

فهرست مطالب

۷.....	پیش گفتار
۱۱.....	۱ - سیاست گذاری مسکن در آسیا: شباهت ها و تفاوت ها
۱۱.....	۱-۱- مقدمه
۱۳.....	۲-۱- کشورهای مورد مطالعه
۱۷.....	۳-۱- توسعه اقتصادی: چالشی فراروی سیاست گذاری مسکن
۲۰.....	۴-۱- تدوین سیاست های بخش مسکن
۲۱.....	۱-۴-۱- مبانی توسعه اقتصادی
۲۴.....	۲-۴-۱- سیاست گذاری اجتماعی
۲۶.....	۳-۴-۱- سیاست گذاری مسکن
۲۸.....	۵-۱- سازماندهی و محتوای کتاب
۳۰.....	منابع
۳۲.....	۲ - ژاپن
۳۲.....	۱-۲- مقدمه
۳۴.....	۲-۲- پیشرفت ها و خصوصیات اصلی بخش مسکن
۳۵.....	۱-۲-۲- شرکت وام مسکن
۳۵.....	۲-۲-۲- مسکن عمومی
۳۶.....	۳-۲-۲- شرکت مسکن ژاپن
۳۷.....	۴-۲-۲- مسکن های استیجاری خصوصی
۳۸.....	۵-۲-۲- صنایع ساخت مسکن و شرکت های املاک و مستغلات
۳۸.....	۳-۲- طرح های پنج ساله ساخت مسکن دولت
۳۸.....	۱-۳-۲- طرح های پنج ساله
۳۹.....	۲-۳-۲- هفتمین برنامه پنج ساله ساخت مسکن
۴۲.....	۴-۲- موجودی فعلی مسکن
۴۸.....	۵-۲- آخرین تغییرات در سیاست گذاری مسکن
۵۰.....	۶-۲- موضوعات جاری
۵۵.....	منابع
۵۶.....	۳ - سنگاپور

۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

۱-۳-۱- مقدمه	۵۶
۲-۳-۲- مشارکت دولت در بخش مسکن	۵۶
۳-۳-۳- عرضه مسکن	۵۸
۱-۳-۳- تملک زمین	۶۰
۲-۳-۳- تأمین منابع مالی	۶۱
۴-۳-۴- مصرف مسکن	۶۴
۱-۴-۳- شرایط استحقاق برای مالکیت	۶۴
۲-۴-۳- تأمین منابع مالی رهن	۶۶
۳-۴-۳- اثرات اقتصادی تقاضای مسکن	۶۷
۴-۴-۳- تقاضا برای کیفیت	۶۸
۵-۳-۵- چالش‌ها و توسعه آینده	۷۰
۱-۵-۳- دیون معوقه	۷۰
۲-۵-۳- سودجویی در مسکن و مقابله با آن	۷۲
۶-۳-۶- نتیجه‌گیری	۷۵
منابع	۸۰
۴ - هنگ کنگ	۸۲
۱-۴-۱- مقدمه	۸۲
۲-۴-۲- زیرساخت‌های سازمانی برای سیاست‌گذاری مسکن	۸۳
۱-۲-۴- سازمان مسکن هنگ کنگ	۸۳
۲-۲-۴- انجمن مسکن هنگ کنگ	۸۶
۳-۴-۳- از مصالح ساختمانی تا یارانه مسکن برای مصرف‌کننده	۸۶
۱-۳-۴- از سرپناه ساده تا مسکن مناسب (۷۳-۱۹۵۴)	۸۶
۲-۳-۴- نوسازی و توسعه برنامه مسکن در شهرک‌های جدید (۸۲-۱۹۷۳)	۸۹
۳-۳-۴- تحول از مسکن اجتماعی به عرضه عمومی واحدهای بخش خصوصی (دهه ۱۹۸۰)	۹۲
۴-۳-۴- تجاری‌سازی، ارتقای مالکیت مسکن و حق انتخاب مصرف‌کننده (دهه ۱۹۹۰)	۹۶
۴-۴-۴- سیاست مسکن و بحران مالی آسیا	۱۰۱
۵-۴-۵- نکات پایانی	۱۰۴
منابع	۱۱۱
۵ - تایوان	۱۱۴
۱-۵-۱- مقدمه	۱۱۴

۱۱۵	 توسعه سیاست گذاری مسکن
۱۱۶	 ۱-۲-۵ مسکن کارمندان دولت مرکزی
۱۱۷	 ۲-۲-۵ مسکن کارمندان و بازنشستگان لشکری
۱۱۸	 ۳-۲-۵ مسکن برای بازماندگان سالمند جنگ
۱۱۹	 ۴-۲-۵ مسکن عمومی
۱۲۴	 ۵-۲-۵ مسکن کارگران
۱۲۵	 ۶-۲-۵ مسکن بازسازی شده
۱۲۵	 ۷-۲-۵ مسکن افراد کمدرآمد
۱۲۶	 ۸-۲-۵ مسکن کشاورزان
۱۲۷	 ۹-۲-۵ مسکن افراد بومی
۱۲۷	 ۳-۵ وضعیت فعلی مسکن
۱۲۹	 ۴-۵ سایر مباحث
۱۳۰	 ۱-۴-۵ نیازهای مالی در سیاستگذاری فعلی مسکن
۱۳۰	 ۲-۴-۵ تفکیک مسئولیت
۱۳۱	 ۳-۴-۵ عملکرد بازار مسکن
۱۳۳	 ۵-۵ نکات پایانی
۱۳۶	 منابع
۱۳۸	 ۶- کره
۱۳۸	 ۱-۶ مقدمه
۱۳۹	 ۲-۶ شکاف عرضه و تقاضا
۱۴۱	 ۱-۲-۶ طرح ملی و مسئله مسکن
۱۴۱	 ۲-۲-۶ افزایش تقاضای مسکن
۱۴۳	 ۳-۲-۶ کمبود ریشه دار مسکن
۱۴۶	 ۴-۲-۶ نتایج شکاف میان عرضه و تقاضا
۱۴۷	 ۳-۶ تحول در سیاست مسکن
۱۴۸	 ۱-۳-۶ سیاست افزایش عرضه مسکن
۱۵۳	 ۲-۳-۶ سیاست های مقابله با سوداگری
۱۵۵	 ۳-۳-۶ سیاست مسکن افراد کم درآمد
۱۵۸	 ۴-۶ مسائل جاری
۱۵۹	 ۱-۴-۶ تغییرات بازار مسکن

۴ / سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

۱۶۰.....	۲-۴-۶- تغییر در صنعت ساختمان
۱۶۱.....	۳-۴-۶- تغییر منابع مالی مسکن
۱۶۲.....	۵-۶- در جستجوی سیاست‌های جدید
۱۶۲.....	۱-۵-۶- حذف قوانین
۱۶۳.....	۲-۵-۶- تأسیس شرکت تضمین مسکن کره
۱۶۳.....	۳-۵-۶- ایجاد شرکت وام رهنی کره
۱۶۴.....	منابع

۷ - مالزی.....

۱۶۶.....	۱-۷- مقدمه
۱۶۸.....	۲-۷- شهری شدن و توسعه ملی
۱۷۲.....	۳-۷- سیاست‌گذاری مسکن
۱۷۲.....	۱-۳-۷- تولید برنامه‌ریزی شده
۱۷۵.....	۲-۳-۷- تولید واقعی
۱۷۷.....	۳-۳-۷- دسترسی و منابع مالی مسکن
۱۷۹.....	۴-۷- مشکلات سیستم مسکن
۱۸۰.....	۱-۴-۷- سیاست‌های کاربری زمین
۱۸۰.....	۲-۴-۷- مقررات ساختمانی و سیاست‌های برنامه‌ریزی
۱۸۱.....	۳-۴-۷- سیاست‌های تولید و ساخت مسکن
۱۸۱.....	۴-۴-۷- سیاست‌های مدیریتی و توزیع
۱۸۲.....	۵-۴-۷- بحران مالی آسیا
۱۸۳.....	۵-۷- نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۱۸۵.....	منابع

۸ - تایلند.....

۱۸۸.....	۱-۸- مقدمه
۱۸۹.....	۲-۸- توسعه سیستم سیاست‌گذاری مسکن
۱۹۰.....	۱-۲-۸- دهه ۱۹۷۰
۱۹۱.....	۲-۲-۸- دهه ۱۹۸۰
۱۹۴.....	۳-۲-۸- دهه ۱۹۹۰
۱۹۵.....	۳-۸- بحران مالی
۱۹۹.....	۴-۸- موجودی مسکن

۵۸- جمع‌بندی	۲۰۳
منابع	۲۰۴
۹- اندونزی.....	۲۰۶
۱-۹- مقدمه	۲۰۶
۲-۹- توسعه مسکن شهری	۲۰۷
۳-۹- توسعه سیاست‌های مسکن و زیرساخت‌ها	۲۰۹
۱-۳-۹- دولت اندونزی شرقی هلند	۲۰۹
۲-۳-۹- دوران سوکارنو: ۶۵-۱۹۴۵	۲۱۰
۳-۳-۹- دوران بازسازی سوهارتو: ۸۰-۱۹۶۶	۲۱۱
۴-۳-۹- دوران توسعه سوهارتو: ۹۷-۱۹۸۱	۲۱۴
۴-۹- وضعیت مسکن شهری	۲۱۶
۱-۴-۹- خانه‌ها و خانوارها	۲۱۷
۲-۴-۹- مشخصه‌های فیزیکی	۲۱۸
۳-۴-۹- مطلوبیت و دسترسی	۲۱۸
۴-۴-۹- سطح تولید فعلی	۲۱۹
۵-۹- مباحث جاری و ارزیابی	۲۲۰
۶-۹- نتیجه‌گیری	۲۲۲
منابع	۲۲۳
۱۰- مدل سیاست‌گذاری مسکن در جنوب و شرق آسیا.....	۲۲۵
۱-۱۰- مقدمه	۲۲۵
۲-۱۰- ویژگی‌های متمایز مدل آسیایی	۲۲۶
۳-۱۰- تفاوت‌های موجود میان کشورهای آسیایی	۲۳۰
۴-۱۰- اکنون کجا هستیم؟	۲۳۲
منابع	۲۳۶

فهرست نویسندگان:

- محمد رزالی آگوس^۱، پروفیسور، دانشگاه مالایا، کوالامپور، مالزی
هیائو-هنگ نانسو^۲، پروفیسور و رئیس دانشکده، مؤسسه جامعه‌شناسی، دانشگاه ملی
Cheng – chi، تایپه، تایوان
جان دالینگ^۳، پروفیسور، دپارتمان سیاست‌گذاری و فعالیت‌های اجتماعی، دانشکده علوم
اجتماعی، دانشگاه بیرمنگام، انگلستان
ووک یو لائو^۴، استادیار، دپارتمان مدیریت دولتی و اجتماعی، دانشگاه هنگ کنگ
دانگ-سونگ لی^۵، مدیر، مؤسسه ساخت مسکن کره، سئول، کره
کازوا هایاکاوا^۶، پروفیسور، مؤسسه ساخت مسکن، سلامتی و رفاه عمومی، کوبه (kobe)،
ژاپن
فشیر نور سیدین^۷، مدرس، دانشکده اقتصاد، دانشگاه Andaias Pedang، اندونزی
بلیندا یوئن^۸، استادیار، دپارتمان املاک و مستغلات، دانشکده طراحی و محیط‌زیست،
دانشگاه ملی سنگاپور، سنگاپور

^۱ Mohammad Razali Agus.

^۲ Hsiao – hung Nancy Chen.

^۳ John Doling.

^۴ Kwok Yu Lao.

^۵ Dong – sung Lee.

^۶ Kazuo Hayakawa.

^۷ Fashbir Noor Sidin.

^۸ Belinda Yuen.

پیش‌گفتار

این کتاب مجموعه‌ای از اطلاعات توسعه سیاست‌گذاری ساخت مسکن در تعدادی از کشورهای جنوب و شرق آسیا است. کشورهای یاد شده، با معیار صنعتی‌ترین و موفق‌ترین قدرت‌های اقتصادی منطقه انتخاب شده‌اند؛ این کشورها عبارتند از: ژاپن به عنوان نخستین و برترین اقتصاد صنعتی این ناحیه، چهار کشور کوچک هنگ‌کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان و سه کشور اندونزی، مالزی و تایلند که در مسیر موفقیت اقتصادی قرار گرفته‌اند. علت قرار دادن این کشورها در کنار یکدیگر در این کتاب را می‌توان در دو بعد بیان کرد: تفاوت در ادبیات موجود سیاست‌گذاری و نیز آموختن تجربه این کشورها.

توجه عمومی تمام کشورهای دنیا به سیستم‌های ساخت و ساز مسکن و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با آن، نسبت به اوایل دهه ۱۹۸۰ رشد بسیار چشمگیری داشته است. از جمله دلایل رشد می‌توان به تعداد مقالات و کتاب‌های منتشر شده و همچنین تعداد مجلات تخصصی در زمینه ساخت مسکن اشاره کرد که با توجه به موارد یاد شده، اطلاعات قابل توجهی در مورد مسائل و مشکلات مربوط به ساخت مسکن در کشورهای مختلف و روش مواجهه با آن‌ها توسط سیاست‌گذاران مربوطه، وجود دارد.

با وجود رشد دانش و آگاهی در زمینه فوق، توزیع جغرافیایی این اطلاعات بسیار ناهمگون و پراکنده است. البته در اینجا منظور از دانش، تنها محدود به محققان، سیاست‌گذاران و افراد دیگری که در این حوزه فعالیت کرده و در کشور مورد نظر زندگی می‌کنند، نیست بلکه اطلاعاتی را شامل می‌شود که به وسیله مجلات، کتاب‌های بین‌المللی و اینترنت جهت استفاده کارشناسان کشورهای مختلف منتشر می‌شود. اطلاعات مربوطه در کشورهای صنعتی غربی - کشورهای صنعتی عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ که البته ژاپن در این میان استثنا است - به راحتی قابل دسترس بوده و در دهه ۱۹۹۰ و پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، امکان دسترسی به اطلاعات ساخت مسکن در روسیه و

1. OECD: Organization of Economic Co-Operation and Development

۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

کشورهای کوچک شرق اروپا نیز فراهم شد. بنابراین با افزایش دسترسی به مجموعه‌ای از کتب و مقالات جامع، مراحل ساخت مسکن و تغییر سیاست‌گذاری با ایجاد تحول در اقتصاد بازار در این کشورها به صورت شفاف در اختیار عموم قرار گرفته است. همچنین در برخی مقالات موجود به مقایسه کشورهای با یکدیگر نیز پرداخته شده است؛ برای این منظور، اطلاعات دو یا چند کشور در کنار هم بررسی شده‌اند تا بتوان تفاوت‌ها و شباهت‌های آشکار و پنهان آن‌ها را شناسایی، تفسیر و تحلیل کرد.

در حال حاضر ارزیابی مقایسه‌ای، درباره کشورهای صنعتی و در حال صنعتی شدن جنوب و شرق آسیا به خوبی انجام نشده است. البته در کشورهای هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تا حدودی هم ژاپن و تایوان، به دلیل آن که مقالات و تحقیقات به زبان لاتین منتشر می‌شود، اطلاعات بیشتری در دسترس کارشناسان قرار گرفته است اما کتابی حاوی اطلاعات سیاست‌گذاری ساخت مسکن در تمام این کشورها و همین‌طور سایر کشورها - که امکان مقایسه مستقیم را فراهم کند - وجود ندارد.

در خلال سال‌های گذشته، اتفاقات زیادی افتاده است. نرخ رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته در این منطقه مشابه کشورهای غربی بوده است (البته به استثنای دوره بحران مالی آسیا در ۱۹۹۷). در برخی موارد میزان تولید ناخالص ملی دو برابر شده است. در این شرایط الگوهای توسعه شهرها، ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها، نیازهای مردم و توان خرید آن‌ها ثابت نمانده است. بنابراین سیاست‌گذاری‌های کلی از جمله سیاست‌گذاری ساخت مسکن در این کشورها تغییر قابل توجهی داشته است.

یکی از نکاتی که نویسندگان این کتاب به آن پرداخته‌اند، ارزیابی مقایسه‌ای درباره سیاست‌گذاری ساخت مسکن در آسیا است. این کتاب به بررسی سیاست‌های ساخت مسکن در چند کشور در نیمه دوم قرن بیست و یکم پرداخته است و علاوه بر دوره‌های پویایی رشد اقتصادی، دوره بحران مالی آسیا را نیز در نظر می‌گیرد.

همچنین به این پرسش‌ها پاسخ داده خواهد شد که کتاب حاضر در خصوص نظریه‌های

سیاست‌گذاری ساخت مسکن به عنوان مرحله‌ای از توسعه اقتصادی، چه مطالبی را مطرح می‌کند؟ آیا کشورهایی که در مسیر توسعه اقتصادی مشترک حرکت می‌کنند، سیاست‌های ساخت مسکن مشابهی دارند؟ آیا سیاست‌گذاری ساخت مسکن، تنها محصولی از توسعه اقتصادی است؟ و اینکه مؤلفه‌های سیاسی و اجتماعی چقدر اهمیت دارند؟

سیاست‌های ساخت مسکن در کشورهای مورد بحث در کتاب حاضر، دارای نکات مهمی برای کشورهای غربی است. این نکات در مورد افزایش توانایی این کشورها برای مواجهه با افزایش سریع جمعیت، رشد سریع شهرها و رشد سریع ثروت نیست چراکه کشورهای غربی با این چالش‌ها مواجه نیستند بلکه ممکن است این تجربیات پاسخی به پرسش‌هایی کلان‌تر ارائه دهند. به عنوان مثال با توجه به آنکه کشورهای مورد بحث در این کتاب همگی طی دهه‌های اخیر (به غیر از بحران ۱۹۹۷)، رشد سریع اقتصادی را تجربه کرده‌اند، این پرسش‌ها می‌تواند در ارتباط با مسأله نحوه تأثیرپذیری رشد اقتصادی از سیاست‌های بخش مسکن باشد. به طور خلاصه، آیا غرب می‌تواند از موفقیت‌های صورت گرفته در شرق درس‌های مفیدی بیاموزد؟ همچنین بحران مالی اتفاق افتاده در سال ۱۹۹۷ در کشورهای آسیایی نیز درس‌های آموزنده‌ای به همراه دارد؛ به عنوان مثال، تا چه میزان می‌توان این بحران را با فرآیندهای سیاست‌گذاری مسکن مرتبط دانست؟

شاید علاقه کشورهای شرقی (همانند کشورهای غربی) به مدل‌های آسیایی، ریشه در تفاوت‌های این مدل با سایر مدل‌ها دارد. هرچند روش طبقه‌بندی کردن در شناسایی گروه‌ها و اعضای آن بسیار مفید است، اما حداقل در تحقیق‌های اجتماعی باید تفاوت‌های موجود میان اعضای یک گروه را مد نظر قرار داد. به عنوان مثال توسعه سیاست‌گذاری ساخت مسکن در مالزی و سنگاپور شباهت‌هایی دارد که هر دو را در مدل آسیایی قرار می‌دهد، اما این دو خط مشی لااقل از یک جنبه - منابع درآمدی عمومی در ساخت مسکن - با یکدیگر کاملاً متفاوت هستند. بنابراین پاسخ آنها به برخی چالش‌ها، مشابه و به برخی دیگر متفاوت بوده است. شناسایی این تفاوت‌ها و دیگر تفاوت‌های موجود یکی از مراحل درک گزینه‌های

۱۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

سیاست‌گذاری در ساخت مسکن و ارزیابی و تشخیص بهترین گزینه‌ها است. مؤلفان کتاب حاضر علاوه بر علاقه‌مندی به حوزه سیاست‌گذاری ساخت مسکن، وجه مشترک دیگری نیز دارند و آن تحصیل در دانشگاه بیرمنگام انگلستان است. در کنار شباهت‌های موجود، تفاوت‌هایی نیز میان افراد گروه همانند موضوعات کتاب، وجود دارد. این نکته به خصوص در نگرش به روند و فرآیند انجام تحقیقات مشاهده می‌شود. همین نکته موجب شده است که فصل نخست کتاب برای بیان دیدگاه‌های ما در خصوص مسائل و پرسش‌های مهم - مثلاً در خصوص ماهیت مدل آسیایی و تغییرات آن - نوشته شود. همچنین این کتاب تفاوت دیدگاه‌ها در باب انتخاب الگوی جامع را در همه کشورهای مد نظر قرار داده است. کتاب حاضر حاوی مطالب مجزا در خصوص هر کشور و همچنین مطالعه مقایسه‌ای میان کشورهای یاد شده است.

- Mohammad Razali Agus
- John Doling
- Dong-sung Lee

منابع

- Doling, J, and Jones, Finer C. (2001) Looking East, Looking West: trends in Orientalism and Occidentalism among Social Scientists, in Jones, Finer C. (ed.) Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan, Ashgate: forthcoming
- Dolowitz, D. (2000) Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?, Open University Press: Buckingham.
- Ha, S.-K. (1987) Housing Policy and Practice in Asia, Croom Helm: London.
- Midgley, J. (1986) Industrialization and Welfare: the Case of the Four little Tigers, Social Policy and Administration, 20 (3) 225-38

۱- سیاست‌گذاری مسکن در آسیا: شباهت‌ها و تفاوت‌ها^۱

۱-۱- مقدمه

هشت کشوری که در فصل‌های آتی بررسی شده‌اند، در واقع موفق‌ترین کشورهای آسیا از نظر رشد صنعتی و اقتصادی هستند. در این فصل چارچوب کلی مباحث مطرح شده در کتاب تشریح می‌شود. به بیان دیگر برخی از ویژگی‌ها که نقطه مشترک هشت کشور یاد شده هستند، شناسایی می‌شوند. بدین معنی که این کشورها به عنوان اعضای یک گروه در نظر گرفته می‌شوند. همچنین نه تنها این کشورها تشکیل‌دهنده یک هویت گروهی هستند، بلکه این هویت گروهی متفاوت از گروه‌های دیگری است که شامل کشورهای باسابقه و صنعتی در آمریکای شمالی، استرالیا و اروپای غربی است.

در ابتدا ضروری است شباهت‌های درون‌گروهی و اختلافات میان گروه‌ها را تعیین و در ادامه، گستره تفاوت‌های درون‌گروهی درباره کشورهای آسیایی را که در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرند، را شناسایی کرد. هدف آن است که از ویژگی مشترک مطالعات مقایسه‌ای، یعنی در نظر گرفتن یکسان تمام کشورها، اجتناب کرده و برای هر کشور، سیستم جداگانه‌ای فرض کرد.^۲ در فصل نخست خواهیم دید که هشت کشور آسیایی شباهت‌هایی دارند که به ما امکان می‌دهد آن‌ها را به صورت یک گروه و متفاوت از کشورهای غربی فرض کرد اما

۱. نویسنده‌ها: Dong-sung Lee, John Doling, Mohammed Razali Agus

۲. Goodman و همکاران ۱۹۹۸

شباهت‌های موجود در خصوصیات این کشورها آن‌قدر نیست که بتوان آن‌ها را یکسان فرض کرد. به طور کلی، تغییرات قابل توجهی در درون گروه وجود دارد.

پیش از شروع بحث بهتر است برخی ویژگی‌های اطلاعات تجربی موجود و در دسترس مؤلفان سایر فصول را بررسی کنیم. تمامی دول کشورهای پیشرفته اقتصادی، بررسی‌هایی را برای اندازه‌گیری ویژگی‌های اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی که شامل بخش مسکن نیز می‌شود در کشور متبوع خود انجام می‌دهند. این موارد برای درک خصوصیات اصلی هر کشور و شباهت‌ها و تفاوت‌های میان آن‌ها ارزشی ندارد و تفسیر آن‌ها مشکل است. اگر چه نوعی اجماع درباره تعریف اغلب متغیرهای اقتصادی - مثل GDP و بیکاری - که در مقایسه میان وضعیت اقتصادی کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند، وجود دارد اما چنین مواردی در خصوص معیارهای بازار مسکن و سیاست‌گذاری مسکن صادق نیست.

جمع‌آوری داده‌ها، و نوع و تعداد متغیرها در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارد و گاهی اوقات عملکرد دولت‌های مختلف در یک کشور نیز در طول سال تغییر می‌کند. بنابراین در محاسبات آماری ممکن است یک اتاق را براساس اندازه (اتاق‌هایی با مساحت کمتر از مقداری معین، در نظر گرفته نمی‌شوند) یا کارآیی (به عنوان مثال آشپزخانه و حمام در نظر گرفته نمی‌شوند) تعریف نمایند^۱. تفاوت اقدامات دولت‌ها به این معنا است که اگر چه اطلاعات مورد اشاره در این فصل به طور عمده از دو منبع بانک جهانی و دایره‌المعارف بریتانیا اقتباس شده است، گاهی اوقات امکان مقایسه دقیق میان آن‌ها وجود ندارد زیرا اطلاعات این دو منبع بر اساس داده‌های ملی کشورها استخراج می‌شوند. در خصوص تایوان مشکل دیگری نیز وجود دارد؛ بانک جهانی، این کشور را از مجموعه‌های آماری خود حذف کرده است، بنابراین امکان مقایسه داده‌های کشور تایوان با سایر کشورها وجود ندارد. همچنین داده‌های موجود در این فصل نیز گاهی اوقات با داده‌های مربوط به هر کشور در

1. Van Vliet 1990 ; Doling 1997

فصل مربوط به آن متفاوت است (اغلب این داده‌ها جدید هستند) و تعریف متغیرها و داده‌ها نیز در میان کشورهای مختلف، متفاوت است.

البته محدودیت اطلاعات به این معنا نیست که نمی‌توان مبنای مناسبی برای تشخیص اختلاف‌ها و مقایسه آنها فراهم کرد اما ضروری است در نتیجه‌گیری‌ها کمی احتیاط نمود. در سه بخش آتی این فصل به بررسی تمایزات مدل آسیایی و تفاوت‌های درون این مدل پرداخته خواهد شد. ابتدا دلایل انتخاب هشت کشور مذکور را بیان کرده و سپس برخی مصادیق چالش‌هایی را که توسعه در چند دهه گذشته برای سیاست‌گذاران ساخت مسکن در کشورهای یاد شده به وجود آورده است، معرفی می‌کنیم. در بخش سوم نیز تأثیرگذاری‌های سیاست‌های اصلی شامل سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی که تشکیل‌دهنده سیاست‌گذاری مسکن هستند، مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اگر چه هر بخش بر ابعاد سیستم‌های ساخت مسکن و سیاست‌گذاری‌های مربوط به آن تمرکز دارد ولی تنها محدود به این مباحث نمی‌شود. در حقیقت نخستین گام به منظور انجام مطالعات سیاست‌گذاری مسکن توجه به این نکته است که نمی‌توان این مقوله را جدای از فرآیندهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مورد بررسی قرار داد.

۲-۱- کشورهای مورد مطالعه

هشت کشور مورد مطالعه شامل ژاپن، هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی، تایوان، اندونزی، مالزی و تایلند است. این انتخاب بر اساس دو معیار "میزان صنعتی بودن و رشد اقتصادی و میزان پایداری سیاسی پس از جنگ" بوده است.

در کتاب *Choudhury and Islam (1993)* دو دیدگاه کلی حاکم است؛ دیدگاه نخست آن است که «پیش‌صنعتی» و «صنعتی» مجموعه‌ای از شرایط معین را توصیف می‌کنند که کشورها می‌توانند از حالت اول به حالت دوم متحول شوند. دیدگاه دوم با تشخیص تغییرات مستمر در ساختار جمعیت جهان و تقسیم‌بندی بین‌المللی نیروی کار، نگرش پویاتری محسوب می‌شود. این وضعیت را می‌توان به صورت یک زنجیر در نظر گرفت که پیشرفته‌ترین کشورها در یک

سوی آن قرار گرفته و میزان صنعتی بودن کشورها با حرکت به سوی دیگر زنجیر کاهش می‌یابد. بنابراین برخی کشورهای آسیایی مثل تایلند و مالزی نیز از پیشرفت فوق‌العاده سایر کشورهای آسیایی نفع برده‌اند زیرا تولید، مستلزم نیروی کار زیاد است که از کشورهای پیشرفته به این کشورها منتقل شده است.^۱

طبق این نگرش، کشورهای صنعتی غرب و کشورهای صنعتی نوپا در شرق، به طور کامل مجزا نبوده و به نوعی مرتبط هستند. به علاوه این کشورها در برخی موارد فضای یکسانی در زنجیره صنعتی شدن اشغال می‌کنند.

Choudhury and Islam (1993) به این نکته نیز اشاره می‌کند که تعاریف موجود برای اقتصادهای تازه صنعتی شده، به طور عمومی براساس رشد اقتصادی از نظر سرانه *GDP* و نسبت *GDP* حاصل از تولید می‌باشد. بر این اساس، از میان هشت کشور مورد نظر می‌توان ژاپن را به عنوان یک کشور صنعتی با سابقه در نظر گرفت و سایر کشورها را یا در حال صنعتی شدن یا به تازگی صنعتی شده به حساب آورد. در فهرست کشورهای در حال صنعتی شدن با کشورهایی مثل پرتغال، اسپانیا و یونان مواجه می‌شویم که میان غرب و شرق قرار می‌گیرند. این مسأله را می‌توان از جدول ۱-۱ متوجه شد. در این جدول می‌بینیم که ژاپن و سنگاپور از نظر سرانه *GNP* در سطح قویترین کشورهای جهان هستند. از میان کشورهای آسیایی، هنگ‌کنگ، کره جنوبی و تایوان نیز در میان ۲۵ اقتصاد صنعتی جهان قرار دارند.^۲ البته کویت و دو کشور دیگر نیز به دلیل انبوه منابع نفت و گاز در این فهرست جای دارند.

^۱. *Dixon and Drakak smith 1993.*

^۲. در این جدول اطلاعات مربوط به تایوان - که در گزارش‌های توسعه جهانی وجود ندارد - از سایر منابع استخراج شده است. وجود برخی خانه‌های خالی به همین دلیل است. سرانه *GNP* برای تایوان از نظر مقیاس تا حدودی با سایر کشورها تفاوت دارد و اگر چه این تفاوت جزئی است، نمی‌توان آن را به صورت دقیق در رتبه‌بندی جای داد.

جدول (۱-۱): سرانه GNP

(الف) کشورهای آسیایی			(ب) کشورهای غربی		
نام کشور	سرانه تولید ناخالص ملی (\$US)	رتبه سرانه تولید ناخالص ملی	نام کشور	سرانه تولید ناخالص ملی (\$US)	رتبه سرانه تولید ناخالص ملی
ژاپن	۳۷۸۵۰	۲	سوئیس	۴۴۳۰۰	۱
سنگاپور	۳۲۹۴۰	۴	آمریکا	۲۸۷۴۰	۶
هنگ کنگ	۲۵۲۸۰	۱۳	آلمان	۲۸۲۶۰	۷
کره جنوبی	۱۰۵۵۰	۲۵	سوئد	۲۶۲۲۰	۱۰
تایوان	۱۳۸۱۹	--	فرانسه	۲۶۰۸۰	۱۱
مالزی	۴۶۸۰	۳۵	انگلستان	۲۰۷۱۹	۱۵
تایلند	۲۸۰۴	۵۰	استرالیا	۲۰۵۴۰	۱۶
اندونزی	۱۱۱۰	۷۵	پرتغال	۱۰۴۵۰	۲۶
			ترکیه	۳۱۳۰	۴۵

اگرچه مالزی اندکی خارج از حوزه کشورهای اقتصادی پیشرو قرار می گیرد اما تایلند و اندونزی به مراتب فاصله بیشتری با این کشورها دارند. بنابراین هشت کشور مورد نظر، برمبنای GDP یا سرانه GNP تفاوت زیادی دارند. البته پنج مورد از آن‌ها در میان ۲۵ کشور صنعتی جهان هستند.

از میان کشورهای جنوب و شرق آسیا برخی حذف شده و مورد بررسی قرار نگرفته‌اند زیرا ارزیابی GDP یا سرانه GNP آنها به تنهایی گمراه کننده خواهد بود. برای مثال کشور «برونئی» به دلیل اینکه GDP نسبتاً بالای این کشور ناشی از صنعتی بودن این کشور نبوده بلکه ناشی از منابع طبیعی غنی و به ویژه نفت است از فهرست بررسی حذف شده است. کشور فیلیپین نیز دوره توسعه اقتصادی به اندازه کافی طولانی نداشته است و به همین دلیل امکان بررسی نظام‌های سیاست‌گذاری مسکن در فیلیپین فراهم نیست. دلیل انتخاب این معیار آن است که اکثر کشورهای آسیایی که بیشترین سطح توسعه اقتصادی را دارند، طی قرن بیستم مستعمره قدرت‌های غربی یا ژاپن بوده یا جنگ داخلی داشته‌اند. اکثر آن‌ها نتوانسته‌اند پس از

۱۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

پایان جنگ جهانی دوم، به سرعت استقلال خود را به دست آوردند.^۱ بی‌شک تا پیش از حل شدن کشمکش‌های سیاسی در کشورهای مورد نظر، حرکت به سوی توسعه اقتصادی امکان‌پذیر نبوده است. این پدیده در زمان‌های مختلف و به دنبال وقایع و اتفاق‌های متفاوتی روی داد (جدول ۱-۲ را ببینید) که پس از آغاز توسعه اقتصادی شاهد چند دهه رشد اقتصاد منطقه با نرخ‌هایی بالاتر از میانگین کشورهای صنعتی قدیمی‌تر هستیم. در طول همین دوره‌ها بود که تحولات عمده‌ای شامل گرایش و توسعه شهری شدن و ارتقای معیارهای ساخت مسکن و توسعه رفاه اجتماعی اتفاق افتاد. برخلاف هشت کشور مورد نظر - که همگی در اولین دهه ۱۹۷۰ وارد مرحله اقتصادی شده و بیش از ۳۰ سال در این زمینه سابقه دارند - فیلیپین تا سال ۱۹۸۶ این مرحله را آغاز نکرد.

جدول (۱-۲) تاریخ استقلال و سرعت توسعه اقتصادی

کشور	تاریخ استقلال (۱)	تاریخ حرکت به سمت توسعه اقتصادی (۲)	شرح نحوه حرکت (۳)	درصد سالانه افزایش در سرانه GNP	
				تا ۱۹۶۵ (۴)	تا ۱۹۸۰ (۵)
هنگ کنگ	۱۹۴۵	۱۹۴۹	نفوذ تجارت چین	۶/۲	۵/۵
اندونزی	۱۹۴۵	۱۹۶۵	برنامه‌ریزی جدید شهر سوهارتو	۴/۵	۴/۰
ژاپن	۱۹۵۲	۱۹۶۰	طرح دوبرابر کردن درآمد	۴/۲	۳/۶
کره جنوبی	۱۹۴۸	۱۹۴۸	اصلاحات پارک	۶/۴	۸/۵
مالزی	۱۹۵۷	۱۹۶۶	پایان درگیری‌های مالزی	۴/۱	۳/۲
سنگاپور	۱۹۶۵	۱۹۶۵	دولت لی کوان یو	۷/۲	۵/۳
تایوان	۱۹۴۹	۱۹۵۴	تاسیس JCRR	۶/۴	۶/۸
تایلند	۱۹۴۵	۱۹۶۰	برنامه‌های صنعتی‌سازی	۳/۹	۶/۰

منبع: (۱)، (۲)، (۳)، (۴) Ichimura (1998) (۵) بانک جهانی (۱۹۸۹، ۱۹۹۴)؛ دایره‌المعارف بریتانیا (۱۹۹۱، ۱۹۹۸)

۱-۳- توسعه اقتصادی: چالشی فراروی سیاست‌گذاری مسکن

فرآیند توسعه اقتصادی در یکایک هشت کشور مورد بررسی با تغییر ساختارهای سنتی همراه بوده که عواقبی در توزیع جمعیت و تقاضای مسکن داشته است. این وضعیت را می‌توان به طور عمومی در اظهار نظر نویسنده‌ای مشاهده کرد که نوشته است «پیشینه سرمایه‌داری در واقع تاریخچه توسعه شهری شامل ساخت مسکن شهری است».^۱ در اقتصادهای آسیایی این وضعیت ناشی از تغییر ساختارهای صنعتی بوده که موجب کاهش رونق بخش کشاورزی و رشد بخش‌های تولیدی و خدماتی - از نظر سهم در GDP و فرصت اشتغال - شده است (جدول ۱-۳). در سال ۱۹۶۵ اقتصاد ژاپن به طور کامل از کشاورزی به اقتصاد صنعتی متحول شده بود در حالی که ایالت‌های جزایر هنگ کنگ و سنگاپور اصولاً فعالیت کشاورزی اندکی داشتند (به دلیل کمبود زمین‌های زراعتی). هرچند تمامی کشورهای یاد شده توانسته بودند در بخش خدمات پیشرفت کنند اما این مسأله در هنگ کنگ، ژاپن، سنگاپور و تایوان مشهودتر بود. به طور کلی کشاورزی به دلیل مهاجرت نیروی کار از روستاها به شهرها با افول همراه بود. البته تفاوت‌هایی نیز وجود داشت؛ مثلاً سنگاپور و هنگ کنگ، اصولاً نواحی روستایی اندکی داشتند، کره جنوبی و ژاپن جمعیت متراکم و جغرافیایی کوهستانی داشتند، در حالی که مالزی و تایلند با تراکم جمعیتی اندکی مواجه بودند. با این وجود حتی در کره نیز طی سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۰ حدود نیم میلیون نفر از روستاها به شهرها مهاجرت کردند.^۲

مهاجرت درونی در این هشت کشور با افزایش جمعیت همراه بود. نرخ بالای رشد جمعیت در این کشورها (جدول ۱-۴ را ببینید) را می‌توان به چند فرآیند نسبت داد. رشد اقتصادی موجب بهبود وضعیت تغذیه و مراقبت‌های درمانی برای اکثر افراد جامعه شده و در نتیجه امید به زندگی افزایش یافت.

1. Yamada, 1999

2. McGee & Lin 1993

۱۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول (۳-۱) سهم در GDP

نام کشور	سهم کشاورزی در GDP (%)		سهم صنعت در GDP (%)	
	سال ۱۹۹۷	سال ۱۹۹۵	سال ۱۹۹۷	سال ۱۹۹۵
هنگ کنگ	۲	۰	۲۴	۱۵
اندونزی	۵۶	۱۶	۱۳	۴۲
ژاپن	۹	۲	۴۳	۳۸
کره جنوبی	۳۸	۶	۲۵	۴۳
مالزی	۲۸	۱۳	۲۵	۴۶
سنگاپور	۳	۰	۲۴	۳۶
تایوان	--	۳	--	۳۳
تایلند	۳۲	۱۱	۲۳	۴۰

به‌علاوه در اکثر این کشورها شرایط اقتصادی موجب رونق فعالیت‌های کوتاه مدت برای نیروی کار شده و در نتیجه مهاجران خارجی را به این کشورها و نواحی شهری دارای فرصت‌های شغلی جذب کرد. در اکثر کشورها نرخ تولد کاهش یافت (غیر از مالزی که با احیاگرایی اسلامی در دهه ۸۰ به نوعی افزایش جمعیت را در پیش گرفت) البته نه به اندازه‌ای که روندهای مهاجرت و طول عمر را تغییر دهد. رشد جمعیت همراه با مهاجرت به نواحی شهری به این معنا است که در همه کشورهای مذکور - طی سه یا چهار دهه گذشته، با افزایش سطح شهرنشینی مواجه بوده‌ایم (جدول ۱-۵). در پایان قرن بیستم شهرهای هنگ کنگ، سنگاپور و برخی شهرها در تایوان، کره و ژاپن به نرخ شهرنشینی مشابه برخی کشورهای اروپای غربی دست یافته بودند. البته شهرهای اندونزی و تایلند از نظر شهرنشینی در جایگاه پایین‌تری قرار داشتند.

به هر حال تمام این کشورها حداقل یک مرکز شهری - در تمام موارد شامل پایتخت کشور- داشتند که شاهد رشد بالایی بوده است. این مسأله در خصوص هنگ کنگ و سنگاپور بسیار روشن بوده و تایوان، کره و مالزی نیز آن را تجربه کرده‌اند. تمرکز جغرافیایی و رشد سریع جمعیت موجب بروز چالش‌هایی برای دولت‌های مرکزی و محلی شده است.

جدول (۴-۱): جمعیت، مساحت و میانگین رشد کشورها

نام کشور	جمعیت (میلیون نفر) ۱۹۹۷	مساحت زمین (هزار کیلومتر مربع) ۱۹۹۵	میانگین رشد سالیانه (%)		
			دهه ۷۰ -	دهه ۸۰ -	دهه ۹۰ -
هنگ کنگ	۷	۳	۲/۵	۱/۲	۱/۹
اندونزی	۲۰۰	۱۸۱۲	۲/۳	۱/۸	۱/۷
ژاپن	۱۲۶	۳۷۷	۱/۱	۰/۶	۰/۳
کره جنوبی	۴۶	۹۹	۱/۸	۱/۲	۱/۰
سنگاپور	۳	۱	۲/۰	۱/۷	۱/۹
تایوان	۲۲	۳۶	---	۱/۱	۰/۹
تایلند	۶۱	۵۱۱	۲/۷	۱/۷	۱/۲

منبع: بانک جهانی (۱۹۹۱، ۱۹۹۹): دایره المعارف بریتانیا (۱۹۹۸)

جدول (۵-۱): شهرنشینی

نام کشور	درصد جمعیت شهری از جمعیت کل کشور		درصد جمعیت ساکن در پایتخت از جمعیت کل کشور
	۱۹۷۰	۱۹۹۷	۱۹۹۰
هنگ کنگ	۹۰	۹۵	۹۵
اندونزی	۱۷	۳۷	۵
ژاپن	۷۱	۷۸	۱۵
کره جنوبی	۴۱	۸۳	۲۳
مالزی	۲۷	۵۵	۱۰
سنگاپور	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
تایوان	---	۷۸	۱۲
تایلند	۱۳	۲۱	۱۳

منبع: بانک جهانی (۱۹۹۴، ۱۹۹۹): دایره المعارف بریتانیا (۱۹۹۸)

این چالش‌ها شامل نیاز به ساخت مسکن و حفظ انسجام شهری بر مبنای سرمایه‌گذاری مناسب در محیط شهری بوده است. مسایل بیان شده تنها مربوط به آمار و ارقام نبوده و علاوه بر آمارهایی چون تعداد خانه‌ها، طول راه‌ها، تعداد بیمارستان‌ها و مدارس، با عامل مهمتری به

۲۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

نام کیفیت روبه‌رو هستیم. لافل در مراحل اولیه توسعه، تعداد زیاد کارگران که عمدتاً از سطح مهارت‌های محدودی در صنایع جدید برخوردار بودند، در مشاغل کم‌درآمد از جمله ساخت مسکن‌های ارزان‌قیمت به کار گرفته می‌شدند. در جدول (۱-۶) یکی از ابعاد این مشکل برای برخی از کشورها مشاهده می‌شود. سه دهه پیش در اکثر شهرهای کره جنوبی، اندونزی و مالزی حدود یک سوم خانه‌ها با معضل مهم کیفیت ساخت مواجه بودند. در تمامی کشورهای مورد مطالعه - غیر از ژاپن - پاک‌سازی مناطق زاغه‌نشین و برخی نقاطی که با توسعه اقتصادی سریع مواجه شده بودند، یکی از چالش‌های دشوار سیاست‌گذاران ملی و محلی بوده است. هر چند در اندونزی، مالزی و تایلند، هنوز هم عده زیادی در زاغه‌ها زندگی می‌کنند اما نتیجه سیاست‌های اتخاذ شده در این مناطق، تغییر چشم‌انداز شهری از طریق گسترش آپارتمان‌های بلند، مجتمع‌های اداری و بازارهای بزرگ بوده است.

جدول (۱-۶): پیدایش نواحی غیر قانونی و زاغه‌نشین

نام کشور	نام شهر	درصد جمعیت شهری ساکن در مناطق زاغه‌نشین و غیر قانونی	سال
هنگ‌کنگ		۱۶	۱۹۶۰
اندونزی	جاکارتا	۲۶	۱۹۷۲
	باندونگ	۲۷	۱۹۷۲
	ماکاسار	۳۳	۱۹۷۲
کره	سئول	۳۰	۱۹۷۰
	بوسان	۳۱	۱۹۷۰
مالزی	کوآلالمپور	۳۷	۱۹۷۱
سنگاپور		۱۵	۱۹۷۰

۴-۱- تدوین سیاست‌های بخش مسکن

خط سیر کتاب حاضر براساس تشخیص شباهت‌ها و تفاوت‌های شرایط ساخت مسکن در چند دهه پایانی قرن بیستم در هشت کشور مورد نظر است. یکی از موارد مهم در مطالعه توسعه سیاست‌گذاری مسکن، روش‌های مشاهده و ارزیابی چالش‌ها و همچنین استراتژی‌ها و

مکانیسم‌های آنها و ماهیت نتایج مربوطه است. اگرچه این مسأله ممکن است در موارد کاملاً فنی نیازمند تصمیم‌گیری دقیق یا مؤثر در راستای حل مشکلات باشد اما سیاست‌گذاری به شدت امری سیاسی است.

رابطه میان توسعه اجتماعی و اقتصادی با سیاست‌گذاری، پیرو مکانیسم معینی نیست. حل مشکل مسکن که باید توسط دولت صورت گیرد، تحت تأثیر هنجارهای فرهنگی، ایدئولوژی و ساختارهای قدرت است. گزینه‌های سیاست‌گذاری نیز تحت تأثیر این عوامل خواهد بود. بنابراین کلید درک ساختار و محتوای سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای پیشرفته آسیایی، فقط تا حدودی به سیستم ساخت مسکن و عوامل درونی آن مثل شاخص‌های کیفی و کمی ساخت مسکن وابسته است. در حقیقت سیاست‌گذاری با عواملی چون روند تکامل فرآیندهای توسعه اقتصادی درگیر بوده و تلاش می‌شود روابط میان توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ساخت مسکن تشریح شود.

۱-۴-۱- مبانی توسعه اقتصادی

بخش عمده‌ای از مطالعات درباره نقش دولت‌ها در توسعه اقتصادی، در کشورهایی انجام شده که سرعت پیشرفت زیادی داشته و به بالاترین سطوح رسیده‌اند. ژاپن و چهار کشور موسوم به ببرهای کوچک - کره، تایوان، هنگ‌کنگ و سنگاپور - به‌ویژه نسبت به سه کشور دیگر، بیشتر مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. البته در تعمیم تجربیات پنج کشور نخست به سه کشور دیگر باید کاملاً محتاط بوده و به تفاوت‌های میان این دو گروه توجه داشت.

تاکنون برخی از این تفاوت‌ها بیان شد اما تفاوت‌های دیگری نیز وجود دارد. اندونزی، مالزی و تایلند از نظر *GDP* موفقیت کمتری داشته و از کشورهای موسوم به ببرهای کوچک پیروی کرده و حتی بسیاری از امور دشواری را که این کشورها از آنها پرهیز داشته‌اند انجام داده‌اند لیکن شهرگرایی در این کشورها پیشرفت کمتری داشته، دولت‌ها درآمد مالیاتی کمتری به دست آورده و مردم نیز قدرت مالی کمتری داشتند. بنابراین جدای از هر تفاوت موجود در سیاست‌گذاری، اختلاف *GDP* به خوبی می‌تواند علت کمبود کمی و کیفی

موجودی مسکن در کشورهای فقیرتر - مالزی، تایلند و اندونزی - را نسبت به کشورهای ثروتمندتر مورد مطالعه، توضیح بدهد.

تفاوت‌های مهم دیگری نیز میان کشورهای ثروتمندتر و فقیرتر در گروه مورد نظر وجود دارد. کره، مالزی، تایلند و اندونزی قربانیان اصلی بحران مالی آسیا بوده و بنابراین توانایی آنها برای مقابله با مشکلات بخش مسکن در سال‌های اخیر کاهش یافته است. اقتصاد کشورهای موسوم به ببرها با وجود کمبود نسبی منابع، توسعه پیدا کرده است. در حقیقت می‌توان گفت که هنگ‌کنگ و سنگاپور - و تا حدی کره - در مسیر توسعه فقط امکان توسعه بخش‌های تولیدی را داشته‌اند. در حالی که اندونزی و مالزی منابع غنی نفت و گاز طبیعی داشته و مالزی امکان صادرات لاستیک و فلز قلع را نیز دارد. تایلند در برخی مقاطع زمانی توانسته است درآمد خوبی از صادرات بخش کشاورزی داشته باشد. از لحاظ فرهنگی در کشورهای موسوم به ببر، عقاید کنفوسیوسی رواج دارد. اگرچه در سه کشور دیگر هم این مسأله دیده می‌شود اما در مالزی و اندونزی اسلام اهمیت بیشتری دارد و به ترتیب ۶۰ و ۹۰ درصد جمعیت این کشورها را مسلمانان تشکیل می‌دهند. در تایلند هم هندوها در اکثریت هستند.

هشت کشور مورد مطالعه دارای نقاط مشترک زیادی نیز هستند. با وجود تفاوت در مبانی فلسفی و مذهبی، باورهای سنتی به اهمیت خانواده، احترام به سالمندان، اتکاء به نفس و امید به آینده در آنها مشترک است. این کشورها نیز مثل کشورهای «ببر» نوعی تعهد به توسعه اقتصادی و ساختارهای بنیادی دارند. مطلب زیر - که درباره کشورهای «آسه‌آن»^۱ نوشته شده - برخی مشاهدات در کشورهای «ببر» را بیان می‌کند:

«رشد اقتصادی مناسب کشورهای «آسه‌آن» را می‌توان با ساختار بنیادی رشد‌گرا و منحصر به فرد این کشورها مرتبط دانست. نهادهای سیاسی و اجتماعی، مدت طولانی در صلح و پایداری اجتماعی بوده‌اند و این برای توسعه تجاری و سرمایه‌گذاری خارجی ضروری است. همگن بودن این کشورها از نظر قومی و فرهنگی مانع از برخوردهای اجتماعی و ناپایداری

فرآیند رشد اقتصادی شده است. در حقیقت دولت‌های مذکور به نحو مناسبی توانسته‌اند میهن‌پرستی و اهداف اجتماعی را به سیستم سیاسی وارد کرده و مواجهات سیاسی را به حداقل برسانند. تعهد رهبران سیاسی به رشد اقتصادی نیز مبنای لازم برای استمرار پایداری اجتماعی را فراهم کرده است.^۱

با توجه به این که حکومت‌های کشورهای مورد نظر توانسته‌اند پایداری اجتماعی و سیاسی را طی دوره‌ای طولانی برقرار کنند، نقش دولت در دستیابی به رشد و توسعه، مورد بررسی قرار می‌گیرد. اقتصاددان‌های نئوکلاسیک پاسخ روشنی به این پرسش می‌دهند: دولت به این دلیل در دستیابی به رشد اقتصادی موفق شده است که خارج از محیط اقتصادی بوده و امکان فعالیت آزادانه بازارها و بخش خصوصی را فراهم کرده است. بنابراین راز موفقیت را باید در دولت کوچک و امکان رقابت دانست. هندرسون^۲ در این باره می‌نویسد: «این دولت‌ها برخلاف بسیاری از کشورهای در حال توسعه - و توسعه‌یافته - در بازارها مداخله نمی‌کردند و اگر در مواردی هم وارد این عرصه می‌شدند برای اصلاح اختلالات موجود در بازارها بوده است.» (۱۹۹۳)

مطالعات روزافزونی از دهه ۱۹۸۰ و پس از آن انجام شد که دیدگاه دیگری را مطرح می‌نمودند: «سرچشمه موفقیت شرق آسیا را باید نظام فعال‌سازی سیاست‌گذاری در دولت‌های ملکی دانست»^۳.

در خصوص ژاپن - مثل هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان - نیز مطالعاتی انجام شد که مفاهیم جدیدی مثل «دولت توسعه» و «بازار کنترل شده» را مطرح می‌ساخت.^۴ طبق این نگرش، دولت بازار را آزاد نمی‌گذارد بلکه در مسیر دستیابی به رشد اقتصادی آن را کنترل و در جهت مناسب هدایت می‌کند.

1. Wong, 1993

2. Henderson

3. Choudhury and Islam 1993

4. Johnson 1982, Morishima 1982, Amsden 1989, Wade 1990

برخی این دولت‌ها را تحت عنوان دولت‌های «برنامه‌محور» معرفی کرده و دو ویژگی مهم را برای آنها ذکر می‌کنند.^۱ نخست، این دولت‌ها نظام مناسبی به صورت طرح‌های پنج ساله تدوین کرده‌اند که اهداف و چگونگی تخصیص منابع را برای دستیابی به رشد مورد نظر در بردارد. بنابراین ملزومات رشد اقتصادی به دقت تعیین شده و به صورت اهداف آشکار، تدوین و به کمک منابع لازم پشتیبانی می‌شود. ویژگی دوم آن است که این طرح‌ها براساس ملاحظات واقع‌گرایانه و نه ایدئولوژیک درباره دولت و بازار تدوین شده‌اند و فرمول‌بندی آنها بر چارچوب‌های مطمئن استوار است. هر دو ویژگی فوق‌الذکر توسط دولت‌های فوق بر مبنای ظرفیت برنامه‌ریزی، تعیین و پیگیری چشم‌اندازها و همچنین کنترل عوامل اقتصادی به کار گرفته شده است.

در بیان ویژگی‌های کلیدی باید به تضاد آشکار اقتصادهای آسیایی با سایر اقتصادهای ایده‌آل اشاره کرد. اقتصاد «برنامه‌ریزی ایده‌آل» - دولت‌های کمونیستی سابق و کنونی - از روش‌های برنامه‌ریزی دولتی استفاده می‌کنند و قطعاً این پیش‌فرض را مد نظر دارند که دولت به عنوان تصمیم‌گیرنده و عامل اقتصادی، برتری و اولویت دارد. در کشورهایی با «بازار ایده‌آل» - مثل آمریکا - پیش‌فرض‌ها به سود بازار و رقابت آزاد است. در نگرش «بازار منطقی» - به ویژه هلند - فعالیت بازار تشویق می‌شود ولی در همان حال نسبت به تجدید ساختارهای بازار در راستای دستیابی به اهداف اجتماعی اقدام می‌شود. به این ترتیب مدل آسیایی را می‌توان به نوعی مدل متمایز در نظر گرفت.

۱-۴-۲- سیاست‌گذاری اجتماعی

همان‌طور که اهمیت توسعه اقتصادی ملی همراه با استقلال نسبی دولت‌ها در آسیا بر سیاست‌گذاری اقتصادی کشورهای صنعتی و در حال صنعتی شدن این قاره تأثیر گذاشته است - به نحوی که روش متمایزی از کشورهای غربی به وجود آورده است - به روشنی دیده می‌شود که سیاست‌گذاری اجتماعی هم در این فرآیند تأثیر پذیرفته است. کشورهای آسیایی از

1. Henderson & Applebaum, 1992

سیستم‌های سیاست‌گذاری اجتماعی استفاده می‌کنند که کاملاً همسو با نیازهای رشد اجتماعی است. مردم این کشورها پذیرفته‌اند که باید اقتصاد را اولویت‌بندی کرد و در این مسیر، فرهنگ خود اتکایی و تقبل مسئولیت خانواده و گروه‌ها نیز کمک کرده است که فشارهای سیاسی نتواند مانع اجرای برنامه‌های کلان اجتماعی شود. در نتیجه سیستم‌های رفاهی - به ویژه خدمات اجتماعی و تأمین اجتماعی- بر مبنای صرف هزینه اندک توسط دولت، طراحی شده‌اند. برخی مؤلفان به این ویژگی توجه کرده‌اند. کاترین جونز^۱ اشاره می‌کند که کشورهای موسوم به «ببرهای کوچک» - که آنها را دولت‌های رفاه کنفوسیوسی می‌نامند- ویژگی‌های مشترکی دارند که از آن می‌توان به دخالت حداقلی دولت مرکزی بدون وجود کلیسا، اتحاد بدون برابری و مداخله نکردن دولت در بازار بدون لیبرالیسم اقتصادی یاد کرد. در واقع می‌توان عبارت جایگزین برای این شرایط را، کشورهای رفاه «اقتصاد خانوار» نامید که در بستر فرهنگ سنتی کنفوسیوسی جریان دارند.

اندرسون ویژگی‌های کلیدی مدل جنوب شرق آسیا را مطابق ذیل بیان می‌کند:

«مدل این کشورها در توجه و تأکید بر خانواده و توجه به خدمات اجتماعی عمومی با مدل کشورهای اروپایی مشترک است. طرح‌های بیمه اجتماعی اولیه این کشورها در واقع دنباله روی برنامه‌های مجزای شغلی اروپا در راستای خدمت‌رسانی به گروه‌های هدف نظیر معلمان و نیروهای ارتشی بوده است. در این کشورها، تأمین اجتماعی به هیچ وجه جامع نبوده و به دنبال حفظ درآمد نیز نیست»^۲.

یکی از راه‌هایی که می‌توان این ویژگی‌ها را مشاهده کرد، بررسی میزان سرمایه‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی است. برخلاف کشورهای اروپایی، دولت‌های آسیایی عموماً مبلغ اندکی در این بخش هزینه کرده و نقش اصلی را به خانواده و کارفرما واگذار می‌کنند (جدول ۷-۱). از سوی دیگر کشورهای آسیایی عموماً تمایل دارند هزینه زیادتری در بخش آموزش

1. Cathrin Jones, 1993, 214

2. Sping Anderson, 1996, 21

۲۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

صرف کنند که اهمیت آموزش و سرمایه انسانی را در پروژه توسعه اقتصادی آن‌ها نشان می‌دهد. در حقیقت کشورهای اقتصادی پیشرو آسیا را می‌توان در زمره کشورهایی قرار داد که هزینه‌های بسیاری برای تأمین رفاه انجام داده‌اند هرچند که میزان هزینه را نمی‌توان به عنوان شاخص مناسبی برای دسترسی به رفاه قلمداد کرد.

۱-۴-۳- سیاست‌گذاری مسکن

از آنجا که در سیاست‌گذاری بخش مسکن با مقوله‌هایی سروکار داریم که از یک سو جنبه اقتصادی و از سوی دیگر جنبه اجتماعی دارند، سیاست‌گذاری مسکن باید با سیاست‌گذاری اقتصادی و سیاست‌گذاری اجتماعی تطابق داشته باشد. در حقیقت، سیاست‌گذاری مسکن از نوع آسیایی که البته متفاوت از سیاست‌های غربی است، توسط

جدول (۱-۷) هزینه‌های بهداشت و آموزش

نام کشور	درصد هزینه‌های آموزش عمومی در GNP		درصد هزینه‌های بهداشت عمومی در GDP در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵
	۱۹۸۰	۱۹۹۵	
هنگ‌کنگ	---	۲/۸	۱/۹
اندونزی	۱/۷	---	۰/۵
ژاپن	۵/۸	۳/۸	۵/۷
کره جنوبی	۳/۷	۳/۷	۱/۸
مالزی	۶	۵/۳	۱/۴
سنگاپور	۲/۸	۳	۱/۳
تایوان	---	۵/۲	۲/۳
تایلند	۳/۴	۴/۲	۱/۴

دولت‌های موسوم به «ببر» ارائه شده است. این برنامه‌ها دو ویژگی مشخص دارند؛ نخست اینکه دولت در ساخت و تولید مسکن نقش اصلی را دارد که از طریق تدوین اهداف برای برنامه‌های پنج ساله و کنترل عوامل تولید به ویژه منابع مالی برای پرداخت وام، نیروی کار و زمین صورت می‌گیرد. دوم اینکه تخصیص مسکن بر اساس توانایی خانوار در بازپرداخت

تسهیلات انجام می‌شود و نه بر اساس نیاز خانوار - مانند آن چیزی که در غرب متداول است - بنابراین در این کشورها وضعیت مسکن هر خانوار بازتابی از جایگاه خانوار در بازار کار است. به نظر می‌رسد برخی از این ویژگی‌ها علاوه بر کشورهای «ببر کوچک» در سایر کشورهای مورد مطالعه نیز صدق کند. در فصول بعدی خواهیم دید که تمام دولت‌های این کشورها بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری را از طریق طرح‌های توسعه ملی انجام می‌دهند که عمدتاً در دوره‌های متوالی پنج ساله، اهداف و تعهدات را تعیین و منابع ملی را به آنها تخصیص می‌دهند. این طرح‌ها شامل ارقامی برای تعداد، انواع و مکان احداث منازل و همچنین شناسایی و اعلام منابع لازم است که شامل منابع مالی برای پرداخت وام‌ها است. از دهه ۱۹۷۰ رویه‌های مشترکی مثل تأسیس نهادهای ملی و منسجم برای ساخت مسکن آغاز شده که فرآیند برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی مقررات مربوطه را بر عهده داشتند. علاوه بر این، نوعی نگرش عمومی نیز پدید آمد که ساخت مسکن را «نه به عنوان هزینه‌های سربار اجتماعی در توسعه ملی بلکه به عنوان یک بخش تولیدی مستقل» در نظر می‌گیرد و آن را ابزاری برای دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی می‌داند.

عملکرد این کشورها در ساخت مسکن دارای شباهت‌هایی به ویژه در مورد نتایج حاصله بوده است. جدول (۱-۸) نشان می‌دهد که این کشورها از نظر موجودی مسکن جزو کشورهای دارای مسکن ملکی محسوب می‌شوند. حتی در کشورهایی که اجاره‌نشینی اهمیت بیشتری دارد، سیاست‌گذاری جهت افزایش دسترسی به مسکن موجب ایجاد همبستگی مستقیم میان موجودی مسکن و استاندارد واحدها از نظر اندازه و کیفیت شده است.

با وجود شباهت‌هایی که در این هشت کشور اشاره شد، تفاوت‌های آشکاری نیز میان آنها وجود دارد. این تفاوت‌ها به خوبی در نتایج حاصل از سیاست‌گذاری مسکن - مثلاً از نظر کیفیت - آشکار است. برای مثال درصد خانه‌های مجهز به آب لوله‌کشی در اندونزی و تایلند نسبت به دیگر کشورها کم است یا تعداد افراد به ازای هر اتاق در ژاپن پایین‌ترین آمار را داراست. از مقایسه این مقادیر با سرانه GDP - که در جدول (۱-۱) اشاره شد - مشاهده می‌شود

۲۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

که روابط موجود حاکی از آن است که کشورهای ثروتمندتر از استانداردهای زندگی بالاتری برخوردار هستند اما تفاوت‌های سیاست‌گذاری نیز وجود دارد. به عنوان مثال تأمین مسکن از سوی دولت در سنگاپور و هنگ کنگ به شکل بسیار دقیق صورت گرفته ولی در تایلند و اندونزی به شکل ضعیفی صورت می‌گیرد.

جدول (۱-۸): مشخصه‌های موجودی مسکن

نام کشور	سال بررسی	ملکی (%)	اجاره‌ای (%)	دیگر (%)	مالکیت‌های (%)	آب (%)	دارای لوله‌کشی	خدمات برق	داخلی (%)	سرویس بهداشتی	لوله‌کشی فاضلاب	تعداد افراد در هر اتاق
هنگ کنگ	۱۹۹۴	۴۵/۱	۵۰/۱	۴/۸	۸۶	--	۶۹	۶۵	۲/۸			
اندونزی	۱۹۹۰	۸۷/۰	۵/۰	۸/۰	۱۵	۵۵	۵۲	۲۵	۱/۷			
ژاپن	۱۹۹۳	۵۹/۸	۳۸/۵	۱/۷	۸۱	--	۹۳	۹۸	۰/۵			
کره جنوبی	۱۹۹۵	۷۴/۹	۲۲/۵	۲/۶	۸۳	۵۰	۷۵	--	۱/۱			
مالزی	۱۹۹۱	۶۳/۴	۲۵/۰	۱۱/۳	۶۵	۶۵	--	۵۶	۲/۶			
سنگاپور	۱۹۹۰	۸۷/۵	۱۲/۵	۱۲/۵	۹۱	۹۸	۶۴	۶۴	۲/۵			
تایوان	۱۹۹۰	۷۸/۵	۱۲/۸	۸/۷	۷۹	۱۰۰	۹۴	۶۹	۱/۲			
تایلند	۱۹۹۰	۸۶/۰	۱۱/۲	۲/۳	۳۰	۹۰	۴۱	۳۱	۲/۷			

۵-۱- سازماندهی و محتوای کتاب

هریک از هشت فصل این کتاب به معرفی سیاست‌ها و سیستم‌های ساخت مسکن در یکایک کشورهای مورد نظر می‌پردازد. اگرچه هر یک از فصول به روایت مجزا از وضعیت مسکن در کشور مورد نظر می‌پردازد اما به عنوان بخشی از محتوای کلی کتاب عمل می‌کند که بیانگر شباهت‌ها و نتایج حاصل از سیاست‌گذاری مسکن در هشت کشور مورد نظر و تفاوت میان آن‌ها است.

برای آن که خواننده بتواند میان فصول کتاب ارتباط برقرار کند از هر مؤلف خواسته شده است که مقاله‌اش را در چارچوب معینی بنویسد. بنابراین هر فصل حاوی اطلاعاتی درباره توسعه سیاست‌گذاری مسکن در دوران پس از جنگ است که توجه خاصی به دوره پس از

استقلال دارد. علاوه بر آن نقاط عطف در فرآیند قانون گذاری و انتصاب های بنیادی و مالی و همچنین عناصر اصلی سیستم معرفی می شود. همچنین اطلاعاتی در مورد اندازه و نوع موجودی مسکن و جمعیت نیازمند مسکن ارائه می شود. مؤلفان از داده های دفاتر آماری مربوط به دولت های خود و جدیدترین منابع استفاده کرده اند. نهایتاً در هر فصل برخی از موضوعات جاری در سیاست گذاری مسکن از دیدگاه هر مؤلف ذکر می شود که البته نتایج بحران مالی آسیا در سال های پایانی قرن بیستم نیز در حوزه سیستم های ساخت مسکن در نظر گرفته شده است.

ترتیب ارائه فصول در این کتاب بر اساس سطح توسعه اقتصادی هر کشور می باشد که توسط سرانه GDP تعیین می شود. اولویت بندی مذکور به نتیجه گیری در خصوص رابطه میان سیستم های سیاست گذاری مسکن و رفاه ملی کمک می کند.

نهایتاً در فصل ۱۰ اطلاعاتی به صورت جمع بندی از فصول هشت گانه ارائه می شود و در راستای تعمیم مناسب نتایج، تمایز مدل آسیایی و اختلافات درونی ذکر می شود.

منابع

- Amsden, A. (1989) *Asia's Next Gaint: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press: New York and Oxford.
- Choudhury, A. and Islam. I. (1993) *The Newly Industrializing Economies of East Asia*, Routledge: London.
- Deyo, F. (1992) *The Political Economy of social policy Formation: East Asia's Newly Industrialized countries*, in Appelbaum, R. and Henderson, J. (eds) *States and Development in the Asian pacific Rim*, sage: London.
- Dixon, C. and Drakakis-Smith, D. (eds) (1993) *Economic and Social Development in Pacific Asia*, Routledge: London.
- Doling, J. (1997) *comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*, Macmillan: London- now palgrave Macmillan.
- Doling, J. (1999) *Housing Policy and the Little Tigers: How Do They compare with other industrialized countries?* *Housing studies*, 14 (2) 229-50.
- Encyclopaedia Britannica (1991) *1991 Britannica Book of the year*, Encyclopaedia Britannica: Chicago.
- Encyclopaedia Britannica (1998) *1998 Britannica Book of the year*, Encyclopaedia Britannica: Chicago.
- Esping Andersen, G. (1996) *after the Golden Age? Welfare state Dilemmas in a Global Economy*, in Esping Andersen G. (ed) *Welfare States in Transition*, Sage; London.
- Goodman, R., White, G. and Kwon, H.J. (eds) (1998) *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the state*, Routledge: London.
- Henderson, J. (1993a) *Against the Economic Orthodoxy: On the Making of the East Asian Miracle*, *Economy and Society*, 22 (2) 200-17.
- Henderson, J. (1993b) *The Role of the state in Economic Transformation of East Asia*, in Dixon, C. and Drakakis- Smith, D. (eds) *Economic and Social Development in Pacific Asia*, Routledge: London.
- Henderson, J. and Appelbaum, R. (1992) *situating the state in the East Asian Development Process*, in Appelbaum, R. and Henderson, J. (eds) *states and Development in the Asian Pacific Rim*, sage: London.
- Ichimura, S. (1998) *Political Economy of Japanese and Asian Development*, Springer: Tokyo.
- Jones, C. (1993) *The Pacific Challenge*, in Jones, C. (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge: London.
- Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle; the Growth of Industrial Policy*, Stanford University Press: Stanford.
- Kwon, H. J. (1997) *beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare System*, *Journal of social Policy*, 26 (4) 467-84.
- Linn, J. F. (1993) *Cities in the Developing World: Policies for their Equitable and Efficient Growth*, Published for the World Bank by Oxford University Press: Oxford.

McGee, T. G. and Lin, C.S. (1993) Footprints in space: Spatial Restructuring in the East Asian NICs 1950-1990, In Dixon, C. and Drakakis- Smith, D. (eds) *Economic and Social Development in Pacific Asia*, Routledge: London.

Midgley, J. (1986) Industrialization and welfare: the case of the four little Tigers, *social policy and Administration*, 20 (3) 225-38.

Morishima, M. (1982) *why has Japan Succeeded?* Cambridge University Press: Cambridge.

Rose, R. and Shiratori, R. (eds) (1986) *the welfare state East and West*, Oxford University Press: Oxford.

Van Vliet, W. (1990) *International Handbook of Housing policies and practices*, Greenwood Press: New York.

Wade, R.(1990) *Governing the Market: Economic Theory and the role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press: Princeton.

Wong, J. (1993) *Asian Economies: Continuing Dynamic Growth in the 1990s*, in Dixon, C. and Drakakis- Smith, D. (eds) *Economic and social development in pacific Asia*, Routledge: London.

World Bank (1989) *World Development Report, 1989*, Oxford University Press for the World Bank: Oxford.

World Bank (1991) *World Development Reports, 1991*, Oxford University Press for the World Bank: Oxford.

World Bank (1994) *World Development Reports, 1994*, Oxford University Press for the World Bank: Oxford.

World Bank (1999) *World Development Reports, 1998/99*, Oxford University Press for the World Bank: Oxford.

Yamada, Y. (1999) *Affordability Crises in Housing in Britain and Japan*, *Housing Studies*, 14 (1) 99-110.

Yeung, Y. M. (1983) *A Place to Live: More Effective Low-cost Housing in Asia*, International Development Research Center: Ottawa.

۲- ژاپن^۱

۱-۲- مقدمه

کشور ژاپن مجمع‌الجزایری واقع در شرق آسیا است. از مجموع ۳۷۸,۰۰۰ مایل مربع مساحت آن، ۶۶/۶ درصد جنگل و ۱۳/۷ درصد نیز زمین‌های زراعی است. زمین‌های توسعه‌یافته شامل زمین‌های مسکونی، صنعتی و مانند آن فقط ۴/۵ درصد مساحت کشور را تشکیل می‌دهند ولی قسمت عمده‌ای از جمعیت ۱۲۳ میلیونی ژاپن در همین مناطق زندگی می‌کنند (شرکت مسکن و توسعه شهری ۱۹۹۸).

با وجود رشد سریع اقتصادی در دوران پس از جنگ - که ژاپن را به یکی از کشورهای پیشرو در زمینه صنعت تبدیل کرده است - شرایط زندگی عده زیادی از مردم ژاپن نسبتاً نامناسب بوده و خانه‌های کوچک، قسمت زیادی از فضای موجود برای ساخت و ساز را اشغال کرده بود.

