

درحالی‌که وعده ساخت چهار میلیون واحد مسکونی در قالب «نهضت ملی مسکن» به‌عنوان پرچمدار سیاست‌های دولت سیزدهم مطرح شد، بررسی‌ها نشان می‌دهد این طرح نه‌تنها به اهداف خود نرسیده، بلکه با چالش‌هایی عمیق در حوزه‌های تأمین زمین، منابع مالی، الگوی توسعه، زیرساخت‌های شهری و تعارض‌های نهادی مواجه است.
پرسش اصلی اینجااست: آیا مشکل از اجراست یا از تصور ناکارآمدی که از ابتدا بر طراحی این پروژه حاکم بوده است؟

-
-
-

۱. چرا طرح «نهضت ملی مسکن» با وجود اصلاحات همچنان در بن‌بست است؟
در پاسخ به این پرسش ابتدا باید به موضوع بسیار مهم‌تری پرداخته شود. وقتی تحقق یک طرح یا قانون بعد از سال‌ها بسیار ناچیز یا هیچ بوده باشد، حداقل دو فرض محتمل خواهد بود؛ یا در اجرای این طرح قانون کوتاهی شده و به‌اصطلاح ترک فعل، تخلف یا تعلل رخ داده یا اساسا این طرح با قانون قابلیت تحقق نداشته است. معمولا در کشور ما گزینه نخست بیشترین مورد توجه قرار گرفته و در رسانه‌ها و مراجع مربوطه بیشتر از این منظر سخن به میان می‌آید. مانور و هیاهوی رسانه‌ای روی این موضوع باعث می‌شود تا حاکمیت و ملت متوجه علل و ریشه‌های ناکامی‌ها نشده و پی‌درپی چرخه بی‌حاصلی را در فواصل زمانی نسبتاً کوتاه تجربه کنند. بدون شک در بحث مسکن، به همان اندازه که قوه مجریه و دستگاه‌های دولتی مربوطه و در رأس آنها وزارت راه و شهرسازی باید بازخواست و پرسش شوند، شاید بسیار بیشتر قوه مقننه و کمیسیون‌های مربوطه در مجلس باید مورد پرسش و مواخذه قرار گیرند. این روشن بود و از ابتدا هم کارشناسان، استادان و صاحب‌نظران بسیاری درباره نهضت ملی مسکن، قانون جهش بخش مسکن در برنامه هفتم هشدار دادند.
دریغ از اینکه کوچک‌ترین شنوایی‌ای در مجلس و سازمان برنامه نسبت به این انتقادات وجود داشته باشد. نهضت ملی مسکن با شعار ساخت چهار میلیون واحد طی چهار سال کلید خورد؛ هدفی که از منظر اجرایی، مالی و حقوقی بسیار سنگین بود و فاقد پیوست نهادی و ظرفیت‌سنجی دقیق در مرحله آغازین خود. این طرح در دولت سیزدهم، با تکیه بر بسیج انبوه منابع و حذف بسیاری از ضوابط کیفی و زمانی آغاز شد؛ اما در عمل و با اندک زمانی، نارسایی‌های آن به‌سرعت آشکار شد. متأسفانه باز هم درنگ و پدیرش اشتباه در متصدیان امر وجود نداشت. انکار کمر همت بسته شده بود که یک تصمیم اشتباه به هر قیمت و به هر هزینه‌ای انجام شود. به نظر می‌رسد دولت جدید در مدت استقرار، به جای انکار این نارسایی‌ها، رویکردی مبتنی بر اصلاح ساختاری را در پیش گرفته است. یکی از اشکالات قوانین مذکور این بود که نیازسنجی صحیح و قابل اعتنایی به‌عنوان مبنا در نظر گرفته نشده است. انتظار می‌رود اقدام دولت چهاردهم مبنی بر اصلاح سامانه ثبت‌نام به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان باعث شود تا متقاضیان واقعی شناسایی شوند. حسب اخبار و اطلاعات مطرح‌شده، در نتیجه این اتصال از مجموع بیش از شش میلیون و ۷۰۰ هزار ثبت‌نام در سامانه، فقط ۱.۵ میلیون نفر واجد شرایط شناخته شده‌اند و باز براساس اعلام دستگاه رسمی تا اردیبهشت ۱۴۰۴، حدود ۸۴۰ هزار متقاضی مؤثر از این تعداد دارای پروژه یا زمین شده‌اند. در حوزه زمین و براساس رصد مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مندرج در سایت روزنامه رسمی، از مهرماه ۱۴۰۰ تا اردیبهشت ۱۴۰۴، بالغ بر ۱۲۳ هزار هکتار زمین از مسیرهای مختلف نظیر الحاق، شهرک‌سازی، اصلاح طرح‌های جامع و حامی تأمین شده است. فقط در هفت‌ماه اخیر، متوسط ماهانه تولید زمین به دوهزار و ۸۶۰ هکتار می‌رسد که حاکی از جهش درخرو توجه نسبت به میانگین سه‌ساله قبل است. اتفاقا الان باید وزارت راه و شهرسازی پاسخ این سؤال را بدهد که «به کجا چنین شبانگاه؟». آیا با این سرعت و شتابی که شما احتمالا به خاطر فشار برخی نمایندگان در دستور کار قرار داده‌اید، بررسی کارشناسانه امکان‌پذیر است؟

