



برنامه‌ریزی مسکن

دکتر محمدرضا پورمحمدی

برنامه ریزی مسکن

دکتر محمدرضا پورمحمدی

تهران

۱۳۹۲



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)

مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی

جغرافیا ۳۷

پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۳۷ -
 برنامه ریزی مسکن / محمدرضا پورمحمدی. - تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم
 انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۷۹.
 هفت، ۱۶۳ ص: جدول، نمودار. — («سمت»؛ ۴۲۶. جغرافیا؛ ۳۷)
 بها: ۳۵۰۰۰ ریال. ISBN 978-964-459-438-0
 پشت جلد به انگلیسی: Mohammad Reza Pourmohammadi. Planning for Housing.
 چاپ اول: تابستان ۱۳۷۹، چاپ یازدهم: تابستان ۱۳۹۲.
 واژه نامه.
 کتابنامه.
 ۱. مسکن. ۲. سیاست مسکن — ایران. ۳. خانه سازی. الف. سازمان مطالعه و
 تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
 ۴ ب ۹ پ ۷۲۸۷/HD ۳۶۳/۵
 ۱۳۷۹
 شماره کتابشناسی ملی ۸۶۰۷۴۰

سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
 مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی



برنامه ریزی مسکن
 دکتر محمدرضا پورمحمدی
 ویراسته دکتر ابراهیم مقیمی
 چاپ اول: تابستان ۱۳۷۹
 چاپ یازدهم: تابستان ۱۳۹۲
 تعداد: ۴۰۰۰
 حروفچینی و لیتوگرافی: «سمت»
 چاپ: فرهنگ (قم)، صحافی: زرین (قم)
 قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشندگان و عوامل
 توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.
 نشانی ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)،
 روبه روی پمپ گاز، کدپستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۴۴۲۴۶۲۵۰-۲.
 www.samt.ac.ir info@samt.ac.ir

هر شخص حقیقی یا حقوقی که تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه ناشر یا مؤلف، نشر یا
 پخش یا عرضه یا تکثیر یا تجدید چاپ نماید، مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

سخن «سمت»

یکی از اهداف مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاهها بوده است و این امر، مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبنایی و علمی معتبر و مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبنایی و مسائل این علوم است.

ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گامهایی برداشته بود. اما اهمیت موضوع اقتضا می کرد که سازمانی مخصوص این کار تأسیس شود و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۶۳/۱۲/۷ تأسیس «سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها» را که به اختصار «سمت» نامیده می شود، تصویب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همت و همکاری دانشمندان و استادان متعهد و دلسوز، به مطالعات و تحقیقات لازم بپردازد و در هر کدام از رشته های علوم انسانی به تألیف و ترجمه منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بردانشمندان و صاحب نظران پوشیده نیست و به همین جهت مرحله کمال مطلوب آن، باید بتدریج و پس از انتقادهای و یادآوریهایی پیاپی ارباب نظر به دست آید و انتظار دارد که این بزرگواران از این همکاری دریغ نوزند.

کتاب حاضر برای دانشجویان رشته جغرافیا در مقطع کارشناسی به عنوان یکی از منابع دروس برنامه ریزی شهری، برنامه ریزی روستایی، مجتمعهای زیستی و برنامه ریزی مسکن تدوین شده است. امید می رود که علاوه بر جامعه دانشگاهی، دیگران نیز از آن بهره مند شوند.

از استادان و صاحب نظران ارجمند تقاضا می شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه مؤلف
۳	فصل اول: تعاریف و مفاهیم
۳	تعاریف و مفهوم مسکن
۴	تفاوت مسکن با سایر نیازهای ضروری
۵	اهمیت مسکن در زندگی انسان
۷	موقعیت و مشکلات مسکن
۱۳	لزوم دخالت دولت در تأمین مسکن
۱۸	ابزارهای دولت برای دخالت در امر مسکن
۱۸	اقدامات دولت
۱۹	منابع و مآخذ
۲۲	فصل دوم: اهداف و اقدامات برنامه‌ریزی مسکن
۲۲	اهداف و اقدامات
۲۴	تعریف برنامه‌ریزی مسکن
۲۵	فواید برنامه‌ریزی مسکن
۲۶	نیازهایی که توسط مسکن باید برآورده شود
۲۷	اهداف موردنظر در برنامه‌ریزی مسکن
۳۰	اقدامات اساسی در برنامه‌ریزی مسکن
۳۳	منابع و مآخذ
۳۵	فصل سوم: مراحل و روشهای برنامه‌ریزی
۳۵	مراحل مختلف برنامه‌ریزی مسکن
۳۶	روشها و مدل‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی مسکن در سطح کلان
۳۷	روش استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی
۳۸	روش استفاده از مدل چندبخشی
۴۲	روش متداول برنامه‌ریزی مسکن
۴۶	منابع و مآخذ

۴۷	فصل چهارم: روشهای برآورد نیاز به مسکن
۴۷	هدف از برآورد نیاز به مسکن
۴۷	تقاضای مسکن
۴۹	عوامل مؤثر بر تقاضای مسکن
۵۴	عوامل مؤثر بر عرضه مسکن
۵۴	روشهای برآورد نیاز به مسکن در سطح خرد
۵۹	انواع واحدهای مسکونی
۶۳	اطلاعات و آمار مورد نیاز در مراحل مختلف برنامه‌ریزی مسکن
۶۷	منابع و مآخذ
۶۹	فصل پنجم: برقراری استانداردهای مسکن و تسهیلات مربوطه
۶۹	ضرورت طرح مسأله استاندارد مسکن
۶۹	تعریف استاندارد
۷۰	انواع استانداردهای مسکن
۷۰	هدف از تدوین استانداردهای مسکن
۷۱	عوامل مؤثر در تدوین استانداردهای مسکن
۷۲	زیانهای ناشی از بی‌دقتی در تدوین استانداردهای مسکن
	عوامل متشکله مسکن و محیط مسکونی که در بحث استانداردها باید
۷۴	مورد توجه باشند
۷۵	روش تعیین کیفیت ساختمان
۷۶	منابع و مآخذ
۷۷	فصل ششم: سرمایه‌گذاری در بخش مسکن
۷۷	اهمیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن
۸۰	اهداف مترتب بر سرمایه‌گذاری مسکن
۸۰	نقش مسکن در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی و اهمیت آن
۸۳	تأثیر بر شرایط کلی اقتصادی و اجتماعی
۸۴	وضعیت بازار مسکن
۸۶	نحوه ایجاد بازار سرمایه برای مسکن
	اقدامات دولتها برای افزایش پس‌انداز خصوصی و سرمایه‌گذاری
۹۱	در بخش مسکن
۹۵	منابع و مآخذ

۹۸	فصل هفتم: راهکارهای تأمین زمین
۹۸	راههای تأمین زمین برای اجرای طرحهای تأمین مسکن
۹۹	شیوه‌های دخالت دولت در بازار زمین شهری
۱۰۸	برآورد نیاز به زمین برای تأمین مسکن
۱۱۳	عوامل مؤثر بر قیمت زمینهای مسکونی شهری
۱۱۶	منابع و مآخذ
۱۱۸	فصل هشتم: سیاستهای خانه‌سازی
۱۱۸	برنامه‌های دولتی تأمین مسکن
۱۲۲	روشهای اساسی تأمین مسکن
۱۳۴	سیاستهای تأمین مسکن در ایران
۱۴۱	سیاستهای تأمین مسکن در مناطق شهری
۱۴۵	روشهای تکمیلی سیاستهای تأمین مسکن
۱۴۷	منابع و مآخذ
۱۵۱	فصل نهم: برنامه‌ریزی پروژه‌های تأمین مسکن
۱۵۱	مطالعات مربوط به عملی بودن طرح
۱۵۴	مطالعات تفصیلی
۱۵۷	بررسی راههای اجرای پروژه
۱۵۹	انتخاب گزینه مناسب و اجرای پروژه
۱۵۹	منابع و مآخذ
۱۶۰	اصطلاحات
۱۶۳	فهرستها

مقدمه مؤلف

مسکن یکی از مسائل حاد کشورهای در حال توسعه است، فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصادی، نداشتن برنامه‌ریزی جامع مسکن و سایر نارسایی‌هایی که در زیرساخت‌های اقتصادی این کشورها وجود دارد از یکسو و افزایش شتابان جمعیت شهرنشین از سوی دیگر تأمین سرپناه در این کشورها را به شکلی غامض و چند بُعدی درآورده است.

مسئله برای پاسخ به تقاضای فزاینده مسکن نه تنها به زمین، سرمایه، مصالح ساختمانی و نیروی انسانی زیادی نیاز است، بلکه داشتن یک نظام برنامه‌ریزی به منظور ایجاد هماهنگی بین بخش مسکن و سایر بخش‌ها و بین اجزاء به وجود آورنده مسکن (زمین، مصالح ساختمانی و ...) با تأسیسات زیربنایی، تسهیلات عمومی، خدمات اجتماعی، سیستم حمل و نقل و ... از طرف دیگر ضرورتی محض است.

برای دستیابی به برنامه‌ریزی مطلوب مسکن باید ضمن شناخت وضع موجود مسکن و تسهیلات مربوطه، روند گذشته در شئون اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر بازار مسکن و تحولات مسکونی جامعه مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد، همینطور لازم است تحولات اقتصادی و اجتماعی جامعه در آینده براساس برنامه‌ریزی‌های ملی، منطقه‌ای و شهری مورد مذاقه قرار گرفته، تأثیرات متقابل این تحولات در بخش مسکن و تأمین نیازهای سکونتی مورد پیش‌بینی قرار گیرد. سپس اهداف برنامه‌های مسکن باید در چهارچوب ضوابط و استانداردهای تدوین شده معین شوند و برای حصول اهداف راهکارهای مناسب و روشهای علمی اتخاذ شود. کتاب حاضر برای تبیین روشها و اقدامات برنامه‌ریزی مسکن با بهره‌گیری از منابع قابل دسترس داخلی و خارجی در ۹ فصل تدوین گردیده است.

فصل اول به بیان مشکل مسکن و اهمیت آن در حیات فردی و اجتماعی جامعه و

ضرورت دخالت دولت در تأمین مسکن اختصاص دارد؛ فصل دوم، ضمن بیان اهمیت برنامه‌ریزی مسکن، به اهداف و اقدامات برنامه‌ریزی در این بخش پرداخته است؛ فصل سوم، روشها و مدل‌های رایج برنامه‌ریزی مسکن را معرفی می‌کند؛ در فصل چهارم، روشهای برآورد نیاز به مسکن، توأم با محاسن و معایب هر کدام، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است؛ در فصل پنجم، استانداردهای مسکن، هدف و عوامل مؤثر در تدوین استانداردهای مسکن بررسی شده است؛ موضوع فصول ششم و هفتم ساز و کارهای تأمین سرمایه و تأمین زمین برای مسکن است؛ در فصل هشتم سیاستهای خانه‌سازی در جهان سوم، به طور اجمال، و روشهای تأمین مسکن در ایران، به طور اختصار، بررسی شده است و فصل پایانی کتاب به اقدامات برنامه‌ریزی مسکن در پروژه‌های تأمین مسکن تخصیص داده شده است.

امید است کتاب حاضر مشارکت هر چند بسیار اندک در غنای متون برنامه‌ریزی مسکن باشد و اساتید و صاحب‌نظران که آثار گرانبهای آنان خمیرمایه این کتاب است با رهنمودهای ارزشمندشان نویسنده را در ادامه مسیر تشویق نمایند. نگارنده همین‌طور ضمن ارج نهادن به دست‌اندرکاران دلسوز سمت از امعان‌نظر و مساعدتهای همه‌جانبه آنان صمیمانه سپاسگزار است.

محمد رضا دلال پور محمدی

فصل اول

تعاریف و مفاهیم

تعاریف و مفهوم مسکن

مقوله مسکن گسترده و پیچیده است، ابعاد متنوعی دارد، و نمی توان تعریف واحدی از آن ارائه کرد. مسکن یک مکان فیزیکی است و به عنوان سرپناه نیاز اولیه و اساسی خانوار به حساب می آید. در این سرپناه برخی از نیازهای اولیه خانواده یا فرد مانند خوراک، استراحت و حفاظت در برابر شرایط جوی تأمین می شود.^۱

مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در برمی گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهزیستن خانواده و طرحهای اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است. در واقع تعریف و مفهوم عام مسکن یک واحد مسکونی نیست بلکه کل محیط مسکونی را شامل می گردد.^۲ به عبارت دیگر مسکن چیزی بیش از یک سرپناه صرفاً فیزیکی است و کلیه خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای بهزیستن انسان را شامل می شود و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده کننده آن فراهم باشد.^۳ در نمودار ۱ اجزاء مسکن مدرن نشان داده شده است.

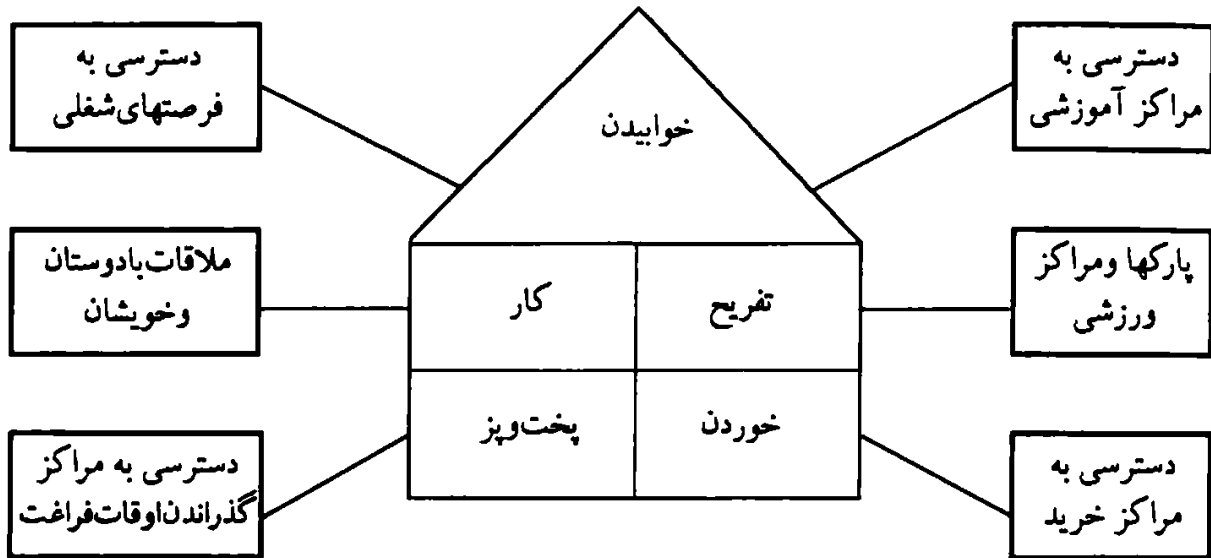
در دومین اجلاس اسکان بشر (۱۹۹۶) که در استانبول برگزار شد مسکن مناسب چنین تعریف شده است: «سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست؛ سرپناه مناسب یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساختهای اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل

۱. اهری، زهرا و دیگران (۱۳۶۷)، ص ۷.

۲. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۱۷.

3. Knapp (1982), p. 35.

دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه است، که همه این موارد باید با توجه به استطاعت مردم تأمین شود.^۱



نمودار ۱ اجزاء مسکن مدرن (اس. بی. ویت؛ ۱۹۸۸، ص ۳۲۶).

تفاوت مسکن با سایر نیازهای ضروری

مسکن در زندگی از اهمیت خاصی برخوردار است. بین نیاز به مسکن و دیگر نیازهای ضروری افراد تفاوت‌هایی وجود دارد که عبارتند از:

(الف) مسأله جایگزینی. سایر نیازهای ضروری انسان مانند خوراک و پوشاک تنوع جایگزین دارند مسکن جایگزین ندارد، جایگزین آن آلونک، کپر و زاغه است.

(ب) مسأله غیرمنقول بودن. سایر کالاهای مورد نیاز انسان منقول هستند، مسکن یک کالای غیرمنقول است.

(ج) مسأله ارزش اقتصادی. مسکن از نظر ارزش و نگرش اقتصادی با سایر کالاها تفاوت دارد، زیرا سایر کالاها مانند خوراک و پوشاک مصرفی هستند اما مسکن کالایی سرمایه‌ای است و در حقیقت نوعی پس‌انداز به شمار می‌آید.

(د) دوام و هزینه زیاد آن. مسکن کالای بادوام و پرهزینه‌ای است و با کالاهای مصرفی عادی تفاوت عمده دارد.^۲

۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۶)، ص ۷.

۱. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۷۵)، ص ۲۰.

اهمیت مسکن در زندگی انسان

نیازهای اساسی مادی انسان را به سه دسته تقسیم کرده‌اند: نیازهای زیستی، نیازهای اقتصادی و نیازهای اجتماعی. مسکن در برآورده کردن هر کدام از این نیازهای اساسی نقشی ویژه دارد که به اختصار اشاره می‌شود:

الف) سرپناه. مسکن مانند غذا یک نیاز اساسی و زیستی است و حق اجتماعی هر فرد و خانواده است. در اصل سی و یک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دسترسی به مسکن مناسب حق هر خانواده ایرانی محسوب شده است، سرپناه مناسبی که بتواند انسان را در برابر شرایط جوی مصون نگهداشته، به ساکنانش آرامش، سلامت و شادابی عرضه کند.

ب) از نظر اقتصادی. در گذشته مسکن یک دارایی فردی و از نظر اقتصادی غیرتولیدی^۱ تلقی می‌شد.^۲ امروزه مسکن به عنوان نوعی سرمایه گذاری و افزایش درآمد است و دارای مفهوم اقتصادی است. در حقیقت بهترین، پرسودترین، سریعترین و مطمئنترین حوزه سرمایه گذاری بخش خصوصی، سرمایه گذاری در حوزه زمین و مسکن است.^۳ هنگام تورم و رشد قیمت‌ها، احداث یا خرید مسکن تدبیری مؤثر برای تثبیت دارایی است و یک نوع سرمایه گذاری مطمئن برای خانوارها به حساب می‌آید. مسکن در ثبات اقتصادی و بهزیستن خانواده نقش اساسی دارد، زیرا فقر و عدم تأمین اقتصادی از عوامل عمده بی‌ثباتی اجتماعی است.^۴

همچنین مسکن علاوه بر تأمین یکی از نیازهای اولیه زندگی یعنی «سرپناه»، به عنوان یک پس‌انداز است. از این رو مسکن برخلاف بعضی کالاهای مصرفی مورد نیاز (که به دلیل عدم امکان نگهداری آن طی زمان طولانی، بین عرضه و تقاضا نوعی تعادل به وجود می‌آورد)، پس از تأمین نیاز ضروری و اولیه، به صورت پس‌انداز تبدیل به سرمایه می‌شود و حوزه بسیار وسیعی از تقاضا را می‌گشاید که تأمین آن ماهیتی متفاوت با بحث مسکن به عنوان سرپناه دارد.^۵

ج) از نظر اجتماعی. کارکرد اصلی مسکن علاوه بر نقش آن به عنوان سرپناه،

1. non-productive 2. Chognill (1988), pp. 29-39.

۴. رفیعی، مینو (۱۳۶۸)، ص ۴۰.

۳. اعتماد، گیتی (۱۳۶۹)، ص ۴.

5. Dix (1985), pp. 1-10.

فراهم آوردن شرایط مطلوب برای خانواده به منظور تحقق فعالیت‌های خانوادگی است. یکی از پیامدهای مثبت این امر ثبات و همبستگی خانواده است.^۱

مسکن بر مشارکت خانواده در اجتماع بزرگتر نیز مؤثر است خصوصاً این تأثیر در میان خانواده‌های فقیر شهری که به وابستگی‌های همسایگی پایبندتر هستند بیشتر دیده می‌شود. خانه نزدیکترین فضای مرتبط با انسان است و انسان اولین تجارب رابطه خود با دیگران را در آن می‌آزماید و در واقع پیش‌زمینه‌ای برای ورود به اجتماع بزرگتر است.

عدم دسترسی به مسکن مناسب با افزایش میزان بزهکاری، طلاق و از هم گسیختگی اجتماعی ارتباط زیادی دارد و یک عامل بازدارنده در رشد و اعتلای اجتماعی - فرهنگی و روانی محسوب می‌شود. نداشتن مسکن همچنین باعث پیدایش پدیده‌های ناهنجار اجتماعی دیگری از قبیل خیابان‌خوابی، زاغه‌نشینی و معضلات حادثتری مانند تکه‌ی‌گری می‌شود.^۲

د) از نظر ایجاد اشتغال. احداث مسکن بخش قابل ملاحظه‌ای از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده، برای گروه کثیری از مردم ایجاد اشتغال می‌کند. همچنین داشتن یک مسکن مناسب بر مسائلی از قبیل بهره‌وری و کارآیی اثر مستقیم دارد و تازه‌واردان به شهر و کارگران ساده را مشغول می‌کند و بنابراین به طور مؤثر با افزایش میزان اشتغال و درآمد به توسعه اقتصادی و سیاسی کمک می‌کند.^۳

ه) از نظر روانی. جوامع انسانی بویژه در عصر کنونی سرشار از استرس‌های گوناگون هستند. مسکن مناسب می‌تواند محلی برای آرامش و تجدید قوا، آرامش اعصاب و فکر در فرد باشد و خستگی‌های فکری و جسمی ناشی از کار روزانه را از وی زدوده یا او را از جنبه روانی آماده فعالیت‌ها کند. فقدان مسکن عامل مؤثری در پیدایش افسردگی و اختلالات رفتاری، شخصیتی و همچنین کاهش مقاومت فرد در برابر مشکلات است.^۴ انسانی که به دلیل بحران اقتصادی نتواند مسکن مناسب و مستقلى داشته باشد دچار بحران می‌شود. این بحران بیرونی به صورت بحران درونی ساختار شخصیتی فرد را در معرض آسیب جدی قرار می‌دهد.^۵

۱. هدایت‌نژاد (۱۳۷۵)، ص ۵۶۳.

۲. نیازخانی، معصومه (۱۳۷۳)، ص ۶۴۱.

3. pugh, C. (1990), pp. 11-15.

۴. همو؛ ص ۶۴۲. ۵. هدایت‌نژاد، محمود (۱۳۷۵)، ص ۵۶۳.

و) از نظر پیشرفتهای ارتباطی. تحولات عمده در فن‌آوریهای جدید ارتباطی و اطلاعاتی چند دهه اخیر که از آن به عنوان انقلاب اطلاعاتی یاد می‌شود بسرعت در حال متحول ساختن جوامع انسانی بویژه شهرها هستند. این تحولات که تا فلر آن را موج سوم می‌نامد نظریات جدیدی را در مورد شهرهای آینده مطرح ساخته است. اکنون تعداد زیادی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که گسترش فن‌آوری ارتباطات باعث حذف فاصله بین مکانها و کاهش اهمیت شهر و به طور کلی کاهش اهمیت مکان می‌گردد که به تبع آن تمرکززدایی شهرها را محتمل می‌دانند، عده دیگری معتقدند شهرها به دلیل محدودیتهای زیست‌محیطی و بحران انرژی در آینده در جهت هر چه متراکمتر شدن پیش خواهند رفت. در هر یک از این حالتها، مسکن همواره به عنوان خصوصی‌ترین فضای شهری دارای اهمیت خواهد بود. گسترش فن‌آوری ارتباطات در زمینه‌های مختلف از حضور فیزیکی انسان در بخشهای مختلف شهر خواهد کاست و برعکس بر حضور او در مسکن خواهد افزود. در واقع این امکان وجود دارد که شهروند برخلاف گذشته بیشترین ساعات شبانه‌روز را در مسکن خویش سپری نماید و حضور او در مسکن و محیط پیرامونش اجتناب‌ناپذیر و بمراتب بیشتر از حضور او در سایر نقاط شهری خواهد بود.^۱

موقعیت و مشکلات مسکن

شاید بتوان گفت که مشکل مسکن در همه جای دنیا وجود دارد، اما در کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و شهرنشینی، مهاجرتهاى داخلی، فقدان منابع مالی کافی، مشکلات مربوط به عرضه زمین، تأمین مصالح ساختمانی و کمبود نیروی انسانی متخصص و مهمتر از همه نبودن خط‌مشی، سیاست‌گذاری و برنامه‌های مناسب درخصوص زمین و مسکن این مشکل به صورت حاد و بحرانی درآمده است.

صنعتی شدن شتابان، جمعیت نواحی روستایی را به سوی شهرها روانه می‌کند. در اغلب موارد بعد اجتماعی صنعتی شدن به تأمین مسکن ارزان‌قیمت، خدمات اجتماعی و همچنین تأمین رفاه کارگران منجر نمی‌شود، در نتیجه همه روزه به تعداد ساکنان مناطق

۱. فریادی، شهرزاد (۱۳۷۵)، ص ۱۸۸.

زاغه‌نشین و محلات فقیر شهری افزوده می‌شود.^۱ برخی از مطالعات این جمعیت را حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد نواحی مادر شهرها ذکر می‌کنند.

در این قبیل کشورها، تخصیص اعتبار به بخش مسکن معمولاً در مقایسه با سایر بخشهای اقتصادی پایینتر است و کمتر توجهی به این واقعیتهای مهم می‌شود که بخش مسکن یک سرمایه‌گذاری در توسعه منابع اجتماعی و انسانی است، و امکان بالایی برای اشتغال فراهم می‌آورد. براساس برآورد سازمان ملل به منظور حل مشکل مسکن در کشورهای در حال توسعه باید همه ساله به ازای هر هزار نفر جمعیت ۱۰ واحد مسکونی ساخته شود. در حالی که آنها به ازای هر هزار نفر بندرت به ۲ تا ۳ واحد مسکونی می‌رسد.

علاوه بر موارد فوق، عواملی مانند تغییر در بُعد خانوارها و گرایش به کوچک شدن، تغییر در مفهوم مسکن و تبدیل آن به نقدینگی، گرایش بیشتر در احراز حق مالکیت مسکن، عدم علاقه یا رغبت کمتر به زندگی در واحدهای آپارتمانی و مجموعه‌های مسکونی بزرگ، پایین بودن فرهنگ تعاونی در شکل سازمانی و پیشرفته آن در جهت حل مشکلات و همزیستی مسالمت‌آمیز در محلات و مجتمعهای جدیدالاحداث مسکونی، منسوخ شدن الگوهای معیشتی سنتی، تغییر در الگو و استانداردهای زندگی، گسستن افراد مزدوج از خانواده، تبدیل مصرف (تغییر کاربری)، تخریب و تجدید بنای ساختمانها، بلایای طبیعی و بسیاری عوامل دیگر مشکل مسکن در این کشورها را حادثر نموده است. این مشکلات بیشتر مربوط به مناطق شهری این کشورهاست در حالی که مساکن سنتی روستایی آنها اغلب مشکل کیفی دارند.^۲ مشکلات مسکن را می‌توان به طور کلی به دو بخش مشکلات عام و مشکلات خاص تقسیم نمود.^۳

الف) مشکلات عام

ساختار اقتصادی و اجتماعی حاکم بر هر جامعه به دلیل روشن نبودن اهداف یا متناسب نبودن سیاستها و فقدان انعطاف لازم در برنامه‌های موجود و بعضی نارساییهای

۲. دادور، احمد (۱۳۷۵)، ص ۴۸۴-۵۰۴.

۱. شکویی، حسین (۱۳۵۵)، ص ۱۴.

۳. معتمدی، مسعود (۱۳۷۰)، ص ۱۳.

تشکیلاتی و غیره مشکلاتی را به وجود می‌آورد که مشکل مسکن را پیچیده‌تر می‌کند. اهم این مشکلات عبارتند از:

- محدودیت توان اجرایی دولتها به دلیل ناهماهنگی و عدم انسجام بین برنامه‌های سکونت و سیاستهای تأمین مسکن و عدم همراهی این برنامه‌ها با سیاستها و برنامه‌های کلی اقتصادی، اجتماعی بویژه برنامه‌های کنترل جمعیت و هدایت مهاجرت؛
- محدودیت منابع مالی دولتها در حل تأمین مسکن گروههای کم‌درآمد (گروههایی که اکثریت قاطع نیازمندان واقعی مسکن را شامل می‌شوند)؛
- عدم کفایت بخش خصوصی در تأمین مسکن مخصوصاً برای گروههای کم‌درآمد، زیرا این بخش فقط برای کسانی مسکن تهیه می‌کند که از قدرت خرید بالایی برخوردارند؛

- تعارض و ناهماهنگی بین دو سیستم برنامه‌ریزی بخشی و فضایی یا برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزیهای شهری و منطقه‌ای؛^۱
- مقطعی بودن برنامه‌های مسکن و عدم وجود یک برنامه‌ریزی جامع مسکن با توجه به برنامه‌های کلان توسعه؛

- رشد سریع جمعیت و افزایش شهرنشینان (نرخ رشد سالانه جمعیت در بیشتر کشورهای در حال توسعه ۴ تا ۲ درصد است ولی رشد جمعیت شهری این کشورها به دلیل مهاجرت ۸ تا ۴ درصد است. نتیجه چنین رشد بالایی، کمبود مزمن مسکن بویژه در محدوده‌های شهری است)؛^۲

- فقدان استانداردهای مشخص ساختمانی برای طرح، تولید و اجرا؛
- مغایرت استانداردهای رایج با توان مالی و خصوصیات اجتماعی و فرهنگی مردم؛

- نارسایی مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به مسکن و ساختمان و عدم کارایی سیستمهای پشتیبانی؛

- وجود درصد بالایی از ساختمانهای زیراستاندارد که نیاز به تخریب یا حداقل تعمیرات اساسی دارند؛

۲. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۲۱.

۱. احمدی، حسن (۱۳۷۳)، ص ۲.

- فقدان نهادهای سرمایه‌گذاری مسکن و ساختمان و عدم حضور این بخش در بازار سرمایه؛^۱
- فقدان نظام حرفه‌ای و صنعتی در حرف و صنوف وابسته به ساختمان؛
- سهم ناچیز مسکن استیجاری در عرضه کل مسکن؛^۲
- تفاوت زیاد بین نیازمندان واقعی مسکن و متقاضیان مؤثر آن؛
- انحراف سرمایه‌ها از بخش تولیدی مسکن به بخش خدماتی (خرید و فروش مجدد) مسکن به دلیل افزایش قیمت‌ها (سود یا بازده سرمایه) در این بخش.^۳

ب) مشکلات خاص

بخش مسکن متشکل از زیربخشهایی است که هر یک مستقلاً ویژگیها و مسائل خاص خود را دارند. عدم هماهنگی بین آنها و وجود اشکال و نقص در هر یک از عناصر بوجود آورنده مسکن باعث می‌شود که کل بخش هماهنگی و انسجام خود را از دست داده و عملکرد آن کاهش یابد. زیربخشهای مورد بحث در این قسمت عبارتند از:

۱. زمین. مشکل کمبود زمین لازم برای توسعه شهری و ایجاد واحدهای مسکونی جدید در اغلب شهرهای دنیا یکی از مشکلات اساسی است. این مسأله باعث تجاوز به زمینهای کشاورزی یا ساخت و ساز در مناطقی که در معرض خطرات طبیعی هستند، می‌شود.^۴ (ر.ک.: فصل هفتم)

۲. مصالح ساختمانی. کمبود مصالح ساختمانی و عدم وجود استانداردهای لازم در ارتباط با تولید مصالح ساختمانی.

۳. منابع اعتباری و مالی. فقدان تسهیلات کافی با شرایط مناسب برای گروههای کم‌درآمد و بعضاً عدم دسترسی گروههای کم‌درآمد به این تسهیلات و توزیع نامتناسب اعتبارات دولتی بین گروههای مختلف درآمدی از مشکلات دیگر است. با توجه به این که، تهیه واحدهای مسکونی کامل حتی با پایین‌ترین قیمت، خارج از توان بیشتر خانواده‌های کم‌درآمد و نیازمند به مسکن است و این حقیقت که اکثر نیازمندان به مسکن را این گروههای درآمدی تشکیل می‌دهند تأمین منابع اعتباری و مالی مشکل

۲. حسین‌زاده، کریم (۱۳۷۵)، ص ۶۶.

۴. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۹۸.

۱. آخوندی، عباس (۱۳۷۴)، ص ۱-۱۲.

۳. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۷۰)، ص ۱۱ و ۱۲.

عمده‌تری محسوب می‌شود.^۱

۴. نیروی انسانی. کمبود نیروی انسانی متخصص و نیمه‌متخصص در امر مسکن، توزیع نامتناسب آنان در مناطق مختلف و تمرکز و تجمع ایشان در مراکز شهری بزرگ، بخصوص پایتخت، و بعضاً عدم استفاده بجا و مناسب از نیروهای متخصص.

۵. فن‌آوری ساخت. حاکم بودن رفتار سنتی، فقدان الگوی ساخت مرتبط با نیازها و امکانات، کمبود نیروی انسانی متخصص جهت استفاده از فنون و ماشین‌آلات پیشرفته ساختمانی، کمبود ماشین‌آلات و کارگاههای تولید آلات و ادوات ساختمانی و عدم کاربرد صحیح فن‌آوری در امر تهیه مسکن باعث کاهش ساخت هر چه بیشتر مسکن می‌شود.

۶. مدیریت و اجرا. ناهماهنگی بین سازمانها و نهادهای مرتبط با مسکن، ضعف بنیه مالی و فنی شهرداریها، نظام غیرمدون ساختمانی، معماری، شهرسازی و تأسیساتی، فقدان ضوابط و استانداردها و چهارچوبهای مطالعاتی اولیه که در قالب آنها طرحها ریخته شده و باید با خصوصیات محلی هماهنگ شوند.^۲

ج) مشکلات مسکن از دید دیگر

مشکلات مسکن را می‌توان از دیدگاه دیگری به دو بخش مشکلات عرضه و تقاضا تقسیم کرد.

۱. مشکلات عرضه. عوامل متعددی که باعث کاهش عرضه مسکن و در نتیجه عدم ارضای تقاضای بالقوه جامعه می‌گردد عبارتند از:

- کمبود اعتبارات و تسهیلات لازم؛
- کمبود و گرانی قیمت زمین شهری؛
- کمبود و گرانی مصالح ساختمانی؛
- ابتدایی بودن فن‌آوری ساخت؛
- کندی فرآیند ساخت مسکن؛
- وجود الگوی سنتی مصرف مسکن؛^۳

۱. همو، ص ۲۰. ۲. مجتهدزاده، غلامحسین (۱۳۶۸)، ص ۱۶.

۳. ماهوان، احمد (۱۳۷۴)، ص ۲۷۹.

- کمبود نیروی انسانی متخصص؛
 - فقدان سازوکار مناسب برای ذخیره کردن زمین؛
 - فقدان بانک اطلاعاتی بهنگام اراضی شهری؛
 - فقدان قوانین و مقررات مناسب و تعرفه‌های ناظر بر آن.
- محدودیت در عرضه واحدهای مورد نیاز جامعه باعث افزایش قیمت مسکن، افزایش اجاره‌بها، بورس‌بازی زمین، ازدحام بیش از اندازه خانوارها در واحدهای مسکونی، پیدایش آلودگی‌ها و زاغها و بسیاری مسائل دیگر می‌شود که بیشتر شهرهای کشورهای در حال توسعه با آن مواجه‌اند.

۲. مشکلات تقاضا. اهم مشکلات در زمینه تقاضا برای مسکن عبارتند از:

- وجود تقاضای انبوه و غیر مؤثر بودن این تقاضا از نظر اقتصادی؛^۱
- وجود الگوهای رفتاری نامناسب اغلب متقاضیان در زمینه مسکن دار شدن؛
- عدم تعادل در پراکنش تقاضای مؤثر در سطح کشور؛
- انفرادی بودن و غیرمتشکل بودن تقاضا در تقاضای کل مسکن.^۲

رتبه‌بندی مشکلات مسکن

مشکلات مسکن را با توجه به اهمیتی که دارند می‌توان به چهار دسته به شرح زیر تقسیم کرد:

الف) مشکلات ساده. که قابل درک بوده و عوامل متشکله آن قابل شمارش هستند (گرفتن پروانه ساختمان)؛

ب) مشکلات مرکب. به آن دسته از مسائل گفته می‌شود که عوامل متشکله آن ملموس و قابل شمارش، ولیکن نامعلوم و غیرمشخص باشد (فراهم نبودن اعتبارات مالی)؛

ج) مشکلات پیچیده. که عوامل تشکیل دهنده آن قابل تشخیص بوده ولیکن غیرقابل شمارش یا جمع‌بندی هستند (تشریک مساعی مردم)؛

د) مشکلات ریشه‌ای. این مشکل مشتمل بر عوامل غیرمشخص و غیرقابل شمارش است (در صورتی که عوامل بالا همگی به نحوی مورد سؤال بوده و هیچیک

۲. آخوندی، عباس (۱۳۷۴)، ص ۳.

۱. زریونی، محمدرضا (۱۳۷۵)، ص ۹۲.

پاسخی صریح و روشن نداشته باشند). طبقه‌بندی مشکلات در قالبهای فوق یا در هر قالب دیگری که از نظامی سلسله مراتبی برخوردار باشد به مراتب از شناسایی خود مسائل مهمتر است و باید به صورتی انجام گیرد که در اصلاح یا بهبود نظام حاکم بر مسکن بتواند مؤثر واقع شود. به طور کلی یک مشکل ساده به وسیله یک تجزیه و تحلیل جامع در کوتاه مدت و میان مدت قابل حل است، در حالی که مشکلات ریشه‌ای چنین نیست و فقط جزئی از آن در کوتاه مدت قابل حل است و پاسخ جامع آن را در درازمدت باید به دست آورد.^۱

مشکلات مسکن را از سه دیدگاه دیگر نیز می‌توان بررسی کرد:

۱. از مشکلات مسکن از نظر نیازمندان و متقاضیان عبارتند از گرانی مسکن، اجاره‌بها و افزایش سریع قیمت‌ها؛ کمبود عرضه مسکن با ابعاد متناسب و کمبود مسکن استیجاری؛

۲. مشکلات مسکن از نظر تولیدکنندگان که عبارتند از گرانی و کمبود عرضه زمینهای مناسب شهری؛ کمبود و گرانی مصالح ساختمانی و دستمزد کارگران ماهر و نیمه‌ماهر؛ عدم کفایت تسهیلات و وامهای بانکی و مشکلات تأمین سرمایه از منابع غیردولتی؛ مقررات و ضوابط دست و پاگیر اداری ساخت و ساز؛ مسائل موجود در زمینه عوارض شهری و مالیاتها؛

۳. مسائل و مشکلات مسکن از نظر اقتصاد ملی که عبارتست از عدم تطابق رشد تولید مسکن با رشد جمعیت و خانوار بویژه در جوامع شهری و گروههای کم‌درآمد؛ افزایش سریع نرخ رشد قیمت مسکن و اجاره؛ بورس‌بازی روی زمین و مسکن که حاصل افزایش نقدینگی بخش خصوصی و سوق سرمایه‌ها به سوی نقل و انتقالات مسکن و زمین در برابر تولید مسکن یا سایر تولیدات و خدمات استراتژیک است.^۲

لزوم دخالت دولت در تأمین مسکن

بدون تردید، مسکن یکی از مسائلی است که تغییرات دید اقتصاددانان را نسبت به مسائل اجتماعی بیان می‌کند. تا چندین سال قبل اقتصاددانان در تأمین مسکن فقط معاملات بازار آزاد را دخیل می‌دانستند، به این معنی که در بلندمدت میزان مسکن لازم در اثر تداخل عوامل مربوط به بازار آزاد تأمین می‌شود و دلیلی برای دخالت دولت در

۲. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۷۰)، ص ۱۲.

۱. جوادی، اردشیر (۱۳۷۵)، ص ۳۲۴.

این بازار نخواهد بود و حتی در بخشهای توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری مسکن یک سرمایه‌گذاری مولد است، زیرا محصول آن به اندازه محصول سایر سرمایه‌گذاریها قابل رؤیت نیست و سرمایه‌گذاری در این بخش را صرفاً برای ایجاد ثبات و پیشرفت سیاسی و اجتماعی ضروری می‌دانند. همچنین مسکن به دلیل نوع سرمایه‌گذاری لازم (طویل‌المدت و بهره‌کم) نمی‌تواند با سایر روشهای ممکنه سرمایه‌گذاری رقابت کند. تفاوت عمده سرمایه‌گذاری مسکن با سرمایه‌گذاری در سایر بخشهای اقتصادی آن است که حداقل نیمی از منابع لازم سرمایه‌گذاری مسکن از محل پس‌اندازهای کوچک خانواده‌ها تأمین می‌شود، در حالی که در سایر بخشها منابع مالی لازم از طریق پس‌انداز کردن بنگاهها به منظور سرمایه‌گذاری مجدد تأمین می‌شود. امروزه امر تأمین مسکن نه تنها به عنوان یکی از عوامل مهم رفاه اجتماعی محسوب می‌شود بلکه تأثیر آن بر عوامل اقتصادی مانند تولید ناخالص ملی کاملاً مورد قبول قرار گرفته است و رسیدن به حد مطلوب مسکن از نظر اجتماعی و اقتصادی اهمیت خاصی پیدا کرده و موجب شده است که در اکثر کشورها تمایل بیشتری به اختصاص سهم ثابتی از سرمایه‌گذاری به بخش مسکن، به عنوان لازمه رشد و توسعه صنعتی، ایجاد شود و اقدامات مؤثری در زمینه برنامه‌ریزی منطقی در رابطه با عوامل داخلی و خارجی انجام گیرد. لزوم دخالت دولت در تأمین مسکن، علاوه بر موارد فوق، به دلایل دیگری قابل توجیه است، دلایلی که ناشی از عدم تکافوی بازار آزاد جهت تأمین میزان مطلوب مسکن است. اهم این دلایل به طور خلاصه عبارتند از:

مسکن ضروری‌ترین نیاز. مسکن یکی از احتیاجات اولیه و اساسی انسانها به شمار می‌آید. واگذار کردن تأمین این احتیاج اولیه به بخش خصوصی قیمت آن را بشدت بالا می‌برد و دسترسی خانوارهای کم‌درآمد را به این نیاز ضروری بسیار محدود می‌کند. زیرا طبقات کم‌درآمد اجتماع به علت فقدان پس‌انداز، حتی قادر به استفاده از اعتبارات و تسهیلات بانکی نیستند؛ لذا سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در امر تهیه مسکن و واگذاری آن به خانوارهای کم‌درآمد با شرایط فوق‌العاده سهل، بهترین راه حل مشکل مسکن آنان است،^۱ زیرا امروزه خوشبین‌ترین برنامه‌ریزان پذیرفته‌اند که حتی ارزانترین خانه با

۱. آقاسی، رضوان (۱۳۷۲)، ص ۳۲.

ساده‌ترین طرح نیز از توان مالی حداقل یک سوم خانوارهای شهری جهان سوم خارج است.^۱

مسأله زمین. زمین چون در سکونتگاههای انسانی نقش اساسی دارد، نباید به وسیله بخش خصوصی کنترل شود، زیرا این بخش بیش از عدالت اجتماعی به نفع شخصی می‌اندیشد و اگر افراد تنها به فکر منافع شخصی باشند در همه برنامه‌ریزیها، موانع اصلی ایجاد خواهد شد و توسعه به ثمر نخواهد رسید. از طرف دیگر نیز به علت کمیابی زمین در شهرها، لازم است اداره آن با کنترل بخش دولتی باشد تا همه اقشار جامعه بتوانند از سکونتگاههای سالم بهره‌مند شوند.^۲

کمبود منابع مالی بلندمدت. تقاضای مؤثر بسیاری از کالاهای مصرفی، مطابق با تعریف، مقداری از کالا است که مصرف‌کننده قادر و مایل به مصرف باشد. در مورد کالاهای مصرفی بادوام به طور کلی، و در مورد مسکن به طور خاص، اغلب این گونه است که مصرف‌کننده قدرت مالی و تمایل لازم برای مصرف کالا را دارد ولی اعتبار لازم برای آن را ندارد. مسأله نداشتن اعتبار مانند بقیه مسائل مسکن برای افراد کم درآمد و با درآمد متوسط مطرح است و باید دولت برای تأمین اعتبارات لازم این اقشار برنامه داشته باشد.

منافع جنبی. در بازار آزاد توجیه قابل قبول برای دخالت دولت در بازار مسکن وجود منافع جنبی است؛ بدین معنی که اگر عده‌ای توانایی مالی یا اعتباری برای تأمین میزان مطلوب مسکن چه از نظر کمی و چه از نظر کیفی نداشته باشند، به طور جنبی موجب ایجاد هزینه‌های اجتماعی نظیر بیماری، جنایت، ناامنی و غیره برای خودشان و دیگران می‌شوند؛ بدین ترتیب دخالت دولت در بهبود کمیت و کیفیت مسکن نه تنها به افرادی که تأمین مسکنشان مستقیماً مورد حمایت دولت قرار می‌گیرد کمک می‌کند بلکه رفاه اجتماعی را نیز بالا می‌برد.

لزوم برنامه‌ریزی. در اقتصاد غیرآزاد که دولت برای بالا رفتن درآمد ملی و تولید در بخشهای مختلف برنامه‌ریزی می‌کند، بخش مسکن نمی‌تواند به صورت مستقل و تنها تحت تأثیر عوامل مربوط به اقتصاد آزاد به کار خود ادامه دهد؛ زیرا سیاستهای سکونتی نمی‌توانند جدای از سیاستهای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مطرح

۱. اهری، زهرا و دیگران (۱۳۶۷)، ص ۲۸. ۲. آقاسی، رضوان (۱۳۷۲)، ص ۶۳.

شوند و باید آثار برنامه‌های مختلف بر عرضه و تقاضای مسکن و اثر عرضه و تقاضای مسکن بر عوامل تولید، نظیر مصالح و کارگر ساختمانی، مورد مطالعه قرار بگیرد و برنامه‌ای تدوین شود که با برنامه کلی اقتصاد و با روابط چند جانبه بین بخش مسکن و بقیه بخشها تطابق و سازگاری داشته باشد. بنابراین باید سیاستهای مسکن با سیاستهای کلان اقتصادی، توسعه اجتماعی و مدیریت مناسب زیست‌محیطی یکپارچه شوند.^۱ این کاری است که انجام دادن آن فقط از عهده دولتها برمی‌آید. همچنین برخلاف سایر کالاها چون مسکن بلافاصله تولید نمی‌شود، بنابراین برای حفظ تعادل اقتصادی آن، همواره باید برنامه‌ریزی کرد تا بتوان با تکیه به نیروهای خصوصی و عمومی، این مسأله حاد را در وضعیت تعادلی قرار داد.^۲

ماهیت پس‌ماندگی بخش مسکن. ماهیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن با سرمایه‌گذاری در سایر بخشهای اقتصادی بسیار متفاوت است. مسکن پس‌مانده عوامل تولید را دریافت می‌کند، زیرا به دلیل بالا بودن نرخ بازگشت سرمایه در بخشهای صنعت و خدمات این بخشها انگیزه بیشتری برای جذب سرمایه ارائه می‌نمایند، در نتیجه بخش مسکن اغلب قسمتی از عوامل تولید را دریافت می‌کند که مورد استفاده بخشهای دیگر قرار نگرفته‌اند.^۳ این مشکل در اقتصاد کلیه کشورها اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه وجود دارد. در دوره‌ای که درآمد ملی یک کشور بسرعت بالا می‌رود احتیاجات سرمایه‌گذاری در بخشهای صنعت و خدمات فزونی می‌یابد و در نتیجه به بخش مسکن کمتر توجه می‌شود در این مواقع نقش حمایتی دولت از بخش مسکن اهمیت خاصی می‌یابد.^۴

توزیع نادرست درآمد در جامعه. این عامل باعث شده است تعدادی از مردم استطاعت کافی برای تأمین مسکن لازم از طریق بازار آزاد را نداشته باشند و همواره نیازمند به حمایت و مشارکت دولت در تأمین نیازهای سکونتی باشند که این امر به نوبه خود به برقراری عدالت اجتماعی کمک می‌کند.

رشد سریع جمعیت و بالا بودن میزان مهاجرتها. در مراحل اولیه توسعه اقتصادی به دلیل مهاجرت نسبتاً سریع جمعیت روستایی به مناطق شهری و افزایش درآمدها، احتیاج

۱. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۷۵)، ص ۲۰.

۲. همان؛ ص ۲۱.

۳. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۵)، ص ۱۷.

۴. خلیلی عراقی، منصور (۱۳۷۳)، ص ۸۹.

به مسکن سرعت افزایش می‌یابد، در حالی که عرضه آن به دلیل وجود محدودیت در مصالح ساختمانی و نیروی انسانی و منابع مالی و به علت احتیاج سایر بخشهای اقتصادی به این عوامل با سرعت کمی بالا می‌رود. از خصوصیات دیگر این قبیل کشورها رشد بی‌رویه جمعیت شهری است که باعث بروز مشکلات متعددی در زمینه مسکن، افزایش قیمت‌ها، گسترش ناموزن ابعاد شهرها، تراکم‌های بیش از حد و پاره‌ای مسائل دیگر می‌شود که هر کدام در به هم ریختن تعادل ابعاد شهری از لحاظ اقتصادی و اجتماعی مؤثر است. جهت جلوگیری یا کاهش این مشکلات، دخالت دولت در امر مسکن ضروری است.^۱

تأثیر بر رشد اقتصادی. افزایش فعالیتهای ساختمانی برآهنگ رشد اقتصادی می‌افزاید و در مراحل بعدی، خود تحت تأثیر رشد اقتصادی گسترش می‌یابد؛ زیرا صنعت ساختمان ۵۰ تا ۵۵ درصد بازده سایر بخشهای صنعتی را استفاده می‌کند، همچنین بررسیهای انجام شده نشان می‌دهد که حدود ۱۲۰ رشته فعالیت در ارتباط با بخش ساختمان قرار می‌گیرد. به این ترتیب فعالیتهای ساختمانی، تأثیر متقابلی روی رشد و توسعه سایر بخشها دارد. دولت با هدایت مؤثر و تقویت این بخش می‌تواند علاوه بر تأمین جنبه‌های رفاهی، رونق اقتصادی و رشد سایر فعالیتهای اقتصاد کشور به وجود آورد.^۲

ایجاد تحرک در بخش خصوصی. دخالت دولت در امر مسکن باعث تحرک بخشیدن به بخش خصوصی در این زمینه می‌شود. افزایش بهره‌وری در جامعه. اگر هر خانواده خانه و محیط زیستی مطلوب داشته باشد، بهره‌وری جمعیت و جامعه افزایش می‌یابد و میزان جرم و خطا در جامعه به حداقل می‌رسد.^۳

کنترل. کنترل بازار زمین و مسکن، هدایت نحوه استفاده از زمین شهری و اصلاح مقررات ساختمانی^۴، و دخالت دولت در امر تأمین مسکن را ضروری می‌سازد. از نظر ماهیت نقش دولت در این بازار می‌توان دامنه وسیعی را برای دخالت‌های مستقیم و

۲. دژکام، ژاله (۱۳۷۳)، ص ۳۵۵-۳۶۱.