کمبود واحدهای مسکونی در پایان جنگ جهانی دوم حدود ۴/۲ میلیون واحد بود. حملات هوایی، خانه‌های مردم اعم از ثروتمند و فقیر را تخریب کرده بود و شهروندان بی‌خانمان ژاپن در وضعیت نامناسبی به سر می‌بردند. روش‌های بازسازی منازل و ساختمان‌ها در این زمان پیشرفت‌های خوبی کرده بود. در سال‌های قبل از جنگ، خانه‌های استیجاری بخش عمده‌ای از سیستم تأمین مسکن را شکل می‌داد به طوری که مثلاً در توکیو ۷۰ درصد و در اوزاکا ۹۰ درصد خانه‌ها، استیجاری بودند

۱. نویسنده: Kazuo Hayakawa

اما قوانین کنترل اجاره بهای زمین و ساختمان از یک سو و نرخ بالای تورم در سال‌های پس از جنگ از سوی دیگر، بازار ساخت مسکن استیجاری را به شدت دگرگون کرده بود. سودآوری پایین سرمایه‌گذاری در این بخش باعث شده بود که صاحب خانه‌ها کمترین نقش را در بازسازی به عهده بگیرند. برخی افراد توانستند خانه‌های استیجاری را که در آنها ساکن بودند، خریداری نمایند و سودجویان بازار سیاه نیز اقدام به ساخت منازل گرانبها و پرهزینه کردند. البته به طور کلی ساخت مسکن توسط متقاضیان و افرادی که استطاعت مالی داشتند انجام شد و از نظر آماری موفقیت‌های قابل توجهی حاصل شد. در سال ۱۹۴۷ تعداد ۵۰۰،۰۰۰ و در ۱۹۴۸ نیز ۷۲۰،۰۰۰ واحد مسکونی ساخته شد. دولت با ساخت خانه‌های دارای ساختار ساده، از افزایش شکاف طبقاتی میان مردم جلوگیری کرد.

به هر حال اینکه بیشتر ساختمان‌ها توسط بخش خصوصی ساخته شدند بیان‌گر این حقیقت است که دولت در بازسازی پس از جنگ نقش اندکی داشته است و ساخت مسکن را به عهده مردم گذاشته بود.

این وضعیت منجر به شکل‌گیری روش ژاپنی برای تأمین مسکن مورد نیاز در پنجاه سال گذشته شد. دولت یک سیستم پشتیبانی برای مالکان طراحی کرد که خواستار این بودند که شخصاً برای ساخت مسکن اقدام کنند. مردم برای گریز از مراکز شهری متراکم مجبور بودند فواصل طولانی را از خانه‌هایشان واقع در حومه شهر (که غالباً با استانداردهای پایین ساخته شده بودند) تا محل کار خود در داخل شهر طی کنند. این در حالی بود که تحت فشار بازپرداخت وام‌های سنگین نیز قرار داشتند. دولت در آن زمان به این نتیجه رسید که رضایت‌مندی مردم در داشتن خانه ملکی است و تنها در این صورت است که سیاست‌گذاری مسکن، موفقیت‌آمیز خواهد بود.

مشکلات سیاست‌های اتخاذ شده در ژاپن به شکل ویژه‌ای در دوره اخیر رکود

اقتصادی آشکار شد. تعداد افراد بی‌خانمان به اندازه‌ای زیاد شدند که این امر تبدیل به یک مشکل اجتماعی مهم شد. به طور کلی تصمیم دولت برای عدم مداخله در ساخت مسکن، تأثیر عمده‌ای روی همه جوانب جامعه معاصر ژاپن از سلامت جسمی و روانی مردم گرفته تا رشد فرهنگی و اخلاق انسانی گذاشت. کمبود مسکن در کشوری با نعمت‌های فراوان، موجب ساخت انواع مختلف ساختمان‌ها بر اساس فرهنگ مصرف‌کننده شد که تمدن شهری جدید ژاپن را منعکس می‌کرد. البته ورای این ظاهر جدید، هنوز مساله کمبود مسکن وجود دارد که شاید همین امر منجر به ایجاد فرهنگی بدون روح شده است.

۲-۲- پیشرفت‌ها و خصوصیات اصلی بخش مسکن

گسترش سیاست‌گذاری مسکن در ژاپن را می‌توان در متون متعددی مشاهده کرد.^۱ در طول زمان مشاهده می‌شود که تأکید این سیاست‌گذاری از اهداف رفاهی - اجتماعی به اهداف کمی (در ساخت و ساز) تغییر کرده است. تا سال ۱۹۴۵ سیاست‌گذاری مسکن تحت نظارت وزارت بهداشت و رفاه بود و مشکل مسکن به ادارات بهداشت عمومی و متخصصان و مدیران رفاهی مربوط می‌شد اما پس از این سال به دلیل کمبود شدید مسکن، وزارت ساخت^۲ عهده‌دار تدوین سیاست‌های مربوطه شد. در نتیجه سیاست‌گذاری مسکن به معضلات ساخت واحدهای جدید معطوف شده و رفاه عمومی مردم از این حوزه خارج شد. دولت پس از پایان جنگ جهانی دوم، سازمان‌ها و نهادهایی تأسیس کرد و همچنین قوانینی را در جهت سیاست جدید وضع کرد. البته هدف و نتیجه این دخالت‌ها، پشتیبانی و تشویق بازار بود نه جایگزینی آن. در آن شرایط سیاست تأمین مستقیم مسکن بسیار محدود بوده و اغلب شامل مقاضیاتی می‌شد که نیازشان از طریق بازار پاسخ داده نشده بود و عملاً عمده تاکیده‌ها بر توسعه مالکیت و استیجار بخش خصوصی قرار داشت.

1. Hayakawa 1987, Hagakawa 1990, Hagakawa 1997, Hagakawa, Hirayama 1991

2. Ministry of Construction

۲-۲-۱- شرکت وام مسکن^۱

در سال ۱۹۵۰ یعنی پنج سال پس از اتمام جنگ، بخشنامه تأسیس شرکت وام مسکن تصویب شد. در این قانون تأکید شده بود که اگر بانک‌ها و مؤسسات مالی در اعطای وام‌های بلند مدت و کم‌بهره به سازندگان یا خریداران خانه‌های مسکونی با دشواری مواجه شوند، دولت موظف به پشتیبانی از آنها است. عملکرد شرکت وام مسکن به ساخت مسکن کمک می‌کرد. با کمک و پشتیبانی دولت مرکزی به صورت یارانه‌های مالی، شرکت وام مسکن توانست وام‌هایی با بهره‌ای کمتر از ارقام متداول در نظام بانکی، به سازندگان و خریداران مسکن اختصاص دهد. وام‌های متعددی برای تأمین نیاز نهادها و برخی موارد خاص نیز اعطا شد. مثلاً به افرادی که قصد داشتند خانه‌هایی برای اجاره دادن بسازند، وام اعطا می‌شد. شرکت‌های محلی ساخت مسکن نیز می‌توانستند برای ساخت خانه‌های استیجاری یا ساخت واحدهای ملکی به صورت مشارکت با شرکت‌های خصوصی، وام دریافت کنند. نهایتاً برای شرکت‌هایی که پروژه‌های نوسازی شهری داشتند نیز وام‌هایی در نظر گرفته شده بود.

۲-۲-۲- مسکن عمومی

در سال ۱۹۵۱ بر اساس قانون ساخت مسکن عمومی، دولت‌های مرکزی و محلی همکاری خود را برای تأمین منازل با اجاره پایین برای افراد کم درآمد آغاز کردند. خانه‌هایی که توسط نهادهای محلی ساخته می‌شد، از یک دوم تا دو سوم هزینه‌هایش به صورت یارانه از سوی دولت مرکزی تأمین می‌شد. این یارانه برای هزینه خرید زمین نیز پرداخت می‌شد. وجود یارانه مذکور این امکان را فراهم می‌کرد که خانه‌ها با نرخ کمتر از بازار اجاره داده شوند و عواملی مثل درآمد سالانه ساکنان، مکان، اندازه و عمر خانه و مانند آن در نظر گرفته شود.

1. HLC: Housing Loan Corporation

دسترسی به این خانه‌ها به شکل دقیقی بر اساس احراز شرایط در نظر گرفته شده برای متقاضیان تعیین شده بود. متقاضیان باید درآمدی کمتر از میزان تعیین شده داشته باشند و هرگاه با اقوام خود زندگی می‌کردند مجموع درآمدها لحاظ می‌شد. به طور کلی آن‌ها باید متأهل بوده و همراه همسر خود زندگی می‌کردند. البته افراد معلول یا سایر اشخاصی که نیاز مبرمی به مسکن داشتند حتی در صورتی که مجرد بودند نیز مشمول این تسهیلات می‌شدند. گروه‌های معینی از مردم از اولویت دریافت مسکن برخوردار بودند: مثل سالمندان، خانواده‌های تک‌سرپرست و افرادی با ناتوانیهای ذهنی یا جسمی.

۲-۲-۳- شرکت ساخت مسکن ژاپن^۱

در سال ۱۹۵۵ شرکت مسکن برای مقابله با کمبود جدی مسکن ناشی از تمرکز صنایع و مردم در شهرهای بزرگ تشکیل شد. این شرکت به جمع‌آوری منابع خصوصی و دولتی جهت پروژه‌های انبوه‌سازی مسکن برای کارگران طبقه متوسط در توکیو، اوزاکا و سایر شهرهای بزرگ می‌پرداخت. در سال ۱۹۶۵ قانون شرکت‌های محلی عرضه مسکن^۲ تصویب شد. در این قانون ذکر شده بود که باید در شهرهای بزرگ برای مسکن کارگران اقداماتی انجام داده شود. در سال ۱۹۸۱ شرکت ساخت مسکن و توسعه شهری^۳ از ادغام شرکت مسکن و شرکت توسعه زمین (تأسیس ۱۹۷۵) تأسیس شد. وظیفه این شرکت تأمین و ساخت واحدهای مسکونی و همچنین نوسازی بافت‌های فرسوده شهری بود.

سرمایه شرکت ساخت مسکن و توسعه شهری توسط دولت مرکزی و دولت‌های محلی تأمین می‌شد. سرمایه این شرکت در پایان ماه مارس سال ۱۹۹۶ معادل ۲۱۸/۸

1. JHC: Japan Housing Corporation

2. LHSC: Local Housing Supply Corporation

3. HUDC: Housing and Urban Development Corporation

میلیاردین^۱ بود و تعداد کارکنانش به حدود ۵,۰۰۰ نفر رسید. فعالیت شرکت منوط به استقراض از صندوق خزانه و صندوق‌های خصوصی، همچنین دریافت وام از شرکت‌های بیمه عمر بود. یارانه‌هایی از حساب عمومی دولت مرکزی به شرکت‌ها پرداخت می‌شد تا تفاوت بهره بین وام‌ها و هزینه‌های عملیاتی پوشش داده شود. این وضعیت در راستای کاهش اجاره پرداختی توسط مستأجران بود. اجاره‌بها بر اساس دوره ۷۰ ساله بازپرداخت بدهی محاسبه شده بود در حالی که حداکثر مدت بازپرداخت وام برای افرادی که خانه می‌خریدند ۳۵ سال تعیین می‌شد که در ده سال نخست، بهره وام نیز کاهش می‌یافت.

شرکت مسکن و توسعه شهری در اکتبر ۱۹۹۹ دچار تغییر ساختار شده و شرکت توسعه شهری^۲ تشکیل شد. خانه‌های ساخته شده توسط شرکت توسعه شهری به سه گروه تقسیم می‌شدند: خانه‌های استیجاری، خانه‌های فروشی و خانه‌های خاصی که برای اجاره دادن فروخته می‌شدند. مورد آخر مجتمع‌های مسکونی بود که توسط شرکت توسعه شهری در زمین سایر افراد ساخته شده و به صورت قسطی به این افراد فروخته می‌شد تا آنها نیز خانه‌ها را اجاره بدهند. به علاوه، شرکت توسعه شهری اقدام به ساخت تالار، مغازه، درمانگاه و مدرسه نیز می‌کرد. خانه‌های اجاره داده شده توسط شرکت مسکن ژاپن، شرکت مسکن و توسعه شهری، شرکت توسعه شهری و شرکت‌های محلی عرضه مسکن ۸۶۰,۶۰۰ واحد هستند که حدود ۲ درصد مجموع مسکن موجود در کشور را تشکیل می‌دهند.

۲-۲-۴- مسکن‌های استیجاری خصوصی

طراحی این سیستم با هدف تأمین مسکن استیجاری برای گروه‌های میان‌درآمدی

^۱. هر دلار آمریکا = ۱۱۸ ین

^۲. UDC.

۳۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

بود. مشکل آنجا بود که استانداردهای منازل استیجاری بهبود چندانی نیافته و در نتیجه گروه‌های میان‌درآمدی جامعه با کمبود جدی مسکن مواجه بودند. در سال ۱۹۹۳ دولت سیستمی طراحی کرد که در آن نوعی یارانه هزینه ساخت برای مالکان زمین‌های خصوصی که اقدام به ساخت مسکن استیجاری کنند، در نظر گرفته می‌شد. در مقابل، مالکان این زمین‌ها موظف به رعایت استانداردهای معینی در رابطه با اندازه، سازه، تسهیلات و غیره و نیز شرایط و نرخ عادلانه‌ای برای اجاره‌بها بودند. در پایان سال مالی ۱۹۹۵، تقریباً ۸۸،۰۰۰ واحد مسکونی بر اساس این سیستم ساخته شد.

۲-۲-۵- صنایع ساخت مسکن و شرکت‌های املاک و مستغلات

ارزش برآورد شده تمام ساختمان‌ها و زمین‌ها در پایان سال مالی ۱۹۹۶ معادل ۲،۳۰۹ هزار میلیارد ین، یعنی معادل ۳۱ درصد دارایی‌های ناخالص ملی بود. صنعت املاک و مستغلات شامل فعالیت‌های گسترده‌ای است و به طور کلی می‌توان آن را به بخش‌های توسعه و فروش، توزیع، اجاره و مدیریت تقسیم کرد. دلالتان مشغول در بخش توسعه و فروش و بخش توزیع املاک و مستغلات بر اساس قانون معاملات ساختمان عمل می‌کردند. در پایان مارس ۱۹۹۸ تعداد بنگاه‌های مجاز معاملات املاک ۵۴۷،۱۴۱ مورد بود که ۲،۲۱۳ مورد دارای تأییدیه وزارت ساختمان و ۱۳۹،۳۳۴ مؤسسه نیز توسط فرمانداران ایالتی تأیید شده بودند (وزارت ساختمان ۱۹۹۸). در ژاپن نیز مانند سایر مناطق آسیا، سیستم ساخت مسکن به عنوان یک صنعت اشتغالزای مورد توجه است.

۲-۳- طرح‌های پنج ساله ساخت مسکن دولت

۲-۳-۱- طرح‌های پنج ساله

قانون برنامه‌ریزی ساخت مسکن - مصوب ۱۹۶۶- با هدف استقرار سیستم برنامه‌ریزی دولتی و هماهنگ‌سازی نظام تصمیم‌گیری اجرا شد. طبق این قانون دولت باید در هر برنامه پنج ساله استانداردهای هدف در ساخت مسکن و تعداد مطلوب واحدهایی را که توسط دو بخش دولتی و خصوصی ساخته شوند تعیین کند. تعداد واحدهای مسکونی مطلوبی که توسط

بودجه‌های عمومی ساخته می‌شدند؛ عبارت بودند از: مسکن‌های عمومی، مسکن‌هایی که توسط شرکت وام مسکن تأمین مالی شده‌اند و خانه‌های شرکت مسکن و توسعه شهری. پس از تقسیم کشور به ده ناحیه، وزارت مسکن برنامه پنج‌ساله ساخت مسکن محلی را برای هر ناحیه اجرا کرد. سپس هر استان نیز برنامه پنج‌ساله ساخت خانه‌های استانی را بر اساس برنامه ناحیه‌ای که در آن قرار گرفته بود، اجرا کرد. به این ترتیب، این قانون مبنایی برای انسجام و همکاری‌های متقابل بین نواحی مختلف کشور و همچنین سطوح مختلف دولت را فراهم کرد. علاوه بر آن، این طرح، خانه‌های یارانه‌ای و غیر یارانه‌ای را پوشش می‌داد و به همین دلیل طرح مذکور به کلیت نظام مسکن مرتبط می‌شود.

۲-۳-۲- هفتمین برنامه پنج‌ساله ساخت مسکن

در ماه مارس ۱۹۹۶، هفتمین برنامه پنج‌ساله ساخت مسکن برای سال‌های مالی ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ تدوین شد. این برنامه کاملاً انگیزه‌های دولت را از اجرای این طرح که فراتر از مسأله مسکن و دستیابی به رفاه اقتصادی بود روشن کرد. این برنامه علاوه بر خانه‌های ساخته شده توسط بخش عمومی با یارانه و بدون یارانه، شامل خانه‌های خصوصی نیز می‌شد. دولت هدفش را توسعه کلی بازار مسکن که شامل خانه‌های خصوصی و خانه‌های عمومی می‌شد، قرار داد؛ در واقع هدف اصلی دولت افزایش توانایی هر شخص از جامعه به منظور فراهم کردن مسکن مناسب برای زندگی در قرن ۲۱ بود.

این طرح‌ها علاوه بر هدف مذکور چند هدف فرعی نیز دارند که عبارتست از:

الف) ساخت مسکن با کیفیت خوب برای تأمین نیازهای افراد: طبق این

طرح‌ها برای ساخت مسکن با کیفیت مناسب باید از منابع مالی سازمان‌های اعتباری ژاپن و سیستم مالیات مربوطه استفاده کرد. افزایش ساخت مسکن توسط دولت و شرکت‌های دولتی، ترویج نوسازی، فروش و بازسازی واحدهای مسکونی نیز از دیگر اهداف این برنامه است.

ب) ساخت مسکن‌های مطمئن و راحت همراه با محیط اطراف آن‌ها:

۴۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

برای بهبود کیفیت زندگی افراد باید مجموعه‌ای از منازل شهری فراهم شود که شامل بازسازی مناطق پرتراکم و قدیمی به منظور مقابله با خطرات و حوادث طبیعی است.

جدول (۱-۲): ششمین و هفتمین برنامه پنج ساله ساخت مسکن (هزار واحد)

موارد شامل در برنامه	ششمین برنامه ۱۹۹۱-۹۵ برنامه‌ریزی	ششمین برنامه ۱۹۹۱-۹۵ ساخته شده	هفتمین برنامه ۱۹۹۶-۲۰۰۰ برنامه‌ریزی شده
جمع	۷۳۰۰	۷۶۲۳	۷۳۰۰
کل خانه‌های تأمین مالی شده توسط دولت	۳۷۰۰	۴۰۱۷	۳۵۲۵
خانه‌های تأمین مالی شده توسط شرکت وام مسکن	۲۴۴۰	۳۱۳۹	۲۳۲۵
خانه‌های دولتی ^۱	۲۶۵	۲۳۴	۲۰۲
خانه‌های ساخته شده توسط شرکت مسکن و توسعه شهری	۱۴۰	۱۰۸	۱۰۵
خانه‌های استیجاری اجاره شده از مالکان ^۲	۵۰	۹۹	۲۰۵
خانه‌های خصوصی تأمین مالی شده توسط مردم ^۳	۱۵۰	۸۷	۱۲۰
کیفیت خانه‌های اجاره‌ای برای سالمندان	---	---	۱۸
سایر موارد	۴۵۵	۳۵۰	۳۵۰
تعدیل قیمت (به علت وجود نواقص)	۲۰۰	---	۲۰۰

۱. شامل خانه‌های بازسازی شده و خانه‌های ساخته شده در منطقه مسکونی *Bright*

۲. پروژه: ۵۰۰۰۰ هزار واحد استیجاری اجاره شده از مالکان در ششمین برنامه پنج‌ساله

۳. برنامه شامل ۳۱۵۰۰۰ واحد خانه‌های عمومی؛ خانه‌های خصوصی استیجاری با برخی یارانه‌ها است.

منبع: شرکت مسکن و توسعه شهری (۱۹۹۸)؛ وزارت مسکن (۱۹۹۸).

پ) ایجاد یک محیط مناسب برای جامعه سالمندان ژاپن: در اینجا باید

نیازهای جامعه‌ای مورد توجه قرار گیرد که عمر متوسط افراد آن بیش از ۸۰ سال است. این کار مستلزم عرضه مسکن استیجاری عمومی بدون هیچ مانعی^۱ برای سالمندان است. همچنین باید رابطه میان سیاست‌گذاری ساخت مسکن و رفاه عمومی را بهبود داد.

ت) ساخت مسکن بر اساس شرایط اقتصادی در هر منطقه: برای اینکه

نیازهای هر منطقه از نظر ساخت مسکن و شرایط اقتصادی لحاظ شده و افزایش جمعیت در شهرها و حومه آنها در نظر گرفته شود، باید طرح جامع ساخت مسکن تدوین شود که سیاست‌گذاری ساخت مسکن دولتی، توسعه زمین‌های مسکونی و تأمین سرمایه توسط دولت را در راستای تقویت اقتصاد منطقه همسو کند.

طرح مذکور اهدافی نیز برای ساخت و سازهای جدید و منازل موجود تعیین می‌کند. اکثر این اهداف به صورت مقیاس‌های کمی بیان شده‌اند. برای مثال یکی از اهداف این بود که تا سال ۲۰۰۰ نیمی از خانوارها باید بتوانند در منازل بزرگتر با کیفیت بهتر زندگی کنند (به طور مشخص، ۹۱ متر مربع برای خانواده چهار نفره در مجتمع‌های مسکونی و ۱۲۳ متر مربع برای همین خانواده در منازل مستقل). پس از سال ۲۰۰۰ دولت باید تحقق این وضعیت را پیگیری و تسریع نماید.

دولت برای این کار می‌بایست در مرحله اول تا سال ۲۰۰۰، تعداد مناسبی مسکن با کیفیت مناسب و میانگین مساحت حدود ۱۰۰ مترمربع فضا ایجاد کند. در مرحله دوم باید خانه‌های استیجاری در شهرهای بزرگ که حداقل استاندارد ۵۰ مترمربع فضا را برای یک خانواده ۴ نفره ندارند حذف نماید. در مرحله سوم باید کیفیت مسکن برای جامعه در حال پیر شدن قرن ۲۱ بهبود یابد. در نهایت باید استانداردهای کیفی مناسب از جمله عایق‌بندی صدا و حرارت و همچنین سایر معیارهای ساخت و

^۱. موانعی که حرکت صندلی چرخدار را محدود کند وجود ندارد.

۴۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

آماده‌سازی تدوین و رعایت شود.

این طرح بیان می‌کند که طی ۵ سال باید تعداد ۷/۳ میلیون خانه - با همکاری بخش خصوصی - احداث شود (جدول ۱-۲ را ببینید) از این تعداد حدود ۳/۵ میلیون واحد یعنی کمتر از نیمی از آنها باید به کمک منابع مالی دولتی احداث شود. گروه‌های مورد پشتیبانی شامل: دهک‌های متوسط درآمدی و نیازمند وام مسکن، افراد کم‌درآمد که در پرداخت اجاره‌ منازل خصوصی مشکل دارند و کارگران صاحب فرزند با درآمد متوسط هستند. جدول (۱-۲) نقش شرکت وام مسکن در پشتیبانی در ساخت یک سوم از واحدهای مسکونی با منابع دولتی را نشان می‌دهد. هرگاه شرایط و مفروضات موجود در طرح تغییر کرده و اصلاح ساختاری مالی اتفاق بیفتد، این تغییرات باید تا جایی که امکان دارد در سیاست‌های آتی ساخت مسکن لحاظ شود. به عبارت دیگر طرح باید مورد بازنگری قرار گیرد.

۴-۲- موجودی فعلی مسکن

موجودی فعلی مسکن نتیجه سیاست‌گذاری کارآمد ساخت و تأمین مسکن طی ۵۰ سال گذشته است. تصویر کلی آن است که در این دوره، تأمین مسکن بیش از افزایش تعداد خانوارها بوده و بنابراین به طور کلی مازاد عرضه نسبت به تقاضا وجود داشته است (جدول ۲-۲) اما شرایط ایجاد شده که فراتر از وضعیت عادی بوده است، نشانگر شرایط اقتصادی مناسب است که پس از جنگ جهانی دوم به واسطه‌ نوشکوفایی اقتصادی، رشد و رونق اشتغال، ساخت مسکن به صورت منظم در هر سال افزایش یافته است. اما در سال ۱۹۷۴ به علت بحران انرژی، ساخت مسکن شدیداً کاهش یافت. در سال‌های بعد به دلیل نرخ بهره پایین، ساخت مسکن افزایش یافت. در سال ۱۹۹۳ تعداد شروع به ساخت خانه‌ها از ۱/۵۱ میلیون واحد به ۱/۵۶ میلیون واحد در سال بعد افزایش یافت که آن را پاسخی به سیاست اقتصادی و کم بودن نرخ بهره می‌دانند. در سال ۱۹۹۶ نیز دو عامل نرخ بهره و بازسازی پس از

زمین‌لرزه بزرگ هانشین^۱ را به عنوان دلایل افزایش ساخت مسکن تا ۱/۶۳ میلیون واحد ذکر کرده‌اند. ۶۳۶ هزار واحد از این افزایش مربوط به واحدهای مسکونی بوده که مالکان در آن ساکن شده‌اند؛ یعنی ۱۵/۶ درصد افزایش نسبت به دوره قبل و ۶۱۶ هزار واحد نیز واحدهای استیجاری بوده که ۹/۳ درصد نسبت به دوره قبل افزایش دارد. کاهش تعداد مسکن ساخته شده در سال ۱۹۹۷ به ۱/۳۴ میلیون واحد را به عواملی چون رکود نسبی اقتصاد، افزایش ناچیز حقوق و دستمزد، ترس از کمبود شغل و افزایش مالیات بر مصرف (تا ۵ درصد) نسبت داده‌اند.

براساس مطالعات آماری که در اکتبر ۱۹۹۸ انجام شده است، تعداد واحدهای مسکونی ۵۰/۲۲ میلیون بوده و تعداد خانوارها ۴۴/۳۳ میلیون یعنی تعداد واحدهای مسکونی بیش از تعداد خانواده‌ها بوده است. به این ترتیب سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیدند که تعداد کافی منازل مسکونی برای تأمین نیاز جمعیت وجود دارد.

جدول (۲-۲): نرخ خانه‌های خالی و تعداد خانه‌ها و خانوارها (بر حسب میلیون)

۱۹۹۳	۱۹۹۰	۱۹۸۸	۱۹۸۳	۱۹۷۸	۱۹۷۳	۱۹۶۸	۱۹۶۳	۱۹۵۸	۱۹۵۳	۱۹۴۸	
۴۴/۳	۴۱/۲	۳۷/۸	۳۵/۷	۳۲/۸	۲۹/۷	۲۵/۳	۲۱/۸	۱۸/۶	۱۷/۴	۱۶/۱	خانوارها
۵۰/۲	۴۵/۹	۴۲/۰	۳۸/۶	۳۵/۵	۲۱/۱	۲۵/۶	۲۱/۱	۱۷/۹	۱۵/۹	۱۳/۹	خانه
۱۱/۳	۹/۸	۹/۴	۸/۶	۷/۶	۵/۵	۴/۰	۲/۵	۲/۰	۱/۲	۰/۴	نرخ خانه‌های خالی

منبع: اداره آمار (۲۰۰۰)

با این وجود میزان ساخت و ساز جدید در بخش مسکن کماکان بالا بود؛ این شرایط به دلیل افزایش درخواست مسکن ملکی و همچنین عمر متوسط کوتاه خانه‌های مسکونی انفرادی بوده است. بنابراین با توجه به تخمین‌های صورت گرفته از سوی وزارت مسکن و با وجود ساخته شدن تعداد زیادی واحد مسکونی، میانگین عمر مفید ساختمانها کوتاه در نظر گرفته شده است و ژاپن این دوره را فقط تا ۲۵ سال در نظر می‌گرفت، در حالی که عمر مفید

۴۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

ساختمان‌ها در انگلستان ۷۵ سال و در آمریکا ۴۴ سال در نظر گرفته می‌شود. این نتیجه را می‌توان در ارقام مربوط به دوره ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۳ مشاهده کرد. در ابتدای این دوره ۴۲/۰۱ میلیون واحد مسکونی وجود داشته است که با افزایش ۳/۸۷ میلیون واحد به ۴۵/۸۸ میلیون واحد در سال ۱۹۹۳ رسیده است. البته آمارهای وزارت مسکن نشان می‌دهد که در همین دوره ۷/۶۰ میلیون خانه جدید ساخته شده است. بنابراین تقریباً به ازای هر دو واحد که ساخته شده، یک واحد از بین رفته است. این کاهش ناشی از عوامل گوناگون بوده که پس از بررسی مشخص شد ۳/۱ درصد به واسطه آتش‌سوزی، زمین لرزه و سیل؛ ۳۴/۲ درصد خانه‌های قدیمی خطرناک که تخریب شد و ۶۲/۷ درصد نیز برای احداث جاده و توسعه مجدد شهری از بین رفته است. این توسعه مجدد - که باعث بیشترین تخریب خانه‌ها است - به خودی خود تأثیری روی بهبود شرایط مسکن‌های ساخته شده ندارد. ساخت مسکن‌های جدید در مقیاس بزرگ نیازمند مصرف مقادیر زیادی از مواد و انرژی بوده و هنگام تخریب خانه‌های قدیمی نیز مقادیر زیادی چوب، بتن، شیشه، فولاد و پلاستیک از بین می‌رود. بنابراین مشکلات پس‌ماندهای صنعتی و محیط‌زیست جهانی ارتباط نزدیکی با سیاست‌های شهری و ساخت مسکن در ژاپن دارند.

تأثیر آهنگ سریع توسعه و ساخت و سازهای جدید روی عمر واحدهای موجود در سال ۱۹۹۸ را در جدول (۲-۳) مشاهده می‌کنید. واحدهای مسکونی که قبل از ۱۹۴۵ ساخته شده‌اند فقط ۳/۷ درصد موجودی فعلی را تشکیل می‌دهند و حدود نیمی از خانه‌ها در ۲۰ سال گذشته ساخته شده‌اند.

جدول (۲-۳): سال ساخت (میلیون واحد)

جمع کل ^۱	قبل از ۱۹۴۵	۱۹۴۵ الی ۱۹۵۰	۱۹۵۱ الی ۱۹۶۰	۱۹۶۱ الی ۱۹۷۰	۱۹۷۱ الی ۱۹۸۰	۱۹۸۱ الی ۱۹۹۱	۱۹۹۸
تعداد	۴۳/۸۹	۰/۶۷	۱/۹۳	۵/۴۷	۱۱/۴۸	۱۱/۹۶	۹/۶۴
درصد	۱۰۰	۳/۷	۴/۴	۱۲/۵	۲۶/۲	۲۷/۳	۲۲/۰

۱. شامل سال ساخت نمی‌شود، منبع: اداره آمار (۲۰۰۰)

در سال ۱۹۹۸ اکثر خانوارها ۶۰/۳ درصد- صاحب خانه شخصی بودند. این نسبت در چهار دهه پایانی قرن بیست و یکم اندکی متفاوت بوده است (جدول ۲-۴ را ببینید) تقاضای پایداری که از چنین میزان مالکیت مسکن حمایت می کرد، ناشی از شرایط اقتصادی قابل قبول پس از جنگ جهانی دوم و یارانه های دولتی بوده است.

«رشد سریع اقتصادی موجب ظهور طبقه بزرگی از کارگران - چه اداری و غیراداری- شد. هر دو گروه کارگران نیز به بازار مسکن ملکی دسترسی داشتند زیرا اکثریت طبقه کارگر به صورت ماهانه حقوق می گرفتند و سیستم استخدامی ژاپن نوعی ضمانت استخدام مادام العمر دارد که درآمد شخص را (به صورت فردی) تثبیت می کند. به علاوه رشد بالای اقتصادی موجب افزایش سرانه GNP شده و قدرت خرید کارگران بهبود یافته است و تأسیس شرکت و ام ساخت مسکن نیز دسترسی آسان به منابع مالی مورد نیاز را برای طبقه متوسط و بالاتر فراهم کرده است»^۱.

جدول (۲-۴): درصد اجاره داری

سال	خانه های شخصی	خانه های اجاره ای عمومی	خانه های اجاره ای خصوصی	خانه های سازمانی*
۱۹۶۳	۶۴/۳	۴/۶	۲۴/۱	۷/۰
۱۹۶۸	۶۶/۰	۵/۸	۲۷/۰	۶/۹
۱۹۷۳	۵۹/۲	۶/۹	۲۷/۴	۶/۴
۱۹۷۸	۶۰/۴	۷/۶	۲۶/۱	۵/۷
۱۹۸۳	۶۲/۴	۷/۵	۲۵/۸	۴/۱
۱۹۸۸	۶۱/۳	۷/۵	۲۵/۸	۵/۰
۱۹۹۳	۵۹/۸	۷/۱	۲۶/۴	۵/۰
۱۹۹۸	۶۰/۳	۶/۸	۲۷/۳	۳/۹

* این خانه ها مالکیت شخصی نداشته و توسط شرکت های خصوصی ساخته و مدیریت می شوند و به کارمندان شان اجاره داده می شود، منبع: اداره آمار (۲۰۰۰)

۴۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول ۲-۴ نشان می‌دهد که نسبت کل واحدهای مسکونی که توسط شرکت‌ها و سازمان‌ها برای کارکنانشان ساخته شده با کاهش روبه‌رو شده است. طبق آمار مسکن سال ۱۹۹۸، میانگین تعداد اتاق در هر واحد ۵/۲ و میانگین مساحت هر واحد نیز ۹۰/۶ مترمربع بوده است. البته میانگین مساحت برای افرادی که مالک خانه بودند تقریباً دو برابر اجاره‌نشین‌ها بود. (جدول ۲-۵) مستأجرهای خصوصی به‌ویژه در کلان‌شهرها، کمترین فضا را داشتند. به طور کلی استانداردهای فضا در طول زمان رشد کرده ولی برای مستأجران کمتر از مالکان بوده است (جدول ۲-۶).

جدول (۲-۵): تعداد اتاق‌ها و مساحت خانه‌های اجاره‌ای در کلان‌شهرها و کل کشور ژاپن

	اتاق‌ها		مساحت بر حسب متر مربع	
	کل کشور	کلان‌شهرها	کل کشور	کلان‌شهرها
خانه‌های با مالکیت شخصی	۶/۰۰	۵/۲۴	۱۲۱/۱	۱۰۱/۸
خانه‌های اجاره‌ای عمومی	۳/۳۲	۳/۲۰	۵۰/۰	۴۷/۷
خانه‌های اجاره‌ای خصوصی	۲/۶۶	۲/۴۰	۴۱/۸	۳۷/۱
خانه‌های سازمانی	۳/۲۱	۳/۰۰	۵۲/۸	۴۹/۳
متوسط کل کشور	۴/۷۵	۳/۹۹	۹۰/۶	۷۲/۷

منبع: اداره آمار (۲۰۰۰)

جدول (۲-۶): میانگین مساحت در هر واحد (متر مربع)

	۱۹۶۸	۱۹۷۳	۱۹۷۸	۱۹۸۳	۱۹۸۸	۱۹۹۳	۱۹۹۸
خانه‌های شخصی	۸۵/۴	۹۵/۶	۱۰۱/۳	۱۰۷/۳	۱۱۲/۱	۱۱۸/۵	۱۲۱/۱
خانه‌های اجاره‌ای	۳۵/۵	۳۷/۷	۳۹/۴	۴۱/۷	۴۳/۱	۴۴/۳	۴۴/۴
متوسط کل کشور	۶۲/۵	۷۰/۲	۷۵/۵	۸۱/۶	۸۵/۰	۸۸/۴	۹۰/۶

منبع: اداره آمار (۲۰۰۰)

با وجود این بهبودها و پیشرفت‌ها باید توجه داشت که ژاپن فاقد استانداردهای قانونی برای ساختمان‌های مسکونی و اندازه اتاق‌ها است. به عنوان مثال مقرراتی وجود ندارند که یک خانه باید دارای توالت، آشپزخانه یا حمام مستقل باشد یا هر پنج متر مربع فضا را یک «اتاق»

در نظر بگیرد؛ حتی واحدهایی را که از سرویس‌های عمومی استفاده می‌کنند نیز به عنوان «خانه» می‌شناسند. این وضعیت در تضاد آشکار با اکثر کشورهای صنعتی است که شرایط دقیقی در تعریف یک خانه وجود دارد. سطح آگاهی از مشکلات مسکن ژاپن میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی و همچنین میان کارکنان دولت و شهروندان ژاپنی تفاوت عمده‌ای دارد. بی‌اطلاعی از استانداردهای حاکم در سایر کشورها را می‌توان یکی از علل اصلی در ناتوانی دست‌اندرکاران برای حل مشکلات مسکن این کشور دانست.

جدول (۷-۲): تأمین مالی واحدهای جدید ساخته شده برای اجاره‌داری و فروش، ۱۹۹۵ (٪)

بخش خصوصی	تأمین مالی شده توسط شرکت وام مسکن	تأمین مالی شده توسط بانک	خانه‌های عمومی	توسعه شهری	خانه‌های شرکت مسکن و	موارد دیگر	جمع کل
۱۵/۷	۲۰/۵	---	---	---	۰/۹	۳۷/۱	خانه با مالکیت شخصی
۱۳/۰	۹/۸	---	---	۰/۲	۰/۲	۲۳/۲	خانه برای فروش
۲۸/۲	۴/۸	---	۳/۰	۰/۸	۱/۲	۳۹/۰	خانه‌های اجاره‌ای
۰/۹	---	---	---	---	۰/۸	۱/۷	خانه‌های سازمانی
۵۷/۸	۳۵/۲	---	۳/۰	۱/۰	۳/۱	۱۰۰	جمع کل

منبع: وزارت ساختمان (۱۹۹۸)

سرمایه‌گذاری مستقیم در بخش مسکن در سال مالی ۱۹۹۵ حدود ۲۵/۷ هزار میلیارد ین یا ۵/۳ درصد از GDP برآورد شده است. درصدی از GDP که در ساخت مسکن سرمایه‌گذاری می‌شود از دهه ۱۹۷۰ رو به کاهش گذارد اما در ۱۹۸۷ به ۶/۴ درصد افزایش یافت که پس از آن نیز با ادامه روند کاهش، هم اکنون به ۵ درصد رسیده است. بخش عمده‌ای از سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی انجام می‌شود (جدول ۷-۲). بودجه کلی سال ۱۹۹۵ معادل ۷۱ هزار میلیارد ین بود که ۱۰ هزار میلیارد از آن برای کارهای عمومی و ۱/۲ هزار میلیارد ین (تقریباً ۱/۵ درصد) نیز برای مسکن و پروژه‌های مسکونی شهری تخصیص یافته بود.

۴۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

این ارقام یارانه‌هایی برای دولت‌های محلی جهت سرمایه‌گذاری ساخت مسکن در مناطق شهری بود. صعود قیمت زمین در دهه ۱۹۸۰ موجب شد که قیمت مسکن در مناطق بزرگ شهری به شدت افزایش یابد. به عنوان مثال اگر قیمت یک واحد خصوصی نوساز در منطقه سرمایه‌گذاری توکیو در سال ۱۹۸۳ معادل ۱۰۰ در نظر گرفته شود، متوسط قیمت در ۱۹۹۰ تا ۲۳۹/۵ بالا رفت. وقتی حباب قیمت زمین ترکید، قیمت‌ها در ۱۹۹۶ تا ۱۶۵/۷ کاهش پیدا کرد. این مسأله با «افزایش بدحسابی در وام‌ها» نیز همراه شد. قیمت مسکن در ۱۹۸۰، ۴ تا ۵ برابر در آمد سالیانه یک خانواده متوسط کارگری بود که در ۱۹۹۰ به ۸ برابر افزایش یافته ولی در ۱۹۹۶ به ۵ برابر در آمد کاهش پیدا کرد. اجاره واحدهای مسکونی خصوصی نیز به طرز مشابه افزایش یافته و در ۱۹۹۱ به حداکثر رسیده و پس از آن رو به کاهش گذاشته است. فروش آپارتمان‌های نوساز - که همراه با نرخ بهره اندک عرضه می‌شدند - در پاییز ۱۹۹۶ رو به کاهش گذاشت. هرچند تعداد دفاتر خالی، در حال کاهش بود اما بازار به دلیل تمرکز تقاضا بر روی دفاتر نوساز مستقر در مرکز شهر در حال قطبی شدن بود. عرضه مسکن بر ساخت خانه‌های جدید متمرکز بود. البته نقل و انتقال واحدهای مسکونی اندک بود که ناشی از کیفیت نامناسب ساخت خانه‌های جدید و عرضه اندک خانه‌های موجود در بازار جهت فروش است. هر سال فقط ۱۵۰,۰۰۰ - ۱۰۰,۰۰۰ واحد از خانه‌های موجود نقل و انتقال می‌شد که بنا به تشخیص دولت نیازمند افزایش بود.

۲-۵- آخرین تغییرات در سیاست‌گذاری مسکن

در ژوئن ۱۹۹۵ شورای مسکن و ساختمان - که نهاد مشاوره‌ای وزارت مسکن است - یک سیستم جدید سیاست‌گذاری مسکن ارائه کرد که با سیستم گذشته تفاوت‌هایی داشت. سیستم گذشته روی مساعدت مستقیم دولتی و تأمین مسکن توسط دولت مرکزی و دولت‌های محلی تمرکز داشت در حالی که سیستم جدید روی اصول بازار و لغو مقررات دست و پا گیر تأکید می‌کرد. سیستم جدید از عناصر خاصی بهره می‌برد که به تدریج و یکی پس از دیگری به اجرا درآمدند.

در ژوئن ۱۹۹۶ قانون مسکن عمومی مورد اصلاح قرار گرفت و در محدودیت‌های مربوط به افراد مجاز برای سکونت در خانه‌های دولتی تجدید نظر شد. سیستم مسکن عمومی در سال ۱۹۵۱، ۸۰ درصد کل حقوق‌بگیران را شامل می‌شد که اصلاحیهٔ اخیر منجر به کاهش این رقم شده و از آوریل ۱۹۹۸ فقط ۲۵ درصد (که ۴۰ درصد آنها سالمند هستند) را دربر می‌گرفت. اگر درآمد افرادی که در خانه‌های عمومی سکونت داشتند فقط اندکی از میانگین درآمد یک خانوادهٔ کارگر بیشتر بود، این خانواده به عنوان «خانواده‌ای با درآمد بالا» طبقه‌بندی شده و از آنها خواسته می‌شد که یا خانه را تخلیه کنند یا اجاره‌ای دو برابر خانه‌های شخصی مجاور پرداخت کنند. در نتیجه خانه‌های دولتی در ژاپن به محل سکونت فقرا، افراد کم‌درآمد و سالمندان تبدیل شد و تعداد واحدهای مورد نیاز کاهش یافت.

در فوریهٔ ۱۹۹۷ مقررات ساختمان و قانون برنامه‌ریزی شهری به گونه‌ای اصلاح شدند که «مناطق ساخت مسکن بلندمرتبه» در مرکز شهرهای بزرگ در نظر گرفته شده و تراکم ساخت (نسبت مساحت طبقات به زمین) نیز از ۴۰۰ درصد به ۶۰۰ درصد افزایش داده شد. در نتیجه آنهایی که مالک زمین‌هایی در مرکز شهر بودند - مثل سازندگان، بنگاه‌های معاملات املاک، شرکت‌ها و مؤسسات مالی - برای کسب سود هنگفت دست به کار شدند. انتظار می‌رفت که فعالیتهای «سوداگران زمین» دوباره تشدید شود. به علاوه در ژاپن قانونی وجود داشت که هر ساختمان باید هر روز حداقل ۳ تا ۴ ساعت نور آفتاب داشته باشد، این قانون در مناطق مذکور لغو شد. در نتیجه ساختمان‌های مسکونی متوسط و بلند از این پس الزام نداشتند که محیط اطراف را در نظر بگیرند و انتظار می‌رفت که تعارض با شهروندان اطراف افزایش یابد. از آن گذشته، با این افزایش ظرفیت، تراکم شهری بالا رفته و احتمال افزایش قیمت زمین نیز وجود داشت. دولت نیز برخی تغییرات ساختاری در شرکت مسکن و توسعهٔ شهری و چند نهاد وابسته به آن را صورت داد. در نتیجه این شرکت فروش مسکن را متوقف نمود، تأمین مسکن اجاره‌ای را کاهش داد و توسعهٔ شهری را تسریع کرد. شرکت مسکن و توسعهٔ شهری به دنبال افزایش اجارهٔ خانه‌های دولتی موجود که قیمتی معادل ۱۲۰,۰۰۰ ین برای واحد ۶۰ مترمربعی

۵۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

داشتند و نیز افزایش قیمت فروش واحدهای فروش نرفته کمی بیش از خانه‌های بخش خصوصی بود. شرکت مسکن و توسعه شهری در حال حاضر قصد دارد ساکنان بیکار و بازنشسته و حتی افرادی را که نمی‌توانند اجاره بیشتری برای واحدهای بازسازی شدهپردازند اخراج نماید.

نهایتاً در دسامبر ۱۹۹۹ نظام حقوق استیجاری به تصویب رسید و امنیت اجاره‌نشینی مستأجران را با بیان حداکثر دوره ثابت اجاره‌نشینی، محدود کرد. چند هدف نیز بیان شده بود: نخست، نظام جدید، بیرون کردن مستأجران را تسهیل کرده و صاحب خانه می‌توانست اجاره را بالا برده، نوسازی کرده و یا مستأجر را تغییر دهد. به طور کلی ارتقاء و ساخت مسکن استیجاری براساس اصول بازار تشویق شده و سرمایه‌گذاری دولتی کاهش یافته و لزوم کنار گذاشتن ادارات مسکن دولتی محلی مطرح شده بود. هدف دوم، افزایش فروش زمین با کاربری مسکونی، استفاده بهینه از زمین‌های موجود و افزایش توسعه مجدد بود. نهایتاً پیش‌بینی شده بود که این قانون باید موجب پویایی اقتصاد شود. برخی نهادها با این طرح مخالفت کرده‌اند زیرا عقیده دارند که حقوق مستأجران - که اعضای ضعیف‌تر جامعه هستند - تهدید می‌شود.

۲-۶- موضوعات جاری

مردم ژاپن برای تأمین نیازهای سکونت خود عمدتاً به تلاش فردی و اصول بازار تکیه می‌کنند. در ژاپن خانوار خود را متعهد به تأمین مسکن می‌داند نه دولت را. با این وجود دولت با اختصاص وام‌های کم بهره جهت خرید مسکن ملکی از بازار پشتیبانی می‌کند. این کار به افزایش کیفیت مسکن قابل تهیه برای افرادی با درآمد متوسط و بالاتر منجر شد. گروه‌های با درآمد کمتر - که قابلیت رقابت در بازار را نداشتند - نیز در خانه‌های دولتی اسکان داده شدند. بنابراین عرضه مسکن‌های اجتماعی کاهش یافته و از اندازه و کیفیت آن نیز کاسته شده است. علاوه بر آن سخت‌تر شدن شرایط و معیارهای دریافت اینگونه مساکن دولتی نیز باعث شده است تا سیستم تأمین مسکن در راستای نیازهای فقیرترین اعضای جامعه ژاپن عمل کند (نه کل

اعضای طبقات پایین درآمدی). نتیجه این سیاست باعث شده شکاف میان فقیر و غنی از نظر تأمین مسکن گسترش یابد. سیاست مسکن ژاپن موجب بروز نوعی تبعیض و شکاف طبقاتی شده است. ساکنان مناطق شهری نیز براساس درآمد تقسیم شده‌اند و افراد کم درآمد چاره‌ای جز زندگی در خانه‌های دولتی ندارند.

اثر تبعیض آمیز سیاست مسکن به خوبی در زمین لرزه بزرگ هانشین در ۱۷ ژانویه ۱۹۹۵ آشکار شد. حدود ۸۸ درصد از ۵،۵۰۲ نفری که در این حادثه فوت کردند مستقیماً به واسطه زمین لرزه بوده و ۱۰ درصد نیز در اثر آتش‌سوزی پس از زلزله فوت کردند. در این حادثه قسمت عمده‌ای از بخش قدیمی شهر کوبه تخریب شد. ۴۱،۵۰۲ نفر آسیب جدی دیده و بیش از ۳۳۸،۰۰۰ واحد مسکونی نیز از بین رفته بود. در مجموع حدود ۴۱۰،۰۰۰ خانوار آواره شدند. بخش عمده‌ای از آسیب‌دیدگان - به ویژه در نواحی ساحلی - شامل کارگران کم درآمد، بازنشستگان، سالمندان، خانواده‌های تحت پوشش کمک‌های اجتماعی و شهروندان غیرژاپنی بودند. به عنوان مثال، ۳۳ درصد قربانیان بیش از ۷۰ سال و ۵۳ درصد بیش از ۶۰ سال داشتند و اکثر آن‌ها در پانسیون‌های ارزان قیمت، هر ماه ۱۰،۰۰۰ تا ۲۰،۰۰۰ ین برای خانه‌های اجاره‌ای قدیمی می‌پرداختند. در این حادثه حدود ۰/۲۶ درصد کل ساکنان کوبه جان باختند در حالی که نرخ مرگ برای خانواده‌های کم درآمد و تحت پوشش کمک‌های اجتماعی ۱/۲۴ درصد یعنی پنج برابر بیشتر بود. بدیهی است که دلیل این اختلاف را باید معیارهای ضعیف ایمنی در خانه‌های این افراد نسبت به خانه‌های افرادی با درآمد متوسط و بالاتر دانست و می‌توان گفت که خطر زمین لرزه بزرگ هانشین در واقع خطری برای واحدهای مسکونی بوده است.

به طور کلی این واقعه را می‌توان نشانه‌ای از شکست سیاست مسکن ژاپن در تدوین هنجارها و استانداردهای مورد قبول بین‌المللی دانست. معاهده بین‌المللی حقوق اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی^۱ معتبرترین منابع حقوقی بین‌المللی برای داشتن مسکن مناسب محسوب می‌شود. اعلامیه اسکان بشر استامبول (۱۹۹۶) و موارد دیگر، فهرست جامعی از تمامی منابع حقوق بین‌المللی هستند که حق بهره‌مندی از مسکن را به رسمیت می‌شناسند. حق داشتن مسکن با کیفیت مناسب جزو حقوق اساسی است. تاکنون در ژاپن مشارکت شهروندان در تمام مراحل فرآیند تامین مسکن نفی شده و در این رابطه بیانیه‌ها یا معاهدات بین‌المللی نیز پذیرفته نشده است. شهروندان فرصت ندارند در فرآیند تامین مسکن مشارکت کرده یا در طرح‌های توسعه مسکن ایفای نقش کنند. در حقیقت سیاست‌های کلی مسکن به ویژه در سال‌های اخیر بدون ارجاع به فرآیندهای دموکراتیک یا نظرخواهی عمومی، وارد فرآیندهای قانون‌گذاری می‌شوند. افرادی که اهمیت زیادی به پیوندهای خانوادگی، دوستان، مراقبت‌های پزشکی، مغازه‌ها، استخدام، خدمات پشتیبانی اجتماعی و احساسی و همچنین مدارس قایل باشند، غالباً مجبور به ترک محل زندگی خود شده‌اند. شواهدی وجود دارد که این فرآیند ممکن است منجر به بروز احساس انزوا و افسردگی شده و حتی مصرف الکل و خودکشی را بالا می‌برد. به طور کلی امکان دارد که سیاست مسکن ژاپن منجر به ایجاد یک محیط اجتماعی ضعیف بر مبنای ساخت مسکن شده که به نوبه خود تقاضا را در بخش‌های پزشکی و رفاهی بالا برده است. با این وجود جامعه ژاپن تلاش کرده است مانع افزایش هزینه‌های پزشکی و رفاهی شده و برای این کار به ساده‌ترین پاسخ یعنی ارائه مسکن ایمن و راحت توجه نموده است. تجربه زلزله بزرگ هانشین نشان داد که برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی مسکن نه تنها از توسعه سلامت و برخورداری افراد از امکانات پشتیبانی کرده بلکه ممکن است مانع افزایش هزینه‌های اجتماعی شده و به عبارت دیگر مثل یک «داروی پیشگیری اجتماعی» یا «رفاه بازدارنده» عمل کند.

در واقع با مسئله جدیدی روبه‌رو نیستیم. در سال ۱۹۶۲ شورای مساعدت اجتماعی ماهیت

۱. سازمان ملل در سال ۱۹۶۶، CESCR را پذیرفته و از سال ۱۹۷۶ به عنوان قانون به اجرا درآورد.

رابطه میان بخش‌های مسکن و اجتماعی را به این صورت بیان کرده است:

«سیاست مسکن بر مبنای نیازهای افرادی با درآمد نسبتاً بالا طراحی شده است. افراد کم درآمدی که نمی‌توانند یک واحد مسکونی خریداری کنند، سودی از این طرح نمی‌برند در نتیجه مساعدت اجتماعی تحقق نمی‌یابد. ساخت مسکن با مرکزیت دولت انجام می‌شود. شدیداً نیازمند این هستیم که دولت سیاست خود را بازبینی کرده و خانه‌های دولتی ارزان قیمت با کیفیت خوب برای خانواده‌های کم درآمد احداث کند. البته مسئولان سیاست‌گذاری مسکن توجهی به این نیاز نداشته و با وجود آگاهی از مشکلات، سیاست موجود را ادامه می‌دهند.» (آژانس مدیریت و هماهنگ‌سازی ژاپن، ۱۹۶۲)

بیش از سی سال بعد - در جولای ۱۹۹۵- همین شورای مساعدت اجتماعی، انتقادهای شدیدتری مطرح می‌کند:

«کیفیت مسکن در ژاپن به قدری ضعیف است که نمی‌تواند زندگی مناسبی برای مردم فراهم کند. هزینه‌های پزشکی و رفاه اجتماعی به شدت روی سالمندان و معلولان فشار می‌آورد. برنامه‌ریزی شهری و مسکن باید مستقیماً با سیستم مساعدت اجتماعی ارتباط داشته باشد در حالی که ژاپن توجهی به این مسأله نداشته است. ژاپن از نظر سهولت زندگی برای سالمندان از بسیاری کشورها عقب‌تر است. این موارد باید از این پس به شدت مورد توجه قرار بگیرد.» (آژانس مدیریت و هماهنگ‌سازی ژاپن ۱۹۹۵).

نتایج غفلت از توصیه‌ی شورا، فقر مسکن بوده که به شدت هزینه‌های اجتماعی را افزایش داده است. به عنوان مثال در ۱۹۹۳ حدود ۹۰۰،۰۰۰ سالمند بستری بوده‌اند. طبق تخمین‌ها این رقم در سال ۲۰۰۰ به ۱/۲ میلیون و در ۲۰۱۰ به ۱/۷ میلیون خواهد رسید. در این شرایط افزایش هزینه‌های افراد بستری غیرقابل اجتناب است. می‌دانیم که این وضعیت ارتباط نزدیکی با کاهش کیفیت مسکن دارد. هزینه‌های پزشکی هر سال روند صعودی داشته است و از ۶/۵ هزار میلیارد ین در سال ۱۹۷۵ به ۱۶ هزار میلیارد ین در سال ۱۹۸۵ و ۲۷/۲ هزار میلیارد ین در سال ۱۹۹۵ رسیده است. از این مقدار ۹۰۰ میلیارد ین در سال ۱۹۷۵ (۱۳/۸ درصد)، ۴/۱ هزار

۵۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

میلیارد ین در سال ۱۹۸۵ (۲۵/۶ درصد) و ۸/۹ هزار میلیارد ین در سال ۱۹۹۵ (۳۲/۷ درصد) برای سالمندان هزینه شده است. بار این افزایش هزینه بر دوش جامعه خواهد بود شرایط نامناسب مسکن به ویژه برای سالمندان، موجب افزایش تعداد حوادث، افزایش تعداد بستری‌ها و افزایش هزینه‌های پزشکی شده است.

اگر بخواهیم بهبود گسترده‌ای در شرایط مسکن ایجاد شود، باید فشار بر افراد از کار افتاده و سالمندان بستری کاهش یابد. با توجه به این که هزینه‌های فوق فشار زیادی بر منابع دولت ملی و محلی وارد می‌کند، مساعدت‌های اجتماعی کاهش یافته، امکان محافظت از سلامتی و رفاه از بین رفته و زندگی دشوارتر می‌شود. با وجود اهمیت این مسائل به نظر می‌رسد که لزوم بهبود شرایط مسکن در تفکرات دولت جایی ندارد.

منابع

Habitat International Coalition (1996) Still Waiting: Housing Rights Violations in a land of plenty: the Kobe Earthquake and Beyond, Cordobanes No. 24, Col. San josInsurgentes: Mexico DFM XCO.

Hayakawa, K. (1987) Japan, in Ha, S-k (ed.) Housing Policy and Practice in Asia, Croom Helm: London.

Hayakawa, K. (1990) Japan, in van Vliet, W. (ed.) International Handbook of Housing Policies and Practices, Greenwood Press: New York.

Hayakawa, K. (1997) KyojyuFukushi, Iwanami Publishing Co. Tokyo.

Hayakawa, k. and Hirayama, Y. (1991) the impact of the 'Minkatsu' Policy on Japanese Housing and land use, Environment and Planning D: Society and Space, 9 (2) 151-64.

Hirayama, Y. (2000) Collapse and Reconstruction: Recovery Policy in Kobe after the GreatHanshin Earthquake, Housing Studies, 25 (1) 111-28.

HUDC (1998) A Quick Look at Housing In Japan 1998, Supervised by Housing Policy Division, Housing Bureau, Housing Bureau, The Ministry of Construction, The Housing and Urban Development Corporation, The Building Center of Japan: Tokyo.

Management and Co-ordination Agency of Japan (1962) Recommendations Social System Council: Tokyo.

Management and Co-ordination Agency of Japan (1995) Recommendations Social System Council: Tokyo.

Ministry of Constructions (1998) White Paper on construction in Japan 1998, Research Institute of Construction and Economy, Compiled by the Ministry of Construction: Tokyo.

Statistics Bureau (2000) 1998 Housing Survey of Japan, Statistics Bureau Management and Co-ordination Agency of Japan: Tokyo.

Yamada, Y. (1999) Affordability Crises in Housing in Britain and Japan, Housing Studies, 24 (1) 99-110.

۳- سنگاپور^۱

۳-۱- مقدمه

مهمترین وجه تمایز نظام سیاست‌گذاری مسکن سنگاپور اجرای برنامه وسیع ساخت مسکن دولتی بوده است. دولت در کمتر از ۳۰ سال، بیش از ۷۵۰,۰۰۰ واحد مسکونی ساخت که برای اسکان ۸۶ درصد از جمعیت کشور کافی بود. برخلاف هنگ کنگ - که برنامه ساخت مسکن عمومی داشته است - اکثریت (۸۱٪) آپارتمان‌های دولتی در سنگاپور ملکی هستند. در هیچ کشور صنعتی - در آسیا یا سایر کشورها - این میزان از مسکن تولید شده توسط دولت به همراه مالکیت خصوصی وجود ندارد.

مهم‌ترین موضوع این فصل ارزیابی روش‌ها و سیاست‌گذاری مسکن در سنگاپور است که بر مبنای مشارکت بخش دولتی طراحی شده است. پس از بررسی گسترده برنامه ساخت مسکن دولتی، تکامل این سیستم در دوران پس از استقلال سنگاپور مشاهده خواهد شد. موضوعات و چالش‌های تأمین نیازهای متغیر در بخش مسکن نیز از مسائلی است که مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳-۲- مشارکت دولت در بخش مسکن

سنگاپور در رأس جنوبی شبه جزیره مالزی واقع شده و با ۶۴۸ کیلومتر مربع مساحت و

۱. نویسنده: Belinda Yuen

۳/۸۶ میلیون نفر جمعیت، کوچکترین کشور جنوب شرقی آسیا است که به دلیل محدودیت زمین، نیازمند برنامه‌ریزی دقیقی در بخش مسکن بوده است. سنگاپور برخلاف سایر همسایگان خود سرزمینی با بخش‌های متمایز روستایی - شهری نیست. در نتیجه به هنگام برنامه‌ریزی، کل فضای جزیره به عنوان یک منطقه شهری در نظر گرفته شده و برنامه‌ریزی تحت عنوان «شهرگرایی هدفمند»^۱ انجام شده است. همه ابعاد شهری از فضای آزاد تا خانه‌ها، جاده‌ها و سیستم حمل و نقل سریع و بخش‌های صنعتی و بازارها همگی در برنامه‌ریزی دولتی و براساس ارزیابی موشکافانه طراحی شده‌اند [۱].

از زمان تصویب قانون داخلی ۱۹۵۹ و استقلال در ۱۹۶۵، سیاست لیبرالی دولت استعماری انگلیس در بخش مسکن توسط دولت متوقف شد تا بتواند سیاست فعال‌تری در زمینه تهیه مسکن دولتی ایفا نماید [۲]. رشد سریع جمعیت و شهرنشینی پس از جنگ باعث به وجود آمدن مناطق شهری پرجمعیت، پدیدار شدن معضلاتی مانند محله‌های غیر قانونی و زاغه‌نشین در حومه شهرها و افزایش حجم جمعیت نسبت به موجودی مسکن در شهرها گردید. شرایط زندگی را در سنگاپور در آن زمان به این صورت بیان کرده‌اند:

«خانه‌هایی که برای سکونت یک یا دو خانواده طراحی شده بود، توسط دیوارهای نازک چوبی به قسمتهای کوچکی تقسیم شده بود که اکثر آنها بدون پنجره و کاملاً تاریک بودند. اکثر این چهاردیواری‌ها به اندازه دو تخت‌خواب دو نفره مساحت داشتند. گاهی اوقات در هر یک از این چهاردیواری‌ها - که تاریک، محصور، غیر بهداشتی و بدون رفاه و آسایش بود - خانواده‌های هفت نفره یا بیشتر زندگی می‌کردند که برخی از اعضای خانواده روی زمین و معمولاً زیر تخت می‌خوابیدند. این خانواده‌ها به دلیل محدودیت جا وسایل خود را درون جعبه‌هایی بر روی طاقچه‌ها قرار می‌دادند تا کف اتاق برای خوابیدن آزاد بماند! خوراک آنها شامل باقیمانده وعده غذایی قبلی بود که در ظرف‌هایی کوچک از سقف آویزان شده بود. لباس‌ها را نیز روی دیوارها با جالباسی آویزان می‌کردند. افرادی نیز که توانایی اجاره این

۵۸ / سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

اطاق را نداشته باشند غالباً در فضای باریک زیر راه‌پله ساکن می‌شود.

طبق تخمین‌ها در سال ۱۹۵۹ حدود ۲۵۰ هزار نفر در چنین محله‌های فقیرنشینی زندگی می‌کرده‌اند و ۳۰۰ هزار نفر هم در کلبه‌هایی که از آتاپ [۳]، جعبه‌های کهنه چوبی، ورقه‌های آهنی و دیگر مواد بازیافتی ساخته شده بود، ساکن بوده‌اند. مشکل مسکن در سنگاپور نیز مثل سایر شهرهای واقع در کشورهای در حال توسعه، دو بعد اصلی دارد:

- مسکن کافی برای تأمین نیازهای جمعیت روزافزون شهرها وجود ندارد.

- خانه‌های ساخته شده توسط بخش خصوصی به مراتب گران‌تر از توانایی‌های مالی خانواده‌های کم درآمد است. افراد فقیر که نمی‌توانند مسکن مناسب تهیه کنند به اجبار در شرایط نامناسب، بدون زهکشی فاضلاب، فاقد آب سالم و نیازهای اولیه بهداشتی زندگی می‌کنند.

به‌روشنی پیدا است که دولت باید در چنین شرایطی در بازار مسکن مداخله کرده و راه حلی برای تأمین مسکن در چهارچوب توانایی مالی افراد کم درآمد ارائه نماید.

اولویت سیاسی و تعهدات دولتی با مسأله ساخت مسکن هماهنگ شد. در سال ۱۹۶۰ یک نهاد قانونی [۴] به نام شورای مسکن و توسعه^۱ تأسیس شد تا برنامه ساخت مسکن دولتی در مقیاس بالا را اجرا کند. هدف این برنامه تأمین مسکن مناسب برای همه شهروندان و مالک شدن آن‌ها بود. طبق این برنامه در مارس ۱۹۹۹ بیش از ۷۵۰ هزار واحد مسکونی ساخته شده بود که برای ۸۶٪ جمعیت کفایت می‌کرد. از این افراد ۸۱٪ مالک و ۵٪ اجاره‌نشین بودند. این برنامه بر چهره شهر نیز تأثیر گذاشته و ساختمان‌های مرتفعی در سراسر جزیره پراکنده کرده بود. سنگاپور به دلیل مساحت اندک زمین مجبور به اتخاذ سیاست توسعه مسکن با تراکم بالا شده است.

۳-۳- عرضه مسکن

دولت جدید در رقابت‌های انتخاباتی قول داده بود که برای هر شهروند یک خانه تأمین

کند. دولت برای اجرای تعهد خود، صنعت مسکن را دگرگون کرد. در سال ۱۹۶۰ مؤسسه شورای مسکن و توسعه تأسیس شد تا مسئولیت بخش مسکن را به جای انجمن به سازی سنگاپور^۱ برعهده بگیرد. فعالیت انجمن به سازی سنگاپور در ۳۲ سال قبل از آن (۱۹۵۹-۱۹۲۷) به دلیل کمبود منابع مالی و کم اهمیت بودن مسأله مسکن، محدود بوده و در نتیجه فقط ۲۰٪ خانه‌های مورد نیاز کل جمعیت را تأمین کرده بود اما شورای مسکن و توسعه به عنوان تنها نهاد دولتی در بخش مسکن دولتی تأسیس شده و برنامه‌های ۵ ساله ویژه داشت و از حمایت سیاسی زیادی برخوردار بود.

شورای مسکن و توسعه قدرت زیادی در اخذ زمین، نوسازی، برنامه‌ریزی شهری، طراحی معماری، فعالیت‌های مهندسی و تولید مصالح ساختمانی داشت. تمامی امور مرتبط با تولید مسکن - به غیر از ساخت و سازهای جاری که بر عهده پیمانکاران بخش خصوصی بود - تحت نظارت کارمندان شورای مسکن و توسعه بود. تخصیص مسکن دولتی در هر دو بخش اجاره و فروش و همچنین مدیریت تمام مسائل مرتبط با پروژه‌های مذکور و شهرهای جدید نیز در اختیار شورای مسکن و توسعه بود. البته از سال ۱۹۸۸ تغییراتی در حوزه مسئولیت‌های مدیریت شورای مسکن و توسعه صورت گرفت [۵]. به طور خلاصه شورای مسکن و توسعه مسئول برنامه‌ریزی، ساخت و مدیریت بخش مسکن دولتی شد. سنگاپور بدین ترتیب توانست از دوباره کاری و موازی کاری و همچنین فرآیندهای دیوانسالارانه اجتناب نماید.

شورای مسکن و توسعه از ابتدای تأسیس تاکنون ۸ برنامه ۵ ساله ساخت مسکن داشته که حتی در برخی موارد از اهداف آن‌ها نیز فراتر رفته است. ۲۲ شهر جدید ساخته شده [۶] و علاوه بر ساختمان‌های مسکونی بیش از ۱۵ هزار مغازه، ۱۵۰ مرکز خرید و رستوران، ۱۲ هزار واحد صنعتی، ۱۸ استخر شنا، ۱۲ مجموعه ورزشی و ۴۵ پارک و باغ شهر ساخته است. چند عامل به شورای مسکن و توسعه در ایفای نقش‌های محوله کمک کرده است. جدای از ساختار اداری و اجرایی کارآمد و تعهد سیاسی قوی برای تأمین مسکن همه شهروندان، دو

1. Singapore Improvement Trust (SIT)

عامل تملک زمین و تأمین منابع مالی نیز بسیار حایز اهمیت بودند.

۳-۳-۱- تملک زمین

بسیاری از کشورها در بخش مسکن خود بر روی مسائل مالی و اداری تمرکز کرده و از اهمیت مسائل مربوط به زمین غفلت می‌کنند. ناکامی برنامه‌های مسکن دولتی در اغلب کشورهای در حال توسعه ناشی از کمبود زمین به واسطه ناتوانی دولت‌ها در تملک زمین برای اجرای این برنامه‌ها است. در سنگاپور رویکرد دقیقی به این مسأله صورت گرفته است.

در سال ۱۹۶۰ فقط ۴۴٪ از زمین‌های سنگاپور در تملک دولت بود و بیش از ۳۵٪ جمعیت نیز در اقامتگاه‌های غیر قانونی ساکن بودند، به این ترتیب ادغام و پاکسازی زمین‌ها کار دشواری بود. از ابتدا این ارزیابی صورت گرفت که برای برطرف کردن موانع موجود در تأمین زمین برای ساخت مسکن قانون‌گذاری صحیحی لازم است. در این شرایط وضع مقررات دقیق و صریح مثل بخشنامه مسکن و توسعه [۷] به شورای مسکن و توسعه اجازه می‌داد هر زمینی را که برای برنامه توسعه مسکن لازم باشد، تصاحب نماید [۸].

طبق این قانون پرداخت قیمت برآوردی زمین براساس وضعیت موجود و بدون توجه به ارزش بالقوه برای سایر کاربردها صورت می‌گرفت. بنابراین قیمت‌های پرداختی توسط شورای مسکن و توسعه معمولاً به مراتب کمتر از ارزش بازار بود. تا سال ۱۹۸۷ برای تعیین مبلغ پرداختی، کمترین ارزش بین دو رقم مربوط به ارزش بازاری زمین در ۳۰ نوامبر ۱۹۷۳ و ارزش زمین در تاریخ درج آگهی در روزنامه، انتخاب می‌شد. (بخش ۳۳ (۱)، قانون تملک زمین). [۹] به استدلال دولت در این خصوص اشاره کرده‌اند:

«اکثر زمین‌های شخصی تملک شده شامل املاک بسیار قدیمی یا زمین‌های فراموش شده‌ای است که محل رشد و پیدایش نواحی زاغه‌ای شده است. دولت دلیلی نمی‌بیند که چنین مالکانی از افزایش فوق‌العاده ارزش زمین به طور کامل منتفع شوند.»

تملک اجباری زمین برای ساخت مسکن دولتی این امکان را فراهم کرد که هزینه‌های ساخت کاهش یابد. اگرچه این وضعیت در سال‌های نخست با مخالفت و مقاومت مواجه بود

اما تبیین برنامه‌ها و هدف نهایی مطلوب موجب شد که این برنامه به خوبی اجرا شود. صرف نظر از پذیرش عمومی، این طرح موجب ایجاد تقاضای محدودی شد که ناشی از واگذاری مسکن عمومی به افرادی بود که زمین آن‌ها مورد تملک قرار گرفته بود.

۳-۲-۳- تأمین منابع مالی

دومین عامل در تأمین مسکن دولتی، منابع مالی است. در طول دوره ۸۶-۱۹۶۵ سنگاپور بیش‌ترین متوسط رشد ناخالص داخلی را در جهان داشته که بین ۸ تا ۱۰ درصد در سال بوده است [۱۰]. در دهه ۱۹۸۰ سنگاپور با پیوستن به کشورهای هنگ کنگ، کره جنوبی و تایوان، خود را به عنوان یکی از ۴ کشور در حال صنعتی شدن آسیا معرفی کرد. افزایش درآمد سرانه این کشور، آن را به رتبه دوم قاره آسیا پس از ژاپن رساند. زمینه پیشرفت اقتصادی و افزایش رفاه عامل مهمی در موفقیت برنامه مسکن دولتی در سنگاپور است زیرا منابع مالی لازم برای اجرای هم زمان انواع پروژه‌های توسعه را فراهم می‌کند.

