگیری از سوء استفادههای احتمالی با همکاری

قوة قضائیه، تهیه و پس از تصویب در دولت به مجلس محترم شورای اسلامی ارائه گردیده است.

لایحه قانونی پیش فروش مسکن به نحوی تدوین شده که هم حقوق تولید کننده وهم مصرف کننده مسکن حفظ

شود. بر اساس این لایحه، پیش فروش ساختمان منوط به اخذ مجوز از وزارت مسکن و شهرسازی می‌باشد و پیش

فروش بر اساس قراردادهای تیپ (که در آنها علاوه بر مشخصات فنی و معماری ساختمان، مساحت، طبقه، شماره

واحد، تعداد اتاقها، نوع مصالح داخلی، پارکینگ، انباری و سایر مواردی که در پروانه قید شده یا عرفاً در قیمت آن تأثیرگذار است، معین شده باشد) صورت می‌گیرد.

اصلاح و طراحی ضوابط مالیاتی در بخش مسکن در راستای ارتقای نظام مالیاتی

- برقراری مالیات بر اراضی بایر با کاربری مسکونی؛

برقراری مالیات بر اراضی بایر با کاربری مسکونی در محدوده شهرها به نرخ ۱۲ درصد بر مآخذ ارزش معاملاتی، به منظور پیشگیری از معطل ماندن این اراضی و استفاده از آنها در تولید مسکن در قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن طراحی شده است.

این سیاست منجر به کاهش انگیزه نگهداری مسکن به عنوان یک کالای سرمایه‌ای خواهد شد. لذا با کاهش تقاضای سرمایه‌ای زمین عدم انگیزه نگهداری زمین به صورت بایر می‌تواند به افزایش تولید مسکن کمک نماید.

تعامل بخش مسکن و نظام بانکی در راستای اجرای برنامه‌های بخش

انعقاد قرارداد با سه بانک عامل به منظور اختصاص تسهیلات بانکی معادل ۱۳۵۰۰ میلیارد ریال (۱۳۵ میلیون ریال به ازای هر واحد مسکونی) با هدف تولید مسکن اجاره ای در سال ۱۳۸۵ و انعقاد قرارداد با ۶ بانک به میزان ۱۰۰۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی (۱۴۰ میلیون ریال برای هر واحد) در سال ۱۳۸۶.

پیشنهاد و تصویب اعطای تسهیلات طرحهای زودبازده اشتغال زا به بخش مسکن

در سال ۱۳۸۵ اختصاص مبلغ ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال از تسهیلات طرحهای زود بازده به پیشنهاد وزارت مسکن به طرحهای زود بازده بخش مسکن مورد تصویب قرار گرفت که مبلغ ۷۰۰۰ میلیارد ریال آن جذب شد.

اجرای پروژه‌های مسکونی

- اجرای ۶۸۱ پروژه، به صورت استیجار دولتی، استیجار با منابع داخلی، استیجار خصوصی، انبوه‌سازی مشارکتی در

سطح کشور که شامل ۷۹۹۴۲ واحد مسکونی می‌باشد؛

- تعداد ۳۳ پروژه مسکن استیجاری در ۲۲ استان و ۲۵ شهر کشور، در محدوده بافتهای فرسوده شهری تعریف شده است.

تصویب آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های اجرایی

- تصویب آیین‌نامه حمایت از فناوریهای نوین در تولید مسکن و رعایت مقررات ملی و مقاوم سازی در هیئت محترم دولت؛
- تصویب آیین‌نامه نظارت بر استاندارد اجباری مصالح ساختمانی به منظور نظارت بر تولید، توزیع و مصرف مصالح ساختمانی و اجرایی شدن آن از سال ۱۳۸۵ در کل کشور؛
- تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه آموزش، تمدید و ارتقاء پایه مهندسین عضو سازمانهای نظام مهندسی و اجرای آن در سطح کشور؛
- تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه تشخیص صلاحیت، رتبه‌بندی و صدور پروانه شرکتهای کنترل و بازرسی ساختمان کشور؛
- تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه تعیین مجریان آموزش دوره‌های تمدید و ارتقاء رشته سازمانهای نظام مهندسی؛
- تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه تشخیص صلاحیت و صدور پروانه اشتغال مدرسین دوره‌های آموزشی ویژه مهندسان؛
- تدوین آیین‌نامه انتشار اوراق مشارکت توسط بانک مسکن و تصویب آن در کارگروه اصل ۱۲۷؛
- تدوین آیین‌نامه حمایت از اجرای مبحث ۱۹ در ساختمانها و تصویب آن در کارگروه ستاد تبصره ۱۳؛
- تدوین شیوه‌نامه‌های مربوط به نظارت عالی، خدمات بهره‌وری و کمک به نظارت گروههای کم درآمد موضوع تبصره (۶) قانون بودجه ۱۳۸۶.
- تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه تشخیص صلاحیت و صدور پروانه سازندگان انبوه مسکن و ساختمان کشور؛
- تدوین آیین‌نامه الگوی خانه نمونه شهری و روستایی؛

۲-۶- سایر قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های طرح مسکن مهر

• قراردادهای، دستورالعملها و توافق‌نامه‌های منعقد شده با سایر دستگاهها و نهادها

- انعقاد قرارداد با بیمه آسیا به منظور زیر پوشش بردن ساخت و سازهای جدید در قالب بیمه تضمین کیفیت ساختمان و پرداخت ۳۰ درصد هزینه بیمه به صورت تشویقی توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛

- انعقاد قرارداد با وزارت کار و امور اجتماعی به منظور شناسایی ۲۴۰ هزار کارگر ساختمانی و آموزش و صدور کارت مهارت برای حداقل ۱۰۰۰۰۰ نفر از آنان در سال جاری؛
- انعقاد توافقنامه مربوط به قرار گرفتن محدوده شهرکهای صنعتی سراسر کشور در حوزه شمول قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان با وزارت صنایع و معادن؛
- انعقاد توافقنامه با وزارت نیرو در مورد تحت پوشش قانون نظام مهندسی قرار گرفتن امور سیم‌کشی و برق‌کاری ساختمانها و مشروط شدن اتصال برق ساختمانها به تأیید مهندسین ناظر معرفی شده از سوی نظام مهندسی؛
- انعقاد توافقنامه با وزارت نیرو با هدف موکول شدن اتصال انشعابات برق و فاضلاب ساختمانها به تأیید شبکه‌های ذیربط توسط مهندسین ناظر معرفی شده از سوی نظام مهندسی کشور؛
- انعقاد توافقنامه با شرکت گاز و وزارت بازرگانی و ابلاغ شیوه‌نامه نحوه نظارت و تأیید لوله‌کشی گاز داخل ساختمانها توسط مهندسین ناظر عضو نظام مهندسی استان؛
- تدوین و امضای توافقنامه‌های مربوط به تأمین مسکن فاقدین مسکن تحت پوشش وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران؛
- امضای توافق با شهرداری و شورای شهر تهران به منظور اجرای آیین‌نامه ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی در تهران؛
- تهیه دستورالعمل تحلیل آسیب‌پذیری و بهسازی لرزه‌ای ساختمانهای بنایی غیرمسلح موجود؛
- تهیه دستورالعمل ضوابط مورد قبول در تولید صنعتی مسکن و ساختمان.

۷-۲- مدیریت و سازمان دهی طرح در سطوح کلان و میانه و خرد

• تأمین زمین

با عنایت به حجم زمین مورد نیاز برای تأمین مسکن در طرح مسکن مهر، دولت بر اساس بند "د" تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و با تهیه و تدوین و تصویب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن بر اساس ماده ۶ این

قانون، اراضی مستعد توسعه مسکونی دستگاهها و نهادهای دولتی را بطور رایگان در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی
قرا داد.

در ادامه وزارت مسکن و شهرسازی- از طریق سازمانهای مسکن و شهرسازی استانها- اقدام به شناسایی اراضی
مستعدی که منطبق بر طرحهای توسعه شهری و ناحیه‌ای و مناسب برای کاربری مسکونی بودند نمود و در تعامل با
دستگاههای مالک زمین و از طریق مصوبه کارگروه مسکن با اعمال ماده ۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه
مسکن این اراضی را (بیش از ۶۰ هزار هکتار زمین) در اختیار گرفت. این زمینها بخش اعظم زمینهای طرح را تشکیل
می دهند. علاوه بر اینها باید به اراضی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی (مانند زمینهای موجود در شهرهای جدید)
و اراضی تامین شده از محل مشارکت با مالکین حقیقی و حقوقی درقبال بهره‌مندی از امتیازات و تسهیلات مسکن مهر
نیز اشاره کرد. همچنین در برخی از مناطق کشور که امکان بهره‌مندی از روشهای فوق‌الذکر وجود نداشت، وزارت
مسکن و شهرسازی اقدام به خرید زمین بصورت نقدی یا تهاتری نموده است.

• مکان‌یابی و آماده‌سازی زمین

با توجه به اینکه عواملی چون سازگاری، آسایش، کارایی، مطلوبیت، سلامتی و ایمنی در انتخاب سایت مناسب در
مورد کاربری مسکونی دخیل می باشند، برنامه‌ریزی و ساخت مجتمع‌های مسکونی پیش از تهیه هرگونه طرح اجرایی و
نحوه ساخت، نیازمند انجام مطالعه‌ای وسیع در خصوص شرایط و امکانات محیطی مورد لزوم و بررسی اثرات و تبعات
احداث آن در آن منطقه می‌باشد که با انجام درست و کامل آن می‌توان شاهد کاهش چشمگیر مشکلات اجتماعی-
اقتصادی و کالبدی سکونتگاهها بود. این موضوع در پروژه‌های مسکن مهر به دلیل اینکه اکثراً در مناطق خارج از شهر
جانمایی شده‌اند موضوعیت بیشتری پیدا می‌کند.

لذا بر اسا دستورالعملی که در خصوص نحوه تهیه و تصویب این طرح‌ها توسط معاونت شهرسازی وزارت مسکن و
شهرسازی تهیه شده است مشاور طرح موظف به ارائه گزارشات مطالعات وضع موجود و پیشنهادی، ضوابط و مقررات
مربوط به مکانیابی، نقشه وضع موجود و مکانیابی و سند الگوی توسعه مسکن شهر در طول دوره طرح می‌باشد.

بررسی مکانیابی پروژه‌ها به صورت توسعه درونی، توسعه روستاهای مستعد، شهرکها، شهرهای جدید، افزایش محدوده و منطقی نمودن تراکم جمعیتی انجام می‌گیرد که در هر مورد با توجه به اینکه شهر مذکور دارای طرح جامع می‌باشد یا نه، روشهای مختلفی ارائه گردیده است.

به عنوان مثال در توسعه درونی برای اراضی خالی در صورت وجود طرح، توسعه براساس ضوابط طرح موجود صورت می‌گیرد و در صورت عدم وجود طرح ملزم به بررسی دقیق و امکان سنجی طرح می‌باشد و در بافت فرسوده نیز با توجه به پتانسیل بافت و امکان جمعیت‌پذیری طرح مورد نظر انجام می‌گیرد.

برای شهرکها، پیش‌بینی شهرک در طرحهای ناحیه مصوب، فاصله مکانی و زمانی مناسب و واقع شدن در خارج از حریم و برای شهرهای جدید، پیش‌بینی در طرحهای فرادست، نزدیکی به مرکز استان و یا شهر دارای ۵۰۰ هزار نفر جمعیت، فاصله حداقلی ۳۵ کیلومتری از شهر در شرایط سکونتگاههای مسکن مهر می‌باشد.

• روش تامین منابع مالی طرح

به طور کلی در برنامه مسکن مهر، متقاضیان بابت زمین بهایی نمی‌پردازند و بخش قابل توجهی از هزینه‌های ساخت (تا ۸۰٪ هزینه ساخت) توسط سیستم بانکی تأمین می‌شود. در ابتدای اجرای طرح از سال ۱۳۸۶ تا اواسط سال ۱۳۸۷ بانک عامل ملی، ملت، تجارت، صادرات، مسکن و رفاه کارگران موظف به پرداخت تسهیلات به برنامه‌های بخش مسکن و از جمله مسکن مهر از محل منابع داخلی گردیدند، لکن با توجه به گستردگی برنامه‌های در دست اجرا و حجم بالای پروژه‌های مسکن مهر از اواسط سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی اقدام به تخصیص خط اعتباری ویژه مسکن مهر نمود و این خط اعتباری در اختیار بانک مسکن قرار گرفت تا از آن محل جهت پرداخت تسهیلات به پروژه‌های مسکن مهر اقدام گردد.

در حال حاضر در پروژه‌های صنعتی سازی مسکن مهر به ازای هر واحد ۲۵۰ میلیون ریال، در پروژه های نیمه صنعتی ۲۲۰ میلیون ریال و در سایر پروژه ها به ازای هر واحد ۲۰۰ میلیون ریال تسهیلات با نرخ سود یارانه‌ای پرداخت می‌گردد. نرخ سود تسهیلات در شهر تهران ۹ درصد، در مراکز استان‌ها ۷ درصد و در سایر نقاط شهری معادل ۴ درصد می‌باشد.

علاوه بر تسهیلات پرداختی به پروژه‌های مسکن مهر، مابقی هزینه‌های ساخت توسط متقاضی و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه تأمین می‌گردد. به منظور یکپارچه‌سازی قیمت و کاهش هزینه‌های اضافی، وزارت مسکن و شهرسازی اقدام به تعیین قیمت پایه نموده است. بدین ترتیب در تفاهم‌نامه‌های سه جانبه منعقد انبوه‌سازان جهت احداث پروژه‌های مسکن مهر، قیمت پایه ساخت به ازای هر متر زیربنای ناخالص ۳۰۰ هزار تومان تعیین گردیده است، که به این قیمت هزینه‌های مشاعات، پارکینگ و آسانسور به نسبت متراژ هر واحد اضافه می‌گردد. همچنین به منظور تسهیل و تسریع فرآیند اجرای پروژه‌ها، انبوه‌سازی که تمایل به مشارکت در طرح را دارند پس از انعقاد تفاهم‌نامه سه جانبه، پروژه را با سرمایه شخصی یا سرمایه شرکت شروع کرده و سهم هزینه‌کرد خود را (علاوه بر تسهیلات بانکی) پس از معرفی متقاضیان، از افراد معرفی شده در مراحل مختلف اخذ می‌نمایند. شایان ذکر است که سازمان‌های مسکن و شهرسازی، متقاضیان واجد شرایط را تا رسیدن به مرحله سوم اخذ تسهیلات به انبوه‌ساز و نیز سیستم بانکی معرفی می‌کنند.

علاوه بر موارد فوق و به منظور کمک هرچه بیشتر به متقاضیان مسکن مهر در راستای تأمین مالی، دولت اقدام به پرداخت یارانه به پروژه‌های این طرح در سرفصل‌هایی مشتمل بر تخفیف عوارض پروانه و تراکم، ترویج مقررات ملی و نظارت عالیه بر ساخت و ساز، مکانیابی، طراحی خدمات مهندسی، بیمه کیفیت و تأسیسات زیربنایی مسکن مهر و احداث مساجد در این طرح را نموده است.

• تأمین تأسیسات زیربنایی و خدمات روبنایی

به استناد اصل بیست و هفتم قانون اساسی، رئیس‌جمهور نمایندگان ویژه ای در کارگروه مسکن تعیین کرده که مصوبات آنها در حکم مصوبات هیات وزیران و مجراست. بر اساس تبصره ۳ مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۶/۲۴ این نمایندگان ویژه، وزارتخانه‌های نیرو و نفت مکلفند هزینه انشعابات گاز، آب، برق و فاضلاب واحدهای مسکونی طرح مسکن مهر را پس از بهره‌برداری از واحدها با تقسیط ۲ ساله دریافت کنند و سازمانها و ادارات مربوط حق دریافت هیچ مبلغی را به غیر از انشعابات نخواهند داشت.^{۳۵}

^{۳۵} ابلاغیه شماره ۱۰۹۱۲۶/ت/۴۳۱۶۹ ن مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۸ ریاست جمهوری.

همچنین طبق مصوبه شماره ۴۱۱۸۸/۱۴۳۷۸۹ مورخ ۸۷/۸/۱۸ هیئت محترم وزیران، یک سوم اعتبار مورد نیاز تأمین آب و برق و اجرای فاضلاب مسکن مهر استان‌ها، از محل اعتبارات استان‌ها و یک سوم نیز توسط وزارت نیرو تأمین می‌شود. یک سوم باقیمانده به صورت ردیف متمرکز در لایحه بودجه هر سال کل کشور پیش‌بینی می‌گردد. طی مصوبات کارگروه مسکن، دو وزارتخانه مذکور مسئولیت تأمین و انتقال آب تا ابتدای زمین‌ها و احداث تصفیه‌خانه فاضلاب را بر عهده داشتند.

بر این اساس برای تأمین تأسیسات مورد نیاز حدود یک میلیون واحد مسکونی در کل کشور مبلغ ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال به اجرای این پروژه‌ها اختصاص یافت که به سه سهم تقسیم شد. برای پیشبرد سریعتر اجرای پروژه‌ها و انجام هماهنگی‌های لازم بین وزارت نیرو و وزارت مسکن و شهرسازی که متولی طرح‌های مسکن مهر بود تفاهم‌نامه‌ای فی مابین این دو وزارتخانه منعقد گردید، براساس این تفاهم‌نامه، وزارت نیرو موظف به شروع اجرای پروژه‌های خود پس از تخصیص سهم ۴,۰۰۰ میلیارد ریال معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری می‌باشد، همچنین موظف به برقراری انشعاب واحدهای مسکونی در قبال دریافت نقدی حق انشعاب از متقاضیان می‌باشد.

از آنجا که شهرهای جدید استان تهران سهم بالایی از واحدهای مسکن مهر را به خود اختصاص داده‌اند، تأمین تأسیسات این شهرهای جدید در اولویت واگذاری قرار گرفتند. درخصوص سایر پروژه‌ها و استان‌ها نیز وزارت مسکن و شهرسازی با همکاری سازمان‌های استانی نسبت به بررسی میزان پیشرفت فیزیکی و تخمین زمان بهره‌برداری اقدام و پروژه‌ها را با اولویت زمانی به وزارت نیرو اعلام کرد تا تأسیسات مورد نیاز پروژه‌های در حال اتمام سریعتر تأمین گردد. وزارت نیرو براساس شرایط مکانی، جغرافیایی و محیطی پروژه‌های مختلف و تعداد واحدهای در حال اجرا، بودجه دریافتی را تقسیم و به شرکت‌های خدمات رسان برای شروع پروژه تخصیص داد. در این راستا طی اجرای پروژه‌ها مشکلات احتمالی و یا عدم هماهنگی‌های موجود از طریق سازمان‌ها به وزارت نیرو اعلام می‌گردد تا هر چه سریعتر به نحو احسن اقدامات انجام گیرد. لازم به ذکر است به منظور تسریع در امکان تأمین خدمات زیربنایی مذکور در صورت نیاز به غیر از منابع مالی ذکر شده فوق، وزارت مسکن و شهرسازی از محل منابع یارانه‌های بخش مسکن نیز برای تأمین خدمات زیربنایی تخصیص می‌دهد.

تأمین تأسیسات روبنایی پروژه‌ها و مجتمع‌های مسکن مهر اعم از مسجد، کاربری‌های آموزشی، تجاری، درمانی و ... براساس ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، برعهده دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط می‌باشد. در طرح‌های شهرسازی مربوط، جانمایی خدمات روبنایی صورت گرفته و زمین آن براساس ماده ۱۰۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰- به دستگاه‌های مربوط واگذار می‌شود و تا نسبت به احداث فضاهای روبنایی، با اولویت در برنامه خود اقدام نمایند. هزینه‌های مربوط به ساخت مساجد نیز از محل یارانه‌های بخش مسکن پرداخت می‌شود.

۲-۸- شیوه‌های کلی اجرای طرح

• ثبت‌نام متقاضیان:

ثبت‌نام از متقاضیان به صورت استانی (از طریق سامانه اینترنتی) انجام پذیرفته است، سپس متقاضیان ثبت نام شده براساس شروط معین طرح، پالایش گردیده و در قالب تعاونی مسکن یا معرفی به واحدهای انبوه‌سازان ساماندهی شده‌اند.

• تأمین زمین:

اراضی مورد نیاز جهت احداث مسکن مهر از طریق اراضی در اختیار وزارت متبوع، تملک اراضی سایر دستگاه‌های دولتی و یا اراضی شخصی (حقیقی یا حقوقی) با هماهنگی مالکان تأمین گردیده است.

• اعطای تسهیلات:

سطح تسهیلات مورد نیاز برای احداث هر واحد مسکونی و نیز نرخ سود اعمال شده در هر منطقه با توجه به منابع در اختیار و متناسب با نوع پروژه تعیین گردیده است.

• پرداخت یارانه:

به منظور کاهش سهم آورده متقاضی از هزینه‌های احداثی، یارانه‌های مختلفی در تأمین هزینه‌های آماده‌سازی، هزینه‌های شهرداری (عوارض، تراکم، پروانه، ...)، انشعابات آب و برق ...، خدمات زیربنایی، بیمه کیفیت و ... پرداخت گردیده است.

• ساخت و ساز:

ساخت و ساز توسط سازندگان ذیصلاح و با نظارت و هماهنگی سازمانهای استانی انجام می‌پذیرد. بازپرداخت تسهیلات و اجاره زمین: مال‌الاجاره اراضی مسکن مهر پس از تحویل کلید از متقاضی اخذ می‌گردد که رقم ناچیزی می‌باشد. همچنین کل مبلغ تسهیلات با نرخ‌های یارانه‌ای پس از تحویل واحد احدائی به متقاضی، در طول ۱۳ سال و به صورت ساده یا پلکانی از متقاضی اخذ می‌گردد.

۹-۲- ساختار اقتصادی و شغلی متقاضیان و ساکنان

علیرغم تلاش‌های انجام شده برای گردآوری اطلاعات مربوط به مشخصات اقتصادی - اجتماعی خانوارهای متقاضی مسکن مهر و همچنین خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی ساخته شده در طرح، در این زمینه اطلاعاتی موجود نبوده و تعاونی‌های مسکن مهر که متولی این امر هستند، چنین اطلاعاتی را جمع‌آوری نکرده‌اند. بررسی این اطلاعات به خصوص در دو مورد، حائز اهمیت است:

۱. مقایسه‌ی متقاضیان بالفعل طرح با متقاضیان پیش‌بینی شده در گروه هدف طرح را ممکن می‌سازد.

۲. امکان بررسی این موضوع فراهم می‌آید که آیا ساکنان واحد مسکونی، مالک واحد نیز هستند یا خیر

فصل سوم

ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر

۳- ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر

مساله مسکن هم از حیث کمی و سطح و رشد مقداری و هم از حیث کیفی و ویژگی های کالبدی و جغرافیائی و محل استقرار و نیز ویژگی های همسایگی، چشم انداز، مرغوبیت فیزیکی و اجتماعی و... نه تنها با متغیرهای اقتصادی (چون سطح درآمد، حجم نقدینگی، سطح قیمت ها و...) بلکه ویژگی های اجتماعی چون مقدار و ساختار جمعیت و توزیع جغرافیائی آن و نیز تحرک های جغرافیائی، ساختار و کارکردهای خانوار، سطح توسعه یافتگی و کارکردها و ساختارهای نهادهای اقتصادی و اجتماعی، ساختار توزیع دارائی ها و درآمد، ساختار مشاغل، سطح فناوری های موجود در اقتصاد و حتی ساختار و کارکرد سیاست های دولت و حتی ماهیت آن ارتباط وثیقی پیدا می کند.

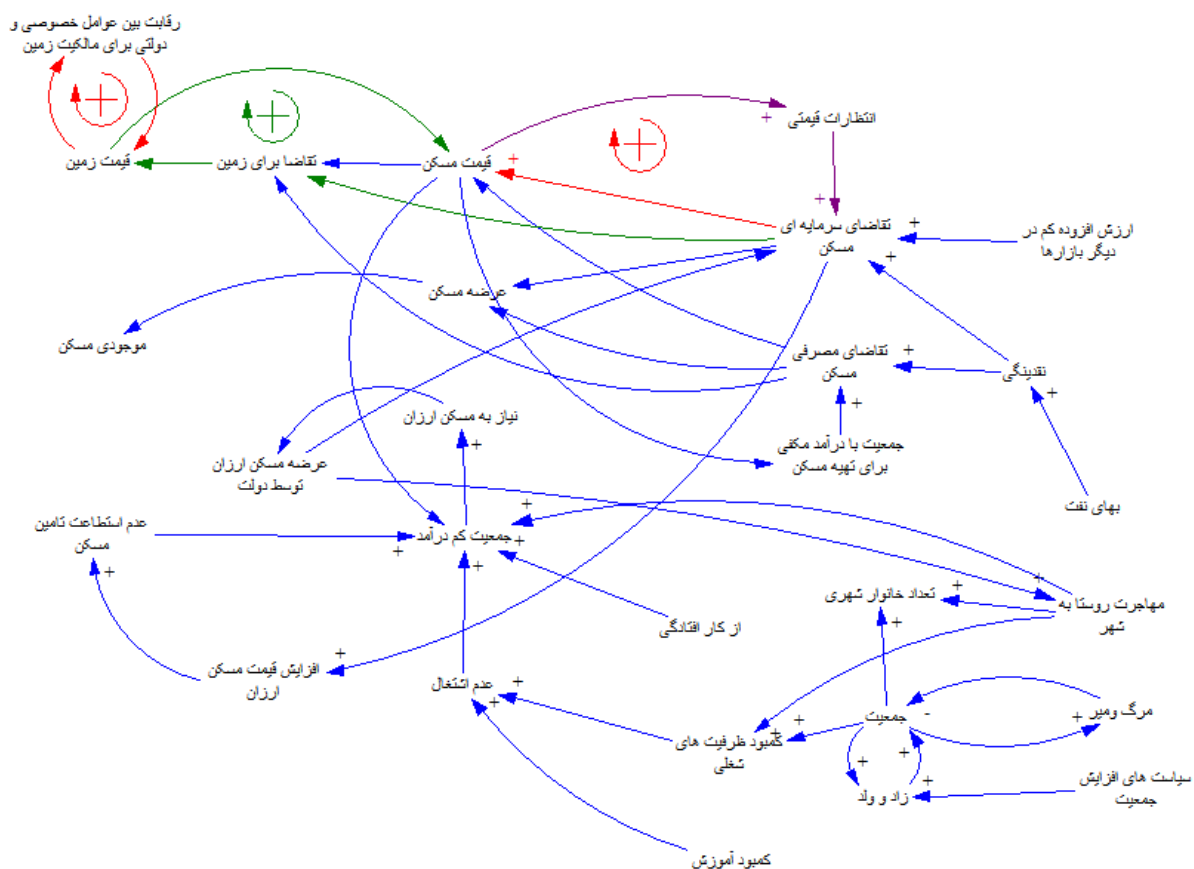
مسکن شهری بخشی از زندگی و مولفه ای بسیار مهم در مناسبات اقتصادی- سیاسی و اجتماعی- فرهنگی و کالبدی - فضائی ساکنان شهر است. این مولفه ارتباط وثیقی با ساختار و کارکرد خانواده، سنت های سکونت، مناسبات شغلی، فعالیت و اشتغال و تامین نیازهای اساسی فردی و اجتماعی ساکنان دارد. براین اساس در طراحی و برنامه ریزی شهری، تامین شایسته این نیازها متناسب با سطوح مختلف فضائی مورد توجه جدی قرار می گیرد. نیازهای یادشده به گونه ای کلی شامل موارد زیر است:

- آب آشامیدنی سالم، شبکه دفع فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و سیستم جمع آوری و دفع زباله
- شبکه معابر داخلی، شبکه حمل و نقل درون شهری و برون شهری و توقفگاههای عمومی
- مراکز تامین خدمات اجتماعی و فرهنگی مورد نیاز و ضروری (مراکز فعالیت ها و مناسک عبادی و مذهبی و ...)
- مراکز خدمات اداری (مراکز انتظامی و امنیتی، و...)
- مراکز بهداشتی و درمانی
- مراکز آموزشی
- مراکز تجاری و تامین نیازهای روزانه، هفتگی، ماهانه و سالانه
- مراکز فعالیت و اشتغال و کسب درآمد
- فضای سبز

به بیان کوتاه، تحلیل مساله مسکن به طور عام و تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد به طور خاص، به دلیل تاثیر و تاثر از متغیرهای بسیاری، در حوزه‌ی تحلیل سیستم‌های پیچیده قرار می‌گیرد. در این سیستم‌ها، هر گونه تغییری و یا اقدامی، آثاری به همراه دارد که می‌تواند مانع از تحقق اهداف تغییر و اقدام انجام شده شود و یا حتی مسائل جدیدی را باعث شود.

نمودار زیر، به صورت شماتیک، این موضوع را نشان می‌دهد:

نمودار ۱-۳- پیچیدگی مساله مسکن، ابعاد مختلف آن و نیاز به نگاه سیستمی



۱-۳- ارزیابی اهداف طرح مسکن مهر

هرگونه موفقیت در اجرای یک طرح در درجه اول منوط به هدف گذاری صحیح برای آن طرح می‌باشد به طوریکه اساسا بدون هدفگذاری نمی توان هیچ معیاری برای ارزیابی یک طرح در اختیار داشت. موفقیت برنامه ها در گرو روشنی و امکان پذیری اهداف و انتخاب درست ابزارها و سیاست هاست.

بنابراین برای بهره‌گیری صحیح، در ابتدای هر حرکتی می‌باید مشخص کرد که قصد داریم به کجا برویم. باید معلوم شود که چه غایتی را مد نظر داریم و رسیدن به چه آرمانی را آرزومندیم. تنها در صورت دادن پاسخ صحیح و دقیق به این سوالات است که می‌توان مقصد را که همان وضع مطلوب می‌باشد مشخص کرد و بعد در راه رسیدن به آن گام برداشت.

تنها در صورت داشتن اهداف از قبل تعیین شده است که می‌توان در طول مسیر همواره و به طور مستمر به ارزیابی عملکرد پرداخت و به صورت مداوم سیاستها را در راستای سیاست بهینه تعدیل نمود. در یک تقسیم بندی کلی می‌توان اهداف برنامه را به سه دسته تقسیم نمود:

(۱) اهداف آرمانی (goals): اهداف بلندمدتی هستند که برای یک مدت طولانی ثابت و غیر قابل تغییرند و به طور کاملاً کیفی بیان می‌شوند و در حقیقت آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه در آنها منعکس شده است. مثلاً استقلال اقتصادی خود اتکایی بیشتر، عدالت اجتماعی یا بهبود سطح زندگی یا اعتلاء فرهنگی از جمله اهداف آرمانی به شمار می‌روند.

با این توضیحات می‌توان «مهرورزی، عدالت گستری، پیشرفت و تعالی مادی و معنوی کشور» که به‌عنوان آرمان‌های دولت نهم برشمرده شده اند را به‌عنوان اهداف آرمانی مسکن مهر معرفی کرد.^{۳۶}

(۲) اهداف کلی (objectives): اهدافی هستند که حد واسط میان اهداف آرمانی و اهداف کمی هستند یعنی باید اهداف کلی، قابل تفسیر و بیان به زبان کمی باشند. به طور مثال اگر عدالت اجتماعی به عنوان هدف آرمانی جامعه تعریف شده باشد، هدف کلی برای آن بهبود وضعیت توزیع درآمد در جامعه می‌باشد. یا اگر استقلال اقتصادی به عنوان هدف آرمانی در برنامه مشخص شده باشد افزایش تولید صنایع اساسی می‌تواند به عنوان هدف کلی آن تعریف شود.

با این توضیحات اهداف کلی مسکن مهر را می‌توان به شرح زیر برشمرد^{۳۷}:

^{۳۶} معاونت امور مسکن و ساختمان وزارت مسکن و شهر سازی و معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری، گزارش جمهور، ضمیمه فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی، شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷؛ جهت گیری دولت نهم در بخش مسکن؛ رویکردها و برنامه‌ها. ص ۲.
^{۳۷} همان صفحات ۵ و ۱۴.

- تأمین مسکن برای خانوارهای فاقد مسکن و کم درآمد
 - کاهش نابرابری در برخورداری از مسکن مناسب بین مناطق مختلف و شهرهای کوچک و بزرگ
 - جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت زمین و مسکن و کاهش آن
 - ارتقاء کیفی مسکن
 - کاهش حاشیه نشینی و جلوگیری از توسعه آن در شهرها
 - بازسازی و نوسازی بافتهای فرسوده
- ۳) اهداف جزئی (Targets): بیان عددی و رقمی اهداف کلی هستند به طور مثال کاهش ضریب جینی از ۰/۴۵ به ۰/۴ به عنوان یک هدف کمی که تعریف کننده هدف کلی بهبود توزیع درآمد یا هدف آرمانی عدالت اجتماعی است می تواند در برنامه لحاظ شود. مجموعه منابع مکتوب و شفاهی موجود از طرح مسکن مهر، اهداف جزئی و کمی این طرح را در دو هدف زیر خلاصه می کند^{۳۸}:
- کاهش ۵۰ درصدی هزینه ساخت مسکن با حذف هزینه زمین
 - تولید ۱,۵ میلیون واحد مسکونی برای گروه‌های کم درآمد فاقد مسکن
- لذا به‌وضوح می توان دید که باوجود گستردگی اهداف آرمانی و تعدد اهداف کلی معرفی شده، اهداف کمی این طرح به همین دو بند محدود شده و موارد مهمی در هدف‌گذاری کمی مغفول واقع شده اند که برخی از آنها به شرح زیراند:
- شاخص‌های نابرابری شهرها در برخورداری از مسکن و میزان کاهش آنها و دوره‌ی زمانی تحقق آن
 - تعداد خانوارهای هدف و وضعیت درآمدی آنها
 - توزیع جغرافیائی خانوارهای هدف و مشخصات آنها
 - توزیع جغرافیائی واحدهای مسکن مهر
 - میزان کاهش یا دوره‌ی زمانی تثبیت قیمت مسکن در شهرها

- میزان کاهش در حاشیه نشینی به تفکیک شهرهای هدف و دوره‌ی زمانی تحقق آن
- حجم یا سطح بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و دوره‌ی زمانی تحقق آن
- شاخص‌های ارتقاء کیفیت و میزان ارتقاء آن

• ویژگی‌های ضروری اهداف

با وجود تاکیدی که بر ضرورت هدفگذاری صورت گرفت باید تاکید کرد که آنچه بیش از هدفگذاری اهمیت دارد هدفگذاری صحیح است. در واقع هدفگذاری آنگاه می‌تواند مزیت‌هایش را آشکار کند که از ویژگی‌های قابل قبولی برخوردار باشد. این ویژگی‌ها اگرچه از طریقی به طرح دیگر متفاوت است اما در برخی اصول از اشتراک برخوردار است که در ادامه این نوشتار به آنها اشاره خواهد شد. مهم‌ترین ویژگی‌های ضروری اهداف در یک برنامه اجتماعی عبارتند از:

- روشنی و صراحت
- قابلیت سنجش کمی
- قابلیت یادگیری و فهم یکسان مخاطبان
- دقت و گزینشی بودن
- تعیین دوره زمانی (سررسید) تحقق
- سازگاری با مبانی نظری
- سازگاری با اهداف بالادست (آرمان‌ها)
- سازگاری با سایر اهداف هم‌عرض
- امکان‌پذیری
- معنادار بودن و توسعه‌ای بودن
- انعطاف‌پذیری

اولین شرطی که یک هدف باید از آن برخوردار باشد جزئی بودن و دقیق بودن است. به این معنی که در هدفگذاری می‌بایست از کلی‌گویی و به کار بردن عبارات مبهم خودداری نمود تا بتوان ارزیابی دقیقی از رسیدن به آن در اختیار داشت.

شرط بعدی این است که هدف یاد شده مدت دار باشد یعنی دستیابی به آن به ابدیت موکول نشده باشد و یا زمان نامحدودی برای تحقق آن در نظر گرفته نشده باشد. حتی اگر زمان در نظر گرفته شده محدود اما بیش از حد متعارف باشد نمی‌توان آن را مدت دار نامید.

ویژگی مهم دیگری که هر هدف باید از آن برخوردار باشد این است که با اهداف سطوح بالاتر خود در تضاد نباشد. به عنوان مثال در سطح یک شرکت اهداف عملیاتی نباید با مأموریت یک شرکت معارض باشد و یا در سطح ملی نباید اهداف یک طرح با قوانین اساسی و یا قانون برنامه توسعه در تعارض باشد. در این صورت بی‌تردید حتی در صورت دستیابی به اهداف، با ائتلاف منابع مواجه خواهیم بود. چنانچه یک طرح دربردارنده اهداف ریزتر باشد لازم است تا این اهداف با یکدیگر سازگار باشند و همچنین به نحوی طراحی شده باشند که روی هم رفته منجر به تحقق اهداف کلان شوند.

۳-۲- ارزیابی مطالعات اقتصادی پشتیبان طرح

طرح مسکن مهر هم در مقایسه با سایر طرح‌های تولید انبوه مسکن یا مسکن اجتماعی پیش از آن و هم در تناسب با حجم عظیم عملیات ساخت و ساز و نیز هزینه‌های اجرای آن با فقر شدید مطالعات پشتیبان در همه حوزه‌ها و به ویژه اقتصاد مواجه است. اولین و مهم‌ترین گزارش رسمی موجود، گزارشی است که در فصلنامه تخصصی دولت اسلامی توسط نهاد ریاست جمهوری تدوین و در فروردین ۱۳۸۷ (حدود یکسال پس از آغاز طرح) انتشار یافته است. در این گزارش ضعف سیاست‌های قبلی در حوزه‌ی مسکن برای حل مشکل مسکن کم‌درآمدها، به ویژه محقق نشدن کمیت‌های مورد انتظار به عنوان توجیهی برای طرح مسکن مهر عنوان شده است. بنابراین این مطالعات، با تعریف اهدافی کمی برای طرح مسکن مهر آغاز می‌شوند و نیازها و ظرفیت‌های لازم برای حصول به این اهداف کمی را تعیین می‌کنند. (فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی / شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷)

۳-۲-۱- مرور ادبیات مسکن مهر در نشریه‌ی تخصصی اقتصاد مسکن

با فاصله دو سال پس از آن، با یک خلاء بزرگ اسناد و گزارش‌های پشتیبان، شماره ۴۷ و ۴۸ (پاییز و زمستان ۱۳۸۹) فصلنامه تخصصی اقتصاد مسکن دربخش ویژه خود در قالب سه مقاله تخصصی و یک سرمقاله به طرح ضرورت‌ها و آثار و پیامدهای مسکن مهر پرداخته است. درادامه گزارشی بسیار اجمالی از موضوع و محتوای مقالات ارائه می‌شود:

۱. مقاله مسکن مهر: رویکردی نو در بخش مسکن

این مقاله که توسط دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی تدوین یافته، با مرور اجمالی سیاست‌های گذشته تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد به ویژه دوسیاست اعطاء زمین و سیاست اجاره به شرط تملیک، این دو و نیز سایر سیاست‌ها را در تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد ناتوان و ناکام معرفی کرده و براساس حجم انبوه تولید مسکن ارزان در طرح مسکن مهر، آنرا رویکردی نوین برای حل مشکل مسکن دهک‌های پایین درآمدی دانسته است اما حتی اشاره‌ای به توان مالی این گروه‌ها و نیز هزینه‌های اجرای طرح درسطوح خردوکلان نکرده است. بخش زیادی از مقاله نیز به شیوه‌های اجرائی پذیرش متقاضیان و واگذاری واحدهای مسکونی به آنان و تسهیلات مالی و تخفیفات اعطائی اختصاص یافته است. (فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره‌های ۴۷ و ۴۸، پاییز و زمستان ۱۳۸۹).

۲. مقاله آثار اجرای برنامه‌ی مسکن مهر بر شاخص‌های اقتصادی (درسطح خرد و کلان)

در این مقاله، دستاوردهای مورد انتظار و پیامدهای طرح درحوزه‌های زیر به صورت خطی بررسی و عمدتاً مثبت ارزیابی شده است:

۱. تولیدملی
۲. رشد اقتصادی
۳. اشتغال
۴. سرمایه‌گذاری
۵. سطح عمومی قیمت‌ها

۶. تقاضای مسکن خانوارهای کم‌درآمد

۷. قیمت

۸. شاخص دسترسی به مسکن

در این مقاله سازوکار و میزان کمی (دست کم برآوردی) تاثیر مسکن مهر بر این متغیرها بررسی نشده، اما نشان داده شده است که اجرای طرح مسکن مهر منجر به رشد اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری (حدود ۳۲۰۰۰۰ میلیارد ریال) و اشتغال برای ۲۶۳۰۰۰۰ نفر و نیز کاهش سطح عمومی قیمت ها (از طریق جذب ۲۸۰۰۰۰ میلیارد ریال نقدینگی) خواهد شد. در سطح خرد نیز این طرح به افزایش تقاضای خانوارهای کم درآمد برای مسکن (از طریق اعطاء تسهیلات ۲۰۰ میلیون ریالی)، کاهش قیمت مسکن شهری (با تولید انبوه مسکن ارزان) و افزایش شاخص دسترسی گروه های کم درآمد و کاهش دوره انتظار آنان از ۵۹ سال به کمتر از ده سال خواهد شد.

۳. مقاله مسکن مهر: اصلاح الگوی مصرف زمین شهری و ارتقای کیفیت زندگی شهری

این مقاله نیز با مقایسه شاخص تراکم جمعیت در سطح در استانهای مختلف (به طور متوسط ۷۷,۶ نفر در هکتار)، این شاخص را بسیار پایین و نشانه اتلاف زمین دانسته و با ارائه همین شاخص در شهرها و محل های اجرای طرح مسکن مهر در استان های مختلف که بطور متوسط ۲۵۰ نفر در هکتار برآورد شده است، این طرح را در افزایش بهره وری زمین بسیار موفق و گامی بلند دانسته است. همچنین بدون اشاره به الگوی معماری و میزان رعایت استانداردهای اجتماعی و نیز استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری در زمینه سرانه های مورد نیاز مسکونی و غیر مسکونی، طرح مسکن مهر را در تامین این سرانه ها و ارتقای کیفیت زندگی موفق دانسته است.

در هر دو دسته‌ی مطالعات، ارزیابی‌ها به صورت ایستا انجام شده و همه‌ی دستاوردهای طرح با فرض ثابت ماندن

سایر شرایط برآورد شده است. کاستی‌های ارزیابی‌های انجام گرفته به شرح زیر است:

الف) ایراد وارد بر ارزیابی اهداف اصلی مسکن مهر: هدف اصلی طرح مسکن مهر، تامین مسکن گروه‌های کم درآمد عنوان شده است (چگنی، ۱۳۸۹). تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در شرایطی صورت می‌پذیرد که گروه هدف طرح، یعنی دهک‌های درآمدی سوم، چهارم و پنجم، مالک واحدهای مسکونی ساخته شده در طرح شوند و یا حداقل در این واحدها سکونت گزینند. ایراد اصلی این است که با فرض تکمیل ساخت واحدهای مسکن مهر، صرف ساخت این واحدها، مالکیت یا سکونت گروه هدف طرح الزاماً محقق نمی‌شود. بر اساس تحلیل‌های انجام شده در این مطالعه که در ادامه این فصل تشریح شده است، محقق نشدن این هدف تا حد زیادی محتمل است. این امر یعنی عدم تحقق هدف پیش‌بینی شده، به دلایل ساختاری و همچنین بر اساس قواعد رفتاری عوامل در بازار مسکن ایران، احتمال وقوع دارد.

ب) ایراد وارد بر ارزیابی اهداف فرعی مسکن مهر: اهداف فرعی عنوان شده در مطالعات پشتیبان طرح مسکن مهر، به اهداف کلان و خرد تقسیم شده‌اند. در گروه اهداف کلان، متغیرهای اشتغال، سطح عمومی قیمت‌ها و رشد اقتصادی مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند و نتایج ارزیابی، مثبت بودن آثار طرح را نشان می‌دهد. ایراد وارد بر این دسته از ارزیابی‌ها این است که اولاً آن قسمت از افزایش فعالیت اقتصادی و اشتغال در بخش مسکن که مربوط به طرح مسکن مهر است، تنها برای طول عمر طرح یعنی تقریباً به مدت یک سال معتبر است و بنابراین اثر پایداری نمی‌تواند داشته باشد، دوماً این ارزیابی‌ها فاقد یک نگاه سیستمی بوده و بنابراین بازخوردهای سیستم در نظر گرفته نشده است.

الف) طرح جامع مسکن به عنوان سند راهبردی، اجرایی

شروع کار دولت نهم با اولین سال اجرای قانون برنامه چهارم توسعه مصادف بوده است. براساس بند ج ماده ۳۰ این قانون وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به تهیه و تصویب طرح جامع مسکن برای ایجاد تعادل در اقتصاد ملی، ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابریها، تا پایان سال اول برنامه چهارم شده است.

دولت با توجه به اهداف بیان شده درصدد اجرای یک چرخش سیاستی از واگذاری بخش مسکن به نظام بازار، به مدیریت و هدایت بازار مسکن از طریق تدارک ساز و کارهای کاهنده قیمت تمام شده (نظیر واگذاری زمین، اعطای تسهیلات ارزان قیمت، اعطای تخفیف در عوارض) درآمد. زیرا در راس دولت این اعتقاد وجود داشت که مکانیسم بازار

قادر به تدارک و تأمین مسکن مناسب برای دهک‌های ۱ تا ۴ نمی‌باشد و در صورت ادامه روند فعلی طول دوره انتظار برای تأمین مسکن ملکی با پس‌انداز یک سوم از درآمد خانوار، برای دهک ۱ حدود ۵۹ سال خواهد بود.

براین اساس، اجرای طرح مسکن مهر از سال ۱۳۸۶ آغاز گردید که در این راستا با اتخاذ سیاست‌هایی همچون پرداخت تسهیلات بانکی با نرخ حداقل (۴٪، ۷٪ و ۹٪)، حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده و تخفیف در هزینه صدور پروانه و زیرساخت‌ها و .. تلاش گردید تا خانوارهای فاقد مسکن، با حداقل آورده مالی بتوانند نسبت به تأمین مسکن دائمی برای خود اقدام نمایند.

براساس تکلیف برنامه‌ای فوق‌الذکر در سال ۱۳۸۵ طرح جامع مسکن مشتمل بر ۵۵ برنامه در قالب ۹ محور راهبردی تهیه و تدوین گردید. راهبردهای پیشنهادی این سند عبارتند از:

۱. تأمین مسکن امن، سالم و در توان خانوارها

۲. ارتقاء کمی و کیفی تولید و عرضه مسکن و تعادل بخشی به بازار مسکن

۳. ارتقاء کیفیت زیست

۴. بهبود اوضاع سکونت

۵. حفظ فرهنگ و هویت اسلامی و ملی

۶.، نوسازی و بازسازی بافتهای فرسوده

۷. بهبود مدیریت بخش مسکن

۸. ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن

۹. برنامه‌های توسعه شهری و روستایی

۱۰. سیاستهای آمایش سرزمین

و محورهای طرح جامع مسکن عبارتند از:

۱. برنامه‌های تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد؛

۲. مقاوم سازی ساختمان های موجود؛

۳. مسکن روستایی؛

۴. برنامه‌های گسترش و بهبود نظام مالی تأمین مسکن؛

۵. تنظیم بازار زمین شهری؛

۶. ارتقاء صنعت ساختمان؛

۷. نوسازی و بازسازی بافت فرسوده؛

۸. حاشیه نشینی و سکونتگاه‌های فرودست؛

۹. مدیریت بخش مسکن.

۳-۳- ارزیابی نیازسنجی مسکن مهر تا سال افق برنامه پنجم (۱۳۹۲)

۳-۳-۱- نیاز سنجی رسمی مسکن مهر

تحولات جمعیتی کشور از چهار دهه گذشته تاکنون بیانگر رشد سریع جمعیت و به موازات آن تسریع روند شهرنشینی بوده است. سیر افزایش جمعیت شهرها، تأمین مسکن اقشار شهرنشین را به یکی از اصلی‌ترین برنامه‌های دولت بدل کرده است. حجم بالا و رو به افزایش تقاضای مسکن، عملاً تأمین زمین شهری مورد نیاز در داخل شهرها را هم با مشکل و هم با هزینه‌های سرسام‌آور مواجه کرده است. با توجه به اینکه تولید مسکن متکی بر پنج عامل اصلی یعنی زمین، سرمایه، نیروی کار، مصالح و مدیریت است، ارزیابی عوامل فوق نشان‌دهنده آن است که تنها عامل اول، یعنی زمین به عنوان مسئولیتی مهم بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و برای سایر عوامل، دولت نقش هماهنگ کننده را به عهده دارد و نقش اصلی را بخش خصوصی ایفا می‌کند. اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین و خصوصاً ایجاد شهرهای جدید را می‌توان از مهم‌ترین سیاست‌های وزارت مسکن و شهرسازی برشمرد که این موضوع در دولت در چارچوب برنامه‌ای خاص و مدون همچون طرح جامع مسکن و طرح واگذاری زمین ۹۹ ساله دنبال می‌شود. سیاست‌های اتخاذ شده دولت در سالهای اخیر، در قالب تبصره ۶ قانون بودجه و سایر برنامه‌های اجرایی، در راستای تعادل بخشی به بازار مسکن بوده است. لذا در راستای سیاست‌گذاری مناسب و حفظ تعادل در بخش، شناسایی تصویری از وضعیت آتی بخش مسکن ضرورت می‌یابد.

به منظور استفاده بهینه از منابع و امکانات و پاسخگویی مناسب به نیازهای واقعی، برنامه واگذاری حق بهره‌برداری از زمین (مسکن مهر)، براساس میزان کمبود مسکن حاصل از نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ و متناسب با توان مالی کم درآمدها طراحی و تدوین شده است.

برای این منظور ابتدا بر مبنای آمار سرشماری ۱۳۸۵، تلاش گردیده است تا میزان کمبود مسکن برآورد شود که این رقم در حدود ۱/۵ میلیون واحد مسکونی در سال بالغ می‌گردد که البته شامل میزان کمبود مسکن در آن زمان، تقاضای ناشی از تشکیل خانواده‌های جدید، کاهش تقاضای ناشی از مرگ و میر و تقاضای ناشی از تخریب و نوسازی می‌باشد. (فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی / شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷)

توزیع این حجم از مسکن در استان‌ها نیز بر اساس عوامل متعددی صورت گرفته است که در ادامه توضیح داده خواهد شد. به منظور برآورد نیاز واقعی هر استان به تولید مسکن مهر یک شاخص ترکیبی برای هر منطقه محاسبه شده است که ترکیبی از حاصل جمع نرخ ازدواج‌های صورت گرفته، نیاز انباشته به مسکن (که خود از شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی بدست آمده) و سهم واحدهای تخریبی می‌باشد. توان تولید مسکن در هر استان نیز با بررسی و تحلیل روند صدور تعداد پروانه‌های ساختمانی استان در دوره‌های گذشته و سرعت پیشرفت پروژه‌ها در هر منطقه محاسبه شده است. با در نظر گرفتن همزمان شاخصهای فوق، برنامه نیاز به تولید مسکن مهر در هر استان تهیه و تدوین و ابلاغ گردیده است. (همان)

بر اساس هرم جمعیتی موجود در کشور، تا سال ۱۳۹۱ جریان فزاینده تقاضا بر بازار مسکن کشور حاکم خواهد بود. با توجه به تقاضای ناشی از خانوارهای جدید و کاهش تقاضای ناشی از مرگ و میر و میزان تخریب و نوسازی واحدهای مسکونی کل نیاز سالانه بخش مسکن به تولید واحدهای مسکونی از یک میلیون و دویست و هشتاد و پنج هزار واحد در سال ۱۳۸۶ به یک میلیون و ششصد و هشتاد و پنج هزار واحد بالغ خواهد شد. لذا برنامه‌ها و سیاستها در بخش مسکن باید با در نظر گرفتن افق آینده تا سال ۱۳۹۱ تدوین گردند. (همان)

جدول ۳-۱- برآورد دولت از نیاز به مسکن طی سالهای ۱۳۹۱-۱۳۸۶ (هزارواحد)

سال	تقاضای ناشی از خانوارهای جدید	کاهش تقاضای ناشی از مرگ و میر	تقاضای ناشی از تخریب و نوسازی	کل نیاز سالانه بصورت انباشته
۱۳۸۶	۸۸۴	۱۵۴	۴۲۱	۱۲۸۵
۱۳۸۷	۹۳۳	۱۵۸	۴۴۳	۱۳۵۶

۱۳۸۸	۹۸۴	۱۶۲	۴۶۷	۱۴۳۱
۱۳۸۹	۱۰۳۸	۱۶۶	۴۹۳	۱۵۱۱
۱۳۹۰	۱۰۹۵	۱۷۰	۵۲۰	۱۶۲۵
۱۳۹۱	۱۱۵۵	۱۷۴	۵۴۹	۱۶۸۵

ماخذ: فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی / شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷

به باور طراحان و برنامه ریزان طرح مسکن، اگرچه عنوان شده که طی دهه اخیر تولید مسکن نسبت به افزایش خانوارها از رشد خوبی برخوردار بوده و در کاهش شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی موثر واقع گردیده است لکن بر این نکته نیز تاکید شده است که این رشد به طور متوازن توزیع نگردیده و به ویژه گروه‌های کم‌درآمد نه تنها از آن بهره‌مند نشده‌اند، بلکه شرایط تأمین مسکن برای آنان بدتر شده است. به عنوان مثال سهم هزینه مسکن از کل هزینه خانوار در گروه‌های متوسط شهری در سال ۱۳۸۵، ۲۹/۵ درصد بوده که برای دهک‌های اول، دوم، سوم و چهارم به ترتیب ۵۶/۷، ۴۰/۵، ۳۸/۳ و ۳۵/۶ درصد و متوسط ۴ دهک اول معادل ۴۳ درصد است. همچنین توان تأمین مسکن براساس ۱۵ برابر هزینه مسکن سالانه (یا ۵ برابر کل هزینه خانوار) براساس متوسط شهری در سال ۱۳۸۵، ۵۱/۹ مترمربع بوده که برای دهک‌های اول، دوم، سوم و چهارم به ترتیب ۹/۱، ۱۷/۲، ۲۲/۴ و ۲۷/۶ مترمربع بوده است و متوسط ۴ دهک اول کمتر از ۲۰ مترمربع، یعنی ۱۹/۱ مترمربع، می‌باشد. (همان)

با این حساب مدت زمان انتظار برای تأمین یک واحد مسکونی ۷۵ متری در سال ۱۳۸۵ برای متوسط خانوارهای شهری ۲۱/۷ سال می‌باشد. متوسط این شاخص برای ۴ دهک اول درآمدی نیز معادل ۵۹ سال است. بنابراین وضعیت مسکن گروه‌های کم‌درآمد به طور کلی در شرایط نامناسبی بوده قرار دارد.

۳-۲- ارزیابی نیاز سنجی مسکن مهر

اگرچه نه فروض کمی و پایه و نه مدل و روش برآورد نیاز در نیاز سنجی رسمی دولت از مسکن در اختیار نیست، اما با شواهد بسیاری این برآورد همراه با خطاهای زیادی ارزیابی می‌شود. علاوه بر نیاز سالانه، به نظر می‌رسد، شاخص دسترسی به مسکن و دوره انتظار خانوارها نیز با چنین خطائی همراه است. برای برآورد دقیق نیاز به مسکن و نیز شاخص دسترسی مالی، در این مطالعه به طور مستقل، شاخص‌های یادشده برآورد خواهند شد.

برای برآورد نیاز به مسکن در ساده ترین روش ممکن، از شاخص‌های رفاهی مسکن صرف‌نظر کرده و متغیرهای محدود تری را مد نظر قرار می‌دهیم. در این تخمین، رشد نیاز به مسکن تنها تابعی از رشد جمعیت و نرخ‌های ازدواج و طلاق است.

در تخمین نیاز به مسکن در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، متغیرهای زیر لحاظ شده‌اند:

۱. نیاز انباشته مسکن در سال‌های قبل

۲. نرخ ازدواج

۳. نرخ طلاق

۴. موجودی واحدهای کلنگی

طلاق نیز می‌تواند نیاز به مسکن را تحت تاثیر قرار دهد، فرض می‌شود که هر طلاق باعث تشکیل دو خانوار جدید می‌شود و نیمی از خانوارهای تازه تشکیل شده به خانه پدری خود باز می‌گردند و نیم دیگر برای مسکن تقاضا ایجاد می‌کنند.

به دلیل موجود نبودن اطلاعات لازم برای تخمین نیاز انباشته به مسکن در نقاط روستایی، نیاز به مسکن در نقاط شهری تخمین زده خواهد شد. اطلاعات لازم برای تخمین نیاز به مسکن در جدول زیر خلاصه شده است:

جدول ۳-۲- اطلاعات لازم برای تخمین نیاز به مسکن^{۳۹}

متغیر	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸
تعداد خانوار	۱۲,۴۰۵,۰۰۰	۱۳,۰۰۷,۳۰۹	۱۳,۶۳۸,۶۱۷	۱۴,۲۷۶,۰۹۵
موجودی مسکن	۱۱,۴۳۲,۰۰۰	۱۱,۸۵۴,۷۹۴	۱۲,۳۸۴,۹۴۶	۱۲,۹۷۳,۹۴۴
تعداد ازدواج	-----	۶۰۲,۳۰۹	۶۳۱,۳۰۸	۶۳۷,۴۷۸
تعداد طلاق	-----	۸۴,۱۲۰	۹۳,۱۰۵	۱۰۵,۹۴۲
تعداد واحد مسکونی تکمیل شده	-----	۴۹۱,۳۸۵	۶۰۱,۲۸۰	۶۶۳,۳۰۷
تعداد واحد مسکونی تخریب شده	-----	۶۸,۵۹۱	۷۱,۱۲۸	۷۴,۳۰۹

^{۳۹} اطلاعات سال ۱۳۸۵ برگرفته شده از نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۸۵ و اطلاعات باقی سال‌ها، برآوردهای روندیابی شده این مشاور است.

با استفاده از روش تخمین تابع نمایی برای سری‌های زمانی ازدواج، طلاق، تعداد واحد مسکونی تکمیل شده و تخریب شده، پیش‌بینی نیاز به مسکن تا سال ۱۳۹۴ در جدول زیر خلاصه شده است:

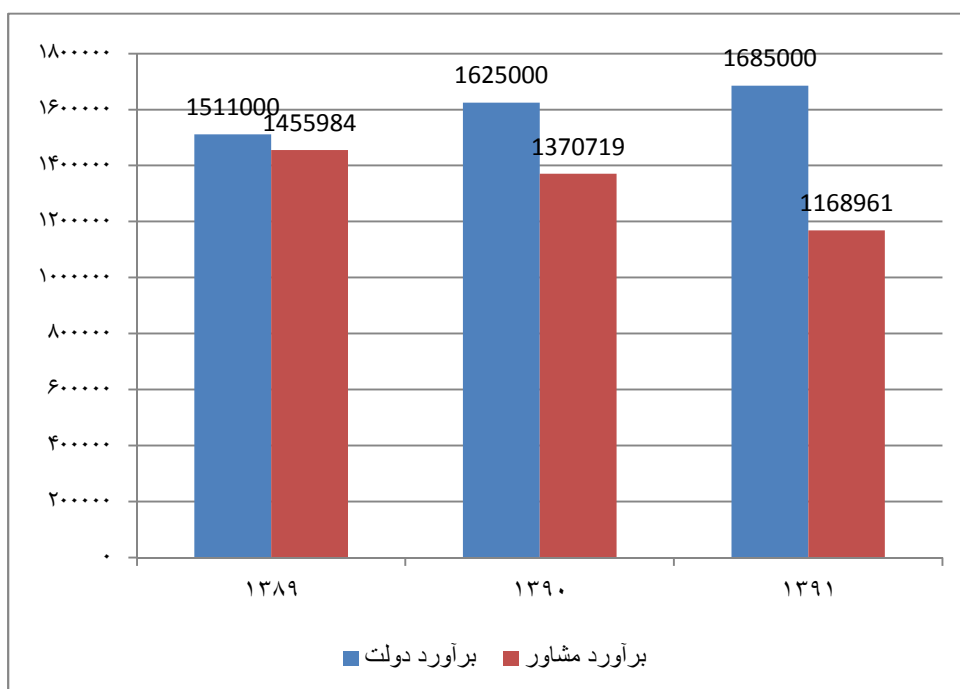
جدول ۳-۳- تخمین تابع نمایی برای سری‌های زمانی ازدواج، طلاق، تعداد واحد مسکونی تکمیل شده و تخریب شده، پیش‌بینی نیاز به مسکن تا سال ۱۳۹۴^{۴۰}

متغیر	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
تعداد خانوار	۱۵,۱۳۶,۷۶۶	۱۵,۸۸۲,۰۷۹	۱۶,۶۵۵,۰۴۹	۱۷,۴۵۷,۲۳۰	۱۸,۲۹۰,۳۱۵	۱۹,۱۵۶,۱۴۸
موجودی مسکن	۱۳,۶۸۰,۷۸۲	۱۴,۵۱۱,۳۶۰	۱۵,۴۸۶,۰۸۸	۱۶,۶۲۸,۶۹۱	۱۷,۹۶۶,۷۵۳	۱۹,۵۳۲,۳۳۷
نیاز به مسکن	۱,۴۵۵,۹۸۴	۱,۳۷۰,۷۱۹	۱,۱۶۸,۹۶۱	۸۲۸,۵۳۸	۳۲۳,۵۶۲	-۳۷۶,۱۸۹

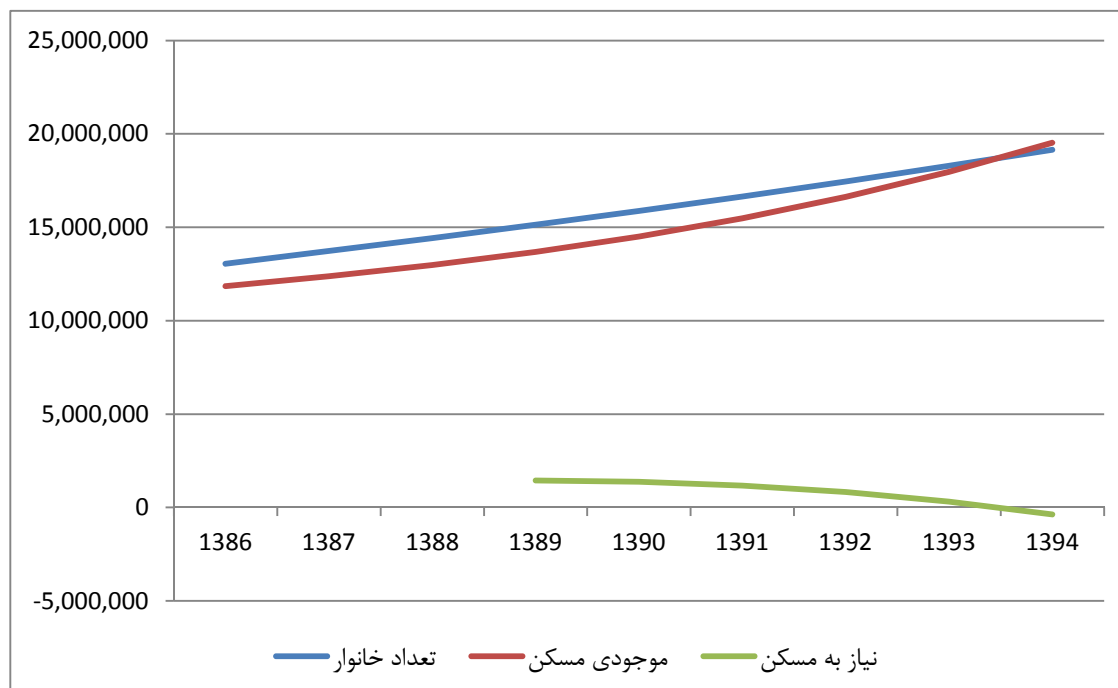
^{۴۰} محاسبات مشاور

در صورتی که مکانیزم‌های ایجاد کننده سری‌های زمانی ازدواج، طلاق، تعداد واحد مسکونی تکمیل شده و تخریب شده طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ تغییر نکند، در سال ۱۳۹۴ موجودی مسکن بیش از تعداد خانوارها خواهد بود و بنابراین تنها مساله‌ی موجود در تامین مسکن، عدم توانائی خانوارها خواهد بود.

نمودار ۳-۲- مقایسه برآورد دولت و مشاور از میزان نیاز به مسکن در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱



نمودار ۳-۳- روند تغییرات تعداد خانوار، موجودی مسکن و نیاز به مسکن



۳-۳- توزیع جغرافیائی تولید مسکن مهر و نیاز سنجی استانی مسکن

با توجه به هدفگذاری عدالت اجتماعی به عنوان هدف آرمانی طرح مسکن مهر و نیاز تاکید مستمر دولت بر دستیابی به عدالت منطقه ای و نیز تمرکززدائی جمعیتی و اقتصادی از کلان شهرها به ویژه تهران، به طور ابتدائی انتظار می رود تولید و ساخت واحدهای مسکن مهر در مناطق مختلف به گونه انجام شده باشد که از ویژگی های زیر برخوردار باشد:

- تناسب میان میزان تولید با نیاز کمی مناطق
 - تناسب تولید مسکن با شاخص محرومیت و به ویژه شاخص های کیفی مسکن
 - سهم نسبی پایین تر استان های توسعه یافته و برخوردار از کلان شهرها در مقایسه با سایر استان ها
- بنابراین یکی از موارد مهمی که به هنگام ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر باید مورد توجه قرار گیرد رعایت شاخص های عدالت و ملاحظات آمایشی دولت چه در ساخت و چه در واگذاری می باشد. در ادامه و برای بررسی این

موضوع به بررسی توزیع جغرافیایی واحدهای مسکونی مهر در استانهای مختلف پرداخته خواهد شد و نسبت میان این توزیع با نیاز و کمبود مسکن در استانها مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

برای این منظور توزیع جغرافیایی واحدهای مسکونی مهر اولاً به تفکیک استانی مورد بررسی قرار می‌گیرد و ثانياً در هر استان به تفکیک توزیع میان شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر و شهرهای جدید مقایسه خواهد شد. لازم به ذکر است که برای بررسی دقیقتر نحوه توزیع عادلانه واحدها، دسته بندی مزبور با دسته بندی از جهت نوع قرار داد یعنی تعاونیها، خودمالکیها و قرار دادهای سه جانبه نیز مطابقت داده خواهد شد. نتایج آماری این بررسی را در جدول ذیل می‌توان مشاهده نمود.

جدول ۳-۴- توزیع جغرافیایی واحدهای مسکونی مهر به تفکیک استان و نوع قرارداد ساخت

استان	دسته بندی	قرارداد (واحد)		
		خود مالکین	تعاونی ها	سه جانبه
آذربایجان شرقی	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۰۴۷۱	۱۲۵۰۹	۴۴۹۰
	زیر ۲۵ هزار نفر	۹۴۱۹	۶۷۷۳	۰
	شهر جدید	۵۱۴۳	۱۹۹۸	۲۸۱۶۲
آذربایجان غربی	بالای ۲۵ هزار نفر	۷۵۷۲	۲۴۷۲۳	۲۳۲۸
	زیر ۲۵ هزار نفر	۹۶۵۵	۱۷۸۰	۰
	شهر جدید	۰	۰	۰
اردبیل	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۸۶۶۰	۱۲۶۵۰	۳۵۷۲
	زیر ۲۵ هزار نفر	۳۹۰۱	۱۹۶۰	۰
	شهر جدید	۰	۰	۰
اصفهان	بالای ۲۵ هزار نفر	۴۳۳۳۰	۱۴۶۹۰	۸۹۹۲
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۷۷۱۸	۹۶۰۱	۰
	شهر جدید	۹۱۱۴	۱۴۹۶۶	۲۵۳۶۰
ایلام	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۵۳۰	۷۱۳۷	۱۴۴۳
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۶۷۲	۳۲۵	۰
	شهر جدید	۰	۰	۰
بوشهر	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۰۱۸۶	۳۴۱۸	۳۱۳۶
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۰۰۱۹	۱۸۲۸	۰
	شهر جدید	۲۱۷۷	۲۰۹۴	۷۲۶
تهران	بالای ۲۵ هزار نفر	۵۳۶۷۲	۱۹۹۵۹	۱۶۳۱۹

۰	۲۳۶۷۲	۱۶۰۲۶	زیر ۲۵ هزار نفر	البرز
۹۲۵۳۸	۱۶۷۲۳	۲۰۱۵	شهر جدید	
۱۹۲۳۳	۴۸۵۴	۹۷۶۴	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۶۷۱۸	۱۷۲۷	زیر ۲۵ هزار نفر	
۴۲۱۱۰	۱۰۸۸۹	۸۷۰	شهر جدید	
۳۶۷۶	۶۳۴۷	۲۶۴۳	بالای ۲۵ هزار نفر	چهارمحال و بختیاری
۰	۱۳۶۷	۵۱۶۷	زیر ۲۵ هزار نفر	
۰	۰	۰	شهر جدید	
۵۳۹۰	۱۰۵۶۰	۳۱۷۱	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۴۰۶۷	۲۹۷۳	زیر ۲۵ هزار نفر	خراسان جنوبی
۰	۰	۰	شهر جدید	
۱۴۸۰۸	۱۳۴۰۱	۲۵۱۸۶	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۸۰۰۹	۱۱۱۳۳	زیر ۲۵ هزار نفر	
۱۴۶۶۳	۲۹۰۱۴	۷۹۷	شهر جدید	خراسان رضوی
۶۲۸۱	۸۷۵۴	۶۱۶۳	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۲۴۲۶	۲۷۹۶	زیر ۲۵ هزار نفر	
۰	۰	۰	شهر جدید	
۱۶۳۹۶	۴۱۹۶۳	۱۹۹۰۶	بالای ۲۵ هزار نفر	خراسان شمالی
۰	۳۶۹۶	۹۴۲۲	زیر ۲۵ هزار نفر	
۱۰۱۶۶	۹۸۳	۹۹۴	شهر جدید	
۶۸۴۰	۶۳۳۳	۱۴۵۵۴	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۸۷۰	۲۸۱۹	زیر ۲۵ هزار نفر	خوزستان
۰	۰	۰	شهر جدید	
۱۲۱۲۶	۱۴۴۰۴	۱۸۸۰	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۳۱۵۷	۱۸۲۶	زیر ۲۵ هزار نفر	
۰	۰	۰	شهر جدید	زنجان
۱۴۴۵	۱۰۱۷۲	۲۶۰۴	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۲۷۵۱	۷۴۲	زیر ۲۵ هزار نفر	
۸۰۴	۰	۰	شهر جدید	
۷۱۷۸	۱۲۸۷۲	۲۸۲۹۲	بالای ۲۵ هزار نفر	سیستان و بلوچستان
۰	۱۱۲۵۸	۲۰۳۶۵	زیر ۲۵ هزار نفر	
۱۸۳۹۷	۶۷	۸۳۵۶	شهر جدید	
۱۴۷۲۳	۱۴۵۵۴	۱۲۹۹۴	بالای ۲۵ هزار نفر	
۰	۴۷۱	۴۷۸۷	زیر ۲۵ هزار نفر	قزوین

شهر جدید	•	•	•
قم	بالای ۲۵ هزار نفر	۷۵۷۸	۱۸۶۷۳
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۲۵۸	۱۴۱۲
	شهر جدید	•	•
کردستان	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۰۸۶۹	۱۲۰۶۳
	زیر ۲۵ هزار نفر	۳۰۶۵	۱۸۴۸
	شهر جدید	•	•
کرمان	بالای ۲۵ هزار نفر	۹۵۸۶	۱۹۵۹۴
	زیر ۲۵ هزار نفر	۸۵۴۱	۲۰۲۸
	شهر جدید	•	•
کرمانشاه	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۴۵۹۴	۲۲۸۲۸
	زیر ۲۵ هزار نفر	۳۱۶۴	۳۰۵۲
	شهر جدید	•	•
کهکیلویه و بویراحمد	بالای ۲۵ هزار نفر	۶۰۸۷	۴۵۱
	زیر ۲۵ هزار نفر	۴۳۳۴	۷۱۱
	شهر جدید	•	•
گلستان	بالای ۲۵ هزار نفر	۱۹۶۴۴	۴۳۹۲
	زیر ۲۵ هزار نفر	۵۳۸۵	۴۲۲۷
	شهر جدید	•	•
گیلان	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۱۵۰۸	۱۷۴۵۹
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۶۷۴۹	۱۷۴۶
	شهر جدید	•	•
لرستان	بالای ۲۵ هزار نفر	۲۲۶۲۰	۸۸۷۳
	زیر ۲۵ هزار نفر	۴۳۶۶	۷۳
	شهر جدید	•	•
مازندران	بالای ۲۵ هزار نفر	۳۹۱۸۴	۶۵۷۶
	زیر ۲۵ هزار نفر	۱۳۷۰۸	۲۷۱۳
	شهر جدید	•	•
مرکزی	بالای ۲۵ هزار نفر	۷۶۳۲	۱۱۸۰۸
	زیر ۲۵ هزار نفر	۸۱۸۷	۲۳۵۰
	شهر جدید	۵۹	•
هرمزگان	بالای ۲۵ هزار نفر	۸۸۱۹	۲۰۴۹۱
	زیر ۲۵ هزار نفر	۵۹۰۰	۸۱۲۹
	شهر جدید	۳۰۱	•

۷۷۵۲	۸۶۹۳	۱۰۰۹۰	بالای ۲۵ هزار نفر	همدان
۰	۴۳۳۰	۶۰۳۶	زیر ۲۵ هزار نفر	
۰	۰	۰	شهر جدید	
۲۲۲۶	۱۱۱۵۲	۵۳۹۱	بالای ۲۵ هزار نفر	یزد
۰	۲۸۲۸	۱۰۸۴	زیر ۲۵ هزار نفر	
۰	۰	۰	شهر جدید	
۲۵۵۰۱۵	۴۱۳۴۵۴	۴۷۰۶۶۴	بالای ۲۵ هزار نفر	کشور
۰	۱۲۶۱۷۶	۲۱۳۹۴۴	زیر ۲۵ هزار نفر	
۲۳۵۴۵۰	۷۶۷۳۴	۲۹۵۲۵	شهر جدید	

ماخذ: وزارت راه و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی، تجهیز منابع و اقتصاد مسکن، گزارش پیشرفت طرح مسکن مهر،

اردیبهشت ۱۳۹۱

یکی از مظاهر فقر مسکن، نابرابری فضایی مسکن در کشور است که شایسته است در سیاست‌های این بخش مد نظر قرار گیرد. در برخی از استان‌های کشور کاستی مسکن وجود دارد و در برخی دیگر مازاد آن. کاستی مسکن در همه‌ی استان‌هایی که با کمبود مسکن مواجه هستند نیز شدت یکسانی ندارد. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مسکن در هر استان - که می‌تواند به عنوان یک متغیر نماینده برای عرضه مسکن باشد - متناسب با جمعیت استان‌های کشور نیست. رفیعی^{۴۱}، در مطالعه‌ای سهم استان تهران از سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را بیش از سهم جمعیتی آن برآورد کرده است - سهم سرمایه‌گذاری مسکن در تهران بیش از ۳۲٪ بوده در حالی که سهم جمعیتی این استان نزدیک به ۱۸٪ بوده است.

^{۴۱} رفیعی، مینو، (۱۳۸۲)، سرمایه‌گذاری در مسکن در مناطق مختلف کشور، نابرابری‌ها و راه‌حل‌ها، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴، ص ۱۹.