مطلب دیگر، چالش بسیار مهم آماده‌سازی زمین برای سکونت‌پذیری کامل است. براساس یک تخمین خوش‌بینانه و منتهی به پایان سال گذشته، هزینه خدمات زیربنایی و روبنایی برای هر واحد مسکونی بالغ بر ۶۰۰ میلیون تومان برآورد می‌شود. از سوی دیگر، طبق اعلام رسمی و اخبار، سیستم بانکی کشور تنها برای ۴۵۴ هزار واحد قرارداد تسهیلاتی منعقد کرده است. این در حالی است که برای ۸۴۰ هزار واحد در دست اقدام، بیش از هزار همت منابع مورد نیاز است. برای اینکه بهتر متوجه درشتی این عدد بشوید، باید عنوان کنم که مجموع بودجه عمرانی کشور در سال ۱۴۰۴ در حدود هزار و ۲۰۰ همت است. بنابراین، کندی اجرای طرح نه نتیجه ضعف اراده، بلکه حاصل تلاقی واقع‌گرایی ساختاری با موانع سیستماتیک در نظام تأمین مالی، زیرساخت، حقوقی و اداری است. اگر دولت و به طور مشخص وزارت راه و شهرسازی بتوانند فشارهای بدون پشتوانه تخصصی را مدیریت کرده و به جای انباشت و افزایش تعهدات، تمرکز و همت خویش را بر تثبیت منابع، گذراندن فشارهای اطلاعاتی و پرهیز از سیاست‌گذاری شعاری بگذارند، بدون تردید راه‌بردی مناسب را اختیار کرده‌اند.
عقلاي مجلس نیز باید این را فهم کرده و به احترام ملک و ملت و مملکت همراه با این سیاست شوند.