شورای مسکن و توسعه به عنوان یک شورای قانون‌گذاری دارای استقلال مالی است. منابع مالی این شورا از طریق اجاره، رهن، فروش واحدهای مسکونی، زمین و سایر مستغلات، بهره‌دریافتی از وام‌ها و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها (نظیر کارخانه‌های آجر، صنایع فولاد و ...) تأمین می‌شود [۱۱]. علاوه بر آن دولت بودجه‌هایی را به شورای مسکن و توسعه به صورت وام تخصیص می‌داد. این وام‌ها به منظور توسعه ساخت مسکن (برای برنامه‌های توسعه مالی و عملیاتی)، تأمین مالی رهن (به منظور تأمین مالی وام‌های رهن داده شده توسط شورای مسکن و توسعه به خریداران آپارتمان‌های شورای مسکن و توسعه) و اخیراً تأمین مالی بهسازی (برای تأمین مالی بهسازی و بازسازی آپارتمان‌ها و ساختمان‌های شورای مسکن و توسعه) داده شده‌اند [۱۲]. این وام‌ها در بخش‌های مختلف با نرخ بهره و دوره‌های بازپرداخت موجود در جدول ۳-۱ در اختیار شورای مسکن و توسعه قرار داده می‌شود.

۶۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول (۳-۱): وام‌های دولتی به شورای مسکن و توسعه، سال‌های ۱۹۹۷ الی ۱۹۹۸

وام‌های دولتی	نرخ بهره	زمان بازپرداخت (سال)	مقدار (هزار دلار سنگاپور)
وام‌های توسعه مسکن	۵/۴۸	۲۰	۱۵۱۶۱۸۱۴
وام‌های تأمین مالی رهنی	۳/۴۸-۵/۶۵	بالای ۳۰	۳۸۷۵۸۲۶۰
وام‌های تأمین مالی بهسازی	۳/۴۸	۱۰	۱۴۴۲۱

توجه: وام‌های بانکی با نرخ‌های بهره متفاوت بالای ۷/۵ درصد و دوره‌های بازپرداخت بالای ۱۰ سال بودند، (منبع: گزارش سالانه شورای مسکن و توسعه در سالهای ۱۹۹۷ الی ۱۹۹۸)

شورای مسکن و توسعه برای اطمینان از توانایی اکثریت افراد جامعه در استفاده از مسکن دولتی، قیمت اجاره و فروش واحدهای خود را کمتر از قیمت بازار تعیین می‌کند. بنابراین هزینه‌های تملک زمین، ساخت و آماده‌سازی و نوسازی در سال‌های اخیر غالباً بیش از درآمد این شورا بوده است؛ کمک‌های دولتی نیز برای جبران کسری ناشی از این شرایط در بودجه سالانه دیده شده است. از زمان تأسیس شورای مسکن و توسعه تاکنون تمامی درخواست‌های تأمین بودجه برای برنامه ساخت مسکن دولتی، توسط دولت تأیید شده است. میزان کمک‌های دولت از ۲ تا ۱۲۰ میلیون دلار سنگاپور [۱۳] در سال متغیر بوده است و تاکنون شورای مسکن و توسعه در مجموع بیش از ۵۵۰۰ میلیون دلار سنگاپور را از دولت دریافت کرده است.

منابع مالی دولت برای پرداخت وام و یارانه‌ها از فرآیند «پس‌انداز - سرمایه‌گذاری»^۱ تأمین می‌شود. صندوق ذخیره مرکزی^۲ نقش کلیدی در این فرآیند دارد. بیشتر پس‌اندازهای صندوق ذخیره مرکزی در بخش سهام و اوراق قرضه سرمایه‌گذاری شده‌اند. بنابراین منبع ارزان و آسان برای ساخت مسکن دولتی و تشکیل سرمایه ملی محسوب می‌شود. صندوق ذخیره مرکزی یک صندوق پس‌انداز اجباری و معاف از مالیات است که در ۱۹۵۵ تأسیس شد و کارمندان را مجبور می‌کند که درصد معینی از درآمد ماهانه خود را در یک حساب صندوق ذخیره مرکزی پس‌انداز کنند. کارفرمایان نیز هر ماه مبلغی به حساب صندوق ذخیره مرکزی

1. Savings-investment

2. Central Provident Fund

کارمندان واریز می کنند [۱۴].

عضویت در صندوق ذخیره مرکزی از ۱۸۰ هزار نفر در ۱۹۵۹ به ۲/۸ میلیون نفر در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته است. دریافتی این صندوق از ۹ میلیون دلار سنگاپور در ۱۹۵۵ به بیش از ۸۵۲۷۷ میلیون دلار سنگاپور در ۱۹۹۸ افزایش داشته است. موجودی صندوق ذخیره مرکزی سرمایه عظیمی برای طرحهای توسعه شامل ساخت مسکن دولتی مهیا می کند. نکته مهم این است که وجود صندوق ذخیره مرکزی امکان سرمایه گذاری برای مسکن را فراهم کرده است. این مسأله به دولت اجازه می دهد مستقیماً از پس اندازهای مردم برداشت کند و زیر بار تعهد وام های سنگین از نهادهای مالی و اعتباری نرود. بودجه سرمایه ای شورای مسکن و توسعه، توسط وام های کم بهره دولت از طریق مکانیزم صندوق ذخیره مرکزی - که تقریباً معادل یک سوم هزینه توسعه دولت در بودجه ملی است - تأمین می شود. در نتیجه ساخت خانه های دولتی در سنگاپور در محدوده منابع مالی و بدون سرمایه گذاری خارجی اجرا شده است.

طرح تأمین منابع مالی برای ساخت مسکن دولتی از طریق صندوق ذخیره مرکزی، ابزاری برای کنترل گردش منابع مالی در بخش اقتصادی برای دولت فراهم می سازد که در دو سطح عمل می کند:

نخست، دولت با کنترل مقدار برداشت از صندوق ذخیره مرکزی برای اهداف مشخص برای ساخت مسکن دولتی می تواند بخش عمده ای از عرضه و تقاضای مالی در اقتصاد را به نحو مؤثری کنترل کند.

دوم، با افزایش سهم صندوق ذخیره مرکزی و قیمت های شورای مسکن و توسعه براساس افزایش نرخ حقوق و دستمزد می توان روندهای تورم را کنترل کرد. چرا که با افزایش پس انداز اجباری به همراه افزایش دستمزد، افزایش خالص حقوق و دستمزد کاهش یافته و در نتیجه افزایش در قدرت خرید محدود می شود، بنابراین صندوق ذخیره مرکزی یک ابزار اقتصادی قدرتمند است. از صندوق ذخیره مرکزی به عنوان منبعی برای کمک به خریداران در

۶۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

پرداخت وام‌ها نیز استفاده شده که تأثیر زیادی روی تقاضای مسکن در سنگاپور داشته است.

۳-۴- مصرف مسکن

یکی از ویژگی‌های توسعه مسکن دولتی در سنگاپور، نسبت بالای مالکیت است؛ ۸۱ درصد از خانه‌های دولتی مالکیت خصوصی داشته که به صورت واگذاری ۹۹ ساله است [۱۵]. چند عامل در به وجود آمدن نرخ بالای مالکیت مؤثر بوده‌اند. سیاست‌گذاری ملی سنگاپور در زمینه مسکن نه تنها با هدف رفع بحران مسکن انجام شده بلکه چشم‌انداز افزایش مالکیت را نیز در نظر گرفته است. در سال ۱۹۶۴ طرح مالکیت مسکن با هدف «افزایش برابری در مالکیت دارایی‌ها و کمک به شهروندان گروه‌های کم درآمد جهت تملک خانه‌های شخصی» تدوین شد (گزارش سالانه شورای مسکن و توسعه ۱۹۶۴). دولت از طریق شورای مسکن و توسعه متعهد شده است که فرصت برابر جهت مالکیت مسکن برای همه شهروندان ایجاد کند. دولت سنگاپور این سیاست را روش مؤثری برای حذف اختلافات اجتماعی بالقوه و شکاف‌های اجتماعی می‌داند و آن را لازمه ثبات سیاسی و اجتماعی و در نتیجه مبنای رشد مناسب اقتصادی در نظر می‌گیرد. در ادامه سه مورد از ویژگی‌های مهم مالکیت شامل شرایط استحقاق، منابع مالی رهنی و کیفیت را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۴-۱- شرایط استحقاق برای مالکیت

براساس طرح مالکیت، آن دسته از شهروندان که خانه نداشته و درآمد ماهانه خانواده‌شان، کمتر از سقف معینی باشد، استحقاق خرید خانه‌های شورای مسکن و توسعه را دارند. اگرچه این معیار نسبتاً ساده و شفاف است اما اجرای آن تا حدودی پیچیده است. اول، اثربخشی آن به تعیین سقف درآمد به روش مناسب بستگی دارد که گروه هدف مورد نظر را شامل شده و فهرست انتظار بسیار طولانی ایجاد نکند. دوم، تعیین سقف درآمد مربوط به یک زمان نبوده و باید به صورت مستمر بازبینی شود و تغییر سطوح درآمد، قیمت خانه‌های شخصی و توانایی شورای مسکن و توسعه برای توسعه برنامه‌ها باید در آن لحاظ شود. سقف استحقاق درآمد در حال حاضر ۸ هزار دلار سنگاپور برای آپارتمان‌های ۳، ۴ و ۵ اتاقه است که براساس این معیار

حدود ۹۰ درصد خانوارهای سنگاپور استحقاق مالکیت خانه دولتی را دارند.

علاوه بر درآمد، چند معیار استحقاق دیگر نیز وجود دارد که طبق آن‌ها متقاضی باید شهروند سنگاپور بوده، خانواده داشته [۱۶] - از طریق ازدواج یا پیوندهای خونی - و حداقل ۲۱ سال داشته باشد. شرایط استحقاق نقش مهمی در موفقیت سیاست‌های دولت دارند. به عنوان مثال لزوم وجود خانواده با هدف ارتقای ارزش‌ها و پیوندهای خانوادگی لحاظ می‌شود. بدین ترتیب محرک‌هایی برای تحقق سیاست‌های دولت فراهم خواهد شد. طرح اولویت فرزند سوم را می‌توان به عنوان مثالی دیگر ذکر کرد که اولویت را به متقاضیانی می‌دهد که سه فرزند دارند. این طرح زمانی اعلام شد که سیاست‌گذاری تنظیم جمعیت تغییر کرده و خانواده‌های بزرگ‌تر مورد توجه قرار گرفت. به عنوان مثال دیگر می‌توان طرح خانواده مرکب را ذکر کرد که اولویت را به متقاضیانی می‌دهد که اعضای خانواده‌شان شامل سه نسل باشد. بدین ترتیب مراقبت از سالمندان تشویق شده و تعداد والدین سالمند که نیازمند خانه‌های دولتی مستقل هستند، کاهش می‌یابد [۱۷]. در اوایل دهه ۱۹۹۰ نیز خریدارانی که خانه‌ای نزدیک والدین خود تهیه کنند مشمول تخفیف نقدی می‌شدند. از سوی دیگر مادران تنها، با محدودیت در خرید آپارتمان‌های دولتی جدید مواجه بودند. این تدابیر با هدف ترویج خانواده اتخاذ شده و روی زندگی خصوصی خریداران آپارتمان‌های شورای مسکن و توسعه تأثیرگذار بود.

برای مقابله با متقاضیانی که از خانه‌های شورای مسکن و توسعه مغایر با سیاست‌های مورد نظر استفاده کرده‌اند مثلاً آنجا را به قمارخانه، پاتوق مهاجران غیر قانونی یا محل کسب و کار تبدیل کرده‌اند یا آن را به صورت غیر قانونی به شخص دیگری واگذار می‌کردند [۱۸]، تدابیری اتخاذ می‌شد. در این شرایط علاوه بر متخلف، اعضای خانواده او نیز از داشتن خانه دولتی محروم می‌شدند. این جریمه ابزار مناسبی برای واداشتن افراد به حفظ هنجارهای مطلوب اجتماعی بود. شورای مسکن و توسعه با لحاظ کردن هنجارهای مطلوب در شرایط فروش و اجاره در حقیقت سیاست‌های اجتماعی را در جهت برقراری نظم، ترویج و کنترل

نموده و به این ترتیب مهم‌ترین گام را در مسیر پایداری سیاسی و رشد اقتصادی برمی‌دارد.

۳-۴-۲- تأمین منابع مالی رهنی

واکنش اولیه به طرح مالکیت مسکن مناسب نبود و از سال ۱۹۶۴ تا ۱۹۶۷ کمتر از ۶ هزار واحد مسکونی فروخته شد. در ۱۹۶۸ طرحی ابتکاری برای تأمین منابع مالی از طریق رهن در طرح اولیه ادغام شد. طبق این طرح از صندوق ذخیره مرکزی استفاده شد و پس از پرداخت ۲۰ درصد به عنوان پیش‌پرداخت توسط متقاضی، اقساط رهنی برای ۸۰ درصد باقیمانده قیمت فروش در نظر گرفته می‌شد. طبق جدیدترین آمارها ۸۷ درصد از مالکان خانه‌های شورای مسکن و توسعه برای خرید واحدهای خود از صندوق ذخیره مرکزی استفاده کردند. (کمیتۀ بازمینی هزینه ۱۹۹۶). از سوی دیگر شورای مسکن و توسعه برای تمام خریداران وام‌هایی در نظر می‌گیرد که نرخ بهره آن‌ها به مراتب پایین‌تر از نرخ بازار است [۱۹]. بدین ترتیب امکان خرید آپارتمان بدون افزایش شدید هزینه‌های ماهانه، فراهم می‌شود. برای یک کارگر معمولی میزان بازپرداخت، ماهانه کمتر از نصف سپرده صندوق ذخیره مرکزی است که در نتیجه ذخیره کافی برای بازنشستگی‌اش باقی می‌ماند. از این پس شاهد رشد سریع مالکیت مسکن بوده‌ایم. در ۱۹۶۸، ۴۴ درصد از متقاضیان مسکن دولتی درخواست خرید داشتند که این نسبت در ۱۹۷۰ به ۶۳ و در ۱۹۸۶ به ۹۰ درصد افزایش یافت.

یکی از نتایج این سیاست آن بود که شورای مسکن و توسعه به بزرگترین رهن‌گیرنده در سنگاپور تبدیل شد. از سویی دیگر وقتی ساکنان به مالک تبدیل می‌شوند، نقش فعال‌تری در نگهداری و تعمیرات فضاهای اطراف و طراحی محیط ایفا می‌کنند. بدین ترتیب و با افزایش درآمدها، معیارهای کیفیت، طراحی و آسایش اهمیت بیشتری یافته و ساکنان به اعلام تقاضاها و خواسته‌های خود پرداختند. نتیجه سوم این بود که مالکیت به اعتبار سیاسی و مشروعیت حکومت کمک می‌کرد زیرا دولت قول داده بود که «مالکیت مسکن را تا جایی ارتقا دهد که همه شهروندان صاحب خانه شوند». دولت با افزایش نسبت مالکیت توانسته بود از دشواری‌های سیاسی که مقوله مسکن در مناطقی همانند بریتانیا و چند کشور اروپایی به وجود

آورده بود بگریزد.

طرح مالکیت و سیستم تأمین مالی رهنی به خوبی توانست سنگاپور را به یک جامعه مالک تبدیل کند. در همین زمان درآمد حاصل از فروش خانه‌ها [۲۰] و اجاره‌های دریافتی، بازگشت سرمایه را تضمین کرد و منابع مالی برای دوره بعدی ساخت مسکن را فراهم می‌کرد. از سال ۱۹۷۵ تاکنون فقط حدود ۲ درصد از بودجه سالانه در حوزه توسعه، برای یارانه مسکن دولتی تخصیص داده شده است.

۳-۴-۳- اثرات اقتصادی تقاضای مسکن

سیاست تأمین مسکن در سنگاپور به رشد اقتصادی نیز کمک کرده است. اگرچه برنامه‌های ساخت مسکن دولتی ممکن است در اقتصاد دولتی محدودیت ایجاد کرده و موجب اتمام منابع عمومی شود اما تجربه سنگاپور نشان داده است که شورای مسکن و توسعه اقتصاد را تحریک کرده و موجب رشد میزان استخدام در صنعت ساختمان شده است و اگرچه هدف اصلی آن چیز دیگری بوده اما توانسته است به توسعه اقتصاد نیز کمک نماید. نسبت فعالیت‌های ساختمانی به تولید خالص ملی در سه دهه گذشته به صورت مستمر افزایش یافته و هم اکنون به ۴۰ درصد از GDP رسیده است.

صنعت ساختمان به تنظیم نیروی کار در حوزه اقتصاد نیز کمک کرده و از آن جا که این صنعت به شدت به کارگر ماهر و غیر ماهر نیاز دارد، منبع خوبی برای جذب نیرو بوده است. طبق تخمین‌ها در نخستین برنامه مسکن شورای مسکن و توسعه (۱۹۶۰-۶۵) ساخت یک واحد مسکونی دولتی برای یک فرد به مدت ۹ ماه مستقیماً در کارگاه ساختمانی اشتغال‌زایی داشته است، بنابراین برنامه شورای مسکن و توسعه جهت ساخت ۱۰ هزار واحد در سال، ۱۵ هزار شغل ایجاد خواهد کرد. به علاوه سیاست تخصیص ۱۰ تا ۱۵ درصد زمین شهرهای جدید برای توسعه صنعتی باعث شد که شغل‌های جدیدی نزدیک محل سکونت افراد ایجاد شود که به ویژه باعث به وجود آمدن فرصت‌های شغلی برای زنانی شد که قبلاً نمی‌توانستند وارد بازار کار شوند. طی دوره ۱۰ ساله از ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰، نرخ مشارکت زنان از ۲۹/۵ درصد به ۴۴/۳

درصد افزایش یافت. بنابراین ساخت مسکن را نباید صرفاً راه حلی برای مشکل سرپناه افراد دانست بلکه مبنایی برای رشد اقتصاد ملی است.

۳-۴-۴- تقاضا برای کیفیت

در طول سال‌های متمادی شاهد بوده‌ایم که تأکید بر تأمین صرف نیاز به مسکن جای خود را به ارائه استانداردها و امکانات بالاتر مسکن داده است. شورای مسکن و توسعه برای تأمین نیازهای متفاوت خانواده‌ها، تلاش کرده است با در نظر گرفتن انواع طرح‌ها، کیفیت مسکن و شرایط زندگی را به طور مستمر ارتقاء دهد. در حال حاضر شش نمونه اصلی آپارتمان وجود دارد: آپارتمان‌های ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ اتاقه و آپارتمان‌های لوکس. مساحت واحدها از ۲۳ تا ۱۴۵ مترمربع بوده و اکثر ساختمان‌ها به صورت مجتمع‌های ۹ تا ۱۳ واحدی یا بلوک‌های ۴ طبقه با ۲۰ تا ۲۵ واحد بوده است. هر واحد دارای آشپزخانه و حمام با تأسیسات بهداشتی مناسب بوده و خدمات آب، برق و گاز دارد. در سال‌های اخیر خانه‌ها با کیفیت متفاوت عرضه شده‌اند: خانه‌های فاقد تجهیزات اضافی و خانه‌های استاندارد یا بهینه شده. بدین ترتیب مالکان جدید آزادی بیشتری در انتخاب شکل و کیفیت داخلی آپارتمان خود خواهند داشت.

شورای مسکن و توسعه تلاش می‌کند انتظارات و ترجیحات ساکنین را به خوبی درک نماید. بازسازی واحدهای قدیمی در همین راستا صورت می‌گیرد. همان‌طور که توضیح می‌دهد: «به طور کلی این خانه‌های قدیمی با توجه به کمبود شدید مسکن و محدودیت‌های بودجه‌ای در زمان احداث، مشکلی ندارند. البته در مقایسه با آپارتمان‌های تازه احداث شده، جلوه و معیارهای کیفی آن‌ها در سطح پایین‌تری قرار دارد». بدین ترتیب شورای مسکن و توسعه از سال ۱۹۷۸ برنامه‌نوسازی و ارتقای خانه‌های قدیمی‌تر را همراه با احداث واحدهای جدید آغاز می‌کند. برنامه ارتقا با تخصیص بودجه ۱۵ میلیارد دلاری سنگاپور در ۱۹۸۹ تلاش کرد تا فضای داخلی و خارجی خانه‌های احداث شده توسط شورای مسکن و توسعه را به گونه‌ای اصلاح نماید که به عنوان خانه‌هایی با سطح متوسط، قابل مقایسه با پروژه‌های تازه

احداث شده شورای مسکن و توسعه در پاسی ریس ۱ یا بیشان ۲ یا حتی بهتر از آنها باشند. نوسازی در فضای داخلی خانه‌ها، بلوک‌ها و شهرک‌ها انجام شد. نوسازی واحدها شامل افزودن بالکن، حیاط خلوت، سرویس بهداشتی و نوسازی سقف، کف و دیوارها بود که علاوه بر افزایش فضای زندگی موجب ارتقاء استانداردها به سطح کیفی خانه‌های نوساز می‌شد. طراحی بلوک‌ها نیز با افزودن مؤلفه‌های معماری مثل سقف‌های کاذب، روکش کاری رنگ دیوارها، آسانسورهای اضافی، ورودی‌های مجزا و احداث راهروی جدید یا نوسازی فضای قبلی ارتقا می‌یافت. در برخی موارد کل بلوک‌های واحدهای ۱ و ۲ اتاقه مربوط به دهه ۱۹۶۰، ادغام شده و واحدهای بزرگتر با تأسیسات بهتر جایگزین آن‌ها می‌شد. ساکنان این بلوک‌ها می‌توانستند واحدهای جدید را خریداری کرده یا واحد قدیمی را فروخته و به سایر مناطق بروند. در حال حاضر مبلغ پرداخت شده برای خانه‌های ۱ اتاقه ۳۵ تا ۴۸ هزار و برای خانه‌های ۳ اتاقه ۱۱۰ تا ۱۴۵ هزار دلار سنگاپور است.

برنامه نوسازی برای خانه‌هایی با عمر بیش از ۱۷ سال طراحی شده و ساکنان این خانه‌ها حق دارند که در خصوص ارتقا ساختمان خود تصمیم‌گیری نمایند. حداقل ۷۵ درصد ساکنان باید به نوسازی رأی داده و واحدهای استاندارد ۱، ۲ و ۳ اتاقه، ۸ درصد و واحدهای لوکس با تأسیسات اضافی تا ۴۲ درصد از مجموع هزینه نوسازی را پرداخت نمایند [۲۱]. مابقی هزینه توسط دولت به عنوان هزینه نوسازی واحدها و افزایش رفاه مالکان آن‌ها پرداخت می‌شد. به عبارت دیگر این عمل نوعی فرآیند افزایش میزان دارایی و مشارکت در رفاه عمومی است. افزایش رفاه جامعه بر اساس سیاست شورای مسکن و توسعه مبنی بر توسعه پایدار منوط به ایجاد مقبولیت برای این نوع خانه‌ها است. سیاست ساخت مسکن دولتی در سنگاپور اگر چه با هدف تأمین سرپناهی برای افراد فقیر و به منظور پاکسازی مناطق فقیرنشین و حاشیه‌نشین و استقرار مجدد ساکنان این مناطق آغاز شد اما پس از گذشت چند دهه به ساخت خانه‌های

1. Pasi Ris

2. Bishan

متوسط برای اکثریت مردم سنگاپور می‌پردازد.

۳-۵- چالش‌ها و توسعه آینده

همراه با گسترش مسکن عمومی، این بخش به عامل مهمی در شکل‌دهی به زندگی و شرایط اجتماعی مردم سنگاپور تبدیل شده است. تأمین مسکن مناسب برای اکثریت جمعیت، همراه با از بین بردن زاغه‌ها و شرایط نامناسب زندگی، مهم‌ترین دستاورد این طرح بوده است و به طور کلی توانسته است هنجارهای مطلوب دولت را نیز ارتقا دهد. روش ابتکاری تأمین منابع مالی توانسته است نوعی دموکراسی در مالکیت ایجاد کرده و به نفوذ و مشروعیت سیاسی دولت کمک نماید. البته این برنامه، مشکلات و چالش‌هایی نیز داشته است. ریشه این مشکلات و چالش‌ها را باید در تغییر شرایط اقتصادی و خصوصیات جمعیتی دانست. همان‌طور که اشاره شده «یک سیاست انحصاری در ساخت مسکن - هر چقدر هم که از نظر سیاسی و نتیجه مؤثر باشد- مشکلات خاص خود را خواهد داشت». در ادامه این مطلب توضیح داده خواهد شد.

۳-۵-۱- دیون معوقه

یکی از مشکلات، مربوط به دیون معوقه اجاره و رهن است. اگر چه قانون مسکن و توسعه پیش‌بینی می‌کند که در صورت تعویق اجاره به مدت سه ماه یا بیشتر، مالکیت به فرد دیگری واگذار می‌شود ولی با این حال برخی موارد مشاهده می‌شود که این گونه نبوده است. قانون مسکن و توسعه در این باره می‌گوید: «از آن جا که مسکن دولتی برای بسیاری از مردم تنها راه حل مشکل مسکن است، نمی‌توان افراد دچار دیون معوقه را به سادگی از خانه‌هایشان اخراج نمود زیرا این مسأله به یک مشکل عمومی تبدیل می‌شود: خانواده‌ای که اخراج می‌شود فوراً بی‌خانمان شده و مشکلی عینی در حوزه اجتماع به وجود می‌آورد که نیازمند توجه در بخش رفاهی - اجتماعی خواهد بود». به علاوه سیاست مورد نظر در این برنامه تأمین سرپناه برای افراد نیازمند - حتی در موارد ورشکستگی - است و بنابراین مالکان خانه‌های شورای مسکن و توسعه نباید خانه خود را به وام‌دهنده‌ها واگذار کنند.

با این وجود تعویق بدهی‌های رهن و اجاره یک مشکل مدیریتی محسوب می‌شود که در زمان مشکلات اقتصادی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. برای رفع این مسأله، در زمان مشکلات مالی به خانواده‌ها کمک می‌شود. این تعهد براساس اهداف رفاه اجتماعی نبوده بلکه ناشی از تفکرات دولت در تأمین مسکن برای مردم و اعتقاد به این مسأله است که مالکیت خانه موجب تقویت احساس ملی‌گرایی در افراد خواهد شد. بنابراین می‌بینیم که در دوران رکود اقتصادی ۸۷-۱۹۸۵ همزمان با بحران مالی آسیا، دولت اعلام کرد که به دلیل افزایش شدید نرخ بیکاری، از خانوارهایی که بدهی‌های مربوط به خانه‌های شورای مسکن و توسعه آنها به تعویق افتاده باشد، جریمه دریافت کرده و آنها را اخراج نمی‌کند. مالکان و متقاضیان می‌توانند براساس طرح کاهش بازپرداخت، روش و مبلغ بازپرداخت بدهی‌های خود را تغییر دهند. به عنوان مثال می‌توانند فقط ۷۵ درصد بازپرداخت معمول ماهانه را طی ۵ سال نخست انتخاب کنند. همچنین می‌توانند زمان‌بندی بازپرداخت وام را تغییر داده و دوره بازپرداخت را از ۲۰ به ۳۰ سال افزایش دهند مشروط به آن که در آن هنگام بیش از ۶۵ سال نداشته باشند. همچنین می‌توانند بازپرداخت را به مدت ۶ ماه به تعویق انداخته یا مبالغ معوق وام خود را به صورت اقساط پس از استخدام مجدد بپردازند علاوه بر آن در زمان هنگام بحران مالی آسیا، هزینه‌های آب، برق، گاز و مانند آن کاهش داده شد. به خانواده‌های نیازمند که در خانه‌های ۱ و ۲ اتاقه زندگی می‌کردند نیز مطابق طرح مساعدت دولتی کمک می‌شد.

دولت پس از آن که تشخیص داد برخی از خانواده‌ها نمی‌توانند از محل درآمد خود حتی هزینه کوچکترین خانه دولتی را نیز پرداخت کنند، طرح فروش خانه به مستأجران ساکن در آنها را در سال ۱۹۹۴ تدوین نمود و تخفیف مناسبی را برای خرید خانه‌های ۲ و ۳ اتاقه توسط مستأجران ساکن در آپارتمان‌های شورای مسکن و توسعه لحاظ کرد. این تخفیف معادل ۳ درصد از قیمت خانه به ازای هر سال سکونت بود و حداکثر ۱۰ هزار دلار سنگاپور می‌شد. دولت همچنین طرحی را آغاز کرد که خانه‌های ۲ و ۳ اتاقه را به قیمت بازار خریداری می‌کرد و به خانواده‌های کم درآمدی که در خانه‌های اجاره‌ای زندگی می‌کردند،

۷۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

می‌فروخت. این خانه‌ها به هنگام فروش ۵۰ هزار دلار سنگاپور یارانه داشتند. علاوه بر طرح‌های فوق‌الذکر برای گروه‌های کم درآمد، نیاز گروهی از افراد موسوم به طبقه «ساندویچ» که درآمدی بالاتر از متوسط مردم داشتند نیز مورد توجه قرار گرفت. این افراد توانایی خرید از بازار خصوصی را نداشته ولی درآمد آن‌ها بالاتر از سقف استحقاق خانه‌های دولتی بود. تأسیس شرکت مسکن و توسعه شهری در ۱۹۷۴ و توسعه خانه‌های تحت عنوان «خانه‌های مدیریتی»^۱ به حل مشکل این افراد کمک کرد [۲۲].

۳-۵-۲- سودجویی در مسکن و مقابله با آن

❖ سوداگری

پس از اجرای برنامه‌های فوق معلوم شد که سیاست تأمین منابع مالی برای مسکن - اگر چه به مالکیت کمک می‌کند - موجب سودجویی از خانه‌های شورای مسکن و توسعه شده و سوداگری زمین توسط آژانس‌های معاملات املاک را افزایش می‌دهد. افراد بسیاری - شامل آن‌هایی که نیاز فوری به مسکن نداشته یا قصد سکونت در آن را ندارند - اقدام به خرید خانه‌های دولتی به قصد سرمایه‌گذاری کرده و تقاضا برای خانه‌های دولتی به شدت افزایش یافت. تعداد متقاضیان از ۸۰۴۸ نفر در سال ۱۹۶۹ به ۲۰۵۹۸ نفر در سال بعد افزایش یافته و فهرست انتظار طولانی شد. دولت برای مقابله با این مسأله، واگذاری غیر قانونی را ممنوع کرده و قوانین خاصی وضع نمود. فروش مجدد این خانه‌ها با اعلام سیاست‌های مسکن در سال ۱۹۷۱، از سرگرفته شد. این قانون به آن دسته از مالکان خانه‌های شورای مسکن و توسعه که حداقل ۳ سال در خانه‌های خود سکونت داشته‌اند اجازه داد که خانه را به قیمت بازار آزاد به افرادی که استحقاق خانه دولتی را دارند به فروش برسانند [۲۳].

این قانون به خانواده‌ها کمک می‌کرد که خانه بزرگتری را بدون این که جریمه شوند، تهیه کنند. به علاوه، منجر به افزایش جابه‌جایی جمعیت شد. نکته دیگر آن که هر خانوار این فرصت را داشت که با فروش خانه خود مقداری سود دریافت کند [۲۴]، بدین ترتیب نوعی

سوداگری عمومی گسترش یافت. یکی از نتایج مثبت این پدیده افزایش تمایل به ارتقا و نوسازی واحدها به منظور فروش بهتر آن‌ها به قیمت بازار آزاد بود. از سوی دیگر مردم احساس می‌کردند که دولت به خوبی وعده خود را برای خانه‌دار کردن مردم انجام داده است. بدین ترتیب مشروعیت سیاسی دولت افزایش می‌یافت. نتایج محسوس برنامه مسکن عمومی، منجر به ایجاد شرایط و زمینه مناسبی در میان مردم برای پذیرش تملک زمین‌شان از سوی دولت به منظور احداث مسکن عمومی شده است. تجربه سنگاپور نشان می‌دهد که مسکن دولتی را می‌توان یک کالای سرمایه‌ای در نظر گرفت و لازم نیست مالکان خانه‌های دولتی را به طور کامل از سرمایه‌گذاری در بخش مسکن محروم کرد.

از سوی دیگر دولت باید تأمین مسکن را به گونه‌ای انجام دهد که امکان پاسخ‌گویی به افزایش سطح تقاضا وجود داشته باشد. این وضعیت نیازمند توازن دقیق قیمت‌گذاری و تقاضا است. نخستین بار که قیمت خانه‌های شورای مسکن و توسعه در سال ۱۹۷۴ افزایش یافت، اثر مطلوب داشته و تعداد متقاضیان به سطح قابل مدیریت یعنی ۱۵ تا ۱۶ هزار نفر در طی ۳ سال بعد از آن، کاهش یافت. از سوی دیگر افرادی که خانه‌های خود را قبل از افزایش قیمت خریده بودند، ناگهان سود بادآورده‌ای به دست آوردند و برخی افراد متقاضی هم می‌ترسیدند که افزایش شدید قیمت در آینده نیز اتفاق بیفتد [۲۵]. از این پس برخی سیاست‌های اصلاحی برای کاهش تقاضای خانه‌های دولتی اتخاذ شد که شامل افزایش حداقل سابقه کار مورد نیاز، وضع محدودیت برای درخواست مجدد واحد شورای مسکن و توسعه جهت کسانی که آپارتمان خود را فروخته‌اند و همچنین تصویب بازنگری سالانه در قیمت‌ها بود (در هر بازنگری بسته به وضعیت عمومی اقتصاد و خصوصیات جمعیت، امکان افزایش، کاهش یا تثبیت قیمت‌ها وجود داشت).

البته واضح است که عملکرد اقتصادی این کشور تأثیر مستقیمی روی استفاده از مسکن داشته است. رشد اقتصادی به سرعت موجب افزایش قدرت خرید و ارتقا سطح کیفی مطلوب در انتخاب مسکن می‌شود. بدین ترتیب نوع خانه‌های دولتی که برای اجاره یا خرید انتخاب

می‌شود، به طور کامل به توانایی خانوار وابسته است. از سوی دیگر تغییر تقاضای موجود برای مسکن دولتی نیز تا حدودی به افزایش رفاه عمومی بستگی دارد؛ اگرچه این شرایط منجر به رشد طبقه مصرف‌کننده مسکن شده است ولی نوعی عدم انطباق میان عرضه و تقاضا به وجود آمده است.

❖ خواست مصرف‌کنندگان

شورای مسکن و توسعه در طی این سال‌ها تعداد زیادی واحد مسکونی برای تأمین نیاز مردم ساخته که تعدادی از آنها فروش نرفته است؛ به عنوان مثال در آغاز سال ۱۹۸۷، ۶۲۱۹۸ متقاضی در فهرست انتظار بودند و این در حالی است که ۲۱ هزار و ۹۳۹ واحد خانه دولتی تکمیل شده ولی فروخته نشده بود. از طرف دیگر با توجه به اینکه ۱۳ هزار و ۴۳۰ مورد از واحدهای فروخته شده بیش از یک سال خالی مانده بودند، به نظر می‌رسید که فعالیت‌های شورای مسکن و توسعه با نیازهای مصرف‌کنندگان هماهنگ نبوده است. یکی از روش‌های موجود، تعیین اولویت‌های متقاضیان پیش از شروع به ساخت واحدها بود. شورای مسکن و توسعه در ۱۹۸۹ سیستم انتخاب آپارتمان را اصلاح کرد تا این اطلاعات را جمع‌آوری نماید. در سیستم قبلی صرفاً ثبت نام متقاضیان مستحق براساس منطقه مسکونی دلخواه صورت گرفته و هر متقاضی ۳ فرصت برای انتخاب واحد دلخواه در منطقه مورد نظر داشت [۲۶] در حالی که در سیستم جدید، هر سه ماه یک بار جزئیات ساختمان‌های مسکونی پیشنهادی (مکان، نقشه ساختمان، تأسیسات و قیمت‌های تقریبی) در روزنامه‌ها اعلام می‌شد و از متقاضیان می‌خواستند که ۸ ساختمان را براساس اولویت‌های خود انتخاب کنند. بدین ترتیب شورای مسکن و توسعه می‌توانست پیش از شروع طرح‌های ساختمانی، تقاضای موجود را به خوبی شناسایی کند.

روش دیگر، نگهداری، اصلاح و بهسازی خانه‌های موجود از طریق برنامه‌های نوسازی بود. این طرح مانع از فرسوده‌تر شدن ساختمان‌های قدیمی شده و کاهش تقاضا برای چنین ساختمان‌هایی را می‌کاهد. بنابراین باید اطمینان حاصل می‌شد که محیط فیزیکی و شرایط

زندگی خوشایندتر شده و با تغییر انتظارات جمعیت و طرح توسعه ملی سازگار است. بدین ترتیب ساخت خانه‌های بزرگتر با کیفیت بهتر در دستور کار قرار گرفت (طرح نوسازی و توسعه شهری ۱۹۹۱). در شرایط ایده‌آل انتظار می‌رود که هر فرد ۳۰ تا ۳۵ متر مربع فضای مسکونی در اختیار داشته باشد که این رقم در حال حاضر ۲۰ متر مربع است. تنوع و کیفیت نیز مورد توجه قرار گرفته و به خریداران اجازه داده می‌شود تا چگونگی تقسیم‌بندی فضای واحد، نوع کف‌پوش، رنگ واحد و نوع درهای داخل ساختمان را انتخاب کنند.

❖ سالمندان

در سال ۲۰۳۰ حدود ۲۶ درصد از جمعیت کشور را افراد ۶۰ ساله یا بیشتر تشکیل خواهد داد. (وزارت امور مسکن ۱۹۸۹) شورای مسکن و توسعه از اواخر دهه ۱۹۸۰ ساخت واحدهای کوچکتر را برای اسکان سالمندان در نزدیکی فرزندان متأهل‌شان در دستور کار قرار داد. در نتیجه خانه‌هایی برای سکونت خانوارهای دو نسل طراحی شد که یک واحد آپارتمانی کوچکتر در طبقه همکف و واحدهای بزرگتری در طبقات بالا داشت. البته این طرح‌ها به خوبی با استقبال مواجه نشد و هر دو پروژه متوقف شد.

شورای مسکن و توسعه از سال ۱۹۹۳ آپارتمان‌های موجود را برای تأمین نیازهای سالمندان طراحی کرد و علاوه بر آن تجهیزات مخصوص سالمندان مانند یک سیستم هشدار اضطراری به صورت رایگان برای مستأجران سالمند واحدهای یک اتاقه نصب شد. بدین ترتیب ساکنان مسن مجبور به ترک محیط‌های آشنا نبودند و این طرح تا حدودی مورد توجه قرار گرفت. البته در مجموع توسعه واحدهای مسکونی برای سالمندان محدود شده است.

۳-۶- نتیجه‌گیری

سنگاپور طی سه دهه گذشته و با اجرای برنامه توسعه مسکن دولتی به خوبی توانسته است نیاز مسکن افراد نیازمند را پاسخ دهد. بیش از ۸۶ درصد جمعیت سنگاپور در خانه‌های دولتی زندگی می‌کنند. طرح توسعه مسکن دولتی در سنگاپور علاوه بر رفع بحران شدید مسکن به توسعه ملی نیز کمک نموده و با ایجاد یکپارچگی اجتماعی به تقویت مشروعیت سیاسی دولت

منجر شده است. این طرح ثابت کرد که برنامه‌ریزی مستقیم و جامع برای ساخت مسکن دولتی هم از نظر ایده و هم از نظر مالی قابل اجرا است. این دستاورد تصادفی نبوده و ناشی از تعهد دولت است. از شروع طرح، دولت منابع عظیمی را در مسکن دولتی سرمایه‌گذاری کرده و سیاست‌های مسکن را همگام با رشد شهری تدوین نمود. ساختمان‌های مسکونی دولتی به نمادی از کارایی دولت و توانایی‌اش در عمل به وعده‌ها تبدیل شده‌اند. سنگاپور یکی از معدود کشورهایی است که به خوبی توانسته است اهرمهای قانونی لازم و معیارهای واقع‌گرایانه را در سیاست‌گذاری ملی ساخت مسکن خود ترکیب کرده و برنامه مسکن عمومی را همگام با اهداف اقتصادی کشور پیش ببرد.

البته سنگاپور برخی ویژگی‌های خاص داشته است. به عنوان مثال این کشور در واقع از نظر وسعت همانند یک شهر بوده و اکثر جمعیت آن را مهاجران چینی تشکیل می‌دهند با این وجود سنگاپور در دهه ۱۹۶۰ تفاوت زیادی با اکثر کشورها نداشته است و تعداد زیادی زاغه‌نشین در مناطق پراکنده و دیگر مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز داشته است. بنابراین می‌توان درس‌های خوبی از عملکرد این کشور گرفت. نخست، این تجربه نشان می‌دهد مسکن عمومی را می‌توان یک سرمایه برای جمعیت در نظر گرفت و نگرش صرف رفاه اجتماعی را کنار گذاشت. می‌توان معیارهای گوناگون - اقتصادی، مالی، قانونی و اجتماعی - را به خوبی در سیاست جامع ساخت مسکن تلفیق نموده و شرایط زندگی را بهبود داد. دوم، تعهد سیاسی لازمه موفقیت تولید مسکن عمومی است. آینده‌نگری و قاطعیت در برنامه‌ریزی ساخت مسکن و تأمین منابع مالی، عوامل اصلی مؤثر در حصول موفقیت بوده‌اند. سوم، توانایی نهاد مسکن (شورای مسکن و توسعه در سنگاپور) در هماهنگی با شرایط متغیر اجتماعی و اقتصادی نیز عامل حیاتی برای کارایی همیشگی برنامه است.

یادداشت‌ها

۱. توصیف نقش دولت در برنامه‌ریزی فعالیت‌های مختلف در سنگاپور را به عنوان مثال در (1989) wong و (1989) yuen ببینید.
۲. برای مشاهده مقالاتی در خصوص راه کارهای دولت‌های استعماری در مورد مسکن به (1973) Teo, yeung و (1985) Savage رجوع کنید.
۳. لغت محلی مالایی برای «سقف» که معمولاً از برگ‌های نارگیل ساخته می‌شود.
۴. شوراهای قانون‌گذاری در واقع نهادهای مستقل دولتی هستند که براساس قوانین خاص تشکیل شده و برنامه‌های گوناگون توسعه اجتماعی - اقتصادی را اجرا می‌کنند. این شوراهای سیاست‌گذاری، اجرا، تأمین منابع مالی و برنامه‌ریزی فعالیت‌های خود، استقلال بیشتری نسبت به ادارات دولتی دارند. این شوراهای دوره استعمار وجود داشته‌اند ولی در سال‌های پس از استقلال تعداد آنها برای تسریع در توسعه ملی افزایش یافته است. رجوع کنید به (1976) Lee.
۵. در سال ۱۹۸۸ عملیات مدیریت، نگهداری تعمیرات ساختمانها به شورای شهرک‌ها واگذار شد تا مشارکت ساکنان افزایش یابد. برای جزئیات بیشتر در خصوص شورای شهرک‌ها به (1990) Ooi رجوع کنید.
۶. هر شهرک جدید دارای مرکز و سیستم محله‌ای بوده و مجموعه کاملی از خدمات برای ۱۲۵ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر که در ۲۰ هزار تا ۵۰ هزار واحد مسکونی زندگی می‌کنند، در نظر گرفته شده است. برای مطالعه مدل شهرک‌سازی سنگاپور به (1985) yeh و (1992) Field رجوع کنید.
۷. قانون مسکن و توسعه، ۱۲۹ cap، بازنگری ۱۹۹۷
۸. قانون اخذ زمین، ۱۵۲ cap، بازنگری ۱۹۸۵. این قانون از مقررات استحصال زمین در دولت استعماری انگلیس استخراج شده است که در سال ۱۹۲۰ تصویب شد تا فرماندار سنگاپور بتواند زمین‌های خصوصی را برای اهداف عمومی در اختیار بگیرد.
۹. در حال حاضر تاریخ محاسبه ارزش زمین را ۱ ژانویه ۱۹۹۵ در نظر می‌گیرند (برای

۷۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

زمین‌هایی که پس از ۲۷ سپتامبر ۱۹۹۵ تملک شده‌اند).

۱۰. به عنوان مثال کشور سنگاپور در سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۳، رشد اقتصادی سالانه‌ای معادل ۱۲/۷ درصد داشت که در دوره ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۹، ۸/۷ درصد و از ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۴ معادل ۸/۶ درصد بود.

۱۱. این سرمایه‌گذاری‌ها با هدف اطمینان از عرضه منظم مواد و مصالح ساختمانی مورد نیاز برای ساخت پروژه‌های شورای مسکن و توسعه و حفظ قیمت‌ها در سطح رقابتی، انجام شده است. به علاوه شورای مسکن و توسعه برنامه‌هایی نیز برای خرید عمده مصالح ساختمانی مثل سیمان، شیرآلات، کاشی و سرامیک و فولاد داشت.

۱۲. برای مطالعه جزئیات برنامه ارتقا و نوسازی شورای مسکن و توسعه رجوع کنید به

Lau(1998).

۱۳. هر دلار آمریکا تقریباً برابر است با ۱/۸ دلار سنگاپور است.

۱۴. نرخ مشارکت صندوق ذخیره مرکزی برای کارفرما و کارمند در طول سال‌های گذشته از ۵ درصد حقوق در ۱۹۵۵ به ۲۰ درصد در ۱۹۹۴ افزایش یافته است. سقف حداکثر مشارکت در ماه نیز از ۳۰۰ دلار سنگاپور در ۱۹۷۱ به ۲۵۰۰ دلار سنگاپور در ۱۹۸۴ و ۶۰۰۰ دلار سنگاپور در حال حاضر افزایش یافته است. برای مطالعه جزئیات بیشتر طرح صندوق ذخیره مرکزی رجوع کنید به قانون صندوق صرفه‌جویی ملی، ۳۶ cap، بازنگری ۱۹۹۷ و همچنین Low&Aw (1997).

۱۵. قانون مسکن و توسعه تصریح می‌کند که نمی‌توان از مالک یک واحد شورای مسکن و توسعه به دلیل ورشکستگی سلب مالکیت نمود. بنابراین وقتی مالک ورشکسته هم می‌شود، او و خانواده‌اش سرپناه خود را از دست نخواهند داد.

۱۶. دو استثنا وجود دارد که عبارتند از زوجی که قرار است ازدواج کنند و دو فردی که مزدوج نبوده یا رابطه خونی ندارند ولی بیش از ۳۵ سال دارند. استثنای دوم در سال‌های اخیر در نظر گرفته شد تا مشکل مسکن افراد بالغی که مجرد، بیوه یا طلاق گرفته هستند، برطرف

شود.

۱۷. بین سال‌های ۱۹۶۸ تا ۱۹۸۱، تعداد خانواده‌های مرکب در ساختار اجتماعی سنگاپور ۱۰ درصد کاهش یافته است. در همین زمان نسبت سالمندان نیز رشد سریعی یافته که ناشی از موفقیت سیاست «دو بچه کافیست» است.

۱۸. براساس قانون مسکن و توسعه و سیاست واگذاری ۹۹ ساله توسط HDB، مالک یک واحد شورای مسکن و توسعه نمی‌تواند بدون موافقت شورای مسکن و توسعه نسبت به واگذاری یا رهن ملک اقدام کند.

۱۹. حداکثر وام رهنی قابل پرداخت به خریداران، ۸۰ درصد قیمت فروشی است که شورای مسکن و توسعه تعیین می‌کند. اقساط ماهانه نیز حداکثر ۴۰ درصد درآمد ماهانه خانوار است. حداکثر دوره باز پرداخت نیز ۳۰ سال است. برای مطالعه جزئیات تسهیلات وام و رهن رجوع کنید به Tan (1998).

۲۰. قیمت فروش واحدهای شورای مسکن و توسعه ثابت نبوده بلکه به عواملی چون مساحت، تفاوت‌های منطقه‌ای، ترکیب ساختمان‌ها و فاصله از مرکز شهر بستگی دارد. جزئیات قیمت فروش آپارتمان‌های مختلف را در گزارش سالانه شورای مسکن و توسعه (۱۹۹۷-۹۸) مشاهده کنید.

۲۱. انواع گزینه‌ها و مشوق‌ها برای اجرای نوسازی وجود دارد. به عنوان مثال استفاده از صندوق ذخیره مرکزی برای تأمین مالی هزینه نوسازی واحدهای شخصی، افزایش دوره بازپرداخت هزینه نوسازی تا ۲۵ سال یا تعویق آن به مدت یک سال یا تا زمانی که واحد فروخته یا به شخص دیگری واگذار شود.

۲۲. برای جزئیات طرح‌های تأمین مسکن برای طبقه درآمدی متوسط رجوع کنید به Tan (1998).

۲۳. پیش از مارس ۱۹۷۱، مالکان واحدهای شورای مسکن و توسعه فقط می‌توانستند این واحدها را با قیمت اولیه منهای مبلغ محاسبه شده براساس نرخ مصوب استهلاک، به شورای

۸۰ / سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

- مسکن و توسعه واگذار کنند. پس از مارس ۱۹۷۱، قیمت بازار برای فروش مجدد واحدها بر اساس قیمت واحدهای نوساز شورای مسکن و توسعه، بدون توجه به استهلاک محاسبه می‌شد. ۲۴. مقدار سود حاصل را می‌توان از بازبینی قیمت‌های فروش خانه‌های دولتی متوجه شد. قیمت فروش خانه‌های دولتی در ۱۹۶۴ تا سال ۱۹۷۴ ثابت بود (در مورد اجاره تا ۱۹۷۹) در حالی که سرانه تولید ناخالص ملی در طول این سال‌ها افزایش یافته بود.
۲۵. از نظر شورای مسکن و توسعه افزایش قیمت برای تأمین هزینه زمین و ساخت آپارتمان‌های جدید و بهتر، ضروری است. (The Straits times، ۲۲ ژانویه ۱۹۹۲ را ببینید).
۲۶. اگر یک متقاضی نتواند یکی از سه شانس خود را انتخاب کند، جای خود را در صف از دست داده و باید دوباره ثبت نام نماید.

منابع

- Castells, M. L., Goh, R. K. and Toh, L. K. (1988) Economic Development and Housing Policy In the Asian Pacific Rim: A Comparative Study of Hong Kong, Singapore and Shenzhen Special Economic Zone, Monograph 37, Institute of Urban and Regional Development, University of California: Berkeley.
- Chua, B.H. (1991) Not Depoliticized but ideologically Successful: the Public Housing programme in Singapore, International Journal of Urban and Regional Research, 15 (1) 24-41.
- Chua, B.H. (1997) Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore, Routledge: London.
- Cost Review Committee (1996) Report of the cost Review committee, SNP Publications: Singapore.
- Field B. (1992) Singapore's New Town Prototype : a Textbook Prescription? . Habitat International 16 (3) 89- 101
- Forrest, R. and Murie, A. (1983) Marginalization and Subsidized Individualism: the state of council Housing in the Restructuring of the British Welfare State International Journal of Urban and Regional Research, 10 (1) 46-66.
- HDB Annual Reports, Various Years.
- Kaye, B. (1960) Upper Nankin Street, Singapore, University of Malaya Press: Singapore.
- Khublall, N. (1984) Law of the Compulsory Purchase and compensation, Singapore and Malaysia Butterworth: Singapore.
- Lau, W. C. (1998) Renewal of Public Housing Estates, in Yuen, B. (ed.) Planning Singapore: From Plan to Implementation, Singapore institute of Planners: Singapore.

Lee, S. A. (1976) *The Economic System*, in Hassan, R. (ed.) *Singapore Society in Transition* Oxford University Press: Kuala Lumpur.

Low, L. and Aw, T.C. (1997) *Housing a Healthy Educated and Wealthy Nation through the CPF*, Times Academic Press for the Institute of Policy Studies: Singapore

McGee, T.G. (1976) *Beach-heads and Enclaves: The Urban Debate and the Urbanization Process in South-East Asia*, in Yeung, Y.M. and Lo. C.P. (eds) *Changing South East Asian Cities: Readings and Urbanization*, Oxford University press: Singapore.

Ministry of Home affairs (1989) *Report of the Advisory Council on the Aged*, Singapore.

Ooi, G. L. (1990) *Town council in Singapore: Self- determination for Public Housing Estates*, Institute of Policy Studies Occasional Paper No. 4 Institute of Policy Studies and Times Academic Press: Singapore.

Szelenyi, I. (1983) *Urban Inequalities Under State Socialism*, Oxford University Press: London.

Tai, C. I. (1989) *Housing Policy and High-rise Living: a Study of Singapore's Public Housing*, Champman Publishers: Singapore.

Tan, S. Y. (1998) *Private Ownership of Public Housing in Singapore*. Times Academic Press Singapore,

The, C. W. (1984) *Housing For All in Singapore*, Report of PAP Central Executive Committee: Singapore.

Teo, S. E. and Savage, V. (1985) *Singapore landscape: a Historical Overview of Housing Change*, Singapore journal Tropical Geography, 16 (1) 48-54.

The Straits Times, Local Newspaper, Various Issues.

Wrong, P. P. (1989) *The Transformation of the Physical Environment*, in Sandhu, K. S. and Wheatley, P. (ed.) *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, Singapore Institute of Southeast Asian Studies: Singapore.

Urban Redevelopment Authority (1991) *Living The Next Lap: Towards a Tropical City of Excellence*, UDA: Singapore.

Yeh, S. (1975) (ed.) *Public Housing in Singapore: A Multi-disciplinary Study*, Singapore University Press for the Housing and Development Board: Singapore.

Yeung, Y.M. (1973) *National Development Policy and Urban Transformation in Singapore*, University of Chicago: Chicago.

Yeung, Y. M. (1983) (ed.) *A Place To Live: More Effective Low-cost Housing in Asia*, International Development Resource Center: Ottwa.

Yuen, B. (1991) *Planning and Development of Industrial Estates in Singapore*, Third World Planning Review, 13 (1) 47-68.

Yuen, B. (1998) (ed.) *Planning Singapore: From Plan to Implementation*, Singapore Institute of Planners: Singapore.

۴- هنگ کنگ^۱

۴-۱- مقدمه

برنامه ساخت مسکن دولتی در کشور هنگ کنگ عملکردی فراتر از تصور مردم داشته است. در سال ۱۹۹۹، از میان خانوارهای ساکن در خانه‌های دائمی ۳۸ درصد در واحدهای دولتی اجاره‌نشین بودند، ۱۴ درصد واحدهای دولتی را خریداری کرده، ۱۲ درصد مستأجر واحدهای خصوصی و ۳۳ درصد نیز مالک خانه‌های خصوصی بودند [۱]. به عبارت دیگر هم‌اکنون بیش از نیمی از خانوارهای هنگ کنگ در خانه‌های دولتی مستأجر یا مالک هستند. استاندارد کیفیت در این خانه‌ها سطح بالایی دارد و مابقی در خانه‌های بخش خصوصی ساکنند. محدوده قیمت و کیفیت از خانه‌های بسیار گران تا خانه‌های روستایی با قیمت متوسط در مناطق دورافتاده جدید متغیر بوده است.

سیستم مسکن در هنگ کنگ همچنین تحت تأثیر عوامل جغرافیایی بوده است. اسکان ۶/۸۴ میلیون نفر در منطقه‌ای مسکونی به مساحت ۵۸ کیلومتر مربع، هنگ کنگ را به یکی از متراکم‌ترین محیط‌های شهری دنیا تبدیل کرده است. (هنگ کنگ ۲۰۰۰). کمبود زمین، قیمت بالای آن و برتری‌های موقعیتی موجب شده تا مسکن سازی در این کشور به سمت واحدهای با تراکم بالا گرایش پیدا کند. (Blundell, 1996) میانگین مساحت خانه‌های هنگ کنگ فقط ۴۵ متر مربع است [۲].

۱. نویسنده: Kwok Yu Lau

در این فصل ابتدا چارچوب سازمانی و سپس چارچوب قانون‌گذاری مربوط به سیاست-گذاری در بخش مسکن هنگ کنگ توضیح داده خواهد شد. همچنین در این فصل چگونگی تحول از سیستم سیاست‌گذاری مسکن معطوف به اجاره واحدهای مسکونی به افراد فقیر به سیستمی با هدف تأمین شرایط مالکیت برای افرادی با درآمد کم و متوسط بررسی خواهد شد. در بخش پایانی این فصل نیز مسائل و چالش‌های دستیابی به اهداف سیاست‌گذاری در بخش مسکن در شرایط بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ تحلیل خواهد شد.

۴-۲- زیرساخت‌های سازمانی برای سیاست‌گذاری مسکن

مشارکت مستقیم دولت در تولید مسکن به صورت هماهنگ برای اجاره و فروش بوده است. این کار نخستین بار پس از آتش‌سوزی بزرگ سال ۱۹۵۳ که منجر به تخریب املاک بیش از ۵۰ هزار نفر شد، آغاز گردید. پس از ۴۵ سال تلاش، حدود نیمی از جمعیت هنگ کنگ (۶۸۴۳،۰۰۰ نفر) در ۶۲۸،۰۰۰ واحد اجاره‌ای دولتی و ۳۴۰،۰۰۰ واحد ملکی یارانه‌ای زندگی می‌کنند [۳]. از این تعداد واحد مسکونی، بیش از ۹۵ درصد توسط سازمان مسکن هنگ کنگ^۱ و مابقی آن‌ها نیز توسط انجمن مسکن هنگ کنگ^۲ تأمین شده است [۴].

۴-۲-۱- سازمان مسکن هنگ کنگ

مشارکت گسترده دولت هنگ کنگ در برنامه ساخت مسکن دولتی از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده است. دولت پیش از این تاریخ فعالیت قابل توجهی در این عرصه نداشته است. نخستین واحدهای اسکان مجدد در ۱۹۵۴ ساخته شده و توسط «اداره اسکان مجدد»^۳ وقت مدیریت می‌شد. نخستین شهرک مسکونی هم در ۱۹۵۸ توسط سازمان مسکن سابق هنگ کنگ احداث شد. در اواسط دهه ۱۹۶۰، ساخت شهرک‌ها و خانه‌های دولتی ارزان قیمت برای خانوارهای کم‌درآمد آغاز شد. این خانه‌ها تحت مدیریت سازمان مسکن سابق هنگ کنگ بود.

1. Hong Kong Housing Authority

2. Hong Kong Housing Society

3. Resettlement Department

سازمان مسکن هنگ کنگ یک نهاد قانون‌گذاری است که در سال ۱۹۷۳ برای نظارت و هماهنگ‌سازی طرح‌های توسعه مسکن دولتی تأسیس شد. این سازمان مسوول اجرای طرح‌های مسکنی شد که تا پیش از این بر عهده سازمان‌های عمومی مسکن بود [۵] و برنامه احداث انبوه مسکن را به پیش برد. مسکن دولتی به دو شکل اصلی ارائه شد: واحدهای استیجاری و واحدهای فروشی. سازمان مسکن از سال ۱۹۸۸ براساس طرح وام خرید مسکن، اقدام به ارائه وام‌های بدون بهره نمود. تملک زمین برای توسعه طرح‌های مسکن و ارائه ملک تعویضی برای معارضین نیز براساس قانون به این سازمان واگذار شده است.

بازوی اجرایی سازمان مسکن، اداره مسکن^۱ می‌باشد که در مارس ۱۹۹۹، ۶۴۵،۳۲۹ واحد استیجاری در بلوک‌های مسکونی مرتفع (به استثنای ۱۹،۸۰۷ واحد که به مستأجران فروخته شده بود) و ۶،۳۳۵ واحد استیجاری در مناطق اسکان موقت در اختیار داشت. به علاوه، ۲۵۲،۷۵۰ واحد ملکی نیز براساس طرح مالکیت مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی ساخته شده بود. (سازمان مسکن هنگ کنگ، ۱۹۹۷). سازمان مسکن علاوه بر مجتمع‌های مسکونی، تعدادی مغازه، پارکینگ، کارگاه و ... نیز دارد که در مارس ۱۹۹۹ بالغ بر ۱،۲۹۰،۰۰۰ متر مربع (گزارش سازمان مسکن هنگ کنگ ۱۹۹۷) معادل ۱۰ درصد فضای تجاری استیجاری هنگ کنگ بوده است. کسری بودجه تحمیل شده ناشی از احداث واحدهای مسکونی استیجاری از طریق اضافه درآمد ناشی از احداث واحدهای تجاری جبران شده است. از طریق سازمان مسکن، دولت هنگ کنگ توانست مکانیسمی جهت تخصیص یارانه مسکن به گروه‌های هدف به کار گیرد.

خانواده‌ها برای آن که مستحق دریافت مساعدت دولت در زمینه مسکن باشند باید ثابت کنند که نیاز حتمی به مسکن دارند و شرایط درآمدی، دارایی و سکونت را نیز دارا هستند. خانواده‌هایی که در نواحی غیر مجاز یا مشمول یکی از برنامه‌های دولتی تملک اراضی قرار می‌گرفتند، نیازمند محسوب می‌شدند و این خانوارها پیش از ۱۱ سپتامبر ۱۹۹۸ نیازی به

گذراندن مراحل گزینش نداشتند [۶] و از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۵ حدود دو سوم از واحدهای استیجاری دولتی به آنها تخصیص یافته بود. مابقی واحدهای استیجاری نیز به خانوارهایی تعلق گرفت که گزینش درآمد و دارایی را پشت سر گذاشته و معیارهای سکونت را نیز داشتند. بدین معنا که لازم است بیش از نیمی از اعضای خانوار شامل فرد متقاضی، حداقل ۷ سال سابقه سکونت در هنگ کنگ داشته باشند. محدوده سطوح درآمد و مجموع دارایی‌ها نیز براساس تعداد اعضای خانوار تعیین می‌شود. در آوریل سال ۲۰۰۰ برای یک خانواده ۴ نفره محدوده سطح درآمد ماهانه و مجموع دارایی‌ها به ترتیب ۱۷،۷۰۰ [۷] و ۴۷۰،۰۰۰ دلار هنگ کنگ تعیین شده بود.

به منظور تشویق مستأجران به تخلیه واحد مسکونی استیجاری دولتی جهت واگذاری مجدد، در صورتی که این مستأجران مشمول یکی از طرح‌های خرید یارانه‌ای مسکن باشند، الزامات گزینشی که برای مستأجران واحدهای خصوصی اعمال می‌شود برای آنها اعمال نخواهد شد. مستأجران مقیم را غالباً به نام متقاضیان فرم سبز رنگ می‌شناسند زیرا فرم درخواست آنها روی کاغذ سبز چاپ می‌شود. خانوارهای مستأجر واحدهای خصوصی را نیز به نام متقاضیان فرم سفید می‌شناسند؛ زیرا فرم درخواست این افراد روی کاغذ سفید چاپ می‌شود. متقاضیان فرم سفید باید معیارهای استحقاق متعددی داشته باشند. درآمد ماهانه آنها نباید بیش از ۳۱،۰۰۰ دلار هنگ کنگ باشد که بدون توجه به تعداد اعضای خانوار تعیین شده است. هیچ یک از اعضای خانوار نباید مالک زمین یا مستغلات بوده و مجموع دارایی آنها نیز نباید بیش از ۷۰۰،۰۰۰ دلار هنگ کنگ باشد. حداقل اعضای خانوار دو نفر با رابطه نزدیک است. متقاضی و حداقل یکی از اعضای خانواده باید ساکن دائم هنگ کنگ و حداقل ۷ سال سابقه سکونت داشته باشند. افراد مجرد نیز می‌توانند در طرح‌های مالکیت مسکن یارانه‌ای ثبت‌نام نمایند. سقف درآمد و مجموع دارایی این افراد معادل نیمی از ارقام مربوط به خانواده‌ها خواهد بود.

دولت در سال ۱۹۵۴ اداره «اسکان مجدد»^۱ را تأسیس کرد که مسئولیت‌هایی چون مدیریت نواحی غیر مجاز، جلوگیری از ادامه ساخت و ساز غیر مجاز، تخریب واحدهای غیر مجاز برای تملک زمین جهت اهداف توسعه و ساخت و مدیریت بلوک‌های مسکونی را برعهده داشت. استاندارد مورد ارجاع در واحدهای مسکونی برای اسکان این افراد، تطبیق با حداقل استانداردهای ممکن بود؛ یعنی مطابق معیارهای یک سرپناه ابتدایی که برای قربانیان آتش‌سوزی و ساکنان واحدهای مسکونی غیر مجاز پس از تخریب این واحدها، در نظر گرفته می‌شد. یادداشت زیر اخیراً در نشریه یادبود چهل و پنجمین سالگرد تأسیس سازمان مسکن به چاپ رسیده و توصیف مناسبی از این سرپناه‌های فاقد استاندارد ارایه می‌کند که با هزینه اندک [۱۰] برای مقابله با شرایط اضطراری ساخته می‌شد:

«طراحی پایه بلوک‌های اولیه به شکل حرف «H» بود. ۸ واحد از این بلوک‌ها در ۶ طبقه، نخستین بار در نیمه دوم سال ۱۹۵۴ در منطقه Shek Kip Mei ساخته شدند. از سال ۱۹۵۵ تمام بلوک‌های مسکونی به جای شش طبقه، در هفت طبقه ساخته شد. در همین زمان برخی اصلاحات جزئی نیز در طراحی پشت بام اعمال شد تا برخی مواقع سازمان‌های داوطلب و مؤسسات آموزشی نیز از آن‌ها استفاده کنند. ساخت این بلوک‌ها در چند هفته انجام می‌شد و برخی از آن‌ها حتی در هشت هفته ساخته شد. تأسیسات این بلوک‌ها (به استثنای ساخت ستون) نیز ابتدایی بود. بازوهای کشیده H متشکل از اتاق‌های پشت به پشت بود. دسترسی به اتاق‌ها از طریق راهروهایی صورت می‌گرفت که به طور کامل اطراف هر بازوی H قرار داشتند. برای بهبود تهویه نیز فضاهایی درون دیوارهای انتهای هر اتاق تعبیه شده بود. اتاق‌ها آب نداشتند. لوله‌های آب، حمام‌های مشترک و توالت‌های مشترک نیز در قسمت میانی H بودند. این بلوک‌ها فاقد آسانسور بوده و در هر گوشه ساختمان یک پلکان وجود داشت.

در نخستین بلوک‌های ۶ طبقه، تمام اتاق‌ها ۱۲۰ فوت مربع مساحت داشته و برای پنج فرد بالغ در نظر گرفته شده بود (کودکان ۱۰ سال به پایین، نصف یک فرد بالغ شمرده می‌شدند) نسبت ۲۴ فوت مربع برای هر نفر بالغ، به مراتب کمتر از استاندارد مصوب یعنی ۳۵ فوت مربع بود. هر بلوک مسکونی گاهی اوقات بیش از ۲۰۰۰ نفر را در خود جای داده بود.

علاوه بر بلوک‌های «H» شکل، به دلیل محدودیت فضا یا مشکلات دیگر، بلوک‌هایی به شکل «I» نیز ساخته شد، طراحی این بلوک‌ها نیز مشابه بلوک‌های H بود. بین سال‌های ۱۹۵۴ تا ۱۹۶۱ در مجموع ۱۱۵ بلوک H و ۳۱ بلوک I ساخته شد. به دلیل کمبود فضا درون اتاق‌های کوچک، ساکنان این بلوک‌ها از راهروی عمومی به عنوان آشپزخانه استفاده می‌کردند. در روزهای گرم تابستان نیز برخی افراد در راهروهای عمومی می‌خوابیدند. اشاره می‌شود که در دهه ۱۹۶۰ حدود ۵۰۰ هزار نفر در این شهرک‌ها ساکن بودند که تقریباً دو برابر مقدار مورد نظر اولیه یعنی ۲۶۰ هزار نفر بودند. در سال‌های ۱۹۶۳/۶۴ نیز تعداد ساکنان در مناطق غیر مجاز بیش از ۶۰۰ هزار نفر بوده که دو برابر سال ۱۹۵۳ است. افزایش تعداد ساکنان در مناطق غیر مجاز عمدتاً ناشی از جریان مهاجران چینی بوده است (جمعیت این منطقه از ۲/۳ میلیون در ۱۹۵۰ به بیش از ۳/۱ میلیون در ۱۹۶۱ رسید).

ساخت واحدهای استیجاری عمومی با استانداردهای بهتر برای اسکان مجدد افراد زاحه‌نشین، از سال ۱۹۶۵ شروع شد. از سال ۱۹۷۰ میانگین فضای اختصاص یافته برای هر فرد، بالغ بر ۳۵ فوت مربع و اندازه بزرگ‌ترین اتاق‌ها به ۲۳۸ فوت مربع افزایش یافت. خانواده‌هایی که در بلوک‌های جدیدتر ساکن می‌شدند از تأسیسات مستقل، همراه با توالت، آشپزخانه و آب لوله‌کشی درون واحد مسکونی برخوردار بودند. برای اطمینان از استفاده بهینه از زمین‌های دولتی، بلوک‌های مسکونی بین سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۰ عموماً در ۱۶ طبقه و مجهز به آسانسور ساخته شدند.

در طول دوره سال‌های ۱۹۵۴ تا ۱۹۷۳ در مجموع ۳۴۸،۱۰۰ واحد استیجاری دولتی ساخته

شد که به طور متوسط معادل هر سال ۱۸,۳۰۰ واحد مسکونی دولتی است. بنابراین مشارکت دولت در دو دهه نخست با تمرکز کامل روی احداث مسکن برای افرادی با کمترین درآمد بود (جدول ۴-۱ را ببینید).

جدول (۴ - ۱): واحدهای استیجاری عمومی که در فاصله سالهای ۱۹۵۴ الی ۱۹۷۳ تکمیل شده‌اند.

نوع واحد	دوره تکمیل	تعداد واحد تکمیل شده	درصد
واحدهای اسکان مجدد	۱۹۵۴ الی ۱۹۷۳	۲۳۲,۰۸۹	۶۶/۷
واحدهای مسکونی ارزان قیمت	۱۹۶۲ الی ۱۹۷۳	۶۱۴۴۶	۱۷/۷
واحدهای سازمان مسکن سابق	۱۹۵۸ الی ۱۹۷۳	۳۴۸۶۷	۱۰/۰
واحدهای مسکن اجتماعی	۱۹۵۶ الی ۱۹۷۳	۱۹۶۹۸	۵/۶
مجموع	۱۹۵۴ الی ۱۹۷۳	۳۴۸۱۰۰	۱۰۰/۰

نکته: واحدهای مسکونی ارزان قیمت توسط اداره اقدامات عمومی ساخته شدند و توسط سازمان مسکن سابق هنگ کنگ مدیریت می شدند. منبع: (Wu M. M-h (1993))

۴-۳-۲. نوسازی و توسعه برنامه مسکن در شهرک‌های جدید (۱۹۷۳-۸۲)

فرماندار هنگ کنگ^۱ در سال ۱۹۷۲ شروع برنامه ده ساله مسکن را اعلام کرد که براساس آن لازم بود واحدهای مسکونی در محیط مناسب برای ۱/۸ میلیون نفر از شهروندان هنگ کنگ ساخته شود. این برنامه در کنار تأسیس سازمان مسکن، تعهد جامع و منظمی برای تأمین نیازهای بخش مسکن داشت. در این طرح ساخت ۷۲ شهرک مسکونی دولتی که دو سوم آن‌ها نوساز و مابقی بازسازی شده باشند، تصریح شده بود. این طرح دولت را موظف می کرد که شرایطی فراهم کند تا «هیچ کس در هنگ کنگ در محیط‌های بسیار شلوغ و با خدمات عمومی ضعیف زندگی نکند».