انتظار می‌رود این عدم تناسب عرضه مسکن با نیاز به مسکن در استان‌های مختلف کشور در برنامه‌ریزی‌های کمی تولید مسکن در طرح مسکن مهر مورد توجه قرار گرفته باشد. در مطالعه‌ی رفیعی (۱۳۸۲)، استان‌های کشور از حیث وضعیت مسکن در پنج گروه زیر رده‌بندی شده‌اند:

جدول ۳-۵- رده‌بندی استان‌ها از حیث وضعیت مسکن ۱۳۷۵-۱۳۸۰

وضعیت	استان
بهترین وضعیت نسبی	تهران، مرکزی، یزد، قزوین
مناسب	کرمان، خراسان، بوشهر، فارس، اصفهان، سمنان، لرستان، قم، هرمزگان، همدان
قابل قبول	خوزستان، ایلام، زنجان، چهارمحال و بختیاری، آذربایجان غربی، اردبیل، مازندران، آذربایجان شرقی، کهگیلویه و بویراحمد
نامناسب	کرمانشاه، گیلان، گلستان
بحرانی	کردستان، سیستان و بلوچستان

در گزارش تلفیقی طرح‌های جامع مسکن استان‌های کشور نیز، کمبود مسکن در استان‌های مختلف کشور تخمین زده شده است. در سال ۱۳۹۱ که افق طرح مسکن مهر است، مقادیر تخمین زده شده مطابق جدول صفحه بعد بوده است:

جدول ۳-۶- تطابق ساخت واحدهای مسکونی مهر با نیاز استانی مسکن^{۴۲}

استان	نیاز برآورد شده در سال ۱۳۹۱	تعداد واحد برنامه‌ریزی شده در مسکن مهر	تعداد واحدهای مسکونی مازاد	درصد مازاد
اردبیل	۸۸۷۱	۳۲،۷۴۵	۲۳،۸۷۴	۲۶۹
اصفهان	۵۴،۳۱۴	۱۱۸،۴۳۵	۶۴،۱۲۱	۱۱۸
ایلام	۶،۱۹۷	۱۰،۸۹۲	۴،۶۹۵	۷۶
آذربایجان شرقی	۴۱،۲۳۳	۷۷،۸۹۱	۳۶،۶۵۸	۸۹
آذربایجان غربی	۳۲،۰۸۲	۲۶،۸۰۷	-۵،۲۷۵	-۱۶
بوشهر	۸،۶۸۸	۲۶،۸۷۲	۱۸،۱۸۴	۲۰۹
تهران	۱۴۳،۵۲۰	۲۰۹،۷۲۶	۶۶،۲۰۶	۴۶
چهارمحال و بختیاری	۴،۹۴۱	۱۸،۳۰۹	۱۳،۳۶۸	۲۷۱
خراسان جنوبی	۵،۷۴۸	۲۱،۸۶۸	۱۶،۱۲۰	۲۸۰

^{۴۲} گزارش تلفیقی طرح‌های جامع مسکن در استان‌های کشور

۲۹	۱۷,۰۰۰	۷۶,۰۳۷	۵۹,۰۳۷	خراسان رضوی
۱۲۷	۱۱,۴۷۸	۲۰,۵۱۱	۹,۰۳۳	خراسان شمالی
۱۰۰	۴۳,۵۸۱	۸۷,۰۰۲	۴۳,۴۲۱	خوزستان
۱۴۴	۱۵,۱۵۱	۲۵,۶۴۸	۱۰,۴۹۷	زنجان
۱۴۷	۱۵,۷۰۵	۲۶,۳۸۴	۱۰,۶۷۹	سمنان
-۳۶	-۱۰,۴۰۰	۱۸,۱۹۶	۲۸,۵۹۶	سیستان و بلوچستان
۹۷	۳۸,۶۱۹	۷۸,۲۷۹	۳۹,۶۶۰	فارس
۲۶۲	۳۱,۸۲۵	۴۳,۹۵۴	۱۲,۱۲۹	قزوین
۸۰	۱۳,۷۸۸	۳۰,۹۶۹	۱۷,۱۸۱	قم
۱۲۶	۱۸,۶۳۷	۳۳,۴۴۳	۱۴,۸۱۶	کردستان
۵۴	۱۴,۱۰۰	۳۹,۹۸۰	۲۵,۸۸۰	کرمان
۱۲۳	۲۵,۶۳۴	۴۶,۵۰۰	۲۰,۸۶۶	کرمانشاه
۷۸	۵,۱۷۶	۱۱,۸۰۶	۶,۶۳۰	کهگیلویه و بویراحمد
۱۲۶	۱۸,۲۱۹	۳۲,۶۴۴	۱۴,۴۲۵	گلستان
۲۰۲	۳۳,۹۴۲	۵۰,۷۳۲	۱۶,۷۹۰	گیلان
۲۰۷	۲۵,۰۱۲	۳۷,۰۷۶	۱۲,۰۶۴	لرستان
۱۴۴	۳۰,۲۰۴	۵۱,۱۲۱	۲۰,۹۱۷	مازندران
۶۲	۹,۲۳۷	۲۴,۱۶۸	۱۴,۹۳۱	مرکزی
۱۷۱	۲۲,۹۶۳	۳۶,۳۶۲	۱۳,۳۹۹	هرمزگان
۵۷	۹,۷۳۸	۲۶,۸۵۴	۱۷,۱۱۶	همدان
۶۴	۶,۱۰۴	۱۵,۶۳۸	۹,۵۳۴	یزد
۹۸	۷۰۹,۷۴۰	۱,۴۳۲,۹۳۴	۷۲۳,۱۹۴	کل کشور

با مقایسه تخمین نیاز به مسکن در طرح‌های جامع مسکن استانی و واحدهای دارای قرارداد ساخت در مسکن مهر، مشخص می‌شود که تقریباً در تمامی استان‌های کشور - به جز استان‌های سیستان و بلوچستان و آذربایجان غربی که از اتفاق با معیارهای توسعه استانی جزء استان‌های کم توسعه یافته محسوب می‌شوند و در جدول شاخص‌های مسکن در سطوح متوسط به پایین ارزیابی شده‌اند- در سال ۱۳۹۱، با اضافه عرضه واحدهای مسکونی روبرو خواهیم بود. درصد مازاد در جدول بالا، ناهمگونی عرضه واحدهای مسکونی مهر را در استان‌های مختلف کشور نشان می‌دهد. درصد مازاد، به صورت نسبت اضافه عرضه واحدهای مسکونی به نیاز مسکن در استان تعریف شده است. اما با توجه به جدول رده‌بندی استان‌های کشور از حیث وضعیت مسکن، برنامه‌ریزی کمی واحدهای مسکونی مهر، با اولویت‌های استانی کاملاً تطابق ندارد؛ در استان قزوین که در رده بهترین وضعیت نسبی از حیث مسکن قرار داشته است، درصد

مازاد معادل ۲۶۲٪ است. همچنین است برای استان‌های بوشهر، اصفهان، سمنان، لرستان و هرمزگان. از سوی دیگر، استان سیستان و بلوچستان همچنان با کمبود مسکن به میزان ۳۶٪ در سال ۱۳۹۱ مواجه خواهد بود. به نظر می‌رسد هیچ منطقی بر میزان عرضه مازاد (جز توان سازماندهی و مدیریت استان‌ها برای بسیج سازندگان) وجود نداشته باشد، اما استان‌های تهران، اصفهان، خراسان رضوی، آذربایجان شرقی، فارس و قم نیز به عنوان استان‌هایی که کلان‌شهرها سهم بالایی در جمعیت شهری آن‌ها دارند، هم‌چنان با مازاد تولید و عرضه مسکن بین ۳۰ تا ۱۰۰ درصد مواجه‌اند.

۳-۴- ارزیابی تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد براساس توانایی مالی

هم‌چنان که گفته شد تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد (دهک‌های درآمدی اول و دوم و احتمالاً سوم)، یکی از اهداف اصلی و اولویت‌دار طرح مسکن مهر است. برای تحقق این هدف، انتظار می‌رفت دو ابزار اصلی به کار گرفته شوند:

- کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل واحدها با رعایت استانداردهای سرانه از طریق حذف هزینه زمین
- تعیین سقف و برنامه زمانی پرداخت ودیعه نقدی اولیه و تکمیلی و اقساط بازپرداخت تسهیلات بانکی متناسب با توان مالی گروه‌های هدف

به نظر می‌رسد با حذف هزینه‌های خرید زمین، هزینه‌های تولید در واحدهای مسکن مهر تا حد زیادی تعدیل شده است، اما سایر هزینه‌های آن از جمله ساخت، محوطه‌سازی و تجهیز واحدها بیش از حد انتظار بوده تحقق اهداف طرح را با تردید مواجه کرده است. با این وجود برای بررسی دقیق تحقق هدف تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد، پرداخت هزینه‌های تعیین شده برای این گروه‌ها مورد امکان‌سنجی قرار می‌گیرد. برای این بررسی، ابتدا روند تحول هزینه‌های خانوارها و سهم هزینه مسکن در آن در یک دهه گذشته به تفکیک دهک‌های درآمدی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس توانایی مالی آن‌ها برای خرید واحدهای مسکن مهر ارزیابی می‌شود.

۳-۴-۱- بررسی روند سهم مسکن در هزینه‌ی خانوارها

یکی از معیارهایی که برای سنجش میزان اهمیت مسکن مورد استفاده قرار می‌گیرد، محاسبه سهم مسکن در هزینه‌های سالانه خانوارهای کشور است. البته با در دست داشتن این شاخص می‌توان به یک تصویر کلی از اهمیت

مسکن دست یافت. حتی اگر رقم مطلق برآورد شده از اجزاء هزینه های خانوار دقیق نباشد، مقایسه سهم گروه های مختلف هزینه ای با یکدیگر و نیز مقایسه این سهم ها در دهک های درآمدی هم در یک مقطع زمانی و هم در طول زمانی نسبتاً طولانی، امکان مقایسه های ایستا و پویای سهم و اهمیت مسکن و سیر تحول آن را بدست می دهد، ضمن آن که از این داده ها می توان شاخص های مناسب دیگری برای مقایسه بدست آورد.

سهم هزینه های مسکن خانوارهای شهری ایران در دهه گذشته در کنار ارقام مطلق این هزینه ها در این دوره در جدول زیر داده شده است. هم چنین داده های تفکیکی هزینه های خانوار در این دوره به تفکیک دهک های درآمدی در دست است.

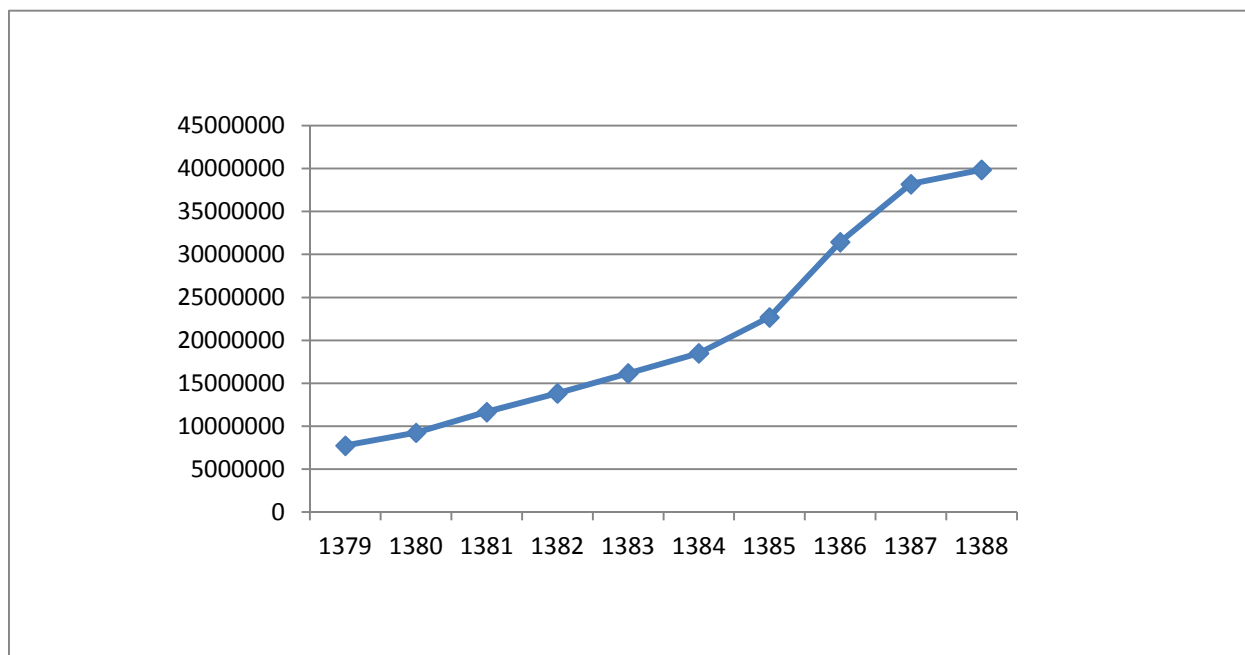
داده های این جدول حاکی از این است که طی دوره مورد بررسی، رقم مطلق هزینه های مسکن خانوارها با نرخ بزرگ تری نسبت به کل هزینه های آن ها افزایش یافته است و در پی آن سهم این گروه هزینه ای به طور مستمر افزایش یافته و از ۲۶ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۳۳ درصد در سال ۱۳۸۷ رسیده است که افزایشی ۷ درصدی را نشان می دهد و در سال ۱۳۸۸ با اندکی کاهش به ۳۱ درصد تنزل یافته است. شاید یک علت مهم این روند، نرخ های بالاتر افزایش قیمت خرید و اجاره مسکن در مقایسه با نرخ عمومی تورم در کشور بوده است. معنای روشن و تفسیر اقتصادی این روند، کاهش دائمی قدرت خرید عمومی خانوارها و به ویژه توانائی آن ها برای بهره گیری از خدمات مسکن است.

جدول ۳-۸- متوسط هزینه ناخالص سالانه یک خانوار شهری طی سال های ۱۳۷۹-۱۳۸۸

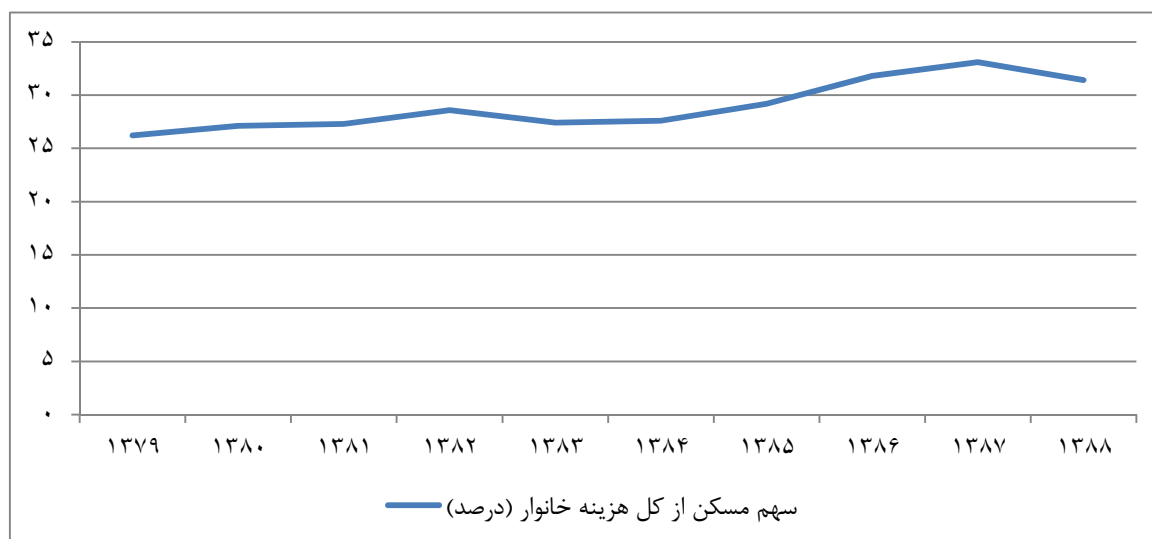
سال / هزینه	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸
	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه	رقم هزینه
جمع کل هزینه ناخالص (ریال)	۲۹۵۵۳۳۵۱	۳۴۰۹۵۰۸۵	۴۲۶۹۶۶۸۸	۴۸۳۵۰۱۸۴	۵۹۰۴۸۸۲۸	۶۷۰۲۹۰۸۹	۷۷۷۰۳۹۷۹	۹۸۸۱۶۹۲۵	۱۱۵۴۴۵۳۹۸	۱۲۷۱۳۹۱۳۴
مسکن، آب و برق و سایر سوخت ها (ریال)	۷۷۴۵۶۴۸	۹۲۵۱۰۷۵	۱۱۶۶۵۲۳۷	۱۳۸۴۱۳۵۰	۱۶۱۵۴۰۷۱	۱۸۵۱۱۵۳۸	۲۲۶۹۰۲۴۹	۳۱۴۶۲۳۰۵	۳۸۲۱۱۱۵۸	۳۹۸۷۸۷۰۷
سهم مسکن از کل هزینه خانوار (درصد)	۲۶,۲	۲۷,۱	۲۷,۳	۲۸,۶	۲۷,۴	۲۷,۶	۲۹,۲	۳۱,۸	۳۳,۱	۳۱,۴

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۳-۴- متوسط هزینه مسکن، آب، برق، گاز و سایر سوخت ها در خانوارهای شهری طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۸ (ریال)

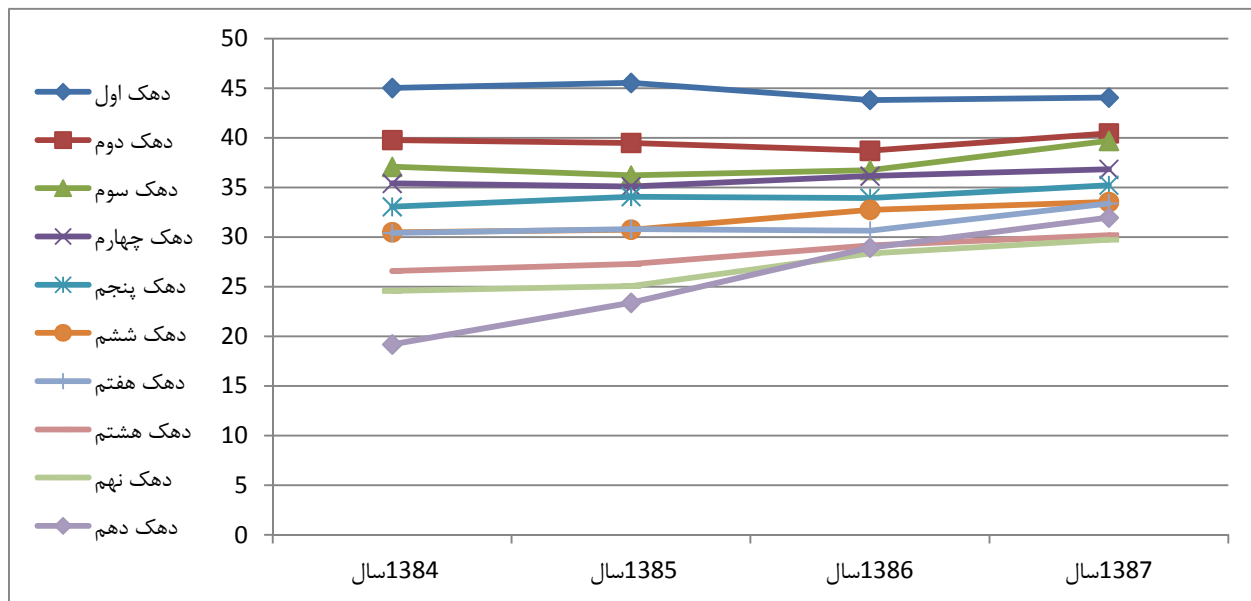


نمودار ۳-۵- سهم مسکن از کل هزینه خانوار طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۸ (درصد)



از سوی دیگر، آمار موجود در زمینه سهم مسکن از کل هزینه خانوار به تفکیک دهک های درآمدی در سال های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ نشان دهنده این موضوع است که به جز دهک اول، در بقیه دهک ها، سهم هزینه ی مسکن افزایش یافته است.

نمودار ۳-۶- سهم هزینه‌ی مسکن به تفکیک دهک‌های درآمدی



و باز علت اصلی ثابت ماندن سهم مسکن دهک اول در کل هزینه‌های آن‌ها این است که این گروه که فقیرترین و کم‌درآمدترین دهک جمعیتی کشور است، برای تامین سایر نیازهای اساسی خود به ویژه غذا و پوشاک که در حداقل ممکن انجام می‌شود، امکان جابجایی هزینه‌ها و افزایش بیشتر سهم مسکن از طریق کاهش سهم سایر گروه‌های هزینه‌ای را ندارد و تنها انتخاب آن‌ها کاهش کیفیت مسکن یا تن دادن به شرایط بدتر مسکن چون تنگ مسکنی و یابدمسکنی با حفظ همان سهم هزینه‌ای است.

۳-۴-۲- بررسی روند کثش درآمدی هزینه مسکن

با توجه به محدودیت‌های شاخص سهم هزینه‌های مسکن، برای بررسی دقیق‌تر سهم مسکن در هزینه‌های خانوار، بهتر است کثش درآمدی مسکن (نسبت درصد تغییرات هزینه‌ی مسکن به درصد تغییرات درآمد خانوار) در دهک‌های مختلف درآمدی محاسبه و تغییرات آن در طول زمان باهم مقایسه شود. این شاخص، حساسیت هزینه‌هایی را که خانوار به مسکن اختصاص می‌دهد نسبت به نوسانات درآمدی وی اندازه‌گیری می‌کند و معیار بسیار بهتری نسبت به سهم هزینه مسکن از کل هزینه‌های خانوار است. این معیار، به خوبی روند تغییرات در میزان توانایی خانوارها را در طول زمان نشان می‌دهد. هرگاه این معیار برای یک گروه درآمدی، بیش از ۱ باشد، نشان‌دهنده کاهش توانایی و

قدرت تامین مسکن برای آن خانوار است و به طور کلی، بالاتر بودن این معیار از عدد ۱، نمایانگر بدتر شدن وضعیت خانوار است.

این کشش از فرمول زیر بدست می آید:

در این معادله

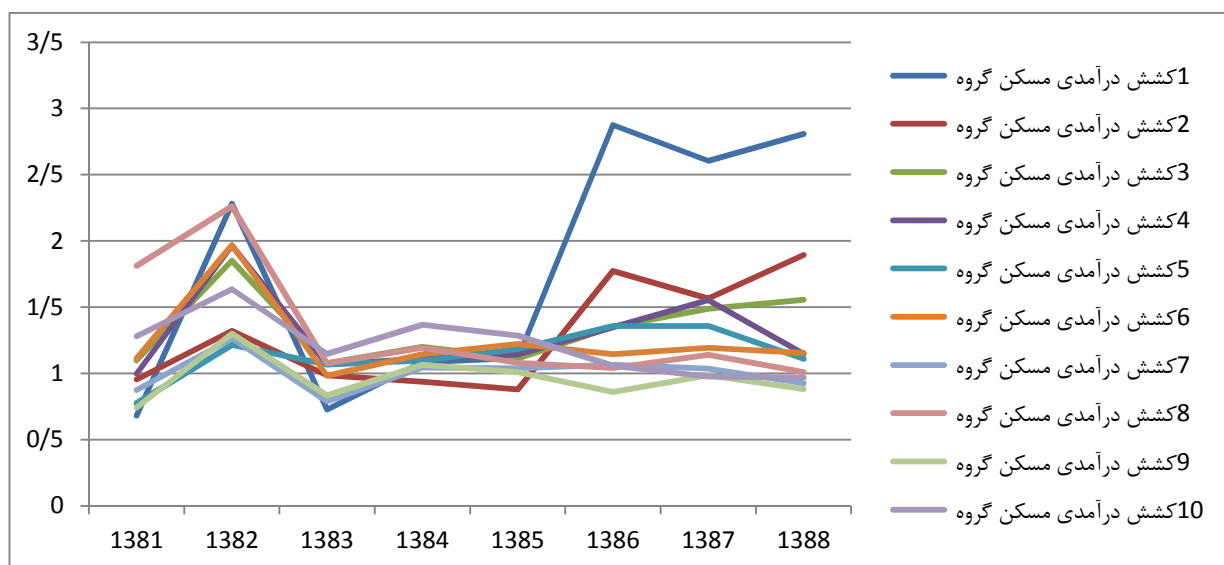
C_t^h : هزینه‌ی مسکن در دوره t

I_t : درآمد در دوره t

داده‌های مورد استفاده در فرمول بالا مربوط به هزینه‌ی مسکن و درآمد خانوارها به تفکیک دهک‌های درآمدی و طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ است.

این معیار، در نمودار زیر و برای ۱۰ گروه درآمدی نخست از بین ۱۵ گروه درآمدی، مورد مقایسه قرار گرفته است.

نمودار ۳-۷- تغییرات کشش درآمدی برای ۱۰ گروه درآمدی نخست طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۸



همان طور که به وضوح دیده می‌شود، برای گروه درآمدی اول، توانائی تامین مسکن به شدت کاهش یافته است؛ این در صورتی است که اگر توانائی تنها با هزینه مسکن سنجیده می‌شد، (یعنی بر اساس نمودار ۵-۶) وضعیت دهک اول درآمدی بهبود یافته نشان داده می‌شد. اما در واقع و با توجه به معیار کشش درآمدی که شاخص درست‌تری برای مقایسه است وضعیت گروه‌های درآمدی اول و دوم که دهک درآمدی اول را تشکیل می‌دهند، بدتر شده است.

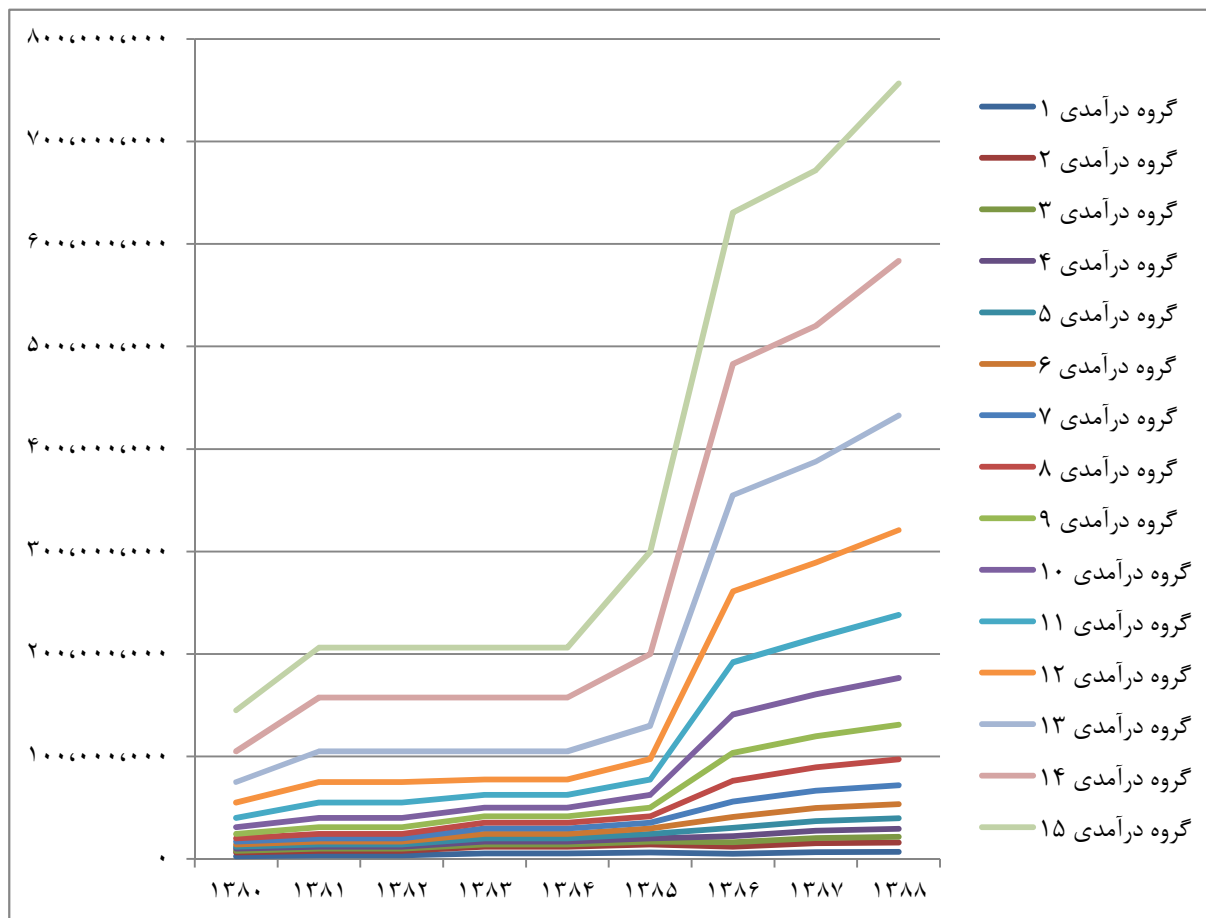
تنها برای گروه‌های درآمدی نهم به بالا نتایج نشان می‌دهد که درآمد به نسبت افزایش هزینه‌های مسکن افزایش یافته است و وضعیت بهبود یافته است. همچنین با مراجعه به نمودارهای ۴ و ۶، دو حقیقت دیگر قابل استنتاج است:

الف) افزایش قیمت بسیار زیاد مسکن لوکس و سفته بازی در بازار مسکن: نمودار ۲-۱۷، افزایش سهم هزینه‌ی مسکن دهک‌های بالای درآمدی را نشان می‌دهد، اما با توجه به نمودار ۳-۸، که افزایش درآمد گروه‌های بالای درآمدی را نشان می‌دهد و همچنین نمودار ۳-۷ می‌توان نتیجه گرفت که افزایش سهم هزینه‌ی مسکن دهک‌های بالای درآمدی، مربوط به افزایش قیمت مسکن در تملک این دهک‌ها می‌باشد.

این موضوع نشان دهنده نوع خاصی از رفتار است که در ادبیات اقتصاد مالی از آن به عنوان رفتار سوداگرانه یا سفته بازی یاد می‌شود که به معنای خرید کالا - در اینجا مسکن - نه به منظور بهره‌برداری بلکه تنها به منظور فروش آن پس از افزایش قیمت است.

ب) افزایش اختلاف میان توانائی تامین مسکن در بین گروه‌های درآمدی: نمودار ۳-۸، به وضوح روند صعودی تفاوت درآمدی بین گروه‌های مختلف درآمدی را نشان می‌دهد. این نمودار در کنار نمودار ۳-۷، روند صعودی شکاف در توانایی تامین مسکن را تایید می‌کند.

نمودار ۳-۸- تغییرات در میانگین درآمد گروه‌های پانزده‌گانه درآمدی طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۸



۳-۴-۳- بررسی تاثیر توانائی مالی بر رفتار خانوارها در بهره برداری از مسکن

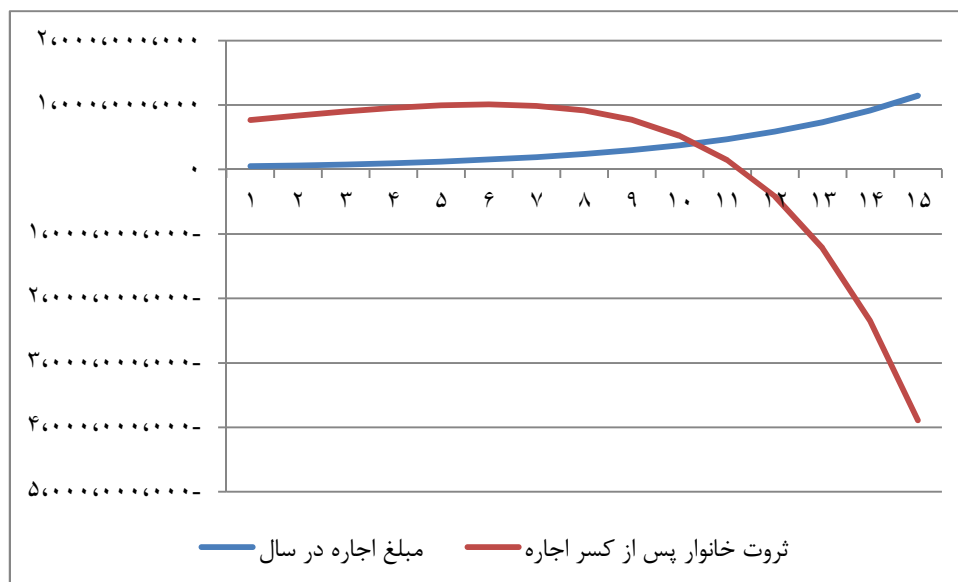
این موضوع که خانوارهای دهک‌های متوسط و بالادر شرایط فعلی بین تملک و اجاره مسکن، تملک را انتخاب می‌کنند، در یک چارچوب انتظارات منطقی قابل اثبات است؛ اگر خانواری برای خرید یک واحد مسکونی به قیمت ۷۰۰ میلیون ریال، معادل ۷۰۰ میلیون نیز ثروت داشته باشد، می‌تواند بین خرید واحد مسکونی و یا سپرده‌گذاری این مبلغ در یک حساب سپرده بانکی بلندمدت و در عوض اجاره این واحد، انتخاب کند.

اگر ارزش رهن کامل واحد مسکونی در یک سال معادل یک پنجم ارزش واحد مسکونی و اجاره بها نیز به ازای هر ده میلیون ریال، معادل ۳۰۰ هزار ریال محاسبه شود، مبلغ اجاره بهای این واحد مسکونی معادل ۵۰ میلیون و ۴۰۰ هزار ریال در سال خواهد بود.

حال اگر نرخ رشد شاخص قیمت واحدهای مسکونی، ۲۵٪ در سال و نرخ سود سپرده بلندمدت بانکی، ۱۷٪ فرض

شود، در صورت اجاره واحد مسکونی، خانوار در سال دوازدهم، کل ثروت خود را از دست می‌دهد:

نمودار ۳-۹- مقایسه ثروت خانوار و مبلغ اجاره واحد مسکونی



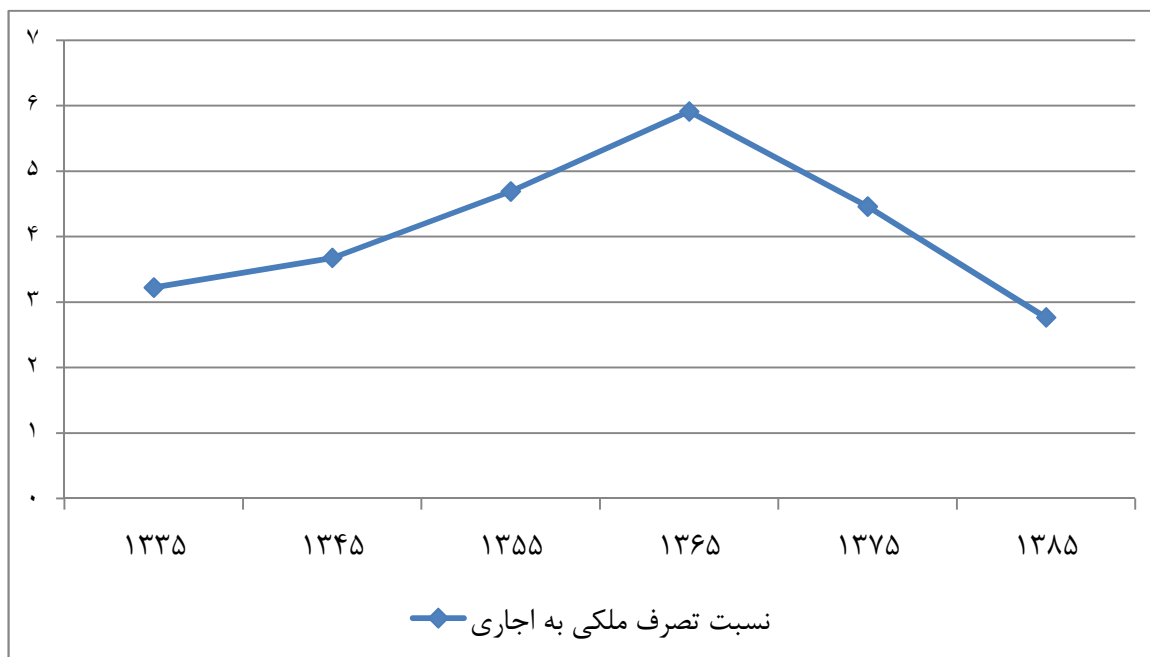
ثروت خانوار تا سال ششم، رشد می‌کند و در این سال به حداکثر مقدار خود می‌رسد. پس از سال ششم، به تدریج

ثروت خانوار، با پیشی گرفتن اجاره بها نسبت به سپرده بانکی خانوار، کاهش پیدا می‌کند و در سال دوازدهم، کل ثروت

خانوار بابت اجاره بها، مصرف خواهد شد. بنابراین در صورت داشتن قدرت خرید واحد مسکونی و وجود نرخ بهره

یکسان ۱۷٪ بین فعالیتهای سرمایه‌گذاری اقتصادی، خانوار بین خرید و اجاره، گزینه خرید را انتخاب می‌کند.

نمودار ۳-۱۰- نسبت تصرف واحدهای مسکونی ملکی به اجاری در کشور



ماخذ: مرکز آمار ایران، سری‌های زمانی ساختمان و مسکن^{۴۳}

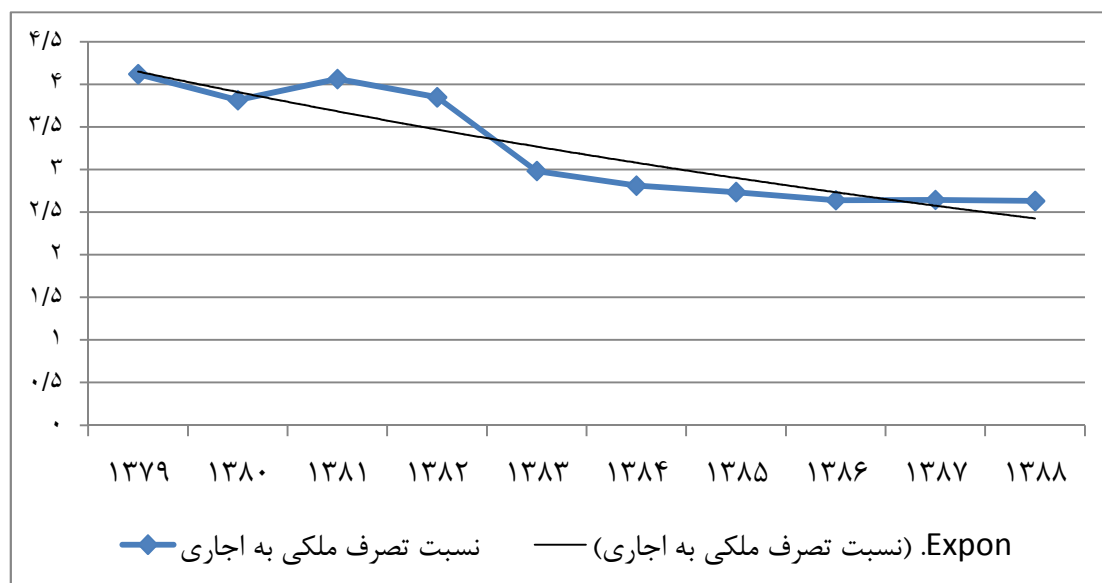
بر اساس داده‌های سرشماری، این نسبت از سال ۶۵ به بعد، روندی نزولی داشته و در پایان سال ۸۵، به کمترین حد خود در طول سال‌های سرشماری رسیده است. بررسی این شاخص طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۸ نیز نشان دهنده ادامه روند نزولی این شاخص است.

جدول ۳-۹- درصد توزیع خانوارها بر حسب نحوه تصرف مسکن طی سال های ۱۳۷۹-۱۳۸۸

سال	شخصی	اجاری
۱۳۷۹	۷۲/۵	۱۷/۶
۱۳۸۰	۷۱/۷	۱۸/۸
۱۳۸۱	۷۲/۷	۱۷/۹
۱۳۸۲	۷۱/۲	۱۸/۵
۱۳۸۳	۶۸/۳	۲۲/۹
۱۳۸۴	۶۷/۲	۲۳/۹
۱۳۸۵	۶۷/۰	۲۴/۵
۱۳۸۶	۶۶/۰	۲۵/۰
۱۳۸۷	۶۵/۳	۲۴/۷
۱۳۸۸	۶۵/۵	۲۴/۹

ماخذ: مرکز آمار ایران، سری‌های زمانی ساختمان و مسکن

نمودار ۳-۱۱- نسبت تصرف واحدهای مسکونی ملکی به اجاری در کشور طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۸



ماخذ: مرکز آمار ایران، سری‌های زمانی ساختمان و مسکن

کاهش نسبت تصرف ملکی به تصرف اجاری، هنگامی که در کنار شاخص کرایه مسکن اجاری دیده شود، تصویر کامل‌تری از شرایط بخش مسکن را نشان می‌دهد. با توجه به روند تغییرات شاخص نسبت تصرف ملکی به تصرف اجاری می‌توان دو فرضیه را مطرح نمود:

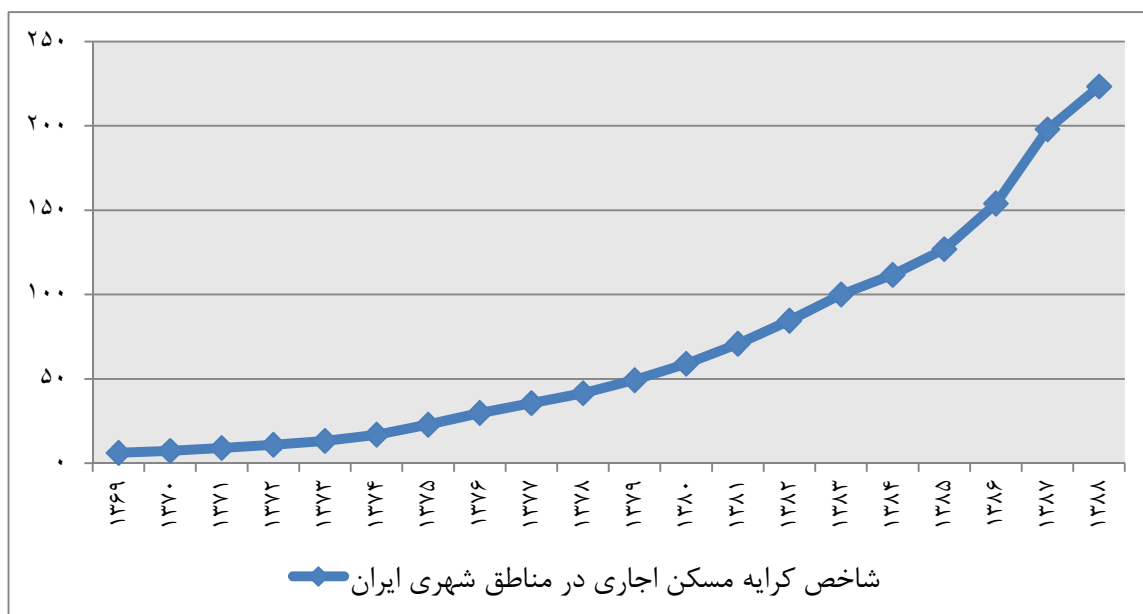
۱. افزایش اجاره نشینی به دلیل کم‌تر بودن سهم آن در سبد خانوار نسبت به خرید واحد مسکونی

۲. گسترش رفتار اجاره‌داری

۳-۴-۴- شاخص اجاره مسکن

در کنار کاهش شاخص مالکیت مسکن و افزایش سهم خانوارهای اجاره نشین در کشور، شاخص کرایه مسکن استیجاری، طی دو دهه اخیر همواره سیری صعودی داشته و از سال ۱۳۸۵ شیب آن به صورت محسوسی افزایش پیدا کرده است. با توجه به کاهش شاخص نسبی تصرف ملکی به اجاره‌ای، می‌توان چنین نتیجه گرفت که فرضیه دوم، یعنی گسترش اجاره‌داری فرضیه معتبری بوده و اجاره‌داری تبدیل به فعالیتی جایگزین برای فعالیت‌های مولد برای کسب درآمد شده است که باعث افزایش هزینه های مسکن خانوارها و کاهش قدرت خرید آن ها و به تبع آن کاهش توانائی خانوارها برای خرید تملک مسکن و ادامه روند نامطلوب سیر نزولی تصرف ملکی به اجاری می‌شود. علت روی آوردن مالکین به اجاره داری را باید در ناکارایی بخش‌های دیگر اقتصاد در درآمدزایی جستجو کرد.

نمودار ۵-۱۲- شاخص کرایه مسکن اجاری در مناطق شهری ایران طی (به قیمت های جاری)- سال های ۱۳۶۹-۱۳۸۸



ماخذ: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۳-۴-۵- ارزیابی تحقق تامین مسکن برای گروه های کم درآمد در طرح مسکن مهر

برای بررسی میزان تحقق هدف اصلی طرح مسکن مهر، یعنی تامین مسکن برای گروه های کم درآمد و نیز شناسائی دهک هائی که بطور بالقوه می توانند متقاضیان این طرح قرار گیرند، لازم است هزینه های خانوارها با لحاظ هزینه های خرید مسکن مهر مورد بررسی قرار گیرد. این موضوع، یعنی تغییرات هزینه‌ی مسکن دهک‌های مختلف پس از اجرایی شدن طرح مسکن مهر، با استفاده از اطلاعات هزینه خانوارها در سال ۱۳۸۸ قابل بررسی است:

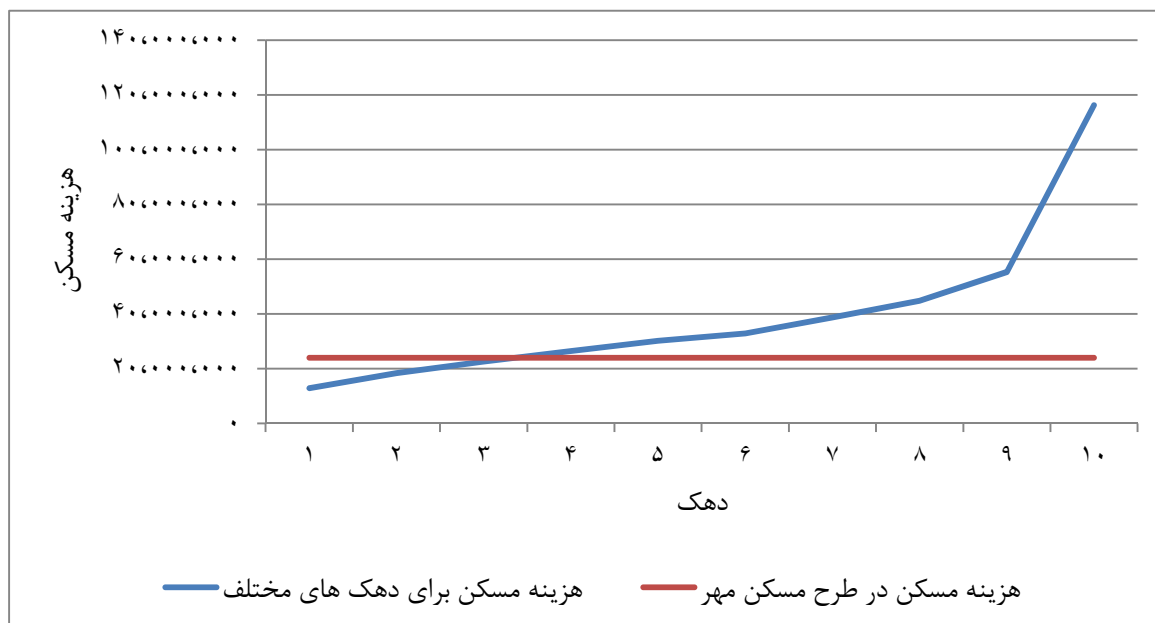
جدول ۳-۱۰- هزینه مسکن، آب، برق و سوخت برای دهک‌های مختلف در سال ۱۳۸۸

دهک	هزینه مسکن، آب، برق و سوخت
۱	۱۲,۸۷۱,۳۵۰
۲	۱۸,۴۲۴,۴۵۴
۳	۲۲,۵۹۱,۱۱۵
۴	۲۶,۴۶۲,۷۲۶
۵	۳۰,۲۶۱,۶۵۰
۶	۳۲,۹۰۰,۸۷۹
۷	۳۸,۷۴۶,۷۰۲
۸	۴۴,۸۴۶,۲۹۹
۹	۵۵,۳۷۴,۵۱۳
۱۰	۱۱۶,۲۸۹,۳۱۳

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بررسی بودجه خانوار در سال ۱۳۸۸

در طرح مسکن مهر، بازپرداخت وام واحد مسکونی، مبلغی معادل سالانه ۲۴,۰۰۰,۰۰۰ ریال است. در صورتی که حتی هزینه‌های مربوط به آب، برق و سوخت برای خانوار در نظر گرفته نشود، وضعیت دهک‌های یک، دو و سه بدتر خواهد شد:

نمودار ۳-۱۳- مقایسه هزینه‌ی مسکن دهک‌های مختلف در سال ۱۳۸۸ با هزینه‌ی مسکن خانوار در واحدهای مسکونی مهر



بنابراین حداقل برای سه دهک اول، طرح مسکن مهر، به لحاظ اقتصادی به بهبود وضعیت آنها نمی‌انجامد و چه بسا با افزایش سهم هزینه‌ی مسکن از بودجه‌ی خانوار، زمینه ساز ادامه‌ی روند مساله مسکن برای نسل بعدی شود. در اقتصاد کلان، معمولاً برای بیان رابطه‌ی بین مصرف و درآمد از تابع مصرف کینز استفاده می‌شود که به صورت زیر تصریح می‌شود:

در این رابطه، C ، میل نهایی به مصرف خوانده می‌شود و مقداری ثابت و برونزا است. اما محاسبات دقیق تر نیازمند استفاده از میل نهایی متغیر است که برای گروه‌های درآمدی مختلف، متفاوت است، یعنی C ضریب ثابتی نیست و تابعی از درآمد است:

بر اساس آمار مربوط به مصرف و درآمد خانوار برای دوره ۱۳۶۱-۱۳۸۵ که توسط مرکز آمار ایران ارائه شده است، و با استفاده از فرضیه درآمد دائمی نسبی، میل نهایی به مصرف برای سه گروه درآمدی بالا، متوسط و پایین تخمین زده شده است. مدل درآمد دائمی نسبی و نتایج تخمین به قرار زیر است:

جدول ۳-۱۱- نتایج تخمین میل نهایی به مصرف برای گروه‌های مختلف درآمدی

میل نهایی به مصرف	گروه درآمدی
۰/۷	بالا (سه دهک بالا)
۰/۸۵	متوسط (چهار دهک میانی)
۰/۹۹۵	پایین (سه دهک پایین)

با توجه به جدول بالا و اتحاد میل نهایی به مصرف و میل نهایی به پس‌انداز، یعنی:

ثروت خانوار برای خرید مسکن را با استفاده از رابطه‌ی زیر در زمان t ، می‌توان تخمین زد: (با این فرض که خانوار، ثروت خود را از طریق پس‌انداز به دست می‌آورد و از دیگر پرداخت‌های انتقالی استفاده نمی‌کند)

که در آن؛

W_t : ثروت خانوار در زمان t

W : ثروت خانوار در زمان ۰

r : نرخ سود سپرده بانکی

P_t^h : شاخص قیمت مسکن

I_t : درآمد خانوار در زمان t

۱۷۰. فرض می‌شود، به این معنا که خانوار ثروت اولیه‌ای ندارد. t^* طبق برآورد جدول زیر، معادل ۷/۲٪ و ۱۷٪.

فرض می‌شود که نرخ میانگین سود سپرده بانکی کوتاه مدت و ۵ ساله در دوره ۱۳۷۸-۱۳۸۷ می‌باشد. P_t^h نیز به شکل

زیر در معادله بالا وارد می‌شود:

که در آن، α میانگین هندسی رشد قیمت مسکن در همین دوره است.

جدول ۳-۱۲- نرخ سود بانکی کوتاه مدت و ۵ ساله در بانک‌های دولتی و شاخص قیمت مسکن در دوره ۱۳۷۸-۱۳۸۷

سال	نرخ سود بانکی کوتاه مدت در بانک‌های دولتی (درصد)	نرخ سود بانکی ۵ ساله در بانک‌های دولتی (درصد)	شاخص قیمت مسکن در مناطق شهری*
۱۳۷۸	۸	۱۸/۵	۴۲/۴
۱۳۷۹	۸	۱۸/۵	۵۰/۳
۱۳۸۰	۷	۱۷	۵۹/۷
۱۳۸۱	۷	۱۷	۷۱/۴
۱۳۸۲	۷	۱۷	۸۴/۶
۱۳۸۳	۷	۱۷	۱۰۰
۱۳۸۴	۷	۱۷	۱۱۱/۶
۱۳۸۵	۷	۱۶	۱۲۶/۶
۱۳۸۶	۷	۱۶	۱۵۳/۴
۱۳۸۷	۷	۱۶	۱۹۶/۲

* $۱۳۸۳ = ۱۰۰$

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در این دوره، میانگین حسابی نرخ‌های سود بانکی کوتاه مدت و ۵ ساله به ترتیب برابر ۷/۲٪ و ۱۷٪ و میانگین

هندسی رشد شاخص قیمت مسکن، ۱۸/۵٪ است.

میانگین وزنی درآمد گروه‌های درآمدی بالا، متوسط و پایین نیز در سال ۱۳۸۸ با استفاده از اطلاعات بودجه خانوار

(بانک مرکزی) مطابق جدول زیر بوده است:

جدول ۳-۱۳ - گروه درآمدی در سال ۱۳۸۰ و طبقه بندی گروه‌ها به ۳ گروه درآمدی پایین، متوسط و بالا

گروه درآمدی ۳ تایی	گروه درآمدی ۱۵ تایی	میانگین درآمد	درصد خانوار
گروه درآمدی پایین	۱	۲,۷۵۰,۰۰۰	۰,۷۰
	۲	۶,۲۵۰,۰۰۱	۰,۸۰
	۳	۸,۰۰۰,۰۰۱	۱,۸۰
	۴	۱۰,۰۰۰,۰۰۱	۴,۳۰
	۵	۱۲,۰۰۰,۰۰۱	۷,۴۰
گروه درآمدی متوسط	۶	۱۴,۲۵۰,۰۰۱	۱۱,۹۰
	۷	۱۷,۰۰۰,۰۰۱	۱۵,۴۰
	۸	۲۰,۲۵۰,۰۰۱	۱۵,۶۰
	۹	۲۴,۵۰۰,۰۰۱	۱۴,۹۰
	۱۰	۳۱,۰۰۰,۰۰۱	۱۱,۸۰
گروه درآمدی بالا	۱۱	۴۰,۰۰۰,۰۰۱	۷,۶۰
	۱۲	۵۵,۰۰۰,۰۰۱	۴,۳۰
	۱۳	۷۵,۰۰۰,۰۰۱	۲,۰۰
	۱۴	۱۰۵,۰۰۰,۰۰۱	۰,۹۰
	۱۵	۱۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۵۰	۰,۶۰

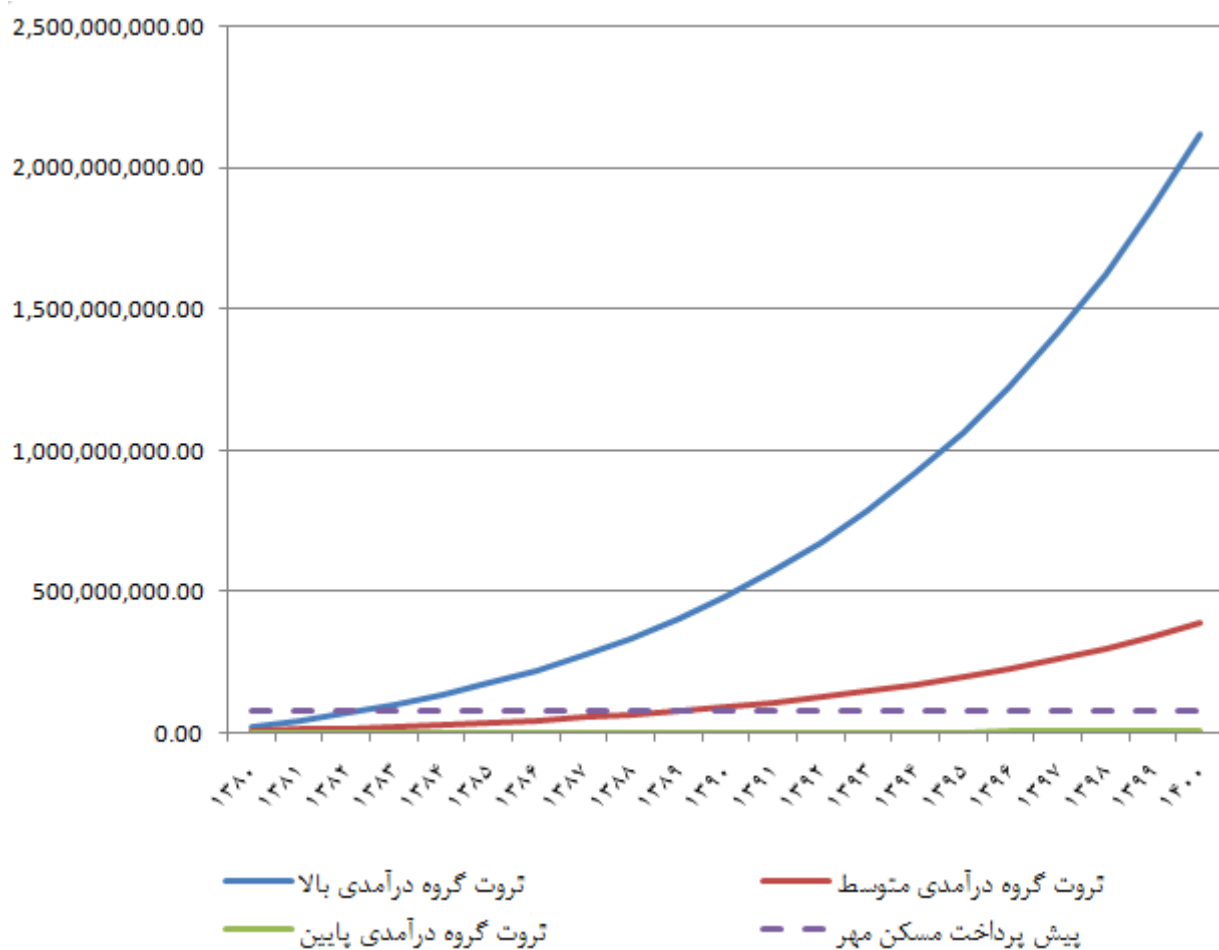
ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بررسی بودجه خانوار. تقسیم بندی به سه گروه درآمدی، بر اساس مدل ارائه شده در این بخش صورت گرفته است.

جدول ۳-۱۴ - میانگین درآمد گروه‌های درآمدی در سال ۱۳۸۰

میانگین درآمد	گروه درآمدی
۷,۴۴۹,۸۶۱	پایین
۲۱,۸۵۷,۲۹۷	متوسط
۵۹,۷۱۴,۲۸۶	بالا

با فرض نرخ رشد درآمدهای اسمی به میزان سالانه ۱۰٪، و با فرض این که خانوارها از ۱۰ سال گذشته شروع به پس انداز نموده‌اند، ثروت گروه‌های مختلف درآمدی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ با استفاده از رابطه ثروت تصریح شده در بالا، به شکل نمایش درآمده در نمودار زیر خواهد بود:

نمودار ۳-۱۴ - ثروت گروه‌های درآمدی پایین، متوسط و بالا (ریال)^{۴۴}



با توجه به نمودار بالا، از بین خانوارهایی که از ۱۰ سال گذشته شروع به پس انداز نموده‌اند، تنها خانوارهای گروه درآمدی بالا و دهک بالایی گروه درآمدی متوسط، از عهده پیش پرداخت واحدهای مسکونی مهر بر می‌آیند. گروه درآمدی پایین، یعنی دهک‌های یک، دو و سه، حتی پس از ۲۰ سال از عهده‌ی پرداخت بر نمی‌آیند. بنابراین با دیدی

^{۴۴} بر اساس محاسبات مشاور، حاصل از شبیه‌سازی مدل ارائه شده در این بخش

خوشبینانه، دهک‌های پنج به بالا قادر به خریداری واحدهای مسکونی مهر خواهند بود. بنابراین حتی در طرح مسکن مهر که سعی در حذف نمودن قیمت زمین از کل قیمت واحد مسکونی را دارد، همچنان دهک‌های پایین، نمی‌توانند از عهده خرید واحدهای مسکونی ارزان قیمت طرح مسکن مهر برآیند. این نتیجه به صورت تجربی در کشورهای دیگر نیز تجربه شده است و به صورت یک تجربه‌ی جهانی در مطالعات بانک جهانی منعکس شده است. در بخش تجربیات جهانی مطالعه حاضر این موضوع عنوان شده است.

برای اینکه ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر درست انجام گیرد باید این طرح را با مبانی مورد پذیرش خود و در چارچوب اهداف خودش مورد نقادی قرار داد. لذا در این ارتباط می‌بایست اولاً اهداف دولت از این طرح مشخص گردد و ثانياً این اهداف در دو دسته غایی و متوسط دسته بندی شوند. لازم به ذکر است که اهداف غایی آن اهدافی هستند که در چشم انداز ارائه شده از سوی مجری طرح به عنوان نتیجه نهایی و محصول طرح معرفی می‌شوند و اهداف متوسط، اهدافی می‌باشند که رسیدن به آنها برای دست یافتن به اهداف غایی لازم و در برخی موارد اجتناب ناپذیر است.

در ارتباط با طرح مسکن مهر باید توجه داشت که آنطور که از بررسی اسناد بالادستی و قوانین پشتیبان این طرح و نیز مجموع مواضع اتخاذ شده از سوی مسئولین و طراحان به دست می‌آید هدف غایی، خانه دار شدن اقشار کم درآمد و به عبارتی گروه‌های مستضعف می‌باشد که در ادبیات و نگاه اقتصادی در دهک‌های پایین درآمدی به خصوص دو دهک پایینی جای گرفته‌اند. البته همان گونه که بارها دولت اعلام کرده در پی آن است که این مهم را از طریق یک هدف متوسط یعنی رساندن قیمت زمین به صفر دنبال نماید. بنابراین در ادامه این تحلیل تلاش می‌شود طرح مزبور با نگاه به همین دو مولفه مورد بررسی قرار گیرد. به این معنی که باید بررسی شود که آیا دولت موفق خواهد شد قیمت زمین را به صفر برساند و در این صورت آیا رسیدن به این هدف متوسط به دولت کمک خواهد نمود تا هدف نهایی خویش یعنی خانه دار نمودن اقشار کم درآمد را محقق نماید یا خیر.

نتیجه‌ی قابل توجه این قسمت این مطلب است که تنها با ساخت واحدهای مسکونی، نمی‌توان قیمت‌ها را چنان کاهش داد که هدف مسکن دار نمودن اقشار کم درآمد محقق شود. در این رابطه باید اذعان نمود که آنچه بیش از هر

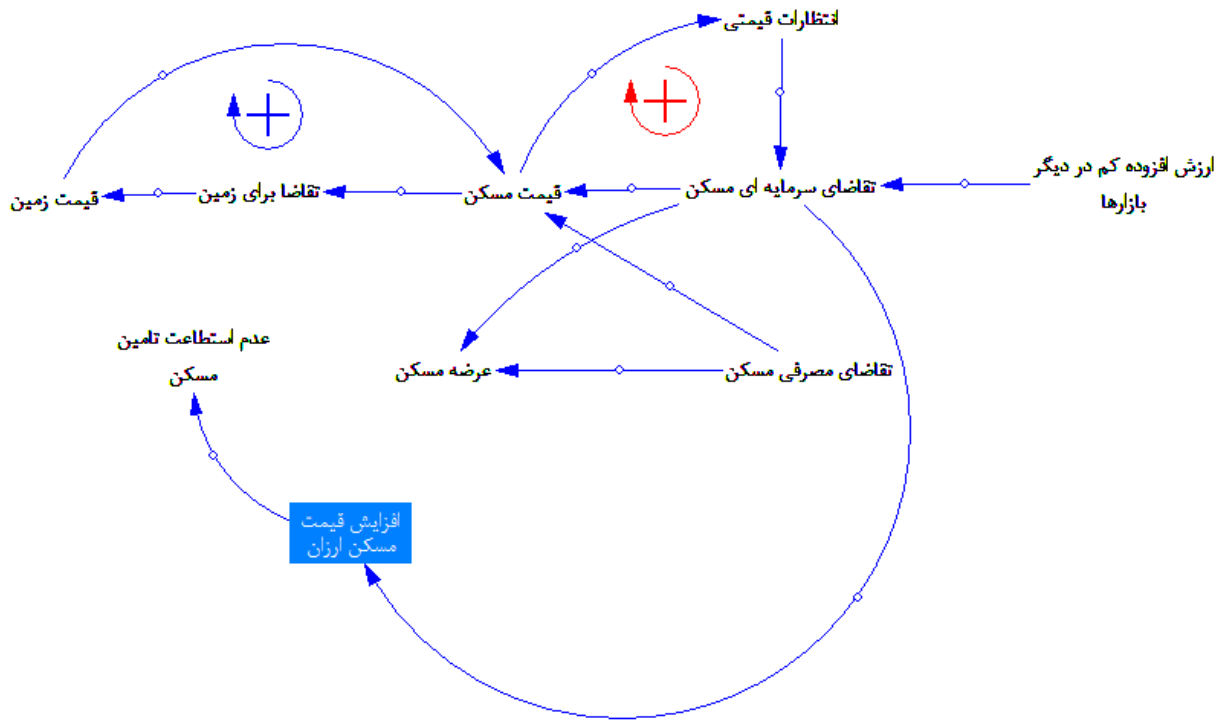
چیز شایان توجه بیشتر در سیاست گذاری است موضوع طراحی نظام مالی مناسب برای تهیه مسکن است که در صورت طراحی مناسب می‌تواند بین سیاست‌های ممکن در بخش مسکن، از کارایی بیشتری برخوردار باشد.

۳-۴-۶- ترجیحات مکانی دهک‌ها و گران شدن مسکن ارزان قیمت

با توجه به تحلیل بالا، دهک‌های پنج به بالا قادر به تامین واحدهای مسکونی مهر هستند. این موضوع هنگامی که در کنار ترجیحات مکانی دهک‌های پنج به بالا دیده شود، احتمال دیگری را قوت می‌بخشد، یعنی جایگزین شدن تقاضای سرمایه‌گذاری دهک‌های بالا با تقاضای مصرفی گروه‌های هدف طرح مسکن مهر. دهک‌های درآمدی پنج به بالا که از عهده پیش پرداخت واحدهای مسکونی مهر و همچنین بازپرداخت وام آن بر می‌آیند، احتمال می‌رود که این واحدهای مسکونی را برای سکونت انتخاب نکرده بلکه به انگیزه افزایش قیمت خریداری نموده و آن را اجاره داده یا به قیمت بالاتری به فروش می‌رسانند. نتیجه‌ی مستقیم ناشی از شکل‌گیری بازار ثانویه فروش این واحدهای مسکونی، افزایش قیمت این واحدهای مسکونی و عدم تحقق هدف اصلی طرح مسکن مهر است.

مکانیزم افزایش قیمت واحدهای مسکونی مسکن مهر، با توجه به قواعد رفتاری بازارهای دارایی در کنار ترجیحات مکانی دهک‌های مختلف، قابل بررسی است.

نمودار ۳-۱۵- مکانیزم افزایش قیمت مسکن ارزان قیمت



۵-۳- بررسی سازگاری درونی اهداف (سازگاری با مبانی نظری اعلام شده برای اجرای طرح)

قبل از هر چیز باید متذکر شد هر یک از مکاتب فکری و علمی در حوزه توسعه اقتصادی راهکارهای متفاوتی برای تحقق بحث عدالت اجتماعی که آرمان اصلی طرح مسکن مهر است پیشنهاد می کنند. به هر صورت در میان آنان می توان مواردی را یافت که بر ساخت مسکن و ارائه آن به اقشار آسیب پذیر توسط دولت به منظور نیل به عدالت اجتماعی تاکید می ورزند. با این وجود نباید از نظر دور داشت که مکاتب فکری مزبور دارای مبانی محکم و سازگاری درونی در عقاید می باشند. به این معنی که به دلیل بنیان های فکری و فلسفی خاصی که برگزیده اند در عمل هم راهکارهای ویژه ای را پیشنهاد می دهند. لذا اگر در یک زمینه بنا داریم که به توصیه های یک مکتب خاص در توسعه عمل نماییم الزاما می باید توصیه های آن مکتب را در سایر زمینه ها مد نظر قرار دهیم تا لاقلا از نگاه آن مکتب بتوانیم همه

خواسته هایمان را محقق سازیم. به عنوان مثال اگر طرح مسکن مهر و ساخت مسکن ارزان توسط دولت را پذیرفته ایم باید در سایر حوزه های اقتصادی نیز به توصیه ها و الزامات مکاتب پشتیبانی کننده طرح پایبند باشیم.

۳-۶- ارزیابی تحقق اهداف مسکن مهر

مشاهده حجم فعالیت‌ها و ساخت و ساز در طرح مسکن مهر با دو رویکرد مختلف، پرسش‌ها، تحلیل‌ها و ارزیابی‌های متفاوتی را در پی دارد:

در رویکرد اول، حجم عظیم ساخت و ساز نزدیک به ۱۷۰۰۰۰۰ هزار واحد و نزدیک به ۱۵۵ میلیون متر مربع زیربنای مسکونی برای اسکان جمعیتی حدود شش میلیون نفر از گروه‌های کم درآمد جامعه قابل تقدیر می‌نماید. این حجم از فعالیت (که در مقیاس ۱۵ برابر شهر پرنده در سطح کل کشور در حال اجراست) از یک سو حاکی از تلاشی ست‌رگ برای بسیج حجم انبوهی از منابع مالی و انسانی در بخش‌های عمومی و خصوصی و سازماندهی و فرآیند سازی برای طراحی و اجراست و از سوی دیگر بشارت دهنده، رونق بخش ساخت و ساز و فعالیت‌های پیشین (بالا دستی) متعددی نظیر کارخانه‌ها و کارگاه‌های تولید سیمان و فولاد و چوب و... حمل‌ونقل بار و افزایش اشتغال نیروی انسانی از ساده‌ترین اشکال تا افراد ماهر، متخصص و ... بوده است. با توجه به شرایط رکودی بخش مسکن که از سال ۱۳۸۷ شکل گرفت، طرح مسکن مهر با رشد برنامه ریزی شده تقاضای سرمایه‌گذاری در این بخش، می‌تواند ابزاری منطقی و اندیشیده برای رونق مجدد جریان تقاضا، سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال و درآمد تلقی شود که به بهبود توزیع درآمد و کاهش فقر کارگران شاغل در این بخش و بخش‌های مرتبط منجر خواهد شد. این کارگران عموماً فقیرترین گروه از کارگران بخش غیررسمی در اقتصاد شهری هستند که اشتغال موقتی و ناپایدار و درآمد محدود آنان با رکودهای ادواری بخش مسکن در معرض و مخاطره حذف قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر با افزایش تولید و عرضه واحدهای مسکونی ارزان قیمت، می‌تواند زمینه تامین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری را فراهم کند. ضمن آنکه انتظار می‌رود آماده شدن این واحدهای مسکونی، توزیع دارایی‌های مهم (به ویژه مسکن) با عدالت بیشتری همراه شود و با افزایش عرضه مسکن، قیمت آن در شهرهای بزرگ تعدیل شود که هم آثار توزیعی به زیان گروه‌های پر درآمد خواهد داشت و هم (احتمالاً) به کاهش اجاره مسکن و افزایش قدرت خرید مستأجران شهری کم درآمد منجر شود. ضمن آنکه انتقال خانوارهای کم درآمد و فاقد مسکن در شهرها (به ویژه

شهرهای بزرگ و کلان شهرها) به واحدهای مسکن مهر، مشکل بی مسکنی نزدیک به یک میلیون خانوار (عمدتاً شهری) را برطرف می‌کند و دامنه و عمق بد مسکنی و تنگ مسکنی را کاهش داده و به ارتقاء شاخص‌های مسکن و رفاه شهری منجر می‌شود. در این رویکرد، با تمرکز بر متغیرهایی چون سطح اشتغال، حجم ساخت و ساز، موجودی مسکن، تقاضای مصرفی و سرمایه‌گذاری ... دو روش زیر که روش‌های حداقلی تلقی می‌شوند برای ارزیابی طرح مورد استفاده قرار می‌گیرد:

- روش "با وجود - بدون وجود طرح مسکن مهر"

- روش "قبل از - بعد از اجرای طرح مسکن مهر"

و البته از آنجا که هنوز طرح مسکن مهر در میانه راه قرار دارد و آثار مورد انتظار و موقعیت پس از اجرای آن تحقق نیافته، ارزیابی‌ها به مقایسه شرایط موجود با دستاوردهای ذهنی و آرمانها و انتظارات اولیه طراحان در قالب حدس و گمان و احتمالات محدود می‌شود. لذا تمرکز این مطالعه بر ارزیابی میزان تحقق اهداف اصلی طرح مسکن مهر قرار می‌گیرد.

هم چنان که گفته شد طرح مسکن مهر سه هدف اصلی را دنبال می‌کرد:

- تامین مسکن برای گروه‌های کم درآمد

- کاهش قیمت مسکن شهری

- اشتغال‌زایی و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن

نتایج مطالعه این فصل نشان داد که در شرایط کنونی تنها خانوارهای واقع در دهک‌های چهارم به بالا می‌توانند واحد‌های مسکن مهر را خریداری کنند که به نظر می‌رسد الگوی زیست و انتظارات آنها از مسکن و ویژگی‌های محیطی آن نیز کاملاً با ویژگی‌های موجود مسکن مهر متفاوت است. تصور می‌رود بخش زیادی از این خانوارها واحد‌های مسکن مهر را با هدف سرمایه‌گذاری و تبدیل پس انداز به دارایی‌های اندک خود به دارایی ملکی خریداری کرده‌اند.

تحقق هدف تامین مسکن برای گروه های کم درآمد، مستلزم ایجاد تغییراتی در شرایط مالی خرید، تسهیلات بانکی و نحوه باز پرداخت آن است که در گزارش نهایی این مطالعه ارائه خواهد شد.

هدف دوم طرح مسکن مهر در کاهش قیمت مسکن شهری بویژه در کلان شهرها با تاکید خاص بر شهر تهران بوده است. این هدف گذاری پس از افزایش بی سابقه قیمت مسکن در سالهای ۱۳۸۵-۱۳۸۶ بسیار معنادار تلقی می شد و به دلیل کم کشش بودن عرضه مسکن در کوتاه مدت در زمانی کوتاه غیر ممکن تلقی می شد.

طرح مسکن مهر در این زمینه به صورت نسبی و به ویژه در شهرهای کوچک موفقیت‌هایی را کسب نموده است، و با در نظر گرفتن اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، موفقیت طرح مسکن مهر بیشتر نمایان می‌شود.

بیشترین موفقیت طرح مسکن مهر در مورد اهداف سوم، محقق شده است. جداول زیر، به صورت کمی تحقق این اهداف را نشان می‌دهد:

برآورد اشتغال‌زایی برنامه مسکن مهر شهری و روستایی طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۷ (نفر شغل)

سال/شرح	معادل واحد مسکونی مهر شهری و روستایی احداثی		اشتغال‌زایی مسکن مهر (نفر شغل)		کل اشتغال‌زایی مسکن مهر شهری و روستایی (مستقیم و غیر مستقیم)	کل اشتغال جدید ایجاد شده در هر سال
	شهری	روستایی	کل اشتغال شهری	کل اشتغال روستایی		
۱۳۸۷	۱۸۲,۰۰۰	۴۴۷,۰۰۰	۴۴۷,۰۰۰	۴۴۷,۰۰۰	۴۴۷,۰۰۰	
۱۳۸۸	۱۲,۰۰۰	۴۳۰,۰۰۰	۲۹,۰۰۰	۴۳۰,۰۰۰	۴۵۹,۰۰۰	۱۲,۰۰۰
۱۳۸۹	۴۱۱,۰۰۰	۲۹۶,۰۰۰	۱,۰۰۵,۰۰۰	۷۲۹,۰۰۰	۱,۷۳۴,۰۰۰	۱,۲۷۵,۰۰۰
۱۳۹۰	۶۰۳,۰۰۰	۲۵۷,۰۰۰	۱,۴۷۶,۰۰۰	۶۱۰,۰۰۰	۲,۰۸۶,۰۰۰	۳۵۲,۰۰۰

ماخذ: دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی
توضیحات:

متوسط زیربنای ناخالص هر واحد مسکونی ۱۰۰ متر مربع در نظر گرفته شده است.
به ازای هر ۱۰۰ متر مربع زیربنای ناخالص مسکونی ۱,۴۴ شغل مستقیم و ۱,۰۰۸ شغل غیر مستقیم در یک سال ایجاد می‌شود.

برآورد سرمایه گذاری برنامه مسکن مهر شهری و روستایی طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۷

سال/شرح	معادل واحد مسکونی مهر شهری و روستایی احداثی	سرمایه‌گذاری (میلیارد ریال)	کل سرمایه گذاری مسکونی مهر (میلیارد ریال)
	شهری	روستایی	شهری
۱۳۸۷	۱۸۲,۰۰۰	۵۶,۴۲۰	۵۶,۴۲۰
۱۳۸۸	۱۲,۰۰۰	۵۴,۵۶۰	۵۸,۵۲۰
۱۳۸۹	۴۱۱,۰۰۰	۹۱,۷۶۰	۲۲۷,۳۹۰
۱۳۹۰	۶۰۳,۰۰۰	۷۹,۶۷۰	۲۷۸,۶۶۰

بطور خلاصه می‌توان گفت طرح مسکن مهر، در تحقق اهداف خود به صورت نسبی موفق بوده است، اما طبیعتاً در اجرا با چالش‌هایی روبرو است که با تغییراتی که در گزارش مرحله سوم این مطالعه ارائه می‌شود، می‌توان آن را به اهداف اصلی نزدیک تر کرد.

