

بسمه تعالی

**بررسی نقش زمین و قوانین و مقررات مرتبط
در
تحقق سکونت گروه‌های کم‌درآمد شهری**

سهراب مشهودی

مرداد ماه ۱۳۸۸

بررسی نقش زمین و قوانین و مقررات مرتبط در تحقق سکونت گروه‌های کم‌درآمد شهری

مسکن گروه‌های کم‌درآمد از معضلات دائمی شهری ایران بوده است. حاشیه‌نشینی، بدمسکنی، گودنشینی و سکونت چند خانواری، از اثرات این معضل بوده‌اند. دولت‌های مختلف قبل و بعد از انقلاب، با انواع برنامه‌ها، در حل این موضوع کوشش نموده‌اند که تمام آنهایی که احداث ساختمان را در دستور کار قرار داده بودند با شکست مواجه شدند. از موفق‌ترین آنها می‌توان از انتقال گودنشینان بهجت‌آباد به کوی احداث شده و کامل ۱۳ آبان (۹ آبان آن زمان) نام برد. که ظاهراً به نظر می‌رسید که به اهداف خود رسیده است و نه تنها دولت، یارانه‌ای برای این ارتقاء سکونت پرداخت نکرد، بلکه حتی به سودآوری نیز دست یافت. مسکن ایجاد شده برای این افراد نیز کاملاً مناسب بود و پرداخت قسط‌های آن نیز - که آن زمان ۵۰ تومان در ماه بود - کاملاً با ساختار درآمدی ساکنین مطابقت داشت. این برنامه نیز به علت عدم همخوانی قیمت بالقوه مسکن نسبت به قیمت بالفعل خانوار و تفاوت آن با توان منطقی به گونه دیگری با شکست، مواجه شد.

بعد از انقلاب نیز چندین بار، برای حل این قضیه اقدام شد، که تمامی آنها یا شکست خوردند و یا به همه اهداف خود نرسیدند، با توجه به این تجارب و از آنجا که یکی از دو عنصر مهم (در مورد گروه‌های کم‌درآمد عنصر مهم) در تأمین مسکن "زمین" است این امر در مرکز توجه برنامه‌های مختلف قرار می‌گرفت. قبل از انقلاب از طریق تأمین زمین‌های ارزان مثل آنچه که در کوی ۱۳ آبان شکل گرفت، کوشش می‌شد با این مقابله گردد. با حدوث انقلاب (که گفته می‌شود حاشیه‌نشین‌های تهران در شروع بخش عملی آن، نقش عمده داشته‌اند) توجه به این امر (یعنی تأمین زمین ارزان) کاملاً شکلی انقلابی به خود گرفت.

راه‌حل‌های مبتنی بر کاهش بار مالی مسکن از طریق تأمین زمین ارزان

برای انجام این امر و با تکیه بر جو انقلابی آن دوره به راه‌حلی تمام و کمال و برای همیشه فکر شد که تنها از طریق ملی کردن زمین ممکن می‌گردد.

لذا کمیته‌ای متشکل از چند وزارتخانه به سرپرستی معاون وزیر مسکن مسئول تحقق این امر شدند. ظاهراً این امر با توجه به سهم هزینه زمین در تأمین مسکن که در تمام ایران (براساس داده‌های جدول یک پیوست) حدوداً ۴۰٪ قیمت کل مسکن است، نگرش صحیحی می‌توانست باشد.