دونالد لیاو^۲ رئیس سابق سازمان مسکن در بیان هدف مذکور چنین گفته است:

«فرماندار هنگ کنگ گمان می کرد که رشد اقتصادی دهه ۱۹۶۰، شهروندان را به سطحی رسانده که توانایی حل مشکلات خوراک و پوشاک را دارند اما مشکل

1. Sir Murray MacLehose

2. Donald Liao

سرپناه همچنان باقی بود. هنگ کنگ زمین کافی برای ساخت و ساز نداشت و هزینه تملک نیز بالا بود. به طور طبیعی قیمت زمین و ملک بالا و خارج از توانایی یک شهروند عادی بود. اگر دولت می‌توانست به صورت فعال در تأمین مسکن کم‌هزینه برای شهروندان نیازمند مشارکت کند، نه تنها پایداری جامعه بیشتر می‌شد بلکه به واسطه ساخت شهرک‌های مسکونی و افزایش فرصت‌های شغلی، رشد اقتصادی نیز حاصل می‌شد.»

بخشی از مشکل مسکن در هنگ کنگ مربوط به تراکم بیش از حد جمعیت بود. در سال ۱۹۷۴، ۱۶ شهرک از ۲۵ شهرک مسکونی قدیمی، پذیرای جمعیتی بیش از ظرفیت پیش‌بینی شده بودند. قدیمی‌ترین شهرک مسکونی^۱ که در ۱۹۵۴ برای اسکان ۳۷ هزار نفر ساخته شده بود، بیش از ۶۱ هزار نفر جمعیت داشت. نوسازی ۱۲ شهرک مسکونی که جزو قدیمی‌ترین شهرک‌های موجود بودند، بهبود قابل توجهی در کیفیت مسکن و تأسیسات مربوطه ایجاد کرد. در طرح اولیه، نوسازی همه ۱۲ شهرک طی ده سال پیش‌بینی شده بود اما سازمان مسکن برای نوسازی همه این شهرک‌های قدیمی به ۱۸ سال زمان نیاز داشت.

دولت به دلیل کمبود زمین، طرحی برای احداث شهرک‌های جدید تدوین کرد^۲ [۱۱]. با وجود بهبود شرایط زندگی، اکثر افراد تمایلی به سکونت در این شهرک‌ها نداشتند که عمدتاً ناشی از ضعف راه‌های ارتباطی بود. به عنوان مثال ساکنان شهرک توئن مون در ساعات پر رفت و آمد، گرفتار راه‌بندان‌های بسیار شدیدی می‌شدند که هزینه اجتماعی زیادی به همراه داشت. در مرحله دوم نیز شهرک‌های دولتی جدیدی مثل تایپو^۳، شئونگ^۴، کوای تسینگ^۵ با تسوئن وان^۶ ادغام شد و یوئن لانگ^۷ ساخته شد.

-
1. Shek Kip Mei
 2. Shatin, Tuen Mun, Tsuen Wan
 3. Tai Po
 4. Sheung Shui
 5. Kwai Tsing
 6. Tsuen Wan
 7. Yuen Long

طی سالهای ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۲ در مجموع، ۲۲ مجموعه مسکونی استیجاری دولتی و ۹ شهرک جدید بر اساس طرح مالکیت مسکن ساخته شد [۱۲]. حاصل این فعالیت‌ها ساخت ۲۲۰،۵۲۷ واحد دولتی بود (جدول ۴-۲ را ببینید) یعنی طی این دوره ده ساله به طور متوسط در هر سال ۲۲،۰۵۳ واحد دولتی ساخته شده که ۲۰ درصد بیش از میانگین دوره ۱۹ ساله قبلی است. البته کل تعداد واحدهای دولتی فقط به میزان ۵۵ درصد هدف اولیه بود. تحقق نیافتن برنامه مصوب در کنار افزایش روند مهاجران غیر قانونی چینی، مشکل مسکن را شدیدتر نمود. بدین ترتیب در مارس ۱۹۸۳ تعداد افراد متقاضی در فهرست انتظار مسکن استیجاری دولتی به ۱۵۶،۰۰۰ نفر رسید (سازمان مسکن هنگ کنگ ۱۹۸۳). همچنین تخمین زده می‌شود که ۱۳۸،۰۰۰ خانه غیر قانونی (زاغه نشینی) نیز پذیرای ده‌ها هزار خانواده بود که در شرایط نامناسب زندگی می‌کردند.

جدول (۴ - ۲): واحدهای عمومی تکمیل شده در طی دوره ده ساله ۱۹۷۳/۷۴ الی ۱۹۸۲/۸۳

نوع	دوره تکمیل	تعداد واحدهای تکمیل شده	درصد
واحدهای اسکان مجدد سابق	۱۹۷۳/۷۴	۱۹۷۰	۰/۹
واحدهای مسکونی ارزان قیمت دولتی پیشین	۱۹۷۳/۷۴	۶۲۰۰	۲/۸
واحدهای اجاره‌ای «سازمان مسکن»	۱۹۷۳/۷۴ الی ۱۹۸۲/۸۳	۱۷۶۶۲۳	۸۰/۱
واحدهای طرح مالکیت مسکن «سازمان مسکن»	۱۹۷۹/۸۰ الی ۱۹۸۲/۸۳	۲۳۰۲۰	۱۰/۴
واحدهای طرح مشارکت بخش خصوصی (طرح مالکیت)	۱۹۸۰/۸۱ و ۱۹۸۲/۸۳	۲۲۶۰	۱/۰
واحدهای اجاره‌ای «انجمن مسکن»	۱۹۷۳/۷۴ الی ۱۹۸۲/۸۳	۱۰۴۵۴	۴/۸
مجموع	۱۹۷۳/۷۴ الی ۱۹۸۲/۸۳	۲۲۰۵۲۷	۱۰۰/۰

نکته: کل واحدهای مسکن اجتماعی که در فاصله سال‌های ۱۹۷۳/۷۴ و ۱۹۸۲/۸۳ ساخته شده‌اند شامل ۹۷۶ واحد فروشی در طرح نوسازی شهری «انجمن مسکن» نمی‌شود. منبع: Wu M. M-h (1983)

این نخستین بار نبود که دولت هنگ کنگ در تحقق وعده مسکن شکست می‌خورد. میزان تکمیل واحدها از ۵۲ درصد تا ۷۷ درصد در دو دوره ۱۹۵۹ تا ۱۹۶۳ و ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۰ متغیر

۹۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

بود. (جدول ۴-۳ را ببینید). فقدان تعهد مالی قدرتمند از سوی دولت و هماهنگی ضعیف میان بخش‌های زمین، ساختمان و مسکن در نهادهای ذیربط را می‌توان به عنوان مهم‌ترین دلایل تکمیل نشدن پروژه‌ها براساس طرح‌های مصوب دانست.

۴-۳-۳ تحول از مسکن اجتماعی^۱ به عرضه عمومی واحدهای بخش خصوصی (دهه ۱۹۸۰)

اصلاحات اساسی در بخش مسکن دولتی از سال ۱۹۷۷ و با تشکیل صندوق مالکیت مسکن (HOF)^۲ و تصمیم دولت در خصوص ساخت واحدهای عمومی، اساس طرح مالکیت

جدول (۴ - ۳): «مسکن عمومی^۳»، هدف و اجرا

دوره	تعداد واحدهای هدف	تعداد واحدهای تکمیل شده	درصد اجرا
۶۳ - ۱۹۵۹	۴۰۰۰۰ واحد اسکان مجدد	۲۶۰۰۰ واحد مسکونی	۶۵
۷۰ - ۱۹۶۴	۹۰۰۰۰ واحد اسکان مجدد	۴۷۰۰۰ واحد مسکونی	۵۲
	۱۷۰۰۰ واحد مسکونی عمومی ارزان قیمت پیشین	۱۳۰۰۰ واحد مسکونی ارزان قیمت پیشین	۷۷
۸۳ - ۱۹۷۳	۴۰۰۰۰ واحد	۲۲۰۰۰ واحد	۵۵

نکته: تعریف یک «واحد» در طول دوره تغییر کرده است، منبع: (Lau K. Y. 1996)

مسکن (HOS)^۴ شد. قبل از این تاریخ دولت صرفاً خانه‌های استیجاری کوچک و نامناسب در اختیار خانواده‌های کم‌درآمد می‌گذاشت. طرح مالکیت سازمان مسکن (HAHOS)^۵ نخستین واحدهای عمومی برای فروش بود. هدف این طرح ساخت واحدهایی برای فروش به مستأجران واحدهای استیجاری و آن دسته از خانوارهایی بود که درآمدشان برای خرید خانه در بخش خصوصی کافی نبوده ولی در عین حال بیش از آن بود که مستحق دریافت مسکن

-
1. Social Housing
 2. Home Ownership Fund
 3. Public Housing
 4. Home Ownership Scheme
 5. Housing Authority Home Ownership Scheme

استیجاری عمومی باشند. بنابراین علاوه بر جذب مستأجران برای تملک واحدهای خود، افرادی با درآمد بیشتر هم در نظر گرفته می‌شدند که قبلاً توجهی به آن‌ها نمی‌شد. علاوه بر طرح مالکیت مسکن که توسط صندوق مالکیت مسکن پشتیبانی می‌شد، یک طرح مکمل موسوم به «طرح مشارکت بخش خصوصی»^۱ نیز وجود داشت. تدوین این طرح ناشی از نگرانی انجمن سازندگان مسکن در خصوص ورود دولت به بازار فروش واحدهای مسکونی بود. مطابق طرح مشارکت بخش خصوصی، زمین مورد نظر به سازندگان فروخته شده تا واحدهایی ساخته شود که براساس طرح‌های سازمان مسکن به افراد متقاضی طرح مالکیت مسکن واگذار شود. برای فروش زمین طرح مشارکت بخش خصوصی شرایط متعددی در خصوص عمل کرد سازنده اعمال می‌شد که شامل تعداد و اندازه واحدها، فضای پارکینگ، قسمت‌های تجاری، تأسیسات و تسهیلات همگانی و همچنین فضای باز می‌شد. در مقابل، سازنده نیز از مزیت قیمت تضمینی برای واحدها برخوردار می‌شد. سازمان مسکن، قیمت واحدهای طرح مشارکت بخش خصوصی را مثل واحدهای طرح مالکیت سازمان مسکن، بیش از قیمت‌های تضمینی تعیین می‌کرد به طوری که از این کار، مقداری سود نصیبش می‌شد.

شیوه قیمت گذاری، شرایط استحقاق، سقف درآمد و ... برای طرح مالکیت سازمان مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی یکسان بوده و در حقیقت برای عموم مردم، طرح مشارکت بخش خصوصی، بخشی از طرح مالکیت مسکن در نظر گرفته می‌شد. البته تفاوت‌های عمده‌ای نیز وجود داشت. پروژه‌های طرح مشارکت بخش خصوصی توجهی ویژه به مرغوبیت زمین داشته و در این پروژه‌ها تأمین منابع مالی و ساخت به عهده سازنده بود، مراحل ساخت توسط سازنده کنترل شده و تکمیل مجموعه‌های مسکونی نیز توسط شرکت وابسته به سازنده مدیریت می‌شد. در طرح‌های مالکیت سازمان مسکن، سازمان مسکن باید هزینه‌های

1. طرح مشارکت بخش خصوصی: Private Sector Participation Scheme

۹۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

آماده‌سازی زمین را پردازد و نه ارزش کامل زمین در بازار را. تأمین مالی این پروژه‌ها نیز به طور کامل از فروش طرح مالکیت مسکن انجام می‌شد. معماران و مهندسان اداره مسکن در مرحله طراحی و ساخت مشارکت عمده‌ای داشتند (نظارت و کنترل بر فعالیت‌های پیمانکار سازنده). مدیریت طرح مالکیت سازمان مسکن از ابتدا به عهده اداره مسکن بود ولی از سال ۱۹۸۸ به بعد، شرکت‌های مدیریت املاک از بخش خصوصی برای انجام این کار منصوب شدند. همچنین مالکان تشویق می‌شدند که با تشکیل اتحادیه مالکان، مسئولیت‌های مدیریتی را برعهده بگیرند.

تولید واحدهای خصوصی عرضه شده به عموم، موجب تغییر وضعیت مالکیت مسکن شد. از سال ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۳ فقط ۳۰ درصد واحدهای عمومی تازه تأسیس شده برای فروش ساخته می‌شد. نسبت تعداد خانوارهای مالک در بخش مسکن عمومی به کل خانوارهای ساکن در این بخش از ۵ درصد در ۱۹۸۳ به ۱۳ درصد در ۱۹۸۸ و ۳۲ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت. (سازمان مسکن هنگ کنگ ۱۹۹۹).

افزایش واحدهای فروشی عمومی تا حدودی در پاسخ به تقاضای موجود بود. در آوریل ۱۹۹۰ تعداد متقاضیان طرح مالکیت مسکن از بخش مسکن خصوصی (که از فرم سفید رنگ برای درخواست استفاده می‌کردند) ۱۸ برابر تعداد واحدهای آماده طرح مالکیت مسکن بود و تعداد متقاضیان طرح مالکیت مسکن از بخش مسکن دولتی (که از فرم سبز رنگ استفاده می‌کردند) ۷ برابر تعداد واحدهای موجود برای این گروه از متقاضیان بود. توسعه طرح مالکیت مسکن بر مبنای ملاحظات و شرایط واقعی مالی بود. تعیین قیمت‌ها به نحوی صورت می‌گرفت که حتماً مبلغی سود برای سازمان مسکن محقق شود و در نتیجه نوعی استقلال مالی و توانایی تأمین هزینه ساخت مسکن عمومی به وجود آمد.

در آوریل ۱۹۸۷ یعنی ده سال پس از شروع طرح مالکیت مسکن، یک استراتژی بلندمدت

تحت عنوان «استراتژی اولویت بخش خصوصی»^۱ تدوین شد. این طرح برای مدت ۱۶ سال (۱۹۸۵ تا ۲۰۰۱) به عنوان سیاست دولت در خصوصی سازی مسکن اعلام شده بود. براساس این طرح، تولید باید تقاضامحور (تنظیم عرضه بر مبنای تقاضا) باشد؛ بخش عمومی باید مکمل بخش خصوصی باشد نه این که با آن رقابت کند و تقاضای روزافزون و تمایل افراد به مالکیت منزل را باید با انواع گزینه های مطابق با توانمندی اقتصادی خانوارها، پاسخ دهد. یکی از نتایج این استراتژی جدید اعطای یارانه از طریق وام های بدون بهره برای خرید مسکن بود. همچنین فراهم کردن زمینه مشارکت حداکثری سازندگان خصوصی نیز مورد تأکید قرار گرفت. مطابق پیش بینی های دولت، تقاضای مسکن خصوصی پس از سال ۱۹۹۰ کمتر از ظرفیت تولید سازندگان خصوصی بوده و در اواسط دهه ۱۹۹۰ امکان پاسخگویی به تقاضای مسکن استیجاری دولتی به طور کامل فراهم خواهد شد. به علاوه پیش بینی می شد که براساس برنامه ریزی انجام شده، امکان پاسخگویی به تقاضای طرح مالکیت مسکن وجود نخواهد داشت. مطابق این پیش بینی ها بود که سیاست های بلندمدت برای پاسخگویی به افزایش تقاضای مسکن خصوصی، به صورت کاهش تولید مسکن استیجاری دولتی و افزایش تولید واحدهای فروشی دولتی تدوین شد. طرح نوسازی خانه های استیجاری دولتی نیز که نخستین بار در سال ۱۹۷۲ به اجرا درآمد، در دستور کار قرار گرفت. از نظر دولت، این نوسازی منجر به افزایش تعداد خانه های با سطح اجاره پایین شده است.

سایر سیاست های خصوصی سازی ویژه مسکن نیز در سال های بعد تدوین شد. پس از ۱۹۸۸ براساس سیاست پرداخت یارانه مسکن، مستأجران دولتی باید پس از ۱۰ سال سکونت در خانه های استیجاری دولتی، هر سال درآمد خود را به دولت اعلام نمایند. اگر درآمد خانوار بیش از دو برابر سقف درآمد فهرست انتظار باشد، این افراد باید دو برابر اجاره بپردازند. این سیاست در ۱۹۹۶ به این گونه اصلاح شد: افرادی که دو برابر اجاره را پرداخت کرده اند، پس از گذشت دو سال، باید هر ساله دارایی های خود را اعلام کنند. در صورتی که دارایی این

افراد بیش از سقف تعیین شده بوده و بخواهند به زندگی در خانه استیجاری دولتی ادامه دهند، باید اجاره عرف بازار را بپردازند. در سال ۱۹۹۹ نیز مقرر شد مستأجرانی که به مدت یک سال اجاره بازار را پرداخت کرده‌اند، باید خانه را تخلیه کنند. این سیاست‌ها در این راستا بود که یارانه مسکن دولتی هم در ورود و هم در سال‌های بعدی به افراد نیازمند تعلق گیرد.

۴-۳-۴- تجاری‌سازی، ارتقای مالکیت مسکن و حق انتخاب مصرف‌کننده

(دهه ۱۹۹۰)

در هنگ کنگ کنگ واحدهای خصوصی شده‌ای که در طرح یارانه‌ای مالکیت مسکن احداث شده‌اند با محدودیت فروش مواجه است؛ این امر برای جلوگیری از سودجویی برخی افراد از یارانه مسکن در نظر گرفته شده بود. قبل از سال ۱۹۹۷ مالکان واحدهای طرح مالکیت مسکن طی پنج سال نخست فقط می‌توانستند واحد خود را با قیمت اولیه به سازمان مسکن بفروشند؛ از سال ششم تا دهم نیز با قیمت‌های جاری طرح مالکیت مسکن امکان فروش فقط به سازمان مسکن وجود داشت و پس از سال دهم، این افراد می‌توانستند واحد خود را در بازار آزاد معامله کنند که البته در این حالت هم باید درصدی معادل تخفیف اولیه که قبلاً دریافت کرده‌اند، پرداخت می‌کردند.

به منظور فعال کردن بازار ثانویه^۱ در بخش طرح مالکیت مسکن، محدودیت‌های فروش، مجدداً مورد تعدیل و بازنگری قرار گرفت. خریداران می‌توانستند املاک خود را پس از پنج سال در بازار آزاد به فروش برسانند مشروط به آن که بخشی از تخفیف دریافتی را بازپس دهند. همچنین در دو سال اول نیز با قیمت اولیه به سازمان مسکن یا از سال سوم تا پنجم به سایر مستأجران دولتی و متقاضیان واحدهای استیجاری با قیمت توافقی بفروشند. خریداران هم الزامی به بازپس دادن تخفیف اولیه به سازمان مسکن ندارند. البته خریدارانی که بخواهند خانه را مجدداً در بازار آزاد بفروشند باید ۷۰ درصد تخفیف اولیه را به سازمان مسکن بازپرداخت کنند.

در پایان جولای ۲۰۰۰ از ۱۷۷،۲۷۲ واحد طرح مالکیت سازمان مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی که دوره محدودیت فروش مجدد را به اتمام رسانده‌اند، ۲۰،۳۲۶ نفر از مالکان (حدود ۱۲ درصد) تخفیف اولیه را بازپرداخت کرده بودند. در اواسط سپتامبر ۲۰۰۰ از ۲۲۵،۴۱۵ واحد طرح مالکیت سازمان مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی که شرایط فروش مجدد در بازار ثانویه را دارا بودند، ۷،۴۳۱ معامله (حدود ۳/۳ درصد) ثبت شده است [۱۳]. به عبارت دیگر حدود ۱۵ درصد مالکان واحدهای طرح مالکیت سازمان مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی تصمیم گرفته‌اند پس از مدتی سکونت، واحدهای خود را بفروشند.

از سال ۱۹۸۸ برخی طرح‌ها برای پرداخت وام‌های کم بهره یا بدون بهره به خانوارهای پایین درآمدی و میان درآمدی و خریدارانی که نخستین بار اقدام به خرید مسکن می‌کنند در نظر گرفته شده است تا از بخش خصوصی خانه خریداری کنند. طرح وام خرید مسکن (HPLS)^۱ نیز با منابع مالی «سازمان مسکن» اجرا می‌شود. متقاضیان واجد شرایط، وام‌های بدون بهره دریافت می‌کنند که دوره بازپرداخت حداکثر ۲۰ سال است و تا پایان این دوره ملک در رهن بانک قرار دارد. همچنین آن‌ها می‌توانند براساس یک روش جایگزین، به مدت ۴۸ ماه یارانه بلاعوض دریافت کنند. در ماه می ۱۹۹۵ برای افزایش مقبولیت این طرح، مبلغ وام و یارانه ماهانه به ترتیب تا ۴۰۰،۰۰۰ و ۳،۴۰۰ دلار هنگ کنگ افزایش یافت. خانواده‌های اجاره‌نشین در بخش خصوصی در صورتی واجد شرایط هستند که مجموع درآمد ماهیانه آن‌ها بیش از ۳۰ هزار دلار هنگ کنگ نباشد. در ژوئن ۱۹۹۵ برای تشویق مستأجرهای خانه‌های دولتی برای خرید املاک خصوصی - و در نتیجه واگذاری واحدهای استیجاری آن‌ها - مبلغ وام و یارانه‌های ماهانه به ترتیب تا ۶۰۰،۰۰۰ و ۵،۱۰۰ دلار هنگ کنگ افزایش یافت. در اواسط سال ۱۹۹۸ نیز مبلغ وام برای مستأجران ساکن مجدداً تا ۸۰۰،۰۰۰ دلار هنگ کنگ افزایش داده شد. این وام برای خرید واحدهای طرح مالکیت مسکن در بازار ثانویه ارایه

1. Housing Purchase Loan Scheme

۹۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

می‌شد. در پایان مارس ۱۹۹۶ میلادی ۱۲۱،۳۷ فقره وام و ۶۵۱ یارانه ماهانه اعطا شده و ۷،۱۲۱ واحد مسکونی دولتی هم برای واگذاری مجدد، آزاد شده بود. (سازمان مسکن هنگ کنگ ۱۹۹۶). افزایش مبلغ وام در اواسط سال ۱۹۹۸ متقاضیان بیشتری را جذب کرده و در مارس ۲۰۰۰ میلادی مجموعاً ۳۶۰۳۵ وام خرید مسکن اعطا شده بود [۱۴].

علاوه بر وام خرید مسکن، دولت در سال ۱۹۹۳، ۲،۰۰۰ میلیون دلار تحت عنوان طرح وام مسکن گروه‌های میان‌درآمدی (ساندویچ) برای خانواده‌هایی با درآمد ماهانه ۲۵،۰۰۱ تا ۵۰،۰۰۰ دلار اختصاص داد تا در بازار مسکن خصوصی اقدام به خرید خانه کنند. محدوده درآمد مذکور در سال ۱۹۹۷ مورد بازنگری قرار گرفت و به ۳۰،۰۰۱ تا ۶۰،۰۰۰ دلار افزایش یافت. متقاضیان واجد شرایط می‌توانستند تا ۲۵ درصد قیمت واحد یا ۵۵۰،۰۰۰ دلار - هر کدام که کمتر باشد - برای خرید یک ملک حداکثر ۲۰ ساله که گران‌تر از ۳/۳ میلیون دلار هنگ کنگ نباشد، وام بگیرند. بازپرداخت وام طی ۱۲۰ قسط یکسان از چهارمین سال پس از دریافت، آغاز می‌شد. سود وام نیز ۲ درصد بوده که در ۱۹۹۷ به مراتب کمتر از نرخ بهره ۱۰ درصد در نظام بانکی است. تا ژوئن ۲۰۰۰ حدود ۵،۷۰۰ وام پرداخت شده است [۱۵].

روند تلاش‌های دولت در بخش مسکن زمانی تسریع شد که رئیس منطقه مستقل هنگ کنگ (SAR) اعلام کرد قصد دارد تا سال ۲۰۰۷ نرخ مالکیت مسکن را به ۷۰ درصد برساند. در طرح پرداخت وام خرید نخستین خانه، وام‌هایی با بهره اندک به متقاضیان پرداخت می‌شود. در مجموع ۱۸ میلیارد دلار هنگ کنگ به ۳۰،۰۰۰ خانواده واجد شرایط اعطا شده بود. هر خانواده حداکثر ۶۰۰،۰۰۰ دلار هنگ کنگ وام دریافت می‌کرد. نرخ سود برای خانواده‌هایی با حداکثر درآمد ماهانه ۳۱،۰۰۰ دلار، ۲ درصد و از ۳۱،۰۰۱ تا ۶۰،۰۰۰ دلار نیز ۳/۵ درصد در نظر گرفته شده بود. در پایان اکتبر ۲۰۰۰ در مجموع ۱۲،۰۰۰ وام خرید نخستین خانه به متقاضیان پرداخت شده بود [۱۶].

براساس یک طرح دیگر، مستأجران می‌توانستند واحد استیجاری دولتی خود را خریداری کنند که برای واحدهای طرح مالکیت مسکن امکان‌پذیر است. بر اساس طرح خرید ملک

استیجاری (TPS)^۱، طی ده سال آینده حداقل ۲۵۰،۰۰۰ خانواده فرصت خواهند یافت که واحدهای استیجاری دولتی خود را با تخفیف زیادی خریداری کنند. قیمت فروش نیز معادل ۳۰ درصد قیمت ارزیابی شده در بازار تعیین شده بود. برای وادار کردن مستأجران به خرید در اولین فرصت، در سال اول و دوم اجاره‌نشینی، از مبلغ مذکور به ترتیب ۶۰ درصد و ۳۰ درصد مجدداً تخفیف داده می‌شد. به عبارت دیگر اگر مستأجران تصمیم می‌گرفتند در سال اول خانه را خریداری کنند، فقط ۱۲ درصد قیمت کارشناسی بازار، در سال دوم ۲۱ درصد قیمت بازار و از سال سوم به بعد نیز ۳۰ درصد قیمت بازار را خواهند پرداخت. از آنجا که سازمان مسکن خود ضمانت بازپرداخت وام‌های بانکی را انجام می‌داد، اکثر بانک‌ها حاضر بودند بهره کمتری برای متقاضیان در نظر بگیرند. نسبت وام گاهی تا ۹۵ درصد قیمت فروش می‌رسید (به خریداران عادی حداکثر تا ۷۰ درصد قیمت ملک مورد نظر وام داده می‌شد) در شش مجموعه طرح خرید ملک استیجاری در فاز یک، ۷۴ درصد مستأجران در همان سال نخست واحد خود را خریده‌اند [۱۷].

سازمان مسکن هنگ کنگ در سپتامبر سال ۱۹۹۸ طرح آزمایشی یارانه وام رهنی (MSS)^۲ را تدوین کرد. هدف این طرح ارایه گزینه اجاره یا خرید برای افرادی بود که مشمول طرح نوسازی مسکن‌های دولتی یا طرح‌های پاکسازی مناطق فرسوده بودند. براساس طرح جدید، مستأجران می‌توانستند واحدهای معوض یا واحدهای طرح مالکیت مسکن را با دریافت وام با سود یارانه‌ای که حداکثر معادل ۱۶۲،۰۰۰ دلار طی دوره شش ساله بود را خریداری کنند. تا پایان سال ۱۹۹۹ میلادی حدود ۳،۶۰۰ خانوار از این روش صاحب‌خانه شدند.

سازمان مسکن هنگ کنگ در مارس ۱۹۹۹ طرح خرید یا اجاره (BRO)^۳ را معرفی کرد تا متقاضیان فهرست انتظار مسکن استیجاری دولتی و ساکنانی که در معرض عملیات نوسازی و پاکسازی قرار می‌گیرند، بتوانند واحدهای اجاره‌ای را خریداری کنند. متقاضیان واجد شرایط

1. Tenant Purchase Scheme
2. Mortgage Subsidy Scheme
3. Buy or Rent Option

طرح خرید یا اجاره، وام یارانه ای ماهانه دریافت می‌کنند که طی یک دوره شش ساله حداکثر ۱۶۲،۰۰۰ دلار هنگ کنگ خواهد بود. در ژوئن ۱۹۹۹، ۲،۷۰۰ واحد برای فروش در فاز یک تخصیص داده شد ولی فقط ۱،۸۰۰ متقاضی این طرح وجود داشت.

تبدیل بلوک‌های ساختمانی استیجاری عمومی تکمیل شده به بلوک‌های ساختمانی فروشی دولتی موجب افزایش استانداردهای طراحی و ساخت واحدهای استیجاری شده است. ارتقای تأسیسات و خدمات امنیتی (به عنوان مثال نصب موانع ورودی، سیستم‌های آیفون، دوربین مداربسته در آسانسورها و ورودی‌های اصلی و استقرار نگهبان ۲۴ ساعته در ورودی‌های اصلی هر بلوک اصلی مسکونی) توانسته است مجموعه‌های استیجاری دولتی را از بسیاری جهات به مجموعه‌های فروشی دولتی نزدیک نماید.

طرح خرید یا اجاره، طرح آزمایشی پرداخت یارانه وام و طرح خرید ملک استیجاری در کنار طرح وام خرید مسکن اثر مضاعفی داشته و فرصت مالکیت مسکن را برای خانواده‌های بیشتری فراهم کرده‌اند. میلر در این خصوص می‌گوید:

«هدف این اصلاحات باید آن باشد که مجموعه‌ای از منازل در انواع، اندازه‌ها، عمر و قیمت وجود داشته باشد که همراه با گزینه‌های مالی متنوع، مشتریان بتوانند فرصت خرید پیدا کنند. آنچه ما به آن‌ها ارائه می‌کنیم یارانه مسکن استیجاری عمومی یا یارانه مالکیت در بازاری است که به سرعت به سمت خصوصی‌سازی پیش می‌رود و فرصت برابر برای همه افراد وجود ندارد»^۱.

با وجود افزایش جمعیت و ارتقای تمایل عمومی به مالکیت منزل، میانگین سالانه تعداد واحدهای ساخته شده طی یک دوره ۷ ساله تا پایان مارس ۲۰۰۰، ۴۱،۵۰۰ واحد است که تقریباً مشابه میانگین سالانه دوره ۱۰ ساله قبل از آن (۱۹۸۳/۸۴ تا ۱۹۹۲/۹۳) یعنی ۴۲،۶۰۰ واحد است. تولید کم در مقایسه با تقاضای تأمین زیاد را می‌توان به تأمین ناهماهنگ زمین

یارانه‌ای برای ساخت مسکن دولتی نسبت داد. افزایش تولید در چهار سال بعدی (آوریل ۲۰۰۰ تا مارس ۲۰۰۴) تا ۶۱,۶۰۰ واحد در سال موجب اعمال فشار بیشتری بر صنعت ساختمان شد. البته رقم مذکور جدای از ۳۰,۰۰۰ تا ۳۵,۰۰۰ واحد شخصی است که توسط سازندگان خصوصی ساخته می‌شود.

۴-۴- سیاست مسکن و بحران مالی آسیا

ریاست منطقه ویژه هنگ کنگ توجه و اولویت خاصی برای مسکن قایل شد. او در سال ۱۹۹۷ سه هدف اصلی در این بخش را چنین اعلام کرد: ساخت حداقل ۸۵ هزار واحد مسکونی در سال (۵۰ هزار دولتی و ۳۵ هزار خصوصی)؛ دستیابی به نرخ مالکیت ۷۰ درصد طی ده سال؛ کاهش میانگین زمان انتظار برای دریافت مسکن استیجاری دولتی به سه سال. از میان سه هدف ذکر شده، به ویژه پس از بحران مالی آسیا که قیمت ملک تا اواسط سال ۲۰۰۰ روند نزولی داشت، دو هدف اول با انتقادات فراوانی مواجه شدند.

بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ ضربه سنگینی به اقتصاد هنگ کنگ وارد کرد. تولید ناخالص داخلی این کشور در ۱۹۹۸ رشد منفی داشت (منهای ۷/۸ درصد) نرخ بیکاری نیز افزایش یافته و در ۱۹۹۹ به حداکثر رسید (۶ درصد بیکاری و ۷/۸ درصد کم‌کاری) (دولت هنگ کنگ ۲۰۰۰). قیمت ملک که از سال ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۷ معادل ۶۶ درصد افزایش یافته بود، در اواسط سال ۲۰۰۰ تا حدود ۵۰ درصد کاهش یافت (جدول ۴-۴ را ببینید). گزارش تحقیقی یکی از بانک‌ها^۱ حاکی از خسارات اقتصادی ناشی از افت ارزش املاک بود. این مسأله موجب کاهش اعتبارات بانک و کاهش سپرده‌های بانکی و در نتیجه افزایش نرخ بهره شده بود. افت قیمت ملک تأثیر ضد تورمی نیز داشته و به طور کلی روی منابع مالی دولت اثرات منفی گذاشت [۱۸].

^۱ Hang Seng Sank Limited, 1998.

۱۰۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول (۴ - ۴): شاخص قیمت ملی بخش خصوصی از سال ۱۹۹۵ الی ۲۰۰۰

سال	چارک	شاخص قیمت (۱۹۸۹=۱۰۰)
۱۹۹۵	۱	۲۸۴
	۲	۲۸۰
	۳	۲۶۴
	۴	۲۶۱
۱۹۹۶	۱	۲۷۷
	۲	۲۸۹
	۳	۲۹۸
	۴	۳۲۹
۱۹۹۷	۱	۳۹۵
	۲	۴۲۹
	۳	۴۳۳
	۴	۴۲۲
۱۹۹۸	۱	۳۵۴
	۲	۳۲۱
	۳	۲۶۵
	۴	۲۵۸
۱۹۹۹	۱	۲۶۴
	۲	۲۶۴
	۳	۲۵۶
	۴	۲۴۵
۲۰۰۰	*۱	۲۴۸
	*۲	۲۲۹

* ارقام تقریبی، منبع: سایت دپارتمان رتبه‌بندی و ارزشیابی:

<http://www.info.gov.hk/rvd/property/index.htm>

این بحران مالی عواقب منفی دیگری نیز به دنبال داشت. در میانه سال ۲۰۰۰ طبق تخمین‌ها ۱۷۰ هزار مالک، تراز منفی داشتند [۱۹]. درصد بدحسابی در وام‌های املاک از ۰/۲۹ درصد در ژوئن ۱۹۹۸ به ۱/۱۹ درصد در می ۲۰۰۰ افزایش یافت. تعداد متقاضیان طرح مالکیت مسکن از ۱۱۲ هزار نفر (در آگوست ۱۹۹۴) به ۲۹ هزار (در میانه سال ۲۰۰۰) کاهش یافت. [۲۰] بین سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۹۹، تمام واحدهای طرح مالکیت مسکن که برای فروش عرضه

شده بود، به سرعت فروخته شده بودند اما در ۱۹۹۹/۲۰۰۰ حدود ۲۵ درصد از واحدهای فروشی، خریدار نداشتند. نرخ خانه‌های خالی در بخش مسکن خصوصی از ۳/۹ درصد در ۱۹۹۷ به ۵/۹ درصد در ۱۹۹۹ افزایش یافت که بالاترین رقم در دو دهه گذشته بوده است [۲۱].

شرایط اقتصادی نامناسب موجب شد که اهداف اعلام شده توسط ریاست منطقه هنگ کنگ مورد ارزیابی دقیق قرار بگیرد. سازندگان و مالکان بخش خصوصی که از تراز منفی رنج می‌بردند از دخالت بیش از اندازه دولت در بازار انتقاد کردند. به اعتقاد آنان این دخالت در بلند مدت منجر به برهم خوردن ثبات عرضه مسکن‌های خصوصی و عمومی شده است. چند روز پیش از سومین سالگرد تأسیس منطقه ویژه اقتصادی هنگ کنگ، ریاست منطقه اعلام کرد هدف تولید ۸۵ هزار واحد مسکونی در سال محقق نخواهد شد [۲۲]. او اضافه کرد که سیاست جدید مسکن براساس سه نکته تدوین خواهد شد:

نخست، اهداف کمی تولید واحدهای مسکونی در طرح مالکیت مسکن مورد بازنگری قرار گرفته و وام‌های پرداختی افزایش می‌یابد تا خرید مسکن در بخش خصوصی بیشتر شود. لازمه این کار کنترل مناسب روی عرضه واحدهای فروشی دولتی است. تحت شرایط نامطلوب اقتصادی (شامل نگرانی اکثر خانوارهای میان‌درآمدی در خصوص از دست دادن مشاغل خود) جای تردید وجود دارد که کاهش واحدهای فروشی دولتی، افزایش وام‌های کم بهره یا بدون بهره بتواند تقاضای خرید خانه خصوصی را به میزان قابل توجهی افزایش دهد و به دنبال آن قیمت ملک تثبیت شود. قیمت ملک از تغییرات شرایط اقتصادی بیشتر از تغییر سیاست دولت در زمینه مسکن تأثیر می‌پذیرد.

دوم، قیمت ملک تثبیت خواهد شد تا عرضه زمین کافی برای سازندگان مسکن دولتی و خصوصی تضمین می‌شود. البته با توجه به تأثیر سقوط ارزش ملک روی اقتصاد و منابع مالی دولت، نمی‌توان لزوماً نتیجه گرفت که سیاست مسکن قادر است مشکلات اقتصادی مربوط را بهبود بخشد (نرخ بهره بالا همراه با تورم). ترس از تعدیل کارکنان دولتی (در مجموعه‌ای از

۱۰۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

بخش‌های دولتی شامل اداره مسکن و اداره تأمین آب شرب) موجب شد که این افراد در کنار کارگران ماهر و غیرماهر، همگی به سوی بخش مسکن دولتی گرایش پیدا کنند. در این شرایط وعده دستیابی به نرخ مالکیت ۷۰ درصد تا سال ۲۰۰۷ که توسط ریاست منطقه اعلام شده بود، غیر واقعی به نظر می‌رسید. پس از سه سال تلاش در سال ۲۰۰۰ نرخ مالکیت مسکن معادل ۵۳ درصد شد. پس از رکود اقتصادی و کاهش قیمت ملک که با نرخ بیکاری بالا و کاهش درآمد همراه بود، جای تردید وجود داشت که خانوارهای هنگ‌کنگ بتوانند به سرعت تمایل قبلی خود برای خرید خانه را به دست آورند.

سوم، برای تمام کسانی که نمی‌توانند در بخش خصوصی صاحب مسکن شوند، مسکن دولتی ارزان قیمت تأمین خواهد شد. میانگین زمان انتظار برای متقاضیان مسکن استیجاری دولتی از سال ۲۰۰۳ به ۳ سال کاهش خواهد یافت. کوتاه‌تر شدن زمان انتظار برای متقاضیان مسکن استیجاری اجتماعی به دلیل تبدیل ۱۶ هزار واحد طرح مالکیت مسکن به خانه‌های استیجاری اجتماعی برای واگذاری در طی دوره سال‌های ۲۰۰۰/۰۱ تا ۲۰۰۳/۰۴ است. بدیهی است که دولت واحدهای طرح مالکیت مسکن را به این دلیل به خانه‌های استیجاری اجتماعی تبدیل کرد که تقاضا برای خانه‌های استیجاری اجتماعی بالا بود. (تعداد متقاضیان فهرست انتظار در ابتدای دهه ۱۹۹۰ حدود ۱۵۰ هزار بوده است). تقاضای کنونی به مراتب کمتر است (به طوری که در ماه می ۲۰۰۰ فقط ۱۰۷ هزار خانوار متقاضی مسکن استیجاری اجتماعی بوده‌اند). به نظر می‌رسد تغییر عرضه طرح مالکیت مسکن در واقع پاسخ مستقیمی به تقاضای سازندگان خصوصی برای کاهش یا توقف عرضه واحدهای طرح مالکیت مسکن بوده است.

۴-۵- نکات پایانی

مشارکت دولت هنگ‌کنگ در تأمین مسکن دولتی طی ۴۵ سال را می‌توان موفقیت مهمی قلمداد کرد. طی این سال‌ها مجموعه‌های مسکونی دولتی تحول عمده‌ای را تجربه کرده و از سرپناه‌های اضطراری به واحدهای مسکونی کامل، مطابق با استانداردهای مناسب و مجهز به انواع تأسیسات و تسهیلات تبدیل شده‌اند. ساکنان واحدهای سازمان مسکن هنگ‌کنگ بهبود

قابل توجهی در فضای زندگی و معیارهای سکونت تجربه کرده‌اند. در پایان سال ۱۹۹۹ نزدیک به ۲/۲ میلیون نفر در واحدهای استیجاری دولتی، ۱ میلیون نفر در واحدهای فروشی یارانه‌ای زندگی می‌کردند و حدود ۱۰ درصد از فضای تجاری خرده فروشی در هنگ کنگ و نزدیک به ۸۰ هزار پارکینگ خودرو تحت مالکیت سازمان مسکن هنگ کنگ درآمده بود. علاوه بر این شاخص‌های کمی، میلر دستاورد کلی‌تر در حوزه ساختمان‌سازی، توسعه منطقه‌ای و نوسازی شهری را بدین ترتیب توضیح می‌دهد:

«مجموعه‌های مسکونی دولتی، زیر ساخت‌های لازم برای شکل‌گیری، ارتباط و رشد جوامع را فراهم می‌کنند. جوامعی که دارای مدیریت مناسب و شرایط مطلوب زندگی هستند، مرکز ثقل اجتماعی قدرتمندتری برای ساکنان محلی هستند و این امر باعث می‌شود حس تعلق و انسجام در راستای توسعه منطقه به وجود آید. هنگ کنگ با توجه به این نکته توانسته است بحران‌های اقتصادی و اجتماعی را در ۵ دهه گذشته پشت سر بگذارد»^۱.

مجموعه‌های مسکونی دولتی جزء مهمی از شهرک‌های جدید بوده و به عنوان کاتالیزور، توسعه بخش خصوصی را به دنبال خود ایجاد کردند. تلاش‌های دولتی در توسعه شهرک‌های جدید در دهه ۱۹۷۰ و پس از آن توانسته است بسیاری از بخش‌های کم برخوردار هنگ کنگ را به مناطق مدرن با رشد استراتژیک تبدیل نماید. بسیاری از مجموعه‌ها در شهرک‌های جدید هم‌اکنون مرکز حمل و نقل، تأسیسات تجاری و تفریحی هستند که بستری برای توسعه مناطق خصوصی هم‌جوار می‌باشند. در سال ۲۰۰۰ حدود ۲/۹ میلیون نفر یعنی ۴۳ درصد از کل جمعیت، در این شهرک‌های جدید زندگی می‌کنند.

سازمان مسکن هنگ کنگ به عنوان یک نهاد پیشرو در نوسازی نواحی قدیمی شهری مورد توجه قرار گرفت. نخستین برنامه نوسازی در سال ۱۹۷۳ آغاز شد که ۱۲ مجموعه استیجاری دولتی، ۲۴۰ بلوک مسکونی، ۸۴،۴۵۰ خانوار، ۵۲۶ هزار شهروند، ۶،۴۴۶ مغازه و ۳،۶۶۸ غرفه فروشندگی را شامل می‌شد.

برنامه‌نوسازی در سال ۱۹۸۸ توسعه یافت و تحت عنوان برنامه جامع نوسازی با هدف نوسازی انواع مجموعه‌های دولتی قدیمی اجرا شد. از آوریل ۱۹۸۸ تا مارس ۲۰۰۰ حدود ۱۰،۰۰۰ واحد استیجاری قدیمی در هر سال تخریب شد. از آوریل ۲۰۰۰ تا مارس ۲۰۰۴ نیز ۱۵ هزار واحد استیجاری دولتی تخریب شد و ساختمان‌های مرتفع با استانداردهای شهری جدید جایگزین آن‌ها خواهد شد. این مسأله نه تنها استانداردهای زندگی ساکنان این مجموعه‌ها و مناطق هم جوار را بهبود داد بلکه با جذب خانواده‌های جوان‌تر به این نواحی توانست موجب نوسازی اجتماعی هم بشود.

در این فصل نشان داده شد که دولت هنگ‌کنگ مشارکت گسترده‌ای در تأمین مسکن دولتی از سال ۱۹۵۴ به بعد داشته است. از سال ۱۹۸۸ و با شروع طرح وام خرید مسکن و افزایش یارانه مصرف، دولت از یک اعطاکننده مستقیم به سوی یک تسهیل‌کننده تغییر فعالیت داد. اما به طور کلی انواع طرح‌های وام‌دهی فقط آن دسته از افرادی را جذب می‌کنند که درآمد ثابتی داشته و گزینه دیگری برای تأمین مسکن یا سرمایه‌گذاری ندارند. تلاش‌های دولت توانسته است خانوارهای کم درآمد و میان درآمد را از لطمات هزینه بالای مسکن و نوسان قیمت آن در بخش خصوصی تا حدودی محافظت کند. در یک بررسی دولتی در سال ۱۹۹۹ نشان داد که میانگین نسبت اقساط وام به درآمد^۱ مالکان بخش خصوصی ۳۶ درصد است در حالی که برای مالکان واحدهای ملکی عمومی این میانگین ۲۷ درصد است. میانگین نسبت اجاره به درآمد نیز برای مستأجران خصوصی ۲۹ درصد و برای مستأجران دولتی ۱۱ درصد است.

تدوین انواع سیاست‌های ارتقای مالکیت مسکن از اواسط دهه ۱۹۹۰ به بعد توانسته است بسیاری از مستأجران دولتی را صاحب‌خانه کند. قیمت‌های نسبتاً پایین‌تری که برای واحدهای فروش دولتی در نظر گرفته می‌شود نیز به خانواده‌های کم درآمد کمک می‌کند تا اولین پله از

^۱ . Mortgage to income ratio

نردبان مالکیت مسکن را بالا بروند. در شرایط توأم با نوسان اقتصادی، مالکان خانه‌های دولتی که توانایی استمداد مالی از اعضای خانواده خود را داشته باشند، کمتر دچار بدحسابی در بازپرداخت وام‌ها خواهند شد که به صورت غیر مستقیم به نفع نظام بانکی و اقتصاد ملی خواهد بود. الزام مستأجران خانه‌های دولتی به اعلام درآمد و دارایی‌ها، این امکان را فراهم می‌کند که خانواده‌های مرفه‌تر از این واحدها جابه‌جا شده و خانواده‌های نیازمند در این واحدها جایگزین شوند. البته لائو در سال ۱۹۹۷ با استفاده از شواهد تجربی وجود چنین تمایز طبقاتی میان ساکنان واحدهای دولتی و بخش خصوصی را رد کرده و نشان می‌دهد که ترکیب اجتماعی مناسبی در این جوامع وجود دارد که نتیجه‌ای از سیاست‌گذاری دولت هنگ‌کنگ در بخش مسکن بوده است.

یادداشت‌ها

۱. MDR (2000) درصدی که توسط نویسنده بر اساس ارقام جدول ۱۱ محاسبه شده است. چهار نوع مالکیت (استیجار عمومی، ملکی عمومی، استیجار خصوصی و ملکی خصوصی) به کسانی مرتبط می‌شود که در مسکن‌های دائمی زندگی می‌کنند. مجموع درصد این چهار نوع مالکیت به این دلیل معادل ۱۰۰ درصد نیست که این جدول، آمار ۲ درصدی خانوارهایی که در مسکن‌های دائمی بدون اجاره و آمار ۱ درصدی خانوارهایی را که در مساکن تهیه شده توسط کارفرمایان زندگی می‌کنند نیاورده است. مطابق سرشماری صورت گرفته بین ژانویه تا می سال ۱۹۹۹ میلادی از مجموع ۱،۹۸۲،۱۵۰ خانوار هنگ‌کنگی تعداد ۱،۹۲۷،۵۷۰ خانوار در مسکن‌های دائمی زندگی و تعداد ۵۴،۵۸۰ خانوار نیز در مسکن‌های موقتی به سر می‌بردند.
۲. MDR (2000) جدول ۷، ص ۲۳. ارقام این جدول که از نتایج سرشماری استحصال شده‌اند، نشان‌دهنده متوسط اندازه واحدهای ۱،۹۸۲،۰۰۰ خانوار هنگ‌کنگی است که هم در مسکن‌های دائمی و هم در مسکن‌های موقت زندگی می‌کنند. مساحت کف یک واحد داخلی، معادل «مساحت قابل فروش این واحد» است. «مساحت قابل فروش» توسط دپارتمان رتبه‌بندی و ارزش‌گذاری تعیین می‌شود چرا که مساحت کف واحد شامل بالکن واحد و حیاط خلوت می‌شود اما نواحی مُشا نظیر راه‌پله، آسانسور، لابی و دستشویی‌های عمومی جزء مساحت کف محاسبه نمی‌شوند. این مساحت از بیرون دیوارهای خارجی واحد تا وسط دیوارهای میان دو واحد محاسبه می‌شود. باغ، حیات، پارکینگ و نواحی نظیر این موارد در مساحت کف محاسبه نمی‌شوند.
۳. دولت هنگ‌کنگ (۲۰۰۰) را مشاهده کنید. ارقام به انتهای سپتامبر سال ۲۰۰۰ برمی‌گردد. ارقام مرتبط با سال ۱۹۹۹ شامل واحدهای فروخته شده در طرح خرید مسکن استیجاری سازمان مسکن نمی‌شود. واحدهای فروشی یارانه‌ای شامل واحدهایی می‌شود که در طرح‌های مالکیت مسکن، مشارکت بخش خصوصی و مسکن اقشار میان درآمدی در سازمان مسکن هنگ‌کنگ ساخته شده‌اند و نیز واحدهایی که در طرح مسکن گروه‌های میان درآمدی

انجمن مسکن هنگ کنگ ساخته شده است، می‌شود. ارقام سال ۱۹۹۹ میلادی نیز شامل واحدهای فروخته شده در طرح خرید مسکن استیجاری می‌شود که پیش از سال ۱۹۹۸ در طرح مسکن عمومی استیجاری قرار داشته است.

۴. اطلاعات تهیه شده توسط مقامات مسکن هنگ کنگ و انجمن مسکن هنگ کنگ در سال ۱۹۹۷ میلادی است.

۵. قبل از سال ۱۹۷۳ میلادی این اقدامات به صورت جداگانه و توسط بدنه‌های مختلفی به انجام می‌رسیدند: دپارتمان پیشین اسکان مجدد، بلوک‌های مسکن جهت اسکان مجدد را احداث و مدیریت می‌کرد، سازمان پیشین مسکن که به عنوان مسوول مسکن هنگ کنگ نیز شناخته می‌شد، وظیفه داشت تا مسکن ارزان قیمت و بلوک‌های مسکن معمولی را احداث و مدیریت کند.

۶. از ۱۱ سپتامبر سال ۱۹۹۸ میلادی مستاجرانی که تحت تاثیر طرح‌های پاکسازی نواحی حاشیه‌ای قرار گرفتند نیز مشمول بررسی‌های مشابه (بررسی درآمد و سرمایه خالص) متقاضیان موجود در فهرست عمومی انتظار دریافت مسکن استیجاری عمومی می‌شدند که در حال حاضر در مساکن استیجاری بخش خصوصی زندگی می‌کنند.

۷. هر دلار آمریکا معادل ۷/۸ دلار هنگ کنگ است.

۸. مستاجران بخش خصوصی که بین ۳۳،۰۰۱ و ۶۰،۰۰۰ دلار هنگ کنگ در آوریل ۱۹۹۷ در هر ماه درآمد دارند و مالک دارایی در داخل کشور نیستند و سرمایه خالص آنها زیر ۱/۲ میلیون دلار هنگ کنگ است به عنوان طبقه میانی شناخته می‌شوند.

۹. ارقام از سایت انجمن مسکن هنگ کنگ در اکتبر سال ۲۰۰۰ میلادی نقل شده است.

(<http://www.hkhs.com>)

۱۰. در سال ۱۹۵۴ هزینه کمک‌های پانزده روزه اورژانس در قالب ارایه غذا به قربانیان آتش‌سوزی معادل هزینه مورد نیاز برای احداث ساختمان‌های اسکان مجدد جهت سکونت بیش از دو هزار نفر بود. (به Annual Department Report by the Commissioner of

۱۱۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

Resettlement for the Financial Year 1954-1955, Government Printer: HongKong

کنید).

۱۱. به نقل از یکی از مقامات رسمی بازنشسته که "از نظر تنوری Tuen Mun شهر جدیدی بود که به دنبال توسعه بر اساس برنامه‌ریزی جامع بود اما در عمل هیچ چیز این شهر هنگامی که ساکنین برای سکونت به آن جا رفتند آماده نبود. دولت از صنایع انتظار داشت تا کارخانجاتی را در اطراف شهر ایجاد کنند تا فرصت‌های شغلی را برای ساکنین این شهر فراهم نماید. آنچه که در عمل رخ داد بسیاری از قطعات زمین داخل شهر توسط سوداگران خریداری شد. فرصت‌های شغلی نیز بسیار محدود بودند. اکثر مردان برای کار به مراکز شهری سفر می‌کردند و شهر Tuen Mun برای ارتباط با دیگر مناطق شهری تنها بر بزرگراه Tuen Mun تکیه کرده بود. بسیاری از ساکنین مجبور بودند در حالی که همسرانشان در منزل تنها بودند از ساعت ۴ یا ۵ صبح از خواب بیدار شوند و تا ساعت ۱۰ شب به منزل برنگردد. هنوز در شهر یک مرکز خرید راه‌اندازی نشده بود و کلینیک‌ها، مهدکودک‌ها و مراکز بهداشتی هنوز شروع به کار نکرده بودند، مردم احساس می‌کردند که هیچ کس به آنها کمکی نخواهد کرد." (Leung 1999:176-7 را ملاحظه کنید).

۱۲. اطلاعات ارائه شده توسط سازمان مسکن هنگ کنگ به نویسنده در تاریخ ۱۰ اکتبر ۲۰۰۰ میلادی.

۱۳. ارقام مربوط به تعداد تخفیف (premium) پرداخت شده اولیه میان مالکان واحدهای طرح مالکیت سازمان مسکن و طرح مشارکت بخش خصوصی و تعداد نقل و انتقالات در بازار ثانویه طرح مالکیت سازمان مسکن/PSP که توسط سازمان مسکن هنگ کنگ در ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۰ برای نویسنده فراهم شده‌اند.

۱۴. اطلاعات فراهم شده برای نویسنده توسط سازمان مسکن هنگ کنگ در تاریخ ۱۶ جولای ۲۰۰۰.

۱۵. سایت انجمن مسکن هنگ کنگ (<http://www.hkhs.com>) که در تاریخ ژوئن ۲۰۰۰

به آن مراجعه شده است.

۱۶. سایت انجمن مسکن هنگ کنگ (<http://www.hkhs.com>) که در تاریخ اکتبر ۲۰۰۰ به آن مراجعه شده است.

۱۷. بنا بوده است خریدارانی که ۱۲ درصد را پرداخته‌اند (در طول ۵ سال اول از آغاز طرح) ۳۰ درصد از ارزش بازار خانه‌های طرح خرید ملک استیجاری را بپردازند. پس از ۵ سال، اگر مالکان واحدهای این طرح واحد خود را در بازار آزاد بفروشند، آنها بایستی ۷۰ درصد قیمت فروش را به سازمان مسکن بپردازند.

۱۸. درآمد ناشی از نقل و انتقال زمین و دارایی معادل ۲۱ درصد از کل درآمدهای دولت طی ده سال گذشته است که قسمت اعظم آن از مرغوبیت زمین به دست می‌آید. Hang Seng Economic Monthly, Hong Kong: Hang Seng Sank Limited, May 1998.

۱۹. این تخمین توسط حزب لیبرال در ژوئن ۲۰۰۰ میلادی پیش از فراخوان از «کسانی که ارزش وثیقه آن‌ها از وام دریافتی کمتر شده» برای شرکت در تظاهرات انجام شده است. ژورنال اقتصادی هنگ کنگ ۱۹ ژوئن ۲۰۰۰ را مشاهده کنید.

۲۰. اطلاعات فراهم شده برای نویسنده توسط سازمان مسکن هنگ کنگ در ۱۶ ژوئن ۲۰۰۰ میلادی.

۲۲. دپارتمان رتبه‌بندی و ارزش‌یابی دولت هنگ کنگ (سال‌های گوناگون ۱۹۸۳-۹۹)

Hong Kong Property Review government Printer: Hong Kong

۲۲. گزارش خبری در مورد مصاحبه با رئیس اجرایی منطقه مدیریتی ویژه هنگ کنگ،

. Wen Hui Pao Daily News, 30 June 2000

منابع

- Blundell, C. (1996) Housing: Getting the Priorities Right, in Mole, D. (ed.) managing the New Hong Kong Economy; Hong Kong: Oxford University press, pp. 108-26.
Cheung, J. (2000) Fresh Action Unneeded, South China morning Post, 27 June.

Forrest, R. and Murie, A. (1995) From Privatisation to Commodification: Tenure conversion and New Zones of Transition in the City, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19 (3) 407-22.

Hang Seng and Sank Limited (1998) Hang Seng Economic monthly. May.

Hong Kong Government (2000) Hong Kong in Figures 2000 Edition, Census and Statistics Department: Hong Kong:

Hong Kong Authority (1983) Hong Kong Housing Authority: Annual Report 1982/83, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (1990) Housing in Figures 1999 Edition, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (1996) Hong Kong Housing Authority: Annual Report 1995/96, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (1997) Housing Authority Performance Indicators, Survey & Housing Statistics Section, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (1999) Housing Authority Performance Indicators, March 1999 Edition, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (2000a) Press Release, 16 March, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Hong Kong Housing Authority (2000b) Press Release, 13 April, سازمان مسکن هنگ کنگ, Hong Kong.

Lau, K. Y. (1994) Public Housing, in McMillen, D. H. and Man, S. W. (eds) *The Other Hong Kong Report 1994*, The Chinese University Press: Hong Kong.

Lau, K. Y. (1996) The Implications for the Inadequate Supply and Inequitable Public Sector Housing Allocation Policy, in Kam, P. K., Chui, W. T., Lui, T. L., IP, C. P. and Hong Kong People's Council on Public Housing Policy (eds) *Commentary on the Housing Policies of Hong Kong*, Joint publishing Company: Hong Kong.

Lau, K. Y. (1997) Safeguarding the National Allocation of Public Housing Resources in Hong Kong a Social Policy Discussion, *Asia Pacific Journal of Social Work*, 7 (2) 97-129.

Lau, K. Y. and Suen, S. K. (1989) Redevelopment of Public Housing Estates in KwaiTsing District, Hong Kong: a Study Report, KwaiTsing District Board: Hong Kong.

Leung, M. Y. (1999) From Shelter to Home: 45 years of Public Housing Development in Hong Kong, Hong Kong Housing Authority : Hong Kong.

Lui, T. L. (1995) Coping Strategies in a Booming Market: Family Wealth and Housing in Hong Kong, in Forrest, R and Murie, A. (eds) *Housing and Family Wealth Comparative International Perspectives*, Routledge: London.

McLaughlin, E. (1993) Hong Kong: Residual Welfare Regime, in Cochrane, A. and Clarke, J. (eds) *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Sage: London.

MDR (2000) Survey of Housing Aspirations of Households: Final Report, Prepared for Planning Department : Hong Kong.

Miller. T. (1997) Becoming Stakeholders of Hong Kong: Home Ownership, Speech By the Director of Housing at the monthly Luncheon meeting of the Hong Kong Institute of Real Estate Administration, 19 February.

Miller. T. (2000) Public Housing in Hong Kong : 45 Years of Achievement-Challenges to Come, paper Presented at international Housing Conference: Housing in the New Millennium, Housing & Development Board: Republic of Singapore.

Wu, M. M-h (1983) private Sector Participation in the Development of Home Ownership Schemes in Hong Kong, Unpublished M. Soc. Sc. Dissertation, University of Hong Kong: Hong Kong.

۵ - تایوان^۱

۵-۱- مقدمه

عقیده عمومی بر این است که تایوان طی پنجاه سال گذشته «سیاست‌گذاری مسکن» نداشته و در حقیقت «سیاست مسکن عمومی»^۲ در این کشور اجرا شده است. مالکیت مسکن در کشور تایوان به لحاظ فرهنگی اهمیت زیادی برای مردم دارد. نرخ مالکیت بیش از ۸۰ درصد است و تمرکز اصلی مداخلات دولت بر افراد غیر مالک را می‌توان بر همین اساس توجیه کرد. البته این وضعیت از اوایل دهه ۱۹۸۰ شروع به تغییر کرد؛ قیمت مسکن به سرعت افزایش یافت و خرید خانه برای افراد معمولی به تدریج دشوار شد. به طور معمول گفته می‌شد که خرید مسکن، نیازمند ۳۰ سال کار و پس‌انداز است. به دلیل رشد سریع شهرنشینی و برنامه‌ریزی ضعیف حتی پس از به‌دست آوردن مالکیت مسکن، محیط زیست فیزیکی کیفیت بدی داشت. این شرایط باعث ایجاد انتقادات عمومی و گاهی اوقات اعتراضات سیاسی در این باره شد. برخی از سازمان‌های مدنی مثل سازمان حرکت بی‌خانمان‌ها^۳ و سازمان ساخت و ساز برای جامعه^۴ تلاش کردند دولت را تحت فشار بگذارند. بنابراین تاریخچه سیاست‌گذاری مسکن در تایوان شامل چند دهه مداخله در امر مسکن گروه‌های اقلیتی از کشور بوده که در

۱. نویسنده: Hsia-hung Nancy Chen

2. Public Housing policy

3. Homeless Movement Organization

4. Community Construction Organization

سال‌های اخیر کوشیده است روش جامع‌تری را در پیش گیرد.

۵-۲- توسعه سیاست‌گذاری مسکن

در سال‌های نخست پس از ۱۹۴۹ - وقتی حزب KMT در تایوان روی کار آمد - مداخله دولت در امر مسکن نسبتاً محدود بود. این در حالی بود که مهاجرت سربازان و پناهجویان چینی مشکلات عمده‌ای در زمینه مسکن ایجاد کرده بود. اکثر این مهاجران به شهرهای بزرگ‌تر به ویژه تایپه آمده و در اتاق‌های بسیار کوچک یا پرجمعیت ساکن می‌شدند. از آن جایی که رهبر این حزب و همراهان او اعتقاد داشتند که مهاجران چینی باید به کشور خود برگردند، بنابر این شرایط زندگی شان هر چقدر هم بد باشد، چون موقتی است پس قابل تحمل خواهد بود.

در این زمان تایوان یک جامعه کشاورزی بود که اغلب خانه‌ها توسط خود مالکان ساخته می‌شد. در سال ۱۹۵۳ توفان شدیدی موجب بی‌خانمان شدن عده زیادی از مردم شد و دولت مجبور شد اقداماتی در خصوص زاغه‌نشینان انجام دهد. حتی در این وضعیت هم روش ساخت توسط خود مالکان ادامه یافت و دولت طی دو دهه تلاش محدودی در این زمینه داشت که منحصر به تصویب قوانین و تأسیس سازمان‌های ویژه مسکن شد. علاوه بر قانون وام مسکن عمومی^۱ مصوب ۱۹۷۵ و قانون مدیریت ساخت مسکن عمومی مصوب ۱۹۶۱، چند سازمان مسکن نیز تأسیس شد. این سازمان‌ها در سطح دولت مرکزی شامل «گروه ساخت مسکن شهری»^۲ (که بعداً به کمیته ساخت مسکن عمومی تغییر نام داد)، کمیته توسعه شهر و مسکن^۳ و کمیته تخصصی ساخت مسکن عمومی^۴ و در سطح دولت‌های منطقه‌ای و استانی، کمیته ساخت مسکن عمومی^۵ بود.

مشارکت گسترده دولت در بخش مسکن با تدوین طرح ۱۰ ساله ساخت مسکن دولتی بین

1. Public Housing Loan Act

2. The Urban Housing Construction Team

3. Urban and Housing Development Committee

4. Public Housing Construction Ad Hoc Committee

5. Public Housing Construction Committee

سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۵ اتفاق افتاد که همزمان با طرح‌های ۶ و ۵ و ۴ ساله توسعه اقتصادی در این کشور بود. در اواسط دهه ۱۹۸۰ توسعه اقتصادی در این کشور شتاب گرفت. گسترش بخش‌های تولیدی نسبت به دهه ۱۹۶۰ موجب کاهش اشتغال در بخش کشاورزی و افزایش تراکم جمعیت در مناطق شهری شد. بدین ترتیب کمبود مسکن نمود بیشتری پیدا کرد. دولت امیدوار بود که با مداخله مستقیم و ساخت مسکن بتواند این مشکل را برطرف نماید. با وجود آن که مجتمع‌های زیادی احداث شد، برنامه مصوب نتوانست اهداف اولیه را تأمین کند که عمده‌تأ ناشی از رکود اقتصاد بین‌الملل و مشکلات فنی طراحی، مکان‌یابی و مدیریت بود. در نتیجه دولت ۱۹/۳ میلیارد دلار تایوان زیان داد [۱]. در این شرایط دولت معیارها را اندکی تسهیل کرد تا گروه‌های با درآمد بالاتر هم بتوانند به مسکن عمومی دسترسی یابند اما این کار موجب بروز انتقاداتی در خصوص یکسان بودن شرایط واگذاری مسکن دولتی به افراد با سطوح مختلف درآمدی، شد. در نتیجه سیاست مسکن از مشارکت مستقیم در ساخت به تشویق مشارکت بخش خصوصی و وضع مقررات مالی تغییر کرد.

سیاست مسکن طی برنامه ۱۰ ساله و پس از آن از لحاظ توجه به نیازهای همه مردم، جامع نبوده است. یعنی این نگرش غالب وجود داشت که باید تأمین نیاز به مسکن اکثریت مردم از طریق بازار و به کمک خود افراد صورت پذیرد. مسکن ملکی نیز به عنوان بهترین نوع مالکیت مسکن برای مردم تایوان شناخته می‌شد. علاوه بر این اقدام‌ها، سیاستی اصولی به صورت تدریجی، کاملاً هدفمند و با توجه به تقاضای گروه‌های مختلف در بخش عمومی اتخاذ شد. پاسخ دولت به مشکلات مسکن، گاهی اوقات از طریق مداخله مستقیم و معمولاً به وسیله اعطای یارانه به گروه‌های نیازمند بوده است. دولت در این زمینه ۹ گروه ویژه نیازمند که باید مورد توجه خاص قرار می‌گرفتند، شناسایی کرد که در ادامه آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

۵-۲-۱- مسکن کارمندان دولت مرکزی

ارقام منتشر شده توسط فرماندار نشان داد که از سال ۱۹۸۷ تا ماه می ۱۹۹۹، کمیسیون مسکن و رفاه، ۸۴۰۷۶ مسکن یارانه‌ای واگذار کرده است که از این میان ۲۲۵۵ واحد برای

نمایندگان دولت مرکزی و ۸۱۸۲۱ واحد باقیمانده نیز برای کارمندان کشوری شامل معلمان مدارس دولتی بوده است.

دو موضوع مهم در خصوص این نوع مسکن وجود دارد. نخست میزان یارانه عمومی تخصیص یافته به این نوع مسکن است. صندوق اعطای این یارانه‌ها در ماه می ۱۹۹۹، مبلغ ۸۳۰،۰۰۰،۱۰۳ دلار تایوان، کسری داشت. به دلیل افزایش تعداد کارمندان انتظار می‌رفت که این کسری در آینده تشدید شود. یکی از راهبردهای پاسخ به این مشکل، تغییر تدریجی از تخصیص مستقیم مسکن به اعطای وام‌های یارانه‌ای بود. از سال ۱۹۹۵ دولت مشارکت مستقیم نداشته و از مجموع مسکن تخصیص یافته به کارمندان دولت، ۷۱۲۳۵ مورد (تقریباً ۸۶ درصد) از وام‌های یارانه‌ای برخوردار بودند. به علاوه، کمیسیون با تشدید شرایط پذیرش متقاضیان تلاش کرده اوضاع را به نفع افرادی تغییر دهد که در زمان درخواست، مالک منزل نبوده‌اند. افراد معلول نیز از اولویت بالاتری برخوردار شدند. قیمت فروش مسکن کارمندان معمولاً ۵ تا ۱۰ درصد ارزان‌تر از قیمت بازار است زیرا هزینه زمین بر اساس ارزیابی کارشناسی و نه قیمت بازار تعیین شده است. چون در اکثر موارد، مسکن کارمندان در زمین‌های عمومی ساخته شده است، در نتیجه این افراد مشمول مالیات بر افزایش ارزش زمین^۱ یا مالیات بر خرید^۲ نمی‌شوند. این شرایط باعث شد کارمندان دولت متهم شوند که در خرید مسکن به صورت غیر عادلانه به نفع آن‌ها عمل می‌شود.

مسئله دوم به سکونت‌های غیر قانونی مربوط است. در پایان سال ۱۹۹۸ معلوم شد که بیش از ۶۰۰۰ واحد مسکونی ویژه کارمندان دولت، توسط افراد غیر دولتی اشغال شده است. دلایل این امر را سوء مدیریت، غفلت از قانون و «ارتباط انسانی» میان چینی‌ها [۳] بر شمرده‌اند. از آن زمان تاکنون، کمیسیون راه‌حل مؤثری برای جلوگیری از این پدیده ارائه نکرده است.

۵-۲-۲- مسکن کارمندان و بازنشستگان لشکری

^۱ land increment tax

^۲ land purchase interest

۱۱۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

مسابقه ساخت مسکن برای کارکنان نظامی در تایوان به زمان استعمار ژاپن بر میگردد. براساس آمار وزارت دفاع در سال ۱۹۸۴، ۶۹۴ مجموعه مسکن نظامی حاوی ۸۳۴۴۰ خانوار وجود داشته است. شهر تایپه حاوی ۱۲۰ مجموعه و ۹،۹۸۷ خانوار بوده است.

وزارت دفاع از سال ۱۹۷۱ لزوم بازسازی برخی از مجموعه‌ها را تأیید نمود ولی برنامه بازسازی تا سال ۱۹۷۸ آغاز نشد. در این سال فرماندار یوان دستورالعمل بازسازی مجموعه‌های کارمندان نظامی را صادر کرد. در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، طرح ده ساله ساخت مسکن عمومی، نیازمند تملک زمین زیادی بود که خصوصاً در مناطق شهری بسیار دشوار بود. دولت چاره را در همکاری با بخش نظامی دید زیرا این بخش نیز به دنبال بازسازی مجموعه‌های قدیمی خود بود. در نتیجه بیش از ۶۰ مجموعه مسکونی کارکنان نظامی مورد بازسازی قرار گرفت و بیش از ۳۰،۰۰۰ خانه ساخته شد.

اگرچه کارکنان بخش نظامی شخصاً از بازسازی مجموعه‌های مسکونی خود استقبال می‌کردند، سایر افراد پرسش‌هایی در این زمینه داشتند. این نگرانی‌ها در خصوص موارد زیر بود:

- آیا استفاده از زمین‌ها برای اهداف فوق قانونی است؟
- آیا تخصیص یارانه به کارکنان نظامی، عادلانه است؟
- آیا استفاده از بهترین مناطق شهری برای نوسازی مسکن کارکنان نظامی قانونی است؟

در پاسخ به این انتقادات، برنامه بازسازی به ویژه پس از بحران اقتصادی در اواسط ۱۹۸۰، به تدریج کند شد. این شرایط با تغییر وضعیت سیاسی داخلی و به‌ویژه تقویت حزب مخالف (حزب پیشروی دمکرات - DPP - که انتخابات ریاست جمهوری را در مارس ۲۰۰۰ برنده شد) باعث توقف بیشتر اجرای این پروژه شد.