۲. آیا توسعه افقی و ساخت خانه‌های ویلایی سیاستی اصولی است؟
در دو سال گذشته در این‌باره بسیار سخن گفته و شنیده شده است. اساسا طرح این دگانه به نظر بنده بحثی انحرافی و فارغ از موضوع حق مسکن برای مردم است. هر دانشجوی سال اولی در رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای می‌داند که مسئله توسعه افقی یا عمودی، بیش از آنکه صرفا شکلی باشد، تابعی از توان زیست‌پذیری ظرفیت تأمین خدمات عمومی، اقلیم، بافت فرهنگی، سبک زندگی و نظام توزیع فعالیت در شهرها و تقاضای مردم آن شهر است. اگر اغلب کلان‌شهرهای ایران، توسعه افقی در عمل امکان‌پذیر نبوده و در صورت امکان‌پذیری به صلاح نیست. نظام سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌های کشور دهه‌هاست از بیماری ماکروسفالی (بزرگ‌سری) رنج می‌برد. توجه‌نکردن قوه مقننه و قوه مجریه به موضوع حیاتی آمایش سرزمین و اقتضات آن باعث شده که بخش درخور توجهی از زمین‌های خالی و جمعیت، استقرارهای مردم آن به‌مک صنعت و فعالیت در نقاط نامناسب و در نتیجه گسترش حاشیه‌نشینی، افزایش طول شبکه‌های خدماتی، رشد سفرهای درون‌شهری و وابستگی بیشتر به خودرو، مشکلات سرسام‌آور اجتماعی و فرهنگی... رخ دهد. در چنین شرایطی، چنّد کلان‌شهر با تمرکز جمعیت، کمبود منابع و افزایش شدید روزمره نیاز تشکیل شده است. بنا بر قوٰی، بالغ بر ۸۰ درصد نیاز به مسکن و مشکل بدمسکنی در همین مناطق کلان‌شهری است، درحالی‌که اصول اولیه آمایش به ما اجازه رشد این مناطق را نمی‌دهد؛ فارغ از اینکه اساسا منابع طبیعی، مالی و زیرساختی برای این منظور فراهم باشد که بدون هیچ تردیدی می‌دانیم چنین چیزی نیست. اگر مشکل منابع نداشته‌یم، به وضعیت اسفبار ناترازی فعلی نمی‌رسیدیم.
با وجود اینکه در مناطقی از کشور -مثلا دشت‌های جنوبی یا برخی شهرهای کوچک- خانه‌های ویلایی با الگوی بومی هماهنگی بیشتری دارند، اما ترویج این الگو به‌عنوان سیاست واحد در

سطح ملی، فاقد پشتوانه آمایشی و اقتصادی است. درواقع، توسعه افقی، اگر بدون تعادل‌بخشی در زیرساخت و خدمات دنبال شود، خود یکی از عوامل ایجاد «شهرهای ناکارآمد» خواهد بود. حتی در شهرهای کوچک باید به نوع تقاضای مردم نیز توجه شود؛ یعنی مردم باید امکان انتخاب فرم مسکن خویش را داشته باشند. هیچ برنامه‌ریز یا سیاست‌گذاری نمی‌تواند صرفا یک نوع از سکونت را برای همگان تجویز و تحمیل کند. بنابراین در هر نقطه‌ای از کشور که ملاحظات برشمرده شده و خواسته مردم اجازه می‌دهد، توسعه افقی یا عمودی باید مورد توجه و در دستور کار قرار گیرد.

براساس ماده ۵۰ برنامه هفتم توسعه، سیاست کلان مسکن کشور، تمرکز بر مناطق دارای قابلیت توسعه، شامل شهرهای میانی، مناطق مرزی و سکونتگاه‌های جدید در سواحل جنوبی است. در این مناطق، بسته به شرایط اقلیمی، می‌توان از الگوهای متراکم یا کم‌تراکم بهره گرفت. اما به‌عنوان یک دانشگاهی می‌گویم که ارائه نسخه واحد برای کل کشور، راهگشا نخواهد بود. متخصصان باید در هر قسمت از کشور بنا به ماهیت جغرافیایی، سبک زندگی و در توازن میان منابع و مصارف، الگوی تراکمی متناسب با زمینه را پیشنهاد کنند. البته در تجربه‌های جهانی نیز تمرکز بر توسعه درونی، تراکم پهنه و تقویت زیرساخت‌های حمل‌ونقل عمومی، ازجمله اصول بنیادین شهرسازی مطلوب تلقی می‌شود.
بنابراین، تعمیم توسعه ویلایی به همه مناطق، نه با عدالت فضایی، سازگار است و نه به‌ره‌روری منابع عمومی. سال‌هاست در عرصه شهرسازی کشورهای دیگر از جمله آمریکا و اروپا درباره فرصت‌ها و تهدیدهای هریک از فرم‌های شهری اعم از شهر فشرده یا شهر گسترده گفته و نوشته شده است. آشنایی با این ادبیات می‌داند که هیچ‌یک از این انواع فرم‌ها برتری کامل و تام و تمامی نسبت به دیگری ندارد و بسته به بسیاری از معیارها که به برخی از آنها اشاره شد، تصمیم‌گیری می‌شود.