جدول شماره یک: متوسطهای مربوط قیمت بنا و زمین در ساختمان‌های تکمیل شده مسکونی در مناطق شهری کل کشور سال ۱۳۶۷

استان	هزینه یک مترمربع بنا	قیمت یک مترمربع زمین	سطح کل زیربنای ساختمان	سطح زمین ساختمان	تعداد واحد مسکونی	تعداد ساختمان	نسبت هزینه بنا به قیمت زمین	نسبت قیمت زمین به درآمد سالانه	نسبت هزینه بنا به درآمد سالانه
تهران	۴۹۵۴۱	۵۵۱۳۷	۳۹۶	۲۶۸	۱۹۰۷۱	۷۹۰۴	۱/۳۳	۲/۱	۲/۹
آذربایجان شرقی	۳۱۴۱۱	۱۵۰۴۹	۱۵۵	۲۰۱	۱۰۵۶۴	۹۷۰۳	۱/۶۱	۱/۹	۳/۱
باختران	۳۱۷۱۲	۱۴۰۹۱	۱۳۲	۱۷۲	۲۲۷۷	۲۱۹۱	۱/۸۳	۱/۸	۳/۲
فارس	۴۰۴۴۸	۱۶۸۲۹	۱۷۱	۲۷۶	۱۳۶۸۱	۱۲۹۱۳	۱/۴۹	۲/۰	۳/۰
خراسان	۳۴۷۳۳	۱۸۸۳۰	۱۹۱	۳۳۲	۱۴۱۵۷	۱۱۲۳۴	۱/۵۲	۲/۰	۳/۰
اصفهان	۳۴۳۳۳	۲۰۰۳۴	۲۳۸	۲۴۱	۱۰۴۴۰	۹۱۰۰	۱/۶۹	۱/۹	۳/۱
سیستان و بلوچستان	۳۶۵۷۲	۶۳۵۳	۱۱۳	۲۸۲	۳۷۴۲	۳۶۷۰	۲/۳۰	۱/۵	۳/۵
همدان	۲۷۹۲۱	۱۶۵۷۱	۱۹۵	۱۹۲	۴۲۱۰	۳۰۴۳	۱/۷۱	۱/۸	۳/۲
مرکزی	۲۸۶۱۱	۲۲۵۶۴	۱۵۹	۱۵۱	۵۴۳۵	۴۹۲۵	۱/۳۴	۲/۱	۲/۹
لرستان	۲۸۳۷۳	۱۴۱۴۸	۱۷۱	۳۳۲	۱۳۸۰	۱۳۴۰	۱/۴۸	۲/۰	۳/۰
زنجان	۳۸۷۴۷	۲۶۹۷۶	۲۰۱	۲۲۴	۱۹۵۳	۱۴۲۵	۱/۲۹	۲/۲	۲/۸
یزد	۲۸۴۷۸	۸۷۵۷	۱۹۹	۳۴۶	۲۰۴۴	۲۰۳۷	۱/۸۷	۱/۷	۳/۳
هرمزگان	۵۷۶۲۰	۱۱۲۴۹	۱۶۱	۲۹۷	۵۶۹	۴۹۷	۲/۷۸	۱/۳	۳/۷
گیلان	۴۱۳۶۶	۱۴۴۹۲	۱۴۲	۲۲۴	۵۷۸۵	۵۱۰۹	۱/۸۱	۱/۸	۳/۲
مازندران	۴۱۳۲۷	۱۴۵۶۹	۱۵۱	۲۷۶	۸۱۲۴	۷۳۴۴	۱/۵۵	۲/۰	۳/۰
آذربایجان غربی	۳۳۷۵۱	۱۴۸۴۷	۱۳۷	۲۱۳	۳۸۱۰	۳۳۵۰	۱/۴۶	۲/۰	۳/۰
خوزستان	۴۱۲۰۱	۱۴۰۳۹	۱۵۳	۲۴۷	۲۹۷۵	۷۸۴۳	۱/۸۲	۱/۸	۳/۲
کرمان	۳۴۷۱۹	۸۳۲۲	۱۶۴	۳۶۹	۶۱۹۷	۶۰۸۲	۱/۸۵	۱/۸	۳/۲
کردستان	۳۶۷۱۷	۱۱۱۴۹	۱۵۴	۲۱۷	۳۵۵۱	۳۰۴۶	۲/۳۴	۱/۵	۳/۵
ایلام	۴۰۱۸۰	۱۸۴۷۹	۱۲۶	۱۶۶	۴۷۱	۴۶۴	۱/۶۵	۱/۹	۳/۱
بوشهر	۴۲۲۴۵	۱۱۳۸۷	۱۴۲	۲۹۵	۱۰۷۰	۱۰۵۴	۱/۷۹	۱/۸	۳/۲
سمنان	۳۴۱۹۸	۱۱۲۰۲	۱۹۴	۲۴۶	۲۲۲۷	۲۰۳۷	۲/۴۱	۱/۵	۳/۵
جمع	۳۷۹۹۸	۱۸۲۲۶	۱۸۶	۲۴۷	۱۲۸۷۳۳	۱۰۶۳۶۱	۱/۵۷	۱/۹	۳/۱