۵-۲-۳- مسکن برای بازماندگان سالمند جنگ

در تایوان ۵۵۶ هزار بازمانده سالمند جنگ وجود دارد. کمیسیون بازماندگان جنگ، ۱۷۱

هزار نفر از این افراد را به دو روش سرپناه داده است: مساعدت دولتی و حمایت فردی [۴]. مسکن‌های دولتی ۱۲۴ هزار نفر را در خود جای داده است. فرد بازنشسته برای اسکان در این خانه‌ها باید حداقل ۶۱ سال سن، بیکار، بدون درآمد ثابت بوده و درآمد خانواده‌اش در سال ۱۹۹۹ کمتر از ۱۲،۴۴۴ دلار هنگ‌کنگ باشد. طرح مسکن خود حامی^۱ فقط در سال ۱۹۹۰ و در چهار مجموعه عرضه شد. در این طرح دولت با تخصیص یارانه، هزینه‌های فرد بازنشسته را پایین نگه می‌دارد. بنابراین هزینه پیش پرداخت معادل ۱۵،۰۰۰ و بازپرداخت ماهانه معادل ۳،۶۰۰ دلار به اضافه ۳،۴۳۰ دلار هزینه خدمات می‌باشد. برای بهره‌مندی از مسکن حمایت فردی لازم است که کارمند ارتش که دارای حقوق بازنشستگی است، مجرد باشد - در صورت تأهل باید بیش از ۶۵ سال و همسرش بیش از ۶۰ سال باشد - و همچنین نباید فرد دیگری برای سرپرستی و حمایت داشته باشد. به عنوان مثال نباید هرگز متأهل بوده و یا می‌بایست بیوه یا مطلقه بوده و فرزند نداشته باشد.

از آنجا که میانگین سن افراد ساکن در این منازل به ۷۹ سال رسیده و تعدادی از این افراد به چین بازگشته یا به دیدار خویشاوندان خود رفته‌اند (پس از لغو قانون نظامی در ۱۹۸۷)، حزب پیشروی دموکرات لزوم استمرار تخصیص مسکن به این افراد را به چالش کشید. از سوی دیگر تایوان به عنوان یک جامعه مسن و در حال پیر شدن شناخته می‌شود [۵] که لزوم توجه به برخی مسائل جدید را می‌طلبد. کمیسیون مربوطه علاوه بر بهبود سطح مراقبت در منزل، ممکن است مراکزی برای سالمندان معلول یا مراکز مراقبتی برای سالمندان تأسیس نماید.

۵-۲-۴- مسکن عمومی

دولت تایوان از سال ۱۹۵۵ طرح‌های تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد را در دستور کار خود داشته است. به طور کلی می‌توان چهار مرحله یا دوره مشاهده کرد که تمرکز برنامه‌های دولت متفاوت از سایر مراحل بوده است.

1. Self Supported

۱۲۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

(۱) ۷۵-۱۹۵۵: اعطای وام به افراد برای این که شخصاً خانه بسازند.

(۲) ۸۱-۱۹۷۶: احداث کردن مسکن عمومی توسط دولت

(۳) ۸۹-۱۹۸۲: علاوه بر انواع طرح‌های وام و ساخت دولتی، ارایه محرک‌هایی برای

فعالیت بخش خصوصی در ساخت مسکن توسط دولت

(۴) پس از ۱۹۸۹: طرح‌های وام‌دهی گسترش یافت تا افراد بتوانند خانه خریداری کنند.

در مجموع از سال ۱۹۵۵ تا ۱۹۹۹، ۴۶۴،۸۳۲ واحد ساخته شده است. از این میان، ۱۶۵،۸۵۸ واحد حاصل ساخت مستقیم دولتی، ۱۶۷،۲۷۸ واحد ناشی از وام‌های پرداختی به افراد برای ساخت خانه، ۳۵،۰۳۱ واحد مربوط به مشارکت بخش خصوصی در ساخت مسکن دولتی و مابقی ۹۶،۶۶۵ واحد حاصل وام‌هایی است که برای خرید خانه به افراد داده شده است (جدول ۵-۱). اگر چه دولت پس از دهه ۱۹۸۰ نیز ساخت خانه را ادامه داد، طرح‌های تشویقی و وام‌های یارانه‌ای اهمیت بیشتری پیدا کردند. به عبارت دیگر، دولت برای رفع مشکل مسکن گروه‌های کم‌درآمد و گروه‌های با درآمد متوسط، به سمت استفاده ابزارهای پولی و مالی گرایش پیدا کرد. این مطلب را می‌توان در طرح ۶ ساله مسکن برای سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱ مشاهده نمود که دولت برای تأمین ۲۴۱،۳۴۰ واحد مسکونی دولتی برنامه‌ریزی کرده است. از این تعداد، ۴۵،۷۴۰ واحد مستقیماً توسط دولت، ۸،۹۰۰ واحد به وسیله بخش خصوصی در حوزه مسکن عمومی ساخته خواهد شد و اکثریت آن (۱۱۴،۹۰۰ واحد) از طریق وام‌های یارانه‌ای در بازار خریداری می‌شوند (جدول ۵-۲)

جدول (۵-۱): ساخت خانه‌های عمومی، بر حسب تعداد خانوار

دوره	ساخت دولتی	وام‌های ساخت مسکن به افراد	ساخت توسط سرمایه-گذاری بخش خصوصی	وام‌های خرید مسکن	مجموع
۷۵-۱۹۵۵	-	۱۲۴،۹۴۲	-	-	۱۲۴،۹۴۲
۸۱-۱۹۷۶	۶۷،۵۶۲	۳،۶۷۰	-	-	۷۱،۲۳۵
۸۵-۱۹۸۲	۲۶،۴۶۶	۱۸،۰۱۲	-	-	۴۴،۴۷۸
۸۹-۱۹۸۶	۲،۵۹۶	۷،۴۶۰	۴۳۲	-	۱۰،۶۶۸
۹۱-۱۹۹۰	۱۷،۴۳۷	۴،۳۳۰	۷۲۱۶	۲۶۳۸	۳۱،۶۲۱

۱۸۱۸۸۸	۹۴۰۲۷	۲۷۳۸۳	۸۰۶۸۴	۵۱۰۷۹۴	۱۹۹۲-۹۹
۴۶۴۸۳۲	۹۶۶۶۵	۳۵۰۳۱	۱۶۷۰۲۷۸	۱۶۵۸۵۸	مجموع

منبع: وزارت امور داخلی (۱۹۹۶)

زمین و سرمایه مهم‌ترین عوامل در ساخت مسکن عمومی در تایوان هستند. دولت به کمک طرح‌های ۶ ساله می‌کوشد این دو عامل را فراهم می‌کند. تأمین زمین به روش‌های گوناگون شامل خرید، بازسازی مراکز مسکونی نظامی، توسعه شهرک‌ها یا محلات جدید، تملک اراضی شهری و نوسازی شهری و... انجام می‌شود. منبع اصلی زمین برای طرح ۶ ساله مسکن از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱، بازسازی ۴۵ مجموعه مسکونی نظامی و خرید زمین بوده است.

سرمایه نیز از چند منبع تأمین می‌شود. طبق آمار دفتر مدیریت ساخت و برنامه‌ریزی (وزارت کشور ۱۹۹۶) در حال حاضر حدود سه پنجم سرمایه از وام‌های بانکی، یک پنجم از بودجه مسکن ایالتی یا شهری - که عمدتاً از «مالیات بر افزایش ارزش زمین»^۱ به دست می‌آید -

جدول (۵-۲): طرح مسکن عمومی، تعداد خانوارهای متقاضی بر حسب نوع تأمین مسکن

مجموع	وام خرید مسکن	ساخت با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	وام ساخت به افراد	ساخت دولت	
۵۷۱۳۰	۳۰۰۰۰	۱۷۱۰۰	۱۹۰۰	۸۱۳۰	۱۹۹۶
۵۳۵۸۰	۳۰۰۰۰	۱۲۳۰۰	۱۶۰۰	۹۹۵۰	۱۹۹۷
۳۷۱۰۰	۱۵۸۰۰	۱۲۱۰۰	۱۵۰۰	۷۷۰۰	۱۹۹۸
۳۷۲۴۰	۱۵۵۰۰	۱۲۱۰۰	۱۵۰۰	۸۱۴۰	
۲۹۲۳۰	۱۱۸۰۰	۹۱۰۰	۱۲۰۰	۷۱۳۰	۲۰۰۰
۲۶۷۹۰	۱۱۸۰۰	۹۱۰۰	۱۲۰۰	۴۶۹۰	۲۰۰۱
۱۸۱۷۰۰	۸۰۳۰۰	۶۴۰۰۰	۷۴۰۰	۳۰۰۰۰	ایالت تایوان
۳۳۹۳۰	۲۴۴۰۰	۸۰۰	۰	۸۷۳۰	شهر تایوان
۲۴۲۱۰	۱۰۲۰۰	۷۰۰۰	۰	۷۰۱۰	شهر کائوئیونگ
۱۵۰۰	۰	۰	۱۵۰۰	۰	ایالت فوکی
۲۴۱۳۴۰	۱۱۴۹۰۰	۷۱۸۰۰	۸۹۰۰	۴۵۷۴۰	مجموع

منبع: وزارت امور داخلی (۱۹۹۶)

۱۲۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

و یک‌دهم از بودجهٔ مرکزی مسکن - که از تخصیص بودجهٔ سالانه تخصیص می‌یابد - تامین می‌شود. مابقی نیاز به سرمایه از طریق تخصیص وام تأمین می‌شود که شرایط آن در جدول ۵-۳ نشان داده شده است. به طور کلی بازپرداخت وام‌ها طی دورهٔ ۳۰ ساله بوده و بهرهٔ مبلغی که از بودجه مسکن دولتی پرداخت شده، کمتر از بهرهٔ بازار می‌باشد. اکثر وام‌ها تا ۸۵ درصد از هزینهٔ مسکن را شامل شده و مجموع میزان وام‌های تخصیص یافته جهت خرید مسکن از بازار، به گونه‌ای محدود می‌شود که از بودجهٔ سالانهٔ دولت تجاوز نکند. دسترسی به انواع مسکن و وام براساس مقررات استحقاق و با هدف تأمین نیاز گروه‌های هدف صورت می‌گیرد. شرایط استحقاق متقاضیان برای دریافت مسکن ساخت دولت عبارتند از:

(۱) فرد متقاضی، همسر یا خویشاوندان درجهٔ اول (والدین یا فرزندان) نباید مالک مسکن باشند؛ این افراد باید در یک خانوار ثبت شده باشند.

(۲) متقاضی باید حداقل ۲۰ سال سن داشته و محل سکونتش در منطقهٔ مورد درخواست باشد.

(۳) جزو خانواده‌های کم درآمد باشد. (حداکثر درآمد ماهانه به ازای هر فرد در مناطق مختلف تفاوت داشته ولی در سال ۲۰۰۰ این حداقل درآمدی در تایپه معادل ۱۱,۶۲۵ دلار تایوان است).

(۴) متقاضی، همسر و خویشاوندان درجه اول نباید قبلاً یارانهٔ دولتی برای خرید مسکن دریافت کرده باشند.

معیارهای مربوط به افرادی که بخواهند برای ساخت مسکن شخصی خود وام بگیرند مشابه سازندگان خصوصی است که برای ساخت مسکن به دنبال سیاست‌های تشویقی هستند. شرایط استحقاق دریافت وام برای خرید مسکن در بازار خصوصی مشابه متقاضیان مسکن دولتی می‌باشد، مضاف به این که متقاضی، همسر و خویشاوندان نزدیکش در خانوار مربوطه نباید

قبلاً یارانه مسکن دریافت کرده باشند.

اگر چه اکثریت مردم تایوان به طور کلی اعتقاد دارند که سیاست مسکن دولت از دهه ۱۹۶۰ به بعد موفق بوده و تقاضای مسکن بسیاری از خانواده‌های کم درآمد را برطرف کرده است، برخی نگرانی‌ها نیز وجود داشت. نخست باید به این نکته اشاره شود که اکثر خانه‌های عمومی برای فروش ساخته شده‌اند نه برای اجاره. در واقع هنگامی که دولت املاک را می‌فروشد در مقایسه با شرایط استیجار، مقدار یارانه پرداختی از سوی دولت بیشتر است. از سوی دیگر اجاره‌دهی ملک هزینه‌های اجرایی قابل توجهی شامل هزینه‌های جمع‌آوری اجاره و نیز اجاره‌های معوق دارد.

یک بعد استراتژیک هم در کنار بعد مالی وجود دارد: به عنوان مثال وقتی واحدها فروخته می‌شوند حفظ کنترل زمین دشوار می‌شود. زمین در تایوان منبع کمیابی بوده و عدم کنترل آن ممکن است مشکلاتی برای ساخت و ساز آتی ایجاد کند. با توجه به این عقیده که مسکن استیجاری در هر صورت برای گروه‌های بسیار کم درآمد مناسب‌ترین گزینه است، در سال‌های اخیر بحث‌های زیادی صورت گرفته که دولت باید «خانه را بفروشد ولی زمین را خیر» و شعار «مالکیت مسکن برای همه ساکنان» باید جای خود را به شعار «مسکن مناسب برای همه ساکنان» بدهد. (دولت شهری تایپه ۱۹۹۵، ۱۹۹۷) ساختار جمعیتی و اجتماعی تایوان نیز به سرعت تغییر می‌کند؛ افراد بیشتر به تنهایی زندگی می‌کنند، سالمندان و خانواده‌های تک‌سرپرست ممکن است نیازهای جدیدی برای مسکن دولتی ایجاد کنند که ضروری است در آینده نزدیک به آن توجه شود.

۱۲۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول (۵-۳): شرایط وام‌های مسکن اجتماعی (۱۹۹۹)

انواع مسکن‌های عمومی	میزان وام	نرخ بهره سالانه صندوق مسکن عمومی	نرخ بهره سالانه وام‌های بانکی	مدت بازپرداخت وام‌ها (سال)
ساخت دولتی	۸۵٪ قیمت فروش	۵/۰۷۵	۸/۰۷۵	۳۰
ساخت سرمایه‌گذار بخش خصوصی	۸۵٪ قیمت تخمینی	۵/۰۷۵	۸/۰۷۵	۳۰
وام ساخت به افراد	۸۵٪ هزینه ساخت	۵/۰۷۵	۸/۰۷۵	۳۰
وام خرید مسکن	۱. ارزیابی شده توسط بانک ۲. حداکثر مقدار یارانه‌ای ۲،۲۰۰،۰۰۰ تخصیص داده شده دلار تایوان است	۵/۰۷۵٪ صندوق مسکن عمومی و یارانه‌ها به منظور تعادل بازپرداخت‌ها بهره به بانک‌ها		۳۰

منبع: وزارت امور داخلی (۱۹۹۶)

۵-۲-۵- مسکن کارگران

تلاش‌های دولت برای رفع مشکلات مسکن کارگران [۶] در سال ۱۹۸۰ آغاز شد. افزایش سریع قیمت مسکن در اواخر دهه ۱۹۸۰ توانایی کارگران برای خرید مسکن را تضعیف کرد. وزارت کار مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها برای کمک به کارگران جهت دریافت وام خرید یا تعمیر مسکن ابلاغ کرد. مقرراتی در اوایل دهه ۱۹۹۰ برای تشویق بخش خصوصی به ساخت واحدهای مسکونی مختص کارگران تصویب شد. نرخ بهره، دوره بازپرداخت و سقف وام‌ها مشابه متقاضیان مسکن دولتی بود. در پایان سال ۱۹۹۹، ۱۶۵۹۴۲ خانوار وام دولتی - عمدتاً برای ساخت یا خرید خانه - دریافت کرده بودند (جدول ۵-۴). این سیاست برخی مشکلات را رفع نمود ولی محدودیت‌هایی نیز به همراه داشت زیرا با وجودیکه بیشترین حضور کارگران در مناطق پرتراکم شهری مثل محدوده تایپه بود لکن اکثر مجموعه‌های کارگری در نواحی حاشیه‌ای ساخته شده بودند.

جدول (۴-۵): بودجه پیشنهادی دولت به منظور یارانه ساخت مسکن کارگران (هزار دلار تایوان)

سال	وام ساخت یا خرید مسکن	وام تعمیر مسکن	وام سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساخت خوابگاه و مسکن برای کارگران	انجمن مسکن کارگران (هزار دلار تایوان در پینگ*)
۱۹۸۸	۵۸۱۳۳			
۱۹۸۹	۶۷۹۶۷			
۱۹۹۰	۱۱۸۷۷۲			
۱۹۹۱	۱۸۸۸۶۷			
۱۹۹۲	۳۳۶۰۹۰	۲۰۸۵۰	۱۸۳۵۰	
۱۹۹۳	۶۲۲۰۸۳	۲۰۷۶۰	۱۸۳۱۰	
۱۹۹۴	۵۹۲۰۸۳	۲۰۷۶۰	۱۸۳۱۰	
۱۹۹۵	۹۱۵۱۳۶	۲۰۷۶۰	۱۸۳۱۰	
۱۹۹۶	۱۵۰۴۶۰۵	۲۱۲۶۰	۱۸۳۱۰	۱۴۵۰۰
۱۹۹۷	۲۰۰۸۹۷۰	۹۴۷۷۵	۲۳۷۵۵	۱۱۴۴۳۰
۱۹۹۸	۲۵۶۱۸۹۰	۲۴۹۴۹۰	۱۸۷۵۵	۱۴۴۴۲
۱۹۹۹	۲۵۴۳۳۰۰	۲۷۱۱۱۳	۱۸۷۵۵	۴۸۷۳۰

* هر پینگ معادل ۳/۳ مترمربع است.

۵-۲-۶- مسکن بازسازی شده

واحدهای مسکونی بازسازی شده برای اسکان افرادی طراحی شد که در مناطق غیر قانونی زندگی می کردند که به منظور اهداف دولتی تخریب شد. حدود ۷ هزار واحد مسکونی از این نوع وجود دارد که اکثر آنها در دوره ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۲ ساخته شده اند؛ البته به دلیل معاملات غیرقانونی، به نظر می رسد حدود ۱۰۰۰ خانوار هنوز به ثبت نرسیده باشند. از آنجا که اکثر خانه ها بیش از ۳۰ سال عمر دارند، نیازمند بازسازی فوری هستند. متأسفانه نبود شفافیت پیرامون مالکیت این منازل، بازسازی آنها را دشوار کرده است.

۵-۲-۷- مسکن افراد کم درآمد

این نوع منازل برای خانواده های کم درآمد طراحی شدند. البته این مساکن در سال های نخست پذیرای برخی مهاجران و قربانیان بلاهای طبیعی نیز بودند. ساکنان این نوع خانه ها فقط

۱۲۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

هزینه نگهداری منازل را به عنوان اجاره دولت می‌پردازند. به عنوان مثال مجموعه‌های مسکونی مذکور در شهر تایپه بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۹ ساخته شدند. در این شهر ۵ مجموعه شامل ۲۰۴۸ خانوار و ۶،۳۹۰ نفر وجود داشت (دولت شهری تایپه ۱۹۹۶).

در خصوص مسکن افراد کم‌درآمد باید به چند نکته اشاره کرد (دولت شهری تایپه ۱۹۹۷). نخست، به دلیل محدودیت تعداد این واحدها، رعایت یکسان‌نگری برای متقاضیان اهمیت دارد. دوم، این مسأله هرگز به طور کامل مشخص نشده است که آیا این نوع مسکن یک راه‌حل موقتی است یا دائمی؟ سوم، این مجموعه‌ها گرفتار نوعی مشکلات اجتماعی ناشی از به وجود آمدن طبقه نازل اجتماعی هستند. در نهایت خراب شدن محیط فیزیکی این مجموعه‌ها موجب کاهش کیفیت زندگی ساکنان آن‌ها شده است. بنابراین روش‌هایی برای رفع این مشکلات تدوین شد که عبارتند از: ادغام مجموعه‌های مسکونی افراد کم‌درآمد در مجموعه‌های مسکن دولتی؛ نوسازی و تبدیل مجموعه‌های خانواده‌های کم‌درآمد موجود به مجموعه‌های جدید و فروش یکی از مجموعه‌ها که موقعیت جغرافیایی بهتری دارد به منظور تأمین مبلغ لازم برای بازسازی سایر مجموعه‌ها.

پیشنهادهای دیگری نیز ارائه شد که بر مبنای آن به جای ساخت این نوع مجموعه‌های مسکونی، یارانه‌های اجاره در اختیار خانواده‌های مذکور قرار گیرد تا پس از آن کشور شاهد به وجود آمدن طبقه نازل اجتماعی نباشد (دولت شهری تایپه ۱۹۹۶).

۵-۲-۸- مسکن کشاورزان

مسکن کشاورزان در تایوان بخشی از «برنامه جامع کشاورزی» ۱۰ ساله - از جولای ۱۹۹۱ تا ژوئن ۲۰۰۱- است. شورای فعالیت‌های کشاورزی، صندوقی تحت عنوان صندوق توسعه کشاورزی برای اعطای وام ساخت یا تعمیر مسکن کشاورزان تأسیس کرده است. تمام کشاورزان و ماهیگیران که بیش از ۲۰ سال سن داشته باشند پس از گذشت ۶ ماه از اقامت آن‌ها در یک منطقه می‌توانند درخواست وام کنند. بازپرداخت وام ۷ ساله و سود آن مشابه مسکن دولتی یعنی ۵/۰۷۵ درصد است. حداکثر سقف وام برای هر خانوار معادل ۶۰۰،۰۰۰

دلار تایوان است. در سال ۱۹۹۸ در مجموع ۵۰۲ کشاورز و ۵۳ ماهیگیر از وام مذکور برای خرید مسکن استفاده کرده‌اند. وام تعمیر نیز توسط شورای کشاورزی ارائه می‌شود که برای دو خانوار حداکثر ۱،۰۰۰،۰۰۰ دلار تایوان است. ۸۰۸ خانوار از این وام استفاده کرده‌اند که ۷۶۹ خانوار کشاورز و ۳۹ خانوار هم ماهیگیر بوده‌اند. در دوره ۲۰۰۰-۱۹۹۹ بودجه وام به گونه‌ای تدوین شد که ۱،۰۰۰ خانوار بتوانند خانه خود را تعمیر کرده یا بسازند و ۵۰۰ خانوار هم وام تعمیر دریافت کردند.

۵-۲-۹- مسکن افراد بومی

توسعه دمکراسی سیاسی در تایوان موجب شد که رفاه ساکنان بومی [۷] در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گیرد. دولت مقرراتی در این خصوص وضع کرده است. وام‌های خرید یا تعمیر خانه؛ وام‌های یارانه‌ای ویژه افراد بومی و وام‌هایی برای مساعدت بخش خصوصی در ساخت مسکن برای افراد بومی در مناطق شهری. غیر از مورد آخر - که دوره‌اش پنج ساله است - تمام این وام‌ها از نظر مدت و مبلغ مشابه وام‌های دولتی هستند. از آنجا که اکثر بومیان به عنوان نیازمندترین گروه در جامعه محسوب می‌شوند، این شرایط وام را می‌توان عادلانه در نظر گرفت.

۵-۳- وضعیت فعلی مسکن

جدیدترین سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۹۹۵ توسط سازمان بودجه، حسابداری و آمار تحت هدایت فرماندار یوان انجام شده است. نتایج این سرشماری نشان داد دخالت‌های دولت به همراه فعالیت‌های بخش خصوصی موجب دستیابی به اهداف دولت در زمینه مسکن و تأمین سرپناه با کیفیت مطلوب برای مردم شده است؛ البته برخی مشکلات نیز در این راستا به وجود آمد.

با وجود برخی تفاوت‌های منطقه‌ای، نرخ مالکیت در کشور تایوان به ۸۰ درصد رسیده بود (جدول ۵-۵). با وجود این نرخ نسبتاً بالای مالکیت، ۱۵-۱۲ درصد از خانه‌ها نیز خالی از سکنه بودند که نشان می‌دهد مشکل مسکن در تایوان صرفاً مربوط به کمیت خانه‌ها نبوده

۱۲۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

و کیفیت و پراکندگی مسکن در سطح کشور نیز دچار مشکل بوده است. به عبارت دیگر سیاست‌های آتی علاوه بر تأمین نیاز ۲۰ درصد از مردم که مسکن ندارند، باید شرایط موجود در این حوزه را ارتقاء دهند.

جدول (۵-۵): مالکیت در سال ۱۹۹۵

درصد	تعداد خانوارها (۱۰۰۰ خانوار)	
۸۰/۷	۴۴۱۸	ملکی
۱۱/۹	۶۵۳	استیجاری
۳/۰	۱۶۴	واگذار شده
۴/۴	۲۳۸	دیگر موارد
۱۰۰	۵۴۷۳	مجموع

منبع: فرماندار (Yuan 1995)

در سال ۱۹۹۵ به طور متوسط هر خانوار حدود ۱۱۴ مترمربع و هر فرد نیز ۲۷ مترمربع فضای مسکونی در اختیار داشته است که به خوبی مشابه اکثر کشورهای غربی و همین‌طور ژاپن، هنگ‌کنگ و سنگاپور است. دوازده درصد از کل واحدهای مسکونی در ساختمان‌ها دارای کاربری چندگانه بودند و مابقی صرفاً مسکونی بودند. یک سوم کل واحدها بین سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۱، ۲۲ درصد از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۵، ۸/۶ درصد پس از پایان دهه ۱۹۸۰ و یک درصد نیز بیش از ۵۰ سال قبل ساخته شده‌اند. با توجه به میانگین عمر مفید واحدهای مسکونی، در آینده نزدیک مسأله نوسازی مسکن اهمیت پیدا می‌کند. اکثر خانوارهای تایوانی در ساختمان‌های کم ارتفاع -تقریباً دو سوم درخانه‌های حیاطدار- و درصد کمتری هم در آپارتمان زندگی می‌کنند (جدول ۵-۷). در مناطق شمالی تعداد ساختمان‌های بلند و آپارتمان‌ها بیشتر از مناطق جنوبی است که در آن خانه‌های حیاطدار و مستقل متداول‌تر هستند. این نکته تفاوت‌های منطقه‌ای در میزان شهری‌شدن را نشان می‌دهد.

جدول (۵-۶): مساحت خانه‌های مسکونی اشغال شده توسط خانوار، سال ۱۹۹۵

مساحت (متر مربع)	تعداد خانوارها
------------------	----------------

۶۴۸۴۷۸	۵۹ به پایین
۱۵۲۵۲۶۵	۶۰-۸۹
۱۶۵۳۱۸۶	۹۰-۱۱۹
۷۰۰۲۶۳	۱۲۰-۱۴۹
۹۴۵۹۱۷	۱۵۰ و بیشتر

منبع: فرماندار (Yuan 1995)

جدول (۵-۷): انواع خانه‌های مسکونی، سال ۱۹۹۵

انواع خانه‌ها	درصد خانوارها
خانه ویلایی (سبک چینی)	۱۲/۹
خانه ویلایی (سبک غربی)	۷/۲
خانه‌های نیمه ویلایی ردیفی یا دیگر موارد	۴۵/۱
آپارتمان ۵ طبقه یا کمتر	۲۶/۱
آپارتمان ۶ تا ۱۲ طبقه	۷/۵
آپارتمان ۱۲ طبقه یا بیشتر	۱/۱

منبع: فرماندار (Yuan 1995)

سرشماری فوق نشان داد که هزینه مسکن چیزی معادل ۱۶ درصد از هزینه‌های خانواده‌ها را تشکیل می‌دهد. البته به دلیل رکود بخش مسکن در سال‌های اخیر، «سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به عنوان درصدی از تشکیل سرمایه ثابت» و «تولید ناخالص داخلی» به ترتیب از ۸/۴۰ درصد و ۱/۷۶ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۶/۸۱ درصد و ۱/۴۳ درصد در سال ۱۹۹۷ و ۵/۶ درصد و ۱/۲۱ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت.

۴-۵- سایر مباحث

در شرایط کنونی مداخله دولت تایوان در سیاست‌گذاری مسکن از نظر وسعت کاهش یافته و عمدتاً در راستای کمک به گروه‌های خاص هدایت شده است. طی نیم قرن گذشته شرایط زندگی مردم تایوان به صورت گسترده‌ای بهبود یافته است. خانه‌های پر ازدحام و در حال تخریب دهه ۱۹۵۰ و دهه ۱۹۶۰ به وسیله خانه‌های نوساز با کیفیت بالاتر و مجهز به تأسیسات مدرن که فضای بیشتری نیز دارند جایگزین شده‌اند و در حال حاضر ۸۰ درصد

۱۳۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

خانوارها مالک هستند. با وجود این، روشن است که در نظام سیاست‌گذاری بخش مسکن نیز، محدودیت‌ها و کاستی‌هایی وجود دارد.

۵-۴-۱- نیازهای مالی در سیاست‌گذاری فعلی مسکن

سیاست‌های پولی و مالی، بارسنگینی به ذخایر مالی دولتی تحمیل می‌کند. همان‌طور که قبلاً گفتیم چهار نوع وام مسکن همراه با یارانه دولتی وجود دارد: وام ساخت و بازسازی مسکن؛ وام خرید مسکن؛ وام تعمیر مسکن؛ و وام مسکن استیجاری. تا فوریه ۱۹۹۹ دولت در خرید یا ساخت ۵۷۵۱۰۳ واحد مسکونی به مردم کمک کرده بود. مجموع این دارایی‌ها به ۳۸۱۹ هزار میلیون دلار تایوان می‌رسید. یارانه سود وام پرداختی توسط دولت نیز از ۵۷ هزار میلیون دلار در سال ۱۹۹۶ به ۶۵ هزار میلیون دلار در سال ۱۹۹۷ و ۹۱ هزار میلیون دلار در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته است. به‌علاوه از آنجا که سیاست‌گذاری دولت در بخش مسکن به سمت خرید مسکن بوده است فشار مالی در سال‌های آتی افزایش خواهد یافت. اگر چه مبلغ هزینه‌ها به عنوان درصدی از GDP یا کل هزینه‌های دولت نسبت به اکثر کشورهای صنعتی زیاد نیست اما در تایوان مقاومت در برابر افزایش این هزینه‌ها وجود دارد (در نتیجه فشار زیادی به درآمد مالیاتی وارد می‌شود). این مسأله نشانگر اولویت سیاسی نسبی برای بخش مسکن است. یکی از نتایج چنین شرایطی این است که نه تنها حفظ هزینه‌ها در مقابل فشارهای وارده از سوی سایر بخش‌ها دشوار می‌شود بلکه اجرای سیاست‌های جدید در بخش مسکن نیز - مانند وام تعمیر مسکن یا یارانه اجاره‌بها - بدون در نظر گرفتن میزان پتانسیل این سیاست‌ها در بهبود شرایط زندگی، غیر ممکن به نظر می‌رسد.

۵-۴-۲- تفکیک مسوولیت

در حال حاضر فعالیت دولت مرکزی در زمینه مسکن توسط بخش‌های مختلفی انجام می‌شود: وزارت کشور، وزارت دفاع، شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، شورای کار، شورای توسعه کشاورزی، شورای حمایت از بومیان و کمیسیون بازنشستگان ارتش. تنوع مورد اشاره و تعدد مسوولیت‌ها در سطوح ایالتی و شهری نیز وجود داشته و هماهنگی بسیار دشوار

می‌شود. نگرانی دیگری هم درخصوص یارانه دریافتی توسط گروه‌های مختلف وجود دارد، برای مثال شرایط دریافت مسکن عمومی و وام‌های مسکن کارمندان نسبت به سایر طرح‌های پیشنهادی دیگر ساده‌تر است. عواقب منفی شرایط سازمانی موجود، از سوی نهادهای رسمی نیز مورد توجه قرار گرفته است. فرماندار یوان در پیشنهاد سال ۱۹۹۹، برای تقویت اقتصادی تأکید می‌کند که باید یک سازمان تأسیس شده و مسوولیت مشکلات مسکن را به عهده بگیرد [۸].

۵-۴-۳- عملکرد بازار مسکن

صرفنظر از میزان کارآمدی و عدالت در سیاست‌گذاری مسکن توسط دولت و اجرای آن، فقط ۵ درصد از کل موجودی مسکن در اختیار دولت بوده و ۹۵ درصد باقیمانده مربوط به فعالیت بخش خصوصی است. بنابراین لازم است که بخش خصوصی هم منطبق با اهداف اجتماعی حرکت کند و به این منظور دولت باید مقرراتی برای این بازار تدوین کند و بر آن نظارت داشته باشد. می‌توان ملاحظه کرد که مداخله دولت به ویژه طی چند سال گذشته بیشتر شده است.

جدای از قوانین عمومی - برای مثال درباره توسعه زمین و معاملات املاک - دخالت‌های دولت در نیمه دوم قرن بیستم در بازار خصوصی محدود بوده است. در مواقع بحران گاهی اوقات معیارهای خاصی لحاظ شده است. پس از بحران نفت اول، دولت در ژوئن ۱۹۷۳ و ژانویه ۱۹۷۴ قیمت مصالح ساختمانی را ثابت و ساخت بیش از پنج طبقه را ممنوع کرد. بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۸۱ - بحران نفتی دوم - دولت اقدام به بررسی جریان نقدینگی کسانی کرد که اقدام به خرید مسکن می‌کردند و مقرراتی برای استفاده از زمین‌های خالی تدوین و مالیات برافزایش ارزش زمین^۱ را وضع کرد. دولت در ۲۸ فوریه ۱۹۸۹ و ۱۰ ژوئن ۱۹۹۲ معیارهای کنترل اعتبار برای وام‌های خرید مسکن را تعیین کرد.

هدف برخی از این مقررات، محدود کردن فعالیت‌های سوداگرانه در زمین و مسکن بود.

۱۳۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

البته اقدامات دولت با انتقادات قابل توجهی مواجه شد. بخش خصوصی در مقابل این اقدامات به دلیل به خطر افتادن منافع مقاومت می‌کرد زیرا امکان سود بردن از شرایط بازار محدود شده بود. از سوی دیگر - به ویژه میان سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۹۱ - وقتی قیمت مسکن به شدت در حال افزایش بود، سازمان‌های مدنی بیشترین فعالیت را داشتند. بنابراین «ائتلاف بی‌خانمان‌ها» در ژوئن ۱۹۸۹ تظاهرات گسترده‌ای علیه دولت و صنعت ساختمان سامان دادند.[۹].

از اواسط دهه ۱۹۸۰ با کاهش سطح برنامه‌های مسکن دولت، صنعت ساختمان به مراتب کمتر از ظرفیت خود فعالیت کرده است. با توجه به این که این صنعت ارتباط قوی با دیگر بخش‌های اقتصادی دارد، ادامه رکود این بخش به دیگر بخش‌ها هم سرایت می‌کرد. صنعت بانکداری نیز تحت تأثیر قرار گرفته بود. فرماندار یوان در ۱۹۹۸ دستورالعمل «احیای استراتژی‌های سرمایه‌گذاری در صنعت ساختمان» را ابلاغ کرد. او امید داشت که با نزدیک کردن عرضه و تقاضای مسکن و افزایش خرید مسکن، خروجی این صنعت را بالا ببرد. برای دستیابی به این اهداف، بانک مرکزی ۱،۵۰۰ میلیارد دلار تایوان در اختیار بانک‌ها قرار داد تا وام کم‌بهره برای خرید مسکن به‌سادگی به مردم پرداخت شود. سقف وام مسکن عمومی تا ۲،۲۰۰،۰۰۰ دلار تایوان بالا رفته و نرخ بهره نیز تا ۵/۰۷۵ درصد کاهش یافت. برای اجرای این استراتژی، دولت مجبور بود طی ۲۰ سال آینده بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار تایوان یارانه سود بپردازد. از سوی دیگر احیای صنعت ساختمان توانست ۳۰۰ میلیارد دلار تایوان درآمد مالیاتی برای دولت همراه داشته و تحول اقتصادی نیز ایجاد کند.

این تحول سیاستی مورد انتقاد برخی قرار گرفت. یک دیدگاه این بود که مشکلات مسکن ناشی از کمبود عرضه و نبود توازن قیمت‌ها نبوده بلکه ناشی از عرضه بیش از نیاز است. طبق این دیدگاه، استراتژی مذکور روش دیگری برای توجیه پشتیبانی دولت از صنعت ساختمان بود. از سوی دیگر ساکنان کلان‌شهرها می‌دانستند که حتی با وجود یارانه‌های دولتی نمی‌توانند پول کافی برای پیش‌پرداخت فراهم کنند. یک راه حل برای این مشکل، مسکن استیجاری بود که حتی در پایتخت هم فقط ۲۰ درصد موجودی مسکن را تشکیل داده و

عمدتاً در اختیار گروه‌های کم‌درآمد بود.

بحران مالی آسیا در سال‌های پایانی قرن بیستم بر اقتصاد تایوان هم اثرات منفی گذاشت. در جولای ۱۹۹۸ دولت مجموعه‌ای از تغییرات ساختاری و سیستماتیک را با هدف تقویت اقتصاد آغاز کرد. سیاست مدیریت زمین و مسکن یکی از این برنامه‌ها بود. به‌علاوه در فوریه ۱۹۹۹ که فرماندار یوان «برنامه تقویت اقتصاد» را ابلاغ کرد، برای اولین بار به طور رسمی مشکلات سیستم مدیریت زمین بیان شد. همچنین دولت برای نخستین بار اعتراف کرد که عرضه بیش از اندازه مسکن عمده‌تأ ناشی از فقدان طرح جامع کاربری زمین و سیستم ناکارآمد مالیات بر زمین بوده است.

طبق این تحلیل، دولت باید مبانی سیاست‌گذاری مسکن خود را اصلاح نماید. این کار شامل تدوین ابزارهای بهبودیافته در برنامه‌ریزی و مدیریت استفاده از زمین و سیستم مناسب مالیات بر زمین است. به مسکن استیجاری نیز باید اهمیت بیشتری داده شود. گام‌های بیشتر در نوامبر ۱۹۹۹ برداشته شد که دولت تصمیم گرفت سیستم مالیات بر درآمد را برای جبران کسری اجاره بازنگری کرده، سرشماری دوره‌ای مسکن را انجام دهد و روش‌های ارزیابی تغییر کاربری زمین را تغییر دهد. در نتیجه این اقدامات به نظر می‌رسد دولت اکنون توانایی حل مشکل مسکن و زمین را افزایش داده است.

۵-۵- نکات پایانی

می‌توان گفت در تایوان مشکلات مسکن جزو اولویت‌های اصلی دولت نبوده است. علی‌رغم اینکه چندین برنامه مسکن از سوی دولت به اجرا درآمده است، به نظر می‌رسد فشار تقاضای گروه‌های مختلف و نیز برخی وقایع خاص در مراحل توسعه تایوان موجب تدوین این برنامه‌ها شده است. به‌طور کلی سیاست مسکن فاقد ملاحظات جامع و سیستماتیک بوده است. شاید طرح‌های شش ساله و چهارساله مسکن طی سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۵ را بتوان تنها نمونه‌های اولویت یافتن مسکن در سیاست دولت دانست اما در اوایل دهه ۱۹۸۰، مشارکت مستقیم و گسترده دولت در ساخت مسکن به واسطه رکود اقتصاد جهانی متوقف شد. از آن به

۱۳۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

بعد سیاست مسکن عمومی به سوی روش‌های پولی و مالی تغییر کرد.

به هر حال، بحران مالی آسیا، دیدگاه و ارزیابی جدیدی از قوت و ضعف سیستم مسکن را آشکار کرد و روی هم رفته سیاست جامع‌تری را به وجود آورد که دولت - علاوه بر توجه بیشتر به ۲۰ درصد مردمی که مالک خانه نیستند - لزوم بهبود عملکرد کلی این بازار را تشخیص داد. اولویت‌های جدید شامل نقش مهم‌تر برای مسکن استیجاری، نوسازی شهری و اصلاح مالیات بر زمین بود.

یادداشت‌ها

۱. مطابق ۲۵ مارس سال ۲۰۰۰ میلادی هر دلار آمریکا معادل ۳۰/۷۱ دلار تایوان است.
۲. کابینه
۳. این بدان مفهوم است که جامعه چین بر اساس ایده Quaoxi عمل می‌کند که مفهوم آن، این است که اگر مسوول کاری را بشناسید، کار شما راحت‌تر جلو خواهد رفت هرچند که در برخی موارد از روش‌های غیر قانونی نیز استفاده شود. این امر نشان می‌دهد که در جامعه چین، بر اساس روابط عمل می‌شود و نه ضوابط.
۴. در حال حاضر ۱۴ مجموعه دولتی و ۴ مجموعه شخصی برای بازنشستگان نظامی وجود دارد، به Executive Yuan (شاخه اجرایی دولت) مراجعه کنید (۱۹۹۹a).
۵. تا سال ۱۹۹۸ افراد بالای ۶۵ سال معادل ۸/۳ درصد از کل جمعیت تایوان را تشکیل می‌دادند، که این امر منجر به آوردن فشار به دولت برای ایجاد طرح اعطای حقوق بازنشستگی به این افراد و توجه بیشتر به شرایط زندگی افراد مسن جامعه شد.
۶. مطابق با قانون استاندارد کار که در آگوست ۱۹۸۴ انتشار یافت و متعاقب آن ۹ بار مورد بازنگری قرار گرفت، در حال حاضر، مجموعاً ۲۰ گونه مختلف از کارگران - از کارگران معدن تا کارگران رسانه‌ها - وجود دارند که می‌توانند از تسهیلات دولتی جهت اعطای مسکن بهره‌مند شوند.
۷. این افراد در حال حاضر قریب به ۲ درصد از کل جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند که از آن‌ها تحت عنوان «مردم کوهستان» یاد می‌شود. این افراد شامل ۹ قبیله اصلی هستند که گفته می‌شود اصالتاً متعلق به مالی هستند. این افراد به تازگی به عنوان مردم بومی منطقه شناخته شده‌اند. این افراد از نظر فرهنگ و زبان نیز از دیگر مردم متفاوت هستند. این افراد برای مدت زمان زیادی مورد توجه قرار نمی‌گرفتند و در حاشیه قرار داشتند.
۸. مدت زمان زیادی Executive Yuan (شاخه اجرایی دولت) برای سازماندهی مجدد کابینه تلاش کرد. هرچند تشکیل یک سازمان مستقل به تصویب رسیده است اما هنوز عنوان

مشخصی برای این سازمان تعیین نشده است. برای اطلاعات دقیق‌تر به Executive Yuan (شاخه اجرایی دولت) مراجعه کنید (۱۹۹۹a).

۹. این تظاهرات شامل حداقل ۱۰۰ هزار نفر بود که تمام شب را در یکی از ثروتمندترین خیابان‌های تایپه به عنوان حرکتی انتقادی خوابیدند تا به دولت و سازندگان مسکن نشان دهند که نسبت به قیمت‌های سرسام‌آور مسکن ناراضی هستند. اقدامات دیگری نیز متعاقب این حرکت رخ داد که معطوف به سازمان‌های تجاری و دولتی بودند و موجب شد تا این حرکت از مقبولیت مردمی برخوردار شود. به هر حال با توجه به تغییراتی که در دیدگاه‌های عمومی جامعه رخ داده است، مخالفت‌هایی از همان جنس که توسط همان سازمان‌ها نیز برپا شده بود، نتوانستند در سال گذشته حرکتی مانند ده سال گذشته را ایجاد کنند.

منابع

Chen, H-h. N. (1995) An Assessment of Taiwanese and American Housing Policies: a Social welfare View, in Cheng, L-g (ed.) Sino- Western Social Welfare Policies and Systems, Institute of Euro-American Studies, Academia Sinica: Taipei.

Chen, H-h.N. (1999) An Appraisal on Programs to Revitalize the Buildings Industry and the Overall Housing Policy Formulation, journal of Health and Welfare, 6 20-3.

Chinese Housing Association (1999) A study of the overall Housing Policy in Taiwan, Research Project sponsored by the construction and planning Administration, Ministry of Interior: Taipei.

Executive Yuan (1978) Guidelines to Experiment on Reconstruction of the Military Servicemen's Sites, Executive Yuan: Taipei.

Executive Yuan (1984) Statistical Data on Military Servicemen's Communities under the Jurisdiction of the Department of Defence, the Department of Defence :Taipei.

Executive Yuan (1995) Report on the 1995 Population and Housing Survey, Taiwan-Fukien Area, ROC, Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics: Taipei.

Executive Yuan (1998) Programs to Revitalize the Building Industry, Taipei.

Executive Yuan (1999a) An Introduction of the Council for Veterans Affairs, Council for veterans Affairs: Taipei.

Executive Yuan (1999b) Strengthening the Economy Program: Revitalizing the Economic Growth, Council For Economic Planning and Development: Taipei.

Executive Yuan (1999c) The Housing and welfare commission: A Overview on Civil Servants Housing, Welfare and Leisure Policies, Bureau of the Central Personnel Administration: Taipei.

Executive Yuan (1999d) Laborers' Housing, Council for Labor Affairs: Taipei.

Li, R-n. (1988) A Study of the Military Servicemen's Communities Renewal and Urban Development in Taiwan, research Conducted by the Chinese Urban Planning Association under the auspices of the Construction and Planning Administration, Ministry of Interior: Taipei.

Ministry of Interior (1996) An Introduction to the Public Housing programs, Construction and planning Administration: Taipei.

Taipei Municipal Government (1996) Assessment Report on Taipei Municipality's Housing Condition, Taipei Municipal Government: Taipei.

Taipei Municipal Government (1996a) Converting low-income Housing Estates into Public Housing Projects, Department of Social Affairs: Taipei.

Taipei Municipal Government (1996b) Position Paper on Taipei's Low-income Families' Housing Estates Renewal project, Department of Social Affairs: Taipei,

Taipei Municipal Government (1997a) Minutes of Taipei Municipality's Housing Condition Assessment Team 1995-1997, Department of Social Affairs: Taipei.

Taipei Municipal Government (1997b) Minutes on Taipei Municipality's Low-Income Housing Estates Renewal Project 1997, Department of Social Affairs: Taipei.

۶- کره^۱

۱-۶- مقدمه

کره از سال ۱۹۶۲ به خوبی طرح توسعه اقتصادی را پیگیری کرده و از یک جامعه کشاورزی به یک کشور صنعتی تبدیل شود. آهنگ توسعه اقتصادی این کشور هرگز قبل از آن تجربه نشده بود. به عنوان مثال کره طی چند دهه، رشد سالانه ۹ درصد را حفظ کرده و در نتیجه سرانه تولید ناخالص ملی از ۸۷ دلار آمریکا در ۱۹۶۲ به ۱۱۳۸۰ دلار آمریکا در ۱۹۹۶ رسید، به عبارت دیگر سرانه تولید ناخالص ملی طی ۳۴ سال تقریباً ۱۳۰ برابر شد. طی همین دوره میانگین امید به زندگی از ۵۲/۴ سال در ۱۹۶۰ به ۷۳/۵ در ۱۹۹۵ رسید. این رشد سریع اقتصادی به واسطه صنعتی شدن بود که با تأسیس صنایع و مهاجرت گسترده نیروی کار از روستاها آغاز شد. اهمیت صنایع تولیدی تا آنجا پیش رفت که نسبت سهم آن در تولید ناخالص ملی، از ۱۷/۷ درصد در ۱۹۶۳ به ۳۲/۱ درصد در ۱۹۹۸ رسید.

صنایع در مراکز شهری یا در نزدیکی آن‌ها متمرکز شده بودند زیرا در این نقاط زیرساخت‌های پایه از توسعه بیشتری برخوردار بودند. این کار توانست آهنگ شهری شدن را تسریع کند. در نتیجه جمعیت شهرنشین از ۳۹/۱ درصد در ۱۹۶۰ به ۸۷/۲ درصد در ۱۹۹۷ افزایش یافت. در حال حاضر بیش از ۴ نفر از هر ۵ نفر کره‌ای در مراکز شهری با جمعیت ۲۰،۰۰۰ نفر و بیشتر زندگی می‌کنند.

۱. نویسنده: Dong _ Sung Lee

شهری شدن مشکلات زیادی از نظر تأمین سیستم‌های فاضلاب و حمل و نقل نامناسب و از بین بردن فقر شهری به همراه داشته است. رشد سریع شهرنشینی موجب کمبود شدید مسکن، ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضای مسکن، تورم قیمت مسکن و فعالیت‌های سوداگرانه شد. همچنین افزایش قیمت مسکن موجب کاهش توانایی خرید مردم شد. از سوی دیگر فعالیت‌های سوداگرانه زمین و مسکن به معنای کسب درآمد برای گروه‌های خاص و بروز مشکلات اجتماعی بود. در این شرایط، اهداف اصلی سیاست‌گذاری مسکن کره شامل کاهش قیمت مسکن، برقراری تعادل میان عرضه و تقاضا و ممانعت از فعالیت‌های سوداگری بود.

در این فصل به تحول سیاست‌گذاری در بخش مسکن کره پرداخته می‌شود. در گام نخست، مسأله شکاف میان عرضه و تقاضا مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گام دوم، سیاست‌گذاری بخش مسکن در سه بخش مطالعه خواهد شد: سیاست‌های عرضه، ابزارهای مقابله با سوداگری زمین و مسکن و مسکن بخش عمومی. گام سوم، تأثیر سیاست جدید صندوق بین‌المللی پول^۱ بر روی مسکن را بیان کرده و نهایتاً تغییر جهت‌گیری سیاست‌گذاری مسکن در سال‌های آتی توضیح داده خواهد شد.

۶-۲- شکاف عرضه و تقاضا

در سال ۱۹۴۵ وقتی کره از استعمار ژاپن آزاد و به کره شمالی و جنوبی تقسیم شد، سرانه تولید ناخالص ملی آن معادل ۵۰ دلار آمریکا بود و یکی از فقیرترین کشورهای دنیا محسوب می‌شد. بخش تولید کمتر از ۲۰ درصد تولید ناخالص ملی را تشکیل داده و ۹۰ درصد جمعیت در مناطق روستایی زندگی می‌کردند. بنابراین کره اساساً یک جامعه روستایی و کشاورزی بود. البته در این شرایط مسأله عجیبی وجود داشت که اگر چه کیفیت مسکن پایین بود اما کمبود شدید مسکن وجود نداشت.

جمعیت کره جنوبی از ۱۵/۹ میلیون نفر در ۱۹۴۵ با رشد مواجه شد و فقط در سال ۱۹۴۶،

1. IMF: International Monetary Fund

۱۴۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

۴ میلیون نفر از کره شمالی به این کشور آمدند. تقریباً نیمی از این مهاجران در مراکز شهری ساکن شده و کمبود شدید مسکن به ویژه در شهر سئول -پایتخت کره جنوبی- ایجاد شد. دولت کره در پاسخ به این مشکل، شورای مسکن را در وزارتخانه امور اجتماعی تأسیس کرد اما به دلیل جنگ کره (۵۳-۱۹۵۰) پیشرفت چندانی حاصل نشد. در طول این جنگ حدود ۵۱۵,۰۰۰ واحد مسکونی یعنی حدود ۲۰ درصد کل موجودی مسکن تخریب شد که نیمی از آن‌ها در مراکز شهری بود. یک میلیون آواره کره شمالی نیز به وخامت اوضاع افزود. دولت با استفاده از کمک‌های خارجی توانست انواع خانه‌های موقت یا نیمه دائم مثل خانه‌های متحرک، مسکن موقت روستایی و مسکن آوارگان را تهیه کند. به دلیل اینکه نگاه دولت به سیاست‌گذاری مسکن به عنوان یک سیاست رفاهی موقت بود، این امر در شورای رفاه وزارت بهداشت و امور اجتماعی دنبال می‌شد.

در سال ۱۹۵۷ بازسازی مسکن تقریباً تمام شده بود. به علاوه با کمک صندوق املاک ژاپن^۱ و صندوق کمک USICA تا ۱۹۶۱ حدود یک میلیون واحد مسکونی ساخته شده بود. اما در نیمه دوم دهه ۱۹۵۰ طی دو سال حدود ۳۰,۰۰۰ واحد مسکونی در اثر طوفان و سیل از بین رفتند. شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی (تعداد خانوارها تقسیم بر تعداد مسکن موجود) در سال ۱۹۶۰ به بیش از ۱/۱۹ افزایش یافته بود (وزارت مسکن، ۱۹۸۷).

بحران کمبود مسکن در اثر سیاست‌های توسعه اقتصادی تشدید شد. با آغاز نخستین طرح پنج‌ساله توسعه اقتصادی^۲ که از ۱۹۶۲ شروع شد. سیاست توسعه اقتصادی کره بر اساس «اولویت رشد اقتصادی» بود و اکثر منابع موجود به رشد اقتصادی اختصاص داده شد. به علاوه، تنش مستمر میان کره شمالی و کره جنوبی، بخش عمده‌ای از منابع را به بخش دفاع ملی معطوف کرد و فضای اندکی برای سرمایه‌گذاری اجتماعی باقی می‌گذاشت. در نتیجه، مسکن اولویت زیادی نداشته و کمبود مسکن شدیدتر شد. در همین اوضاع جمعیت شهری نیز به

1. Japanese Property Fund

2. EDP: Economic Development Plan

واسطه مهاجرت از روستا افزایش می‌یافت.

شکاف میان تقاضای مسکن و سرمایه‌گذاری در این بخش، ناگزیر موجب افزایش قیمت آن شد. توانایی خرید مسکن کاهش یافته نااطمینانی در تأمین مسکن برای ساکنان شهری افزایش یافت. افزایش مستمر قیمت مسکن موجب فعالیت‌های سوداگران شده و منافع زیادی برای برخی افراد به همراه داشت (وزارت مسکن، ۱۹۸۷).

۶-۲-۱- طرح ملی و مسأله مسکن

این مسأله که ظاهراً در «طرح ملی» اهمیت زیادی برای بخش مسکن در نظر گرفته شده بود، صحیح است. طرح ملی شامل طرح‌هایی بود که توسط دولت مرکزی آغاز و مدیریت شوند، مانند طرح‌های توسعه اقتصادی پنج ساله که شروع آن در سال ۱۹۶۲ بود، طرح‌های فیزیکی جامع ۱۰ ساله که شروع آن در سال ۱۹۷۲ بود و پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی در سال ۱۹۸۸. از این میان، طرح توسعه اقتصادی پنج ساله و پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی «طرح‌های اجرایی»^۱ و طرح ده ساله «طرح هادی»^۲ است.

مجموعه طرح‌های توسعه اقتصادی پنج ساله در واقع طرح‌های عمومی یکپارچه‌ای هستند که شامل مسکن نیز می‌شوند. البته در سال‌های نخست، کمبود منابع بودجه‌ای دولت و تمرکز شدید بر روی دفاع ملی، مانع از تحقق اهداف پیش‌بینی شده در زمینه مسکن شد. با توسعه پایدار اقتصادی، کمبود مسکن شدیدتر شده و افزایش قیمت تسریع شد. افزایش سریع هزینه اجاره‌بها نیز موجب بروز ناپایداری اجتماعی شد.

۶-۲-۲- افزایش تقاضای مسکن

به طور کلی با افزایش تعداد خانوارها، تقاضای مسکن افزایش می‌یابد. این تقاضا تحت تأثیر شکل‌گیری خانوارهای کوچک و افزایش جمعیت است. افزایش جمعیت نیز ناشی از افزایش طبیعی و مهاجرت - از روستا به شهر - است. جمعیت کره جنوبی در سال ۱۹۶۰

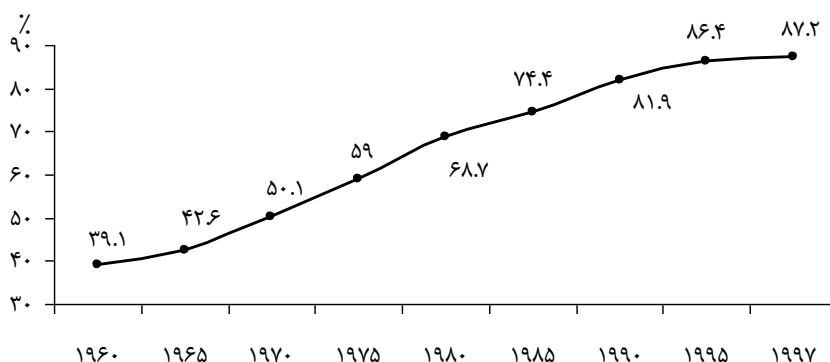
1. Action Plan

2. Indicative Plan

۱۴۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

نخستین سرشماری- معادل ۲۵ میلیون نفر بود که در سال ۱۹۹۵ به ۴۴/۴ میلیون نفر ۱/۸ برابر- رسید. نرخ سالانه رشد جمعیت از ۲/۶۹ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۰/۵۳ درصد در فاصله سال‌های ۹۵-۱۹۹۰ کاهش یافت. افزایش جمعیت در مناطق گوناگون متفاوت بود. جمعیت شهری -که در ۱۹۶۰ معادل ۹/۸ میلیون نفر بود- با ۴ برابر افزایش به ۴۰/۸ میلیون در ۱۹۹۷ رسید که ۸۷/۲ درصد از کل جمعیت را تشکیل می‌داد و تمرکز خانوارها در شهرهای بزرگ بیش از ظرفیت بازار مسکن در این شهرها بود.

در مقابل، جمعیت روستایی از ۱۵/۲ میلیون در سال ۱۹۶۰ به ۵/۹ میلیون در سال ۱۹۹۷ کاهش یافت. این وضعیت، رشد سریع شهرنشینی به ویژه در دوره ۸۰-۱۹۶۰ را نشان می‌دهد (شکل ۶-۱). پس از سال ۱۹۸۰، سرعت شهرنشینی کاهش یافت. تعداد خانوارها سریع‌تر از جمعیت افزایش می‌یافت که ناشی از تشکیل خانواده‌های کوچک بود. رشد سریع شهرنشینی و فرآیند صنعتی شدن، ساختار سنتی خانواده‌های پرجمعیت را از بین برده و تعداد خانوارها به سرعت افزایش یافت. بنابراین در حالی که طی دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵ جمعیت ۷۸ درصد افزایش یافته بود اما تعداد خانوارها ۱۹۷ درصد زیاد شده و میانگین تعداد اعضا در یک خانوار از ۵/۶ به ۳/۴ نفر کاهش یافته بود (جدول ۶-۱).



شکل (۶-۱): شهرنشینی در کشور کره

منبع: وزارت ساخت و ساز و حمل و نقل

جدول (۶-۱): تغییرات در تعداد جمعیت و خانوارها

درصد تغییر: ۱۹۹۵ تا ۱۹۶۰	۱۹۹۵	۱۹۹۰	۱۹۸۰	۱۹۷۰	۱۹۶۰	
۱/۷۸	۴۴,۵۵۴	۴۳,۴۱۱	۳۷,۴۳۶	۳۱,۴۶۶	۹۸۹,۲۴	جمعیت (هزار نفر)
۲/۹۷	۱۲,۹۵۸	۱۱,۳۵۵	۷۹۶۹	۵۵۷۶	۴۳۶۱	خانوارها (هزار خانوار)
۰/۶۱	۳/۴	۳/۷	۴/۶	۵/۴	۵/۶	نفر در خانوار

منبع: اداره ملی آمار (۱۹۵۵)

تقاضای مسکن به درآمد هم بستگی دارد. به استثنای اوایل دهه ۱۹۷۰ - اولین بحران نفتی - و اوایل دهه ۱۹۸۰ - دومین بحران نفتی - اقتصاد کره رشد سالانه ۹ درصد یا بیشتر را حفظ کرده است. در نتیجه سرانه تولید ناخالص ملی از ۸۷ دلار آمریکا در ۱۹۶۲ - شروع اولین طرح توسعه اقتصادی پنج ساله - به ۱۱۳۸۰ دلار آمریکا در ۱۹۹۶ - پایان هفتمین طرح توسعه اقتصادی پنج ساله - افزایش یافت. چنین افزایش درآمدی ناگزیر به افزایش تقاضای مسکن منجر می شود.

۶-۲-۳- کمبود مزمن مسکن

با وجود افزایش مستمر تقاضای مسکن، تولید مسکن تا آغاز پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی در ۱۹۸۸ نتوانست با افزایش تعداد خانوارها هماهنگ شود. دلیل اصلی این بود که صنعت مسکن به عنوان یک بخش «غیر تولیدی» یا «مصرفی» در نظر گرفته می شد و در نتیجه سرمایه گذاری در این بخش رقیبی برای رشد اقتصادی محسوب می شد. در چهار طرح توسعه اقتصادی پنج ساله نخست، اولویت دولت، رهایی مردم از فقر بوده و سرمایه گذاری مسکن فقط ۳ درصد از تولید ناخالص ملی را تشکیل می داد. طی اولین طرح توسعه اقتصادی پنج ساله (۶۶-۱۹۶۲)، سرمایه گذاری در بخش مسکن فقط ۱/۶ درصد تولید ناخالص ملی و تولید مسکن طی پنج سال فقط ۳۲۵,۰۰۰ واحد بود. همین امر سبب شد شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۹ در ۱۹۶۰ به ۱/۲۳ در ۱۹۶۵ افزایش یافت. نسبت سرمایه گذاری مسکن در طرح توسعه اقتصادی پنج ساله دوم (۱۹۶۷ تا ۱۹۷۱) ۲/۶ درصد بود که به مراتب

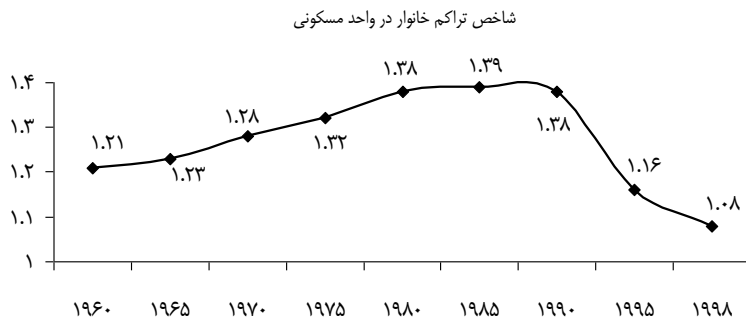
۱۴۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

بیش از دوره قبل بود. اگرچه حدود ۵۴۰،۰۰۰ واحد مسکونی ساخته شد اما شاخص تراکم خانوار در سال ۱۹۷۰ به ۱/۲۸ درصد افزایش یافت.

در سومین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله (۱۹۷۲-۷۶) اهمیت بالاتری برای مسکن در نظر گرفته شد. دولت دریافته بود که مسکن یکی از ابعاد ضروری رفاه است و ناکارآمدی این بخش مانع از بهبود وضعیت مردم خواهد شد. در همین زمان دولت کره، نخستین برنامه جامع ده ساله (۱۹۷۲-۸۱) را تدوین کرد. هدف این برنامه تولید ۲/۵ میلیون واحد مسکونی تا سال ۱۹۸۱ میلادی و کاهش شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی به ۱/۲۱ در شهرها و ۱/۱۳ در کل کشور بود. البته نخستین بحران نفتی در پایان سال ۱۹۷۳ موجب کاهش شدید در ساخت مسکن شد. در سال ۱۹۷۵ سرمایه‌گذاری مسکن به ۳/۶ درصد تولید ناخالص ملی و شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی به ۱/۳۲ افزایش یافت (شکل ۶-۲ را ببینید).

با افزایش رشد اقتصاد ملی، درآمدها در اواخر دهه ۱۹۷۰ افزایش یافت ولی کمبود مسکن شدیدتر شد. از چهارمین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله (۱۹۷۷-۸۱) تلاش دولت افزایش یافت و نسبت سرمایه‌گذاری مسکن به تولید ناخالص ملی تا ۳/۸ درصد افزایش یافت. با این وجود، صنعت بخش مسکن با تولید ۱،۱۲۶،۰۰۰ واحد در سال ۱۹۸۰، شاخص تراکم خانوار را به ۱/۳۸ رساند. در این شرایط افزایش قیمت مسکن سرعت گرفت.

شکل (۶-۲): شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی



از پنجمین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله (۸۶-۱۹۸۲)، توسعه ساخت مسکن و کنترل قیمت مسکن به عنوان هدف مد نظر قرار گرفت. اقدامات سیاستی که پیش از این مد نظر قرار گرفته بود شامل تقویت تقاضا می‌شد که منجر به افزایش قیمت مسکن و تورم و سوداگری زمین شد. طی دو سال نخست این برنامه، تورم تثبیت شده و طرح ساخت مسکن بازنگری شد اما میزان واقعی آمار ساخت مسکن معادل ۱،۱۵۵،۰۰۰ واحد بود که ۸۰/۷ درصد برنامه مصوب طرح بود. همچنین نسبت سرمایه‌گذاری مسکن به کل سرمایه‌گذاری، کمتر از رقم ۵/۸۵ درصد - مطابق برنامه‌ریزی - و معادل ۵/۲ درصد بود. در نتیجه شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی در سال ۱۹۸۵ به ۱/۳۹ افزایش یافت.

ششمین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله (۹۱-۱۹۸۷) اولویت اصلی را ساخت مسکن قرار داد. مهمترین دستاورد این طرح، پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی برای کاهش کمبود مسکن بود. این پروژه از ۱۹۸۸ آغاز شد و توانست تعداد زیادی مسکن برای گروه‌های مختلف فراهم کند. بنابراین برای خانوارهای کم‌درآمد، مسکن استیجاری کم هزینه تهیه شد. برای کارگران کم‌درآمد، مسکن ارزان‌قیمت به صورت ملکی و استیجاری فراهم گردید. برای گروه‌های پردرآمد نیز محدودیتی در ساخت لحاظ نشده و حجم تولید توسط بازار تعیین می‌شد. وام‌های صندوق‌های ملی مسکن^۱ نیز در کنار وام‌های صندوق‌های بخش خصوصی، اعطا می‌شد. تخصیص این بودجه‌ها به دقت برنامه‌ریزی شده و نقش بخش‌های دولتی و خصوصی به خوبی تعریف گردید. به علاوه برای کاهش کمبود زمین، دولت در آوریل ۱۹۸۹ طرح توسعه پنج شهرک جدید - شامل ساخت ۲۹۴،۰۰۰ واحد مسکونی در حوزه کلان‌شهر سئول (SMA) - را با هدف پراکنده کردن جمعیت در خارج از سئول اعلام کرد.

تعهد شدید دولت موجب شد که پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی در سال ۱۹۹۱ یعنی یک سال قبل از تاریخ برنامه‌ریزی شده، تحقق یابد. در سال ۱۹۹۲ تولید واقعی ۳۰/۲ درصد بیش از هدف اولیه بود. شاخص تراکم خانوار نیز به سرعت بهبود یافته و قیمت مسکن

1. NHF: National Housing Fund

۱۴۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

شروع به کاهش کرد. این پروژه رشد صنعت مسکن را تسریع کرد و از ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ هر ساله ۶۰۰,۰۰۰ واحد ساخته شد و شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی را در سال ۱۹۹۲ تا ۱/۲۹ کاهش داد.

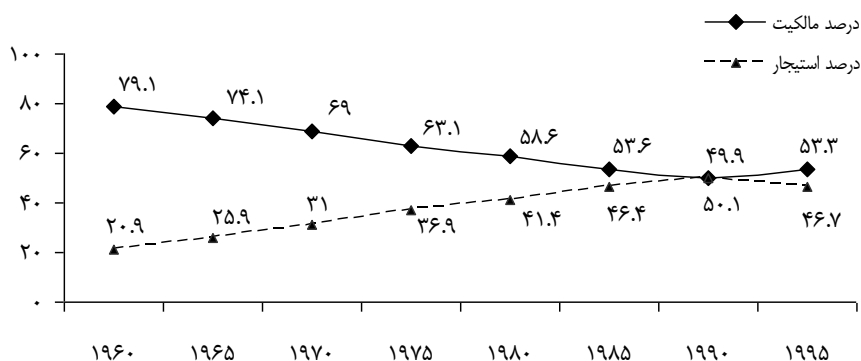
در هفتمین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله (۹۷-۱۹۹۲) هر سال، پانصد هزار مسکن جدید ساخته شد که جمعاً در طول این برنامه معادل ۲/۵ میلیون واحد بود. این موفقیت ناشی از سرمایه‌گذاری ۵/۸ درصد تولید ناخالص ملی در بخش مسکن بود. در نتیجه شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی در ۱۹۹۷ به ۱/۰۹ کاهش یافت. همچنین استقلال دولت‌های محلی افزایش یافته و نقش آن‌ها در حوزه مسکن تقویت شد. علاوه بر این، آزادی بیشتری به بخش خصوصی در تولید مسکن داده شد و افزایش مسکن دولتی موجب کاهش مشکلات مسکن افراد کم‌درآمد گردید. متأسفانه بحران مالی در ۱۹۹۷ موجب کاهش شدید تولید مسکن شد.

۴-۲-۶- نتایج شکاف میان عرضه و تقاضا

تا پایان پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی، دولت هنوز نتوانسته بود میزان عرضه را به تقاضا برساند. در طی این مدت، قیمت مسکن به سرعت افزایش یافت. در دوره ۹۰-۱۹۷۵، درآمد ۳/۵ برابر، شاخص قیمت کالاهای مصرفی ۴/۱ برابر ولی قیمت مسکن ۶/۵ برابر افزایش پیدا کردند به ویژه در اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی و در دوران افزایش ساخت و ساز در خاورمیانه، هجوم سرمایه‌گذاری خارجی به کره موجب افزایش شدید قیمت مسکن شد. این سرمایه‌گذاری موجب کاهش شدید عرضه سیمان، فولاد و سایر مصالح ساختمانی شد که در نتیجه افزایش قیمت را تشدید نمود. افزایش تقاضا برای مسکن به اندازه‌ای زیاد بود که نسبت متقاضیان به آپارتمان‌های ساخت شرکت IK - Sam برابر ۵۵ به ۱ بود (وزارت مسکن، ۱۹۸۷).

در سال ۱۹۷۹ شوک نفتی دوم موجب رکود اقتصادی شد. اقتصاد کره نخستین بار رشد منفی را تجربه کرد و ساخت مسکن نیز به یکباره کاهش یافت. دولت در سال ۱۹۸۰ روش‌هایی برای پویایی مجدد ساخت مسکن تدوین کرد. از این سال به بعد امکان تزریق

نقدینگی به بخش مسکن فراهم شد. رشد اقتصادی از ۱۹۸۱ دوباره آغاز شده و در نتیجه، قیمت مسکن نیز رو به افزایش گذاشت (مؤسسه تحقیقات کره برای اسکان بشر، ۱۹۹۲). این افزایش قیمت منجر به جذب سوداگران به این بازار و همچنین تضعیف روحیه نیروی کار شد. افزایش قیمت مسکن، قدرت خرید مسکن را کاهش داد و نسبت قیمت مسکن به درآمد از ۵/۶۳ در ۱۹۸۸ به ۹/۳۸ در ۱۹۹۱ افزایش یافت. در نتیجه نرخ مالکیت از ۷۹ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۶۹ درصد در سال ۱۹۷۰، ۵۸/۶ درصد در سال ۱۹۸۰ و ۴۹/۹ درصد در سال ۱۹۹۰ کاهش یافت.



شکل (۳-۶): تغییرات در اجاره مسکن
منبع: وزارت مسکن و حمل و نقل (۲۰۰۰)

۳-۶ تحول در سیاست مسکن

دولت سیاست‌هایی برای رویارویی با مشکل کمبود مسکن و مسایل مرتبط با آن نظیر افزایش قیمت و مسأله سوداگری تدوین کرد. این سیاست‌ها را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی کرد: افزایش عرضه، مقابله با سوداگری و سیاست‌های مربوط به تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد.

۶-۳-۱- سیاست افزایش عرضه مسکن

❖ ویژگی‌های اصلی قانون‌گذاری:

کمبود شدید مسکن موجب شد که دولت در سال ۱۹۷۰ طرحی ده ساله برای ساخت ۲/۵ میلیون واحد مسکونی تدوین کند. طبق این طرح می‌بایست ۱ میلیون واحد مسکونی از ۷۶-۱۹۷۲ و ۱/۵ میلیون واحد هم از ۸۱-۱۹۷۷ ساخته شود. در سال ۱۹۷۲ قانون پیشین مسکن بخش عمومی لغو شد و به جای آن، قانون توسعه ساخت مسکن^۱ تصویب شد.

