

شرط تحقق تأمین مسکن برای شهروندان کم درآمد از طریق اراضی استیجاری

مسکن گروه‌های کم درآمد از معضلات دایمی شهری ایران بوده است. حاشیه‌نشینی، بد مسکنی، 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 از مهمترین اقدامات قبل از انقلاب، می‌توان از انتقال گودنشینان بهجت‌آباد به کوی ۱۳ آبان (۹ آبان آن زمان) نام برد. که ظاهراً موفق‌ترین برنامه بوده 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 گونه دیگری با شکست، مواجه شد. بدین ترتیب که چون گودنشین‌ها در تمام بخش‌های اساسی زندگی مثل خوراک، پوشاک، درمان و آموزش دچار کمبود مالی بودند و ارزش بالقوه خانه‌هایی که در اختیارشان گذاشته شده بود، در عمل بسیار بیشتر از ارزش بالفعل آن بود، بعلاوه چون اغلب ساکنان گود بهجت‌آباد در همان اطراف محل قبلی خود، قادر به کار بودند، نتیجه این شد که در کمتر از ۶ سال بیش از نود درصد این واحدها به گروه‌های بالاتر درآمدی منتقل شد و ساکنان دوباره بد مسکنی را ترجیح دادند و اضافه درآمد حاصله را صرف مشکلات اساسی‌تر خود کردند.^۱

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، که مهمترین آنها عرضه زمین در اراضی آماده‌سازی بود، که در ادامه، بیشتر به آن می‌پردازیم. ولی قبلاً به چند عامل مهم در شکست برنامه‌های تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد اشاره می‌شود.

۱- عوامل مهم در شکست برنامه‌های مسکن در گذشته

در طرح مشکل مسکن در ایران به سه امر مهم کمتر توجه می‌شود و در نتیجه این بی‌توجهی است که "برنامه‌های حل مشکل مسکن" اغلب با شکست مواجه می‌گردند.

اول- مشکل مسکن اغلب از زاویه کمبود تعداد واحدهای مسکونی نسبت به خانوار، مطرح می‌شود و این عامل (که تقریباً به‌طور ثابت حدود ۱/۵ میلیون واحد است)، گرانی مسکن عنوان می‌گردد و در واقع علت گرانی مسکن را کمبود عرضه نسبت به تقاضا می‌داند. به دلایل زیادی، این نظریه کاملاً غلط است:

۱- نتیجه بررسی‌های انجام شده در "بررسی عملکردها و نارسائیهای کوی نهم آبان"، چاپ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵

اولاً- تقریباً هیچ متقاضی وجود ندارد، که به علت عدم وجود مسکن در بازار، نتوانسته باشد نسبت به خرید مسکن اقدام نماید.

ثانیاً- علت اصلی تفاوت تعداد خانوار با تعداد مسکن، اتفاقاً به علت کمی تقاضای مؤثر است و نه عرضه کمتر.

ثالثاً- آنچه افراد را از دست یافتن به مسکن باز می‌دارد نه عدم عرضه کافی، بلکه عدم امکان خرید متناسب با درآمد و توان مالی خانوارهاست.

دوم- دومین موضوعی که در مباحث مربوط به حل مشکل مسکن مطرح می‌شود، براساس همان فرض کمبود عرضه مسکن، ضرورت بالا بردن حجم ساخت بناست و در نتیجه راه‌حل‌ها را، به کوشش برای بالا بردن حجم ساخت، متوجه می‌سازد.

این امر، حتی اگر موضوعات مطرح شده در بند اول، نیز وجود نمی‌داشت، باز هم غلط می‌بود. چون تنها درصد معینی از درآمد ملی را می‌شود به ساخت مسکن اختصاص داد وگرنه دیگر بخش‌های اقتصادی دچار مشکل می‌شوند.

بنابراین از آنجا که در ایران مدت‌هاست نسبت درآمد ملی برای ساخت در این حد قرار دارد (بلکه از آن کمی هم عبور کرده است)، افزایش تولید به بیش از حد حاضر نه تنها مفید نیست بلکه به احتمال قوی مضر نیز خواهد بود.