۷-۳- هزینه های اجرای طرح مسکن مهر

با رویکردی عمیق‌تر و تأملی همه جانبه در ابعاد و اضلاع و چند و چون طرح مسکن مهر اما تحلیل‌ها و ارزیابی‌ها و پرسش‌های پیش روی مشاهده‌گر با توصیف صرف حجم ساخت و ساز و بیان ابعاد بزرگ فیزیکی و جغرافیائی آن و آثار و پیامدهای احتمالی آن بر تولید ملی و اشتغال، متفاوت خواهد بود. این تحلیل‌ها عمدتاً مبتنی بر موضوع محوری علم اقتصاد یعنی هزینه های تحقق اهداف و کارائی اقتصادی طرح‌ها و برنامه‌ها در مقایسه با یکدیگر بوده و دربرگیرنده پرسش‌های مهم و متعددی از جمله موارد زیر است:

۱- هزینه اجرای این طرح (هم در مقیاس کلان و هم خرد) چقدر خواهد بود؟ و البته در این پرسش منظور از هزینه، بهای پرداختی توسط خانوار برای تملک و تصرف یک واحد مسکونی نیست بلکه همه هزینه‌های آشکار و پنهان اجرای طرح است.

۲- سایر بدیل‌ها (گزینه‌های) سیاستی ممکن برای تحقق اهداف اصلی این طرح (تأمین مسکن برای گروه‌های کم درآمد) چه بوده‌اند؟ این سیاست با چه معیارها و شاخص‌هایی از میان چه تعداد سیاست یا برنامه‌گزینش شده است و چه برتری ویژه‌ای بر آنها داشته است؟

۳- با فرض وجود برتری‌های غیر قابل انکار این طرح در مقایسه با سایر طرح‌ها و سیاست‌های بدیل، مقیاس بهینه اجرای طرح چیست؟ هم از حیث پوشش جغرافیایی و هم جمعیتی و هم دامنه ساخت و ساز کدام مقیاس (سطح) از سیاست، منابع آن را بیشینه و زبان‌های احتمالی را کمینه می‌کند و با منابع و محدودیت‌های موجود تناسب دارد؟ این مقیاس به معیارها و عوامل متعددی بستگی دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- ظرفیت‌ها و توانائی نظام کارفرمائی و مدیریت و نظارت بخش دولتی
- ظرفیت‌های مشاوره، پیمانکاری و اجرا
- منابع و نهاده‌های مورد نیاز (مصلح، ماشین آلات نیروی انسانی، انرژی و..)
- مهم‌تر از همه منابع مالی
- ظرفیت‌های جذب در اقتصاد ملی و منطقه ای و آثار کلان هر مقیاس

۴- دوره زمانی بهینه برای ساخت و بهره‌برداری طرح کدام است؟ حداقل زمان مورد نیاز برای ساخت و بهره‌برداری و حداکثر قابل قبول (هم با معیارهای فنی و هم مالی) برای ساخت و بهره‌برداری واحدهای مسکونی چیست؟ هزینه‌های مالی افزایش دوره ساخت واحدهای مسکونی برای هر دوره (یک ماه یا یک سال) چقدر برآورد می‌شود و چه تأثیری بر سطح هزینه‌های آشکار و پنهان در سطح خرد و کلان دارد؟

۴- برنامه زمان‌بندی ساخت واحدهای مسکونی با برنامه زمان‌بندی ایجاد شبکه‌های خدمات شهری و نیز برنامه ایجاد مراکز و ساختمان‌های خدمات عمومی و اجتماعی چه تناسبی با هم دارند؟ حداکثر فاصله قابل قبول میان این سه برنامه چیست؟ با فرض اینکه پیش‌بینی دولت برای آماده‌سازی ۴۰۰ هزار واحد مسکونی تا پایان سال ۱۳۹۰ و حدود ۸۰۰ هزار واحد دیگر تا پایان سال ۱۳۹۱ آماده شود، با فرض فقط ۱ سال تأخیر در ایجاد تسهیلات شهری و مراکز خدمات عمومی و اجتماعی:

- هزینه های ناشی از بلااستفاده ماندن (هزینه فرصت) و نیز هزینه نگهداری واحدهای خالی غیرقابل سکونت (هتلینگ) در طول فقط یک سال چقدر است؟ این هزینه توسط چه کسی پرداخت خواهد شد؟ (دولت، متقاضیان یا سازندگان)
 - اختلاف فاز میان این ۳ برنامه، چه تأثیری بر هزینه‌های ساخت و بهره‌برداری و توجیه پذیری آن در دو سطح خرد و کلان خواهد داشت؟
 - در صورت تصمیم دولت به تامین سریع شبکه های تاسیسات شهری و مراکز خدمات عمومی به چه میزان منابع مالی در بودجه عمومی دولت طی سه سال آینده نیاز خواهد بود؟
 - منابع مالی پیش بینی شده در بودجه سال ۱۳۹۰ تکافوی چه بخشی از منابع مورد نیاز را خواهد کرد؟
 - کسری منابع مورد نیاز در مقایسه با منابع پیش بینی شده چقدر خواهد بود و چگونه قابل تامین است؟
 - آثار تامین این کسری بودجه بر اقتصاد کلان کشور چقدر خواهد بود؟
- ۶- خدمات شهری طرح (آب، برق، مخابرات، فاضلاب) از کدام منابع تأمین خواهد شد؟ آیا از مازاد ظرفیت موجود در بنگاه‌های فعال بهره گرفته می‌شود یا منابع جدیدی (چون نیروگاه، شبکه برق فشار قوی و ضعیف، تصفیه خانه‌ها، خطوط انتقال آب و نیز مراکز مخابرات) ایجاد خواهد شد. ایجاد این مراکز چه تأثیری در برنامه زمان‌بندی و نیز هزینه‌های اجرا خواهد داشت؟
- بررسی و محاسبه دقیق همه هزینه های آشکار و پنهان اجرای طرح که در بالا فهرست شد و در دوره ای نسبتاً طولانی شکل خواهد گرفت در توان و عهده این مطالعه نیست، اما دست کم برآورد هزینه های آشکار و قابل محاسبه آن ضروری است.
- هزینه های آشکار اجرای طرح مسکن مهر به دو دسته هزینه های بخش خصوصی (خانوارها) و بخش عمومی (دولت) قابل تقسیم است که در ادامه مورد محاسبه قرار می گیرند:

۳-۷-۱- هزینه های بخش خصوصی در طرح مسکن مهر

هزینه های خانوارها برای خرید و بهره برداری از واحدهای مسکن مهر از زمان ثبت نام و پرداخت ودیعه آغاز می شود و تا پایان دوره بهره برداری ادامه می یابد. اما آنچه در این مطالعه مورد برآورد قرار می گیرد، آن دسته از هزینه

هائی است که بطور متعارف از چگونگی مدیریت ساخت، واگذاری و بهره برداری از این واحدها ناشی می شود. مهم ترین اجزاء هزینه ای خانوارها از حیث نوبت بندب پرداخت (و نه موضوع هزینه ها) موارد زیر است:

- اصل ودیعه پرداختی برای ثبت نام در طرح
- هزینه فرصت ودیعه (حداقل معادل نرخ سود سپرده‌های ۳ تا ۵ ساله بانکی)
- هزینه اصل و سود تسهیلات بانکی دریافت شده با کسر یارانه دولت برای این تسهیلات
- هزینه‌های تکمیلی پس از تحویل (برای آماده سازی، محوطه سازی، آسانسور، روشنایی محوطه و ...)
- هزینه تکمیلی پس از تحویل (برای تجهیزات مورد نیاز درون واحدهای مسکونی شامل کابینت، کولر، سیستم گرمایشی، موکت و...)
- هزینه‌های انشعابات شهری
- هزینه پرداخت اجاره در طول دوره آماده سازی و ساخت
- و ...

با صرف نظر کردن از دو ردیف آخر، جمع هزینه های نقدی پرداختی توسط خانوارها که قبل از تحویل واحدها و پس از آن انجام می شود، ۱۵۰ میلیون ریال و جمع هزینه های پرداخت اقساطی اصل و سود تسهیلات بانکی (با فرض نرخ سود ۶ درصد و این فرض که بطور میانگین ۵۰ درصد سود بانکی توسط دولت بصورت یارانه و ۵۰ درصد آن توسط خانوارها پرداخت می شود)، حدود ۲۷۲,۵ میلیون ریال خواهد بود. هم چنین برای واحدهای خود مالکین فرض شده است که دوسوم سود بانکی (۸ درصد) توسط خانوارها و یک سوم آن (۴ درصد) توسط دولت بصورت یارانه پرداخت می شود. جمع هزینه های خانوارها برای اجرای طرح در جدول ۵-۱۵ ارائه می شود.

بر اساس این جدول جمع کل هزینه پرداخت شده توسط خانوارها برابر با ۷۵۹,۶۵۵ میلیارد ریال است که این رقم بدون در نظر گرفتن قراردادهای خود مالکین برابر با ۴۵۰,۶۳۲ میلیارد ریال خواهد بود. در هزینه های خانوارهای متقاضی به جز خودمالکین، ۶۴,۵۰ درصد آن را هزینه کل اصل و سود تسهیلات بانکی و ۳۵,۵۰ درصد دیگر آن شامل

هزینه نقدی (به ازاء هر واحد ۱۵۰ میلیون ریال) می باشد. نکته دیگر این است که خانوارهای شرکت کننده در طرح مسکن مهر به طور متوسط (بسته به نوع قرارداد) ۵۱ درصد از کل هزینه ها را پرداخت می نمایند.

۳-۷-۲- هزینه های بخش عمومی در طرح مسکن مهر

هزینه های دولت برای اجرای طرح مسکن مهر، در این مطالعه به هزینه های نقدی آن برای دولت نیز موارد زیر قابل ذکر است:

- هزینه (یارانه) تامین زمین به جز واحدهای خودمالکین
 - هزینه های عمرانی برای ایجاد شبکه معابر و فضای سبز
 - هزینه های آماده سازی زمین
 - هزینه های عمرانی برای ایجاد ساختمان های خدمات عمومی و اجتماعی (مرکز بهداشت، ایستگاه پلیس، مراکز آموزشی، و ...)
 - هزینه های ایجاد شبکه و ایستگاه های حمل و نقل عمومی
 - هزینه یارانه مابه التفاوت نرخ سود بانکی رسمی با سود تسهیلات پرداختی
- با فرض این که در اجرای طرح نیازی به ایجاد منابع جدید تامین زیرساخت های شهری نبوده و این نیازها از منابع موجود تامین می شوند و نیز هزینه ایجاد شبکه های تامین زیرساخت ها توسط خانوارها پرداخت می شود، هزینه های دولت در جدول زیر برآورد شده اند.

در این برآورد، هزینه های خرید زمین با مشاهده میدانی و گفتگو با کارشناسان استانی بخش مسکن در هر استان و سپس در سطح ملی بطور میانگین محاسبه شده و هزینه خرید هر متر مربع ۱۲۰۰ هزار ریال در نظر گرفته شده است. هم چنین هزینه ایجاد فضای سبز و شبکه معابر و فضاهای عمومی و اجتماعی مورد نیاز، براساس عرف کارشناسی موجود و با احتساب سرانه های فضای سبز، شبکه معابر و فضاهای عمومی و اجتماعی مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری برآورد شده اند.

جدول ۳-۱۵- هزینه های خانوار مربوط به ساخت مسکن مهر

سهم	جمع (بدون خود مالکین)	سهم	جمع با خود مالکین	سایر		خود مالکین		قراردادهای سه جانبه		تعاونی ها		
				سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	
۰,۰۰۰	۰	۱۲	۹۳,۵۶۴	۰,۰۰	۰	۳۰,۲۸	۹۳,۵۶۴	۰,۰۰	۰	۰,۰۰	۰	هزینه خرید زمین (متوسط هر متر مربع ۱۲۰۰ ریال)
۶۵	۲۹۰,۶۴۴	۵۷	۴۳۳,۵۹۰	۶۴,۵۰	۳۱,۹۰۱	۴۶,۲۶	۱۴۲,۹۴۶	۶۴,۵۰	۱۳۲,۶۸۵	۶۴,۵	۱۲۶,۰۵۸	سهم خانوارها از هزینه کل اصل و سود تسهیلات بانکی
۳۵	۱۵۹,۹۸۸	۳۰	۲۳۲,۵۰۰	۳۵,۵۰	۱۷,۵۶۰	۲۳,۴۷	۷۲,۵۱۲	۳۵,۵۰	۷۳,۰۳۸	۳۵,۵۰	۶۹,۳۹۰	هزینه تقدی پرداخت شده توسط خانوارها (به ازاء هر واحد ۱۵۰ میلیون ریال)
۱۰۰	۴۵۰,۶۳۲	۱۰۰	۷۵۹,۶۵۵	۱۰۰,۰۰	۴۹,۴۶۱	۱۰۰,۰۰	۳۰۹,۰۲۳	۱۰۰,۰۰	۲۰۵,۷۲۳	۱۰۰,۰۰	۱۹۵,۴۴۸	جمع کل هزینه پرداخت شده توسط خانوارها

جدول ۳-۱۶- هزینه های عمومی ساخت مسکن مهر

سهم	جمع(بدون خود مالکین)	سهم	جمع با خود مالکین	سایر		خود مالکین		جانبه قراردادهای سه		تعاونی ها		
				سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	
۴۴	۲۴۹۵۸۱	۵۰	۳۶۲۷۰۰	۴۳/۵۲	۲۷۳۹۴	۷۳/۲۵	۱۱۳۱۱۹	۴۳/۵۲	۱۱۳۹۳۹	۴۳/۵۲	۱۰۸۲۴۸	هزینه ساخت فضای خدماتی مورد نیاز با احتساب هر متر مربع ۳۰۰۰۰۰۰ ریال
۲	۹۹۸۳	۲	۱۴۵۰۸	۱/۷۴	۱۰۹۶	۲/۹۳	۴۵۲۵	۱/۷۴	۴۵۵۸	۱/۷۴	۴۳۳۰	هزینه ساخت فضای سبز مورد نیاز با احتساب هر متر مربع ۳۰۰۰۰۰۰ ریال
۵	۳۰۱۰۵	۶	۴۳۷۵۰	۵/۲۵	۳۳۰۴	۸/۸۴	۱۳۶۴۵	۵/۲۵	۱۳۷۴۴	۵/۲۵	۱۳۰۵۷	هزینه ساخت معابر با احتساب هر متر مربع ۷۰۰۰۰۰
۳۶	۲۰۶۴۳۶	۲۸	۲۰۶۴۳۶	۳۶	۲۲۶۵۸	.	.	۳۶	۹۴۲۴۲	۳۶	۸۹۵۳۵	هزینه خرید زمین(متوسط هر متر مربع ۱۲۰۰ هزار ریال)
۱۳	۷۷۳۲۷	۱۴	۱۰۰۴۵۹	۱۳/۴۹	۸۴۸۷	۱۴/۹۸	۲۳۱۳۱	۱۳/۴۹	۳۵۳۰۲	۱۳/۴۹	۳۳۵۳۸	هزینه یارانه تسهیلات بانکی (۴درصد یارانه برای خودمالکین و ۸ درصد یارانه برای سایر)
۱۰۰	۵۷۳۴۳۲	۱۰۰	۷۲۷۸۵۲	۱۰۰	۶۲۹۳۹	۱۰۰	۱۵۴۴۲۰	۱۰۰	۲۶۱۷۸۴	۱۰۰	۲۴۸۷۰۹	جمع کل هزینه های بخش عمومی

جدول ۳-۱۷- مقایسه سهم هزینه های عمومی و هزینه های خانوار ساخت مسکن مهر

سهم	جمع(بدون خود مالکین)	سهم	جمع با خود مالکین	سایر		خود مالکین		جانبه قراردادهای سه		تعاونی ها		
				سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	سهم	مقدار مطلق	
۵۶/۰۰	۵۷۳۴۳۲	۴۹	۷۲۷۸۵۲	۵۶	۶۲۹۳۹	۳۳	۱۵۴۴۲۰	۵۶	۲۶۱۷۸۴	۵۶	۲۴۸۷۰۹	جمع کل هزینه های بخش عمومی
۴۴/۰۰	۴۵۰۶۳۲	۵۱	۷۵۹۶۵۵	۴۴	۴۹۴۶۱	۶۷	۳۰۹۰۲۳	۴۴	۲۰۵۷۲۳	۴۴	۱۹۵۴۴۸	جمع کل هزینه پرداخت شده توسط خانوارها
۱۰۰/۰۰	۱۰۲۴۰۶۴	۱۰۰	۱۴۸۷۵۰۷	۱۰۰	۱۱۲۴۰۰	۱۰۰	۴۶۳۴۴۳	۱۰۰	۴۶۷۵۰۸	۱۰۰	۴۴۴۱۵۶	جمع هزینه های کل بخش های عمومی و خصوصی

بر این اساس جمع کل هزینه های بخش عمومی با احتساب قراردادهای خود مالکین برابر با ۷۲۷۸۵۲ میلیارد ریال و بدون احتساب قراردادهای خود مالکین برابر با ۵۷۳،۴۳۲ میلیارد ریال خواهد بود. اختلاف این دو عدد (۱۵۴۴۲۰ میلیارد ریال) نشان می دهد که ۳۶ درصد از کل هزینه های بخش عمومی مربوط به هزینه خرید زمین می باشد. همچنین سهم بخش عمومی از هزینه های مسکن مهر در قراردادهای خود مالکین برابر با ۳۳ درصد و در مابقی قراردادها برابر با ۵۶ درصد می باشد که بر این اساس میزان متوسط سهم هزینه های دولت در طرح مسکن مهر برابر با ۴۹ درصد خواهد شد.

در مجموع می توان گفت هزینه های قطعی و آشکار اجرای طرح مسکن مهر برای هردو بخش عمومی و خصوصی حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد می شود که رقمی نزدیک به یک سوم از تولید ناخالص داخلی برآورد شده ایران در سال ۱۳۸۹ است.

۳-۷-۳- هزینه های فرصت بخش عمومی ناشی از تولید واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز

در بخش های قبلی گفته شد که برآوردهای این مطالعه حاکی از تولید تعداد زیادی واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز در سال پایانی این طرح است.

مهمترین وجه اقتصادی واحدهای مازاد، هزینه فرصت سرمایه مصروف شده برای این واحدها طی سالهای اجرای طرح است. با قیمت های سال ۱۳۸۹، ساخت هر مترمربع واحدهای مسکونی مهر، هزینه ای معادل ۳،۵۰۰،۰۰۰ ریال به همراه دارد، با فرض میانگین هر واحد ۱۰۰ متر مربع، هزینه واحدهای مازاد در استان های کشور و در کل کشور مطابق جدول صفحه بعد خواهد بود:

جدول ۳-۱۸- هزینه واحدهای مسکونی مازاد در طرح مسکن مهر

استان	تعداد واحدهای مسکونی مازاد	هزینه واحدهای مازاد (هزار میلیارد ریال)
اردبیل	۲۳,۸۷۴	۸,۳۵۵۹
اصفهان	۶۴,۱۲۱	۲۲,۴۴۲۳۵
ایلام	۴,۶۹۵	۱,۶۴۳۳۲
آذربایجان شرقی	۳۶,۶۵۸	۱۲,۸۳۰۳۷
آذربایجان غربی	-۵,۲۷۵	۰
بوشهر	۱۸,۱۸۴	۶,۳۶۴۳۳
تهران	۶۶,۲۰۶	۲۳,۱۷۲۱۷
چهارمحال و بختیاری	۱۳,۳۶۸	۴,۶۷۸۶۶
خراسان جنوبی	۱۶,۱۲۰	۵,۶۴۲۱۴
خراسان رضوی	۱۷,۰۰۰	۵,۹۵۰۰۷
خراسان شمالی	۱۱,۴۷۸	۴,۰۱۷۳
خوزستان	۴۳,۵۸۱	۱۵,۲۵۳۲۱
زنجان	۱۵,۱۵۱	۵,۳۰۲۷۱
سمنان	۱۵,۷۰۵	۵,۴۹۶۸۲
سیستان و بلوچستان	-۱۰,۴۰۰	۰
فارس	۳۸,۶۱۹	۱۳,۵۱۶۷۹
قزوین	۳۱,۸۲۵	۱۱,۱۳۸۷۵
قم	۱۳,۷۸۸	۴,۸۲۵۷۳
کردستان	۱۸,۶۲۷	۶,۵۱۹۳۱
کرمان	۱۴,۱۰۰	۴,۹۳۵۰۷
کرمانشاه	۲۵,۶۳۴	۸,۹۷۱۸۳
کهگیلویه و بویراحمد	۵,۱۷۶	۱,۸۱۱۷۴
گلستان	۱۸,۲۱۹	۶,۳۷۶۷۹
گیلان	۳۳,۹۴۲	۱۱,۸۷۹۷۷
لرستان	۲۵,۰۱۲	۸,۷۵۴۳۴
مازندران	۳۰,۲۰۴	۱۰,۵۷۱۴
مرکزی	۹,۲۳۷	۳,۲۳۳۰۹
هرمزگان	۲۲,۹۶۳	۸,۰۳۷۱۲
همدان	۹,۷۳۸	۳,۴۰۸۳۷
یزد	۶,۱۰۴	۲,۱۳۶۴
کل کشور	۷۰۹,۷۴۰	۲۴۸,۴۰۹۰۷

این محاسبه نیز نشان می‌دهد، هزینه‌های فرصت ساخت این واحدهای مازاد حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال است که در محاسبه نهائی باید به هزینه‌های قبلی دولت افزوده شود. حتی اگر فرض براین باشد که کلیه واحدهای ساخته شده در قالب قراردادهای تعاونی و خودمالکین مورد خرید قطعی و بهره‌برداری خانوارها قرار می‌گیرد و هزینه‌های آن پرداخت می‌شود، به نظر می‌رسد گزینه عدم تقاضای قطعی برای واحدهای قراردادهای سه جانبه و ضرورت اجرای تضمین خرید این واحدها توسط دولت از سازندگان، با احتساب هر متر مربع ۳۵ میلیون ریال هزینه ساخت، رقمی معادل ۱۷۰۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود که با افزودن آن به هزینه‌های قبلی، کل هزینه‌های دولت به حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال (۱۰۰ هزار میلیارد تومان) می‌رسد. آشکار است در محاسبه این مورد، از هزینه‌های نگهداری از واحدهای مازاد (هتلینگ) صرف‌نظر شده است.

با تجمیع همه هزینه‌های دو بخش عمومی و خصوصی، می‌توان گفت، هزینه‌های اجرای طرح مسکن مهر حدود ۱۶۷۰۰۰۰ میلیارد ریال (۱۶۷ هزار میلیارد تومان معادل ۱۴۰ میلیارد دلار) برآورد می‌شود که بیش از یک سوم تولید ناخالص داخلی برآوردشده کشور در سال ۱۳۸۹ است.

۳-۸- جمع بندی فصل سوم

مطالعات و بررسی‌های این فصل که بر اساس داده‌های رسمی و روش‌های معتبر علمی انجام شده، نتایج مهمی را برای ارزیابی اقتصادی طرح مسکن مهر در بر دارد. مهم‌ترین این نتایج به شرح زیر است:

۱- در هدفگذاری برای طرح مسکن مهر سلسله مراتب منطقی اهداف و فرایند تحویل اهداف از سطح آرمانی به اهدافی جزئی، کمی، صریح و سازگار و در عین حال معناداری که افق این برنامه عظیم را به روشنی نشان دهد وجود ندارد. تشتت، چندگانگی و نا سازگاری اهداف چه در مراتب مختلف و چه در هر مرتبه آشکار است. به جز تعیین افق ساخت انبوه ۱,۷ میلیون واحد مسکونی، بقیه اهداف فاقد معیار کمی برای سنجش و ارزیابی اند.

۲- هدف تولید انبوه مسکن ارزان برای گروه‌های کم درآمد از منظر برنامه ریزی و با توجه به دستاوردهای ملی و جهانی با چند مشکل مواجه است:

- معیار برای ارزانی و میزان کاهش هزینه های ساخت و اجرای هزینه های هدف گذاری شده وجود ندارد و تنها حذف هزینه زمین (با فرض سهم ۵۰ درصدی در هزینه های ساخت) مورد نظر قرار گرفته است.
 - به طور منطقی هدف کاهش هزینه های ساخت با هدف تولید انبوه مسکن که مستلزم افزایش ناگهانی تقاضا برای عوامل تولید مسکن و افزایش هزینه بکارگیری این عوامل است، ناسازگار می باشد.
 - هدف تولید مسکن ارزان قیمت با هدف آزاد سازی قیمت عوامل تولید (انرژی و آب) و به تبع آن افزایش هزینه های حمل و نقل و تولید و انتقال مصالح ساختمانی در تعارض است.
 - تعیین هدف تولید انبوه مسکن با تشخیص نادرستی از علت مساله مسکن گروه های کم درآمد انجام شده است، در حالی که باید هدف اصلی و انجام اصلاحات نهادی و مالی برای اصلاح ساختار توزیع درآمد و هدفمندی دقیق سیاست های مالی برای افزایش دسترسی مالی و حقوقی گروه های کم درآمد به مسکن تعیین می شد.
- ۳- تعیین هدف تولید ۱,۷ میلیون واحد مسکونی، فاقد هر گونه پشتوانه مطالعات علمی و معتبر قابل اتکاء صورت گرفته است. در این هدفگذاری، نه نیاز خانوارها به مسکن و نه توان مالی آن ها و نه ظرفیت های اقتصادی کشور هیچ یک لحاظ نشده است. در این هدفگذاری به روشنی نتایج طرح مطالعات جامع مسکن که تولید سالانه ۵۰ تا ۶۰ هزار واحد برای گروه های کم درآمد و فاقد مسکن را توصیه کرده مورد بی اعتنایی قرار گرفته است.
- ۴- سازماندهی و مدیریت اجرا و نظارت بر طرح مسکن مهر، دستاوردهای روشن جهانی و ملی مبنی بر ضرورت تغییر و اصلاح نقش دولت به سیاستگذاری، تسهیل، توانمند سازی و نظارت و نیز ظرفیت های موجود نظام اداری نادیده گرفته شده و این طرح در نهایت تمرکز با مسئولیت مستقیم اجرایی توسط دولت شکل گرفت و پیامد های اجتماعی و اقتصادی آن به طور کامل به دولت معطوف شد.
- ۵- طراحی و اجرای طرح مسکن مهر، عوامل نهادی و ساختاری چون نظام مالکیت، ساختار توزیع درآمد، ساختار اشتغال و ... نادیده گرفته شده و با رویکردی کاملاً مکانیکی و تمرکز صرف بر متغیر های اقتصادی (چون

حجم تسهیلات و نرخ سود) زمینه اتلاف حجم عظیمی از منابع ملی، افزایش بی سابقه تعهدات دولت و آثار آمایشی نامطلوب در سطح ملی فراهم شده است.

۶- در اجرای طرح تولید انبوه مسکن انتظار می رفت هم ملاحظات آمایش سرزمین در سطح ملی و منطقه‌ای و هم شاخص های موجود وضعیت مسکن در مناطق مختلف مورد توجه قرار گیرد و یکی از ضرورت های مهم دخالت دولت در بازار مسکن یعنی اصلاح ساختار توزیع منطقه ای شاخص های کمی و کیفی مسکن مبنای هدفگذاری منطقه ای تولید مسکن قرار گیر در حالی که نه تنها چنین رویکردی در طراحی و اجرای طرح دیده نمی شود بلکه حتی سایر برنامه ها و سیاست های دولت همچون تمرکز زدایی جمعیت از کلان شهرها (به ویژه تهران) و هدایت فرصت های تولید، اشتغال و اسکان مناسب به سایر مناطق در تعارض آشکار است.

۷- در هدفگذاری تولید انبوه مسکن، فرصت های بدیل و کم هزینه تر و با ابعاد اجتماعی و منطقه ای کمتر نظیر بافت های فرسوده و سکونت گاه های غیر رسمی و نامناسب شهری نادیده گرفته شد و نزدیک به یک سوم واحد های مسکونی در حاشیه شهرهای موجود و یا در شهرهای جدید ساخته شده اند که با مشکل تامین خدمات و جذب و تثبیت جمعیت مواجه اند .

۸- تقریباً هیچ یک از اهداف سه گانه و اصلی طرح مسکن مهر تحقق نیافته است. نظام مالی ساخت، خرید و بهره برداری این واحد های مسکونی به گونه ای طراحی شده که خانوارهای فقیر واقع در دهک های اول تا سوم به هیچ وجه نمی توانند این واحد ها را خریداری کنند و خریداران آن ها خانوارهای طبقات متوسط (دهک های چهارم تا ششم) خواهند بود که الگوی ذهنی و انتظارات آن ها از ویژگی های فیزیکی، کیفیت ساخت و معماری و شرایط محیطی با آنچه در طرح مسکن مهر وجود دارد کاملاً متفاوت است و بخش های زیادی از این متقاضیان هدف خود را از تقاضای این واحد ها سرمایه گذاری و تجهیز پس انداز قرار داده اند که در این صورت تمایلی برای اسکان و استقرار در آن ها نخواهند داشت و در شرایطی نیز ممکن است از خرید قطعی و تحویل واحدها انصراف دهند.

۹- هدف کاهش و حتی تثبیت قیمت مسکن نیز با وجود تولید ۱,۵ میلیون واحد مسکونی تحقق نیافته و روندهای اجاره و قیمت خرید مسکن در سه سال گذشته ادامه یافته و در یک سال اخیر، همزمان با آغاز تکمیل واحد های مسکونی مهر شدت بیشتری یافته است.

۱۰- هدف تولید مسکن ارزان نیز در مقایسه با آنچه مبنای هدفگذاری بوده تحقق نیافته است. انتظار ضمنی طراحان این بود که با حذف هزینه زمین، هزینه ساخت مسکن بین ۳۰ تا ۵۰ درصد کاهش یابد در حالی که در بهترین شرایط تفاوت هزینه بهره‌برداری برای خانوارها در مقایسه با سایر واحد های مسکونی موجود به زحمت به ۱۵ تا ۲۰ درصد می‌رسد.

۱۱- شاید مهم ترین وجه طرح مسکن مهر ابعاد بسیار عظیم مالی و اقتصادی آن است. تنها هزینه های تولید و بهره برداری این واحدها (برای بخش خصوصی و عمومی) نزدیک به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نزدیک به ۵۵ درصد آن بر عهده دولت است. در صورتی که واحد های ساخته شده‌ای که فاقد متقاضی هستند (قرارداد های سه جانبه) خریداری نشود، با الزام دولت به خرید تضمینی آن ها از سازندگان، رقم هزینه ها به ۱۷۰ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یابد.

۱۲- فقدان تقاضای قطعی برای واحد های ساخته شده یا انصراف متقاضیان از استقرار و بهره برداری مستقیم از آنها، هم هزینه های اقتصادی و اجتماعی نگهداری و اقساط بازپرداخت تسهیلات را برای بخش های عمومی و خصوصی در پی دارد و هم به احتمال بسیار زمینه‌ای برای جذب گسترده مهاجرین روستایی به اطراف شهرهای بزرگ و بهره‌برداری از آن ها را فراهم می‌کند که در این صورت آثار و پیامدهای بسیار وسیع و پیچیده‌ای در پهنه سرزمین و در یک دوره نسبتا طولانی در پی خواهد داشت.

۱۳- با انجام اصلاحاتی اساسی در نظام مدیریت ساخت و نظام مالی خرید و بهره برداری از واحد های مسکن مهر می‌توان آثار و پیامدهای نامطلوب آن را کاهش داد و این طرح را به هدف تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری نزدیک تر کرد که در گزارش های بعدی ارائه خواهد شد.

منابع

- احمدی، سید وحید (۱۳۸۴). بررسی نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن، فصلنامه روند، شماره ۴۶، پاییز ۱۳۸۴.
- اهری، زهرا و امینی جدید، شهلا، (۱۳۷۵)، تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن)
- امانی، شراره (۱۳۸۴)، مسکن در برنامه چهارم توسعه، ...، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره‌های ۳۵-۳۶
- اطهاری، کمال (۱۳۸۳)، برنامه‌ریزی در مسکن کم‌درآمدها، فصلنامه اقتصاد مسکن
- جوادی، محمدهادی (۱۳۷۴)، مقاله تجربه‌های دولت در خانه‌های ارزان، مجموعه مقالات کنگره تاریخ معماری و شهرسازی ایران.
- چگنی، علی (۱۳۸۹). آثار اجرای برنامه مسکن مهر بر شاخص‌های اقتصادی در سطح کلان و خرد. فصلنامه اقتصاد مسکن. شماره‌های ۴۷ و ۴۸. پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
- حبیبی-سید محسن و دیگران (۱۳۷۶)، مسکن حداقل، انتشارات مدکز تحقیقات ساختمان و مسکن، تهران
- دفتر برنامه‌ریزی اقتصاد مسکن. مسکن مهر: رویکردی نو در بخش مسکن. فصلنامه اقتصاد مسکن. شماره‌های ۴۷ و ۴۸. پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
- دژکام، ژاله (۱۳۷۴)، مسکن استیجاری، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن، جلد اول
- رفیعی، مینو (۱۳۸۳). حق مسکن در ایران، سیاست تامین مسکن برای گروه‌های خاص. فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۵ و ۳۶. زمستان ۱۳۸۳.
- رفیعی، مینو (۱۳۸۲). سرمایه‌گذاری در مسکن در مناطق مختلف کشور. فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴. پاییز ۱۳۸۳.
- رحمانی، مریم (۱۳۷۵)، ارزیابی بخش مسکن در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، جلد اول، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران.
- معمدی، مسعود (۱)، زیرساخت‌ها و مبانی اولیه فکری در برنامه دوم مسکن، مجموعه مقالات سمینار سیاست‌های توسعه مسکن.
- نهاد ریاست جمهوری (۱۳۸۷). فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی / شماره ۲۴ ششم فروردین ۱۳۸۷

^۱ Glaeser, E.L., Gyourko, J., ۲۰۰۸, Rethinking Federal Housing Policy, How to Make Housing Plentiful and Affordable, The AEI Press.

- ^۱ Grimes, O. F., Jr. (۱۹۷۶). Housing for low-income families. Baltimore: John Hopkins Press.
- ^۱ World Bank. (۱۹۹۳). Housing: Enabling markets to work World Bank Policy Paper. Washington: The World Bank.
- ^۱ Imperato, I. and Ruster, J., (۲۰۰۳), *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C.
- ^۱ UN-Doc. A/۵۹/۳۲۶: paragraph ۲۳.
- ^۱ UN-Doc. HSP/WUF/۱/DLG.I/Paper ۳: paragraph ۹.
- ^۱ World Bank, (۲۰۰۱), “What is urban upgrading? Scaling up” in “Upgrading Urban Communities. A resource for practitioners”.
<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/whatis/scaling-up.html>.
- ^۱ Habitat Agenda: paragraph ۱۸۴.
- ^۱ UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)), (۱۹۹۵), *Case studies in community-based credit systems for low-income housing*.
- ^۱ World Bank, ۱۹۹۳

فصل چهارم

ارزیابی برنامه ریزی فضائی طرح مسکن مهر

۴- ارزیابی برنامه ریزی فضائی طرح مسکن مهر

مقدمه

مسکن مهر حلقه ای از زنجیره اقداماتی است که در سال های دور (سال های بیست و سی خورشیدی) برای پاسخ گویی به نیاز مسکن اقشار میانه حال و متمایل به پائین جامعه ایرانی شکل گرفته است. اقداماتی که همواره در پی پاسخگویی جامعه گرایانه به مسئله مسکن بوده و شعار “مسکن اجتماعی” را در دستور کار خود داشته اند. همه این اقدامات بر این باور بوده اند یا این آرزو را داشتند که بتوانند به تقاضای مسکن که در اثر رشد جمعیت و رشد شهرنشینی حاصل آمده است پاسخی در خور دهند. تقاضایی که عمدتاً از سوی اقشار میانه حال و فرودست جامعه وجود دارد و با دگرگونی شکل خانوار، شدت و صورت هایی متفاوت یافته است. همچنین این سلسله اقدامات، در واقع “مسکن شهری” را مد نظر قرار داده و هر بار به فراخور زمانه، تعریفی دگرگونه از ابعاد کیفی و کمی مسکن شهری بدست داده و می دهد و از این رو بستر شکل گیری این گونه مسکن عمدتاً مناطق “پیرا شهری” شهرهای بزرگ و میانه کشور بوده است. حال آن که تفاوت عمده مسکن مهر با دیگر اقدامات انجام شده، نقض این قانون مندی بوده و تولید و عرضه مسکن را به شهرهای کوچک نیز کشانده است و این امر گهگاه بدون توجه به تقاضای موثر برای “مسکن اجتماعی” در شهر صورت گرفته است.^{۴۵}

مسکن مهر با دستور قرار دادن نگاه جامعه گرایانه در اختیار گذاشتن واحد مسکونی برای همه خانوارها، عملاً بر آن بوده است که قیمت زمین را از عوامل موثر در تولید مسکن (سرمایه، زمین، نیروی کار، مصالح ساختمانی و مدیریت) حذف نماید و از این سبب از رو آوردن به زمین های پیراشهری گریزی نداشته است (موردی که درباره طرح های آماده سازی زمین در سال های هفتاد نیز مطرح بود) و به سبب نبود این کالا در پیرامون بلافصل شهرها به مناطقی دوردست از شهرها رو آورده است. مسئله ای که خود می تواند در کاهش تقاضای موثر برای دسترسی به مسکن از سوی متقاضیان تاثیر گذارد.

^{۴۵} - ر. گ. به مطالعات اقتصادی: توزیع میزان ساخت و ساز مسکن مهر در استان ها و شهرهای کشور

باید به یاد داشت که مهمترین نکته در شکل گیری سکونت در پهنه سرزمین، چگونگی استقرار و مکان یابی سکونتگاه است و همچنین نباید از یاد برد که عوامل گوناگونی در این استقرار دخالت دارند و لازم است مدنظر واقع شوند. اما شاید بتوان مهمترین عامل در شکل گیری سکونتگاه را ظرفیت های زیست محیطی (آب، هوا، خاک، گیاه) و ویژگی های ساختی زیست بوم منطقه دانست، که نقشی موثر در پاسخ گویی به نیازهای اساسی و پایه ای سکونت گزینی و سکونت پذیری دارند. نیز باید به یاد داشت که همین ظرفیت های زیست محیطی هستند که در از قوه به فعل در آمدن دیگر نیروهای موثر در امر سکونت (یعنی نیروهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی) نقش دارند و از این سبب است که می توان تفاوت های ماهوی و عرضی سکونتگاه از منطقه ای به منطقه دیگری را شاهد بود.

با این مقدمه می توان به طرح نکاتی چند در مورد شکل گیری سکونتگاه و از آن ره "مسکن مهر" پرداخت.

۴-۱- عوامل موثر بر شکل گیری سکونت گاه ها

• عوامل یا نیروهای زیست بوم

استقرار سکونتگاه همواره -چه برنامه ریزی شده و چه خود انگیخته- همراه با ایمنی از خطرات و آسیب های طبیعی (رانش زمین، زمین لرزه، طوفان، سیل و...) بوده و همواره سعی بر آن بوده است که این استقرار در نقاط خوش آب و هوا همراه با آرامش و آسایش زیست محیطی باشد. و از این سبب بستر طبیعی زمین، نوع خاک، نفوذپذیری آن، دسترسی به آب، هوای سالم و پاک و پوشش گیاهی مناسب مدنظر واقع می شوند. پس شرط لازم برای تحقق سکونتگاه اطمینان خاطر از حضور چهار عنصر اصلی (آب، خاک، هوا و گیاه) است. ممکن بودن هرگونه توسعه آتی، سر در امکان استفاده وسیع از این چهار عنصر خواهد داشت.

• عوامل یا نیروهای اقتصادی

استقرار سکونتگاه در پاسخ به شرایط اقتصادی حاکم بر جامعه و سرزمین صورت می گیرد. چگونگی تولید و بازتولید، کار، تولید، توزیع و مصرف کالا، گردش سرمایه و... و روابط ناشی از این چرخه، تضمین کننده شکل گیری سکونتگاه و از آن ره تامین مسکن به عنوان کالای اساسی برای زیست در منطقه است. سکونتگاه همواره در ربط با اشتغال و معیشت ساکنان آن مطرح می شود -چه در شهر مادر و چه در شهرهای اقماری- و هم از اینروست که شکل گیری سکونتگاه در مقیاس کلانشهری با شکل گیری آن در مقیاس شهرهای کوچک تفاوت ماهوی می یابد. مسکن

زمانی معنا می یابد که در کنار مکان کار و اشتغال تعریف شود. خوداتکایی اقتصادی سکونتگاه -لااقل از نظر اشتغال ساکنان- دغدغه اصلی هرگونه برنامه ریزی مسکن است.

• عوامل یا نیروهای اجتماعی

شکل گیری سکونتگاه ناشی از برآیند نیروهای اجتماعی حاضر در آن است، نیروهایی که در بازتعریف سرمایه اجتماعی برای هویت بخشیدن به مکان رخساره می نماید. بدین سبب سکونتگاه طیفی وسیع از نیروهای اجتماعی را در خود جای می دهد که از در کنار هم قرار گرفتن و تعامل با یکدیگر به مفهوم سکونتگاه شکل می دهند و آن را از اختصاص یافتن به یک قشر یا یک طبقه خاص اجتماعی باز می دارد. گو اینکه ممکن است سکونتگاه در شروع امر برای یک قشر اجتماعی خاص شکل گیرد ولی در فرآیند بازتولید خود می باید به سوی جامعه ای مختلط و متشکل از همه اقشار اجتماعی سمت و سو یابد. در غیر اینصورت سکونتگاه به مکانی متمایز و جدایی گزین تبدیل شده و از شهری شدن بازخواهد ماند.

• عوامل یا نیروهای فرهنگی

نیروهای فرهنگی برآیند تعامل نیروهای طبیعی، اقتصادی و اجتماعی در منطقه مسکون هستند. نیروهای فرهنگی با تجمیع گروه های ذی نفع و ذی نفوذ، گروه های قومی، مذهبی و... به محرک اصلی حیات اجتماعی و مدنی در سکونتگاه تبدیل می شوند. بنابراین در هر اندیشه ما تقدم به مسکن و سکونتگاه و در غیاب جامعه ای که پیش بینی می شود در سکونتگاه زندگی کند، لازم است به نیروهای فرهنگی و بازتولید آن ها در فضا و مکان اندیشه کرد. عدم توجه به این امر بی تردید سر در نابسامانی سکونتگاه آتی خواهد داشت.

۴-۲- سکونتگاه، مسکن و نیازهای اساسی مسکن و محیط مسکونی

۴-۲-۱- نیازهای کیفی

فعالیت های انسان برآمده از نیازهای اوست و این انسان و فعالیت های اوست که فضاهای شهری را شکل می دهد. فضاهای شهری باید به گونه ای طراحی شوند که پاسخگوی نیازهای متنوع گروه های مختلف اجتماعی در همه رده های سنی باشند. عمده ترین نیازهای انسانی در فضای عمومی شکل می گیرد و بطور کلی شامل نیازهای

نظارتی، عاطفی، نشانه‌ای، اجتماعی و اوقات فراغت می‌شوند که از مقیاس واحد مسکونی تا محله بصورت پیرنگ تری وجود دارد که تامین آن باید مورد توجه قرار گیرد. هر یک از نیازها با عناصر مختلفی تعریف و در کالبد متفاوتی در سطح شهر بروز می‌یابد.

• نیازهای نظارتی

شرط لازم در امنیت خاطر در هر سکونتگاهی، اطمینان از تامین امنیت عینی است. بطور تاریخی این امنیت به گونه‌ای غیر محسوس و خود انگیخته توسط ساکنان صورت می‌پذیرد و این امر در صورتی ممکن است که آرایش فضایی و نحوه استقرار فضاهای عمومی و خصوصی امکان حضور چشم ناظر را فراهم آورد. توجه صرف به واحد مسکونی و عدم توجه به محیط مسکونی می‌تواند در کاهش نظارت اجتماعی بر فضای ساخته شده موثر افتد و این نیاز را با مشکل مواجه سازد.

• نیازهای عاطفی

تعلق خاطر ساکن به مسکون، ساکن به محیط مسکونی و ساکن به شهر، شرط اصلی شکل‌گیری هویت مکانی و بازتولید آن است. حس تعلق به مکان، ایجاد رابطه عاطفی با محیط مسکونی پیرامون، مشارکت در تولید و بازتولید مکان شرط لازم برای پایداری و بقای مکان است.

• نیازهای نمادین و نشانه‌ای

قلمرو فضایی، تعریف اینجا و آنجا، تعریف محدوده متعلق به خود و تمایز آن از محدوده متعلق به دیگری، شرط تعریف و بازتعریف مکان در محیط مسکونی است. علی‌رغم شباهت‌های بسیاری که می‌توانند در تولید و عرضه مسکن (واحد مسکونی) رخ دهد، تفاوت‌های بارز در تعریف محیط مسکونی، شرط اصلی هویت‌پذیری و هویت بخشی هر محله و واحد همسایگی در سکونتگاه است. این تفاوت‌ها می‌تواند به صورت مختلف با نشانه‌های ذهنی و عینی کالبد یابد مشروط بر آن که فضای ساخته شده، امکان چنین دخل و تصرفی را فراهم آورد.

• نیازهای ارتباطی

سکونتگاه علی‌الاصول با چگونگی تولید و باز تولید محیط مسکونی و فضاهای عمومی آن تعریف می‌شود. فضای عمومی مکانی است که در آن امکان گردهم آمدن سلیقه‌های متفاوت، هنجارهای مختلف و رفتارهای گوناگون، مشروط بر رعایت قانون مندی و عرف اجتماعی، فراهم است. ساکن بودن در سکونتگاه با چگونگی ارتباط خود با دیگری و دیگران تعریف می‌شود، نیاز به ارتباط شرط اجتماعی بودن انسان است و از بیگانه شدن او در ابعاد مختلف (بیگانگی با خود، بیگانگی با جامعه، بیگانگی با محیط و...) جلوگیری می‌کند. نیاز به در ارتباط بودن، مکان را طلب می‌کند و بودن مکان مشروط بر آن است که امکان وجود آن از قبل فراهم شده باشد. سکونتگاه نه با واحد مسکونی که با محیط مسکونی و وجود فضاهای عمومی در آن تعریف و بازتعریف می‌گردد.

• نیازهای فراغتی

آنچه سکونتگاه را شکل می‌دهد نه نیاز فعالیتی که نیازهای فراغتی آن است. در اوقات فراغت است که حیات مدنی و زندگی شهری رخساره می‌نماید، امکان ارتباط با دیگری و با دیگران فراهم می‌آید، خاطره‌های جمعی شکل می‌گیرند، همبستگی‌های اجتماعی تقویت می‌شوند، حس زیست اخلاقی در افراد تازه می‌شود و نشانه‌ها و نمادها معنا می‌یابند، محیط عاطفی بروز می‌کند، امنیت خاطر فراهم می‌آید و نظارت اجتماعی حاصل می‌شود و این همه مشروط بر آن است که در هرگونه برنامه ریزی فضایی کالبدی، عرصه‌های عمومی و فضاهای شهری امکان برآورده کردن نیازهای فراغتی را در خود داشته باشند.

۴-۲-۲- نیازهای کمی

هر سکونتگاه، چه شهری، چه پیراشهری و چه روستایی، در کلیت خود تعریف و باز شناخته می‌شود. این امر شرط لازم برای تعریف یک سکونتگاه است و شرط کافی برای معرفی آن، در تعریف روشن کل‌های کوچکتری است که در این کلیت واحد جای گرفته و هر یک جهانی کامل در مقیاس خود می‌باشند. این کل‌های کوچک از واحد مسکونی (جهان کوچک خانوار ساکن) شروع شده و در هر مرتبه از مراتب بالاتر به تعریف و تدقیق خود می‌پردازند. توجه به این کل‌های کوچک (زیست جهان‌های متفاوت) شرط اساسی برای تحقق و شکل‌گیری سکونتگاه است. سلسله‌مراتبی که کل‌های کوچک را به هم پیوند می‌دهد نه از تقابل آن‌ها که از تعامل آن‌ها با یکدیگر حاصل می‌شود و به همین سبب در عین باز تعریف تشابهات در هر مرتبه از این سلسله‌مراتب، بر تفاوت‌های آن‌ها نیز تاکید

می‌کند. تفاوت‌هایی که امکان شکل‌گیری هویت هر زیست‌جهان در آن‌ها نهفته است. هر کل کوچک، مرکزی دارد با عنصر شاخص در آن که می‌تواند نقشی نمادین و نشانه‌ای بازی کند و در همین مرکز است که نیازهای کیفی سکونتگاه در مقیاس مربوط امکان بروز و حدوث خواهند یافت. هر زیست‌جهان از نظر کمی با جمعیت ممکن و مقدور آن تعریف می‌شود و برای این جمعیت عناصر کمی لازم را مد نظر قرار می‌دهد.

نیازهای کمی و عناصر مورد نیاز در سطوح مختلف سلسله‌مراتب یک سکونتگاه را می‌توان از دو دیدگاه مورد بررسی قرار داد.

۳. سرانه‌های کاربری‌های شهری مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور که برای آگاهی و استفاده در طرح‌های جامع شهرها، شهرهای جدید، شهرک‌های و طرح‌های آماده‌سازی مسکن مهر و... ابلاغ شده است، سرانه‌هایی برای کاربری‌های شهری در نظر گرفته است. مصوبه به شرح زیر می‌باشد:

"شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۸۹/۴/۱۰ خود، پیرو صورت جلسه مورخ ۸۹/۳/۹ کمیته فنی، طرح تحقیقاتی تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری‌های شهری و تعیین سرانه آن‌ها را مورد بررسی نهائی قرار داده و پس از اصلاحات مربوطه تصویب نمود."

با حذف سطوح مربوط به سرانه های آموزش عالی و صنعتی، سایر کاربری های ضروری و الزامی که می باید در همه طرح های توسعه شهری مد نظر قرار گیرد، برای شهرهای ۵۰ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر (که تقریباً تمامی طرح های آماده سازی مسکن مهر را نیز شامل می شود) به شرح زیر است:

جدول ۴-۱- سرانه های کاربری های شهری، ماخذ: برگرفته از مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، مورخ ۸۹/۳/۱۰

کاربری های شهری	سرانه
مسکونی	۳۵ تا ۴۰ مترمربع
آموزشی	۳ تا ۵ مترمربع
اداری و انتظامی	۰/۷۵ تا ۱ مترمربع
تجاری و خدماتی	۲ تا ۲/۵ مترمربع
ورزشی	۱ تا ۱/۵ مترمربع
درمانی	۱ تا ۱/۵ مترمربع
فرهنگی	۰/۴ تا ۰/۷۵ مترمربع
پارک و فضای سبز	حداقل ۸ مترمربع
مذهبی	۰/۳ تا ۰/۵ مترمربع
تجهیزات شهری	۰/۲ تا ۰/۵ مترمربع
تأسیسات شهری	۱ تا ۲ مترمربع
حمل و نقل و انبارداری	حداکثر ۳۰ مترمربع
تفریحی و گردشگری	۰/۲ تا ۰/۵ مترمربع
جمع	۸۲/۸۵ تا ۹۳/۷۵ مترمربع متشکل از: ۳۵ تا ۴۰ مترمربع سطوح مسکونی و ۴۷/۸۵ تا ۵۳/۷۵ مترمربع سطوح خدماتی و ارتباطات بدون احتساب سطح گورستان ها سطوح آموزش عالی و صنعتی، سرانه خالص خدماتی ۱۷/۸۵ تا ۲۳/۷۵ مترمربع است.

در بخش عمده ای از طرح های مسکن مهر سطح اشغال ۴۲ درصدی^{۴۶} کاربری مسکونی اعمال شده، به لحاظ درصد، با استانداردهای مورد نظر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مطابقت دارد، ولی نکته مهم این است که به

^{۴۶} آئینی، محمد، مسکن مهر: اصلاح الگوی مصرف زمین شهری و ارتقاء کیفیت زندگی شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۴۷ و ۴۸، ۱۳۸۹

دلیل افت جدی دیگر سرانه ها، نسبت به سرانه استاندارد همان منبع، علاوه بر رسیدن به تراکم های جمعیتی بسیار بالا، امکان حصول دیگر سرانه ها اگر نه ناممکن که بسیار دشوار خواهد بود و این موضوع نگران کننده است.

بررسی سطوح سرانه مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که معیار ارزیابی سطوح سرانه شهری در مقیاس ملی است، نشان می دهد که با احتساب سطوح سرانه صنعتی برای شهرها (۶ تا ۸ مترمربع) و بدون احتساب سطوح مربوط به گورستان ها که غالباً بیرون محدوده شهرها واقع می شوند و سطوح مربوط به آموزش عالی که شامل همه شهرها نمی شود، کمترین سطح سرانه شهری ۷۷/۱۹ مترمربع و بیشترین سطح سرانه شهری ۱۰۷ مترمربع به تصویب رسیده اند (ر.گ. به پیوست ۱). بر این اساس کمترین تراکم ناخالص جمعیتی ۹۳/۴ نفر در هکتار و بیشترین تراکم ناخالص جمعیتی ۱۲۹/۵ نفر در هکتار است. قابل توجه است که در تعریف سرانه های استاندارد مصوب، سطوح خالص مربوط به استفاده های سه گانه اصلی، یعنی مسکن، ارتباطات و خدمات عمومی به تصویب رسیده و بطور طبیعی، احتساب سطوح مؤثر بر تراکم های جمعیتی در پهنه شهرها، به مطالعه موردی هر شهر موکول گردیده است. این سطوح که در برخی موارد جنبه تعیین کننده ای نیز می یابند، شامل کاربری های ویژه زمین مانند باغات، مزارع، کوهپایه ها، مسیل، رودخانه و سطوح ویژه حفاظتی مانند محوطه های تاریخی، پادگان ها، ... و راه آهن و غیره می گردند. (ر.گ. به پیوست ۱)

۴. سرانه های کاربری های شهری متناسب با سلسله مراتب تقسیمات کالبدی

این سرانه ها بنا به متون مربوط به برنامه ریزی شهری، معیارهای جهانی، معیارهای کشوری و بر حسب سلسله مراتب تقسیمات کالبدی به شرح زیر می باشند:^{۴۷}

• واحد مسکونی

واحد مسکونی منفرد یا متشکل در مجتمع مسکونی اولین عنصر تشکیل دهنده محیط مسکونی به شمار می آید که خود جهانی کامل است برای حضور خانوار.

^{۴۷} سرانه های کاربری های شهری، سید محسن حبیبی و صدیقه مسایلی، سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸

• گروه مسکونی

کالبد سکونتی ۹۰ تا ۲۰۰ خانوار، دارای جمعیتی معادل ۴۰۰ تا ۹۰۰ نفر، با شعاع دسترسی^{۴۸} ۱۰۰ تا ۱۵۰ متر است، که با عنصر شاخص توقفگاه جمعی و یا فضای شهری در مقیاس این زیست جهان تعریف می شود.

• کوی یا واحد همسایگی

هر ۳ تا ۵ گروه مسکونی یک کوی را تشکیل می دهد. کوی کالبد سکونت و اشتغال ۴۰۰ تا ۶۰۰ خانوار، دارای جمعیتی معادل با ۱۸۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر، با شعاع دسترسی ۲۲۰ تا ۲۵۰ متر است. هر واحد همسایگی به وسیله راسته پیاده و شبکه سواره درون محله ای از سایر واحدهای همسایگی مجاور جدا و مستقل می شود. این واحد دارای مرکزی مشخص و متمایز بوده و می تواند یک کودکستان، یا بوستان همسایگی (کودک) باشد.

کاربری ها و سطوح مورد نیاز آن ها، با توجه به جمعیت های تحت پوشش هر کدام، در سطح یک کوی عبارتند از:

▪ کودکستان

- ✓ جمعیت دانش آموز: ۵۰ تا ۶۰ کودک در سن کودکستان به ازاء ۱۰۰۰ نفر^{۴۹}
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۸۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر
- ✓ سطح سرانه: حداقل ۸ مترمربع برای هر دانش آموز (فضای باز ۴/۵ مترمربع و فضای سرپوشیده ۳/۵ مترمربع)
- ✓ اندازه کودکستان: حداقل ۲ کلاس (۵۰ کودک)، متوسط ۴ کلاس (۱۰۰ کودک) و حداکثر ۶ کلاس (۱۵۰ کودک)

▪ تجاری روزانه

- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۳۵۰ تا ۱۸۰۰ نفر
- ✓ تعداد مطلوب واحدهای تجاری در مراکز واحدهای همسایگی (کوی) به ازای هر ۲۲۵ نفر یک واحد می باشد.

^{۴۸} برای مثال شعاع دسترسی یک محله بین ۳۰۰ تا ۳۷۵ متر است. این ملاک نشان دهنده زمان بهینه ای است که دانش آموز ابتدایی می تواند پیاده به مدرسه خود برسد.

^{۴۹} با توجه به سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، جمعیت گروه سنی ۰ تا ۴ ساله، ۷/۷۵ درصد کل جمعیت کشور را شامل می شوند. اگر این گروه سنی را معادل با سن دانش آموزان کودکستان در نظر بگیریم، آن گاه به ازاء هر هزار نفر، تقریباً ۷۸ دانش آموز کودکستانی وجود دارد.

✓ حداکثر سطح کل قطعه زمین تفکیکی در مرکز هر کوی ۶۵ مترمربع است.

▪ بوستان کودک

✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۵۰ تا ۲۰۰ کودک

✓ سطح سرانه بین ۱ تا ۳ مترمربع متوسط برای هر کودک

✓ حداقل قطعه تفکیکی ۶۵۰ مترمربع می باشد.

• محله

هر ۲ تا ۳ کوی یک محله را تشکیل می دهد. محله کالبد سکونت و اشتغال ۷۰۰ تا ۱۲۵۰ خانوار، دارای جمعیتی معادل با ۳۵۰۰ تا ۵۵۰۰ نفر، با شعاع دسترسی ۳۰۰ تا ۳۷۵ متر است که با کاربری فرهنگی (مسجد) یا آموزشی (دبستان) تعریف می شود. محله، عرصه ارائه خدمات عمومی مورد نیاز روزمره ساکنان آن است. عناصر خدماتی نظیر فضای بازی کودکان، مهدکودک، کودکستان، دبستان، بوستان محله، فضای باز زمین های ورزشی کوچک، واحدهای خرید روزانه و کتابخانه در محله شکل می گیرند.

کاربری ها و سطوح مورد نیاز آن ها، با توجه به جمعیت های تحت پوشش هر کدام، در سطح یک محله عبارتند از

:

▪ دبستان

روش (۱) - بر اساس معیارهای جهانی

✓ جمعیت سرویس دهنده: ۳۵۰۰ تا ۵۵۰۰ نفر

✓ جمعیت دانش آموز: ۱۲۵ تا ۱۷۵ دانش آموز دبستانی به ازاء ۱۰۰۰ نفر^{۵۰}

✓ سطح سرانه: ۹ مترمربع برای هر دانش آموز (فضای باز ۵ مترمربع و فضای سرپوشیده ۴ مترمربع)

✓ اندازه مدرسه ابتدایی: حداقل ۳۵۰ دانش آموز، متوسط ۵۵۰ دانش آموز و حداکثر ۷۵۰ دانش آموز.

^{۵۰} با توجه به سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، جمعیت گروه سنی ۵ تا ۹ ساله، ۷٫۸۱ درصد کل جمعیت کشور را شامل می شوند. اگر این گروه سنی را معادل با سن دانش آموزان مدرسه ابتدایی در نظر بگیریم، آن گاه به ازاء هر هزار نفر، ۷۸ دانش آموز برای مدرسه ابتدایی وجود دارد.

روش (۲) - بر اساس اطلاعات سازمان نوسازی مدارس

- ✓ متوسط سرانه زیر بنا به در مدارس ابتدایی ۳/۲۵ و سرانه محوطه ۳/۹۱ مترمربع به ازاء هر دانش آموز
- ✓ میانگین سرانه زمین در مدارس یک طبقه ۷/۸۹ به ازاء هر دانش آموز
- ✓ میانگین سرانه زمین در مدارس دو طبقه ۵/۵۴ به ازاء هر دانش آموز
- ✓ اندازه مدارس ابتدایی: حداقل ۱۰ کلاس ۳۵۰ دانش آموز - متوسط ۱۵ کلاس ۵۲۵ دانش آموز - حداکثر ۲۰ کلاس ۷۰۰ دانش آموز
- تجاری هفتگی - روزانه
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۲۵۰۰ تا ۴۰۰۰ نفر
- ✓ تعداد مطلوب واحدهای تجاری به ازای هر ۳۲۵ نفر یک واحد تجاری می باشد.
- ✓ حداکثر سطح کل قطعه زمین تفکیکی در مرکز هر برزن ۸۵ مترمربع است.
- بوستان محله ای
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۳۵۰۰ تا ۵۵۰۰ نفر
- ✓ سطح سرانه بین ۲ تا ۴ مترمربع متوسط برای هر نفر از کل جمعیت محله

• برزن

هر ۲ محله یک برزن را تشکیل می دهد. برزن کالبد سکونت و اشتغال ۱۸۰۰ تا ۳۰۰۰ خانوار، دارای جمعیتی معادل با ۸۰۰۰ تا ۱۲۰۰۰ نفر، با شعاع دسترسی ۴۵۰ تا ۵۵۰ متر است که با کاربری درمانی (مرکز بهداشت) یا آموزشی (مدرسه راهنمایی) تعریف می شود.

کاربری ها و سطوح مورد نیاز آن ها، با توجه به جمعیت های تحت پوشش هرکدام، در سطح یک برزن عبارتند از:

- مدرسه راهنمایی

روش (۱) - براساس معیارهای جهانی

- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۸۰۰۰ تا ۱۲۰۰۰ نفر

✓ جمعیت دانش آموز: ۱۰۰ تا ۱۵۰ دانش آموز راهنمایی به ازاء ۱۰۰۰ نفر^{۵۱}

✓ سطح سرانه: ۱۱ مترمربع برای هر دانش آموز (فضای باز ۶ مترمربع و فضای سرپوشیده ۵ مترمربع)

✓ اندازه مدرسه راهنمایی: حداقل ۱۰۰۰ دانش آموز - متوسط ۱۲۵۰ دانش آموز - حداکثر ۱۵۰۰ دانش آموز

روش (۲) - بر اساس اطلاعات سازمان نوسازی مدارس

✓ متوسط سرانه زیر بنا به در مدارس راهنمایی ۴/۵۹ و سرانه محوطه ۴/۲۷ مترمربع به ازاء هر دانش آموز

✓ اندازه مدارس راهنمایی: در مدارس ۱۲ کلاسه به ازاء دو مدرسه ۸۴۰ دانش آموز - در مدارس ۱۴ کلاسه به

ازاء دو مدرسه ۱۰۵۰ دانش آموز - در مدارس ۱۸ کلاسه به ازاء دو مدرسه ۱۲۶۰ دانش آموز - در مدارس ۲۱

کلاسه به ازاء دو مدرسه ۱۴۷۰ دانش آموز

▪ تجاری هفتگی - ماهانه

✓ جمعیت سرویس دهنده: ۵۵۰۰ تا ۸۰۰۰ نفر

✓ تعداد مطلوب واحدهای تجاری به ازای هر ۵۳۵ نفر یک واحد تجاری می باشد.

✓ حداکثر سطح کل قطعه زمین تفکیکی در مرکز هر برزن ۱۰۰ مترمربع است.

• ناحیه

هر ۲ تا ۴ برزن یک ناحیه را تشکیل می دهد. ناحیه کالبد سکونت و اشتغال ۳۵۰۰ تا ۵۰۰۰ خانوار، دارای جمعیتی

معادل با ۱۶۰۰۰ تا ۲۲۰۰۰ نفر، با شعاع دسترسی ۶۵۰ تا ۷۵۰ متر است که با کاربری آموزشی (دبیرستان) تعریف می

شود.

کاربری ها و سطوح مورد نیاز آن ها، با توجه به جمعیت های تحت پوشش هرکدام، در سطح یک ناحیه شهری

عبارتند از:

دبیرستان

^{۵۱} - با توجه به سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، جمعیت گروه سنی ۱۰ تا ۱۴ ساله، ۹،۵۲ درصد کل جمعیت کشور را شامل می شوند. اگر این گروه سنی را معادل با سن دانش آموزان مدرسه راهنمایی در نظر بگیریم، آن گاه به ازاء هر هزار نفر، ۹۵ دانش آموز برای مدرسه راهنمایی وجود دارد.

روش (۱) - براساس معیارهای جهانی

- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۶۰۰۰ تا ۲۲۰۰۰ نفر
- ✓ جمعیت دانش آموز: ۷۵ تا ۱۰۰ دانش آموز دبیرستانی به ازاء ۱۰۰۰ نفر^{۵۲}
- ✓ سطح سرانه: ۱۲ مترمربع برای هر دانش آموز (فضای باز ۷ مترمربع و فضای سرپوشیده ۵ مترمربع)

روش (۲) - بر اساس اطلاعات سازمان نوسازی مدارس

- ✓ سطح زیر بنا به ازاء دانش آموز بر اساس نوع مدرسه و تعداد نفرات بین ۳/۹ تا ۱۳/۱۳ مترمربع متغیر است.
 - تجاری ماهانه
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۲۰۰۰ تا ۱۶۰۰۰ نفر
- ✓ تعداد مطلوب واحدهای تجاری به ازای هر ۸۰۰ نفر یک واحد تجاری می باشد.
- ✓ حداکثر سطح کل قطعه زمین تفکیکی در هر ناحیه ۱۲۰ مترمربع است.
 - درمانگاه
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۰۰۰۰ تا ۲۰۰۰۰ نفر
- ✓ به ازاء هر ۱۰۰ نفر ۲۵ مترمربع لازم است.
 - بوستان ناحیه
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۱۰۰۰۰ تا ۱۶۰۰۰ نفر
- ✓ سطح سرانه بین ۳ تا ۶ مترمربع متوسط برای هر نفر از کل جمعیت ناحیه
- ✓ قطعه تفکیکی بوستان بین ۶ تا ۸ هکتار

• منطقه

^{۵۲} - با توجه به سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، جمعیت گروه سنی ۱۵ تا ۱۹ ساله، ۱۲/۳۸ درصد کل جمعیت کشور را شامل می شوند. اگر این گروه سنی را معادل با سن دانش آموزان دبیرستانی در نظر بگیریم، آن گاه به ازاء هر هزار نفر، ۱۲۴ دانش آموز برای دبیرستان وجود دارد.

هر ۴ ناحیه یک منطقه را تشکیل می دهد. منطقه کالبد سکونت و اشتغال ۱۳۵۰۰ تا ۱۸۰۰۰ خانوار، دارای جمعیتی معادل ۶۰۰۰۰ تا ۸۰۰۰۰ نفر، با شعاع دسترسی ۱۲۵۰ تا ۱۴۵۰ متر است که با کاربری بهداشتی- درمانی (بیمارستان) تعریف می شود.

کاربری ها و سطوح مورد نیاز آن ها، با توجه به جمعیت های تحت پوشش هر کدام، در سطح یک ناحیه شهری عبارتند از:

- بیمارستان
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: حداقل ۱۰۰۰۰ خانوار- حداکثر ۱۴۰۰۰ خانوار، با ظرفیت متوسط ۳۰۰ تخت خواب، ۱۰۰۰۰ خانوار
- ✓ به ازاء هر ۱۰۰۰ نفر ۳۷۰ متر مربع لازم است.
- تجاری عمده
- ✓ حداقل سطح کل قطعه زمین تفکیکی در مرکز منطقه ۵۰۰ مترمربع می باشد. (چند واحد تجاری)
- ✓ جمعیت سرویس دهنده: ۴۵۰۰۰ تا ۶۰۰۰۰ نفر

۳-۴- جمع بندی

با توجه به آنچه آمده، سکونتگاه با سلسله مراتب تقسیمات کالبدی خرد تعریف می شود. سلسله مراتبی که از واحد مسکونی شروع و به کل سکونتگاه ختم می شود. نیازهای کیفی مطروحه فوق را می توان در بخشی از این سلسله مراتب (تا مقیاس محله) به صورت زیر بازگو کرد.

جدول ۴-۲- نیازهای انسان در فضای عمومی محله

نیاز تقسیم کالبدی	نظارتی	عاطفی	نمادین و نشانه ای	ارتباطی	فراغتی
واحد مسکونی	تأمین محیط مسکونی امن	تأمین محیط مسکونی عاطفی	تعریف فضای اتصال (حلقه ارتباط با محیط مسکونی)	تعریف فضای جمعی (حیات ، لابی،...)	تعریف فضای مشترک (حیات ، لابی،...)
گروه مسکونی (کوچه)	ایجاد محدوده های نیمه خصوصی و نیمه عمومی قابل رؤیت از واحدهای مسکونی	امکان دادن به همسایگان برای تعریف تملک مکانی: مکان های مکث و عبور	تعریف نشانه های کالبدی متباین و متفاوت در هر گروه مسکونی	تعریف مکان های مکث و عبور	معبر امن پیاده و جدا از مسیر آمد و شد سریع (لرد و تکیه،...)
واحد همسایگی (کوی)	ایجاد گذر فرعی و حضور عناصر شاخص و طراحی در کنار آن	تعریف عناصر شاخص، حضور همسایگان	تعریف نشانه ای عناصر شاخص	تعریف فضاهای جمعی (پاتوق) در کنار گذر فرعی و عناصر تبعی	بوستان همسایگی، گذر فرعی پیاده، میدانچه
محله	ایجاد مرکز محله و گذرهای اصلی مربوط	ایجاد مکان های اوقات فراغت	تعریف نشانه ای عناصر شاخص	تعریف فضاهای جمعی (پاتوق) در کنار گذر اصلی و عناصر تبعی	بوستان محله ، گذر اصلی پیاده، میدان

با مقایسه سرانه های آموزشی، پارک و فضای سبز، تجاری و خدماتی و درمانی بر اساس معیارهای کشوری و معیارهای جهانی و سرانه ها بر اساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نتایج زیر حاصل گردید.

برای کاربری آموزشی بر اساس معیارهای جهانی مساحتی بین ۳/۵ تا ۴/۹ متر مربع، بر اساس اطلاعات سازمان نوسازی مدارس مساحت ۳/۸۶ مترمربع و بر اساس مصوبات شورای عالی ۳ تا ۵ مترمربع برای هر نفر می باشد. نیز سرانه بدست آمده برای پارک و فضای سبز بر اساس معیارهای جهانی مساحتی بین ۶ تا ۱۳ متر مربع و بر اساس مصوبات شورای عالی حداقل ۸ مترمربع برای هر نفر می باشد. سرانه بدست آمده برای کاربری تجاری و خدماتی بر اساس معیارهای جهانی در سطوح خرد و میانی سکونتگاه ۰/۹ مترمربع است، سرانه مذکور در مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی ۲ تا ۲/۵ مترمربع برای هر نفر در نظر گرفته شده است. اختلاف سطح بدست آمده (۱/۱ تا ۱/۶

مترمربع) مربوط به کاربری تجاری در سطوح کلان و عمده (فروشگاه های زنجیره ای، محدوده بازارها و...) می باشد که در مقیاس منطقه شهری و با توجه به شهر و شرایط آن تامین می گردد. همچنین سرانه بدست آمده برای کاربری درمانی بر اساس معیارهای جهانی در سطوح کلان و میانی یک سکونتگاه (منطقه و ناحیه شهری) $0/62$ مترمربع است. سرانه مذکور در مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی 1 تا $1/5$ مترمربع برای هر نفر در نظر گرفته شده است. در این مورد، اختلاف سطح بدست آمده ($0/38$ تا $0/88$ مترمربع) مربوط به کاربری درمانی در تقسیمات خرد سکونتگاه (مرکز بهداشت در سطح یک برزن و مطب در سطح یک محله) می باشد. این اعداد گویای این مطلب است که سرانه در نظر گرفته شده برای کاربری آموزشی، پارک و فضای سبز، تجاری و خدماتی و درمانی توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با معیارهای جهانی و دیگر معیارهای کشوری مطابقت دارد و می باید ملاک عمل قرار گیرد.

جدول ۴-۳- مقایسه سرانه های کاربری های شهری

کاربری شهری	سرانه مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی	سرانه بر اساس معیارهای جهانی
آموزشی	۳ تا ۵ مترمربع	$3/5 - 4/9$ مترمربع
تجاری	۲ تا $2/5$ مترمربع	$0/9$ مترمربع (تجاری در سطوح کوی، محله، برزن و ناحیه) + سرانه مربوط به سطح کلان (منطقه شهری: تجاری عمده)
درمانی	۱ تا $1/5$ مترمربع	$0/62$ مترمربع (درمانی در سطوح منطقه و ناحیه) + سرانه مربوط به سطح خرد (محله و برزن)
فضای سبز	حداقل ۸ مترمربع	۶ تا ۱۳ مترمربع

فصل پنجم

ارزیابی وضعیت تامین فضاهای مورد نیاز در طرح مسکن مهر

۵- ارزیابی وضعیت تامین فضاهای مورد نیاز در طرح مسکن مهر

مقدمه

مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در بر می گیرد که شامل تمامی خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهزیستن خانواده و طرح های اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است. در واقع تعریف و مفهوم عام مسکن، یک واحد مسکونی نیست بلکه کل محیط مسکونی را شامل می شود. مسکن با توجه به محیط مسکونی است که شرایط سکونت گزینی و سکونت پذیری می یابد. محیط مسکونی نیز حاصل برآیند نیروهای موثری مانند عوامل زیست بوم، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی می باشد. از برهم کنش این نیروها یا عوامل در فضاهای شهری به همراه برآورده شدن نیازهای اساسی محیط مسکونی، زندگی شهری جریان می گیرد. با تامین نیازهای کمی و کیفی شهروندان در مجموعه های مسکونی می توان گروه های مختلف اجتماعی را جذب و حس تعلق لازم را برای تداوم سکونتشان ایجاد نمود.

مسکن مهر با نادیده انگاشتن برخی خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز خانوار ها و یا حداقل موکول کردن آن به بعد از تحویل مسکن به خانوارها و شکل گیری سکونت، بیشتر به ساخت مسکن بدون شکل دهی محیط مسکونی پرداخته است. از عوامل بسیار تاثیر گذار در محیط مسکونی، مکان و جایگاهی است که سکونتگاه در آن استقرار می یابد. عدم توجه به عوامل موثر در چگونگی استقرار و مکان یابی سکونتگاه در طرح های مسکن مهر و یکسان سازی در تمام محدوده های طراحی، سبب شکل گیری نوعی از ساختمان سازی در سراسر کشور شده است که در صورت بی توجهی به رفع کمبودها و تامین هرچه سریعتر نیازها نه تنها در بسیاری از موارد تخریب های زیست محیطی بسیاری را سبب می شود بلکه در آینده پیامدها و صدمات جبران ناپذیری را به دنبال دارد. این عوامل را در مسکن مهر این گونه می توان برشمرد:

۱- عدم توجه به محدودیت های منابع آبی برای مصارف گوناگون شهری، شرایط نامساعد و سختی های بسیاری را پیش از تامین آب مصرفی برای افراد ساکن در محل باعث می شود. نبود آب کافی، مسلماً شرایط مناسبی برای ایجاد و نگهداری فضاهای سبز را نیز مهیا نمی دارد. همچنین در صورت نبود منابع آبی در محل، تامین آب از مناطق دور دست، محوطه را با ساخت تاسیسات وسیع و پرهزینه مواجه خواهد کرد، که این موضوع هزینه هایی اضافی هم

برای خانوارهای ساکن و هم در سطح کلان برای اقتصاد کشور در پی دارد. افزون بر آن که تامین آب از مناطق دوردست، منطقه های کشاورزی بالادست را دچار مسئله جدی خواهد کرد و بحران های زیست محیطی را سبب خواهد شد. با این توصیف، مسکن مهر برای ادامه و توسعه در فازهای آتی، بیش و پیش از هر اقدامی نیازمند مطالعات مکانیابی است.

۲- کم توجهی به نقش پستی و بلندی زمین و شیب مناسب در احداث راه ها، ارتفاع ساختمان ها و بالاخره دید و منظر شهری در برخی پروژه های مسکن مهر سبب شده است که "معماری بولدوزر" شکل گیرد، به عبارتی دیگر ابتدا بستر طبیعی زمین بصورت مسطح درآمده و سپس ساختمان سازی صورت گرفته است که نتیجه آن دید و منظر نامناسب شهری است. امری که علاوه بر زیان های اقتصادی ناخواسته در کوتاه مدت، زیان های اجتماعی و عاطفی بسیاری را در آینده به همراه خواهد داشت. در فازهای آتی مسکن مهر، توجه به طبیعت زمین و طراحی ارگانیک می باید در دستور کار قرار گیرد.

۳- کم توجهی به حریم های طبیعی و انسان ساخت نظیر حریم خطوط فشار قوی برق، حریم آزادراه ها، حریم مسیل ها، حریم قنات ها و به طور کلی حریم زیست محیطی مسئله ساز خواهند بود. در برخی از طرح های مسکن مهر، به دلیل استقرار محدوده طرح در زمین های پیراشهری و نزدیکی آن ها به راه هایی مواصلاتی، حریم مجاز ساخت و ساز در جوار این راه ها رعایت نگردیده است و این نوع استقرار، به دلیل سروصدای ناشی از نزدیکی به محل عبور و مرور اتومبیل ها، خصوصا اتومبیل های باری و سنگین، باعث کاهش آسایش افراد ساکن می گردد. همچنین در برخی از محوطه های مسکن مهر، ساخت ساختمان های مسکونی در فاصله بسیار کم با دکل های فشار قوی برق انجام شده است که خطرهای بسیاری از این همجواری ناشی می شود. و حتی در صورت جابجایی دکل ها در زمان های آتی هزینه ای مازاد بر پروژه تحمیل می گردد. همچنین در برخی از محوطه ها، محدوده طرح بر روی زمین های کشاورزی و باغات قرار گرفته است. برای احتراز از این گونه ضایعات احتمالی، مطالعات عمیق و صحیح مکانیابی در طرح های آتی راهگشا خواهد بود.