۳. آیا فشار به آزادسازی اراضی در بافت مرکزی شهرها اصولی است؟
شعار «توسعه درونی» اگرچه در نگاه اول با برخی از معیارهای شهرسازی مطلوب هم‌راستاست، اما تحقق آن مستلزم ابزارهای حقوقی، منابع مالی، و ظرفیت اجتماعی خاص است. اراضی واقع در بافت میانی شهرها، غالبا مشکلات حقوقی، مالکیتی و حتی زیرساختی دارند و آزادسازی آنها، تنها با فشار سازمانی یا الزام اداری، راه به جایی نمی‌برد. این موضوع حداقل در کشور ما سابقه قابل توجه و تجربه‌های متعدد و متفاوت دارد. متأسفانه به دلیل کاستی در مستندسازی این تجارب هر وکیل یا مدیری در کمیسیون‌های مجلس، شهرداری‌ها، در وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی با استقرار در صندلی خویش می‌خواهد چرخ را از اول اختراع کند؛ نوسازی بافت‌های هدف، اگر صرفا به جابه‌جایی کالبدی منجر شود، نه‌تنها به توسعه نمی‌انجامد، بلکه سرمایه اجتماعی در شهرها و محلات شهری را نیز تضعیف می‌کند. تجربه‌های گذشته نشان داده پروژه‌های دولتی بدون مشارکت مردمی، در اقدامات درون بافت‌های مرکزی موفق نبوده‌اند. نگاه تک‌عاملی به موضوع اراضی در بافت‌های مرکزی شهر در بسیاری از اقدامات و طرح‌ها باعث شده در کمتر طرحی حتی با توفیق نسبی مواجه باشیم. در مقام حرف و در برنامه وزیر فعلی راه و شهرسازی در هنگام اخذ رأی اعتماد دیدم و خواندم که بنا دارند رویکرد چندلایه‌ای را در این محدوده‌ها دنبال کنند. اصولا در این چارچوب باید اولویت با «فعال‌سازی ظرفیت‌های راکد» در قالب مشارکت مردم اعم از مالکان و سازندگان خرد و تسهیل فرایند مجوزها باشد. آزادسازی زمین در بافت میانی، اگر بدون توجه به توان زیستی، ظرفیت تأمین خدمات و نظام هویت اجتماعی محله انجام نشود، می‌تواند منجر به تخریب بافت فرهنگی و کاهش تاب‌آوری شهری شود. بنابراین تأکید سیاست‌گذار باید بر ابزارهای تشویقی، مداخلات کوچک مقیاس، طرح‌محور و استفاده از ظرفیت‌های حقوق عمومی همچون ماده ۵ قانون ساماندهی باشد، نه صرفا اجبار مالکیت دولتی. اما از آن مهم‌تر هم‌افزایی مدیریت‌های محلی و مدیریت ملی است که با توجه به بروز پررنگ وجه سیاسی مدیران به‌ویژه در شهرداری کلان‌شهرها دستیابی به چنین وفاقی بعید به نظر می‌رسد.