۱. کاموری، بیژن (۱۳۷۳)، ص ۱۰۲.

۳. منصور، آسیه (۱۳۷۳)، ص ۳۲۱.

4. White, S. B. (1988), p. 326.

غیرمستقیم دولت مطرح کرد. از یکسو این دخالتها می‌تواند به صورت برنامه‌ریزی کنترل کامل امور زمین، تخصیص اعتبار و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن باشد، و از طرف دیگر می‌تواند محدود به رفع مسائل جنبی مسکن از قبیل تشویق بانکها برای دادن وام مسکن و کنترل استانداردهای ساختمانی و غیره شود. اینکه کدام نوع دخالت صحیحتر و یا منطقیتر است مورد بحث نیست، بلکه در هر موردی باید نوع مناسب دخالت دولت در تأمین مسکن را مطالعه و تضمین کرد. تنها نکته مورد قبول اغلب متخصصان این است که در کشورهای در حال توسعه، به علت بالا بودن نرخ بازگشت سرمایه در بخشهای صنعت و خدمات سرمایه‌گذاری، بخش خصوصی توجه و علاقه خاصی برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن نشان نمی‌دهد؛ و در نتیجه در مراحل مختلف توسعه اقتصادی، دخالت جامع و برنامه‌ریزی شده دولت برای رساندن تولید مسکن به یک سطح مطلوب اجتماعی ضروری است.

ابزارهای دولت برای دخالت در امر مسکن

این ابزارها عبارتند از پول، زمین و وضع قوانین لازم.

پول. دخالت بودجه‌ای دولت؛ تنظیم سیاستهای پولی کشور مانند تک‌نرخ کردن تسهیلات اعطایی، پرداخت یارانه؛ تنظیم سیاستهای مالی: حمایت از متقاضیان مسکن خصوصاً اقشار کم‌درآمد.

زمین. افزایش تراکمهای ساختمانی شهری؛ ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای زمین؛ اصلاح بافتهای قدیمی و فرسوده درون شهری؛ اجرای طرحهای آماده‌سازی.^۱

اقدامات دولت

دخالت دولت در حل مسأله مسکن امری اجتناب‌ناپذیر است. زیرا بخش خصوصی به تنهایی نمی‌تواند از عهده تأمین مسکن، خصوصاً برای اقشار کم‌درآمد، برآید. اقداماتی که دولت باید در این زمینه انجام دهد عبارتند از:

۱. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۵۷)، ص ۵۹.

- توجه به بخش مسکن در قالب برنامه‌های کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی؛

- تهیه برنامه جامع مسکن مبتنی بر سیاستهای مناسب سکونتی؛

- تأمین نیازهای سکونتی در قالب برنامه‌های توسعه منطقه‌ای؛

- تخصیص بودجه و اعتبار لازم برای اجرای طرحها و برنامه‌های پیش‌بینی شده در هر سطح برنامه‌ریزی؛

- دخالت در مدیریت تأمین مسکن بویژه در دورانه‌های حاد کمبود مسکن هم به منظور تولید و هم فعال کردن بخش خصوصی؛

- دخالت در چگونگی تأمین اجزای تولید مسکن به ویژه زمین و اعتبارات ساختمانی؛

- دخالت در نحوه توزیع واحدها پس از تولید و تأمین دسترسی به مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد.

منابع و مآخذ

آخوندی، عباس؛ «توجه دولت به بحث برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای حل مشکل مسکن»، مجله مسکن و انقلاب؛ شماره ۲، تهران: نشریه داخلی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، آبان ۱۳۶۹.

_____؛ «سازماندهی نظام تولید و تقاضای مسکن در ایران»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴.

آقاسی، رضوان؛ تحلیل جغرافیایی مسکن در تهران؛ پایان‌نامه دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، ۱۳۷۲.

احمدی، حسن؛ «برنامه‌ریزی مسکن، برنامه‌ریزی شهری از تعارض تا هماهنگی»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.

اطمینان، ناصر و دیگران؛ کوشش در جهت شناخت و پاسخگویی به مشکل مسکن؛ پایان‌نامه، تهران: دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۶۰.

اعتماد، گیتی؛ «مالکیت مسکن و تأثیر آن در سازمان‌یابی فضای شهری»، مجله معماری و شهرسازی؛ شماره ۹، رشت، ۱۳۶۹.

اهری، زهرا و دیگران؛ مسکن حداقل؛ مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۷.

- جوادی، اردشیر؛ «نگاهی گذرا به معضل مسکن در ایران»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- حسین‌زاده، کریم؛ «مصرف مسکن در ایران از دیروز تا امروز»، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز؛ شماره ۱۶۰ و ۱۶۱، تبریز: ۱۳۷۵.
- حشمتی مولائی، حسین؛ «نقش مؤسسات اعتباری در تعدیل وضع مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- خلیلی عراقی، منصور؛ «صندوق تأمین مالی مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- دادور، احمد؛ «تولید یا توزیع مسکن (بحران یا کمبود)»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- دژکام، ژاله؛ «دولت و مسأله مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- دفتر اقتصاد مسکن؛ بولتن اقتصاد مسکن؛ بولتن خبری ویژه‌نامه سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- دفتر اقتصاد مسکن؛ بولتن اقتصاد مسکن؛ وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۱۸، ۱۳۷۵.
- دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی؛ بولتن اقتصاد مسکن؛ تهران: سازمان ملی زمین و مسکن، شماره ۲، ۱۳۷۰.
- _____؛ بولتن اقتصاد مسکن؛ تهران: سازمان ملی زمین و مسکن، شماره ۱۸، ۱۳۷۵.
- دفتر روشهای برنامه‌ریزی و تلفیق برنامه‌ها؛ نیازها و تقاضای مسکن: روشهای برآورد و شناخت مسائل؛ سازمان برنامه و بودجه، معاونت برنامه‌ریزی، ۱۳۵۶.
- دلال‌پور، محمدرضا؛ «برنامه‌ریزی مسکن، روش سیستمی»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- رفیعی، مینو؛ مسکن و درآمد در تهران (گذشته - حال - آینده)؛ مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۸.
- زریونی، محمدرضا؛ «قسط‌بندی متناسب با تورم»، مجله آبادی؛ شماره ۲۳، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- شکویی، حسین؛ حاشیه‌نشینان شهری خانه‌های ارزان قیمت و سیاست مسکن؛ انتشارات دانشکده ادبیات دانشگاه تبریز، ۱۳۵۵.
- فریادی، شهرزاد؛ «ضرورت همگانی برنامه‌ریزی مسکن با برنامه‌های اصلاح سازمان فضایی شهر»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- کاموری، ییژن؛ «مشکلات مختلف مسکن در ایران به ویژه در شهرهای بزرگ»، مجله پیام

- آبادگران؛ شماره ۱۰۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- ماهوان، احمد؛ «نارساییهای قانونی و مشکلات مسکن در ایران»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴.
- مجتهدزاده، غلامحسین؛ «مشکلات مسکن در ایران»، مجله معماری و شهرسازی؛ شماره ۵ رشت، ۱۳۶۸.
- مخبر، عباس؛ ابعاد اجتماعی مسکن؛ ترجمه مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی؛ تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۶۳.
- معمدی، مسعود؛ «مسائل و مشکلات مسکن در ایران»، مجله علمی معماری و شهرسازی؛ شماره ۱۳ و ۱۴، رشت، ۱۳۷۰.
- منصور، آسیه؛ «نقش دولت در توسعه مسکن»، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- نیازخانی، معصومه؛ «ابعاد اجتماعی - روانی و فرهنگی مسکن در ایران»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- وزارت مسکن و شهرسازی؛ برنامه ریزی مسکن - تجزیه و تحلیل کمی و کیفی؛ دفتر آمار و انفورماتیک، تهران، ۱۳۷۵.
- _____؛ سرپناه، مروری کوتاه بر تجربیات دیگر کشورها در زمینه تأمین مسکن؛ نشریه داخلی، شماره های ۸۹ و ۸۸، تهران، ۱۳۷۲.
- هدایت نژاد، محمود؛ «اجاره نشینی، عوارض روانی - اجتماعی و راه حلها»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.

Choguill, C. L.; "Housing Policies Trends in Bangladesh: Meeting the Needs of Low Income Population", *Cities*; Vol. 10, No. 4, 1993.

_____ ; "Problems in Providing Low Income Urban Housing in Bangladesh", *Habitat International*; Vol. 12, No. 3, 1998.

Dix, G.; "The Place of Shelter in National Development", *The Contribution of Housing to the National Economy in Shelter, Services and the Urban Poor*; Edited by S. M. Romaya and G. H. Franklin, 1995.

Knapp, E.; *Housing Problems in Third World*; University of Stuttgart, p. 35. 1982.

Pugh, C.; *Housing and Urbanisation: A Study of India*; London: Sage Publications, Chapter 1, 1990.

White, S. B.; "Housing", *Urban Planning*; Edited by J. Catanese and J. Snyder, McGraw-Hill Book Company, Chapter 15, 1988.

فصل دوم

اهداف و اقدامات برنامه‌ریزی مسکن

اهداف و اقدامات

همانطور که در فصل قبل عنوان گردید، تأمین مسکن یکی از مسائل حاد کشورهای در حال توسعه است. فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصادی، نداشتن برنامه‌ریزی جامع ملی و افزایش شتابان جمعیت (مخصوصاً جمعیت شهری) تأمین مسکن را در این کشورها به شکلی پیچیده و چند بُعدی درآورده است.

در اغلب موارد، اقدامات به عمل آمده فاقد جامعیت لازم بوده است. به طور مسلم با افزایش تقاضای مسکن نه تنها به زمین، سرمایه، مصالح ساختمانی و نیروی انسانی بیشتری نیاز است، بلکه داشتن یک برنامه جامع به منظور ایجاد هماهنگی بین مقدار زمین و واحدهای مسکونی مورد نیاز و تأسیسات زیربنایی، تسهیلات عمومی و خدمات اجتماعی، سیستم حمل و نقل و غیره ضروری است.

برای دستیابی به چنین برنامه‌ای باید شناخت کافی از ابعاد و میزان عوامل مؤثر در ایجاد مسکن به دست آورد، و متقاضیان مسکن و ابعاد تقاضای آنها را کاملاً شناخت. مسأله احتیاج به مسکن به دلیل وضعیت خاص موجود در هر جامعه متفاوت است و با خصوصیات فردی (سن، جنس، سلامت فیزیکی و مغزی)، موقعیتهای اجتماعی (ترکیب و سازمان خانواده، سطح طبقاتی و سیستم ارتباط داخلی خانواده)، شرایط ایدئولوژیک و وضعیت اجتماعی - اقتصادی (درآمد، شغل و خصوصیات سیاسی و فرهنگی) تغییر می‌کند و به همین نسبت موقعیت مسکن با توجه به وضعیت فیزیکی هر محیط، و امکانات فنی و اقتصادی تغییراتی می‌یابد. این تغییرات باید شناخته شوند و مورد توجه قرار گیرند (ر.ک.: جدول ۱).

جدول ۱ جنبه‌های مختلف در برنامه‌ریزی مسکن

مسکن	جنبه‌های اجتماعی	جنبه‌های اقتصادی	جنبه‌های فیزیکی
۱. فرد و واحد مسکونی.	۱. اندازه خانوار. ۲. نوع خانوار (با فرزند مجرد یا مسن). ۳. گروه اخلاقی.	۱. درآمد. ۲. مالیات. ۳. هزینه مسکن.	۱. مساحت واحد مسکونی. ۲. تعداد اطاقها در هر واحد مسکونی. ۳. تجهیزات. ۴. شرایط ساختمان. ۵. نوع مالکیت.
۲. محله و سیستم ارتباط آن با محیط اطراف و جامعه در کل.	۱. خدمات (آموزش، بهداشت مناطق سبز، مراکز خرید). ۲. شرکت و نحوه ایفای نقش در تصمیم‌گیری و تعیین سیاست ۳. ملاقاتهای اجتماعی (رسمی یا غیر رسمی). ۴. جرم‌شناسی و دردشناسی اجتماعی (جنایت و غیره). ۵. تجزیه گروهی (با توجه به درآمد، گروه اخلاقی و غیره).	۱. منابع مالی برای رفع احتیاجات افراد.	۱. خدمات (با توجه به کل سطح زیربنایی که به سروسهای مختلف اختصاص داده شده و ارتباط آن با جمعیت). ۲. تراکم (مشخصات جمعیت و تراکم به وجود آمده، ماهیت فعالیتهای پرتراکم). ۳. فضا و مناطق سبز (با در نظر گرفتن جمعیت و نحوه دسترسی). ۴. امنیت عبور و مرور در معابر پیاده‌رو (میزان مجزای بودن معابر پیاده‌رو و جاده‌های اتومبیل‌رو). ۵. دسترسی به خدمات (فواصل و وقت مورد لزوم برای رسیدن به محل کار یا تفریح ۶. وضعیت اشتغال. ۷. خصوصیهای استقرار واحد مسکونی (مرکز شهر، بیرون از شهر، روستایی).

فرد و اجتماع هر کدام به عنوان یک مجموعه مستقل احتیاجات خاصی دارند که وابسته به هدفها، توانمندی و ناتوانی آنهاست. چون هر سیستم اجتماعی مجموع سیستمهای فردی است، می‌توان تصور کرد که فرق‌گذاری بین هدفها و احتیاجات دو سیستم کار مشکلی خواهد بود.

نقش سیاستهای مسکن در ایجاد محیط سالم و در نتیجه فرد سالم از دو جهت قابل طرح است: اول اینکه ایجاد محیط مسکونی مناسب بهبود شرایط بهداشتی از نظر فضا، نور، تهویه، پخت و پز و غیره را فراهم می‌سازد و دوم اینکه با انجام برنامه‌ریزی جامع می‌توان خدمات و تسهیلات اولیه را در منطقه مسکونی مستقر کرد و امکان دسترسی افراد را به این مراکز فراهم نمود.

همچنین باید سعی شود دیدگاه‌های برنامه‌ریزان و طراحان مسکن به نیازهای واقعی افراد و گروه‌های مختلف اجتماعی و شناخت وضعیت متحول جامعه متکی باشد، زیرا برنامه‌ریزی وقتی به نتیجه مطلوب می‌رسد که بتواند ابعاد، نیازها و فضای سکونتی را با شرایط اقتصادی و اجتماعی و روند تحولات جامعه هماهنگ سازد.^۱

همچنین موقعیت مسکن با توجه به شرایط فیزیکی هر محیط (آب و هوا، شرایط زمین و مواد ساختمانی)، امکانات فنی و اقتصادی، ارزشهای فرهنگی و حدود توسعه اقتصادی تغییراتی پیدا می‌کند. در برنامه‌ریزی مسکن شناخت صحیح و تجزیه و تحلیل دقیق هر یک از این عوامل مورد نیاز است.

موفقیت برنامه در این است که از واقعیات درکی روشن و دریافتی درست داشته باشد. برای حصول به این منظور کنکاش در نکات زیر ضرورت دارد:

(الف) از دیدگاه زمانی. مسأله مسکن مانند هر مسأله دیگری دارای گذشته، حال و آینده است. اگر بپذیریم که حال نمودی از گذشته است و آینده در زمان حال مستتر، بنابراین درک این مسیر نیاز مبرمی به شناخت وضع موجود مسکن دارد.

(ب) از دیدگاه مکانی. وضعیت مکانی خود از ویژگیهای عمده در مسأله مسکن است. نادیده انگاشتن این برسنج در برون‌افکنی آتی مسأله، باعث بی‌هویتی مساکن در آینده می‌شود.

(ج) از دیدگاه سیستمی. مسکن تحت تأثیر عوامل متعددی است، و این عوامل در بطن نظامی قرار دارند که در آن مقوله مسکن به یک معضل تبدیل شده است. پس لازم است مشکل در بطن نظام شناسایی و تحلیل شود.

(د) از دیدگاه فرهنگی. ابعاد فرهنگی و انسانی مسأله مسکن از عمده‌ترین عواملی است که باید مورد کنکاش قرار گیرد زیرا شناخت این ویژگیها در حصول به مقصود نقش تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت.^۲

تعریف برنامه‌ریزی مسکن

به طور کلی برنامه‌ریزی عبارت است از روشی از تصمیم‌گیری که در آن منابع برای رسیدن به اهداف مشخص در قالب زمانی معین توزیع می‌شوند. برنامه‌ریزی مسکن

۱. اهری، زهرا و دیگران (۱۳۶۷)، ص ۱۸. ۲. همو.

جزئی از نظام برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شود که در آن فعالیتهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جزئی از فعالیتهای درون مکانی و واحدهای مسکونی جزئی از فضاهای تغییر شکل یافته و تطابق یافته شهری محسوب می‌شود که برحسب موضوع در چهارچوب برنامه‌ریزی مسکن مورد توجه قرار می‌گیرد. بر همین اساس برنامه‌ریزی مسکن با تخصیص فضاهای قابل سکونت به نیازهای مسکونی و توجه به محدودیت منابع و استفاده از تئوریها و تکنیکهای ویژه با چهارچوبهای اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی سروکار دارد.^۱

فواید برنامه‌ریزی مسکن

ارضای احتیاجات اجتماعی انسان

برنامه‌ریزی مسکن بر مطالعات و بررسیهای عمیق عوامل اجتماعی، فرهنگی و تاریخی که در میزان و نحوه احتیاجات اجتماعی افراد تا حد زیادی مؤثر است تکیه دارد. فن‌آوری و نوآوریهای جدید مانند تغییرات سریع در سیستمهای اطلاعاتی و ارتباطی، تا حد زیادی بر شرایط و خصوصیات جوامع مختلف تأثیر گذارده است. این تغییرات نیز به نوبه خود باعث بروز تغییرات دیگری در قبول سیستم ارزشهای معنوی و نحوه زندگی افراد مانند تحرکات جغرافیایی، فیزیکی و اجتماعی گردیده است. مهاجرتهای روستا - شهری از یک طرف و تفکیک محل کار و سکونت از طرف دیگر در تمام کشورهای دنیا مشاهده می‌شود، در برنامه‌ریزی مسکن سعی بر این است که احتیاجات افراد با در نظر گرفتن تغییرات سریع فن‌آوری، ارضاء و تأمین شود.

مسأله برابریهای انسانی

در برنامه‌ریزی مسکن، به برابریهای انسانی نیز توجه شده و سعی بر این است که تا حد امکان، این نیاز تأمین گردد. مسکن یکی از حقوق اولیه‌ای است که تمام افراد جامعه بدون در نظر گرفتن نژاد، جنسیت، طبقه اجتماعی و سوابق اخلاقی باید به آن دسترسی داشته باشند و باید وسیله‌ای مؤثر برای دسترسی یکسان به سایر خدمات، موقعیتهای امنیتی و آسایش تمام افراد باشد. خدمات اجتماعی نیز از قبیل مراقبتهای بهداشتی،

۱. فرقانی، محمدباقر و صحرایی (۱۳۷۳)، ص ۸۷

نگهداری اطفال، مدیریت خانوار و خدمات حقوقی و همچنین تسهیلات فرهنگی مانند کتابخانه، سالنهای نمایش، مراکز مذهبی و ورزشی باید در قالب برنامه‌های مسکن گنجانده شوند.

تأثیر بر کاربریهای آموزشی و تجاری

برنامه‌های مسکن تا حدودی عملیات آموزشی و نحوه خرید و فروش در جامعه را پشتیبانی و هدایت می‌کنند. محل کودکانها، مدارس، دبیرستانها و سایر مؤسسات آموزشی برای گروههای مختلف سنی در برنامه‌های مسکن مورد بررسی قرار گرفته و مورد تأیید یا تکذیب قرار می‌گیرند. همچنین مسکن به بازار و محل خرید به منظور ایجاد دسترسی به غذا، لباس و سایر احتیاجات روزمره خانواده ارتباط پیدا می‌کند؛ در برنامه‌ریزی مسکن سعی بر این است که از اتلاف وقت و انرژی افراد در تهیه مایحتاج روزمره و دسترسی به مراکز آموزشی جلوگیری به عمل آمده و دسترسی هر چه بیشتر و راحت‌تر به این مراکز فراهم شود.

تأثیر بر برنامه‌های اشتغال

رشد اقتصادی یک جامعه به طور زیادی از اشتغال مفید و تولیدی افراد آن جامعه تأثیر می‌پذیرد. هدف اجتماعی اشتغال تولیدی حداقل به دو طریق به مسکن ارتباط می‌یابد:

۱. مناطق مسکونی جدید می‌توانند نزدیک محلهای کار ساخته شوند؛
۲. پروژه‌های ایجاد مناطق مسکونی جدید می‌توانند موجبات اشتغال جدید، گردش سرمایه و کارآموزی را به وجود آورند.

این عامل بیشتر به طور غیرمستقیم و در درازمدت عملی می‌گردد؛ و از طریق ایجاد ارتباط مؤثرتر مسکن با سایر فعالیتهایی به دست می‌آید که موجب افزایش قابلیت اشتغال افراد با استفاده از آموزش، کارآموزیهای حرفه‌ای و کارآموزی حین اشتغال و محافظتهای بهداشتی می‌شود.

نیازهایی که توسط مسکن باید برآورده شود

در برنامه‌ریزی مسکن لازم است نیازهایی را که مسکن برآورده می‌کند شناخته شود تا اهداف مسکن و برنامه‌های اجرایی برای تحقق آن نیازها تدوین گردند. مهمترین این نیازها عبارتند از:

- نیازهای زیستی مانند غذا، حفاظت در مقابل سر و صدا، آلودگیها و بیماریها؛
 - نیازهای اقتصادی مانند فرصت برای اشتغال، بهبود استاندارد زندگی، دسترسی
 به فعالیتهای روزانه و تسهیلات زیربنایی؛
 - نیازهای اجتماعی مانند امنیت متقابل فرد و دولت، داشتن فرصت برای
 کنشهای متقابل و مشارکت اجتماعی، فرصت پرورش فکری، حفظ سنتهای فرهنگی،
 ارضای نیازهای روحی، هنر و معماری و دسترسی به طبیعت؛
 - نیازهای خانوادگی مانند فضای کافی برای کنش متقابل اجتماعی، ثبات و
 محبت و تسهیلات مراقبت از فرزندان.
 همچنین از بُعد روانشناختی باید سه سؤال زیر مورد نظر برنامه‌ریزان مسکن باشد
 و سعی شود تا حد امکان پاسخهای مثبت این سؤالات فراهم آید:
 - آیا مسکن خانواده را قادر می‌سازد که احساسات شخصی، شأن و شخصیت
 انسانی خود را به دست آورده یا حفظ کند؟
 - آیا مسکن اعضای خانواده را در کنار همدیگر حفظ می‌کند، یا آنها را علی‌رغم
 میلشان از هم جدا می‌سازد؟
 - آیا اعضای خانواده تعلق خاطر به مسکن پیدا می‌کنند؟^۱

اهداف مورد نظر در برنامه‌ریزی مسکن

هدف اساسی برنامه‌ریزی مسکن تأمین نیازهای فضایی فعالیتهای انسانی به منظور
 وضعیت مطلوبتر سکونت با توجه به محدودیتهای منابع وامکانات است.^۲ همچنین
 هدف نهایی سیاست مسکن، عملکرد مطلوب و بهینه آن است، به طوری که از یکسو
 خواسته‌های اقشار مختلف را برآورد و از سوی دیگر در راستای اهداف کلان اقتصادی
 و اجتماعی باشد.^۳ در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی هدف کلی سیاستهای
 مسکن معمولاً فراهم آوردن مسکن «کافی» یا «متعارف» برای تمام مردم است.^۴ این
 هدف کاملاً گسترده بوده و برای توضیح بیشتر آن را می‌توان به اهداف جزئیتر به شرح
 زیر تقسیم نمود:

۲. فرقانی، محمدباقر و صحرائی (۱۳۷۳)، ص ۸۷

۴. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۳۲

۱. پورافکاری، نصراله (۱۳۷۴)، ص ۲۵۶

۳. عزیزی، محمد مهدی (۱۳۷۵)، ص ۱۱۸

اهداف کمی و مربوط به قیمت‌ها. در قالب این هدف کمیت و شمار واحدهای مسکونی مورد نیاز برای خانوارهای جدید، رفع کمبودهای قبلی، حذف تراکمهای غیرقابل قبول و همچنین قیمت‌ها و توان مالی^۱ مانند نسبت قیمت مسکن به درآمد، اجاره‌بها به درآمد و غیره مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اهداف کیفی. این اهداف ارتقای کیفیت مساکن مانند کاهش تراکم، استفاده از مصالح ساختمانی بادوام، تأمین خدمات و تسهیلات مورد نیاز، تأمین حق تصرف و مالکیت^۲، حق انتخاب^۳، تأمین دسترسی به محل کار و غیره را دربرمی‌گیرد.

اهداف مربوط به تقاضا. کنترل و هدایت تقاضای مسکن، توسعه منابع مالی و اعتباری مورد نیاز تأمین یارانه مسکن در زمره این اهداف قرار می‌گیرند.

اهداف مربوط به عرضه مسکن. این اهداف شامل چگونگی تدارک و تسریع در عرضه مسکن مانند توسعه زمینهای مسکونی، فراهم نمودن تأسیسات زیربنایی، مصالح ساختمانی، نیروی انسانی و غیره است.

اهداف مربوط به اصلاح ساختار سازمانی و قانونی. توسعه بازار مسکن همگام با اصلاح ساختار اداری و سازمانی، مشخص نمودن میزان و نحوه مشارکت بخشهای مختلف و رفع موانع اداری و قانونی و تدوین استانداردها، ضوابط و مقررات لازم جزء این اهداف است.

اهداف مربوط به تأثیرات کلی اقتصادی و اجتماعی. رفع فقر یا کاهش آن، کنترل تورم، افزایش درآمد و پس‌انداز خانوارها- افزایش تولید و سرمایه‌گذاری و کاهش کسری پرداختها و بودجه دولت از جمله این اهداف است.^۴

در برخی از منابع علاوه بر اهداف فوق به حفظ محیط‌زیست (که به تأمین رشد و توسعه بدون داشتن پیامدهای مضر برای محیط‌زیست طبیعی و شهری و ایجاد فضاهای باز و کاستن از آلودگیهای مختلف تأکید دارد) نیز اشاره شده است. همچنین بر اهداف انسانی و روانی و مسأله برابری و عدالت اجتماعی تأکید داشته و سعی در اتخاذ شیوه‌هایی دارد که گروههای کم درآمد موفق به تحصیل مسکن با حداقل هزینه شوند. از دیدگاه دیگر برای هدفهای مسکن می‌توان سلسله مراتبی قائل شد و آنها را به

1. affordability

2. security of tenure

3. choice

4. U.N. and W.B. (1993), pp. 1-20.

هدفهایی با اولویتهای زیر تقسیم نمود:

هدفهای دارای اولویت اول

- قابلیت هدایت از نظر برنامه‌ریزی؛
- عملی بودن از نظر اقتصادی؛
- اصلاح محیط کالبدی و محیط اجتماعی؛
- در نظر گرفتن واحدهای مسکونی برای افراد کم درآمد؛
- در نظر داشتن فضاهای تفریحی عمومی و فضاهای باز به اندازه کافی و تأسیسات وابسته به مسکن.

هدفهای دارای اولویت دوم

- حداکثر بازده اقتصادی؛
- نیل به عدالت اجتماعی؛
- مطابقت برنامه‌های استفاده از زمین و راههای ارتباطی؛
- پیش‌بینی و بررسی تپهای مختلف مسکن؛
- محافظت از نظر منابع طبیعی؛
- در نظر داشتن امکانات فرهنگی و آموزشی؛
- استفاده مطلوب از زمین و نحوه توزیع صحیح تأسیسات و خدمات شهری؛
- حداکثر استفاده از محیطهای طبیعی اطراف شهر و افزایش زیبایی بیرونی و درونی ساختمانها.

هدفهای دارای اولویت سوم

- توسعه تکنیکهای جدید برنامه‌ریزی و استمرار برنامه‌ریزی؛
- محیط بهداشتیتر و سالمتر؛
- به کار بردن برنامه‌ریزی در مورد کیفیت عملکردهای اداری و تجاری شهر در ارتباط با اماکن مسکونی؛
- اصلاح در قواعد منطقه‌بندی و نیز قوانین مسکن در شهرها.^۱

چهارچوب تعیین اهداف

پس از ذکر اهداف برنامه‌ریزی مسکن لازم است معیارهایی که این اهداف براساس آنها

۱. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۰)، ص ۲۱۱.

تعیین می‌شوند یادآوری شود این معیارها عبارتند از:

- استانداردهای انتخاب شده؛
- احتیاجات تخمین زده شده؛
- مدت زمان لازم برای دستیابی به این احتیاجات؛
- منابع در دسترس؛
- هماهنگی با سایر اهداف ملی.

عواملی که سیاستها و اهداف مسکن را تحت تأثیر قرار می‌دهند

مواردی در رابطه با توسعه شهری وجود دارد که سیاستها و اهداف مسکن را تحت تأثیر قرار داده و رعایت آنها امکان برنامه‌ریزی منطقی را در بخش مسکن فراهم می‌نماید، این موارد عبارتند از:

(الف) برنامه‌ریزی رشد جمعیت. در برنامه‌ریزی رشد جمعیت سعی شود تا میزان رشد جمعیت و رشد اقتصادی هماهنگ شود و همچنین نسبت به توزیع متناسب جمعیت در سطح کشور، با توجه به توان و قابلیت‌های مناطق تصمیم‌گیری شود. بدین‌منظور می‌توان مناطق روستایی را برای ایجاد محیط‌زیست بهتر، از نظر اقتصادی تقویت نمود و تا حد امکان جمعیت را به مناطق کوچک شهری و مناطقی که دارای قابلیت‌های طبیعی هستند کشاند و محل استقرار صنایع جدید را با برنامه‌ریزی دقیق به گونه‌ای تعیین نمود که دسترسی به این مراکز برای کارگران آسان باشد.

(ب) افزایش تولید ملی

(ج) افزایش سرمایه‌گذاری

(د) توسعه تولید مواد ساختمانی

(ه) کنترل استفاده از زمین

(و) توسعه واحدهای مدیریت شهری

به لحاظ تنوع رشته‌های مرتبط با مسأله مسکن از جمله مهندسی، تعلیم و تربیت، جغرافیا، جامعه‌شناسی، رفاه اجتماعی و برنامه‌ریزی شهری لازم است برای راهبری و ایجاد هماهنگی بین این رشته‌ها، سازمانهای مورد نیاز ایجاد و کارشناسان و مدیران متخصص برای اداره و مدیریت تربیت شوند.

اقدامات اساسی در برنامه‌ریزی مسکن

برای تحقق اهداف مورد نظر در امر مسکن، در مراحل مختلف برنامه‌ریزی مسکن اقدامات زیر ضروری به نظر می‌رسد:

- شناخت وضع موجود مسکن و تسهیلات آن از طریق جمع‌آوری و بهنگام نمودن آمار و اطلاعات موجود و ایجاد یک بانک اطلاعاتی؛

- مطالعه روند گذشته در بازار مسکن و برآورد توابع عرضه و تقاضا و تابع تولید مسکن؛^۱

- مطالعه روند گذشته در شئون اجتماعی مسکن و برآورد روندها و تحولات سکونت در جامعه؛^۲

- مطالعه روندها و تحولات اقتصادی و اجتماعی جامعه در آینده براساس برنامه‌ریزیهای ملی و پیش‌بینی آثار متقابل این تحولات در بخش مسکن و تعیین سهمی از عوامل تولید در سطح کشور که می‌توان به بخش مسکن اختصاص داد؛^۳

- ارزیابی برنامه‌ها و بررسی میزان و جهت تأثیر برنامه‌ریزیهای مسکن در گذشته در کند کردن، تسریع یا ابقای روند تحول سکونتی جامعه؛

- پیش‌بینی عرضه و تقاضای مسکن و تعیین اعتبارات، مصالح و نیروی انسانی مورد لزوم در بخش مسکن در آینده؛

- برآورد کمیت و هزینه تسهیلات مربوط به مسکن از قبیل آب، برق، تلفن، فاضلاب و سایر تأسیسات شهری مورد نیاز در آینده، به تفکیک دوره‌های ۵ ساله و مشخص کردن واحدهای سازمانی آنها با شرح وظایف محوله؛^۴

- تعیین استانداردهای حداقل و حداکثر برای مسکن و تسهیلات مربوط در رابطه با هدفهای برنامه مسکن و سایر برنامه‌ها؛

- تعیین هدفها برای سیاستها و برنامه‌های مسکن و تسهیلات مربوط با توجه به استانداردها؛^۵

- بررسی کلیه اموری که بر امر توسعه اماکن مسکونی تأثیرگذار است، مثل بخشها و منطقه‌های مختلف شهر، ساختمانها و بافتهای گوناگون آنها؛

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۳.

۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۵)، ص ۱۷.

۳. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۳.

4. U. N. (1976), pp. 8-15.

5. Id. (1984), pp. 1-17.

- سعی در توسعه مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی و پیاده کردن طرحهای مسکن، زیرا مردم به عنوان استفاده‌کنندگان، تنها کسانی هستند که قادرند بازخور مؤثری به برنامه‌ریزان بدهند، و پیاده کردن صحیح برنامه‌ها، تنها با مشارکت افراد ذی‌نفع امکانپذیر خواهد بود؛^۱

- تعیین سرمایه‌گذاری کلی در بخش مسکن و همچنین تعیین سرمایه‌گذاری منطقه‌ای و اقماری مسکن، شامل مسکن روستایی و شهری طی دوره مشخص شده؛^۲

- تقسیم و تخصیص سرمایه‌گذاریها برای انواع مختلف مسکن و انواع گروههای درآمدی؛

- تقسیم مسئولیت برای سرمایه‌گذاری بین بخشهای دولتی و خصوصی؛

- تعیین سیاستهای مسکن دولتی شامل وام و برنامه‌های واگذاری و تأمین مالی انواع مختلف مسکن؛

- مطالعه آثار سیاستها و برنامه‌های مسکن در هزینه‌ها و تأمین مالی درازمدت (برای عوامل تولید و تغییرات فن‌آوری)؛

- ایجاد رابطه نزدیک بین هدفهای مسکن و هدفهای کلی و عمومی توسعه اجتماعی - اقتصادی، در این مورد مسکن به مثابه وسیله‌ای برای دستیابی به دیگر اهداف اجتماعی و اقتصادی توسعه در نظر گرفته می‌شود؛^۳

- پیش‌بینی مسکن برای آن دسته از کسانی که به علت برنامه‌ریزی ناگزیر به تغییر مسکن هستند، با توجه به امکانات مالی و نیازهای آنها؛^۴

- شناخت توان مالی اقشار مختلف و لحاظ کردن آن در برنامه مسکن؛^۵ این امر یکی از اساسی‌ترین عوامل در موفقیت برنامه‌هاست. اگر گروههای کم درآمد امکان ورود به بازار مسکن را نیابند، علاوه بر ناکامی اهداف برنامه مسکن، عوارض دیگری مانند ترویج و گسترش استفاده از راههای غیرقانونی از جمله تجاوز به اراضی و یا ساخت مساکن با کیفیت پایین را به دنبال خواهد داشت؛^۶

- توجه به حفظ محیط‌زیست، چون مسکن بخش عمده‌ای از ساختار شهری را

۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۷)، ص ۱۸.

۴. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۰)، ص ۲۱۲.

5. Tym, R. (1985), pp. 25-37.

۱. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۳۹.

۳. مخبر، عباس (۱۳۶۳)، ص ۳۹.

۶. عزیزی، محمد مهدی (۱۳۷۵)، ص ۱۲۰.

شامل می‌شود، سهم اصلی در تهدید محیط‌زیست را دارد. بر این اساس، برنامه‌ریزی مسکن باید در جهت نیل به آنگونه توسعه شهری باشد که اهداف کلان محیط‌زیست پایدار را تأمین کند. مثلاً اهمیت دادن به مکان‌یابی اراضی مناسب جهت اجرای سیاست‌های توسعه مسکن و تأمین زیرساخت‌های مربوط به مسکن با توجه به ملاحظات زیست‌محیطی از جمله اقدامات لازم در این زمینه است؛

- پیش‌بینی مدیریت و تشکیلات مناسب. مدیریت از جمله مؤثرترین ابزار موفقیت برنامه مسکن است. تشکیلات بخش مسکن باید با حداقل منابع بتواند بخش مسکن را مدیریت کند، به طوری که اهداف برنامه، یعنی تأمین مسکن کافی برای اقشار مختلف تأمین شود؛

- تعیین سیاست‌های کلی و اجرایی برنامه ملی مسکن براساس اهداف تعیین شده با در نظر گرفتن و برآورد آثار اقتصادی و مالی انجام این سیاست‌ها در سایر بخش‌های اقتصادی کشور.^۱

منابع و مآخذ

- اهری، زهرا و دیگران؛ مسکن حداقل؛ مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، تهران، ۱۳۶۷.
- پورافکاری، نصراله؛ «تأملی بر مسکن اجتماعی»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴.
- رفیعی، مینو؛ پیشنهادی در مورد روش برنامه‌ریزی مسکن: گزارش مقدماتی؛ معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۶۰.
- سازمان برنامه و بودجه؛ برنامه‌ریزی مسکن: تجزیه و تحلیل کمی و کیفی؛ دفتر آمار انفورماتیک و برنامه‌ریزی وزارت مسکن و شهرسازی و معاونت انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۵۷.
- شیعه، اسماعیل؛ مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری؛ تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۷۰.
- عزیزی، محمد مهدی؛ «تحلیل فرایند برنامه‌های مسکن در ایران: تنگناها و معیارها»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.
- فرقانی، محمدباقر و محمدعلی صحرائی؛ برنامه‌ریزی مسکن: نمونه موردی تهران؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۳.

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۳.

مخبر، عباس؛ ابعاد اجتماعی مسکن؛ سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۶۳.
 مولا زاده، محمدعلی؛ «ابزار توان بخشی سیاستهای مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار
 سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.

Tym, R.; *The Financing and Affordability of Shelter in Shelter Services and the Urban Poor*, Edited by S. M. Romaya and G. H. Franklin, UWIST, 1985.

U. N.; *The Incorporation of Housing Into National Development Plans in Housing Policy Guidline for Developing Countries*; 1976.

U. N. and W. B.; "The Housing Indicators Programme", *A Joint Programme of the United Nations Centre for Human Development and the World Bank*; W. B. Washington DC, USA, 1993.

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat); "Guidelines for the Preparation of Shelter Programme, Finland", *Summary of Basic Steps*; Part 1, 1984.

فصل سوم

مراحل و روشهای برنامه‌ریزی

مراحل مختلف برنامه‌ریزی مسکن

اقدامات ضروری برای برنامه‌ریزی طی مراحل زیر صورت می‌گیرد.

گردآوری و تهیه اطلاعات مورد نیاز

در این مرحله اطلاعات، آمار و مطالعات در زمینه‌های آمار حسابهای ملی، آمارهای جمعیتی، اطلاعات اقتصادی، اطلاعات مربوط به تسهیلات عمومی شهری، اطلاعات مربوط به وضعیت مسکن، آمار مربوط به هزینه ایجاد واحد مسکونی، اطلاعات مربوط به صنعت ساختمان و صنایع مربوط، اطلاعات مربوط به زمین، سازندگان و مدیریت عمومی مسکن، اطلاعات مربوط به مؤسسات مالی و قوانین مربوط به بخش مسکن، گردآوری می‌گردد.^۱ جزئیات آمار مورد نیاز در بخش اطلاعات و برنامه‌ریزی مسکن آمده است.

تجزیه و تحلیل اطلاعات، برآورد میزان عرضه، خصوصیات عرضه، تخمین نیاز و تقاضای مسکن

در این مرحله ضمن تجزیه و تحلیل اطلاعات گردآوری شده، عرضه واحدهای مسکونی براساس نیاز ناشی از تخریب و تجدید بنا، کمبود عرضه موجود و نیاز به عرضه جدید بررسی می‌شود. همچنین در این مرحله خصوصیات کالبدی و اقتصادی واحدهای مسکونی مورد تخریب، موجود و جدید، تعداد آنها، ابعاد و اندازه آنها بررسی می‌شود. در رابطه با تخمین نیاز به واحد مسکونی عمدتاً خصوصیات افراد از قبیل: تعداد افراد خانوار، نوع خانوار، افراد خانوار برحسب سن و جنس، خصوصیات اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی خانوار در وضعیت کنونی و آتی آن بررسی می‌شود.^۲

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۴.

۲. فرقانی، محمدباقر و صحرایی (۱۳۷۳)، ص ۸۷.

تعیین راهبردها، روشها و الگوهای برنامه‌ریزی برای پیش‌بینی آینده از نظر عملی لازمه برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، تعیین کمی هدفها و نحوه دستیابی به آنهاست. به این دلیل باید از روشهای آماری و ریاضی سود جست و جنبه‌های کمی تصمیم‌گیری را نیز روشن نمود.

روشها و مدل‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی مسکن در سطح کلان

روشهای معمول در برنامه‌ریزی مسکن را چنین می‌توان خلاصه کرد:

۱. روش استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی که وضعیت بازار مسکن را در ارتباط با متغیرهای اقتصادی و اجتماعی بررسی می‌کند؛
۲. روش استفاده از مدل چندبخشی که ارتباط بخش مسکن با بقیه بخشهای اقتصادی را تعیین می‌نماید.

ارتباط این دو مدل، امکان مطالعه جامع بازار مسکن در رابطه با متغیرهای اقتصادی و اجتماعی و همچنین بخشهای دیگر اقتصادی را فراهم می‌سازد. در این روشها، ابتدا از طریق مدل اقتصادسنجی تحلیل هزینه‌های مصرفی مندرج در بودجه خانوار، میزان هزینه‌های مسکن خانوارهای شهری و روستایی که شاخصی برای تقاضای مسکن این خانوارهاست، محاسبه می‌گردد و سپس از طریق مدل چندبخشی تعیین می‌گردد که برای تأمین این تقاضا، بخش مسکن و سایر بخشها چه مقدار باید به تولید خود اضافه کنند. میزان افزایش لازم در بخش مسکن تعیین‌کننده این است که چه مقدار واحد مسکونی جهت برآورد تقاضا لازم است. از سوی دیگر مدل اقتصادسنجی معین می‌کند که در بخش خصوصی عرضه مسکن به چه صورت افزایش می‌یابد و در حقیقت معرف قسمتی از عرضه است که توسط بازار آزاد انجام می‌شود. تفاوت عرضه بازار آزاد و تقاضای مسکن معرف آن قسمت از نیاز به مسکن است که باید توسط بخش دولتی تأمین گردد.^۱

۳. روش متداول در برنامه‌ریزی مسکن که در آن ابتدا عوامل تعیین‌کننده نیاز شناخته شده و براساس روند گذشته فرضهای مختلف، کمیت این عوامل در آینده برآورد می‌گردد. پس از برآورد کمی نیازها، امکانات ساخت و عرضه مسکونی برآورد می‌شود. حال درباره هر کدام از روشهای فوق با تفصیل بیشتری بحث می‌کنیم:

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۷)، ص ۲۴.

روش استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی

این مدل‌ها به طور کلی عبارت است از یک دسته روابط کمی که بین متغیرهای اجتماعی و اقتصادی برقرار است. شکل کلی مدل مورد استفاده برای پیش‌بینی عرضه و تقاضای مسکن را می‌توان در عبارات ریاضی زیر خلاصه نمود:

«مدل پیش‌بینی تقاضای مسکن»:

$$H_d = F(\text{Pop}, M, Y, NH, FA, \dots, U)$$

که در آن (F) ضریبی ثابت، (H_d) تقاضای مسکن، (Pop) جمعیت، (M) مهاجرت، (Y) درآمد، (NH) تعداد مساکن موجود، (FA) دسترسی به اعتبارات مالی، و ... است. به عبارت دیگر تقاضا برای مسکن تابعی است از میزان جمعیت، مهاجرت، سطح درآمد، تعداد مساکن موجود، قابلیت دسترسی به منابع مالی و غیره.

عرضه مسکن نیز تابعی از عوامل مختلف مانند، نرخ بازگشت سرمایه گذاری در مسکن، میزان اجاره، میزان اعتبارات ساختمانی و بهره آن، تخصیص اعتبارات دولتی، شاخص قیمت مصالح و دستمزد کارگر ساختمانی، شاخص قیمت زمین و شاخص قیمت سوخت و آب و برق و سایر تسهیلات سکونت و ... است.^۱

«مدل پیش‌بینی عرضه مسکن»:

$$H_s = F(R, P_h, RI, CRT, RGNP, GI, W, CONSM, UTIL, \dots V)$$

که در آن (F) ضریب ثابت، H_s عرضه مسکن، (R) شاخص اجاره بها، (P_h) شاخص قیمت فروش، (RI) نرخ کارمزد، (CRT) اعتبارات ساختمانی، (RGNP) نرخ رشد درآمد ملی، (GI) مخارج ساختمانی دولت، (W) شاخص دستمزد کارگر ساختمانی، (CONSM) شاخص بهای مصالح ساختمانی، (UTIL) شاخصهای بهای آب و برق و غیره.

معادلات عرضه و تقاضا به صورت معادلات مجرد یا به صورت معادلات متقارن با استفاده از روشهای رگرسیونی مانند روش حداقل مربعات، گلرین ارکات، 2SLS و 3SLS و ... برآورد می‌گردد.

به منظور تعیین میزان منابع اولیه و عوامل تولید مورد نیاز جهت رفع احتیاجات بازار مسکن، تخمین نیازمندیهای بخش مسکن به عوامل تولید از طریق تعیین تابع تولید

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۸

صورت می‌گیرد. که در آن (Q) میزان تولید خانه‌های جدید، (K) سرمایه، (L) نیروی کار، (RM) مصالح ساختمانی است. در تعیین شکل تابع می‌توان از اشکال مختلف توابع تولید مانند Cobb، Douglas یا CES استفاده کرد. به طور مثال از تابع $Q = AK^\alpha L^\beta RM^\gamma$ می‌توان استفاده نمود. در این مرحله نیز از مدل‌های فرعی برای تعیین نسبت استفاده از عوامل تولید در روستا و شهر و به تفکیک انواع ساختمان استفاده می‌شود. نتایج آماری به دست آمده و روابط تعیین شده در مدل‌های فوق از طریق استفاده از آزمون‌های آماری مانند T-statistic، F-statistic و ... ارزیابی شده و قابلیت اعتماد آنها روشن می‌گردد. با استفاده از ضرایب به دست آمده و براساس فروض مختلف و تغییرات دلخواه در متغیرهای سیاستی، عرضه و تقاضای مسکن در آینده پیش‌بینی شده و آثار سیاست‌های مختلف در امر مسکن و سیاست‌های ملی اقتصادی و اجتماعی بر بازار مسکن مشاهده می‌گردد.^۱

روش استفاده از مدل چندبخشی

مدل‌های چندبخشی برای هماهنگ کردن تصمیمات اقتصادی بلندمدت و میان‌مدت و همچنین جهت دادن به رشد اقتصادی به کار برده می‌شود. مدل‌های چندبخشی معمولاً از سه مجموعه تشکیل می‌شوند: (۱) وضعیت تولید در بخش‌های مختلف؛ (۲) تقاضاهای نهایی؛ (۳) وضعیت تعادلی که تساوی عرضه و تقاضا در بخش‌های مختلف را تعیین می‌کند. الف) در چهارچوب مدل فعلی عوامل دهگانه هر بخش عبارتند از سرمایه، کارگر ماهر، کارگر غیرماهر و هفت نوع کالای واسطه‌ای که از هفت بخش اقتصاد وارد تولید هر بخش می‌گردد.

بنابراین در فرمول مربوط باید توابع تولید و رابطه بین این ده عامل تولید و میزان تولید شده در هر بخش توصیف شود. بنابراین برای بخش‌های مختلف می‌توان معادلات زیر را به کار برد:

$$X_{ij} = A_{ij} X_j$$

$$L_j = I_j X_j$$

$$SL_j = S_j X_j$$

$$M_j = m_j X_j$$

که در آن (X_j) تولید در بخش j ، (X_{ij}) کالای واسطه‌ای که از بخش i به بخش j وارد می‌شود، (L_j) نیروی کارگر غیرماهر در بخش j ، (SL_j) نیروی کارگر ماهر در بخش j ، (M_j) واردات کالای واسطه‌ای به بخش j است.

ضرایب مربوط به کالاهای واسطه‌ای عموماً براساس رابطه زیر محاسبه می‌گردند:

$$A_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_i}$$

ضرایب مربوط به نیروی کارگر ماهر و غیرماهر به صورت زیر با آمار سریهای زمانی محاسبه می‌گردند:

$$L_j = \frac{L_j}{X_j} \quad \text{یا} \quad S_j = \frac{SL_j}{X_j}$$

ضرایب مربوط به کالاهای واسطه وارداتی براساس رابطه زیر محاسبه می‌شود:

$$M_j = \frac{M_j}{X_j}$$

ب) در مورد اجزای تقاضای نهایی می‌توان از مدل هزینه‌های خطی^۱ استفاده کرد:

$$P_i C_i - P_i C_i = i(c - n_{j=i} P_j C_j)$$

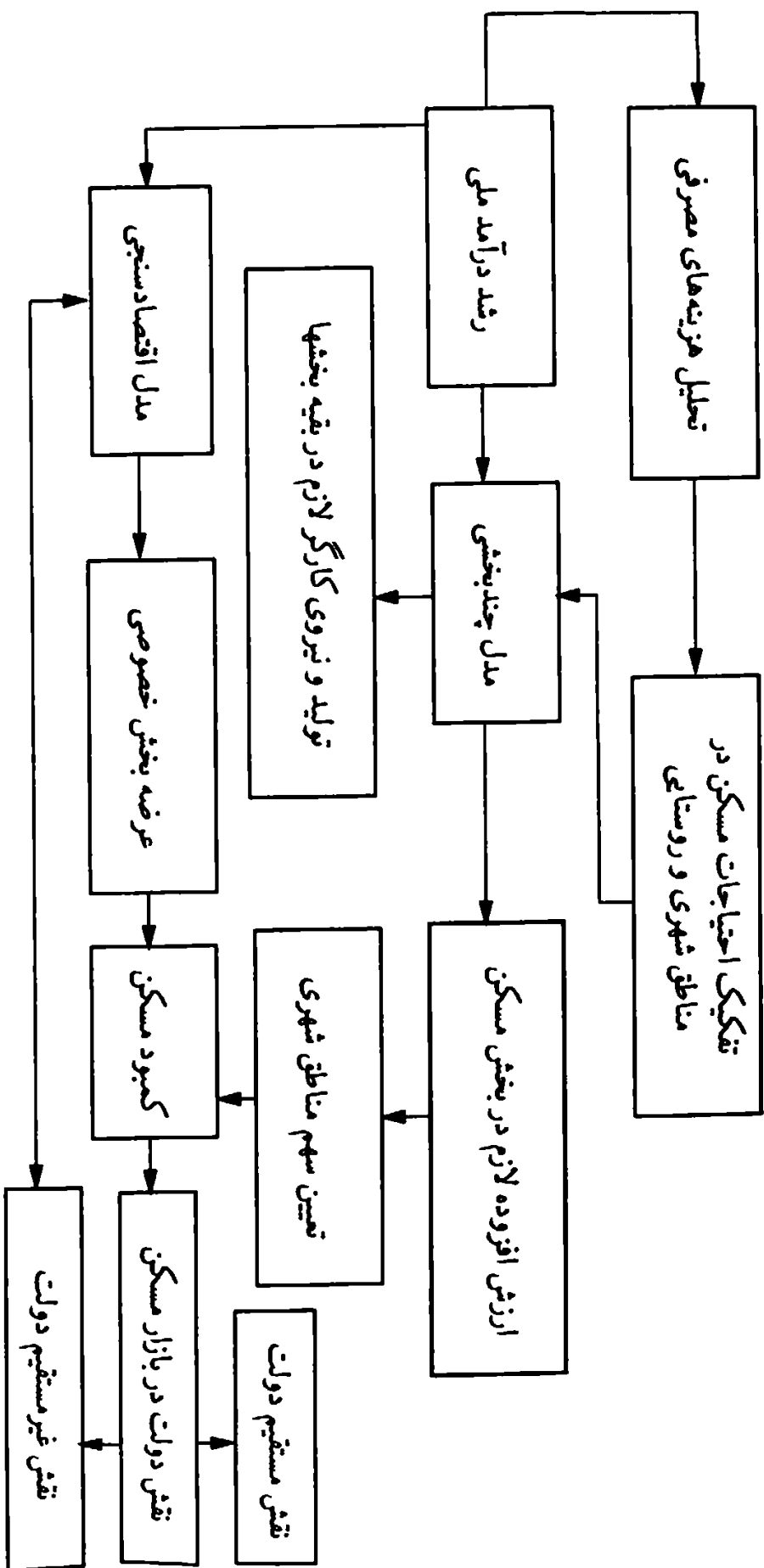
که در آن (C_i) معرف حداقل مصرف کالای i ، (c) نشان‌دهنده کل هزینه مصرفی، (P_i) و (C_i) به ترتیب قیمت و میزان مصرف کالای i هستند.