۴- عدم توجه به اشتغال ساکنان، دوری از کانون های صنعتی و اشتغال و نبود دسترسی مناسب و راحت به آن ها مسئله ساز هستند. با توجه به این که افراد ساکن در مسکن مهر هر یک در نقطه ی خاصی از شهر های پیرامونی کار

می کنند، به دلیل شرایط مالی متوسط و رو به پائین افراد ساکن، جابه جایی آنان به محلی نزدیک به محل کار خود برای سکونت محتمل است، امری که خالی شدن و خالی ماندن مسکن های مهر را به همراه دارد. همچنین بی توجهی به وضعیت اقتصادی ساکنان که از دهک های پایین جامعه هستند، توجه بیش از حد به اتومبیل شخصی و طراحی بر اساس آن، عدم توجه به کاربری های خدماتی مورد نیاز مسکونی در دسترس آن ها و همچنین عدم توجه به کانون فعالیت و اشتغال، جامعه ساکن را از همان آغاز با مشکل مواجه خواهد کرد.

کم توجهی یا بی توجهی به عوامل گفته شده، سبب شکل گیری ساختمان هایی در تعارض با ظرفیت های محیطی شده است که در کوتاه مدت با نارضایتی ساکنان و در بلند مدت با دشواری های مدیریت و نگهداری و جابه جایی ساکنین به مکانی دیگر مواجه خواهند بود. در مکانیابی طرح های آتی با نگاهی به استقرارهای کنونی مسکن مهر در هر شهر، مراکز کار و اشتغال از جمله مولفه های موثر بوده و در همان مکانیابی ها، بسیاری از کاستی های برشمرده را می توان از طریق توصیه در ایجاد مراکز کار و اشتغال و ارائه مزیت های قابل توجه به کارآفرین ها برطرف نمود.

۵-۱- بررسی مقدماتی

با توجه به نبود کاربری های ویژه گفته شده در بخش اول (مانند باغات، مزارع، کوهپایه ها، مسیل، رودخانه و محوطه های تاریخی، پادگان ها و ...) در اراضی تخصیصی مسکن مهر، امکان مقایسه شرایط مسکن مهر با استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که اعمال آن ها برای "شهرک ها و طرح های آماده سازی مسکن مهر" نیز ابلاغ شده است، بطور جدی وجود دارد. در گام نخست کمبودهای ناشی از کمیت ها با مقایسه با استانداردهای ملی شهرسازی مشخص می شود و در گام بعدی، می توان با استفاده از نتایج بررسی های کمی، چگونگی وضعیت نیازهای کیفی را سنجید. برای روشن شدن هر چه بیشتر موضوعات گفته شده، میزان کاستی کلی اراضی و سپس به تفکیک میزان کاستی های سطوح مسکونی و غیرمسکونی و همچنین میزان کاستی سطوح برخی کاربری های غیرمسکونی (فضای سبز، تجاری، حمل و نقل و...) به صورت جداگانه در طرح های مسکن مهر محاسبه می شود.

با مبنای محاسبه حدود ۷۴۲۲۶۱ واحد مسکونی در مساحت ۱۱۶۹۶ هکتار، در شهرهای با جمعیت بیشتر از ۲۵ هزار نفر در طرح های مسکن مهر^{۵۳} و محاسبه میزان کسری های کمی احتمالی در طرح ها، می توان راه حل هائی برای کاهش بروز مشکلاتی که به یقین پدید خواهند آمد، پیشنهاد کرد. جمعیت ساکن این تعداد واحد مسکونی با احتساب بعد خانوار ۳/۹^{۵۴} برابر ۲۸۹۵۰۰۰ نفر خواهد بود.

با توجه مساحت و جمعیت کل، سرانه کل در طرح های مسکن مهر ۴۰/۴ مترمربع می باشد. حداقل سطح سرانه کل مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ۸۲/۸۵ است (ر.ک. به بخش اول). در نتیجه میزان کسری کل اراضی به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر ۴۲/۴۵ مترمربع می باشد. پس میزان کمبود زمین مسکن مهر به کل زمین شهرهایی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۱۲۲۹۰ هکتار است.

برای مقایسه میزان سطح در نظرگرفته شده در طرح مسکن مهر برای هر یک از کاربری ها با استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بر اساس جدول ۷-۱ میزان سهم هر کاربری اعم از مسکونی و غیرمسکونی از کل سرانه شهری هر فرد به درصد تبدیل شده و سپس با توجه به درصد مورد نظر، مقایسه صورت گرفته است.

۹- آمار منتشره تحت عنوان "عملکرد مسکن مهر کشور - بر اساس اعلام سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها" در تاریخ ۸۹/۶/۳ پس از مقایسه و کنترل با آمار منتشره در تاریخ ۸۹/۱۰/۲۹، به دلیل عدم مشاهده تفاوت های معنادار مبنای بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

۱۰- آئینی، محمد، مسکن مهر: اصلاح الگوی مصرف زمین شهری و ارتقاء کیفیت زندگی شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، شماره ۴۷ و ۴۸، ۱۳۸۹

جدول ۵-۱- درصد سرانه های کاربری های شهری طبق سرانه های حداقل

کاربری های شهری	سرانه (درصد)
مسکونی	۴۲/۲۴
آموزشی	۳/۶۲
اداری و انتظامی	۰/۹۱
تجاری و خدماتی	۲/۴۱
ورزشی	۱/۲۱
درمانی	۱/۲۱
فرهنگی	۰/۴۸
پارک و فضای سبز	۹/۶۶
مذهبی	۰/۳۶
تجهیزات شهری	۰/۲۴
تأسیسات شهری	۱/۲۱
حمل و نقل و انبارداری	۳۶/۲۱
تفریحی و گردشگری	۰/۲۴
جمع غیر مسکونی	۵۷/۷۶

با توجه به جدول ۷-۱، حداقل سطح کاربری **مسکونی** نسبت به سطوح سرانه کل، ۴۲/۲۴ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه ۱۱۶۹۶ هکتار، حداقل حدود ۴۹۴۰ هکتار کاربری مسکونی می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از کاربری مسکونی حدود ۱۷/۰۷ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حداقل مسکونی ۳۵ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری ۱۷/۹۳ مترمربع کاربری مسکونی به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین مسکونی در شهرهایی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۵۱۹۰ هکتار است.

حداقل سطح کاربری های **غیرمسکونی** نسبت به سطوح سرانه کل، ۵۷/۷۶ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه ۱۱۶۹۶ هکتار، حداقل حدود ۶۷۵۶ هکتار کاربری های غیرمسکونی می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از کاربری های غیرمسکونی حدود ۲۳/۳۳ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حداقل غیرمسکونی ۴۷/۸۵ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری ۲۴/۵۲ مترمربع کاربری های غیرمسکونی به ازاء هر نفر

ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای سطوح غیرمسکونی شهرهائی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۷۱۰۰ هکتار است.

در ادامه میزان کسری کاربری های غیرمسکونی به تفکیک محاسبه می شود:

حداقل سطح کاربری **آموزشی** نسبت به سطوح سرانه کل، $\frac{3}{62}$ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه ۱۱۶۹۶ هکتار، حداقل حدود ۴۲۳ هکتار کاربری آموزشی می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از کاربری آموزشی حدود $\frac{1}{46}$ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حداقل آموزشی ۳ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری $\frac{1}{54}$ مترمربع کاربری آموزشی به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای سطوح آموزشی شهرهائی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۴۴۶ هکتار است.

آموزشی	
<u>وضع موجود در مسکن</u> <u>مهر</u> سرانه: $\frac{1}{46}$ مترمربع	<u>بر اساس شورای عالی معماری و</u> <u>شهرسازی</u> سرانه: ۳ مترمربع
کسری زمین برای کل اراضی آموزشی: ۴۴۶ هکتار	

حداقل سطح **فضای سبز و پارک** نسبت به سطوح سرانه کل، $\frac{9}{66}$ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه ۱۱۶۹۶ هکتار، حداقل حدود ۱۱۲۹ هکتار فضای سبز و پارک می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از فضای سبز حدود $\frac{3}{9}$ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حداقل فضای سبز ۸ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری $\frac{4}{1}$ مترمربع فضای سبز و پارک به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای فضای سبز شهرهائی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۱۱۸۷ هکتار است.

فضای سبز و پارک

وضع موجود در مسکن

مهر

سرانه: ۳/۹ مترمربع

بر اساس شورای عالی معماری و

شهرداری

سرانه: ۸ مترمربع

کسری زمین برای کل اراضی فضای سبز و پارک: ۱۱۸۷ هکتار

حداقل سطح کاربری **تجاری و خدماتی** نسبت به سطوح سرانه کل، ۲/۴۱ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه ۱۱۶۹۶ هکتار، حداقل حدود ۲۸۱ هکتار کاربری تجاری و خدماتی می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از این کاربری حدود ۰/۹۷ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حداقل تجاری و خدماتی ۲ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری ۱/۰۳ مترمربع کاربری تجاری و خدماتی به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای سطوح تجاری و خدماتی شهرهایی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود ۲۹۸ هکتار است.

تجاری و خدماتی

وضع موجود در مسکن

مهر

سرانه: ۰/۹۷ مترمربع

بر اساس شورای عالی معماری و

شهرداری

سرانه: ۲ مترمربع

کسری زمین برای کل اراضی تجاری و خدماتی: ۲۹۸ هکتار

حداقل سطح کاربری **حمل و نقل و انبارداری** نسبت به سطوح سرانه کل، $36/21$ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه 11696 هکتار، حداقل حدود 4235 هکتار کاربری حمل و نقل و انبارداری می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از این کاربری حدود $14/63$ مترمربع می باشد. در حالی که سرانه حمل و نقل و انبارداری 30 مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری $15/37$ مترمربع کاربری حمل و نقل و انبارداری به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای سطوح حمل و نقل و انبارداری شهرهایی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود 4450 هکتار است.

حمل و نقل و انبارداری	
<u>وضع موجود در مسکن</u> <u>مهر</u> سرانه: $14/63$	<u>بر اساس شورای عالی معماری و</u> <u>شهرسازی</u> سرانه: 30 مترمربع
کسری زمین برای کل اراضی حمل و نقل و انبارداری: 4450 هکتار	

مجموع حداقل سطوح کاربری های **تفریحی و گردشگری، ورزشی، درمانی، فرهنگی، مذهبی، تجهیزات شهری، تأسیسات شهری و اداری و انتظامی** نسبت به سطوح سرانه کل، $5/86$ درصد می باشد. بنابراین در تمامی پهنه 11696 هکتار، حداقل حدود 685 هکتار برای این کاربری ها می توان در نظر گرفت که با این مقدار زمین، سهم هر نفر از این کاربری ها حدود $2/37$ مترمربع می باشد. در حالی که مجموع سرانه های کاربری های گفته شده حداقل $4/85$ مترمربع اعلام شده است که این عدد گویای کسری $2/48$ مترمربع از این کاربری ها به ازاء هر نفر ساکن مسکن مهر می باشد. پس میزان کمبود زمین برای سطوح کاربری های گفته شده شهرهایی که این طرح ها در آن واقع شده اند هم اکنون حدود 719 هکتار است.

تفریحی و گردشگری - ورزشی - درمانی - فرهنگی - مذهبی - تجهیزات شهری - تأسیسات شهری - اداری و انتظامی

وضع موجود در مسکن

مهر

سرانه: ۲/۳۷ مترمربع

بر اساس شورای عالی معماری و

شهرسازی

سرانه: ۴/۸۵ مترمربع

کسری زمین برای کل اراضی حمل و نقل و انبارداری: ۷۱۹ هکتار

هر یک از کاربری‌های شهری برای خدمات رسانی مطلوب به شهروندان، می‌باید حداقلی از فضا را با توجه به نیازهای افراد تامین کنند. در غیر این صورت شهروندان مجبور به برآوردن نیازهایشان از طریق مراجعه به مجتمع‌های زیستی - سکونت‌ی همجوار می‌باشند. این موضوع سبب تحمیل هزینه‌های اضافی برای حمل و نقل برای آنان و نیز کاهش سرانه‌های شهروندان شهر مقصد می‌شود. جدول زیر نشان دهنده میزان کسری‌های موجود در سطوح مربوط به سرانه کاربری‌ها و مجموع کسری‌ها در کل اراضی مربوط به طرح‌های مسکن مهر می‌باشد.

جدول ۵-۲- کسری سرانه زمین و کمبود زمین های تخصیص یافته در کل اراضی مسکن مهر

کاربری	سرانه موجود در مسکن مهر (مترمربع)	سرانه مصوب شورای عالی شهرداری و معماری (مترمربع)	کسری سرانه زمین (مترمربع)	مجموع کسری ها در کل اراضی (هکتار)
مسکونی	۱۷/۰۷	۳۵	۱۷/۹۳	۵۱۹۰
آموزشی	۱/۴۶	۳	۱/۵۴	۴۴۶
فضای سبز و پارک	۳/۹	۸	۴/۱	۱۱۸۷
تجاری و خدماتی	۰/۹۷	۲	۱/۰۳	۲۹۸
حمل و نقل و انبارداری	۱۴/۶۳	۳۰	۱۵/۳۷	۴۴۵۰
تفریحی و گردشگری، ورزشی، درمانی، فرهنگی، مذهبی، تجهیزات شهری، تأسیسات شهری و اداری و انتظامی	۲/۳۷	۴/۸۵	۲/۴۸	۷۱۹
جمع	۴۰/۴	۸۲/۸۵	۴۲/۴۵	۱۲۲۹۰

توجه داشته باشیم که سرانه های مصوب شورای عالی شهرداری و معماری ایران خودش حداقل ها را نشانه گرفته

است. با این توجه، اهمیت موضوع نمایان تر می شود.

از دیگر مسائلی که به همراه تامین سرانه ها، می باید مورد توجه قرار گیرد، طراحی سکونتگاه بر اساس نظم سلسله مراتبی کالبدی و تقسیمات عملکردی می باشد. باید توجه گردد که لزوماً تامین سرانه های مطلوب برای هر فرد، نمی تواند معیاری برای مناسب بودن استفاده از خدمات تلقی گردد. در برخی از محوطه های طرح مسکن مهر، تقسیم بندی کالبدی شهر، به گونه ای مطلوب از سلسله مراتب پیشنهادی (گفته شده در بخش اول، قسمت ۲) تبعیت نمی کند. در این محوطه ها، در محدوده کلی در نظر گرفته شده، سطوح خردتر تقسیمات کالبدی برنامه ریزی نشده است. عدم تبعیت ساختار شهر از سطح بندی در مقیاس های متفاوت، به دلیل عدم در نظرگیری احتیاجات شهروندان در هر کدام از آن ها، باعث بروز مشکلاتی می گردد.

برای مثال حتی اگر سهم هر نفر از فضای سبز نیز تامین شود و کمبودی در این مورد وجود نداشته باشد، عدم توزیع متعادل فضاهای سبز و پارک ها در سطوح خرد مانند کوی، محله و... و در نظرگیری تمامی سرانه فضای سبز در یک مقیاس بزرگتر (برای مثال پارک منطقه ای و یا شهری)، با وجود تامین سرانه مورد نیاز، شاخص سهولت دسترسی را کاهش می دهد.

به دلیل کوچک بودن واحدهای مسکونی در طرح مسکن مهر و احتیاج به تامین برخی نیازهای تفریحی و فراغتی در بیرون از منازل، باید سرانه فضای سبز و پارک در حداکثر معیارهای معمول لحاظ گردد. همچنین تامین حداکثری فضاهای سبز و باز همگانی، باعث فراهم آمدن گستره ای برای پناه بردن و اسکان های موقت در مواقع بحران می شود. در این مورد نیز توجه به برنامه ریزی برای توزیع این قسم از فضاها به صورت سلسله مراتبی، به گونه ای که تمامی سطوح تقسیمات را در بر گیرد، ضروری می نماید.

ممکن است کاربری تجاری برای هر فرد به اندازه کافی در نظر گرفته شده باشد، ولی تمام این فضاها در یک نقطه خاص، اغلب حاشیه ای، تمرکز یافته باشد و دسترسی به آن با مشکلاتی چون صرف هزینه های زمانی و مالی ناشی از جابجایی زیاد، مواجه می کند. این موضوع با در نظرگیری شاخصه های رویکرد پدافند غیر عامل و دفاع شهری اهمیتی مضاعف می یابد. عدم برنامه ریزی برای توزیع خدمات در سطوح مختلف یک شهر و یا یک مجموعه زیستی، در مواقع بحران مشکلاتی را ایجاد می نماید، مانند استقرار خدمات شهری به صورت عمده و در مقیاس کلان در یک بخش از شهر و یا در بخش های معدودی از آن، که در هنگام بروز زلزله و تخریب، در صورت از بین رفتن مجموعه

خدماتی مذکور، جایگزینی وجود ندارد و در شرایط سالم ماندن مجموعه نیز ممکن است به علت دوری از برخی مناطق، دسترسی به آن‌ها عملاً ناممکن باشد.

اگر برنامه ریزی ساختار درونی یک سکونتگاه، بر اساس رویکرد های منطقه بندی و طبقه بندی صورت گیرد و هر نوع کاربری در مناطقی مشخص و جداگانه و بدون اختلاط و ترکیب با دیگر کاربری ها مستقر گردد، این موضوع سبب جابجایی روزانه ساکنین برای تامین نیازهای آن‌ها به نقاط دیگر شهر می شود و خالی ماندن بخش هایی از شهر در طول روز به دلیل حضور افراد در قسمت های دارای خدمات- خدماتی که در نزدیکی آن‌ها تامین نشده است- باعث بروز عدم امنیت اجتماعی، نظارت و دلبستگی بر محل می گردد.

با مقایسه نتیجه محاسبات انجام شده به تفکیک کاربری های شهری و استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مشخص شد که کمبودهایی جدی در رابطه با تامین سرانه و سطوح حداقل و مورد نیاز در طرح های مسکن مهر وجود دارد. عدم تامین فضای کافی و حتی پایین تر از حداقل های معمول برای هر نفر در اراضی تخصیصی این محوطه ها، تراکم های بالای جمعیتی را باعث می شود. بدون توجه به اقلیم های متفاوت و تراکم های مختلف ناشی از این اقلیم ها، آنچه در این میان با اهمیت باقی می ماند، توجه به تعادلی میان فضای ساخته شده و فضای باز است. در نظر گرفتن تراکم بالای ساختمانی و جمعیتی، مستقلاً، امری نامطلوب نیست، اما عدم تامین فضاهای باز و خدماتی برای جمعیت ساکن در نقاط پرتراکم شهری، منجر به مشکلات و نامطلوبی هایی می گردد. در برخی نقاط محوطه های مسکن مهر، ساخت و ساز به حدی متراکم است که عملاً فضایی برای تنفس مجموعه زیستی باقی نمانده است. تراکم بالا در شرایطی مطلوب می نماید که برای جمعیت ساکن، خدمات و فضاهای مورد نیاز تامین گردد. به عبارت دیگر، هر چه تعداد طبقات ساختمان های مسکونی بالاتر رود و جمعیت ساکن در آن بیشتر گردد، می باید فضای باز و خدماتی بیشتری در نظر گرفت.

در شهرهای گوناگون و با توجه به شرایط زندگی و اقلیمی متنوع کشور، ارقام متفاوتی برای تراکم ساخت و جمعیتی پیشنهاد می گردد. در هریک از ارقام پیشنهادی، توجه به تعادل میان میزان ساخت و تامین فضای باز برای شهروندان از ضروریات است. زیرا برای "بهره وری مطلوب/از زمین"، در قطعاتی با مساحتی مشخص از آن (برای مثال یک هکتار زمین)، تعداد معدودی از انسان ها امکان سکنی گزیدن پیدا می کنند. همچنین توزیع متعادل نواحی کم

تراکم شهری، در مواقع بحران، خطر ازدحام در برخی از نقاط و کاهش دسترسی به امداد و خدمات نجات را کاهش می‌دهد. به نظر می‌رسد، در پروژه‌های مسکن مهر به تنوع اقلیمی و همچنین تعادل در تراکم‌های شهری توجه چندانی نشده است.

به دلیل فاصله بسیار کم میان ساختمان‌ها، محصوریت فضایی در شرایط مسکن مهر بالا است به گونه‌ای که باعث القاء حس فشردگی ناشی از سنگینی و تراکم بنا می‌گردد. از دیگر پیامدهای نامطلوب محصوریت بالا را می‌توان عدم نفوذ نور آفتاب به درون فضای کوچه‌ها و خانه‌ها به خصوص طبقات پایینی ساختمان‌ها و عدم توجه به مسئله حریمیت و اشراف ناشی از نزدیکی ساختمان‌ها دانست.

عدم توجه به فرهنگ اقشار ساکن و خواسته‌های آن‌ها، از نکاتی است که در محوطه‌های مسکن مهر مشهود است. در مکان‌یابی ساختمان‌های ساخته شده این شهر مشکلات عدیده‌ای در رابطه با مسئله حریمیت وجود دارد. بلوک‌های ساختمانی در وضعیت و فاصله‌ای نسبت به هم قرار دارند که اگر برای مثال یکی از همسایه‌ها پنجره خود را بگشاید، دید او، بدون هیچ واسطه‌ای در مقابل پنجره‌های بلوک مجاور و درون آپارتمان روبرو قرار می‌گیرد و این خود می‌تواند مشکلات شهری و اجتماعی و فرهنگی بسیاری را سبب شود و نیز باید توجه داشت که این امر موجب شدت تراکم اجتماعی و در نتیجه شکل‌گیری انواع اختلافات، منازعات و تنش‌های اجتماعی در سطح روابط بین مرزی شده و موجب تنزل کیفیت اجتماعی محیط می‌شود.

همچنین در برنامه ریزی انجام شده ارتباط و پیوستگی لازم بین پهنه‌ها و توده‌های ساختمانی در نظر گرفته نشده است. کوچه‌ها و خیابان‌ها نیز فاقد تعین فضایی لازم هستند و بدنه‌های آن‌ها به خوبی تعریف نشده است. قرارگیری ردیفی ساختمان‌ها با فاصله‌ای اندک در کنار یکدیگر منجر به ایجاد فضاهایی بسیار محصور در بین ساختمان‌ها گشته که فاقد ایمنی و آسایش روانی لازم برای ساکنان خواهد شد. همچنین هم‌نشینی ناهماهنگ، بی‌انسجام و تکه تکه ساختمان‌ها در کنار یکدیگر منجر به عدم شکل‌گیری بدنه‌ای برای تعریف کالبدی فضای شهری می‌گردد.

در حال حاضر عدم تنوع کاربری‌ها در محوطه‌های مسکن مهر به حدی است که کل محوطه را به صورت محدوده‌ای تک عملکردی در آورده است. استقرار کاربری مسکونی بدون تامین کاربری و فعالیت‌های وابسته به آن

سبب بروز ناامنی و فضایی مرده و بی روح می شود و گروه های اولیه ساکن در این سکونتگاه ها را با مشکلات عدیده ای مواجه می سازد. زیرا هر خانواده در بدو ورود به محل سکونت جدید خود، به خدماتی برای تامین نیازهای روزانه و حیاتی احتیاج دارد. خدماتی مانند مدرسه برای فرزندان، مراکز بهداشتی در مواقع ضروری، تجاری های خرد برای تهیه نان و خوراک روزانه. تامین این دسته از کاربری ها علی الاصول می باید در اولویت امر و همزمان با ساخت واحدهای مسکونی صورت گیرد و در غیر این صورت مسلماً تا زمان استقرار خدمات گفته شده نیاز نظارتی مورد نیاز ساکنان تامین نشده و خانوارها برای سکونت به محوطه ها و مساکن آماده شده، نقل مکان نخواهند کرد. افزون بر آنکه محصور شدن محوطه ها بر حسب اقتضائات پیمانکاری نیز مانعی جدی در شکل گیری فضاهای بسته بدون نظارت اجتماعی خواهد بود.

لازم است که همه تلاش ها معطوف به این نکته بسیار مهم گردد که راه حل های رفع کاستی های کمی و کیفی چیست؟ و چگونه می توان با حداقل هزینه ها به اهداف اولیه طرح نزدیک شد؟ حساسیت موضوع از آنجا ناشی می شود که بدون پرداختن به موضوع و سپردن آن به زمان های آتی، هزینه هائی سبب شود که از توان مالی نه تنها خانوارهای ساکن که از توان مدیریت بهره برداری و نگهداری نیز خارج است.

۵-۲- چشم انداز طرح

مسکن مهر در پی پاسخگویی سریع به مشکل کمبود مسکن دهک های پایین اقتصادی به وجود آمده و از این رو اقدام به ساخت و سازهای وسیع برای خانه دار کردن اقشار فرودست جامعه شده است اما با وجود اهداف عالی اجتماعی و اقتصادی توجه کافی به عوامل یا نیروهای اقتصادی، اجتماعی، زیست بوم و فرهنگی مربوطه که از ارکان های شکل گیری هر سکونتگاهی است، نشده است. ساخت و سازها تا کنون محدود به ساخت واحد مسکونی و خیابان کشی شده و محیط مسکونی که جاذب افراد برای زندگی باشد ایجاد نشده است. حال آن که "شهر تنها مجموعه ای از واحدهای مسکونی و خیابان های مابین آنها نیست" و اگر خدمات مورد نیاز محیط مسکونی تامین نشود مجموعه مسکونی با مشکلات زیادی روبرو می گردد که بسته به میزان تامین خدمات و نوع آن، از خالی ماندن مجموعه تا نارضایتی ساکنان آن متغیر است و هر یک تبعات خاص خود را دارد. در حالی که این امکان وجود دارد با رفع موانع موجود و کاستی ها، بتوان به سکونتگاهی با سطح بالایی از کیفیت زندگی و شرایط مطلوب اقتصادی و اجتماعی دست یافت. به

دلیل عدم تامین نیازهای کمی مسکن و محیط مسکونی، نیازهای کیفی که ضامن بقاء سکونتگاه‌های انسانی است نیز برآورده نمی‌گردد و با افت کیفیت فضاهای شهری و مدنی در مجموعه‌ای ساخته شده روبرو خواهیم شد و در صورت تامین خدمات مورد نیاز محیط مسکونی و شرایط اولیه رفاه شهروندان نیز، شهرک یا مجموعه مسکونی به عنوان قمر نقش ایفا می‌کند و ساکنان در پی اشتغال به جابجایی‌های آونگی روزانه با مادر شهر روی خواهند آورد. ولی اگر خدمات مورد نیاز محیط مسکونی و امکانات اشتغال درون محدوده و یا در نزدیکی آن ایجاد شود، شهرک یا مجموعه مسکونی بصورت خوداتکاء عمل می‌نماید.

با توجه به موارد گفته شده در طرح مسکن مهر، سه سناریو می تواند رخ دهد:

۱. خالی از سکنه شدن

اگر روندی که توسعه ساخت و سازهای پروژه های مسکن مهر طی می کند ادامه یابد و کماکان توجهی به تامین خدمات و سایر مایحتاج و نیازهای مردم در یک محیط مسکونی نشود و صرفا واحد مسکونی تولید گردد، مجموعه های وسیع ساخته شده، تقریبا خالی از سکنه می شود و تنها اقشار اجتماعی خاصی و بنا به اجبار و به گونه ای موقتی ساکن می گردند و انصراف فزاینده متقاضیان به وجود خواهد آمد. تاخیر در ایجاد زیر ساخت های ضروری (آب، برق، مخابرات، حمل و نقل و...) و تاسیسات روساختی (خدمات فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، فضایی، امنیتی و انتظامی و...) زمینه تبدیل زندگی در مجموعه ها را به نوعی آلونک نشینی فراهم خواهد آورد که این مورد همسو با فقر شهری، پیامدهای گسترده اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی را سبب خواهد شد.

با توجه به طراحی های صورت گرفته برای واحدهای مسکونی که عمدتا یکنواخت و کوچک و بدون توجه به نیازهای کیفی، روانی و اجتماعی خانوارها بوده، بسیاری از فضاهای ضروری زندگی جمعی در درون واحد حذف شده است. این امر در کنار فقدان فضاهای اجتماعی و فرهنگی مورد نیاز محله، منطقه و شهر، نگرانی های ناشی از آثار و پیامدهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی این طرح را دو چندان می کند. شرایط نامناسب زندگی ساکنان نیز باعث نارضایتی آنان و تبعات گسترده اجتماعی می شود. به عبارتی خالی ماندن تقریبی مجموعه های ساخته شده علاوه بر رکود سرمایه عظیم ملی، ناامنی و اشکال جدیدی از بدمسکنی را شکل خواهد داد. مورد استفاده قرار نگرفتن بناها نیز خود باعث فرسودگی فعالیتی و به مرور زمان فرسودگی کالبدی پروژه های مسکن مهر می شود و فضاهای رهاشده موجود به فضاهای ناامن و غیرقابل دفاع تبدیل خواهد شد. مواردی که منشاء بروز انواع نا به هنجاری های اجتماعی بوده و موجب تخریب تدریجی مجموعه های ساخته شده و ساخت و سازهای وسیع عاری از محیط شهری خواهد شد.

۲. تبدیل شدن به شهرک اقماری

در صورت تامین شرایط و ایجاد محیط مسکونی شامل ارائه خدمات تجاری، آموزشی، فرهنگی، تفریحی، ورزشی و...، جذب جمعیت و سکونت تحقق می یابد، اما بدلیل فقدان اشتغال و فقدان کانون فعالیتی در درون محدوده،

جابجایی روزانه و حرکت آونگی ساکنان با شهر مادر روی خواهد داد که علاوه بر صرف هزینه های اقتصادی و نیروهای انسانی ناشی از این جابجایی، تعادل جمعیتی روز و شب در مجموعه بر هم خورده و منجر به ناامنی برای ساکنان در طول روز می گردد. سختی رفت و آمد روزانه نیز باعث نارضایتی آنان و ترک محل در اولین فرصت و مهاجرت به مکانی نزدیک تر به کانون فعالیت خود می شود. گریز و جایگزینی مداوم توسط ساکنان متفاوت باعث می شود که حس تعلق لازم برای تحقق مشارکت آنان در ایجاد فضای شهری و زندگی مدنی به وجود نیاید، عدم تلاش در دادن رنگ تعلق به محیط زندگی خود باعث خلأی در تامین نیاز نمادین و نشانه ای ساکنان می گردد و افت کیفیت فضاهای شهری موجود و تخریب آن در بلند مدت را در پی خواهد داشت و مجموعه های ساخته شده عمدتاً میل به هنجارها و رفتارهای حاشیه نشینی با همه تبعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی آن خواهند نمود.

۵. خود اتکایی مجموعه های ساخته شده

در صورتی که خدمات شهری مورد نیاز ساکنان و اشتغال به عنوان عاملی برای ادامه زندگی، در محوطه های جدید مسکن مهر و یا در نزدیکی آن تامین گردد، با علاقه مند شدن افراد برای سکونت در مجموعه ها، پایداری و بقای آن ها فراهم خواهد شد و مکانی برای زندگی شهری به وجود خواهد آمد. این عوامل در جهت رشد و حرکت به سمت پایداری از جهات مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... بسیار تاثیر گذار می باشد. ساخت و راه اندازی خدمات شهری علاوه بر ایجاد کار برای ساکنان، عاملی برای جذب جمعیت و بهره گیری از مشارکت بیشتر افراد و تامین امنیت و نیازهای گوناگون افراد می باشد و تمایل و تداوم برای زندگی در چنین مکان هایی برای افراد بیشتر می باشد. اشتغال به عنوان مهمترین عامل در جذب جمعیت به مکان های مختلف، از اهمیت فراوان برخوردار است. در صورتی که ساکنان در محل زندگی خود و یا در نزدیکی آن مشغول به کار باشند و از نظر دسترسی به محل کار دچار مشکل نباشند، به عبارتی دارای دسترسی مناسب و راحت باشند، شهر به سمت خود اتکایی پیش می رود و حس رضایت ساکنان و امید به زندگی ارتقاء خواهد یافت. مواردی که سبب به وجود آمدن حس تعلق به محل زندگی خود و در نهایت پایداری در تمام زمینه ها می گردد. برای تحقق این سناریو به نظر می رسد که لازم است از ساخت و سازهای جدید خودداری شده و بقیه اعتبارات طرح برای ساماندهی محیط مسکونی و ارتقاء کیفیت زندگی شهری، در مجموعه های ساخته شده به کار گرفته شود.

۵-۳- نتیجه گیری

در صورت عدم تامین خدمات مورد نیاز و اشتغال و به عبارتی ادامه روند کنونی ساخت و سازها سناریوی اول (خالی از سکنه ماندن) رخ خواهد داد. اما سناریوی دوم (شهرک اقماری) و سوم (مجموعه های خود اتکا) در شرایطی خواهند بود که خدمات تامین شود. به نظر می رسد که راهکارهای جدی برای عدم ورود به یک بحران خطیر احتمالی وجود دارد. نکته مهم آن است که زمان را از دست نداد و برای الویت بندی فعالیت های پیش رو از هم اکنون اقدام کرد. به همان اندازه که انرژی، وقت و سرمایه مادی و معنوی برای ساخت مسکن مهر صرف شده است، لازم است بهینه سازی طرح و بسترسازی بهره وری مناسب از مسکن مهر در دوران شکل گیری سکونت نیز در دستور کار باشد.

با در پیش رو داشتن هر سه سناریو نارسائی واحد مسکونی به لحاظ امکانات مورد نیاز خانوار، به خصوص برای خانوارهای دارای سابقه چند ساله و دارای فرزند و یا فرزندان خردسال و نوجوان واضح است که سرریز بخش قابل توجهی از نیازهای حرکتی روزانه به بیرون واحد مسکونی، در کنار کسری مشهود سهم واحد مسکونی از زمین اختصاص یافته، ارتقاء کیفیت محوطه های در اختیار را - که از مهمترین عوامل "محیط مسکونی" در کنار سایر خدمات مورد نیاز و تامین کننده نیازهای عاطفی و ارتباطی است - بسیار مهم و اثرگذار می کند. در این زمینه کار زیادی پیش رو هست و باید بپذیریم که هزینه آن را بدهیم. از هر گونه حرکت عجولانه، شتاب زده و قالبی مانند گذاشتن چند تاب و سرسره و امثال آن می بایست جداً پرهیز شود. به این نکته به طور جدی فکر شود که از چه تعداد واحد مسکونی در هر مجموعه تعریف شده، می توان برای جبران کسری های محیط مسکونی صرف نظر کرد.

با توجه به اینکه در پروژه های مسکن مهر چه روندی ادامه یابد، رویکردهای متفاوتی نسبت به موضوع وجود دارد ولی مسلماً هدف، خالی از سکنه شدن آن نخواهد بود. بنابراین در ادامه روند و تکمیل ساخت و سازها و با وجود کمبودهای موجود، در راستای تامین خدمات و ایجاد محیط مسکونی باید به نکات زیر توجه شود:

- برای جبران کسری سطوح خدماتی باید بررسی چند نمونه شاخص و پیچیده، با قابلیت تعمیم شرایط آن ها در سایر پروژه های مسکن مهر در سطح کشور، در دستور کار قرار گیرد.
- از جمله راهکارهای جبران بخشی از کسری پدید آمده، افزایش کارائی سطوح خدماتی در نظر گرفته شده و حرکت به سمت نوعی از چند منظوره کردن استفاده های خدماتی در اراضی تخصیص یافته است که نیازهای

نظارتی مورد نیاز در سلسله مراتب تقسیمات کالبدی را نیز فراهم می آورد. در این زمینه از هرگونه اقدام عجولانه می بایست خودداری کرد و از تیپ کردن و یکسان سازی برخورد به موضوع جداً اجتناب ورزید.

- اولویت بندی ارائه خدمات و به عبارت دیگر تخصیص اعتبار لازم برای اجرای واحدهای خدماتی نکته واجد اهمیت و مهمی است. وجود کاربری های وابسته به محیط مسکونی در محوطه، از همان ابتدای ورود ساکنان، الزامی است. بهتر است در این زمینه با توجه به حجم جمعیت و نوع نیازمندی ها، اولویت بندی لازم صورت پذیرد.

- توجه جدی به کیفیت "محیط مسکونی" در مسکن مهر جنبه حیاتی دارد. در این محوطه ها افزایش اراضی مسکونی مقدور نیست. لذا می باید از افزایش تعداد واحد مسکونی و تعریف پروژه های جدید در اراضی تخصیص یافته، جداً احتراز گردد، به عبارت دیگر ساخت بخش های مسکونی ساخته نشده برای همیشه متوقف شود.

فصل ششم

بررسی پیامدهای اجتماعی-فرهنگی طرح مسکن مهر

۶- بررسی پیامدهای اجتماعی - فرهنگی طرح مسکن مهر

مقدمه

مفهوم عدالت اجتماعی را می‌توان دال مرکزی گفتمان دولت نهم و دهم دانست. سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی- اجتماعی دولت نیز -صرف نظر از میزان موفقیت آن- معطوف به گسترش عدالت بوده است. به همین سبب کاهش شکاف طبقاتی و کم کردن شکاف درآمدی از اهداف اصلی سیاست‌های کلان این دولت عنوان می‌شود. در این میان، مسکن به عنوان یکی از نمادهای اختلاف طبقاتی مورد توجه قرار می‌گیرد. طرح مسکن مهر، یکی از اقدامات فراگیر دولت در چند سال گذشته برای خانه‌دار کردن بخش‌های میانی و پایین درآمدی جامعه بوده است. در واقع از آنجا که مسکن یکی از دغدغه‌های مهم مردم بوده و در طی سالهای گذشته هراس از افزایش اجاره خانه‌ها، امنیت روانی بسیاری از افراد اجاره نشین را سلب کرده است، خانه دار شدن اهمیت زیادی خصوصاً برای گروههای کم درآمد جامعه دارد. برای اقشار فرودست جامعه، حل مساله مسکن می‌تواند فرصت تمرکز بر سایر بخشهای حیات روزمره ایجاد کند و در ایجاد امکان رهایی از فقر اثرگذار باشد. از آنجا که مسکن همواره بعنوان یک دارایی سرمایه ای نقش غیرقابل انکاری در احساس امنیت وجودی مردم خصوصاً گروههای کم درآمد دارد، خانه دار شدن این اقشار گام مهمی در راه رسیدن به آرمان عدالت اجتماعی است. در واقع خصلت تمامی سیاست های اجتماعی است که با هدف قرار دادن گروههای مختلف، سعی در از میان بردن نابرابری در ثروت و دسترسی به فرصت ها دارند. اما سیاست مسکن مهر، خصلت‌های ویژه ای دارد که لزوم توجه به ابعاد و پیامدهای احتمالی آن را ضروری می‌کند. مهمترین ویژگی این سیاست اجتماعی با توجه به نحوه اجرای آن این است که به شکل گیری اجتماعات (در قالب شهرها و شهرک ها) منجر می‌شود که با خود مسائلی فراتر از نیازهای فردی به همراه دارد. بعبارت دیگر اگرچه هدف این طرح خانه دار کردن افراد است اما با توجه به شکل گیری سکونتگاههای جدید انسانی، ضروریات و لوازم اصلی زندگی جمعی بخش قابل توجهی از مردم وارد معادله خواهد شد. این موضوع بویژه با توجه به تجربه ناموفق شهرهای جدید در ایران، لزوم توجه خاص به مساله را ضروری می‌کند. بنابراین اجرای این پروژه با توجه به ابعاد گسترده و اثرگذاری آن بر بخشهای قابل توجهی از اقشار جامعه، و بوجود آمدن اجتماعات جدید می‌تواند پیامدهای مثبت و منفی مختلفی به همراه داشته باشد. با توجه به ابعاد پروژه نادیده گرفتن پیامدهای اجتماعی-سیاسی آن می‌تواند هزینه های غیر قابل جبرانی برای کشور

داشته باشد. عدم توجه به این پیامدها نه تنها از تحقق آرمان عدالت اجتماعی جلوگیری می کند، بلکه می تواند به دنبال خود هزینه های اجتماعی و اقتصادی مضاعفی بوجود آورد که در پایان وضعیت نهایی از وضعیت موجود بدتر باشد. این بدان معنی است که حل مساله مسکن، به شکل گیری مسائل اجتماعی-سیاسی در این اجتماعات نوظهور منجر شده و اخلال در حیات جمعی بخش قابل توجهی از جامعه را به دنبال داشته باشد.

بر این اساس هدف این نوشته ارزیابی سیاست اجتماعی مسکن مهر با توجه به ابعاد اجتماعی-سیاسی مترتب بر آن است. در واقع مساله اصلی نشان داد ملزومات اصلی اجرای موفق این طرح برای رسیدن به اهداف مورد نظر آن و بطور مشخص عدالت اجتماعی است. در واقع بخشی از پاسخ به این پرسش که ملزومات اصلی یک اجتماع انسانی موفق و پایدار چیست را مباحث مربوط به شهرسازی و اصول مربوط به شیوه طراحی شهرها پاسخ خواهد داد. تمرکز اصلی این مباحث نیز بر ارائه خدمات و امکانات و ایجاد تاسیسات شهری مورد سکنه است. در واقع نقطه شروع پیامدهای اجتماعی-سیاسی این طرح نیز از همین نقطه خواهد بود. جاییکه تمرکز بر مساله تامین مسکن می تواند به نادیده گرفته شدن نیازهای جمعی ساکنان منجر شده و به دنبال خود مسائل و آسب های اجتماعی متعددی را به دنبال داشته باشد.

برای این کار از کلیه داده‌های در دسترس استفاده خواهد شد تا با توجه به تجربیات گذشته و موارد مشابه در دنیا بتوان ارزیابی منصفانه‌ای از این طرح ارائه کرد. البته با توجه به اینکه در زمان نگارش این طرح طرح مسکن مهر هنوز به مرحله بهره‌برداری نرسیده است، تحقیقات اجتماعی تجربی در منطقه امکان پذیر نبوده و گمانه زنی در مورد وضعیت نهایی این طرح مبتنی بر موارد مشابه در کشور -مثلاً شهرهای جدید- خواهد بود. اصول اصلی که بر پایه آن روند گزارش به پیش خواهد رفت بر گرفته از مبانی توسعه پایدار شهری است. همانطور که اشاره شد، مسکن مهر به شکل گیری شهرها و شهرک‌ها جدید و یا گسترش شهرهای موجود منجر خواهد شد و لذا بحث پایداری و بویژه پایداری اجتماعی و سیاسی می‌تواند ملاک و معیار مناسبی برای سنجش و ارزیابی این سیاست اجتماعی باشد. با مشخص شدن متغیرهای اصلی در بحث توسعه پایدار شهری، هر یک از این متغیرها با توجه به شواهد تجربی در دسترس مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در نهایت با توجه به نتایج حاصل از بررسی این متغیرها، سناریوهای محتمل و اثرات اجتماعی-فرهنگی حاصل از پروژه در هر یک از آنها مشخص خواهد شد.

۶-۱- تحول سیمای جمعیت شهری در ایران

برای تحولات جمعیت شهری ایران دو خصیصه مهم می‌توان ذکر کرد: افزایش سهم جمعیت شهری و تمرکز جمعیت شهری در شمار اندکی از نقاط شهری.

طی سی سال گذشته، جمعیت شهری ایران نسبت به جمعیت روستایی فزونی گرفت و سهم نسبی آن به بیش از نیمی از جمعیت رسید. تا سال ۱۳۵۵ جمعیت روستایی همچنان اکثریت جمعیت کشور را تشکیل می‌داد ولی از سال ۱۳۶۵ جمعیت شهری به جمعیت غالب تبدیل شد و مستمراً بر نسبت آن افزوده شد به نحوی که در سال ۱۳۸۵ نسبت جمعیت شهری تقریباً به ۷۰ درصد جمعیت کشور رسید.

جدول ۶-۱- روند تغییرات شهرنشینی در ایران

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵
تعداد جمعیت کشور (هزار نفر)	۱۸۵۰۰	۲۵۷۸۹	۳۳۷۰۹	۴۹۴۴۵	۶۰۰۵۵	۷۰۴۹۵
تعداد جمعیت شهری (هزار نفر)	۵۹۹۷	۹۷۹۴	۱۵۸۵۵	۲۶۸۴۵	۳۶۷۰۰	۴۸۳۵۹
تعداد شهرها	۱۹۹	۳۷۱	۳۷۳	۴۹۶	۶۱۷	۱۰۱۳
نسبت شهرنشینی (درصد)	۳۱/۴	۳۸/۷	۴۶/۱	۵۴/۳	۶۱/۳	۶۸/۴
نرخ رشد شهرنشینی نسبت به دهه قبل (درصد)	—	۴/۹	۴/۸	۵/۴	۳/۱۷	۲/۷۴

مأخذ: فره‌ودی، رحمت ا.. (۱۳۸۸) چگونگی توزیع فضایی جمعیت در نظام شهری ایران طی سالهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، صص ۶۸-۵۵

جدول ۶-۲- طبقه‌بندی جمعیتی شهرهای کشور طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۵

۱۳۸۵		۱۳۷۵		۱۳۷۰		۱۳۶۵		طبقه‌بندی جمعیتی
جمعیت (درصد)	تعداد شهر	جمعیت (درصد)	تعداد شهر	جمعیت (درصد)	تعداد شهر	جمعیت (درصد)	تعداد شهر ^(۱)	
۱۰۰/۰۰	۱۰۱۲	۱۰۰/۰۰	۶۱۲	۱۰۰/۰۰	۵۱۲	۱۰۰/۰۰	۴۹۶	جمع
۵۲/۷۸	۲۷	۵۴/۷۲	۲۳	۵۳/۵۹	۱۹	۵۲/۹۸	۱۶	۲۵۰۰۰۰ نفر و بیش‌تر
۱۷/۳۵	۵۴	۱۳/۹۴	۳۶	۱۳/۵۹	۲۸	۱۴/۰۰	۲۵	۲۴۹۹۹۹ - ۱۰۰۰۰۰ نفر
۱۰/۰۳	۷۰	۱۱/۵۷	۶۰	۱۲/۵۲	۵۵	۱۱/۷۵	۴۶	۹۹۹۹۹۹ - ۵۰۰۰۰ نفر
۷/۵۶	۱۰۰	۸/۹۹	۹۴	۹/۳۸	۸۵	۸/۶۴	۶۷	۴۹۹۹۹۹ - ۲۵۰۰۰ نفر
۶/۸۹	۲۱۰	۷/۰۰	۱۶۶	۷/۸۰	۱۵۸	۸/۵۷	۱۴۵	۲۴۹۹۹۹ - ۱۰۰۰۰ نفر
۳/۵۵	۲۳۹	۳/۰۰	۱۵۰	۲/۵۰	۱۰۷	۳/۱۰	۱۱۳	۹۹۹۹۹ - ۵۰۰۰ نفر
۱/۸۴	۳۱۲	۰/۷۸	۸۳	۰/۶۲	۶۰	۰/۹۶	۸۴	کمتر از ۵۰۰۰ نفر

از سال ۱۳۶۵ دو نقطه شهری ری و تجریش جزء محدوده شهر تهران منظور شده‌اند.

ماخذ: سرشماری ۱۳۸۵

همزمان با افزایش جمعیت شهری، تعداد شهرهای کشور در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۸۵ افزایش چشمگیری یافته است.^{۵۵} تعداد شهرهای کشور از ۳۷۳ شهر در سال ۱۳۵۵ به ۱۰۱۲ شهر در سال ۱۳۸۵ رسیده است یعنی بیش از سه برابر رشد یافته است.

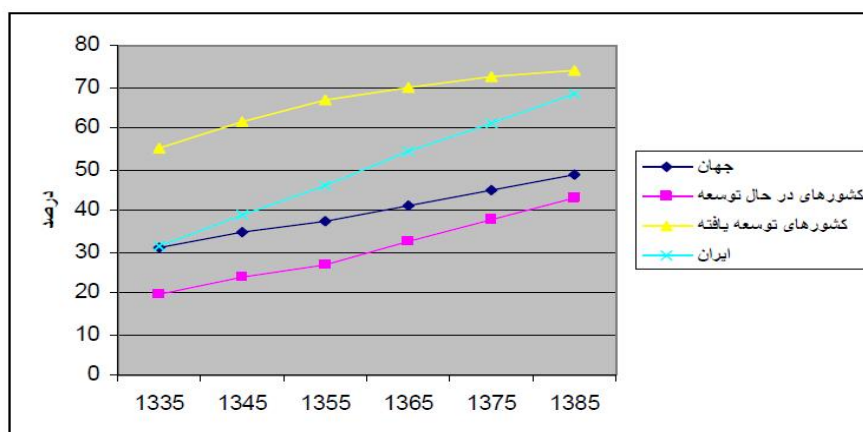
با آن که تعداد نقاط شهری در طول این مدت افزایش یافته است ولی همچنان اکثریت جمعیت شهری در چند نقطه‌ی شهری محدود سکنی گزیده‌اند. در مقابل، تعداد زیادی شهر را شاهدیم که جمعیت اندکی دارند. این دوگانگی یکی از خصوصیات مهم ساختار توزیع فضایی جمعیت شهری ایران است. در سال ۱۳۶۵ که جمعیت شهری به وجه غالب جمعیتی کشور تبدیل شده است، از ۴۹۶ نقطه شهری، ۱۶ نقطه آن جمعیتی بیش از ۲۵۰ هزار نفر جمعیت دارد (یعنی ۳ درصد کل نقاط شهری). این تعداد شهر ۵۳ درصد جمعیت شهری را در خود جای داده است. در مقابل، ۴۰ درصد نقاط شهری تنها ۴ درصد جمعیت شهری را تشکیل می‌دادند. همین ساختار در سال ۱۳۸۵ نیز مشاهده می‌شود. در سال ۱۳۸۵ سهم نسبی شهرهای دارای جمعیت بالاتر از ۲۵۰ هزار نفر از نظر تعداد ۳ درصد و از نظر جمعیت ۵۳ درصد است. شهرهای کوچک در همین سال از نظر تعداد ۵۴ درصد و از نظر جمعیت ۵ درصد را شامل می‌شوند. این آمار به خوبی الگوی توزیع فضایی جمعیت کشور را نشان می‌دهد.

همانطور که در شکل زیر مشاهد می‌شود روند شهرنشینی در ایران نشان می‌دهد شیب رشد شهرنشینی در ایران از نرخ جهانی بیشتر است. این مساله هم ناشی از مهاجرت به شهرهای بزرگ و هم شهر شدن روستاها در تقسیمات کشوری است. لذا توزیع فضایی جمعیت شهری در ایران توزیع نامتوازنی است که به لحاظ تاریخی هم علت و هم نتیجه توزیع نامتوازن منابع و امکانات ملی در سطح کشور بوده است. اگرچه برخی نظریات توسعه، رشد شهرنشینی را لازمه افزایش تولید و در نتیجه توسعه می‌دانند اما روند خارج از کنترل هجوم جمعیت به سوی کلانشهرها، بر اساس الگوی‌های توسعه پایدار، پدیده مطلوبی تلقی نمی‌شود. به نظر می‌رسد به دلایلی که در ادامه ذکر خواهد شد، طرح مسکن مهر با مساله‌ی شهرنشینی در ایران رابطه غیر قابل انکاری دارد. سوال اصلی اینجاست که احداث واحدهای

^{۵۵} بخشی از این تغییر نتیجه تفاوت تعریف شهر در سرشماری است. در سرشماری ۱۳۳۵ شهر به نقاط دارای بیش از پنج هزار نفر اطلاق می‌شد. در سال ۱۳۴۵ علاوه بر نقاط دارای پنج هزار نفر جمعیت، تمام مراکز شهرستان‌ها با هر تعداد جمعیت جزء نقاط شهری طبقه‌بندی شدند. سرشماری سال ۱۳۵۵ نیز همین تعریف را مبنا قرار داد. از سال ۱۳۶۵ شهر به عنوان نقاط جمعیتی دارای شهرداری تعریف شد. این تعریف در آمارگیری جاری جمعیت در سال ۱۳۷۰، سرشماری ۱۳۷۵ و سرشماری ۱۳۸۵ به همین صورت باقی ماند.

مسکن مهر چه تاثیری بر روند مهاجرت و شهرنشینی در ایران خواهد داشت. آیا مسکن مهر به کاهش جمعیتی کلانشهرها و توزیع متعادل تر جمعیت منجر می شود یا اینکه باعث جذب جمعیت از سوی روستاها و شهرهای کوچک به سمت حاشیه شهرهای بزرگ خواهد شد؟

نمودار ۶-۱- روند شهرنشینی در ایران و جهان



روند تغییرات شهرنشینی در ایران و دیگر نقاط جهان

منبع: www.esa.un.org/unnp

۶-۲- توسعه پایدار شهری

مباحث مربوط به توسعه پایدار شهری است که از دهه ۱۹۹۰ در جهان به شدت مورد توجه قرار گرفته است. فقدان توجه به مؤلفه‌ها و اشکال مختلف پایداری، سبب می‌شود طرح‌های توسعه‌ای در رسیدن به اهداف پیش بینی شده با شکست مواجه شوند و خسارات غیرقابل جبرانی را به مردم تحمیل کنند. از آنجا که طرح مسکن مهر به شکل گیری شهرهای جدید منجر خواهد شد و بخش قابل ملاحظه‌ای از مردم خصوصاً اقشار آسیب پذیر در این طرح درگیر هستند، باید تمامی ملزومات موفقیت آن از منظر توسعه پایدار شهری مورد بررسی دقیق قرار گیرد. شرط موفقیت این طرح و تحقق اهداف پیش بینی شده‌ی دولت، پایداری آن در جنبه‌های مختلف در دراز مدت و کاهش آسیب‌ها و پیامدهای منفی آن است.

اگرچه مفهوم توسعه پایدار ابتدا با تاکید بر وجه زیست محیطی تعریف می‌شد، اما به تدریج زنان، فرهنگ، آموزش، علم، اخلاق، امنیت و مشارکت نیز به تحلیل پایداری اضافه شد. منظور از پایداری، امکان پذیری اجرای یک عمل در

دراز مدت است، و بدون لحاظ کردن بسیاری از معیارهای تکمیلی، همان پایداری اقتصادی هم که مفهوم سازی‌های پیشین از توسعه بر آن تاکید می‌کردند، ناممکن خواهد شد. مفهوم توسعه پایدار بر این تصور بنا شده است که در دراز مدت، درآمد یا رفاه را تنها در صورتی می‌توان حفظ کرد که ذخایر سرمایه‌ای سرمنشا آن کاهش نیابد. بنابراین مفهوم سرمایه هم در بحث توسعه پایدار دستخوش تحول می‌شود و انسان، گروه‌های اجتماعی، محیط زیست، فرهنگ و تاریخ را نیز شامل می‌شود. مفهوم توسعه پایدار در اصل دعوت به ایجاد توازن در اهمیت قائل شدن به تمام سرمایه‌ها و بازشناسی نقش آنها در پیدایش دنیایی بهتر است. بنابراین امروزه مساله‌ی توسعه پایدار در مورد تمامی اقدامات توسعه-ای در شهرها به عنوان شرط لازم موفقیت آنها مطرح می‌شود. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه طرح مسکن مهر در کل کشور اجرا شده است و به شکل گیری شهرها و شهرک‌های جدید منجر خواهد شد، پیامدهای آن فراگیر خواهد بود و بخش‌های زیادی را در بر خواهد گرفت. لذا باید به مساله‌ی پایداری آن از جهات مختلف توجه ویژه‌ای شود.

زمانی که هدف از طرح‌های توسعه‌ای، اسکان گروه‌های متوسط و کم درآمد شهری است، روش کم هزینه برای تامین نیاز مردم و گروه‌های هدف ترجیح داده می‌شوند. لذا مساله تامین مسکن در اولویت قرار گرفته و به ملزومات کیفی کمتر توجه می‌شود. این امر سبب می‌شود در کوتاه مدت، محیط مسکونی با مشکلات متعددی مواجه شد و باعث گریز جمعیت اولیه و جایگزینی آن با جمعیت جدید و عموماً کم درآمدتر شود. این جمعیت جدید معمولاً تعلق کمتری به محیط داشت و صرفاً به دنبال تامین سرپناه سکونت با کم ترین منابع مالی است. مجتمع مسکونی در این میان علاوه بر این مسائل، خصوصیت‌های خاصی دارند که بر مشکلات آنها در بلند مدت می‌افزاید. مسائلی نظیر امنیت مجتمع، بهداشت مجتمع، مدیریت و تسهیلات مجتمع، روابط همسایگی و کنش‌های اجتماعی موجود در مجتمع‌های مسکونی بسیار حائز اهمیت است. همه این موارد به نوعی با مساله پایداری و صورت‌های مختلف آن مرتبط است.

یکی از مهمترین جنبه‌های پایداری که باید به آن توجه شود، پایداری اجتماعی است. پایداری اجتماعی زمانی وجود دارد که کار در درون جامعه، نیازمندی‌های اساسی را تامین کند، طبیعت و ظرفیت‌های بازتولید آن در درازمدت محافظت شود و مدعیات هنجاری مربوط به عدالت اجتماعی، حقوق انسانی و مشارکت تحقق یابد. پایداری اجتماعی زمانی وجود دارد که تغییرات ناشی از اقدامات توسعه‌ای، باعث بهم ریختن امنیت اجتماعی، تخریب روابط اجتماعی

سالم، ایجاد آسیب‌های اجتماعی، افزایش فاصله‌های طبقاتی، اثرات ناشی از بهم خوردن نظم اقتصادی در جهت نامطلوب و تبعیض علیه گروه‌های حاشیه‌ای و ضعیف نشود. به طور کلی در بحث پایداری اجتماعی به طور مشخص به دو مساله توجه می‌شود^{۵۶}:

۱. **کیفیت زندگی:** مفهوم کیفیت زندگی دربر دارنده‌ی مجموعه شاخص‌های عینی و ذهنی است که تحقق سطوح معینی از این شاخص‌ها، تضمین کننده‌ی دستیابی به اهداف توسعه پایدار و ایجاد اجتماع سالم تلقی می‌شود. شاخص‌هایی نظیر کیفیت دسترسی به آموزش، کیفیت اشتغال، کیفیت مسکن، خدمات عمومی، خدمات بهداشتی، ایمنی، مشارکت در فرایندهای دموکراتیک، در زمره شاخص‌های عینی کیفیت زندگی قرار دارند. رضایت از زندگی، نشاط و بهروزی^{۵۷} نیز در زمره شاخص‌های ذهنی کیفیت زندگی هستند.

۲. **عدالت اجتماعی:** تاثیر اشکال فضایی شهر و فرایندهای اجتماعی آن بر تغییرات درآمد در طول زمان و در نتیجه توزیع درآمد و عدالت توزیعی از مسائل مهم در بحث پایداری اجتماعی است. شهر را باید یک نظام منابع محسوب کرد و شهر نوعی توزیع جغرافیایی منابع اقتصادی، اجتماعی، روانی و نمادین است. این بعد از پایداری خصوصاً با توجه به اهداف اصلی دولت در اجرای پروژه مسکن مهر از اهمیت بالایی برخوردار است.

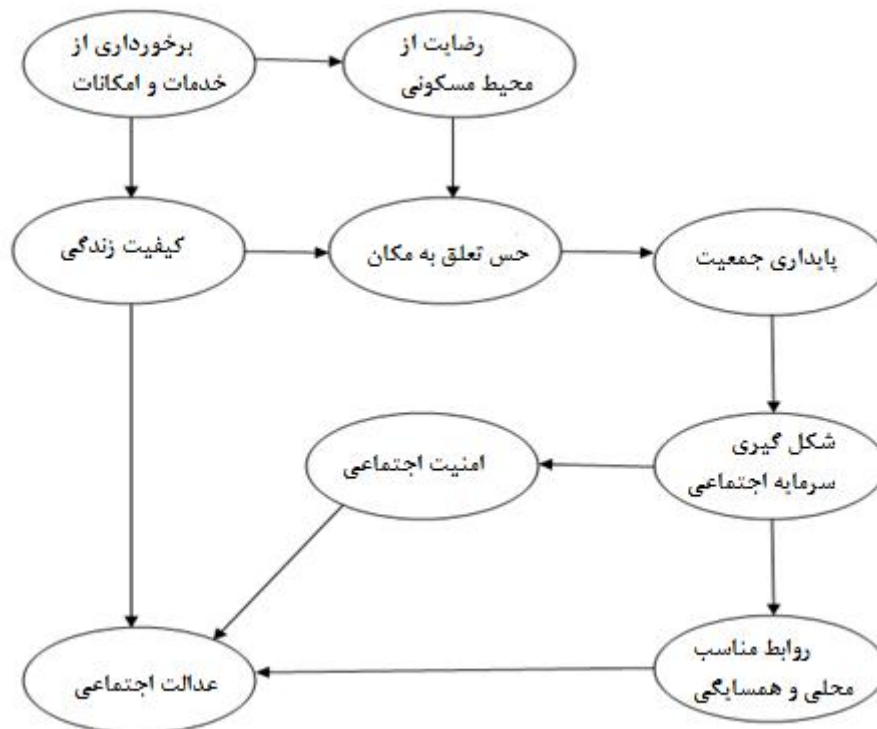
جنبه‌ی مهم دیگر پایداری، پایداری سیاسی-امنیتی است. این صورت از پایداری به این معناست که اجرای اقدامات توسعه‌ای در درازمدت و کوتاه مدت سبب ایجاد تنش‌های امنیتی، بی‌ثباتی سیاسی و تضاد دولت-ملت نمی‌شوند. در صورتیکه منافع اکثریت افراد متأثر از اقدامات توسعه‌ای، تضمین نشود و میزان منافع افرادی که از این اقدامات منتفع می‌شوند در مقایسه با پیامدهای منفی آن کم باشد، میزان اعتماد به دولت کاهش یافته و نوعی تضاد پنهان میان دولت و ملت بروز می‌کند. فقدان پایداری سیاسی-امنیتی باعث افزایش هزینه‌های طرح و کاهش احتمال موفقیت طرح می‌شود. عدم تحقق خواسته‌های افرادی که تاکنون در طرح مسکن مهر ثبت نام کرده‌اند می‌تواند باعث ایجاد درگیری و تنش‌های سیاسی شود. عدم تحقق انتظارات متقاضیان احتمال وقوع رفتار جمعی و اعتراضی نسبت به تامین نشدن خواسته‌هایشان را بالا می‌برد.

^{۵۶} فاضلی، محمد (۱۳۸۹) ارزیابی تأثیرات اجتماعی، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان

^{۵۷} Well-being

به طور کلی با توجه به موارد بالا، می توان گفت پایداری جمعیت و تمایل برای ماندگاری در منطقه از مهمترین عواملی است که نظم اجتماعی محیط مسکونی را در بلندمدت تامین می کند. لازمه این امر نیز قرار داشتن کیفیت زندگی در سطح قابل قبول است. تضمین کیفیت زندگی نیز تا حد زیادی به نحوه ارائه خدمات و امکانات زندگی شهری خواهد داشت. در یک نمای کلی می توان مجموعه متغیرهای زیر را در یک مدل نشان داد.

نمودار ۶-۲- مدل پایه پایداری اجتماعی سکونت گاههای انسانی



ماخذ: مدل پیشنهادی مشاور رهپو

لذا مجموعه متغیرهایی که باید در ارزیابی سیاست مسکن مهر در نظر گرفته شود به شرح زیر خواهد بود:

۱. **حس غرور و تعلق به مکان:** عوامل متعددی بر حس غرور ساکنین و حس تعلق به مکان آنها تاثیرگذار خواهد بود. میزان ارائه خدمات در منطقه و کیفیت زندگی بر تصور ساکنین نسبت به محل زندگی اثر دارد. یک مساله ی مهم دیگر که می تواند در این مورد مهم باشد این است که اگر شهر جدید برچسب منطقه ی فقیرنشین بخورد، به شدت بر حس غرور ساکنین اثر خواهد داشت. وجه نمادین مکان و برچسب های اجتماعی که به آن زده می شود، ارزش

نمادین را کاهش یا افزایش می‌دهد. مناطقی که برچسب فقیرنشین می‌خورند در بین ساکنان خود احساس غبن، دزدگی و حاشیه‌ای بودن را ایجاد می‌کنند و مناطقی که به محلات طبقات متوسط یا بالا تعلق دارند، در ذهن مردم ارزش‌هایی مثبت و منزلت بخش را شکل می‌دهند. احساس فرد از زیستن در چنین محلاتی متفاوت با محلات دیگر است.

۲. **تعامل با سایر ساکنین:** یکی از مؤلفه‌های مهم پایداری اجتماعی که با بحث سرمایه‌ی اجتماعی مرتبط است، میزان تعامل خانواده و گروه‌ها با یکدیگر در شهر جدید است. البته این مسأله به معنای بازگشت به جهان جهانی سنتی و روابط نزدیک نیست بلکه حداقلی از روابط برای ایجاد کارایی جمعی و کنترل اجتماعی غیررسمی مدنظر است. تنوع اقشار ساکن در این منطقه می‌تواند باعث تعارضات فرهنگی و تنش‌های محلی خصوصاً در مجتمع‌های مسکونی شود.

۳. **امنیت:** امنیت شهر جدید تا حد زیادی وابسته به کنترل اجتماعی رسمی و غیر رسمی در منطقه خواهد بود. اگر مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی-اقتصادی سبب تراکم جرم در منطقه شوند، میزان امنیت پایین خواهد آمد. از یک طرف تجمع احتمالی اقشار تهی دست جامعه در این مناطق می‌تواند به شکل گیری جرایم مرتبط با طبقات پایین منجر شود، از طرف دیگر عدم استقبال مردم از شهر جدید و خالی ماندن خانه‌ها، عاملی در جهت فقدان کنترل اجتماعی غیررسمی و در نتیجه افزایش احتمال بروز جرم و کاهش امنیت خواهد شد.

۴. **محیط زیست:** مکان‌یابی شهرهای جدید با توجه به محدودیت‌های موجود عمدتاً در مناطق بایر و کویری انجام شده است. کویری بودن این مناطق یکی از عواملی است که احتمالاً باعث خواهد شد، شهرهای جدید به لحاظ ظاهری دلپذیر نباشد. مشکلات ناشی از کم آبی که در مورد آب شرب منطقه مساله ساز خواهد شد، عملاً گسترش فضای سبز در منطقه را غیرمحمتمل می‌کند. لذا محیط زندگی در بسیاری از شهرهای جدید با آینده روشنی روبرو نخواهد بود.

۵. **رضایت از خانه:** میزان رضایت خانواده‌ها از خانه خود بیشتر متأثر از میزان کیفیت ساختمان و چگونگی نگهداری آن خواهد بود. باید توجه داشت که در صورت کیفیت ساخت پایین، سکنه در بلند مدت با مشکلات متعددی در نگهداری خانه خود روبرو خواهند بود. این موضوع پایداری شهر جدید را شدیداً به مخاطره خواهد انداخت.

۶. **پایداری جمعیت به جای جابجایی:** جابجایی سریع جمعیت و عدم تداوم سکونت باعث از هم گسیختن سازمان اجتماعی منطقه خواهد شد. اگر افراد به این شهر جدید به عنوان مکانی موقت برای زندگی نگاه کنند، علاوه بر اینکه حس تعلق به مکان شکل نمی‌گیرد، بوجود آمدن سرمایه اجتماعی و کنترل اجتماعی غیر رسمی نیز به مخاطره می‌افتد. به یک معنا عدم تداوم و موقت بودن جمعیت از بزرگترین مسائلی است که شهرهای جدید را تهدید می‌کند.

۷. **استفاده از خدمات و امکانات محله‌ای:** میزان دسترسی به خدمات و امکانات از جمله مسائلی است که می‌تواند به جذابیت منطقه برای سکونت و سرمایه گذاری کمک کند. از سوی دیگر فقدان امکانات زیربنایی می‌تواند باعث خالی ماندن شهرهای جدید و عدم اقبال عمومی به خرید خانه‌های ساخته شده منجر شود. دسترسی به اشتغال، خدمات درمانی و آموزشی و امکانات و تسهیلات مرتبط با اوقات فراغت از مهمترین موارد در این زمینه محسوب می‌شوند.

۸. **تنش‌ها و درگیری‌های اجتماعی:** همانطور که در بخش پایداری سیاسی اشاره شد، با توجه به اینکه تعداد قابل توجهی از افراد جامعه از اقشار مختلف در این پروژه درگیر هستند، احتمال بروز تنش‌های بین گروهی و اقدامات جمعی در نتیجه‌ی عدم ارائه امکانات و اجرای تعهدات وجود دارد.

در بخش‌های بعدی تلاش می‌شود تا با استفاده از مجموعه اطلاعات موجود و تحقیقات در این حوزه، گمانه زنی‌هایی در مورد متغیرهای مذکور برای آینده مسکن مهر انجام شود. مطالعه روند شهرنشینی و تجربیات به دست آمده از شهرهای جدید در ایران، شاید بتواند نقش مهمی در فهم ابعاد مختلف پایداری شهرهای جدید ایجاد شده از طرح مسکن مهر داشته باشد.^{۵۸}

^{۵۸} برای اطلاعات بیشتر در مورد توسعه پایدار شهری نگاه کنید به: فاضلی، محمد (۱۳۸۹) ارزیابی تأثیرات اجتماعی، انتشارات جامعه‌شناسان

Blowers, A. Evans, B. (۱۹۹۷) Town Planning into the ۲۱st Century, London: Routledge
Jenks, M. Jones, C. (۲۰۱۰) Dimensions of the Sustainable City, Springer
Watson, V. (۲۰۰۲) Change and Continuity in Spatial Planning, London: Routledge

۳-۶- ارزیابی اجتماعی تجربه شهرهای جدید

در نتیجه‌ی اجرای پروژه مسکن مهر، مجتمع‌هایی مسکونی در قالب شهرها و شهرک‌های جدید و یا در حاشیه شهرهای موجود شکل خواهد گرفت که همچون تمام مجموعه‌های انسانی به عنوان یک کلیت، نیازهایی فراتر از نیازهای فردی دارد. در حالی که در مسکن مهر، تامین چنین نیازهایی را در دستور کار خود قرار نداده و آن را به بعد از تکمیل پروژه موکول کرده است. حتی در مواردی که شهرهای جدید با در نظر گرفتن ابعاد مختلف چنین نیازهایی ساخته شده‌اند، در عمل موفق نبوده‌اند. صرف نظر از تحقق نیافتن تعداد ساکنین پیش‌بینی شده برای آنها، این شهرها با مسائل مختلف اجتماعی و فرهنگی روبرو بوده‌اند. گفته می‌شود شهرها و شهرک‌های جدید عمده‌تاً برای جا دادن سرریز جمعیت شهرهای بزرگ، ارتقای کیفیت زندگی در شهرهای بزرگ و توقف از بین رفتن اراضی کشاورزی و منابع طبیعی اطراف شهرها، برنامه‌ریزی و اجرا شده‌اند. لیکن تأکید بر طراحی کالبدی و ملاحظه نکردن شرایط اقتصادی و اجتماعی خاص کسانی که مصرف‌کنندگان بالقوه این شهرها هستند و فقدان تحلیل مناسب از نیازهای شغلی، آموزشی، فرهنگی، تفریحی و درمانی ساکنان این شهرها، موجب عدم موفقیت سیاست شهرهای جدید شده است به گونه‌ای که اهداف رسماً اعلام شده در این سیاست، تحقق نیافته است. نکته جالب آن که این ابعاد پیش از ساخت شهرهای جدید از سوی کارشناسان اعلام شد. یکی از مهمترین مسائلی که شهرهای جدید در ایران با آن روبرو است نداشتن هویت، ویژگی شهری و وابستگی‌های مکانی است و به این ترتیب اجرای راهبرد شهر جدید به ساخت تعدادی مجتمع‌های خوابگاهی بی‌روح و ناتمام در پیرامون شهرهای بزرگ انجامیده است^{۵۹}. مجموعه‌ی این مسائل باعث شده است تا توجه به ابعاد مختلف اجتماعی-فرهنگی شهرهای جدید مورد توجه قرار گیرد. با توجه به تجربیات قبلی و وسعت و فراگیری پروژه‌ی مسکن مهر، لزوم مطالعات فرا رشته‌ای برای اجتناب از پیامدهای منفی احتمالی، ضروری به نظر می‌رسد.

در اینجا به طور نمونه اطلاعات به دست آمده از سه شهر جدید سهند (تبریز)، صدرا (شیراز) و هشتگرد (کرج) مورد بررسی قرار می‌گیرند. آنچه در نگاه اول در تمامی این شهرها به چشم می‌خورد عدم تحقق جمعیت پیش‌بینی شده برای آنهاست. به عنوان مثال برای شهر سهند که در ۲۰ کیلومتری شهر تبریز قرار دارد، در مطالعات مکانیابی، ۳۰۰

^{۵۹} آتش، فرهاد. (۱۳۸۵) شهرهای جدید و آینده شهرنشینی در ایران. در توسعه پایدار در سایه روشن‌های شهر، مهدی دهقان منشادی، انتشارات مفارح ص ۶۵

هزار نفر و در بررسی‌های راهبردی ۱۵۰ هزار نفر برای سال ۱۳۹۰ در نظر گرفته شده بود. اما این شهر در سال ۱۳۸۶ تنها ۱۵ هزار نفر را در خود جای داده است. در سناریوی محتمل در نظر گرفته شده برای شهر هشتگرد، جمعیت این شهر برای سال ۱۳۸۵، در حدود ۱۰۰ هزار نفر برآورد شده بود اما این شهر در این سال تنها ۱۵ هزار نفر جمعیت داشته است. همین مسأله در مورد شهر صدرای شیراز نیز قابل مشاهده است. برای این شهر که در ۱۵ کیلومتری شیراز واقع شده است، برای سال ۱۳۹۰ جمعیتی در حدود ۳۰۰ هزار نفر پیش بینی شده بود اما جمعیت آن در سال ۱۳۸۶ نزدیک به ۱۰ هزار نفر بوده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت یکی از نقاط مشترک این شهرهای جدید عدم تحقق جمعیت پیش‌بینی شده است. البته باید توجه داشت که خانه‌های واگذاری شده از طریق مسکن مهر شرایط متفاوتی برحسب نوع واگذاری مسکن، نسبت به شهرهای جدید خواهد داشت. در هر حال هرچند نقل مکان به شهرهای جدید بیش از آنکه انتخابی باشد، اجباری خواهد بود، توجه به این نکته ضروری است که استفاده از تجربیات شهرهای جدید ما را به بهبود استقبال عمومی از مسکن رهنمود خواهد کرد. ضمن اینکه پایداری اجتماعی شهرها و شهرک‌های جدید ناشی از مسکن مهر، تا حد زیادی به کیفیت زندگی در این شهرها بستگی خواهد داشت و شناخت وضعیت فعلی شهرهای جدید، اطلاعات مفیدی را برای تضمین پایداری اجتماعی مسکن مهر در اختیار ما قرار خواهد داد.