۴. چرا با گذشت سه سال، همچنان کمبود زمین برای ساخت وجود دارد؟

پرسش از کمبود زمین، زمانی دقیق است که تفاوت میان «زمین خام»، «زمین دارای سند» و «زمین آماده‌سازی‌شده با خدمات» تفکیک و مشخص شود. تجربه و مطالعات اندک من بیانگر این است که بسیاری از اراضی که به لحاظ کالبدی در اختیار دولت است، یا مشمول محدودیت‌های کارشناسانه و قانونی‌اند (مانند اراضی زراعی درجه یک با دو) یا زیرساخت‌های اساسی مانند آب، برق، گاز و معابر را ندارند. در این‌باره در پرسش نخست شما توضیح دادم. از نظر من آنچه اکنون شاهد آن هستیم، کمبود زمین نیست، بلکه کمبود «زمین واجد شرایط



محلّه ایرانشهر در فاز ۱۱، پهنه‌بندی شهر

تحلیل ۷ محور از ناکامی بزرگ‌ترین طرح تولید انبوه مسکن در ایران معاصر

از خیال‌پردازی تا واقعیت‌های زیرساختی

چرا «نهضت ملی مسکن» به بن‌بست رسید؟

مرتضی جابری‌مقدم*

حقوقی و فنی برای ساخت‌وساز مطلوب و پایدار» است. به‌تازگی دیدم که یکی از مدعیان شل‌کردن کمربند شهرها، سخن از الحاق اراضی بلافاصل به شهرها و بندری در فرم و مصالح لحاظ شود. بی‌تردید ما در این سال‌ها با یک مغلطه مواجهیم که با تکیه بر برنامه‌ریزی با چهار عمل اصلی شکل گرفته و مرتب در جلسات و رسانه‌ها مطرح می‌شود. نخستین‌بار این مسئله در دولت دهم و در گفت‌وگوی زنده حساب کرده‌ایم و متوجه شده‌ایم تا به حال آنچه در کتاب‌های درسی تلویزیونی رئیس دولت مطرح شد، گفته شد ما مساحت ایران را حساب کرده‌ایم و متوجه شده‌ایم تا به حال آنچه در کتاب‌های درسی خوانده‌ایم، اشتباه بوده است. بعد هم اضافه کردند که کل مساحت سکونتگاه‌های کشور کسر ناچیزی از این مساحت است و بعد این ایده مشتعش را مطرح کردند که اگر به هر خانواده ایرانی فلان قدر زمین بدهیم، چنین و چنان می‌شود. آنچه در مواد برنامه هفتم مندرج شد، به‌عنوان افزایش دو دهم مساحت سکونتگاه‌ها به محدوده شهرها و روستاها ریشه در این مغلطه عجیب دارد. کشور ایران از نظر اراضی باکیفیت جهت کشاورزی و باغداری و زراعت در وضعیت بسیار محدود و شکننده‌ای قرار دارد. صرفا ۱۵ درصد از این میزان محدود اراضی زمین‌های درجه یک و دو کشاورزی هستند و ۸۵ درصد این بخش از اراضی درجه‌های سه به بالا هستند. در بحث مسکن صرفا از اختصاص اراضی درجه یک و دو ممانعت شده است؛ یعنی ۸۵ درصد اراضی قابل کشت کشور می‌تواند زیر بار مسکن برود. چنین تصمیمی با توجه به بحث امنیت غذایی و شرایط کلان سیاسی کشور چه توجیهی و معنایی دارد؟ به این مطلب این واقعیت تاریخی و جغرافیایی را بیفزایید که معمولا اراضی پیرامونی سکونتگاه‌های کشور اعم از شهری و روستایی جزء این اراضی محسوب می‌شوند.