ج) قسمت آخر مدل چندبخشی معادلات تعادل مربوط به بخشهای مختلف و منابع گوناگون است. در هر بخش مقدار تولید شده در هر زمان باید برابر مجموع تقاضا برای آن بخش در آن زمان باشد، یعنی:

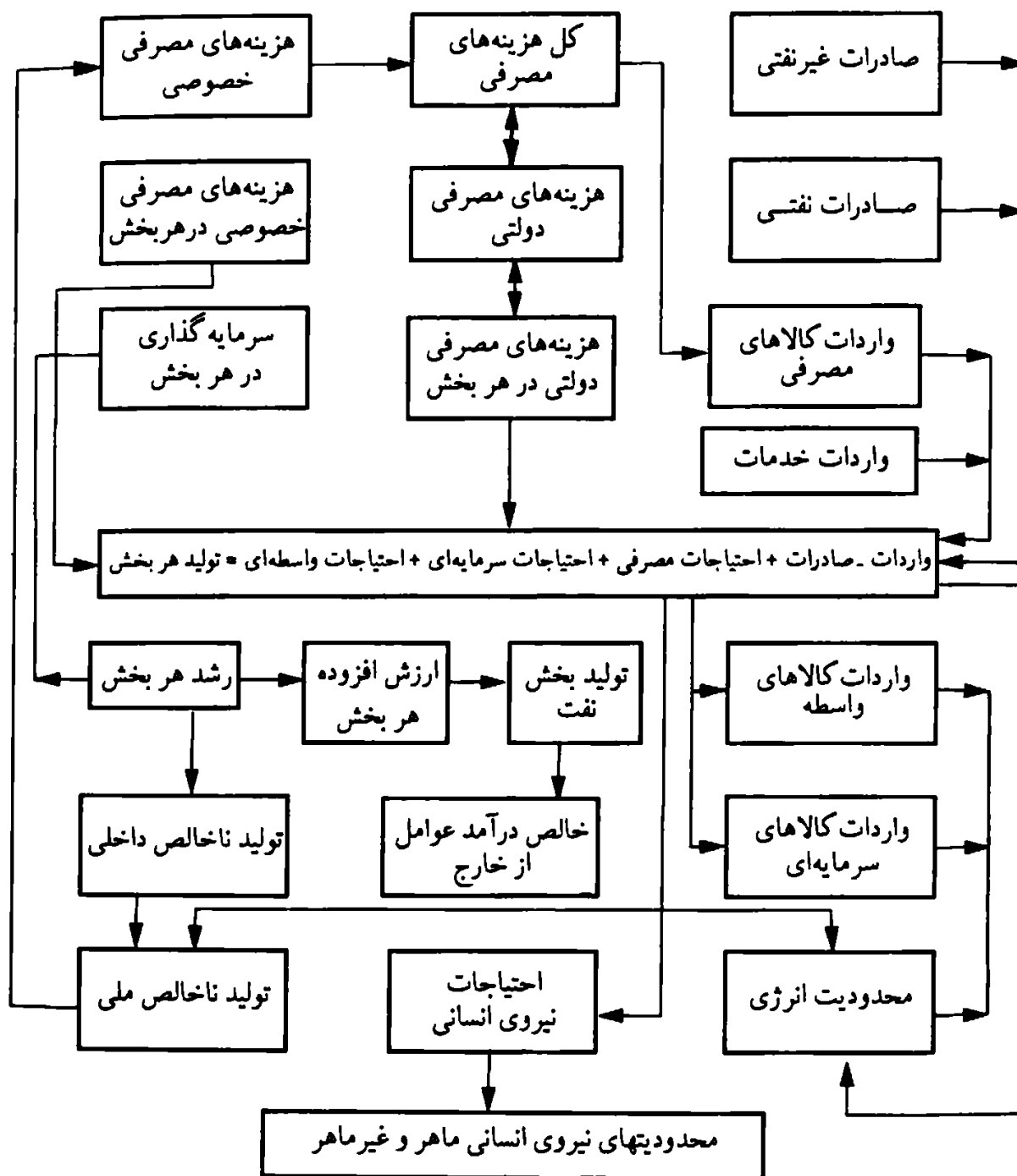
$$X_{it} = n_i = \sum X_{ijt} + C_{it} + E_{it} - M_{it} + G_{it} + n_j = \sum I_{ijt}$$

که در آن (X_{it}) مقدار تولید بخش i در زمان t ، (X_{ijt}) مقدار تقاضای کالای واسطه بخش i از بخش j در زمان t ، و (C_{it}) و (E_{it}) و (M_{it}) و (G_{it}) به ترتیب مقدار مصرف خصوصی، صادرات، واردات و مصرف دولتی از بخش i در زمان t است. همچنین (I_{ijt}) مقدار کالای سرمایه‌ای از بخش i به بخش j را مشخص می‌کند.

1. linear exp. system



نمودار ۲ کاربرد مدل اقتصادسنجی و مدل چندبخشی در بخش مسکن (رفیعی، مینو؛ ۱۳۶۰، ص ۱۵).



نمودار ۳ مدل چندبخشی (رفیعی، مینو؛ ۱۳۶۰، ص ۱۶).

بنابراین رشد بخشهای مختلف اقتصادی و همچنین رشد درآمد ملی به وسیله روابط موجود در مدل تعیین می‌گردند و در آینده نیز با انتخاب روند مناسب برای صادرات و هزینه‌های مصرفی دولت می‌توان رشد کلیه بخشهای اقتصادی و در نتیجه رشد درآمد ملی را تعیین کرد. بدیهی است که در چنین چهارچوبی رشد بخش مسکن به طریقی تعیین می‌شود که روابط چندجانبه‌ای که بین احتیاجات بخشهای مختلف وجود

دارد رعایت شود و به خصوص مشخص شود که تولید بخش ساختمان به صورتی باید افزایش یابد که احتیاجات مسکن و بقیه بخشهای اقتصادی را تأمین کند. کاربرد مدل اقتصادسنجی و مدل چندبخشی در بخش مسکن در نمودارهای دو و سه نشان داده شده است.

روش متداول برنامه‌ریزی مسکن

در روش متداول برنامه‌ریزی مسکن ابتدا عوامل تعیین‌کننده تقاضا شناخته شده و با توجه به روند گذشته، برای آینده تقاضا پیش‌بینی می‌گردد. این عوامل عبارتند از:^۱
- کمبود واحدهای مسکونی، که ناشی از تفاوت بین واحدهای مسکونی و تعداد خانوارهای موجود است. در این مورد ابتدا تراکم قابل قبول انتخاب شده، سپس میزان واحدهای مسکونی مورد نیاز، به منظور کاهش تراکم، و همچنین تعداد واحدهای مسکونی مورد نیاز برای جایگزینی ساختمانهای نامناسب محاسبه می‌شود، که مجموع آنها کمبود مسکن را نشان می‌دهد.

- نرخ تشکیل خانواده که ناشی از افزایش طبیعی جمعیت، مهاجرت و تغییر در وسعت خانوار و الگوهای سکونت (بعد خانوار، خانوارهای هسته‌ای، خانوارهای گسترده و غیره) است.

- استهلاك واحدهای مسکونی. هر ساله از عمر مفید تعدادی از ساختمانهای مسکونی کاسته می‌شود و تخریب می‌شوند و با توجه به اینکه پاره‌ای از ساختمانها تخریب شده یا اصولاً تجدید بنا نشده و یا تبدیل به انواع دیگر ساختمان می‌گردند می‌توان نرخ استهلاك را محاسبه نمود.

- ذخیره خانه‌های خالی. معمولاً درصدی از واحدهای مسکونی که آماده فروش یا اجاره هستند در یک مدت فاصله زمانی خالی می‌مانند که این نرخ بستگی به وضعیت اقتصادی و اجتماعی و اطمینان مالک یا سازنده به آینده اقتصادی کشور دارد.

- واحدهایی که بر اثر حوادث طبیعی مانند سیل و زلزله و یا بر اثر حوادثی مانند جنگ تخریب می‌شوند. توضیحات بیشتر در فصل چهارم آورده شده است.
نمودار ۴ این عوامل و ارتباط آنها با یکدیگر و همچنین عوامل مؤثر در عرضه را نشان می‌دهد.

1. Wissen, L. and A. Rima(1991), pp. 3-6.

این نیازها را می‌توان براساس مناطق مختلف شهری و روستایی و استانهای مختلف و نیز به تفکیک گروههای درآمد برآورد نمود. پس از برآورد کمی نیازها، امکانات ساخت و عرضه مسکن برآورد می‌گردد. سهم مسکن از امکانات ملی از طریق زیر محاسبه می‌شود. نسبتهای زیر براساس روند گذشته و فروض مختلف برآورد می‌گردد:

۱. نسبت ارزش افزوده بخش مسکن به کل تولید ناخالص داخلی (V_h/GDP)؛
۲. نسبت سرمایه گذاری در بخش مسکن به ارزش افزوده در بخش مسکن (I_h/V_h)؛
۳. نسبت سرمایه گذاری در مسکن به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی (I_h/FGF)

۴. نسبت سرمایه گذاری در مسکن به سرمایه گذاری در ساختمان به طور اعم (I_h/L_{const})

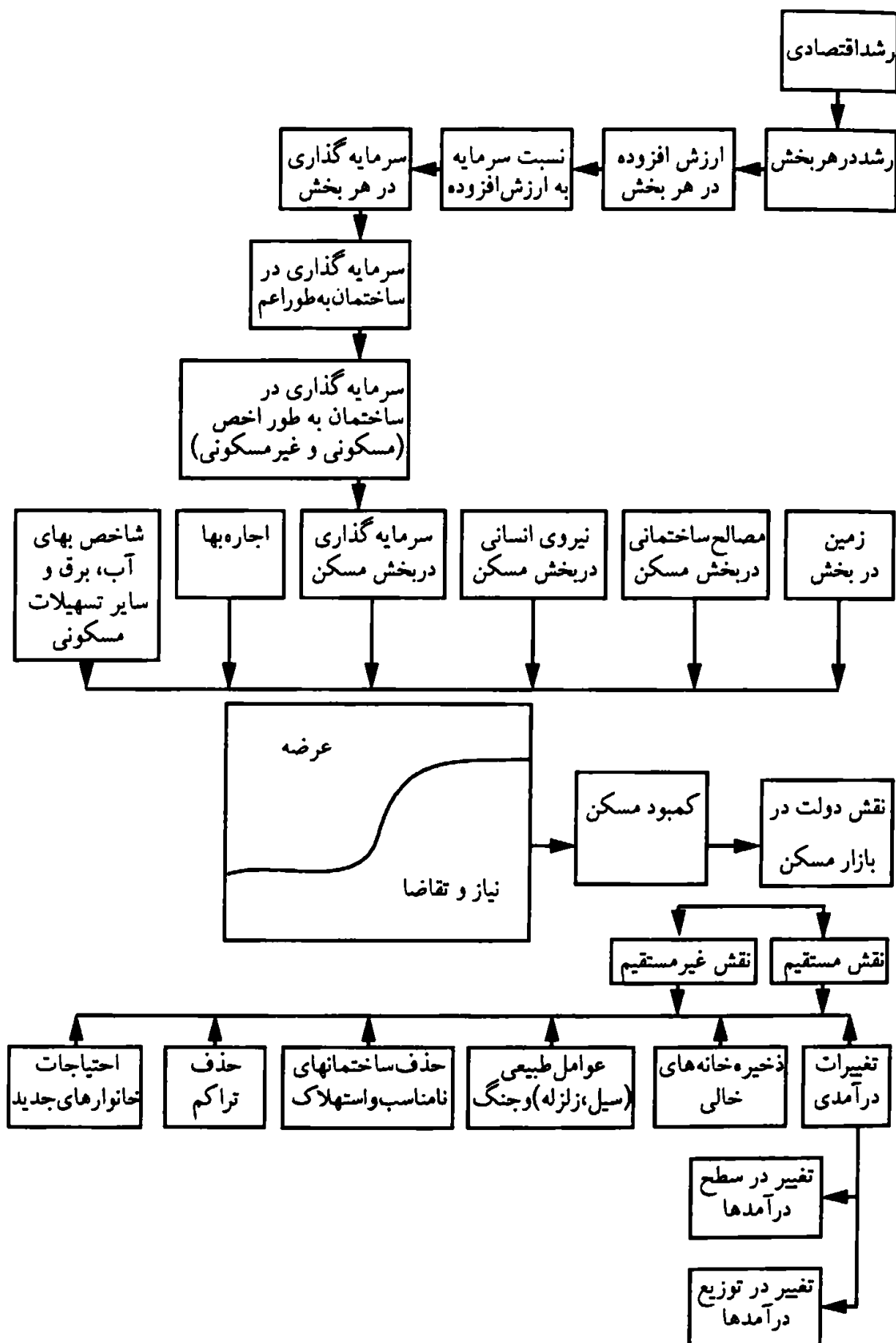
۵. نسبت سرمایه گذاری در ساخت و سازهای مسکونی به کل سرمایه گذاری در ساخت و سازها (I_h/I_b).

سپس با استفاده از نتایج حاصل از برنامه‌ریزی ملی و داده‌های اقتصاد کلان، نرخ رشد تولید ناخالص ملی محاسبه شده، نرخ رشد و سهم مسکن از تولید ناخالص داخلی تعیین و بر آن اساس ارزش افزوده بخش مسکن محاسبه می‌گردد. سپس با استفاده از نسبتهای فوق، مقایسه بین‌المللی این نسبتها و تغییرات متمایل به اهداف موجود، میزان سرمایه گذاری ممکن در بخش مسکن در هر دوره برنامه‌ای، به قیمت‌های ثابت محاسبه می‌شود، سپس با برآورد قیمت‌ها و هزینه احداث یک مترمربع زیربنا به قیمت ثابت، میزان زیربنای مسکن که می‌توان با امکانات موجود در دوره برنامه احداث نمود، به دست می‌آید. این ارقام با مقایسه ارقام به دست آمده از تجزیه و تحلیل روند گذشته تعدیل شده، سهم بخش خصوصی و دولتی تعیین می‌گردد.^۱

در مقایسه ارقام به دست آمده با نیازها مشخص می‌گردد که در هر مقطع زمانی تا چه حد به اهداف کمی و کیفی مورد نظر برنامه‌ریز ملی می‌توان دست یافت. علاوه بر روشهای فوق چند مدل رایج دیگر برآورد تقاضای مسکن عبارتند از: مدلی که تقاضا برای مسکن را از طریق تعیین مساحت زمین و مساحت زیربنای مورد نیاز تخمین زده است.^۲

۲. دانش جعفری، داود و دیگران (۱۳۷۵)، ص ۵۴۰.

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۶.



نمودار ۴ روش متداول برنامه ریزی مسکن (رفیعی، مینو؛ ۱۳۶۰، ص ۱۴).

$$Q_1 = a + a_1 P_1 + a_2 Y + a_3 F$$

$$Q_2 = b + b_1 P_2 + b_2 Y + b_3 F$$

که در آن (Q_1) مساحت زمین به مترمربع؛ (Q_2) مساحت زیربنا به مترمربع؛ (P_1) قیمت هر مترمربع زمین؛ (P_2) هزینه هر مترمربع زیربنا؛ (F) تعداد افراد خانوار و (Y) درآمد خانوار می‌باشد.

مدل دیگر، استفاده از مدل خطی برای مناطق شهری است و به شرح زیر است:^۱

$$HCI = F (FCI, TCI, HPI, HT, PU)$$

که در آن (HCI) شاخص هزینه سالیانه مسکن یک خانوار شهری به قیمت ثابت؛ (FCI) شاخص هزینه خوراکی یک خانوار شهری به قیمت ثابت؛ (TCI) شاخص کل هزینه سالیانه خانوار شهری به قیمت ثابت؛ (HPI) شاخص بهای مسکن در مناطق شهری کشور؛ (HT) متوسط سالانه نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار شهری، و (PU) جمعیت مناطق شهری کشور است.

در برآورد تعداد اتاق مورد نیاز در مناطق شهری از مدل دو متغیره‌ای نیز استفاده شده است که یکی از متغیرهای آن وسعت یا بُعد خانوار و متغیر دیگر هزینه سالانه خانوار است^۲ و عبارتست از:

$$(\text{هزینه سالانه خانوار}) + b_2 (\text{وسعت خانوار}) = a + b_1 (\text{اتاق مورد نیاز})$$

چون رابطه خطی برآورد صحیحی از میزان اتاق مورد نیاز خانوار شهری به دست نمی‌دهد، به همین دلیل باید از تابع توانی استفاده کرد که عبارت است از:

$$(\text{هزینه}) \cdot b = a (\text{وسعت}) = \text{اتاق مورد نیاز}$$

سپس از تابع نهایی لگاریتم گرفته، اتاق مورد نیاز را به صورت زیر برآورد می‌کنیم:

$$(\text{هزینه}) \ln + b_2 \ln (\text{وسعت}) = a_1 + b_1 \ln (\text{اتاق مورد نیاز})$$

با این مدل تعداد اتاق مورد نیاز خانوارهای مختلف براساس بُعد خانوار و میزان هزینه سالانه خانوار تخمین زده می‌شود و با جمع نمودن نتایج، تقاضای کل مسکن

۲. دانش جعفری، داود و دیگران (۱۳۷۵)، ص ۵۴۰.

۱. عیان‌بد، ناهید (۱۳۷۵)، ص ۱۵۵.

به دست می‌آید. در ادامه برای برآورد تعداد اتاق خانوارهای شهری مدل کاملتری ارائه می‌شود:

$$\ln(\text{Room}) = a_1 + a_2 D_1 + b_1 \ln(\text{year}) + b_2 \ln(\text{Hsld}) + b_3 (D_1 \text{ Hsld}) + b_4 \ln(\text{expend}) + b_5 \ln(\text{rel cost}) + b_6 \ln(\text{land price}) + U$$

که در آن (D_1) متغیر مجازی برای سالهای پیش از انقلاب صفر و پس از آن یک؛ (year) سال مورد بررسی؛ (Hsld) میانگین وسعت خانوار در هر یک از گروههای هزینه؛ (expend) هزینه به قیمت جاری که با شاخص هزینه زندگی (CPI) تعدیل شده است؛ (rel cost) شاخص نسبی بهای احداث بنا (نسبت شاخص هزینه احداث بنا به شاخص هزینه زندگی)؛ (land price) قیمت زمین، و (U) متغیر تصادفی.

منابع و مآخذ

دانش جعفری، داود و دیگران؛ «برآورد تابع تقاضای مسکن با توجه به ترکیب نسبی جمعیت ایران»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵. رفیعی، مینو؛ پیشنهادی در مورد روش برنامه‌ریزی مسکن: گزارش مقدماتی؛ معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۶۰.

سازمان برنامه و بودجه؛ برنامه‌ریزی مسکن: تجزیه و تحلیل کمی و کیفی؛ دفتر آمار و انفورماتیک وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۵.

عیان‌بد، ناهید؛ «بررسی متغیرهای اقتصادی تابع تقاضای مسکن در مناطق کشور»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.

فرقانی، محمدباقر و محمدعلی، صحرایی؛ برنامه‌ریزی فضایی مسکن (نمونه موردی تهران)؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی تهران، ۱۳۷۳.

Wissen, L. and A. Rima; *Modelling Urban Housing Market Dynamics*; B. V., Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1991.

فصل چهارم

روشهای برآورد نیاز به مسکن

برای تنظیم و اجرای برنامه‌های مسکن، باید نیاز به مسکن را برحسب کمبود شرح داد. بدیهی است که برای تخمین نیاز به مسکن، باید عناصر اصلی این نیاز مورد بررسی قرار گیرد و یک روش کلی برای رسیدن به برآورد کلی نیز تنظیم شود.

هدف از برآورد نیاز به مسکن

برآورد مطمئن از نیاز به مسکن، عامل مهمی در تدوین سیاست و تنظیم و ارزیابی برنامه‌های مسکن است. برای تنظیم و اجرای برنامه‌ها، باید نیاز به مسکن در مناطق مختلف کشور مشخص شود و همچنین شناختی از خصوصیات اقتصادی و اجتماعی متقاضیان مسکن صورت گیرد که این باعث تعیین اولویتهای تهیه مسکن خواهد شد. اولویتها ممکن است بر مبنای کمبود مسکن، اهمیت مناطق معین، گروههای جمعیتی و هدفهای برنامه‌های عمرانی تعیین شود.

تقاضای مسکن

تقاضای مسکن به عنوان تعدادی مساکن قراردادی یا خانه‌های مناسب زندگی تعریف شده‌اند که در زمانی خاص احتیاج به ساخته شدن یا ایجاد تغییراتی برای رسیدن به سطح استانداردهای قابل قبول ملی دارند. همچنین شامل تعداد مسکنی است که نیازمند به تعمیر و یا نگهداری هستند به طوری که در سطح استاندارد و در مدت زمان معین باقی بمانند.

احتیاجات به طور کلی برای درجات مختلف و همه موقعیتهای مسکن برآورد شده است یعنی احتیاج به تهیه خانه برای افراد بی‌خانمان، احتیاج به تهیه مسکن برای ساکنان زاغه‌ها و سایر مساکن موقتی، احتیاج به تهیه مسکن مجزا برای هر خانوار؛ احتیاج به نگهداری سطوح تراکم در یک سطح معین و برای آینده، احتیاج به تهیه مقرراتی برای افزایش پیش‌بینی شده تعداد خانوار و جایگزین کردن مساکن جدید با مساکن قدیم (زمانی که عمر آنها به پایان می‌رسد).

«تقاضای بالقوه» و «تقاضای مؤثر»

منظور از تقاضای بالقوه مسکن، تقاضای کلیه کسانی است که تمایل به داشتن و تصاحب واحد مسکونی مناسب دارند که شامل کلیه افراد بی‌خانمان، ساکنان آلودنکها، مستأجران و غیره است، منظور از تقاضای مؤثر، تقاضای کلیه کسانی است که قادر و مایل به خریداری و تصاحب مسکن هستند، یعنی علاوه بر اینکه تمایل به خرید مسکن دارند، قدرت اقتصادی و یا اعتبار لازم خرید مسکن را نیز دارند.

در امر برنامه‌ریزی، باید بین تقاضای بالقوه و تقاضای مؤثر تفاوت قایل شد. هم چنین باید نسبت به متقاضیان شناخت کافی پیدا نمود که این افراد شامل چه کسانی هستند، تعداد آنها چقدر است، چه فرهنگی دارند و شرایط مالی آنها چگونه است.^۱ ابتدا لازم است مفهوم خانوار و مسکن به اختصار بیان شود:

تعریف خانوار

یک خانوار شامل دو نفر یا بیشتر است که با هم و در یک خانه مشترک زندگی می‌کنند و یا شامل فردی است که تنها زندگی کرده و خود مایحتاجش را تأمین می‌کند.

مسکن قراردادی

مسکن قراردادی یک یا چند اتاق در یک ساختمان دائمی است، یا قسمت مجزایی

۱. حمزه مصطفوی، غلامحسین (۱۳۷۴)، ص ۳۳۹.

همراه با ساختمان اصلی یا مجدداً ساخته شده و فقط برای سکونت یک خانوار در نظر گرفته شده است. مسکن باید با یک راه جداگانه به خیابان یا به یک فضای مشترک در ساختمان ارتباط پیدا کند. خانه‌ها، آپارتمانها، چند اتاق و غیره مثالهایی از این نوع مساکن هستند، یک خانه مسکونی ساختمان یا قسمتی از یک ساختمان است که به طور اساسی، محل زندگی مجزایی را فراهم می‌آورد.

عوامل مؤثر بر تقاضای مسکن

عوامل مؤثر بر تقاضای مسکن را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

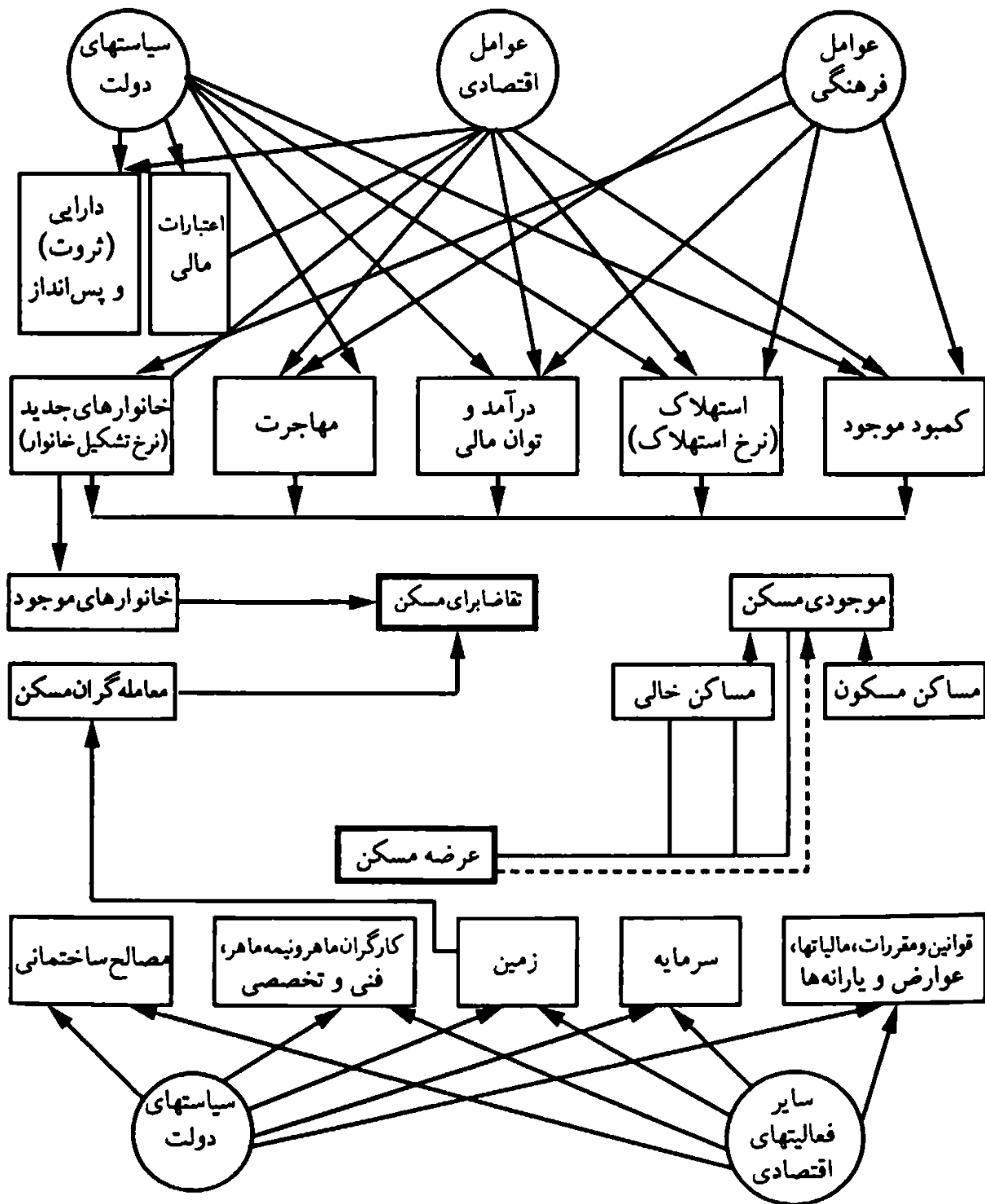
(الف) عوامل جمعیت شناختی. شامل حجم جمعیت، نرخ شهرنشینی، نرخ تشکیل خانوار، نرخ رشد جمعیت، مهاجرت، تغییرات بُعد خانوار، تراکم در واحد مسکونی و ترکیب سنی جمعیت است که شناخت ترکیب جمعیت خصوصاً برای جمعیت‌های جوان بسیار مهم و ضروری است.

(ب) عوامل اقتصادی. شامل درآمد خانوارها، سطح کلی هزینه‌ها، قیمت مسکن و قیمت سایر کالاها و تغییرات آن، سیاستهای اقتصادی و رفاهی حاکم بر جامعه، رشد درآمد، توزیع درآمد در جامعه، دارایی خانوار، نسبتی از درآمد که به مسکن اختصاص می‌یابد، تورم و نرخ آن، نرخ بهره، هزینه اجاره مسکن و به طور کلی وضعیت اقتصاد کلان است.

(ج) عوامل فرهنگی. طرز استفاده طبقات مختلف از مسکن، طرز تلقی مردم از مسکن، نوع خانوارها (گسترده، هسته‌ای) و مشخصات خانوارها نظیر سن، میزان تحصیلات، مهارت، شغل، سرپرست خانوار، طبقه اجتماعی و غیره است.

(د) سیاستهای دولت. مهیا بودن کمکهای مالی مسکن و سیاستهای پولی دولت مثل تعیین عوارض و یارانه از جمله این سیاستها است.

(ه) شرایط اعطای وام و دیگر تسهیلات اعتباری، حوادث طبیعی (مانند سیل و زلزله)، نرخ تخریب ساختمانهای مسکونی، مشخصات بازار مسکن و کیفیت عرضه آن، آثار نوسازی شهری و سرعت نوسازیه‌ها از دیگر عوامل مؤثر بر تقاضای مسکن است. نمودار ۵ عامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن و تأثیر آنها را بر یکدیگر نشان می‌دهد.



نمودار ۵ عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن (بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۲ و ۱۳، ۱۳۷۲).

مشخصاتی که در تحلیل تقاضای مسکن در نظر گرفته می‌شوند در تحلیل تقاضای مسکن عواملی باید مورد توجه باشند که عبارتند از:

(الف) گروههای خانوار در جستجوی مسکن. شامل خانوارهای بی‌مسکن، خانوارهای صاحب مسکن که مایل به تغییر محل سکونت خود هستند، گروههای ویژه‌ای از خانوارها (مثل سالخوردگان و گروههای کم درآمد)، و خانوارهایی که مجبورند آلودگهایی را که قرار است خراب شوند ترک کنند؛

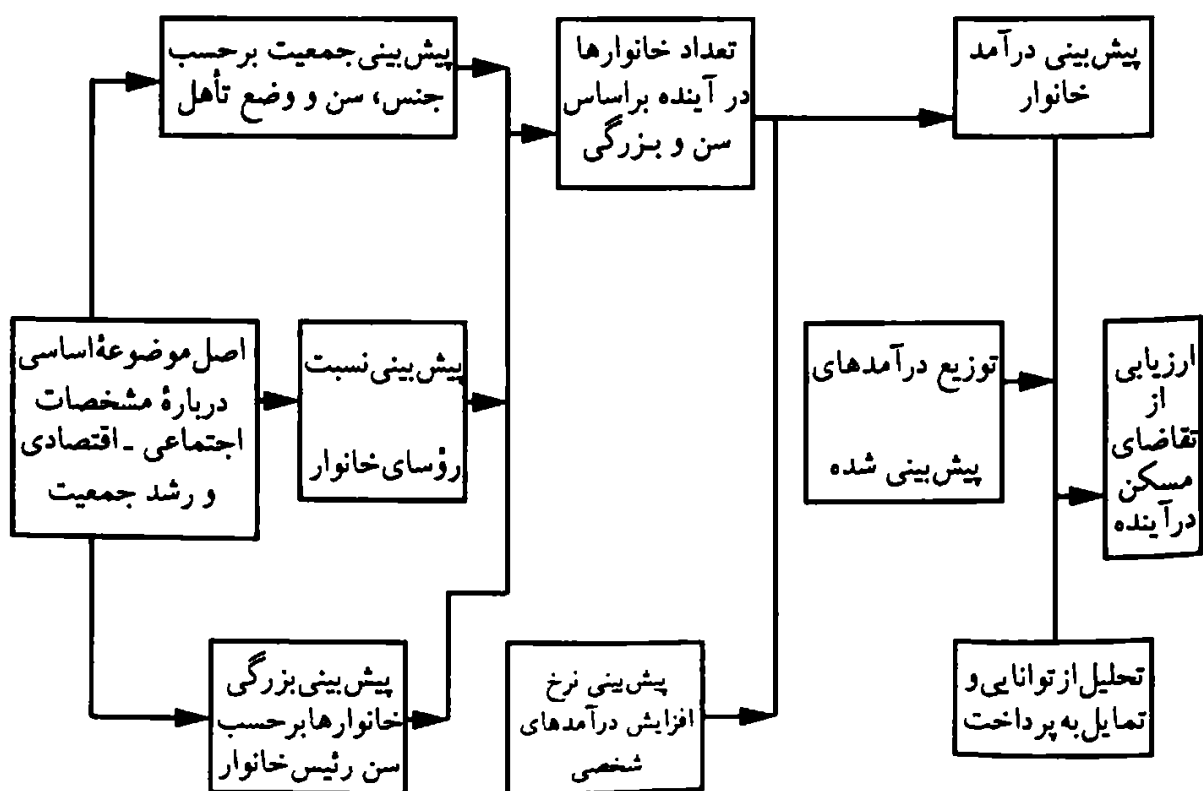
(ب) کیفیت مساکن مورد تقاضا. شامل تأسیسات و محل مسکن؛

(ج) نحوه اشغال. مساکنی که در اشغال مالک قرار دارند، خانه‌های اجاره‌ای، واحدهای مسکونی تعاونیها، آپارتمانها و خانه‌های سازمانی؛

(د) نوع واحد مسکونی. خانه‌های مستقل، بهم چسبیده، آپارتمانها؛

(ه) بُعد زمانی.

همچنین تقاضای مسکن را از دو نظر یکی ماهیت تقاضا (تقاضای بالقوه یا واقعی)، و دیگری بُعد زمانی تقاضا (تقاضای کنونی یا آینده) می‌توان بررسی کرد.



نمودار ۶ الگوی پیش‌بینی تقاضای مسکن (سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۵۶، ص ۱۸).

جدول ۲ ابعاد اساسی تقاضای مسکن (U. N.; 1973, p. 18).

۱. چه افرادی مایلند مسکن پیدا کنند؟	الف) دارای مسکن ب) بدون مسکن ج) خانوارها د) مجردان	ه) افراد خویشاوند و) مستأجرین و دیگران
۲. موضوع تقاضای مسکن	الف) مسکن اضافی ب) مسکن راحت‌تر ج) مسکن بزرگتر د) مسکن اجاره‌ای ه) مسکن شخصی و) مسکن آپارتمانی	ز) مسکن نوساز ح) مسکن کهنه‌ساز ط) مسکن درون‌خانه‌های خانوادگی ی) خانه‌های مسکونی ک) انواع ویژه مسکن (مانند مسکن سالمندان)
۳. تقاضای مسکن در کجا و تا چه حد بیان شده است؟	الف) شهرهای بزرگ ب) شهرهای متوسط و کوچک ج) نقاط تجمع روستایی د) منطقه در حال گسترش	ه) منطقه در حال پس رفتن و) مرکز شهر ز) حومه‌ها
۴. ارزیابی تقاضای مسکن چه دوره‌ای را در برمی‌گیرد؟	الف) کنونی ب) آینده	
۵. نوع تقاضای بررسی شده	الف) بالقوه (پنهانی) ب) واقعی	ج) غیر واقعی

تقاضای کنونی را از تحقیقاتی که به صورت نمونه‌گیری در میان تمامی خانوارهای یک ناحیه به کار می‌رود می‌توان به دست آورد که در این صورت تقاضای مسکن در زمانی معین مشخص خواهد شد و برای برنامه‌ریزی کوتاه مدت ۳ تا ۵ ساله اعتبار دارد. البته چون مسأله کمبود مسکن در واقع عدم ارضای تقاضای بالقوه جامعه است لذا می‌توان میزان تقاضا را به وسیله تفاوت بین تقاضای بالقوه برای واحدهای مسکونی و تعداد واحدهای مسکونی موجود اندازه‌گیری کرد.^۱

۱. درکوش، سعید عابدین (۱۳۷۲)، ص ۱۶۴.

جدول ۳ داده‌های اساسی لازم برای ارزیابی تقاضای مسکن (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، ص ۱۴ تا ۲۴).

۱. عناصر سیستمهای مسکن	الف) مکانیسمهای توزیع مسکن نو و کهنه ب) نحوه اشتغال (خصوصی، عمومی، تعاونی، مختلط) ج) ساخت سرمایه‌گذاریها (سهم بخش خصوصی، عمومی، تعاونی و غیره) د) سیاستهای اجاره‌ای (مقررات برای اجاره‌بها، حذف مقررات از بازار مسکن، سیستمهای مختلط بازار آزاد و تابع مقررات) ه) اشکال کمک مالی به مسکن‌سازی (کمک به صنایع ساختمانی، کمک مالکان خصوصی و عمومی به گروههایی از مردم)
۲. وضع مسکن	الف) عرضه مسکن (واحدهای مسکونی، اتاقها، مساحت، تجهیزات و موقعیت کلی) ب) دامنه بحران مسکن ج) اختلاف مناطق از نظر کمبود مسکن و کیفیت مسکن (تنوع میراث مستغلاتی) د) ساخت نیازها در زمینه مسکن (مثلاً نسبت نیاز به جانشینی به نیازهای جمعیتی و غیره)
۳. سیاست اعتباری	الف) وام مسکن، به چه کسی و با چه شرایطی داده می‌شود ب) نقدینه‌های موجود برای رهن ج) سیاستهای اعتباری ارزان‌قیمت و گران‌قیمت د) رهنها، وامهای موجود و ساخت آنها
۴. مشخصات اقتصادی و اجتماعی	الف) سطح زندگی عمومی و سطح زندگی گروههای اجتماعی عمده ب) رابطه بین هزینه مسکن و درآمد ج) توزیع درآمدها د) سطح و ساخت حقوق بازنشستگی، کمک هزینه تحصیلی و سایر اقدامات اجتماعی
۵. برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌های مربوط به محیط	الف) نقش برنامه‌ریزی شهری در تعیین محل انواع مختلف مسکن ب) وضع مقررات برای محیط و تأثیر این مقررات بر مسکن ج) برنامه‌ریزی و اهداف مربوط به سرمایه‌گذاریهای بلندمدت
۶. اطلاعات مربوط به مسکن	الف) شفافیت بازارهای مسکن ب) سطح اطلاع در میان گروههای مختلف اجتماعی ج) وسایل خبری در زمینه مسکن

- عوامل زیر به طور انحصاری به امر پیش‌بینی تقاضای مسکن اختصاص دارند:
- پیش‌بینی نرخ افزایش درآمد افراد؛
 - پیش‌بینی درآمد خانوارها؛
 - تحلیل توانایی پرداخت بهای مسکن.

عوامل مؤثر بر عرضه مسکن

این عوامل را می‌توان چنین خلاصه کرد: زمین؛ مصالح ساختمانی؛ دستمزد کارگران ساختمانی؛ زیرساختها و امور زیربنایی؛ اعتبارات ساختمانی؛ قیمت مسکن؛ هزینه ساخت؛ قوانین و مقررات ساختمانی؛ وضعیت تقاضا برای مسکن در بازار؛ موجودی مسکن؛ مالیاتها و عوارض؛ سیاستهای دولت.

پس از شناخت عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن، لازم است روشهای برآورد احتیاجات مسکن با در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضا توضیح داده شود.

روشهای برآورد نیاز به مسکن در سطح خرد

پس از شناخت عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن و نحوه تقاضای مسکن لازم است روشهای برآورد احتیاجات مسکن توضیح داده شود. به عنوان اولین قدم، ابتدا باید اجزای اصلی احتیاج مسکن مشخص شوند و سپس روشهای رسیدن به برآورد کلی احتیاج مطرح گردند. اجزای اصلی احتیاج به مسکن در کشورهای در حال توسعه به شرح زیر است.

احتیاجات متراکم شده (احتیاجات مسکن که در شروع دوره برآورد وجود دارد)، که شامل موارد زیر است:

- مساکن مورد نیاز خانوارهای بدون سرپناه (بی‌خانمان)؛
- مساکن مورد نیاز خانوارهایی که واحدهای مسکونی غیرقابل قبول را اشغال کرده‌اند (حاشیه‌نشینان و زاغه‌نشینان)؛
- مساکن مورد نیاز خانوارهایی که به طور غیرارادی با خانوارهای دیگر در واحدهای مسکونی قابل قبول زندگی می‌کنند؛
- مساکن مورد نیاز برای کاهش سطح تراکم (نسبت افراد در هر اتاق یا فضا برای هر نفر) در واحدهای مسکونی مورد قبول و در سطح مطلوب؛

- واحدهای مسکونی که مورد قبول هستند اما احتیاج به تعمیر و تعویض دارند (نرخ تخریب واحدهای مسکونی در شهرهای ایران ۱/۵ و در روستاها ۲/۲ درصد تخمین زده شده است).^۱

احتیاجات جاری یا آینده (که انتظار می رود در طول دوره برآورد افزایش یابد)، شامل:
- مساکن مورد نیاز خانوارهایی که در طول برآورد تشکیل خواهند شد؛
- مساکن مورد نیاز برای تعویض واحدهای مسکونی از نوع مورد قبول که از موجودی طول دوره برآورد حذف خواهند شد؛
- واحدهایی مسکونی که در طول دوره برآورد نیازمند نگهداری و تعمیرند.

برآورد فوق العاده برای مساکن خالی

درصد معینی از موجودی مسکن که بین ۳ تا ۹ درصد در بین کشورهای مختلف در تغییر است به دلیل اجاره دادن، یا برای فروش یا خانه دوم و غیره خالی می ماند. البته این درصد به نسبت خالی بودن و همچنین نیازمندیهای مسکن مربوط می شود.
روشهای برآورد احتیاجات مسکن عبارتند از روش برآورد مبتنی بر نیاز؛ روش برآورد براساس درآمد و روش برآورد بر اساس اشتغال:

۱. روش برآورد مبتنی بر نیاز

در این روش ابتدا تعداد خانوار فعلی با تعداد مساکن موجود مقایسه، و براساس یک استاندارد معین کمبود برآورد می شود. سپس با اعمال نرخ رشد جمعیت و افزودن آن به مساکنی که به دلیل استهلاک و یا پایین بودن کیفیت در سالهای آتی از رده خارج خواهند شد، تعداد مسکنی را که باید ظرف مدت معین ساخته شوند محاسبه می کند. این روش در برنامه ریزیهای مسکن اغلب طرحهای جامع شهری که برای شهرهای ایران تهیه شده اند به کار برده شده است. در برنامه ریزیهای مسکن در قالب طرحهای آماده سازی نیز این روش در اولین طرحهایی که تهیه شدند به کار برده شد.^۲ روش مبتنی بر نیاز به دو روش تقسیم می شود که عبارتست از روش کلی و روش خام. روش کلی، بیشتر برای نقاطی که آمارهای اساسی برآوردها در دسترس باشد، کاربرد دارد، روش خام برای نقاطی که آمار اساسی ندارند پیشنهاد شده است. شرح هر یک از روشهای فوق در زیر آمده است:

۱. دانشور صالحی، شهرام (۱۳۷۵)، ص ۵۱۳. ۲. منادی زاده، بهروز (۱۳۶۸)، ص ۹.

الف) روش کلی. در این روش تمامی اجزای مؤثر در ایجاد نیاز به مسکن مورد نظر است و با $E(t)$ نشان داده می‌شود. این اجزاء عبارتند از:

$$E(t) = k (E_1 + E_r + E_{rr} + E_f + E_e(t)) + E_h + E_v(t)$$

$E(t)$ = واحد مسکونی مورد نیاز تا زمان t ؛

k = ضریب خانه‌های خالی؛

E_1 = کمبود فعلی مسکن؛

E_r = واحدهای مسکونی زیر استاندارد؛

E_{rr} = نیاز ناشی از یک واحد مسکونی به ازای هر خانوار؛

E_f = نیاز ناشی از حذف یا کاهش تراکم؛

$E_e(t)$ = نیاز ناشی از افزایش جمعیت در زمان t ؛

E_h = واحدهای مسکونی که نیاز به تخریب و تجدید بنا دارند؛

$E_v(t)$ = واحدهای مسکونی که در طول مدت برنامه‌ریزی نیاز به تخریب و تجدید بنا دارند.

در کاربرد این مدل باید توجه داشت که حدود اجزای مختلف برای جلوگیری از محاسبه مضاعف باید کاملاً مشخص شود. همچنین باید مشخص شود که آیا مسأله مهاجرت در برآورد واحدهای مسکونی مورد نیاز افزایش تعداد خانوارهای مناطق شهری محاسبه شده یا نه، همچنین ممکن است نیاز بیان شده به وسیله E_f با افزایش اندازه (تعداد اتاقها یا فضا) واحدهای مسکونی که برای رفع احتیاجاتی که به وسیله $E_1, E_r, E_{rr}, E_e, E_v$ و E_h بیان شده‌اند برطرف گردد. در این حالت E_f در رابطه بالا لحاظ نمی‌شود.

ب) روش خام. در شرایطی که آمارهای موجود برای تهیه یک برآورد کلی و به صورت مجزا برای هر یک از اجزاء (که قبلاً ذکر شده) کافی نباشد، از این روش برای برآورد تقریبی احتیاجات مسکن استفاده می‌شود. در بیشتر کشورها، جمعیت کل و نرخ افزایش جمعیت و بُعد خانوار مشخص است. همچنین تعداد کل واحدهای قابل قبول و موجودی مسکن نیز از آمارها قابل استنباط است. عبارت جبری که بتوان به وسیله آن نیاز به مسکن را برآورد کرد عبارت است از:

$$E(t) = H - U + H(t) + ru(t)$$

که در آن $E(t)$ واحدهای مسکونی مورد نیاز تا زمان t ؛ H تعداد خانوارها؛

روشهای برآورد نیاز به مسکن ۵۷

(U) واحدهای مسکونی موجود؛ $(H(t))$ تعداد خانوارهای موجود و نیاز خانوارهای جدید (خانوارهایی که در طول دوره برنامه‌ریزی به خانوارهای موجود اضافه خواهد شد) و $(ru(t))$ درصد واحدهای مسکونی است که تا زمان t نیاز به تخریب و تجدید بنا خواهند داشت. فیلد و مک گریگور^۱ برای پیش‌بینی واحدهای مسکونی مورد نیاز ناشی از افزایش جمعیت روش تجمعی^۲ و روش نرخ رئیس خانوار^۳ را توصیه کرده‌اند. در روش تجمعی، جمعیت پیش‌بینی شده بر بُعد متوسط خانوار تقسیم می‌شود. رابطه آن عبارت است از:

$$\Delta = P/H$$

که در آن (H) واحدهای مسکونی مورد نیاز، (P) جمعیت پیش‌بینی شده و (H) بُعد خانوار است. در این رابطه (k) ضریب خانوار در واحد مسکونی هم ملحوظ است.

$$\Delta = \frac{P}{k(H)}$$

در روش نرخ رئیس خانوار، جمعیت سال پایه را محاسبه کرده سپس جمعیت را پیش‌بینی و به نحو مناسبی تجزیه کرده و نرخهای رئیس خانواری را برآورد، سپس تعداد پیش‌بینی خانوارها را محاسبه و خانوارهای بالقوه^۴ را به دست می‌آوریم. یکی از اقدامات لازم در برآورد میزان نیاز به مسکن، محاسبه نرخ تخریب و تجدید بنای واحدهای مسکونی و تعداد واحدهایی است که تخریب خواهند شد، که با استفاده از آمار واحدهای مسکونی موجود در اول و آخر هر دوره، با استفاده از روشهای آماری می‌توان این نرخ را محاسبه کرد. برای محاسبه میزان تخریب هر دوره، باید واحدهای مسکونی موجود در هر دوره را برحسب نوع دوام تفکیک کرد و سپس با استفاده از نرخ استهلاک یا تخریب، تعداد تخریب را به دست آورد. ضرایب استهلاک و تخریب محاسبه شده توسط دفتر اقتصاد مسکن، برای بناهای بادوام یک صدم درصد و نیمه دوام ۲۱٪ درصد و برای کم دوام ۳۵٪ درصد است.^۵ در جدول ۴، واحدهای مسکونی از لحاظ مصالح عمده که در آنها به کار رفته است به ۴ گروه تقسیم شده‌اند. مقاومت نوع مصالح به کار رفته بیانگر عمر مفید ساختمان است.

1. Field B. G. and Macgregor (1987), p. 57. 2. aggregate method

3. headship rates 4. potential households

۵. دانش جعفری، داود و دیگران (۱۳۷۵)، ص ۵۳۹.

جدول ۴ انواع واحدهای مسکونی از لحاظ نوع مصالح

۱. بادوام	شامل اسکلت فلزی یا بتونی، آجر و آهن و سنگ آهن
۲. نیمه بادوام	شامل آجر و چوب، سنگ و چوب و بلوک سیمانی
۳. کم‌دوام	شامل تمام آجر، تمام چوب، خشت و چوب و خشت و گل
۴. بی‌دوام	شامل کپر و آلونک

دانستن عمر مفید انواع ساختمانها یکی از ضروریات امر برنامه‌ریزی مسکن و محاسبه نیاز به مسکن است. در جدول ۵ عمر مفید انواع واحدهای ساختمانی از لحاظ نوع مصالح و ... در اقلیمهای متفاوت آمده است.