یکی از اطلاعات مهمی که از وضعیت شهرهای جدید می‌توان به دست آورد، سهم این شهرها در جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ است. البته با توجه به عدم تحقق جمعیت پیش‌بینی شده برای این شهرها، تفسیر این اطلاعات باید با احتیاط صورت گیرد.^{۶۰} در جدول زیر محل سکونت قبلی ساکنین شهر سهند تبریز آمده است.^{۶۱}

^{۶۰} زیرا جمعیت فعلی این مناطق می‌تواند به شدت تحت تاثیر یک واحد صنعتی مجاور یا واحدهای ساخت و ساز کنونی در منطقه باشد و در نتیجه جمعیت اسکان یافته تنها تحقق ظرفیت خاصی از جمعیت پیش‌بینی شده باشد

^{۶۱} اطلاعات این مقاله در مورد شهر سهند از مقاله‌ی زیر به دست آمده است: قرخلو، مهدی و عابدینی، اصغر (۱۳۸۸) ارزیابی چالش‌ها و مشکلات شهرهای جدید و میزان موفقیت آنها در ایران: شهر جدید سهند، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۳، شماره ۱، صص ۱۹۱-۱۶۵

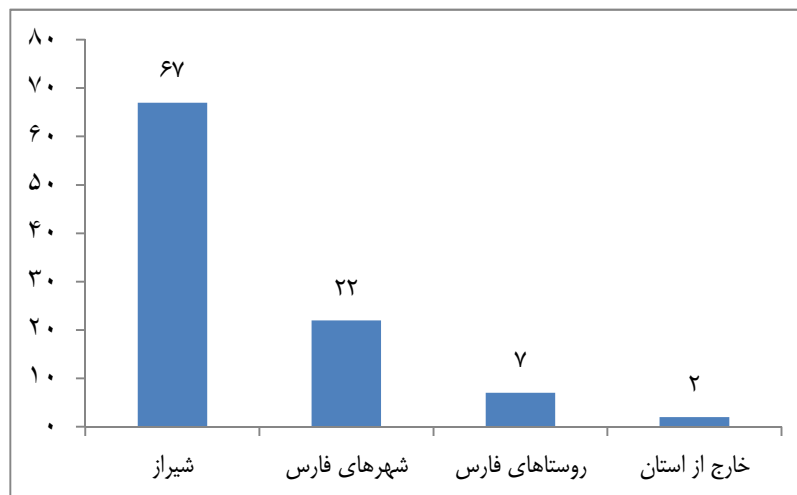
نمودار ۳-۶- تفکیک جمعیت شهر سهند بر اساس محل قبلی سکونت (به درصد)



همانطور که در نمودار بالا مشخص است، در حدود ۵۸ درصد از پاسخگویان از شهر تبریز به سهند نقل مکان کرده‌اند که به نسبت رقم قابل توجهی است. اما اگر بر حسب محل تولد بخواهیم قضاوت کنیم باید این نکته را مورد توجه قرار دهیم که تنها ۲۸ درصد از افراد ساکن سهند، متولد شهر تبریز بوده‌اند. البته این مساله با توجه به روند رو به افزایش مهاجرت قابل توضیح است. اطلاعات مشابه در مورد شهر صدر نیز در ادامه آمده است.^{۶۲}

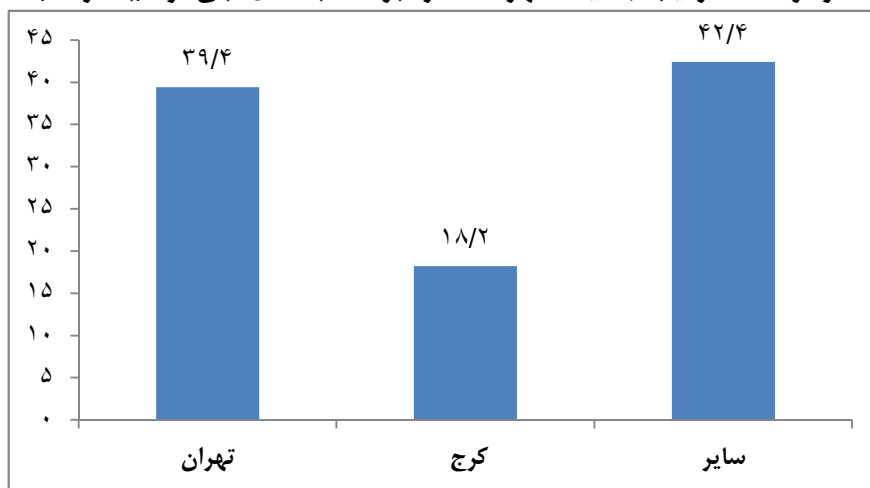
^{۶۲} اطلاعات مربوط به شهر صدر از مقاله‌ی زیر اخذ شده است: بزی، خدارحم و افراسیاب راد، محمد صادق (۱۳۸۸) سنجش و ارزیابی میزان موفقیت شهرهای جدید (مطالعه موردی: شهر جدید صدر)، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال اول، شماره دوم ۱۳۴-.

نمودار ۶-۴- ترکیب جمعیت شهر صدرا بر حسب محل قبلی تولد (به درصد)



همانطور که در نمودار بالا قابل مشاهده است، در حدود ۶۷ درصد ساکنان شهر صدرا از شهر شیراز نقل مکان کرده‌اند. ۲۲ درصد از شهرهای استان و ۷ درصد از روستا به این شهر مهاجرت کرده‌اند. اطلاعات مشابه در مورد شهر هشتگرد نیز در زیر آمده است.^{۶۳}

نمودار ۶-۵- ترکیب جمعیت شهر هشتگرد بر حسب محل قبلی تولد (به درصد)



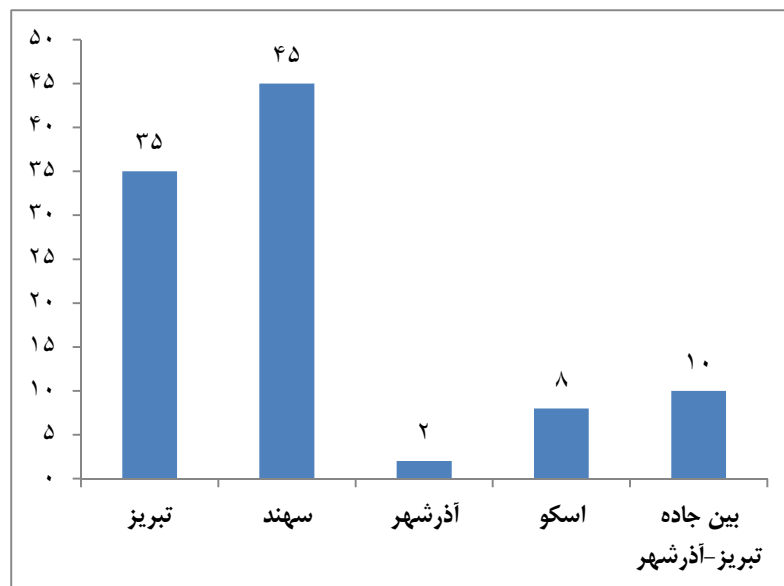
اطلاعات نمودار بالا نشان می‌دهد در حدود ۵۷/۶ درصد از جمعیت کنونی این شهر، قبلاً ساکن تهران یا کرج بوده‌اند. بقیه ساکنین از سایر شهرها و روستاهای استان و یا خارج از این دو استان به شهر هشتگرد مراجعه کرده‌اند. این

^{۶۳} اطلاعات این بخش از مقاله زیر اخذ شده است: زبردست، اسفندیار و جهان‌شاهلو، لعل (۱۳۸۶) بررسی عملکرد شهر جدید هشتگرد در جذب سرریز جمعیت، جغرافیا و توسعه، شماره ۱۰، صص ۲۲-۵

مساله نشان دهنده این واقعیت است که شپاین شهر جدید بیش از آنکه با جذب جمعیت تهران و کرج به تعادل جمعیتی کمک کند، جریان مهاجرت را دامن زده و به ایستگاهی برای جلب مهاجر بدل شده است.

در کنار ترکیب شهر از نظر محل قبلی سکونت، الگوی اشتغال در این شهرهای جدید نیز اهمیت بالایی دارد. ملاک اصلی عدم وابستگی شهر به کلانشهر مجاور تامین اشتغال برای بخش قابل توجهی از جمعیت است. در غیر این صورت شهر خصلت خوابگاهی یافته و حیات مستقلی نخواهد داشت. اطلاعات مربوط به اشتغال در این سه شهر در ادامه آمده است.

نمودار ۶-۶- محل کار ساکنین شهر سهند تبریز (به درصد)



همانطور که مشاهده می‌شود، محل اشتغال بیش از نیمی از ساکنان (۵۵ درصد) در بیرون از شهر جدید است. به نظر می‌رسد اگر جمعیت مورد انتظار در این شهر ساکن می‌شد، فرصت‌های اشتغال در شهر سهند پاسخگوی آنان نبود و در نتیجه میزان اشتغال بیرون از سهند به مراتب بالاتر از میزان کنونی می‌شد. احتمالاً محدودیت فرصت اشتغال یکی از موانع جذب جمعیت در این شهر بوده است.

در مورد شهر جدید هشتگرد نیز اطلاعات به دست آمده از نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، میزان تحقق اشتغال پیش‌بینی شده را بسیار کمتر از سناریوهای پیش‌بینی شده نشان می‌دهد. بدیهی است تحول و

تغییرات این متغیر در پنج سال اخیر، نیازمند دستیابی به نتایج سرشماری سال ۱۳۹۰ کل کشور است که تا زمان تدوین این گزارش انتشار نیافته اند.

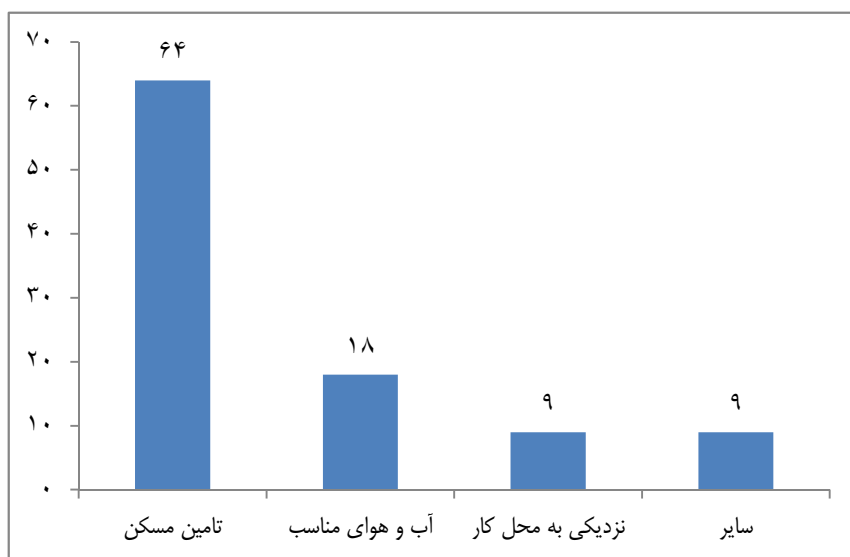
جدول ۶-۳- وضع موجود اشتغال در شهر هشتگرد در مقایسه با پیش‌بینی طرح جامع

شرح	برآورد طرح (سال ۱۳۸۵)	سهم هر بخش از کل اشتغال	وضع موجود (سال ۱۳۸۵)	سهم هر بخش از کل اشتغال	درصد تحقق پذیری
جمعیت	۱۴۰۰۰۰		۱۵۷۳۶		۱۱/۲
اشتغال	۳۲۴۰۴		۵۲۸۳		۱۶/۱
کشاورزی	۳۶۹	۱/۱	۲۶۸	۵/۱	۷۲/۶
صنعت و معدن	۱۱۳۰۰	۳۴/۹	۷۰۹	۱۳/۴	۶/۳
حمل و نقل و ارتباطات و مالی	۳۲۹۰	۱۰/۲	۵۳۸	۱۰/۲	۱۶/۴
ساختمان	۲۲۳۰	۶/۹	۱۰۹۵	۲۰/۷	۴۹/۱
خدمات	۱۵۲۱۵	۴۷	۲۶۷۳	۵۰/۶	۱۷/۶

ماخذ: ابریشم‌کار، پریا (۱۳۸۸) ارزیابی عملکرد شهر جدید هشتگرد با توجه به اهداف اقتصادی-اجتماعی، فصلنامه مهندس مشاور، شماره ۴۴، صص ۴۳-۵۱

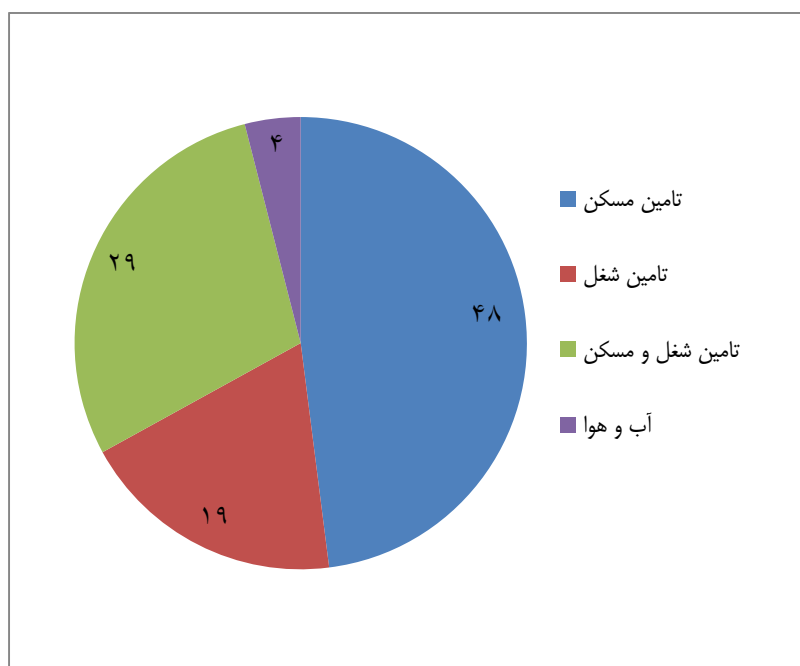
همانطور که در جدول بالا مشاهده می‌شود سهم بالایی از اشتغال کنونی در منطقه در بخش ساختمان است که با توجه به حجم ساخت و ساز در این شهر قابل توجه است. با توجه به اینکه علاوه بر عدم تحقق جمعیت، در کل تنها ۱۶ درصد از اشتغال پیش‌بینی شده تحقق یافته است، کارنامه این شهر جدید تاکنون چندان موفق نبوده است. اما دلیل اصلی مهاجرت مردم به این شهرهای جدید، دسترسی به مسکن ارزان قیمت به صورت تملک یا اجاره است. این موضوع خصوصاً برای مسکن مهر قابل توجه است که تهیه مسکن ارزان قیمت مهمترین علت نقل مکان افراد به مناطق مسکونی جدید است. در شهر صدر، در حدود ۶۴ درصد از مردم، تامین مسکن را دلیل اصلی مهاجرت خود عنوان کرده‌اند.

نمودار ۶-۷- دلیل مهاجرت ساکنین شهر صدرای شیراز (نمایش به درصد)



در مورد شهر سهند تبریز نیز وضعیت تقریباً مشابه است. در نمودار زیر دلیل مهاجرت مردم به این شهر آمده است.

نمودار ۶-۸- دلیل مهاجرت مردم به شهر سهند



در این شهر نیز مسکن مهمترین عامل نقل مکان افراد است و به همراه مسالهی اشتغال عمده‌ترین دلیل افراد برای سکونت در این شهر است. به توجه به این آمار می توان در مورد مسکن مهر به این نتیجه رسید که اگر دسترسی به

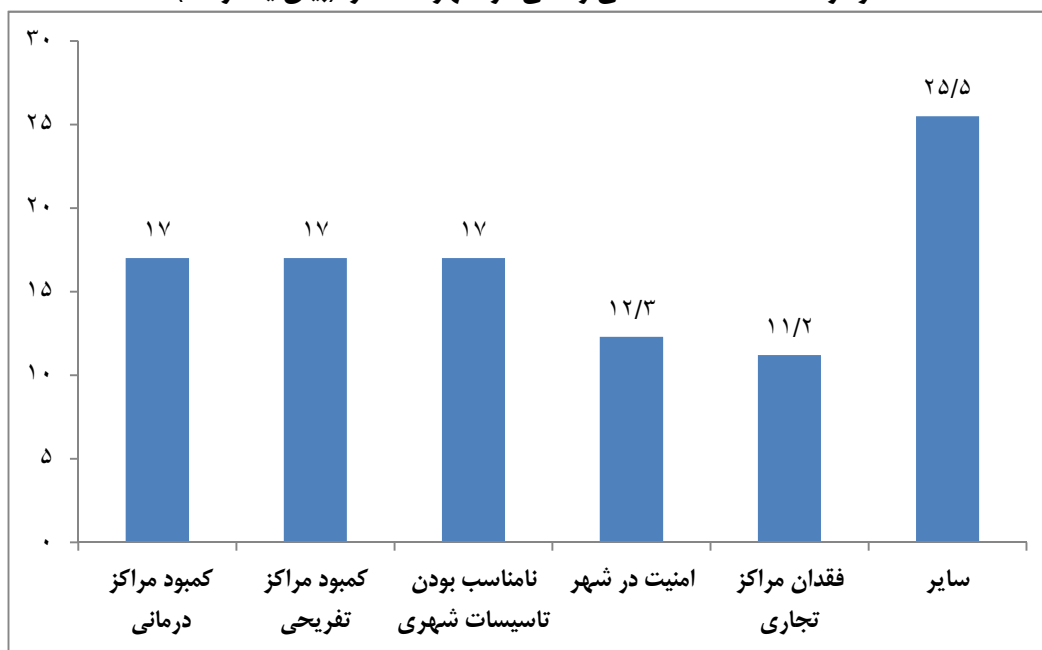
مسکن مهر، ارزان‌تر از شهر باشد، امکان جذب جمعیت وجود دارد؛ مشروط به آن که نخست امکان اشتغال فرد را مهیا کند یا هزینه حمل و نقل و خستگی ناشی از رفت و آمد، این ارزانی را تحت تاثیر قرار ندهد. دوم آن که امکانات زندگی در نقاط جدید تفاوت زیادی با امکانات در شهر نداشته باشد.

اما صرف نظر از اینکه این شهرها چه بخشی از سرریز شهرهای بزرگ را توانسته‌اند جذب کنند، میزان پایداری جمعیت در این شهرها بسیار مساله مهمی است. همانطور که در شاخص‌های توسعه پایدار نیز گفته شد، عدم تمایل به ماندگاری و جابه‌جایی مداوم جمعیت یکی از اصلی‌ترین مولفه‌های عدم تحقق توسعه پایدار شهری است. در تحقیق انجام شده در شهر صدرای شیراز، ۶۱ درصد از ساکنین اظهار داشته‌اند که در اولین فرصت این شهر را ترک خواهند کرد و تنها ۹ درصد اظهار داشته‌اند که در منطقه می‌مانند. جالب اینجاست که از میان افرادی که اظهار تمایل به ترک این شهر کرده‌اند، در حدود ۷۵ درصد، شیراز را مقصد بعدی خود اعلام کرده‌اند. در شهر جدید هشتگرد نیز ۴۷ درصد از پاسخگویان در پاسخ به پرسشی در مورد تمایل به ترک محل، جواب مثبت داده‌اند. تنها ۲۶ درصد قاطعانه^{۶۴} اعلام کرده‌اند که تمایلی برای رفتن از این شهر ندارند. این مساله که به نظر می‌رسد دامنگیر بسیاری از شهرهای جدید در ایران شده است مانع اصلی تحقق شرایط توسعه‌ی پایدار بشمار می‌آید. تبعات اجتماعی ناشی از عدم پایداری جمعیت بخش‌های بعدی مورد توجه قرار خواهد گرفت. شناخت ریشه‌های این مساله می‌تواند به فهم علل عدم تحقق جمعیت پیش بینی شده در این شهرها کمک کند.

بررسی تحقیقات انجام شده در شهرهای جدید نشان می‌دهد، فقدان امکانات اولیه زندگی و تاسیسات شهری مهمترین عامل نارضایتی ساکنین این شهرهاست. همانطور که در بخش شاخص‌های توسعه پایدار هم مطرح شد رضایت از خدمات و امکانات محل زندگی اهمیت زیادی برای پایداری جمعیت در مناطق شهری دارد. این نارضایتی به حدی است که ۶۲ درصد از ساکنین شهر هشتگرد که تمایلی به ماندن در این شهر ندارند، کمبود امکانات درمانی، تجاری، تفریحی، رفاهی و آموزشی را عامل اصلی ذکر کرده‌اند. در نمودار زیر مشکلات سکونت در شهر هشتگرد از دیدگاه ساکنان آمده است.

^{۶۴} یعنی در پاسخ به این سوال گزینه "هیچ قصدی برای ترک محل ندارم" را انتخاب کرده اند.

نمودار ۶-۹- مشکلات اصلی زندگی در شهر هشتگرد (بیان به درصد)

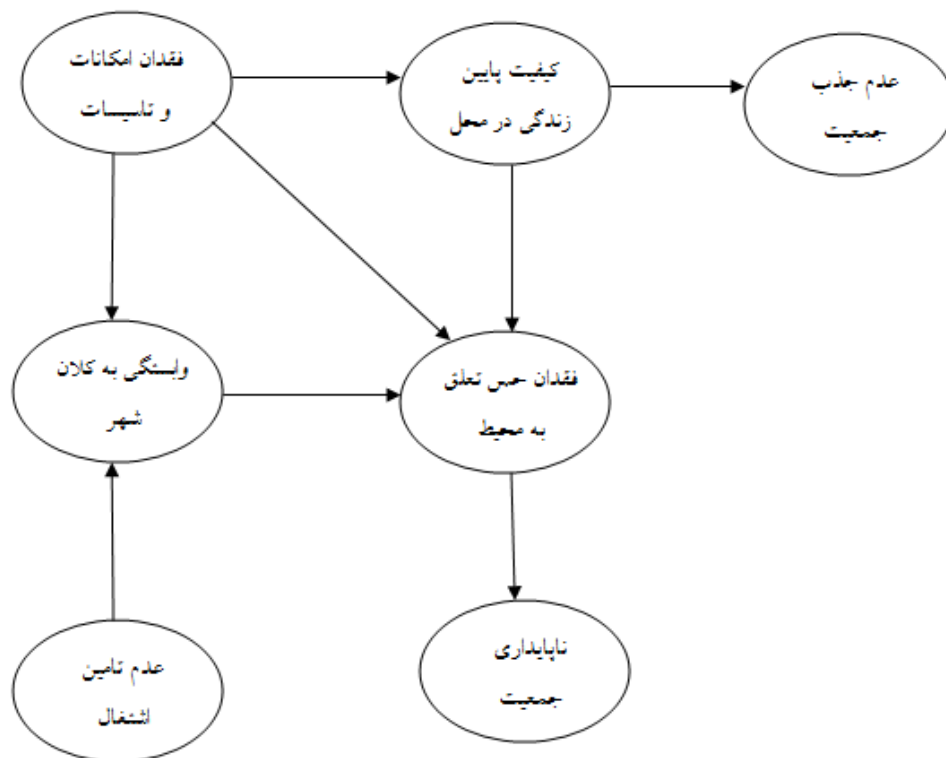


نتایج در مورد شهر صدر نیز مشابه مورد هشتگرد است. در حدود ۶۸ درصد از ساکنین این شهر، میزان رضایت خود را از تسهیلات و خدمات شهر کم یا بسیار کم اعلام کرده‌اند. در حدود ۵۵ درصد نیز اعلام کرده‌اند که انتظاراتشان از این شهر برآورده نشده است و ۴۴ درصد میزان تحقق انتظاراتشان را متوسط ارزیابی کرده‌اند. نکته جالب اینجاست که در حدود ۶۶ درصد از ساکنین شهر، نسبت به احتمال بهبود وضعیت در آینده ناامید هستند.

در مورد مسکن مهر بر اساس این یافته‌ها می‌توان گفت اگر الگوی رفتاری متقاضیان یا ساکنان آینده مسکن مهر بر چنین باشد، انتظار می‌رود اولاً جمعیت مورد پیش‌بینی در این نقاط جذب نشود. دوم این که ایستگاهی برای جذب مهاجرین به لحاظ اقتصادی کم‌توان شود. و دیگر آن که گروه‌های جمعیتی وابسته به اشتغال شهرهای بزرگ در آن مستقر شوند. این ترکیب ناهمگون جمعیتی با خواست‌های متفاوت، نگاه‌های متفاوت به شهر دارند. بخشی از جمعیت آن را خوابگاهی ارزان می‌بیند. انتظارات او از محیط شهری شبیه موقعیتی است که پیش از این در شهر بزرگ داشته است. بخشی نیز آن را سکوی انتقال به تهران می‌بیند و لذا خود را مسقطر دائمی نمی‌داند. تعلق این گروه به شهر احتمالاً کمتر خواهد بود. انتظارات تامین نشده گروه نخست هم سرخوردگی و عدم تعلق مکانی را تشدید خواهد کرد.

مجموعه شواهد بالا نشان می‌دهد اکثر این شهرها با مشکلات متعددی در ارائه خدمات اولیه زندگی از جمله آب آشامیدنی مواجه‌اند و سرمایه گذاری کافی برای خدمات آموزشی، بهداشتی و تفریحی در آنها نشده است. مجموعه مشکلات شهرهای جدید را می‌توان بصورت مدل زیر نشان داد.

نمودار ۶-۱۰- مدل شماتیک وضعیت شهرهای جدید در کشور



۶-۴- ارزیابی اجتماعی (پیش از اجرا) طرح مسکن مهر در شهرهای جدید

با توجه به اینکه مسکن مهر در بسیاری مناطق در حاشیه همین شهرها ساخته خواهد شد، این احتمال وجود دارد که همین مشکلات دامنگیر پروژه‌ی مسکن مهر خصوصاً در کنار کلانشهرها شود. لذا باید توجه کرد، ارائه امکانات زندگی آبرومندانه برای متقاضیان مسکن مهر یکی از اصلی‌ترین چالش‌های پروژه مسکن مهر است که باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. فقدان امکانات لازم برای زندگی، به دنبال خود عدم تعلق محیطی و نهایتاً فقدان پایداری جمعیت را به دنبال دارد که خود منشا بسیاری از مسائل و معضلات اجتماعی است.

از سوی دیگر فقدان امکانات اولیه‌ی زندگی می‌تواند مانع تحقق ظرفیت پروژه و عدم استقبال مردم از واحدهای ساخته شده خصوصاً در بخش واحدهای سه جانبه^{۶۵} شود. در شرایطی که واحدهای مسکن مهر در مکانهایی با فاصله از شهرهای بزرگ ساخته شده‌اند، فقدان تاسیسات شهری و خدمات رفاهی به شدت از جذابیت این شهرها برای افراد کاسته و در سناریویی بدبینانه مناطق ایجاد شده را به محلی متروک و خالی از سکنه بدل می‌کند.

با توجه موارد فوق، به نظر می‌رسد طرح مسکن با سهم احتمالی در جذب جمعیت بویژه از شهرهای کوچک به سمت شهرهای بزرگ، بر روند شهرنشینی در ایران موثر باشد. تجربه ای که شواهد آن در شهرهای جدید کنونی قابل مشاهده است. به همین سبب طرح مسکن مهر را نباید صرفاً یک سیاست اجتماعی برای تهیه مسکن دید. مساله ایجاد سکونت گاههای جدید انسانی که در پیش به آن اشاره شد، گویای این واقعیت است که تغییرات ناشی از اجرای این طرح را باید در چارچوبهای کلان روندهای تغییرات اجتماعی-جمعیتی کشور بررسی کرد. به نظر می‌رسد مساله مهاجرت و شهرنشینی از جمله مواردی است که باید در خصوص مسکن مهر مورد توجه جدی قرار گیرد. به همین سبب در بخش بعدی، روند شهرنشینی در کشور و پیامدهای مسکن مهر برای آن مورد توجه قرار می‌گیرد.

در واقع بخش قابل توجهی از واحدهای احداث شده‌ی این طرح در کنار شهرهای بزرگ قرار دارند و لذا تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحرک جمعیت شهری خواهند داشت. شهرهای جدیدی که پس از اجرای طرح مسکن مهر شکل می‌گیرند یا گسترش می‌یابند، اگر از جمعیت کلانشهرها بکاهند، می‌توانند نقش نسبتاً مهمی در کاهش تراکم فضایی جمعیت شهری داشته باشند. اما اگر این شهرها عامل جذب جمعیت از روستاها و شهرهای کوچک شده و باعث تقویت مهاجرت به شهرهای بزرگ شوند، عملاً روند معیوب رشد شهرنشینی در کشور را تداوم می‌بخشند. به همین دلیل به نظر می‌رسد باید سیاست مسکن مهر نه تنها به عنوان یک سیاست اجتماعی در سطح ملی برای خانه‌دار کردن اقشار کم درآمد، بلکه به عنوان یک سیاست شهری مورد توجه قرار گیرد. به ویژه اینکه گره خوردن طرح مسکن مهر با طرح احیای بافت‌های فرسوده، به طور مشخص این طرح را وارد حریم کلانشهرها کرده و پیامدهای قابل توجهی برای زندگی شهری خواهد داشت. عدم توجه به تأثیر جنبه‌های اجتماعی پروژه بر حیات شهری در ایران می‌تواند به الگوی توسعه نامتوازن در کشور تداوم بخشیده و این طرح عملاً در تعارض با اصول توسعه پایدار قرار گیرد. شواهد ارائه شده

^{۶۵} منظور آندسته واحدهایی است که خارج از طرح تعاونی ها و مستقیماً توسط انبوه سازان ساخته شده و به متقاضیان فروخته می شود.

در بخش بررسی وضعیت شهرهای جدید در ایران تا حد زیادی به گمانه زنی ما در مورد آینده مسکن مهر کمک می کند. در شرایطی که این شهرها -بعلت عدم تامین اشتغال- عملاً نمی توانند حیاتی مستقل از کلانشهر مجاور خود داشته باشند، جمعیت ساکن در آنها تا حد زیادی وابسته به خدمات، امکانات و منابع کلانشهر خواهند بود. از سوی دیگر، اگر وضعیت رفاهی این مناطق برای ساکنین فعلی کلانشهرها جذاب نباشد، در عمل جمعیت مهاجر در این مکان ها اسکان می یابد و به سبب عدم استقلال این شهرهای جدید، به بار جمعیتی کلانشهر می افزاید. بعنوان مثال اگر نگاهی به وضعیت مهاجر به تهران داشته باشیم درخواهیم یافت که بر اساس نتایج سرشماری سال ۸۵، از قریب به ۷۰ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر جمعیت کل کشور در آبان سال ۸۵، بیش از ۱۳ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر در استان تهران ساکن بوده اند که ۱۹ درصد کل جمعیت کشور را شامل می شود. همانگونه که در جدول زیر دیده می شود روند افزایشی سهم استان تهران از جمعیت کشور که در طول سه دهه ۴۵ تا ۷۵ بی وقفه تداوم داشته، در دهه ۷۵-۸۵ نیز همچنان به افزایش خود ادامه داده است که این افزایش سهم حتی بسیار بیشتر از دو دهه قبلی است.

جدول ۶-۴- روند مهاجرت به تهران

سال	جمعیت شهر تهران (۲۲ منطقه)		جمعیت استان تهران		درصد رشد جمعیت کشور
	درصد رشد	درصد سهم از کشور	درصد رشد	درصد سهم از کشور	
۱۳۴۵	۷/۰۲	۱۱/۶	-	۱۳/۴	۳/۱۳
۱۳۵۵	۴/۲۸	۱۳/۴	۴/۴۳	۱۵/۸	۲/۷۱
۱۳۶۵	۲/۹۲	۱۲/۲	۴/۲۷	۱۶/۴	۳/۹۱
۱۳۷۵	۱/۱۳	۱۱/۳	۲/۴۸	۱۷/۲	۱/۹۶
۱۳۸۵	۱/۴۴	۱۱/۱	۲/۶۳	۱۹/۰	۱/۶۱

توضیح: آمار استان تهران برای سال های ۴۵، ۵۵، ۶۵ و ۷۵ بر اساس محدوده فعلی آن بازسازی شده است.

ماخذ: مرکز آمار ایران. نتایج سرشماری های عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۴۵-۱۳۸۵ در استان تهران.

بنابراین می توان گفت که در طی دوره ۷۵-۸۵، روند مهاجرت پذیری استان تهران همچنان ادامه یافته و حتی نسبت به دو دهه قبلی شدیدتر نیز شده است. بار اصلی این مهاجرت ها را شهرستان های شهریار، رباط کریم و کرج بر دوش کشیده اند؛ به گونه ای که از کل ۷۸۴ هزار مهاجرت خالص دهه گذشته به استان تهران از خارج آن، حدود ۲۶۷ هزار نفر در شهرستان های شهریار و رباط کریم، ۱۴۷ هزار نفر در شهرستان کرج و ۷۶ هزار نفر در شهرستان های ورامین و پاکدشت سکنی گزیده اند و فقط نزدیک ۱۹ هزار نفر محل اقامت جدید خود را شهرستان تهران قرار داده اند. چنین الگوی جذب مهاجرتی برای تهران بویژه در مورد مسکن مهر که بصورت گسترش شهرهای اقماری (پرند، هشتگرد و

پردیس) شکل خواهد گرفت قابل توجه است. به نظر می‌رسد با توجه به موارد یاد شده، احداث واحدهای مسکن مهر، خصوصاً در حواشی کلانشهرها به تشدید روند مهار پذیری منجر شود.

در واقع احداث مسکن انبوه و ارزان قیمت باید بتواند در یک سیاست جامع به کاهش مسائل شهری و کنترل روندهای نامطلوب تحرک جمعیت منجر شود. نمونه مناسب چنین رویکردی را ترکیه در طی ده سال گذشته اجرا کرده است. ترکیه توانسته است با ساخت حدوداً ۴۷۰ هزار خانه در طی ده سال از سال ۲۰۰۳، رشد خارج از کنترل شهرنشینی خود را مهار کند. مجموعه اقداماتی که احیای بافتهای قدیمی شهرهای بزرگ، از بین بردن حلی آبادها و ساخت مسکن ارزان قیمت را در یک بسته‌ی سیاستی هماهنگ، به طور همزمان اجرا کرده است. در این راستا دولت ترکیه اقدام به خرید زمین از ساکنان بخش‌های قدیمی شهرهای بزرگ کرده و با سرمایه‌گذاری خود در این مناطق خانه‌های لوکس ساخته است. از محل فروش این خانه‌ها به گروه‌های پردرآمد، نسبت به ساخت مسکن اجتماعی در اطراف شهرها اقدام کرده و آنها را در اختیار ساکنین قبلی مناطق قدیمی شهر قرار داده است. همزمان با ارائه تسهیلات و امکانات زیربنایی، حلی آبادها و سکونتگاه‌های غیر رسمی را نیز به تدریج از میان برده است. نکته مهم، اجرای این طرح در طی زمان طولانی و بر اساس چارچوبی هماهنگ از اقدامات اصلاحی مختلف بوده است.^{۶۶} در واقع ترکیه در طی ده سال کمتر از نیم میلیون واحد مسکونی ساخته ولی در پروژه مهر بناست دو میلیون واحد در طی دو سال ساخته شود. حجم بزرگ پروژه مسکن مهر بیشتر حکایت از این واقعیت دارد که صرفاً احداث خانه ملاک بوده است و کمتر به سایر ضروریات زندگی شهری و همچنین پیامدهای احداث این واحدها بر تحولات شهرنشینی در ایران توجه شده است.

۵-۶- نقش طرح مسکن مهر در جذب جمعیت کلان شهرها به شهرهای جدید

همانطور که گفته شد تجربه احداث شهرهای اقماری در ایران، تجربیات سودمندی را به همراه داشته است که از آن می‌توان برای ارزیابی طرح مسکن مهر نیز سود برد. از آنجا که تعداد قابل توجهی از واحدهای مسکن مهر در شهرهای جدید ساخته خواهند شد و یا به شکل گیری شهرها و شهرک‌های جدید منجر می‌شوند، توجه به تجربه‌ی ساخت این

^{۶۶} برای اطلاعات کاملتر به وبسایت رسمی دولت ترکیه در حوزه مسکن به آدرس <http://www.toki.gov.tr> و همچنین مجموعه مقالات بیست و دومین کنفرانس بین المللی مسکن در استانبول در جولای ۲۰۱۰ <http://www.enhr۰۱۰.com> مراجعه شود.

شهرها می‌تواند سودمند باشد. یکی از اهداف ایجاد شهرهای جدید، جذب سرریز جمعیت کلان شهرها بوده است. انتظار می‌رود طرح مسکن مهر خصوصاً در کنار شهرهای بزرگ بر اساس سازوکار واگذاری خانه‌ها، بتواند از جمعیت کلانشهر کاسته و آنها را در خود جای دهد. در واقع در شرایط آرمانی، مضمولان طرح (یعنی متقاضیانی که حداقل سابقه سکونت پنج ساله در شهر بزرگ را دارند)، به شهر جدید نقل مکان کرده و عملاً بخشی از جمعیت کلان شهر از آن خارج می‌شود. اما سوال اصلی اینجاست که این جابجایی در عمل تا چه میزان محقق خواهد شد؟ از سوی دیگر تا چه میزان احداث شهرهای جدید در کنار کلان شهرها در قالب مسکن مهر، عاملی برای جذب مهاجر از سایر نقاط خواهد شد؟

در واقع پاسخ این پرسش به این مساله بستگی دارد که سکونت برای متقاضیان این طرح در خانه‌های جدید تا چه اندازه جذابیت خواهد داشت. تمایل به زندگی در بلند مدت در این شهرها و شهرک‌ها هم می‌تواند باعث جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ شود و هم "ثبات جمعیت" ناشی از آن، باعث رونق این محله‌ها خواهد شد. اما در صورتیکه به هر دلیل متقاضیان نخواهند در این خانه‌ها ساکن شوند و یا فقط این محل را برای اسکان موقت خود انتخاب کنند، آنگاه این خانه‌های جدید پتانسیل بزرگی برای جذب مهاجرت به سوی کلانشهرها خواهند داشت. همان شرایط نامساعدی که عدم تمایل متقاضیان را بوجود می‌آورد، عامل کاهش نرخ اجاره در منطقه شده و لذا جذابیت آن برای آن دسته از مهاجرینی که قصد ندارند در حرکت اول به کلانشهر نقل مکان کنند، این شهرها را مکان مناسبی برای اسکان موقت تا فراهم شدن شرایط مساعد برای مهاجرت به مقصد نهایی می‌کند. لذا در این شرایط این شهرها به ایستگاه ماقبل آخر مهاجرانی بدل خواهد شد، که به انتظار برداشتن گام آخر در این منطقه به طور موقت سکنی می‌گزینند.

مطالعات انجام شده در مورد شهرهای جدید نشان می‌دهد، اگرچه تامین مسکن (به صورت تملک یا اجاره) عامل اصلی نقل مکان ساکنین شهرهای بزرگ به این شهرها بوده است اما از سوی دیگر بخش قابل توجهی از ساکنین این شهرها قبلاً ساکن روستاها و شهرهای کوچک بوده‌اند. اگر به این موضوع، مساله عدم تمایل برای ماندگاری در منطقه را نیز اضافه کنیم خواهیم دید که این شهر بیش از آنکه برای جمعیت کلانشهر مجاور جذابیت داشته باشد، برای روستاها و شهرهای کوچک منطقه نقش کششی دارد. این مساله به خوبی اثرگذاری ساخت مناطق مسکونی جدید در کنار کلانشهرها را بر تحولات و تغییرات روند شهرنشینی در ایران نشان می‌دهد. لذا در بدترین حالت، ایجاد این مناطق

به جای اینکه به کاهش بار جمعیتی کلانشهرها منجر شود، در بلندمدت کثش زیادی برای جذب جمعیت مهاجر از روستاها و شهرهای کوچک خواهد داشت.

از سوی دیگر عدم تمایل افراد به ماندگاری در این مناطق - به دلیل فقدان امکانات و خدمات شهری همانگونه که در تجربه شهرهای جدید دیده شد - حتی نمی‌تواند دوام همین جمعیت مهاجر را هم برای بلندمدت تضمین کند و این گروه نیز مترصد اولین فرصت برای برداشتن گام نهایی به سمت زندگی دائمی در کلانشهر خواهند بود. این در شرایطی است که عدم توجه به مسأله‌ی مسکن به عنوان یک سیاست شهری باعث ناتوانی در حل مسائل و بحران‌های شهری که حاشیه نشینی یکی از مهمترین آنهاست، شده است. لذا از یک سو این طرح، مسأله‌ای از شهرها حل نکرده و از سوی دیگر جمعیت بیشتری را هم به سمت این شهرها جلب می‌کند.

باید به این نکته نیز توجه داشت که عدم تأمین اشتغال برای این مناطق شهری، آنها را عملاً به کلانشهر وابسته خواهد کرد. سؤال اصلی اینجاست که احداث یک شهر حدوداً پانصد هزار نفری مانند شهر پرنده، که حیات اقتصادی مستقل نداشته و کاملاً وابسته به کلانشهر تهران خواهد بود، چه توجیهی دارد؟ شهرهای خوابگاهی بر اساس استاندارد، با جمعیتی بسیار کمتر از این تعریف شده‌اند. لذا به نظر می‌رسد برای پر کردن شکاف میان سکونت‌گاه سازی تا شهرسازی خصوصاً در پروژه‌های عظیمی مانند شهر پرنده، در چارچوب یک سیاست توسعه‌ی شهری پایدار اندیشه نشده باشد. از یک سو مکان یابی آن باعث شده تا برای ساکنان تهران، زندگی در پرنده جاذبه‌ای نداشته باشد. از سوی دیگر عدم توجه به نیازهای اولیه قرار است در چند ماه آینده در این منطقه ساکن شوند، بهره برداری از واحدها حتی در صورت تکمیل آنها را نیز به مخاطره انداخته است. فقدان آب آشامیدنی مناسب و سیستم فاضلاب از جمله مسائلی است که این پروژه در مورد آنها با مشکلات جدی روبروست. عدم امکان اشتغال نیز عملاً این شهر را وابسته به تهران خواهد ساخت. در چنین شرایطی به نظر می‌رسد، مولفه‌های اصلی توسعه پایدار در این شهر با استانداردهای مطلوب فاصله زیادی داشته باشد.

۶-۶- ارزیابی طرح مسکن مهر در دستیابی به پایداری اجتماعی

هم چنان که گفته شد، پایداری یک مفهوم کلیدی و معیاری بی بدیل و مورد وفاق برای ارزیابی اجتماعی زیست شهری است. با توجه به مولفه های محوری این مفهوم و شواهد موجود از طرح مسکن مهر و نیز تجربه شهرهای جدید، می توان طرح مسکن مهر را بر مبنای مفهوم پایداری ارزیابی کرد. این ارزیابی دربردارنده عناصر زیر است:

۱. جابه جایی جمعیت و شکل گیری سرمایه اجتماعی

بحث پایداری اجتماعی را نمی توان بدون توجه به مفهوم سرمایه اجتماعی درک کرد. سرمایه اجتماعی به مثابه چسبی است که جوامع را منسجم نگه می دارد. پیوندها و هنجارهای اجتماعی که در سطوح شخصی و نهادی به مثابه عناصر سازنده توسعه اجتماعی پایدار تلقی می شوند، اجزای بنیادی سرمایه اجتماعی اند. به لحاظ نظری، سه مولفه اصلی سرمایه اجتماعی عبارتند از شبکه های اجتماعی، هنجارها یا ارزشهای اجتماعی و اعتماد پذیری. در این تعریف به هنجارها و شبکه های اجتماعی توجه می شود که افراد را قادر می سازد تا به نحو جمعی در راستای اهداف مشترک عمل کنند. بر خلاف سایر اشکال سرمایه، سرمایه اجتماعی در رابطه میان افراد و سازمان ها قرار دارد و قابل کاهش به دارایی های فردی نیست. این کیفیت رابطه ای^{۶۷} سرمایه اجتماعی بدین معناست که این سرمایه به مثابه یک چسب اجتماعی عمل می کند که انسجام، به هم پیوستگی و نظم را در یک اجتماع شکل می دهد. سرمایه اجتماعی، ابزاری مفهومی را فراهم می سازد که سیاست گذاران می توانند از آن برای شکل گیری و توسعه ای اجتماعات پایدار بهره گیرند. از سوی دیگر مفهوم سرمایه اجتماعی، به عنوان ابزاری شناخته می شود که برای هدف از میان بردن طرد اجتماعی بکار می آید.

این مسئله ضرورت مشخص نمودن منابع و انواع سرمایه اجتماعی را به نحو دقیق مشخص می کند. اما ابتدا باید برخی از مسائل در مورد این مفهوم و تعبیر غلط از آن روشن شود. واقعیت این است که مناطق ثروتمندترین شهری و محله های شمال شهر که نرخ جرم پائینی دارند و رفتار مدنی در آنها در سطح بالایی است، نشانه های کمتری از روابط سنتی با سطح بالای سرمایه اجتماعی را نشان می دهند. در واقع در این محله ها پیوندهای قوی اجتماعی شامل روابط صمیمانه، ارتباط و حمایت متقابل کمتر مشاهده می شود و معمولاً رابطه قابل توجهی میان ساکنان وجود ندارد. بنابراین

می‌توان ادعا کرد که فقدان سرمایه اجتماعی لزوماً به بی‌نظمی و نزاع و جرم منجر نمی‌شود. اما نکته اینجاست که این محله‌ها بر مکانیسم‌های سنتی کنترل اجتماعی غیر رسمی متکی نیستند. آنها احتمالاً سریعاً به مداخله‌ی مکانیسم‌های کنترل رسمی متوسل می‌شوند که به آنها دسترسی داشته و از سوی آنها پاسخ دریافت می‌کنند. بنابراین محله‌های سکونت طبقات متوسط از همبستگی اجتماعی بهره‌ای ندارند اما از نظم خوبی برخوردارند.^{۶۸}

در مقابل با توجه به اینکه انتظار می‌رود شهرهای ایجاد شده توسط مسکن مهر به محل زندگی گروه‌های کم درآمد تبدیل شود بنابراین سرمایه اجتماعی در این محله‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. زندگی جمعی در مجتمع‌های مسکونی مشکلات و مسائلی دارد که تنها با اقدام جمعی ساکنان قابل حل است. عدم شکل‌گیری روابط متقابل میان ساکنان واحدهای مختلف، باعث اخلاص در روند مدیریت مجتمع‌ها و محله‌ها شده و در بلند مدت به زوال فیزیکی محیط منجر خواهد شد. این مساله به طور خاص از این جهت اهمیت دارد که اکثریت ساکنین این مجتمع‌ها از اقشار کم درآمد و بعضاً پرجمعیت خواهند بود که پیش از سکونت، تجربه زندگی در مجتمع‌های مسکونی را نداشته‌اند. بنابراین مساله سرمایه اجتماعی در دو سطح قابل تحلیل است. از یک طرف ارتباط و همکاری ساکنان یک مجتمع مطرح می‌شود که عامل مهمی برای مدیریت ساختمان و کنترل اجتماعی غیر رسمی است. این شکل از سرمایه اجتماعی برای مدیریت مطلوب این ساختمانها ضروری است و فقدان آن زوال و استهلاک محیط فیزیکی و همینطور بی‌نظمی را به همراه خواهد داشت. در سطح دیگر، روابط اجتماعی در سطح محله است که مهمترین تاثیر آن بر تصویر یک محله قابل مشاهده خواهد بود. تحقیقات متعددی ارتباط میان این شکل از سرمایه اجتماعی و احساس رضایت ساکنان از محله، احساس امنیت و رفاه محله را نشان می‌دهند.

اما این مساله به معنای ضرورت شکل‌گیری پیوندهای قوی و شبکه‌های اجتماعی قدرتمند نیست. در واقع پیوندهای قوی اجتماعی می‌تواند سرمایه غیر اجتماعی یا ضد اجتماعی تولید کند. معمولاً سوبیه‌ی تاریک سرمایه اجتماعی نادیده گرفته می‌شود و صرفاً بخش‌های مربوط به فضایل مدنی مورد توجه قرار می‌گیرند. باید توجه داشت که منابع می‌تواند مورد استفاده‌های مختلفی قرار گیرند که برخی مفید و برخی مضرند. مباحث در خصوص سرمایه

^{۶۸} 'Fixing Broken Promises?': Neighbourhood Wardens and Social Capital, Urban Stud ۲۰۰۶; ۴۳; ۹۵۷

اجتماعی خصوصاً زمانی که به نفع جرم و بی‌نظمی مورد استفاده قرار گیرد، به ما یادآور می‌شوند که کنترل اجتماعی و اعتماد، پیش شرط‌های جرم سازمان یافته، فرهنگ گانگستری و خشونت و همچنین اشکال جرایم ناشی از خصومت-های قومی و نژادی است. شبکه‌های اجتماعی منحرف می‌توانند شکل دهنده و تداوم بخش اشکال رفتار ضد اجتماعی باشند و موجب انتقال ارزش‌ها، مهارت‌ها و دانشی باشند که «سرمایه مجرمانه» را شکل می‌دهد (هاگان و مک کارتی^{۶۹}، ۱۹۹۷). پس لزوماً به هم پیوستگی اجتماعی، یک خیر انسانی جهان شمول نیست. تمرکز بر نتایج مطلوب از سرمایه اجتماعی یا برابر قرار دادن آن با این نتایج می‌تواند، منجر به نادیده گرفتن این احتمال شود که نتایج مثبت سرمایه اجتماعی ممکن است به قیمت آسیب رسیدن بر سایر گروه‌ها به دست آید. این امر ضرورت در نظر گرفتن یک بعد هنجاری یا معطوف به هدف، برای ارزیابی سرمایه اجتماعی را مشخص می‌کند. بنابراین از هم اکنون باید نسبت به شکل گیری پیوندهای قوی اجتماعی (از جنس قومی یا منزلتی) هشدار داد. به هر حال این امکان وجود دارد که مناطقی از مسکن مهر مورد توجه گروه قومی خاص قرار گیرد. یا ساکنان مناطق همجوار به نوعی در آن مستقر شوند که شکاف‌های قومی خصوصاً در شهرها و شهرک‌های کوچک شکل گیرد. نمونه مشابه این مساله را می‌توان در شهر جدید سهند و نحوه تعامل آنها با ساکنان اسکو دید^{۷۰}. از سوی دیگر تمایز واحدهای ساخته شده بر حسب گروه‌های منزلتی متقاضیان (مثلاً کارگری و کارمندی) می‌تواند به تمایز فضایی در شهرها منجر شده و به دنبال خود پیوندهای قوی درون گروهی و فقدان روابط برون گروهی را به دنبال داشته باشد. نتیجه این وضعیت، شکل گیری تضادهای اجتماعی و کاهش کیفیت زندگی در این مناطق می‌شود.

نکته بسیار مهم دیگری که باید به آن توجه داشت این است که انسجام اجتماعی، به معنای همگنی چه فرهنگی و چه اجتماعی-جمعیت شناختی نیست. یکی از اشتباهات مرتبط با سرمایه اجتماعی در خصوص روابط همسایگی که مرتباً تکرار می‌شود، تاکید بر روابط درون گروهی یا رابطه افرادی است که از نظر اجتماعی مشابهند. از این نظر، بسیاری با توسل به مفهوم سرمایه اجتماعی به دنبال وضعیتی هستند که جین جاکوبز از آن تحت عنوان "با هم

^{۶۹} Hagan, B and McCarthy, J (۱۹۹۷) When Crime Pays: Capital, Competence, and Criminal Success

Social Forces - Volume ۷۹, Number ۳, March ۲۰۰۱, pp. ۱۰۳۵-۱۰۶۰

^{۷۰} نگاه کنید به قرخلو، مهدی و عابدینی، اصغر (۱۳۸۸) ارزیابی چالش‌ها و مشکلات شهرهای جدید و میزان موفقیت آنها در ایران: شهر جدید سهند، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۳، شماره ۱، صص ۱۹۱-۱۶۵

بودن^{۷۱} انتقاد می‌کند. این وضعیت به ظاهر آرمانی اینگونه است که اشتراکات میان مردم باید بسیار باشد تا انسجام اجتماعی افزایش یابد. تاکید بر این ضرورت که چیز زیادی باید میان مردم مشترک باشد، مردم شهر را از هم دور کرده است^{۷۲}. طرفداران سرمایه اجتماعی با تاکید بر لزوم مشابهت‌های فرهنگی-اجتماعی، شکلی از "با هم بودن" را ایجاد می‌کنند که موجب پرورش یافتن همگنی و انزوایی می‌شود که جاکوبز هشدار داده است.

از این جهت وضعیت مطلوب در شهرهایی که پس از مسکن مهر ایجاد می‌شوند این است که تنوع فرهنگی و اجتماعی در آن در سطح قابل قبولی باشد. به ویژه یک دست شدن مناطق از نظر ترکیب گروه‌های ساکن خصوصاً وقتی به تجمع گروه‌های کم درآمد منجر شود، وضعیت مناسبی نخواهد بود. لذا ترکیبی از تنوع اجتماعی-فرهنگی و روابط اجتماعی ضعیف وضعیتی ایده آل برای این شهرهاست. لذا باید توجه زیادی به دو بعد تنوع قومی و تنوع گروه-های درآمدی ساکن در مناطق مختلف شهرها شود. البته همانطور که قبلاً گفته شد، اگر این تنوع به شکل تمایز فضایی در شهرها و تجمع گروه‌های مشابه در بخش‌های خاص باشد، منشا مسائل و آسیب‌های اجتماعی بسیاری خواهد بود. از طرف دیگر این مسئله به اهمیت زمینه‌ی نهادی که شبکه‌های اجتماعی در درون آن قرار دارند، خصوصاً برای مناطق محروم اشاره می‌کند. به طور خاص، نقش حکمرانی محلی و سایر نهادهای رسمی نشان دهنده‌ی شیوه‌ای است که یک محله با جامعه گسترده‌تر درگیر شده و در درون آن جای می‌گیرد. طبیعت روابط میان مقامات محلی، شهرداری، شوراها، مدیران بخش مسکن، پلیس و مدارس و شهروندان محلی، تأثیری کلان بر کیفیت زندگی و ظرفیت برای بهبود و بازسازی دارد.

اشتباهی که برخی از رویکردهای اجتماعی مرتکب آن می‌شوند این است که مقصر حاشیه‌ای شدن محله‌ها را خود این اجتماعات به سبب ناتوانی برای بسیج کردن منابع خود، می‌دانند. از این نظر، شرایط بد آنها محصول ظرفیت‌های محدود، شکست‌های جمعی و انتخاب‌های نامناسب است. این مسئله به نادیده گرفتن این موضوع منجر می‌شود که وضعیت بد بسیاری از محله‌های فقیر نتیجه شکست خدمات عمومی محلی و طرد اقتصادی است که به وسیله منافع گروه‌های قدرتمند یا سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی‌ای که به توزیع نابرابر فرصت‌های اقتصادی اجتماعی منتهی می‌شود، تداوم می‌یابد. لذا باید توجه داشت شیوه‌ی خدمات رسانی به این مناطق اهمیت بسیار زیادی در سرنوشت

^{۷۱} Togetherness

^{۷۲} Jacobs, J. (۱۹۶۱) The Death and Life of Great American Cities Random House, New York

زندگی چند میلیون نفری خواهد داشت که در این مناطق زندگی می‌کنند. تبعاتی که احتمالاً محدود به نسل کنونی نبوده و بسیاری از کودکانی که در این شهرها، بزرگ خواهند شد را نیز در بر می‌گیرد. لذا نوع تعامل ساکنان با مسئولان شهری که به ویژه در حوزه خدمات و امکانات مطرح می‌شود اهمیت بالایی برای شکل‌گیری سرمایه اجتماعی مفید در این مناطق دارد.

برای توضیح این مطلب لازم است میان سه نوع سرمایه اجتماعی تفکیک قائل شویم. ابتدا، سرمایه اجتماعی مقید کننده که از پیوندهای قوی اجتماعی میان افراد و گروه‌هایی تشکیل می‌شود که ارزش‌ها، منافع و پیشینه‌ی مشابهی دارند. این شکل از سرمایه، چسب اجتماعی را ایجاد می‌کند که وابستگی‌های درونی را حمایت می‌نماید. دوم، سرمایه اجتماعی متصل کننده که به پیوندهای میان گروه‌های اجتماعی گوناگون (میان نسل‌ها، گروه‌های قومی، فرهنگی و مذهبی) اشاره دارد. اینها عمدتاً وابستگی‌های ضعیف‌تر و باشدت پایین‌ترند. اینها روابطی متقاطع میان افراد ناهمگونند که می‌تواند اعتماد و درک متقابل را ایجاد نماید. سوم، سرمایه اجتماعی مرتبط کننده می‌باشد که به پیوندهایی اشاره دارد که مردم با فراهم آوردن خدمات محلی و منابع دارند^{۷۳}. این نوع سرمایه اشاره به روابط عمودی دارد که مردم و اجتماعات را به منابع قدرت و منابعی که در پس یک محله در گستره یک جامعه کلان‌تر، خصوصاً در نهادهای رسمی وجود دارد، پیوند می‌دهد. این روابط، قدرت اجتماعی را ارتقاء داده، دسترسی به اطلاعات و فرصتها را ایجاد می‌کند. سرمایه اجتماعی مرتبط کننده، توجه را به اهمیت شیوه‌هایی جلب می‌کند که محله‌ها با شهر به طور کلی ارتباط برقرار ساخته و در درون آن جای می‌گیرند. توانایی ساکنین برای درگیر شدن با مقامات محلی و دسترسی به منابع فرا-جامعه‌ای، تحت تاثیر اقتصاد سیاسی محلی و تصویر ذهنی محله در نگاه نهادهای دولتی و رسانه‌ها است.

همانطور که گفته شد حیات جمعی انسانها به ملزوماتی نیاز دارد که فرار تر از نیازهای فردی است. بر همین اساس نشان داده شد که عدم توجه به یک امر اجتماعی مانند سرمایه اجتماعی می‌تواند باعث شود تا صرف هزینه‌های اقتصادی فراوان نتواند به حل مشکلات مردم و بهبود شرایط زندگی آنها منجر شود. همانطور که بارها در این متن تاکید شده است، نگاه به پدیده مسکن صرفاً بعنوان طرحی برای تهیه مسکن می‌تواند به نادیده گرفتن هزینه‌های

^{۷۳} برای توضیح بیشتر نگاه کنید به

WOOLCOCK, M. (۲۰۰۱) «The place of social capital in understanding social and economic outcomes», Isuma: Canadian Journal of Policy Research, ۲(۱) pp. ۱۱-۱۷.

اجتماعی فراوان آن در آینده منجر شود. اهمیت سرمایه اجتماعی بعنوان منبعی مهم برای اداره موفق واحدهای مسکونی و محله‌های ایجاد شده توسط طرح مسکن مهر امری ضروری است. مطالب بالا با استفاده تجربیات و تحقیقات انجام شده نشان داد، چگونه شکل‌گیری سرمایه اجتماعی می‌تواند به رفاه و آسایش ساکنان منجر شود.

همانطور که گفته شد مهمترین شکل از سرمایه اجتماعی مورد نظر، نوعی است که متکی بر روابط ضعیف میان ساکنان در دو سطح مجتمع مسکونی و محله است. شکل‌گیری آن نیز تا حد زیادی به عملکرد نهادها و سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات مرتبط با مسکن مهر بستگی دارد. به همین سبب نحوه ارتباط مسئولان دولتی و نهادهای خدماتی مانند شهرداری با مردم و نمایندگان آنها از متغیرهای کلیدی در شکل‌گیری سرمایه اجتماعی به حساب می‌آید.

از اینرو باید توجه داشت که دولت و نهادهای خدماتی می‌توانند به عنوان عامل ایجادکننده سرمایه اجتماعی عمل کنند و نحوه عملکرد آنان و پاسخگویی آنها به مردم یکی از شروط اصلی رضایت متقاضیان و شکل‌گیری سرمایه اجتماعی است. رها کردن ساکنان پس از تحویل خانه‌ها به آنها، بدون ارائه خدمات و تاسیسات شهری و پاسخگو نبودن مسئولان به نیاز آنها یکی از بزرگترین اشتباهاتی است که ممکن است صورت گیرد. ایجاد یاس و ناامیدی در ساکنان و احساس طردشدگی، کارایی جمعی میان ساکنان را پایین آورده و یا بر عکس در شرایط حاد به شکل‌گیری اشکالی از روابط قدرتمند اجتماعی برای احقاق حقوق منجر می‌شود که نتایج مخربی برای امنیت ملی خواهد داشت.

با توجه به اینکه انتظار می‌رود گروه‌های ساکن در مسکن مهر عمدتاً متعلق به اقشار کم درآمد جامعه باشند، اهمیت سرمایه اجتماعی برای حل مسائل مشترک بیش از پیش نمایان می‌شود. در واقع در شرایطی که پس از بهره‌برداری از طرح، در مجتمع‌های مسکونی چندطبقه با تعداد زیادی از خانوارهای کم درآمد مواجه خواهیم بود، انتظار می‌رود عدم همکاری ساکنان برای حل مشکلات جمعی، هزینه‌های زیادی را برای نهادهای خدماتی به‌همراه داشته باشد.

۲. شکاف دولت-ملت؛ زوال اعتماد اجتماعی

یکی از جنبه‌های مهم توسعه پایدار، پایداری سیاسی-امنیتی است. این صورت از پایداری به این معناست که اجرای اقدامات توسعه‌ای در درازمدت و کوتاه مدت سبب ایجاد تنش‌های امنیتی، بی‌ثباتی سیاسی و تضاد دولت-ملت نمی‌شوند. در صورتیکه منافع اکثریت افراد متأثر از اقدامات توسعه‌ای تضمین نشود و میزان منافع افرادی که از این اقدامات منتفع می‌شوند در مقایسه با پیامدهای منفی آن کم باشد، میزان اعتماد به دولت کاهش یافته و نوعی تضاد

پنهان میان دولت و ملت بروز می‌کند. فقدان پایداری سیاسی-امنیتی باعث افزایش هزینه‌های طرح و کاهش احتمال موفقیت آن می‌شود. لذا ایجاد شکاف دولت-ملت نه تنها می‌تواند یکی از نتایج منفی طرح باشد که بر موفقیت پروژه مسکن مهر تاثیر گذار است، بلکه تبعات آن می‌تواند فراتر از این حوزه، چالش‌هایی برای امنیت ملی نیز به دنبال داشته باشد. یکی از دلایل اهمیت مساله‌ی شکاف دولت-ملت در این طرح، اقشار هدف این طرح و موقعیت استراتژیک آنها برای منافع اصلی نظام و امنیت ملی است.

به طور کلی می‌توان گفت یکی از اهداف دولت کنونی در اجرای طرح‌های اقتصادی نظیر واگذاری سهام عدالت، هدفمندی یارانه‌ها و مسکن مهر، افزایش مشروعیت و مقبولیت خود در جامعه و خصوصاً در میان گروه‌هایی از جامعه است که به طور سنتی به نظام وفادار بوده و معمولاً نرخ مشارکت آنها در فعالیت‌های سیاسی به نفع نظام بالاست. اگرچه اطلاعات دقیق و علمی در مورد میزان مقبولیت نظام در میان اقشار و طبقات مختلف اجتماعی-اقتصادی وجود ندارد اما این نظر عموماً پذیرفته شده است که گروه‌های اجتماعی با پایگاه اقتصادی-اجتماعی پایین، مهمترین و قابل اعتمادترین سرمایه‌های مردمی برای نظام هستند. اگرچه نباید با نگاهی تک بعدی کل مساله‌ی مقبولیت نظام را به اختلاف درآمد و منزلت اجتماعی فروکاست، اما نمی‌توان نادیده گرفت که گروه‌های فرودست شهری و روستایی مهم-ترین حامیان نظام و فعال‌ترین گروه‌ها در فعالیت‌های سیاسی به نفع حکومت هستند^{۷۴}. به نظر می‌رسد یکی از اهداف بلندمدت دولت در اجرای طرح‌های اقتصادی ذکر شده، جلب حمایت بیشتر این گروه‌ها و افزایش مشروعیت و مقبولیت خود باشد.

لیکن در طرح مسکن مهر به جای هدف قرار گرفتن دهک‌های پایینی، دهک‌های درآمدی میانی و عمدتاً شهری مورد توجه قرار گرفته‌اند. در واقع اگر پایگاه اجتماعی-اقتصادی را ملاک ارزیابی قرار دهیم، خواهیم دید که در این طرح گروه‌هایی مورد هدف قرار می‌گیرند که در یک تقسیم بندی کلی و البته نادقیق، در جایگاهی مابین گروه‌های وفادار به نظام و گروه‌های منتقد حکومت قرار دارند. بنابراین هدف گذاری در طرح مسکن مهر از این جهت اهمیت دارد که موفقیت یا عدم موفقیت آن می‌تواند اثر قابل توجهی بر تعادل گروه‌های درآمدی شهری نسبت به نظام و دولت داشته باشد. اگر به این نکته توجه کنیم که گستردگی طرح باعث می‌شود بخش قابل توجهی از خانواده‌های ایرانی به

^{۷۴} برای نمونه مراجعه کنید به پیمایش ارزشها و نگرش های ایرانیان، موج دوم (۱۳۸۲)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

طور مستقیم یا غیرمستقیم با این طرح درگیر شوند، اهمیت این مساله بیش از پیش مشخص می‌شود. اگر در طرح‌های اقتصادی قبلی (سهام عدالت و هدفمندی یارانه‌ها) افراد صرفاً دریافت‌کننده‌ی وجه نقد بوده‌اند اما در طرح مسکن مهر مساله سرمایه‌گذاری و ایجاد امید نسبت به خانه‌دار شدن در آینده مطرح است. طرح مسکن مهر بر اساس تحقق عدالت، امیدهای بزرگی در بخش محروم جامعه برانگیخت. دولت در طرح مسکن مهر، تحقق عدالت را از شعارهای فراموش شده انقلاب برشمرده است و از این طریق، امید به خانه‌دار شدن با مفهوم عدالت و انقلاب پیوند عمیق یافته است. یاس از تحقق این امید، احتمالاً سرخوردگی را به حوزه شعارها و مفاهیم بنیادین نظام یعنی انقلاب و عدالت تسری می‌دهد و از این طریق ممکن است موجب فاصله بین بخش محروم جامعه با نظام شود. در واقع هر گونه ناکامی دولت در اجرای موفق این طرح می‌تواند به سلب اعتماد مردم از اقدامات مشابه نظام منجر شود. با توجه به پایگاه اجتماعی-اقتصادی گروه‌های هدف در این طرح، این مساله می‌تواند در بلند مدت اثرات قابل توجهی داشته باشد. اثراتی که لزوماً منحصر به یک دولت خاص نبوده و برای رابطه‌ی کل نظام با مردم مخاطره‌آمیز خواهد بود. با توجه به حجم انتظاری که در مردم ایجاد شده است و دشوار بودن تحقق تمام وعده‌ها به نظر می‌رسد این طرح با چالش‌های مهمی روبرو باشد. این مساله به طور مشخص خود را در میزان اعتماد عمومی به عملکرد نظام نشان خواهد داد که در ادامه به طور مفصل شرح داده می‌شود.

در بخش قبل در خصوص سرمایه اجتماعی به تفصیل سخن گفته شد. در اینجا بیشتر به یکی از مؤلفه‌های خاص سرمایه اجتماعی یعنی اعتماد توجه می‌کنیم. اعتماد یکی از مفاهیم کلیدی سرمایه اجتماعی است و ایده بنیادی پس آن این است که اعتماد شهروندان به یکدیگر و به نهادهای اجتماعی و حکومتی، به همراه عملکرد مناسب شبکه‌های اجتماعی، تأثیرات مثبت فراوانی بر رفاه جامعه، از سلامتی و امنیت گرفته تا کارایی اقتصاد و حکمرانی دارد. از این رو برای تمام دولت‌ها، میزان اعتماد اجتماعی در جامعه مساله مهمی است که نشان‌دهنده‌ی تعاملات مثبت میان افراد جامعه از یک طرف و میان مردم و دولت از طرف دیگر است.

اعتماد می‌تواند معانی گوناگونی داشته باشد، اما در حوزه سرمایه اجتماعی اغلب از مفاهیم اعتماد شخصی و اعتماد تعمیم یافته سخن می‌رود. در اعتماد شخصی، اعتماد بین فردی بر مبنای تجربیات شخصی است؛ ما اغلب به کسانی اعتماد می‌کنیم که در تعاملات شخصی قابلیت اعتماد آنها برای ما اثبات شده است. اعتماد تعمیم یافته در مقابل، به

این مفهوم اشاره دارد که نگرش بنیادی شهروندان نسبت به سایر افراد با اعتماد همراه است و مردم مایل به همکاری با یکدیگر بوده و این مسأله شامل کسانی می‌شود که آنها را شخصاً هم نمی‌شناسند. بنابراین اعتماد شخصی، تعمیم یافته و برای تمام افراد جامعه صرف نظر از پیشینه آنها به کار می‌رود. همانطور که گفته شد میزان کلی اعتماد مردم، یکی از مسائلی است که دغدغه‌ی تمام دولت‌هاست. از این رو در خصوص عوامل موثر بر اعتماد کلی شهروندان به یکدیگر و اعتماد آنها به حکومت تحقیقات متعددی در جهان انجام شده است. در واقع ریشه اعتماد اجتماعی را در مسائل مختلفی می‌توان جستجو کرد که یکی از مهمترین آنها شبکه‌های اجتماعی در یک جامعه است. اما در اینجا با توجه به ماهیت بحث، به رویکردی از اعتماد اجتماعی توجه می‌شود که اعتماد را مسأله‌ای نهادمحور می‌داند.^{۷۵} از این نظر نهادهای اصلی برای ایجاد و حفظ اعتماد در کشور، به طور مشخص نهادهای اعمال سیاست‌گذاری‌های اجتماعی یعنی نظام‌های خدمات عمومی هستند. یعنی اگر خدمات عمومی، خدمات اجتماعی و بهداشتی یا خدمات شهری به عنوان مثال به گونه‌ای طراحی شده و توسعه یافته باشد که اکثریت شهروندان آنها را مفید و قابل دسترسی ببینند، اعتماد نسبت به جامعه به طور کلان و به اعضای آن به طور خاص ایجاد می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد که بخش بسیار مهمی از اعتماد اجتماعی، اعتماد به نهادها و از همه مهمتر نهادهای فراهم‌آورنده‌ی خدمات عمومی باشد. این نظریه با مشاهداتی تأیید می‌شود که بر مبنای آن در دولت‌های رفاه کشورهای اسکاندیناوی که با خدمات عمومی گسترده بر پایه اصل فراگیری خدمات بنا شده‌اند، میزان اعتماد تعمیم یافته نسبت به سایر کشورهای جهان بسیار بالاتر است.^{۷۶}

^{۷۵} برای توضیح بیشتر نگاه کنید به

Rothstein, B. and Stolle, D. (۲۰۰۳). Social capital, impartiality, and the welfare state: An institutional approach. In M. Hooghe and D. Stolle (eds) *Generating social capital: The role of voluntary associations, institutions and government policy*. New York: Palgrave/Macmillan.

^{۷۶} Kääriäinen, J. and Lehtonen, H. (۲۰۰۶). The variety of social capital in welfare state regimes – A comparative study of ۲۱ countries. *European Societies* ۸, ۲۷–۵۷.

نمونه ديگر اين مساله را مي توان در کشور ترکيه و پس از روي کار آمدن حزب عدالت و توسعه ديد. آنچه به طور مشخص باعث محبوبيت فراوان اين حزب اسلامگرا در ترکيه شده است، نحوه ارائه خدمات اجتماعي به مردم است که باعث اقبال عمومي مردم نسبت به اين حزب و انتخاب مجدد آنها شده است. لذا با توجه به رويکرد بالا مي توان گفت اگر سياست مسکن مهر بتواند به وعده هايي که به مردم داده است جامه ي عمل بپوشاند، نقش مهمي در افزايش ميزان اعتماد اجتماعي در مردم و به طور مشخص به نظام خواهد داشت. با اين وجود به نظر مي رسد اعتماد به نظام در اين طرح مي تواند به دو شکل مورد تهديد باشد:

اول اينکه در اين طرح استقبال مردم به سبب وعده مسکن ارزان قيمت صورت گرفته است. بر اين اساس آنها انتظار دارند در چارچوب قدرت خريد خود در زمان مشخصي صاحب خانه شوند. به نظر مي رسد با توجه به مشکلات موجود، اتمام واحدها در زمان مقرر عملي نباشد و تاخير در واگذاري واحدها به يکي از عوامل سرخوردگي مردم بدل شود. البته با توجه به اينکه چنين تاخيرهايي در کشور بي سابقه نيست مي توان انتظار داشت که حد متعارفي از تاخير براي بسياري از متقاضيان قابل اغماض باشد. اما از طرف ديگر، افزايش هزينه ي اين واحدها براي خانوارها بيش از ميزاني که در ابتدا وعده داده شده است نيز مي تواند به نارضائتي و يأس آنها بدل شود. اختلاف هزينه ي تمام شده ي ساخت مسکن با انتظار قبلي متقاضيان، معمولاً به ايجاد شک و شبهه در ميان آنان در خصوص فساد احتمالي يا سوء استفاده از آنها منجر مي شود؛ مساله اي که به طور مشخص بر اعتماد عمومي نسبت به مجريان طرح اثر منفي خواهد داشت. زيرا فساد يا (تصور وجود فساد) يکي از مهمترين عوامل ترديد مردم در عملکرد نهادهاي خدماتي و در نتيجه کاهش ميزان اعتماد آنهاست. مساله ديگري که در اينجا اهميت پيدا مي کند، اين است که برخي از تاسيسات لازم در خانه ها در تعهد شرکت هاي سازنده نبوده و تأمين آنها بر عهده متقاضيان است. مواردی چون کابينت، کولر، آسانسور کمکي، شيرآلات و ... که بر عهده متقاضيان است عملاً هزينه اضافي قابل توجهي را به آنها تحميل خواهد کرد. همه اين موارد باعث تفاوت ميان وعده هاي اوليه مسئولين طرح با واقعيت پيش روي متقاضيان شده و در نهايت به بي اعتمادی عمومی به دولت دامن خواهد زد.

مساله دومي که اعتماد مردم به دولت را تحت تاثير خود قرار مي دهد، کيفيت خدمات عمومي است که در اين سکونت گاه هاي جديد به مردم ارائه مي شود. خدمات شهري از جمله مسائلي است که هر فرد در بدو ورود و آغاز زندگي

در این مناطق بدان نیازمند است. فراهم نبودن تأسیسات زیربنایی مانند آب، فاضلاب، برق و ... می تواند مشکلات زیادی برای ساکنین ایجاد کرده و باعث نارضایتی آنها شود. اگرچه برخی سایت‌ها از این نظر مشکلات کمتری دارند، اما سکونت‌گاه‌های بزرگ عمدتاً با مشکل تأمین تأسیسات زیربنایی روبرو هستند. به طور خاص شهر پرنده که بزرگترین مجتمع مسکونی ساخته شده در طرح مسکن مهر است علاوه بر مسأله تأمین آب آشامیدنی، با معضل فقدان سیستم فاضلاب نیز روبروست. بدیهی است که فقدان امکانات اولیه زندگی برای کسانی که با هزار امید منتظر اسکان در خانه‌های خود هستند، نتیجه‌ای جز سرخوردگی و بی‌اعتمادی نخواهد داشت. از طرف دیگر امکانات بهداشتی، آموزشی، تجاری و تفریحی برای زندگی تعداد قابل توجهی از افراد که ساکن منطقه‌اند ضروری است. در فقدان این امکانات افراد مجبور خواهند بود هزینه و وقت زیادی را صرف رفت و آمد به شهر بزرگ نزدیک خود کنند. فقدان امکانات رفاهی و اوقات فراغت باعث می‌شود این شهرهای جدید، شهرهای دلمرده و کسل کننده‌ای باشند که ساکنین آنها هر روز آرزوی ترک آنجا را داشته باشند، مسأله‌ای که امروز گریبانگیر بسیاری از شهرهای جدید در کشور است. با توجه به اینکه در حال حاضر، پروژه‌های مسکن مهر برای اتمام واحدهای مسکونی و تأمین خدمات زیربنایی با مشکلات مالی مواجه‌اند، به نظر نمی‌رسد تأمین نیازهای رفاهی و فراغتی در اولویت بوده و حداقل در کوتاه مدت قابل بهره برداری باشد. بنابراین در نگاهی واقع‌بینانه نمی‌توان انتظار داشت شرایط زندگی در شهرهای جدید، با وضعیت زندگی در شهرهای بزرگ و کلانشهرها مشابه باشد. این مسأله علاوه بر اینکه ناامیدی و سرخوردگی را برای ساکنان به همراه خواهد داشت، بر میزان اعتماد آنها نیز اثر منفی دارد.

لذا باید توجه داشت تبعات نارضایتی متقاضیان از وضعیت مسکن مهر چه در دوران انتظار و چه در زمان اسکان محدود به وزارت مسکن یا دولت کنونی نخواهد بود و منافع کلی نظام را مورد تهدید قرار خواهد داد. پروژه‌ای با وسعت مسکن مهر، اگر بتواند به وعده‌های خود جامه‌ی عمل بپوشاند سهم بزرگی در افزایش اعتماد به نظام خواهد داشت. اما باید توجه داشت، در صورت عدم موفقیت، نتایج نامطلوب نیز به همین گستردگی خواهد بود. باید به این نکته نیز توجه کرد که موفقیت طرح یعنی کیفیت زندگی در خانه‌های ساخته شده را نمی‌توان با آمار و ارقام برای مردم نشان داد؛ زیرا آنها عملاً وضعیت را به طور عینی احساس خواهند کرد. بنابراین باز هم بر این نکته تأکید می‌شود که صرف توجه به خانه‌دار شدن فرد، نباید مسئولان را از توجه به بسیاری مسائل اجتماعی دیگر غافل کند. کیفیت زندگی افراد در این

شهرها و شهرک‌های جدید، تابع مولفه‌های مختلفی است که عدم توجه به آنها می‌تواند زمینه‌ساز بحران‌های اجتماعی شود که مستقیماً اعتماد عمومی به کارایی نظام را هدف قرار خواهد داد.

۳. بی‌سازمانی اجتماعی

معمولاً در مواردی که هدف از یک سیاست اجتماعی، اسکان گروه‌های متوسط و کم درآمد شهری است، شیوه‌های کم هزینه برای تأمین نیاز مردم و گروه‌های هدف ترجیح داده می‌شوند. لذا مسأله تأمین مسکن در اولویت قرار گرفته و به ملزومات کیفی ساخت و محیط زندگی کمتر توجه می‌شود. همانطور که قبلاً گفته شد این امر سبب می‌شود که در کوتاه مدت، محیط مسکونی با مشکلات متعددی مواجه و باعث گریز جمعیت اولیه و جایگزینی آن با جمعیت جدید و عموماً کم درآمدتر شود. این جمعیت جدید معمولاً تعلق کمتری به محیط داشته و صرفاً به دنبال تأمین سرپناه سکونتی با کم‌ترین منابع مالی است. در شرایطی که این مسکن جدید، به صورت مجتمع‌های مسکونی باشد، مشکلات بیشتری نیز در بلند مدت گریبانگیر آنها خواهد شد. مشکلات جدید مسائلی نظیر امنیت مجتمع، بهداشت مجتمع، مدیریت و تسهیلات مجتمع، روابط همسایگی و کنش‌های اجتماعی موجود در مجتمع‌های مسکونی را در بر می‌گیرند.