همانطور که در اغلب استان‌ها مشاهده می‌شود و متوسط کل کشور هم نشان می‌دهد، اگر ۵ برابر درآمد خانوار کل هزینه مسکن باشد ۱/۹ آن یعنی ۴۰٪ سهم زمین است.

مرحله اول: قانون زمین شهری

ملی کردن زمین از همان اوایل با مشکل شرعی مواجه گشت و از این نظر دچار مشکل شد. مطالعات وسیعی صورت گرفت و بالاخره راه حل "اراضی موات" مشکل‌گشا گشت. بدین ترتیب که مشخص شد که اراضی فاقد سابقه عمران (و یا رها شدن پس از عمران برای زمان معینی) موجب می‌شود که اراضی موات تلقی گردد، که این اراضی در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌گیرد و براساس آن قانون زمین با یک دوره ۵ ساله تدوین گشت و سپس چند بار نیز تجدید و بالاخره به عمر آن پایان داده شد.

براساس این قانون هزاران هکتار زمین با قیمت تمام شده، بین مردم تقسیم گشت و به نظر می‌آمد که تا حدودی مشکلات مسکن را حل کرده است. البته به علت بالابودن استانداردهای طرح‌های آماده‌سازی، بزرگ

ساختن واحدهای مسکونی و اغلب خارج از محدوده بودن اراضی، نتوانست کاملاً مؤثر واقع شود و با پایان عمر قانون هم دیگر کاملاً از دور خارج گردید.

مرحله دوم: مسکن استیجاری

مطالعات (همانطور که جدول شماره دو نشان می‌دهد) حاکی از آن است که استیجاری بودن مسکن که هزینه آن را برای خانوار به کمتر از یک سوم کاهش می‌دهد.

لذا مسکن استیجاری در دستورکار برنامه سوم قرار گرفت، لکن مجریان به علت نقص قوانین بانکی و یا عدم تأمین بودجه کافی و شاید عدم اعتقاد واقعی به برنامه احداث و یا کمک به احداث مسکن استیجاری را ناممکن دانسته و با تبدیل مسکن استیجاری به "اجاره به شرط تملیک" دوباره همان خصلت ساخت مسکن ملکی دادند، که مثل گذشته، به شکست برنامه منجر گردید.

مرحله سوم: زمین استیجاری

جدول شماره ۲: متوسط قیمت یک واحد مسکونی ۱۰۰ متری معامله شده و اجاره ماهانه (با احتساب مبلغ ودیعه) بر اساس قراردادهای منعقد شده در بنگاه‌های معاملات ملکی، برحسب شهرهای مختلف