جدول ۵ عمر مفید انواع واحدهای ساختمانی از لحاظ نوع مصالح (اسکلت و سفت‌کاری) و در اقلیمهای متفاوت به صورت فرضی برحسب سال (حسین‌نیا؛ ۱۳۷۵).

نوع اسکلت و سفت‌کاری	اقلیم الف، د	اقلیم ب، ج، ح، ط	اقلیم ه، و	اقلیم ز
بتن آرمه	۷۵	۱۵۰	۱۰۰	۱۵۰
فلزی	۳۰	۱۲۰	۵۰	۱۲۰
آجری	۵۰	۱۰۰	۶۰	۱۰۰
بلوکی	۵۰	۷۰	۶۰	۷۰
چوبی	۳۰	۴۰	۵۰	۴۰
خشت و گل	۲۰	۳۰	۲۰	۳۰

اقلیم نوع الف	تابستان بسیار گرم و مرطوب	زمستان با درجه حرارت ۱۵+ تا ۱۰+	مثل بندرعباس و بندر لنگه
اقلیم نوع ب	تابستان بسیار گرم	زمستان با درجه حرارت ۵+ تا ۵+	طیس و کاشان
اقلیم نوع ج	تابستان بسیار گرم	زمستان با درجه حرارت ۵+ تا ۱۰+	ایران شهر و بم
اقلیم نوع د	تابستان بسیار گرم و مرطوب	زمستان با درجه حرارت ۵+ تا ۱۰+	آبادان، دزفول، بوشهر
اقلیم نوع ه	تابستان بسیار گرم و مرطوب	زمستان با درجه حرارت ۵+ تا ۵+	خرم‌آباد
اقلیم نوع و	تابستان گرم و مرطوب	زمستان مرطوب ۵+ تا ۵+	بابلسر و بندرانزلی
اقلیم نوع ز	تابستان گرم و خشک	زمستان مرطوب ۵- تا ۱۰-	تبریز، زنجان، همدان
اقلیم نوع ح	تابستان گرم و خشک	زمستان مرطوب ۵- تا ۵-	کرمانشاه، مشهد، قزوین
اقلیم نوع ط	تابستان گرم و خشک	زمستان مرطوب ۵+ تا ۵+	زاهدان و فسا

انواع واحدهای مسکونی

۱. مساکن دائمی و قراردادی. این نوع مساکن، اغلب در سطح استاندارد بوده و جزء موجودی مسکن به حساب می‌آیند.

۲. مساکن شبه دائمی. اغلب شامل یک نسبت اساسی از موجودی مسکن، بخصوص در مناطق روستایی و محله‌های زاغه‌نشین، است. عمر کوتاه چنین واحدهایی باید در برآورد احتیاجات محاسبه شود.

۳. واحدهای مسکونی متحرک. نشان‌دهنده نوع خاصی از مسکن است که فقط ممکن است مناسب شرایط بعضی از کشورها باشد. خانه‌های قایقی و چادری از جمله آنهاست. چادر معرف مسکن قابل قبول و سنتی در بعضی مناطق است، و نسبت قابل توجهی از موجودی مسکن بعضی از کشورها را تشکیل می‌دهد. ولی اشخاصی که در واگنها و ارابه‌ها زندگی می‌کنند جزء نیازمندان به مسکن به شمار می‌روند.

۴. واحدهای مسکونی مارجینال. شامل واحدهای مسکونی‌ای است که خیلی فوری ساخته می‌شوند و یا اضافات ساختمان که برای سکونت مناسب نیست. این مساکن تقریباً تحت همه شرایط غیرقابل قبول هستند و بنابراین جزء کمبود و نیاز مسکن باید به حساب آیند.

۵. محلهای مسکونی. شامل هتلهای، شبانه‌روزیها و اردوگاههایی است که به وسیله خانوارها اشغال شده است. برای برآوردهای تقریبی احتیاجات مسکن، این خانوارها ممکن است به عنوان افرادی که دارای منزل هستند در نظر گرفته شوند. اگرچه برای برآوردهای دقیقتر، شرایط و تسهیلات واحدهای مسکونی و همچنین خصوصیات خانوارهای ساکن باید مورد ملاحظه قرار گیرد.^۱

اشکالات روشهای برآورد مبتنی بر نیاز

۱. نیاز مفهومی پیچیده است و وابستگی غیرقابل تفکیکی با فرهنگ دارد. نیاز به عنوان یک مقوله فرهنگی تابعی است از وضعیت زیست در زمانها و مکانهای مشخص، و در هر مکان تابعی است از ویژگیهای اجتماعی اقشار گوناگون آن مکان که در قالب شغل، درآمد، سطح سواد و به طور کلی شیوه زندگی با یکدیگر تفاوت دارد. از

1. W. B. (1993), pp. 19-36.

این‌رو زمانی که در این روشها برنامه‌ریزی برآورد نیاز به مسکن، براساس استاندارد فرضی است، بسیاری از گروههای اجتماعی خارج از حدود فرض، بالاتر یا پایینتر و به هر حال متفاوت با آن، قرار می‌گیرند.^۱ همچنین استانداردهای برآورد نیاز اغلب در قالب سطح زیربنا یا تعداد اتاق بیان شده که بیشتر از سوی متخصصان غربی و با توجه به فرهنگ غرب پیشنهاد شده‌اند، و با ویژگیهای فرهنگی و اجتماعی ما سنخیتی ندارند.

۲. این روشها به نحوه توزیع مسکن و اینکه تعیین‌کننده نهایی در برخورداری از مسکن، سطح درآمد استفاده‌کننده و تمایل و توان وی برای پرداخت هزینه مسکن است توجهی ندارند.

۳. چون برآورد نیاز، کمی و یک بُعدی است و با توجه به استانداردهای فرض شده صورت می‌گیرد، لذا میزان سرمایه‌گذاری برآورد شده برای تأمین مسکن با توان و قدرت استفاده‌کنندگان تناسب نداشته و اغلب از آن بالاتر است.

روش برآورد براساس درآمد

در این روش نقطه شروع برنامه‌ریزی، توان اقتصادی خانوار است. «درآمد» عاملی است که توان خرید یا ساخت قسمت معینی از مسکن مستقیماً از آن قابل استنتاج است.^۲ بدین ترتیب می‌توان تعیین کرد که هر گروه شغلی از نظر مقدار درآمد چه مقدار زیربنا و زمین مسکونی می‌تواند در اختیار داشته باشد.

در واقع یک درآمد معین، دارای امکانات متفاوتی برای تأمین مسکن است. بنابراین یکی از اهداف برنامه‌ریزی، تعیین مناسبترین امکان از میان انواع امکانات خواهد بود و در این زمینه طرز تلقی افراد از مسکن و واحد مسکونی مانند عوامل فرهنگی، نحوه زیست و استفاده از مسکن و بالاخره مفهوم مسکن به عنوان نوعی سرمایه‌گذاری نیز نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. اشکالات این روش عبارتند از:

- در صورتی که تنوع گروههای شغلی از نظر مقدار درآمد در جامعه مورد برنامه‌ریزی زیاد باشد کاربرد این روش مشکل به نظر می‌رسد.

- این روش، درآمد را در مقطع زمانی معین مورد نظر دارد و تغییرات آن در طول زمان لحاظ نمی‌شود.

۲. احمدی، حسن (۱۳۷۳)، ص ۱۱ و ۱۲.

۱. منادی‌زاده، بهروز (۱۳۶۸)، ص ۹.

برآورد براساس اشتغال

چون مسکن پدیده‌ای پیچیده و چند بُعدی است، برآورد براساس اشتغال تا حدودی می‌تواند جوابگوی این پیچیدگی باشد. زیرا نوع شغل، تا حدودی سطح درآمد، سطح سواد، نوع فرهنگ و در مجموع منزلت اجتماعی افراد را بیان می‌کند. علاوه بر آن، با توجه به شغل می‌توان چشم‌انداز درآمد و قدرت اقتصادی خانوار را در آینده ترسیم کرد. کلی‌ترین و نیز تعیین‌کننده‌ترین تقسیمی که می‌توان از ساختار اشتغال در یک شهر به عمل آورد تشخیص سه بخش اشتغال سازمان یافته، غیرمتشکل و حاشیه‌ای است^۱ که به شرح زیر است:

الف) اشتغال حاشیه‌ای. عمده‌ترین بخش شاغلان حاشیه‌ای شامل مهاجران روستایی است که روستاها را به امید یافتن زندگی بهتر رها کرده و راهی شهرها شده‌اند. این گروه به علت پایین بودن سطح آموزش و عدم توانایی بازار اشتغال شهر در جذب آنها، قادر به ادغام در شهر نیستند و تنها از مزایای «همجواری» با آن بهره‌مند می‌شوند. این افراد، اغلب شغل معین و ثابت نداشته و بیشتر از راه عرضه نیروی کار و یا از طریق دستفروشی و گاهی مشاغل غیرقانونی امور خود را می‌گذرانند. مساکن این افراد اغلب شبیه به مساکنی است که در روستا داشته‌اند. الگوی به دست آوردن زمین نیز عموماً به شکل خرید عرفی و محلی است و کمتر جنبه قانونی دارد.

ب) اشتغال غیرمتشکل. با افزایش سطح آموزش و کسب مهارت در یک رشته بخصوص، روستاییان مهاجر به شهرها از حالت حاشیه‌نشین خارج شده و بتدریج وارد بازار کار شهری می‌گردند. با این ارتقاء نوع مسکن آنها و مهمتر از آن موقعیت مکانی مسکن نیز تغییر می‌کند. این مسکن ارزش بیشتری داشته و نوعی پشتوانه مالی برای خانوار محسوب می‌شود.

از لحاظ شغلی این اقشار گاه خود صاحب سرمایه‌اند و گاه تنها نیروی کار ماهر خود را در اختیار دیگران می‌گذارند. تعمیرکاران اتومبیل و کارگران ماهر ساختمانی در زمره این قشر قرار دارند. بخش اشتغال غیرمتشکل شامل انواع دیگری از مشاغل نیز هست که با قشری که در بالا بدان اشاره شد تفاوت دارد. کسبه و تجار و بازرگانان از سطوح درآمدی پایین تا بسیار بالا جزو شاغلان غیرمتشکل محسوب می‌شوند.

۱. منادی‌زاده، بهروز (۱۳۶۸)، ص ۱۰.

عرضه کنندگان خدمات اجتماعی که در مقیاسی خرد و محدود عمل می‌کنند، صاحبان صنایع و کارگاههای کوچک، شاغلان در حمل و نقل، رانندگان تاکسی و کامیونداران و غیره نیز جزء این بخش محسوب می‌شوند.^۱

ج) اشتغال سازمان یافته یا متشکل. مشاغل سازمان یافته به طور کلی مشاغلی هستند که از حیث استخدامی زیرپوشش نوعی حمایت قانونی و دولتی قرار دارند. میزان درآمد در این گروه برحسب سنوات خدمت و سطح تخصص و سواد تعیین می‌گردد، بیمه و بازنشستگی دارند، عضو تعاونیها هستند و ... با این تعریف کلیه شاغلین سازمانهای خدماتی و تولیدی دولتی و بخشی از شاغلان رده‌های تخصصی در بخش خصوصی در این گروه قرار می‌گیرند. این گروه در ساختار اشتغال شهر ادغام شده، الگوی زندگی و شیوه مصرفشان شهری شده است. این گروه بنا به ماهیت شغلی‌شان می‌توانند در قالب تعاونیهای مسکن متشکل شده و از منافع کاهش هزینه‌های تولید در مسکن منتفع شوند و همچنین می‌توانند به فرهنگ و محدودیتهای زندگی آپارتمانی گردن نهند و ...

نکته‌ای که در اینجا باید متذکر شد این است که ساختار اشتغال شهری مقوله‌ای بسیار پیچیده است. و آنچه که ذکر شد تصویر ساده‌ای از آن است. ترسیم تصویر دقیق این ساختار و مناسبات و روابط میان اجزای آن فقط با یک بررسی نظام‌مند و علمی ممکن است. حال لازم است بدانیم که کدامیک از این سه روش برای برنامه‌ریزی مسکن مفیدتر و کاراتر است. زیرا استفاده از هر کدام نتایج متفاوتی به دست می‌دهد. مسکن خود تابعی از هر سه عامل است زیرا از نیاز (با ویژگیهای کمی و کیفی آن)، درآمد (که کمیت و کیفیت مسکن را مشروط می‌کند) و اشتغال (که نحوه تولید مسکن، بازپرداخت وام، امکانات استفاده کنندگان برای مشارکت جمعی در سرمایه‌گذاری و دیدگاه آنان نسبت به مسکن را شامل می‌شود) تأثیر می‌پذیرد.

بهترین گروه‌بندی استفاده کنندگان، گروه‌بندی برحسب اشتغال است. زیرا این نوع رده‌بندی خود تا حدی دربردارنده جنبه‌های فرهنگی نیاز نیز هست و بخودی خود تقسیم‌بندی براساس درآمد را نیز شامل است. بدین ترتیب اولین اقدام لازم، جدا کردن انواع مشاغل (حاشیه‌ای، غیرمتشکل و متشکل) است. البته لازم است این دسته‌بندی تا سطوح فرعیتر نیز ادامه یابد و وجوه اشتراک در بین دسته‌های فرعی روشن شود. سپس

در هر زیردسته سطح درآمد و نیز شیوه زیست شناخته شود. زیرا میزان درآمد عمدتاً بر کمیت و کیفیت مسکن دخالت کرده و شیوه زیست نیز نحوه سازمان‌یابی فضای داخلی مسکن، نحوه سازمان‌یابی واحدهای مسکونی در مجموعه‌های بزرگتر مانند واحد همسایگی و محله و غیره را آشکار می‌سازد.

به طور خلاصه می‌توان چنین گفت که «دسته‌بندی برحسب اشتغال» اساس سیاست‌گذاری‌های کلان در برنامه‌ریزی مسکن است در حالی که دسته‌بندی برحسب درآمد و نیاز، عمدتاً در سطح خرد و در پروژه‌های مناطق شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد. هدف از دسته‌بندی براساس اشتغال آن است که برای مالک خانه شدن هر یک از اقشار مختلف اجتماعی که ماهیتاً بنابر جایگاهشان در نظام اشتغال، توانها، خواستها و نیز شایستگیهای متفاوتی دارند، سیاستی خاص و شیوه‌ای درخور وضعیت آنها اندیشیده شود و هدف از دسته‌بندی براساس درآمد و نیاز، آن است که در قالب سیاستهای تعیین شده مذکور، پاسخ معین در قالب کمیته‌ها و کیفیتهای مشخص مسکن مانند مقدار زیربنا و شکل سازمانیابی و مجموعه‌های مسکونی در فضای شهری یافت شود.

اطلاعات و آمار مورد نیاز در مراحل مختلف برنامه‌ریزی مسکن
داشتن آمار و اطلاعات درست و بهنگام، اساس برنامه‌ریزی است. اهم اطلاعات مورد نیاز در امر برنامه‌ریزی مسکن عبارتند از:^۱

۱. آمار حسابهای ملی شامل:
 - درآمد ناخالص ملی - نرخ رشد آن؛
 - درآمد سرانه ناخالص - نرخ رشد آن؛
 - کل سرمایه‌گذاری ثابت، سرمایه‌گذاری ثابت در بخش ساختمان و سرمایه‌گذاری ثابت در بخش ساختمانهای مسکونی و غیرمسکونی؛
 - سرمایه‌گذاری ثابت در بخش مسکن از درآمد ناخالص که به این امر اختصاص یافته است؛

- ارزش افزوده بخش مسکن.

۲. آمارهای جمعیتی شامل:

- تعداد جمعیت، جمعیت شهری و روستایی؛

۱. رفیعی، مینو (۱۳۶۰)، ص ۱۷.

- ترکیب خانوار، تعداد خانواده و تعداد افراد هر خانوار، سن؛
- نرخ مرگ و میر و زاد و ولد، نرخ افزایش جمعیت، نرخ تشکیل خانوار؛
- جمعیت طبقه بندی شهر و روستا با توجه به اندازه شهر؛
- آمارهای مربوط به مهاجرت های روستا - شهر، شهری و به خارج از کشور،
- اطلاعات مربوط به علت مهاجرت، سن، سواد و اشتغال مهاجران.

۳. اطلاعات اقتصادی جامعه شامل:

- نسبتی از نیروی کار که در بخش های کشاورزی، صنعت، بازرگانی و خدمات اشتغال دارند؛
- تعداد و نسبت بیکاری، انواع بیکاری؛
- آمار مربوط به درآمد خانوار با توجه به انواع مشاغل؛
- آمار مربوط به هزینه خانوار و نسبت هزینه مسکن به سایر هزینه ها و کل هزینه ها؛

- هدف های موجود توسعه صنعتی کشور که بر روند آتی موارد بالا مؤثر خواهد بود.

۴. اطلاعات مربوط به تسهیلات عمومی شهری راجع به مسکن شامل:

- آمار مربوط به دسترسی خانوار های شهری و روستایی به آب لوله کشی، برق، فاضلاب، مدرسه، خیابان، تلفن، خدمات شهری دیگر از قبیل سیستم جمع آوری زباله، حفاظت و آتش نشانی، نحوه و نوع استفاده از سوخت، نحوه و میزان استفاده از وسایل نقلیه عمومی، برخورداری از خدمات بهداشتی، رفاهی، فرهنگی و تفریحی، فضای سبز و

۵. اطلاعات مربوط به وضعیت مسکن شامل:

- تعداد مساکن موجود، تعداد خانوار های فعلی، تراکم نفر و خانوار در واحد مسکونی و اتاق؛
- انواع ساختمانها بر حسب مصالح به کار رفته؛
- انواع ساختمانها بر حسب عمر ساختمان؛
- انواع مالکیت واحدهای مسکونی؛
- مشخصات فنی ساختمانها، سطح زیر بنا، تعداد و انواع اتاقها، لوازم و تسهیلات مسکونی مانند دستشویی، توالت و آشپزخانه و وسایل گرمایش و سرمایش؛
- زمان سکونت در واحد مسکونی و شهر یا روستا؛
- شغل رؤسای خانوار، سطح تحصیلات آنان؛

- هزینه واحد مسکونی؛

- منطقه واحد مسکونی، اندازه، درصد زمین ساخته شده و محوطه برای فضای

سبز؛

- وضعیت فیزیکی واحدها، تعمیرات مورد نیاز، وضعیت بهداشتی و امنیت.

۶. آمار و شاخصهای مربوط به هزینه ایجاد مسکن

هزینه‌ها از یک طرف در تعیین استانداردها مؤثرند و از طرف دیگر استانداردهای تعیین شده هزینه‌ها را تعیین می‌کنند. پیش‌بینی هزینه‌های زیر در سطح شهر و روستا از ضروریات هستند:

- هزینه هر متر مربع ساختمان مسکونی ساخته شده، انواع مصالح مصرفی و نوع ساختمان برحسب سنتی یا صنعتی؛

- هزینه هر متر مربع ساختمان مسکونی برحسب نیروی انسانی، زمین، مصالح و غیره؛

- هزینه هر واحد از نظر تأمین تسهیلات مانند آب لوله کشی، تسهیلات بهداشتی، فاضلاب، برق، گاز و غیره؛

- هزینه تأمین تسهیلات اجتماعی برای هر هزار خانوار یا نفر مثل مدرسه، بیمارستان، حمل و نقل عمومی، مراکز اجتماعی و تفریحی و ساختمانهای اداری و غیره؛
- هزینه زمین خام یا آماده سازی شده به حداقل سطح جاده و صنایع عمومی، در وضعیت مختلف شهرنشینی شامل: مرکزی، پیرامون شهر، شهرهای اقماری یا شهرهای جدید دور از مناطق توسعه یافته فعلی.

۷. اطلاعات مربوط به صنعت ساختمان شامل:

- اطلاعات مربوط به نیروی کار در بخش ساختمان و مسکن برحسب مهارت، امکانات افزایش عرضه و آموزش در صورت لزوم؛
- اطلاعات مربوط به تولیدات مصالح ساختمانی از قبیل مازاد مسکن، کمبود فعلی و امکانات افزایش و توسعه عرضه در صورت لزوم؛
- وضعیت شرکتهای ساختمانی شامل تعداد، نحوه توزیع و تعداد مساکن ساخته شده در هر پروژه؛

- اطلاعات مربوط به تعداد، اندازه و نوع واحدهای مسکونی که به وسیله پیمانکاران یا اشخاص ساخته شده.

۸. اطلاعات مربوط به زمین شامل:

- اطلاعات مربوط به اراضی شهری واقع در محدوده شهرها، میزان این اراضی، نحوه مالکیت و غیره؛

- سطح و شاخص قیمت زمین در نقاط مختلف؛

- اراضی بایر موجود در محدوده شهرها، تعیین میزان و نحوه مالکیت آنها؛

- نحوه استفاده از زمین؛

- انواع تراکمهای ساختمانی در نقاط مختلف شهر.

۹. مدیریت عمومی مسکن

کیفیت و قدرت سازمانهای دولتی موجود که با مسکن سر و کار دارند باید با توجه به مراحل زیر سنجیده شود:

- تعداد تکنیسینها، رؤسا و تصمیم‌گیرندگان ورزیده و باتجربه در داخل یا خارج مؤسسات مذکور؛

- کیفیت آموزش در کشور و راههای افزایش کارایی از طریق آموزش صحیح؛

- سیستم و مکانیسم ارتباط بین سازمانهای مربوطه و با برنامه‌ریزان اقتصادی کشور.

۱۰. اطلاعات مربوط به مؤسسات مالی ذی‌ربط در امر مسکن شامل:

- تعداد بانکها و منابع سرمایه‌ای آنها؛

- تعداد تعاونیهای مسکن و نحوه عملکرد آنها؛

- اعتبارات بانکی مخصوص مسکن.

۱۱. اطلاعات مربوط به قوانین مرتبط با امر مسکن شامل:

- قوانین مربوط به مالکیت زمین و واحد مسکونی؛

- قوانین مربوط به روابط موجر و مستأجر؛

- قوانین مالیاتی مربوط به زمین و مسکن.

برای برنامه‌ریزی در سطح کلان، اطلاعات کلی اقتصادی، جمعیتی و مسکن را می‌توان از نتایج سرشماریها، سالنامه‌های آماری و گزارشات مدون دستگاههای ذی‌ربط تهیه کرد لکن در برنامه‌ریزیهای منطقه‌ای و شهری علاوه بر منابع فوق، نیاز است که مطالعات میدانی از جمعیت و خانوارها با اهداف کلی به عمل آید این قبیل مطالعات ابعاد اساسی نیاز به مسکن مانند ساختار جمعیتی، تمایلات و ترجیحات بخصوص در رابطه با نوع مسکن و مالکیت، مشکلات دسترسی و نیازهای ویژه را منعکس می‌کنند.

روشهای برآورد نیاز به مسکن ۶۷

مطالعات دیگری با اهداف معین مانند نمونه برداری وضعیت مسکن، مطالعه بازخوردها،^۱ ترجیحات و اولویتها،^۲ برداشتهای اجتماعی،^۳ جابجاشوندگان^۴ و غیره برای دستیابی به اطلاعات دقیقتر لازم خواهد بود.^۵

منابع و مآخذ

احمدی، حسن؛ «برنامه ریزی مسکن: برنامه ریزی شهری از تعارض تا هماهنگی»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.

حسین نیا، ماهدخت؛ «تسهیلات لازم برای افزایش عمر و دوام ساختمانهای مسکونی»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.

حشمتی مولایی، حسین؛ «نقش مؤسسات اعتباری در تعدیل وضع مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳. حمزه مصطفوی، غلامحسین؛ «طراحی مسکن براساس نیاز»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴. دانش جعفری، داود و دیگران؛ «برآورد تابع تقاضای مسکن با توجه به ترکیب سنی جمعیت ایران»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.

دانشور صالحی، شهرام؛ «نظام اجاره مسکن و عوامل مؤثر بر آن»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵. درکوش، سعید عابدین؛ درآمدی بر اقتصاد شهری؛ تهران: مرکز نشر دانشگاهی، چاپ دوم، ۱۳۷۲. دفتر اقتصاد مسکن؛ «بازار مسکن»، بولتن اقتصاد مسکن، شماره ۱۲ و ۱۳، وزارت مسکن و شهرسازی، زمستان ۱۳۷۲.

رفیعی، مینو؛ پیشنهادی در مورد روش برنامه ریزی مسکن: گزارش مقدماتی؛ معاونت برنامه ریزی و ارزشیابی سازمان برنامه و بودجه، تهران: ۱۳۶۰.

سازمان برنامه و بودجه؛ برنامه ریزی مسکن: تجزیه و تحلیل کمی و کیفی؛ دفتر آمار و انفورماتیک و برنامه ریزی وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۵.

سازمان برنامه و بودجه؛ نیازها و تقاضای مسکن: روشهای برآورد و شناخت مسائل؛ دفتر

1. design feedback studies

2. preference survey

3. social survey

4. movers survey

5. Department of Environment(1980), pp. 25-27.

- روشهای برنامه‌ریزی و تلفیق برنامه‌ها، تهران، ۱۳۵۶.
- منادی‌زاده، بهروز؛ «بحثی پیرامون برنامه‌ریزی در مسکن»، مجله معماری و شهرسازی؛ شماره ۶، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۸.
- مولا‌زاده، محمدعلی؛ «ابزار توانبخش سیاستهای مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- B. G. Field and B. D. MacGregor; *Forecasting Techniques for Urban and Regional Planning*, Anchor Brendon Essex, 1987.
- Department of Environment; "Information and Resources", *Housing Requiremen and Demand: A Guide to Information and Techniques*; Crown Copyright, U.K, 1980.
- W. B. *Housing and Enabling Markets to Work*; Washington, D.C, 1993.
- U. N., "Review of Problems in Estimating Demand", *Housing Requirements and Demand: Current Methods of Assessment and Problems of Estimation*; New York, 1973.

فصل پنجم

برقراری استانداردهای مسکن و تسهیلات مربوطه

ضرورت طرح مسأله استاندارد مسکن

اگر توسعه کمی مسکن همراه با افزایش امکانات و برای زمان معین نباشد از کیفیت آن کاسته می‌گردد، ولی باید توجه داشت که نباید کیفیت را فدای کمیت کرد. نیاز شدید به مسکن که حاصل رشد جمعیت و مهاجرت است، برنامه‌ریزان و مدیران ملی و محلی را برای افزودن به سرعت تولید تحت تأثیر قرار می‌دهد و گاهی سبب می‌شود تا کیفیت در درجه دوم اهمیت قرار گیرد. بعلاوه تمایل شدید به کاهش زمان اجرای پروژه‌ها به منظور پرهیز از طولانی شدن دوره ساخت که افزایش قیمت مواد و مصالح و دستمزد از یکسو و از سوی دیگر تأخیر در بازگشت سرمایه را به دنبال دارد، موجب شده است که در چنین اوضاعی کیفیت ساختمانهای مسکونی بشدت کاهش یافته و در نتیجه سرمایه‌های ملی عظیم تبدیل به تولیداتی با کیفیت نازل شود.^۱ برای جلوگیری از هدر رفتن این سرمایه‌ها و حفظ جان ساکنان و ایجاد شرایط مناسب بهداشتی و بسیاری مسائل دیگر، لازم است در بحث مسکن، به استانداردهای مسکن توجه شود.

تعریف استاندارد

تعاریف متعددی از مفهوم استاندارد برای مسکن به عمل آمده که در زیر به سه تعریف اشاره می‌شود:

۱. «مجموعه‌ای از معیارهای به هم پیوسته که به منظور دستیابی به بهترین توازن ممکن بین نیازها و منافع گروههای مختلف مردم در مراحل گوناگون توسعه

۱. غفاری، بهرام؛ و میرقادی (۱۳۷۳)، ص ۴۵۶.

تدوین می‌شوند»، استانداردهای مسکن معمولاً بعنوان معیارهای مقبولیت مسکن در زمان و مکان معین و در یک مجموعه اقتصادی و فن‌آوری و فرهنگی معین به کار می‌روند.^۱

۲. استانداردها معمولاً به مانند یک حد واسط میان آنچه که وجود دارد و آنچه که باید وجود داشته باشد و یا به عنوان حد واسط میان کمال مطلوب، وضع موجود و واقعیت نقش ایفا^۲ می‌کنند.

۳. استانداردها در واقع ابزاری برای ارتقای کیفیت موجودی مسکن، یا تضمین شرایط قابل قبول زیست برای اکثر خانوارها هستند.^۳

انواع استانداردهای مسکن

استانداردهای مسکن را می‌توان به دو نوع تقسیم نمود:

- استانداردهای برنامه‌ریزی آرمانی که نمایانگر اهدافی است که باید در پیشرفتهای آینده حاصل آید. این استانداردها بیشتر ذهنی هستند.
- استانداردهای برنامه‌ریزی واقع‌گرایانه که نشان‌دهنده برخی دستاوردهای تجربی جاری برنامه‌ریزی است.^۴

هدف از تدوین استانداردهای مسکن

هدف از تدوین استانداردهای مسکن را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- افزایش کارآیی و تأمین حداکثر انعطاف و آزادی برای طراحان مسکن در انتخاب مصالح، روشهای ساختمانی، ابعاد و اشکال ساختمانی؛
- کاهش بیش از حد تراکم جمعیت؛
- از بین بردن شرایط بهداشتی نامناسب؛
- ارتقای کیفیت موجودی مسکن یا تضمین شرایط قابل قبول زیست برای اکثریت خانواده‌ها؛^۵
- جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های عظیم ملی خصوصاً توسط خانوارهای

۱. رسولی، محمد (۱۳۷۳)، ص ۲۱۳.

۲. آقاسی، رضوان (۱۳۷۲)، ص ۸۶.

۳. Angel, S. (1993), pp. 13-16.

۴. رسولی، محمد (۱۳۷۳)، ص ۲۱۳.

۵. صمصامی، علی (۱۳۷۴)، ص ۷۱۴.

کم درآمد در ساخت مساکن نامناسب و کم دوام؛
- بالا بردن ایمنی ساختمانها در برابر حوادث و بلایای طبیعی.

عوامل مؤثر در تدوین استانداردهای مسکن

قبل از بحث درباره عوامل مؤثر در تدوین استانداردهای مسکن لازم است به عوامل مؤثر در شکل گیری مسکن انسان پرداخته شود. این عوامل عبارتند از:

(الف) عوامل زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی: بوم، نحوه معیشت، سنت سکونت.

(ب) عوامل فنی و سازه‌ای (سطح و ابعاد زمین)، سازه و نوع مصالح و محاسبات فنی.^۱

واضح است که در تدوین استانداردها باید هر دو عامل مورد نظر قرار گیرد. با در نظر گرفتن عوامل فوق، عوامل اولیه مؤثر در تدوین استانداردهای مسکن را می توان به شرح زیر خلاصه کرد:

(الف) عوامل اقتصادی: سطح درآمد، شیوه زندگی، هزینه مسکن و تسهیلات عمومی در زمان و مکان معین، هزینه های تولید، قدرت خرید ساکنان، منابع موجود، دسترسی به منابع، ظرفیت اقتصادی و عملی بودن اقتصادی.

(ب) عوامل انسانی و اجتماعی: نیازهای اجتماعی و ارزشها و اولویتهای ساکنان، تفاوت بین خانواده ها، بُعد خانواده، محدوده خصوصی، سازمان بندی خانواده، نیازمندیهای کارکردی و خصوصیات دیگر از قبیل عمر متوسط، روش زندگی، آموزش و پرورش، تجربه زندگی شهری و واکنشهای اجتماعی.

(ج) عوامل فرهنگی: الگوهای فرهنگی محلی، آداب و رسوم، روشها، مصالح و طرحهای ساختمانی محلی، سازش پذیری فرهنگی.

(د) عوامل اقلیمی: وضعیت آب و هوایی، درجه حرارت، رطوبت، باد و به طور کلی وضعیت جغرافیای طبیعی منطقه.

(ه) تراکم: میزان تراکم در نقاط مختلف شهر، نحوه پراکندگی آنها، مقدار فضای باز و سبز.

۱. رسولی، محمد (۱۳۷۳)، ص ۲۱۳.

و) فضا: تجزیه و تحلیل عملیات انسانی در خانه، و طریق زندگی، فضای موجود و اشغال شده توسط خانوارها.

- ز) بهداشت و نظافت: راههای تخلیه زیاله و فاضلات و دفع آبهای سطحی.
- همچنین در برقراری استانداردها به دو مرحله مشخص به شرح زیر باید توجه کرد:
- برقراری استاندارد برای مشکلات و مسائل مناطق و گروههای خاص؛
- برقراری استاندارد برای کل خدمات و سرویسهایی که به وسیله مسکن و تسهیلات عمومی برای رفع احتیاجات فردی و اجتماعی افراد تأمین می‌شوند.
- همچنین باید توجه نمود که فرایند تدوین استانداردها موارد زیر را تضمین نماید:
- توزیع عادلانه منابع مسکن؛
- توزیع عادلانه خدمات عمومی؛
- مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و تشخیص تسهیلات و خدمات عمومی.
- مسائلی که تدوین استانداردها را مشکل می‌سازد عبارتند از:
- تفاوت‌های منطقه‌ای در آب و هوا، مصالح و سطح فرهنگ مردم؛
- تفاوت در درآمدها و شیوه معیشت؛
- مسأله قومیت.

زیانهای ناشی از بی‌دقتی در تدوین استانداردهای مسکن تدوین استانداردها اگر با دقت و ظرافت خاص و با در نظر گرفتن مسائل اقلیمی، اقتصادی و فرهنگی صورت نگیرد مشکلات خاصی را ایجاد می‌کند به طور مثال: استانداردهای سطح بالا هزینه مسکن را افزایش داده، در نتیجه افراد کم درآمد شهری از عهده تأمین آن بر نمی‌آیند و به ناچار به مناطق حاشیه‌ای روی می‌آورند و در نتیجه مسأله مشکلتر می‌شود و یا استانداردهای غیر قابل انعطاف باعث عدم مشارکت مردم در اجرای طرحها خواهد شد؛ همچنین ممکن است. استانداردهای مبتنی بر درآمد باعث افزایش فاصله طبقات اجتماعی شود و یا دوره ساخت را طولانی کند.

تجربه تدوین و اجرای استانداردها در کشورهای در حال توسعه نشان‌دهنده نارساییهای عمده در برداشتهای کنونی از استانداردها است به دلیل اینکه نیازهای خاص استفاده‌کنندگان به خدمات و تسهیلات بررسی نشده است و تدوین استانداردها بر این مبنا قرار ندارد، این گونه استانداردها فاقد ارتباط لازم با تقاضای مؤثر است. گاهی اوقات نیز استانداردها با توجه به منابع موجود غیرواقع‌بینانه‌اند. یا اینکه ممکن

است خدمات و تسهیلات تأمین شده باشد ولی مکان استقرار آنها برای مردم محل سودمند و راحت نباشد.^۱

به منظور احتراز از دشواریهای تدوین و اعمال استانداردهای مناسب باید به نکات زیر توجه داشت:

- (الف) استانداردها باید برای اکثریت جامعه قابل حصول باشند؛
- (ب) استانداردها باید جهت ارضای نیازهای خانواده در انواع و ابعاد مختلف و در چهارچوب تأمین منافع عمومی تهیه شوند؛
- (ج) استانداردها باید به قدر کافی انعطاف پذیر باشند تا بتوانند در محلات و مناطق دارای خصوصیات متفاوت به اجرا درآیند؛
- (د) استانداردها باید رهنمود سودمندی برای طرح مسکن و تسهیلات عمومی فراهم آورده و مبنای قابل اعتمادی برای برنامه ریزی مسکن باشند؛
- (ه) استانداردها باید بهترین توازن ممکن بین اجرای ساخت و اجرای کارکردی ساختمانها در رابطه با نیازمندیهای مختلف ساکنان را تضمین نمایند؛
- (و) به منظور تسهیل و توزیع عادلانه منابع مسکن، استانداردهای حداقل و حداکثر باید معین شوند؛
- (ز) استانداردها باید طوری تدوین شوند که امکان لازم برای تغییرات و توسعه تدریجی و سازگار فراهم باشد؛
- (ح) تدوین استانداردها نباید بر ارجحیتهای ذهنی برنامه ریزان استوار گردد؛
- (ط) استانداردها نباید به بیان مفهوم مطلق نیازها پردازد بلکه باید برحسب عباراتی نسبی تعریف شود و مناسبات بین تقاضای مؤثر و منابع موجود را بیان کند؛
- (ی) استانداردهای مربوط به تسهیلات را باید در چهارچوب نوعی اصلاح مداوم در نظر گرفت که با حداقل آغاز و با گذشت زمان، توأم با دسترسی به منابع اضافی و تغییرات اجتماعی، امکان پیشرفت و اصلاح مستمر داشته باشند؛
- (ک) در تدوین استانداردها باید به اختلاف درآمدهای، آب و هوایی، فرهنگی و اجتماعی توجه کرد.

همچنین استانداردها که معیارهای مقبولیت مسکن و مشخص کننده وضعیت

1. Priems, H. (1992), p. 217.

کمی و کیفی موجود واحدهای مسکونی هستند در ارتباط با واحدهای مسکونی گروههای کم درآمد شهری دارای اهمیت فراوان بوده و تدوین آنها کمک مؤثری به برنامه‌ریزی مسکن خواهد کرد. بعضی استانداردهای مهم عبارتند از:

- استانداردهای محیطی و مکان‌یابی، نظیر استانداردهای تراکم، فضای باز، تأسیسات زیربنایی و غیره؛

- استانداردهای مربوط به طراحی، تفکیک قطعات، نوع مسکن گروههای درآمدی؛

- استانداردهای مربوط به حریم و امکانات واحدهای مسکونی؛

- استانداردهای مربوط به نوع مصالح ساختمانی و آیین‌نامه‌های مربوط؛

- استانداردهای مربوط به روش اجرا؛

عوامل متشکله مسکن و محیط مسکونی که در بحث استانداردها باید مورد توجه باشند

وقتی صحبت از استاندارد مسکن می‌شود تنها منظور استاندارد کردن بنا نیست، بلکه عوامل متشکله مسکن و محیط مسکونی که شامل موارد ذیل است باید مورد توجه باشند:

۱. وسعت قطعه زمین؛

۲. زیربنا یا نسبت بین سطح زیربنای باز از کل مساحت قطعه؛

۳. مصالح ساختمانی؛

۴. استانداردهای بهداشتی؛

۵. استانداردهای تراکم؛

۶. تسهیلات و خدمات عمومی؛

۷. استانداردهای طراحی اجزای درونی و نمای بیرونی مسکن.

برای تدوین استانداردها لازم است مطالعات دقیق و کارشناسانه انجام شود و عوامل مؤثر در تدوین استاندارد مورد نظر قرار گیرد. به عنوان مثال عوامل مؤثر در تعیین استانداردهای تراکم را می‌توان چنین خلاصه کرد:

- پیشنهادات طرح جامع و تفصیلی؛

- خصوصیات ناحیه مورد مطالعه و نواحی مجاور؛

- خصوصیات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ساکنان آینده؛

- خصوصیات طبیعی محل مورد طراحی؛
- دسترسی به خدمات و تأسیسات زیربنایی.^۱

روش تعیین کیفیت ساختمان

سنجش کیفیت یک ساختمان مستلزم کمی کردن عوامل تشکیل دهنده کیفیت آن است. بنابراین لازم است بدانیم عوامل مؤثر یا شاخصهای کیفی یک ساختمان مسکونی چیست؟ ایمنی، بهداشت، آسایش و صرفه اقتصادی، چهار عامل تشکیل دهنده کیفیت ساختمان است. صرفه اقتصادی عبارتست از تفاضل بازده ساختمان نسبت به هزینه نگهداری و بهره‌برداری آن در طول عمر مفید ساختمان. اندازه کیفیت ساختمان از جمع چهار شاخص فوق (پس از ضرب کردن شاخص در ضریب اهمیت که کسری از صد و نماینده وزن نسبی شاخص مذکور است) به دست می‌آید. اما چگونه می‌توان از نظر کمی مقادیری برای هر شاخص تعیین کرد؟ تنها طریق ممکن آن است که هر چهار شاخص را برحسب ریال در نظر بگیریم. برای نمونه به طور فرضی نمادهای زیر را برای هر یک از شاخصها و ضرایب اهمیت آن در نظر می‌گیریم.

شاخص کیفیت	نماد شاخص	ضریب اهمیت شاخص
ایمنی	Is	Ss
بهداشت	Ih	Sh
آسایش	Ic	Sc
صرفه اقتصادی	Ie	Se

در این حالت بزرگی شاخص کیفیت ساختمان (mq۱) عبارت خواهد بود از:

$$mq1 = [Ss \times Is + Sh \times Ic + Ih + Sc \times Se \times Ie] / 100$$

چون هر یک از شاخصهای فوق ناظر بر تعدادی از اقلام عملیات ساختمانی است که هر قلم از آنها در تأمین بخشی از کیفیت مربوط به آن شاخص مؤثرند و نسبت اهمیت این اقلام نیز با هم مساوی نیست. لذا این روش وقتی از دقت قابل اطمینان برخوردار خواهد بود که در مورد هر قلم از عملیات مربوط به یک شاخص، جداگانه شاخص جزئی IP و ضریب اهمیت جزئی sq را تعیین نماییم، در نتیجه رابطه فوق به

۱. همو.

شکل زیر خواهد بود:

$$mq1 = [\sum_{p=1}^n sp_s \cdot ip_s + \sum_{p=1}^m sph \cdot ip_h \cdot \sum_{p=1}^i sp_c \cdot ip_c + sc \cdot le] / 100$$

که در آن (mq1) اندازه کیفیت ساختمان؛ (n) تعداد اقلام جزئی متعلق به ایمنی؛ (m) تعداد اقلام جزئی متعلق به بهداشت؛ (i) تعداد اقلام جزئی متعلق به آسایش است. اگرچه بزرگی کیفیت mq1 که به طریق بالا برای هر ساختمان به دست می‌آید مبین کیفیت آن است، مقدار آن به خودی خود معلوم نمی‌کند که درجه کیفی ساختمان چیست. لذا برای تعیین مبنای سنجش لازم است برای هر نوع ساختمان مسکونی یک کیفیت پایه تعیین گردد و mq1 نظیر آن به عنوان استاندارد قابل قبول معرفی و سپس mq1 هر ساختمان با آن سنجیده شود.^۱

منابع و مآخذ

آقاسی، رضوان؛ تحلیل جغرافیایی مسکن در تهران؛ پایان‌نامه دکتری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۷۲.

دلال‌پور، محمدرضا؛ «برنامه‌ریزی مسکن: روش برنامه‌ریزی سیستمی»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.

رسولی، محمد؛ «مسکن و استانداردهای مربوطه جهت دستیابی به الگوی بهینه»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.

صمصامی، علی؛ «کوچک‌سازی و مسائل شهرسازی»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴.

غفاری، بهرام و رسول میرقادری؛ «توسعه کمی مسکن توأم با حفظ کیفیت»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳. لاکویان، آپرودیسو؛ خانه‌سازی در جهان سوم؛ ترجمه مینو رفیعی؛ تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۴.

مخبر، عباس؛ ابعاد اجتماعی مسکن؛ ترجمه مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه؛ تهران، ۱۳۶۳.

Angel, S. et al.; "The Housing Indicators Programme: A Report on Progress and Plans for Future", *Neths. Jul of Housing and the Built Environment*, W. B. 1993.

Priems, H.; "Housing Indicator: An Instrument in International Housing Policy", *Neths. Jul of Housing and the Built Environment*, W. B. Washington DC, 1992.

۱. غفاری، بهرام و رسول میرقادری (۱۳۷۳)، ص ۴۵۲.

فصل ششم

سرمایه گذاری در بخش مسکن

اهمیت سرمایه گذاری در بخش مسکن

توسعه، فرایندی پیچیده و متأثر از عوامل اقتصادی و اجتماعی است. هدف توسعه فقط افزایش قابلیت تولید یا افزایش کالاها و خدمات مختلف نیست، بلکه اصلاح محیط زندگی و رفاه کلی و فردی از جمله وضعیت تغذیه، تحصیلات، بهداشت، کار و مسکن را نیز شامل می‌گردد. توسعه نه فقط به احتیاجات مادی انسان، بلکه به بهبود شرایط اجتماعی زندگی و به آرزوها و آرمانهای او نیز مرتبط است.

در ادبیات مربوط به توسعه، امکان دسترسی به نیازهای اساسی زیستی هدف اولیه توسعه تلقی شده و میزان فقر افراد را میزان محرومیت از این نیازها تعریف می‌کنند. یکی از کالاهای مهم در این خصوص مسکن است. محرومیت از مسکن مناسب یعنی فقیر بودن، بنابراین نمی‌توان از اقدام به توسعه سخن گفت بدون این که به طور جدی برای مسأله مسکن تدبیری نشده باشد. پس، از یک طرف رهایی از فقر مسکن به عنوان ضرورت توسعه مطرح است و از طرف دیگر زمانی که مسائلی از قبیل پخشایش و اسکان منطقی جمعیت، پیش‌بینی و هدایت مهاجرت، به کار افتادن نیروهای تولیدی در بخشهای مختلف فعالیت و در چهارچوب برنامه‌ها و سیاستهای توسعه لحاظ نشود حل مشکل مسکن آسان نخواهد بود. زیرا سیاستهای سکونتی نمی‌توانند جدای از سیاستهای اقتصادی و اجتماعی مطرح شوند.

در این خصوص نکته بسیار حائز اهمیت این است که بین سرمایه گذاری مسکن و سایر سرمایه گذاریها تعادلی مناسب فراهم شود. زیرا در هر جامعه‌ای رشد اقتصادی به طور مستقیم به میزان و نحوه سرمایه گذاری ثابت بستگی دارد. سرمایه گذاری ثابت منجر به افزایش تولید ناخالص ملی می‌شود و جوابگوی اشتغال ثابت در سطح ملی

است.^۱ برنامه‌های سرمایه‌گذاری با توجه به اولویتها توسط دولتها انجام می‌شود و به بخشهای مختلف اقتصادی شامل صنعت و معدن، کشاورزی، ساختمان و خدمات تقسیم می‌گردد. توزیع سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف باید به نحوی انجام شود که منابع و منافع ملی حفظ شده و بخشهای تولیدی کشاورزی و صنعت در اولویت قرار گیرند و براین اساس سهم ساختمان تعیین گردد و از حد مجاز خود نیز تجاوز نکند.^۲ زیرا تولید مسکن در نهایت تولید یک کالای مصرفی است که سرمایه را بعد از یک بار به جریان انداختن در جای خود را کد می‌کند. ارزش‌افزایی بعدی سرمایه‌گذاری در مسکن (بعد از تکمیل آن)، در بخش خدمات ایجاد می‌شود، در حالی که سرمایه‌گذاری در سایر بخشها در دوره طولانیتری ارزش‌افزایی دارد. به این ترتیب اگر سرمایه‌ها بیش از حد نیاز جذب تولید مسکن شود بخصوص در یک کشور در حال توسعه، کاهش نهایی تولید ناخالص، تورم و در نتیجه فاصله‌های درآمدی بیشتر و کاهش درآمد کم درآمدها را در پی خواهد داشت. از طرف دیگر سرمایه‌گذاری ناسنجیده در مسکن، سبب کند شدن رشد تولیدات کالاهای سرمایه‌ای دیگر می‌شود. زیرا رونق‌زایی بخش مسکن در کوتاه‌مدت بوده و در میان‌مدت و بلندمدت باعث کاهش توسعه اقتصادی - اجتماعی می‌شود.^۳

یک ابزار لازم برای تعیین حدود سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف استفاده از جدول داده - ستاده در اقتصاد کلان است که از طریق آن می‌توان توازن و تعادل لازم برای توسعه را بین بخشهای مختلف اقتصادی به وجود آورد.^۴ ارقام حسابهای ملی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در این کشورها، ساختمان یکی از بزرگترین بخشهای فعالیت اقتصادی است. این بخش در کشورهای در حال توسعه بعد از کشاورزی و در کشورهای پیشرفته بعد از صنعت قرار گرفته است. سهمی از تولید ناخالص ملی که صرف تشکیل سرمایه ثابت می‌شود و سهمی که به سرمایه‌گذاری در ساختمان و مسکن اختصاص می‌یابد از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در اغلب کشورها، بخش ساختمان بیش از نیمی از سرمایه ثابت ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد که از آن، سهم ساختمان مسکن به تنهایی ۲۰ تا حدود ۵۰ درصد

۱. آقاسی، رضوان (۱۳۷۲)، ص ۴۸.

۲. معتمدی، مسعود (۱۳۶۸)، ص ۲ و ۳.

3. Christian, J. W. (1991), pp. 3-18.

۴. معاونت برنامه‌ریزی امور مسکن (۱۳۶۴)، ص ۹.

است. در تولید ناخالص داخلی سهم ساختمان از ۲ تا ۱۰ درصد در کشورهای مختلف متفاوت است.^۱

به طور کلی کشوری که در مراحل اولیه توسعه باشد باید بخش کوچتری را به ساختمان اختصاص دهد. سازمان ملل متحد حدود ۵ درصد از تولید ناخالص ملی را در دهه شصت و حدود ۶ درصد را برای دهه هفتاد میلادی پیش بینی و توصیه کرده بود، یعنی حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد تشکیل سرمایه ثابت.^۲

«سرمایه گذاری مسکن نوعاً ۲ الی ۸ درصد درآمد ناخالص ملی را به خود اختصاص می دهد و تأمین خدمات مسکن حدود ۵ الی ۱۰ درصد دیگر از درآمد ناخالص ملی را نیاز دارد. به این ترتیب مخارج سالانه تأمین مسکن رقمی بین ۷ الی ۱۸ درصد درآمد ناخالص ملی را تشکیل می دهد».^۳

با فرمول زیر می توان اختصاص منابع مالی را به امر مسکن نشان داد:

$$P = \frac{H \cdot O \cdot F}{1000}$$

که در آن (P) درصد درآمد ملی که به مسکن اختصاص می یابد؛

(H) تعداد واحدهای مسکونی که برای هر ۱۰۰۰ نفر تولید می شود؛

(O) تعداد متوسط ساکنین یک واحد مسکونی (خانوار)؛

(F) قیمت متوسط واحد مسکونی و زمین تقسیم شده بر درآمد متوسط خانوار.^۴

توضیح این نکته لازم است که بخش ساختمان خود به دو بخش غیرمسکونی شامل سد، راه، فرودگاه، اسکله، بندر، ... ساختمانهای اداری و تجاری که در اقتصاد و تولید تحت عنوان تأسیسات زیربنایی^۵ معروف است، و مسکونی^۶ که صرفاً جنبه مصرفی یا حبس سرمایه را دارند تقسیم می گردد. همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، توزیع سرمایه گذاری در بخش ساختمان بین دو قسمت فوق باید به نحوی صورت گیرد که حافظ و رشد دهنده منافع و منابع ملی باشد.