هدف این قانون تولید برنامه‌ریزی شده مسکن و ابلاغ مقرراتی برای تأمین منابع مالی و سایر الزامات ساخت مسکن بود. وزارت مسکن نیز مشغول تدوین یک طرح ده ساله شد. دولت‌های مرکزی و محلی، شرکت ملی مسکن کره^۲ و بانک مسکن کره مسئول اجرای این طرح بودند. برای تأمین منابع مالی - علاوه بر انواع منابع دولتی - اوراق قرضه و وام‌های خارجی پیش‌بینی شد و دولت‌های محلی و بانک مسکن ملزم به ارائه طرح‌های خاص برای مسکن اقشار کم‌درآمد شدند. قانون توسعه ساخت مسکن، معیارهای متعددی برای ساخت مسکن و بهبود کیفیت مسکن ارائه کرد. در این قانون مقررات واگذاری مسکن و مدیریت مجموعه‌های آپارتمانی نیز لحاظ شده بود.

با افزایش شهری‌شدن در دهه ۱۹۸۰، مسایل مسکن شهری به تدریج جدی‌تر شد. با وجود تقاضای شدید برای مسکن، زمین در نواحی شهری بسیار اندک بود و تأمین زمین کافی به مهمترین سیاست دولت تبدیل شد. طرح "دوباره تنظیم زمین"^۳ - که پیش از دهه ۱۹۸۰ اصلی‌ترین ابزار تأمین زمین مسکونی بود - "طرح تجمیع زمین‌ها" و "طرح توسعه زمین آپارتمان‌سازی" نتوانستند با یکدیگر زمین کافی و مورد نیاز را فراهم کنند به همین دلیل برخی تغییرات اساسی در روش‌های توسعه زمین لازم بود. در همین راستا قانون بهبود توسعه

1. HCPL: Housing Construction Promotion Law

2. KNHC: Korean National Housing Corporation

3. Land Readjustment scheme

زمین^۱ در ۱۹۸۰ تصویب شد و سازوکار توسعه زمین‌های دولتی تدوین شد. مراکز شهری و نواحی اطراف آن‌ها به عنوان «مناطق توسعه برنامه‌ریزی شده» معرفی شد و دولت محلی، شرکت ملی مسکن کره و شرکت زمین کره اجازه یافتند زمین‌های مورد نظر خود را تحصیل کرده، آن‌ها را توسعه داده و به سازندگان مسکن بفروشند. قانون بهبود توسعه زمین اجازه می‌داد که زمین با قیمتی فروخته شود که هزینه تأسیسات دولتی مثل راه‌ها و مدارس را تأمین کرده و می‌بایست بازگشت سرمایه حاصل از توسعه را در سایر طرح‌های توسعه زمین، دوباره سرمایه‌گذاری کند.

❖ تأسیس سازمان‌های مورد نیاز برای گسترش عرضه مسکن:

دولت برخی مؤسسات را با هدف توسعه عرضه مسکن تأسیس کرد. نخست، سازمان زمین کره به منظور توسعه عرضه زمین تأسیس شد. دوم، برای افزایش تولید در بخش ساختمان، سیستم «سازندگان مجاز» و «سازندگان منتخب» در کنار انجمن سازندگان مسکن کره پایه‌ریزی شد. سوم، بانک مسکن کره، شرکت‌های سرمایه‌گذاری اقساط مسکن و صندوق ضمانت اعتباری مسکن تأسیس شدند تا تأمین منابع مالی با مشکل مواجه نشود. چهارم، تعاونی مالی مسکن راه‌اندازی شد تا تأمین هزینه ساخت و ساز برای شرکت‌های عضو، آسان شود. در ادامه هر یک از این مؤسسات را جداگانه بررسی خواهیم کرد:

الف - سازمان زمین کره: دولت برای مقابله با سوداگری و تثبیت قیمت زمین، سیاست

جامعی تدوین کرد. طبق قانون، سازمان زمین کره در سال ۱۹۸۷ تشکیل شد و مأموریت آن تحصیل، توسعه و فروش زمین به سازندگان برای افزایش منابع زمین و بهبود کارآمدی کاربری زمین بود. توسعه منابع زمین از آن جهت ممکن بود که از سازمان زمین کره انتظار می‌رفت قیمت زمین را تثبیت کرده، کمبود زمین را کاهش داده و زمین لازم برای توسعه متوازن مناطق را فراهم کند. زمین مورد استفاده برای مدارس ابتدایی، مسکن استیجاری و مسکن ارزان‌قیمت، به بهای تمام شده واگذار می‌شد. زمین صنعتی و زمین برای بخش

1. LDPL: Land Development Promotion Law

۱۵۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

خصوصی نیز به قیمت بازار فروخته می‌شد. به این ترتیب زمین مورد استفاده برای مصارف دولتی از دو یارانه بهره می‌برد. بین سال‌های ۱۹۸۲ و ۱۹۸۸، توسعه زمین بخش عمومی معادل ۴۴۲/۶ کیلومتر مربع یعنی ۴۰ درصد کل زمین مسکونی توسعه یافته در کشور بود. از این مقدار، ۱۹۱/۸ کیلومتر مربع یعنی ۴۳ درصد از توسعه زمین بخش عمومی، توسط سازمان زمین کره فراهم شده بود.

ب - نظام سازندگان مجاز و انجمن سازندگان مسکن: پیش از تصویب قانون ارتقای ساخت مسکن، عموم سازندگان اقدام به ساخت مسکن کرده بودند اما بر اساس قانون توسعه ساخت مسکن، «سازندگان مجاز» مسکن از عموم سازندگان متمایز شدند. قانون توسعه ساخت مسکن در ۱۹۷۷ بازنگری شد و سازندگان را ملزم به رعایت برخی شرایط و معیارها نمود تا بتوانند جزو «سازندگان مجاز» قرار بگیرند. از میان سازندگان مجاز نیز، آن‌هایی که ظرفیت و توانایی زیادی داشتند به عنوان «سازندگان منتخب» برگزیده شدند که امتیازها و معافیت‌هایی در وام‌های مسکن، وام‌های فروش مسکن و تخصیص زمین برای آن‌ها در نظر گرفته می‌شد. این سیاست منجر به مشارکت فعال شرکت‌های بزرگ صنعتی در ساخت مسکن شد.

در سال ۱۹۹۲ قانون توسعه ساخت مسکن مجدداً بازنگری شد و دو گروه از سازندگان مسکن اجازه یافتند دو انجمن جداگانه داشته باشند: «انجمن مسکن کره» برای سازندگان منتخب و «انجمن سازندگان» برای سازندگان مجاز که حجم فعالیت کوچک و متوسط داشتند. به هر دو انجمن شأن و منزلت قانونی اعطا و به آن‌ها اجازه داده شد که فعالیت‌هایی مانند ثبت سازندگان و ارزیابی کیفیت ساخت و ساز و آموزش نیروی انسانی را انجام داده و در موضوعات مربوط به مسکن، به دولت مشاوره بدهند (انجمن سازندگان مسکن کره، ۱۹۹۶).

ج - بانک مسکن کره، شرکت‌های سرمایه‌گذاری اقساط مسکن، صندوق ضمانت اعتبار مسکن: ساخت مسکن نیازمند حجم عظیم بودجه‌های بلندمدت برای هر دو

گروه سازنده و مصرف کننده است. با وجود اهمیت این مسأله، تأمین منابع مالی بخش مسکن در کره نتوانست هم پای تأمین منابع مالی سایر بخش ها حرکت کند. در واقع ضریب اولویتی پایینی به این بخش داده شد و به همین دلیل توسعه منابع مالی مسکن - به ویژه در بخش خصوصی - به مشکل عمده ای تبدیل شد. با توجه به این شرایط در سال ۱۹۶۹، بانک مسکن کره تأسیس شد.

پیش از آن که بانک مسکن در ۱۹۹۸ خصوصی شود، وام هایی برای ساخت و خرید مسکن، توسعه زمین و سایر فعالیت های مشابه اعطا کرده بود. در پایان ۱۹۹۶، بانک مسکن کره، ۳۲/۲ درصد از مجموع وام های مسکن را تأمین کرده بود در حالی که سهم صندوق ملی مسکن ۴۸/۱ درصد بود. شرکت های تأمین مالی اقساط مسکن^۱ نیز که در اصل شرکت های رهنی مسکونی هستند، در ۱۹۹۶ آغاز به کار کردند. این شرکت ها اجازه داشتند تا ده برابر سرمایه خود، اوراق قرضه وام منتشر کرده و وام های رهنی برای خانه های کوچک و متوسط اعطا کنند. البته بحران مالی آسیا در ۱۹۹۷ موجب افزایش بهره وام تا ۳۰ درصد شد و امکان ارایه وام جدید نیز بسیار محدود شد. در نتیجه فعالیت این شرکت ها در عمل متوقف گردید. از سوی دیگر صندوق ضمانت اعتبار مسکن نیز در ۱۹۹۸ برای تقویت اعتبارات رهنی تأسیس شد.

د- تعاونی مالی مسکن کره و شرکت ضمانت مسکن کره: کمبود مستمر منابع

مالی، مانع از دسترسی سازندگان به منابع بخش دولتی شده و بانک ها تمایل داشتند مستقیماً به سازندگان وام بدهند. در نتیجه سازندگان کوچک و متوسط چاره ای جز تکیه بر استقراض غیر دولتی با هزینه بالا نداشتند و غالباً گرفتاری های مالی پیدا می کردند. سازندگان مسکن تصمیم گرفتند تعاونی مالی مسکن کره^۲ را در ۱۹۹۳ تأسیس کنند. تعاونی مالی مسکن کره مجموعه ای از تضمین ها از جمله برنامه ضمانت مسکن را ارایه می کند. به علاوه، تعاونی مالی

1. Housing Installment Finance Companies

2. KHFC: Korea Housing Financial Co-operative

مسکن کره، وام‌های مستقیم به سازندگان اعطا کرده و ضمانت‌هایی برای وام‌های بانکی به سازندگان مسکن می‌دهد. به این ترتیب طرح پیش‌فروش امکان‌پذیر شده و دسترسی به منابع مالی برای سازندگان ساده‌تر می‌شود.

اما از سال ۱۹۹۷ بحران اقتصادی موجب ورشکستگی تعداد بیشتری از سازندگان شده و بقای تعاونی مالی مسکن کره را تهدید کرد. در حقیقت تعاونی مالی مسکن کره در ۱۹۹۹ از بین رفته و به جای آن شرکت ضمانت مسکن کره^۱ تأسیس شد. این شرکت دیگر ضمانت وام بانکی ارایه نمی‌کرد (انجمن سازندگان مسکن کره، ۱۹۹۶).

❖ پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی:

افزایش سطح پرداخت‌ها در سال ۱۹۸۶ و نیز تزریق نقدینگی به حوزه مسکن موجب افزایش شدید قیمت مسکن شد. این شرایط منجر به ایجاد شکاف شدید در وضعیت مسکن افراد کم‌درآمد و ثروتمند شد. دولت چاره را در تولید انبوه مسکن دید و در ۱۹۸۸ پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی را آغاز کرد. بر اساس این طرح می‌بایست دو میلیون واحد مسکونی بین سال‌های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۲ ساخته شود و به این منظور ۶/۵ درصد از تولید ناخالص ملی به ساخت مسکن تخصیص داده شد. به این ترتیب تولید مسکن از ۲۰۰ هزار واحد در سال به ۴۰۰ هزار واحد در سال افزایش می‌یافت. همچنین در منطقه کلان‌شهر سئول - که کمبود مسکن بسیار شدید بود - ساخت پنج شهرک جدید در دستور کار قرار گرفت.

دولت تصمیم گرفت ۱,۰۰۰ میلیارد Won (حدود ۰/۸ میلیارد دلار آمریکا) از محل کمک‌های بودجه‌ای را به وام‌های صندوق مسکن و وام‌های بانک مسکن اختصاص داده و به این ترتیب نسبت وام به ارزش ملک^۲ از ۳۰ الی ۴۰ درصد به ۴۰ الی ۵۰ درصد افزایش یافت. در رابطه با زمین، پروژه‌های بزرگ توسعه زمین توسط بخش دولتی برنامه‌ریزی شده و مسوولیت تأیید پروژه‌ها به دولت‌های محلی واگذار شد. سیستم پیشین کنترل قیمت مسکن‌های

1. KHGC: Korean Housing Guarantee Company

2. Loan to Value Ratio

نوساز با تعیین قیمت کنترلی از طریق تطبیق با افزایش قیمت عمومی انعطاف پذیرتر شد. به علاوه نسبت زیربنا و نسبت سطح اشغال زمین نیز اندکی بهبود یافتند تا امکان ساخت مسکن گروه‌های کم درآمد برای مثال در قالب مجتمع‌های کم‌ارتفاع فراهم شود. سیاست دیگر نیز ساخت مجموعه‌های با هدف دوگانه نظیر مسکونی - تجاری بود که زمان سفرهای درون شهری و هزینه ایاب و ذهاب را برای عده زیادی کاهش می‌داد.

بین سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ با وجود برخی تردیدها در آغاز به کار تولید مسکن به ظرفیت ۲ میلیون واحد، حداقل ۲،۷۱۷،۰۰۰ واحد ساخته شد. در نتیجه شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی رو به بهبود گذاشت، قیمت مسکن در مرحله تثبیت قرار گرفت و سوداگری نیز کاهش یافت. الگوهای مصرف مسکن از «خرید سوداگر» به «خرید مصرف‌گرا» تغییر کرد. یکی دیگر از نتایج این پروژه افزایش اطمینان عمومی نسبت به سیاست‌های دولت بود. به علاوه صنعت ساخت مسکن به سرعت توانست ظرفیت خود را افزایش دهد که ناشی از پروژه مذکور بود. تعداد سازندگان از ۲۳۹۰ در ۱۹۸۷ به ۹۱۶۷ در ۱۹۹۱ افزایش یافت. از سوی دیگر این پروژه فشار زیادی به بازار مواد و مصالح وارد کرد و موجب استفاده از مواد بی کیفیت و رشد سریع هزینه‌های آن‌ها شد.

۶-۳-۲- سیاست‌های مقابله با سوداگری

بین دهه ۱۹۶۰ - که رشد اقتصادی کره آغاز شد- و اوایل دهه ۱۹۹۰ - که نتایج پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی محسوس شد- سوداگری زمین همواره فعال بوده و یک مشکل اجتماعی محسوب می‌شد. واکنش دولت به این مسأله سه وجه داشت:

❖ تنظیم قیمت مسکن

افزایش مستمر قیمت مسکن موجب شکاف گسترده‌ای میان فقیر و غنی شده و مشکل مسکن فقرا را تشدید می‌کرد. به همین دلیل دولت در سال ۱۹۸۷ برای خانه‌های نوساز سقف قیمت تعیین کرد. از ۱۹۸۹ قیمت مصوب به عنوان تابعی از هزینه ساخت در نظر گرفته می‌شد که بر اساس هزینه زمین به اضافه هزینه ساخت در هر سال تعیین می‌شد. این سیستم چند نقص

داشت. نخست آن‌که به صورت سراسری در تمام نقاط اجرا شد و شرایط بازار مسکن در نقاط مختلف را لحاظ نمی‌کرد، در نتیجه کیفیت ساخت مسکن در مناطق گران‌قیمت کاهش می‌یافت. تفاوت زیاد میان قیمت مصوب و قیمت بازار، حضور بالای سوداگران در این بخش را رقم می‌زد.

❖ اعطای کنترل شدهٔ خانه‌های جدید

مقررات اعطای مسکن به عنوان سیاست اجرایی در آگوست ۱۹۷۷ تصویب شد و تفاوت قیمت میان خانه‌های جدید و خانه‌های موجود موجب شد که منفعت زیادی نصیب افرادی شود که برای خرید خانه‌های جدید انتخاب می‌شوند. متقاضیان بر اساس مقررات می‌بایست مدت زمان معینی در بانک مسکن پس‌انداز داشته باشند تا نخستین اولویت خرید مسکن به آن‌ها داده شود. این مقررات شرایط دیگری نیز داشت. نخست خانه‌های جدید باید به «افراد فاقد خانه» اعطا می‌شد که منظور خانوارهایی بودند که در حال حاضر در یک خانه با خانوار دیگری زندگی می‌کردند. دوم، وقتی یک فرد، واحد جدیدی به دست می‌آورد نمی‌توانست تا مدت زمان معینی دوباره انتخاب شود. افرادی که برای خرید مسکن دولتی انتخاب می‌شدند نمی‌توانستند دوباره مسکن دولتی بخرند. در بخش خصوصی نیز، خریداران مسکن تا ۵ سال اجازهٔ خرید نداشتند. به علاوه برای جلوگیری از سوداگری، خریدار مسکن دولتی تا ۵ سال نمی‌توانست خانه را بفروشد. اگر خانه طی ۵ سال فروخته می‌شد، مالیات زیادی از فروشنده گرفته می‌شد.

❖ بازپس‌گیری سودهای سوداگری

دولت دو روش برای بازپس‌گیری سودهای دلالی در نظر گرفت: مالیات بر عایدی سرمایه^۱ و سیستم مزایدهٔ مسکن. مالیات بر عایدی سرمایه بر اساس قانون مالیات بر درآمد تصویب شده و به عنوان مالیات مقابله کننده با سوداگری شناخته می‌شد و نقش مؤثری در تثبیت قیمت مسکن در دههٔ ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ داشت. در آن موقع کمبود شدید مسکن موجب

1. CGT: Capital Gains Tax

فعالیت گسترده سوداگران شده بود. از سوی دیگر مالیات بر عایدی سرمایه مشکلاتی را نیز به دنبال داشت؛ نظیر تأثیرات این مالیات بر برابری و انصاف. اگر خانواری فقط یک واحد مسکونی داشت، مالیات بر عایدی سرمایه ناشی از نقل و انتقال ملک مورد نظر صرفنظر از میزان سود حاصله، بر این ملک اعمال نمی‌شد. این مالیات بر کسانی وضع می‌شد که وضع مالی مناسبی داشتند. از سوی دیگر اگر فردی بیش از ۵ واحد برای اجاره داشت، باز هم از وی مالیات دریافت نمی‌شد. این امر باعث می‌شد افرادی که نتوانند در بیش از ۴ واحد مسکونی سرمایه‌گذاری کنند، مشمول قانون معافیت از مالیات بر عایدی سرمایه نشوند که این بر خلاف عدالت است.

ابزار دوم، سیستم مزایده مسکن بود که خانه را به فردی اعطا می‌کرد که بیشترین مبلغ را برای آن پیشنهاد کند. این سیستم در می ۱۹۸۳ برای کاهش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن و تثبیت قیمت مسکن تدوین شد. در آن زمان تفاوت میان قیمت مصوب و قیمت بازار بیش از ۳۰ درصد بود. مبلغ دریافتی باید به صندوق مسکن اضافه شده و به این ترتیب به تولید مسکن ارزان‌قیمت کمک می‌شد. اما این سیستم در عمل موجب تسریع در افزایش قیمت مسکن شده و دولت در نوامبر ۱۹۸۹ برای پیشنهاد قیمت، سقف تعیین کرد.

۶-۳-۳- سیاست مسکن افراد کم‌درآمد

دولت ۵ سیاست برای تأمین مسکن مناسب جهت گروه‌های کم‌درآمد تدوین کرد. نخست، «سازمان ملی مسکن کره» تأسیس شد تا تولید مسکن ارزان‌قیمت افزایش یابد. گام دوم، تأسیس صندوق مسکن برای تأمین منابع مالی مورد نیاز بود. سوم، برای افزایش تولید مسکن افراد کم‌درآمد، طرح ساخت واحدهای کوچک به نسبت معینی از کل واحدها در دستور کار قرار گرفت. چهارم، برای بهبود کیفیت مسکن و محیط آن، پروژه‌های نوسازی شهری تصویب شد. نهایتاً قانون اجاره مسکن برای حمایت از مستأجران تصویب شد.

❖ سازمان ملی مسکن کره

در آغاز نخستین طرح ۵ ساله توسعه اقتصادی (۱۹۶۲ تا ۱۹۶۶)، سازمان ملی مسکن کره

تأسیس شد تا ساخت مسکن افزایش یافته، مسکن دولتی را مدیریت، مشکلات مسکن خانوارهای کم‌درآمد را مرتفع و تأمین مسکن مناسب برای همه شهروندان را تضمین کند. البته فعالیت‌های اصلی سازمان ملی مسکن کره، تولید مسکن کوچک و ارزان برای فروش و اجاره بود. این شرکت از ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۸ بیش از ۱/۲ میلیون واحد مسکونی یعنی حدود ۱۱ درصد از کل تولید مسکن در این دوره را ساخته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که سازمان ملی مسکن کره بر خلاف بخش خصوصی، بر تولید مسکن برای افراد کم‌درآمد تمرکز داشته است.

❖ صندوق ملی مسکن

دولت در پنجمین و ششمین طرح توسعه اقتصادی پنج‌ساله، پروژه تولید ۵ میلیون واحد مسکونی را اعلام کرده و برای اجرای این پروژه، قانون ارتقای ساخت مسکن را در سال ۱۹۸۱ بازنگری کرده و صندوق مسکن دولتی را که تا آن زمان تحت مدیریت بانک مسکن بود به صندوق ملی مسکن تبدیل کرد. سرمایه این صندوق از بودجه دولت، اوراق ملی قرضه مسکن، مسابقات بخت‌آزمایی مسکن، اوراق صندوق ملی مسکن، پس‌اندازهای قراردادی، وام‌های خارجی، وجوه مستهلک شده و سایر منابع مربوط تأمین شد. یکی از ویژگی‌های اصلی صندوق، تأمین پول با هزینه کم و اعطای وام‌های کم‌بهره برای خانوارهای کم‌درآمد بود. به علاوه بخشی از منابع آن از پس‌انداز مردم تأمین می‌شود. پس‌اندازکنندگان در واگذاری مسکن نوساز اولویت داشته و این مسأله توانست پس‌انداز مسکن را به میزان قابل توجهی افزایش دهد.

❖ ساخت اجباری واحدهای کوچک

دولت سیاست دیگری برای مسکن افراد کم‌درآمد در نظر گرفت: ساخت اجباری خانه‌های کوچک برای خانوارهای کم‌درآمد. سازندگان خصوصی تمایل داشتند با تولید واحدهای متوسط و بزرگ که تقاضای بیشتری داشت، حداکثر سود را ببرند. در این صورت منابع کمتری برای مسکن کوچک مورد نیاز افراد کم‌درآمد باقی می‌ماند. دولت از سال ۱۹۷۸ اعلام کرد که حداقل ۴۰ درصد زمین مسکونی محل فعالیت نهادهای عمومی برای تولید

مسکن باید به واحدهای کوچکتر از ۸۵ متر مربع اختصاص یابد. وقتی کمبود مسکن شدیدتر شد، این مقدار تا ۵۰ درصد در سال ۱۹۸۱، ۷۰ درصد در سال ۱۹۹۱ و ۷۵ درصد در سال ۱۹۹۲ افزایش داده شد.

البته این سیاست در حال حاضر به افزایش بیش از اندازه واحدهای کوچک منجر شده و کمبود نسبی واحدهای بزرگتر موجب افزایش قیمت این واحدها شده است (مؤسسه مسکن کره، ۱۹۹۸). در نتیجه در سال ۱۹۹۶ به بعد قانون مذکور در مناطقی که شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی زیر ۱/۱۱ بود، اجرا نمی شد. از سال ۱۹۹۸ نیز اجرای آن در سراسر کشور متوقف شد.

❖ نوسازی مناطق مسکونی اقشار کم درآمد

رشد سریع شهرنشینی منجر به تشکیل مناطق زاغه‌نشین غیر مجاز و فاقد تأسیسات اولیه در محیط‌های غیر بهداشتی و فاقد ایمنی شد. دولت پروژه نوسازی برای مناطق مسکونی ارزان قیمت را تدوین کرد و همچنین مقررات خاصی جهت مدیریت ساختمان‌های احداث شده برای قانونمند کردن این زاغه‌ها وضع کرد. البته کمبود حداقل زیرساخت‌ها و منابع محدود باعث شد که تصویب قوانین به تنهایی کافی نباشد. بازسازی بلندمدت این مناطق به جای قانون‌مندسازی صرف، مورد نیاز بود. از سوی دیگر از بین رفتن زمین عمومی و خدمات شهری تحت برنامه قانون‌مندسازی باعث می شد تا شرایط مسکن در این زاغه‌ها بدون حل مشکلات زیرساختی بهبود پیدا کند. عدم رعایت قوانین ساختمانی و عدم تأمین مناسب خدمات پایه مثل آب، فاضلاب و راه، این وضعیت را بدتر می کرد.

دولت در سال ۱۹۷۳ سیاست‌های موقتی را در جهت بازسازی مسکن و برای رفع مشکلات سازمانی و اجرایی اعلام کرد. با کمک قانون توسعه شهری، پروژه‌های تجمع زمین، احداث آپارتمان‌های ارزان قیمت و نیز بهسازی، همگی در نواحی بازسازی مسکونی جمع شدند و پروژه‌های بازسازی مناطق مسکونی افراد کم درآمد آغاز به کار کردند. متأسفانه روش اداری پیچیده موجب شکایت ساکنان شده و نتایج مورد نظر به دست نیامد. دولت برای رفع این

۱۵۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

مشکل در سال ۱۹۸۹ سیاست موقت بهبود مسکن افراد کم‌درآمد تا پایان سال ۱۹۹۹ را تدوین نمود. این سیاست‌ها امکان اجرای مؤثرتر پروژه‌های بازسازی مسکن کم‌درآمدها را به واسطه قانون‌مند کردن سکونت‌گاه‌های غیر قانونی و نیز ایجاد زیرساخت‌های اساسی فراهم کرد.

❖ قانون استیجار و ساخت مسکن استیجاری

یکی از عواقب فعالیت‌های سوداگران بخش مسکن، افزایش سریع نرخ اجاره‌بها و در نتیجه فقدان امنیت مالکیت برای مستأجران بود. دولت در سال ۱۹۸۱ میلادی قانون استیجار را تصویب کرد که با هدف محافظت از منافع موجر و مستأجر تدوین شده بود. مقررات اصلی نیز تضمین‌کننده پرداخت ودیعه اجاره - به ویژه مقادیر اندک ودیعه - به مستأجر در پایان قرارداد بود. به علاوه - اگر چه در قانون نوشته نشده بود - مدت اجاره نیز حداقل دو سال بود و لذا صاحب‌خانه نمی‌توانست به دلخواه خود مستأجر را بیرون کند.

قانون افزایش ساخت مسکن استیجاری مصوب ۱۹۸۴ با هدف ساخت خانه‌های اجاره‌ای کوچک ابلاغ شد. بدین منظور دولت مشوق‌هایی شامل ارایه زمین ارزان قیمت، وام‌های اولویت‌دار با امتیازهای خاص و تخفیف مالیاتی برای این مسکن‌ها را در نظر گرفت. از سوی دیگر پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی هم نقش زیادی در تأمین مسکن‌های استیجاری داشت. در دوره ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۹ کل مسکن‌های استیجاری ساخته شده اندکی بیش از یک میلیون واحد بود. از این تعداد، ۳۹۶،۰۰۰ واحد یعنی حدود ۳۳/۹ درصد از کل واحدهای استیجاری ساخته شده، توسط سازمان ملی مسکن کره احداث شده است. در سال ۱۹۹۳ قانون استیجار اصلاح شده و با عنوان «قانون مسکن استیجاری» ابلاغ گردید. محتوای اصلی این بازنگری آن بود که هر کس پنج یا تعداد بیشتری واحد مسکونی برای اجاره در اختیار دارد می‌تواند به عنوان یک بنگاه تجاری ثبت شده و مجموعه‌ای از مشوق‌ها شامل معافیت از مالیات بر عایدی سرمایه دریافت کند.

۴-۶- مسایل جاری

صندوق بین‌المللی پول در پایان سال ۱۹۹۷ مبلغی وام به کره اعطا کرد. البته اعطای این وام

مشروط به آن بود که دولت کره، تغییرات ساختاری در بخش‌های مالی، تجاری و... ایجاد کرده و سیاست‌های پایدار اقتصادی تدوین و اجرا نماید. این کار موجب بالا رفتن نرخ بهره، افزایش قیمت، بالا رفتن نرخ برابری ارز و افزایش نرخ بیکاری شد. بهره و بیکاری زیاد، موجب کاهش شدید تقاضای مسکن شده و بسیاری از سازندگان مسکن ورشکسته شدند. از سوی دیگر بانک اسکان بین‌المللی^۱ نیز برای اعطای وام، تضمین سود ۸ درصد می‌خواست. در شرایط کنونی اقتصاد کره در حال شکل‌گیری پس از بحران است؛ درآمد طبقه متوسط در حال افزایش و نرخ بهره رو به کاهش است. ساخت حدود ۶۰۰،۰۰۰ واحد در هر سال موجب دستیابی به شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی معادل ۱/۰۷ شده و مالکیت مسکن در حال افزایش بود. البته ممکن است اقتصاد کره هرگز نتواند دوباره رشد دو رقمی را تجربه کند اما در حال حاضر به نظر نمی‌رسد که افزایش شدید قیمت مسکن مانند گذشته ایجاد شود. در بخش بعد تغییرات بازار مسکن، صنعت مسکن و منابع مالی مسکن را بررسی خواهیم کرد.

۶-۴-۱- تغییرات بازار مسکن

با کاهش شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی و تثبیت قیمت مسکن، در دهه ۱۹۹۰ شکاف میان قیمت مصوب مسکن و قیمت بازار آزاد از بین رفت. انتخاب مسکن از سوی متقاضیان دیگر نه برای کسب سود بلکه با در نظر گرفتن ویژگی‌هایی نظیر مکان بود. در همین زمان، افزایش درآمد منجر شد که متقاضیان به دنبال طرح‌های جدید، کیفیت بالاتر در مصالح ساختمانی و روش‌های نوین ساخت باشند. بازار مسکن از یک بازار «فروشنده‌محور» به یک بازار «خریدارمحور» تبدیل شد. بنابراین تقاضای مسکن در کره تغییر کرده و نیازمند تنوع در محصولات است. سیاست تأمین مسکن‌های یکنواخت، طی چند دهه گذشته نمی‌توانست تقاضای جاری مسکن را برآورده کرده و تعداد خانه‌های فروش نرفته افزایش یافت و از ۱۰،۰۰۰ واحد در سال ۱۹۹۱ به ۱۶۰،۰۰۰ واحد در سال ۱۹۹۵ رسید.

1. BIS: Bank of International Settlement

۱۶۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

به علاوه جمعیت کره نیز در حال پیر شدن بوده و با کاهش تعداد خانواده‌های ترکیبی، ارایه مسکن مطابق با نیازهای سالمندان هم لازم بود. افزایش اهمیت بخش‌های خدماتی نیز منجر به جابه‌جایی مردم با هدف بهره‌مندی از این خدمات شده بود. یعنی تقاضای مسکن استیجاری ماهانه افزایش یافته بود. در همین زمان علاقه مردم به مسکن کم تراکم در حومه شهرها نیز بیشتر شد. محبوبیت آپارتمان کاهش یافته و خانه‌های مستقل مورد توجه قرار گرفت. بنابراین تقاضای مسکن در کره از آپارتمان‌های یکنواخت به خانه‌های مستقل، مسکن سالمندان، مسکن استیجاری ماهانه و مسکن حومه شهرها تغییر یافت. الگوی عرضه نیز تغییراتی داشت. صنعت مسکن‌سازی، انواع طرح‌ها و اندازه‌ها را در دستور کار خود قرار داد. افزایش اخیر در قیمت مسکن را می‌توان بیشتر به بهبود کیفیت مرتبط دانست تا تقاضای اضافی.

۶-۴-۲- تغییر در صنعت ساختمان

با وجود مقررات دشوار، تکامل صنعت مسکن ادامه یافت. اگر چه میزان رشد سازندگان تفاوت داشت، صنعت مسکن به طور کلی توانست از طریق پیش‌فروش مسکن، بر کمبود منابع مالی غلبه کند. البته افزایش تعداد خانه‌های فروش نرفته موجب ورشکستگی تعداد زیادی از سازندگان شد.

در سال ۱۹۹۵ به دلیل رکود بازار مسکن، بیش از ۱۵۰,۰۰۰ واحد فروخته نشد و فشار زیادی به وضعیت منابع مالی سازندگان وارد آمد که با تغییرات ساختاری - بنا بر پیشنهاد صندوق بین‌المللی پول - تشدید شد؛ زیرا در این طرح، بازپرداخت وام‌های بانکی پیش از موعد و توقف ارایه وام جدید در نظر گرفته شده بود. تعداد ورشکستگی از ۶۰ شرکت در ۱۹۶۰ به ۱۶۸ شرکت در ۱۹۹۵ افزایش یافت. تا نوامبر ۱۹۹۷ تعداد ۱۵ شرکت در ماه اعلام ورشکستگی می‌کردند ولی پس از ۱۹۹۷ این تعداد به ۵۰ شرکت رسید. حذف شرکت‌های رهنی که منبع اصلی تأمین بودجه برای سازندگان بود، وضعیت مالی آن‌ها را به مراتب بدتر نمود. تعداد زیادی از پیمانکاران هم شرکت‌های خود را تعطیل کردند و ساخت خانه عملاً

غیرممکن شد. سازندگان تلاش کردند دارایی‌های خود - به ویژه املاک - را بفروشند ولی تقاضای اندکی برای این املاک وجود داشت. تنها گزینه موجود، دریافت پول از بازار بود. پیش از بحران ناشی از سیاست‌های پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول، نرخ بهره برای وام ساختمان ۱۵ درصد بود که پس از بحران به ۳۰ تا ۴۰ درصد رسید. به علاوه هزینه مصالح ساختمانی هم ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش یافت. در نتیجه تعداد سازندگان ثبت شده از ۹,۰۰۰ در ۱۹۹۱ به ۳,۰۰۰ در ۱۹۹۹ کاهش یافته و تعداد زیادی از کارگاه‌های ساختمانی تعطیل شد.

جالب است که بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶ قیمت مصوب مسکن حدود ۱۴ تا ۳۲ درصد کمتر از هزینه واقعی ساخت بود (مؤسسه مسکن کره، ۱۹۹۷). در سال ۱۹۹۸ هزینه استاندارد ساختمان - که مبنای قیمت فروش مصوب است - فقط ۴/۵ درصد بالا رفت در حالیکه شاخص قیمت مصرف‌کننده در ۱۹۹۷ حدود ۶/۶ درصد افزایش یافته بود. افزایش مستمر هزینه‌های ساخت، فشار زیادی به سازندگان می‌آورد.

۴-۳- تغییر منابع مالی مسکن

نظام تأمین منابع مالی مسکن در کره ویژگی‌های مهمی دارد. نخست، صندوق ملی مسکن و بانک مسکن کره تا ۸۵ درصد از کل وام‌های دولتی مسکن را اعطا می‌کنند. دوم، تقریباً تمام وام‌های مسکن برای خانه‌های نوساز هستند؛ سوم، نسبت هزینه مسکن به درآمد، بالا بوده و محدودیت سنگینی در توانایی باز پرداخت وجود دارد. از زمان بحران صندوق بین‌المللی پول، مؤسسات مالی باید نسبت دارایی‌های بانک بین‌المللی اسکان^۱ را تا مقدار ۸ درصد حفظ می‌کرده‌اند و وام‌دهندگان نیز در اعطای وام بسیار محتاط شده‌اند. به دلیل پایین بودن نسبت‌های وام به ارزش^۲ مسکن، وام‌های مسکن ریسک نسبتاً کمتری داشته و بدین ترتیب تعداد این وام‌ها افزایش یافته است. به علاوه روند کاهش نرخ بهره توانسته است مبلغ وام برای بخش مسکن را بالا ببرد.

1. Bank for International Settlement

2. LTV: Loan To Value

بانک مسکن کره که به همراه صندوق ملی مسکن، وام‌های مسکن را در انحصار داشت در سال ۱۹۹۸ خصوصی شده و این کار احتمالاً سایر بانک‌ها را برای ارایه وام مسکن تشویق کرد. بویژه تأسیس شرکت وام رهنی کره برای توسعه بازار رهنی^۱ (بازاری که امنیت آن توسط رهن تضمین شده است) نیز موجب افزایش منابع مالی مسکن شد. نسبت وام به ارزش که هم اکنون ۳۰ درصد است ممکن است افزایش یافته و فشار پیش‌پرداخت را از بین ببرد و این کار تقاضا را برای وام مسکن بیشتر خواهد کرد.

۵-۶- در جستجوی سیاست‌های جدید

تغییرات عمده‌ای که از سال ۱۹۹۷ در بخش مسکن، منابع مالی، مدیریت تجاری و دولتی در کره اتفاق افتاده است، طراحی سیاست‌های جدید در حوزه مسکن را ضروری کرده است. مؤلفه اصلی این سیاست‌ها شامل نیاز برای قانون‌گذاری مستمر، محافظت بهتر از رفاه مصرف‌کنندگان از طریق ایجاد سیستم ضمانت مسکن و توسعه بازار رهنی خواهد بود.

۵-۶-۱- حذف قوانین

مهمترین نگرانی دولت پس از بحران صندوق بین‌المللی پول، پویایی صنعت مسکن به جای مقابله با سوداگری بوده و دولت در این راستا قوانین و مقررات زیادی را لغو کرده است. در حال حاضر قیمت مصوب مسکن حذف شده و فقط برای خانه‌های دولتی بسیار کوچک، پابرجا است. انواع محصولات جدید مثل خانه‌های اسکلت فلزی تولید شده و بهبود عمده‌ای هم در طراحی و تأسیسات صورت گرفته است. حذف قانون تعیین قیمت مصوب موجب از بین رفتن شکاف میان قیمت مصوب و قیمت بازار شد و سوداگری تقریباً از بین رفته است. به علاوه سازنده می‌تواند برای توسعه زمین‌های گران‌قیمت در مناطق تجاری، قیمت را به اندازه کافی بالا ببرد. بدین ترتیب کارآیی زمین‌ها نیز بهبود یافته و رقابت میان سازندگان، موجب پویایی صنعت مسکن شده است. حذف قانون اختصاص اجباری منابع برای ساخت خانه‌های کوچک نیز تعداد واحدهای نوساز فروخته نشده را کاهش داده است. بنابراین سیاست مسکن

1. MBS: Mortgage Backed Securities

کره در حال تغییر از قانون‌گذاری مستقیم به ایفای نقش هدایت در چهارچوب بازار آزاد است.

۶-۵-۲- تأسیس شرکت تضمین مسکن کره

ورشکستگی سازندگان موجب سرگردانی مشتریانی می‌شد که مبالغی به عنوان پیش‌پرداخت هزینه کرده بودند. تعاونی مالی مسکن کره نتوانست به خوبی از مشتریان محافظت کرده و بنابراین شرکت ضمانت مسکن کره در ژوئن ۱۹۹۹ تأسیس و جایگزین تعاونی مالی مسکن شد. دولت، مالک اصلی این مؤسسه جدید است که نقش آن در حال حاضر محدود به محافظت از مشتریان به واسطه تضمین تکمیل مسکن و ضمانت عیوب و نواقص می‌باشد.

۶-۵-۳- ایجاد شرکت وام رهنی کره

به نظر می‌رسد که علت اصلی مشکلات صنعت مسکن، وضعیت نامناسب منابع مالی مسکن است. تأمین امنیت دارایی‌ها مثل ضمانت پشتیبانی رهنی، عنصر مهمی در گسترش منابع مالی مسکن است. در اکتبر ۱۹۹۹ شرکت وام رهنی کره^۱ تأسیس شد تا این ضمانت‌ها را بر عهده بگیرد. انتظار می‌رود که الگوی ضمانت پشتیبانی رهنی، منابع مالی کم‌هزینه‌ای در بازار رهنی تأمین کند. اگر دارندگان وجوه بلندمدت مثل صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های بیمه عمر و صندوق‌های سرمایه‌گذاری تصمیم بگیرند ۱۰ درصد دارایی‌های خود را در ضمانت پشتیبانی رهنی سرمایه‌گذاری کنند، حدود ۸/۵ هزار میلیارد Won حاصل می‌شود. یعنی ۱۶ درصد از رهن ۵۴ هزار میلیارد Won در سال ۱۹۹۷ تأمین می‌شود. یکی دیگر از مزایای ضمانت پشتیبانی رهنی امکان جذب منابع خارجی است.

1. KoMoCo: Korean Mortgage Cooperation

منابع

- Castells, M. Goh, L. and Kwok, R. (1990) *TheShek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, Pion: London.
- Charles, S. (1977) *Housing Economics*, Macmillan: London- now Palgrave Macmillan.
- Chung, H. S. and Lee, D. S. (1998) *Low-Density Suburban Housing Development in Seoul Area, Korea*, in Chung, H. S. and Lee, D. S. (eds), *Suburbanization and Housing Development*, Nanam Publishing House: Seoul.
- Donnison, D. and Ungerson, C. (1982) *Housing Policy*, Penguin Books: Harmondsworth.
- Ha, S. K. (1984) *State Development Housing in Korea: a Case Study of Seoul*, unpublished Phd thesis, The University of London.
- Ha, S.K. (1995) *The Role of Central-Local Government in Housing Policy*, Housing 21 the Quality of Life, Proceedings of the 2nd International Symposium on Housing, Korea National Housing Corporation: Seoul.
- Hatada, T. (1969) *A History of Korea*, Clio Press: New York.
- Henderson, G. (1974) *Korea*, in Henderson, G, VedLebow, R. and Stoessinger, J. G. (eds) *Divided Nations in a Divided World*, David McKay: New York.
- Huh, J. W. (1995) *Appraisal Report of New Town Development in Seoul Metropolitan Area*, *Housing studies Review*, 3 (1) 55-72.
- Hwang, M,C. (1976) *Self Help Site Development in Korea: An overall Evaluation*, Habitat Forum, United Nations Conference on Human Settlements: Vancouver.
- Kim, H. K. (1998) *On the Case of Sang Do Dong: From Tenants of Sang Do Dong to Tent Dwellers of the Myong Dong Cathedral, Renewal of Substandard Housing*, Nanam Publishing House: Seoul.
- Kim, J. H. (1991) *problems of ad Suggestions for Housing Price Control*, Kook To Jong Bo, KRIHS: Seoul.
- Kim, K. D. (1979) *Sociology of Development*, moon Hwa Chang JakSa: Seoul.
- Kim, Y. H. (1991) *Management Policy of Housing Market*,Hyundai Economic and Social Research Institute: Seoul.
- Kim Y. H. (1995) *Theory and Practice of Housing Redevelopment*, TheCenter for Judicial and Administrative Culture: Seoul.
- Kim, W. J. (1997) *Economic Growth, Low Income and housing*, Macmillan: London now Palgrave Macmillan.
- Korea Home Builders Association (1996)*Ten- Year History of KHBA*, KHBA: Seoul.
- Korea Housing Institute (1998) *A Study on the Pricing System of Apartments: Focused on Housing Characteristics*, KHI: Seoul.
- Korea Housing Institute (1999) *A study on the characteristics of Housing Demand of the Middle Income Households*, KHI: Seoul.
- Korea Housing Institute (1999) *Problems of and policy Suggestions for Housing Tax System in Korea: Focused on the Capital Gains Tax*, KHI: Seoul.
- Korea research Institute for Human Settlement (1992) *Reports of the policy Debate on the outcome of the Two Million Houses Construction Plan*, KRIHS: Seoul.

Lee, D. S. (1990) Public Housing Policies for the Low Income Dwellers in Korea, Hyundai Research Institute: Seoul.

Lee, D. S. (1995) The Relationship between the Stages of the Family Life Cycle and Housing Consumption and Residential Mobility: A Study of Urban Areas in Korea, unpublished PhD Thesis, The University of Birmingham.

Lee, D. S. (1996a) Globalization, Urbanization and Housing Policy in Korea, in Chung, H. S. and Lee, D.S. (eds) Korea, Globalization and Housing Industry, Nanam Publishing House: Seoul.

Lee, D. S. (1996b) Policy Directions for housing Industry, Kook To Jong Bo, KRIHS: Seoul.

Lee, K. B. and Yang, B. M. (1992) Suggestions for Korea Housing Policy, Korea Institute for Labour Economy: Seoul.

Lim G. J., Follain, J. and Renaud, B. (1980) Determinants of Home-Ownership in a Developing Economy: The Case of Korea, *Urban Studies*, 17 (1) 13-23.

Lindblom, C.E. (1959) The Science of 'Muddling Through' *Public Administration Review*, 19 (2) 79-88.

Lowe, S. (1992) The Social and Economic Consequences of the Growth of Home Ownership, In Birchall, J. (ed.) *Housing Policy in the 1990s*, Routledge: London.

Ministry of Construction (1987) Twenty Years of National Physical Development, Seoul.

Ministry of Construction & Transportation (2000) Statistical Yearbook MOC: Seoul.

Murphy, M. J. (1990) Housing the People: From Shortage to Surplus? In Joshi, H. (ed.) *The Changing Population of Britain*, Blackwell: Oxford.

National Statistical Office (1949) General Report of Population and Housing Survey, NSO: Korea.

National Statistical Office (1995) Population and Housing Census Report, 1960-1995, NSO: Seoul.

Ryu, S. Y. ((1992) Background and Outline of the Two Million Houses Construction Plan, Paper Presented at the Policy Debate Held on 2 May, KRIHS: Seoul.

Van Vliet, W. V. and Hirayama, Y. (1994) Housing Conditions and Affordability in Japan, *Housing Studies*, 9 (3) 351-67.

Yoo, J. H. (1995) The Deregulation of the Apartment Sale Price, Paper Presented at the Seminar Held on 10 October, Korea Housing Institute: Seoul.

۷- مالزی^۱

۷-۱- مقدمه

پیش از استقلال مالزی در سال ۱۹۵۷، مفهوم «مسکن عمومی»^۲ تحت عنوان «منازل سازمانی»^۳ شناخته می‌شد. اداره فرمانداری انگلستان با همین عنوان صرفاً برای کارکنان ارشد انگلیسی در مؤسسات دولتی مثل بیمارستان‌ها، مدارس یا ادارات، واحدهای مسکونی ارائه می‌کرد. تنها برنامه‌ای که برای تأمین مسکن مردم مالزی وجود داشت - که بخشی از راهبرد مدیریتی انگلیسی‌ها به منظور تضعیف هسته‌های کمونیستی بود- تلاش می‌کرد ساکنان چینی را در دهکده‌های نوساز در سراسر کشور پراکنده کند. پس از استقلال این کشور، مفهوم مسکن عمومی از تأمین محدود مسکن برای مدیران به سوی تأمین مسکن برای تمامی اقشار جامعه تغییر کرد. در این راستا، طرح مسکن عمومی ارزان‌قیمت اجرا شد که بر روی خانوارهای فقیر با درآمد ماهانه کمتر از ۳۰۰ رینگت متمرکز بود [۱].

طرح مسکن ارزان‌قیمت، بخشی از سیاست کلی برای تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی بود. یکی از اهداف اصلی دولت مالزی در طول سال‌های متوالی، دستیابی به رشد سریع اقتصادی بوده است. این هدف در ابتدا از طریق جایگزین کردن واردات با استراتژی توسعه صنایع پیگیری شد که مبتنی بر تأسیس کارخانه‌های بزرگ بود. این کار مستلزم استقرار نیروی

۱. نویسنده: Mohammad Razali Agus

2. Public Housing

3. Institutional Quarters

کار در مراکز شهری بود که به تبع مهاجرت از مناطق روستایی و نیاز به تأمین مسکن کافی برای ساکنان جدید را به دنبال داشت. از دیگر سو محقق ساختن این مدل اقتصادی ویژه، نیازمند اخذ مالیات پایین از سوی دولت بود که در نتیجه مانع از امکان تولید مسکن در مقیاس بالا توسط دولت می‌شد. از سوی دیگر این دیدگاه وجود داشت که خانواده در واقع به منزله یک سرمایه احساسی و مالی، تأمین‌کننده رفاه اعضای خود است. بنابراین نقش دولت تنها اطمینان از برابری در دسترسی به مسکن نبوده بلکه تلاش در جهت اطمینان از این است که افراد می‌توانند مسکن متناسب با درآمد و حرفه خود را از نظر اندازه و کیفیت، خریداری کنند. به این ترتیب هدف کلی در مقوله مسکن - مثل سایر جنبه‌های رفاهی - حفظ تفاوت‌های موجود بود.

توافق‌نامه ۱۹۵۷ که دولت تازه استقلال‌یافته مالزی را وادار کرد تا وضعیت اقتصادی بهتری را برای چینی‌ها در مقابل مالایی‌های بومی یا بومیپوتراها^۱ - که به معنای فرزندان خاک است - تضمین کند. ناآرامی‌های قومی سال ۱۹۶۹ دولت را وادار ساخت تا با تغییراتی به نفع بومیپوتراها، آن‌ها را از شرایط زندگی بهتری در نواحی روستایی که حایز اکثریت هستند بهره‌مند سازد و همچنین برخی از آن‌ها را تشویق کرد تا با زندگی در نواحی شهری، از منافع اقتصادی زندگی در این نواحی و داشتن شغل دولتی منتفع شوند. به همین دلیل از زمان معرفی سیاست‌های اقتصادی جدید مالزی در سال ۱۹۷۱، برنامه‌های مسکن به‌صورت هم‌زمان از سوی بخش عمومی و بخش خصوصی به منظور پاسخ به نیاز مردم و با هدف مهم تقویت اتحاد ملی و نیز بازسازی کشور - به وسیله از بین بردن فقر و تبعیض نژاد - دنبال شده است. در پی ایجاد سیاست‌های اقتصادی جدید مالزی، دولت فدرال پیش‌بینی کرده بود که صنعت مسکن نقش مهم و پیشرویی را در تحریک و افزایش رشد اقتصادی و گسترش صنعتی‌شدن و توسعه شهری ایفا کند. بنابراین در شرایطی که راهبرد کلی بخش مسکن بر اساس پاسخ به نیاز مردم جهت خرید مسکن ملکی طراحی شده بود، برای بومیپوتراها نیز مزایای ویژه‌ای جهت

1. Bumiputra

دستیابی به مسکن در نظر گرفته شد.

این فصل به چهار قسمت تقسیم شده است. در قسمت اول جنبه‌های شهری شدن در مالزی را بررسی کرده و مقیاس رشد شهری و تغییر توازن قومی در ساکنان شهرها مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در قسمت دوم برنامه‌های مسکن به ویژه مسکن ارزان‌قیمت عمومی را معرفی کرده و روی برنامه‌ریزی، اجرا و کارایی این برنامه‌ها از سال ۱۹۷۱ تا ۲۰۰۰ تمرکز می‌شود. در قسمت سوم مشکلات سازندگان مسکن در اجرای برنامه‌های مسکن عمومی در مالزی بیان خواهد شد و در قسمت پایانی هم توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد بخش‌های عمومی و خصوصی در اجرای برنامه‌های کنونی و آینده بخش مسکن ارائه می‌شود.

۷-۲- شهری شدن و توسعه ملی

عامل اصلی در فرآیند شهری شدن شبه‌جزیره مالزی را باید اجرای سیاست جدید اقتصادی^۱ از سال ۱۹۷۱ دانست که در کنار سایر عوامل منجر به مهاجرت سریع جمعیت روستاها به شهرها شد. ترکیب نژادی شهرها با افزایش مشارکت مالایی‌ها در اقتصاد شهری دگرگون شد. در حالی که در سال ۱۹۵۷ حدود ۱۱/۲ درصد مالایی‌ها در مناطق شهری زندگی می‌کردند، این رقم در سال ۱۹۸۰ به ۲۵/۲ درصد افزایش یافته بود (جدول ۷-۱). با این وجود، اکثریت مالایی‌ها هنوز هم در مناطق روستایی زندگی می‌کردند در حالی که درصد جمعیت غیر مالایی در نواحی شهری نیز در حال افزایش بود. بنابراین جمعیت چینی‌ها در مناطق شهری از ۴۴/۷ درصد در سال ۱۹۵۷ به ۵۶/۱ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید و در همین دوره هم جمعیت هندی‌ها از ۳۰/۷ به ۴۰/۱ درصد افزایش یافت.

جدول (۷-۱): نواحی شهری در شبه جزیره مالزی: رشد و ترکیب نژادی

درصد کل جمعیت شهری			کل جمعیت شهری	سال سرشماری
مالایی‌ها	چینی‌ها	هندی‌ها		
۲۱/۰	۶۲/۶	۱۶/۴	۱,۶۶۶,۹۶۹	۱۹۵۷
۲۷/۶	۵۸/۴	۲۰/۰	۲,۵۳۰,۴۳۳	۱۹۷۰
۳۷/۹	۵۰/۳	۱۱/۸	۴,۰۷۳,۱۰۰	۱۹۸۰
۴۵/۶	۴۳/۷	۱۰/۷	۶,۵۲۴,۰۱۸	۱۹۹۰
درصد ساکنین نواحی شهری در هر گروه قومی				
۱۱/۲	۴۴/۷	۳۰/۷		
۱۴/۹	۴۷/۴	۳۴/۷		
۲۵/۲	۵۶/۱	۴۱/۰		۱۹۸۰
متوسط نرخ رشد سالانه				
۵/۳	۲/۷	۳/۲		
۷/۹	۳/۳	۳/۳		

نکته: آمار مربوط به هندی‌ها، دیگر اقوام را نیز شامل می‌شود، منبع: (مالزی، ۱۹۸۳) و

(Narayanan, 1975)

افزایش سهم مالایی‌ها در جمعیت شهری طی دهه ۱۹۷۰ عمدتاً ناشی از فرصت‌های ارایه شده توسط دولت مالزی برای تشویق آن‌ها به مشارکت در فعالیت‌های شهری بود. بنابراین جای شگفتی نیست که حدود دو سوم از کل مهاجرت‌های روستا به شهر طی این دهه توسط مالایی‌ها بود - البته طی چند دهه بعدی، مهاجرت روستا به روستا میان مالایی‌ها زیاد بود - که این مسأله ناشی از افزایش تعداد برنامه‌های توسعه زمین و اسکان مجدد دولت بود.

بررسی جدول (۷-۱) بیانگر این مطلب است که آهنگ شهری شدن برای تمام گروه‌های قومی از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ سریع‌تر از ۱۹۵۷ تا ۱۹۷۰ بوده است. از آنجا که مالایی‌ها سریع‌ترین آهنگ شهرنشینی را داشتند، سهم آن‌ها در جمعیت شهری از ۲۷/۶ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۳۷/۹ درصد در سال ۱۹۸۰ افزایش یافت. به این ترتیب جمعیت چینی‌های ساکن در مناطق شهری از ۵۸/۴ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۵۰/۳ درصد در ۱۹۸۰ کاهش یافت. همچنین در

۱۷۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

سال ۱۹۹۰ سهم مالایی‌ها از جمعیت شهری ۴۵/۶ درصد بوده است. همان‌طور که در جدول (۷-۲) نشان داده شده است، با روند رشدی که جمعیت شهری مالایی‌ها در فاصله سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۰ داشته‌اند، پیش‌بینی می‌شد که این میزان در سال ۲۰۰۰ به ۵۰ درصد برسد.

جدول (۷-۲): توزیع قومی در مناطق شهری در فاصله سالهای ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۰

مالایی‌ها	چینی‌ها	هندی‌ها	سال / گروه‌های قومی
۴۶	۴۴	۱۰	۱۹۹۱
۴۸	۴۲	۱۰	۱۹۹۵
۵۰	۴۰	۱۰	۲۰۰۰

منبع: آمارها در مالزی (۱۹۸۴): مالزی (۱۹۹۶)

افزایش شدید تعداد شهرنشینان - تا شش برابر نسبت به زمان استقلال - یکی از دلایل تغییر جغرافیای شهری در مالزی بود که توسعه مناطق موجود و تشکیل نواحی شهری جدید را به همراه داشت. در دوره پس از استقلال، کوالالامپور و نواحی اطراف آن گسترش بسیار سریعی داشتند. ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید در اطراف کلان‌شهرها مثل شاه عالم^۱، باندربارو بانگی^۲ و سیلابانگ بارو^۳ و ایالت‌های مختلف دیگر همگی جزو استراتژی توسعه و ارتقای شهرهای متوسط در نزدیکی کلان‌شهرها بوده است.

در سال ۱۹۸۰ حدود ۲۰ درصد از مالایی‌های شهرنشین در منطقه کوالالامپور ساکن بودند که ۳۳/۲ درصد کل جمعیت منطقه محسوب می‌شد (جدول ۷-۳). انتظار می‌رفت که تعداد مالایی‌ها در شهر کوالالامپور در سال ۲۰۰۰ به ۴۸/۳ درصد (۱/۱ میلیون) برسد. مالایی‌ها علاوه بر ناحیه دره کلانگ^۴ در جستجوی شغل مناسب به شرکت‌های منطقه‌ای نیز روی آوردند. تقریباً تمام جمعیت شهرهای جدید بندر تون رزاک^۵ از مالایی‌ها تشکیل شده و بندر

-
1. Shah Alam
 2. Bandar Baru Bangi
 3. Selayang Baru
 4. Klang
 5. Bandar Tun Razak

بارو بانگی، شاه عالم و پاسیر گودانگ^۱ نیز که طبق سیاست‌های اتخاذ شده می‌بایست ترکیب قومی متعادل در آن‌ها ایجاد می‌شد، تعداد افراد غیر مالایی ناچیزی در خود جای دادند.

جدول (۷-۳): وضعیت ترکیب قومی شهر کوآلالامپور در سالهای ۱۹۷۰، ۱۹۸۰ و ۱۹۹۱

سال	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۱
گروه‌های قومی			
مالایی‌ها	۲۴/۵	۳۳/۲	۴۰/۵
چینی‌ها	۵۷/۷	۵۱/۹	۴۵/۰
هندی‌ها	۱۶/۶	۱۳/۹	۱۰/۰
دیگر اقوام	۱/۲	۱/۰	۴/۵
کل جمعیت	۴۵۱،۸۱۰	۹۲۷،۸۱۷	۱،۲۵۰،۰۰۰

مهاجرت مستمر جمعیت روستایی تأثیرات زیادی روی مراکز مهم شهری در تأمین زیرساخت‌های پایه برای ساکنان جدید داشت. برخی از مهاجران به دلیل کمبود ظرفیت صنایع شهری، فقیر مانده و بسیاری از آن‌ها نیز در مشاغل کم درآمد یا بخش غیر رسمی فعالیت می‌کردند. در پایان دهه ۱۹۷۰، پتانسیل بخش غیر رسمی نیز شناخته شد و برنامه‌های جدیدی در سطح شهرداری‌ها اجرا شد. فرصت‌های موجود در بخش ساخت و تولید مسکن، ساختار اقتصادی مالزی را تغییر داد.

در مجموع، مهاجرت به نواحی شهری و رشد سریع اقتصادی، بهبود رفاه فردی و افزایش شدید تقاضای مسکن را به دنبال داشت. در پایان دهه ۱۹۷۰ مشخص بود که عرضه مسکن در بسیاری از مناطق شهری نمی‌تواند تقاضای گروه‌های با درآمد کم و متوسط را تأمین کند. بسیاری از مهاجران جدید به نواحی کلان‌شهرهای بزرگ مثل کوآلالامپور، شهر ایپوه^۲ و جوهور باهرو^۳ مجبور به سکونت در خانه‌های غیر مجاز شدند. تعداد مسکن غیر مجاز مالایی‌ها در کوآلالامپور در سال ۱۹۶۸ حدود ۳۷،۷۴۰ واحد بود که در سال ۱۹۷۵ به ۶۷،۰۴۲

1. Pasir Gudang

2. Ipoh

3. Johor Bahru

۱۷۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

واحد و در سال ۱۹۸۰ به ۸۰,۰۰۰ واحد رسید که حدود ۳۲/۸ درصد کل جمعیت مالایی‌ها در این شهر بود. مطالعات جدید نشان می‌دهد که این رقم در اوایل دهه ۱۹۹۰ به ۶۸,۰۰۰ واحد کاهش یافته است.

۳-۷- سیاست‌گذاری مسکن

۱-۳-۷- تولید برنامه‌ریزی شده

دولت مالزی پس از استقلال این کشور برنامه‌هایی پنج ساله را تدوین و اجرا کرده است. این برنامه‌ها در واقع هدایت‌کننده سرمایه‌گذاری در سازمان‌های عمومی و خصوصی در کلیه حوزه‌های اقتصاد ملی به شمار می‌رود. در هر یک از این برنامه‌ها، اولویت اول برای سرمایه‌گذاری در حوزه اقتصاد تعیین شده و سه پنجم کل سرمایه‌گذاری دولتی را در بر گرفته که تعهد دولت به رشد اقتصادی را نشان می‌دهد. اولویت دوم بخش دفاعی و اولویت سوم نیز بخش اجتماعی بوده است.

اگرچه مهم‌ترین برنامه در سرمایه‌گذاری بخش اجتماعی را تولید مسکن عمومی تشکیل داده است، هزینه توسعه مسکن دولتی از سال ۱۹۷۱ تا ۱۹۹۰ هرگز از ۱۰ درصد هزینه توسعه ملی فراتر نرفته است (جدول ۷-۴). در حقیقت هزینه مسکن دولتی بسیار متغیر بوده و از ۲/۷ درصد در برنامه دوم (۷۵-۱۹۷۱) به ۹ درصد در برنامه پنجم افزایش یافت ولی در برنامه هفتم (۲۰۰۰-۱۹۹۶) به ۳/۳ درصد کاهش یافت. از سال ۱۹۷۱ ساخت و تولید مسکن ارزان‌قیمت در تمام برنامه‌ها، نخستین اولویت را از کل هزینه بخش عمومی برای تولید مسکن به خود اختصاص داد. هزینه مسکن ارزان‌قیمت از ۴۳ درصد در دوره ۷۵-۱۹۷۱ به ۵۴/۵ درصد در برنامه هفتم ۲۰۰۰-۱۹۹۱ افزایش یافته است. این افزایش تا حدودی نشان از بالا رفتن قیمت مصالح ساختمانی دارد ولی اولویت مقوله مسکن را نیز منعکس می‌کند، چنانکه در برنامه دوم بیان می‌شود:

«مسکن عمومی بخش مهمی از برنامه ملی است. این برنامه در راستای تأمین نیازهای گروه‌های کم درآمد از تمام اقلیت‌ها تدوین شده و برای حذف خانه‌های غیر مجاز

و زاغه‌ها همچنین حل سایر مشکلات اجتماعی - اقتصادی مرتبط با رشد سریع مراکز شهری اجرا خواهد شد».

جدول (۷-۴): هزینه توسعه مسکن عمومی در فاصله سال‌های ۱۹۷۱ تا ۲۰۰۰ (میلیون رینگت)

برنامه‌های پنج‌ساله	تخصیص منابع اولیه	درصد	تخصیص منابع پس از تجدید نظر	درصد	اختصاص منابع به مسکن ارزان‌قیمت	درصد
۱۹۷۱-۷۵ (دوم)	۱۷۱/۸۹	۲/۴	۲۳۹/۹۷	۲/۷	۱۰۲	۴۲/۵
۱۹۷۶-۸۰ (سوم)	۷۱۰/۱۵	۳/۸	۱۹۶۵/۵۲	۶/۱	۶۳۳	۳۲/۲
۱۹۸۱-۸۵ (چهارم)	۱۴۵۸/۰۰	۳/۷	۴۰۶۶/۴۸	۸/۳	۱۷۰۰	۴۱/۸
۱۹۸۶-۹۰ (پنجم)	۱۹۷۹/۶۴	۴/۹	۳۹۷۹/۶۴	۹/۰	۲۰۰۰	۵۰/۰
۱۹۹۱-۹۵ (ششم)	۲۰۵۶/۰۰	۳/۵	۱۸۲۵/۰۰	۳/۳	۲۰۱۳	۵۲/۳
۱۹۹۶-۲۰۰۰ (هفتم)	۲۷۶۱/۴۰	۴/۱	۳۵۰۳/۸۰	۳/۹	۳۳۴۰	۵۴/۵

منبع: مالزی (۱۹۷۳): مالزی (۱۹۷۹): مالزی (b1984): مالزی (۱۹۸۶): مالزی (۱۹۹۹)

در برنامه اولیه توسعه، مسوولیت اصلی برای دستیابی به اهداف برنامه بر عهده بخش عمومی بود. در برنامه توسعه دوم مالزی، بخش عمومی با هدف تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، درگیر سیاست‌گذاری مسکن شد و توجهی به توسعه‌گرهای بخش خصوصی نکرد. البته این تأکید در برنامه چهارم تغییر کرد و مسوولیت اصلی روی بخش خصوصی گذاشته شد به این نحو که ۳۰ تا ۵۰ درصد فعالیت‌های این بخش باید در راستای مسکن ارزان‌قیمت باشد. هدف دولت، تنظیم فعالیت‌های سازندگان خصوصی برای اطمینان از این نکته بود که نسبت معینی از ساخت مسکن با هزینه‌ای قابل پرداخت برای افراد کم‌درآمد تهیه شود. بنابراین از ۲۶۶،۵۰۰ واحد ارزان‌قیمت باید ۹۰،۰۰۰ واحد (حدود یک سوم) آن توسط بخش خصوصی ساخته شود.

به منظور حمایت از این هدف، این برنامه مشخص کرد که مسکن ارزان‌قیمت به مسکنی اطلاق می‌شود که ۱۲،۵۰۰ رینگت برای ساخت هر واحد آپارتمان و ۸،۵۰۰ رینگت برای سایر انواع مسکن هزینه در بر داشته باشد. دولت برای مساعدت بخش خصوصی چند روش برای کاهش هزینه‌ها در نظر گرفت که شامل تأمین وام‌های یارانه‌دار فدرال در کنار کاهش

۱۷۴/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

اندازه و کیفیت واحدهای شخصی بود. در برنامه پنجم، استراتژی‌های دیگری نیز نظیر: افزایش کاربرد سیستم‌های پیش‌ساخته، توسعه فعالیت‌های تحقیقاتی در ساخت مسکن و تسهیل مقررات و قوانین اعلام شد.

در همین زمان، دولت طی برنامه پنجم اعلام کرد که سیاست‌های مسکن، برخی عواقب منفی به همراه داشته و نیازمند تحول است. بر این اساس ساخت تأسیسات اجتماعی مثل مدارس، درمانگاه‌ها و همچنین فراهم کردن تأسیسات زیرساختی و فرصت‌های اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. به این منظور از بخش عمومی انتظار می‌رفت حدود ۱۴۹،۰۰۰ واحد مسکونی بسازد که شامل ۱۲۰،۹۰۰ واحد ارزان قیمت بوده و مابقی نیز واحدهای گران‌تر باشد. بر اساس برنامه مسکن ارزان قیمت دولتی، می‌بایست ۱۸،۰۰۰ واحد استیجاری و مابقی برای فروش ساخته شود. به علاوه ۳۷،۲۰۰ واحد دیگر نیز باید توسط دولت و بخش خصوصی ساخته شود.

دولت فدرال در برنامه هفتم، ساخت ۸۰۰،۰۰۰ واحد مسکونی را در نظر گرفت که از این میان ۳۵،۰۰۰ واحد برای فقرا، ۲۰۰،۰۰۰ واحد ارزان قیمت، ۳۵۰،۰۰۰ واحد ارزان/متوسط، ۱۳۰،۰۰۰ واحد با قیمت متوسط و ۹۵،۰۰۰ واحد گران قیمت در نظر گرفته شده بود. برای بخش خصوصی نیز نقش فعال‌تری ملاحظه شده و این بخش می‌بایست ۵۷۰،۰۰۰ واحد یا ۷۱ درصد از کل واحدها را بسازد. بخش خصوصی باید ۱۴۰،۰۰۰ واحد ارزان قیمت، ۲۴۰،۰۰۰ واحد ارزان/متوسط و ۸۰،۰۰۰ واحد گران قیمت بسازد. دو نکته مهم قابل توجه است؛ نخست اینکه هرچند بخش خصوصی نقشی در طرح ساخت مسکن اقشار کم‌درآمد ندارد لکن با این وجود موظف است بیش از دو پنجم از مسکن‌های ارزان قیمت را تهیه کند. دوم بخش خصوصی می‌بایست ۸۰،۰۰۰ واحد گران قیمت بسازد که به مراتب کمتر از ظرفیت این بخش است. در برنامه ششم، بخش خصوصی ۱۰۰،۷۲۸ واحد گران قیمت ساخته بود - تقریباً پنج برابر هدف اولیه ۲۶،۱۰۰ واحدی - و ۲۵ درصد بیش از هدف جدید.

۷-۳-۲- تولید واقعی

طی پانزده سال پس از سال ۱۹۷۱، عملکرد بخش عمومی در ساخت مسکن رو به کاهش بوده است. در برنامه دوم، دولت توانست ۸۶ درصد از میزان برنامه ریزی شده را محقق کند در حالی که طی برنامه چهارم فقط ۵۱ درصد از برنامه های ساخت مسکن، محقق شد. عملکرد ساخت مسکن ارزان قیمت نیز شرایط بدتری داشت. در دوران برنامه سهم مسکن ارزان قیمت به ۳۰ درصد از کل برنامه های ساخت مسکن رسید در حالی که در برنامه چهارم این میزان به ۴۰ درصد افزایش یافت (جدول ۷-۵).

جدول (۷-۵): بررسی تعداد واحدهای ساخته شده نسبت به برنامه در فاصله سالهای ۱۹۷۱ تا

۱۹۸۵

برنامه های توسعه	تعداد واحدهای برنامه ریزی شده	تعداد واحدهای ساخته شده	درصد نسبت به برنامه
برنامه دوم (۱۹۷۱-۷۵): کل برنامه های ساخت مسکن دولتی برنامه های ساخت مسکن ارزان قیمت	۱۰۰.۰۰۰	۴۴.۰۰۰	۸۶
	۸۶.۰۷۶	۱۳.۲۴۴	۳۰
برنامه سوم (۱۹۷۶-۸۰): کل برنامه های ساخت مسکن دولتی برنامه های ساخت مسکن ارزان قیمت	۲۲۰.۰۰۰	۷۳.۵۰۰	۵۵
	۱۲۱.۵۰۰	۲۶.۲۵۰	۳۶
برنامه چهارم (۱۹۸۱-۸۵): کل برنامه های ساخت مسکن دولتی برنامه های ساخت مسکن ارزان قیمت کل برنامه های ساخت مسکن دولتی کل برنامه های ساخت مسکن ارزان قیمت	۳۹۸.۵۷۰	۱۷۶.۵۰۰	۵۱
	۲۰۱.۹۰۰	۷۱.۳۰۰	۴۰
	۷۱۸.۵۷۰	۴۰۹.۴۷۶	۵۷
	۲۹۴.۰۰۰	۱۱۰.۷۹۴	۳۸

منبع: مالزی (۱۹۷۳)، مالزی (۱۹۷۹)، مالزی (b1984)، مالزی (۱۹۸۶)

ارقام مربوط به دوره برنامه چهارم نشان می دهد که عملکرد بخش خصوصی در دستیابی به اهداف مصوب حتی بدتر از بخش دولتی و بین ۳۸/۹ درصد تا ۵۰/۶ درصد و بود. به علاوه دستیابی به اهداف در تولید مسکن ارزان قیمت بسیار بدتر بود (جدول ۷-۶). از سوی دیگر برخی شرکت های مسکن دولتی طی این دوره به شدت درگیر ساخت مسکن متوسط و

۱۷۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

گران‌قیمت شده و به ۱۳۰/۹ درصد برنامه مصوب در این بخش رسیدند. این شرکت‌ها با سازندگان خصوصی رقابت کرده و بخشی از بودجه مسکن ارزان‌قیمت را به مسکن متوسط و گران‌قیمت اختصاص دادند.