شهر	نسبت ارزش ملکی یک واحد مسکونی	نسبت هزینه فرصت ارزش ملکی واحد مسکونی به درآمد خانوار با احتساب			نسبت اجاره بها به ودیعه ماهانه به مسکن ملکی
		نرخ بهره ۲۰٪	نرخ بهره ۳۰٪	نرخ بهره ۴۰٪	
اراک	۶۱۱۳	۷۷٪	۱۱۵٪	۱۵۴٪	۲۳٪
اردبیل	۵۸۱۳	۷۲٪	۱۰۸٪	۱۴۴٪	۲۳٪
ارومیه	۴۸۶۶	۷۴٪	۱۱۱٪	۱۴۷٪	۳۰٪
اصفهان	۱۰۸۵۹	۱۳۳٪	۱۹۹٪	۲۶۶٪	۳۰٪
اهواز	۶۸۴۴	۷۵٪	۱۱۳٪	۱۵۱٪	۲۹٪
تبریز	۸۸۹۴	۱۰۹٪	۱۶۴٪	۲۱۸٪	۲۳٪
دزفول	۵۶۹۳	۶۳٪	۹۴٪	۱۲۵٪	۲۱٪
زاهدان	۶۷۷۲	۹۶٪	۱۴۴٪	۱۹۲٪	۳۴٪
زنجان	۶۸۲۰	۱۰۶٪	۱۵۸٪	۲۱۱٪	۳۵٪
شیراز	۹۸۶۴	۱۲۴٪	۱۸۶٪	۲۴۸٪	۳۸٪
قم	۷۳۳۵	۹۸٪	۱۴۷٪	۱۹۶٪	۳۱٪
کرج	۹۹۹۶	۸۰٪	۱۱۹٪	۱۵۹٪	۲۵٪
کرمان	۶۲۳۳	۸۹٪	۱۳۳٪	۱۷۷٪	۳۲٪
کرمانشاه	۵۶۹۳	۹۵٪	۱۴۲٪	۱۹۰٪	۳۵٪
گرگان	۷۸۱۵	۹۱٪	۱۳۷٪	۱۸۳٪	۲۹٪
مشهد	۹۲۰۵	۱۲۶٪	۱۸۹٪	۲۵۲٪	۳۱٪
همدان	۶۵۳۲	۹۰٪	۱۳۵٪	۱۸۱٪	۲۵٪
یزد	۵۶۳۳	۷۹٪	۱۱۸٪	۱۵۷٪	۲۵٪
میانگین	۸۱۲۹	۱۰۲٪	۱۵۲٪	۲۰۳٪	۳۲٪

با شکست مسکن استیجاری، که به دنبال شکست واگذاری زمین ارزان آماده‌سازی شده حاصل شده

بود و باتوجه به اینکه در احداث مسکن همواره دولت شکست خورده بود، این اندیشه حاصل شد که احداث مسکن به متقاضیان واگذار شود و به جای زمین ملکی که اثبات شده بود به هیچ‌عنوان نمی‌تواند ارزان تأمین شود، فکر شد که زمین به "شکل استیجار" در اختیار قرار گیرد. این روش چند حسن عمده دارد: یک- در واقع هزینه زمین که حدوداً ۴۰ درصد هزینه واحد مسکونی است از هزینه‌ها حذف می‌شود. دو- با استیجاری بودن زمین واحد مسکونی، حتی به‌طور بالقوه ارزش ملک بالا نمی‌رود که به گروه‌های بالاتر منتقل شود. سه- برنامه‌ریزی و طراحی شهری برای این اراضی می‌تواند به سمت بهره‌وری از بخش عمده زمین برای کل شهروندان، سوق داده شود.

چهار- ساخت که همواره برای دولت با زیان‌دهی همراه بوده است، به خود متقاضیان محول می‌گردد.

آیا برنامه ایجاد مسکن در اراضی استیجاری به شکل فعلی موفق خواهد بود؟

به چند دلیل احتمال موفقیت کم است. اول اینکه در واقع با یک کمک یارانه‌ای یک میلیون تومانی، آماده‌سازی زمین به خود متقاضیان واگذار شده است، که چند مشکل دارد:

اولاً: خود این یارانه دادن، همواره با موضوعات نامطلوبی همراه شده و مضر می‌باشد.