۱. جهانی، محمود (۱۳۷۴)، ص ۱۶.

2. U. N. (1976), pp. 8-15.

۳. مولازاده (۱۳۷۵). ۴. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۶۴).

5. infrastructure

6. residential building

اهداف مترتب بر سرمایه گذاری مسکن

چون مسکن یک نیاز اجتماعی است و در بُعد اقتصادی نیز به عنوان یک کالا مورد مبادله است لذا سرمایه گذاری در آن باید معطوف به هدفهای اجتماعی باشد. در این راستا بازده اقتصادی آن که به شکل سودآوری مقبول سرمایه، ایجاد اشتغال، گردش سرمایه و غیره منعکس است باید به عنوان یک دستاورد اجتماعی نیز مورد توجه قرار گیرد. این دو هدف ناقض هم نبوده، و مستلزم تدوین سیاستهای اجرایی و هماهنگ است اهداف مترتب بر سرمایه گذاری در مسکن را می توان به دو دسته تقسیم کرد:

اهداف کلان:

- تولید مسکن بیشتر برای رفع کمبودها و نیازها؛
- تخصیص درصد منابعی از تولید ناخالص ملی به بخش مسکن آنگونه به زیان سایر بخشها نباشد؛
- کاهش قیمت تمام شده یک واحد مسکونی تا حد تناسب آن با درآمد اقشار مختلف؛
- اطمینان یابی از برگشت سرمایه با سود معقول در مقایسه با سایر سرمایه گذاریها؛
- استفاده حداکثر از منابع و مصالح داخلی و کاهش وابستگیها به خارج.

اهداف خرد:

- تولید هشت تا ده واحد مسکونی برای هر هزار نفر؛
- کاهش زیربنا تا کمتر از صد متر؛
- حذف یا کاهش ارزش سهم زمین در قیمت تمام شده واحد مسکونی تا حد ۵ الی ۱۰ درصد؛
- کاهش و حذف تراکم خانوار در واحد مسکونی در میان مدت و بلندمدت؛
- تدوین الگوی ساخت به منظور تهیه بستری آماده برای تصمیم گیری در مورد فن آوری مناسب یا انتخاب آن.

نقش مسکن در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی و اهمیت آن جایگاه مسکن در فرایند توسعه را می توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- مسکن مناسب برای ارتقا و تکامل انسان ضروری است، مسکن «چهارچوبی فیزیکی است که در آن منابع اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی بشری قابل دسترسی، غنی و آمیخته می شود»^۱؛

- مسکن مناسب عرصه لازم را برای توسعه منظم و هماهنگ جامعه فراهم می آورد؛

- مسکن مناسب قابلیت تولید فردی را که لازمه رشد اقتصادی است بالا می برد؛
- فعال بودن بخش مسکن به طور مستقیم و غیرمستقیم ایجاد اشتغال می کند، زیرا صنعت ساختمان ۵۰ تا ۵۵ درصد محصولات بخشهای صنعتی را مورد استفاده قرار می دهد.^۲ طبق پژوهش به عمل آمده از سوی سازمان ملل ایجاد هر شغل جدید در بخش ساختمان و مسکن، منجر به ایجاد سه شغل جدید در سایر بخشهای اقتصادی می شود.^۳
- تقویت بخش مسکن به توسعه صنعت ساختمان که برای توسعه اقتصادی و اجتماعی ضروری است کمک می کند و با به تحرک درآمدن صنایع ساختمانی عده زیادی از مهاجران و بیکاران بدون مهارت را می توان در آن به کار گمارد؛^۴

- صنعت ساختمان با شتاب زیادی در بقیه اقتصاد اثر دارد زیرا در مراحل اولیه توسعه، افزایش فعالیتهای ساختمانی بر آهنگ رشد اقتصادی افزوده و در مراحل بعدی خود تحت تأثیر رشد اقتصادی گسترش می یابد؛

- مسکن می تواند باعث توزیع متناسب جمعیت با توجه به سیاستهای ملی و منطقه ای شود؛

- مسکن کانون و محرکی برای پس انداز شخصی به وجود می آورد. مقادیر زیادی از این پس اندازها بیهوده برای مساکن نامناسب مصرف می شود که فقط از طریق برنامه ریزی مؤثر می تواند افزایش یافته و به مصارف بهتر و بادوامتر برسد؛
- مسکن بر تحقق عدالت اجتماعی به علت ایجاد اشتغال و رفع بیکاری مؤثر است؛

- سرمایه گذاری در امر مسکن باعث کاهش نقدینگی و کنترل تورم می شود؛
بخش مسکن به دلیل داشتن خصوصیات زیر می تواند به جذب نقدینگی و

۱. اطهری، کمال و محمدکاظم تاج بخش (۱۳۶۷)، ص ۱۲.

۲. جهانی، محمود (۱۳۷۴)، ص ۱۶.

۳. نیکو سرشت، ناصر (۱۳۷۲)، ص ۳۵.

۴. جورج، ویلیام (۱۳۵۷)، ص ۳۶.

خروج اقتصاد از شرایط رکود و تورم کمک نماید:

(الف) عدم وابستگی به ارز؛

(ب) داشتن سهم قابل توجه در تولید ناخالص ملی و ثروت ملی؛

(ج) تخصیص حدود ۳۰٪ از هزینه خانوار به این بخش؛

(د) ایجاد تحرک در بیش از ۳۰۰ رشته صنعتی که مستقیم یا غیرمستقیم به صنعت ساختمان وابسته‌اند؛

(ه) افزایش در سرمایه‌گذاری بخش ساختمان باعث ارزش افزوده در کل بخشهای اقتصادی می‌شود به طوری که یک درصد افزایش در سرمایه‌گذاری بخش ساختمانی، موجبات رشد ۱/۲۶ درصدی از کل ارزش افزوده سایر بخشها را فراهم می‌سازد؛^۱

- سرمایه‌گذاری در بخش مسکن بر افزایش درآمد ملی مؤثر است، زیرا بین افزایش درآمد ملی و افزایش سرمایه‌گذاری و نسبت بین این دو (ضریبی بالاتر از یک) ارتباطی وجود دارد که اهمیت سرمایه‌گذاری را در گردش پول تعیین می‌کند. به طور خلاصه این ضریب از فرمول $\frac{1}{1-r}$ به دست می‌آید که در آن r را ضریب تمایل به مصرف ناشی از درآمد می‌نامند. مثلاً اگر مردم به طور متوسط یک دهم درآمد خود را پس‌انداز کنند و بقیه را برای هزینه زندگی مصرف نمایند ضریب تمایل به مصرف ۹ دهم می‌گردد. اگر ضریب تمایل به پس‌انداز را در کشورهای با درآمد سرانه پایین ۰/۱ بگیریم، حاصل فرمول فوق معادل $10 = \frac{1}{1-0.1}$ خواهد شد، یعنی افزایش سرمایه در گردش، ده برابر افزایش سرمایه‌گذاری است. مثلاً اگر یک میلیون تومان برای احداث یک ساختمان اعم از مصالح و دستمزد و غیره مصرف شود فروشنده‌گان و دستمزد بگیران نیز هر کدام برای رفع احتیاجات خود، ناچار به هزینه‌ای به میزان ۰/۹ درآمد خود خواهند شد که در مجموع یک میلیون تومان می‌گردد و بالطبع صاحبان مشاغل بعدی که به گونه‌ای با گروه اول در معامله هستند، به همین ترتیب عمل خواهند کرد. در نتیجه یک میلیون تومان، ده میلیون تومان سرمایه در گردش را افزایش می‌دهد. حال اگر سرمایه‌گذاری کاهش یابد معادل ده برابر درآمد مردم کاهش خواهد یافت.^۲

- زمان تورم به علت پایین بودن سود در صنایع و عدم اطمینان به سودآوری سرمایه‌گذاری فعالیتهای ساختمانی رونق می‌گیرد.

۱. نیکوسرشت، ناصر (۱۳۷۴)، ص ۱۰ الی ۱۲.

۲. مجد، ابوالقاسم (۱۳۷۰)، ص ۴.

تأثیر بر شرایط کلی اقتصادی و اجتماعی

تأثیر شرایط سکونتی بر نرخ مرگ و میر کودکان، نرخ تشکیل خانوار، نرخ تورم، نرخ پس انداز خانوارها، بازدهی نیروی کار، نرخ تشکیل سرمایه، موازنه پرداختها و کسری بودجه از جمله آن است.^۱

با توجه به دلایل فوق، در هر گونه برنامه‌ای برای توسعه، توجه به بخش مسکن اهمیت خاص دارد. نکته قابل توجه در این زمینه هماهنگی سیاستهای مسکن با سیاستهای کلان اقتصادی - اجتماعی است. زیرا ساده‌ترین اصلی که باید در تنظیم واقع‌بینانه بخش مسکن در نظر گرفت وابستگی متقابل آن با سیاستهای کلی اقتصاد است.

برای رسیدن به هماهنگی و یکپارچگی بین سیاستهای مسکن و سیاستهای کلان اقتصادی، دولتها باید اقدامات زیر را انجام دهند.^۲

- برقراری و اجرای مکانیزمهای مشاوره‌ای میان مقامات مسئول دولتی با سازمانهای جامعه مدنی (بخش خصوصی) تا هماهنگی در بخش مسکن به صورت منطقی انجام شود؛

- نظارت دائمی بر آثار سیاستهای کلان اقتصادی بر سیاستهای تأمین مسکن با در نظر گرفتن اثرات احتمالی این سیاستها بر افراد محروم و اقشار آسیب‌پذیر؛

- ایجاد هماهنگی و تقویت ارتباط مناسب بین سیاستهای تولید، اشتغال، حفاظت محیط‌زیست و میراث فرهنگی، تجهیز و استفاده بهینه از منابع، تقویت و حمایت از فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی پایدار؛

- هماهنگ نمودن سیاستهای زمین و مسکن با سیاستهای فقرزدایی و ایجاد اشتغال، آموزش و بهداشت، تأمین تسهیلات آبرسانی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر بویژه افراد بی‌سرپناه؛

- هماهنگ‌سازی سیاستهای مسکن با سیاستهای سایر بخشها از جمله جمعیت، توسعه نیروی انسانی، زمین، برنامه‌ریزی شهری و روستایی و نوآوریهای اشتغال در بخش خصوصی و دولتی؛

۱. «مسکن و کنفرانس اسکان بشر»، مجله معماری و شهرسازی (۱۳۷۵)، ص ۶۰.

۲. همانجا.

- غیرمتمرکز ساختن سیاستها و تشکیلات مسکن در چهارچوب سیاستهای ملی. همچنین لازم است در برنامه‌های عمرانی ملی مراتب زیر مشخص گردد:

- تعداد، نوع و استانداردهای مساکنی که باید بوسیله بخشهای خصوصی و عمومی به ترتیب ساخته شوند و مدت زمانی که چنین ساختمانهایی باید تکمیل گردد؛

- مناطقی که مساکن باید در آنجا ساخته شوند؛

- منبع تأمین مالی برای ساختن مسکن و کمک مؤسسات مالی، به علاوه نوع و اندازه محرکهایی که برای بخش خصوصی پیشنهاد می‌شود؛

- مقدار زمین، مصالح، تجهیزات و نیروی انسانی لازم برای رسیدن به هدفهای تعیین شده و نحوه دسترسی به آنها.^۱

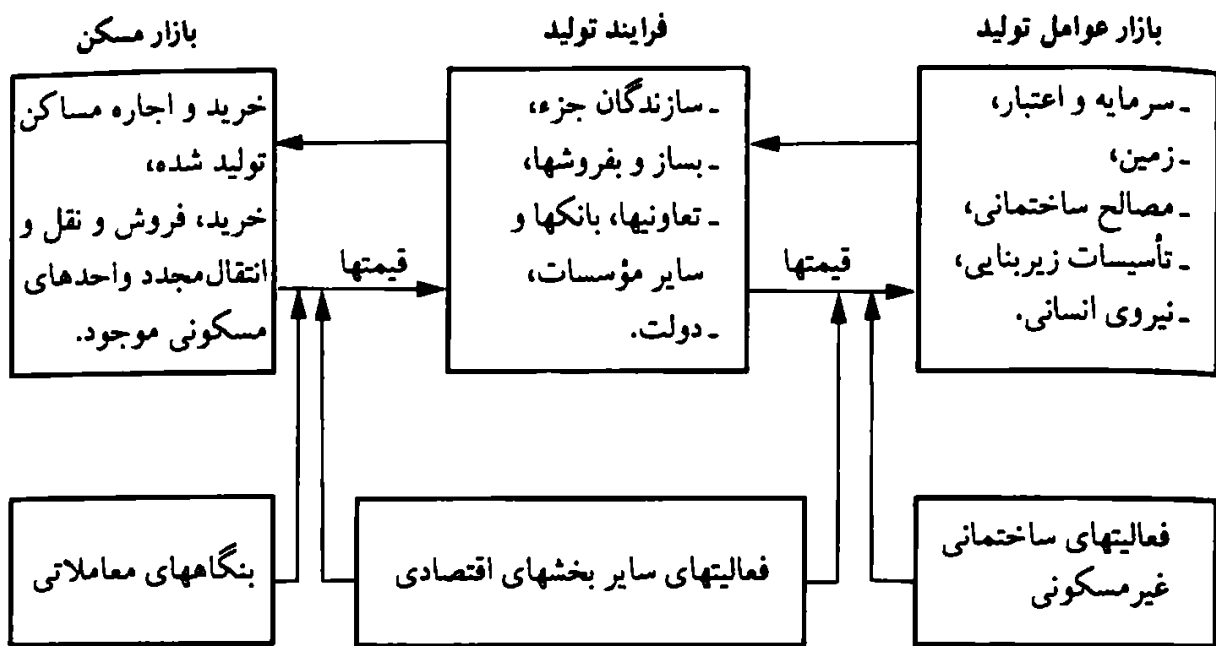
وضعیت بازار مسکن

چون مسکن یک کالای مصرفی محسوب نمی‌شود و ارزش سرمایه‌ای نیز دارد، لذا بازار مسکن بازاری یک دست نیست و به چند بازار مجزا تقسیم می‌شود که اگر چه برهم اثر دارند و در بلندمدت از قابلیت جایگزینی برخوردارند ولی در کوتاه مدت هر یک از این بازارها عرضه کننده و مصرف کننده خاص خود را دارد. بازار مسکن خانواده‌های پر درآمد، میان درآمد و کم درآمد یکسان نیست، همچنین از نظر تولید، بازار مسکن به بازار تولیدکنندگان جهت مصرف شخصی، فروش و اجاره تقسیم می‌شود. بازار مسکن تنها بازار تولیدی نیست، بلکه بخشی از آن به خرید و فروش مجدد و نقل و انتقال واحدهای مسکونی موجود اختصاص دارد که سهم عمده‌ای از مهمترین عامل تولیدی مسکن یعنی سرمایه و اعتبار را به خود تخصیص می‌دهد. نمودار ۱۰ وضعیت کلی عملکرد بازار مسکن را نشان می‌دهد.^۲

عوامل تولید توسط سازندگان به کار برده می‌شود تا مسکن برای منظورهای متفاوت تولید شود. در بازارهای با رقابت کامل، قیمتهای نسبی، تولیدکنندگان را از ضرورت افزایش یا کاهش عرضه آگاه می‌کند و بدین ترتیب بازار از طریق مکانیسم قیمتها به تعادل می‌رسد. ولی آیا دستیابی به این عامل در بازار کنونی مسکن سهل و

1. Pugh, C. (1992), pp. 11-137.

۲. دفتر اقتصاد مسکن (۱۳۷۰)، ص ۱۲.



نمودار ۷ تصویر کلی از چگونگی عملکرد اقتصادی بازار مسکن (دفتر اقتصاد مسکن ۱۳۷۰، ص ۱۲).

آسان است؟ بررسی عوامل تولید نشان می‌دهد که بازار مسکن به طور کلی در حال رقابت کامل نیست زیرا:

الف) مالکیت برخی از عوامل تولید می‌تواند آنچنان متمرکز شود که صاحبان آنها هماهنگ با یکدیگر، رأساً نرخها را تعیین کنند (مثل قیمت زمین در بعضی از نقاط شهری).

ب) در مقیاس وسیع تولید برخی از کالاها انحصاری طبیعی دارد مانند تولید بعضی تأسیسات و تجهیزات زیربنایی، همچنین آب، برق، گاز و غیره.

ج) مقررات دولتی ممکن است در بازار، رقابت آزاد بعضی عوامل تولید را محدود کند (مانند بازار اعتبارات مالی).

عوامل دیگری نیز در تعیین قیمتها مؤثر است که باعث می‌شود بازار مسکن نتواند از طریق مکانیسم قیمتها به تعادل برسد، این عوامل عبارتند از:

۱. روند کلی رشد اقتصادی و تورم کالاها و خدمات مصرفی، باعث می‌شود بخش بزرگی از خانوارها توان مالی کافی برای ورود به بازار مسکن نداشته باشند و بنابراین قیمتها در بازار مسکن به تبع توان مالی و سلیقه گروههای خاص درآمدی تعیین می‌شود.

۲. وجود بازارهای رقیب برای عوامل تولید ساختمانی (یعنی ساختمانهای شهری (مثل ساختمانهای تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، زیربنایی) و ساختمانهای صحرایی (مانند راهها، انبارها، فرودگاهها، سدها و غیره) بر قیمت مصالح ساختمانی و نیروی انسانی در بخش ساختمان مؤثر است.

۳. نحوه انجام معاملات مسکن، که به طور عمده توسط واسطه‌ها (بنگاههای معاملاتی) انجام می‌گیرد، این واسطه‌ها می‌توانند هماهنگی قبلی نرخها و قیمتها را تعیین کنند و بر سطح قیمتها خارج از مکانیسم عرضه و تقاضای بازار مسکن اثر بگذارند. شایان ذکر است که بخش تولیدی مسکن باید در برابر بازار خرید و فروش مسکن و زمین نیز در مقابل انحصارات و مشکلات ناشی از بازار عوامل تولید حمایت گردد.^۱

نحوه ایجاد بازار سرمایه برای مسکن

در اغلب کشورهای در حال توسعه، فقدان منابع مالی و اعتباری جهت تخصیص به بخش مسکن یکی از مشکلات عمده این کشورهاست. نوع و طبیعت فعالیتهای خانه‌سازی نیز به گونه‌ای است که توسعه آن بیشتر از هر بخش دیگر نیاز به تداوم و استمرار و بازار مطمئن و متکی به اعتبارات درازمدت دارد. ایجاد نظام مطمئن، ساده و درازمدت اعتباری، علاوه بر تأمین اعتبارات لازم به خودی خود موجب ایجاد تداوم و استمرار در فعالیتهای این بخش شده می‌تواند موجبات قوام و توسعه این بخش را فراهم نماید. بدیهی است که تأمین اعتبارات لازم برای خریداران و یا سازندگان واحدهای مسکونی که در اغلب کشورها به صورت وامهای بلندمدت است، مستلزم تجهیز منابع اعتباری بلندمدت یا ایجاد بازار سرمایه در سیستم پولی و اعتباری در سطح اقتصاد ملی است.

روشهای تجهیز منابع مالی و اعتباری بلندمدت

این روشها عبارتند از:

۱. سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در احداث واحدهای مسکونی و واگذاری آنها به افراد نیازمند. در این روش که بیشتر در کشورهای با اقتصاد متمرکز معمول است

۱. همان؛ ص ۱۴.

سرمایه گذاری دولت در سالهای اولیه بسیار زیاد و دشوار بوده ولی پس از مدتی به دلیل پایین آمدن نیاز و برگشت بخشی از سرمایه گذاری، سهلتر می شود.^۱ در عین حال پایین بودن ظرفیت ساخت و ساز دولتی، بالا بودن هزینه ساخت، نارسایی در بهره برداری و نگهداری از مشکلات این روش است. همچنین در سال ۱۹۹۳ بانک جهانی نیز دخالت‌های مالی دولتها را در تأمین مسکن بسیار پرهزینه تلقی کرده و معتقد است که باید مکانیزم بازار را در رابطه با تأمین کمبود یک میلیارد واحد مسکونی در جهان تقویت نمود.^۲

۲. سرمایه گذاری دولت برای تأمین یا افزایش سرمایه بانکهای وام‌دهنده (سیاست‌های اعتباری). این روش نیز به دلیل محدودیت اعتبارات و نوسانهای آن، افزایش سهم وام‌های خرید نسبت به وام ساخت، نبود انطباق و هماهنگی زمانی لازم بین تحولات میانگین قیمت مسکن و میانگین وام و مسائل دیگر نمی تواند به تنهایی مشکل کمبود مسکن را رفع کند.^۳

۳. تجهیزات اعتبارات بلندمدت از طریق بخش خصوصی. در کشورهای مختلف با توجه به شرایط خاص اقتصادی شیوه‌های متفاوتی برای تجهیز اعتبارات درازمدت بخش خصوصی مورد استفاده قرار گرفته است که متداولترین آنها عبارتند از:

- جمع آوری پس اندازهای بخش خصوصی و تخصیص بخشی از آن به پرداخت وام‌های درازمدت مسکن؛

- صدور و فروش اوراق قرضه و مشارکت نسبتاً درازمدت دولتی و تخصیص قسمتی از اعتبارات حاصله به پرداخت وام‌های مسکن؛
- صدور و فروش اوراق قرضه مخصوص مسکن و استفاده از درآمد حاصله برای پرداخت وام‌های مسکن؛

- ایجاد مؤسسات مالی غیربانکی و تشکیل شرکتهای عام سرمایه گذاری؛
- ایجاد مؤسسات اعتباری خاص در امر مسکن، این مؤسسات قادر خواهند بود پول اضافی تقاضا شده را جذب نموده و به اصطلاح با احتکارزدایی پول، سرمایه گذاری مسکن را تشویق نمایند؛

۲. مجتهدزاده، غلامحسین (۱۳۷۴)، ص ۳۱۷.

۱. وحیدی، منوچهر (۱۳۷۲)، ص ۲۴.

۳. رفیعی، مینو (۱۳۷۵).

- طرح‌های پس‌انداز اجباری (مانند صندوق‌های بازنشستگی یا احتیاط) و سایر نظام‌های تأمین اجتماعی؛

- انتشار و فروش اوراق قرضه مشارکت قابل تبدیل به زمین، یا امکان خرید زمین و واحد مسکونی به قیمت از پیش تعیین شده؛

- ایجاد نهادهای مالی جدید و گسترش حوزه فعالیت نهادهای موجود مانند تقویت و بسط صندوق پس‌انداز مسکن.

در کشورهای با نرخ تورم زیاد به دلیل عدم تمایل عمومی به خرید اوراق قرضه و عدم تمایل به پس‌انداز، جمع‌آوری و تجهیز اعتبارات بلندمدت از این طریق گران تمام می‌شود، لذا این روش توأم با موفقیت نخواهد بود. در این قبیل کشورها برای جلب سپرده‌ها و تقلیل بهره پول، از روش پرداخت بهره ترجیحی برای پس‌اندازها استفاده می‌شود، این راه حل نیز به علل متعدد دارای نتیجه رضایت‌بخش نیست، این علت‌ها عبارتند از:

- پرداخت بهره ترجیحی در مجموع موجب افزایش حجم سپرده‌ها نشده و فقط سپرده‌ها را از یک بخش به بخش دیگر منتقل می‌کند؛

- پرداخت بهره ترجیحی هزینه تمام شده پول را بالا می‌برد و موجب افزایش هزینه مسکن می‌گردد.

برای رفع مشکلات فوق از روش تعیین شاخص برای تعدیل بهره در اغلب کشورهای امریکای جنوبی استفاده می‌شود در این روش بهره پرداختی به سپرده‌ها و وام‌ها به تناسب ضریب تورم افزایش می‌یابد. همچنین مبلغ وام نیز متناسب با تورم تعدیل می‌شود.

با توجه به مطالب فوق، در کشورهای با نرخ تورم بالا که درصد بهره و هزینه مسکن بالا است، پرداخت بهره ترجیحی نه تنها راه حل مقبولی نبوده بلکه موجب مشکلات دیگری می‌شود.

استفاده از وجوه بازنشستگی و بیمه عمر راه حل دیگری است، ولی این روش‌ها نیز در کشورهای در حال توسعه به دلیل اینکه صندوق‌های بازنشستگی در این کشورها مولد درآمد نبوده، برای پرداخت تعهدات خود نیازمند کمک دولت است، و هزینه بیمه عمر نیز به دلیل عدم گسترش سیستم‌های بیمه در این کشورها بسیار محدود است و شرکت‌های بیمه به دلیل رواج سفته‌بازی و بالا بودن بهره در بازار آزاد ترجیح می‌دهند اعتبارات محدود خود را در فعالیتهای سودآورتر سرمایه‌گذاری کنند، با موفقیت روبرو

نمی‌شوند. در این صورت تنها راه حل ایجاد گسترش شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن خواهد بود.^۱

شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن

با توجه به مشکلاتی که در کشورهای با تورم زیاد در سیستم پس‌انداز و وام مسکن وجود دارد، تأسیس و توسعه این شرکتها می‌تواند وسیله‌ای مؤثر برای تأمین منابع درازمدت مالی باشد. نکته‌ای که باید در مورد این شرکتها به آن توجه نمود این است که باید ترتیبی اتخاذ شود تا سیستم اعتباری این شرکتها به صورت اهرمی برای افزایش عرضه و تولید واحدهای مسکونی عمل کند، در غیر این صورت چون تعداد افراد صاحب حساب پس‌انداز و وامخواه خیلی بیشتر از تعداد واحدهای عرضه شده خواهد بود تعداد زیادی از صاحبان حساب به علت کمبود عرضه، موفق به خرید واحد مسکونی نخواهند شد و این خود باعث افزایش مصنوعی تقاضای مسکن و در نتیجه بالا رفتن قیمت مسکن خواهد شد.

شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن عموماً بر دو نوعند: الف) شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن که براساس قرارداد عمل می‌کنند؛ ب) شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن که بطور آزاد عمل می‌کنند.

در شرکتهای نوع الف، شرکت قراردادی با متقاضی امضا می‌کند و متعهد می‌شود که ظرف مدت معین مبلغ مشخصی وام به متقاضی پرداخت نماید. همچنین بهره‌ای که به پس‌اندازکننده می‌پردازد بسیار پایین‌تر از بهره بازار است. بدین ترتیب منابع مالی ارزان‌قیمت در اختیار شرکت قرار می‌گیرد که از محل این منابع می‌تواند به پس‌اندازکنندگان وام پرداخت نماید اشکال عمده این نوع شرکتها در این است که پس از مدتی که موعد پرداخت وامها فرا می‌رسد، میزان مصارف از منابع بیشتر شده و در نتیجه شرکت با کمبود منابع مالی روبرو می‌شود. البته با تنظیم و افزایش مدت انتظار وام این مشکل را می‌توان تا حدودی حل نمود.^۲

در شرکتهای پس‌انداز و وام مسکن آزاد (نوع ب)، شرکت در مقابل متقاضی متعهد به پرداخت وام با بهره کم است اما مدت انتظار مشخص نشده و پرداخت وام به

۲. همو (۱۳۷۲)، ص ۲۴.

۱. وحیدی، منوچهر (۱۳۶۹)، ص ۵۴.

نوبت و با توجه به منابع شرکت صورت می‌گیرد.

انطباق سیستمهای پس‌انداز مسکن با نیازهای خانوارها در کشورهای در حال توسعه می‌تواند راه دسترسی اقشار کم درآمد به منابع مالی و دسترسی مالی به پس‌انداز خانوارها را ممکن سازد. البته این مهم هنگامی صورت می‌پذیرد که سیاستهای مالی بتواند موانع عمده‌ای که در ذیل آمده است مرتفع سازند:

۱. اگر دوره پس‌انداز ۳ یا ۵ سال قبل از پرداخت وام باشد افق برنامه‌ریزی بیشتر متوجه اقشار کم درآمد می‌گردد.

۲. بی‌ثباتی اقتصادی و ترس از اینکه تورم ارزش واقعی پس‌اندازشان را پایین بیاورد، موجب دلسردی مردم می‌شود.

۳. عرضه نا کافی واحدها به سبب محدودیت مالی.

طرح پس‌اندازهای اجباری و تجهیز منابع خاص

در کشورهای در حال توسعه، به دلیل تورم شدید و نرخ بالای بهره وام، در بازار سرمایه و پول، محدودیت وجود دارد. بانکها و نهادهای دولتی نیز قادر به فراهم نمودن وام درازمدت و ارزان قیمت نیستند. بنابراین در سالهای گذشته در بعضی از کشورهای امریکای جنوبی مانند برزیل، مکزیک، السالوادور، بولیوی و چند کشور دیگر، راه حل جدید از جمله تشکیل صندوق پس‌انداز مخصوص وامهای مسکن تجربه شده است. در این روش حقوق کارکنان دولت را به میزان مشخصی (۵ تا ۸ درصد) افزایش داده و مبالغ حاصل را به جای پرداخت به کارمند، در حساب مخصوص نگهداری می‌کنند و از محل این اعتبارات مستقیماً خانه‌سازی نموده، یا به افراد متقاضی وام مسکن پرداخت می‌نمایند. این طرح در اکثر کشورهایی که دارای توان پس‌انداز پایین هستند یا اینکه پس‌اندازها در جریان نقدینگی قرار نمی‌گیرد کاربرد دارد.

تعیین مالیاتها و درآمدهای جدید و نگهداری آن در صندوق مخصوص برای مصارف مربوط به مسکن راه حل دیگری است برای تجهیز بازار سرمایه که در بعضی کشورها استفاده شده است. مثلاً در کشور کره طرفین معامله در تمام معاملات املاک و مستقالات موظفند درصدی از سهام مسکن را خریداری کنند و این درصد نیز به تناسب قیمت افزایش می‌یابد. اعتبارات حاصل از این سهام در صندوقی جمع‌آوری و در امر

مسکن سرمایه گذاری می شود.

در ترکیه مالیاتهای خاص از واردات بعضی کالاها دریافت و به صندوق مسکن انبوه واریز می شود که در امر مسکن استفاده می شود.

در مکزیک صندوق ملی مسکن کارگران پنج درصد مالیات حقوق را دریافت می کند که از طرف کارفرمایان برای حل مشکل مسکن کارگرانشان استفاده می شود.

در زیمبابوه مؤسسات تولید و توزیع بعضی از کالاها در صورتی می توانند مجوز تأسیس بگیرند که ۵۰ درصد منافع حاصل از آن را به یک صندوق تنخواه گردان مسکن واریز کنند.^۱

در فیلیپین صندوق تعاونی توسعه مسکن بطور اجباری سه درصد از حقوق کارمندان و کارگران را کسر می کند و همراه با سه درصد مشارکت کارفرمایان به امر مسکن می پردازند.

اقدامات دولتها برای افزایش میزان پس انداز خصوصی و سرمایه گذاری در بخش مسکن

همچنان که گفته شد، دولتها علاوه بر دخالت مستقیم در احداث واحدهای مسکونی و تأمین اعتبارات بانکهای مسکن و اعطای وام به سازندگان و متقاضیان مسکن، از طریق زیر می توانند پس انداز بخش خصوصی و سرمایه گذاری در بخش مسکن را افزایش دهند:

- با بیمه کردن وامها ضمن افزایش ضریب اطمینان، باعث افزایش عرضه منابع مالی وامها شوند؛

- مؤسساتی را که دست اندرکار سرمایه گذاریهای طولانی مدت مالی هستند تشویق به اختصاص قسمتی از منابع خود به بخش مسکن نمایند؛

- سیاستهای مالیاتی خود را طوری تنظیم کنند که باعث تشویق سرمایه گذاری خصوصاً در بخش مسکن، خصوصاً ساخت مساکن ارزان قیمت و تولید مصالح ساختمانی محلی شود؛

۱. خلیلی عراقی، مرتضی (۱۳۷۳)، ص ۹۹.

- به سرمایه گذاریهای عمومی به منظور احداث خانه های ارزان قیمت برای گروه های کم درآمد و از میان برداشتن زاغه ها اولویت دهند؛
- به سازندگان و متقاضیان مسکن مطابق الگوی مصرف مسکن، یارانه پرداخت نمایند؛

- سیاستهای هماهنگ در اقتصاد ملی برای ارتقای درآمد خانوارها ایجاد کنند؛
- تعادل و انعطاف در تعیین نرخ سود وامها، سپرده ها و نرخ تورم و دوره بازپرداخت فراهم شود؛

- اعمال نوعی سیستم پولی برای حفظ ارزش واقعی پول اصلاح شود زیرا سیاست تثبیت نرخ سود سپرده ها و تسهیلات و فاصله گرفتن نرخ رشد تورم از آن، سپرده گذاران و سیستم بانکی را در معرض کاهش ارزش داراییهایشان قرار می دهد؛
- بالا بردن وامهای رهنی در مؤسسات مالی؛ تأسیس بانک مسکن مرکزی برای راهنمایی مؤسسات مالی و سپرده ها؛ تخصیص بخشی از سرمایه شرکتهای بیمه به بخش مسکن؛ تضمین پرداخت قسمتی از سود مورد انتظار صاحبان نقدینگی به عنوان هزینه جمع آوری و هدایت سرمایه به مسیر مولد توسط دولت؛ اجازه ایجاد صندوقهای پس انداز و سرمایه گذاری مسکن توسط بخش غیردولتی؛ تبدیل به اوراق بهادار کردن وامهای رهنی توسط بانکها، خصوصاً بانک مسکن؛ گسترش بازارهای رهن ثانویه از طریقهای دیگری است که پس انداز بخش خصوصی و سرمایه گذاری در بخش مسکن را افزایش می دهد.

یکی از روشهای تجهیز منابع مالی برای مؤسسات اعتباری مسکن ایجاد بازار رهن ثانویه است. عوامل زیر در ایجاد چنین بازاری نقش دارد:

۱. در حالی که مؤسسات مالی مسکن با کمبود منابع مالی مواجهند مؤسسات مالی دیگر ممکن است با مازاد منابع مالی مواجه باشند؛
۲. پس اندازکنندگان ممکن است بخواهند پول خود را از حسابهای پس انداز خارج کرده، در جاهای دیگر سرمایه گذاری کنند؛
۳. این مؤسسات برای دوره زمانی طولانی وام رهنی می پردازند در حالی که بخشی از منابع آنها کوتاه مدت است.

برای حل مشکل مسکن اقشار متوسط، مشارکت بانکها به عنوان عامل پس انداز باید گسترش یابد. مشارکت بانکها مستلزم این است که وام مسکن به یک سرمایه گذاری

مطمئن و سودآور تبدیل شود تا بانکها برای جلب متقاضیان مسکن با هم رقابت کنند. اگر مبلغ اقساط بازپرداخت وام متناسب با نرخ تورم تعدیل شود، سرمایه گذاری در وام مسکن برای بانکها موجه و مطلوب خواهد بود. وام گیرنده نیز در طول مدت بازپرداخت سهم ثابتی از درآمد واقعی خود را صرف بازپرداخت وامها خواهد کرد. متعادل کردن ارزش اقساط بازپرداخت موجب می شود که مبلغ وام قابل توجیه به چندین برابر افزایش یابد، به علاوه این نوع قسط بندی به بانکها امکان می دهد که سودی متناسب با نرخ تورم در نظر بگیرند.^۱ کل مبلغ وام از رابطه زیر به دست می آید:

$$K = \frac{1+t}{1+i} \quad \text{مبلغ وام} = 12 \frac{K^{n+1} - K}{k-1} aI$$

در این رابطه:

- (I) درآمد ماهیانه وام گیرنده در سال وام گیری،
- (a) سهمی از درآمد ماهیانه وام گیرنده که صرف بازپرداخت وام می شود،
- (i) نرخ سالانه تسهیلات بانکی،
- (t) نرخ سالانه افزایش اقساط بانکی (متناسب با نرخ تورم)،
- (n) طول مدت بازپرداخت وام.

اخیراً مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد یک راهنمای جامع برای تأمین مالی مسکن در کشورهای در حال توسعه ارائه نموده است که در آن چند راهکار برای دستیابی به منابع مالی مسکن و تدوین سیاستها و برنامه های مناسب به شرح زیر پیشنهاد شده است:

راهکارهای سازمان یافته یا سیستماتیک

یکی از راههای پرداختن به امر تأمین مالی مسکن، نگرش سازمان یافته به فرایند تولید مسکن، به منظور شناخت محدودیتها و نارساییهای آن است که با تجزیه و تحلیل و شناخت بیشتر حوزه ها و فعالیتهای مالی آغاز شده و نهایتاً به تدوین استراتژی کارآمد به منظور غلبه بر معضلات و کمک به کارایی تولید مسکن و افزایش تولید می انجامد. این راهکار برای شناخت نیازهای مالی خانوارهای نیازمند تأمین مسکن به کار می رود و

۱. زریونی، محمدرضا (۱۳۷۵)، ص ۹۰ - ۹۵.

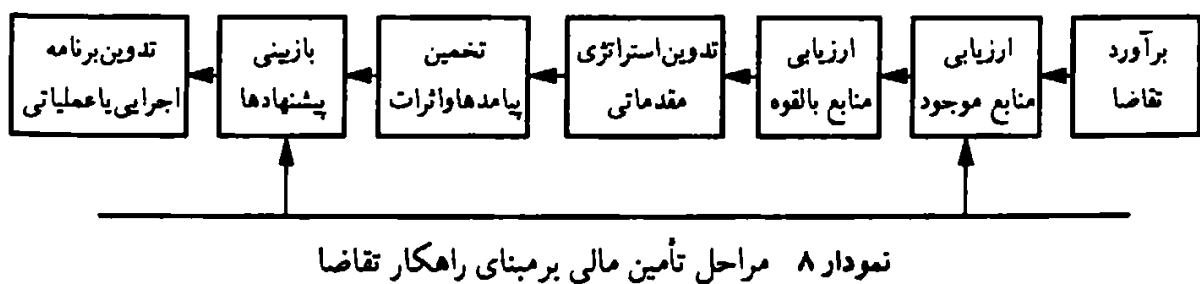
برای شناخت نیازهای مالی پروژه‌های تأمین مسکن و تأمین سرمایه شرکتها و سازمانهای فعال در تولید مسکن نیز مناسب است.

راهکارهای مبتنی بر عرضه

اغلب سیاستگذاران تأمین مالی مسکن، این راهکار را پیشه می‌کنند، منظور تأمین مالی مسکن به منظور رفع نقاط ضعف، بهبود عملیات، کارآمد کردن و توانمند ساختن این مؤسسات برای پوشش تعداد زیادی از خانوارهاست.

راهکارهای مبتنی بر تقاضا

این راهکارها، مسأله تأمین مالی مسکن را با بررسی نیازهای مالی تأمین مسکن خانوارهای مورد نظر آغاز می‌کند. تقاضا برای تأمین مالی مسکن برحسب زیرگروههایی که استراتژی تأمین مالی مسکن در خدمت آنها قرار گرفته متنوع است. جستجو برای یافتن راههای پاسخگویی به تقاضاهای مختلف از تجزیه و تحلیل نظام کنونی تأمین خانوارهای مورد نظر شروع شده و نهایتاً به تدوین استراتژیهای لازم برای رفع تنگناها و نارساییها و در صورت لزوم اندیشه منابع جدید مالی می‌انجامد. این مراحل در نمودار ۸ نشان داده شده است.



در پایان این فصل لازم به توضیح است که وقتی صحبت از مشکل نبود سرمایه و اعتبار کافی برای تأمین مسکن مطرح می‌شود نباید تصور شود که کلیه متقاضیان مسکن از این نظر در تنگنا قرار دارند. گروههای پر درآمد از نظر تأمین مالی مشکلی ندارند. گروههای با درآمد متوسط نیز با استفاده از تسهیلات بانکی تا حدودی می‌توانند از عهده تأمین مسکن خویش برآیند. تنها گروههای کم درآمد است که (متأسفانه تعداد آنها نیز کم نیست) از نظر تأمین مالی مسکن دچار مشکلات جدی هستند و هرگونه تصمیم در

مورد تأمین سرمایه و اعتبار باید این گروه از درآمد را مورد نظر قرار دهد. سازندگان انفرادی و انبوه‌سازانی که برای این گروه مسکن تهیه می‌کنند باید شرایط دسترسی این گروه به اعتبارات و سرمایه به منظور تأمین مسکن مناسب توجه کنند.

منابع و مآخذ

- آخوندی، عباس؛ «سازماندهی نظام تولید و تقاضای مسکن در ایران»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۴.
- _____؛ «سیاست بخش مسکن در برنامه ۵ ساله دوم»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
- آقاسی، رضوان؛ تحلیل جغرافیایی مسکن در تهران؛ پایان‌نامه دکتری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۷۲.
- اطهری، کمال و محمدکاظم تاج‌بخش؛ «برنامه‌ریزی مسکن در کشورهای روبه توسعه»، سرپناه؛ وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۳۹، ۱۳۶۷.
- اهری، زهرا و دیگران؛ مسکن حداقل؛ مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۶۷.
- جورج، ویلیام؛ شهرسازی در عقب‌ماندگی؛ ترجمه مهدی کاظمی بیدهندی؛ انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۵۷.
- جهانخانی، علی؛ «تأمین مالی بخش مسکن از طریق انتشار اوراق بهادار»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- جهانی، محمود؛ «بررسی شاخصهای کلان بخش مسکن»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۶، ۱۳۷۴.
- _____؛ «تجهیز منابع برای تأمین مالی مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- حشمتی مولایی، حسین؛ «نقش مؤسسات اعتباری در تعدیل وضع مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۳.
- خلیلی عراقی، منصور؛ «صندوق تأمین مالی مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- دژکام، ژاله؛ «دولت و مسأله مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- _____؛ مسأله مسکن در ایران؛ رساله دکتری، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۶۴.
- دفتر اقتصاد مسکن؛ «بازار مسکن»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۲ و ۱۳، سال چهارم، ۱۳۷۲.
- دفتر اقتصاد مسکن؛ «مسکن در دستور کار اسکان بشر»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۸، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۵.

رفیعی، مینو؛ ارزیابی سیاستهای مسکن در برنامه دوم توسعه؛ سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، ۱۳۷۵.

زریونی، محمدرضا؛ «قسط‌بندی متناسب با تورم»، مجله آبادی؛ شماره ۲۳، ۱۳۷۵.
زیاری، کرامت‌الله؛ «سیاست مسکن ارزان‌قیمت»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۳.

سازمان برنامه و بودجه؛ مسکن در رابطه با گسترش شهرها (راه‌حلی برای رفع کمبود مسکن از دیدگاه نوین سکونت)؛ معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۸.

عبده تبریزی، حسین؛ «تبدیل به اوراق بهادار کردن وام‌های رهنی: شیوه‌های نو برای تأمین مالی مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
فرجادی، غلامعلی؛ «بررسی اشتغال‌زایی بخش مسکن»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۹ و ۲۰، ۱۳۷۶.

مجتهدزاده، غلامحسین؛ «فعال‌سازی بازار مسکن در ایران»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۴.

مجدد، ابوالقاسم؛ «ملاحظات در باب سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان»، ماهنامه ساختمان؛ شماره ۳۳، ۱۳۷۰.

«مسکن و کنفرانس اسکان بشر»، مجله معماری و شهرسازی؛ شماره ۵، ۱۳۷۵.
محمدخان، مرتضی؛ «وضعیت مسکن در اقتصاد ایران»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۴.

نظام استیجار (ضرورت و محدوده)؛ بخش اول، معاونت برنامه‌ریزی امور مسکن وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۴.

معتمدی، مسعود؛ سرمایه‌گذاری در مسکن و تکنولوژی مناسب؛ ۱۳۶۷.
_____؛ «سه مقاله در باب مسکن و شهرسازی»، مقاله دوم، مدیریت امور عمران شهری و مسکن سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸.

_____؛ «نقش مسکن و ساختمان در بازسازی اقتصاد ملی (سه مقاله در باب مسکن و شهرسازی)»، مدیریت امور عمران شهری و مسکن سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸.

منصور، آسیه؛ «نقش دولت در توسعه مسکن: یک مقایسه از سیاستهای دولت آمریکا، هلند و ایران»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.

مولازاده، محمدعلی؛ «ابزار توان‌بخشی سیاستهای مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۳.

_____؛ «نقش بانک جهانی در تأمین مسکن»، خلاصه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ ۱۳۷۵.

نیکوسرشت، ناصر؛ «بخش مسکن و سایه روشن جذب نقدینگی»، بولتن اقتصاد مسکن؛ دفتر اقتصاد مسکن، شماره ۳۴ و ۱۲، ۱۳۷۲.

سرمایه گذاری در بخش مسکن ۹۷

_____؛ «راهنمای تأمین مالی مسکن برای کشورهای در حال توسعه و راهکاری برای تشکیل مؤسسات تأمین مالی مسکن»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۵، ۱۳۷۴.
وحیدی، منوچهر؛ «بازار سرمایه مسکن، اهداف، مشکلات و راه حلها»، مجله آبادی؛ سال سوم، شماره دهم، ۱۳۷۲.
_____؛ «بازار سرمایه مسکن»، ماهنامه ساختمان؛ شماره ۲۱، ۱۳۶۹.

Christian, J. W.; "Integrating Housing Finance Into National Finance Systems of Developing Countries", *Housing Finance International V*, 1991.

_____؛ "Designing the Housing Finance System", *Housing Finance International*; Vol. 1, 1991.

Mitlin, D.; "Building With Credit, Housing Finance for Low Income Households", *Third World Planning Review*; 19, 1997.

Pugh, C.; *International Finance and Housing Policies in Developing Countries, Cities*; 1992.

U. N.; "The Incorporation of Housing Into National Development Plans", *Housing Policy Guidelines for Developing Countries*; 1976.

فصل هفتم

راهکارهای تأمین زمین

راههای تأمین زمین برای اجرای طرحهای تأمین مسکن

در برنامه تأمین مسکن، تهیه زمین مناسب و ارزان، یکی از اهداف اولیه و اقدامات ضروری محسوب می‌شود، زیرا بستر هر نوع ساخت و ساز، زمین است. این در حالی است که از یک طرف عرضه زمین محدود بوده و از طرف دیگر عواملی مانند موقعیت، امکان تصرف، نحوه مالکیت و امکان دسترسی آن را محدود می‌سازد، تا جایی که قیمتهای سرسام‌آور زمین یکی از عوامل شکست بعضی از پروژه‌های تأمین مسکن است.^۱

در حال حاضر در کشورهای در حال توسعه، سوداگری و معاملات قماری زمین از پرسودترین فعالیتهای تجاری است، حتی در نقاطی که خرید و فروش زمین شهری نیز ممنوع شده است. سوداگران و دلالان راههای متعددی برای خرید و فروش زمین دارند. در نتیجه این وضعیت، قیمت زمینهای مسکونی، بسیار بالاتر از حدی است که خانوارها توان پرداخت آن را دارند. با توجه به داده‌های اقتصاد کلان که بهای مسکن را سه برابر درآمد سالانه خانوار برآورد می‌نماید نسبت بهای متناسب زمین دو برابر درآمد سالانه خانوار برآورد شده است. به عبارت دیگر، قیمت زمین در کل مسکن در حدود ۴۰٪ و نسبت زمین به ساختمان ۲ به ۳ است.^۲

زمین دارای ویژگیهایی به شرح زیر است که آن را از سایر کالاها متمایز می‌سازد:

- (۱) از نظر مقدار محدود است و بجز موارد کاملاً استثنایی (مثل پسروی دادن آب دریا) بر مقدار آن افزوده نمی‌شود؛ (۲) زمین از نظر فیزیکی از بین نمی‌رود؛ (۳) زمین قابل

1. Dowall, D. and Clark, G. (1991), pp. 1-12.

۲. مشاور زیستا (۱۳۷۴)، ص ۵۰۰-۵۰۲.

جابه‌جایی نیست؛ ۴) زمین در بیشتر کشورها برای سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ویژگیها باعث می‌شود که قانون عرضه و تقاضا به همان کیفیتی که در مورد سایر کالاها صدق می‌کند در مورد زمین صادق نباشد به این مفهوم که در مورد سایر کالاها افزایش تقاضا منجر به افزایش عرضه می‌گردد در حالی که در مورد زمین شهری، افزایش تقاضا الزاماً به معنی افزایش عرضه نخواهد بود. چرا که مالکان زمین ممکن است در انتظار سود بیشتر در بازار آینده باشند و از عرضه و فروش زمین خودداری کنند. بنابراین چون در بازار کنترل نشده مالکان خصوصی نسبت به خسارتی که به کل جامعه وارد می‌آورند بی‌توجهند و مکانیزم بازار زمین خودبخود منافع عموم را در برنخواهد داشت لذا دخالت دولتها در بازار زمین و کنترل یا هدایت عملکرد آن ضروری خواهد بود.

شیوه‌های دخالت دولت در بازار زمین شهری

دخالت دولت در بازار زمین شهری می‌تواند به روشهای زیر باشد:

۱. تصویب مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری؛^۱
۲. مالیات‌بندی.^۲
۳. دخالت مستقیم دولت.^۳

۱. تصویب مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری

اکنون دولتها متقاعد شده‌اند که برای تأمین منافع عموم جامعه لازم است نحوه استفاده از زمین شهری را کنترل نمایند. عمده‌ترین دلیل دخالت دولتها معمولاً نیاز به زمین برای احداث خیابانها و گذرگاهها، تأمین تسهیلات و امکانات شهری و خدمات عمومی، و جلوگیری از بدون استفاده ماندن قطعات زمین در شهرها است. اهداف دیگر دخالت دولتها می‌تواند شامل موارد ذیل باشد:

۱. افزایش کارایی به وسیله جهت دادن نوسازی و بهسازی شهری به سوی اهداف بهتر و مناسبتر؛
۲. جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهری و اشغال غیرضروری زمینهای کشاورزی؛

۳. به دست آوردن اقتصاد متمرکز و کاهش هزینه تأمین خدمات اجتماعی.^۱

علاوه بر این عده‌ای اظهار کرده‌اند که هدف عمده دولت از کنترل کاربری زمین عبارت است از اطمینان خاطر از اینکه زمین به طور کافی عرضه و با قیمت قابل برآورد در اختیار تمام فعالیتهای ضروری شهری از جمله مسکن، تجارت، خدمات، فضای سبز و نیازهای عمومی دیگر از جمله شبکه ارتباطات، بیمارستانها و غیره قرار می‌گیرد و مکان‌یابی این فعالیتهای مخصوصاً از جهت تأمین دسترسیها کاملاً منظور شده است.^۲

کنترل کاربری اراضی که شامل کنترل استفاده، عمران^۳ و همچنین تفکیک قطعات زمین^۴ است به دو صورت عملی می‌گردد: الف) کنترل منفی^۵؛ ب) کنترل مثبت^۶.