جدول (۶-۷): عملکرد ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت توسط بخش خصوصی و دولتی طی سال‌های

۱۹۸۱ تا ۱۹۸۵

نوع برنامه	تعداد واحدهای برنامه‌ریزی شده	تعداد واحدهای تکمیل شده	درصد نسبت به برنامه
بخش دولتی	۳۹۸.۵۷۰	۲۰۱.۹۰۰	۵۰/۶
واحدهای ارزان‌قیمت دولتی ساخت مسکن در طرح‌های زمین واحدهای سازمانی واحدهای متوسط و گران‌قیمت	۱۷۶.۵۰۰	۷۱.۳۱۰	۴۰/۴
	۱۱۰.۰۱۰	۳۴.۹۸۰	۳۱/۸
	۵۸.۵۰۰	۲۵.۴۵۰	۴۳/۵
	۵۳.۵۶۰	۷۰.۱۶۰	۱۳۰/۹
بخش خصوصی	۵۲۴.۷۳۰	۲۰۴.۱۷۰	۳۸/۹
واحدهای ارزان‌قیمت توسعه‌گرهای خصوصی واحدهای متوسط و گران‌قیمت خصوصی واحدهای ساخت انجمن‌های مشارکتی واحدهای ساخت گروه‌ها و افراد	۹۰.۰۰۰	۱۹.۱۷۰	۲۱/۳
	۲۵۹.۴۷۰	۸۵.۶۳۰	۳۳/۰
	۲۵.۲۶۰	۴.۵۷۰	۱۸/۱
	۱۵۰.۰۰۰	۹۴.۸۰۰	۶۳/۲
جمع کل	۹۲۳.۳۰۰	۴۰۶.۰۷۰	۴۳/۹

منبع: مالزی (۱۹۸۶)

طی برنامه ششم، عملکرد به سوی بخش خصوصی از اهداف مصوب و از بخش دولتی سبقت گرفت. طبق برنامه می‌بایست ۵۷۳،۰۰۰ واحد مسکونی احداث شود ولی بخش دولتی و خصوصی توانستند ۶۴۷،۴۶۰ واحد یعنی ۱۱۳ درصد هدف برنامه تولید شد. درحالی که بخش دولتی فقط ۴۸/۶ درصد از ۱۷۴،۰۰۰ واحد برنامه‌ریزی شده را ساخته بود، بخش خصوصی توانست ۳۹۹،۰۰۰ واحد یعنی ۱۴۱/۱ درصد هدف مصوب را بسازد.

طی برنامه هفتم (۲۰۰۰-۱۹۹۶) تعداد ۴۰۲،۹۴۳ واحد یعنی ۵۰/۴ درصد برنامه احداث شد. از این تعداد، ۳۱۹،۵۳۵ واحد یا ۵۶/۱ درصد توسط بخش دولتی و مابقی توسط بخش

خصوصی احداث شده بود که عملکرد بخش خصوصی به مراتب ضعیف تر بود. مانند برنامه های قبلی، عملکرد در خصوص مسکن ارزان قیمت بسیار ضعیف بوده و در مجموع ۹۰،۰۳۲ واحد یا ۴۵ درصد هدف محقق شد که ۲۶،۷۷۴ واحد یا ۴۴/۶ درصد آن توسط بخش عمومی احداث شده بود؛ در بخش مسکن ارزان/متوسط نیز ۴۴،۲۳۸ واحد یا ۱۲/۷ درصد هدف مصوب ساخته شد. البته ساخت مسکن متوسط و گران قیمت در هر دو بخش خصوصی و دولتی بیش از هدف بود. تعداد مسکن متوسط ساخته شده به، ۱۳۶،۲۰۳ واحد رسید که نشان از عملکرد ۱۰۴/۸ درصد برنامه مصوب «۱۳۰،۰۰۰» واحد داشت و همچنین مسکن گران قیمت ساخته شده نیز به ۱۱۹،۸۳۳ واحد رسید که عملکرد ۱۴۱ درصد برنامه مصوب «۸۵،۰۰۰» واحدی را نشان می داد.

۷-۳-۳- دسترسی و منابع مالی مسکن

در حالی که برنامه های پنج ساله تأکید قابل توجهی روی ساخت مسکن با در نظر گرفتن نوع و مکان مسکن داشتند، نگرانی هایی هم در خصوص تقاضا و مصرف وجود داشت که این مسأله مربوط به مقررات واگذاری بود. بنابراین دسترسی به مسکن ارزان قیمت نیز بر مبنای درآمد خانوار، سن، تعداد اعضای خانواده، علایق سیاسی و غیره محدود می شد. اهمیت این قوانین توسط سخنگوی دولت به خوبی مورد تأکید قرار گرفته است. دبیر کل اداره ملی مسکن در این باره گفته است:

«دولت مرکزی دستورالعمل هایی برای دولت های ایالتی در مورد انتخاب متقاضیان ارسال کرده است. تمام ادارات باید این دستورالعمل را به دقت اجرایی کنند. در صورت الزام به رعایت ملاحظات سیاسی خاص در توزیع مسکن، این ملاحظات باید به حداقل ممکن - مثلاً ۱۰ درصد متقاضیان - محدود شود. در صورتی که ثبت نام عمومی انجام شود، افراد باید بتوانند نسبت به ثبت نام افرادی که جزو گروه هدف نیستند - به عنوان مثال اشخاصی که درآمد آنها بالا است، خانه دارند یا ساکن آن ناحیه نیستند - اعتراض کنند. تأمین مسکن ارزان قیمت بدون وجود سیستم توزیع

عادلانه نه تنها موجب افزایش اعتبار دولت نمی‌شود بلکه نارضایتی و عدم اطمینان نسبت به دولت ایجاد می‌کند».

البته در عمل، تخصیص واحدها به طور کامل مطابق مقررات نبود. به عنوان مثال حداقل ۳۰ درصد واحدهای نوساز در مناطق شهری برای مالایی‌ها در نظر گرفته شد اما اکثر خانه‌هایی که بخش خصوصی می‌سازد گران‌تر از توانایی مالی این گروه است چرا که در مناطق گران‌قیمت قرار دارند. به علاوه معیارهای انتخاب خریداران مسکن از ایالتی به ایالتی دیگر تفاوت داشته و امکان تعیین صلاحیت بر اساس قومیت و گرایش سیاسی را به وجود می‌آورد. به عنوان مثال فرآیند انتخاب در ایالت جوهور^۱، نقش حزب حاکم در تعیین متقاضیان را نشان می‌دهد. مداخله سیاسی در دو نقطه از این فرآیند بسیار مشهود است. نخست، در سطح معیارهایی که عضو پارلمان ایالتی به نفع حامیان سیاسی خود تعیین می‌کند؛ یک توصیه‌نامه یا تأیید عضویت در یک حزب سیاسی خاص می‌تواند به نفع متقاضی باشد. دوم، مداخله سیاسی در مرحله نهایی اتفاق می‌افتد که حزب حاکم در مورد فهرست نهایی متقاضیان منتخب تصمیم می‌گیرند. خانه‌هایی را که به حامیان سیاسی داده می‌شود خانه‌های سیاسی یا اصطلاحاً هدیه سیاسی می‌نامند.

مطالعه فرآیند تخصیص واحدها، چند نتیجه کمی به همراه دارد. ۲۱ درصد از خانه‌ها به حامیان حزب حاکم در جوهور واگذار شد که به مراتب بیش از نسبت تأیید شده توسط دولت مرکزی است. در سطح ملی نیز سیستم قومی به نفع بومیپاترا^۲ می‌باشد اما در ایالت جوهور به دلیل حاکمیت چینی‌ها بر مجلس، این نسبت برای افراد چینی تبار بیشتر است. در ایالت پراک^۳ نیز تعداد افراد چینی تبار زیاد بوده چراکه میانگین درآمد این افراد بیشتر بوده و لذا دسترسی بیشتر به واحدهای مسکونی دارند.

^۱ Johor

^۲ Bomipatra

^۳ Perak

اهمیت میزان درآمد بر فرآیند تخصیص واحدها از آن جهت است که اکثر خانه‌های نوساز به صورت ملکی بوده و به همین دلیل محدودیت‌هایی به واسطه میزان دارایی خانوار و توانایی آن برای افزایش میزان وام وجود دارد. دولت با تشخیص این محدودیت‌ها اقدام به تأسیس برخی سازمان‌ها، وضع مقررات و تخصیص یارانه کرده است. پس از استقلال مالزی انجمن ساختمان مالایا و بورنئو^۱ که در اوایل دهه ۱۹۵۰ تأسیس شده بود صرفاً فعالیت خود را به کشور مالزی اختصاص داد. در دهه ۱۹۷۰ نیز بانک‌های تجاری به عنوان وام‌دهندگان عمده ظاهر شدند و در سال ۱۹۷۶ بانک مرکزی مالزی^۲ مقرراتی برای اختصاص بخشی از منابع این بانک‌ها به وام خرید مسکن تدوین کرد و آن‌ها را ملزم نمود نرخ بهره را در سقف معینی که دولت تعیین می‌کند، نگه دارند. اما دولت مستقیماً از طریق منابع خود دخالت کرده و برای نرخ بهره، یارانه وضع کرد و صندوق وام گردش را تأسیس نمود. در سال ۱۹۸۶ نیز شرکت ملی مسکن^۳ تأسیس شد.

یکی از نقاط عطف مهم در افزایش توانایی خرید مسکن مربوط به سال ۱۹۹۴ بود که دولت اعلام کرد مردم می‌توانند از وجوه صندوق صرفه‌جویی کارکنان دولت^۴ برای مسکن استفاده کنند. در سال ۱۹۵۵ صندوق صرفه‌جویی کارکنان دولت تأسیس شد و اطمینان می‌داد که هر کارمند از حقوق ماهانه خود مبلغی را کنار گذاشته و کارفرما مبلغ معینی به این صندوق واریز کند تا کارمند در دوران بازنشستگی از پشتیبانی مالی مناسب برخوردار باشد. طبق مقررات جدید وجوه هر کارمند به سه حساب تفکیک می‌شد که حساب شماره دو، معادل ۳۰ درصد از کل مبلغ برای تأمین هزینه‌های مسکن، قابلیت برداشت پیش از موعد را داشت.

۷-۴- مشکلات سیستم مسکن

اگر چه دولت مالزی با هدف تأمین نیاز مسکن اقشار مختلف مردم در بازار مسکن مداخله

1. MBBS: Malaya and Borneo Building Society

2. BNA: Bank Negara Malaysia

3. CAGAMAS

4. EPF: Employee Provident Fund

کرد اما عملکرد این بخش لااقل از نظر اعداد و ارقام نشان می‌دهد که با اهداف برنامه‌های ۵ ساله انطباق نداشته است. علت این مسأله را می‌توان در مشکلات اجرایی بخش عمومی و همچنین بخش خصوصی دانست اما عامل اصلی این ناکارآمدی جای بحث دارد. از نقطه نظر بخش خصوصی - به‌ویژه انجمن توسعه‌گران مسکن^۱ که نماینده اصلی بخش خصوصی است - مشکلات، ناشی از عملکرد بخش دولتی است. دولت مالزی نیز کمبود ساخت واحدهای مسکونی توسط بخش دولتی را بر اساس مشکلات تخصیص و تأخیرهای اجرایی توجیه می‌کند.

۷-۴-۱- سیاست‌های کاربری زمین

متداولترین شکایات از بخش دولتی مربوط به تأخیر در پردازش و تأیید درخواست‌های توسعه، تبدیل، تفکیک زمین و صدور اسناد مالکیت است. این موضوعات جزء مسوولیت‌های رسمی ایالت PTG و ادارات زمین منطقه است اما حجم کار و کمبود نیروی انسانی را باید دلیل اصلی تأخیرهای طولانی دانست. از سوی دیگر برخی از کارکنان دولت به اندازه کافی در این خصوص آموزش ندیدند. به عنوان مثال در سطح ایالتی، سیاست زمین زیر نظر یک مشاور اجرایی ارشد است که عضو پارلمان بوده و هنگام انتخابات عمومی برگزیده می‌شود. مدت خدمت او ۵ سال است و اگر در انتخابات عمومی برگزیده نشود فرد دیگری جایگزین او می‌شود. این فرد باید تصمیمات مهمی در پارلمان برای سایر مسائل نیز بگیرد.

۷-۴-۲- مقررات ساختمانی و سیاست‌های برنامه‌ریزی

بر اساس قانون برنامه‌ریزی شهری مصوب ۱۹۷۶، توسعه‌گرهای مسکن باید طرح‌های خود را به تأیید نهادهای مربوطه برسانند. مقررات متعددی در خصوص توسعه مسکن، اندازه واحدها، تراکم و تهیة زیرساخت‌ها (خیابان، فاضلاب و غیره) وجود دارد. البته مقررات مسکن از منطقه‌ای به منطقه دیگر و از ایالتی به ایالت دیگر تفاوت دارد. همچنین بسیاری از نهادهای مربوطه با کمبود نیروی انسانی متخصص مواجه هستند و مسوولیت بازبینی طرح‌ها در ادارات

1. HAD: Housing Developer Association

برنامه‌ریزی به عهده دستیار فنی است. گاهی اوقات تأخیرهای معادل بیش از ۲ سال قبل از تصمیم‌گیری نهایی رخ می‌دهد؛ چنین تاخیرهایی اثر مستقیم بر برنامه ریزی مالی و موقعیت سازندگان خواهد داشت.

۷-۴-۳- سیاست‌های تولید و ساخت مسکن

طبق طرح‌های پنج‌ساله، بخش عمومی و خصوصی وظیفه ساخت واحدهای مسکونی را به عهده دارند. در حالی که شرکت‌های عمومی می‌بایست نقش اصلی را در ساخت و توزیع مسکن ارزان‌قیمت به گروه‌های کم‌درآمد ایفا می‌کردند، این شرکت‌ها بیشتر به ساخت واحدهای متوسط و گران‌قیمت پرداخته‌اند. این مسأله روی کارایی برنامه‌های مسکن ارزان‌قیمت دولتی تأثیر گذاشته است. بخش خصوصی نیز در این مورد ضعیف عمل کرده و ترجیح داده است که مسکن متوسط و گران‌قیمت بسازد.

فناوری ساخت مسکن نیز تغییراتی کرده و از سیستم صنعتی بیشتر استفاده می‌شود. دولت‌های ایالتی و دولت مرکزی به شدت از این تغییر پشتیبانی کرده‌اند اما این سیاست نتوانسته است کمبود مسکن و مشکلات بیکاری در مناطق شهری را حل کند. در حقیقت همه سازندگان نتوانسته‌اند خود را با چالش‌های فنی در ساختمان‌سازی صنعتی وفق دهند. به‌علاوه، افزایش قیمت مواد خام مثل سیمان، میلگرد، مصالح و غیره نیز مانع به ثمر نشستن فعالیت‌های توسعه‌گرهای مسکن برای پایین نگه‌داشتن قیمت مسکن شده است.

۷-۴-۴- سیاست‌های مدیریتی و توزیع

دولت برخی دستورالعمل‌ها را برای توزیع مسکن ارزان‌قیمت توسط بخش خصوصی تهیه کرده است. بنا به دلایلی گاهی اوقات تخلف‌هایی از این دستورالعمل‌ها صورت گرفته و گروه‌هایی با درآمد متوسط در این واحدها ساکن می‌شوند. اکثر واحدهای ساخته شده توسط بخش خصوصی فراتر از دسترسی مالایی‌ها هستند زیرا در مناطق گران‌قیمت قرار دارند. از سوی دیگر معیارهای انتخاب خریداران مسکن از نظر درآمد خانوار، تعداد اعضای خانوار و تمایلات سیاسی در ایالت‌ها تفاوت دارد. تفسیر متفاوت دستورالعمل‌ها نیز بر توانایی گروه‌های

کم‌درآمد برای تملیک مسکن تأثیرگذار است. نهایتاً اگر چه میزان اعتبار مسکن در سال‌های اخیر افزایش یافته است اما این اعتبارات به سوی خانوارهای متوسط و پردرآمد معطوف شده و فقرای شهرنشین، بهره‌ کمتری از این اعتبارات برده‌اند.

۷-۴-۵- بحران مالی آسیا

علاوه بر عملکرد ضعیف در حوزه مسکن، مشکلات ویژه‌ای نیز در سال‌های پایانی قرن بیستم پدید آمد. رکود اقتصادی و محدودیت‌های اعتباری مصوب بانک مرکزی مالزی در سال ۱۹۹۷ تغییراتی در وضعیت مسکن به وجود آورد (مالزی، ۱۹۹۹). بازار مسکن دچار کاهش قیمت شد و تنها قیمت مسکن در استان‌های کلاتان^۱ و مالاکا^۲ با افزایش ۵/۲ درصد و ۰/۱ درصد مواجه بود. کاهش قیمت برای خانه‌های مستقل ۱۰/۲ درصد، برای خانه‌های نیمه‌مستقل (۲ واحد مجتمع) ۶/۷ درصد و خانه‌های تراس‌دار ۵/۱ درصد بود. به‌علاوه تعداد متقاضیان مجوز تبلیغات و فروش توسط توسعه‌گرهای خصوصی نیز کاهش یافت.

تعداد درخواست‌های مجوز ساخت نیز از ۱۳۰ عدد در جولای ۱۹۹۷ به ۳۰ مجوز در جولای ۱۹۹۸ کاهش یافت که به نوبه خود کاهش تعداد پروژه‌های مسکن در سال ۱۹۹۸ را نشان می‌دهد (مالزی ۱۹۹۹). درخواست مجوزهای جدید برای تبلیغات فروش مسکن نیز از ۹۰ مجوز در دسامبر ۱۹۹۷ به ۴۰ مجوز در جولای ۱۹۹۸ کاهش یافت. البته با تعدیل دستورالعمل‌های پرداخت وام توسط بانک مرکزی مالزی در سپتامبر ۱۹۹۸ که خریداران را برای خرید خانه‌هایی زیر قیمت ۲۵۰,۰۰۰ رینگت مجاز می‌شمرد، تقاضا برای انواع مسکن افزایش یافت.

در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۹، دولت چند سیاست برای تقویت بازار مسکن انجام داد. در بخش مسکن ارزان‌قیمت، یک طرح قیمت‌گذاری چهارگانه در ژوئن ۱۹۹۸ ابلاغ شد. بر اساس این طرح قیمت مسکن ارزان‌قیمت مطابق مکان آن تعیین می‌شود (جدول ۷-۷). این

1. Kelantan

2. Malacca

طرح جدید قیمت گذاری برای انگیزش و جذب توسعه گرها برای افزایش سرمایه گذاری در مسکن ارزان قیمت بود زیرا میزان سود در این بخش را افزایش می داد. البته این طرح به طور کامل اجرا نشد و زمان بیشتری برای پذیرش آن توسط سازندگان و دست اندرکاران لازم است.

جدول (۷-۷): طرح قیمت گذاری چهارگانه برای مسکن ارزان قیمت

قیمت هر واحد (رینگت)	موقعیت (قیمت زمین در هر متر مربع)	گروه های درآمدی (رینگت)	نوع مسکن
۴۲,۰۰۰	شهرها و شهرکهای اصلی (۴۵ رینگت به بالا)	۱۲۰۰ تا ۱۵۰۰	آپارتمان های بیش از ۵ طبق
۳۵,۰۰۰	شهرکهای اصلی و حومه ها (۱۵ تا ۴۴ رینگت)	۱۰۰۰ تا ۱۳۵۰	آپارتمان های ۵ طبقه
۳۰,۰۰۰	شهرهای کوچک (۱۰ تا ۱۴ رینگت)	۸۵۰ تا ۱۲۰۰	تراس و کلاستر
۲۵,۰۰۰	مناطق روستایی (کمتر از ۱۰ رینگت)	۷۵۰ تا ۱۰۰۰	تراس و کلاستر

منبع: مالزی (۱۹۹۹)

۷-۵- نتیجه گیری و پیشنهادات

اداره مسکن در طرح های ملی ۵ ساله بر اهمیت تأمین مسکن مناسب برای همه اقشار جامعه تأکید کرده است. به علاوه مسکن به عنوان ابزاری برای توسعه اقتصادی و انسجام ملی در نظر گرفته شده است. البته شواهد موجود نشان می دهد که برنامه های مسکن در مالزی به نفع گروه های متوسط و پردرآمد بوده و مسکن ارزان قیمت برای افراد کم درآمد به خوبی ارایه نشده است. می توان گفت اگر چه این مسأله ناشی از مشکلات سیاست گذاری و اجرایی بوده است، اما مسوولیت بهبود کارایی، مربوط به دولت مرکزی می باشد. بر این اساس برخی از چالش ها برای سیاست گذاران وجود دارد.

یکی از مسایل مهم که نیازمند توجه فوری است، زمین است زیرا زمین پیش‌نیاز توسعه شهری بوده و هزینه آن در قیمت نهایی مسکن تأثیر می‌گذارد. هم‌اکنون سیاست جدیدی در مورد بررسی درخواست‌ها در اداره زمین و مناطق اجرا می‌شود و دولت تلاش می‌کند تأخیر در اریه زمین را به حداقل برساند. ضروری است دولت‌های محلی سیاست جامعی برای تضمین منافع خریداران و سرمایه‌گذاران تدوین کنند تا همه مردم به ویژه اقشار کم‌درآمد امکان دسترسی به زمین و مسکن را داشته باشند.

یکی دیگر از اولویت‌ها مربوط به بهبود ظرفیت و کارایی نهادهای محلی در مدیریت مسکن، برنامه‌ریزی مؤثر و آموزش نیروی انسانی است. سیاست برنامه‌ریزی باید با افزایش مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و ارایه خدمات اجتماعی برای فقرا همراه باشد. مقررات استاندارد ساختمان و روش‌های برنامه‌ریزی باید در هر دو سطح ملی و ایالتی اجرا شود. در این خصوص قانون برنامه‌ریزی شهری مصوب ۱۹۷۶ باید به دقت ارزیابی شده و در اجرای توسعه مسکن به کار گرفته شود. برنامه‌های آموزشی برای کارکنان ادارات محلی نیز ضروری بوده و باید همراه با استراتژی توسعه ملی اجرا شود. همچنین باید از فناوری‌های جدید ساختمانی به عنوان مکمل سیستم‌های موجود استفاده کرد و از اشتغال محلی و نوآوری پشتیبانی کرد. تمام بخش‌ها نقش ارزش‌مندی در تدوین یک استراتژی توسعه کارآمد و مؤثر دارند. نهایتاً باید یک برنامه جامع ملی مسکن و سیاست توسعه شهری تدوین و در اسرع وقت اجرا شود. این سیاست باید تمام بخش‌ها مثل بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای غیر رسمی را به گونه‌ای هماهنگ کند که اهداف سیاست‌های توسعه ملی قابل دسترسی باشد.

یادداشت

۱. پس از کاهش ارزش ناشی از بحران مالی آسیا هر یک دلار آمریکا معادل ۴ رینگت مالزی بود.

منابع

Agus, Mohammed Razali (1981) problems of Squatters in Malaysia, M. Soc., Sc. Dissertation, Department of Sociology University of Birmingham.

Agus Mohammed Razali (1983) Politik Perumahan Awan di Malaysia: Satu Nota, Manusiadan Masyarakat (Jurnal Jabatan Antropologidan Sosiologi Universiti Malaya), Siri Baru, 4:57-70.

Agus, Mohammed Razali (1984) The Role of the State in Distributing Low cost Housing in Malaysia: a Comparative Study, Paper Presented at the Conference on Development in Malaysia: Planning Implementation and Performance, Organized by the Malaysian Social Science Association, National University of Malaysia: Bangi.

Agus, Mohammed Razali (1986a) The New Role of the Public and Private Sectors in Implementing the Special Low-Cost Housing Program: The Malaysian Experience, Paper Presented at the International Symposium on Housing, Ministry of Construction, Japan and City of Yokohama, (28 Oct-3 Nov).

Agus, Mohammed Razali (1986b) The Role of the Informal Sector in Planning for Low-Cost Housing in Malaysia, Perspektif, 7 (2) 6-10.

Agus, Mohammed Razali (1986c) Politik Dalam Perumahan (Politics of Housing), Gateway Publishing House: Kuala Lumpur.

Agus, Mohammed Razali (1987a) Peranan Kerajaan Dalam Pengagihan Perumahan Awam Kos Rendah di Malaysia: Satu Kajian Perbandingan, in Pembangunan di Malaysia: Perencanaan, Pelaksanaan dan Prestasi, Persatuan Sains Social Malaysia: Kuala Lumpur.

Agus, Mohammed Razali (1987b) Integrating the Informal Sector in Planning for Low-Cost Settlements; the Malaysian Experience, Thai Journal of Development Administration, 27 (3) 436-48.

Agus, Mohammed Razali (1989a) New Housing Policy in Malaysia: Public and Private Cooperation for the Development of Low-Cost Housing, Paper presented at the Sixth Inter-Schools Conference on Development: Emerging Issues in the Third World Housing Policies, 1990s and Beyond, centre of Development Planning Studies University of Sheffield, UK (18-19 March).

Agus, Mohammed Razali (1989b) Public Sector Low Cost Housing in Malaysia, Habitat International, 13 (1) 105-15.

Dewan, Bandaraya (1984) Kuala Lumpur Structure Plan, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur: Kuala Lumpur.

Dewan, Badaraya (1993) BANCAN SEMULA SETINGGAM WILAYAH PERSEKUTUAN KUALA LUMPUR 1992, Dewan bandaraya Kuala Lumpur: Kuala Lumpur.

Evers, H.D. (1979) Race and class : The Structure of Malaysian Urban Society, Paper Presented at International Conference on the Malay Studies on Language, Arts and Malay Culture on the 25th Anniversary of the Malay Studies Department, University of Malaysia.

Ismail, Mohammed Yusof (1987) Malaysia's New Economic Policy: Its Impact on Urban, Regional and Sectoral Distribution of Income, Inequality and Poverty, 1970-1980, unpublished PhD dissertation, Cornell University.

Johnstone, M. (1981) The Evaluation of Squatter Settlements in Malaysia Journal of Southeast Asian Studies, 19 (1).

Lim, Cheng Tatt (1982) Implementation of Low-Cost Housing Under the Fourth Malaysia Plan, Development Forum, 13 (1) 1-9.

Malaysia (1971) Second Malaysia Plan, 1971-1975, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1973) Mid-Term Review of Second Malaysia Plan, 1971-1975 The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1979) Third Malaysia Plan, 1976-1980, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1979) Mid-Term Review of Third Malaysia Plan, 1976-1980. The government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1981) Fourth Malaysia Plan, 1981-1985, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1983) Urbanization in Malaysia: Impact of the New Economic Policy, Parliamentary Sem: Kuala Lumpur.

Malaysia (1984a) Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Keempat, 1981-1985, Jabatan Perancangan Negara: Kuala Lumpur.

Malaysia (1984b) Mid-Term Review of Fourth Malaysia Plan, 1981-1985, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1986) Fifth Malaysia Plan, 1985-1990, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1991) Sixth Malaysia Plan, 1991-1995, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1993) Mid-Term Review of the Sixth Malaysia Plan, 1991-1995, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1996) Seventh Malaysia Plan, 1996-2000, The Government Press: Kuala Lumpur.

Malaysia (1999) Mid-Term Review of the Seventh Malaysia Plan, 1996-2000, The Government Press: Kuala Lumpur.

McGee, T.G. (1976) Malay Migration in Kuala Lumpur: Individual Adaptation to the City, In Banks, David J. (ed.) Changing Identities in Modern Southeast Asia, Mouton and Co: The Hague.

McGee, T.G. (1983) Perancangan Kemudahan Awam dan Infrastruktur Sosial: Konsep, Prinsip dan Amalan, Monograf 9, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Mohammad sulong (1983) perancangan Kemudahan Awam Dan Infrastruktur Sosial: Konsep, Prinsip Dan Amalan, Monograf 9, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Narayanan, Suresh (1975) Patterns and Implication of Urban Change in Peninsular Malaysia, *The Malayan Economic Review*, 20 (2) 55-71.

Ooi, Jin Bee (1975) Urbanisation and the Urban population in Peninsular Malaysia, 1970, *The Journal of Tropical Geography*, 40:40-7.

Salihkamal (1979) Urban Development in Malaysia. United Nations Centre for Regional Development, Working Paper No. 74: Nagoya, Japan.

Saw, Swee Hock (1972) Patterns of Urbanisation in west Malaysia, 1911-1970, *The Malayan Economic Review*, 17: 114-20.

Sen, M. K. (1987) The Role and Construction of Private Developers in the Provision of Housing, Paper Presented at the Seminar on Adequate Shelter for the Masses, Organized by the Ministry of Housing and Local Government and Housing Developers Association: Kuala Lumpur, 30 March.

Tan, SooHai (1983) Low-Cost Housing in Malaysia: A Review of Public Sector Involvement, in Yeung, Y. M. (ed.) *A Place to Live: A More Effective Low-Cost Housing in Asia*, Ottawa; IDRC Publication.

۸ - تایلند^۱

۸-۱- مقدمه

در قرن بیستم جمعیت تایلند چند برابر شده و از ۸/۱ میلیون در سال ۱۹۰۹ و ۱۷/۴ میلیون در سال ۱۹۷۴، «۶۰،۶۰۶،۹۴۷» نفر در آوریل سال ۲۰۰۰ رسیده است (مرکز ملی آمار، ۲۰۰۰a). حدود دو سوم جمعیت در مناطق روستایی (غیر شهری) زندگی کرده و معیشت آن‌ها از طریق فعالیت‌های کشاورزی است. یک سوم جمعیت نیز شهرنشین هستند که ۱۰/۴ میلیون نفر آن‌ها در بزرگترین شهر کشور تایلند یعنی «بانکوک» زندگی می‌کنند. مشکلات عرضه مسکن به واسطه افزایش جمعیت، تمرکز در منطقه بانکوک، کاهش تعداد اعضای خانوار و کاهش اهمیت خانواده‌های جمعی (والدین و فرزندان)، تشدید شده است. بنابراین در حالی که میانگین اعضای خانوار در سال ۱۹۶۰ معادل ۵/۶ نفر بود این رقم در سال ۲۰۰۰ به ۳/۹ نفر رسید.

ارزیابی ماهیت و مقیاس مشکلات و پاسخ‌های سیاستی مناسب، طی ۳۰ سال گذشته تغییراتی زیادی داشته است. سیاست مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد به طور کامل ناکارآمد ارزیابی شده و فاقد استانداردهای مناسب معرفی شده است. این مسأله به دلیل توجه محوری به فناوری در این سیاست و ساخت پروژه‌های بزرگ و بلندمرتبه است. علی‌رغم این حقیقت که مقدار مسکن تولید شده کم بوده است، به تدریج آشکار شد که سیاست مسکن، برخی عواقب

۱. نویسنده: John Doling و Mohammed Razali Agus

منفی نیز داشته و از نظر مالی نتوانسته است توقع گروه‌های کم‌درآمد را برای تصاحب مسکن برآورد نماید و برای تحقق این منظور یارانه دولتی زیادی لازم است. در چنین شرایطی توجه سیاست‌گذاران به تدریج به این سمت جذب شد که باید مسکن بیشتری برای اقشار کم‌درآمد تولید شود و تلاش اصلی باید معطوف به کمک کردن مردم برای بهبود وضعیت مسکن باشد. سیاست‌گذاری دولت تایلند طی ربع پایانی قرن بیستم برای تأمین نیازهای مسکن را می‌توان در پشتیبانی از بازار و توجه به روش‌های غیر رسمی ارزیابی کرد.

۸-۲- توسعه سیستم سیاست‌گذاری مسکن

طی ۲۵ سال پس از پایان جنگ جهانی دوم، سهم دولت در تأمین سکن از نظر تعداد محدود بوده است. مشکلات اصلی در مناطق وسیع شهری به ویژه بانکوک دیده می‌شد. در این مناطق سازمان‌ها و نهادهای گوناگونی اقدام به عرضه مسکن برای گروه‌های با درآمد متفاوت کردند. گروه‌های متوسط و پردرآمد با توسعه مسکن خانوادگی یا اجاره یا خرید واحد از سازندگان خصوصی توانستند نیاز مسکن خود را بر طرف کنند. گروه‌های کم‌درآمد تمایل داشتند در مسکن ارائه شده توسط کارفرما زندگی کرده یا خودشان با توجه به منابع مالی خود، واحدهای غیر مجاز را احداث یا در آن‌ها ساکن شوند. مداخله دولت نیز در سکونت‌گاه‌های غیر قانونی یا در مناطقی بود که بسیار پرتراکم و فاقد حداقل استانداردها بودند.

مسئولیت‌های سازمانی میان شورای مسکن^۱ - که در سال ۱۹۴۲ تأسیس شده بود - بخش مسکن دفتر رفاه عمومی^۲، بانک دولتی مسکن^۳ و دفتر بهبود اجتماعی^۴ تقسیم شده بود. با وجود گسترده‌گی مشکلات مسکن - از لحاظ کمبود و استاندارد کیفیت - تا سال ۱۹۷۳ فقط ۱۷ هزار واحد مسکونی ساخته شد. بیش از هر عامل دیگری، اتخاذ سیاست تخصیص بودجه

1. Housing Bureau

2. Housing Division of Public Welfare Office

3. Government Housing Bank

4. Community Improvement Office

اندک به صورت سالانه از سوی دولت عامل این مشکل بوده است. اکثر واحدهای مسکونی به شکل بلوک‌های آپارتمانی بودند که مساحت کوچک - حدود ۳۰ متر مربع یا کمی بیشتر- و امکانات متوسط داشتند. در این حال هزینه ساخت به مراتب بیش از توانایی مالی گروه‌های مورد نظر بود و بنابراین یارانه دولتی برای هر واحد مسکونی بسیار افزایش یافت.

۸-۲-۱- دهه ۱۹۷۰

دولت در سال ۱۹۷۳ پس از ارزیابی فعالیت‌های خود برای رفع مشکل مسکن تصمیم گرفت سازمان‌های مجزا را در یک نهاد به‌عنوان «سازمان ملی مسکن تایلند»^۱ ادغام کند. سازمان ملی مسکن تایلند در ابتدا فعالیت‌های هر چهار نهاد قبلی را انجام می‌داد و با افزایش حوزه کاری‌اش تلاش نمود طی دو سال اول تقریباً ۹,۰۰۰ واحد بسازد. در همین حال فعالیت‌های این سازمان مورد بازنگری قرار گرفته و با چهارمین برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی هماهنگ گردید. مسأله اصلی که مربوط به یارانه دولتی برای توسعه مسکن بود به این شکل در برنامه‌های تهیه مسکن بیان می‌شد:

«یکی از مهم‌ترین مسایل آن بود که سازمان ملی مسکن تایلند برای تسریع در ساخت مسکن عمومی تأسیس شده بود. با این وجود نمایندگان دفتر بودجه و آژانس ملی برنامه‌ریزی به طور مکرر یادآور می‌شدند که شرایط کارگروه ویژه بودجه دولت به گونه‌ای است که نمی‌توان منابع را صرف یارانه‌های بخش مسکن نمود».

دولت در سال ۱۹۷۵ برای رفع این مشکل به سازمان ملی مسکن تایلند دستور داد تا تولید را افزایش داده و در عین حال هزینه مالی برای ساخت ۱۲۰,۰۰۰ واحد طی برنامه پنج‌ساله را تأمین کند. سازمان ملی مسکن تایلند بخشی از سرمایه مورد نیاز را به عنوان یارانه، اریه می‌کرد تا هزینه مصرف‌کنندگان کاهش یافته و بازپرداخت‌ها نیز به سازمان ملی مسکن تایلند داده شود تا در ساخت واحدهای بیشتر به کار گرفته شود. این طرح برای سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۰

1. NHA: National Housing Agency of Thailand

برای ساخت مسکن در تمام نقاط کشور برنامه‌ریزی کرده بود - در سه نوع مسکن متفاوت با استاندارد و میزان بودجه متفاوت - که نیازهای اقشار مختلف را تأمین نماید. البته طی دو سال اول، برنامه پنج‌ساله دچار یک توقف شد. هرچند آغاز به ساخت ۳۷،۰۰۰ واحد مسکونی جدید موفقیتی محسوب می‌شد اما از سوی دیگر هزینه بالایی صرف انجام این پروژه شده و اختصاص یارانه سنگین، موجب بی‌ رغبتی دولت به ادامه آن شد.

۸-۲-۲- دهه ۱۹۸۰

مشورت شورای ملی توسعه اقتصادی و اجتماعی با نمایندگان تعدادی از وزرا، نشان داد که دولت بر وجود مشکل مسکن و لزوم مشارکت برای رفع آن آگاهی دارد. مسأله دشوار آن بود که چگونه باید برای رفع این مشکل برنامه‌ریزی کرد تا نیاز به صرف بودجه بسیار سنگین توسط دولت نداشته باشد. این مشاوره‌ها دو برنامه جدید به همراه داشت که هر دو بر اساس وام‌های بانک جهانی بود. طرح نخست تجربه‌ای برای بررسی امکان توسعه مناطقی بود که برای بازپرداخت وام‌ها تنها بر پرداخت‌های ساکنان تکیه کرده بود. در واقع آنها از کمترین یارانه منابع مالی دولتی استفاده می‌کردند. سازمان ملی مسکن تایلند مسوول تأمین زمین، توسعه زیرساخت‌ها و خدمات عمومی بود. سازمان ملی مسکن تایلند واحدهایی نیز ساخت اما افرادی که می‌بایست مالکیت آن‌ها را بگیرند نیازمند دریافت وام بودند.

طرح دوم متشکل از چند پروژه ارتقا و بهسازی محلات فقیرنشین بود. عامل به وجود آمدن این مناطق، مهاجرت بلندمدت - بویژه در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و خصوصاً به بانکوک - افراد نسبتاً کم‌درآمد از مناطق روستایی به مناطق شهری و در جستجوی کار بوده است. اغلب این افراد به دلیل درآمد اندک مجبور به سکونت در مناطق بسیار پرتراکم و ارزان‌قیمت خصوصی شده و آن‌هایی که وضعیت بدتری داشتند در مناطق غیرقانونی ساکن می‌شدند. این پروژه‌ها یکی از سه استراتژی موجود را دنبال می‌کردند. استراتژی نخست، ارتقای منطقه برای سکونت دایمی از طریق تأمین خدمات عمومی و اجتماعی و بهبود امنیت قانونی ساکنان بود. این کار مستلزم تأمین زیرساخت‌هایی مثل جاده، برق، فاضلاب و آب‌آشامیدنی توسط بخش

۱۹۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

دولتی است. ساکنان نیز می‌توانند از خدمات اجتماعی مانند مدارس و تأسیسات بهداشتی و خانوادگی استفاده کرده و سند قانونی برای زمین و ساختمان دریافت کنند. استراتژی دوم، ارتقای موقتی تا زمانی است که منطقه مورد نظر برای سایر اهداف مورد استفاده قرار گیرد. استراتژی سوم نیز پاک‌سازی منطقه است.

طرح جدید - برای دوره چهارساله ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۲ - این دو مقوله را ترکیب کرده و بنابراین اهدافی برای هر سه نوع توسعه داشت. سازمان ملی مسکن تایلند باید ۵۰,۰۰۰ آپارتمان اجاره‌ای برای گروه‌های کم‌درآمد تهیه کند و یارانه دولتی را جذب نماید. در حقیقت این مدلی است که طی چند دهه پیشین دنبال شده است. به علاوه می‌بایست ۱۹,۰۰۰ واحد مسکونی احداث شده و برنامه ارتقای محلات فقیرنشین هم برای حدود ۲۶,۰۰۰ خانوار اجرا شود. بخش عمده‌ای از این طرح در بانکوک اجرا شد، همچنین در چند شهر کوچک‌تر نیز انجام شد. البته در عمل به دلیل ضعف توانایی‌های سازمان ملی مسکن تایلند و تمایل دولت برای کاهش یارانه مورد نیاز بود میزان پیشرفت مطابق اهداف برنامه نبود. سرانجام طرح مذکور در سال پایانی متوقف شد.

ارزیابی و بازنگری مجدد فعالیت‌های سازمان ملی مسکن تایلند منجر به تهیه طرح سوم در سال ۱۹۸۳ شد که سال بعد - ۱۹۸۴ - توسط دولت تأیید گردید. بسیاری از اهداف کلی مثل طرح‌های قبلی بود. سازمان ملی مسکن تایلند می‌بایست مشکلات مسکن بسیاری از گروه‌های با درآمد متوسط و به ویژه گروه‌های کم‌درآمد را برطرف کند. مشخص بود که با وجود مشکلات در سراسر کشور، تلاش مضاعفی در بانکوک لازم است همچنین حداقل کردن یارانه دولتی محدودیت همیشگی، بود. اهداف برنامه کمی بیان شده بود؛ ساخت ۲۵,۵۰۰ واحد مسکونی جدید در بانکوک و مشمول شدن ۱۸,۰۰۰ خانوار در طرح ارتقای مناطق فقیرنشین. در خارج از بانکوک هم باید ۴۵,۰۰۰ واحد مسکونی احداث شود. خانه‌های جدید

باید به صورت اجاره به شرط تملیک^۱ برای برخی از گروه‌های درآمدی عرضه شود. این سیاست با هدف تضمین پرداخت یارانه به فقرا (ولی نه افراد خیلی فقیر) و تأمین هزینه‌ها از محل پرداخت توسط خانوارهای منتفع در طرح، اجرا می‌شد. برنامه‌های ارتقای محلات فقیرنشین هم شامل بهبود خانه‌های موجود و همچنین انتقال برخی خانوارها به سایر نواحی بود. برای کاهش میزان یارانه پرداختی دولت به سازمان ملی مسکن تایلند اجازه داده شد تا مجتمع‌های تجاری ساخته و یک میلیارد بات^۲ [۱] از این محل تأمین کند. علاوه بر این، دولت بخشی از مبلغ را از وام‌ها، بخش دیگر را از منابع خارجی مثل بانک جهانی و بانک توسعه آسیا تأمین می‌کرد.

جدای از تجربیات و درس‌های آموخته‌شده از برنامه‌ها طی ده سال و فعالیت‌های سازمان ملی مسکن تایلند و تلاش‌های قبلی برای طرح‌های مصوب، این طرح با دشواری‌هایی روبه‌رو شد و به اهداف خود دست نیافت. مهم‌ترین مشکل از وضعیت اقتصادی کشور. با رکود تجاری و رشد بدهی‌های عمومی بود. دولت تمایلی نداشت منابع مالی خود را برای فعالیت‌های سازمان ملی مسکن تایلند هزینه کند و نسبت به دوره‌های قبلی نیز یارانه دولتی کاهش یافت. این مسأله نه تنها روی بودجه مستقیم دولت تأثیر گذاشت بلکه - طبق مقررات دولتی - بر میزان بودجه‌ای که سازمان ملی مسکن تایلند می‌تواند از طریق استقراض از منابع خارجی به دست آورد نیز مؤثر بود. سازمان ملی مسکن تایلند با دشواری‌هایی در تأمین زمین نیز مواجه شد. طبق طرح می‌بایست ۱۸۰۰ رای^۳ [۲] زمین در بانکوک و ۷۰۰ رای در سایر شهرها تأمین شود که به دلیل هزینه زیاد امکان‌پذیر نشد.

طرح بعدی سازمان ملی مسکن تایلند بخشی از ششمین طرح توسعه اجتماعی و اقتصادی (۱۹۸۷-۹۱) بود. در این طرح نقش جدیدی برای فعالیت دولت در زمینه مسکن تعریف شد که مبتنی بر ارتقای بخش خصوصی بود که اتفاقاً با موفقیت قابل توجهی مواجه شد.

1. Lease-To-Buy

2. Baht

3. Rai

توسعه‌گرهای بخش خصوصی تشویق شدند که فعالیت بیشتری برای تأمین نیازهای مسکن گروه‌های کم‌درآمد انجام دهند. در همین زمان دولت تغییراتی در بخش مالی ارائه داد که موجب افزایش وام مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شد. به عنوان مثال از بانک‌ها خواسته شد سهم اعتبارات خود را با در نظر گرفتن سود ترجیحی افزایش داده و از سوی دیگر نیز سود پس‌انداز مسکن معاف از مالیات شود و سود وام‌مسکن نیز مشمول معافیت مالیاتی گردید. این سیاست‌ها منجر به فعالیت بخش خصوصی برای تأمین نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد شد، وضعیتی که در کشورهای آسیایی سابقه نداشت.

۸-۲-۳ دهه ۱۹۹۰

در هفتمین برنامه اجتماعی و اقتصادی نیز محرک‌های مالی بیشتری برای تولید مسکن ارزان‌قیمت لحاظ شد. به این ترتیب، فشار عرضه مسکن به سوی دهک‌های پایین درآمدی ادامه یافت ولی نتوانست گروه‌های خیلی کم‌درآمد را شامل شود. با وجود فعالیت بانک مسکن و ترویج مالکیت و گسترش دسترسی به منابع مالی برای بخش زیادی از جامعه، هنوز هم به فقرا خدمات ارایه نمی‌شد. از دیگر سو فعالیت سایر سازمان‌ها - اتحادیه‌های اعتباری و سازمان‌های غیر دولتی - در حوزه پایین دهک‌های درآمدی محدود شده بود. در همین زمان، مشخص شد که مشکل واگذاری به گروه‌های هدف حتی در آن بخش از موجودی مسکن که دارای یارانه سنگین دولتی بوده و هنوز هم در تملیک سازمان ملی مسکن تایلند هستند، وجود دارد. بسیاری از ۱۸,۰۰۰ آپارتمان سازمان ملی مسکن تایلند در بانکوک - با اجاره کم و مکان مناسب در مرکز شهر - گزینه‌های بسیار جذابی بودند به طوری که «بسیاری از ساکنان واحدهای خود را واگذار کرده و منازل خود را به دیگران فروختند». بدین ترتیب گاهی اوقات تا ۷۰ درصد ساکنان برخی مجتمع‌ها از گروه‌های کم‌درآمد به دیگر گروه‌ها جابه‌جا شده بودند. به این ترتیب دولت در سال ۱۹۹۲ اداره توسعه جامعه شهری^۱ را تأسیس کرد که با بودجه ۱۲۵۰ میلیون بات تلاش می‌کردند برنامه ملی برای فقرزدایی را اجرا کنند. مدیر عامل

این سازمان در این باره چنین می گوید:

«اعتبارات به عنوان ابزاری برای ارتقای همگانی ظرفیت جامعه در مواجهه با مسایل توسعه به کار می رود. اداره توسعه جامعه شهری با استفاده از این اعتبارات به جامعه کمک می کند نقش فعال تری در سازماندهی، برنامه ریزی و مدیریت ایفا کند. این ضضاداره به اعضای جامعه کمک می کند دسترسی خود را به فرصت ارتقای شرایط زندگی، افزایش دهند. از آنجا که اجرای پروژه ها به عهده خود جامعه است، می توان نیازهای آن ها را تأمین کرده و بر محدودیت های فقیرترین ساکنان شهرها غلبه کرد».

پس از گذشت پنج سال، فعالیت های اداره توسعه جامعه شهری گسترش یافت و مناطق فقیرنشین در تایلند - عمدتاً در بانکوک و مناطق اطراف آن - را شامل شد. جدول (۸-۱) کاربرد بودجه تخصیصی و توزیع آن را تا ژوئن ۱۹۹۷ نشان می دهد.

۸-۳- بحران مالی

تصمیم بانک تایلند در جولای ۱۹۹۷ مبنی بر کاهش پشتیبانی از بات و اجرای سیستم شناور ارزی، موجب ناپایداری نرخ تبادل ارزی با مالزی و اندونزی شد که این ناپایداری پس از آن به سایر کشورهای آسیایی تسری یافت. می توان این گونه تحلیل کرد که نقطه شروع این ناپایداری، ضعف عمده در تحول تایلند از اقتصاد مبتنی بر صنایع کارگرمحور به «تولید ماهرانه

جدول (۸-۱): وام های مسکن اداره توسعه جامعه شهری

انواع وام مسکن	تعداد پروژه	تعداد گروه ها	تعداد خانوارها	مقدار تصویب شده (میلیون بات)
خرید زمین موجود یا زمین مجاور با محله های پرجمعیت	۹	۷	۲۲۹	۴۴/۹۵
خرید زمین دورافتاده جهت جابه جایی	۱۹	۴۶	۲۹۷۱	۲۸۷/۶۰
ساخت خانه	۸	۸	۵۵۳	۸۰/۴۸
تعمیر و بهسازی خانه	۱۴۶	۹۶	-	۵۶/۱۲

۱۹۶/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

۱۵/۴۸	-	-	۵	توسعه زیربنا
۴۸۴/۳۶	۳۵۳۴	۱۵۵	۱۸۷	جمع کل

منبع: (Wattanasiritham 1997)

با فناوری جدید» بود. این ضعف در تحول اقتصادی باعث شد علی‌رغم نرخ رشد اقتصادی بالای تایلند در سال‌های متمادی، کشور با کمبود نیروی کار ماهر مواجه شود. در این شرایط همزمان با تحولات فزاینده در عرصه بین‌الملل، تایلند از رقابت با کشورهایی که نیروی کار ارزان قیمت داشتند باز ماند. به این ترتیب تراز حساب‌های جاری دولت دچار مشکل شده و صادرات کاهش یافت (جدول ۸-۲).

جدول (۸-۲): شاخص‌های اقتصادی کشور تایلند در فاصله سال‌های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۹

شاخص‌های اقتصادی سال	سرايه GNP	تراز پرداخت‌ها (میلیون بات)	شاخص قیمت مصرف کننده
۱۹۹۴	۴۵.۱۲۶	۱۰۴.۸۲۷	۱۰۰
۱۹۹۵	۴۵.۵۰۰	۱۷۹.۵۳۰	۱۰۸/۶
۱۹۹۶	۵۰.۳۸۰	۵۴.۶۰۸	۱۱۲/۰
۱۹۹۷	۴۹.۳۹۶	-۲۹۹.۲۱۰	۱۱۸/۲
۱۹۹۸	۴۳.۶۴۵	۵۷.۶۲۳	۱۲۷/۸
۱۹۹۹	-	۱۷۲.۶۹۵	۱۲۸/۲

منبع: مرکز ملی آمار (۱۹۹۷، ۱۹۹۸، ۱۹۹۹، ۲۰۰۰)

در این شرایط بخش مسکن قربانی توسعه اقتصادی و مالی شد. با کاهش درآمدها و افزایش قیمت‌ها، توانایی اکثر خانوارها برای پرداخت هزینه مسکن کاهش یافت:

«به دنبال رکود اقتصادی تایلند، قیمت املاک کاهش یافت. سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به شدت کم شد که ناشی از تعدیل فعالیت‌های اقتصادی و کاهش تقاضای مسکن و عرضه بیش از اندازه مسکن در بازار بود».

البته برخی عقیده دارند که طرح‌های توسعه و فعالیت‌های بخش مسکن به نوبه خود در بروز بحران نقش داشته‌اند. علت قیمت‌های حبابی زمین - ناشی از فعالیت‌های سوداگران طولانی

مدت به‌ویژه در شهر بانکوک بود. این شهر با رشد زیاد جمعیت طی دهه ۱۹۷۰، ۱۹۸۰ و ابتدای دهه ۱۹۹۰ روبه‌رو بوده است. از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا میانه دهه ۱۹۹۰، میزان ساختمان‌سازی تقریباً سه برابر شد (جدول ۸-۳). قیمت زمین نیز به سرعت افزایش یافت. به‌ویژه حاشیه بیرونی شهر که زمین‌هایش قبلاً برای اهداف کشاورزی به کار می‌رفت، دچار تغییر کاربری گردید. این دو مسأله ناشی از افزایش تقاضای مسکن به واسطه رشد دست‌مزد نیروی کار بود. البته اقدامات دولت نظیر ارزشیابی مجدد زمین، تغییر نسبت تراکم و طراحی برنامه جامع نیز در این وضعیت بی‌تأثیر نبوده است. به‌علاوه از شرکت‌های املاک خواسته شد تا ذخیره‌های وسیع از زمین را حفظ کنند.

این طرح‌های توسعه به نوعی رابطه مستقیم با افزایش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار زمین داشتند زیرا افراد و شرکت‌ها متوجه سود زیاد خرید و فروش زمین و مسکن شده بودند. شاهد این مدعا آن است که «به ندرت هفته‌ای می‌گذشت که طی آن اخباری از تورم و سوداگری منتشر نشود». اما سیستم مالی تایلند هم نقش مهمی داشت و امکان دسترسی به وام‌های ارزان‌قیمت را برای فعالیت‌های دلالتان فراهم می‌کرد. البته همان‌طور که اشاره کرده‌اند «زیاد بودن منابع مالی منجر به افزایش سرمایه‌گذاری شد زیرا دست‌یابی به سود تقریباً قطعی بود».

جدول (۸-۳): وضعیت بازار مسکن بانکوک

تعداد خانه‌های خالی	شاخص قیمت زمین		ساخت خانه‌های جدید	شرح سال
	نواحی حاشیه‌ای	نواحی مرکزی		
۸۸.۶۹۷	۱۰۰	۱۰۰	۵۳.۳۵۳	۱۹۸۷
۱۱۳.۰۹۸	۲۳۳	۱۵۹	۶۷.۴۵۱	۱۹۸۸
۱۴۱.۳۰۱	۶۷۹	۲۳۵	۸۰.۰۳۱	۱۹۸۹
۱۷۲.۹۴۷	۲.۱۳۳	۳۴۷	۱۰۲.۳۳۵	۱۹۹۰
۲۱۱.۸۵۳	۲.۲۷۱	۴۵۹	۱۲۹.۴۸۸	۱۹۹۱
۲۳۴.۹۷۲	۲.۷۷۹	۴۷۱	۱۰۸.۰۰۱	۱۹۹۲
۲۶۳.۳۵۴	۲.۹۹۶	۴۸۸	۱۳۴.۰۸۶	۱۹۹۳
۲۹۵.۶۹۷	۳.۲۲۵	۵۰۰	۱۷۱.۲۳۴	۱۹۹۴
۳۲۸.۷۹۲	۳.۴۷۵	۵۱۸	۱۷۲.۴۳۹	۱۹۹۶

۱۹۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

۱۹۹۷	۱۶۶.۷۵۸	-	-	۳۳۷.۸۲۲
------	---------	---	---	---------

منبع: Sheng and Kirinpanu

نهادهای مالی برای اعطای وام، معیارهای مناسبی نداشته و بانک‌ها و شرکت‌های اعتباری نیز وام زیادی پرداخت می‌کردند.

هرچند در زمینه انجام تحقیقات در بازار به منظور شناخت تقاضا برای هر پروژه‌ای غفلت شده بود اما در اواسط دهه ۱۹۹۰ مشخص شد که طی چند سال عرضه مسکن بیش از تقاضا وجود دارد (جدول ۸-۳). در سال ۱۹۹۴ نوعی ترس میان دست‌اندرکاران این بخش وجود داشت به طوری که افراد تلاش می‌کردند از این حوزه خارج شوند. البته نتایج پژوهش‌های شورای مسکن به شدت بر مشکل عرضه بیش از اندازه تأکید می‌کرد. به نظر می‌رسید که شاید ۱۴ یا ۱۵ درصد از مجموع ۲ میلیون واحد مسکونی در بانکوک، خالی باشد. انتشار این مطالعه به شدت تأثیرگذار بود و یک بحران در بخش املاک و غیر آن به وجود آورد:

«اخبار عرضه بیش از اندازه مسکن، دلال‌ها را وادار به فروش واحدهایشان کرد. این مسأله، قیمت مسکن را پایین نگه‌داشته و توسعه‌گرها را برای فروش واحدهایشان دچار مشکل می‌کرد. با رکود اقتصادی و افزایش نرخ بهره، فروش واحدها دشوارتر شد و امکان پیش‌پرداخت توسط خریداران کاهش یافت. وقتی مشخص شد که اکثر توسعه‌گرها دچار مشکل هستند، توجه به مؤسسات مالی معطوف شد. توسعه‌گرها مبالغ زیادی از بانک‌ها و شرکت‌های مالی وام گرفته و توسعه‌گرهای بزرگ نیز مبالغ عمده‌ای از بازار قرض گرفته بودند پرداخت نشدن بدهی‌ها توسط توسعه‌گرها، شرکت‌های مالی زیادی را منحل کرد».

اگر چه واضح است که انجام طرح‌های توسعه املاک تنها دلیل بحران مالی نبوده است اما این طرح‌ها به یقین در بی‌ثبات کردن بسیاری از شرکت‌های خصوصی و برخی نهادهای مالی مؤثر بوده‌اند. آن‌ها دولت را مجبور به اتخاذ سیاست‌های جدید در بخش املاک کردند. این طرح‌ها در ابتدا با هدف افزایش تقاضای مسکن اجرا شدند. در ژوئن ۱۹۹۷ تقریباً یک ماه قبل

از شروع بحران مالی آسیا، طرحی ارایه شد که بر مبنای آن بانک مسکن و بانک پس اندازهای دولتی می توانستند هر یک تا ۱۰ میلیارد بات وام با بهره ۹ درصد به خریداران مسکن اعطا کنند. تنها پس از گذشت دو روز این مبلغ تمام شد. این طرح را شکست خورده در نظر می گرفتند زیرا تنها افرادی را جذب کرد که خانه خریده بودند و نتوانست خریداران جدیدی به بازار اضافه کند. یک پیشنهاد دیگر نیز اصلاح قانون تایلند بود که به افراد خارجی اجازه بدهد زمین بخرند یا بیش از ۴۰ درصد از یک پروژه مسکن را خریداری نمایند. این طرح، اثری در بازار نداشت زیرا بخش عمده ای از سرمایه خارجی از تایلند خارج شده بود و به علاوه سرمایه گذاران خارجی به سرمایه گذاری در بخش املاک پردرآمد در مراکز شهری علاقه داشتند نه به پروژه های کم درآمد در حاشیه شهرها که بیشترین میزان مسکن خالی را به خود اختصاص داده بودند.

پذیرش بسته سیاستی صندوق بین المللی پول به منظور نجات از این شرایط، موجب محدودیت های بیشتری برای اقدامات دولت در بخش مسکن شد. طبق این توافق، پشتیبانی مالی برای بخش مسکن در هر نقطه ای از زنجیره تولید - مصرف، منحصر به محدودیت هزینه های عمومی خواهد بود.

۸-۴- موجودی مسکن

طی سه دهه پایانی قرن بیستم، متوسط استاندارد مسکن در تایلند رشد زیادی داشته است که نشان دهنده افزایش درآمدها و همچنین تلاش های دولت برای بهبود زیرساخت ها و خدمات بوده و امکان دسترسی خانوارهای بیشتری به روشنایی برق، گاز طبیعی برای آشپزی (به جای اجاق های ذغالی و چوبی) و سرویس های بهداشتی را فراهم کرده است (جدول ۸-۴). استفاده از مصالح سنتی برای ساخت مسکن نیز کاهش یافته و آجر و بتن جایگزین چوب شده اند (جدول ۸-۵). البته تفاوت های عمده ای میان مراکز شهری - بانکوک و ۱۱۳۰ شهر دیگر - و نواحی غیر شهری وجود دارد و می توان تفاوت های بیشتری نیز در آمار رسمی پیدا کرد. همان طور که اشاره شد، دولت تایلند در برخی موارد منتظر درخواست مردم بوده

۲۰۰ / سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

است و اقدام به ساماندهی یا ارایه برخی خدمات و تأسیسات نموده است. به عنوان مثال در برخی مناطق سیستم جمع‌آوری زباله، عملکرد مناسبی دارد در حالی که در سایر مناطق خیابان‌ها پر از آشغال است.

جدول (۸-۴): واحدهایی با تسهیلات انتخابی (درصد)

مناطق شهری					
سال	تسهیلات	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۲۰۰۰
روشنایی برق	۸۶/۱	۹۴/۲	۹۹/۰	—	—
گاز برای پختن و آشپزی	۸/۶	۳۵/۸	۷۳/۹	۷۴/۶	—
انواع توالت بهداشتی	۸۹/۶	۹۵/۰	۹۹/۰	۹۸/۸	—
مناطق غیر شهری					
سال	تسهیلات	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۲۰۰۰
روشنایی برق	۹/۰	۳۲/۰	۸۷/۵	—	—
گاز برای پختن و آشپزی	۰/۸	۳/۸	۲۵/۲	۴۴/۰	—
انواع توالت بهداشتی	۲۲/۷	۴۵/۹	۸۳/۱	۹۶/۵	—

انواع توالت‌های بهداشتی شامل توالت‌های معمولی و فرنگی

منبع: مرکز ملی آمار (۱۹۷۰، ۱۹۸۰، ۱۹۹۰، ۲۰۰۰)

جدول (۸-۵): مصالح ساختمانی (درصد)

مصالح	مناطق شهری	مناطق غیر شهری
سیمان یا آجر	۴۸/۳	۱۷/۸
چوب و سیمان یا آجر	۱۷/۹	۲۱/۷
مصالح با دوام اصلی	۲۹/۵	۵۱/۹
مصالح غیر بادوام	۳/۸	۷/۷
مصالح قابل استفاده مجدد	۱/۳	۰/۹
ناشناخته	۰/۱	۰/۱

منبع: مرکز ملی آمار (۲۰۰۰)

تغییرات در نوع مسکن به‌ویژه در مناطق روستایی که هنوز هم خانه‌های ویلایی ساخته می‌شود زیاد نبوده است (جدول ۸-۶). در مناطق شهری، خانه‌های ویلایی کمتر دیده می‌شود و بیشتر شاهد ساخت مجتمع‌ها و مجموعه‌های مسکونی هستیم.

جدول (۸-۶): انواع واحدها (درصد)

مناطق شهری				
سال	۱۹۷۶	۱۹۸۶	۱۹۹۶	۲۰۰۰
انواع واحد مسکونی				
ویلایی ^۱	۵۱/۳	۴۹/۳	۴۱/۵	۵۲/۱
خانه‌های شهری ^۲	-	۳/۶	۸/۸	۷/۹
مجتمع‌های آپارتمانی ^۳	۱/۶	۴/۹	۷/۵	۸/۲
آپارتمان‌های خطی یکسان ^۴	۴۱/۱	۳۳/۵	۳۳/۲	۲۹/۳
سوئیت ^۵	۶/۰	۷/۵	۸/۷	۰/۸
مناطق غیر شهری				
سال	۱۹۷۶	۱۹۸۶	۱۹۹۶	۲۰۰۰
انواع واحد مسکونی				
ویلایی	۹۶/۵	۹۴/۲	۹۰/۶	۹۳/۲
خانه‌های شهری	-	۰/۲	۳/۳	۱/۳
مجتمع‌های آپارتمانی	-	۰/۱	۰/۳	۰/۵
آپارتمان‌های خطی یکسان	۳/۳	۵/۰	۵/۴	۴/۱
سوئیت	۰/۲	۰/۳	۰/۲	۰/۱

نکته: برای سال ۲۰۰۰ تعداد کمی از آپارتمان‌ها به عنوان «غیره» ثبت شده است

-
1. Detached
 2. Town House
 3. Condominium
 4. Row House
 5. Rooms

۲۰۲ / سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

منبع: مرکز ملی آمار (۱۹۹۶، ۲۰۰۰)

جدول (۷-۸): اجاره‌داری در منطقه (درصد)

				سال
				اجاره‌داری و منطقه
نواحی شهری				
ملکی	۴۷/۶	۵۱/۱	۵۱/۴	۶۲/۱
خرید اجاره‌ای	-	۲/۹	۱/۶	۳/۰
اجاره شده	۴۰/۶	۳۲/۹	۳۲/۹	۲۵/۷
پرداخت غیرنقدی	۶/۰	۶/۰	۸/۱	۲/۲
بدون اجاره ^۱	۵/۸	۷/۱	۶/۰	۶/۴
مناطق غیر شهری				
ملکی	۹۶/۲	۹۲/۲	۸۹/۹	۹۰/۵
خرید اجاره‌ای	-	۰/۷	۰/۵	۰/۹
اجاره شده	۱/۸	۲/۵	۴/۳	۳/۰
پرداخت غیرنقدی	۰/۳	۲/۴	۲/۰	۰/۸
بدون اجاره	۱/۷	۲/۲	۳/۳	۴/۲
جمع کل				
ملکی	۸۹/۰	۸۴/۴	۸۲/۱	۸۱/۲
خرید اجاره‌ای	-	۱/۱	۰/۷	۱/۶
اجاره شده	۷/۶	۸/۳	۱۰/۱	۱۰/۵
پرداخت غیرنقدی	۱/۱	۳/۱	۳/۲	۱/۳
بدون اجاره	۲/۳	۳/۱	۳/۹	۴/۵

نکته: در سال ۲۰۰۰، مالکیت تعداد کمی از واحدها - که کمتر از یک درصد هستند - به عنوان ناشناخته ثبت شده بود.

منبع: مرکز ملی آمار (۱۹۹۶، ۲۰۰۰)

تمایل به مالکیت منزل شخصی در واقع یک ارزش فرهنگی را نشان می‌دهد: «مالکیت

مسکن یک هدف همه گیر در تایلند است». این مسأله به ویژه در نواحی روستایی دیده می شود که حتی با وجود کاهش نسبی طی سه دهه گذشته، نرخ مالکیت در سال ۲۰۰۰ هنوز هم بیش از ۹۰ درصد بوده است. کاهش کوچکی که در این رقم حاصل شده عمدتاً ناشی از افزایش نسبت مسکن اجاره ای به مسکن بدون اجاره بوده است (جدول ۸-۷). در مقابل، مناطق شهری هم شاهد افزایش میزان مالکیت و کاهش اجاره نشینی بوده اند.

۸-۵- جمع بندی

در نیمه دوم قرن بیستم بسیاری از ابعاد زندگی در تایلند دچار تغییرات اساسی شده اند. یکی از دلایل این پدیده رشد تولید ناخالص داخلی بوده - و موقتاً به دلیل بحران مالی آسیا متوقف شد- که با تبدیل اقتصاد کشاورزی به اقتصاد تولیدی حاصل شده است. همچنین جابه جایی جمعیت به شهرهای بزرگ به ویژه بانکوک نیز مؤثر بوده است. سیاست مسکن نیز تغییراتی داشته و از مداخله قانونی توسط دولت به سوی پشتیبانی وسیع تر برای تشویق مشارکت دولت - جامعه متحول شده است. تایلند را می توان از لحاظ تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در برنامه های مسکن گروه های کم درآمد از طریق ساخت تعداد زیادی مسکن ارزان قیمت و اعطای وام به این گروه ها، موفق دانست. بسیاری از افراد توانسته اند از طریق افزایش درآمد ناشی از رشد اقتصادی، شرایط مسکن خود را بهبود ببخشند. با وجود این نتایج مثبت، ورود مستمر جمعیت به بانکوک - جمعیتی که اکثر آن ها درآمد کمی دارند - موجب شد تعداد خانوارهای ساکن مناطق فقیرنشین و نواحی غیرقانونی کاهش نیابد. همانطور که اشاره کرده است، مکان این مناطق از مرکز بانکوک جابه جا شده است ولی وسعت آن ها کاهش نیافته و به نظر می رسد دولت برای این مشکل نیازمند رشد اقتصادی بیشتری است.

یادداشت‌ها

۱. هر دلار آمریکادر حدود ۴۰ بات است.
۲. هر رای (rai) در حدود ۱۶۰۰ متر مربع است.

منابع

- Chaisang, C. (1997) Recent Development in Thailand, Housing Finance International, 12 (2) 11-16.
- Daniere, A. and Takahashi, L. (2000) Poverty and Access: Differences and Commonalities across Slum Communities in Bangkok, Habitat International, 23 (2) 271-88.
- Dowell, D. E. (1991) Bangkok's Land Market: Responding to Rapid Economic Growth, in Saglamer, S. and Ozuekren, O. (eds) Housing for the Urban Poor: ENHR International Symposium, Istanbul Technical University; Istanbul.
- National statistics Office (1970) Population and Housing Census 1970, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1980) population and Housing Census 1980, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1990) population and Housing Census 1990, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1996) Housing Survey, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1997) Key Statistics Of Thailand, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1998) Key Statistics Of Thailand, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (1999) Key Statistics of Thailand, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (2000a) Population and Housing Census 2000, National Statistics Office: Bangkok.
- National Statistics Office (2000b) Key Statistics of Thailand, National Statistics Office: Bangkok.
- Sheng, Y. K. and Kirinpanu, S. (2000) Once Only the Sky was the Limit: Bangkok's Housing Boom and the Financial Crisis in Thailand, Housing Studies, 15 (1) 11-27.
- Tamphiphat, S. (1980) Recent Trends in Low-Income Housing Development in Thailand, In Yeung, Y.M. (ed.) A Place to Live: More Effective Low-Cost Housing in Asia, IDRC: Ottawa.
- Wattanasiritham, P. (1997) broadening Access for More Affordable Housing ; Housing Finance for Thailand's Poor, Housing Finance International, 12 (2) 17-25.
- Wonghangchao, W. (1987) Thailand, in Ha, S.K. (ed.) Housing Policy and Practice in Asia, Croom Helm: London.

Yap, K.S. (1996) Low-Income Housing in Rapidly Expanding Urban Economy: Bangkok 1985-1994, Third World Planning Review, 18 (3) 307-23.

۹- اندونزی^۱

۹-۱- مقدمه

اندونزی چهارمین کشور پرجمعیت دنیا است. در ابتدای قرن حاضر جمعیت کشور اندونزی به ۲۱۰ میلیون نفر رسید. البته وسعت زیاد و تعداد جزایر منفصل موجب شده که تراکم جمعیت کم بوده و اکثر مردم در مناطق روستایی و شهرهای کوچک زندگی کنند علاوه بر پراکندگی جمعیت در این کشور، حدود ۲۵۰ زبان متمایز و ۳۰۰ قومیت وجود دارد. منبع زندگی حدود ۶۰ درصد از مردم هنوز هم کشاورزی است. با شروع دوره رشد اقتصادی به‌ویژه با آغاز دولت سوهارتو^۲ در سال ۱۹۹۶- تکیه بر بخش کشاورزی کاهش یافت و توسعه صنعتی در شهرها صورت گرفت که موجب شکاف میان عرضه مسکن و نیازهای مردم شد. کمبود مسکن خصوصاً در شهرهای بزرگ مشهود است که در حال حاضر، سالانه حدود ۲/۲ میلیون ساکن جدید به آن‌ها اضافه می‌شود؛ در نتیجه اگرچه ممکن است در کشور اندونزی میزان درآمد بالا بوده و زیرساخت‌ها و خدمات بهتری فراهم باشد اما شرایط مسکن به متراکم‌ترین وضعیت در دنیا تبدیل شده است. چاترجی^۳ (۱۹۷۹) در این باره می‌گوید: «همگی با محلات فقیرنشین، راه‌بندان و ازدحام در خیابان‌ها، آلودگی زمین و هوا، کمبود آب و سیستم فاضلاب نامناسب آشنایی داریم». در واقع افزایش جمعیت شهری تقریباً دوبرابر متوسط

۱. نویسنده: Fashbir Noor Sidin

2. Suharto

3. Chatterjee

افزایش جمعیت کشور بوده و به زودی ۴۰ درصد مردم در شهرها ساکن خواهند بود. انتظار می‌رود میانگین تعداد اعضای خانواده از ۴/۳ نفر در حال حاضر کمتر شود و لذا تعداد خانوارهای نیازمند مسکن افزایش خواهد یافت.