ثانیاً: وقتی خود ساکنان به آماده‌سازی زمین می‌پردازند (که بسیار کار مشکلی برای آنها بوده و احتمالاً به طرح‌های گران و نامطلوب می‌انجامد) در واقع باقی هزینه‌های آماده‌سازی زمین را باید خودشان تقبل نمایند، که دیگر زمین استیجاری بی‌معنا می‌شود و در این صورت، این امر مشابه واگذاری زمین در اراضی آماده‌سازی اوایل انقلاب خواهد شد، که در آنها زمین، فقط به قیمت آماده‌سازی واگذار می‌شد و با این همه ۱۵ تا ۲۵ درصد متقاضیان قادر به تأمین هزینه آن نبودند.

به‌علاوه این امر نوعی "حق مالکیت" برای متقاضیان ایجاد می‌کند، که در بلندمدت با فشار آنها و واگذار شدن زمین به آنها منجر می‌شود و دوباره برنامه شکست خورده، اجاره به شرط تملیک تکرار می‌گردد.

چه روش‌هایی برای موفق شدن برنامه محتمل است؟

برای موفقیت برنامه به معنای واقعی باید، هزینه زمین واقعاً از قیمت واحد مسکونی حذف شود. راه‌حل این است که به جای یارانه یک میلیون تومانی، دولت خود به آماده‌سازی زمین بپردازد و آن را در اختیار سازندگان قرار دهد و سپس (حداقل از یک سال بعد از بهره‌برداری) نسبت به دریافت اجاره سالانه زمین اقدام نماید.

به علاوه باید از قطعه قطعه کردن زمین، در این روش اجتناب کرد. چون اولاً، این امر نوعی حق مالکیت ایجاد می کند و ثانیاً به قیمت بالقوه سکونتگاه می افزاید و آن را برای مبادله مناسب تر می سازد. در این شکل با عدم اعطاء زمین (جز محل ساخت بنا) و صرفه جویی در حیاط های کوچک و غیرمفید از طریق پیوستن آنها به فضاهای عمومی، عرصه جدیدی در طراحی مجتمع های مسکونی گشوده شود و کوچکی ابنیه با این فضای سبز و باز عمومی جبران می شود. این امر به علت عدم ضرورت تبعیت محل عبور تأسیسات و تجهیزات عمومی از معابر می تواند تا ۳۰٪ به کاهش هزینه های آماده سازی نیز بیانجامد، به علاوه طراحی منطبق با طبیعت زمین را هم ممکن سازد. نمونه ی روش یاد شده در "طرح مصوب مسکن مهر مهاجران" صورت پذیرفته است که جداگانه ارائه شده است.

جمع بندی:

زمین و تأمین زمین همواره به عنوان معضل اصلی در امر مشکل مسکن حضور داشته است. برای غلبه بر آن روش های متفاوتی مدنظر قرار گرفته است:

- ۱- قبل از انقلاب کوشش در جهت تأمین زمین ارزان در دستور کار بوده است.
- ۲- با حدوث انقلاب موضوع "ملی کردن" زمین مدنظر واقع شد، ولی به علت مشکلات شرعی به ملی شدن اراضی موات آن هم برای دوره معینی، این خواست کاهش یافت.
- ۳- با اتمام دوره "قانون زمین" و عدم موفقیت تأمین زمین ارزان حتی از این راه، مقرر شد که با احداث مساکن استیجاری اصولاً زمین در مالکیت مالک باقی مانده و از سبد هزینه ساکنان خارج می گردد. این امر با عدم توفیق به انجام و تبدیل آن به اجاره به شرط تملک به شکستی دیگر بدل شد.
- ۴- بالاخره در آخرین روش مقابله با این معضل موضوع "زمین استیجاری" در دستور کار دولت قرار گرفته است. که به نظر می رسد بتواند، به نوعی هزینه سنگین مالکیت زمین مسکونی را با هزینه کمتر اجاره نمودن آن، جبران نماید. لکن در اجرای آن روشی بکار گرفته شده است که اگر به سرعت تغییر نیابد، احتمالاً منجر به شکستی دیگر خواهد شد.

سهراب مشهودی

مهندسین مشاور پارسوماش پایدار