لذا باید توجه داشت مجموعه‌های مسکونی ساخته شده در مسکن مهر، در صورتی می‌توانند در بلند مدت محیطی مساعد برای زندگی مردم باشند که حس تعلق به محیط و تمایل به ماندگاری در میان ساکنین، بالا باشد. در غیر اینصورت معضل جابجایی جمعیت دچار این شهرها شده و در دراز مدت زوال سرمایه‌های فیزیکی، مالی و اجتماعی را به دنبال خواهد داشت. در میان تحقیقات علوم اجتماعی، اهمیت پایداری جمعیت در مناطق شهری بر عملکرد مناسب اجتماعات محلی آشکار شده است. در اهمیت آن همین نکته بس که مفهوم بی‌سازمانی اجتماعی از مطالعه‌ی مناطق مرکزی شهر شیکاگو در اوایل قرن بیستم وارد جامعه‌شناسی شده است. مناطقی که ویژگی اصلی آن جابجایی مداوم جمعیت و سکونت اقشار فرودست جامعه بوده است. اصولاً در چنین مناطقی سرمایه‌ی اجتماعی مجال شکل‌گیری نمی‌یابد و لذا محیط به سبب کاهش کنترل غیر رسمی مستعد بروز بی‌نظمی و جرایم خاص طبقات پایین می‌شود. لذا بی‌سازمانی اجتماعی به وضعیتی اطلاق می‌شود که مجموعه‌ی ارزش‌ها و هنجارهای مشترک برای تنظیم روابط اجتماعی شکل نمی‌گیرند. در واقع بر خلاف بسیاری رویکردهای اجتماعی به نظم که بر "افراد" توجه می‌کنند، در این رویکرد به ویژگی‌های "مکان" توجه می‌شود. بنابراین می‌توان گفت بی‌سازمانی اجتماعی ویژگی یک اجتماع محلی

است که نمی‌تواند برای رسیدن به اهداف مشترک گام بردارد و در حل مسائل محلی خود ناتوان است. مطالعات تجربی در دنیا، فقر، تنوع قومی و فرهنگی و تحرک بالای جمعیت را عوامل اصلی شکل‌گیری بی‌سازمانی اجتماعی می‌دانند. این مسأله به خصوص دامنگیر طرح‌های مسکن اجتماعی در دنیا است و از این جهت می‌تواند در مطالعه‌ی پیامدهای اجتماعی طرح مسکن مهر مفید باشد.^{۷۷} این دسته از مناطق که محل سکونت اقشار کم درآمد بوده و ویژگی آنها، تراکم بالای جمعیت است، به چشم می‌خورد. در این مناطق، رفتار ضد اجتماعی و جرم علاوه بر اینکه برای ساکنین دشواری‌های فراوانی را به همراه دارد با خود مشکلات دیگری را هم به وجود می‌آورد که مهمترین آنها بازتولید فقر و طرد اجتماعی است. در این مناطق، تمرکز فضایی فقر، با افزایش ثروت برخی بخش‌های جمعیت و سپس خروج افراد و سرمایه‌هایشان از منطقه، تشدید می‌شود. به اعتقاد محققان حوزه اکولوژی جرم، محله‌های امن‌تر محله‌هایی هستند که در برابر رفتار ناهنجار مقاومت کرده و از طریق تلاش‌های جمعی، رفتار موافق هنجارهای پذیرفته شده را ترغیب می‌کنند. ساکنان این محله‌ها با همکاری جمعی، کنترل نظم فضای عمومی را به دست می‌گیرند و از طریق شبکه‌های اجتماعی و نهادهای محلی در برابر رفتار ناهنجار خصوصاً از سوی جوانان می‌ایستند. وقتی توان شهروندان برای مقابله با این رفتارها (به واسطه‌ی شیوع فقر، جابه‌جایی دائم جمعیت، بی‌توجهی نهادهای دولتی و عوامل دیگر) ضعیف شود، اجتماعات محلی نمی‌توانند رفتار ناهنجار را کنترل کنند، مناقشات را حل کنند و افراد غریبه و اخلاص‌گر را شناسایی کنند. آنها به این ظرفیت کارایی جمعی می‌گویند؛ یعنی توان شهروندان برای همکاری با یکدیگر و پلیس جهت حفظ نظم اجتماعی و کاهش میزان جرم. لذا جابه‌جایی مداوم جمعیت یکی از عوامل موثر در تداوم سیکل معیوب جرم و فقر خواهد بود.

همانطور که گفته شد موضوع اصلی مرتبط با بی‌سازمانی اجتماعی، مسأله‌ی امنیت اجتماعی است. متون فراوان نشان می‌دهند که ترس از جرم در مناطقی شدت می‌یابد که مشخصه‌ آنها محرومیت اجتماعی و زیرساخت‌های ضعیف

^{۷۷} به مطالب مفیدی در خصوص تجربیات مختلف در حوزه جرم و مسکن اجتماعی در کتاب زیر اشاره شده است:

McShane ,M. and Williams, F. (۲۰۰۶) Crime, Neighborhood, and Public Housing, LFB Scholarly Publishing LLC

است.^{۷۸} به نحو مشابه، مطالعات نشان می‌دهد جرایمی که شامل خشونت‌های بین فردی می‌شود، عموماً در محله‌های محروم که ویژگی اصلی آنها نابرابری اقتصادی است رخ می‌دهند.^{۷۹} محققان به این نتیجه رسیده‌اند که رابطه مثبت و معنادار میان رفتار غیرمردنی در محله (ریختن آشغال در مکان‌های عمومی، خرابکاری و ساختمان‌های رها شده و غیره) و احساس خطر از جرم^{۸۰} و همچنین ترس از جرم^{۸۱} وجود دارد. در واقع این یافته‌ها با تئوری بی‌سازمانی اجتماعی منطبق است؛ هرچه سطح بی‌سازمانی اجتماعی و اغتشاش روانی در یک محله بالاتر باشد احتمال اینکه شهروندان احساس آسیب‌پذیری و نگرانی از جرم و نتایج آن بالاتر باشد، بیشتر می‌شود.^{۸۲} تحقیقاتی که تئوری بی‌سازمانی اجتماعی را آزموده‌اند، نشان می‌دهند بی‌نظمی بالای محله‌ها، انسجام محلی را تضعیف می‌کند.^{۸۳}

به هر حال باید توجه داشت اگرچه طرح مسکن مهر برای گروه‌های درآمدی متوسط طراحی شده است اما نمی‌توان امیدوار بود که تنوع گروه‌های درآمدی ساکن در منطقه (به عنوان یک امر مطلوب) در بلند مدت دوام داشته باشد. لذا تجربه کشورهای دیگر به ما هشدار می‌دهد که در صورت عدم شکل‌گیری تعلق محیطی و تمایل به ماندگاری، ترکیب درآمدی اقشار ساکن در مناطق مسکونی مسکن مهر به تدریج یکدست‌تر شده و به سمت تمرکز فقر میل

^{۷۸} LaGrange, R. L., Ferraro, K. F., & Supancic, M. (۱۹۹۲). Perceived risk and fear of crime: Role of social and physical incivilities. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, ۲۹, ۳۱۱-۳۳۴

^{۷۹} Pain, R. (۲۰۰۰). Place, social relations and the fear of crime: A review. *Progress in Human Geography*, ۲۴, ۳۶۵-۳۸۷.

Sampson, R. J. (۲۰۰۱). Crime and public safety: Insights from community-level perspectives on social capital. In S. Saegert, J. P. Thompson, & M. R. Warren (Eds.), *Social capital and poor communities* (pp. ۸۹-۱۱۴). New York: Russell Sage.

^{۸۰} Ferraro, K. F. (۱۹۹۵). *Fear of crime. Interpreting victimization risk*. Albany: State University of New York Press.

^{۸۱} May, D. C., & Dunaway, R. G. (۲۰۰۰). Predictors of fear of criminal victimization at school among adolescents. *Sociological Spectrum*, ۲۰, ۱۴۹-۱۶۸.

Pain, R. (۲۰۰۰). Place, social relations and the fear of crime: A review. *Progress in Human Geography*, ۲۴, ۳۶۵-۳۸۷.

^{۸۲} Sampson, R. J., & Groves, W. B. (۱۹۸۹). Community structure and crime: Testing social disorganization theory. *American Journal of Sociology*, ۹۴, ۷۷۴-۸۰۲.

^{۸۳} Markowitz, F. E., Bellair, P. E., Liska, A. E., & Liu, J. (۲۰۰۱). Extending social disorganization theory: Modeling the relationships between cohesion, disorder and fear. *Criminology*, ۳۹, ۲۹۳-۳۲۰.

خواهد کرد. این حالت، بحرانی‌ترین وضعیتی خواهد بود که شهرها و شهرک‌های ایجاد شده با آن روبرو خواهند شد. در طرح مسکن مهر، اکثر خانه‌ها به صورت واحدهای نسبتاً کوچک در مجتمع‌های مسکونی چند طبقه ساخته شده‌اند. حفظ نظم، آرامش و تضمین رفاه افراد برای زندگی مسالمت آمیز در این مجتمع‌ها وابسته به شکل‌گیری پیوندهای اجتماعی و کنترل غیررسمی محیط زندگی عمومی است. بزرگترین عامل عدم شکل‌گیری این روابط اجتماعی، وضعیتی است که در آن ساکنین موفقیت خود را از موفقیت منطقه‌ی مسکونی جدا بدانند.

در پایان این بخش لازم است به یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم در احساس امنیت شهروندان اشاره شود. در واقع سطح رضایت فرد از محله یکی دیگر از متغیرهای پیش‌بینی کننده‌ی سطح ترس از جرم در مطالعات جرم‌شناسی است. مک کوی و دیگران^{۸۴} با ارزیابی تأثیر رضایت از محله بر ترس از جرم در میان سالمندان به این نتیجه رسیده‌اند که سطح کلی نارضایتی فرد از محیط اطراف بهترین پیش‌بینی کننده‌ی ترس از جرم است. به همین شکل در یک مطالعه در خصوص ترس از جرم در میان زنان ساکن در مناطق مسکونی عمومی، آلوی و دیگران^{۸۵} یافته‌اند که در کنار بی‌نظمی محله، نارضایتی از محله‌ها قوی‌ترین تأثیر را بر ترس از جرم دارد. رضایت کلی (یا نارضایتی) به عنوان یک شاخص ذهنی کیفیت محله، نشان دهنده‌ی تصور فرد از میزان تأثیر سایر شاخص‌های عینی (مانند نشانه‌های جرم، بی‌نزاکتی آشکار و بی‌نظمی محلی) در ایجاد ترس است. در مدل سازی ترس از جرم، وارد نمودن رضایت از محله به عنوان متغیر واسط میان تصور از بی‌نظمی محله و احساس خطر و ترس از جرم می‌تواند فهم بهتری از این مطلب را به ما بدهد که چرا افرادی که شرایط محیطی و ساختاری مشابهی دارند دارای سطوح متفاوتی از ترس شناختی و عاطفی از جرم می‌باشند. بنابراین یکبار دیگر اهمیت رضایت ساکنان از محیط زندگی مورد توجه قرار می‌گیرد. رضایت از محیط زندگی که از مؤلفه‌های توسعه‌ی پایدار شهری نیز بشمار می‌آید، تأثیر فراوانی بر احساس امنیت ساکنین دارد. همانطور که اشاره شد، عدم رضایت از وضعیت زندگی خود در محله به هر دلیل، که می‌تواند لزوماً به طور مستقیم به جرم مرتبط نباشد، عامل احساس خطر شهروندان است. لذا باید توجه کرد، کیفیت زندگی در شهرها و شهرک‌های ایجاد

^{۸۴} McCoy, H. V., Wooldredge, J. D., Cullen, F. T., Dubeck, P. J., & Browning, S. L. (۱۹۹۶). Lifestyles of the old and not so fearful: Life situation and older persons' fear of crime. *Journal of Criminal Justice*, ۲۴, ۱۹۱-۲۰۵.

^{۸۵} Alvi, S., Schwartz, M. D., DeKeseredy, W. S., & Maume, M. O. (۲۰۰۱). Women's fear of crime in Canadian public housing. *Violence Against Women*, ۷, ۶۳۸-۶۶۱.

شده به واسطه‌ی سطح خدمات و امکانات ارائه شده، متغیر مناسبی برای پیش‌بینی سطح آسایش و احساس امنیت افراد است.

۴. عدم تحقق عدالت اجتماعی

همانطور که گفته شد طرح مسکن مهر، یکی از اقدامات فراگیر دولت در چند سال گذشته برای خانه‌دار کردن بخش‌های میانی و پایین درآمدی جامعه بوده است. لذا یکی از معیارهای اصلی ارزیابی این طرح می‌تواند میزان تحقق عدالت اجتماعی به واسطه‌ی اجرای این طرح باشد. البته مسأله‌ی عدالت اجتماعی امروزه به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی توسعه پایدار نیز مورد توجه قرار می‌گیرد و میزان تحقق آن شاخصی برای سنجش پایداری اقدامات توسعه‌ای است. از این جهت بررسی اینکه اجرای این طرح تا چه میزان به تحقق این هدف مهم کمک خواهد کرد می‌تواند معیار خوبی برای ارزیابی طرح باشد. به عبارت دیگر اگر طرح مسکن مهر بتواند به گسترش عدالت منجر شود، می‌توان گفت در چارچوب کلی اهداف خود موفق بوده است. از طرف دیگر باید نسبت به موانع احتمالی تحقق این هدف نیز هشدار داد.

در واقع مسأله از آنجا آغاز می‌شود که موفقیت سیاست‌های اجتماعی که معمولاً با هدف کاهش نابرابری‌های اجتماعی از سوی دولت‌ها اجرا می‌شوند، می‌تواند پیامدها و تبعات منفی مشخصی را به دنبال داشته باشد که در نهایت به ضرر خود مردم تمام خواهد شد. از همین روست که امروزه در بحث توسعه به مسأله‌ی پایداری خصوصاً از منظر اجتماعی توجه زیادی می‌شود. ارزیابی سیاست‌های اجتماعی زمانی دشوار است که سیاست گذار صرفاً به دنبال اجرای عملی‌ترین و ساده‌ترین راه برای اجرای موفق اهداف خود است. در این وضعیت معمولاً این مسأله که در اجرای طرح موفقیت برای چه کسانی ایجاد می‌شود و اینکه اساساً تعریف دقیق موفقیت طرح چیست، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. در چنین شرایطی بعضاً اقدام سیاست‌گذار به نفع یک گروه، به متضرر شدن آن گروه یا گروه‌های دیگر منجر شده و یا حل یک مسأله با خود مسائل پیچیده‌تری را به همراه می‌آورد. یعنی راههای ساده‌ی مدیریت دولتی برای حل یک مشکل می‌تواند به وضعیتی منجر شود که پیامدهای آن برای زندگی اجتماعی مردم بسیار بدتر از پیامدهای منفی

مشکل اولیه باشد. لذا باید نسبت به پیامدها و تبعات منفی طرح مسکن مهر حساس بود؛ زیرا متضرر شدن احتمالی مردم، با آنچه هدف اصلی طرح تعریف شده است-یعنی بسط عدالت اجتماعی- در تعارض خواهد بود.

همانطور که آمارتیا سن می‌گوید عدالت اجتماعی یکی از مؤلفه‌های اصلی تمام ایدئولوژی‌های سیاسی است و همواره به شکل نوعی از برابری مطرح می‌شود.^{۸۶} اما آنچه به نظر وی اهمیت دارد این است که در هر نظریه‌ی برابری "چه چیزی" مطرح می‌شود. لذا با توجه به این پرسش آمارتیا سن، باید در خصوص مسأله‌ی عدالت اجتماعی در حوزه مسکن این سؤال مطرح شود که طرح مسکن مهر، برابری در چه چیزی را دنبال می‌کند. همانطور که آلن بدیو می‌گوید " ... نابرابری، امری واضح است، برابری است که ابهام دارد." لذا ما همواره می‌توانیم بی‌عدالتی را تشخیص دهیم اما در مورد شیوه برطرف کردن آن همواره دچار ابهام هستیم. اصولاً مشاهده مشکلات افراد در تهیه مسکن مناسب در شهر برای ما نشانه‌ی بی‌عدالتی است و از این نظر دخالت دولت در قالب سیاست‌های اجتماعی برای حل این مساله و رفع بی‌عدالتی ضروری است. اما به محض اینکه پای سیاست اجتماعی به میان می‌آید سؤالات زیادی مطرح می‌شود که باید در مورد آنها تصمیم گرفته شود. چه مسکنی برای کسانی که در این طرح‌ها مدنظر قرار دارند، مسکن مناسب به حساب می‌آید و اساساً مسکن مناسب را چه تعریف می‌کنیم؟ چه استانداردی از سطح زندگی را قرار است برای این افراد تأمین کنیم؟ آیا اقدام دولت در حوزه‌ی مسکن به قصد ایجاد عدالت و برابری، به ضرر گروه‌های دیگر اجتماعی نخواهد شد؟ منافع کدام گروه‌ها بیشتر مورد توجه است و چرا منافع این گروه‌ها برای این طرح انتخاب شده است؟

در واقع شهر را باید یک نظام منابع محسوب کرد؛ شهر نوعی توزیع جغرافیایی منابع اقتصادی، اجتماعی، روانی و نمادین است. تأثیر اشکال فضایی شهر و فرایندهای اجتماعی آن بر تغییرات درآمد در طول زمان و در نتیجه توزیع درآمد و عدالت توزیعی از مسائل مهم در بحث پایداری اجتماعی است. لذا در بحث عدالت اجتماعی دو موضوع اهمیت فراوانی می‌یابد: نخست نحوه تخصیص و توزیع منابع ملی و دوم، تأثیر وضعیت جدید ناشی از اجرای طرح بر بهبود زندگی استفاده کنندگان. لذا برای سنجش میزان تحقق عدالت اجتماعی، با اجرای طرح مسکن مهر باید به هر دو نکته توجه شود. البته این دو جهت از بحث کاملاً با یکدیگر در ارتباط بوده و لزوماً از هم مجزا نیستند.

^{۸۶} Sen, Amartya (۱۹۹۲) *Inequality Reexamined*, Oxford University Press ۱۹۹۲

در مورد قسمت اول، می‌توان به تجربه‌ی شهرهای جدید توجه کرد. مسکن مهر، خصوصاً در کنار شهرهای بزرگ به ایجاد یا گسترش شهرهای جدید منجر خواهد شد. اما مطالعات انجام شده در خصوص شهرهای جدید نشان می‌دهد این شهرها معمولاً تجربه موفق‌تری از حیث توزیع عادلانه منابع و خدمات شهری نبوده‌اند. شاید بتوان نمونه‌های معدودی از شهرهای جدید موفق را برشمرد اما اکثریت این شهرها، با مشکلات متعدد از نظر تأسیسات شهری و خدمات رفاهی مواجه‌اند. از اینجا توجه سیاست‌گذار باید به یک نکته اصلی جلب شود؛ عدم دسترسی به مسکن مناسب یک جنبه از نابرابری اجتماعی است، اما اگر خانه‌دار شدن به معنای محرومیت از خدمات روزمره‌ی شهری و رفاهی باشد، آنگاه نمی‌توان سیاست مسکن مهر را در جهت بسط عدالت اجتماعی دانست. عدالت اجتماعی به معنای دسترسی همگانی به تمامی ضروریات زندگی شرافتمندانه اشاره دارد و تامین برخی از نیازها به بهای از دست دادن سایر فرصت‌ها لزوماً به بسط عدالت منجر نمی‌شود. بررسی‌های انجام شده در مورد چند طرح مسکن مهر که در کشور در حال انجام است نشان می‌دهد که بسیاری از آنها در مورد خدمات شهری اولیه نظیر تأمین آب شرب یا سیستم فاضلاب دچار مشکلات جدی‌اند. این مسأله در حالی است که عملاً تأمین این خدمات مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کلان و طبعاً طی زمان طولانی است. از طرف دیگر به بسیاری از متقاضیان وعده‌های کوتاه مدت برای تحویل واحدها داده شده است. البته در بخش‌های بعدی به جنبه‌های دیگر این مسأله پرداخته خواهد شد، اما در این قسمت صرفاً از این جهت به مسأله‌ی امکانات و خدمات شهری اشاره شد که نشان داده شود، چگونه اجرای شتابزده و عدم در نظر گرفتن ملزومات اولیه‌ی یک زندگی شهری می‌تواند نقض غرض اصلی طرح مسکن مهر یعنی بسط عدالت اجتماعی باشد.

مسأله‌ی دومی که می‌توان در چارچوب مسأله‌ی عدالت اجتماعی بدان پرداخت این است که اجرای این سیاست تا چه اندازه می‌تواند باعث شکل‌گیری روندهایی شود که در آینده به افزایش برابری و توزیع عادلانه‌تر ثروت منجر شود. در واقع ساختار فضایی ایجاد شده تا چه میزان می‌تواند، به عنوان عاملی در جهت توانمندسازی گروه‌های استفاده‌کننده تبدیل شده و نویدبخش آینده‌ای بهتر برای آنها باشد. باید توجه داشت که تقسیمات در مسکن منعکس‌کننده تقسیمات اجتماعی است اما می‌تواند تشدیدکننده‌ی تقسیمات اجتماعی نیز باشد. البته ذکر این نکته ضروری است که یک سیاست اجتماعی نمی‌تواند تمام خیرهای ممکن را برای استفاده‌کننده به همراه داشته باشد. سیاست‌گذار همیشه بر اساس ضرورت با ترجیح یک خیر بر سایرین، سیاست خود را معطوف به هدفی خاص می‌کند. لذا در طرح مسکن

مهر، که از ابتدا با هدف حذف قیمت زمین از مسکن شکل گرفت نمی‌توان انتظار داشت که مسکن به عنوان سرمایه نیز برای افراد بوجود آید. در واقع عدم مالکیت زمین چنین امکانی را از ابتدا سلب کرده است. لیکن می‌توان به این نکته توجه کرد که تمایز فضایی ایجاد شده ناشی از اجرای این طرح اگر هم نتواند به بهبود وضعیت آتی منجر شود، نباید مانع روند گسترش عدالت و کاهش نابرابری در آینده شود. این مسأله از این جهت اهمیت دارد که مسکن مهر از هم اکنون به عنوان مسکنی برای اقشار کم درآمد در ذهنیت جامعه تعریف شده است. اگر فقدان خدمات و امکانات شهری این تصویر ذهنی را تأیید کند، آنگاه شهرهای جدید ایجاد شده به واسطه‌ی طرح مسکن مهر عملاً به مناطقی فقیر نشین و پر مسأله بدل شده و به جای فراهم کردن امکان پیشرفت برای افراد، به فضایی برای بازتولید فقر و نابرابری تبدیل می‌شوند.

۵. بحران مالکیت زمین

در ایران مسأله‌ی مالکیت همیشه اهمیت بالایی برای مردم داشته است. شرایط جدید مناسبات اجتماعی و ماهیت ریسکی ناشی از زندگی مدرن باعث شده افراد از طریق مالکیت مسکن به دنبال یافتن امنیت هستی شناختی باشند. اهمیت مسکن به عنوان سرمایه، عملاً سبب شده است تا مالکیت خانه به عنوان مهمترین پشتوانه برای امنیت خانواده‌ها مورد توجه باشد. خانه در برابر مشکلات جهان، بهشتی از امنیت و آزادی فرام می‌کند. این حق اجاره نشینان است که از وجود چنین بهشت امنی مطمئن شوند و در جهان مالکان و استفاده از املاک برای سرمایه‌گذاری چنین حقوقی می‌تواند نادیده گرفته شود. جایی که داشتن خانه‌ی مستقل حق مسلم تلقی می‌شود، حقوق کاربری در مالکیت ملک تجلی پیدا می‌کند.

یکی از ویژگی‌های خاص مسکن مهر عدم واگذاری زمین به افراد است. این مسأله ویژگی خاص این طرح بوده و به نوعی فلسفه‌ی اصلی پشت این طرح بر مبنای همین موضوع استوار است. مسأله‌ای که شاید به یکی از دلایل اصلی عدم استقبال چشمگیر مردم از این طرح بوده است. عدم احساس مالکین نسبت به زمین نوعی نگرانی و حس عدم اطمینان نسبت به آینده را به دنبال دارد و باعث می‌شود بسیاری نسبت به آینده این واحدها خوش بین نباشند. از طرف دیگر همین عدم اطمینان در کسانی که در این طرح خانه دار خواهند شد نیز وجود خواهد داشت و می‌تواند به یکی از دغدغه‌های اصلی آنها بدل شود.

با این وجود سؤال اینجاست که آیا چارچوب حقوقی-سیاسی کشور اجازه‌ی تداوم این سیاست را خواهد داد؟ این پرسش از این رو مطرح می‌شود که یکی از انتقادات به نظام توسعه در ایران، کوتاه مدت بودن سیاست‌ها و عدم پایداری دولت‌ها به برنامه‌های بلندمدت است. گروه‌های سیاسی معمولاً برای به دست آوردن قدرت وعده‌های انتخاباتی مختلفی مطرح می‌کنند که عملاً در چارچوب برنامه‌های بلند مدت نیست. لذا با توجه به ویژگی خاص مالکیت در این طرح، هم امکان اقدام جمعی صاحبان این خانه‌ها برای کسب مالکیت پس از چند سال وجود دارد و هم احتمال امتیاز دهی سیاسی به این افراد برای کسب رأی متصور است. باید توجه داشت که مسأله، بررسی تبعات یا پیامدهای واگذاری مالکیت نیست بلکه موضوع این است که در رقابت‌های انتخاباتی، موضوع مالکیت مسکن مهر می‌تواند از سوی کاندیداها مطرح شود. با توجه به فراگیر بودن پروژه‌ی مسکن مهر، تعداد قابل توجهی از آرای انتخاباتی را می‌توان به توسل به همین مسأله کسب کرد. بنابراین یکی از پیامدهای بلندمدت پروژه مسکن مهر، مطرح شدن موضوع مالکیت است. هم اعطای مالکیت و هم عدم اعطای آن در صورت مطرح شدن در فضای عمومی جامعه می‌تواند برای دولت پیامدهای ناگواری داشته باشد. واگذاری مالکیت می‌تواند باعث تضعیف تصور قانون در جامعه شود. در واقع اینکه هر قانونی به سادگی و به واسطه‌ی تغییر مدیریت به راحتی قابل تغییر است، باعث شکل‌گیری ذهنیتی می‌شود که عملاً ثبات و اقتدار قانون را زیر سؤال خواهد برد. از سوی دیگر مطرح شدن مسأله‌ی واگذاری دولت و مقاومت حکومت در برابر آن می‌تواند به ایجاد نارضایتی در میان صاحبان این خانه‌ها و احتمال اقدامات جمعی منجر شود. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که موضوع مالکیت این خانه‌ها در بلند مدت مسأله ساز نشود. با توجه به سابقه بی‌ثباتی مدیریت در کشور و اینکه هر دولت جدید تلاش می‌کند برای موفقیت "طرحی نو دراندازد"، می‌توان انتظار داشت موضوع واگذاری مالکیت مسکن مهر در چند سال آینده در عرصه‌ی عمومی کشور مطرح شود. بنابراین به نظر می‌رسد بهتر است مسأله‌ی مالکیت در شرایط کنونی و قبل از بهره برداری کامل به نحوی حل شود. زیرا صرف قانون نمی‌تواند تضمین کننده‌ی دوام وضعیت موجود باشد. با گذشت زمان و استهلاک خانه‌ها مسأله‌ی واگذاری مالکیت توجیه اقتصادی پیدا می‌کند و در آن شرایط عملاً مقاومت در برابر واگذاری مالکیت مشکل خواهد شد.

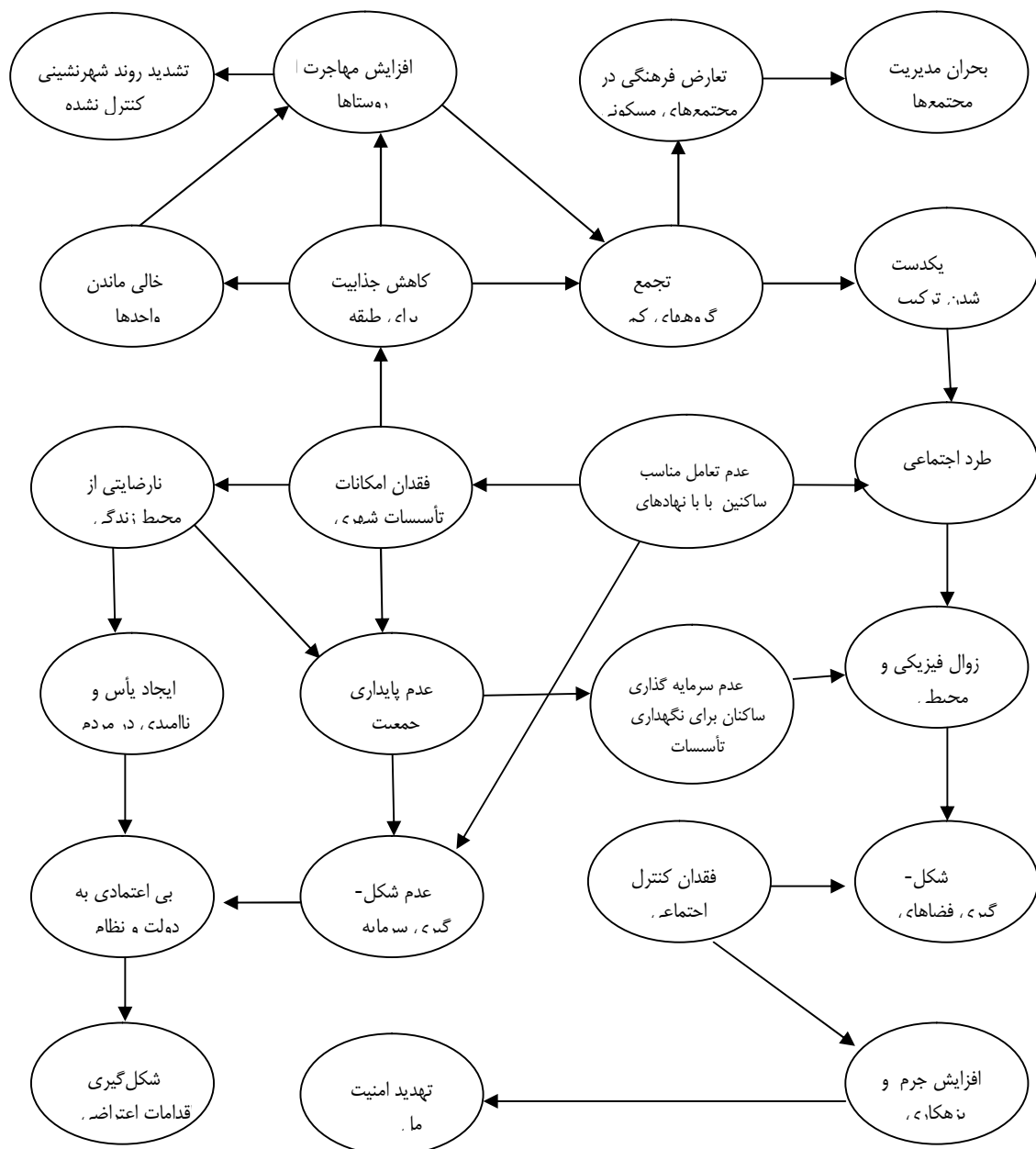
بنابراین به نظر می‌رسد اعطای مالکیت زمین در شرایط کنونی می‌تواند هم راه حلی برای افزایش جذابیت مناطق ساخته شده و جلوگیری از خالی ماندن واحدهای مسکونی شود و هم سرمایه‌گذاری در این مناطق از سوی ساکنان را

توجیه‌پذیر می‌کند. ایجاد احساس امنیت در افراد به واسطه‌ی برخورداری از حق مالکیت زمین می‌تواند نقش مهمی در ثبات جمعیت و رونق محل داشته باشد.

۶-۷- چشم انداز اجتماعی طرح مسکن مهر

با توجه به موارد بررسی شده در بخش‌های قبل، در این قسمت سناریوهای محتمل را بررسی می‌کنیم. حالت اول، سناریوی بدبینانه است که بدترین وضعیت پیش رو از نظر شرایط اجتماعی-فرهنگی را نشان می‌دهد. برای درک بهتر این وضعیت به نمودار زیر توجه کنید.

نمودار ۶-۱۱- مدل تاثیرات عوامل اجتماعی و فرهنگی در سناریوی بدبینانه



همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود، دو متغیر عدم ارائه‌ی امکانات و خدمات مورد نیاز زندگی شهری و نحوه‌ی تعامل مسئولان دولتی و نهادهای خدماتی با مردم به عنوان دو مؤلفه‌ی مرکزی در ارزیابی شهرها و شهرک‌های مسکن مهر در نظر گرفته شده‌اند. این دو متغیر بر اساس آنچه در بخش‌های قبل آمد، اثر قابل توجهی بر پایداری جمعیت و شکل‌گیری سرمایه اجتماعی دارند که اصلی‌ترین متغیرها در این مطالعه محسوب می‌شوند. کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی به عنوان دو رکن مهم توسعه پایدار شهری تا حد زیادی به تحقق این دو متغیر بستگی دارند. در جدول زیر انواع تأثیرات اجتماعی-اقتصادی ناشی از طرح مسکن مهر در سناریوی بدبینانه آمده است.

جدول ۶-۵- انواع تأثیرات وارده در سناریوی بدبینانه

تأثیر	علت	نتیجه تأثیر	شدت	طول دوره تأثیر
بی‌اعتمادی به دولت و نظام	عدم تحقق وعده‌های مسئولین برای خانه‌دار شدن افراد گران‌تر تمام شدن خانه‌ها نسبت به وعده‌های اولیه کیفیت پایین زندگی در مناطق احداث شده	ایجاد شکاف میان دولت و ملت ناامیدی مردم از اقدامات دولتی تضعیف پایگاه مردمی نظام در گروه‌های میانی و پایین عدم مشارکت در طرح‌های مشابه کاهش مشارکت سیاسی اقدام جمعی و تهدید امنیت ملی	متوسط زیاد متوسط	بلندمدت بلندمدت بلندمدت
عدم پایداری جمعیت	فقدان امکانات و خدمات عدم جذابیت برای طبقات متوسط شکل‌گیری ذهنیت منفی نسبت به مسکن مهر به عنوان مسکن فقرا	عدم سرمایه‌گذاری برای نگهداری زوال فیزیکی و محیطی فقدان حس تعلق به محیط نارضایتی از محل زندگی عدم جذب جمعیت سرریز شهرها	زیاد زیاد متوسط زیاد زیاد	بلندمدت بلندمدت بلندمدت بلندمدت بلندمدت
عدم شکل‌گیری سرمایه اجتماعی	جابه‌جایی مداوم جمعیت فقدان تعامل مناسب میان مردم و با نهادهای خدماتی و دولتی یکدست شدن جمعیت و تراکم فقر	بروز تنش در روابط همسایگی زوال کنترل اجتماعی غیررسمی افزایش جرم و بزهکاری فقدان احساس امنیت در شهروندان	متوسط متوسط متوسط	بلندمدت بلندمدت بلندمدت

بلندمدت بلندمدت بلندمدت	زیاد متوسط متوسط	عدم تحقق عدالت اجتماعی شکل‌گیری گتوهای شهری افزایش مهاجرت به شهر شکل‌گیری فضاهای بی‌دفاع شهری	تراکم خانواده‌های کم درآمد در مجتمع‌های مسکونی عدم سرمایه‌گذاری برای نگهداری زوال فیزیکی محیط طرده اجتماعی	باز تولید فقر
-------------------------------	------------------------	--	---	---------------

۱. سناریو خوش بینانه

اما در سناریوی خوش‌بینانه، فرض بر این است که وعده‌های دولت تحقق یافته و این سیاست اجتماعی به تمامی اهداف مورد نظر خود دست یابد. ایجاد امکان خانه‌دار شدن برای تمامی خانواده‌ها که مهم‌ترین هدف این سیاست است می‌تواند نقش مهمی در بهبود کیفیت زندگی مردم داشته و در کاهش نابرابری‌های اجتماعی بسیار مؤثر باشد. خانه‌دار شدن گروه‌های درآمدی متوسط و پایین این امکان را برای آنها فراهم می‌کند که بتوانند در آینده از فرصت‌های ارتقای اجتماعی و فاصله گرفتن از خط فقر بهره‌مند شوند. لذا با توجه به این شرایط انواع تأثیرات در سناریوی خوش‌بینانه در جدول زیر آمده است.

جدول ۶-۶- انواع تأثیرات وارده در سناریوی خوش‌بینانه

تأثیر	علت	نتیجه تأثیر	شدت	طول دوره تأثیر
افزایش اعتماد عمومی به نظام	اجرای موفق سیاست‌های اجتماعی مسکن اجرای موفق وعده‌های دولت خانه‌دار شدن بخش قابل توجهی از مردم	ایجاد امید و نشاط در بین مردم جامعه افزایش نرخ مشارکت سیاسی بهبود جایگاه نظام در میان مردم شکل‌گیری سرمایه اجتماعی اعتماد به نهادهای مشارکتی مانند تعاونی‌ها	زیاد متوسط متوسط متوسط متوسط	بلندمدت کوتاه‌مدت بلندمدت بلندمدت بلندمدت
جذب جمعیت شهرهای بزرگ	کیفیت بالای زندگی در مناطق احداث شده دسترسی مناسب به خدمات و امکانات ایجاد فرصت مناسب برای اشتغال	جذابیت شهرهای جدید برای طبقه متوسط کاهش بار جمعیتی کلانشهرها تخصیص متوازن خدمات و امکانات سرمایه‌گذاری مجدد و رونق شهرهای جدید اصلاح روند شهرنشینی در کشور تنوع گروه‌های درآمدی ساکن در	زیاد متوسط متوسط متوسط کم متوسط	بلندمدت کوتاه مدت کوتاه مدت بلندمدت کوتاه مدت بلندمدت

		شهرهای جدید		
بلندمدت	متوسط	توسعه ملی	خانه‌دار شدن گروه‌های کم درآمد	تحقق عدالت اجتماعی
بلندمدت	متوسط	بهبود سرانه‌های کشور از منظر توسعه‌ی انسانی	ایجاد فرصت فاصله گرفتن از خط فقر	
بلندمدت	متوسط	بهبود جایگاه ایران در منطقه	برساخت ذهنی مثبت از شهرهای جدید	
			ایجاد فرصت برای نسل‌های آتی	
			برای زندگی با کرامت	

اما با توجه به موارد بالا، سناریوی واقع بینانه بر اساس وضعیت در کوتاه‌مدت و بلندمدت تدوین شده است. مهمترین مسائل مرتبط با پروژه‌ی مسکن مهر با در نظر گرفتن موارد مطرح شده در این تحقیق به صورت زیر خواهد بود.

۲. سناریوی واقع گرایانه برای کوتاه مدت

در کوتاه مدت، پروژه مسکن مهر با مشکلات متعددی روبروست. محدودیت مالی در سرمایه گذاری و مکان یابی پروژه‌ها باعث شده است تا عملاً این پروژه با عدم تقاضای کافی روبرو باشد. این وضعیت باعث بروز مشکلات متعددی برای مسئولان دولتی و بخش خصوصی دخیل در ساخت پروژه شده است که نهایتاً برای جذب جمعیت به شیوه‌های مختلف متوسل شده است. اما آنچه به طور مشخص در اینجا مورد توجه است، وضعیت و شرایط زندگی برای افرادی است که در کوتاه مدت در واحدهای ساخته شده ساکن خواهند شد. با توجه به محدودیت‌های موجود، امکان تحقق جمعیت پیش‌بینی شده در کوتاه مدت وجود ندارد و باید انتظار داشت بخش محدودی از واحدها به بهره‌برداری برسد. اگرچه گستردگی پروژه مسکن مهر باعث شده تا شرایط هر یک از شهرها و شهرک‌های جدید متفاوت باشد اما در نگاه کلی می‌توان به موارد زیر در سناریوی واقع بینانه در کوتاه مدت اشاره کرد:

۱. رضایت از واحد مسکونی

الف. با توجه به نوساز بودن واحدها، در کوتاه مدت رضایت نسبی ساکنین از سازه واحدها محتمل است.
 ب. با توجه به اینکه تأمین بخشی از تأسیسات داخلی به عهده ساکنین است، در صورتی که ساکنین توانایی مالی آن را نداشته باشند، زندگی در این واحدها با مشکلاتی همراه خواهد بود.

پ. نبود یا کمبود آب هم بر تقاضای سکونت اثر دارد و هم در زمان استقرار جمعیت از منابع نارضایتی از مسکن و محله خواهد شد. همچنین احتمال دارد این وضعیت بر سطح بهداشت افراد و محله تاثیرات منفی بگذارد.

ت. نوساز بودن خانه‌ها و تأسیسات، ناچیز بودن هزینه‌های نگهداری را به دنبال خواهد داشت و احتمال بروز تنش میان ساکنان مجتمع‌ها بسیار اندک است. اما هزینه های مصرفی می تواند به منبع تنش بدل شود زیرا مثلاً هزینه آسانسور از سوی ساکنان طبقه همکف پرداخت نمی شود.

۲. رضایت از محیط زیست

الف. با توجه به کمبود منابع آبی و نیز نحوه سازمان‌یابی فضایی واحدهای مسکونی، این مناطق با کمبود فضای سبز و فضاهای تفریحی مواجه خواهند شد.

با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و زیست محیطی کشور، تأمین فضای سبز کافی برای این شهرها هزینه‌ی بالایی داشته و معمولاً در اولویت قرار نمی‌گیرد.

ب. نوع فضاهای با توجه به جدید بودن محل و طراحی شده بودن آنها سطح قابل قبولی از رضایت سیمای ظاهری را به همراه خواهد داشت. اما فاصله میان واحدها و در نظر نگرفتن پارکینگ برای واحدها می تواند به تنش هایی منجر شود. البته این وضعیت منوط به پایان وضعیت کارگاهی و بهره برداری کامل مجتمع‌هاست.

۳. امنیت

الف. با توجه به اینکه در کوتاه مدت، تعداد واحدهای خالی زیاد است شکل‌گیری کنترل اجتماعی غیررسمی ممکن نیست و لذا حضور محسوس‌تر نیروی‌های انتظامی برای حفظ امنیت لازم است.

ب. با توجه به اینکه در شهرها بخش‌هایی هنوز در مرحله‌ی کارگاهی است، حضور افراد غریبه و یا کارگران محلی می‌تواند عامل ناامنی در محیط باشد.

پ. عدم تحقق جمعیت و کم تردد بودن فضاهای شهری خصوصاً در شب، عامل ایجاد فضاهای بی‌دفاع شهری و افزایش احتمال ناامنی است.

ت. نیاز به خدمات قضایی و انتظامی به دلایل متعدد مثل تنش و منازعه میان ساکنان، پایین بودن امنیت،

آسیب‌های اجتماعی ناشی از نبود فرصت‌های شغلی، کمبود فضاهای فرهنگی و فراغتی و مانند آن

۴. دسترسی به خدمات

الف. در کوتاه مدت امکان ارائه خدمات آموزشی و بهداشتی شامل مدرسه و بیمارستان وجود نخواهد داشت.

ساکنان اولیه احتمالاً مجبور خواهند بود برای دسترسی به این خدمات به شهرهای مجاور مراجعه کنند.

ب. خدمات تجاری و رفاهی احتمالاً در حد رفع نیازهای اولیه و طی مسافت زیاد در شهر است. با توجه به اینکه در

فازهای اولیه سکونت، امکان تأسیس واحدهای ارائه خدمات تجاری مقرون به صرفه نیست، ساکنان با دشواریهای

زیادی برای دسترسی به خدمات روبرو خواهند بود.

پ. فقدان خدمات، این شهرها را مکانهایی بی‌روح و مرده خواهد کرد که بسیاری از سکنه ترجیح می‌دهند در

اوقات فراغت به کلانشهرها و شهرهای بزرگ مجاور مراجعه کنند.

ت. خدمات شهرداری‌ها شامل نظافت معابر و جمع‌آوری زباله قابل انجام است.

۵. پایداری جمعیت

الف. ساکنان اولیه از متقاضیانی خواهند بود که به هر دلیل مترصد اولین فرصت برای اسکان در واحدهای ساخته

شده‌اند. بنابراین در فازهای اولیه اسکان، صرفاً با سکونت متقاضیان روبرو خواهیم بود.

ب. امید به آینده و بهبود وضعیت همراه با وعده‌های احتمالی مسئولین محلی باعث می‌شود بسیاری به آینده‌ی

وضعیت خود در این مناطق امیدوار باشند.

۶. پایداری سیاسی

الف. شوق خانه‌دار شدن برای بسیاری از افراد عاملی برای خوش‌بینی به آینده و اعتماد به مسئولان دولتی است.

ب. احتمال بروز برخی مراجعات جمعی به ادارات و نهادهای مربوطه برای شکایت از کمبودها متصور است.

۳. سناریوی واقع‌گرایانه برای بلند مدت

منظور از بلندمدت در اینجا وضعیتی است که گروه‌های مختلف در واحدها ساکن شده و عملاً ظرفیت واحدها تا حد زیادی پر شده است. شهرها از حالت کارگاهی خارج شده و زندگی عادی در آنها جریان دارد. لذا در این بخش بیشتر پیش‌بینی‌هایی در خصوص آینده‌ی پروژه مطرح می‌شود که می‌تواند مربوط به دو یا سه دهه‌ی آینده باشد.

۱. رضایت از واحد مسکونی

الف. با توجه به اینکه این شهرها عمدتاً مورد توجه گروه‌های کم درآمد خواهد بود، سرمایه‌گذاری مجدد و بازسازی کمتر صورت گرفته و به تدریج زوال فیزیکی ساختمان‌ها، سریع‌تر از نمونه‌های مشابه در مناطق نسبتاً مرفه شهری، آغاز می‌شود.

ب. گذر زمان و استهلاک ساختمان‌ها، هزینه‌ی نگهداری واحدها را بالا برده و این امر سبب بروز تنش‌هایی میان ساکنان مجتمع‌ها خواهد شد.

۲. رضایت از محیط زیست

الف. خارج شدن شهرها از حالت کارگاهی و جریان گرفتن زندگی، سیمای شهری مناطق احداث شده را بهبود بخشیده و در ابتدا رضایت بیشتری نسبت به محیط ایجاد می‌کند.

ب. با بالا رفتن استهلاک مجتمع‌ها و عدم نگهداری مناسب آنها، زوال فیزیکی ساختمان‌ها شهرک را به مناطق بدمنظره تبدیل کرده و به تدریج از میزان رضایت کاسته می‌شود.

۳. امنیت

الف. سکونت افراد در واحدها و جریان زندگی در بیشتر اوقات شبانه روز در فضاهای عمومی، به کاهش فضاهای بی دفاع شهری منجر می‌شود.

ب. تراکم جمعیت و فقر عامل مهمی برای افزایش میزان بزهکاری و خرابکاری نوجوانان و جوانان است.

پ. ارزان قیمت بودن واحدهای مسکونی در این مناطق، فقدان کنترل اجتماعی غیررسمی و تحرک دائم جمعیت عاملی برای افزایش جرم و بزهکاری خواهد بود.

۴. دسترسی به خدمات

- الف. خدمات آموزشی و بهداشتی به تدریج شکل می‌گیرند. لیکن احتمالاً کیفیت مناسبی نسبت به خدمات شهرهای بزرگ نداشته و عملاً رفت و آمد مهاجرت افراد به کلانشهرها را قطع نخواهد کرد.
- ب. خدمات تجاری و رفاهی نیز در این شهرها با خدمات مشابه در کلانشهرها فاصله خواهد داشت.
- ت. عدم وجود خدمات و تأسیسات شهری در حد استاندارد، عاملی برای تداوم عدم جذابیت این واحدها برای گروه‌های درآمدی متوسط خواهد بود.
- ث. فقدان خدمات عاملی برای تقویت این نگرش ذهنی خواهد بود که مسکن مهر، مسکن فقر است. این مسأله به همراه زوال فیزیکی محیط، منجر به بازتولید فقر و تداوم نابرابری خواهد شد.

۵. پایداری جمعیت

- الف. با توجه به کیفیت پایین زندگی در این شهرها نسبت به کلانشهرها و شهرهای بزرگ، و ناامیدی نسبت به بهبود وضعیت، افراد ترجیح خواهند داد در اولین فرصت به شهرها بازگردند.
- ب. بسیاری از سکنه‌ی این شهرها، اجاره نشین خواهند بود که به دلیل سطح پایین اجاره نسبت به شهر، در این مناطق ساکن شده‌اند.
- ت. افزایش نسبت اجاره نشین‌ها به مالکین، به روند استهلاک و زوال فیزیکی واحدها و محله‌ها خواهد افزود.
- ث. سطح پایین اجاره، این مناطق را برای مهاجرین روستایی جذاب خواهد کرد.

۶. پایداری سیاسی

- الف. با کاهش سهم متقاضیان اولیه در میان ساکنین شهرها، انتظارات نسبت به تحقق وعده‌های اولیه کاهش خواهد یافت.
- ب. تجمع گروه‌های کم درآمد در این مناطق پتانسیلی برای اقدامات جمعی و آشوب‌های شهری است.
- پ. تقاضا برای دستیابی به مالکیت زمین می‌تواند به بحرانی اجتماعی بدل شود.

۶-۸- جمع بندی

با وجود اهداف عالي اجتماعي و اقتصادي توجه كافي به عوامل يا نيروهاي اقتصادي، اجتماعي، زيست بوم و فرهنگي مربوطه كه از اركان هاي شكل گيري هر سكونتگاهي است، نشده است. ساخت و سازها تا كنون محدود به ساخت واحد مسكوني و خيابان كشي شده و محيط مسكوني كه جاذب افراد براي زندگي باشد ايجاد نشده است. حال آن كه "شهر تنها مجموعه اي از واحدهاي مسكوني و خيابان هاي مابين آنها نيست" و اگر خدمات مورد نياز محيط مسكوني تامين نشود مجموعه مسكوني با مشكلات زيادي روبرو مي گردد كه بسته به ميزان تامين خدمات و نوع آن، از خالي ماندن مجموعه تا نارضائتي ساكنان آن متغير است و هر يك تبعات خاص خود را دارد. در حالي كه اين امكان وجود دارد با رفع موانع موجود و كاستي ها، بتوان به سكونتگاهي با سطح بالايي از كيفيت زندگي و شرايط مطلوب اقتصادي و اجتماعي دست يافت. به دليل عدم تامين نيازهاي كمى مسكن و محيط مسكوني، نيازهاي كيفي كه ضامن بقاء سكونتگاه هاي انساني است نيز برآورده نمي گردد و با افت كيفيت فضاهاي شهري و مدني در مجموعه اي ساخته شده روبرو خواهيم شد و در صورت تامين خدمات مورد نياز محيط مسكوني و شرايط اوليه رفاه شهروندان نيز، شهرك يا مجموعه مسكوني به عنوان قمر نقش ايفا مي كند و ساكنان در پي اشتغال به جابجايي هاي آونگي روزانه با مادر شهر روي خواهند آورد. ولي اگر خدمات مورد نياز محيط مسكوني و امكانات اشتغال درون محدوده و يا در نزديكي آن ايجاد شود، شهرك يا مجموعه مسكوني بصورت خوداتكاء عمل مي نمايد.

در صورت ادامه روند كنوني ساخت و سازها و عدم اصلاح در برنامه ريزي فضائي طرح مسكن مهر، سه سناريو محتمل در انتظار اين طرح خواهد بود:

۱. سناريو بدبينانه: خالي از سكه ماندن و زمينه موج بزرگ مهاجرت روستائيان به شهرها به ويژه در مناطق و استانهاي توسعه يافته

اگر روندی كه توسعه ساخت و سازهاي پروژه هاي مسكن مهر طی مي كند ادامه يابد و كمكان توجهي به تامين خدمات و ساير مايحتاج و نيازهاي مردم در يك محيط مسكوني نشود و صرفا واحد مسكوني توليد گردد، مجموعه هاي وسيع ساخته شده، تقريبا خالي از سكه مي شود و تنها اقشار اجتماعي خاصي و بنا به اجبار و به گونه اي موقتي ساكن مي گردند و انصراف فزاينده متقاضيان به وجود خواهد آمد. تاخير در ايجاد زير ساخت هاي ضروري (آب، برق، مخابرات، حمل و نقل و...) و تاسيسات روساختي (خدمات فرهنگي، آموزشي، بهداشتي، فضايي،

امنیتی و انتظامی و...) زمینه تبدیل زندگی در مجموعه ها را به نوعی آلونک نشینی فراهم خواهد آورد که این مورد همسو با فقر شهری، پیامدهای گسترده اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی را سبب خواهد شد.

مورد استفاده قرار نگرفتن بناها نیز خود باعث فرسودگی فعالیتی و به مرور زمان فرسودگی کالبدی پروژه های مسکن مهر می شود و فضاهای رهاشده موجود به فضاهای ناامن و غیرقابل دفاع تبدیل خواهد شد. مواردی که منشاء بروز انواع نا به هنجاری های اجتماعی بوده و موجب تخریب تدریجی مجموعه های ساخته شده و ساخت و سازهای وسیع عاری از محیط شهری خواهد شد.

۲. سناریو واقع گرایانه: تبدیل به محله ها و شهرک های اقماری برای شهرهای بزرگ و کلان شهرها به ویژه کلان شهر تهران

در صورت تامین شرایط و ایجاد محیط مسکونی شامل ارائه خدمات تجاری، آموزشی، فرهنگی، تفریحی، ورزشی و...، جذب جمعیت و سکونت تحقق می یابد، اما بدلیل فقدان اشتغال و فقدان کانون فعالیتی در درون محدوده، جابجایی روزانه و حرکت آونگی ساکنان با شهر مادر روی خواهد داد که علاوه بر صرف هزینه های اقتصادی و نیروهای انسانی ناشی از این جابجایی، تعادل جمعیتی روز و شب در مجموعه بر هم خورده و منجر به ناامنی برای ساکنان در طول روز می گردد. سختی رفت و آمد روزانه نیز باعث نارضایتی آنان و ترک محل در اولین فرصت و مهاجرت به مکانی نزدیک تر به کانون فعالیتی خود می شود. گریز و جایگزینی مداوم توسط ساکنان متفاوت باعث می شود که حس تعلق لازم برای تحقق مشارکت آنان در ایجاد فضای شهری و زندگی مدنی به وجود نیاید، عدم تلاش در دادن رنگ تعلق به محیط زندگی خود باعث خلای در تامین نیاز نمادین و نشانه ای ساکنان می گردد و افت کیفیت فضاهای شهری موجود و تخریب آن در بلند مدت را در پی خواهد داشت و مجموعه های ساخته شده عمدتا میل به هنجارها و رفتارهای حاشیه نشینی با همه تبعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی آن خواهند نمود.

۳. سناریو خوش بینانه: شکل گیری مراکز سکونتی و مجموعه های خود اتکا

در صورتی که خدمات شهری مورد نیاز ساکنان و اشتغال به عنوان عاملی برای ادامه زندگی، در محوطه های جدید مسکن مهر و یا در نزدیکی آن تامین گردد، با علاقه مند شدن افراد برای سکونت در مجموعه ها، پایایی و بقای آن ها فراهم خواهد شد و مکانی برای زندگی شهری به وجود خواهد آمد. این عوامل در جهت رشد و حرکت به سمت پایداری از جهات مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... بسیار تاثیر گذار می باشد. ساخت و راه اندازی خدمات شهری علاوه بر ایجاد کار برای ساکنان، عاملی برای جذب جمعیت و بهره گیری از مشارکت بیشتر افراد و تامین امنیت و نیازهای گوناگون افراد می باشد و تمایل و تداوم برای زندگی در چنین مکان هایی برای افراد بیشتر می باشد. اشتغال به عنوان مهمترین عامل در جذب جمعیت به مکان های مختلف، از اهمیت فراوان برخوردار است. در صورتی که ساکنان در محل زندگی خود و یا در نزدیکی آن مشغول به کار باشند و از نظر دسترسی به محل کار دچار مشکل نباشند، به عبارتی دارای دسترسی مناسب و راحت باشند، شهر به سمت خود اتکایی پیش می رود و حس رضایت ساکنان و امید به زندگی ارتقاء خواهد یافت. مواردی که سبب به وجود آمدن حس تعلق به محل زندگی خود و در نهایت پایداری در تمام زمینه ها می گردد. برای تحقق این سناریو به نظر می رسد که لازم است از ساخت و سازهای جدید خودداری شده و بقیه اعتبارات طرح برای ساماندهی محیط مسکونی و ارتقاء کیفیت زندگی شهری، در مجموعه های ساخته شده به کار گرفته شود.

با در پیش رو داشتن هر سه سناریو نارسائی واحد مسکونی به لحاظ امکانات مورد نیاز خانوار، به خصوص برای خانوارهای دارای سابقه چند ساله و دارای فرزند و یا فرزندان خردسال و نوجوان واضح است که سرریز بخش قابل توجهی از نیازهای حرکتی روزانه به بیرون واحد مسکونی، در کنار کسری مشهود سهم واحد مسکونی از زمین اختصاص یافته، ارتقاء کیفیت محوطه های در اختیار را -که از مهمترین عوامل "محیط مسکونی" در کنار سایر خدمات مورد نیاز و تامین کننده نیازهای عاطفی و ارتباطی است- بسیار مهم و اثرگذار می کند

بطور اجمالی و براساس بازخوانی تجارب مشابه (به ویژه تجارب شهرهای جدید) و وضعیت کنونی طرح مسکن

مهر، می توان فهرست پیامدهای احتمالی مسکن مهر را در گزاره های زیر خلاصه کرد:

- با توجه به محدودیت های مالی دولت و مشاهده پیشرفت های کنونی طرح در مناطق مختلف، به نظر می رسد بسیاری از شهرها و شهرک های جدید با مشکلات متعدد از نظر خدمات و تاسیسات شهری روبرو باشند. این مساله با توجه به تجربه شهرهای جدید نیز قابل پیش بینی است.
- مناطق ایجاد شده از آنجا که نمی توانند منبع اشتغال مستقلی داشته باشند، عملاً بصورت شهرها و شهرک های اقماری برای شهرهای بزرگ شکل می گیرند. تجربه شهرهای جدید هم نشان می دهد بسیاری از سکنه روزانه بین محل زندگی و شهر بزرگ در رفت و آمدند.
- افزایش روند مهاجرت به سوی شهرهای بزرگ و کلانشهرها از نتایج احتمالی این طرح خواهد بود. توجه به الگوی مهاجرپذیری کلانشهرها و ویژگی های شهرهای جدید از نظر جذابیت برای زندگی تایید کننده این مدعاست.
- با توجه به اینکه انتظار می رود، ساکنان مجتمع های مسکونی ایجاد شده، از اقشار کم درآمد جامعه باشند، سرمایه اجتماعی بعنوان یک مولفه اصلی برای مدیریت موفق مجتمع های مسکونی و محله ها ضروری است. دولت و نهادهای خدماتی نقش تعیین کننده ای در ایجاد چنین سرمایه ای دارند.
- تجمع اقشار کم درآمد همواره با خود ترس از تراکم جرم و بزهکاری خاص طبقات پایین را به همراه دارد. تجربه کشورهای مختلف خصوصاً در حوزه مسکن اجتماعی نشان دهنده فقدان کنترل اجتماعی غیر رسمی و کارایی جمعی ساکنین برای کنترل محیط زندگی آنهاست.
- عدم تحقق وعده های مسئولان دولتی در مورد مسکن مهر، یاس و سرخوردگی را در بین متقاضیان به دنبال خواهد داشت. بسیاری از متقاضیان، تمام سرمایه زندگی خود را در این طرح صرف کرده اند و ناکامی آنها، احساس بی اعتمادی نسبت به دولت و نظام را به دنبال خواهد داشت.
- فراهم نشدن خدمات امکانات ضروری زندگی برای ساکنان این شهرها، با اصل عدالت اجتماعی در تعارض است. در نظر گرفتن طرح مسکن مهر از دریچه محدود تهیه مسکن و نادیده گرفتن ضروریات حیات جمعی، محرومیت ساکنان را از یک زندگی شرافتمندانه به دنبال خواهد داشت.

- مالکیت زمین برای احساس امنیت وجودی بسیاری از مردم ضروری است. عدم واگذاری مالکیت زمین، در بلندمدت به یکی از دغدغه های ساکنان بدل شده و می تواند به بحرانی برای دولت تبدیل شود.

پیوست ها

پیوست شماره ۱:

سیر تاریخی برنامه ها و سیاست های تامین مسکن برای

گروه های کم درآمد در ایران

هم چنان که در فصل اول این گزارش (اهمیت و ضرورت ارزیابی طرح مسکن مهر) گفته شد، این طرح هم از حیث مالی و اقتصادی و هم فیزیکی و کالبدی و هم توزیع جغرافیائی، بزرگ ترین (ونه اولین) طرح تولید و عرضه مسکن بطور متمرکز در تاریخ برنامه ریزی و سیاستگذاری ایران بشمار می رود. مروری بر برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، حاکی از بیش از ۶۰ سال برنامه ریزی و سیاستگذاری دولتی برای تأمین مسکن به ویژه برای گروه های کم درآمد بوده است و با گسترش شهرنشینی و تعمیق و پیچیدگی ابعاد آن، سیاست های تامین مسکن هم تحول زیادی یافته است و کثرت و تنوع و سیر تحول قوانین و مقررات وضع شده را می‌توان شاخصی برای آن دانست. تأمین مسکن، فرآیند بسیار پیچیده‌ای است که مراحل گوناگونی از برنامه‌ریزی و شروع تا بهره‌برداری و خدمات پس از فروش ادامه می‌یابد. بررسی برنامه‌های توسعه و عمرانی کشور، از این دیدگاه، می‌تواند کمی و کاستی‌های بخش مسکن را و دلایل آن را بازگو نماید.

مرور برنامه و سیاست های اجرا شده در شش دهه اخیر و بررسی مسائل بنیادی، ضرورت ها و نیز رویکردهای حل مساله و نیز روش های اجرائی استفاده شده برای حل مشکل مسکن گروه های کم درآمد، می‌تواند دربردارنده تجارب

روشن از آثار و پیامدهای سیاست های اجرا شده و نیز معیاری برای ارزیابی و امکان سنجی سیاست های جدید باشد. این سیاست ها مفاهیم کلیدی و الگوهای محوری متعدد و متنوعی چون مسکن کوچک، مسکن ارزان، مسکن دست یافتنی، مسکن اجتماعی و را همراه داشته اند. هم چنین "مسکن کوچک"، با عناوین مختلف همواره در برنامه های کشور سر فصلی اساسی را به خود اختصاص داده است. به عنوان مثال "مسکن ارزان قیمت" مطرح شده در برنامه های عمرانی اولیه، همان مسکن کوچک است، چرا که با توجه به ثابت بودن هزینه ساخت و روش های اجرا و ... مهمترین عامل ارزان بودن زمین، محدودیت متراژ و لذا کوچک بودن است. همچنین تعبیر دیگری مانند الگوی مصرف مسکن، الگوی مسکن استیجار و بسیاری مفاهیم دیگری که با هدف کوچک شدن مسکن و یا افزایش سهم تسهیلات در ساخت مسکن مطرح شده است، همگی از جنس مسکن کوچک می باشد که در طی این مطالعه، سعی می شود مفاهیم و جنبه های متفاوت آن مورد بررسی قرار گیرد.

بر اساس شواهد بسیار، مشکل مسکن همواره به صورت نگران کننده ای در جامعه ایران تداوم یافته و ابعاد پیچیده تری یافته است و ظاهراً هنوز تا حل مساله مسکن راه درازی باقی مانده است. مطالعات عدم موفقیت مسکن در ایران دلایل متعددی از جمله عدم شناخت صورت مسئله از دیدگاه فرهنگی، اجتماعی و سنت سکونت و نیازهای جامعه ایرانی و ارائه راه حل های تیپ مانند الگوی ۵۵ متر استیجار بر شمرده اند. همچنین بسیاری از مطالعات در این خصوص به عدم هماهنگی در ارگان ها و سازمان های برنامه ریز و مجری در تأمین مسکن اشاره کرده اند. در این مطالعه مبحث "مسکن کوچک" با تعریفی که در مقدمه ذکر شد در برنامه های عمرانی و توسعه کشور، ریشه یابی شده و تلاش می گردد علاوه بر تحلیل عوامل تولید مسکن، به شناسایی فرصت هایی ایجاد کننده "کوچک سازی مسکن" بپردازد.

هدف اصلی این بخش از مطالعه بررسی مسکن برنامه ریزی شده در برنامه های توسعه عمرانی با محوریت تامین مسکن برای گروه های کم درآمد (مسکن کوچک) به صورت تحلیلی و به نحوی است که بتواند نحوه نگرش برنامه ها به مسکن کوچک را مشخص سازد و نیز الزامات و ضرورت هایی که به ایده مسکن کوچک منجر شده است را شناسایی نماید. عمده منابع مورد استفاده در این نوشتار، اسناد رسمی و قوانین و برنامه های عمرانی و توسعه کشور می باشد که به صورت مستندات برنامه و یا قوانین آن تدوین و انتشار یافته و در برخی موارد، ارزیابی های برنامه ها نیز مورد استفاده واقع شده است.

۱- بررسی برنامه ها در دوران قبل از انقلاب

مسکن در ایران، پس از فروپاشی خانوار گسترده و با یک فاصله زمانی معنی‌دار که ناشی از عقب ماندگی صنعتی بود، تبدیل به "مسأله" شد. با گسترش ارتباطات جهانی، برنامه ریزی برای حل "مسأله مسکن" نیز از طریق کشورهای صنعتی، به سایر کشورها و از جمله ایران وارد شد. لذا اقداماتی مانند دخالت مستقیم در تأمین مسکن و یا وضع قوانین و سیاست ها که از سوی دولت ها در سایر نقاط دنیا برای حل مشکل مسکن ارائه شده بود در اینجا نیز کمابیش هرچند با تاخیر یا نقص صورت گرفت.

با این وجود آنچه از همان ابتدای تشکیل سازمان برنامه و تدوین اولین برنامه عمرانی شاهد آن هستیم، سردرگمی و تداخل دائمی میان این رویکردها در سر فصل‌های اقدامات دولت است. به عبارت دقیقتر همواره شاهد این بوده ایم که "وضع قوانین و سیاست ها" غالباً ابزاری بوده برای سامان دادن به "اقدامات دولت ها برای حل مسأله مسکن".

نام برنامه	برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)
مسائل	بحران‌های ناشی از ملی شده نفت و کودتای ۲۸ مردادماه اقتصاد جنگ زده ناشی از جنگ جهانی دوم هجوم بی سابقه به تهران به ویژه لغو قانون الزام به اخذ جواز برای مهاجرت بین شهرها (سوم شهریور ۱۳۲۰). درآمد ارزی نامناسب و تکیه بر استقراض از بانک بین‌المللی توسعه و ترمیم. نوپایی و تازگی مفهوم برنامه‌ریزی در کشور.
اهداف	ارتقاء سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضعیت معیشت مردم.
سیاست‌ها	مداخله مستقیم دولت و نهادها در ساخت خانه‌های ارزان قیمت (تأمین مسکن) در اقساط بلندمدت.
برنامه‌ها	واگذاری زمین و اراضی موات از سوی دولت به بانک ساختمانی و متعاقب آن اقشار هدف. ایده‌گیری از معماری ایرانی و جهانی در تهیه نقشه‌های یک، دو و سه خوابه برای ساخت مسکن در مقابل اخذ هزینه چاپ (مانند نارمک یا کوی ۳۰ تیر - ۱۳۳۲) پیش‌بینی مراکز خدماتی (ورزشگاه، پارک و ...) مانند نازی‌آباد. تأمین مصالح برای ساخت خانه در شهرک‌ها از سوی بانک ساختمانی و تأسیس کارخانه مصالح ساختمانی و تکیه بر مصالح ساختمانی وارداتی. استفاده عمده از دانش فنی غیرایرانی. اعطای تسهیلات بلندمدت از سوی بانک ساختمانی برای اقشار کم درآمد. قرار دادن عنوان ساختمان خانه‌های ارزان به عنوان زیربخشی از بخش امور اجتماعی در قانون برنامه. ایجاد سازمان برنامه تشکیل بانک ساختمانی با سرمایه وزارت کشاورزی و شرکت بیمه ایران طی دوران مصدق تلاش دولت برای ساخت مسکن بر پایه تجارت قبلی از جمله کوی ۳۰ تیر (نارمک) و نازی‌آباد. ارائه خدمات زیربنایی به خانه‌ها پس از تحویل بکارگیری روش سنتی ساخت با اصول و معیارهای فنی

ضرورت‌ها	گسترش بی‌سابقه "جمعیت شهری" و نیاز به مسکن افزایش "اجاره بها" به دلیل محدودیت عرضه مسکن و تلاش برای رفع آن از طریق ساخت مسکن دولتی.
ملاحظات	گرچه از نظر اعتبار، برنامه ای صرفاً کاربردی جهت هزینه کردن اعتبارات کشور و بدون توجه عمیق به مسائل اجتماعی، فرهنگی و ... می باشد، لیکن به دلیل همان بحران حاشیه‌نشینی، ساختمان "خانه‌های ارزان قیمت" دارای ردیفی اعتباری شد. حاصل این برنامه احداث کوی‌ها و شهرک‌های مخصوص حاشیه‌نشینان از جمله چهارصد دستگاه می‌باشد. طی این برنامه، دولت دخالت تمام و کمال در امور اجرائی خانه سازی داشته و این دخالت تا به حدی است که شهرداری‌ها نیز - که قاعدتاً می‌بایست دست اندرکار ارائه خدمات شهر و مدیریت شهری باشند - مستقیماً درگیر خانه سازی شده‌اند. (مانند کوی چهارصد دستگاه در میدان ژاله - ۱۳۲۴) مفاهیم خانه‌های ساخته شده طی آن دوران - به صورت واقعی تری مفهوم "خانه کوچک" را ارائه می دهند. گرچه خانه‌های ساخته شده، عمدتاً مخصوص اقشار کم درآمد و ضعیف اجتماعی می‌باشد، لیکن به دلیل وجود تکنولوژی و مصالح محدود و معین چه در ساختمانهای ارزان قیمت و چه در سایر واحدهای مسکونی، تنها عامل کاهش قیمت در خانه ها، متراژ کوچک خانه ها، قیمت پایین زمین و متراژ کم عرصه ها می‌باشد.

نام برنامه	برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)
مسایل	بهبود درآمد ارزی کشور عدم آشنایی با برنامه‌ریزی و مبانی آن ناهماهنگی میان تأثیرات عمرانی برنامه‌ها سنن و آداب اجتماعی افزایش بی‌رویه مسکن به دلیل رشد شهرنشینی گسترش حاشیه‌نشینی به دلیل رشد بورس بازی زمین و رشد حاشیه‌نشینی کمبود مهندسين، مشاورين و پيمانكاران زبده
اهداف	توسعه اقتصادی با تکیه بر استفاده از منابع موجود در مناطق مستعد ارتقاء سطح زندگی افراد از طریق هر نوع عملیات عمرانی در کشور بهبود وضعیت معیشت و کاهش هزینه زندگی
سیاستها	اولویت دادن به طرح‌های عمرانی شهری استفاده از مهندسين، مشاورين و پيمانكاران داخلی در حد امکان و تکیه بر ورود دانش از مشاورين و پيمانكاران خارجی احداث مسکن ارزان قیمت برای اسکان اقشار کم درآمد، حاشیه‌نشینان و گودنشینان واگذاری زمین به تعاونی‌های ادارات جهت احداث مسکن گروه‌های خاص (کارمندان، کارگران و ...)
برنامه ها	واگذاری مستقیم زمین از سوی دولت به خریداران (مانند یوسف‌آباد) و نیز از طریق واگذاری اراضی موات اطراف تهران به بانک ساختمانی رویکرد به طراحی بر مبنای الگوهای غربی در کوچک سازی (از جمله جداسازی رختشویخانه از خانه و ...) مانند ۱۴۴ واحدی نازی آباد. طراحی توسط مهندسين خارجی بر مبنای ایده‌های غربی (۲۰۴ واحد کارگری در اصفهان) تأمین مصالح از سوی دولت و تکیه بر مصالح وارداتی رویکرد به استفاده از دانش فنی مهندسين، مشاورين و پيمانكاران ایرانی در کنار استفاده از پيمانكاران غیرایرانی ارائه تسهیلات از سوی دولت و از طریق بانک ساختمانی

آغاز به کار سازمان خانه‌سازی وزارت دارایی (۱۳۳۸) و سازمان‌ها و شرکت‌های تعاونی دولتی برای احداث ساختمان و مسکن. احداث کوی‌های مسکونی ارزان قیمت از جمله آپارتمانهای کارگری (۲۰۴ واحدی در اصفهان) و مسکن ارزان قیمت سیل‌زدگان احداث کوی‌های مسکونی برای کارمندان (۱۰۰۰ واحدی کوی کن) و اقشار خاص (۱۴۴ واحدی نازی‌آباد برای پاسبانان) تأمین خدمات زیربنایی متناسب با مجموعه‌ها هم‌زمان با احداث بکارگیری دانش فنی روز عمدتاً غربی در ساخت مجموعه‌ها از سوی بانک ساختمانی شکل‌گیری زمینه ساخت به صورت بساز و بفروشی به منظور صرفه‌جویی در هزینه‌ها در بازار ساخت مسکن آزاد. تلاش برای استفاده از دانش و تجارب ایرانی.	
گسترش حاشیه‌نشینی شهرها و "افزایش جمعیت شهرها". تغییر در "مناسبات اجتماعی" ناشی از رشد شهر. تأثیرات ناشی از گسترش خدمات عمرانی بر "آداب و سنن فرهنگی" و کنش و واکنش میان آنها. با عدم تناسب میان "عرضه و تقاضای مسکن" و ازدیاد تقاضا و لذا تحمل هزینه زیاد به مستأجران و سود سرشار مالکین. گسترش و "رشد بی سابقه شهری" به ویژه بواسطه بورس‌بازی زمین. ارتقاء فرهنگ "زیستی" ناشی از گسترش خدمات عمرانی.	ضرورت‌ها
برنامه دوم نیز کم و بیش دارای ویژگی‌های برنامه اول می‌باشد. طی این برنامه، دولت برای ساخت مسکن، اقدام به تشکیل ارگان‌های دولتی سازنده از جمله سازمان خانه سازی وزارت دارایی و ... نمود که تا در کنار بانک ساختمانی به احداث خانه مشغول نشود. به دلیل عدم رواج ساختمان‌های چند اشکوبه مسکونی - به دلایل عمدتاً تکنولوژی - خانه‌های ساخته شده در این دوران - از جمله خانه‌های ارزان قیمت - در حد خانه‌های یک و یا دو اشلوبه و زمین‌های کم وسعت می‌باشد که با توجه به بعد خانوار گسترده ساکنین، از دیدگاه ساختمانی قرابت بسیاری با "مسکن حداقل" دارد.	ملاحظات
برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۲)	نام برنامه
ادامه رشد جمعیت شهری متعاقب آن حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ و مشکلات اجتماعی ناشی از آن. عدم انطباق برنامه‌های خانه‌سازی با نقشه عمومی شهر. افزایش تمایل به ساخت خانه‌های کوچک و انفرادی و در مقابل عدم استقبال از خانه‌های بزرگ و جمعیتی. افزایش بی‌رویه ساخت مسکن به صورت یک طبقه. عدم رعایت نرم‌ها و استانداردهای خانه سازی عدم پیش‌بینی تجهیزات و تأسیسات عمومی در محله‌ها و محیط مسکونی کمبود خانه‌های ارزان قیمت جهت طبقات کم درآمد عدم هماهنگی خانه‌سازی با رشد سریع جمعیت گرانی اجاره بها و بالا بودن هزینه مسکن محدودیت رشد اقتصادی و کمی درآمد متوسط مردم فعالیت پراکنده و بدون نقشه دستگاه‌های دولتی و خصوصی در زمینه تأمین مسکن عدم استفاده از همه امکانات برای حل نسبی مسئله مسکن	مسایل
ساخت مسکن برای اقشار کم درآمد (با تأکید بر جنبه کیفی). تلفیق و هماهنگ ساختن فعالیت‌های بدون برنامه و پراکنده دستگاه‌های دولتی و خصوصی در امر مسکن تأمین مسکن کارمندان دولت حل مشکل حاشیه‌نشینی از طریق ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای طبقات کم درآمد	اهداف
تهیه طرح‌های جامع شهری برای نخستین بار به منظور تنظیم و پیش‌بینی زیربنای توسعه شهری.	