کنترل منفی عبارت است از جلوگیری از انجام برخی از امور توسط مالک زمین؛ کنترل مثبت عبارت است از وادار کردن مالک به انجام یک سری اقدامات معین. مثلاً کاربری مسکونی برای نواحی ای به کار می‌رود که به احداث واحدهای مسکونی اختصاص داده شده است و این یک کنترل مثبت است، اهداف اساسی کنترل کاربری زمین مسکونی را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. حصول اطمینان از اینکه توسعه نواحی مسکونی در جاهایی که برای سکونت مناسب است صورت می‌گیرد و فضای کافی برای استقرار خدمات ضروری دیگر وجود دارد؛
۲. حصول اطمینان از اینکه استفاده مناسب از فضا صورت گرفته و هیچ قطعه‌ای بدون استفاده رها نمی‌شود؛
۳. ایجاد تراکم مناسب و جلوگیری از ازدحام جمعیت، مشخص کردن وسعت و اندازه ساختمانها؛
۴. کنترل کیفیت طراحی ساختمانها مانند تأمین نور و هوای لازم، تنظیم فاصله بین دیوار ساختمانها، محافظت از فضای سبز، محدود کردن خطرهای فیزیکی، محافظت در مقابل سر و صدا، آلودگی هوا و نظایر آن.^۷

1. Courtney, J. M. (1983), p. 154.

2. Rivkin, M. D. (1983), p. 173.

3. development

4. subdivision

5. negative control

6. positive control

7. Bresse and Wgiteman (1953), p. 115.

اشکال معمول مقررات کاربری زمین

عمده‌ترین مقررات کنترل کاربری زمین که به صورت مجزا یا به صورت بخشی از فرایند برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرند عبارتند از: برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری؛ کنترل توسعه و عمران؛ منطقه‌بندی؛ مقررات تفکیک زمین؛ مقررات مربوط به ساختمانها.

برنامه‌ریزی کاربری اراضی. مفاهیم عمومی و استفاده شده از برنامه‌ریزی کاربری زمین در حال حاضر عبارتند از: طرحهای جامع^۱ و طرحهای استراتژیک یا ساختاری.^۲ برنامه‌ریزی جامع به برنامه تدوین‌شده‌ای اطلاق می‌شود که به منظور بالابردن نفع عمومی و تضمین پیوستگی توسعه، هر عمرانی را که نیازمند زمین هست مشخص کرده و در قالب زمانی معین چگونگی عملی شدن آن را معلوم می‌دارد. در تدوین طرحهای جامع، روند شهرنشینی تدریجی و تأمین پروژه‌های زیربنایی و تصمیمات سرمایه‌گذاری قابل کنترل ملحوظ می‌گردد. این وضعیت تا حدی در کشورهای پیشرفته به واقعیت نزدیکتر است. در کشورهای در حال توسعه که با رشد سریع جمعیت و افزایش روزافزون تقاضا برای خدمات و تسهیلات زیربنایی و محدودیت امکانات سرمایه‌گذاری مواجه هستند، برنامه‌ریزی کاربری اراضی بیشتر سنتی است. این روش از ابزار مؤثر اجرایی نیز بی‌بهره است. منطقه‌بندی و استفاده از نیروی نظامیه معمولاً تنها روشهایی است که طرح جامع برای اجرای اهداف خود به آنها متوسل می‌شود.

فرایندی که با کشورهای در حال توسعه تناسب بیشتری دارد برنامه‌ریزی استراتژیک یا ساختاری است. در اجرای این روش مسائل بحرانی و حساس سنجیده شده و اولویتهای سرمایه‌گذاری برای تسهیلات زیربنایی مشخص و ناحیه‌ای که توسعه در آنجا باید عملی شود تعیین می‌گردد.

همچنین توسعه فعلی و آتی شهر منظور می‌گردد و بازسازی و بهبود کیفیت سکونت در نواحی قدیمی شهر نیز مقدور و عملی خواهد شد. رابرتس^۳ معتقد است که در برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه‌ریزی و عمل توأم صورت می‌گیرد. این نوع برنامه‌ریزی نیاز به جمع‌آوری اطلاعات جامع ندارد و می‌تواند با انعطاف‌پذیری کامل،

1. comprehensive planning

2. strategic or structural planning

3. Roberts, M. (1985), p. 18.

به نیازهای شهری پاسخ دهد و در جهت‌دهی توسعه و الگوهای کاربری اراضی شهری کاملاً مؤثر باشد.

کنترل توسعه. کنترل توسعه شامل فرایندی است که برحسب اهداف برنامه هدایت توسعه را در بردارد. استفاده از این روش نتایج مطلوبی را سبب می‌شود.^۱ روش کنترل توسعه در دو سطح اعمال می‌شود. ابتدا طرح اولیه و مشخصات توسعه مطلوب یک منطقه توسط مسئولان محلی به صورت مدارکی که برنامه توسعه نامیده می‌شود ارائه می‌گردد. در انگلستان تهیه چنین برنامه‌ای از وظایف قانونی مسئولان محلی است و براساس قانون سال ۱۹۷۱، مقامات محلی می‌توانند حوزه فعالیت عمرانی را تحت نظارت داشته و در صورت مغایرت با برنامه توسعه، از عملی شدن آن جلوگیری نمایند. در چنین روشی توسعه و کار عمرانی به هر مقیاس که باشد، نیاز به کسب مجوز از مقامات مسئول محلی دارد. مقامات محلی قدرت دارند که با ملاحظه نقاط ضعف و قوت طرح‌ها آنها را تصویب، رد و یا به صورت مشروط قبول کنند. سپس کسب مجوز پیش‌بینی شده است که آن را مجوز خلاصه^۲ می‌گویند. فلسفه مجوز خلاصه این است که به منظور جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه برای تهیه طرح تفصیلی، ابتدا اهداف چهارچوب کلی طرح‌های توسعه توسط افراد یا مقاطعه کاران تسلیم مقامات مسئول محلی می‌شود و در صورتی که با کلیات آن موافقت شود اقدامات بعدی انجام می‌گردد. کنترل توسعه روش کاملاً انعطاف‌پذیری است زیرا برنامه توسعه به تنهایی هیچ چهارچوب تعهدآوری ایجاد نمی‌کند و دست مقامات محلی را برای هدایت توسعه باز می‌گذارد.

منطقه‌بندی. منطقه‌بندی به صورت ویژه به استفاده از زمین مربوط می‌شود و اساساً به منزله ابزاری است که کاربریهای مجاز را مشخص می‌کند و اطمینان می‌دهد که کیفیت استفاده از اراضی در هر مجموعه شهری با یکدیگر متناسب بوده و فضای کافی برای هر نوع توسعه وجود دارد. در منطقه‌بندی امکان کنترل تراکم هر ناحیه را فراهم می‌آورد. بنابراین امکان سرویس‌دهی و تأمین نیازهای عمومی نظیر خیابانها، مدارس، فضای سبز و سیستم تسهیلات زیربنایی را برای هر مجموعه مسکونی میسر می‌سازد.

1. Keeble, L. (1969), p. 180.

2. outline planning permission

منطقه‌بندی از دو قسمت تشکیل می‌شود:^۱ (۱) نقشه‌های منطقه‌بندی؛ (۲) مقررات مکتوب.

اغلب مقررات و دستورالعمل‌های منطقه‌بندی به تشریح جزئیات می‌پردازد و مشخص می‌کنند که کدام کاربریها و در چه بخشی مجاز و یا ممنوع است. بنابراین تنها تقاضا و یا مجوزی تصویب می‌شود که با مقررات منطقه‌بندی تطابق دارند عموماً مقررات طبقه‌بندی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱. مقررات منطقه‌بندی براساس درجه تراکم که از حداقل تراکم مانند واحدهای مسکونی تک‌خانواری شروع و به تراکمهای وسیع مانند صنایع سنگین ختم می‌شود. این نوع کنترل که بخشهای خاصی را به کاربریهای مسکونی، تجاری و یا استفاده‌های صنعتی اختصاص می‌دهد ثابت شده است که تا حد زیادی غیرعملی است.

۲. مقررات منطقه‌بندی براساس اندازه و وسعت ساختمانها. این نوع کنترل که در مورد ساختمانهای مسکونی و تجاری مورد استفاده قرار می‌گیرد دارای سه هدف عمده است: کنترل تراکم جمعیت، تولید و ترافیک؛ فراهم آوردن روشنایی و هوای مناسب؛ تأمین آسایش (خلوت) کافی، فضای باز.

۳. مقررات منطقه‌بندی براساس ارتباط بین سطح زیربنای مورد نیاز در ساختمان و مساحت زمین (سطح اشغال).

۴. مقررات منطقه‌بندی براساس نوع کاربریهای اصلی مانند مناطق مسکونی، تجاری و صنعتی.^۲

در سالهای اخیر در برخی کشورها روش جامعتر اما انعطاف‌پذیرتری برای منطقه‌بندی مورد استفاده قرار گرفته است. تکنیک جدید بر توسعه همه جانبه پروژه‌های بزرگ تأکید دارد که بتواند گروهی از کاربریهای رقیب و خودیار را با انعطاف‌پذیری در کنار هم قرار دهد. این نوع منطقه‌بندی به طریق زیر صورت می‌گیرد:

(الف) توسعه کاربریهای مختلط؛^۳ (ب) واحدهای برنامه‌ریزی شده.^۴

مقررات تفکیک زمین. تفکیک عبارت است از قطعه‌بندی زمین براساس مقررات

1. Leary, R. M. (1986), p. 23.

2. Patterson, T. W. (1979), p. 17.

3. mixed use development

4. planned unit development

و برنامه‌های توسعه که مورد تصویب قرار گرفته‌اند. مقررات کلی تفکیک در برگیرنده اندازه و شکل قطعات زمین - عرض و طول آنها و همچنین چگونگی تأمین دسترسیها است. با اجرای این روش ممکن است قطعات زمینی که احیاناً متعلق به مالکان خصوصی است برای استفاده‌های عمومی اختصاص یابد. در واقع هدف اساسی در چنین کنترلی عبارت است از حصول اطمینان از این که نیاز جامعه به خدمات عمومی را تأمین کند.

تفکیک زمین قبل از اینکه توسعه‌ای صورت گیرد یکی از اهرمهای اساسی در تعیین الگوهای ساخت محله است. وقتی اندازه و شکل قطعات تعیین شدند، ویژگی اساسی کاربریهای زمین، الگوی خیابانها و خدمات عمومی تعیین می‌شوند. از سوی دیگر اندازه و شکل قطعات مشخص کننده کیفیت ساختاری و تراکم جمعیت است. مقررات مربوط به ساختمانها. مقررات مربوط به ساختمانها از رایجترین اشکال کنترل توسعه زمینهای شهری است. مبنای مقررات مربوط به ساختمانها این است که ساختمانهای جدید باید با چه ضوابطی ساخته شوند و با کدام محدودیتها مواجه هستند. در ساخت آنها از کدام مصالح ساختمانی باید استفاده شود. ضوابط و مقررات مربوط به ساختمانها همچنین چگونگی نگهداری و مرمت ساختمانهای موجود و قدیمی را مشخص می‌کند.

همچنین ساختمانهایی که نباید احداث شوند، محدودیتهایی که در معماری و نماسازی ساختمانها وجود دارد؛ ضوابطی که باید در رابطه با موقعیت و حریم ساختمان و ارتفاع و عمق آن ملحوظ گردد؛ هدف از احداث ساختمان (کاربری آن) و حداقل استانداردهایی که باید رعایت شود موارد دیگری است که در ضوابط و مقررات ساختمانی به آنها پرداخته می‌شود.

هدف اصلی از اعمال ضوابط ساختمانی این است که ساختمان از نظر اجتماعی و ایمنی حداقل استانداردهای قابل قبول را دارا باشد. در گذشته سه دلیل مهم برای این قانونمندی ذکر شده بود: محافظت در مقابل آتش سوزی؛ اطمینان خاطر از محکم بودن سازه و رعایت اصول بهداشتی از جمله موضوعهایی است که از قبل در این خصوص رعایت می‌شود.

امروزه مقررات ساختمانی نه تنها شرایط ایمنی که موارد متعدد دیگری را هم، از

جمله زیبایی ظاهری ساختمانها، شامل می شود. ضوابط ساختمانی هر چند بسیار مهم و اساسی هستند، مخصوصاً در جاهایی که ساخت و ساز توسط بخش خصوصی بیشتر است - مشکلات آن را نباید نادیده گرفت. در حال حاضر مشکلات عبارتند از: اعمال نفوذ مالکان ذینفع، استفاده اجباری از برخی مصالح ساختمانی و استفاده از ضوابطی که با پیشرفت تکنولوژیک همگام نیستند. تدوین ضوابط معقول برای ساختمانها نه تنها به تجربیات محلی نیازمند است، بلکه باید به طور مداوم در معرض آزمایش و تجربه قرار گیرند.

اقتباس ضوابط ساختمانی سایر کشورها بدون هماهنگی و انطباق دادن با شرایط بومی و محلی کشور (از نظر آب و هوا، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) به هیچ وجه مطلوب نخواهد بود و نتایج زیانباری را همراه خواهد داشت.^۱

۲. مالیات بندی

در ارتباط با ارزش زمین و مستغلات مالیاتهای متفاوتی وضع شده است. ما در اینجا به بیان دو نوع عمده آن می پردازیم که عبارتند از: (۱) مالیات بر دارایی^۲ و (۲) مالیات بر درآمد املاک^۳.

مالیات بر دارایی

وضع مالیاتهای مختلف بر زمین و مستغلات نتوانسته است به عنوان ابزار اساسی برای کنترل کاربری زمین عمل کند، زیرا هدف اصلی از این نوع مالیات تأمین درآمد برای شهرداریها بوده است.^۴ با وجود این، مالیات بر زمین و ساختمان در رسیدن به برخی از اهداف برنامه ریزی ابزار سودمندی است.

در گذشته ارزش زمین^۵ معیار و ملاک تعیین مالیات بر کل دارایی بود. بنابراین مالک زمین بایر به اندازه مالک زمین دایر مالیات پرداخت می نمود. درخصوص قرار دادن ارزش زمین به عنوان مبنای مالیات دو دلیل به شرح زیر ارائه شده است:

۱. مالیات بر دارایی و مستغلات که در برگیرنده مالیات ساختمان علاوه بر مالیات املاک است و موجب افزایش قیمت مسکن می شود، در حالی که هرگاه مالیات فقط

1. U. N. (1975), pp. 11-19.

4. Shoup, D. C. (1983), p. 133.

2. property taxes

5. land value

3. tax on land profit

برای املاک وصول شود این مشکل وجود نخواهد داشت.
۲. این کار مالکان را ترغیب می‌کند که زمینهای خود را آباد کنند، زیرا هرگاه زمین را بلااستفاده رها کنند به همان نسبتی مالیات خواهند پرداخت که زمین دارای مستغلات باشد.^۱

مالیات بر درآمد املاک

مالیات بر درآمد املاک که اغلب حق مرغوبیت^۲ نامیده می‌شود مالیات بر افزایش قیمت زمین است که در اثر رشد شهری و تصمیمات برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری دولت صورت گرفته باشد.^۳ در این خصوص سه نوع مالیات را می‌توان در نظر گرفت: اول اینکه هرگاه هدف بازیافت هزینه‌های تأسیسات و خدماتی باشد که توسط شهرداری ایجاد شده است، در این صورت مبنای دریافت مالیات افزایش قیمتی خواهد بود که در اثر این سرمایه‌گذاریها و تأمین خدمات عاید مالکان زمین خواهد شد. چون محاسبه افزایش قیمت زمین نسبت به ارزش قبلی دشوار است، می‌توان یک مبنای مالیاتی ساده مانند اندازه جلو خان یا مساحت زمین را در نظر گرفت و از مالکان اراضی مالیات اخذ کرد.

نوع دوم وقتی است که ملک مورد معامله قرار می‌گیرد و مبنای محاسبه آن تفاضل قیمت خرید و قیمت فروش است.
نوع سوم وقتی است که تغییر در کاربری زمین منجر به افزایش قیمت می‌گردد، در این صورت تحت عنوان حق مرغوبیت مالیات اخذ می‌گردد. لازمه وصول این نوع مالیاتها وجود قوانین دقیق در رابطه با کاربری زمین است.

۳. دخالت مستقیم دولت

در مورد چگونگی تملک زمین توسط دولت و شهرداریها در کشورهای مختلف روشهای متفاوتی مورد استفاده قرار می‌گیرد که مهمترین آنها به شرح زیر است:

ذخیره کردن زمین

ذخیره کردن زمین^۴ به مفهوم خریداری و تملک زمینهایی است که در آینده برای توسعه

1. Drabkin, D. (1979), p. 233.

2. betterment levy

3. Kitay (1985).

4. land banking

شهری مورد نیاز خواهد بود. هدف اساسی از این امر به دست آوردن زمینهای مناسب برای تأمین تسهیلات شهری قبل از افزایش قیمت آنهاست. این کار علاوه بر مقرون به صرفه بودن برای دولتها دارای جنبه‌های مثبت زیر نیز هست.

(الف) آماده‌سازی زمین و خیابان‌کشی قبل از اجرای پروژه‌هایی نظیر خانه‌سازی راحتتر و کم هزینه‌تر خواهد بود.

(ب) این امر از تأخیری که معمولاً در اجرای پروژه‌ها در رابطه با مشکلات حل و فصل مالکیت اراضی به وجود می‌آید جلوگیری می‌کند.

(ج) اگر این کار در سطحی وسیع و همراه با تکنیکهای مناسب انجام شود، تأثیر کاملاً مطلوبی در بازار زمین شهری خواهد داشت.

(د) با مدنظر قرار دادن آهنگ رشد جمعیت و نیاز زمین شهری، تصرف کردن و به دست آوردن زمین از قبل، ابزار سودمندی برای کنترل کاربردی زمین است.^۱

حوزه‌بندی زمین

نوع دیگر تصرف زمین حوزه‌بندی^۲ یا اصلاح مجدد زمین^۳ است. در این روش دولت زمینهایی را که به صورت بی‌نظم و بدقواره تفکیک شده‌اند موقتاً به تصرف خود در می‌آورد و پس از شبکه‌بندی منظم آنها و ایجاد تأسیسات و تسهیلات شهری به نسبت ارزش مالکیت اولیه، به صاحبان آنها باز می‌گرداند. روش حوزه‌بندی معمولاً در بازسازی مناطق حاشیه‌ای شهر مورد استفاده قرار می‌گیرد و می‌تواند در حل و فصل مالکیت قطعات، تفکیک مناسب و منظم قطعات زمین، تأمین بخشی از هزینه خدمات عمومی و کنترل عرضه زمین برای تأمین مسکن مفید باشد. هنگام اصلاح و حوزه‌بندی، زمین به سه دسته تقسیم می‌گردد:^۴

(الف) زمین برای تسهیلات عمومی مانند خیابانها، مدارس و غیره که اغلب در مالکیت بخش دولتی باقی می‌ماند و معمولاً ۱۵ تا ۲۵ درصد مساحت کل بعضی پروژه‌ها را تشکیل می‌دهد.

(ب) زمینهایی که توسط دولت به افراد فروخته می‌شود تا هزینه تأسیسات و

1. Archer, R. W. (1989), p. 313.

2. land pooling

3. land readjustment

4. McAuslan (1985), pp. 30-35.

خدماتی که فراهم شده تأمین گردد و مقدار آن در حدود ۱۵ تا ۲۵ درصد مساحت کل بعضی پروژه‌ها است.

ج) زمینهایی که به مالکان اولیه بازگردانده می‌شود و مقدار آن بین ۵۰ تا ۶۰ درصد مساحت کل بعضی پروژه‌ها است.

تصرف اجباری

تصرف اجباری^۱ زمین که معمولاً در قبال معاوضه و یا پرداخت غرامت و برای اهدافی چون احداث خیابانها، پارکها، مدارس و غیره مورد استفاده قرار می‌گیرد، روش دیگری است که شهرداریها برای حل و فصل مشکلات شهری، توسعه و گسترش خدمات و تسهیلات به آن متوسل می‌شوند. شایان ذکر است که توسعه شهری از یک طرح و برنامه منسجم و با نظارت دقیق برخوردار است اما به هر صورت برای گسترش شهرها و ضرورت بازسازی و بهسازی محلات قدیمی این امر کاملاً ضروری است.

ملی کردن اراضی شهری

ملی کردن اراضی شهری^۲ یا نوع بخصوصی از اراضی شهری مانند اراضی موات (زمینهایی که سابقه عمران ندارند) یا زمینهای بایر (زمینهایی که در سه سال گذشته سابقه عمران نداشته‌اند) روش دیگری است که با اجرای آن دولتها مستقیماً وارد بازار زمین شهری شده و عملکرد آن را کنترل می‌کنند.

برآورد نیاز به زمین برای تأمین مسکن

با استفاده از روشهای ذیل می‌توان زمین مورد نیاز برای فعالیتهای خانه‌سازی را پیش‌بینی کرد:

- روش استفاده از گروه‌نما؛

- روش استفاده از سرانه مسکونی و تراکم خالص؛

- روش برآورد مساحت واحدهای مسکونی از دیدگاه فرهنگی (شاخص‌سازی فرهنگی مسکن).

1. compulsory acquisition

2. nationalisation of urban land

حال به بررسی هر کدام از این روشها می پردازیم.

روش استفاده از گروه نما

در این روش واحدهای مسکونی شهر از نظر مساحت زمین به گروههایی تقسیم می شوند. مثلاً بناهای با مساحت کمتر از ۵۰ متر، ۵۰ تا ۹۹ متر، ۱۰۰ تا ۱۴۹ متر و ... سپس درصد واحدهای مسکونی هر گروه محاسبه می شود. هر گروه از واحدهای مسکونی که بالاترین درصد از کل مساکن شهر را به خود اختصاص دهد، گروه نما اطلاق می شود. پس از یافتن گروه نما از رابطه زیر نیاز به زمین پیش بینی می شود:^۱

$$M = L + \frac{(F - F_{-1})}{(F - F_{-1}) + (F - F_{+1})} \times i$$

در این رابطه:

(M) نمای مساحت واحدهای مسکونی، (L) کرانه پایین گروه نما، (F) فراوانی در گروه نما، (F₋₁) فراوانی گروه پیش از نما، (F₊₁) فراوانی گروه بعد از نما، (i) فاصله طبقات (گروهها).

پس از به دست آوردن نما مساحت آن را به تعداد واحدهای مسکونی مورد نیاز ضرب می کنیم تا مقدار زمین مورد نیاز برای تأمین واحدهای مسکونی به دست آید. به عبارت دیگر:

تعداد واحدهای مورد نیاز × مساحت نما = زمین مورد نیاز

برای روشن شدن مطلب به جدول ۶ که در مورد مساحت زمین بناهای مسکونی شهر قم است توجه کنید. با استفاده از این جدول نمای مساحت واحدهای مسکونی شهر قم عدد ۱۱۳/۸ مترمربع است معادله آن عبارت است از:

$$(M) = 99/5 + \frac{(41-29)}{(41-29) + (41-11)} \times 50 = 113/8$$

عدد ۱۱۳/۸ نشان دهنده این است که اغلب ساختمانها در شهر قم مساحتی بیش از ۱۱۴ مترمربع ندارند.

۱. توفیق، فیروز (۱۳۶۹)، ص ۵۰ و ۵۱.

جدول ۶ مساحت زمین بناهای مسکونی شهر قم (توفیق؛ ۱۳۶۹، ص ۵۰ و ۵۱).

درصد ساختمانها (فراوانی)	مساحت زمین به مترمربع
۳	کمتر از ۵۰
۲۹	۹۹-۵۰
۴۱	۱۴۹-۱۰۰
۱۱	۱۹۹-۱۵۰
۹	۲۴۹-۲۰۰
۳	۲۹۹-۲۵۰
۳	۳۹۹-۳۰۰
۱	۴۹۹-۴۰۰
-	۵۰۰ و بیشتر
۱۰۰	جمع

روش استفاده از سرانه مسکونی و تراکم خالص شاخصهای سرانه زمین مسکونی که از تقسیم کردن کل مساحت زمینهای مسکونی شهر (به مترمربع) به جمعیت آن، و تراکم خالص که از تقسیم کردن جمعیت شهر به مساحت زمینهای مسکونی (به هکتار) به دست می‌آید مثل دو روی یک سکه‌اند. از نظر تشخیص وضع نسبی شهرها و نیز آینده‌نگری شاید این دو مهمترین شاخص باشند. روش استفاده از سرانه مسکونی به این طریق است که سرانه مسکونی را به جمعیت پیش‌بینی شده ضرب می‌کنیم تا مقدار زمین مورد نیاز به دست آید. روش تراکم خالص براساس نفر یا خانوار در هکتار محاسبه می‌شود^۱ و رابطه آن عبارت است از:

$$A = \frac{H}{D}$$

که در آن (A) مقدار زمین مورد نیاز، (H) تعداد مساکن مورد نیاز، (D) تراکم مسکونی است. به طور مثال اگر H برابر با ۱۰۰۰ واحد مسکونی و D بیست خانه به ازای هر هکتار باشد، خواهیم داشت:

$$A = \frac{1000}{20} = 50 \text{ هکتار}$$

1. Roberts, M. (1985), p. 20.

روش برآورد مساحت واحدهای مسکونی مورد نیاز خانوارها از دیدگاه فرهنگی (شاخص سازی فرهنگی مسکن)

این روش برای برآورد مساحت واحدهای مسکونی مورد نیاز خانوارها با توجه به ویژگیهای فرهنگی پیشنهاد شده است.^۱ در این روش متغیرهای زیادی از جمله بُعد خانوار، شغل، تحصیلات، نوع معیشت، سابقه شهرنشینی، میزان درآمد و ویژگیهای اجتماعی مورد نظر است و به هر یک امتیازی داده می شود (جدول ۷). به طور مثال فرض کنید شخصی با توجه به جدول ۷ وضعیت خود را چنین مشخص کرده باشد: (۱) بُعد خانوار: ۴ نفر؛ (۲) شغل: مهندس؛ (۳) تحصیلات: متخصص؛ (۴) نوع زندگی: شهری؛ (۵) سابقه سکونت: ده سال؛ (۶) ویژگیهای اجتماعی: محل کار مثلاً در حومه شهر، (۷) میزان درآمد: صد هزار تومان.

امتیاز آن چنین خواهد بود:

$$(4 \times 5) + (4 \times 6) + (6 \times 6) + (3 \times 5) + (4 \times 3) + (2 \times 3) + (4 \times 6) = 137$$

جدول ۷ امتیاز و متغیرهای برآورد مساحت مورد نیاز خانوارها از دیدگاه فرهنگی.

	۴۰-۴۵	۶۰	۸۰	۱۰۰	۱۲۰	۱۴۰	۱۶۰	۱۸۰	۲۰۰	۲۲۰	۴۰۰
مترمربع											
امتیاز ۱											
۱ نفره											
امتیاز ۲											
۲ نفره											
امتیاز ۴											
۳-۴ نفره											
۱. بُعد خانوار ←											
امتیاز ۴											
۵-۶ نفره											
(امتیاز ۵)											
امتیاز ۴											
۷ نفره به بالا											
۴ امتیاز											
کارمندان (ساده و فنی)											
۶ امتیاز											
پزشکان، استادان، مهندسان											
۲ امتیاز											
کشاورزان، باغداران، دامداران											
۳ امتیاز											
تولید کنندگان - عمده فروشان											
۴ امتیاز											
فرهنگیان											
۳ امتیاز											
مشاغل خدماتی											
۲. شغل ←											
(امتیاز ۴)											

۱. پورافکاری، نصراله (۱۳۷۵)، ص ۲۵۹-۲۶۲.

۱ امتیاز	کمتر از سیکل	۳. تحصیلات ← (امتیاز ۶)
۳ امتیاز	دیپلم به فوق دیپلم	
۴ امتیاز	لیسانس	
۵ امتیاز	فوق لیسانس	
۶ امتیاز	دکتری و متخصص	
۵ امتیاز	شهری	ابعاد فرهنگی مسکن ← ۴. نوع زندگی ← (امتیاز ۳)
۲ امتیاز	روستایی	
۱ امتیاز	ایلی	
۱ امتیاز	پایین تر از ۵ سال	۵. سابقه شهرنشینی ← (امتیاز ۳)
۲ امتیاز	۵-۸ سال	
۳ امتیاز	۸-۱۰ سال	
۴ امتیاز	۱۰-۱۵ سال	
۵ امتیاز	۱۵-۲۰ سال	
۶ امتیاز	۲۰ سال به بالا	
۱ امتیاز	فاقد شغل	۶. ویژگیهای اجتماعی ← (امتیاز ۲)
۴ امتیاز	کار در محل	
۳ امتیاز	کار در خارج شهر	
۲ امتیاز	اشتغال متحرک	
۱ امتیاز	کمتر از ۲۰ هزار تومان	۷. میزان درآمد ← (امتیاز ۴)
۲ امتیاز	۲۰-۴۰ هزار تومان	
۳ امتیاز	۴۰-۶۰ هزار تومان	
۴ امتیاز	۶۰-۸۰ هزار تومان	
۵ امتیاز	۸۰-۱۰۰ هزار تومان	
۶ امتیاز	۱۰۰ هزار تومان به بالا	

مجموع امتیاز روی محوری که از اعداد ۴۰ تا ۴۵ شروع و به ۴۰۰ ختم می شود قرار می گیرند، مجموع امتیازهای افراد، مساحت واحدهای مسکونی مورد نیاز آنها را تعیین خواهد کرد. مثلاً کسانی که مجموع امتیاز آنها بین ۱۳۰ تا ۱۴۰ باشد (مانند مثال

بالا) یعنی حداکثر به ۱۴۰ مترمربع زمین نیاز دارد. البته مسأله با احتمال ۱۰ درصد خطا قابل اصلاح است.

این الگو طوری تنظیم شده است که می‌توان با توجه به موقعیت فرد و خانواده‌اش، واحد مسکونی مورد نیاز و مطلوب برای آنان در نظر گرفت. متغیرها و امتیازها با نوسان قیمت‌ها یا تغییرات ارزشها، قابل اصلاح و تعدیل است.

عوامل مؤثر بر قیمت زمینهای مسکونی شهری

یکی از مشکلات عمده در تأمین زمینهای مناسب برای احداث واحدهای مسکونی، بالا بودن قیمت این زمینها است، شناخت عوامل مؤثر بر قیمت‌ها برنامه‌ریزان را در اتخاذ سیاستهایی برای کاهش قیمت زمین و تعیین محل پروژه‌ها کمک می‌کند. این عوامل را می‌توان به دو دسته کمی و کیفی تقسیم کرد.

عوامل کیفی مؤثر در تعیین قیمت زمین، علاقه شخصی شهروندان، چشم‌انداز زمین، نزدیکی به اقوام و آشنایان، امکان استفاده‌های غیرمسکونی در آینده و ترکیب اجتماعی منطقه مسکونی است.^۱

عوامل کمی مؤثر در تعیین قیمت زمینهای مسکونی در مناطق مختلف شهر تابعی از تمام یا برخی از متغیرهای زیر است:

تراکم. تراکم (به معنی حد مجاز ساخت و ساز)، رابطه‌ای مستقیم با قیمت زمین دارد.

ترکیب کالبدی. به معنای ترکیب کاربری زمین است و کاربریهای مختلف، تجاری، مسکونی، صنعتی، اداری، معابر و دسترسیها را در اراضی شهری نشان می‌دهد. این ترکیب، با توجه به شکل‌گیری کنونی و پیش‌بینی توسعه‌های آینده، منشأ اثر متفاوتی در قیمت اراضی است. آثار هر یک از کاربریهای اصلی چنین است.^۲

الف) سهم زمینهای تجاری: هر چه سهم زمینهای تجاری در یک منطقه شهری بیشتر باشد، دسترسی به خدمات تجاری و اشتغال آسانتر و قیمت اراضی بیشتر خواهد بود.

ب) سهم زمینهای صنعتی: سهم این زمینها رابطه‌ای غیرمستقیم با قیمت اراضی

۱. رفیعی، مینو، (۱۳۷۱)، ص ۷.

۲. همو.

مسکونی دارد و افزایش سهم این کاربری در کل زمینهای منطقه، قیمت زمین مسکونی را کاهش می‌دهد.

ج) سهم زمینهای مسکونی: سهم زمینهای ساخته شده مسکونی هر چه بیشتر باشد، منطقه از نظر مسکونی آبادتر و عرضه زمین جهت توسعه آتی کمتر و قیمت آن بیشتر خواهد بود.

د) سهم زمینهای اداری: سهم این زمینها به طور مستقیم با قیمت زمین ارتباط دارد، زیرا دسترسی به مکانهای شغلی اداری را تسهیل می‌سازد.

ه) سهم معابر و دسترسیها: سهم این زمینها به طور مستقیم با قیمت زمین ارتباط دارد، دسترسی به مکانهای شغلی، تجاری، خدماتی، و ... را آسانتر می‌سازد.

و) سهم زمینهای ساخته نشده: سهم این زمینها رابطه‌ای معکوس با قیمت اراضی مسکونی دارد.

ز) فاصله تا مرکز شهر: هر چه فاصله از مرکز فعالیت بیشتر باشد، هزینه حمل و نقل و زمان تلف شده برای رسیدن به این مرکز بیشتر و در نتیجه قیمت کمتر خواهد بود. بیان ریاضی این روابط را می‌توان در معادله زیر نشان داد:

$$PRCL = F(DEN, SCOM, SRES, SIND, SADM, SUNBLT, LDIST)$$

که در آن (PRCL) قیمت زمینهای مسکونی، (DEN) تراکم مسکونی، (SCOM) سهم اراضی تجاری، (SRES) سهم اراضی مسکونی، (SIND) سهم اراضی صنعتی، (SADM) سهم اراضی اداری، (SUNBLT) سهم زمینهای ساخته نشده و (LDIST) فاصله تا مرکز شهر است.

بین عوامل کمی، افزایش تراکم ساختمانی اهمیت بیشتری دارد؛ آن را با تفصیل بیشتری مورد بحث قرار می‌دهیم.

چگونگی تعیین تراکم ساختمانی مناسب

با به دست آوردن نسبت قیمت زمین و هزینه ساختمان، به شکل علمی و اقتصادی می‌توان به تراکم ساختمانی مناسب مسکونی دست یافت. از لحاظ اقتصادی می‌توان گفت که یک انسان اقتصادی با در نظر گرفتن تفاوت قیمت زمین در مناطق مختلف و تغییرات قیمت آن سعی می‌کند اضافه قیمت زمین را با بالا بردن تراکم ساختمانی جبران

نماید، به گونه‌ای که همواره نسبت متناسب بین زمین و بنا را ثابت نگهدارد. با توجه به اینکه بهای مسکن ۳ برابر درآمد سالانه خانوار و بهای زمین ۲ برابر درآمد سالانه خانوار است، لذا نسبت زمین و ساختمان ۲ به ۳ است.^۱ بیان جبری این روابط چنین است:

$$S \cdot C = 3y$$

$$\frac{S}{K} \cdot P = 2y$$

$$\frac{K \cdot C}{P} = \frac{3}{2}$$

$$K = \frac{3}{2} \cdot \frac{P}{C}$$

که در آن (S) سطح زیربنای مسکونی، (K) تراکم ساختمانی، (C) هزینه یک مترمربع زیربنا، (P) قیمت یک مترمربع زمین، (y) درآمد سالانه خانوار است. علاوه بر موارد فوق، مسائل دیگری که در تعیین حد تراکم ساختمانی مؤثرند عبارتند از:

- لزوم تابش خورشید به بدنه جنوبی ابنیه. به طور متوسط فاصله مناسب دو بنا برای کسب تابش خورشیدی در زمستان ۱/۵ برابر ارتفاع بنا خواهد بود؛
- لزوم رعایت فاصله مناسب بین ابنیه. فاصله مناسب بین ابنیه به طور متوسط ۱/۵ برابر ارتفاع بنای بلندتر است؛
- لزوم رعایت حداقل فضای باز برای هر ساکن؛
- اثر عرض معبر همجوار در تعیین تراکم؛
- محدودیتهای فنی ناشی از افزایش طبقات؛
- ایمنی ابنیه در برابر خطرهای طبیعی و آتش‌سوزی؛
- مشکلات و محدودیتهای ناشی از تأسیسات شهری.

مهمترین سیاستهای اتخاذ شده در مورد زمین در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران

در بخش مسکن برنامه دوم جمهوری اسلامی ایران، روشهای متعددی برای تأمین زمین مورد نیاز احداث واحدهای مسکونی در نظر گرفته شده است که اهم آنها عبارتند از:

۱. مهندسین مشاور زیستا؛ (۱۳۷۴)، ص ۵۰۰-۵۰۲.

- توزیع متناسب تقاضا در سطح سرزمین (امکان‌یابی گسترش تولید مسکن)؛
- افزایش تراکم ساختمانی شهرهای موجود؛
- ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای زمین؛
- اصلاح بافتهای قدیمی و فرسوده درون‌شهری؛
- تکمیل طرحهای آماده‌سازی؛
- تکمیل شهرهای جدید؛
- واگذاری زمین به سازندگان انبوه؛
- ایجاد تنوع در شیوه‌های قراردادی واگذاری زمین به سازندگان.

منابع و مآخذ

- آخوندی، عباس؛ «سیاست بخش مسکن در برنامه ۵ ساله دوم»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۳.
- پورافکاری، نصراله؛ «الگوهای حجم فضایی مسکن از دیدگاه فرهنگی»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵.
- توفیق، فیروز؛ مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی: مسکن؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۹.
- رفیعی، مینو؛ «شناخت عوامل مؤثر بر قیمت زمین مسکونی در تهران»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۷، ۱۳۷۱.
- لاکویان، آپرودیسیو؛ خانه‌سازی در جهان سوم؛ ترجمه مینو رفیعی؛ تهران: وزارت برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۶۴.
- مهندسین مشاور معماری و شهرسازی زیستا؛ «روش تعیین تراکم ساختمانهای مسکونی و تراکم جمعیتی اقتصادی در شهرها»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۴.

- Archer, R. W.; "Transferring the Urban Land Pooling/Readjustment Technique to the Developing Countries of Asia", *Town Planning Review*; 11(3), 1989.
- Breese, G. and D. E. Whiteman; *An Approach to Urban Planning*; Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1953.
- Courtney, J. M.; "Intervention Through Land Regulation", *Urban Land Policy, Issues and Opportunities*; Edited by H. B. Dunkerley, Washington DC: World Bank, 1983.
- Dowall, D. and G. Clarke; *A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries*; Policy Paper UNDP/World Bank/UNCHS, 1991.
- Drabkin, D.; *Land Policy and Urban Growth*; Oxford: Pergamon Press Ltd., 1979.

- Developing Countries*; Policy Paper UNDP/World Bank/UNCHS, 1991.
- Drabkin, D.; *Land Policy and Urban Growth*; Oxford: Pergamon Press Ltd., 1979.
- Keeble, L.; *Principles and Practice of Town and Country Planning*; London: The Estates Gazette Ltd., 1969.
- Kitay, M. Y.; *Land Acquisition in Developing Countries*; Boston, MA: Gunn and Hain Publisher Inc., 1985.
- Leary, R. M.; "Zoning", *Principles and Practice of Urban Planning*; Edited by W. I. Goodman and E.C. Freund, Washington DC.: International City Managers Association, 1968.
- McAuslan, P.; *Urban Land and Shelter for the Poor*; London: International Institute for Environment and Development, 1985.
- Patterson, T. W.; *Land Use Planning Techniques of Implementation*; New York: Van Nostrand Reinhold, 1976.
- Rivkin, M. D.; "Intervention Through Direct Participation", *Urban Land Policy, Issues and Opportunities*; Edited by H.B. Dunkerley, Washington DC.: World Bank, 1983.
- Roberts, M.; *An Introduction to Town Planning Techniques*; London: Hutchinson and Co. Publisher Ltd., 1985.
- Shoup, D. C.; "Intervention Through Property Taxation and Public Ownership", *Urban Land Policy Issues and Opportunities*; Edited by H. B. Dunkerley, Washington DC: World Bank, 1983.
- U. N.; *Urban Land Use Policies and Land Use Control Measures*; New York: Vol. VII, Global Review, 1975.

فصل هشتم

سیاستهای خانه‌سازی

روند شتابان شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، بخصوص پس از پایان جنگ جهانی دوم، مسائل بسیار پیچیده اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به همراه داشته است. فراهم آوردن سرپناه مناسب و همچنین ارائه خدمات و امکانات شهری در حال حاضر از عمده‌ترین مشکلات جمعیت شهری رو به افزایش این کشورها است. به منظور برخورد واقع‌بینانه با مسائل و مشکلات مناطق فقیر شهری (زاغه‌ها و آلودنکها) برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه باید راهکار مناسبی بیابند تا بتوانند مشکل را حل یا از میزان آن بکاهند. در این فصل راهبردهای مختلف تأمین مسکن قشرهای کم درآمد شهری کشورهای در حال توسعه مورد بررسی قرار گرفته و نکات ضعف و قوت آنها بیان می‌شود. ابتدا به روشهای تأمین مسکن که قبل از سال ۱۹۷۰ توسط دولتها اعمال می‌شد اشاره می‌کنیم، سپس به بررسی روشهای اساسی تأمین سرپناه که از دهه ۱۹۷۰ تحت عنوان «بالا بردن تدریجی کیفیت سکونت» و «تأمین زمین و خدمات» مشهور است و توسط برنامه‌ریزان به عنوان روشهای مؤثر انتخاب و اجرا می‌شوند می‌پردازیم. سپس روش توانمندسازی و روشهای کنونی تأمین مسکن در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

برنامه‌های دولتی تأمین مسکن

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ سیاستهای رایج مسکن در کشورهای در حال توسعه عبارت بودند از: نوسازی شهری^۱، ایجاد خانه‌های ارزان‌قیمت و اعطای وامهای خانه‌سازی. این

1. urban renewal

سیاستها برپایه این فرض طراحی شده بود که اگر به اندازه کافی واحد مسکونی ایجاد شود، مسأله مسکن حل خواهد شد. در این چهارچوب، راه‌حلهای مسأله مسکن شامل تأمین سرمایه کافی برای ایجاد مساکن، استفاده از شیوه‌های جدید ساخت، یافتن مصالح ساختمانی با کیفیت خوب و قیمت مناسب و طراحی نوین مساکن به منظور استفاده مطلوب‌تر از فضا بود. برای موفقیت این راه‌حلهای نظارت بر کاربرد زمین، جلوگیری از تصرف غیرقانونی مساکن، کنترل مهاجرت و احاطه بر جابجایی جمعیت و توانایی اعمال استانداردهای ساختمانی مورد نظر بود. خانه‌سازی یک فعالیت منطقی، قابل پیش‌بینی و «قابل کنترل» شناخته می‌شد و در سازمان دادن این فعالیت مدیریت کارآ و مؤثر مهمترین عامل به حساب می‌آمد، ولی سیاستها و برنامه‌ریزیهای مسکن در کشورهای در حال توسعه یکی پس از دیگری با شکست مواجه شد.^۱ اکنون به دو سیاست نوسازی شهرها و اعطای وام می‌پردازیم.

نوسازی شهری

برای اجرای این روش، سازندگان با کمک و حمایت دولت، قطعات زمین را در نقاط متراکم مرکز شهر در نظر می‌گرفتند و پس از تخلیه این مناطق از ساکنین اولیه آنها، ساختمانهای قدیمی را تخریب و به جای آنها مساکن جدید بنا می‌کردند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اجرای این روش، به احداث ساختمانهایی که هزینه بسیار زیاد و جنبه تبلیغاتی دارند، مانند مراکز فرهنگی، سالنهای اجتماعات، ادارات دولتی یا پایانه‌های مسافری انجامید. در بعضی از این کشورها، زمینهای پاکسازی شده به ایجاد مراکز خرید، مجموعه‌های بزرگ مسکونی و یا پارکینگ تخصیص یافت. در واقع پاکسازی مراکز شهری (از خوش‌نشینان، متصرفان عدوانی و آلونک‌نشینان) تحت عنوان «نوسازی» صورت می‌گرفت. بدین ترتیب برنامه‌های تخریب و اخراج، حتی زمانی که با اقدامات مختلف حتی جلوگیری از زاغه‌نشینی و رونق بخشیدن به سیمای شهر همراه بوده چندان توفیقی به دست نیاورده است.^۲

محلات مسکونی غیرمجاز توسط قشرهای فقیر پدید می‌آیند با گذشت زمان

۱. لاکویان، آپرودیسوا (۱۹۸۳)، ص ۲۵. ۲. دراکاکیس، اسمیت (۱۹۵۵)، ص ۱۲۹.

بخشهایی از شهر نیز بالندگی خود را از دست می‌دهند و دچار فرسودگی می‌شوند و این فرایند شهرها را از درون می‌پوساند. محلات خوب شهری نیز به محلات نامطلوب مسأله‌دار تبدیل می‌شود و به طور کلی شهر دچار فرسایش می‌شود. آسیب‌شناسی پوسیدگی محلات شهری به ماکمک می‌کند تا دلایل پدید آمدن فرسایش را دریابیم و بر پایه شناخت به دست آمده سیاستهای مناسبی برای مقابله با آن طراحی کنیم. بعضی علل فرسودگی محلات شهری و سیاستهای اصلاح و بهسازی این مناطق در زیر اشاره می‌شود:

الف) دلایل پوسیدگی محلات شهری

۱. نقش برون‌نهادها (اثر همسایگی و غیره)؛
۲. رشد کند تقاضا برای واحدهای مسکونی قدیمی؛
۳. درآمد ساکنان واحدهای مسکونی نامطلوب یا زاغه‌ها؛
۴. اجرای طرحهای نوسازی در بعضی محلات باعث می‌شود ساکنان محلات تخریب‌شده که توانایی سکونت در واحدهای خوب را ندارند به ناچار دنبال مسکن نامطلوب دیگری باشند، یعنی در حالی که ذخیره مسکن نامطلوب کاهش می‌یابد، تقاضا برای آن نیز افزایش می‌یابد؛
۵. عوامل نهادی از جمله: کهنگی و کهنسالی ابنیه، نفوذ بنگاههای صنعتی و بازرگانی در محلات مسکونی، کمبود سرمایه برای سرمایه‌گذاری در املاک مسکونی، نبود برنامه‌ریزی و مقررات مناسب قبل از توسعه اولیه زاغه‌ها و آلونکها، کوتاهی سازمانهای محلی در عرضه کمکهای مناسب، واگذاری زمینهای بکر اطراف شهرها با شرایط آسان برای خانه‌سازی، تعدد مالکان در املاک ارثی و وجود گروه درآمدی که قدرت خرید لازم برای مسکن را ندارند؛
۶. سرند و تبدیل: تبدیل ساختمانها یا واحدهای مسکونی از کیفیتی به کیفیت دیگر به ویژه کیفیت نازلتر.

ب) سیاستهای مبارزه با فرسایش محلات شهری

در تدوین سیاستهای مناسب برای مبارزه با فرسایش شهری و محلات زاغه‌ای و مساکن نابهنجار، شناخت عوامل به وجود آورنده این وضعیت بسیار مهم است. این سیاستها را می‌توان چنین خلاصه کرد:

- سیاستهای درآمدی. این سیاست سعی دارد تا درآمدها را افزایش دهد از آلونک‌نشینی جلوگیری کند.

- سیاستهای هزینه تولید و عرضه که خود به دو دسته تقسیم می‌شوند:

(الف) افزایش عرضه خانه‌های بهسازی شده از طریق کاهش هزینه‌های خدمات مسکن شامل کاهش هزینه وام (کمک سود تسهیلات اعتباری)؛ افزایش میزان وام متناسب با هزینه‌های تعمیرات یا ساخت و کاهش قیمت زمین و ساخت.

(ب) کاهش مساکن نامطلوب از طریق افزایش هزینه نگهداری (تملک) مسکن فرسوده و تخریب مساکن فرسوده و آلونکها و جایگزینی آن با مساکن جدید.

اگر بنا باشد سیاست تخریب واحدهای نامطلوب تعقیب شود، لازم است پیش از تخریب برای کسانی که بی‌خانمان خواهند شد چاره‌جویی شود. در این مورد سیاستهایی به شرح زیر قابل اعمال است:

- ۱) تولید مسکن ارزان‌قیمت در فضاهای خالی شهر و انتقال خانوارهای مساکن محلات فرسوده به آنجا و سپس تخریب محلات فرسوده و نوسازی آن.
- ۲) ایجاد مساکن ارزان‌قیمت در مناطق حاشیه‌ای شهر برای اقامت موقت خانوارها تا پایان دوره نوسازی در آن، این تأسیسات بعدها می‌تواند به صورت اردوگاه مورد استفاده گروههای بعدی قرار گیرد.
- ۳) ایجاد تأسیسات موقت در حوالی محلات نامطلوب و زاغه‌ها و اسکان موقت خانوارهایی که قرار است خانه‌هایشان خراب شود. این تأسیسات می‌تواند قابل نقل و انتقال به محلات دیگر برای اقدامات بعدی باشد.
- ۴) تأمین مسکن استیجاری و انتقال خانوارهای محلات فرسوده به آنجا و در صورت لزوم پرداخت یارانه اجاره و سپس تخریب و نوسازی آن.

اعطای کمکهای مالی

رایجترین سیاستهای دولتی تأمین مسکن، اعطای کمکهای مالی^۱ است. طرحهای تأمین مسکن دولتی تقریباً در تمام نقاط شهری کشورهای در حال توسعه به نحوی اجرا شده و یا در دست اجرا است. این طرحها در بعضی موارد با وامها و کمکهای

1. subsidised housing programmes

خارجی، بیشتر به تأمین مسکن گروه‌های خاص، مانند مستخدمان دولت، جنگ‌زدگان، اعضای اتحادیه‌های کارگری و یا بازنشستگان، تخصیص داده شده است و در پاره‌ای از موارد هدف از اجرای این طرح‌ها اسکان مجدد آلوده‌نشینان است، همچنین آنهایی که از زمین خود - به دلیل نیاز دولت به این زمینها برای مصارف غیرمسکونی - رانده شده‌اند. اکنون این حقیقت شناخته شده‌ای است که طرح‌های خانه‌سازی دولتی نیز، حتی با حداقل معیارها گران تمام می‌شود و نمی‌توان آن را به تمام کسانی که نیازهای اولیه سکونتی آنها تأمین نشده است، تعمیم داد. تنها در بعضی مکانها مانند سنگاپور و هنگ‌کنگ، برنامه‌های خانه‌سازی دولتی موفقیت‌آمیز بوده است، در سایر کشورها، این طرح‌ها با مشکلات گوناگونی روبرو است.

یکی از مهمترین مسائل در مورد طرح‌های خانه‌سازی دولتی، این است که بهره‌وران طرح‌ها، بیشتر خانوارهایی هستند که قادر به تأمین نیازهای سکونتی خود از بازار مسکن آزاد هستند. در حالی که نیازمندترین افراد و مستحقترین خانوارها، دسترسی به خانه‌های دولتی ندارند. حتی هنگامی که هدف برنامه‌ریزان تأمین مسکن گروه‌هایی بسیار کم درآمد بوده است، در نهایت گروه‌های با درآمد بالاتری از این مساکن استفاده کرده‌اند.