در حقیقت نیاز برای مسکن را نمی‌توان از سیاست توسعه شهری جدا کرد زیرا برخی از زیرساخت‌های مرتبط با محیط - مانند خیابان‌ها و پیاده‌روها، تأسیسات شهری و امکانات عمومی - مستقیماً روی شرایط زندگی تأثیر گذاشته و باعث توسعه شهری می‌شود. علاوه بر این، بهبود کیفیت زندگی شهری در اندونزی موجب تسریع روند شهری شدن و در نتیجه نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتر در مسکن و زیرساخت‌ها می‌شود.

اندونزی به عنوان یک کشور در حال توسعه با منابع محدود که می‌تواند آنها را در جهت توسعه به کار برد، تاکنون هیچگاه مسکن و زیرساخت‌های شهری را در اولویت بودجه ملی خود قرار نداده است. برنامه‌های مسکن عمدتاً در مناطق شهری اجرا شده و نهادهای دولتی، مداخله مستقیم زیادی در توسعه مسکن نداشته‌اند. مسکن به عنوان بخشی از برنامه توسعه اجتماعی در نظر گرفته شده که افراد باید در آن مشارکت داشته باشند. تأکید بر مشارکت افراد به این معنا است که رفع نیاز مسکن مردم - به‌ویژه در مناطق روستایی - نیازمند استراتژی ملی نیست. در این فصل به سیاست‌گذاری مرتبط با مسکن شهری خواهیم پرداخت.

۹-۲- توسعه مسکن شهری

اندونزی هم‌اکنون بیش از یکصد شهر دارد که برخی از آن‌ها توسط شهردار و نمایندگان محلی اداره می‌شوند - شهرهای مستقل - و برخی دیگر شهرهایی غیر مستقل هستند. در اندونزی مناطقی با بیش از ۲۰ هزار نفر جمعیت، شهر نامیده می‌شود و بزرگترین آنها «جاکارتا» است که در سال ۱۹۸۰ تقریباً ۷ میلیون نفر جمعیت داشته و به دنبال آن «سورابایا» با ۲ میلیون نفر جمعیت قرار دارد. با وجود کاهش زاد و ولد به واسطه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی ملی تنظیم خانواده، نرخ رشد طبیعی - تفاوت میان میزان تولد و مرگ - همچنان بالا است. در مقایسه با مناطق روستایی می‌توان گفت که نواحی شهری، ساختار سنی جوانی دارند که منجر

به افزایش رشد طبیعی خواهد شد. گسترش سریع صنعت - بویژه در جاوه - منجر به رشد سریع شهرنشینی شد. همچنین بازتعریف دولت از نواحی شهری موجب شد برخی نواحی روستایی اصطلاحاً به نواحی شهری تغییر نام پیدا کنند که این امر نیز توسعه شهرنشینی را تشدید کرد. بر اساس نتایج سرشماری ۱۹۹۰، فقط ۳۰ درصد مردم در مناطق شهری زندگی می‌کردند. البته تعریف مناطق شهری معمولاً با تعریف شهرها تفاوت دارد. در جزیره جاوه که حدود ۶۰ درصد جمعیت کشور را دربردارد، اکثر شهرهای بزرگ شامل مناطق وسیع روستایی و جنگل‌ها هستند. بیشتر شهرها در بخش موسوم به «هلال» قرار دارند که از تنگه مالاکا، جنوب دریای جاوه و به سوی شمال تا دریای سلبس^۱ ادامه دارد. اکثر شهرهای سوماترا، جاوه و سولاوسی^۲ روی لبه خارجی این هلال بوده و شهرهای سوماترا و کالی‌مانتان، روی لبه داخلی قرار دارند. اگر میزان شهری شدن را به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه در نظر بگیریم، روند توزیع مذکور نشان می‌دهد که توسعه اقتصادی در سراسر اندونزی به صورت یکسان گسترش نیافته است.

اکثر شهرهای اندونزی به صورت طبیعی با ترکیب چند روستا پیش از طرح رسمی توسعه شهری در اواخر قرن گذشته تشکیل شده‌اند. اکثر روستاها در فرآیند ادغام، زمین کشاورزی خود را از دست داده و ساکنان آنها بیکار شدند. مسکن شهری با کیفیت مناسب عمدتاً برای افراد پردرآمد و کارمندان رسمی دولت، ساخته می‌شد. روستاهای قدیمی به تدریج تغییر کرده و با افزایش تراکم، مشاغل غیر رسمی و تنوع اجتماعی - اقتصادی روبه‌رو شدند. در سال‌های اخیر بسیاری از این روستاهای اولیه که هم‌اکنون درون شهرها جای گرفته‌اند با کاهش جمعیت مواجه شده‌اند. اکثر افراد به روستاهای لبه یا حاشیه مناطق شهری مهاجرت کردند. البته توسعه مسکن خصوصی توسط شرکت‌های املاک در نواحی حاشیه‌ای منجر به حذف مزارع برنج شده و این مناطق روستایی مذکور را محصور نموده است. وجود مسکن

1. Celebes

2. Sulawesi

باکیفیت، همراه با برنامه‌ریزی اختصاصی، موجب افزایش تضاد میان مناطق فقیرنشین در روستاهای مرکزی و خانه‌های جدید در مناطق حاشیه‌ای شد. در نتیجه یک نمای شهری به وجود آمد که در آن مدرنیته و سنت با الگوهای فضایی پیچیده‌ای در هم تنیده شده بودند:

«تفاوت آشکار میان شهر مدرن و محلات فقیرنشین به خوبی در مقالات پژوهشی ارزیابی شده و دوگانگی اجتماعی - اقتصادی مربوط به آن در جامعه شهری اندونزی مورد ارزیابی قرار گرفته است. این دوگانگی ابعاد زیادی دارد. شهر مدرن، معادل پیشرفت، رفاه و استانداردهای بین‌المللی در طراحی شهری و ساختمان‌سازی است. در حالی که اصطلاح کامپونگ (Kampung) عمدتاً برای اشاره به مناطق نامنظم درون شهر به کار می‌رود که فقر، زاغه‌نشینی، عقب افتادگی و حفظ عادات روستایی در یک ساختار شهری را به‌خاطر می‌آورد».

۹-۳- توسعه سیاست‌های مسکن و زیرساخت‌ها

اندونزی در مقایسه با همسایگان خود از نظر توسعه سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن تأخیر داشته است. چون اکثریت مردم در مناطق روستایی زندگی می‌کردند، دولت حل معضل مسکن را بر عهده خود مردم گذاشت. به این ترتیب سیاست‌های دولت نیز مقیاس وسیعی نداشته و فقط تسریع آهنگ رشد شهری از دهه ۱۹۷۰ و دولت «دوران جدید» بود که مسکن را مورد توجه قرار داد. البته با وجود این که مسکن در طرح‌های توسعه پنج‌ساله قرار داده شد، تمرکز سیاست‌ها روی بخش‌های خصوصی و غیر رسمی بوده و مشارکت مستقیم دولت محدود باقی‌مانده است.

۹-۳-۱- دولت اندونزی شرقی هلند

در دوران اشغال اندونزی توسط هلندی‌ها پیش از جنگ جهانی دوم، دولت اندونزی شرقی هلند، سیاست نسبتاً محدودی در زمینه مسکن داشت. تعدادی خانه برای کارمندان ساخته شده بود اما در دهه ۱۹۳۰ نیز بهسازی محلات فقیرنشین شهری از طریق توسعه زیرساخت‌ها بویژه قابلیت دسترسی - مانند راه و پیاده‌رو - و بهداشت - مانند سیستم فاضلاب و

آب لوله‌کشی - آغاز شد.

۹-۳-۲- دوران سوکارنو^۱: ۱۹۴۵-۶۵

در سال‌های نخست پس از استقلال، سیاست‌های دولت هند شرقی هلند، اجرا می‌شد. در آگوست ۱۹۵۰ کنفرانس مسکن دولتی با هدف توسعه مسکن دولتی در شهر جاکارتا برگزار شد. هدف این گردهمایی جمع‌آوری عقاید متخصصان برای تدوین استاندارد مسکن و تعیین مراحل تأمین مسکن مناسب و اقتصادی بود. در این همایش حداقل مساحت واحدهای مسکونی نیز تعیین شد.

پس از همایش مذکور، در سال ۱۹۵۱ و مصادف با ریاست‌جمهوری سوکارنو، چندین نهاد دولتی در خصوص مسکن تأسیس شدند. از میان این نهادها می‌توان سازمان مسکن دولتی^۲ و صندوق توسعه^۳ را نام برد. صندوق توسعه در همکاری با دولت‌های محلی تلاش می‌کرد به متقاضیان خرید مسکن از طریق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری کمک کند.

برنامه توسعه پنج‌ساله از سال ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۰ حاوی مقرراتی در خصوص مسکن بود که شامل ارزیابی فنی ساختمان‌ها و راهنمایی و مشاوره در خصوص مصالح ساختمانی می‌شد. این طرح بر اهمیت مشارکت مردم برای تأمین مسکن تأکید داشت. طبق صورتجلسه مجلس مشورتی به شماره ۱۱/۱۹۶۰، اهداف سیاست مسکن در آن زمان، تأمین سلامت و بهبود شرایط اقتصادی و تسهیل دسترسی به مسکن بود. با توجه به این که برخی افراد توانایی خرید مسکن نداشتند، دولت قانونی (شماره ۴۹/۱۹۶۳) تصویب کرد که اجازه پایه یک خانه باید حداکثر ۴ درصد ارزش آن باشد. نخستین بار در سال ۱۹۶۴ نیز قانون مسکن اندونزی به عنوان مبنای مقررات مسکن با مد نظر قرار دادن عوارض اجتماعی ناشی از کمبود مسکن تصویب شد.

با وجود این اقدامات می‌توان گفت که تلاش کلی دولت اندک بوده است. در رابطه با

1. Sukarno

2. Jawatan Perumahan Rakyat

3. Yayasan Kas Pembangunan

سیاست‌های اواسط دهه ۱۹۶۰ اندونزی هیچ سیاست یا برنامه جامع و مؤثر برای مسکن نداشته است. تأمین مسکن به واسطه تلاش‌های سازمانی، مالی و فیزیکی افراد انجام می‌شد. گروه‌های متوسط و پردرآمد، افرادی را برای تأمین مسکن مطابق مقررات محلی استخدام می‌کردند. گروه‌های کم‌درآمد عموماً خانه‌های خود را ساخته و از مصالح دلخواه و گزینه‌های موجود در شرایط یا منطقه مورد نظر، استفاده می‌کردند.

۹-۳-۳- دوران بازسازی سوهارتو: ۱۹۶۶-۸۰

در این دوره مبانی توسعه سریع اقتصادی اندونزی پایه‌ریزی شد. مشکل مسکن نیز اهمیت بیشتری پیدا کرد، به‌ویژه در شهرهای بزرگ که پذیرای مهاجران زیادی طی دهه گذشته بودند. شهرها در این زمان متراکم‌تر از گذشته بودند. فرمانداری شهرهای بزرگتر مثل جاکارتا و سورابایا از محل بودجه خود و درآمدهای حاصله، تلاش کردند محلات فقیرنشین شهری را تا حدودی بهسازی نمایند. البته در سال ۱۹۷۱ بانک جهانی پشتیبانی خود را با ارایه وام به این اقدامات اعلام کرده و در سال ۱۹۷۲ یک مأموریت حقیقت‌یابی انجام داد. اگر چه فقط جاکارتا پیشنهاد را پذیرفت، دولت اندونزی در سال ۱۹۷۴ یک توافقنامه وام ۱۸/۲ میلیون دلار آمریکا با بانک جهانی منعقد نمود.

برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری^۱ به سرعت به یک برنامه ملی تبدیل شد که به سه شکل: اجتماعی، تحت نظارت یونیسف و تحت نظارت برنامه محیط زیست سازمان ملل به انجام می‌رسید. در روش اول، درخواست بازسازی از سوی مردم لازم بوده و مسوولیت ایجاد زیرساخت شهری و آگاه کردن ساکنان محلی از لزوم مراقبت و نگهداری محیط مثل جاده‌ها، کوچه‌ها، جوی‌ها، روشنایی خیابان، سالن‌ها، مساجد و غیره برعهده مردم گذاشته شد. برنامه بهسازی محلات فقیرنشین که تحت نظارت یونیسف انجام شد، بیشتر روی بهداشت و مشکلات رفاهی مادران و کودکان تمرکز داشت. بهسازی تحت نظارت برنامه محیط زیست سازمان ملل هم تلاش می‌کرد مناطق مسکونی افراد کم‌درآمد را از طریق حفظ و بهبود

1. KIP: Kampong Improvement Program

کیفیت زیست‌محیطی بهسازی کرده و با افزایش مشارکت عمومی، پایداری آن را تضمین کند. این طرح نخستین تلاش برای بهبود وضعیت زندگی افراد کم‌درآمد در راستای پویایی اجتماعی-اقتصادی ساکنان بود.

در مدت کوتاهی، برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری، توسعه یافت و بخشی از برنامه جامع توسعه زیرساخت‌های شهری^۱ شد. هدف این برنامه، افزایش اثربخشی و کارایی برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری بود. مانند بسیاری از برنامه‌ها و طرح‌های اندونزی، هدف دولت مرکزی تمرکززدایی مسوولیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در حوزه برنامه‌ریزی شهری، توسعه زیرساخت‌ها و مسکن و انتقال آنها از سطح ملی به سطح محلی بود. دولت محلی با استفاده از ظرفیت‌های خود در تأمین منابع مالی، توانایی فنی و مدیریت پروژه، می‌بایست برنامه‌های چندساله برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را طراحی و اجرا کرده و مواردی چون خیابان‌ها، جدول‌بندی و تأمین آب و تأسیسات اجتماعی مثل مدارس، درمانگاه‌ها و زمین‌های بازی را در این برنامه‌ها لحاظ کنند.

دولت در دوران بازسازی تلاش می‌کرد مکانیسم‌ها و برنامه‌های مؤثرتری برای اطمینان از کفایت زیرساخت‌های شهری تدوین کند. در سال‌های نخست، این روش بر مبنای اصل شراکت بوده و شهروندان مثل دوره‌های قبل نقش فعالی در تأمین نیازهای زندگی خود داشتند. البته این تصور که دولت باید به سرعت فعالیت‌های خود را گسترش دهد نیز وجود داشته ولی مؤثر نبود زیرا افزایش فعالیت‌ها نیازمند بودجه دولتی بیشتری بود که در آن شرایط تمایلی از سوی دولت برای تخصیص این بودجه وجود نداشت.

پشتیبانی و توسعه برنامه‌های مربوط به ارتقاء شرایط افرادی که در محلات فقیرنشین شهری زندگی می‌کردند، دولت را به اتخاذ یک استراتژی بلندمدت برای افزایش تعداد و کیفیت مسکن واداشت. مکانیسم اصلی به منظور پیشبرد استراتژی دولت، طرح‌های توسعه ملی بود. نخستین طرح که در سال‌های ۷۴-۱۹۶۹ اجرا شد، برخی کارهای مقدماتی مثل تأسیس

1. IUIDP: Integrated Urban Infrastructure Development

چارچوب سازمانی، ساخت نمونه‌های اولیه مسکن شهری و استفاده از مصالح ساختمانی محلی را انجام داد. در سال ۱۹۷۲ کارگاه ملی مسکن در جاکارتا برگزار شده تا راه‌حل‌های ممکن برای مسئله مسکن بررسی شود. نتیجه این کارگاه تشکیل فوری نهادهای تخصصی برای سیاست‌گذاری مسکن، تولید و ساخت مسکن و تأمین منابع مالی بود. این نکات در دومین برنامه پنج‌ساله طی سال‌های ۷۹-۱۹۷۴ لحاظ گردید. در سال ۱۹۷۴ شورای ملی سیاست‌گذاری مسکن^۱ برای هماهنگ‌سازی سیاست مسکن، سازمان ملی توسعه شهری^۲ برای ساخت مسکن ارزان‌قیمت و بانک پس‌انداز دولتی^۳ برای کمک به مردم جهت خرید مسکن تأسیس گردید. به علاوه انجمن توسعه‌گرهای املاک^۴ نیز برای سازماندهی توسعه‌گرهای بخش خصوصی تشکیل شد. در ابتدا بانک پس‌انداز دولتی تنها اقدام به تأمین مالی مسکن‌های ساخته شده توسط سازمان ملی توسعه شهری می‌کرد اما در سال ۱۹۷۶ فعالیت‌های خود را گسترش داده و خانه‌های ساخته شده توسط انجمن توسعه‌گرهای املاک را نیز در برگرفت. منابع مالی موجود، امکان تخصیص وام تا ۹۵ درصد ارزش مسکن را فراهم می‌کرد که بازپرداخت آن تا ۲۰ سال و بهره‌اش نیز مشمول یارانه دولتی بود. البته نوعی تفکیک در بازار ایجاد شد که نشان می‌داد مسکن انجمن توسعه‌گرهای املاک برای گروه‌هایی با درآمد بالاتر مطلوب است (بانک جهانی ۱۹۹۰).

اقدامات صورت گرفته در برنامه اول پنج‌ساله توسعه در واقع آغاز توسعه سیستم سیاست‌گذاری مسکن بود که بخش مسکن را از یک بخش حاشیه‌ای به بخش مهمی از سیاست‌گذاری اجتماعی تبدیل کرد (بانک جهانی: ۱۹۹۰). این مسئله در دوره برنامه سوم (۸۴-۱۹۷۹) نیز ادامه یافته و در همین راستا وزارت مسکن تأسیس شد تا فعالیت‌های مرتبط با مسکن در سایر وزارتخانه‌ها را هماهنگ کرده و ریاست شورای ملی سیاست‌گذاری مسکن را

1. BKPN

2. Perum Perumnas

3. BTN: Bank Tabungan Negara

4. REI: Real Estate Developers

برعهده بگیرد.

دولت سوهارتو در پایان دهه ۱۹۷۰ دو سیستم برای تأمین مسکن پایه‌ریزی کرده بود. سیستم نخست - سیستم عمومی یا خانواری - برای توده مردمی بود که منابع - مالی و غیره - خود را برای تأمین نیاز مسکن به کار می‌بردند. به‌طور کلی این خانوارها درآمد اندکی داشته و اکثر آن‌ها در نواحی شهری زندگی می‌کردند که از سوی برنامه بهسازی محلات فقیر نشین شهری مورد بهسازی و ارتقا قرار گرفته بود. سیستم دوم - سیستم رسمی - برای افراد متوسط و پردرآمد اجرا می‌شد. در تأمین نیازهای مسکن این گروه از یارانه‌های دولتی استفاده می‌شد.

۹-۳-۴ دوران توسعه سوهارتو: ۱۹۸۱-۹۷

در مرحله دوم از دولت سوهارتو، آهنگ توسعه اقتصادی تسریع شد. در آغاز این دوره گام‌های مهمی در خصوص برنامه مسکن برداشته شد. نخست لزوم همکاری و هماهنگی بیشتر میان برنامه‌های جامع و برنامه جامع توسعه زیرساخت‌های شهری مورد توجه قرار گرفت. این برنامه‌ها شامل برنامه جامع بهسازی مسکن روستایی و تقویت مشاوره مسکن بودند. دوم، ساختار وزارت مسکن تغییر کرده و هماهنگی بیشتری میان نهادهای ذی‌ربط به وجود آمد.

با ورود به دهه ۱۹۹۰ - طی برنامه پنجم توسعه در سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۴ - دولت مبنای توسعه ملی را تقویت کرده و بخش مسکن را برای مرحله تحول طی برنامه ششم توسعه (۱۹۹۴-۹۹) و برای دومین برنامه توسعه ۲۵ ساله آماده کرد. بخشنامه شماره ۵/۱۹۹۰ ریاست جمهوری حاوی برنامه‌ای برای بهسازی محلات فقیرنشین و غیر مجاز در نواحی شهری بود. در این برنامه بر استفاده از روش‌های اجتماعی و جلب رضایت عمومی و نه تخریب برای بازسازی این مناطق تأکید شده بود و بر اساس بخشی از آن، واحدهای استیجاری نیز توسعه پیدا کرد. در سال ۱۹۹۲ قانون مسکن و ساختمان به شماره ۴/۱۹۹۲ تصویب شده و مسوولیت بیشتری به دولت‌های محلی بویژه در حوزه مدیریت زمین واگذار گردید. مقرراتی نیز برای پشتیبانی از اجرای این قانون مثل تمرکززدایی از برخی مسئولیت‌های دولت مرکزی و واگذاری آن‌ها به دولت‌های محلی، در سال ۱۹۹۲، شورای ملی سیاست‌گذاری مسکن ویرایش دوم «سیاست و

استراتژی ملی مسکن» را منتشر نمود. در این متن تأکید شده بود که دولت باید نقش فعال‌تری در کمک به مردم برای تأمین نیاز مسکن آن‌ها ایفا کند.

یکسال بعد، دستورالعمل‌های دولتی ابلاغ شد که بر لزوم افزایش کیفیت زندگی افراد و جامعه از طریق فقرزدایی تأکید می‌کرد. این کار باید به وسیله ارتقای میزان دسترسی به مسکن و خدمات پایه، دسترسی عادلانه‌تر به منابع، توسعه منابع انسانی و مشارکت اجتماعی انجام می‌شد. در سال ۱۹۹۳ منابع جدیدی برای تأمین مالی بخش مسکن فراهم گردید که با همکاری میان وزارت مسکن و صندوق پس‌انداز بازنشستگی کارمندان دولتی انجام شد. پس‌انداز اجباری در این صندوق، کارمندان دولت را قادر می‌کند برای مسکن وام بگیرند. اگر چه این صندوق هم اکنون محدود به کارمندان دولت است، انتظار می‌رود که کارکنان بخش خصوصی را هم در بر بگیرد. انتظار می‌رفت که دولت به این ترتیب بتواند اهداف خود را برای ساخت ۵۰ درصد (۲۵۰ هزار واحد) از طریق سازمان توسعه شهری، ۴۰ درصد (۲۰۰ هزار واحد) از طریق توسعه گره‌های املاک و ۱۰ درصد (۵۰ هزار واحد) از سایر روش‌ها (عمدتاً تعاونی‌های مسکن) محقق کند. صندوق پس‌انداز دولت برای پشتیبانی از گروه آخر، وام‌های «سه‌منظوره» برای خرید زمین، ساخت مسکن و سودآوری ارایه نمود. این مسأله امکان بسیار مناسبی برای گروه‌های کم‌درآمد فراهم می‌کرد تا از طریق تعاونی‌ها یا انجمن‌ها، استحقاق دریافت اعتبار را پیدا کنند.

مشارکت انجمن توسعه گره‌های املاک در بخش مسکن تا دهه ۱۹۹۰ عمدتاً برای گروه‌های متوسط و پردرآمد بود. دولت طرحی موسوم به RSS۱ را راه‌اندازی کرد تا این انجمن را در بازار مسکن گروه‌های کم‌درآمد نیز فعال کند. بر این اساس توسعه گره‌ها می‌توانستند از بانک پس‌انداز دولتی، تا ۵۰ درصد مبلغ پروژه را هنگام خرید زمین به عنوان پیش‌پرداخت دریافت کنند. در همین زمان دولت اقدام به تقویت «نسبت ۱-۳-۶» نمود که توسعه گره‌ها را وادار می‌کرد به ازای ساخت هر واحد مسکونی گران‌قیمت، ۳ واحد متوسط و ۶ واحد ارزان‌قیمت بسازند.

در همین زمان به دولت‌های محلی در مراکز مهم شهری دستور داده شد که سازمان مسکن تأسیس کنند. هدف این سازمان، مدیریت توسعه مسکن در ساختار شهرداری بود که نیرو و منابع کافی در اختیار دارد. هم اکنون فقط چند شهر، سازمان مسکن دارند که وظایف محدودی مانند جمع‌آوری اجاره‌خانه‌های دولتی را بر عهده دارند. همچنین از دولت‌های محلی خواسته شد که فعالیت‌های سازمان برنامه‌ریزی توسعه محلی را گسترش دهند. برای تقویت شورای ملی سیاست‌گذاری مسکن - جهت کنترل و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های توسعه مسکن - بخشنامه ریاست‌جمهوری به شماره ۳۷/۱۹۹۴، شورای ملی سیاست‌گذاری مسکن را به شورای نظارتی سیاست‌گذاری ملی مسکن و اسکان بشر^۱ تبدیل نمود.

در برنامه ششم توسعه (۹۹-۱۹۹۴) تأمین سرپناه، مورد توجه زیادی قرار گرفته و بهسازی مسکن نیز بخشی از استراتژی توسعه ملی بود. دولت قصد داشت گام‌هایی برای جذب پتانسیل اقتصادی جامعه، توسعه گره‌های خصوصی، صنعت ساختمان و مشاوران در زمینه مسکن بردارد. اینکار مداخله مستقیم دولت در مسکن را محدود کرده و به دولت نقش تسهیل‌کننده یا هماهنگ‌کننده می‌داد. روش جدید بر تقویت بخش اجتماعی از طریق تسهیل دسترسی به نهاده‌های اساسی تأکید داشت: منابعی مثل زمین مناسب، اعتبار و فرصت‌های سودآوری و اطلاعات. اجرای آزمایشی این طرح در پروژه مسکن ارزان‌قیمت صورت گرفت و بانک پس‌انداز دولتی اعتبار مورد نیاز انجمن‌های متشکل از اقشار کم‌درآمد برای ساخت مسکن را فراهم نمود. روش مبتنی بر تقاضا به خوبی توانست عرضه ناکافی مسکن توسط بخش رسمی را جبران نماید. این روش بر توسعه پایدار و متمرکز کردن فعالیت‌های شهروندان برای جابجایی منابع محلی به سوی ساخت مسکن و توسعه اقتصادی پایدار تأکید داشت.

۹-۴- وضعیت مسکن شهری

اکثر خانه‌های موجود در اندونزی به وسیله مالکان، اشخاص یا توسط شرکت‌ها برای کارکنان آن‌ها ساخته شده‌اند. در اکثر خانه‌ها نیز مالک ساکن است. در اوایل دهه ۱۹۸۰ فقط

۲٪ از کل موجودی مسکن، از توسعه گرهای خریداری شده بوده است. عرضه این نوع مسکن از سال ۱۹۷۶ پس از آغاز به کار نخستین برنامه مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد از سوی دولت، شروع شد. شرکت‌های سازنده خصوصی علاوه بر تأمین مسکن جهت گروه‌های کم‌درآمد، ساخت مسکن برای گروه‌های پردرآمد را آغاز کردند. تولید مسکن توسط سازندگان رسمی را می‌توان به واحدهای یارانه‌ای و غیر یارانه‌ای تقسیم کرد. منابع مالی واحدهای یارانه‌ای از وام‌های بانک پس‌انداز دولتی تأمین می‌شود و توسعه گرهای دولتی نیز جزو این بخش هستند.

۹-۴-۱- خانه‌ها و خانوارها

در آندونزی در سال ۱۹۹۰، ۱۰,۷۸۸,۸۹۰ مسکن شهری وجود داشت که در مقایسه با ۵,۵۸۱,۵۲۹ واحد در سال ۱۹۸۰، رشد سالانه ۹/۳۹ درصد را نشان می‌دهد (جدول ۹-۱). تعداد خانوارهای شهری هم در طول این دهه افزایش یافته که بیشتر ناشی از کاهش میانگین تعداد اعضای خانوارها بوده است. اگر چه تعداد خانوارها آهسته‌تر از تعداد مسکن رشد کرده ولی هنوز هم تعداد خانوارها بیش از تعداد مسکن موجود است.

جدول (۹-۱): تعداد مسکن، خانوار و جمعیت شهری در سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰

افزایش درصد	۱۹۹۰ (میلیون)	۱۹۸۰ (میلیون)	
۹۳/۹	۱۰/۷۸۹	۵/۵۸۲	مسکن‌ها
۸۹/۶	۱۱/۶۹۳	۶/۱۶۷	خانوار
۶۸/۸	۵۵/۴۳۴	۳۲/۸۴۶	جمعیت شهری

منبع: جمهوری آندونزی (۱۹۸۰، ۱۹۹۰)

جدول (۹-۲): تعداد خانوارها و اعضای خانواده در سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰

۱۹۹۰	۱۹۸۰	
۱/۰۸	۱/۱۰	تعداد خانوارها در یک خانه
۴/۹۰	۵/۳۰	نسبت اعضای خانواده به خانوار (شهری)
۴/۵۰	۴/۷۰	نسبت اعضای خانواده به خانوار (روستایی)

منبع: جمهوری آندونزی (۱۹۸۰، ۱۹۹۰)

۲۱۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

در حقیقت کمبود مسکن در سال ۱۹۹۰ معادل ۱۳۳،۹۴۰ واحد و در سال ۱۹۸۰ معادل ۵۸۵،۶۶۹ واحد بوده که کاهش اندک شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی از ۱/۱۰ به ۱/۰۸ را نشان می‌دهد (جدول ۹-۲). حقیقت این است که در حدود ۱۵ درصد از خانوارها دارای مسکن مشترک هستند که نشان‌دهنده کمبود مسکن و مازاد تقاضا بر عرضه است و می‌تواند باعث شود در آینده در کشور اندونزی زوج‌های تازه ازدواج کرده نزد والدینشان زندگی کنند.

۹-۴-۲- مشخصه‌های فیزیکی

بیشتر مسکن شهری معمولی در مالزی، خانه‌های ویلایی هستند. در جدول (۹-۳) تغییرات تعداد انواع مسکن در مقایسه سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نشان داده شده است. واحدهای آپارتمانی رقم بسیار پایینی بوده و تنها در برخی شهرهای بزرگ نظیر جاکارتا، سارابایا، بندانگ، مدان و پالمبانگ مشاهده می‌شود.

در خصوص تعداد اتاق‌ها در هر خانه نیز، ۲۹/۵ درصد از مسکن‌ها دارای یک اتاق (یک خواب)، ۳۸/۹ درصد دو اتاق و ۳۱/۶ درصد دارای سه اتاق و بیشتر است. بر حسب مساحت کف نیز در حدود یک سوم مسکن‌های شهری بین ۵۰ تا ۹۹ متر مربع مساحت دارند. پس از دهه ۱۹۸۰، سهم خانه‌های کوچک (کمتر از ۵۰ متر مربع) کاهش و سهم خانه‌های بزرگ (۱۰۰ متر مربع و بیشتر) افزایش یافت. بنابراین به طور کلی میانگین مساحت افزایش یافت. در سال ۱۹۹۰ در نتیجه دو عامل کاهش تعداد و نفرت خانوارها، به طور متوسط هر عضو خانوار از ۶ متر مربع فضا برخوردار بود که در مقایسه با حداقل استاندارد UN/ILO که ۵/۲ متر مربع بود، در وضعیت مطلوبی قرار داشت.

۹-۴-۳- مطلوبیت و دسترسی

کیفیت مسکن شهری را می‌توان بر اساس دسترسی به خدمات عمومی و خصوصی ارزیابی کرد. برای خدمات موجود در جدول ۹-۴ می‌توان دید که - غیر از پارک و مراکز تفریحی - بیش از نیمی از خانه‌های شهری اندونزی در شعاع دو کیلومتری خدمات قرار دارند.

جدول (۹-۳): انواع مسکن شهری (۱۹۸۰ و ۱۹۹۰)

انواع مسکن	۱۹۸۰ (درصد)	۱۹۹۰ (درصد)	تغییر
مسکن ویلایی	۷۳/۹۰	۷۶/۷۰	۲/۸۰
مسکن های غیر ویلایی	۱۱/۳۶	۱۰/۹۲	-۰/۴۴
تراسه	۱۴/۴۹	۱۲/۳۶	-۲/۱۳

منبع: جمهوری اندونزی (۱۹۸۰، ۱۹۹۰)

جدول (۹-۴): بررسی کیفیت مسکن شهری بر اساس نحوه دسترسی به خدمات (۱۹۹۲)

خدمات عمومی	درصد خانه های موجود در محدوده دسترسی به خدمات			
	کمتر از ۱ کیلومتر	بین ۱ تا ۲ کیلومتر	بین ۳ تا ۴ کیلومتر	بیشتر از ۵ کیلومتر
حمل و نقل عمومی	۶۹/۵	۲۵/۹	۲/۶	۲/۰
کلینیک و داروخانه	۳۷/۸	۵۴/۱	۶/۱	۲/۱
مغازه و فروشگاه	۳۱/۹	۵۲/۱	۱۰/۸	۵/۲
سینما و سالن تئاتر	۱۵/۰	۴۷/۱	۱۷/۰	۲۱/۳
فضای سبز و پارک	۶/۷	۱۹/۰	۱۷/۱	۵۶/۸
مدرسه ابتدایی	۶۶/۲	۳۱/۴	۱/۰	۱/۴
مدرسه راهنمایی	۳۶/۸	۵۱/۵	۸/۳	۳/۳
مدرسه متوسطه	۲۷/۸	۵۱/۹	۱۱/۷	۸/۶

منبع: (Johan Silas 1995)

۹-۴-۴- سطح تولید فعلی

در دهه ۱۹۸۰ و نیمه اول دهه ۱۹۹۰ حدود ۹۰ درصد از توسعه مسکن توسط افراد و ۱۰ درصد مابقی توسط بخش دولتی - خصوصی انجام شده است، البته سهم شرکت ها در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ افزایش یافته است. جدول (۹-۵) نشان می دهد که اگر چه در سال ۱۹۹۱ سازمان توسعه شهری ۲۱۶،۰۵۴ واحد مسکونی ساخته است، این رقم در سال ۱۹۹۵ تقریباً ۵۰ درصد افزایش یافت. میزان افزایش در همین دوره برای شرکت املاک اندونزی و دیگر توسعه گره های خصوصی که از اعتبارات بانک های دولتی استفاده می کردند، اندکی بیشتر بوده

۲۲۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

است. مجموع میزان تولید مسکن جدید آنها در ۹۵-۱۹۹۴ بیش از ۳۳۰ هزار واحد بود. همچنین توزیع جغرافیایی واحدها تقریباً منطبق بر توزیع جمعیت در جزایر مختلف بوده است. منابع مالی برای توسعه مسکن بین بانک‌های دولتی و خصوصی تقسیم شده ولی اکثر اعتبارات - حدود دو سوم - از بانک پس‌انداز دولت ارایه می‌شود.

جدول (۹-۵): نحوه توسعه مسکن در فاصله سالهای ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵

تقسیم‌بندی کل واحدهای ساخته شده در هر سال					توسعه‌گرها
۱۹۹۵	۱۹۹۴	۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	
۳۱۳،۵۲۶	۲۷۴،۸۲۲	۲۴۷،۶۴۶	۲۳۰،۷۷۱	۲۱۶،۰۵۴	سازمان ملی توسعه شهری - بخش عمومی
۵۴۶،۰۵۱	۴۷۳،۱۸۱	۴۰۶،۹۸۷	۳۴۹،۸۶۲	۲۹۲،۹۵۱	شرکت املاک اندونزی
۷۹۶،۵۹۴	۵۶۲،۶۶۸	۵۶۱،۱۲۵	۵۴۴،۲۰۶	۵۱۴،۵۶۲	اعتبار بانکی دولتی - خصوصی
۱،۶۵۶،۱۷۱	۱،۳۱۰،۶۷۱	۱،۲۱۵،۷۵۸	۱،۱۲۴،۸۳۹	۱،۰۲۳،۵۶۷	جمع کل
—	۳۴۵،۵۰۰	۹۴،۹۱۳	۹۰،۹۱۹	۱۰۲،۲۷۲	واحدهای ساخته شده در طول سال

منبع: جمهوری اندونزی (۱۹۹۵)

۹-۵- مباحث جاری و ارزیابی

برخی از جنبه‌های سیاست مسکن اندونزی - با توجه به وضعیت توسعه اقتصادی، منابع و مشکلات ناشی از جمعیت زیاد - را می‌توان موفق در نظر گرفت. دو دهه قبل در مورد موفقیت برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری چنین گفته شده است:

«از دیدگاه مقیاس، تعداد مخاطبان و تعداد شهرهای محل فعالیت، باید برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری را یکی از موفق‌ترین برنامه‌های ارتقای مناطق فقیرنشین در کشورهای در حال توسعه دانست. چالش اصلی توسعه این برنامه در نواحی کوچکتر شهری است که فاقد پرسنل اجرایی و فنی مشابه شهرهای بزرگتر است.»

در اظهارنظر جدیدتری می‌خوانیم:

«نتیجه اصلی این گزارش آن است که برنامه بهسازی محلات فقیرنشین شهری جهت

بهبود کیفیت زندگی در مناطق شهری اندونزی، با سرمایه‌گذاری اندک محقق شده است. این پروژه‌ها تأثیرات مثبتی روی مناطق مورد نظر داشته‌اند» (بانک جهانی، ۱۹۹۵).

برخی دیگر، جنبه‌های موفقیت‌آمیز و تجربیات آموزنده اندونزی را برای کشورهای مشابه بیان کرده‌اند. نخست، برخی روش‌های مداخله معمول مثل کنترل اجاره مانع از عملکرد طبیعی بازار مسکن شده و باید از آن‌ها اجتناب کرد. به طور مشابه می‌بینیم که مقررات ساختمانی که آهنگ توسعه مسکن را کند می‌کند، حذف یا کنار گذاشته می‌شود. دوم، سیستم قانون‌گذاری زمین نیز انعطاف‌پذیری زیادی داشته و موجب گسترش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن می‌شود.

با وجود این دستاوردها، افزایش سریع جمعیت و رشد سریع‌تر تعداد خانوارهای شهری با تولید مسکن هماهنگ نشده است. در نتیجه شکاف میان عرضه و تقاضای مسکن در دوران پس از جنگ هنوز هم باقی مانده است. البته تخمین تقاضای مسکن به مفروضات بستگی دارد. در ششمین برنامه پنج‌ساله توسعه نیاز مسکن، ۷۵۰ هزار واحد برای خانوارهای جدید، ۷۰۰ هزار واحد برای ارتقای خانه‌های قدیمی، ۳۵۰ هزار واحد برای جایگزینی خانه‌های تخریب‌شده و ۱۰۰ هزار واحد برای جبران عقب‌ماندگی سال قبل اعلام شده است. این ارقام به معنای ساخت ۱/۹ میلیون واحد در سال است. حتی اگر ارتقای کیفیت مسکن فقرا را در نظر نگیریم، سایر موارد نیز بیش از یک میلیون واحد در سال هستند. چالش اصلی در بخش مسکن، چگونگی بهبود و افزایش ظرفیت تولید مسکن برای تأمین نیازهای مسکن شهری است که هم‌اکنون بیش از میزان رسمی تولید است.

بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی طی چند سال گذشته وضعیت را دشوارتر کرده است. بحران مالی آسیا در ۱۹۹۷، بی‌ثباتی داخلی و تغییر ریاست‌جمهوری نیز تلاش‌های صورت گرفته برای بهبود استانداردهای مسکن در اندونزی را کم‌رنگ نموده است.

۲۲۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

جدول (۹-۶): منابع تأمین مالی برای توسعه مسکن در سال ۱۹۹۵

جزیره	بانک پس‌انداز املاک		بانک خصوصی	کل
	سازمان ملی توسعه شهری	خصوصی		
سوماترا	۵۱.۹۱۶	۷۳.۵۳۵	۴۱.۱۸۷	۱۷۴.۶۳۸
جاوا	۱۸۲.۷۲۶	۶۳۷.۰۱۸	۴۷۴.۷۱۴	۱.۲۹۴.۴۵۸
کالیمنتان	۶.۶۷۷	۲۶.۲۸۳	۲۱.۶۲۲	۵۴.۵۸۲
سلاویسی	۱۶.۶۳۳	۳۸.۶۲۹	۲۷.۴۳۳	۸۲.۶۹۵
دیگر جزایر	۱۲.۶۷۷	۲۱.۱۲۹	۱۵.۹۹۲	۴۹.۷۹۸
اندونزی	۲۷۰.۶۲۹	۷۹۶.۵۹۴	۵۸۸.۹۴۸	۱.۶۵۶.۱۷۱

منبع: جمهوری اندونزی (۱۹۹۵)

۹-۶- نتیجه‌گیری

از آغاز دولت سوهارتو و بویژه از سال ۱۹۸۰، رشد اقتصادی در اندونزی تسریع شده است. اگر چه مناطق شهری به سرعت گسترش یافته، اکثریت مردم این کشور در مناطق روستایی زندگی می‌کنند. دولت در مسکن افراد روستایی مداخله اندکی داشته است. دولت بارها طی چند دهه اخیر اعلام کرده که مردم باید نقش اصلی در سیاست‌ها را به عهده بگیرند. حتی در مناطق شهری هم که دولت مداخله بیشتری کرده، به صورت مستقیم در تأمین مسکن و زیرساخت‌ها مشارکت نکرده است. دولت چهارچوب مسکن را تهیه کرده ولی از دولت‌های محلی، گروه‌ها و افراد خواسته بود که نقش‌های اصلی را به عهده بگیرند. بنابراین دولت طرح مسکن ارزان‌قیمت را از طریق سیستم اعتبار یارانه‌ای معرفی نمود. توسعه گرهای خصوصی برای تأمین مسکن گروه‌های متوسط و پردرآمد نیز رو به حومه شهرها آورده‌اند که زمین ارزان‌تر است. دولت مرکزی نظارت بر توسعه مسکن را انجام می‌دهد ولی اجرای مقررات را به نهادهای محلی واگذار کرده است. هر یک از این نهادها در منطقه معینی به عنوان واسطه میان شرکت‌های سازنده و صاحبان زمین و مسکن فعالیت می‌کنند.

- Chatterjee, L. (1979) Housing In Indonesia, Bijdrahgentod de SociateGeografie no. 14, Free University: Amsterdam.
- Djoko, Sujarto (1976) Konsep-KonsepPercencanaan Pembangunan perkotaansertaPerkembangan, Diklat, Department Tata Pembangunan Kota dan Daerah, InstitutTeknologi Bandung.
- EkoBudihardjo (ed.) (1983) SejumlahMasalahPermukiman Kota, Penerbit Alumni: Bandung.
- EkoBudihardjo (1992) Tata RuangdanPolaPerkembangan Kota di Indonesia, JurnalPerencanaan Wilayah dan Kota, InstitutTeknologi Bandung, EdisiKhusus.
- EkoBudihardjo (1997) LingkunganBinaandan Tata Ruang Kota, Yogyakarta: PenerbitAndi.
- Fashbir Noor Sidin (1994) Polisipembangunan Bandar di Indonesia, JurnalManusiadanMasyarakat, Department of Anthropology and Sociology, University of Malaya.
- Fashbir Noor Sidin (1999a) KeselesaianBermukin di Flat, Unpublished PhD Dissertation, University of Malaya: Kuala Lumpur.
- Fashbir Noor Sidin (1999b) sistemInformasiKemiskinanandJaringPengmanSosial, paper Presented at 40 Years 'Planologi', Bandung Insititute of Technology: Bandung.
- Fashbir Noor Sidin (2000a) KonsepAsastentangRumahdanKeselesaannya, in Agus, Mohammed Rezali and fashbir Noor Sidin (eds) Pembangunan danDinamikaMasyarakat, Malaysia, Utusan Publication and Distributors: Kuala Lumpur.
- Fashbir Noor Sidin (2000b) Perencanaan Pembangunan dankebijakanSosial, Speech in Dies Natalis ke-43 FakultasEkonomiUniversitasAndalas: pandang, Hardoy, J.E. and Satterthwaite, D. (1981) Shelter: Need and Response, John Wiley: Chichester.
- HasanPoerbo (1983) Pembangunan KampungTerpaduSebagaiBagiandariStrategi Pembangunan Kota Semesta, In EkoBudihardjo (ed.) SejumlahMasalahPermukiman Kota, Penerbit Alumni: Bandung.
- Johan Silas (1983) BeberapaPemikiranDasartetangPerumahandanPerkampung' dalamEkoBudihardjo (ed.) SejumlahMasalahPermukiman Kota, penerbit Alumni: Bandung.
- Johan Silas (1987) Indonesia, in Ha, S-K (ed.) Housing Policy and Practice in Asia, Croom Helm: London.
- Johan Silas (1995) PerumPerumnasDalamTantanganTugas: HasilPerjalanan 1974-1994, Department PekerjaanUmum, PerumPerimnas: Jakarta.
- Kantor Menpora (1987) Pokok-pokokKebijakanPemerintahBidangPerumahan Rakyat, Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat danOlah Raga: Jakarta.
- Leaf, M. (1994) The Suburbanisation of Jakarta: a Concurrence of Economics and Ideology, Third World Planning Review, 16 (4) 341- 56.
- MulyantoSumardi and Evers, H.-D. (eds) (1985) KemiskinanandKebutuhanPokok, Penerbit CV. Rajawali: Jakarta.
- Republik Indonesia (1980) Statistik Indonesia, Biro PusatStatistik-Jakarta.
- Republik Indonesia (1990) Statistik Indonesia, Biro PusatStatistik-Jakarta.

Republik Indonesia (1995) Statistik Pembangunan Indonesia, Biro Pusat Statistik: Jakarta.

Struyk, R. Hoffman, M. and Katsura, H. (1990) The Market for Shelter in Indonesian Cities, The Urban Institute Press: Washington.

Sudarsono (1986) Landasan Peraturan Perundang-undangan bidang Perumahan dan Permukiman, in Djemabut Blang (ed) perumahan dan Permukiman Sebagai Kebutuhan Dasar, Yayasan Obor: Jakarta.

Suyono (1983) Kampung-Improvement Program: an Indonesian Experience, in Yeung, Y.M. (ed.) A Place To Live: More Effective Low-cost Housing in Asia, International Development research Centre: Ottawa.

World Bank (1990) Indonesia: Strategy for a sustained Reduction in poverty, World Bank: Washington.

World Bank (1995) Enhancing the Quality of life in Urban Indonesia: the legacy of Kampung Improvement Program, Report No. 14747-IND, Operations Evaluation Department, World Bank: Washington.

۱۰- مدل سیاست‌گذاری مسکن در جنوب و شرق آسیا^۱

۱۰-۱- مقدمه

یکی از اهداف این کتاب، ارائه اطلاعات به‌روز به عنوان مرجع یا نقطه آغاز برای خوانندگان علاقه‌مند به یکی از کشورهای مورد بحث بوده است. از سوی دیگر قصد داشتیم مجموعه‌ای فراتر از چند گزارش مستقل ارائه شود که امکان ارزیابی شباهت‌ها و تفاوت‌ها میان تجربیات کشورهای مختلف وجود داشته باشد. در این فصل می‌خواهیم هدف اخیر را تسهیل کنیم. ویژگی‌های اصلی هشت کشور مورد بحث را بیان کرده و وجوه مشترک سیاست‌گذاری آن‌ها در بخش مسکن را خواهیم دید. سپس نشان داده می‌شود که نوعی مدل یا سیستم سیاست‌گذاری مسکن در آسیا وجود دارد که تفاوت عمده‌ای با سیاست‌گذاری غربی دارد.

علاوه بر این، ویژگی‌های متمایزکننده میان کشورهای آسیایی را نیز مطرح می‌کنیم. در فصل حاضر به بررسی عواقب - واقعی و احتمالی - بحران مالی آسیا طی سال‌های پایانی قرن

۱. نویسنده: John Doling

بیستم نیز می‌پردازیم. البته در فصول قبل، تأثیر این بحران روی کشورها بیان شد. در اینجا بحث مختصری از جهت‌گیری آتی در سیستم‌های سیاست‌گذاری مسکن آسیا مطرح می‌کنیم.

۱۰-۲- ویژگی‌های متمایز مدل آسیایی

پرسش موضوع این بخش آن است که آیا سیاست مسکن و نتایج آن در هشت کشور مورد بحث، مدل متمایزی تشکیل می‌دهد یا خیر؟ پاسخ این پرسش را از طریق مقایسه با کشورهای غربی خواهیم یافت.

از نظر نتایج می‌توان گفت که موجودی مسکن کشورهای آسیایی دارای برخی ویژگی‌های متمایز است (جدول ۱۰-۱). به طور کلی در کشورهای آسیایی نسبت مالکان بیشتر از کشورهای غربی است و حتی در توسعه پس از ۱۹۹۴ در هنگ‌کنگ نیز این رقم افزایش یافته است (فصل ۴).

جدول (۱۰-۱) نشان می‌دهد که این نسبت در کشورهای آسیایی ۱۰ تا ۱۵ درصد بالاتر از کشورهای غربی است. البته خانوارهای کمتری به تأسیساتی مثل آب لوله‌کشی، فاضلاب و توالت درون منزل دسترسی دارند که شاید بر اساس رفاه عمومی قابل توجه باشد. البته از این لحاظ در کشورهای غربی ترکیه رتبه پایین‌تر و در کشورهای آسیایی نیز ژاپن در رتبه بالاتری قرار دارد. به عنوان مثال سنگاپور - بدون توجه به مکانش در جدول سرانه GDP (فصل ۱) - نیز رتبه پایینی از این لحاظ دارد. همین نکته را می‌توان درباره نسبت تعداد افراد به هر اتاق بیان کرد که - به استثنای ژاپن و ترکیه - میانگین در کشورهای آسیایی به مراتب بیش از میانگین کشورهای غربی است. در حالی که این نسبت نشانه‌ای از بالاتر بودن تعداد اعضای خانوار در کشورهای آسیایی - به واسطه نرخ تولد بیشتر و وجود خانوارهای مرکب - است و یکی از نتایج آن، کاهش فضای مسکن به ازای هر عضو خانوار است.

به طور خلاصه می‌توان گفت که خانوارهای آسیایی استانداردهای مسکن پایین‌تری نسبت به خانوارهای غربی دارند. یکی از علل این مسأله را می‌توان در رشد اقتصادی چند دهه گذشته دانست که این کشورها را به سطح سرانه تولید ناخالص داخلی غرب رساند ولی صنایع

ساختمانی این کشورها نتوانسته است مسکن استاندارد برای همسویی با شرایط جدید تهیه نماید. طبق این دیدگاه، کشورهای آسیایی برای آن که به میانگین متداول غرب برسند - مثل توسعه مسکن در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در سنگاپور - فقط به مدتی زمان نیاز دارند.

عامل دیگر آن است که ارقام میانگین، نشان‌دهنده محدود و وسیع میزان ثروت و خصوصیات درآمدی در کشورهای آسیایی بوده که در کنار فقدان سیاست‌های مناسب - از جمله در بخش مسکن - موجب پایین آمدن آمارهای مربوط به استانداردهای مسکن شده است. در واقع در کشورهای آسیایی، برخی خانوارها استانداردهای بسیار بالایی دارند و برخی استانداردهای بسیار ضعیف. همین گروه دوم هستند که میانگین‌ها را کاهش می‌دهند.

با توجه به اطلاعات فصول گذشته می‌توان تفاوت‌هایی میان کشورهای آسیایی و کشورهای غربی در حوزه سیاست‌گذاری مشاهده کرد. در سیاست‌گذاری جامع، دولت مسوولیت اطمینان از تأمین نیاز مسکن همه افراد را به عهده داشته و مسکن را یک بخش مولد در اقتصاد در نظر می‌گیرد. در مقابل، سیاست‌گذاری سازمانی بدین معنا است که دولت فقط برای پشتیبانی از افرادی وارد عمل می‌شود که نیازهای آن‌ها توسط بازار تأمین نمی‌شود. کشورهای آسیایی جنبه‌هایی از هر دو استراتژی را دارند. آن‌ها در طرح‌های ملی خود نوعی جهت‌گیری جامع دارند اما دسترسی به مسکن از طریق مقررات بازار بوده و یارانه‌ها فقط به افرادی تعلق می‌گیرد که پایین‌تر از هنجارهای قابل قبول هستند. در مطالعه کشورهای موسوم به «ببرهای کوچک» یعنی هنگ‌کنگ، کره جنوبی، سنگاپور و تایوان، می‌توان مشاهده نمود که مفهومی تحت عنوان زنجیره تأمین مسکن از سوی این کشورها به کار برده شده است. در این مطالعه گفته می‌شود که در سیاست‌گذاری جامع مسکن باید طول عمر مسکن را از زمان طراحی و ساخت تا دورانی که مورد مصرف قرار می‌گیرد، مد نظر قرار داد. مرحله مصرف - شامل ویژگی‌های مسکن مورد نظر و موقعیت جغرافیایی آن - تحت تأثیر مرحله ساخت است. به همین دلیل هنگامی که دولت‌ها از رشد شرکت‌های ساختمانی بزرگ و سرمایه‌دار پشتیبانی می‌کنند، در عمل احداث ساختمان‌های بلندمرتبه با تعداد زیادی واحد

۲۲۸/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

مسکونی را محقق ساخته‌اند. از دیگر سو وقتی دولت امکان گسترش شرکت‌های ساختمانی کم‌سرمایه را فراهم کند، توسعه واحدهای مسکونی مجزا رایج می‌شود.

جدول (۱۰-۱): ویژگی‌های موجودی مسکن

کشورهای آسیایی									
شرح نام کشور	سال بررسی	مالکیت %	اجاره شده %	انواع دیگر اجاره‌ای %	آب لوله کشی %	دارا بودن نیروی برق %	توالت درون منزل %	سیستم فاضلاب %	تعداد افراد در اتاق
هنگ کنگ	۱۹۹۴	۴۵/۱	۵۰/۱	۴/۸	۸۶	—	۶۹	۶۵	۲/۸
اندونزی	۱۹۹۰	۸۷/۰	۵/۰	۸/۰	۱۵	۵۵	۵۲	۲۵	۱/۷
ژاپن	۱۹۹۳	۵۹/۸	۳۸/۵	۱/۷	۸۱	—	۹۳	۹۸	۰/۵
کره جنوبی	۱۹۹۵	۷۴/۹	۲۲/۵	۲/۶	۸۳	۵۰	۷۵	—	۱/۱
مالزی	۱۹۹۱	۶۳/۴	۲۵/۰	۱۱/۳	۶۵	۶۵	—	۵۶	۲/۶
سنگاپور	۱۹۹۰	۸۷/۵	۱۲/۵	۹۱	۹۸	۶۴	۶۴	۲/۵	—
تایوان	۱۹۹۰	۷۸/۵	۱۲/۸	۸/۷	۷۹	۱۰۰	۹۴	۶۹	۱/۲
تایلند	۱۹۹۰	۸۶/۰	۱۱/۲	۲/۳	۳۰	۹۰	۴۱	۳۱	۲/۷
کشورهای غربی									
استرالیا	۱۹۹۴	۶۵/۳	۳۴/۷	—	۹۷	۹۸	۹۲	۹۹	۰/۶
فرانسه	۱۹۹۲	۵۳/۸	۳۹/۲	۷/۰	۱۰۰	—	۹۶	۷۴	۰/۷
آلمان	۱۹۹۳	۳۸/۹	۶۱/۲	—	۱۰۰	۱۰۰	۹۸	۹۷	۰/۵
پرتغال	۱۹۹۱	۶۴/۷	۳۵/۳	—	۹۱	۹۹	۹۲	۷۶	۰/۸
سوئد	۱۹۹۰	۵۵/۹	۴۰/۰	۴/۱	۹۹	۹۸	۹۸	۹۶	۰/۶
سوئیس	۱۹۹۰	۳۱/۳	۶۹/۵	۲/۲	۱۰۰	—	۹۳	۹۲	۰/۶
ترکیه	۱۹۹۴	۷۷/۲	۱۲/۰	۱۰/۸	۶۸	۵۷	۷۱	۴۲	۲/۲
انگلستان	۱۹۹۱	۶۶/۴	۳۳/۶	—	—	—	۱۰۰	—	۰/۵
آمریکا	۱۹۹۵	۵۹/۷	۳۲/۱	۳۲/۱	۸۷	۹۷	۹۸	۱۰۰	۰/۵

منبع: دایره المعارف بریتانیکا (۱۹۹۸)

هر یک از مراحل زنجیره تامین مسکن را می‌توان از نظر مدیریت به دو دسته کلی دولتی و بازاری تقسیم بندی کرد. بنابر این در برخی مراحل ممکن است عاملان دولتی مثل کارمندان یا سیاست‌مداران به پیگیری اهداف پرداخته و تصمیمات را بر مبنای معیارهای اداری خود اتخاذ کنند. در سایر مراحل ممکن است افراد و شرکت‌های خصوصی در چهارچوب بازار آزاد فعالیت کنند. (جدول ۱۰-۲)

جدول (۱۰-۲): مدل‌های اداره مسکن

(a) مدل لیبرالی		
دولت	بازار	
	*	توسعه
	*	ساخت
	*	مصرف
(b) مدل اروپایی		
دولت	بازار	
*		توسعه
	*	ساخت
*		مصرف
(c) مدل کشورهای موسوم به ببرهای کوچک		
دولت	بازار	
*		توسعه
	*	ساخت
	*	مصرف

در مدل لیبرال (نوع a)، بازارها عمدتاً از مداخله دولت مصون بوده و به هر مرحله تسلط دارند: مسکن یک کالای خصوصی فرض شده و تصمیمات برای احداث واحدهای مسکونی جدید توسط سازندگان خصوصی گرفته می‌شود که بدون محدودیت‌های قانونی فعالیت می‌کنند؛ بر این اساس مسکن توسط شرکت‌های خصوصی سازنده احداث شده و فروش و اجاره آن بر مبنای تمایل و توانایی پرداخت انجام می‌شود. از نظر نتایج مصرف می‌توان انتظار

۲۳۰/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

داشت که این سیاست منجر به نابرابری‌های گسترده ناشی از توزیع متفاوت درآمدهای خانوارها بشود. آمریکا این سیاست را دنبال می‌کند.

مدل اروپایی (نوع b) - که سوئد نماینده آن است - با کنترل کامل دولت بر مرحله توسعه شناخته می‌شود. شهرداری‌های محلی مسوول شناسایی نیاز به انواع مسکن با کیفیت و مکان متفاوت می‌باشند. آن‌ها زمین را به قیمتی مناسب تهیه و با سازندگان خصوصی برای ساخت طرح‌های مورد نظر قرارداد می‌بندند. کنترل قیمت‌ها - مثلاً از طریق قوانین و مقررات اجاره‌بها - و تغییر بودجه خانوار - از طریق یارانه - مربوط به مرحله مصرف است که اصول تخصیص را نشان می‌دهد.

در مدل کشورهای موسوم به ببرهای کوچک (مدل c) - که سنگاپور نماینده آن است - نیز کنترل دولت در مرحله توسعه وجود دارد. دولت‌ها از طریق کنترل اقتصاد و برنامه‌های راه‌بردی ۵ ساله قادر خواهند بود سرعت، مکان و ماهیت توسعه را تعیین کنند. مرحله ساخت توسط شرکت‌های خصوصی طرف قرارداد انجام می‌شود. تفاوت‌های اصلی مدل b و مدل c آن است که در مدل c تلاش اندکی برای اطمینان از توجه به نیاز اقشار مردم انجام می‌شود.

همان‌طور که در فصل ۱ گفتیم - و شواهدی هم در فصول ۲ تا ۸ مطرح شد - همه کشورهای آسیایی دارای سیاست‌هایی از نوع سوم بوده‌اند. در این کشورها دولت از طریق برنامه‌های پنج ساله در مرحله توسعه مداخله داشته، برای ساخت به بخش خصوصی وابسته بوده و تأکید مهمی روی توانایی خانوارها برای پرداخت هزینه مسکن از درآمد خود وجود داشته است. در اروپا شاهد الگوهای توزیع قوی‌تر بویژه در مرحله مصرف هستیم و از این لحاظ می‌توان گفت مدل سیاست‌گذاری در اروپا و آسیا دارای تمایز است.

۳-۱۰- تفاوت‌های موجود میان کشورهای آسیایی

اگرچه مدل آسیایی را متمایز از مدل‌های غربی دانستیم ولی باید توجه کرد که این هشت کشور با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. این اختلافات حتی میان کشورهای موسوم به ببرهای کوچک نیز قابل مشاهده است: مثلاً بین سنگاپور و هنگ‌کنگ از یک سو و میان تایوان و کره

از سوی دیگر. در کشورهای نخست، نقش مهم‌تری بر عهده دولت بوده و کنترل قوی روی زمین اعمال می‌شود. در هنگ کنگ و سنگاپور برخی ویژگی‌های استثنایی وجود دارد و تأکید بیشتری روی هدایت یا حاکمیت بر بازار وجود داشته و در هر دو کشور، دولت نقش مهمی را در تأمین مسکن دارد به گونه‌ای که اکثر خانه‌های این کشورها در واقع خانه‌های دولتی بوده‌اند.

در حقیقت - همانطور که در فصول مختلف این کتاب دیدیم - برخی از کشورها شاهد مداخله مستقیم دولت و ارایه یارانه‌های زیاد بوده و در برخی دیگر، دولت نقش کم‌رنگ‌تری داشته است. در سال‌های نخست پس از جنگ، اندونزی، مالزی و تایلند برنامه‌هایی برای مشارکت دولت در زمینه مسکن داشته‌اند. این برنامه‌ها، غالباً برای گروه‌های خاص مثل کارمندان دولت بوده، یارانه زیادی برای هر واحد تخصیص یافته است و مسکن با استانداردهای بالاتر از متوسط ارائه شده است. این کشورها از دهه ۱۹۶۰ اولویت برنامه‌های مذکور را کاهش داده‌اند و گزینه‌هایی برای استفاده از انگیزه خود گروه‌های کم‌درآمد طراحی شده است. پس از این تاریخ در این کشورها مشارکت فردی، مؤلفه‌ای مهم در ارتقای محلات فقیرنشین بوده است.

بنابراین یکی از ویژگی‌های این هشت کشور، تمایز میان کشورهای دارای توسعه‌گرهای قوی دولتی (سنگاپور، هنگ کنگ) و کشورهای برخوردار از حمایت دولتی و خودیاری در ساخت مسکن (اندونزی، مالزی، تایلند) است. جایگاه میانی (ژاپن، کره، تایوان) نیز مربوط به کشورهایی است که در آن‌ها مداخله‌گرزینی و یارانه دولتی برای اطمینان از تأمین نیاز گروه‌های کم‌درآمد در چارچوب بازار انجام شده است. این شرایط را می‌توان به صورت یک محور - نشان‌دهنده روش‌های متفاوت در مدل آسیایی سیاست‌گذاری مسکن - نشان داد که هر یک از هشت کشور به صورت نقطه‌ای روی این محور قرار می‌گیرند (جدول ۱۰-۳).

جدول (۱۰-۳): خط مشی‌های سیاستی مسکن کشورهای آسیایی

عرضه دولتی	مداخله‌گرزینی	کمک دولتی، فردی
------------	---------------	-----------------

۲۳۲/ سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای جنوب شرق آسیا

هندک کنگ	ژاپن	اندونزی
سنگاپور	کره	مالزی
-	تایوان	تایلند

تفاوت موقعیت این هشت کشور را می‌توان به چند روش توضیح داد. مدل سیاست‌گذاری آسیایی - که در اینجا و فصل یک بیان شد - بر مبنای استقلال نسبی دولت‌ها است که مستقلاً بتوانند سیاست‌هایی را دنبال کند که منافع ملی را تضمین می‌نماید. بخشی از تفاوت میان سیاست‌های مسکن در این هشت کشور را می‌توان به فقدان استقلال برای تضمین منافع گروه‌های آسیب‌پذیر مرتبط دانست. ویژگی سیاست‌گذاری مسکن در کره در همراهی میان دولت و شرکت‌های بزرگ تجاری بوده است. دولت با اولویت تخصیص سرمایه به این شرکت‌ها، آن‌ها را به همکاری تشویق نمود. البته این شرکت‌ها می‌توانستند در مقابل سایر فعالیت‌های دولت مقاومت کنند. به خصوص چون این شرکت‌ها مالکان اصلی زمین‌های مناطق شهری بودند، می‌توانستند در مقابل وضع مقررات برای محدود کردن سوداگری، مقاومت نمایند.

علاوه بر فشارهای داخلی بر روی استقلال دولت مرکزی، فشارهای خارجی نیز بر کشورها وجود دارد. برای مثال فشارهای بانک جهانی در نیمه دوم قرن بیستم که به واسطه اعطای کمک‌های اقتصادی به برخی کشورها، توانسته است سیاست‌های اجتماعی و مسکن را نیز تعیین کند. بانک جهانی نقش آشکاری در تایلند و اندونزی داشته و تلاش کرده است مشارکت مستقیم دولت و یارانه‌های زیاد را محدود کرده و روش‌های اجتماعی و مشارکتی را با تکیه بر مردم پیاده کند. علاوه بر این صندوق بین‌المللی پول توانسته است به دلیل بحران مالی آسیا، اخیراً سیاست‌های خود را بر چند دولت در منطقه تحمیل کند.

۱۰-۴- اکنون کجا هستیم؟

اگرچه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی در مدل مسکن آسیایی وجود دارد اما وضعیت آتی قطعی نیست. با مقایسه تاریخ توسعه کشورهای غربی می‌توان یک آینده محتمل را در نظر گرفت.

می‌توان گفت که برخی از هشت کشور یا همه آن‌ها، مرحله توسعه سریع شهری و تغییر ساختارها را تقریباً به پایان رسانده‌اند. اگرچه سرمایه‌گذاری در وضعیت فیزیکی مناطق شهری ادامه خواهد یافت - برای مثال به منظور بهبود سیستم‌های حمل و نقل - اما نخستین مرحله از مقابله با مشکل مسکن - همسویی با رشد سریع شهری شدن که فرآیند صنعتی شدن به آن وابسته است - انجام و تکمیل شده است. هرچند ادعا نمی‌شود که مشکل کمبود مسکن و مناطق فقیرنشین به طور کلی حذف شده است اما برخی از این کشورها توانسته‌اند میزان این مشکلات را به شدت کاهش دهند. علاوه بر این، جریان مهاجرت از مناطق روستایی کاهش یافته و بنابراین الگوی کلی سکونت در آینده با تحرک کمتری همراه خواهد بود. در این شرایط احتمال دارد که دولت‌ها کنترل فرآیند توسعه مسکن و تخصیص عوامل تولید را رها کنند. بنابراین با پایان ساخت مسکن انبوه اجتماعی در کشورهای غربی احتمال دارد که گرایش‌های مشابهی برای دولت‌های آسیایی جهت گرایش به سمت سیستم‌های تهیه مسکن با دخالت کمتر دولت ایجاد شود. از این دیدگاه احتمال همگرایی شرق - غرب وجود دارد. آینده، در برخی از هشت کشور مورد بحث (اندونزی، مالزی، کره جنوبی و تایلند) - حداقل در سال‌های آغازین قرن جدید - تحت تأثیر پیامدهای مرتبط با بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ است. این بحران در مسکن و املاک ریشه داشته است و سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را می‌توان مؤلفه‌ای از عناصر کنونی بحران دانست. دولت مالزی برای مقابله با فشار نرخ تبادل ارز و بدهی گسترده، تلاش نمود اصلاحات اقتصادی و مالی عمده‌ای انجام دهد و سه کشور دیگر نیز شرایط صندوق بین‌المللی پول را برای تأمین منابع مالی پذیرفتند. تغییر ساختار نیز همانطور که در فصل‌های قبل دیدیم، نتایجی در بخش مسکن داشته است. تأثیرات عمومی را به این نحو بیان شده است:

«سختگیری‌های کوتاه‌مدت مانع از توسعه سرمایه شهری می‌شود زیرا نرخ بهره را افزایش داده و کنترل‌های مالی را تشدید می‌کند. از این جهت انجام پروژه‌های زیرساختی در کشورهای دچار مشکل از بین می‌رود ... استانداردهای مسکن در

بخش‌های رسمی و غیر رسمی در حال افت بوده و نسبت اجاره‌نشینی بیشتر از مالکیت می‌شود زیرا نسبت پس‌انداز به درآمد بیشتر بوده و شرایط بازپرداخت دشوارتر و هزینه آن بالاتر است.»

بنابراین می‌توان انتظار داشت که در کوتاه‌مدت، میزان سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی در مسکن کاهش یابد. تغییر ساختار بخش‌های مالی و بازایی وضعیت اقتصادی ممکن است نتایج متفاوتی داشته باشد. تمام این کشورها، نوعی تخصیص شفاف‌تر، دقیق‌تر و کاراتر برای منابع مالی در سرمایه‌گذاری‌های واقعی خواهند داشت که توسعه شهری را تقویت نموده و سیستم‌های مالی مسکن را موثرتر می‌نماید. تخصیص منابع مالی به بخش مسکن از حوزه دولت خارج و به بازار محول می‌شود.

امکان کاهش کنترل دولت بر روی تخصیص منابع به عنوان یکی از نتایج بلندمدت بحران مالی اواخر دهه ۱۹۹۰ با نظریه «پیش از بحران» جفری هندرسون^۱ شباهت‌هایی دارد. او در آن زمان عقیده داشت که به هیچ وجه معلوم نیست که عقلانیت طرح‌های اقتصادی کشورهای آسیایی به همان صورت تداوم یابد. بویژه با در نظر گرفتن وضعیت دو کشور کره و تایوان، او پیش‌بینی کرد که با بین‌المللی‌تر شدن احتمالی اقتصاد این کشورها، بخش‌های خصوصی اقتصادی، به دنبال دستیابی به استقلال بیشتر از دولت‌هایشان باشند.

ارایه چنین نظریه‌هایی در بستر نظریه‌های جهانی سازی ای رخ می‌دهد که به دنبال کاهش سطح دخالت‌های دولت هستند. در واقع مطابق با نظریه‌های جهانی‌سازی جابه‌جایی کالاها و خدمات در یک بازار جهانی به صورت آزادانه صورت می‌گیرد. اما با در نظر گرفتن این نکته که زمین کالایی غیر قابل جابجایی است، می‌توان استنباط کرد که ضروری است نظارت بیشتری را به بخش توسعه مسکن در مقایسه با دیگر بخش‌های اقتصادی اعمال کرد. با توجه به چنین شرایطی، برنامه‌های توسعه پنج ساله و نیز اهداف تعیین شده برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را می‌توان همچنان بخشی از برنامه‌ریزی‌های دولت و اعمال نظارت در نظام‌های

1. Henderson Jeffrey, 1993

سیاست گذاری مسکن کشورهای آسیایی برشمرد.

منابع

- Deacon, B. (1997) *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, sage: London.
- Dickens, P. Duncan, S. Goodwin, M. and Gray, F. (1985) *Housing, States and Localities*, Methuen: London.
- Doling, J. (1999) Housing Policy and the Little Tigers, How Do They Compare with other Industrialized Countries? *Housing Studies*, 14 (2) 229-50.
- Donnison, D. and Ungerson, C. (1982) *Housing Policy*, Penguin: Harnondsworth.
- Encyclopaedia Britannica (1991) 1991 Britannica Book of the Year, Encyclopaedia Britannica: Chicago.
- Encyclopaedia Britannica (1998) 1998 Britannica Book of the Year, Encyclopaedia Britannica: Chicago.
- Harloe, M (1996) *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell: Oxford.
- Henderson, C. (1998) *Asia Falling? Making Sense of the Asian Currency Crisis and its Aftermath*, McGraw-Hill: Singapore.
- Henderson, J. (1983) The Role of the state in the Economic Transformation of East Asia, In Dixon, C. and Drakakis-Smith, D. (eds) *Economic and Social Development in the Asia Pacific Rim*, Sage: London.
- Park, B. G. (1998) Where Do Tigers Sleep at Night? The State's Role in Housing Policy in South Korea and Singapore, *Economic Geography*, 74 (3) 272-88.
- Pugh, C. (1997) The Changing Role of Self-Help in Housing and Urban Policies, 1950-1996, *Third World Planning Review*, 19 (1) 91-109.
- Pugh, C. (1999) The Asian Financial Crisis and its Urban Impacts, *Habitat International*, 23 (2) 157-65.
- Weiss, L. (1998) *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Polity Press: Cambridge.