نظارت مؤثر بر کلیه فعالیت‌های مربوط به تهیه مسکن و اتخاذ سیاست کلی در مورد آن. فهرست برداری از آمار و نیازهای کشور. تهیه برنامه مالی شامل اعطای وام و تأمین هزینه ساختمان شخصی ساز. تأسیس دوره‌های آموزشی برای کارگران ماهر گسترش اقدامات خودیاری در مورد تهیه مسکن از جمله واگذاری مصالح به قیمت تمام شده اصلاح قوانین مربوط به تهیه مسکن	سیاستها
واگذاری مستقیم اراضی از سوی دولت به خریداران (عباس آباد) و نیز واگذاری غیرمستقیم توسط بانک ساختمانی. ساخت خانه‌های تپ یک خوابه مخصوص حاشیه‌نشینان (سیزده آبان در شهرری) گسترش اقدامات خودیاری همراه با یارانه دولتی از جمله مصالح به قیمت تمام شده تأسیس دوره‌های آموزشی برای کارگران ماهر ساختمانی و کلیه اشخاص علاقمند به ساخت مسکن برای خود تشکیل صندوق پس انداز مسکن در بانک رهنی در کنار تسهیلات بانکی اعطای وام های درازمدت برای تأمین هزینه ساختمان خانه‌های شخصی قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن (۱۳۴۳) مبنی بر انحلال سازمان‌های خصوصی وزارت دارایی و ادارات ساختمان سایر وزارتخانه‌ها و محول نمودن تأمین مسکن به وزارت آبادانی و مسکن تهیه طرح‌های جامع شهری برای اولین بار جهت تنظیم و پیش‌بینی زیربنای توسعه شهری تشکیل شورای عالی شهرسازی جهت اتخاذ سیاست کلی شهرسازی و تمرکز تصویب طرح‌های جامع تأسیس مرکز آمار جهت ارائه آمار دقیق مسکن نیازها و ... تقسیم وظایف میان بانک رهنی (اعطای تسهیلات) و سازمان مسکن (ساخت مسکن) بر مبنای طرح‌های از قبل تهیه شده گسترش ساخت خانه‌های سازمانی ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای زاغه‌نشینان و آلونک نشین‌های جنوب تهران و حومه مراکز استان‌ها (از جمله نازی‌آباد و نهم آبان) و کوی سیزده آبان. تجربه‌های مبنی بر لزوم مطالعات اجتماعی و اقتصادی بسیار دقیق برای ساخت مسکن دولتی تلاش برای اصلاح روش‌های ساخت رایج از طریق تربیت و آموزش نیروی متخصص.	برنامه‌ها
با عدم هماهنگی جمعیت اضافه شونده شهری با رشد مسکن. لزوم مطالعات "اجتماعی" و "اقتصادی" در ساخت مسکن ارزان قیمت. توجه به تأثیر مستقیم و غیر مستقیم مسکن در توسعه "اقتصادی" عدم توافق خانه‌سازی با نقشه عمومی "شهر". توجه به نرم‌ها و استانداردهای خانه‌سازی و پیش‌بینی تجهیزات ضروری "زیستی" در داخل خانه‌ها و "تسهیلات اجتماعی" و "تأسیسات عمومی" در محله‌ها و محیط‌ها مسکونی.	ضرورت‌ها
به مرور در نسخه نهایی برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲) مسکن دارای سرفصل خاص خود شده و برنامه‌ریزی مسکن، مورد توجه جدی تری واقع می‌شود. در این دوره، مسکن کوچک، هنوز موضوعی منتزع از خانه‌های ارزان قیمت نداشته و ساخت کویهای مسکونی برای افراد کم درآمد و پاک کردن گودها و زاغه‌ها هدف اصلی برنامه بوده است. در این دوره نیز مسئولیت ساخت مسکن، مستقیماً به عهده دولت می‌باشد، با این تفاوت که این مسئولیت مشخصاً بر عهده سازمان مسکن و وزارت آبادانی و مسکن بوده و دخالت سایر ارگان‌ها در آن محدود شده است. ضمن آنکه، دولت با هدف واگذار نمودن مسئولیت مسکن به بخش خصوصی، اقدام به برقراری دوره‌های آموزشی می‌نماید که بر مبنای آن، اشخاص علاقمند قادر به ساخت مسکن برای خود باشند. با این حال، از نمونه محلات و شهرک‌های ساخته شده در این دوره از	ملاحظات

جمله نازی آباد و بلوک‌های نهم آبان) می‌توان به نمونه‌های مشخصی از مسکن کوچک در قالب خانه‌های ردیفی یک طبقه شهری دست یافت. نمونه‌هایی که با روش‌های رایج زمان خود با خود و با قیمت تمام شده کمتر (ناشی از مترائ کمتر و کمبود سهم قیمت زمین) به مردم عرضه می‌شوند، در حالیکه از نظر کیفیت از بسیاری از حدود متعارف زمان خود جلوتر می‌باشند.	
--	--

نام برنامه	برنامه چهارم عمرانی (سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۴۷)
مسایل	بهبود درآمد ملی به ویژه درآمد ارزی. افزایش بی‌سابقه جمعیت شهری و مشکلات متعاقب آن از جمله کمبود مسکن، محلات حاشیه شهری و فقیرنشین عدم تطابق ساخت مسکن با نقشه عمومی شهر گسترش تعداد خانوار ساکن در اتاق (واحد مسکونی) به دلیل ازدیاد مهاجرت به شهرها. احداث پیش از ۷۵٪ خانه‌ها به صورت یک طبقه و لذا گسترش افقی شهر و دشواری امور اداره شهری. فقدان ملاک‌های خاص در مورد خانه و مسکن و عدم رعایت استانداردها و نرم‌های خانه‌سازی و تجهیزات خدماتی ضروری داخل خانه و تجهیزات اجتماعی و تأسیسات عمومی در خارج از خانه تمایل روزافزون به ساختن خانه‌های انفرادی شخصی و در عدم تمایل به ساختن خانه‌های جمعی (چند خانواری) عمدتاً به دلیل حفظ ارزش سرمایه‌ای خانه و مطمئن بودن سرمایه‌گذاری فراوانی خانه‌های فرسوده در مقابل خانه‌های مجلل شهری که تناسب و سنجیتی ندارند. سهم اندک اعتبارات بانکی در ساخت خانه‌ها تکیه بر مصالح و مواد ساختمانی وارداتی
اهداف	گسترش قطب‌های توسعه در مناطق مستعد کشور و شناسایی مناطق جدید مستعد برای توسعه منطقه‌ای. ساخت یکصد واحد مسکونی جدید برای هر یک‌هزار جمعیت اضافی افزایش تعداد اتاق در واحد مسکونی به ۲/۵ اتاق (میانگین).
سیاستها	توجه به ایجاد ارتباط نزدیک بین ساختمان و مسکن جداسازی در قالب طرح‌های جامع تأمین تأسیسات ضروری و انطباق با اصول شهرسازی اولویت سرمایه‌گذاری دولت در امر تهیه خانه‌های ارزان‌قیمت جهت طبقات کم درآمد و محو آلودگی‌ها و گودها و زاغه‌ها تشویق آپارتمان سازی و احداث مسکن جمعی تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد شرایط از طریق بخش خصوصی برای تأمین مسکن از طریق صندوق‌های پس انداز و وام مسکن و مؤسسات اعتباری دیگر و نیز گروه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار در ایجاد مسکن طبق ضوابط خاص نظارت دقیق تر در صدور پروانه ساختمانی در جهت الزام به رعایت نرخ‌ها و استانداردها، تأمین تأسیسات ضروری و انطباق با اصول شهرسازی. بررسی و مطالعه در مورد نوع و سبک معماری و نیز مصالح متناسب با منطقه نوسازی محلات قدیمی و غیرسالم در قالب طرح‌های جامع تخصیص اعتبارات بانکی برای اعطای وام مسکن از طریق بانک رهنی بررسی و مطالعه در مورد نوع و سبک معماری و نیز مصالح متناسب با هر منطقه. رعایت تناسب خانه‌های سازمانی با وضعیت مأمورین ساکن در آنها. تأمین موجبات خانه‌سازی توسط صاحبان صنایع
	سیاست تأمین زمین از سوی دولت بررسی در مورد نوع و سبک معماری مناطق

برنامه‌ها	ترویج آپارتمان سازی و مجتمع سازی به صورت شهرک برای انواع خانوار به تفکیک کم درآمد کاری و کارمندی تهیه نقشه نمونه متناسب با شرایط جغرافیایی و اقلیمی و طبیعی مناطق مختلف کشور از سوی وزارت آبادانی و مسکن بررسی و مطالعه در مورد مصالح ساختمانی مورد نیاز برای هر منطقه کشور. افزایش سرمایه بانک رهنی برای اعطای وام به بخش خصوصی و تشویق خانه سازی تخصیص اعتبارات از سوی بانک رهنی به صاحبان صنایع برای ساختن مسکن کارگری تخصیص اعتبارات به بخش خصوصی برای ساختن مسکن مناسب کارمندان از محل افزایش سرمایه بانک رهنی احداث خانه های ارزان قیمت برای طبقات فقیر کم درآمد خصوصاً مناطق جنوب و نیز پاک کردن شهرها از آلونک ها، زاغه و گودها. احداث خانه های ارزان قیمت برای افراد کم درآمد بررسی به منظور تنظیم مقررات لازم در مورد بهره برداری و نگهداری صحیح از خانه های سازمانی الزام خانه سازان به رعایت نرم ها و استانداردهای مسکن
ضرورت‌ها	گسترش تعداد خانوار "ساکن در اتاق" یا "نفر در اتاق" رعایت تناسب خانه های سازمانی با "وضعیت مأمورین ساکن" در آنها تغییر مناسبات اجتماعی و متعاقب آن بروز "فرهنگ" خاص شهرنشینی به دلیل ازدیاد تمایل به شهرنشینی، و لذا علاوه بر افزایش میزان تقاضا، تغییر در نوع و نحوه پاسخگویی. رشد جمعیت شهرنشین و تغییر سطح درآمد و "ارتقاء وضعیت اقتصادی" و بروز نیاز به نوع خاصی از خانه دار شده . ضرورت ارتباط میان خانه سازی و "نقشه عمومی شهر". گسترش رشد افقی شهرها و دشواری امور اداری شهری. لزوم توجه به نرم ها و لستانداردهای زیستی در طراحی خانه ها
ملاحظات	در برنامه چهارم، سیاست مسکن عمدتاً حول دو محور با دو هدف متفاوت متمرکز شده است. هدف اول، کاهش تعداد نفرات در اتاق-یا واحد مسکونی- و در حقیقت افزایش متراژ واحدهای مسکونی و هدف دوم، تامین مسکن اقشار کم درآمد مانند کارگران، کارمندان و همچنین حاشیه نشینان می باشد که بر این اساس، بسیاری از شهرک های کارگری کشور تکوین یافته اند. این شهرک ها نیز، در مقایسه با مفاهیم رایج زمان خود، مفهومی از مسکن کوچک به ویژه در قالب واحدهای آپارتمانی را ارائه می دهند. با این تفاوت که به دلیل سطح بالاتر اجتماعی-اقتصادی استفاده کنندگان دارای متراژ و کیفیت ساخت نسبتاً بالاتری می باشد که این افزایش متراژ ناشی از همان سیاست کاهش نفر در اتاق واحدهای مسکونی نیز می باشد. آپارتمان های ساخته شده طی این برنامه- به ویژه کوی های کاری و به دنبال آن کارمندی-سهم عمده و غیرقابل انکاری در ترویج فرهنگ آپارتمان نشینی کشور- و ارتقاء جایگاه آپارتمان نشینی در نظر اقشار متوسط جامعه ایجاد نموده است.

نام برنامه	برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
	گزارش ناموزون رشد شهری بدون ارتباط با برنامه های عمرانی از جمله استقرار بیش از ۵۰٪ کل جمعیت شهرنشین در هفت شهر افزایش سریع رشد شهرها به دلیل مهاجرت و ایجاد قطب های صنعتی از سوی دیگر موجب کاهش مسکن شهری (۱/۱ واحد به ازای هر خانوار) به مسکن صنعتی آن افزایش تراکم افراد در اتاق (واحد مسکونی) تا سقف ۲/۴ نفر در اتاق (۸/۵)

مسایل	نفر واحد مسکونی). جذب اکثر سرمایه‌گذاری‌ها و اعتبارات از طریق خانه‌های لوکس به دلیل عدم وجود تعاریف استانداردهای مسکن متعارف جامعه. تغییر در ساختار اجتماعی خانواده‌ها و افزایش خانوارهای "زن و شوهری" به ویژه در شهرهای بزرگ و صنعتی و کوچک شده بعد خانواده که تمایل به آپارتمان‌نشینی را افزایش می‌دهد. بهبود وضعیت اقتصادی و افزایش درآمد سرانه که موجب تعریف نیازهای تازه‌ای در مورد مسکن از یک سو و تمایل شدید مردم به داشتن خانه مستقل را از سوی دیگر سبب شده است. افزایش سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن به دلیل افزایش قیمت زمین و لذا روی کرد به سمت افزایش تراکم مسکونی. کمبود نیروی کار و عدم تناسب مصالح و مصرف مصالح در اغلب شهرها.
اهداف	کاهش تراکم فعلی افراد در واحد مسکونی. افزایش واحدهای مسکونی برای گروههای هدف متفاوت از جمله کم درآمد. ارتقاء کیفی مسکن از نقطه‌نظر بهداشتی و اجتماعی.
سیاستها	گسترش سیاست تهیه طرح‌های جامع شهری و هدایت نحوه ساخت مسکن در چارچوب الگوی توسعه شهری. گروه‌بندی شهرها بر مبنای فعالیت‌های اصلی از جمله شهرهای صنعتی، خدماتی، کشاورزی، موقعیت خاص... و تعیین مراکز سکونت در کشور از نقطه‌نظر پتانسیل‌ها و استعدادها. تشویق و ترغیب در گسترش تعاونی‌ها تشویق کارفرماها و بخش خصوصی برای احداث مسکن برای کارگران و کارمندان و ... از طریق افزایش تسهیلات و گسترش صندوق‌های پس‌انداز مسکن و ... تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امر تولید مصالح ساختمانی از طریق افزایش تسهیلات. استاندارد سازی مسکن ارزان قیمت از نقطه‌نظر فنی، اقتصادی، بهداشتی و ایمنی توسط وزارت آبادانی و مسکن و الزام دستگاههای دولتی به رعایت آن. اضافه شدن یک واحد مسکونی به ازای هر خانوار اضافه شونده به جمعیت شهری
برنامه‌ها	اتخاذ سیاست تأمین زمین از طریق اراضی ذخیره دولتی در طرح‌های توسعه، نوسازی محلات قدیمی و غیربهداشتی و تخصیص اراضی متعلق به دولت، شهرداری‌ها، اوقاف و ... جهت فروش و اجاره برای طرح‌های خانه سازی تدوین ضوابط حداقل از نظر فنی، اقتصادی، بهداشتی و ایمنی برای ساخت مسکن کارگران و کارمندان انجام تحقیقات لازم در خصوص سبک‌های معماری و تطابق طرح با اقلیم تعیین معافیت مالیاتی و افزایش تسهیلات برای تولید مصالح در داخل کشور جهت نیل به خودکفایی ترویج دانش ساخت و تربیت نیروی ماهر و نیمه ماهر ساختمانی از طریق کلاس‌های آموزشی توسط وزارت آبادانی و مسکن گسترش صندوق‌های پس‌انداز مسکن و افزایش تسهیلات جهت بخش‌های تعاونی و شرکت‌های صنعتی برای ساخت مسکن تجدیدنظر در اساسنامه و تشکیلات بانک رهنی به منظور ارتقاء سهم بانک در ساخت مسکن اعطای کمک اعتباری کم بهره به بخش خصوصی و شرکت‌های تعاونی و کارفرمایان به منظور ساخت واحدهای مسکونی دسته جمعی ارزان قیمت برای کارگران و کارمندان کم درآمد استفاده از اوراق قرضه مسکن با مشارکت دولت از طریق ایجاد بانک ساختمانی تشکیل واحد معماری و شهرسازی در وزارت مسکن و شهرسازی آموزش مفاهیم تعاون و تشکیل شرکت‌های تعاونی مسکن تشکیل دفاتر طرح و برنامه در شهرداری‌ها

تهیه طرح‌های توسعه شهری، تفصیلی و کاداستر شهری. احداث خانه‌های ارزان قیمت و مجتمع‌های مسکونی برای کم درآمدها و حاشیه‌نشینان احداث شهرک‌های اقماری و کوی‌های مسکونی کارگری نزدیک تهران (مانند واوان). بکارگیری ایده طرح و ساخت برای تسریع در بکارگیری نیروها و تقلیل هزینه اجرا هدایت فعالیت خانه سازی بخش عمومی برای جلوگیری از احداث خانه‌های لوکس و رعایت استانداردهای وزارت مسکن و شهرسازی بکارگیری ایده نگهداری و بهره‌برداری از مجتمع‌ها توسط هیئت‌مدیره‌ها و یا شرکت‌های سازنده و ... بجای انتقال مشکلات به شهرداری‌ها. بهره‌برداری هم زمان واحدهای مسکونی و تسهیلات مورد نیاز در مجموعه‌های مسکونی کارگری و کارمندی مقدمات لازم جهت صنعتی کردن ساختمان سازی.	
بهبود وضعیت اقتصادی و افزایش درآمد سرانه تا ۲ برابر بروز نیازهای تازه در خصوص مسکن به ویژه مسکن مستقل تغییر در ساختار "اجتماعی" خانوار و تشکیل خانوارها، هسته‌ای و رویکرد آنها به آپارتمان نشینی افزایش مناسبات با جهان غروب، رواج آپارتمان نشینی به عنوان "فرهنگی" تازه و نشانه تجدد و نواخواهی گسترش بی‌رویه "شهری" در سطح از طریق حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی که موجب اتخاذ سیاست خانه‌های ارزان قیمت و آپارتمان نشینی شده است. اتخاذ حداقل استانداردهای "زیستی" از نظر فنی، اقتصادی، بهداشتی و ایمنی و ارتقاء کیفی فضای زیستی به ویژه مسکن ارزان قیمت.	ضرورت‌ها
برنامه عمرانی پنجم، در امتداد برنامه عمرانی چهارم و با بهبود نسبی وضع درآمد کشور و ارتقاء سرانه درآمد مالی، و با دو هدف بارز در امر مسکن شروع شد. هدف اول، افزایش تعداد اتاق در واحد مسکونی که موجب افزایش سرانه مصرف مسکن می شود و هدف دوم، ساخت مسکن کوچک در قالب مسکن اجاره به شرط تملیک و ارزان قیمت. در این دوره، برنامه‌های جدی تری برای واگذاری هرچه بیشتر مسئولیت احداث مسکن به مردم و بخش خصوصی در قالب شرکت‌ها و پیمانکاران بزرگ، شرکت‌های تعاونی و نیز صاحبان صنایع انجام شده و مسئولیت اجرائی دولت کمتر می‌گردد. همچنین، سیاست‌های تشویقی افزایش وام و تسهیلات و کاهش عوارض و ... در اختیار سازندگان قرار می‌گیرد. علیرغم سیاست افزایش تعداد اتاق در واحد مسکونی که منجر به افزایش میانگین متراژ واحدهای مسکونی می‌شود در برنامه پنجم عمرانی کشور، سیاست‌ها و برنامه‌های جدی مبنی بر رعایت نرم‌ها و استانداردها و جلوگیری از احداث خانه‌های لوکس اعمال می‌شود که نتیجه آن، ارتقاء چشمگیر کیفیت ساخت و ساز طی این دوران می‌باشد، و لذا در مقایسه میان "مسکن کوچک" و مسکن متعارف و جامعه در این دوران تفاوت کیفی بسیاری در ساخت به چشم می‌آید که براین مبنا، مفهوم "مسکن کوچک" در این دوران تا مفهوم "مسکن ارزان قیمت" تنزل می‌یابد. لیکن از نظر عمومی، گسترش تجدد و پذیرش فرهنگ غربی، رویکرد اجتماعی گسترده‌ای را به آپارتمان نشینی، با میانگین متراژ کمتر از حدود متعارف زمان خود- را سبب شده است.	ملاحظات

۲- بررسی برنامه‌ها در دوران قبل از انقلاب

با وجود تغییرات اساسی که وقوع انقلاب اسلامی در گرایش‌ها، شعارها و اهداف نهادهای برنامه‌ریز و مجری در امر مسکن پدید آورد اما مسائل ماهوی بخش مسکن همچنان بر جای خود باقی ماند. به عنوان مثال اگرچه تلاش‌هایی مانند تاسیس نهادهای انقلابی و سیاستهای دستوری در ارتباط با واگذاری زمین به اقشار مستضعف در جهت

محرومیت زدائی صورت گرفت اما اولاً به دلایل نهادی و تاریخی و ثانیاً به علت بروز مسائل جدیدی همچون جنگ و تاثیر آن بر تخریب واحدهای مسکونی و مهاجرت از مناطق جنگی به مناطق مرکزی و نیز اختصاص حجم قابل توجهی از بودجه برنامه ها به امر جنگ، باعث گردید تا موضوع مسکن همچنان به عنوان یک "مساله" باقی بماند. در ادامه به بررسی ملاحظات و ابعاد مربوط به برنامه های تدوین شده پس از انقلاب و چارچوب فکری و اجرایی آن پرداخته خواهد شد.

نام برنامه	برنامه اول توسعه ج.ا.ا. (دهه ۱۳۷۱-۱۳۶۸)
مسایل	افزایش بی رویه جمعیت از ۲/۷ درصد (دهه ۴۵-۵۵) به ۳/۹ درصد (دهه ۵۵-۶۵) افزایش بی رویه جمعیت شهری و به ویژه رشد شهرهای بزرگ و لذا افزایش بحران مسکن افزایش بی رویه سطوح زیر بنای مسکونی گسترش نحوه تصرف ملکی و تصرف خانه ها به صورت رایگان ارتقاء رشد سهم مسکن در سبد خانوار بعد از دوران افت ۱۳۵۶ لغایت ۱۳۶۲ تمایل روزافزون به استفاده از شیوه های ساخت جدیدتر کاهش سهم دولت در ساخت مسکن و افزایش سهم بخش تعاونی و خصوصی در احداث مسکن افزایش سهم تسهیلات بانکی در احداث مسکن رکود بخش مسکن به دنبال رکود چندین ساله اقتصاد کشور
اهداف	تمرکززدایی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ و تأمین توسعه مقرون و متناسب جمعیتی با اولویت در بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده جنگی ارتقاء کیفی عمران محیط شهری و روستایی و استفاده بهینه از مصالح و انرژی ساختمان ایجاد زمینه تأمین مسکن در راستای حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم تغییر شیوه های ساخت و ساز در جهت افزایش نسبت مسکن با دوام به کل ساکن کشور بهبود شاخص های اصلی در تأمین نیازهای مسکن ارتقای کیفی و کاهش سرانه موجود مسکن در کشور و هدایت تولیدات مسکن در جهت زیربنای کمتر متناسب با سرانه ملی. احداث مسکن های شهری و روستایی (۲/۲۸۵ هزار واحد در کل کشور) افزایش سطح زیربنای مسکونی در کل کشور
سیاستها	تأکید بر حفظ سرمایه ساختمانی موجود و افزایش مدت بهره برداری توجه به اصل عدم تمرکز در مدیریت طرح ریزی عمران شهری و تشکیل سازمان های محلی و مردمی ایجاد مراکز سکونت جدید در ارتباط با واحدهای تولیدی کشاورزی، صنعتی و خدماتی تشویق بخش خصوصی - تعاونی و سازمان های مالی در تولید انبوه واحدها اعطای تسهیلات ویژه برای سازندگان مسکن استیجاری توسعه و ترویج سازه های بتنی در شهرهای بزرگ و ایجاد صنایع ساختمانی پیش ساخته در شهرهای بزرگ جهت تشویق انبوه سازی و استفاده از مصالح محلی و قابل حمل در شهرهای کوچک و روستا
	بکارگیری اراضی غیرتولیدی و موات برای استفاده های مسکونی حداکثر استفاده از زمین در قالب تراکم های شهری و ساختمانی تأمین زمین کارکنان شرکت هایی که مرکزیت آنها به خارج از تهران منتقل شود با تعهد ۱۰ سال کار در محل جدید.

برنامه‌ها	اختیار واگذاری زمین‌های نزدیک کارخانجات و کارگاه‌ها به کارکنان به شرط احداث مسکن و تأسیسات توسط کارخانه‌ها رعایت و بکارگیری نقشه‌های تیپ بازدید بناهای ذکر شده در برنامه‌های مختلف بکارگیری زیربنای حدود ۷۰ الی ۱۱۰ مترمربع در مجموعه‌های مسکونی کارگری و کارمندی تقلیل وابستگی ارزی از راه‌های توسعه تولیدات مصالح ساختمانی، تقلیل واردات و صرفه‌جویی در مصرف مصالح و انرژی ترویج استفاده از تولیدات محلی و تشویق تحقیقات و توسعه واحدهای مربوطه کمک‌های اعتباری به مسکن روستاییان، حمایت از تولیدکنندگان مسکن انبوه، کمک به تولید مسکن استیجاری و تعاونی‌ها حفظ عناصر زیست محیطی و صرفه‌جویی در مصرف انرژی ایجاد تسهیلات لازم جهت مشارکت شهرداری و ارگان‌های دولتی محلی در ساخت و ساز و اجاره مسکن مکان‌های امکان رشد جمعیت شهری برای طرح‌های آماده سازی و شهرهای جدید احداث مجموعه‌های مسکونی کارگری - کارمندی توسعه و ترویج سازه بتنی در شهرهای بزرگ و متوسط و صنایع پیش‌ساخته در شهرهای بزرگ برای تشویق انبوه‌سازی اجرای ضوابط و استانداردهای لازم برای به حداقل رساندن هزینه احداث ساختمان‌ها با توجه به حفظ کیفیت در جزئیات مختلف
ضرورت‌ها	تمرکززادی و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ و تأمین "توسعه مقرون" و "متناسب جمعیتی" ایجاد زمینه تأمین مسکن در راستای حداقل نیاز اساسی آحاد مردم بهبود شاخص‌های اصلی در تأمین نیازهای مسکن. ارتقا کیفی سرانه موجود مسکن و هدایت تولیدات مسکن در جهت زیربنای کمتر متناسب با سرانه ملی ارتقاء کیفی عمران محیط شهری و روستایی و استفاده بهینه از "مصالح و انرژی" در ساختمان
ملاحظات	در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) سیاست مسکن، عمدتاً تحت تأثیر توسعه زیرساخت‌ها، نمود کمتری یافته و "مسکن کوچک" نیز تا حد خانه‌های استیجاری و مسکن ارزان قیمت تنزل جایگاه پیدا کرد. در این دوران، واگذاری وام ارزان قیمت متوقف و مسئولیت ساخت مسکن، میان دولت و بخش خصوصی و تعاونی تقسیم شد.

نام برنامه	برنامه دوم توسعه ج.ا.ا. (۱۳۷۷-۱۳۷۳)
مسایل	افزایش بی‌سابقه قیمت زمین و مسکن در تهران و شهرهای بزرگ و لذا ورود نیروهای سرمایه‌گذاری غیر متخصص به بازار افزایش بی سابقه سرانه مسکن در کشور گسترش طرح‌های عمرانی نیمه تمام و به ویژه شهرهای جدید افزایش سهم هزینه مسکن در کل سبد هزینه خانوار مشکلات و محدودیت‌های موجود در اعطای تسهیلات بانکی عدم بکارگیری فن‌آوری مناسب در ساخت واحدهای مسکونی
اهداف	استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری از طریق اراضی و تکمیل سکونت‌گاه‌های افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سمت الگوی سکونت‌گاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ نوسازی بافت‌های فرسوده موجود مسکونی و تجمع قطعات در مناطق شهری کشور حفظ تراکم خانوار در واحد مسکونی تا پایان برنامه افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سمت الگوی سکونت‌گاه‌های جمعی شهرهای بزرگ

نوسازی بافت‌های فرسوده موجود مسکونی و تجمع قطعات در مناطق شهری کمک به اقشار آسیب‌پذیر در جهت تأمین مسکن با زیربنای محدود. تولید مسکن استیجاری	
سیاستها استفاده بهینه از زمین از طریق اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم اشتغال و ... اولویت به شهرهای نیمه تمام با توجه به توجیه مالی و توان اجرایی کشور به منظور عرضه سریعتر مسکن در طول برنامه دوم افزایش ظرفیت طراحی، تولید، نگهداری و مرمت ساختمان و مسکن در کشور حمایت از انبوه‌سازان مسکن از طریق اعطای تسهیلات اعتباری، تقسیط عوارض عمرانی و اصلاح قوانین مالیاتی کمک به احداث مساکن ارزان قیمت برای طبقات کم درآمد جامعه با زیربنای کم در چهارچوب مصوبات شورای عالی الگوی مصرف. تقلیل متوسط زیربنای مسکونی تقلیل متوسط سطح زیربنای واحد مسکونی احداثی از طریق اعمال نرخ‌های مالیاتی تصاعدی، تجدیدنظر در ارزش معاملاتی و عوارض نوسازی ساختمان و مسکن توسط دولت. ایجاد تشکلهای بهره‌برداری و نگهداری خصوصی و تعاونی در مجتمع‌ها از طریق تدوین قوانین لازم افزایش سهم استیجاری در مسکن موجود ایجاد تسهیلات لازم جهت مشارکت شهرداری‌ها و ارگان‌های غیردولتی محلی در ساخت و ساز و اجاره مسکن ارتقاء کیفی مسکن در جهت افزایش عمر ساختمان، تقلیل هزینه احداث، کاهش جرم و حجم ساختمان و استانداردسازی اجزا بنا آموزش فنون ساخت و ساز نوین به منظور اشاعه فن آوری جدید، نگهداری صحیح ساختمان‌های موجود شهری، تبدیل ساختمان‌های کم دوام به بادوام از طریق ایجاد شرکتهای تعمیر و مرمت ساختمان‌ها توسط بخش خصوصی تدوین و اعمال دستورالعمل‌های لازم در طراحی و ساخت مسکن و ساختمان به منظور صرفه‌جویی در مصرف انرژی	
برنامه‌ها استمرار سیاست عرضه متناسب زمین آماده سازی شده به صورت متصل و منفصل به بخش خصوصی، تعاونی‌ها، شهرداری‌ها و دولت با تقدیم واگذاری به انبوه‌سازان تسهیلات واگذاری زمین برای جلب مشارکت سازندگان حرفه‌ای اعطای تراکم‌های تشویقی به انبوه‌سازان در طرح‌های توسعه شهری منطبق سازی الگوی ساخت واحدهای مسکونی سازمانی و شرکتهای دولتی با الگوی مصرف مسکن مصلح: الزام مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن در ایفای وظایف قانونی طبق اساسنامه و الزام واحدهای تولید مصالح به اخذ گواهی‌نامه از مرکز ارائه آموزش‌های فنی و حقوقی به تعاونی‌های مسکن اعطای تسهیلات اعتباری به سازندگان مساکن آزاد، استیجاری اعطای تسهیلات و معافیت‌ها در قیمت‌گذاری زمین برای مشارکت سازندگان واحدهای مسکونی (آزاد) - حمایتی و اجتماعی کاهش عوارض زیربنا برای انبوه سازان و مساکن استیجاری حمایت مالی دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق فرسوده شهری تشکیل صندوق‌های پس‌انداز و شرکتهای سرمایه‌گذاری مسکن معافیت کلیه واحدهای مسکونی زیر ۱۲۰ متر و کمتر که اجازه داده شده‌اند از پرداخت مالیات اجازه به وزارت مسکن برای فروش اوراق مشارکت برای تجهیز سرمایه در بخش مسکن تأمین اعتبارات مسکن از شرکتهای بیمه تا ۲۵ درصد ذخایر آنان پرداخت مابه‌التفاوت سود کارمزد تسهیلات اعتباری بخش مسکن برای جلب پس‌اندازهای غیردولتی ارتقاء سهم تسهیلات بانکی به شرط فروش اقساطی اعطای تسهیلات اعتباری به سازندگان مسکن آزاد	

یکسان سازی نرخ کارمزد و سود مورد انتظار بانک‌ها و پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تدوین مقررات ملی ساختمان و استقرار نظام کنترل ساختمان تدوین و اعمال دستورالعمل لازم در طراحی و ساخت مسکن و ساختمان به منظور صرفه‌جویی در مصرف انرژی احداث مسکن در سه قالب آزاد، اجتماعی و حمایتی ایجاد تشکلهای بهره‌بردار و نگهداری خصوصی و تعاونی در مجتمع‌های مسکونی از طریق تدوین قوانین لازم آموزش فنون نگهداری از ساختمان توسعه سازمان نظام مهندسی کشور و برقراری دوره‌های آموزشی فنی و حرفه‌ای در سطوح مختلف به منظور افزایش عمر مفید ساختمان، کاهش قیمت تمام شده و ارتقاء مدیریت تولید ساختمان در کشور تشکیل تعاونی‌های استیجاری در زنجیره شرکت‌های تعاونی مسکن. تأسیس مؤسسات اعتباری پس انداز و سرمایه‌گذاری مسکن متشکل از پس اندازکنندگان و گیرندگان تسهیلات آموزش فنون ساخت و ساز جدید به منظور اشاعه فن‌آوری ساخت و افزایش وام مسکن ارتقاء کیفی مسکن در جهت افزایش عمر ساختمان، تقلیل هزینه‌های احداث، کاهش جرم و حجم ساختمان استاندارد سازی اجزای بنا	
افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سوی سکونت‌گاههای جمعی در شهرهای بزرگ احداث واحدهای مسکونی جدید در قالب آزاد، حمایتی و "اجتماعی کمک به احداث مساکن ارزان قیمت برای "طبقات کم درآمد" جامعه با "زیربنای کم" و در چهارچوب مصوبات شورای عالی الگوی مصرف کاهش سهم "مسکن" از سبد خانوار به واسطه کوچک شدن خانه‌ها کمک به افشار آسیب‌پذیر در جهت تأمین مسکن با زیربنای محدود استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم "شهری" از طریق اراضی و تکمیل سکونت‌گاههای جدید و نیز اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم سطح اشغال استفاده بهینه از زمین از طریق اصلاح بافت‌های فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم سطح اشغال، تشویق به استفاده از سطح اشغال کمتر و تراکم بیشتر	ضرورت‌ها
طی برنامه دوم توسعه ج.ا.ا. (۱۳۷۷-۱۳۷۳) با افزایش بی رویه سرانه مصرف مسکن، رجوع به کوچک سازی به عنوان اصلی محوری در سیاست "پاک" (پس انداز-انبوه سازی و کوچک سازی) در دستور کار دولت قرار گرفته و تسهیلات ویژه تشویقی در امر کوچک سازی به سازندگان تعلق گرفت. سیاست جدی کاهش زیربنا، تا حدی پیش رفت که الگوی مصرف مسکن ۷۵ متر در تهران و ۱۰۰ متر در سایر شهرهای ایران تأثیری جدی در مشارکت عمومی مردم در امر "کوچک سازی مسکن" گذاشته و عملاً موجب کاهش میانگین متراژ مسکن از بالای ۱۴۰ متر مربع تا حدود ۱۲۰ متر مربع شده است. همچنین وظیفه احداث مسکن و به ویژه مسکن کوچک تا حد بسیاری به بخش خصوصی و مردمی منتقل شد. در این دوره، واگذاری زمین ارزان به حداقل کاهش و به نظام خانه سازی دولتی به عنوان تنها راه تأمین مسکن ارزان قیمت رجوعی دوباره شد. با این تفاوت که این بار کمیت ساخت رجحان بیشتری بر کیفیت ساخت و حتی کیفیت طراحی پیدا کرده و این امر، موجب تنزل هر چه بیشتر بناهای ساخته شده داشته است. همچنین، مسکن کوچک، تا حد میانگین متراژ در حدود الگوی مصرف در قالب مسکن آزاد و در متراژهای پائین در قالب مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی نمود می‌یابد.	ملاحظات

نام برنامه	برنامه سوم توسعه ج.ا.ا. (۱۳۷۹-۱۳۸۳)
کاهش زیربنای واحد مسکونی از ۱۴۹ متر به ۱۲۴ متر (انتهای برنامه دوم)	کاهش حد متوسط زمین واحد مسکونی از ۲۰۵ متر به ۱۲۵ متر

افزایش نامتناسب جمعیت شهری به ویژه در شهرهای متوسط بزرگ فقدان طرح آمایش ملی - منطقه‌ای و روش نبودن قطب‌های مسکونی برای ظرفیت سازی و پیشگیری از مشکلات آتی مسکن. نارسایی در مطالعات مرتبط با مکانیابی، طراحی و اجرای طرح‌های آماده سازی و عدم تناسب طرح‌های توسعه با شرایط اقتصادی منطقه فقدان ارتباط و هماهنگی میان برنامه‌های بخش مسکن در طرح‌های جامع شهری و برنامه‌های ملی فقدان طرح کاربری زمین و یا به هنگام نبودن آن و تأثیر بر توسعه فعالیت‌های غیرقانونی مسکن سازی حاشیه شهرها بالابودن زیربنای واحدها تا حدود دو برابر معیارهای بین‌المللی و تأثیر بر افزایش قیمت مسکن و مصرف مصالح و نیز علی‌رغم تلاش‌های انجام شده طی برنامه دوم پایین بودن تراکم‌های ساختمانی و فقدان ضوابط تشویقی نقص در تدوین و تنفیذ و شمول استانداردها، ضوابط و مقررات ساختمان ناکافی بودن شمار شرکت‌های ساختمانی، مهارت‌های فنی و ساختار تشکیلاتی مناسب با فعالیت نوعاً تخصصی در امر تولید مسکن کاهش درآمد سرانه واقعی با تأثیرگذاری بر تقاضای مؤثر بخش حمایت ناکافی دولت و نیز عدم همسویی قوانین و سیاست‌ها پایین بودن سهم تسهیلات بانکی عدم انطباق الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان کمبود واحدهای استیجاری شخصی و اجتماعی و افزایش سهم اجاره بها در سبد هزینه تداوم شیوه غالب خود مصرفی در تولید مسکن تناقض در اطلاعات و آمار	مسایل
تمرکززدایی و جلوگیری از رشد بی رویه شهری مدیریت و برنامه‌ریزی در کاربری اراضی و فضاهای شهری و استفاده بهینه از منابع استفاده صحیح از منابع انرژی جایگزین در فعالیت‌های شهری ایجاد تعادل بین درآمد خانوار شهری با قیمت‌های روز مسکن هماهنگی میان سیاست‌های بخش مسکن و سیاست‌های توسعه شهری منطقه‌ای استفاده بهینه از اراضی شهری (احیای بافت‌های فرسوده، اصلاح و تغییر کاربری‌ها، اصلاح قوانین و مقررات ساخت و ساز، تدوین قوانین مالیاتی درخصوص زمین‌های بایر شهری همسو با هدف‌های کوچک‌سازی و انبوه سازی تأمین مسکن اقشار کم درآمد و رفع مشکل بی مسکنی و حاشیه‌نشینی هماهنگی میان سیاست‌های توسعه مسکن با الزامات زیست محیطی و حفظ منابع طبیعی تشکل‌های صنفی سازندگان مسکن و شکل‌گیری صنعت ساختمان‌سازی حرفه‌ای مشارکت بخش خصوصی در اجرای برنامه‌های آماده‌سازی و عرضه زمین‌های شهری	اهداف
ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری در مقیاس‌های کلان و انبوه سازی جهت جذب هر چه بیشتر سرمایه‌های داخلی و خارجی توام با اتخاذ فناوری‌های مطلوب و دستیابی به صنعت ساختمانی حرفه‌ای و کارا حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی و نیز حمایت از ایجاد تشکل‌های صنفی مؤسسات مالی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد هماهنگ سازی سیاست‌های مالیاتی و اعطای یارانه با سیاست‌ها و شرایط عرضه و تقاضای مسکن همراه با ترویج فرهنگ بیمه ساختمان‌های مسکونی کاهش تصدی دولت هم‌زمان با تقویت نهادهای محلی برای مشارکت در مدیریت برنامه‌ریزی تأمین مسکن و بازار زمین شهری، ترویج فرهنگ استیجاری و ...	سیاست‌ها

متناسب سازی الگوی مسکن، افزایش استانداردهای کیفی، افزایش عمر ساختمان و سبک‌سازی، اشاعه روش‌ها و جزئیات ساختمانی – استانداردسازی مصالح و هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی و اعمال ضوابط و آیین‌نامه‌های حفاظت، ایمنی و بهداشت در عملیات اجرایی تدوین و بازنگری ضوابط و مقررات طراحی ساختمان، الگوهای طراحی و ساخت و مقاوم‌سازی ساختمان اصلاح مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن با تأکید بر کوچک‌سازی و انبوه‌سازی	
عدم عرضه مستقیم زمین به مصرف‌کنندگان نهایی توسط دولت توانمندسازی و جایگزینی ارگان‌های محلی واگذاری زمین در آماده‌سازی‌ها و شهرهای جدید به انبوه‌سازان تدوین قوانین و مقررات تشویقی مالکین اراضی واقع در بافت‌های فرسوده شهری به تجمیع زمین و بهسازی شهری متناسب سازی الگوی مسکن با اقلیم‌های مختلف، افزایش بهره‌وری از زمین، استفاده بهینه از انرژی مصالح، حفظ محیط زیست و افزایش عمر مفید و کاهش نرخ تخریب تهیه و تدوین استاندارد ملی برای مصالح ساختمانی فاقد آن و گسترش دامنه مفاد استانداردهای مصالح و آورده‌ها به گونه‌ای تمام ویژگی‌های کیفی، ابعاد، بهداشت و مشخصات فیزیکی آن‌ها را نیز در بر گیرد همراه با تهیه آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی اعمال استانداردها و آیین‌نامه‌ها هماهنگی ابعاد مصالح و فرآورده‌های ساختمانی منطبق با شرایط ایران و هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی. شناسایی و حذف تدریجی مصالح مضر برای سلامتی انسان‌ها اعمال ضوابط و آیین‌نامه حفاظت و ایمنی و بهداشت در عملیات اجرای ساختمان بازنگری در ضوابط و مقررات انتشار اوراق مشارکت به منظور بهره‌گیری بخش خصوصی از آن ایجاد زمینه‌های قانونی لازم جهت حضور مؤثر و فعال بیمه در امر تضمین سرمایه‌گذاری مسکن ایجاد بازار ثانویه و امکان خرید و فروش اوراق مشارکت بخش مسکن در بازار بورس پلکانی کردن اقساط تسهیلات بانکی پرداخت تدریجی تسهیلات برای ساخت تسهیل صدور مجوز تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی غیردولتی ایجاد تسهیلات برای اخذ هزینه خدمات زیربنایی برای انبوه‌سازان اعطای خدمات مربوط به بیمه تأمین اجتماعی تشکیل صندوق‌های مسکن برای گروه‌های خاص اصلاح مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن (تراکم ساختمانی، سطح اشغال، تعداد طبقات مجاز و ...) متناسب با انواع سطوح مکانی برنامه‌ریزی شهرهای بزرگ، متوسط و کوچک با تأکید بر کوچک‌سازی و انبوه‌سازی تدوین قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های لازم برای الزامی ساختن دریافت بیمه‌نامه‌های صحت و سلامت ساختمان. تشخیص صلاحیت و تعیین رتبه و صدور پروانه اشتغال برای سازندگان واجد شرایط تفکیک بخش ساختمان و مسکن در ارائه عملکرد و اطلاعات توسط سیستم بانکی تهیه آمار فیزیکی بخش ساختمان ایجاد بانک اطلاعات ساختمان و مسکن توسط وزارت مسکن و شهرسازی تکمیل و گسترش دامنه استانداردهای کیفی مسکن در امر طراحی، اجرا و بهره‌برداری و مصالح گسترش ساخت مسکن در قالب مسکن استیجاری توسط دولت، بخش‌های تعاونی و خصوصی (انبوه‌سازان). اصلاح مقررات مربوط به پرداخت یارانه در جهت ترویج الگوی مصرف مسکن ایجاد نهادهای عمومی و تعاونی توسط شورای شهری به منظور ساخت، مدیریت و بهره‌برداری از واحدهای استیجار تکمیل مقررات ملی ساختمان و اعمال مقررات با تأکید بر صرفه‌جویی در مصرف انرژی اصلاح الگوها و مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن (تراکم، سطح اشغال، تعداد طبقات و ...) متناسب با انواع سطوح	برنامه‌ها

	مکانی برنامه ریزی با تأکید بر کوچک سازی و انبوه سازی پیش‌بینی تجهیزات لازم برای افزایش عمر ساختمان‌ها، سبک‌سازی، مقاوم سازی در برابر زلزله، حریق و ... ارائه الگوهای ساختمان‌سازی مقاوم با مصالح بومی و اجرای پروژه‌های نمونه به منظور ترویج ایجاد الگوها. تدوین روش‌ها و الگوهای طراحی و ساخت منطبق با امکانات، شرایط و مقتضیات ملی و محلی در مناطق مختلف و اجرای پروژه‌های نمونه برای ترویج
ضرورت‌ها	تأمین مسکن اقشار کم درآمد و حل مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی ایجاد تعادل میان درآمد خانوار شهری با قیمت‌های روز مسکن تمرکززدایی و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهری هماهنگی میان سیاست‌های بخش مسکن و سیاست‌های توسعه شهری هماهنگی میان سیاست‌های توسعه مسکن با الزامات زیست محیطی و حفظ منابع طبیعی
ملاحظات	در برنامه سوم توسعه ج.ا.ا. (۱۳۷۹-۱۳۸۳) سیاست‌های خانه سازی کوچک در راستای سیاست‌ها و اهداف برنامه دوم اقتصادی ادامه یافته و گسترش بیشتری یافت. در این دوره، سیاست واگذاری ساخت خانه به انبوه سازان و تشکلهای حرفه ای جدید بیشتری یافته، لیکن رونق بازار مسکن از یکطرف و گسترش طیف خواستار مسکن ارزان قیمت موجب دخالت جدی دولت در امر مسکن شد. با اینحال، کوچک سازی مسکن، از ابعاد فرهنگی- اجتماعی و اقتصادی، مورد مطالعات جدید واقع شده و از سوی دیگر، افزایش بی رویه سهم قیمت زمین در واحد مسکونی و افزایش سهم مسکن در سبد هزینه های خانوار و گسترش هرچه بیشتر خانوارهای هسته ای (متمرکز) لزوم توجه هرچه بیشتر به مسکن کوچک را نمایان ساخته است. مجموعه این موارد، به همراه ضرورت جهانی حفظ محیط زیست رؤس اصلی برنامه بعدی را تشکیل می‌دهد. در این دوره، موفقیت‌های نسبی انتقال وظیفه ساخت " مسکن کوچک " به شرکت‌های سرمایه‌گذاری و صندوق‌های مسکن حاصل لیکن، به دلیل فراموشی و کم رنگ شدن سهم دولت در ارائه وظایف خویش و ناهماهنگی میان ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی مانند شهرداری‌ها، خدمات و تأسیسات شهری و ... از یک طرف و بروز تعارض میان قوانین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها که به واسطه گستردگی بی سابقه ساخت مسکن کوچک نمود بیشتری یافته است، موجب کاهش هر چه بیشتر اشتیاق شرکت‌ها در ساخت مسکن کوچک شده است.

نام برنامه	برنامه چهارم توسعه ج.ا.ا. (۱۳۷۹-۱۳۸۳)
مسایل	مهاجرت به شهرها و محدودیت جمعیت‌پذیری شهرها و سیاست‌های مسکن. ناهماهنگی میان سیاست‌های توسعه شهری و بخش مسکن. نابرابری‌های منطقه‌ای در توزیع مسکن نوسانات ادواری بخش مسکن و اقتصاد ملی ناکارایی بازار مسکن جمعیت جوان کشور و انباشت تقاضای مسکن در دهه ۱۳۹۰ کیفیت نازل مسکن و نرخ تخریب بالا ضرورت وجود صنعت ساختمان منسجم، حرفه‌ای و کارا مشکلات مربوط به گروه‌های کم درآمد و حاشیه نشین
اهداف	برقراری عدالت اجتماعی بهبود عملکرد و بازار مسکن

افزایش کارایی حفظ محیط زیست	
کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای ارتقای بهره‌وری گسترش سرمایه‌گذاری و تولید تقویت تقاضای مؤثر و توانمندسازی نیازمندان به رفع نیاز خود ساماندهی بازار نیروی کار مهار نمودن تورم گسترش بازارهای مالی ایجاد فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و تعاونی گسترش فرصت‌های شغلی توانمندسازی بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی و ساماندهی شرکت‌های دولتی تولید مسکن متناسب با توان مالی خانوار حمایت از ایجاد و تقویت گروه‌ها و تشکیلات مردمی	سیاستها
مدیریت یکپارچه و منسجم زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چهارچوب طرح‌های توسعه و عمران مشارکت بخش خصوصی در آماده سازی زمین‌های مورد نیاز در شهرها و شهرهای جدید و تسهیل امکان دسترسی به زیرساخت‌های تولید نظیر آب، برق، گاز و راه با شرایط تشویقی تقویت پیمانکاران محلی در مشارکت در آماده‌سازی زمین و ساخت مسکن و ساختمان‌های شهری از طریق برقراری مشوقهای مالی و اعتباری حمایت از تولید انعطاف پذیر کاهش شدت مصرف انرژی در فرآیند ساخت مصالح، ساخت مسکن و بهره‌برداری درجه بندی و تهیه‌بندی کارگران ساختمانی بر حسب ماهر، نیمه ماهر و ساده. صدور گواهینامه مهارت کار حمایت و تقویت سازندگان مسکن در جهت گسترش فرصت‌های شغلی و افزایش مهارت و بهره‌وری نیروی کار در شهرها و روستاها ایجاد ارتباط میان دستمزدها و کارایی منابع مدیریت منابع برای توزیع مناسب در مناطق شهری و روستایی با اولویت مناطق بحرانی تضمین امنیت سرمایه‌گذاری در تولید مسکن جذب مشارکت‌های مردمی و بخش خصوصی در تولید مسکن شهری و روستایی استفاده از ابزارهای غیرمستقیم در کنترل حجم پول تشویق پس انداز داخلی انعطاف پذیری در استفاده از نرخ‌های سود سپرده‌ها جهت جبران تورم و ایجاد انگیزه برای پس انداز و تجهیز منابع ایجاد تنوع ابزاری در بازار متشکل سرمایه با بهره‌گیری از تسهیلات مختلف در مسکن شهری و روستایی از جمله تسهیل در صدور اوراق مشارکت، فروش متری مسکن، بازار رهن ثانویه و بازار بورس، تشکیل صندوق پس انداز مسکن روستایی. ایجاد فضای رقابتی و تدوین مقررات لازم و تسهیل کننده جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ایرانیان خارج از کشور هدایت رایانه انرژی به سوی اجرای سیاست‌های توسعه تشویق و هدایت سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های ساختمانی حمایت از تشکیل شرکت‌های تولید مسکن به ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری و مدیریت توسط بخش خصوصی افزایش حضور شرکت‌های بیمه به منظور ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری	برنامه‌ها

تأمین اعتبار کافی برای پیش خریداران ایجاد و تأسیس انجمن‌های خیریه برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد شهرها و روستاها پلکانی کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمند سازی اقشار کم درآمد اصلاح ساختارهای حقوقی، قضایی، مالی، سیاسی و اداری در جهت امنیت برای سرمایه‌گذاری در مسکن تدوین قوانین ضروری برای ایجاد و حمایت از سازمان‌های غیردولتی اعمال استانداردهای زیستی خصوصاً در واحدهای مسکونی روستایی تأمین مسکن ارزان قیمت برای خانوارهای واقع در دهک پایین درآمدی نظام کنترل هزینه کیفیت و زمان واحد تمامی مراحل اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌مندی از روش‌های نوین نظیر طرح و ساخت و کلیه دردست و مدیریت طرح با ارائه برنامه مشخص ایجاد و در ۴۰٪ طرح مستقر کند تدوین مقررات لازم برای استفاده از صنعت بیمه در بخش مسکن و ساماندهی مدیریت تولید و عرضه مسکن ایجاد ارتباط فی مابین نیازهای بازار کار و نظام آموزشی کشور مدیریت منابع برای توزیع مناسب در مناطق شهری و روستایی با اولویت مناطق بحرانی حمایت از صادرات خدمات فنی، تخصصی در امر تولید مسکن. ایجاد تأسیس انجمن‌های خیریه برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد ایجاد همسویی و هماهنگی میان نهادها و بنیادهای متولی مسکن خانوارهای کم درآمد در شهرها و روستاها سازو کارهای لازم به منظور استقرار نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش در پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سال اول تا چهارم توسعه تجارت الکترونیکی و بازرگانی الکترونیک برای کاهش هزینه‌های مبادله عوامل تولید و مسکن ارتقاء کیفیت مسکن از طریق ارتقاء بهره‌وری در ساخت توسعه و ارتقاء سطح استانداردهای ملی و افزایش مستمر کیفیت مسکن شهری و روستایی کاهش شدت مصرف انرژی استاندارد کردن مصالح و روش‌های مؤثر در مقاوم‌سازی ساختمان‌ها تا پایان برنامه چهارم و حمایت از تولید کنندگان آنها	
جوانی جمعیت کشور و انباشت تقاضای مسکن در دهه ۱۳۹۰ کاهش نابرابریها و تأمین مسکن برای همه ضرورت هماهنگی میان مهاجرت و حد جمعیت پذیر شهرها. تعادل بخشی به اقتصاد مسکن و هموار کردن نوسانات بخش مسکن. ارتقاء کیفیت زیست و پایداری رشد اقتصادی و حفظ محیط زیست، فرهنگ و هویت ملی	ضرورت‌ها
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹)، لزوم توجه هرچه بیشتر به بخش مسکن به ویژه مسکن کوچک را پدید آورده است. بکارگیری سیاستهایی از جمله کاهش میزان مصرف انرژی در فرایند ساخت مصالح، ساخت مسکن و بهره‌برداری، حمایت از تولید انعطاف پذیر و حداکثر کارآئی و گسترش بازارهای متشکل مسکن از جمله اوراق مشارکت، فروش متری و ... هر کدام به نحوی مستقیم و یا غیرمستقیم و رویکرد "مسکن کوچک" در وهله اول و تغییر سطح انتظار و توقعات از مسکن کوچک در وهله بعد را پدید آورده است.	ملاحظات

مطالب مندرج در جداول بالا به تفصیل نحوه نگرش برنامه‌ها به مسکن کوچک را نشان می‌دهد. به طوریکه با کمک آنها می‌توان الزامات و ضرورت‌هایی که به ایده مسکن کوچک منجر شده و خواهد شد را شناسایی نمود. برای درک بهتر این الزامات، مباحث مطرح شده را بر اساس ادوار تاریخی مناسب مورد تحلیل و استنتاج قرار داده ایم. ضمن اینکه باید توجه نمود که همانگونه که مفهوم "کوچک" مفهومی است نسبی، مفهوم مسکن کوچک نیز مفهومی است نسبی و لذا، نسبت به زمان، مکان و فضای خاص خود معناهای متفاوتی را شامل می‌شود. در ادامه به اختصار نقش مسکن کوچک را در برنامه‌های عمرانی و توسعه در ادوار مختلف بیان می‌شود.

تحلیل و جمع‌بندی دوره اول، برنامه‌های اول و دوم و سوم عمرانی با توجه به گسترش ایده خانه‌های ارزان قیمت در برنامه‌های فوق‌الذکر و با توجه به شرایط زمانی آن برنامه‌ها که به دلیل یکسان بودن دستمزدها، فن‌آوری و نیز مصالح ساختمانی در کلیه ساخت و سازهای مسکونی، سهم متراژ نقش بسیار مهمی در قیمت مسکن داشته و بدین لحاظ در این دوره، مسکن ارزان قیمت عموماً مفهومی معادل مسکن کوچک داشته است
تحلیل و جمع‌بندی دوره دوم، برنامه‌های عمرانی چهارم پنجم در این دوره، گرچه به دلیل وضعیت مناسب اقتصادی کشور، سیاست‌های دولت در امر مسکن به سمت و سوی سیاست‌های افزایش تعداد اتاق در واحد مسکونی و یا کاهش نفر در اتاق میل نموده و مفهوم مسکن کوچک تا حدودی کمرنگ شده است، لیکن بررسی نمونه‌های ساخته شده از جمله کوی‌های کارگری و کارمندی، نمونه‌هایی از مسکن کوچک شده را ارائه می‌دهند. یکی از دلایل آن را، شاید بتوان ورود فن‌آوری و اتخاذ سیاست تولید صنعتی دانست که موجب پیدایش تیپ‌های مسکن اندیشیده شده و کارآمدتر شده دانست که موجب پیدایش نمونه‌هایی از مسکن کوچک شده است.
تحلیل و جمع‌بندی دوره سوم، انقلاب اسلامی، جنگ تحمیلی وقوع انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، موجب کمرنگ شدن نقش کنترلی و سیاستگذاری دولت در تولید مسکن و لذا افزایش بی‌رویه سرانه واحدهای مسکونی در شهرها شد. لیکن، در این دوره می‌توان نمونه‌هایی از واحدهای مسکونی احداث شده توسط بنیاد مسکن و جهادسازندگی را یافت که انواعی از مسکن کوچک را بیشتر از جنبه‌های متراژ و نه از جنبه کارآمدی - ارائه می‌دهد.
تحلیل و جمع‌بندی دوره چهارم، برنامه‌های اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران افزایش بی‌رویه سرانه مسکن در ایران از یکسو و گسترش میزان خانوارهای فاقد مسکن، دولت را به اندیشه توزیع متناسب مسکن واداشت. ریشه‌های این اندیشه را می‌توان در برنامه دوم و ارائه الگوی مصرف مسکن دانست. لیکن اساسی‌ترین قدم در راه کوچک‌سازی مسکن، ارائه الگوی استیجار (۵۵ مترمربع) و سیاست پاک (پسانداز - انبوه‌سازی و کوچک سازی) دانست. این در حالیکه این کوچک‌سازی، با مفهوم مورد انتظار از مسکن کوچک به دلیل فاصله گرفتن از مفهوم مسکن و محیط مسکونی تفاوت فاحشی دارد
تحلیل و جمع‌بندی دوره پنجم، برنامه‌های سوم و چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران فراگیر شدن اندیشه‌های حفظ محیط زیست و توسعه پایدار در سطح جهان و به پیروی از آن در کشور ما، می‌تواند جایگاه تازه‌ای را برای "مسکن کوچک" تعریف نماید. اندیشه حفظ منابع و کاهش مصرف انرژی و آلوده‌سازی محیط زیست در سطح جهانی، منجر به وضع استانداردها و ضوابطی در به حداقل رساندن مصرف انرژی در ساختمان شده است که به طراحی پایدار موسوم است. بکارگیری و توسعه این مبانی در مسکن با توجه به الگوهای فرهنگی و سکونتی کشور ما می‌تواند به پیدایش مسکن کوچک منجر شود.

مروری بر برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور نشان می‌دهد که "مسکن کوچک" به دلایل و به صورت‌های مختلف در کلیه برنامه‌ها، خواسته و یا ناخواسته مطرح بوده است. از سوی دیگر، ادامه چالش‌های پیش روی برنامه‌ها و حتی تشدید آنها از جمله افزایش بی‌رویه جمعیت شهری و نیاز به مسکن، محدودیت فضاهای شهری و محدودیت توسعه در ارتفاع و سطح، بروز تغییرات اجتماعی، گسترش خانوارهای متمرکز، گسترش طبقه متوسط در جامعه با سطح درآمد مشخص، طبقات زیست محیطی ناشی از گسترش شهرها و بسیاری عوامل دیگر لزوم دستیابی به معیارهای تازه‌ای از مسکن و محیط مسکونی را پدیدار می‌سازد که از آن به عنوان "مسکن کوچک" نام برده‌ایم.

از سوی دیگر، گسترش دهک‌های مخاطب مسکن کوچک طی سالهای آتی -با توجه به افزایش درآمد سرانه، گسترش سیاست‌های توانمندسازی، عالت اجتماعی و...- موجب افزایش تقاضای مفید و موثر مسکن کوچک در آینده خواهد شد. با این حال این نگرانی وجود دارد که همانگونه که طرح‌ها و برنامه‌های مسکن، با موفقیت چندانی همراه نبوده‌اند، ایده مسکن کوچک نیز قادر به پاسخگویی به حل مشکل مسکن نباشد. شاید بتوان دلایل اصلی این عدم موفقیت را مواردی همچون تغییرات وضعیت اقتصادی - اجتماعی کشور، عدم وجود نظام قدرتمند اجرایی، ضعف دستگاه‌های مجری قوانین (علی‌رغم کفایت آنها) و نیز عدم وجود امکانات لازم برای اجرای قوانین و برنامه‌ها از جمله نیروی کار، مصالح و ... دانست. بر این اساس می‌توان، تمام موارد پیش گفته در خصوص علت عدم موفقیت برنامه‌های مسکن را در یک جمله "مدیریت تأمین مسکن" خلاصه نمود. در واقع از زمانی که تأمین مسکن به مقوله‌ای اجتماعی بدل شده است و دیگر افراد به طور معمول سازنده مسکن خود در شهرها نیستند، مسئولیت مدیریت تأمین مسکن به ویژه برای اقشار کم درآمد، مهمتر از ساختن مسکن است.

پیوست شماره ۲:

درآمدی بر اقتصاد مسکن در ایران

از میان عناصر عمده و کلیدی تشکیل دهنده کانون های زیستی به ویژه شهر، مسکن به عنوان متعالی ترین و تکامل یافته ترین شکل کانون های زیستی (چه به لحاظ کمیت و وسعت و چه به لحاظ عملکرد)، مهم ترین و تعیین کننده ترین عامل شکل شهر و توسعه شهر تعریف شده است و به نوعی اساس موجودیت شهر است. به طوری که همواره و از همان سال های اولیه انقلاب صنعتی، مسأله ای به نام "تأمین مسکن" موتور تحریک و توسعه مدنیت بوده است و اکنون نیز همان طور که در ایران ملاحظه می گردد، اصلی ترین مسأله کلیه کانون های زیستی را تشکیل می دهد.

مسکن در سطح کلان به عنوان یک جزء عمده و کلیدی در زیربخش ساختمان، دارای نقشی بسیار مهم و تعیین کننده در اقتصاد است. در سطح خرد نیز هم به عنوان یک کالای مصرفی بادوام که بیشترین سهم را در مقایسه با سایر کالاها و خدمات در سبد هزینه خانوار دارد و هم به عنوان یک دارائی که در غالب خانوارها مهم ترین جزء دارائی آنان محسوب می شود.

مکان‌گزینی و شاخص‌های کمی و کیفی برخورداری از مسکن در هردو سطح خرد و کلان نیز علاوه بر سطح درآمد، ارتباط وثیقی با ساختار توزیع درآمد، کارایی بازارهای اقتصادی، ساختار فناوری و... دارد. در ادامه نقش و اهمیت بخش مسکن در اقتصاد کلان ایران بررسی می‌شود.

۱- جایگاه و ابعاد اهمیت بخش مسکن در اقتصاد ایران

ارتباط ذاتی بین وضعیت مسکن، گزینه‌های سیاستی و کل اقتصاد از دیر باز آشکار بوده است. در حقیقت این موضوع در نحوه تاثیر پارادایم‌های توسعه بر سیاست‌های بخش مسکن که در کشورهای در حال توسعه اجرا شده است، بازتاب داشته است.

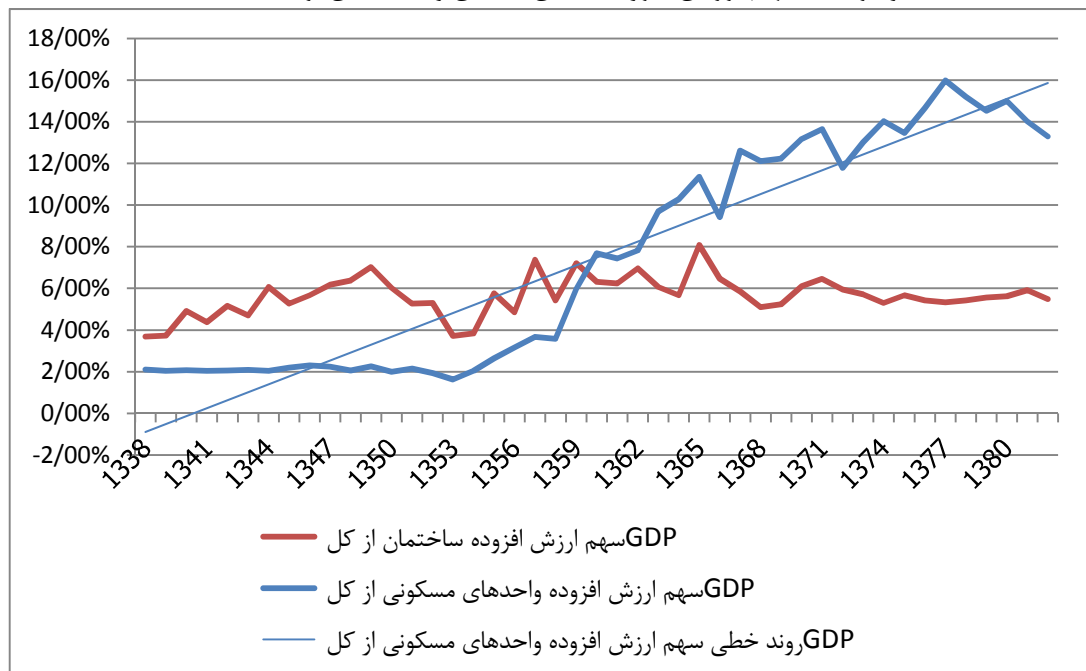
ارتباطات پیچیده بین اقتصاد کلان و مسکن، هم رشد تولید ناخالص ملی و هم رشد بخش مسکن را تحت تاثیر قرار می‌دهد. این ارتباط دو طرفه است، به این شکل که؛ رشد تولید ناخالص ملی برای کارکرد مطلوب بخش مسکن، الزامی است و برعکس. رشد بخش مسکن از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش‌های مصالح ساختمانی و ساخت، به رشد اقتصادی می‌انجامد. همچنین تاثیرات غیرمستقیم فزاینده‌ای وجود دارد که قابل توجه هستند؛ این تاثیرات از طریق سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیگر اتفاق می‌افتد که از تقاضای ساخت و ساز برای محصولات آنها به وجود آمده است. بنابراین سیاست‌های مناسب مسکن موجب توسعه اقتصادی، زیست محیطی و اجتماعی خواهد شد.

میزان اثرگذاری بخش مسکن بر سایر بخش‌ها و نیز وزن و اهمیت آن در اقتصاد کلان ایران، با استفاده از برخی تعاریف مرسوم و مقایسه برخی شاخص‌های اقتصادی قابل بررسی است. این بخش از مطالعات، بر اساس چارچوب نظری اقتصاد مسکن و تعاملات آن با سایر بخش‌های اقتصاد کلان، نگاهی به ابعاد و اهمیت بخش مسکن در اقتصاد ایران خواهد داشت. در این راستا ابتدا به محورهای اصلی مرتبط با مسکن پرداخته خواهد شد.

۱-۱- سهم مسکن از تولید ناخالص داخلی

از منظر طرف عرضه اقتصاد کلان، بخش ساختمان و مسکن یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد کشور است که علاوه بر کارکرد مستقیم در ایجاد ارزش افزوده و نیز ایجاد فرصت‌های شغلی در خود این بخش، به صورت غیر مستقیم نیز برای محصولات بسیاری از بخش‌های دیگر، تقاضا ایجاد می‌کند. در ادامه هر یک از این مباحث به طور مجزا و مفصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

نمودار ۱- سهم ارزش افزوده بخش مسکن و ساختمان از کل GDP



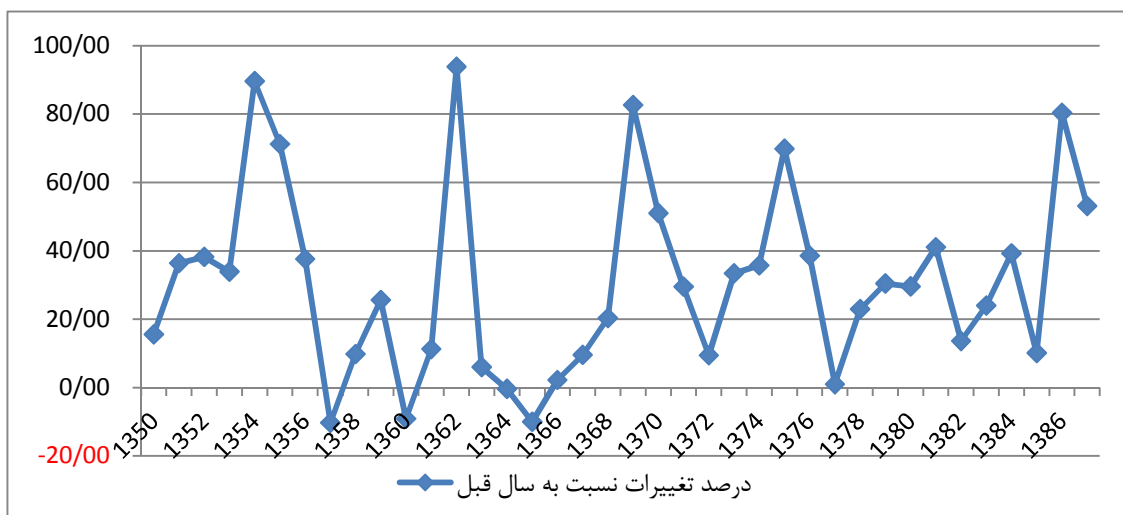
در سال های ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۴ سهم ارزش افزوده واحدهای مسکونی از کل تولید ناخالص داخلی تقریباً ثابت و در حدود ۲٪ بوده است. از سال ۱۳۵۴ این روند شکل افزایشی پیدا کرده است. به طوری که در سال ۱۳۶۰ رقم مربوطه به میزانی بیش از سهم ارزش افزوده ساختمان از کل تولید ناخالص داخلی رسیده است و البته تا سال ۱۳۸۲ نیز همواره بالاتر از سهم ارزش افزوده ساختمان باقی مانده و شکاف بین این دو (ساختمان و مسکن) بیشتر شده است (نمودار ۴-۲). افزایش دائمی سهم مذکور نکته قابل تاملی است که بی تردید در تحلیل مکانیزم های اثرگذاری این بخش بر اقتصاد کلان مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

۱-۲- سرمایه گذاری بخش خصوصی

به طور کلی مجموع سرمایه گذاری انجام گرفته در بخش مسکن را می توان معادل سرمایه گذاری های بخش خصوصی به علاوه سرمایه گذاری های بخش عمومی (شامل دولت و سایر نهادهای عمومی مرتبط با بخش مسکن) دانست. با این تعریف تنها در شرایطی می توان جزء اول را موثر و مفید دانست که به افزایش ظرفیت های شغلی و نیز ظرفیت های تولیدی منجر شود. در ارتباط با جزء دوم یعنی سرمایه گذاری بخش عمومی باید به طبقه بندی دقیقتر آن

پرداخت و اجزای آن را مورد بررسی قرار داد. در این مرحله از مطالعه تنها به روند سرمایه گذاری بخش خصوصی پرداخته می شود.

نمودار ۲- درصد تغییرات سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های جدید کل مناطق شهری



بر اساس آمار بانک مرکزی، سرمایه گذاری بخش خصوصی در بخش ساختمان همواره با نوساناتی همراه بوده است (نمودار ۲). این نوسانات در ایران تا حد زیادی ناشی از نوسانات درآمدهای نفتی هستند و درچارچوب بیماری هلندی قابل توضیح اند اما علت آن به همین مورد محدود نمی شود بلکه این متغیر هم از متغیرهای پولی و مالی مانند نرخ بهره ، حجم تسهیلات و مقررات حاکم بر آن و حجم اعتبارات بخش عمومی تاثیر می پذیرد و هم تا حد بسیار زیادی تابعی از محیط عمومی کسب و کار و نیز بازدهی سرمایه گذاری در این بخش در مقایسه با بخش های رقیب است.

هم چنان که گفته شد، سرمایه گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن همیشه تحت تاثیر سیاست های اقتصاد کلان و محیط عمومی کسب و کار است و بهبود شرایط اقتصادی کشور موجب بهبود سرمایه گذاری در این بخش می شود. سرمایه گذاری بخش خصوصی در مناطق شهری کل کشور در کل ساختمان ها شامل ساختمان های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ مرتباً در حال افزایش بوده است (نمودار ۲).

میزان کل سرمایه گذاری بخش خصوصی در واحدهای مسکونی از ۳۱،۵۴۷،۶۳۵ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۱۶۲،۳۸۵،۷۶۹ میلیون ریال در سال ۱۳۸۶ رسیده است که نشان دهنده رشد ۴۱۴،۷ درصدی آن است. میزان کل

سرمایه‌گذاری در فاصله دو سال متوالی ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ با رشد ۴۱,۵ درصدی روبرو بود. اما این رقم در سال ۱۳۸۲ به شدت کاهش یافت و به ۱۱,۲ درصد رسید که علت اصلی آن کاهش ۲,۵ درصد سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های شروع شده و همین‌طور کاهش تقریباً ۳۰ درصدی در سرمایه‌گذاری ساختمان‌های نیمه تمام بوده است. میزان رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به ترتیب برابر با ۲۰,۴ و ۳۲,۹ درصد بوده است که در سال ۱۳۸۵ به ۱۲,۵ درصد کاهش یافته و پس از آن در سال ۱۳۸۶ با رشد چشم‌گیر و خیره‌کننده تقریباً ۸۲ درصدی مواجه بوده است (نمودارهای ۳ و ۴).

میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده نیز در فاصله سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰ با رشد چشم‌گیری روبرو بوده است و از ۹,۶۶۰,۴۳۵ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۵۲,۵۰۷,۵۴۹ میلیون ریال در سال ۱۳۸۶ رسیده است که نشان‌دهنده رشد ۴۴۳,۵ درصدی است.

میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در در ساختمان‌های نیمه تمام از ۱۵,۸۷۰,۲۷۷ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۸۱,۱۰۸,۶۷۹ میلیون ریال در سال ۱۳۸۶ رسیده است که بازهم حاکی از رشد ۴۱۱ درصدی است.

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های تکمیل شده از ۶,۰۱۶,۹۲۳ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۲۸,۷۶۹,۵۴۱ میلیون ریال در سال ۱۳۸۶ رسیده است که نشان از رشد ۳۷۸ درصدی دارد. جدول شماره چهارده اطلاعات مربوط به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را نشان می‌دهد.

آنچه مسلم است پس از سال ۱۳۸۵ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه مسکن با رشد چشم‌گیری روبرو بوده است به طوری که سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده به ترتیب با ۱۱۰، ۶۹ و ۷۵ درصد رشد روبرو بوده‌اند که نشان می‌دهد در مجموع سرمایه‌گذاری بخش مسکن با رشد ۸۱ درصدی روبرو بوده است.