روشهای اساسی تأمین مسکن

از تجاری که در امر تأمین مسکن کشورهای در حال توسعه به دست آمده و با در نظر داشتن نتایج تحقیقات و پژوهشهایی که در مورد جوامع کم درآمد انجام شده است، برنامه‌ریزان مسکن، دو روش اساسی را برای تأمین حداقل مسکن پیشنهاد کرده‌اند که عبارتند از روش «ارتقای کیفیت سکونت» و روش «تأمین زمین و خدمات». هر دو روش برای حل مسائل سکونتی خانوارهای کم درآمد شهری طرح شده و بر تأمین زمین و خدمات شهری تأکید دارد نه تأمین سرپناه. هر کدام از این روشها متکی بر منابع و توانهای مردم است و نقش دولت به صورت حمایت و تشویق در این روش شناخته شده است، حال به بررسی این دو روش می‌پردازیم:

ارتقای کیفیت سکونت

در این روش خدمات اولیه در اختیار زاغه‌نشینان و حاشیه‌نشینان (در محل زندگی آنان)

گذارده می‌شود. این خدمات عمدتاً شامل آب شرب، فاضلاب، سیستم دفع آبهای سطحی، جمع‌آوری و دفع زباله، برق، مدرسه، خیابانها و معابر سواره و پیاده و مراکز اجتماعی و فرهنگی است.^۱ در نقاطی که برخی از این تأسیسات و تسهیلات وجود دارد، بهبود آنها بیشتر مورد نظر است به نظر ون‌هایچ^۲ فلسفه ارتقای کیفیت سکونت بر این است که در اغلب کشورهای در حال توسعه دولتها قادر به پاسخگویی به نیاز فزاینده مسکن نیستند. بنابراین حفظ و نگهداری و بهبود بخشیدن به وضع خانه‌های موجود، حتی اگر زیر استاندارد هم باشند، بسیار مهم و اساسی است. در کنفرانس جهانی محیط‌زیست و توسعه که در بهار ۱۹۹۲ توسط سازمان ملل در شهر ریودوژانیرو برگزار شد ارتقای وضعیت سکونتگاههای غیرمترارف و زاغه‌های شهری به عنوان یک راه‌حل عملی و مناسب برای کمبود مسکن شهری مورد تأکید قرار گرفت.^۳

اصول عمده روش ارتقای کیفیت

اصول مهم روش ارتقای کیفیت سکونت را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. میسر ساختن استفاده از خانه‌ها و تأسیسات شهری موجود؛
۲. فراهم آوردن سطحی از خدمات و سرویسهای شهری که دولت و مردم قادر به تأمین آن هستند؛
۳. به حداقل رساندن از هم گسیختگی جامعه؛^۴
۴. یاری رساندن به استفاده کنندگان طرح به نحوی که مساکن خود را با توانایی مالی خود به مرور زمان بهبود بخشند؛
۵. افزایش استانداردهای شهرسازی در زمینه خدمات شهری و کاهش بار مالی و خدماتی شهرداریها؛
۶. استفاده مطلوب از زمینهای شهری بعنوان سرمایه‌ای بالقوه در جهت رفع مشکل نیازمندان مسکن؛
۷. پیشگیری از توسعه‌های ناسالم محلات و اماکن شهری توسط خود افراد؛

۱. لاکویان، آپرودیسوا (۱۹۸۲)، ص ۳۳.

2. Van Huyck, A. P. (1971), Vol 68.

۳. احمدی، حسن (۱۳۷۵)، ص ۲۶.

4. disruption

۸. از نظر زمین‌سنجی، نظم بخشیدن به قطعات زمین و سامان بخشیدن به ساختمانها در الگوی شطرنجی (شبکه‌بندی مجدد)؛

۹. حفظ پیوندهای درونی جامعه و علایق اجتماعی در منطقه.

بعلاوه چون دولتها در کشورهای در حال توسعه قادر به تأمین مسکن کافی برای افراد کم درآمد جامعه نیستند باید مردم را در تلاش انفرادیشان در رفع موانع و مشکلات و فراهم آوردن خدمات اساسی و سرویسهای عمومی شهری در نقاطی که لازم هست یاری دهند، تا مردم با اختیار کامل و متناسب با موقعیت خویش، امکانات و منابع مالی خود را به کار بندند و برای خودشان مسکن تهیه نمایند.

انجل^۱ (۱۹۸۳) به این نکته اشاره دارد که فراهم آوردن خدمات و تأسیسات شهری توسط مقامات دولتی از نظر بهره‌مندشوندگان طرح، یک امر مهمی است چرا که این امر تهدید به تخلیه زمین را کاهش می‌دهد و امیدواری به مالکیت را که نهایتاً منجر به سرمایه‌گذاری بیشتر برای بهبود کیفیت سکونت توسط ساکنان می‌گردد، افزایش می‌دهد.

عوامل و اجزاء بهبود تدریجی کیفیت سکونت

در اجرای این روش ابتدا اولویت مناطق، استانداردها و برسنجهای مناسب برای جمعیت مورد نظر^۲ باید مشخص شود. اما ملاک و معیارهای انتخاب مناطق فقیرنشین و یا زاغه‌نشین و مناطقی که دارای ساختمانهای پایینتر استانداردهای قابل قبول هستند، از یک کشور به کشور دیگر و حتی از شهری به شهر دیگر متفاوت است، به هر صورت نکات عمده زیر در برنامه‌روشن ارتقای کیفیت سکونت باید مورد توجه باشد:

۱. بهبود بخشیدن به محلاتی که دارای شرایط بدتری هستند. برای مثال از

تسهیلات اساسی و ضروری محروم هستند؛

۲. حل مسائل مناطقی که به مرکز شهر نزدیکتر هستند؛

۳. بهره‌مندی از وضعیتی که اجرای برنامه را تسهیل می‌کند؛

۴. در نظر داشتن تناسب مکانی، بدین منظور که توسعه و ارتقای کیفیت سکونت

به مجموعه شهر پوشش دهد.

1. Angel

2. target population

برای اینکه مناطق اولویت دار را انتخاب کنیم برداشت از وضعیت مسکن، ویژگیهای زمین، ساخت و حجم خانوار، زادگاه مهاجران، وابستگیهای قومی، سطح درآمد و اشتغال، وضعیت واحدهای همسایگی، تراکم، مالکیت زمین، حریمهای قانونی و اداری ضروری است. پس از آن توجه داشتن به سطح درآمد اکثریت استفاده کنندگان از طرح (منظور اقشار کم درآمد) است. آگاهی براین داده ها از این نظر ضروری است که اگر هزینه ها زیاد باشد، پروژه به حال افراد زاغه نشینی که وضع بهتری دارند مفید خواهد بود. از طرف دیگر پایین گرفتن سطح توانایی^۱ با ضرورت بخشیدن به تکرار پروژه، امکانات دولت را محدود خواهد کرد (لاکویان Laquian، ۱۹۸۳).

قدم بعدی توضیح و تشریح طرح و راه حل جدید شبکه بندی و طراحی به استفاده کنندگان از طرح است. آنها باید مطلع شوند که اساساً طرح به چه منظوری است تا بتوانند کاملاً همکاری و مشارکت نمایند. ترنر^۲ (۱۹۸۰) پیشنهاد می کند بهتر است این کار در دو سطح صورت گیرد:

۱. وقتی طرح بندی کلی طرح خاتمه یافت و مسیر خیابانها، پیاده روها و تسهیلات دیگر بروشنی مشخص شد، جلسه ای تشکیل داد و افراد ذینفع را در جریان اجرای طرح گذاشت.

۲. وقتی بخشی از طرح یک بلوک یا یک قطعه نیازمند مرمت است، ضروری است که جزئیات امر مثلاً چگونگی تفکیک قطعات و غیره با خانوارهایی که در آن قطعه زندگی می کنند مورد بحث و تبادل نظر قرار گیرد.

نکته ای که باید برآن تأکید شود این است که مشارکت جمعی در اجرای طرح بسیار مهم است، این امر نه تنها به انتقال مستقیم و راحت اطلاعات بین مجریان طرح و استفاده کنندگان می شود بلکه با اطمینان خاطر پاسخ گوی نیازهای واقعی است و مشارکت مستقیم آنان موقعیت طرح را تا حد زیادی بیمه می کند. زیرا هر کسی که در تصمیم گیری شرکت داشته باشد خود را موظف می داند که پروژه را حمایت و تقویت کند. بعلاوه مشارکت افراد استفاده بیشتر تجربیات را ممکن می سازد.

نکته بعدی در ارتباط با ارتقای کیفیت سکونت توجه دادن به وجود منابع محلی و محدودیتهای احتمالی منابع است، چرا که ارزیابی امکانات موجود مجریان طرح را با

1. affordability

2. Turner

نحوه برخورد با موانع و حتی با آنهایی که در اجرای طرح مشارکت خواهند داشت آشنا می‌کند و آهنگ حرکت و اقدام و سطح استاندارد طرح را مشخص می‌کند.

بی‌تردید فهم و درک روشن امکانات و وضعیت موجود از ارکان مهم اجرای پروژه‌های ارتقای کیفیت سکونت است. بنابراین تأمین اعتبارات کافی و کاربرد روشهای مناسب مالی نه تنها اجرای طرح را حمایت خواهد کرد بلکه به نیازهای ناشی از هزینه‌های اداری طرح، خدمات و نگهداری تأسیسات پاسخ خواهد گفت. بدیهی است که بهبود بخشیدن به مساکن سرمایه کافی می‌طلبد و تضمین این سرمایه متناسب با کل درآمد خانوارها، در رابطه با سطح هزینه زندگی آنها و توان و امکان پرداخت خانوارها خواهد بود.

توجه به مسائل مربوط به جایگزینی مجدد خانوارهایی که در اثر اجرای طرح، مساکن خود را از دست می‌دهند و اسکان دادن آنها در مناطقی که آنجا زمین و خدمات فراهم شده است، از موارد دیگر است. نکته مهم بعدی، تقسیم عادلانه دست‌آوردهای طرح در میان اعضای جامعه تحت پوشش طرح است، چرا که کوچکترین لغزش و اشتباه، روابط مجریان طرح را با مشمولان طرحها (منتفع‌شوندگان یا ساکنین منطقه) را خدشه‌دار می‌کند و از میزان نقش و قدرت اجرایی مسئولان می‌کاهد.^۱

انجل (۱۹۸۳) معتقد است که علاوه بر تأسیسات و خدمات شهری در اجرای طرحهای ارتقای کیفیت سکونت دو اصل دیگر باید مورد نظر قرار گیرد این دو اصل عبارتند از:

۱. بهبود قابل درک در امر مالکیت و تصرف زمین؛
 ۲. موافقت و توانمندی مردم به بازسازی خانه‌های خود.
- تضمین حق استفاده از زمین به نوبه خود، مهمترین شرط به حساب می‌آید. وقتی مردم مطمئن نیستند که آیا صاحب یک ملک هستند یا نه تمایلی به تکمیل یا بهسازی آن نشان نمی‌دهند.

نکات ضعف و قوت روش ارتقای کیفیت سکونت

یکی از مشکلات تأمین مسکن گروههای کم درآمد این است که اگر بین ارزش بالقوه سکونتگاه و درآمدشان تناسبی وجود نداشته باشد سکونتگاه خود را به گروههای

1. Martin, R. J. (1980), p. 53.

درآمدی بالاتر فروخته و خود مجدداً به مساکن قبلی باز می گردند. اجرای روش ارتقای کیفیت سکونت این مشکل را حل می کند.^۱

علاوه بر این روش ارتقای کیفیت سکونت با تبدیل واحدهای مسکونی غیرقانونی در نواحی فقیرنشین شهری به مساکن قانونی می تواند بخشی از مشکل مسکن را حل کند یا از شدت کمبود مسکن بکاهد. به رسمیت شناختن حق مالکیت برای صاحبان این مساکن باعث افزایش سرمایه گذاری در مسکن و بهبود بخشیدن به وضعیت آن خواهد شد. این کار باعث می شود تا صاحبان این مساکن بتوانند از وامهای دولتی استفاده کرده و امکان خرید و فروش آسانتر را برای خانوارها فراهم کنند تا به خانه دلخواه و متناسب با درآمد خود دستیابی پیدا کنند.^۲

همچنین این روش سعی دارد که با فراهم آوردن تسهیلاتی چون بهداشت عمومی، خدمات شهری مانند آب آشامیدنی سالم و احداث سیستم جمع آوری آبهای سطحی، فرصتهای شغلی و امکانات اجتماعی نظیر افزایش تعداد مدارس، مراکز خرید و غیره یک رابطه منطقی بین نیازها و امکانات شهری بوجود آورد.

ساختن خانه یا مرمت آن با استفاده از وام مسکن، کمکهای فنی، تأمین حق مالکیت، کاهش هزینه استفاده از خدمات عمومی و کاهش تراکم از محورهای عمده روش ارتقای کیفیت سکونت است. در نتیجه این روش می تواند در بهبود کیفیت سکونت و فراهم آوردن خدمات اولیه در نواحی فقیرنشین شهری مؤثر واقع شود و امید به مالکیت زمین را در بین استفاده کنندگان طرح بالا ببرد و فعالیتهای سازندگی و ساختمان را پویاتر نماید و بر فرصتهای شغلی و کاریفزاید.

از نقاط ضعف این روش این است که بر تعداد خانههای موجود نمی افزاید. همچنین چون زاغه نشینان دامنه های پرشیب و سطوح مرتفع پیرامون شهرها را برای سکونت خود انتخاب می کنند (جایی که بهای زمین ارزان است و فاقد هرگونه تأسیسات زیربنایی لازم برای زندگی است) و نفوذ بر این محیطها مشکل است و مالکان اصلی تمایلی به فروش زمینهای پیرامون حاشیه نشینان ندارند، اجرای طرح نیازمند هزینه های مالی زیادی است.

۱. مشهودی، سهراب (۱۳۵۹)، ص ۱۷.

۲. مولازاده، محمدعلی (۱۳۷۳)، ص ۵۶۸.

تأمین زمین و خدمات

در راستای حل مشکل مسکن و تأمین زمین و خدمات برای گروه‌های کم درآمد در شهرها از دهه ۱۹۷۰ به بعد در بیش از ۵۰ کشور جهان روش‌هایی معمول شده و طرح‌هایی به مرحله اجرا درآمده است که نتایج آن در تأمین مسکن افراد کم درآمد شهری مفید بوده است. تعقیب این روش‌ها می‌تواند در تأمین زمین و خدمات لازم برای نیازهای سکونتی مؤثر باشد و دستیابی به زمین و خدمات لازم نظیر آب آشامیدنی، برق، سیستم فاضلاب، شبکه ارتباطات و حمل و نقل و مخصوصاً خدمات اجتماعی نظیر مدارس، کلینیک، مراکز خرید و سایر تسهیلات محلی را برای گروه‌های کم درآمد متقاضی مسکن امکان‌پذیر سازد.^۱ با این دیدگاه ابتدا اهداف روش تأمین زمین و خدمات را بررسی و سپس نکات مهم طراحی پروژه و برنامه‌ریزی اجرای آن را یادآوری می‌کنیم، در قسمت سوم به قوت و ضعف این روش می‌پردازیم.

اهداف روش تأمین زمین و خدمات

اهداف روش تأمین زمین و خدمات عبارت است از تأمین نیازهای خانوارهای کم درآمد شهری به نحوی که توان و نیروی آنها را در فراهم آوردن خانه‌های ارزان‌قیمت منظم و قانونمند سازد و در عین حال به موجودی خانه‌ها نیز اضافه کند. روش ارتقای کیفیت سکونت بر تغییر و مرمت خانه‌های موجود و در مناطق فقیر شهری تأکید داشت، در صورتی که روش تأمین زمین و خدمات بر عرضه قطعه‌هایی از زمین که مجهز به خدمات شهری هستند تأکید دارد. به تعبیر دیگر روش تأمین زمین و خدمات مستلزم توسعه زمینهای شهری و افزایش فضاهای مسکونی در شهر است.^۲

به نظر پتی^۳ (۱۹۸۳) در روش تأمین زمین و خدمات، دولت نقش یک جمع‌آوری‌کننده زمین را دارد و اگر این کار توسط دولت صورت نگیرد افراد فقیر شهری آنها را به صورت غیرقانونی تصرف خواهند کرد. دولت قطعات زمین را پس از خریداری آماده می‌سازد، تأسیسات شهری را بنا می‌کند و سپس به متقاضیان عرضه می‌دارد. این روش با شیوه‌های دولتی خانه‌سازی که قبلاً به آنها اشاره شد به دو دلیل متفاوت است: اولاً در این روش استفاده‌کنندگان از طرح، فقط یک خانه ناتمام را مالک

1. Merrill, R. N. (1977), pp. 165-176.

2. Cheema, S. (1987), pp. 109-133.

3. Peattie, L. R. (1982), p. 133.

می شوند، در صورتی که در پروژه های حداقل استاندارد، فقط به قطعه زمین و انشعاب آب مالک می شوند. در حالی که در پروژه های گرانتر سایر امکانات از جمله سرپناه (چهار دیواری و سقف) جزء فضای مورد تملک است. اما صرف نظر از میزان خدمات ارائه شده، که در پروژه های مختلف متفاوت است، هدف عمده ساختمان کردن، فراهم آوردن تدریجی تأسیسات است و در واقع سرمایه گذاری اساسی به مرحله پس از تصرف زمین موکول می شود. ثانیاً در روش تأمین زمین و خدمات خانوارها مستقیماً روی ملک شخصی متناسب با سلیقه و توانایی مالی خود سرمایه گذاری می کنند، نه اینکه خانه ای در اختیار بگیرند که با سلیقه و تصمیم دیگران ساخته شده باشد.

موارد مهم در طراحی پروژه

برنامه ریزی برای پروژه های تأمین زمین و خدمات نیازمند به بررسی دقیق در موارد متعددی است و اجرای موفقیت آمیز آن با رعایت نکات زیر امکان پذیر است:

۱. ویژگیهای جمعیت مورد نظر؛
 ۲. موقعیت زمین؛
 ۳. اندازه و شکل قطعه های زمین؛
 ۴. عناصر سرپناه؛
 ۵. وسعت و میزان خدمات؛
 ۶. ایجاد درآمد و اشتغال؛
 ۷. اداره و مدیریت پروژه؛
 ۸. تأمین مالی پروژه؛
 ۹. ضوابط و استانداردهای ساختمانی.^۱
- هر یک از موضوعات فوق در فصول بعدی بحث خواهد شد.

نکات قوت و ضعف روش تأمین زمین و خدمات

مهمترین نکات قوت این روش را می توان به شرح ذیل خلاصه کرد:

۱. روش تأمین زمین و خدمات می تواند نقش بسیار مهمی در پایین آوردن قیمت خانه ایفا کند، دلیل عمده برای این کاهش عبارت است از استفاده از نیروی کار اعضای

1. U. N. and W. B. (1993), pp. 7-20.

خانواده و ساخت تدریجی با استفاده از مصالح ارزان قیمت.

۲. در حالی که روشهای دولتی تأمین مسکن بسختی می تواند برای قشر کم درآمد سودمند باشد، با استفاده از روش تأمین زمین و خدمات نیاز مسکن بسیاری از خانوارهای کم درآمد شهری قابل تأمین است.

۳. امتیاز فوق العاده این روش عبارت است از اینکه صاحب ملک یا خانوار را قادر می سازد که خانه خود را مناسب با امکانات و توانایی و سلیقه خود تکمیل کند تا پاسخگوی نیازهایش و متناسب با درآمدش باشد.

۴. در این روش علاوه بر سرمایه گذاری دولت امکانات خود خانوار و نیروی کار خانواده به طور وسیع به کار گرفته می شود.

۵. فعالیتهای مستمر خانه سازی در این پروژه فعالیتهای اقتصادی جنبی دیگر را رونق می بخشد برای مثال صنایع تولید مصالح ساختمانی، عرضه آنها، کارگاههای کوچک و مراکز خرده فروشی را توسعه می دهد.

۶. در تأمین زمین و خدمات، بنیه اقتصادی خانوارها با افزایش قیمت زمین و ملکشان و امکان اجاره دادن اتاقهای اضافی بهبود پیدا می کند.

۷. برخلاف روش ارتقای کیفیت سکونت، چون اعمال استانداردها با کارآیی بیشتر امکان پذیر است، به نظر می رسد اجرای روش تأمین زمین و خدمات، در تحقق عدالت نقش داشته باشد.

۸. چون در کشورهای در حال توسعه خانوارهای کم درآمد، خانه های ارزان قیمت خود را به روش مرحله ای می سازند، روشهای خودگردان و خودیاری در فرایند ساختمان سازی و همچنین تضمین حق مالکیت زمین و خدمات زیرساختی، موجب افزایش انگیزه خانوارها در سرمایه گذاری و استفاده از پس انداز، کار و مهارت خانوارها در ساخت مسکن می گردد.

با وجود این نقاط ضعفی برای این روش وجود دارد که عبارتند از:

- روند ساخت کند است. زیرا به طور انفرادی انجام می گیرد.

- در ساختها هماهنگی و توازن وجود ندارد، زیرا خانه ها در مراحل مختلف

ساخته می شود و توسعه می یابد.

- ممکن است مسأله استیجار موجب تراکم در استفاده از تسهیلات موجود شود.

- این روش به طور کامل قادر به تأمین نیاز مردم فقیر و فرودست جامعه در میان

تشرهای کم درآمد نیست.

- این روش نسبت به روش ارتقای کیفیت سکونت سرمایه بیشتری نیاز دارد.
- اختصاص پروژه‌های تأمین زمین و خدمات به گروههای درآمدی خاص، موجب ایجاد جوامعی می‌گردد که پویایی و خودجوشی ندارند.
- این روش به دلیل موردی بودن یا دربرگرفتن بخشهای محدودی از طرح اسکان غیررسمی و متنوع بودن از نظام برنامه‌ریزی و بازار مالی نمی‌تواند به عنوان راه‌حل جامعی مطرح باشد.

در پایان توضیح این نکته لازم است که بین سالهای ۱۹۷۲ تا ۱۹۹۰، توسط بانک جهانی ۱۱۶ پروژه زمین و خدمات در ۵۵ کشور جهان انجام شده است. در دهه هشتاد به علت محدودیت میدان عمل این روش، تغییر مهمی در سیاست مسکن این بانک ایجاد شد. سیاست جدید بانک جهانی وام دادن به مؤسسات مالی مسکن است.^۱

روش توانمندسازی

تاکنون برنامه‌ریزیهای مسکن با نگرش بر عرضه بوده است. بدیهی است در سیاستهای تحقق این برنامه‌ها بر ساخت و ساز مستقیم توسط دولت و ایجاد مشوقهایی توسط دولت برای تشویق بخش خصوصی تأکید شده است. اکنون سیاستهای تأمین مسکن با نگرش بر تقاضا است. در این روش، دولت به جای کمک به ساخت و ساز، امکانات خود را در جهت کمک به متقاضی مسکن و یا نیازمند به مسکن (گروههای هدف) متمرکز می‌کند تا با بالابردن سطح تقاضا یا به تعبیر دقیقتر تقاضای مؤثر بخودی خود موجب فعال شدن بازار مسکن و افزایش عرضه شود.^۲

در آخر دهه ۱۹۸۰، سیاستهای آزادسازی به طور عام و سیاستهای مربوط به مسکن به طور خاص مورد نقد قرار گرفت. این روند به طور کلی بر لزوم تعادل بین نقش بخش عمومی و خصوصی تأکید داشت. در رویکرد جدید، بانک جهانی با مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد^۳ و برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۴ هم‌نظر شد. این رویکرد که

۱. مولازاده، محمدعلی (۱۳۷۵)، ص ۴۴۴.

2. Pugh, C. (1994), p. 357.

3. United Nation Centre for Human Settlements (UNDP)

4. United Nation Development Plan

توانمندسازی نام گرفت در سال ۱۹۸۷ با تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد به استراتژی جهانی سرپناه^۱ مبدل شد.^۲

همچنین در سند کنفرانس جهانی محیط‌زیست و توسعه که در بهار ۱۹۹۲ توسط سازمان ملل در ریودوژانیرو برگزار شد و به نام «دستور کار ۲۱» معروف است، تأکید شد که مهمترین روش و رویکرد تأمین سرپناه مناسب برای همه، روش توانمندسازی^۳ است. تأکید این روش بر این است که افراد و گروه‌های فاقد مسکن مناسب را بر ساخت و بهبود مسکن خویش قادر سازد. نه این که مسکن ساخته و پرداخته شده را تحویل آنان نماید. در راهبردهای جهانی سرپناه (کمیسیون جهانی اسکان بشر) در دهه اخیر توانمندسازی گروه‌های نیازمند سرپناه، جای عرضه مستقیم مسکن توسط دولت را گرفته است.^۴

محورهای اصلی این رویکرد عبارتند از:

- برقراری ارتباط کامل بین بخش مسکن و برنامه‌های کلان اقتصادی؛
- برقراری پیوند همه جانبه بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی شهری؛
- تدوین سیاستهایی به منظور تحقق توانمندسازی خانوارها، با استفاده از سازمانهای غیردولتی و سازمانهای مبتنی بر اجتماعات (مانند تشکلهای خودیار، که با فعالیتهای دولت و عملکرد بازار همبسته باشند)؛
- توجه ویژه به فقرا، محیط‌زیست و بهداشت در برنامه‌های مسکن به وسیله دولت؛
- فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مسکن غیررسمی موجود.
- اقدامات لازم برای تأمین سرپناه مناسب برای همه در دستور کار ۲۱، با توجه به روش توانمندسازی چنین آمده است:
- انجام برآوردهای مستقیم به منظور تأمین سرپناه برای افراد فقیر و فاقد مسکن؛

1. globe shelter strategy

۲. اطهاری، کمال (۱۳۷۵)، ص ۵.

3. enabling strategy

۴. خاتم، اعظم (۱۳۷۴)، ص ۶۴.

- تهیه و تقویت استراتژی ملی سرپناه، با اهداف مبتنی بر اصول و توصیه‌های استراتژی جهانی سرپناه تا سال ۲۰۰۰؛

- تهیه و تصویب کدها و ضوابطی به منظور تسهیل دستیابی فقرای شهری و روستایی، بیکاران و افراد کم درآمد به زمین، منابع مالی و مصالح ساختمانی ارزان قیمت و ارتقای وضعیت سکونتگاههای غیرمتعارف و زاغه‌های شهری به عنوان یک راه حل عملی و مناسب برای کمبود مسکن شهری؛

- تسهیل دستیابی فقرای شهری و روستایی به سرپناه از طریق تصویب و به کارگیری برنامه‌های مسکن و سرمایه گذاری و مکانیزم‌های جدید متناسب با شرایط و وضعیت آنان؛

- تلاش در جهت ایجاد و حمایت از استراتژی‌های سرپناه، سازگار با محیط‌زیست در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی از طریق ایجاد همکاری میان بخشهای دولتی، خصوصی، اجتماعی و یا پشتیبانی از سازمانهای اجتماعی؛

- تدوین برنامه‌هایی جهت کاهش مهاجرت روستاییان به شهرها از طریق بهبود شرایط زندگی روستاییان.

محاسن روش توانمندسازی

- این رویکرد سبب مشارکت هر چه بیشتر مردم در برنامه‌های تهیه مسکن می‌شود و آنها را از حالت انفعالی خارج ساخته و به صورت عناصر فعال در برنامه‌های مسکن درمی‌آورد.

- از جنبه‌های منفی کمک به افراد فاقد مسکن مناسب (مانند احساس حقارت دریافت‌کنندگان کمک‌ها) می‌کاهد.

- این رویکرد برای جمعیت‌های بسرعت در حال رشد، و برنامه‌های با مقیاس وسیع می‌تواند جوابگو باشد.

هم‌اکنون در کشور ما با توجه به نیاز شدید به مسکن و بالا بودن نرخ رشد جمعیت به کارگیری رویکرد توانمندسازی مورد توجه است تا جایی که در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی، در بخش مسکن سهم کمی بخش دولتی به میزان ۵ درصد و سهم بخش غیردولتی ۹۵ درصد در نظر گرفته شده است^۱ و این امر

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳)، ص ۱.

بیانگر توجه به برنامه تأمین مسکن توسط مردم و به عبارت دیگر توجه به روش توانمندسازی است. همچنین در بندهایی از اهداف کیفی برنامه مسکن از جمله بند ۲-۶ (کمک به اقشار آسیب‌پذیر در جهت تأمین مسکن با زیربنای محدود از طریق پرداخت قسمتی از کارمزد تسهیلات بانکی) و بند ۲-۷ (ارتقای توان مالی متقاضیان از طریق افزایش سهم تسهیلات بانکی به ازای یک واحد مسکونی)، این رویکرد مورد توجه بوده است.

سیاست‌های تأمین مسکن در ایران

در برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی ایران بخش غیردولتی مسکن متشکل از سه زیربخش به شرح زیر است:

۱. مسکن آزاد؛

۲. مسکن حمایت شده؛

۳. مسکن اجتماعی.

مسکن آزاد^۱ فاقد استانداردهای الگوی مصرف مسکن است و دولت از آن هیچ نوع حمایتی به عمل نمی‌آورد. قیمت آن نیز براساس قانون عرضه و تقاضا و تعادل بازار تعیین می‌گردد. در واقع اینگونه مساکن توسط بخش خصوصی و بیشتر برای گروه‌های درآمدی بالا و متوسط جامعه ساخته می‌شود.

مسکن حمایت شده^۲ براساس استانداردهای الگوی مصرف احداث و دولت برای تشویق سازندگان و حمایت از بهره‌برداران آن حمایت می‌کند. حمایت دولت شامل پرداخت یارانه بابت حق انشعاب آب، برق، گاز، عوارض زیربنا و وام‌های ارزان قیمت است.

مسکن اجتماعی^۳ عمدتاً مترتب بر اهداف اجتماعی است و براساس حداقل‌های قابل قبول و احیاناً پایینتر از استانداردهای الگوی مصرف مسکن تولید می‌شود. بهره‌برداران از این نوع مسکن زوج‌های جوان، اقشار کم درآمد و خانوارهای

1. freemarket housing

2. protected housing

3. sosial housing

بی سرپرست هستند که توان خرید از بازار آزاد را ندارند. این واحدها صرفاً در مناطق شهری احداث می گردند.

مسکن اجتماعی از دیدگاه سیاستگذاران مسکن، به این صورت تعریف شده است: مسکن اجتماعی به واحدهایی اطلاق می شود که سطح زیربنای مفید آنها تا ۵۰ متر مربع بوده و به صورت انبوه ساخته می شوند. این واحدها به صورت اجاره یا اجاره به شرط تملیک در اختیار بهره برداران قرار می گیرد. تفاوت این نوع مسکن با مسکن آزاد و حمایتی در این است که اولاً این واحدها خاص مراکز شهری است. ثانیاً به صورت انبوه و ثالثاً این واحدها با دخالت و مشارکت دولت ساخته می شوند. یعنی سازندگان این واحدها علاوه بر دریافت تسهیلات مالی و بانکی به میزان ۸۵ درصد کل هزینه ساخت، زمین نیز از ادارات کل مسکن و شهرسازی در اختیار آنان گذاشته می شود.^۱

سرمایه تولید این نوع مسکن که با هدف حل یک معضل اجتماعی و دخالت دولت تولید می شود با مشارکت دولت، بانکها (خصوصاً بانک مسکن)، سازمان تأمین اجتماعی و فروش سهام به بهره برداران تأمین می شود.^۲

استفاده کنندگان از این نوع مسکن، با پرداخت بخشی از درآمد خود که حداکثر ۳۰ درصد خواهد بود در این واحدها به صورت اجاره ای ساکن می شوند. سپس با استفاده از برنامه های مالی پیش بینی شده مانند صندوق تأمین مسکن یا تعاونی های تولید و تأمین مسکن می توانند صاحب مسکن دائمی گردند.

در حال حاضر در کشور ما در روشهای تأمین مسکن بر سه اصل پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی تأکید فراوانی می شود. در برنامه دوم بر همین سه اصل تأکید شده و سعی بر این است که در حد ممکن مساحت زیربنای ساختمانها کاهش یابد از طرف دیگر با انبوه سازی، هزینه به حداقل می رسد، همچنین با پس اندازهای کوچک مردم و مشارکت آنان، مشکلات مسکن تا حدودی رفع می گردد. این سیاست را به طور اختصار «پاک» می گویند که حروف اول کلمات پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی است.

انبوه سازی، کوچک سازی و بلندمرتبه سازی اهدافی دارد که عبارتند از:

- افزایش کیفیت ساختمانهای مسکونی با استفاده از اصول فنی؛

۱. دلال پور، محمدرضا (۱۹۹۸)، ص ۹۷ - ۱۱۳.

۲. پورافکاری، نصراله (۱۳۷۴)، ص ۲۵۴.

- صرفه‌جویی در هزینه‌های ساخت و کاهش قیمت تمام شده واحدهای مسکونی؛

- تطبیق و هماهنگ‌سازی تعداد بیشتری از واحدهای مسکونی برای عرضه به خانوارهای فاقد مسکن؛

- استفاده بیشتر از زمین و در نتیجه کاهش سهم زمین در قیمت تمام شده واحدهای مسکونی؛

- صرفه‌جویی در مصرف انرژی، آب و تجهیزات داخلی؛

- کاهش روحیه تجمل‌گرایی و محدودسازی آن؛

- استفاده از فضای عمومی ساختمان و فضای باز مشترک؛

- استفاده از چشم‌انداز بهتر.

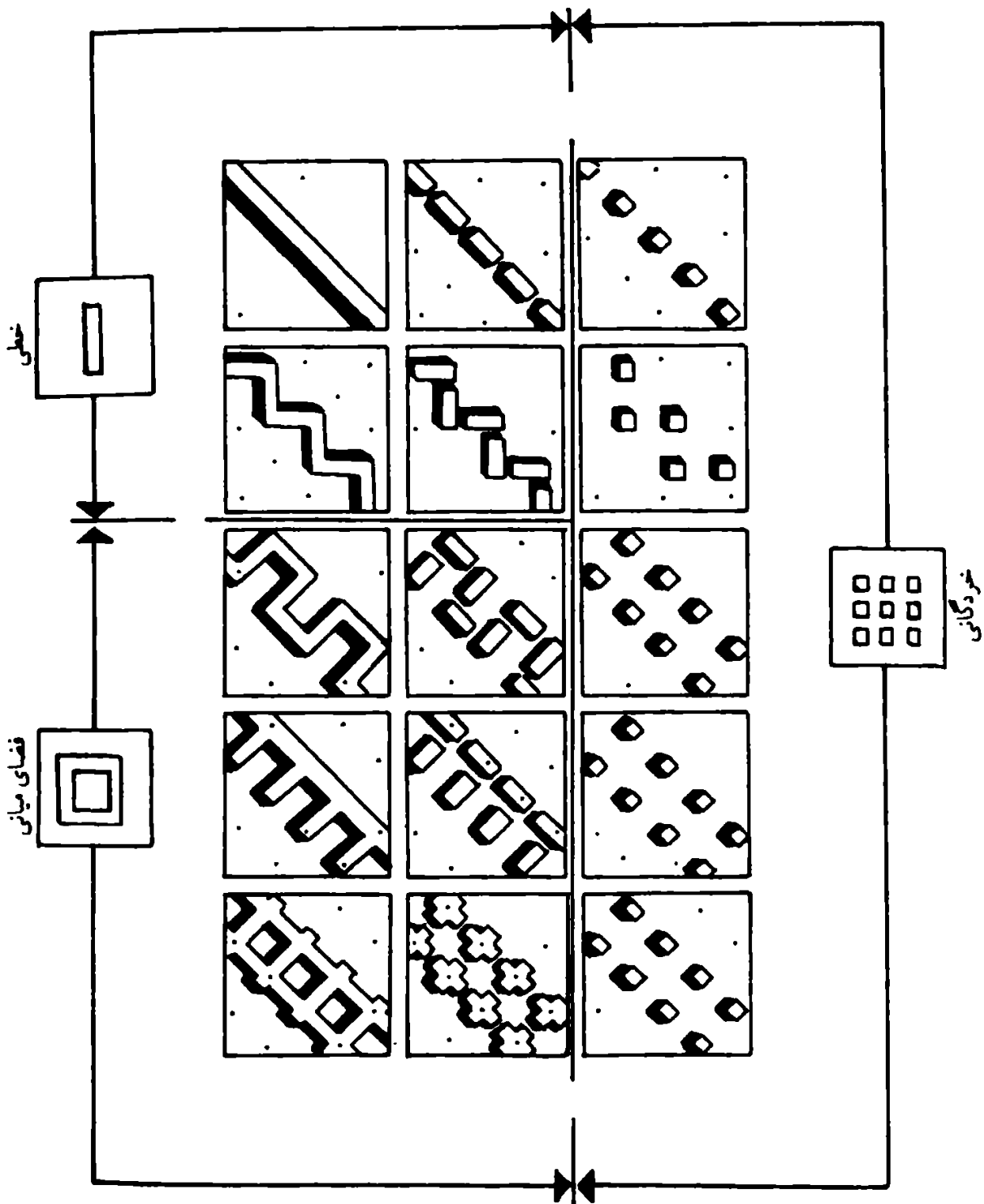
در برابر این اهداف، انتقادهایی نیز شده است که به طور مختصر به آن اشاره می‌شود:

۱. تأثیرات نامطلوب در اشتغال و صنعت تولید مصالح ساختمانی. مصالح ساختمانی مختلف برای تولید شدن نیازمند منابع مالی متفاوتی هستند. نوع مصالح ساختمانی همین‌طور در انتخاب فن‌آوری ساختمان، فرصت‌های شغلی، میزان ارزیابی و غیره مؤثر است. در بیشتر کشورهای در حال توسعه واحدهای تولیدی کوچک و سنتی عمده‌ترین منابع تولید مصالح ساختمانی هستند.

مطالعات به عمل آمده حاکی از آن است که ارزیابی خارجی این ساخت و سازها ۲۵ تا ۵۰ درصد هزینه تولید را شامل می‌شود.^۱

در برخی از کشورها به منظور جایگزین نمودن مصالح ساختمانی مدرن به جای مصالح ساختمانی وارداتی، اقدام به احداث کارخانجات بزرگ سرمایه‌بر و با فناوری پیشرفته‌تر به موازات مراکز تولید سنتی نموده‌اند. به عنوان مثال در کشورهای تایلند، فیلیپین و سریلانکا دولت با اعمال سیاستهایی چون معافیت‌های مالیاتی، ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاران خارجی و دادن یارانه تلاشهایی را در این راستا معمول داشته است. نتایج کلی اعمال این سیاست عمدتاً شامل رشد سریع ظرفیت تولید مسکن در بخش مدرن و جایگزینی یک نوع کالای وارداتی بجای نوع دیگر است. افزایش ظرفیت تولید

1. Ganesan, S. (1979), p. 177.



نمودار ۹ انواع مجتمعهای مسکونی.

در سمت راست قسمت فوقانی نمودار ۹ ساختمانی خطی و ساختمان با فضای باز میانی نشان داده شده است. الگوی T شکل و هلالی در ردیف دوم، به عنوان انواع گونه‌های واقع شده بین ساختمان در حاشیه بلوک و گونه خطی است، در ردیف سوم ساختمانهای مسکونی منفرد دیده می‌شود که در اصطلاح «خردگانی» یا ساختمانهای چند خانواری مستقل نامیده می‌شود.

۱. مهندسین مشاور آرکولوگ (۱۳۶۶).

به این طریق، هیچ تأثیری در کاهش ارزبری خارجی نداشت. در تایلند و سریلانکا صنایع کلیدی برای تأمین بیش از ۵۰ درصد مواد خام خود نیازمند واردات هستند. ساختار اقتصادی کشورهای در حال توسعه و پرهزینه بودن حمل مصالح ساختمانی حجیم و شرایط اقلیمی متفاوت و راهکارهای متفاوت ابزاری ایجاب می‌کند که در تولید انبوه مسکن از سیاستهایی تبعیت شود که بیشتر متکی بر مصالح بومی، تولید داخلی، اشتغال در کشور است.

۲. تأثیر در کاربری اراضی. همانطور که قبلاً اشاره شد، با افزایش تعداد طبقات ساختمان، سطح طبقه همکف (سطح اشتغال بنا) برای احداث سطح زیربنای معینی از ساختمان کاهش پیدا می‌کند. همچنین طول و مساحت معابر دسترسی کمتر می‌شود، یا میزان سرانه معابر کاهش می‌یابد. این نظر به این مفهوم نیست که بتوان مساحت شهر را به همان نسبت کاهش داد و یا از زمین صرفه‌جویی شده مجدداً برای احداث مسکن استفاده کرد. زیرا در این صورت تعداد افراد ساکن در هر هکتار (تراکم در هکتار) افزایش می‌یابد، و موجبات تراکم فضای شهری را فراهم می‌آورد و مستلزم هزینه‌های اضافی برای تأمین خدمات و تأسیسات شهری (آب، برق، تلفن، گاز، معابر، فضای سبز و خدمات) خواهد شد. بنابراین زمین صرفه‌جویی شده به منظور بلند مرتبه‌سازی، افزایش تراکم ساختمانی را توجیه نمی‌کند.^۱ همانطور که در نمودار ۹ ملاحظه می‌کنید، انواع مجتمع‌های مسکونی به طور کلی سه گونه هستند. خطی، ساختمان با فضای باز میانی و خردگانی^۲ (منفرد).

اگر در هر کدام از این الگوهای ساختمانی یا انواع مجتمع‌های مسکونی، اصول اساسی شهرسازی مانند کیفیت مطلوب، تأمین فضاهای باز، نور کافی و خلوت مورد تقاضا^۳ اعمال شود، صرفه‌جویی زمین بیش از ۸-۱۰ درصد (در مقایسه با ساختمانهای تک واحدی) نخواهد بود.^۴ این مطلب با توجه به ضوابط حداقل ساختمان‌سازی بیشتر آشکار می‌شود. در کشورهای در حال توسعه این ضوابط به شرح زیر است:

- فقط ۴۰ درصد زمین موجود باید ساختمان شود.
- ارتفاع ساختمان نباید بیش از ۱/۷۵ برابر عرض خیابان باشد.

۱. وحیدی، منوچهر (۱۳۷۱)، ص ۶۰-۶۵.

2. molecular

3. privacy

4. Drabkin, D. (1977), p. 28.

- در الگوی خردگانی فاصله بلوکها باید $\frac{4}{7}$ بلندترین آنها باشد.
در کشورهای اروپایی ضوابط مورد عمل در تراکمهای حداکثر عبارت است از فاصله ساختمانها از یکدیگر به میزان $\frac{4}{5}$ متر به ازای هر طبقه و فاصله ساختمانها از حد خارجی زمین برای ساختمانهای ۲ طبقه $\frac{1}{4}$ ، ساختمانهای ۴ تا ۷ طبقه $\frac{2}{3}$ و ساختمانهای ۸ طبقه و بیشتر $\frac{3}{4}$ در نظر است.

هزینه بنا

بررسیهای متعدد نشان داده است که هزینه های مربوط به احداث ساختمانهای مرتفع به مراتب بالاتر از هزینه ساختمانهای کم طبقه است. علاوه بر این مخارج نگهداری این ساختمانها نیز بسیار زیاد است. هزینه هایی که با افزایش ارتفاع ساختمان تغییر می کنند عبارتند از هزینه سازه، هزینه اضافی ناشی از تأسیسات، هزینه ناشی از سختی کار در ارتفاع.

افزایش هزینه سازه

سازه از دو نظر بیشترین سهم را در افزایش هزینه دارد، یکی به سبب افزایش بار قائم است که بر اثر افزایش طبقات با نسبت $(\frac{n+1}{4})$ افزایش پیدا می کند. (در اینجا n تعداد طبقات و نیروهای ۲ جانبی چون زلزله و باد است). دیگری توجه جدی به رفتار پیچیده این نوع ساختمانها در مقابل نیروهای افقی است و هر چه ارتفاع ساختمان بالاتر برود اهمیت نیروهای طبیعی در محاسبات ساختمان نسبت به نیروهای دیگر افزایش می یابد. در ساختمانهای بلند، نیروی جانبی بر عکس نیروی قائم از نظر شدت و زمان بسیار متغیر است و با افزایش ارتفاع سریعاً افزایش می یابد. به عنوان مثال در صورت یکسان بودن سایر شرایط، لنگر واژگونی ایجاد شده بر اثر باد، در تراز پایه با نسبت مجذور ارتفاع و تغییر شکل جانبی با توان چهارم ارتفاع افزایش می یابد.

هزینه اسکلت در ساختمانهای بلند معمولاً به تناسب ارتفاع، ۲۰ تا ۳۰ درصد هزینه کل ساختمان را تشکیل می دهد. برای جلوگیری از تغییر شکل افقی ساختمان تحت تأثیر نیروهای جانبی، ساختمانهای بلند را با ایجاد بادبندهایی در مقابل باد و زلزله مقاوم می سازند که طراحی اقتصادی این بادبندها حداقل بالغ بر

یک سوم هزینه اسکلت ساختمان خواهد بود.^۱

هزینه اضافی ناشی از تأسیسات

افزایش ارتفاع از چند جهت در هزینه های تأسیساتی تأثیر دارد. اولاً برای ساختمانهایی که ارتفاع آنها از سطح گذر بیش از ۱۵ متر و یا ۵ طبقه باشد پیش بینی محل آسانسور و نصب آن ضروری است. ثانیاً برای ساختمانهای بیش از ۶ طبقه پیش بینی پله فرار الزامی است. ثالثاً برای ساختمانهایی که مساحت کل زیربنای آنها از ۲۰۰۰ متر مربع بیشتر باشد باید پست برق احداث شود.

مساحت زیربنای اشغال شده برای چاه آسانسور و راه خروج اضطراری که موجب کاهش مساحت مفید بنا می شود و هزینه های مکانیکی و الکتریکی و تأسیساتی موجب افزایش هزینه می شود.^۲

افزایش هزینه ناشی از سختی کار در ارتفاع

کار در طبقات بالای همکف علاوه بر صعوبت کاری و نیاز به لوازم اضافی متضمن هزینه اضافی نیز هست. این هزینه اضافی با فرمول زیر محاسبه می شود:

$$Q = \frac{1F_1 + 2F_2 + 3F_3 + \dots + nF_n}{F}$$

که در آن:

(Q) اضافه بهای متوسط به منظور جبران صعوبت ناشی از کار در طبقات بالاتر از همکف بر حسب درصد است که به کلیه اقلام کار در تمام طبقات شامل زیرزمین، همکف و بالاتر تعلق می گیرد؛

(F_۱) سطح زیربنای طبقه اول؛

(F_۲) سطح زیربنای طبقه دوم؛

(F_۳) سطح زیربنای طبقه سوم؛

(F_n) سطح زیربنای طبقه n ام؛

(F) سطح کل زیربنای ساختمان با احتساب تمام طبقات شامل زیرزمین و

همکف.

۲. هلر، جفری (۱۳۷۰)، ص ۱۰۴ - ۱۱۰.

۱. یرمیان، اسکندر (۱۳۶۸)، ص ۶ و ۷.

با توجه به مشکلاتی که در اجرای ساختمانهای بلند وجود دارد متوسط هزینه تمام شده ساختمانهای بلند تا ۲۰ طبقه (با توجه به ارقام حق‌الزحمه مربوط به تهیه نقشه‌ها...) با ساختمان یک طبقه و زیربنای یکسان ۵۸ درصد بیشتر است که ۱۸ درصد بخاطر افزایش هزینه سقف و ستون، ۷ درصد بخاطر مقاوم‌سازی ساختمان در مقابل نیروهای جانبی، ۲۱ درصد به افزایش هزینه‌های تأسیساتی، ۱۰ و ۱۲ درصد به صعوبت انجام کار در ارتفاع و نیروی انسانی مربوط می‌شود.

سیاستهای تأمین مسکن در مناطق شهری

سیاستهای تأمین مسکن در شهرهای کوچک

با توجه به توزیع نامناسب نظام شهری در ایران (شهرهای کوچک علی‌رغم کثرت تعداد، فقط درصد کمی از جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند)، و با توجه به اهمیت توزیع متعادل جمعیت، باید در برنامه‌های تولیدی و رفاهی، به شهرهای کوچک اولویت بیشتری داده شود تا بتواند سهم مناسبی از افزایش جمعیت شهرنشین را جذب کنند. در این شهرها باید از یک جهت کیفیت سکونت را ارتقاء داد و از جهت دیگر فعالیتهای خانه‌سازی را توسعه داد. خانه‌سازی در شهرهای کوچک باید با تأکید بر تکسازی و تولید به منظور استفاده شخصی و با اولویت استفاده از مصالح و امکانات بومی و شیوه‌های ساخت و کاربری باشد. طبیعتاً لازمه این امر تأمین اعتبارات مالی، مدیریت مسکن و ترویج الگوهای مناسب ساخت و ساز خواهد بود.^۱

سیاستهای مسکن در شهرهای متوسط

برای کاهش مشکلات شهرهای بزرگ لازم است شهرهای کوچک و متوسط به نحوی تقویت شود که از نظر امکانات رفاهی و تأسیسات زیربنایی بتوانند کارخانجات و صنایع عمده را در خود جذب کنند و به خودکفایی نسبی از نظر تولید مصالح و تجهیزات ساختمانی برسند. در سیاستهای خانه‌سازی در شهرهای متوسط، علاوه بر ایجاد خانه‌های تک واحدی و تولید به منظور استفاده شخصی باید با اعمال سیاستهای عرضه

۱. برنامه توسعه مسکن (۱۳۶۸)، ص ۹۲.

زمین و خدمات، تعاونیهای مسکن را توسعه داد و از روشهای کاربری و نیمه‌صنعتی در احداث واحدهای مسکونی استفاده کرد.

سیاستهای مسکن در شهرهای بزرگ

با توجه به این که در شهرهای بزرگ نظام عرضه و تقاضای مسکن رابطه منطقی ندارد و افزایش تقاضا علاوه بر تقاضای ناشی از افزایش طبیعی جمعیت، عمدتاً به جهت نیاز ناشی از مهاجرت و جابجایی جمعیت است، برای کاهش فاصله عرضه و تقاضا و رفع کمبودهای موجود و همینطور کاهش مهاجرت به این شهرها برنامه‌های خانه‌سازی با استفاده از روشهای نیمه‌صنعتی و صنعتی باید پیش‌بینی شود و علاوه بر تک‌سازی به صورت انبوه، زمینه‌ها و امکانات لازم برای توسعه شرکتهای خانه‌سازی فراهم شود.

در این شهرها احداث ساختمانهای خردگانی (منفرد) با ارتفاع حداکثر ۳ تا ۴ طبقه (نمودار ۱۰) که تراکم خالص ۳۴۰ نفر در هکتار را به دست می‌دهد مناسب است. فواصل بین ساختمانها و جبهه نسبتاً کوتاه ساختمان در الگوی ساختمانهای خطی و ساختمانهای با فضای باز، در صورتی که ترکیب مناسبی با واحدهای مسکونی کاملاً مستقل مجموعه‌های مسکونی داشته باشند با شرایط طبقه متوسط ایران انطباق خوبی خواهد داشت. اما افزایش تعداد طبقات منجر به سر و صدای بیش از حد، مشکلات نگهداری اشتراکی ساختمان و تنشهای اجتماعی خواهد شد.