۲- جستجوی راه‌حل

باتوجه به این سه مبحث، اگر در جستجوی راه‌حل‌های تحقق‌پذیر باشیم، باید به جستجوی راه‌حل‌هایی پرداخت، که هزینه مسکن را برای گروه‌های کم‌درآمد کاهش دهد، که مهمترین آنها را می‌توان، در دو گونه راه-حل دسته‌بندی نمود.

راه‌حل اول: کاهش هزینه مالی تأمین سکونتگاه

یکی از مهمترین عواملی که بار تأمین مسکن را سنگین می‌کند، مبحث مالکیت مسکن علاوه بر تأمین معمول آن است.

در جدول صفحات آتی، نسبت اجاره‌بها به درآمد خانوار و تبدیل ارزش بالقوه مسکن ملکی به پرداخت ماهیانه، نسبت به درآمد خانوار در شهرهای عمده ایران برآورد شده است.

برای اینکه بتوانیم اجاره‌بها را با ارزش بالقوه مسکن ملکی مقایسه کنیم، ارزش ملک را با سه نرخ بهره، تبدیل به "ارزش معادل ریالی" ماهیانه نموده‌ایم.

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 و ودیعه ماهانه | نسبت درآمد ماهانه (استانی) |
|----------|-------------------------------|---|--------------|--------------|-------------------------------|----------------------------|
| | | نرخ بهره ۲۰٪ | نرخ بهره ۳۰٪ | نرخ بهره ۴۰٪ | | |
| اراک | ۶۱۱۳ | ٪۷۷ | ٪۱۱۵ | ٪۱۵۴ | ۳۱ | ۱۳۳ |
| اردبیل | ۵۸۱۳ | ٪۷۲ | ٪۱۰۸ | ٪۱۴۴ | ۳۱ | ۱۳۴ |
| ارومیه | ۴۸۶۶ | ٪۷۴ | ٪۱۱۱ | ٪۱۴۷ | ۳۳ | ۱۱۰ |
| اصفهان | ۱۰۸۵۹ | ٪۱۳۳ | ٪۱۹۹ | ٪۲۶۶ | ۴۱ | ۱۳۶ |
| اهواز | ۶۸۴۴ | ٪۷۵ | ٪۱۱۳ | ٪۱۵۱ | ۴۴ | ۱۵۱ |
| تبریز | ۸۸۹۴ | ٪۱۰۹ | ٪۱۶۴ | ٪۲۱۸ | ۴۵ | ۱۳۶ |
| تهران | ۱۸۶۷۴ | ٪۱۴۹ | ٪۲۲۳ | ٪۲۹۷ | ۹۲ | ۲۰۹ |
| دزفول | ۵۶۹۳ | ٪۶۳ | ٪۹۴ | ٪۱۲۵ | ۳۱ | ۱۵۱ |
| رشت | ۱۰۱۶۴ | ٪۱۴۳ | ٪۲۱۵ | ٪۲۸۶ | ۵۸ | ۱۱۸ |
| زاهدان | ۶۷۷۲ | ٪۹۶ | ٪۱۴۴ | ٪۱۹۲ | ۴۰ | ۱۱۷ |
| زنجان | ۶۸۲۰ | ٪۱۰۶ | ٪۱۵۸ | ٪۲۱۱ | ۳۸ | ۱۰۸ |
| شیراز | ۹۸۶۴ | ٪۱۲۴ | ٪۱۸۶ | ٪۲۴۸ | ۵۱ | ۱۳۳ |
| قزوین | ۱۰۸۸۳ | ٪۱۶۷ | ٪۲۵۱ | ٪۳۳۴ | ۵۵ | ۱۰۸ |
| قم | ۷۳۳۵ | ٪۹۸ | ٪۱۴۷ | ٪۱۹۶ | ۳۹ | ۱۲۴ |
| کرج | ۹۹۹۶ | ٪۸۰ | ٪۱۱۹ | ٪۱۵۹ | ۵۲ | ۲۰۹ |
| کرمان | ۶۲۳۳ | ٪۸۹ | ٪۱۳۳ | ٪۱۷۷ | ۳۹ | ۱۱۷ |
| کرمانشاه | ۵۶۹۳ | ٪۹۵ | ٪۱۴۲ | ٪۱۹۰ | ۳۵ | ۱۰۰ |
| گرگان | ۷۸۱۵ | ٪۹۱ | ٪۱۳۷ | ٪۱۸۳ | ۴۱ | ۱۴۳ |
| مشهد | ۹۲۰۵ | ٪۱۲۶ | ٪۱۸۹ | ٪۲۵۲ | ۴۲ | ۱۲۲ |
| همدان | ۶۵۳۲ | ٪۹۰ | ٪۱۳۵ | ٪۱۸۱ | ۳۱ | ۱۲۱ |
| یزد | ۵۶۳۳ | ٪۷۹ | ٪۱۱۸ | ٪۱۵۷ | ۲۹ | ۱۱۹ |
| میانه | ۸۱۲۹ | ٪۱۰۲ | ٪۱۵۲ | ٪۲۰۳ | ۴۳ | ۱۳۳ |