جدول ۱- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در واحدهای مسکونی مناطق شهری کشور براساس ساختمان‌های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده

سال	کل ساختمان‌ها	ساختمان‌های شروع شده	ساختمان‌های نیمه تمام	ساختمان‌های تکمیل شده
۱۳۸۰	۳۱,۵۴۷,۶۳۵	۹,۶۶۰,۴۳۵	۱۵,۸۷۰,۲۷۷	۶,۰۱۶,۹۲۳
۱۳۸۱	۴۴,۶۵۲,۸۱۳	۱۳,۵۷۷,۰۷۶	۲۲,۸۸۲,۹۸۰	۸,۱۹۲,۷۵۷
۱۳۸۲	۴۹,۶۳۴,۵۸۷	۱۳,۲۳۹,۱۳۵	۲۵,۸۶۹,۲۸۴	۱۰,۵۲۶,۱۶۸
۱۳۸۳	۵۹,۷۸۱,۵۰۱	۱۶,۱۵۶,۷۹۸	۳۹,۳۷۴,۱۵۸	۱۴,۵۱۰,۴۸۵

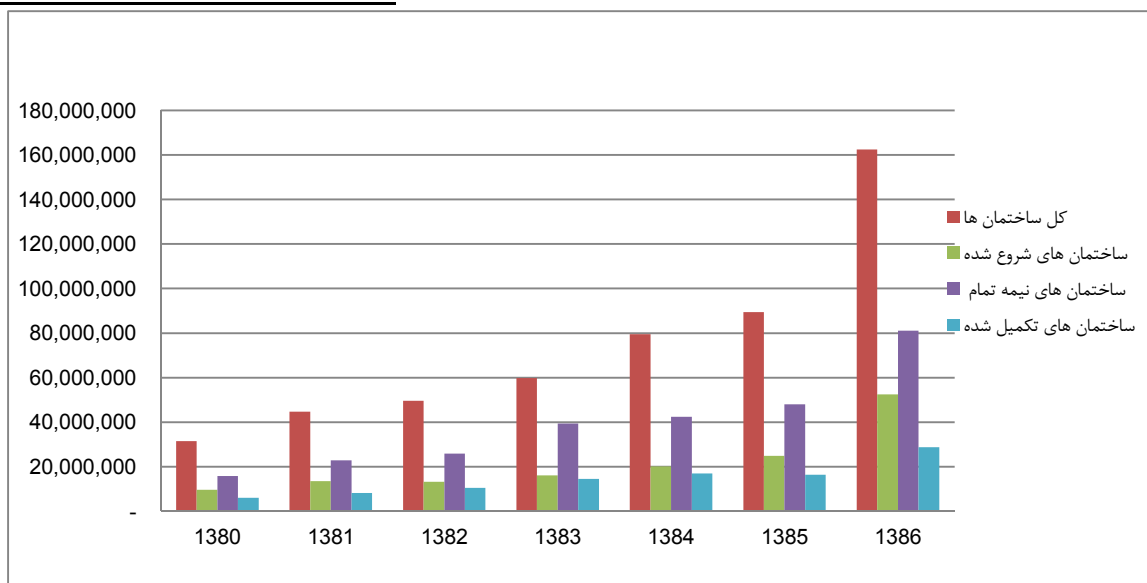
۱۶,۹۳۹,۹۸۵	۴۲,۴۳۰,۱۳۷	۲۰,۰۹۲,۲۷۰	۷۹,۴۶۲,۳۹۲	۱۳۸۴
۱۶,۴۲۷,۶۰۹	۴۸,۰۴۴,۴۰۶	۲۴,۹۰۹,۵۵۳	۸۹,۳۸۱,۵۶۸	۱۳۸۵
۲۸,۷۶۹,۵۴۱	۸۱,۱۰۸,۶۷۹	۵۲,۵۰۷,۵۴۹	۱۶۲,۳۸۵,۷۶۹	۱۳۸۶

ماخذ: بانک مرکزی

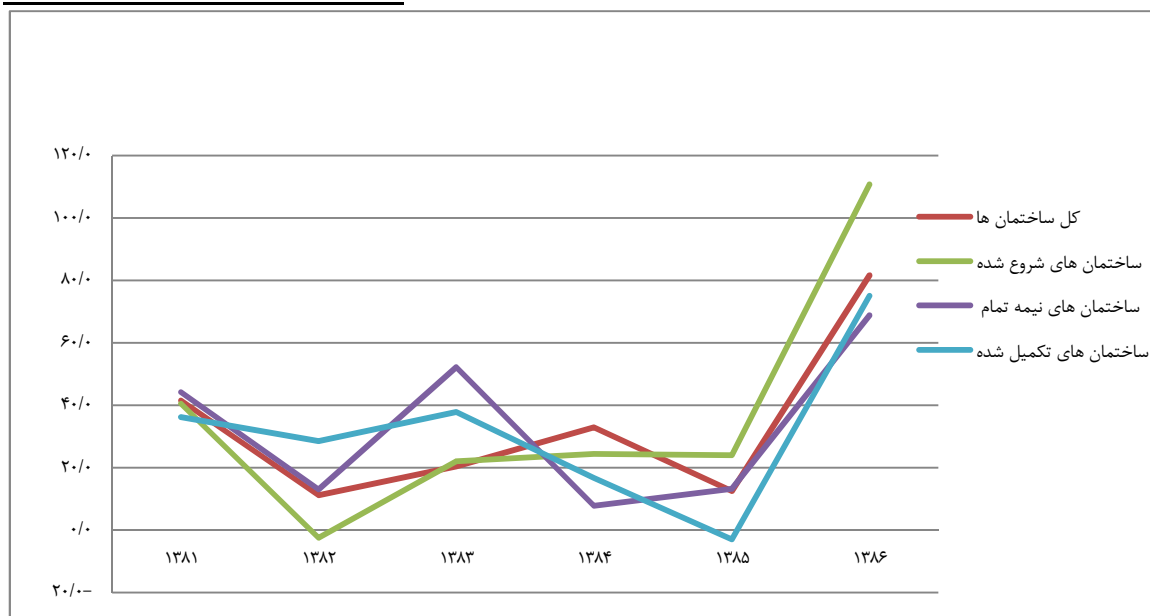
جدول ۲- رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی در واحدهای مسکونی مناطق شهری کشور براساس ساختمان های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده

سال	کل ساختمان ها	ساختمان های شروع شده	ساختمان های نیمه تمام	ساختمان های تکمیل شده
۱۳۸۰	-	-	-	-
۱۳۸۱	۴۱,۵	۴۰,۵	۴۴,۲	۳۶,۲
۱۳۸۲	۱۱,۲	-۲,۵	۱۳,۱	۲۸,۵
۱۳۸۳	۲۰,۴	۲۲	۵۲,۲	۳۷,۹
۱۳۸۴	۳۲,۹	۲۴,۴	۷,۸	۱۶,۷
۱۳۸۵	۱۲,۵	۲۴	۱۳,۲	-۳
۱۳۸۶	۸۱,۷	۱۱۰,۸	۶۸,۸	۷۵,۱

نمودار ۳- سرمایه گذاری بخش خصوصی در کل ساختمان ها به تفکیک شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده



نمودار ۴- رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی در کل ساختمان‌ها به تفکیک شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده



۳-۱- ارتباط میان بخش مسکن و بازار کار

مسکن و ساختمان، یکی از بخش‌هایی است که حجم زیادی از اشتغال در اقتصاد را به خود اختصاص داده است. افزایش ساخت و ساز همانند هر فعالیت مولد دیگری موجب افزایش ظرفیت‌های شغلی می‌شود. تعداد این ظرفیت‌های شغلی از یک سو، و عمر این مشاغل از سوی دیگر، از جمله مواردی به حساب می‌آیند که می‌توانند وزن اثرگذاری ساخت و سازهای مربوط به بازار مسکن را بر اقتصاد کلان نمایان کنند.

بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ سهم اشتغال در بخش ساختمان ۱۲/۸ درصد از کل اشتغال کشور در این سال را تشکیل داده است و متوسط نرخ رشد سالیانه اشتغال در این بخش معادل ۴/۸ درصد است. در نتیجه بخش ساختمان از نظر میزان اشتغال زایی نسبت به سایر بخش‌ها در رده پنجم قرار دارد.

جدول ۳- اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، سال ۱۳۸۵

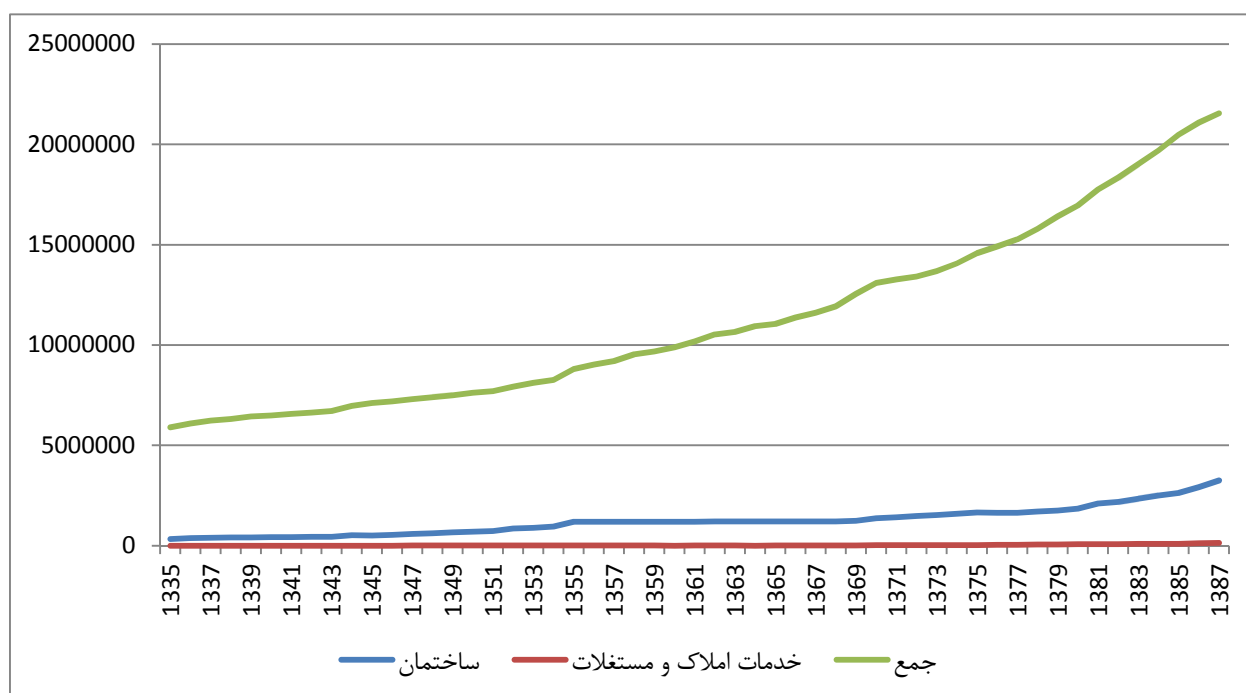
(واحد: درصد)

بخش	سهم اشتغال از کل کشور	متوسط نرخ رشد سالیانه اشتغال	بهره‌وری نیروی کار
کشاورزی	۲۰/۸	۰/۹	۲/۹
نفت	۰/۶	۱/۷	-۰/۷
صنعت	۱۶/۸	۲/۲	۵/۶
آب، برق و گاز	۱/۱	۴/۱	۲/۱
ساختمان	۱۲/۸	۴/۸	-۱/۴
بازرگانی، رستوران و هتلداری	۱۴/۷	۴/۶	۱/۵
حمل‌ونقل و انبارداری	۸/۶	۷	-۱/۸
ارتباطات	۰/۹	۸/۴	۱۰
مؤسسات مالی و پولی	۱/۳	۵/۹	۶/۶
املاک و مستغلات حرفه‌ای و تخصصی	۲/۲	۱۱/۵	-۷/۵
خدمات عمومی، اجتماعی شخصی و خانگی	۲۰/۲	۲/۳	-۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

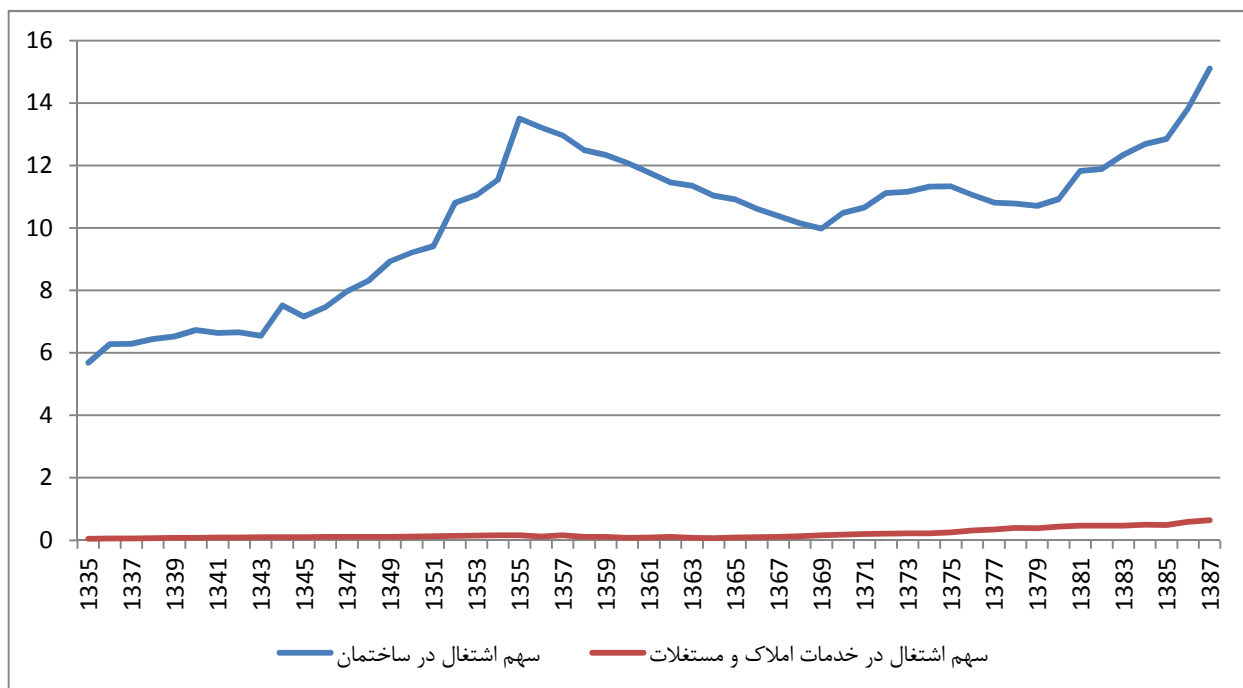
در اقتصاد ایران، با توجه به آمار موجود در دوره ۱۳۳۵-۱۳۸۷، بخش ساختمان و در کنار آن فعالیت‌های خدماتی مرتبط با آن به صورت مستقیم نزدیک به ۱۱٪ از کل اشتغال در اقتصاد را به خود اختصاص داده است.

نمودار ۵- سهم اشتغال در بخش ساختمان و خدمات مرتبط با آن از اشتغال در کشور، دوره ۱۳۳۵-۱۳۸۷



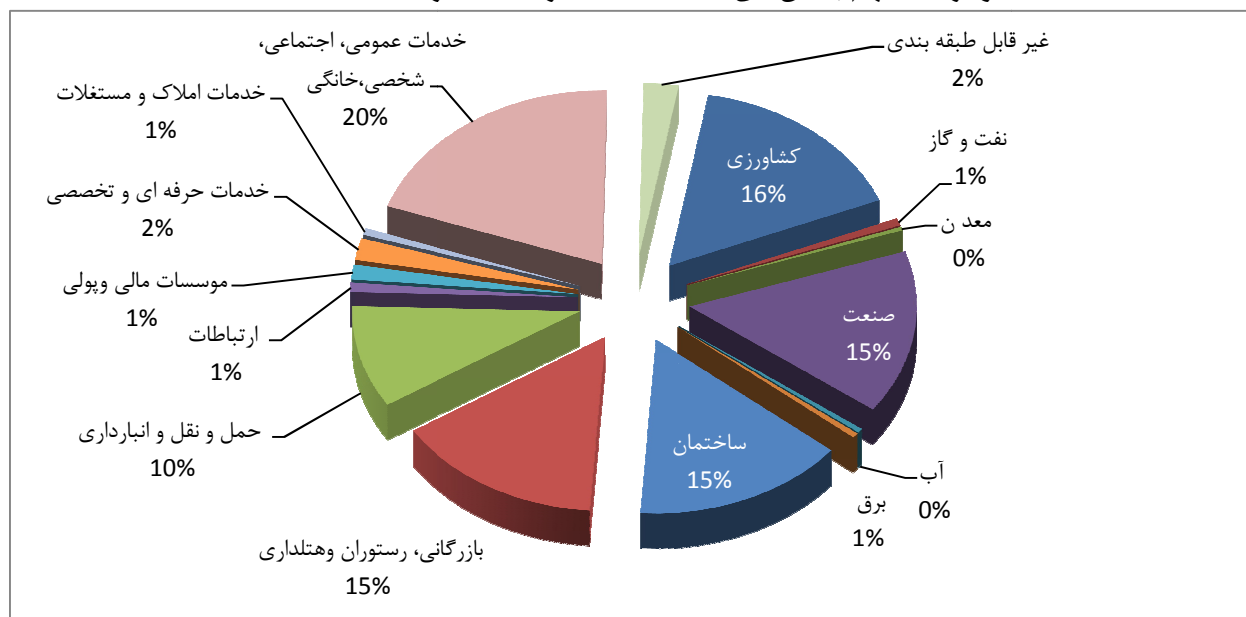
گرچه شتاب رشد اشتغال در بخش ساختمان از شتاب رشد اشتغال در کل، کمتر است اما سهم اشتغال در بخش ساختمان، از سال ۱۳۸۰ همواره روندی صعودی داشته است. نکته مهم تر این است که سهم بخش مسکن در اشتغال کل در همه مناطق یکسان نبوده و در برخی از استان ها این سهم تا حدود ۱۷ درصد از کل اقتصاد نیز می رسد. نکته مهم تر این است که در مجموع نوسانات اشتغال در این بخش کمتر از اشتغال در سطح ملی بوده است. از حیث ویژگی های شاغلین هم به دلیل سهم بالای شاغلین غیر رسمی و نیز کارگران ساده یا کم مهارت، هم سطح و هم نوسانات اشتغال در آن بسیار حائز اهمیت تلقی می شود.

نمودار ۶- روند تغییرات سهم اشتغال در بخش ساختمان و خدمات مرتبط، دوره ۱۳۳۵-۱۳۸۷



این روند صعودی در پایان سال ۱۳۸۷، بخش ساختمان را در کنار بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری و بخش صنعت در رتبه سوم پس از خدمات عمومی و کشاورزی قرار داده است.

نمودار ۷- سهم بخش‌های مختلف اقتصاد در اشتغال در سال ۱۳۸۷



از سوی دیگر، با توجه به آمار رسمی وزارت کار و امور اجتماعی در سال ۱۳۸۵، از میان چهار بخش کشاورزی، صنعت، خدمات و مسکن تنها بخشی که از اعتبارات تخصیص یافته بطور کامل استفاده نکرده است، بخش مسکن بوده است. حال شاید بتوان گفت که پرسش اصلی چرایی عدم بکارگیری تمامی این اعتبارات نیست بلکه کافی بودن بکارگیری این اعتبارات است که باید مورد مطالعه قرار گیرد. به بیان دیگر، پرسش اساسی این است که آیا بکارگیری تمامی اعتبارات می تواند به تنهایی منجر به ارتقاء کیفی فعالیت های یک بخش اقتصادی در کشور باشد و کمبودهایی نظیر بی مسکنی (کمبود مسکن برای برخی گروه های درآمدی)، بد مسکنی و یا تنگ مسکنی را حل کند. نزدیک شدن به پاسخ به این پرسش از جمله مواردی است که به دلیل نیاز به بررسی دقیق تر، در بخش های بعدی گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

جدول ۴- اعتبارات پرداخت شده و اعتبارات در نظر گرفته شده در بخش‌های مختلف اقتصاد

بخش	نسبت پرداخت شده از کل اعتبارات در نظر گرفته شده	مبلغ کل اعتبارات در نظر گرفته شده	مبلغ کل اعتبارات پرداخت شده	تفاوت اعتبار پیش‌بینی شده و در نظر گرفته شده (انحراف پیش‌بینی)	تفاوت اعتبار در نظر گرفته شده و اعتبار پرداخت (انحراف عملکرد)
کشاورزی	۶/۹۶	۶۸۱۵۱/۹	۱۵,۷۹۵/۳۸	۵۲۲۰/۱	۵۲۳۵۶/۵۲
صنعت	۱۱/۳۶	۱۱۱۲۳۶/۵	۲۵,۷۶۰/۵۸	۱۰۵۵۳/۵۶	۸۵۴۷۵/۹۲
خدمات	۴/۱۱	۴۰۲۴۴/۹	۹,۳۲۶/۹۳	۱۶۶۱۱/۲۵	۳۰۹۱۷/۹
مسکن	۰/۷۲	۷۰۵۰/۲	۱,۶۳۹/۷	۱۴۰۱/۴۴	۵۴۱۰/۵
کل	۲۳/۱۶	۲۲۶,۷۸۱/۵	۵۲,۵۲۲/۶۰	۲۳۲۴۸/۲	۱۷۴۲۵۸/۹

مأخذ: وزارت کار و امور اجتماعی.

نکته دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد، تعداد طرح‌هایی است که توانسته‌اند در بخش مسکن به موقعیت‌های بالفعل اشتغال تبدیل شوند. بر اساس محاسباتی که مرکز پژوهش‌های مجلس بر روی آمار رسمی وزارت کار و امور اجتماعی انجام داده است، از میان چهار بخش مذکور، بخش مسکن کمترین تعداد طرح‌های بهره‌برداری شده و نتیجتاً کمترین میزان اشتغال‌زایی بالفعل را داشته است.

جدول ۵- طرح‌های معرفی شده و اشتغال ایجاد شده در بخش‌های مختلف اقتصاد

اشتغال‌زایی						تعداد طرح			
طرح بهره‌برداری شده (اشتغال بالفعل)	در قراردادهای منعقد شده (اشتغال ثانویه)	معرفی شده به بانک (اشتغال اولیه)	معرفی شده به بانک (اشتغال اولیه)	بهره‌برداری شده	معرفی شده به بانک	بهره‌برداری شده	بهره‌برداری شده	بهره‌برداری شده	بهره‌برداری شده
۴۸/۵۰	۱۲۳۳۵۵	۳۶/۱۲	۲۲۸۲۹۹	۲۹/۴۲	۵۱۶۰۲۴	۶۲/۶۱	۷۶۳۳۰	۱۵۷۱۸۸	۲۶۰۸۰۴
۲۴	۶۳۳۷۹	۳۹/۰۱	۲۴۶۵۷۱	۴۰/۷۳	۷۱۵۳۵۲	۱۳/۰۹	۱۵۹۵۳	۳۹۸۷۹	۷۱۴۳۱
۲۲/۷۲	۵۷۷۸۲	۱۹/۵۷	۱۲۳۲۵	۲۵/۳۰	۴۴۳۶۹۴	۲۲/۹۸	۲۹۲۳۶	۸۸۳۶۷	۱۵۴۶۳۳
۴/۲۵	۱۰۸۱۳	۵/۳۰	۳۳۵۲۸	۴/۴۹	۷۸۶۶۱	۰/۳۲	۳۸۸	۱۴۳۱	۲۰۸۲
۱۰۰	۲۵۴۳۲۹	۱۰۰	۶۳۲۱۲۳	۱۰۰	۱۷۵۳۷۳۲	۱۰۰	۱۲۱۹۰۷	۲۸۶۸۶۵	۴۸۸۹۵۰

مأخذ: وزارت کار و امور اجتماعی، معاونت توسعه اشتغال.

جدول ۶- طرح‌های بررسی شده و به بهره‌برداری رسیده

شاخص مقیاس	نسبت طرح‌های بررسی شده از سوی بانک از کل طرح‌های معرفی شده به بانک (درصد)	نسبت طرح‌های به بهره‌برداری رسیده به طرح‌های تأیید شده توسط بانک (درصد)	نسبت طرح‌های به بهره‌برداری رسیده به قراردادهای منعقد توسط بانک (درصد)
کشاورزی	۷۰/۴۴	۴۸/۵۶	۶۳/۵۷
صنعت	۶۵/۳۹	۴۰/۰۰	۵۸/۱۷
خدمات	۶۶/۱۰	۳۳/۰۵	۵۴/۱۲
مسکن	۷۵/۴۶	۲۷/۱۲	۳۴/۴۱
کل	۶۸/۳۵	۴۲/۵۰	۵۳/۴۲

مأخذ: محاسبات پژوهش و وزارت کار و امور اجتماعی.

۴-۱- پیوندهای پسین و پیشین

نگرش سیستمی به موضوع مسکن و سیاستهای بخش مسکن ایجاب می‌نماید تا در یک نگاه کلان به بررسی تعاملات و مناسبات این بخش با سایر بخش‌های اقتصاد پردازیم و تاثیر و تاثر آنها را در تعامل با یکدیگر ارزیابی نماییم. از این موضوع در ادبیات علم اقتصاد با عنوان بررسی پیوندهای پیشین و پسین یک بخش یاد می‌شود و منظور از آن، مطالعه بخشهایی است که از محصولات بخش مورد نظر ما به عنوان نهاده استفاده می‌کنند و یا محصولاتشان را به عنوان نهاده در اختیار بخش مورد نظر ما قرار می‌دهند.

با توجه به نتایج به دست آمده از تحلیل داده- ستانده، بخش مسکن در زمره فعالیتهایی قرار می‌گیرد که در صورت تحریک، باعث توسعه متوازن دیگر فعالیتهای اقتصادی کشور ازطرف تقاضا می‌شود. این ویژگیهای یاد شده از طرف عرضه در این بخش باعث رشد نامتوازن و هم چنین تحریک ضعیف دیگر فعالیتهای اقتصادی می‌گردد. این نتایج بدین مفهوم هستند که اگر بخش خصوصی در این فعالیت سرمایه‌گذاری کند و یا دولت شرایطی را از منظر تسهیلات انجام سرمایه‌گذاری بخش خصوصی فراهم کند، نه تنها باعث رشد بیشتر فعالیتهای اقتصادی کشور می‌شود و رونق فعالیتهای دیگر را به همراه می‌آورد بلکه باعث رشد متوازن دیگر فعالیتهای اقتصادی هم می‌شود.

بیان این نکته ضروری به نظر می‌رسد که اگر میزان اثر روی تولیدات بخش‌های دیگر بیشتر باشد بخش را محرک و اگر اثر روی خود بخش بیشتر باشد بخش را غیر محرک می‌گویند. اهمیت بخش مسکن از منظر تولید به طور مستقیم برابر ۱۲۳,۴۴۶ هزار میلیارد ریال است که ۲/۹ درصد عرضه کل اقتصاد را شامل می‌شود و به لحاظ

غیرمستقیم ۱۵۷ هزار میلیارد ریال است. این موضوع مبین اثر عرضه‌ای غیرمستقیم بیشتر این بخش نسبت به اثر مستقیم آن است و در کل (مستقیم و غیر مستقیم) ۶/۶ درصد عرضه اقتصاد را تشکیل می‌دهد. در بین بخشهای اقتصادی نیز این اثر بیشتر بر بخشهای فلزات اساسی، سایر خدمات، بازرگانی، صنایع کانی غیرفلزی، حمل و نقل و صنایع ماشین-آلات است که تقریباً ۷۱،۷ درصد اثر غیر مستقیم را تشکیل می‌دهند. ضریب فزاینده عرضه این بخش از این منظر برابر ۱/۲۴۷ است که مبین اهمیت غیر مستقیم بیشتر این بخش نسبت به اثر مستقیم آن است. به این معنی که در اثر عدم فعالیت این بخش، بیش از آنکه تولید خود بخش آسیب ببیند تولید سایر بخشهای اقتصاد از دست خواهد رفت.

۲- روندهای رونق و رکود بخش مسکن

بررسی های تجربی حاکی از این است که طی سه دهه اخیر اقتصاد ایران با دوره های پیاپی رونق و رکود (ادوار تجاری) مواجه بوده است. مدت هر دوره رکودی یا تورمی بطور متوسط دو سال بوده است و عمق آن به عوامل مختلفی مانند درآمدهای نفتی، ادوار تجاری جهانی، ادوار تجاری اقتصاد کلان در ایران، ادوار سیاسی و بستگی دارد. برای بررسی دوره های رونق و رکود تقاضای سرمایه گذاری در بخش مسکن مورد بررسی قرار می گیرد و شاخص آن نیز پروانه های صادر شده برای ساخت و ساز در بخش مسکن است و بطور معمول نیز پروانه های صادره در شهرها مورد توجه قرار می گیرند. یک شاخص مهم دیگر برای بررسی ادوار تجاری در بخش مسکن، رونق یا رکود در معاملات تجاری این بخش است.

در ادامه به بررسی پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های کشور در کل مناطق شهری کشور، شهر تهران، شهرهای بزرگ به غیر از تهران و سایر مناطق شهری طی دهه اخیر پرداخته می شود. در جدول شماره سه تعداد پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور ارائه شده است. در طول دوره ۷۹ تا ۸۷ در مناطق شهری کشور به طور متوسط سالانه ۱۵۴۸۵۴ فقره پروانه ساختمانی صادر شده است. سال ۱۳۸۶ با ۲۰۹۰۳۵ فقره بیشترین و سال ۱۳۸۴ با ۱۲۹۷۲۹ فقره کمترین تعداد پروانه صادره را به خود اختصاص داده اند. همچنین در این دوره در شهر تهران سالانه به طور متوسط ۱۷۳۴۶ فقره پروانه صادر شده است. در شهر تهران نیز سال های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۴ به ترتیب بیشترین و کمترین تعداد پروانه های صادره را داشته اند. از ارقام این جدول و همچنین جدول شماره پنج و نیز

نمودار شماره یک به خوبی دوره‌های رکود و رونق در بخش ساختمان و مسکن نمایان می‌شود. در طول این دوره سال ۱۳۸۴ اوج دوره رکود و سال ۱۳۸۶ اوج دوره رونق بوده است.

در جدول شماره چهار و نمودار شماره دو سهم شهر تهران، سهم شهرهای بزرگ به غیر از تهران و سهم سایر مناطق شهری از کل پروانه‌های صادره آمده است. همانطور که مشاهده می‌شود در طول دوره ۸۷-۱۳۷۹ سهم شهر تهران از کل پروانه‌های صادره با نوسان زیادی همراه بوده، اما در نهایت نسبت به سال ۱۳۷۹ کاهش یافته است. در طول این دوره سهم شهر تهران از پروانه‌های صادر شده در کشور به طور متوسط ۱۱,۴ درصد بوده و در سال ۱۳۸۰ با ۱۶,۶ درصد و در سال ۱۳۸۲ با ۷,۳ درصد به ترتیب بیشترین و کمترین سهم را در کشور داشته است. نوسانات سهم شهر تهران از پروانه‌های صادره در کشور نشان می‌دهد که واکنش شهر تهران نسبت به ادوار تجاری بخش مسکن و ساختمان نسبت به سایر نقاط کشور بیشتر است. در طول این دوره شهرهای بزرگ به غیر از شهر تهران و سایر مناطق شهری کشور به طور متوسط سالانه ۲,۲ درصد و ۶,۴ درصد از پروانه‌های ساختمانی کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۷- تعداد پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور

عنوان / سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
کل مناطق شهری	۱۳۵۱۸۸	۱۴۶۰۳۳	۱۶۱۳۳۳	۱۴۸۹۴۱	۱۳۵۹۷۳	۱۲۹۷۲۹	۱۷۲۶۰۲	۲۰۹۰۳۵	۱۰۲۱۶۶
تهران	۲۰۱۱۵	۲۴۲۱۵	۲۰۴۷۷	۱۰۸۷۶	۱۲۵۷۰	۱۰۸۳۳	۱۴۶۴۲	۲۵۰۴۳	۱۳۳۳۰
شهرهای بزرگ	۳۸۴۸۷	۴۵۷۷۶	۵۳۰۰۲	۴۹۱۸۸	۳۴۶۸۱	۳۱۶۸۵	۳۴۹۱۴	۵۰۹۷۲	۲۴۸۲۱
سایر مناطق شهری	۷۶۵۸۶	۷۶۰۴۲	۸۷۸۵۴	۸۸۱۷۷	۸۸۷۲۲	۸۷۲۱۱	۱۲۳۰۴۶	۱۳۳۰۲۰	۶۴۰۱۵

منبع گزارش بررسی پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور- بانک مرکزی

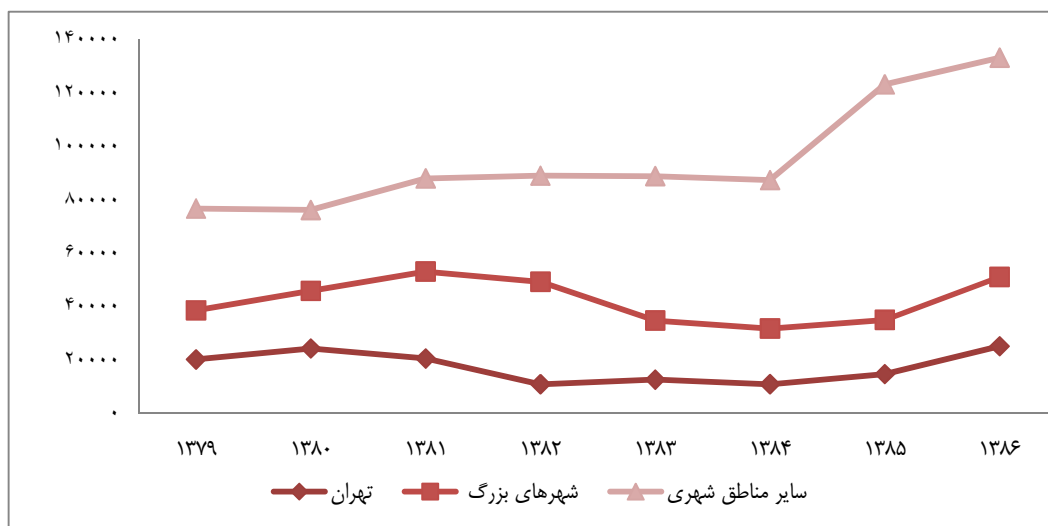
جدول ۸- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان / سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
سهم تهران از مناطق شهری	۱۴,۹	۱۶,۶	۱۲,۷	۷,۳	۹,۲	۸,۴	۸,۵	۱۲,۰	۱۳,۰
سهم شهرهای بزرگ از مناطق شهری	۲۸,۵	۳۱,۳	۳۲,۹	۳۳,۰	۲۵,۵	۲۴,۴	۲۰,۲	۲۴,۴	۲۴,۳
سهم سایر مناطق شهری از کل	۵۶,۷	۵۲,۱	۵۴,۵	۵۹,۷	۶۵,۲	۶۷,۲	۷۱,۳	۶۳,۶	۶۲,۷

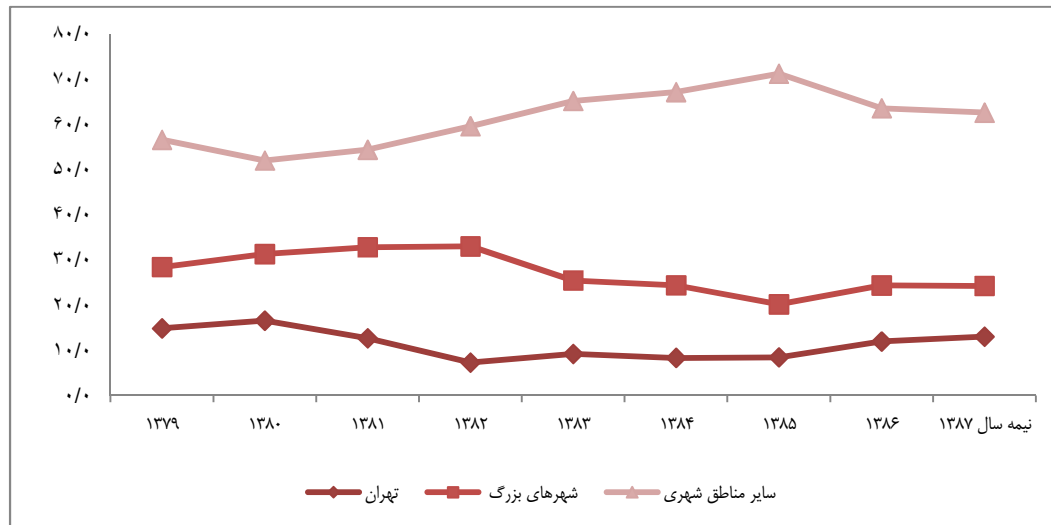
جدول ۹- رشد تعداد پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان / سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
کل مناطق شهری	۸,۰	۱۰,۵	-۷,۷	-۸,۷	-۴,۶	۳۳,۰	۲۱,۱
تهران	۲۰,۴	-۱۵,۴	-۴۶,۹	۱۵,۶	-۱۳,۸	۳۵,۲	۷۱,۰
شهرهای بزرگ	۱۸,۹	۱۵,۸	-۷,۲	-۲۹,۵	-۸,۶	۱۰,۲	۴۶,۰
سایر مناطق شهری	-۰,۷	۱۵,۵	۱,۲	-۰,۲	-۱,۷	۴۱,۱	۸,۱

نمودار ۸- نوسانات تعداد پروانه های ساختمانی صادره در شهر تهران و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری



نمودار ۹- نوسانات سهم تهران از تعداد پروانه های صادره کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک



در جدول شماره شش تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه‌های ساختمانی صادره در مناطق شهری کشور ارائه شده است. این جدول به خوبی نقش و جایگاه شهر تهران را در اقتصاد مسکن ایران نشان می‌دهد. با وجود اینکه شهر تهران در دوره مورد بررسی به طور متوسط سالانه ۱۱,۴ درصد از تعداد پروانه‌های صادره را در اختیار داشته، ۲۵,۳ درصد از تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه‌های ساختمانی را به خود اختصاص داده است. شهر تهران در سال ۱۳۸۰ با داشتن ۳۹,۳ درصد بیشترین سهم و در سال ۱۳۸۴ با داشتن ۱۷,۶ درصد کمترین سهم را از تعداد واحد مسکونی منظور شده در پروانه‌های مسکونی کشور به خود اختصاص داده است. در طول این دوره شهرهای بزرگ به جز تهران و شهرهای کوچک به ترتیب به طور متوسط ۳۱,۶ درصد و ۴۳,۸ درصد از تعداد واحدهای مسکونی در نظر گرفته شده در پروانه‌های صادره کشور در اختیار داشتند.

جدول ۱۰- تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (واحد)

عنوان / سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
کل مناطق شهری	۳۶۴۶۷۴	۴۲۷۰۱۱	۴۷۸۲۹۴	۴۵۸۸۶۷	۴۱۴۷۰۳	۳۷۵۷۶۳	۴۶۲۵۲۸	۶۹۹۴۱۸	۳۸۲۹۲۶
تهران	۱۳۸۰۵۰	۱۶۷۹۱۵	۱۶۱۸۷۲	۶۸۶۱۹	۷۹۰۷۵	۶۶۳۰۰	۸۹۶۸۱	۱۵۹۲۸۳	۸۸۷۶۴
شهرهای بزرگ	۱۰۵۶۶۱	۱۳۹۲۸۵	۱۸۹۴۹۰	۱۹۹۹۴۰	۱۳۰۵۵۱	۱۰۹۱۶۹	۱۲۰۲۳۶	۱۹۲۴۰۲	۹۶۹۱۲
سایر مناطق شهری	۱۲۰۹۶۳	۱۱۹۸۱۱	۱۵۶۹۳۲	۱۹۰۳۰۸	۲۰۵۰۷۷	۲۰۰۲۹۴	۲۵۲۶۱۱	۳۴۷۷۳۳	۱۹۷۲۵۰

منبع گزارش بررسی پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور- بانک مرکزی

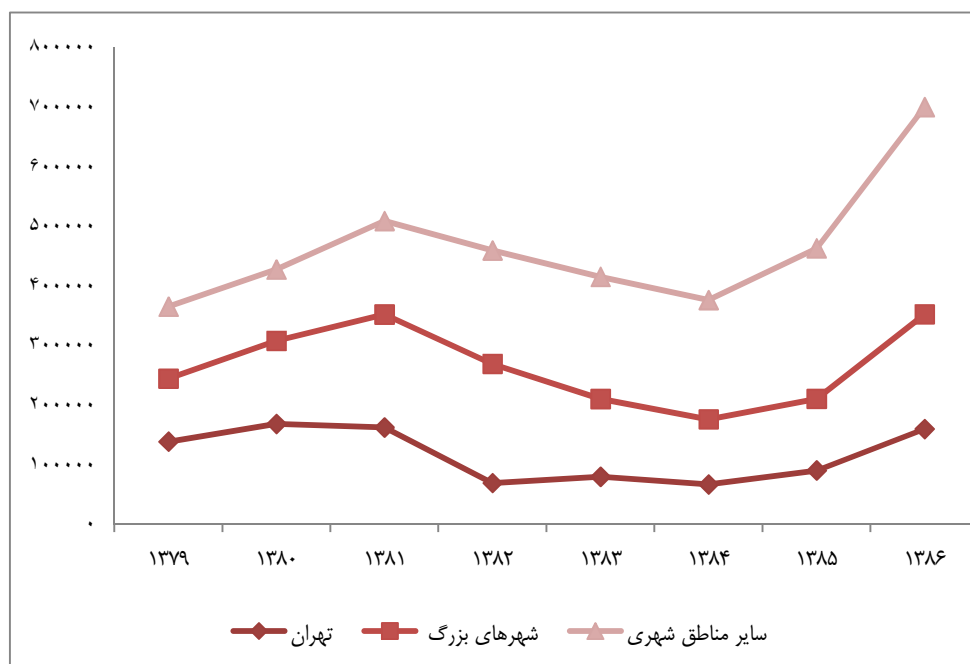
جدول ۱۱- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان / سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
سهم تهران از مناطق شهری	۳۷,۹	۳۹,۳	۳۳,۸	۱۵,۰	۱۹,۱	۱۷,۶	۱۹,۴	۲۲,۸	۲۳,۲
سهم شهرهای بزرگ از مناطق شهری	۲۹,۰	۳۲,۶	۳۹,۶	۴۳,۶	۳۱,۵	۲۹,۱	۲۶,۰	۲۷,۵	۲۵,۳
سهم سایر مناطق شهری از کل	۳۳,۲	۲۸,۱	۳۲,۸	۴۱,۵	۴۹,۵	۵۳,۳	۵۴,۶	۴۹,۷	۵۱,۵

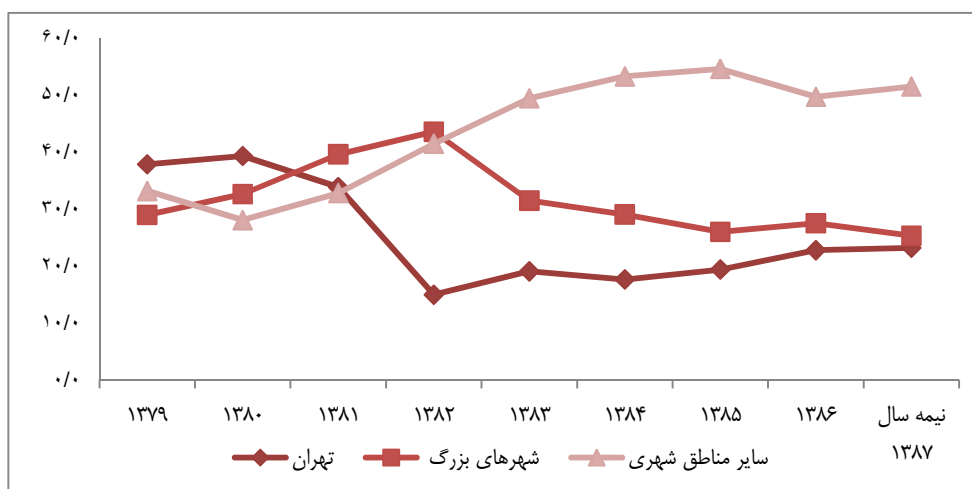
جدول ۱۲- رشد تعداد واحدهای مسکونی در پروانه های صادره توسط شهرداری ای مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان / سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
کل مناطق شهری	۱۷,۱	۱۲,۰	-۴,۱	-۹,۶	-۹,۴	۲۳,۱	۵۱,۲
تهران	۲۱,۶	-۳,۶	-۵۷,۶	۱۵,۲	-۱۶,۲	۳۵,۳	۷۷,۶
شهرهای بزرگ	۳۱,۸	۳۶,۰	۵,۵	-۳۴,۷	-۱۶,۴	۱۰,۱	۶۰,۰
سایر مناطق شهری	-۱,۰	۳۱,۰	۲۱,۳	۷,۸	-۲,۳	۲۶,۱	۳۷,۷

نمودار ۱۰- تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه های ساختمانی شهر تهران و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک



نمودار ۱۱- سهم شهر تهران از تعداد واحد مسکونی مندرج در پروانه های ساختمانی کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک



در جدول شماره ۱۳ سطح کل زیربنای منظور شده در پروانه‌های ساختمانی صادره توسط شهرداری های کشور به تفکیک شهر تهران، شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک ارائه شده است. همچنین در جدول شماره ده سهم تهران از

کل زیربنای پروانه‌ها در طول دوره مورد بررسی با شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری کشور مقایسه شده است. در طول دوره ۸۷-۱۳۷۹ شهر تهران به طور متوسط در هر سال ۲۳,۱ درصد از سطح کل زیربنای در نظر گرفته شده در پروانه‌های ساختمانی را به خود اختصاص داده است. در مجموع در طول این دوره سهم شهر تهران کاهش یافته است. همچنین شهر تهران در سال ۱۳۸۰ با سهم ۳۵,۶ درصد، بیشترین و در سال ۱۳۸۴ با سهم ۱۷,۲ درصد، کمترین سهم را در این دوره از سطح زیربنای منظور شده در پروانه‌های ساختمانی کشور در اختیار داشته است. در دوره مورد بررسی شهرهای بزرگ به غیر از تهران و سایر مناطق شهری کشور به ترتیب به طور متوسط ۳۳ درصد و ۴۳,۹ درصد از زیربنای پروانه‌های را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین در مجموع سهم شهرهای بزرگ کاهش و سهم شهرهای کوچک افزایش یافته است.

جدول ۱۳- سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (هزار مترمربع)

عنوان سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
کل مناطق شهری	۴۹۸۷۲,۴	۵۸۵۵۴,۵	۶۵۰۸۲,۲	۶۵۴۱۵,۲	۶۱۵۵۸,۲	۵۷۹۲۶	۷۰۰۹۰,۳	۱۰۵۳۳۷	۵۷۳۱۹,۴
تهران	۱۶۷۳۲,۹	۲۰۸۶۷,۷	۱۵۲۶۵,۷	۹۵۳۰,۶	۱۱۶۲۰,۹	۹۹۶۸,۱	۱۳۴۳۵,۶	۲۳۵۲۷,۸	۱۳۳۲۴,۳
شهرهای بزرگ	۱۵۳۱۲,۶	۱۹۵۱۲,۶	۲۶۷۷۶,۴	۲۹۰۹۳,۷	۲۰۰۸۴,۴	۱۷۹۴۳,۸	۱۹۵۲۸,۲	۳۰۰۶۸	۱۵۷۰۱,۳
سایر مناطق شهری	۱۷۸۲۶,۹	۱۸۱۷۴,۲	۲۳۰۴۰,۱	۲۶۷۹۰,۹	۲۹۸۵۲,۹	۳۰۰۱۴,۱	۳۷۱۲۶,۵	۵۱۷۴۰,۸	۲۸۲۹۳,۸

منبع گزارش بررسی پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور- بانک مرکزی

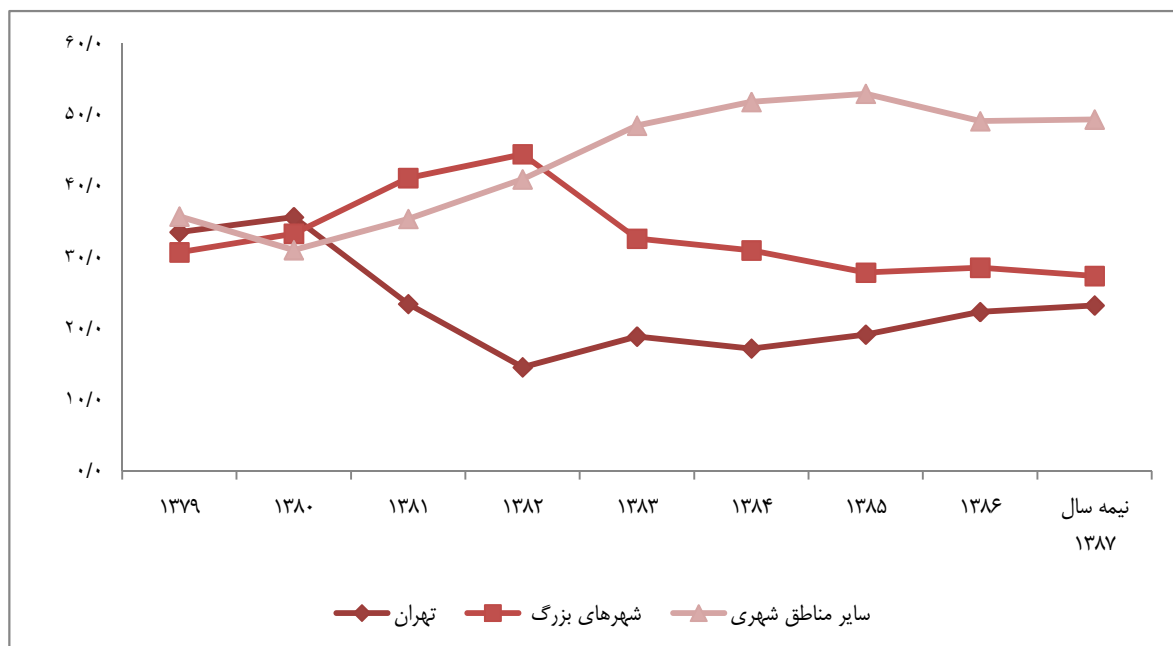
جدول ۱۴- سهم تهران، شهرهای بزرگ و سایر مناطق شهری از سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	نیمه سال ۱۳۸۷
سهم تهران از مناطق شهری	۳۳,۶	۳۵,۶	۲۳,۵	۱۴,۶	۱۸,۹	۱۷,۲	۱۹,۲	۲۲,۳	۲۳,۲
سهم شهرهای بزرگ از مناطق شهری	۳۰,۷	۳۳,۳	۴۱,۱	۴۴,۵	۳۲,۶	۳۱,۰	۲۷,۹	۲۸,۵	۲۷,۴
سهم سایر مناطق شهری از کل	۳۵,۷	۳۱,۰	۳۵,۴	۴۱,۰	۴۸,۵	۵۱,۸	۵۳,۰	۴۹,۱	۴۹,۴

جدول ۱۵- رشد سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های صادره توسط
شهرداری های مناطق شهری کشور (درصد)

عنوان	سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
کل مناطق شهری		۱۷,۴	۱۱,۱	۰,۵	-۵,۹	-۵,۹	۲۱,۰	۵۰,۳
تهران		۲۴,۷	-۲۶,۸	-۳۷,۶	۲۱,۹	-۱۴,۲	۳۴,۸	۷۵,۱
شهرهای بزرگ		۲۷,۴	۳۷,۲	۸,۷	-	-۱۰,۷	۸,۸	۵۴,۰
سایر مناطق شهری		۱,۹	۲۶,۸	۱۶,۳	۱۱,۴	۰,۵	۲۳,۷	۳۹,۴

نمودار ۱۲- سهم شهر تهران از سطح زیربنای مندرج در پروانه های ساختمانی کشور و مقایسه آن با شهرهای بزرگ و کوچک

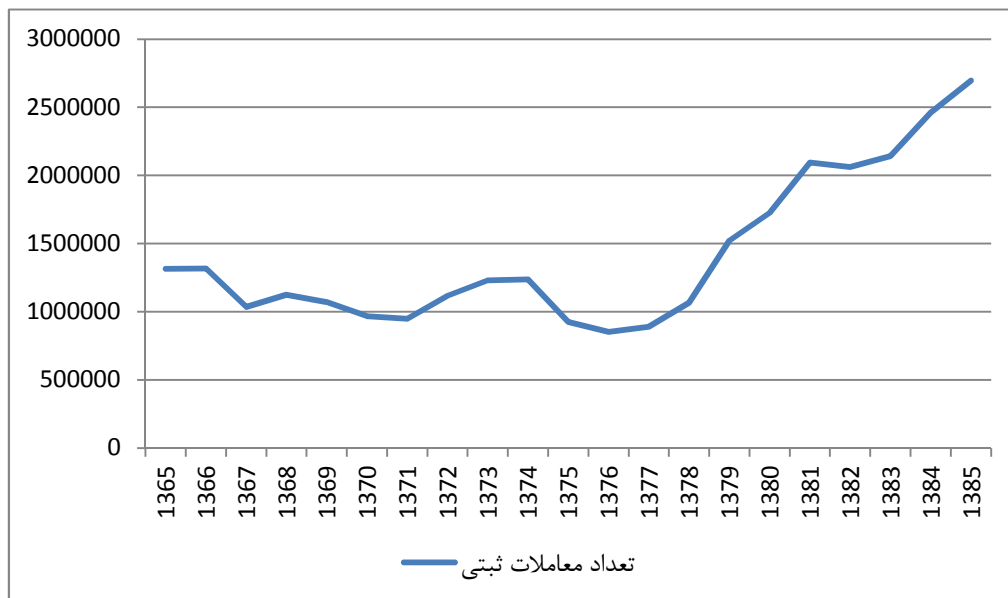


هم چنان که گفته شد، تعداد معاملات ثبت شده در بخش مسکن نیز شاخصی از رونق و رکود بخش مسکن بشمار می رود. تعداد اما رونق معاملات مسکن بهتر است در کنار ساخت و سازهای جدید مسکن بررسی شود تا تصویر کامل-تری را از رونق یا رکود بخش مسکن و تاثیر آن بر ساخت و سازهای جدید نشان دهد.

نوسانات معاملات مسکن طی سال های ۱۳۶۵-۱۳۸۵ به روشنی حاکی از ادوار تجاری کوتاه مدت مسکن طی این دوره است. طبیعی است که نوسانات این شاخص با فاصله زمانی یک تا دو ساله نسبت به شاخص تقاضای سرمایه

گذاري همراه است، ولي بررسي همزمان اين دو شاخص وجود اين ادوار تجاري و به تبع ان نوسانات دوره اي در رشد اقتصادي و اشتغال را تاثير مي‌کند.

نمودار ۱۳- تعداد معاملات ثبت شده (منقول و غير منقول) در دفاتر ثبت اسناد و املاک کشور



۳- روند شاخص هاي عمومي بخش مسکن در ايران

بررسي ها حاكي از آن است که سير شاخص هاي عمومي بخش مسکن (به جز مالکيت مسکن) طی دو دهه اخير رو به بهبود بوده است. يعني با وجود جنگ هشت ساله و کاهش سرمايه گذاري در بخش مسکن در مناطق زيادي از کشور و نيز با وجود افزايش بسيار زياد تعداد جمعيت و خانوارها و تداوم روندهاي مهاجرت روستائيان به شهرها، با افزايش سرمايه گذاري هاي بخش خصوصي در بخش مسکن، نه تنها بخش مسکن با وضعيت بحراني مواجه نشده بلکه عموم شاخص هاي اين بخش بهبود يافته است.

۳-۱- شاخص مالکيت مسکن

نسبت سکونت در واحدهاي ملکی به سکونت در واحدهاي اجاري، علاوه بر آنکه یک شاخص بسيار مهم برای سنجش وضعيت مسکن در سطح خرد و برخورداری خانوارها از مسکن تلقی می‌شود، می‌تواند سنجهي خوبی از

عملکرد سیاست‌های بخش مسکن باشد. جدول زیر تعداد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی ملکی و اجاری را که در سرشماری‌های گذشته مشخص شده است، نمایش می‌دهد.

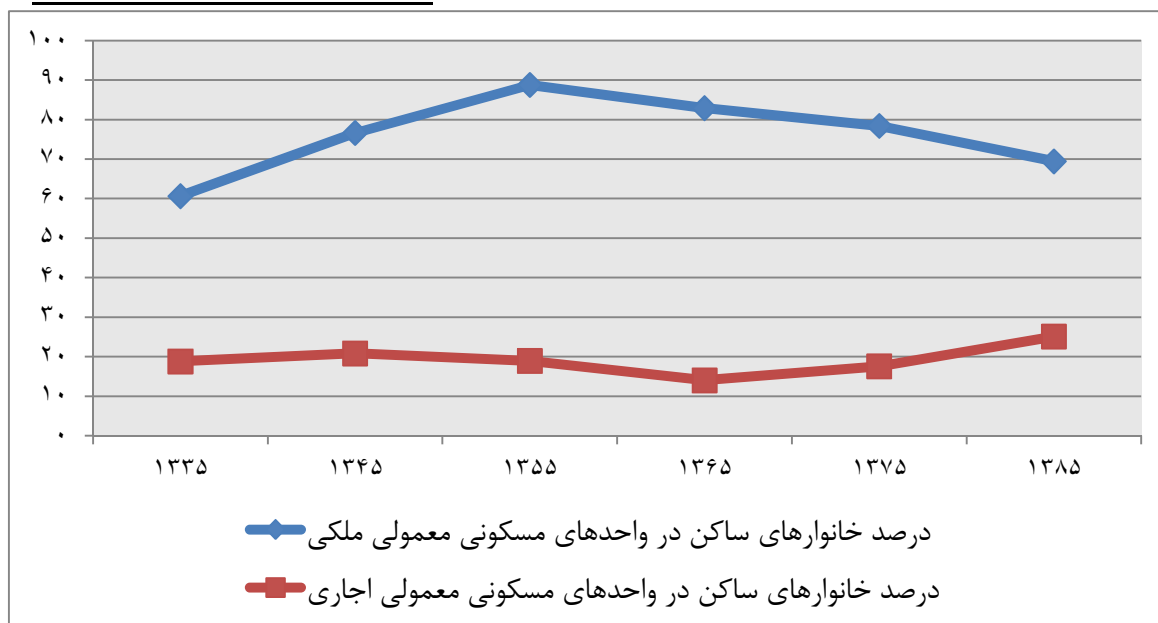
جدول ۱۶- مقایسه تعداد خانوار ساکن در واحدهای مسکونی معمولی ملکی و اجاری کشور در سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۸۵

سال	خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی معمولی ملکی		تعداد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی معمولی اجاری	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱۳۳۵	۲۴۱۷۱۳۸	۶۰٫۶۵	۷۵۰۱۱۰	۱۸٫۸۲
۱۳۴۵	۲۹۸۷۲۲۴	۷۶٫۶۲	۸۱۲۷۵۷	۲۰٫۸۵
۱۳۵۵	۴۷۰۹۸۸۸	۸۸٫۷۷	۱۰۰۴۱۲۲	۱۸٫۹۳
۱۳۶۵	۶۸۱۴۲۲۱	۸۲٫۹۲	۱۱۵۲۶۷۲	۱۴٫۰۳
۱۳۷۵	۸۴۴۴۲۰۸	۷۸٫۴۰	۱۸۹۳۵۵۲	۱۷٫۵۸
۱۳۸۵	۱۱۰۱۳۲۳۵	۶۹٫۴۴	۳۹۸۱۵۴۹	۲۵٫۱۰

مأخذ: مرکز آمار ایران - نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن

روند سکونت در هر دو دسته واحدهای مسکونی ملکی و اجاری طی سال‌های گذشته، روندی صعودی بوده که عمدتاً نشان‌دهنده افزایش تعداد خانوار می‌باشد. اما با نگاهی به سهم هر یک از این دو دسته نحوه تصرف واحد مسکونی، عملکرد سیاست‌های بخش مسکن در سال‌های گذشته مشخص می‌شود. نمودار زیر، این دو روند را نشان می‌دهد.

نمودار ۱۴- تغییرات سهم تصرف ملکی و اجاری واحدهای مسکونی معمولی کشور



اهمیت شاخص نسبی تصرف ملکی به تصرف اجاری، در سنجش میزان رفاه جامعه است؛ هر چه سهم هزینه‌های مسکن در سبد هزینه‌ی خانوار کمتر باشد رفاه خانوار بیشتر است و تصرف اجاری از آنجایی که به شکل هزینه‌ی فرصت از دست رفته در مقابل پس‌انداز برای خانوار محسوب می‌شود، مجموع هزینه‌های خانوار را در بلند مدت افزایش می‌دهد و بنابراین کاهش این شاخص، نشان‌دهنده‌ی کاهش رفاه جامعه است.

۲-۳- سایر شاخص‌ها

نتایج سرشماری سال ۱۳۷۵ نشان می‌دهد که علی‌رغم پایان جنگ و آغاز فعالیت‌های عمرانی، بهبود وضعیت مسکن در دهه دوم نیز ادامه یافت و شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱,۱۷ در سال ۱۳۶۵ به ۱,۱۵ در سال ۱۳۷۵ رسید، ضمن آنکه نسبت واحدهای مسکونی بادوام از کل واحدهای مسکونی موجود نیز افزایش یافت. نتایج سرشماری سال ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که علی‌رغم رشد بالای خانوار در طی این دهه به خاطر رشد جمعیت دهه ۶۰، رشد تولید مسکن طی این دهه بالاتر از رشد خانوار بوده است، به طوری که تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱,۱۵ در سال ۱۳۷۵ به ۱,۱ در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. به طور کلی طی سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۶ حدود ۱۵ میلیون واحد مسکونی تولید شده است (سرشماری نفوس و مسکن) که حدود ۱۰ میلیون واحد در نقاط شهری و حدود ۵ میلیون در نقاط روستایی کشور بوده است.

- بررسی وضعیت مسکن طی دهه ۸۵-۱۳۷۵ بر اساس شاخص‌های موجودی مسکن که در جدول شماره یک ارائه شده است، در مجموع بیانگر بهبود کمی و کیفی وضع مسکن می باشد. اهم یافته‌های این بررسی به قرار زیر است
- ✓ موجودی مسکن در کشور از ۱۰,۸ میلیون واحد در سال ۱۳۷۵ به ۱۶ میلیون واحد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. طی همین مدت تراکم خانوار در واحد مسکونی، به عنوان یکی از مهمترین شاخص‌های سنجش رفاه اجتماعی، از ۱,۱۴ به ۱,۰۹ در سطح کشور و از ۱,۱۵ به ۱,۰۸ در نقاط شهری بهبود یافته است.
- ✓ آمارهای ارائه شده حاکی از بهبود شاخص‌های بعد خانوار، تراکم نفر در واحد مسکونی و نفر در اتاق است. متوسط اتاق در واحد مسکونی از ۳,۸۳ به ۳,۴۴ تقلیل یافته که به نظر می‌رسد در راستای تغییر شکل سکونتی خانوارها و گرایش به کوچک سازی و آپارتمان نشینی است.
- ✓ طی دهه مورد بررسی نسبت واحدهای مسکونی بادوام در سطح کشور از ۵۹ درصد به ۷۴ درصد ارتقاء یافته است. اندازه این شاخص کیفی مسکن در نقاط شهری از ۷۷ درصد به ۸۷ درصد و در مناطق روستایی از ۲۸ درصد به ۴۴ درصد بالغ گردیده است.
- ✓ نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار در مناطق شهری از ۳۳,۵ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۲۹ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته و در مناطق روستایی تغییر چندانی نداشته و از ۱۴,۸ درصد به ۱۵ درصد رسیده است.

جدول ۱۷- شاخصهای وضعیت موجود مسکن طی دهه ۸۵-۱۳۷۵

ردیف	شرح	۱۳۷۵			۱۳۸۵			متوسط رشد سالانه ۷۵ تا ۸۵ (درصد)		
		شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	کل
۱	جمعیت (میلیون نفر)	۳۷	۲۳	۶۰	۴۸,۳	۲۲,۱	۷۰,۴	۲,۷۰	-۰,۴۰	۱,۶۱
۲	خانوار (میلیون خانوار)	۷,۹	۴,۴	۱۲,۳	۱۲,۴	۵,۱	۱۷,۵	۴,۶۱	۱,۴۹	۳,۵۹
۳	واحد مسکونی (میلیون واحد)	۶,۹	۳,۹	۱۰,۸	۱۱,۵	۴,۵	۱۶	۵,۲۴	۱,۴۴	۴,۰۱
۴	اتاق (میلیون اتاق)	۲۸	۱۳,۴	۴۱,۴	۴۰	۱۵	۵۵	۳,۶۳	۱,۱۳	۲,۸۸
۵	بعد خانوار	۴,۶۸	۵,۲۳	۴,۸۸	۳,۸۹	۴,۳۳	۴,۰۲	-۱,۸۳	-۱,۸۷	-۱,۹۲
۶	تراکم خانوار در واحد مسکونی	۱,۱۵	۱,۱۳	۱,۱۴	۱,۰۸	۱,۱۳	۱,۰۹	-۰,۶۳	۰,۰۰	-۰,۴۵
۷	تراکم نفر در واحد مسکونی	۵,۴	۵,۹	۵,۶	۴,۲	۴,۹	۴,۴	-۲,۴۸	-۱,۸۴	-۲,۳۸
۸	تراکم نفر در اتاق	۱,۳۱	۱,۷۲	۱,۴۵	۱,۲۱	۱,۴۷	۱,۲۸	-۰,۷۹	-۱,۵۶	-۱,۲۴
۹	متوسط اتاق در واحد مسکونی	۴,۰۶	۳,۴۳	۳,۸۳	۳,۴۸	۳,۳۳	۳,۴۴	-۱,۵۳	-۰,۳۰	-۱,۰۷
۱۰	سهم مسکن بادوام (درصد)	۷۶,۶	۲۸,۳	۵۹,۳	۸۶,۸	۴۴,۲	۷۴	۱,۲۶	۴,۵۶	۲,۲۴
۱۱	سهم مسکن نیمه بادوام (درصد)	۱۵,۱	۳۶,۲	۲۲,۷	۹,۱	۳۲,۶	۱۶,۳	-۴,۹۴	-۱,۰۴	-۳,۲۶
۱۲	سهم مسکن بی دوام (درصد)	۶,۳	۳۴,۱	۱۶,۲	۲,۹	۲۰,۷	۷,۸	-۷,۴۷	-۴,۸۷	-۷,۰۵
۱۵	نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار (درصد)	۳۳,۵	۱۴,۸	---	۲۹	۱۵	---	-۱,۴۳	۰,۱۳	---

منبع: سرشماری نفوس و مسکن سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵

۳-۳- سهم مسکن در بودجه خانوار شهری و روستایی-۱۳۷۵-۱۳۸۷

در جدول شماره دو برخی شاخص‌های مربوط به وضعیت و ویژگی‌های تولید مسکن شهری در دوره ۸۵-۱۳۷۵

ارائه شده است. نتایج این بررسی به قرار زیر است

- تولید مسکن از ۳۱۴ هزار واحد در سال ۱۳۷۵ با متوسط رشد سالانه ۷,۳۵ درصد، به ۶۳۸ هزار واحد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. در طول این دوره سطح کل زیربنای تولید شده سالانه به طور متوسط ۶,۹۴ درصد رشد داشته است.
- متوسط زیربنای هر واحد مسکونی و متوسط زمین هر واحد مسکونی در طول این دوره کاهش یافته که بیانگر افزایش متوسط تعداد واحد مسکونی در هر ساختمان است. در طول این دوره متوسط زیربنای هر واحد مسکونی، متوسط زمین هر واحد مسکونی و متوسط تعداد واحد مسکونی در ساختمان به ترتیب سالانه ۰,۳۸- درصد، ۵,۵۸- درصد و ۴,۷۲ درصد رشد داشته‌اند.
- سهم انبوه سازی (سهم ساختمان‌های با ۵ واحد و بیشتر) در طول این دوره افزایش چشمگیری را تجربه کرده است و از ۳۰ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۴۸ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده که بیانگر متوسط رشد سالانه ۴,۷۲ درصدی می باشد.
- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده در طول دوره مورد بررسی به شدت افزایش یافته است. این در حالی است که نسب سرمایه گذاری خصوصی مسکن به کل تولید ناخالص داخلی ثابت مانده است.

جدول ۱۸- شاخصهای وضعیت و ویژگیهای تولید مسکن شهری در دوره ۸۵-۱۳۷۵

ردیف	شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۵	متوسط رشد سالانه ۷۵ تا ۸۵ (درصد)
۱	تولید مسکن (هزار واحد)	۳۱۴	۶۳۸	۷,۳۵
۲	سطح کل زیربنای طبقات تولید شده (هزار متر مربع)	۴۱۷۶۲	۸۱۶۶۴	۶,۹۴
۳	متوسط زیربنای هر واحد مسکونی (متر مربع)	۱۳۳	۱۲۸	-۰,۳۸
۴	متوسط زمین هر واحد مسکونی (متر مربع)	۱۲۲,۸	۶۹,۱۶	-۵,۵۸
۵	متوسط تعداد واحد مسکونی در ساختمان (واحد)	۱,۷۹	۲,۸۴	۴,۷۲
۶	سهم انبوه سازی (سهم ساختمان های با ۵ واحد و بیشتر) (درصد)	۳۰	۴۸	۴,۸۱
۷	سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های شروع شده (میلیارد ریال)	۳۹۹۲	۳۱۸۱۸	۲۳,۰۷
۸	سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های نیمه تمام (میلیارد ریال)	۶۳۰۷	۶۰۷۲۱	۲۵,۴۲
۹	سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های تکمیل شده (میلیارد ریال)	۲۵۳۳	۳۱۰۶۲	۲۸,۴۹
۱۰	نسبت سرمایه گذاری خصوصی مسکن به کل تولید ناخالص داخلی (درصد)	۵,۵	۵,۵	۰,۰۰
۱۱	نسبت سرمایه گذاری دولتی به کل سرمایه گذاری مسکن (درصد)	۲	۲	۰,۰۰

۴- جمع بندی

این فصل، مسکن را به عنوان تکامل یافته ترین شکل کانون های زیستی و تعیین کننده ترین عامل شکل و توسعه شهر تعریف مورد بررسی قرا داده و آن را به عنوان موتور تحریک و توسعه مدنیت مورد نظر جوامع پس از انقلاب صنعتی، معرفی نموده است. اما آنگاه که به بررسی ابعاد آن در ایران می پردازد و با مسائلی همچون شکل گیری و گسترش خانوارهای هسته‌ای، کمبود زمین و کاهش قدرت اقتصادی مواجه می‌شود به پیچیدگی این مساله در ایران اذعان می‌نماید.

در این فصل تلاش گردیده است تا تحلیل مساله مسکن به طور عام و تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد به طور خاص، در چارچوب تحلیل سیستم‌های پیچیده مورد بررسی قرار گیرد. در این گونه سیستم‌ها، هر گونه تغییر و یا

اقدامی، آثاری به همراه دارد که ممکن است مانع از تحقق اهداف اقدام انجام شده شود و حتی مسائل جدیدی را باعث شود.

تلاش برای نیل به این مقصود با مطالعه جایگاه مسکن در سطح کلان و ارتباط این بخش با سایر بخشهای اقتصاد آغاز شده است و با مذاقه در تاثیر گذاری و نیز تاثیر پذیری آن از مسایل و متغیرهای کلان اقتصاد همچون سرمایه گذاری بخش خصوصی، رشد اقتصادی و روند رونق و رکود آن، تحولات بازار کار و نهادهای پولی و مالی از طریق کاوش در نتایج مطالعات پیرامون ارتباطات پسین و پیشین بخش مسکن مورد ادامه یافته است.

در ادامه فصل با بررسی سطح کل زیربنای مندرج در پروانه های ساختمانی صادره توسط شهرداری های مناطق شهری کشور نشان داده شده است که در دوره مورد بررسی، شهرهای بزرگ (به غیر از تهران) و سایر مناطق شهری کشور به ترتیب به طور متوسط ۳۳ درصد و ۴۳,۹ درصد از زیربنای پروانه ها را به خود اختصاص داده اند. همچنین در مجموع، سهم شهرهای بزرگ کاهش و سهم شهرهای کوچک افزایش یافته است. همچنین با بررسی تعداد معاملات ثبت شده در بخش مسکن به عنوان شاخصی از رونق و رکود این بخش به مطالعه ادوار تجاری کوتاه مدت مسکن پرداخته شده و نشان داده شده است که اگرچه نوسانات این شاخص با فاصله زمانی یک تا دو ساله نسبت به شاخص تقاضای سرمایه گذاری همراه است، ولی بررسی همزمان این دو شاخص وجود این ادوار تجاری و به تبع آن نوسانات دوره ای در رشد اقتصادی و اشتغال را تایید می کنند.

پیوست شماره ۳:

جدول سرانه های مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی

مصوب ۱۳۸۹/۳/۱۰

ردیف	جمعیت (نفر) نام کاربری	سرانه				مترمربع
		شهرهای زیر ۵۰۰۰۰ نفر	مابین ۵۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر	۲۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰۰ نفر	بیش از ۱۰۰۰۰۰۰ نفر	ملاک آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن می باشد
۱	مسکونی	۵۰ ≤ سرانه	۳۵ ≤ سرانه	۲۵ ≤ سرانه	۲۵ ≤ سرانه	این سرانه در شهرهای زیر ۲۰۰۰۰ نفر حداکثر ۶۰ مترمربع خواهد بود و چنانچه سرانه وضع موجود از حداکثر پیشنهادی کمتر باشد وضع موجود ملاک حداکثر خواهد بود.
۲	آموزش عالی	به ازای هر دانشجو ۷۰ مترمربع و چنانچه خوابگاه‌های دانشجویی و کوی استاتید درون دانشگاه باشد این سرانه به ۱۰۵ مترمربع افزایش می یابد. برای دانشگاه های پیام نور حداکثر سرانه ۳۰ مترمربع لحاظ گردد.				این کاربری برای شهرهایی که وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و یا وزارت علوم و آموزش عالی و یا دانشگاه آزاد اسلامی و یا سایر مراکز قانونی آموزش عالی استقرار آن را تأیید کنند پیش بینی می شوند و برای شهرهایی که واحدهای آموزش عالی در آنها وجود دارد رشد جمعیت دانشجویی در طی سالهای گذشته استخراج و با توجه به برنامه های توسعه ای مراکز آموزش عالی، جمعیت دانشجویی برای افق طرح محاسبه و سطح مورد نیاز به دست آمده و به جمعیت کل شهر تقسیم و در جدول سرانه ها درج می گردد.
۳	آموزشی	۳ ≤ سرانه ≤ ۵				
۴	اداری و انتظامی	۲ ≤ سرانه ≤ ۴ مرکز شهرستان ۲ ≤	۱ ≤ سرانه ≤ ۰/۷۵ شهرستان ۲ ≤ مرکز ۳ ≤ استان ۲ ≤	۱/۵ ≤ سرانه ≤ ۰/۷۵	۱/۵ ≤ سرانه ≤ ۰/۷۵	توصیه می گردد در شهرهای جدید این کاربری در قالب مجتمع های اداری - بجز انتظامی پیش بینی شود.
۵	تجاری و خدماتی	۲ ≤ سرانه	۲/۵ ≤ سرانه	۳ ≤ سرانه	۳/۵ ≤ سرانه	در شهرهای بندری و توریستی و شهرهایی که ترافیک برون شهری از

						مابین شهر عبور می کند ۰/۵ مترمربع به سرانه مذکور افزوده می شود.
۶	ورزشی	$\leq 1/5$ سرانه ۱	$\leq 1/5$ سرانه ۱ $\leq$	≤ 2 سرانه ۱/۱ $\leq$	≤ 2 سرانه ۱/۲ $\leq$	
۷	درمانی	$\leq 1/5$ سرانه ۱	$\leq 1/5$ سرانه ۱ $\leq$	≤ 2 سرانه ۱ $\leq$	$\leq 2/5$ سرانه ۱ $\leq$	
۸	فرهنگی	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۴ $\leq$	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۴ $\leq$	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۵ $\leq$	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۵ $\leq$	
۹	پارک	≥ 8 سرانه				
۱۰	مذهبی	$\leq 0/5$ سرانه ۰/۳ $\leq$	$\leq 0/5$ سرانه ۰/۳ $\leq$	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۵ $\leq$	$\leq 0/75$ سرانه ۰/۵ $\leq$	کاربری پیشنهادی بجز کاربری بقاع متبرکه است. لذا مشاور طرح سرانه وضع موجود بقاع متبرکه را برآورد و به سرانه پیشنهادی اضافه می کند.
۱۱	تجهیزات شهری	$\leq 0/5$ سرانه ۰/۲ $\leq$	$\leq 0/5$ سرانه ۰/۲ $\leq$	$\geq 0/5$ سرانه ۱ $\geq$	$\geq 0/5$ سرانه ۱ $\geq$	چنانچه بنا باشد گورستانهای موجود شهر با همان کاربری حفظ شود به این سرانه ها اضافه می شود و سرانه کاربریهایی که در حریم شهر مستقر می شوند جداگانه محاسبه و اعلام می شود.
۱۲	تأسیسات شهری	≤ 2 سرانه ۱ $\leq$	≤ 2 سرانه ۱ $\leq$	$\leq 1/5$ سرانه ۱ $\leq$	$\leq 1/5$ سرانه ۱ $\leq$	
۱۳	حمل و نقل و انبارداری	≤ 30 سرانه	≤ 30 سرانه	≤ 30 سرانه	≤ 30 سرانه	
۱۴	نظامی	وضع موجود	وضع موجود	وضع موجود	وضع موجود	وضع موجود برآورد و به سرانه تبدیل می شود.
۱۵	باغات و کشاورزی					سطح موجود باغات و اراضی کشاورزی و اراضی باغ مسکونی به سرانه تبدیل و در جدول سرانه ها درج می گردد.
۱۶	تاریخی					سطح موجود مکانهای تاریخی و بقاع متبرکه و حرایم تملک شده آنها به سرانه تبدیل شده و در جدول سرانه ها درج می

گردد.						
سطح موجود به سرانه تبدیل و در جدول سرانه ها درج می گردد.					طبیعی	۱۷
سطح حرایم قانونی تأسیسات محاسبه و به سرانه تبدیل و در جدول سرانه ها درج می گردد.					حریم	۱۸
	≤ 0.75 سرانه ≤ 0.2	≤ 0.5 سرانه $0.2 \leq$	≤ 0.5 سرانه $0.2 \leq$	≤ 0.2 سرانه	تفریحی - گردشگری	۱۹
مشاور برای صنایع نیمه مزاحم که جز این کاربری ها محسوب شده است در محل و یا محلهای مناسب از شهر کاربری مربوطه را لحاظ می نماید و برای مابقی صنایع با توجه به ضوابط استقرار سازمان حفاظت محیط زیست بصورت تجمعی و در یک مکان یا مکان های مناسب کاربری مذکور را در نظر می گیرد.	≤ 10 سرانه $8 \leq$	≤ 10 سرانه $6 \leq$	≤ 8 سرانه $6 \leq$	≤ 6 سرانه	صنعتی	۲۰
	$\leq 92/25$ جمع سرانه $77/19 \leq$	≤ 101 جمع سرانه $85/55 \leq$	$84/6 =$ مرکز شهرستان $85/6 =$ مرکز استان $98/75 =$ مرکز شهرستان $98/75 =$ مرکز استان	$104/95$ $\leq 94/1$ حداقل $104/95$ $\leq$ مرکز استان $106/95 \leq$	جمع	