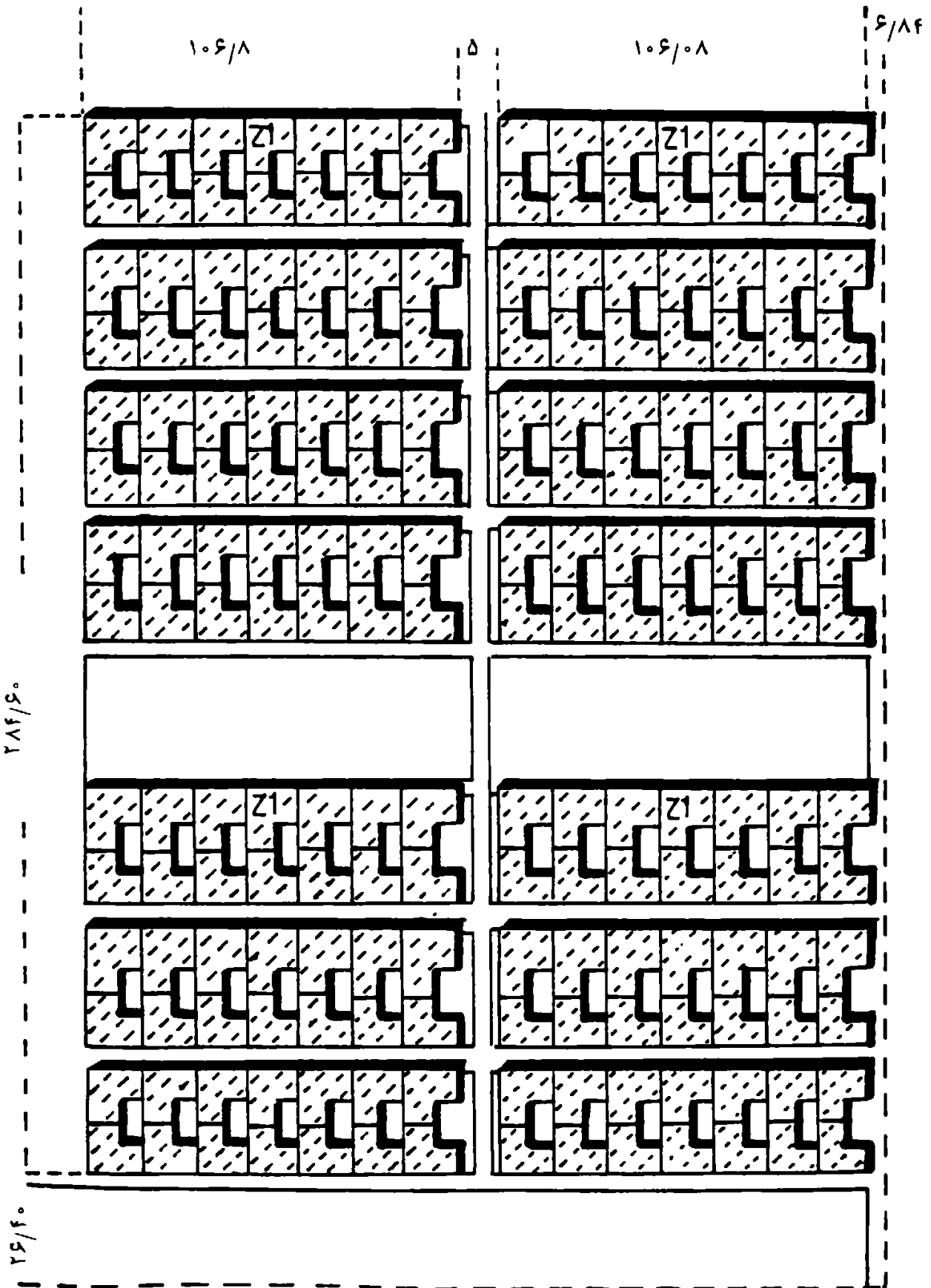
با توجه به راهبرد جهانی سرپناه برای سال ۲۰۰۰ که مورد تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار گرفته است و از رهیافتی حمایت می‌کند که ساکنان شهری را قادر به تهیه سرپناه نماید، به نظر می‌رسد ساختمانهای خطی پرتراکم یک طبقه یا دو طبقه که اصطلاحاً به بافت حصیری^۱ موسوم است و تراکم خالص آن بدون منظور نمودن پارکینگهای اضافی به ۲۱۰ نفر در هکتار می‌رسد و سطح سرانه زمین به مقدار قابل توجهی یعنی از ۳۶ متر به ۲۰/۸ متر کاهش می‌یابد برای تأمین مسکن گروههای کم درآمد شهری مناسب باشد (نمودار ۱۱).

1. mat housing



۱۲۳

۲۱۷/۲



نمودار ۱۱ ساختمانهای خطی پرتراکم با بافت حصیری.

با توجه به مباحث قبلی و محدودیت منابع مالی و انسانی دولتی استفاده از همه توانهای موجود در شهرها از اهمیت خاص برخوردار است بهترین شیوه برای استفاده از این نیروها عبارت است از اینکه دولتها سیاست خود را از تدارک خدمات به طور مستقیم به قادر ساختن دیگران - چه تولیدکنندگان رسمی و غیررسمی و چه سازمانهای مبتنی بر جامعه محلی و غیردولتی یا خود ساکنان شهرها به فراهم آوردن این خدمات تغییر دهند تا راهبردهای توانبخش در امر تدارک سرپناه و تسهیلات زیربنایی شهرها بیشترین بازده را داشته باشد.

روشهای تکمیلی سیاستهای تأمین مسکن

تأمین مسکن گروههای کم درآمد در قالب شرکتهای تعاونی

تشکیل شرکتهای تعاونی نیازمندان مسکن یکی از راههای حل مشکل مسکن است. این شرکتها از نظر تشکیلاتی به ۲ نوع دائمی و موقت تقسیم می‌شوند. نوع موقت عمدتاً در کشورهای در حال توسعه و نوع دائم در کشورهای توسعه یافته وجود دارد. شرکتهایی که موجودیت آنها دائمی بوده، حلقه‌های متعدد زنجیره نظام تعاونی مسکن را تشکیل می‌دهند و به شرکتهای تعاونی اعتباری، استیجاری، مشاع، ملکی، اداره امور و شرکتهای تعاونی تولید و تعمیر و مرمت سرویس می‌دهند. عضویت در شرکت تعاونی با ثبت نام در شرکت تعاونی اعتباری شروع شده و اعضا با کسب امتیاز به شرکتهای بعدی راه می‌یابند. استقرار چنین سیستمی در جامعه ما نیز مفید است و می‌تواند در جهت تأمین مسکن نیازمندان و با حداقل کمکهای دولتی راه حل مناسبی به حساب آید.^۱

مزایای شرکتهای تعاونی عبارتند از:

- محلی مناسب جهت تولید مسکن بوده و مزایای ارزان بودن قیمت و کوچک بودن را در برخواهند داشت؛

- بهترین بستر برای ترویج و اشاعه سیاستهای ملی مسکن از دیدگاههای کمی و کیفی محسوب می‌شوند؛

- این شرکتها عامل مؤثری جهت تجمع سرمایه‌ها و پس‌اندازهای خرد بوده و با حمایت دولت می‌توانند سرمایه زیادی را جمع‌آوری نمایند؛

۱. معتمدی، مسعود (۱۳۷۵)، ص ۲۷۶.

- دسترسی این شرکتها به زمین، منابع مالی و مصالح ساختمانی ارزان قیمت آسانتر است، زیرا دولت این عوامل را با شرایط سهلتری در اختیار این تعاونیها قرار می‌دهد.

روش «شرکت مساوی» (نیمی اجاره - نیمی رهنی)، یا طرح «نصف در نصف» این طرح نخستین بار در سال ۱۹۷۵ به وسیله شورای شهر بیرمنگام اجرا شد و از آن زمان به بعد بسیاری از مناطق، اجرای طرحهای مشابه آن را شروع کرده‌اند. این طرح پیش‌پرداخت اندک و اقساط ثابتی دارد. پیش‌پرداخت اندک برای این است که خریدار فقط نیمی از اجاره طویل‌المدت را رهن می‌کند. شخص بازپرداخت وام رهنی نیمی از بهای خانه را به قیمت بازار انجام می‌دهد و نیمی از اجاره معمول چنین خانه‌ای را می‌پردازد. متصرف خانه، مسئول نگاهداری و بیمه خانه است و می‌تواند بخش اجاره شده را در هر موقع که بخواهد به قیمت بازار خریداری کند.^۱

روش بیمه سرپناه

این روش راه‌حلی برای حل مشکل مسکن کارکنان دولت و یا شاغلان تحت پوشش قانون کار است. اساس طرح بر این است که بیمه‌شوندگان در برابر خطرهای مشکلات تأمین مسکن ایمن باشند. به این ترتیب که مسئول واحدی که بیمه‌گر در آن شاغل است مجموع درآمد سالیانه بیمه‌گر را تأیید می‌کند، سپس هزینه مسکن آن سال طبق اعلام نظر بانک مرکزی اخذ می‌شود. مثلاً اگر ۴۰ درصد از کل هزینه‌های سالانه به مسکن اختصاص داشته باشد، اداره یا شرکتی که فرد بیمه شده در آن شاغل است باید ماهانه ۴۰ درصد از کل درآمد شخص را به حساب شرکت بیمه واریز نماید. در مقابل، شرکت بیمه نیز مسکن مناسب با درآمد خانوار و نزدیک به محل کار شخص را برای وی خریداری می‌کند. ممکن است قیمت اجاره‌بهای واقعی مسکن از مقدار اعلام شده بانک مرکزی بیشتر باشد در این صورت دولت تفاوت آن را به شرکت بیمه گزار پرداخت خواهد کرد.^۲

۱. معاونت برنامه‌ریزی امور مسکن (۱۳۶۴)، ص ۷۳.

۲. فریور محسنی، مهدی (۱۳۷۵)، ص ۹۵ - ۹۷.

روزش بازسازی (مرمت و بهسازی) واحد مسکونی قدیمی و فرسوده ساختمانهای شهری از نظر قابلیت نگهداری دارای درجات متفاوتی است. بعضی از ساختمانها قابلیت نگهداری بالایی دارند. برخی کاملاً فرسوده شده و ارزش نگهداری ندارند. در این میان، ساختمانهایی نیز هستند که در عین حال که عمری از آنها گذشته، هنوز به درجه‌ای از فرسودگی نرسیده‌اند که تخریب شوند. لذا این گونه ساختمانها که قابل نگهداریند باید در حد ممکن حفظ، مرمت و بازسازی شود. جلوگیری از تخریب این واحدها راه را در جهت حل بحران مسکن و رفع نیاز به مسکن از نظر کمی و کیفی تا حدودی هموار خواهد ساخت. تخریب این واحدها ضمن کاهش توان تولید مسکن، تلاشها و سرمایه‌گذاریهای گذشته را نیز بیهوده می‌سازد.^۱

مزایای بازسازی واحدهای مسکونی قدیمی که قابل نگهداریند عبارت است از:

- کاسته شدن از تعداد متقاضیان مسکن؛

- حفظ هویت گذشته؛

- برهم نخوردن ارتباطات اجتماعی ساکنان؛

- کمک به اقتصاد کشور و صرفه‌جویی در مصرف مصالح و اعتبارات.

منابع و مآخذ

- احمدی، حسن؛ «بررسی تطبیقی برنامه مسکن دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی با توصیه‌های سازمان ملل متحد در زمینه توسعه پایدار سکونتگاههای انسانی (دستور کار ۲۱)»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵.
- اداره کل مسکن و شهرسازی استان آذربایجان شرقی؛ آماده‌سازی اراضی باغ‌میشه: فاز سوم؛ جلد ۱، مهندسین مشاور آرکولوگ، ۱۳۶۶.
- اطهاری، کمال؛ «درآمدی بر اسکان غیررسمی و سیاستهای اسکان»، مجله علمی معماری و شهرسازی؛ شماره ۵، ۱۳۷۵.
- برنامه‌ریزی مسکن در پروژه‌های آماده‌سازی زمین؛ وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۷.
- پورافکاری، نصراله؛ «تأملی بر مسکن اجتماعی»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۴.
- جبّاری، حبیب؛ «مسکن اجتماعی: ضرورتها و تنگناها»، مجموعه دومین مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۴.

۱. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۵)، ص ۸۷۳.

- جفری، هلر؛ «مهار رشد ساختمانهای بلند»، ترجمه سیامک جولایی، مجله آبادی؛ سال اول، شماره سوم، زمستان ۱۳۷۰.
- چینی‌چیان، مرتضی؛ «تحلیلهای اقتصادی فرسایش محلات شهری و سیاستهای مناسب برای مبارزه با آن»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵.
- خاتم، اعظم؛ «خانه و فضای اجتماعی شهر»، مجله علمی معماری و شهرسازی؛ شماره ۳۱ و ۳۲، زمستان ۱۳۷۴.
- دانشور صالحی، شهرام؛ «نظام اجاره مسکن و عوامل مؤثر بر آن»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵.
- دانشور، محمد؛ جهت‌گیریهای نقش برنامه‌ریزان شهری در جهان سوم گزیده مسائل اقتصادی - اجتماعی؛ شماره ۱۱۳ و ۱۱۴، ۱۳۷۳.
- دراکاکیس، اسمیت و دیوید؛ خانه‌سازی عمومی: واکنشهای دولت در کتاب شهر جهان عمومی؛ ترجمه فیروز جمالی، نشر توسعه.
- دلال‌پور، محمدرضا؛ برنامه‌ریزی مسکن و حاشیه‌نشینی، جزوه درسی دانشگاه تبریز؛ دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، ۱۳۷۰.
- _____؛ «مسکن و ساختمان: خط‌مشی‌ها و تنگناها»، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز؛ شماره ۱۵۳ و ۱۵۴، ۱۳۷۴.
- رفیعی، مینو؛ «مسأله توان تأمین مسکن: ابعاد، علل و سیاستها»، بولتن اقتصاد مسکن؛ شماره ۱۸، بهار ۱۳۷۵.
- سازمان برنامه و بودجه؛ اهداف کمی و کیفی بخش مسکن در برنامه دوم در قالب خط‌مشیهای اساسی: طی سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷؛ تهران، ۱۳۷۳.
- شیعه، اسماعیل؛ «تخریب واحدهای قابل نگهداری مسکونی به مثابه کاهش توان تولید مسکن»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۵.
- صمصامی، علی؛ «کوچک‌سازی و مسائل شهرسازی»، مجموعه دومین مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۱، ۱۳۷۴.
- عربی‌نژاد، غلامرضا؛ «مسکن اجتماعی از دیدگاه سیاست‌گذاران و اندیشمندان»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۵.
- فریور محسنی، مهدی؛ «بیمه سرپناه»، مجله آبادی؛ شماره ۲۳، ۱۳۷۵.
- لاکویان، آپرودیسیوا؛ خانه‌سازی در جهان سوم؛ ترجمه مینو رفیعی؛ وزارت برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، تهران، ۱۳۶۴.
- مشهودی، سهراب؛ برنامه تأمین مسکن با بهره‌وری از روش ارتقاء مرحله به مرحله سکونت؛ سازمان برنامه و بودجه، دفتر فنی، نشریه شماره ۹، ۱۳۵۹.

- معتدلی، مسعود؛ «رهیافتی بر وضعیت مسکن اقشار فقیر»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۵.
- مولازاده، محمدعلی؛ «ابزار توان‌بخشی سیاستهای مسکن»، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ ج ۲، ۱۳۷۳.
- _____؛ «نقش بانک جهانی در تأمین مسکن»، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران؛ جلد ۲، ۱۳۷۵.
- نظام استیجار (ضرورت و محدوده)؛ بخش سوم، معاونت برنامه‌ریزی و امور مسکن وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۴.
- وزارت مسکن و شهرسازی؛ دو سرپناه: اهداف کمی و کیفی بخش مسکن در برنامه دوم در قالب خط مشیهای اساسی، طی سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷»، نشریه داخلی وزارت مسکن و شهرسازی؛ ۱۳۷۳، شماره ۸۸.
- وحیدی، منوچهر؛ «تأثیر ارتفاع در هزینه احداث بنا»، مجله آبادی؛ شماره هفتم، ۱۳۷۱.
- یرمیان، اسکندر؛ «هماهنگی مسکن و بافت شهری از نقطه نظر هنری و نظم آنها»، مجله معماری و شهرسازی؛ شماره ۳، ۱۳۶۸.
- Angell, S.; "Upgrading Slum Infrastructure Divergent Objectives in Search of a Consensus", *Third World Planning Review*; 1983.
- Brenna, E. M.; "Urban Land and Housing Issues Facing the Third World", *Third World Cities Problems, Policies and Prospects*; Edited by J. Kasarda and A. M. Pamell, Sage Publication, 1993.
- Cheemas, S.; "Financing, Cost Recovery, and Affordability", *Urban Shelter and Services, Public Policies and Management Approaches*; USA: Praeger Publication, 1987.
- Dallalpour, M. R.; "An Evaluation of Low Income Urban Housing Policy in Iran Department of City, and Regional Planning", *Papers in Planning Research*; No. 169, CARDIFF University, 1998.
- Davidson, F. and G. Payne; *Urban Housing Projects Manual*; UK: Liverpool University Press, 1983.
- Drabkin, D.; *Land Policy and Urban Growth*; Pergamon Press, London, UK: 1977.
- Ganesan, S.; "Growth of Housing and Construction Sectors", *Progress in planning* Vol. 12, No. 1, Oxford: Pergamon Press, 1979.
- Kirk, J.; "The Provision of Infrastructure and Utility Services", *Low Income Housing in the Developing World*; Edited by G. K. Pane, John Wiley and Sons Ltd., 1984.
- Knapp, E.; *Housing Problems in Third World*; University of Stuttgart, 1982.
- Laquian, A.; *Basic Housing: Policies for Urban Sites, Services, and Shelter in Developing Countries*; 1983.

- _____; "Sites, Services and Shelter and Evaluation", *Habitat International*; Vol. 7, No. 5b, 1983.
- Martin, R. J.; "Upgrading", *People, Poverty and Shelter, Problems of Self Help Housing in the Third World*; Edited by R. J. Skinner, and M. J. Rodell, Methuen London, 1980.
- Merrill, R. N.; "Projects, and Objectives for Site and Services", *Low Income Housing Technology and Policy*; Edited by R. P. Pama et al., Vol. III, 1977.
- Peattie, L. R.; "Some Second Thoughts on Site and Services", *Habitat International*; Vol. 6, No. 1.2, 1983.
- Pugh, C.; "Housing Policy Development in Developing Countries", *Cities*; 1994.
- _____; "The Idea of Enablement in Housing section Development", *Cities*; 1994.
- Shankland Cox Partnership; "Upgrading, Site and Services", *Third world Urban Housing*; London: Building Research Station, 1977.
- Soni, P.; "Self Help Planning Construction and Management in a Site and Services Project in Nairobi, Kenya" *Ekistics*; Vol. 48, No. 286, 1981.
- Turner, A.; "Housing Policy", *The cities of the Poor*, Croom Helm, London, 1980.
- U. N. and W. B.; "The Housing Indicators Programme", *A Joint Programme of the United Nations Centre for Human Development and the World Bank*; W. B. Washington DC, USA, 1993.
- Van Huyck, A. P.; "Planning for Site and Services Programmes", *Ideas and Methods Exchange*; Washington DC: No. 68, 1971.

فصل نهم

برنامه‌ریزی پروژه‌های تأمین مسکن

برنامه‌ریزی پروژه‌های تأمین مسکن در چهار مرحله به شرح زیر صورت می‌گیرد:^۱

(۱) مطالعات مربوط به عملی بودن طرح؛ (۲) مطالعات تفصیلی؛ (۳) بررسی راههای اجرای پروژه؛ (۴) انتخاب گزینه مناسب و اجرای آن.

اکنون به تشریح اقداماتی که باید در هر مرحله انجام گیرد می‌پردازیم.

مطالعات مربوط به عملی بودن طرح

هدف از این مطالعات این است که قبل از سرمایه‌گذاری عمده روی پروژه مشخص شود که آیا اجرای طرح می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد یا نه. بنابراین مطالعات روی مسائل اصلی و به صورت اجمالی صورت خواهد گرفت. اما قبل از هر مطالعه باید بدانیم که چه چیز می‌خواهیم به دست آوریم؟ در کجا؟ برای چه کسانی و با کدام منابع؟ مطالعات این مرحله شامل: مشخص کردن جمعیت مورد نظر، مکان پروژه، توسعه مکان پروژه و آماده‌سازی، چهارچوب اداری و مالی و تجزیه و تحلیل مطالعات اولیه است.

جمعیت مورد نظر. در این مطالعات باید مشخص شود که پروژه برای چه گروهی از جمعیت در نظر گرفته شده است و ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی این جمعیت چیست. نیازهای مسکونی آنها کدام است و برای تأمین این نیازها چه مقدار می‌توانند پرداخت کنند. در این مرحله اقدامات و مطالعات زیر ضروری است:

۱. مشخص کردن ویژگیهای اقتصادی از جمله درآمد و هزینه خانوارها خصوصاً

1. Davidson, F. and J. Payne (1983), No. 8.

هزینه مسکن و حداکثر مبلغی که در هر ماه خانوارها می توانند برای مسکن پرداخت کنند. این مبلغ باید حدود ۲۰ درصد درآمد ماهانه خانوار باشد.

۲. مشخص کردن بُعد خانوار در روابط درونی آن.

۳. مشخص کردن احتیاج به مسکن خصوصاً نیاز مؤثر، با توجه به درآمد و نوع مسکن مورد قبول خانوارها.

مکان پروژه. در این مرحله ممکن است دو حالت وجود داشته باشد. حالتی که یک محل برای اجرای پروژه در نظر گرفته می شود. در این حالت باید کاملاً دقت شود که آیا مانع عمده ای در رابطه با زمین منتخب وجود دارد که بتواند روی اهداف طرح اثر گذارد.

دوم حالتی که امکان انتخاب محلهای متفاوت وجود دارد. در این حالت باید اطلاعات دقیق از همه زمینهای مورد نظر پروژه همراه با مقیاس $\frac{1}{500}$ تا $\frac{1}{10000}$ تهیه شود.

در این مرحله اقدامات زیر لازم است:

۱. بررسی وجود فضا برای پروژه.

۲. بررسی اولیه مکان پروژه از نظر دسترسی به محل اشتغال، تسهیلات عمومی و شبکه های ارتباطی.

۳. مشخص کردن محدوده و شکل مکان پروژه و کافی بودن مساحت زمین برای پروژه.

۴. مشخص کردن وضعیت مالکیت موجود.

۵. مشخص کردن مرزهای محل پروژه، ماهیت مرزهای محل پروژه، ویژگیهای مناطق همجوار، دسترسی به محل پروژه و شبکه های ارتباطی که در مجموع ترتیب استقرار مساکن را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

۶. بررسی مقدماتی از چشم اندازها و توپوگرافی محل پروژه، مشخص کردن درصد شیب، عوارض طبیعی و فضای سبز.

۷. بررسی وضعیت خاک، نشانه های حرکت زمین و شکستها، وجود مقدار مواد شیمیایی، نمک و بالا بودن سطح آبهای زیرزمینی که ممکن است باعث تخریب فونداسیونها شود. همچنین امکان سیل خیزی، زلزله و سایر سوانح طبیعی و مشخص کردن علت عدم توسعه محل در گذشته.

برنامه‌ریزی پروژه‌های تأمین مسکن ۱۵۳

۸. مشخص کردن عوامل آلودگی از جمله گرد و خاک و سایر آلاینده‌های موجود در هوا، مواد آلوده‌کننده صنعتی، آلودگی صوتی، دفع زیاله و فاضلاب، آلودگی چاه‌ها و غیره.^۱

توسعه زمین (آماده‌سازی). در این مرحله، مطالعات اولیه برای فضای مورد نیاز جمعیت موجود ضروری است. این مرحله شامل بررسی‌های زیر خواهد بود:

۱. بررسی اولیه درخصوص ترتیب و تراکم مساکن، شناخت موانع موجود در مسیر تفکیک قطعات، شناخت تراکم برای مشخص کردن تأسیسات مورد نیاز و مشخص کردن خانوارهای مشارکت‌کننده در پروژه؛

۲. بررسی و ارزیابی اولیه توسعه قطعه زمین؛ بررسی اجمالی از نحوه قرار گرفتن یک قطعه زمین در پروژه ساخت و ساز، بسندگی اندازه قطعات، شناخت مشکلات تأمین تجهیزات و تأسیسات، نوع مساکن موجود، وضعیت و تعداد طبقات آنها؛

۳. بررسی اولیه تجارت و صنعت، به منظور امکان ایجاد اشتغال و خدمات و تأثیر در قیمت زمین؛

۴. بررسی اولیه خطوط ارتباطی، امکان دسترسی به مراکز اشتغال، تسهیلات اجتماعی و مراکز خرید؛

۵. بررسی نیاز به تأسیسات زیربنایی، مطالعه وضعیت شبکه آبرسانی، راه‌های جمع‌آوری و دفع فاضلاب و آب‌های جاری، تأمین برق و شناخت پروژه‌های در حال اجرا؛

۶. مشخص کردن سایر کاربری‌ها، مانند کاربری‌های نظامی یا نواحی دفع زیاله‌های صنعتی.^۲

چهارچوب اداری و مالی. در این مرحله باید سازمانهای مسئول تهیه و اجرای پروژه و همچنین سیستم تأمین مالی آن مشخص شود. مثلاً میزان و نوع بازپرداخت وام‌ها، مکانیسم جمع‌آوری اقساط و کمک‌های بلاعوض و غیره مطالعه شود. ایجاد یک سیستم مدیریتی جهت اجرا و کنترل پروژه نیز ضروری است.

تجزیه و تحلیل مطالعات اولیه. برای این کار از روش‌های گوناگون می‌توان استفاده کرد. یک روش مناسب، روش استفاده از چک لیست است که در آن یک لیست از کلیه

1. Untermann, R. and R. Small (1977), pp. 21-23.

2. Hugh, B. and et al. (1995), pp. 104-140.

عوامل مؤثر در اجرای پروژه را تهیه کرده و برای هر مورد امتیازی در نظر می‌گیریم؛ مثلاً از نظر تأمین برق یک پروژه می‌تواند وضعیت عالی، خوب، بدون مسأله و مشکل باشد. پس از دادن امتیاز به کلیه عوامل، جمع‌بندی از تمامی موارد صورت می‌گیرد، سپس اظهار نظر قطعی امکان‌پذیر می‌شود.

مطالعات تفصیلی

هدف از این مطالعات کسب اطلاعات ضروری برای برنامه‌ریزی پروژه است. در این مرحله، مطالعات جامع‌تر و دقیق‌تری، به منظور کسب اطلاعات بیشتر انجام می‌شود. برای پروژه‌های بهسازی و بازسازی می‌توان این اطلاعات را در محل پروژه به دست آورد. برای پروژه‌های جدید به دلیل اینکه فعلاً کسی در محل پروژه زندگی نمی‌کند، باید جمعیتی را که دارای ویژگیهای جمعیت مورد نظر پروژه است در نواحی مجاور انتخاب نموده و آن را مورد مطالعه قرار داد. مطالعاتی که در این مرحله انجام می‌شود شامل موارد زیر است:

جمعیت مورد نظر. در این خصوص ویژگیهای اقتصادی خانوار، ویژگیهای دیگر خانوارها (شامل تعداد افراد در خانوارها، سن رئیس خانوار، سن و جنس بقیه اعضای خانوار، نوع خانوار، سلامت خانوار، طول اقامت در محل، زادگاه رئیس خانوار و دلیل مهاجرت به شهر محل پروژه و غیره)، رفتار خانوارها نسبت به محل سکونت خود، رفتار خانوارها نسبت به ویژگیهای قطعه زمین، روابط بین خانوارها و واحدهای مسکونی آنان، قابلیت موجود برای مشارکت محلی و ماهیت و نوع تقاضای مسکن مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۱

محل پروژه. مطالعات این مرحله اطلاعات به دست آمده در مرحله قبل را تکمیل خواهند کرد. منابع اطلاعاتی این مرحله شامل طرحها و نقشه‌ها، عکسهای هوایی، نقشه‌های اسناد و املاک، طرحهای جامع شهری و تحقیقات مستقل دیگر و هم چنین کار میدانی برای تکمیل و بهنگام کردن آنها خواهد بود.

موقعیت محل (شامل مطالعه هر نوع طرح توسعه که محل پروژه را متأثر نماید. مکان مراکز اشتغال، فاصله از تسهیلات عمومی و شبکه‌های ارتباطی موجود)، وسعت و

1. Rakodi, C. (1993), pp. 207-210.

شکل محل اجرای پروژه (مطالعه موانع احتمالی هنگام تفکیک قطعات و تهیه نقشه‌های اساسی برای تمامی قطعات، مالکیت زمین (مطالعه الگوهای مختلف مالکیت مانند حق تصرف، اجاره دولتی و خصوصی، مالکیت تعاونی، مالکیت دائمی، تصرف عدوانی و غیره)، مرزهای محل اجرای پروژه (مطالعه تقویت یا تضعیف همجواریه‌ها، جزئیات مربوط به محل پروژه و پیشنهادات مربوط به برنامه‌ریزی و مرزهای سیاسی و اداری)، توپوگرافی و پوشش گیاهی (مطالعه نواحی نامناسب برای ساختمان‌سازی، نواحی مناسب برای مخازن آب، طراحی شبکه‌های تأسیساتی و مراکز جمع‌آوری فاضلاب با توجه به توپوگرافی محل و مطالعه جزئیات مربوط به چشم‌اندازهای طبیعی جهت حفظ آنها در محل پروژه)، شرایط خاک (مطالعه خاک از نظر مقاومت با حفر گودالهای آزمایشی در فواصل کوتاه، نوع خاک و غیره)، آب و هوای محلی (شامل درجه حرارت و رطوبت نسبی روزانه و فصلی، بارندگی، باد و تغییرات فصلی و جهات و شدت آن، پوشش آبریز و تغییرات فصلی آن، روزهای یخبندان و غیره) از جمله مواردی است که توجه به آنها لازم است.

توسعه و عمران محل پروژه. در این مرحله هدف کسب اطلاعات دقیق و بهنگام از ماهیت و وضعیت ترتیب و تفکیک قطعات است. این مطالعات نیز در مرحله قبل گردآوری شده است اما برای تهیه راهکار کافی نبوده و به همین دلیل مطالعات تفصیلات لازم است. این مطالعات با روش پرسشگری از ساکنان و کارهای میدانی انجام خواهد شد. مطالعات لازم در این قسمت شامل موارد زیر است:

۱. نظم و ترتیب فعلی قطعات زمین و تراکم آنها در این خصوص به مساحت کل قطعه‌ها، متوسط تراکم منطقه، نوع، نظم و تفکیک قطعات و روابط بین آنها، الگوی شبکه‌بندی خیابانها و استفاده مفید از زمین (اختصاص درصد کمتری از زمین برای تأسیسات عمومی توجه می‌شود).

۲. اندازه و شکل قطعات فعلی زمین (به این معنی که باید به اندازه قطعات، جلوخان هر قطعه نسبت به مساحت زمین، سطح زیرینا و ارتباط آن با مساحت زمین و جهات قطعات توجه شود).

۳. ساختمانهای موجود (به این صورت که به تعداد خانه‌های تک واحدی، خانه‌های اجاره‌ای، آپارتمانهای خصوصی، خانه‌های دولتی (سازمانی)، فن‌آوری ساخت (خانه‌های کاربر، سرمایه‌بر، واسطه‌ای)، سطح تخریب و تأثیر عوامل فرهنگی و اقلیمی در ترتیب ساختمانها پرداخته می‌شود).

۴. تسهیلات عمومی و فضای سبز (شامل تسهیلات بیمارستانی مطابق با استانداردها، تسهیلات آموزشی، اجتماعی و سایر تسهیلات مانند مراکز پلیس، آتش‌نشانی، ادارات دولتی و زمین اختصاص یافته به هر کدام از این تسهیلات).

۵. تجارت و صنعت (مراکز تجاری را می‌توان به خرده‌فروشیها، عمده‌فروشیها، کافه‌ها، رستورانها، تعمیرگاهها و غیره تقسیم و سپس اطلاعات لازم را جمع‌آوری کرد. همچنین فعالیتهای صنعتی را به مراکز صنعتی بزرگ (بیش از ۱۰۰ نفر شاغل)، مراکز صنعتی کوچک (بین ۱۰ تا ۱۰۰ نفر شاغل) و کارگاههای کوچک (با کمتر از ۱۰ نفر شاغل) می‌توان تقسیم و سپس مطالعه نمود).

۶. حمل و نقل (شامل وضعیت خیابانهای مجاور که دسترسی به محل پروژه را آسان می‌کند، جهات خیابانها، عملکرد، شرایط سطح و حجم ترافیک آنها، امکانات پارکینگ و مشکلات آنها، مشخص کردن الگوهای خاص تردد، الگوهای گذرگاههای عابر پیاده و راههای حمل و نقل عمومی).

۷. تسهیلات زیربنایی موجود (شامل سیستم آبرسانی، فاضلاب، برق، جمع‌آوری زباله، نوع و مصالح و تکنیک به کار برده شده در ایجاد این تأسیسات و سیستم بهداشتی و غیره).

چهارچوب اداری و مالی. ارزیابی تناسب و سازگاری مؤسسات مالی و اداری مؤثر در اجرای پروژه، همچنین برآورد هزینه‌ها و توانایی گروههای مورد نظر طرح در تأمین آن، و توجه به قیمت زمین که ممکن است به علت توسعه سریع شهر یا احتکار زمین افزایش ناگهانی یافته باشد و مطالعه درآمد واقعی خانوارها و توجه به این نکته که اکثر خانوارهای کم درآمد بین ۱۰ تا ۳۰ درصد درآمدشان را می‌توانند به مسکن اختصاص دهند از اهداف این بخش است.

تجزیه و تحلیل مطالعات تفضیلی. برای تجزیه و تحلیل این مطالعات می‌توان از روش چک لیست، صفحه آنالیز اصلی و یا کارتهای تجزیه و تحلیل اطلاعات استفاده کرد. نکاتی که در پایان این مرحله باید به روشنی درک شود از این قرار است: نوع مساکن موجود و سرویسهای مربوط، انواع مساکن مورد نیاز برای جمعیت مورد نظر، توانایی و میزان پرداخت خانوارها، میزان آمادگی مردم و سازمانهای موجود برای مشارکت در اجرا و هرگونه مسأله‌ای در ارتباط با محل و تناسب مکانی پروژه، طراحی و هزینه.

بررسی راههای اجرای پروژه

این مرحله کلیدی‌ترین قسمت برنامه پروژه است. زیرا در دو مرحله قبل اطلاعات کافی به دست آمده و اکنون نوبت انتخاب راه حل مناسب برای اجراست. در این مورد به موارد زیر توجه می‌شود:

ترتیب و تفکیک قطعات. انتخاب طرحی مناسب جهت تأمین نیازهای مسکونی و سازماندهی قطعات مسکونی در یک نظام سلسله مراتبی شامل الف) گروهه کردن قطعاتی که از یک فضای ارتباطی مشترک استفاده می‌کنند، ب) بلوک‌بندی (مجموعه گروهه‌ها که از چهار طرف بوسیله راههای ارتباطی عمومی محاصره شده‌اند) و ج) واحد همسایگی که از مجموعه بلوکها تشکیل شده است. (نمودار ۱۲)

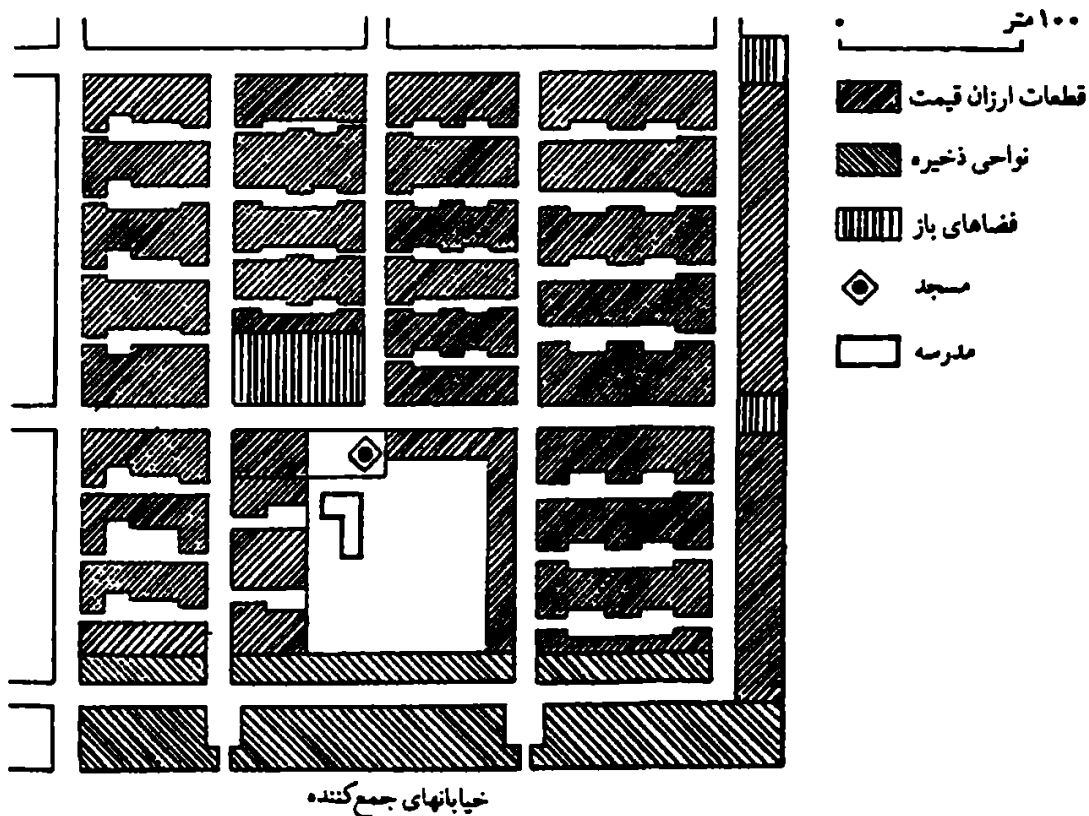
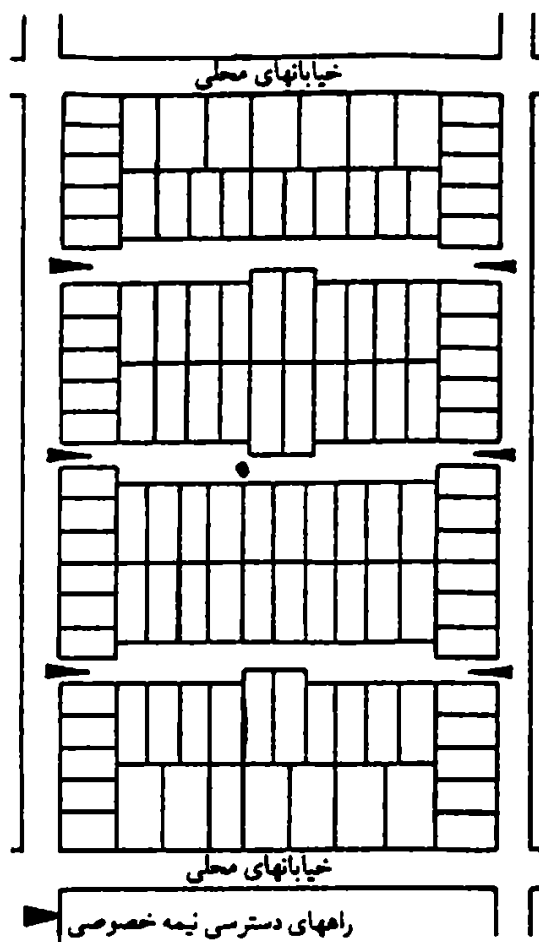
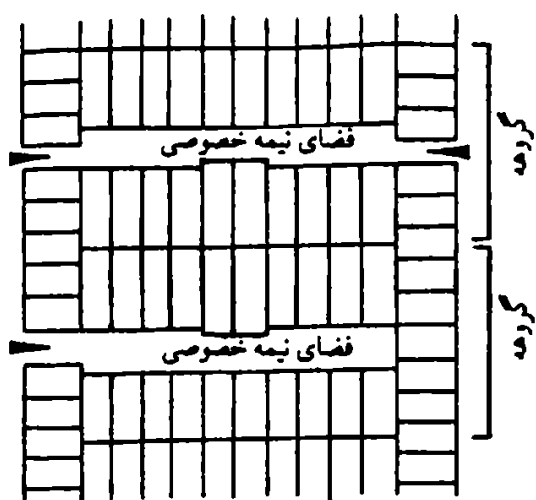
تراکم. تراکم بین ۲۰۰ تا ۶۰۰ نفر در هکتار قابل تغییر است اما قبل از انتخاب هر نوع تراکمی باید مزایا و معایب آن را مطالعه کرد. تراکم‌ها با سه عامل کارآیی کاربری زمین، اندازه قطعات و مقررات ساختمانی تغییر می‌کنند.

اندازه و شکل قطعات. اندازه قطعات باید به صورت متفاوت در نظر گرفته شوند تا خانوارها براساس نیازها و منابع خود حق انتخاب داشته باشند، تفکیک قطعات به صورت انعطاف پذیر انجام شود و امکان سرمایه گذاری برای خانوارهای مرفه تر فراهم شود. شکل قطعات بهتر است مستطیلی و جلوخان قطعه زمین کوتاه باشد تا هزینه ایجاد تأسیسات زیربنایی افزایش پیدا نکند.

مساکن. با توجه به یادآورهای قبلی باید در حد ممکن کوچکترین و ارزانترین خانه را برای جمعیت مورد نظر و در وضعیت موجود تعیین و بررسی کرد. تعیین تعداد اتاقها و فضای شخصی مورد نیاز خانوارها از دیگر اقدامات است. تکنیک ساخت باید برای مردم آشنا و نیروی کار و مصالح مورد نیاز نیز فراهم باشد و با توجه به شرایط اقلیمی آنچه که خانوارها را در محل قادر به سکونت می‌کند فراهم شود.

تجارت و صنعت. بررسی قابلیت تقاضای محلی برای فعالیتهای جدید، تشویق توسعه مراکز تجاری و صنعتی در محل پروژه، توجه به شکل‌گیری مراکز تجاری و صنایع و خرده‌فروشیها از جمله آن است.

تسهیلات عمومی و تفریحی. در مطالعات مراحل قبل وضعیت موجود و کمبودها شناخته شده‌اند. تأمین این نیازها با توجه به اعتبارات و مقدار زمین خواهد بود. اگر از نظر تأمین بودجه مشکلی موجود باشد، باید زمین کافی برای ایجاد آنها در آینده ذخیره شود.



خیابانهای جمع کننده

نمودار ۱۲ سازماندهی قطعات مسکونی.

ارتباطات و حمل و نقل. در مطالعات قبلی شیوه‌های حمل و نقل، پارکینگها و نحوه ارتباطات مشخص شده‌اند. در این مرحله سلسله مراتبی از راهها باید منظور شود به نحوی که عملکرد هر کدام مشخص شده باشد.^۱

انتخاب گزینه مناسب و اجرای پروژه

پس از بررسی راههای مختلف اجرایی مناسبترین گزینه انتخاب و به اجرا گذاشته می‌شود. بدیهی است برای انتخاب گزینه مناسب طرحهای تهیه شده بایستی ارزیابی شوند. برای این منظور معیارهای ارزیابی مشخص و سپس با استفاده از روشهای ارزیابی مانند تحلیل هزینه به سودمندی اجتماعی، جدول موازنه برنامه‌ریزی، اهداف و اقدامات ماتریس بهترین طرح انتخاب و به اجرا گزاریده شود. باید توجه داشت که طراحی و اجرا دو مسأله متفاوت ولی مربوط به هم هستند. به همین دلیل به دنبال اجرای فاز اول، طراحی دقیق مرحله بعدی باید صورت پذیرد.

منابع و مآخذ

وزارت مسکن و شهرسازی؛ «آماده‌سازی: برنامه‌ریزی شهری در پروژه‌های آماده‌سازی زمین»، بخش اول، ۱۳۶۷.

Turner, A.; "Project Planning", *The Cities of the Poor*; London, Partone: Billing and Sons Ltd., 1980.

Hugh, B. et al.; "Land Use Movement Patterns", *Sustainable Settlements*; University of West of England, 1995.

Davidson, F. and G. Payne; *Urban Housing Projects Manual*; Liverpool University Press, UK: 1983.

Untermann, R. and R. Small; *Site Analysis in Site Planning for Cluster Housing*, USA: Van Nostrand Reinhold Company, 1977.

Open University; *Planning Residential Areas in Planning and the City*; UK: Open University Press, 1973.

Rakodi, C.; "Planning for Whom," *Managing Fast Growing Cities*; Edited by N. Devans and C. Rakodi, UK: Longman Group, 1993.

1. Open University (1973), pp. 122-123.

اصطلاحات

Advance acquisition	تصرف قبل از موعد
Affordability	سطح توانایی
Aggregate Method	روش تجمعی
Basic Housing Approaches	روشهای اساسی تأمین مسکن
Betterment levy	حق مرغوبیت
Broad socio-economic Impact	اهداف مربوط به تأثیرات کلی اقتصادی و اجتماعی
Building Regulations	مقررات ساختمانها
Community Based Organizations (CBO)	سازمانهای مبنی بر اجتماعات
Community upgrading	ارتقای کیفیت سکونت
Comprehensive plans	طرحهای جامع
Compulsory Acquisition	تصرف اجباری
Construction	ساختمان
Crude Method	روش خام
Demand Goals	اهداف مربوط به تقاضا
Detailed proposals	پیشنهادهای دقیق
Detailed studies	مطالعات تفصیلی
Developing project options	بررسی راههای اجرای پروژه
Development	عمران
Development plan	برنامه توسعه
Development control	کنترل توسعه
Direct Action	دخالت مستقیم
Disruption	از هم گسیختگی
Dual-Indexed Mortgage	شاخص دوگانه وام
Enabling strategy	روش توانمندسازی
Feasibility studies	مطالعات مربوط به عملی بودن
Feedback studies	مطالعه بازخوردها

اصطلاحات ۱۶۱

Financial	مالی
Free Market Housing	مسکن آزاد
General Shelter Strategy (GSS)	استراتژی جهانی سرپناه
Headship rate	نرخ رئیس خانواری
Implementation	اجرا
Infrastructure	تأسیسات زیربنائی
Input-Output	داده - ستاده
Institutional	مؤسساتی
Land Banking	ذخیره کردن زمین
Land Pooling	حوزه بندی زمین
Land Readjustment	حوزه بندی مجدد زمین
Land Value	ارزش زمین
Land use Regulations	مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری
Mat Housing	بافت حصیری
Mixed Zoning	کاربریهای مختلط
Monitoring	کنترل پیشرفت کار
Movers survey	مطالعه جابجاشوندگان
Mutual Aid	همیاری
Negative Control	کنترل منفی
Non-governmental organizations (NGO)	سازمانهای غیردولتی
Non- Productive	غیرتولیدی
Planned Unit Development	توسعه واحدهای برنامه ریزی شده
Positive control	کنترل مثبت
Project site	سایت پروژه
Property Tax	مالیات بر دارایی
Protected Housing	مسکن حمایت شده
Public Housing programmes	برنامه های دولتی تأمین مسکن
Quality Goals	اهداف کیفی
Quantity Goals	اهداف کمی
Regulatory and Institutional Goals	اهداف مربوط به اصلاح سازمانی و قانونی
Residential Buildings	ساختمانهای مسکونی
Residential Land-Use	کاربری مسکونی

Sample House Condition

نمونه برداری شرایط مسکن

Self help

خود یاری

Site and Services

عرصه و خدمات

Social Differentiation

تمایز پذیری اجتماعی

Social Housing

مسکن اجتماعی

Social survey

برداشت های اجتماعی

Strategic or sturctural planning

برنامه ریزی استراتژیک یا ساختاری

Subdivision

تفکیک

Subsidied Housing

اعطای کمک های مالی برای مسکن

Supply side Goals

اهداف مربوط به عرضه

Survey

برداشت

Target population

جمعیت مورد نظر (جمعیت هدف)

Tax on Land profit

مالیات بر درآمد املاک

Taxation

مالیات بندی

Urban Renewal

نوسازی شهری

Zoning

منطقه بندی

Zoning maps

نقشه های منطقه بندی

Zoning ordinance

مقررات مکتوب

فهرستها

الف) جدولها

۲۳	جدول ۱ جنبه‌های مختلف در برنامه‌ریزی مسکن
۵۳	جدول ۲ ابعاد اساسی تقاضای مسکن
۵۴	جدول ۳ داده‌های اساسی لازم برای ارزیابی تقاضای مسکن
۵۸	جدول ۴ انواع واحدهای مسکونی از لحاظ نوع مصالح
۵۹	جدول ۵ عمر مفید انواع واحدهای ساختمانی از لحاظ نوع مصالح و در اقلیمهای متفاوت
۱۱۱	جدول ۶ مساحت زمین بناهای مسکونی شهر قم
۱۱۳	جدول ۷ امتیاز و متغیرهای برآورد مساحت مورد نیاز خانوارها از دیدگاه فرهنگی

ب) نمودارها

۴	نمودار ۱ اجزاء مسکن مدرن
۴۰	نمودار ۲ کاربرد مدل اقتصادسنجی و مدل چندبخشی در بخش مسکن
۴۱	نمودار ۳ مدل چندبخشی
۴۴	نمودار ۴ روش متداول برنامه‌ریزی مسکن
۵۰	نمودار ۵ عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن
۵۲	نمودار ۶ الگوی پیش‌بینی تقاضای مسکن
۸۶	نمودار ۷ تصویر کلی از چگونگی عملکرد اقتصادی بازار مسکن
۹۵	نمودار ۸ مراحل تأمین مالی بر مبنای راهکار تقاضا
۱۳۹	نمودار ۹ انواع مجتمعهای مسکونی
۱۴۵	نمودار ۱۰ ساختمانهای خردگانی با ارتفاع حداکثر ۴ طبقه
۱۴۶	نمودار ۱۱ ساختمانهای خطی پرتراکم با بافت حصیری
۱۶۰	نمودار ۱۲ سازماندهی قطعات مسکونی

Planning for Housing

Mohammad Reza Pourmohammadi, PhD

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۴۵۹-۴۳۸-۰

قیمت: ۲۰۰۰۰ ریال

مرکز بخش و نمایشگاه دائمی: تهران، خیابان انقلاب اسلامی، خیابان ابوریحان،

شماره ۱۰۹ و ۱۰۷ - تلفن: ۶۶۴۰۸۱۲۰ - نمابر: ۶۶۴۰۵۶۷۸



9 789644 594380