نسبت اجاره به درآمد خانوار و بار مالی تملک نسبت به درآمد خانوار

همانطور که مشاهده می‌شود نسبت "معادل ارزشی" مسکن ملکی حتی با احتساب کمترین نرخ بهره بیش از سه برابر نرخ اجاره‌بها است. به معنای دیگر اگر الگوی سکونتی از مسکن ملکی به مسکن استیجاری تغییر یابد با اختصاص بودجه ثابت تا سه برابر می‌توان به عرضه مسکن افزود و یا با یک‌سوم قیمت‌های حاضر خانوارها قادر به تأمین سرپناه برای خود خواهند بود.

مسکن استیجاری راه‌حلی برای کاهش هزینه مسکن

در عمل و در طول تاریخ، فعالیت‌های مسکن و شهرسازی اثبات کرده است که راه‌حلهایی که بخواهد مشکل مسکن را از طریق مالکیت آن حل کند، حتی در صورت افزایش نسبت وام به قیمت واحد مسکونی، چون بخش اعظم خانوارها قدرت بازپرداخت وام را ندارند، قابل حصول نیستند. زیرا همانطور که در ادامه گفته خواهد شد، هزینه مسکن تملکی حدوداً سه برابر سکونت یافتن بدون مالکیت است. نمونه کامل آن بحران مالی آمریکا و غرب بعثت تعقیب همین روش (یعنی مالک کردن کسانی که قدرت بازپرداخت قسط آن را ندارند) می‌باشد.

به علاوه از آنجا که اصولاً بیشتر از حد معینی از سرمایه ملی را نمی‌توان صرف احداث مسکن کرد، بنابراین بهتر است بخش عمومی سکونت یافتن را از مالکیت مسکن جدا کرد و یا به معنای دیگر وظیفه تأمین اجتماعی و امور ضد تورمی سرمایه‌های کوچک را به سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط دیگر واگذارد و خود تنها تأمین سکونتگاه را مدنظر قرار دهد. حتی اگر این امر ضرورتاً به مالکیت مسکن منجر نشود.

قابل توجه است که در کشورهای سرمایه‌داری هم، تنها راه حل مشکل مسکن کم‌درآمد و دارندگان درآمد متوسط پائین، تأمین مسکن استیجاری به جای ملک است، به‌گونه‌ای که در اغلب این کشورها اکثریت سکونتگاه‌های این گروه‌ها، مسکن استیجاری است (برای مثال در آلمان این رقم ۶۵ درصد است).

به علاوه مسکن استیجاری بخش عمومی و دولت هم در این کشورها (به نشانه حمایت شدید دولت از این امر) وجود دارد. مثلاً در فنلاند ۲۲ درصد مردم مستأجر دولت هستند. در آلمان ۷ درصد مستأجر شهرداری‌ها می‌باشند و حتی در آمریکا ۱ درصد مسکن استیجاری را دولت تأمین می‌کند.

در راستای هدف فوق، دولت می‌تواند با ایجاد مسکن‌های استیجاری کوچک و غیردائمی گام‌های سریع‌تری را بردارد. که این امر می‌تواند بوسیله خود دولت، شهرداری و یا تشویق بخش خصوصی صورت پذیرد. فکر مسکن استیجاری در برنامه دوم از چند عامل نشأت گرفته است:

یک- عدم استقبال بخش خصوصی از احداث واحدهای استیجاری، موجب شده است که در مقایسه با سطح جهانی، شهرهای ایران از کمترین سهم در این مورد برخوردار شود.

دو- وجود خانوارهای جوان که حدود ۲۰ درصد خانوارها هستند و در چند سال اول زندگی، نمی‌توانند شرایط خود را با بازار مسکن منطبق سازند.

سه- کمبود مسکن شهری به نسبتی به میزان فوق‌الذکر.

البته در برنامه دوم، این راه حل ارائه شده و احداث واحدهای استیجاری اصولاً در همین راستا در برنامه قرار گرفت، ولی با تبدیل آن به "اجاره به شرط تملیک" دوباره همان خصلت ارائه مسکن ملکی را یافته و به شکست برنامه منجر شده است.

راه حل دوم: سعی در کاهش بار مالی مسکن از طریق خارج کردن قیمت زمین از هزینه مسکن

برای این امر روش‌های متفاوتی قابل تصور است، که در اینجا به آخرین تمهید کشور برای این امر یعنی احداث مسکن در اراضی استیجاری می‌پردازم.

- جایگزینی زمین استیجاری به جای مسکن استیجاری

با توجه به ضرورت استیجاری بودن مسکن که هزینه آنرا برای خانوار به کمتر از یک سوم کاهش می‌دهد و شکست مسکن استیجاری، دولت نهم به راه‌حل دیگری فکر کرد.

بدین ترتیب که احداث مسکن به متقاضیان واگذار شود و زمین به شکل استیجاری در اختیار قرار گیرد. این روش چند حسن عمده دارد:

یک- در واقع هزینه زمین که حدوداً چهل درصد هزینه واحد مسکونی است از هزینه‌ها حذف می‌شود.

دو- با استیجاری بودن زمین واحد مسکونی، حتی بطور 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.

- آیا برنامه ایجاد مسکن در اراضی استیجاری 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.

اولاً: خود این یارانه‌داری 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.

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.

بعلاوه این امر نوعی حق مالکیت برای متقاضیان ایجاد می‌کند، که در بلندمدت به 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 از قیمت واحد مسکونی حذف شود. راه حل این است که به جای یارانه یک میلیون تومانی، دولت خود به آماده‌سازی زمین بپردازد و آنرا در اختیار سازندگان قرار دهد و سپس و حداقل از یک سال بعد از بهره‌برداری، نسبت به دریافت اجاره سالیانه زمین اقدام نماید.

بعلاوه باید از قطعه قطعه کردن زمین، در این روش اجتناب کرد. چون اولاً، این امر نوعی حق مالکیت ایجاد می‌کند و ثانیاً به قیمت بالقوه سکونتگاه می‌افزاید و آنرا برای مبادله مناسب‌تر می‌سازد. بعلاوه با عدم اعطاء زمین (جز محل ساخت بنا) و صرفه‌جویی در حیاط‌های کوچک و غیرمفید از طریق پیوستن آنها به فضاهای عمومی، عرصه جدیدی در طراحی مجتمع‌های مسکونی گشوده شود و کوچکی ابنیه با این فضای سبز و باز عمومی جبران شود. این امر بعلت عدم ضرورت تبعیت محل عبور تأسیسات و تجهیزات عمومی از معابر می‌تواند تا ۳۰٪ به کاهش هزینه‌های آماده‌سازی بیانجامد، بعلاوه طراحی منطبق با طبیعت زمین را هم ممکن سازد. نمونه‌ی روش یاد شده "طرح مصوب مسکن مهر مهاجران" پیوست است.

مهندسین مشاور پارسوماش پایدار