مطلب دیگر این است که اساسا این دو دهم از کدام محاسبه و کدام پشتوانه تخصصی اخذ شده که حالا بپاییم بگویم ۳۳۰ هزار هکتار باید به محدوده‌ها اضافه می‌شده، یعنی هر روز باید این مقدار الحاق می‌شده و نشده است، خبر به طور خاصی در این فقره غیرکارشناسانه نمایندگان مجلس و بعد شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت باید پاسخ‌گو باشند. وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری بعد از اینها باید پاسخ‌گوی ملت باشند که چرا این‌گونه تصمیمات غیرکارشناسی را با سرعت عملی می‌کنند و آینده این ملت و مملکت را با تهدید می‌کنند. در اینجا مراد بحث جریان عادی بازار در اجازه‌نشینی نیست؛ بلکه منظور این است که حاکمیت مقوله اجازه‌داری و مسکن استیجاری را به عنوان یک گونه تأمین مسکن، خصوصا برای دک‌های پایین مدنظر قرار داده و برنامه جدی، مشخص و مدون در این باره داشته باشد. پرسش شما باید این باشد که چرا به موضوع مسکن استیجاری و مقوله اجازه‌داری توجه نمی‌شود. کوتاه و با ایهام سخن می‌گویم. همان‌طور که در بحث آب در هیچ برنامه‌ای رد و اثری و جدیتی در مقولات مؤثری مانند رفع نشتی شبکه آبرسانی یا احیای شبکه قنوات نمی‌بینید و به جای آن تا دل‌تان بخواهد از سدسازی، پروژه‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای نشان می‌یابید، در بحث مسکن هم ایضا. خیلی لازم نیست روضه مشکوفه بخوانیم. به نظر می‌رسد تأکید بر ساخت و تولید مسکن، ارائه زمین و مینا قراردادن ارقام نجومی فاقد پشتوانه کارشناسی، بیش از آنکه بنای حل مشکل مردم را داشته باشد، قرار است تا منافع گروه‌ها و جریان‌های خاصی را تأمین کند. اینکه تعداد مستاجران در کشور را لحاظ کرده و به عدد بی‌مسکن‌ها بیفزاییم، هم جزء چشم‌پندگی‌هایی است که مدافعان تولید انبوه مسکن مالکیتی و ارائه زمین مطرح می‌کنند. نخست اینکه حسب برخی از آمارهای مؤثق درصد مستاجران در تمام دهک‌ها تقریبا برابر است. یعنی ما در همه دهک‌ها درصدی به عنوان اجازه‌نشین داریم. در دهک‌های بالا این یک سبک زندگی و گاه یک تدبیر اقتصادی خانواده است. اما در دهک‌های پایین موضوع متفاوت است. بیشتر از سر ناچاری است. معمولا دولت‌ها در هیچ دوره‌ای از برنامه‌ریزی مدرن در کشور این سیاست را حداقل برای دهک‌های پایین در دستور کار قرار نداده‌اند. در بررسی علل این وضعیت برخی از صاحب‌نظران به مواردی همچون غیبت نهادهای واسط، ضعف انگیزه اقتصادی در بخش خصوصی و بی‌ثباتی بازار اجاره اشاره کرده‌اند. با این حال، اخیرا در اخبار مطرح شد که طرح ساخت ۷۵ هزار واحد مسکن استیجاری از محل تهاتر املاک دولتی با پروژه‌های بخش خصوصی به تصویب شورای عالی مسکن رسیده است. همچنین، سیاست‌هایی مانند پرداخت وام ودیعه مسکن به دهک‌های یک تا سه (۲۰ هزار میلیارد تومان) و تفویض اختیار تنظیم نرخ اجاره به استان‌ها نیز در همین راستا میان وزارت راه و شهرسازی مطرح شده‌اند. برخی اظهار می‌کنند که این رقم کافی نیست. از نظر من اگر بتوانند این رقم را محقق کرده و اجرا کنند جزء موفقیت‌های بزرگ در نظام برنامه‌ریزی کشور خواهد بود. اینکه یک عدد بزرگ را مطرح کنید، تبلیغ کنید و رویا به مردم بفرشوید بعد در عمل نتوانید یک‌هزار آن را محقق کنید، چه فایده‌ای دارد جز کاهش سرمایه اجتماعی و تشدید ناامیدی عمومی. الگوی «اجاره به شرط تملیک» نیز که در دهه‌های گذشته مغفول مانده بود،

همچنین گفته شده در طراحی برخی شهرک‌های جدید به‌ویژه در جنوب کشور، تلاش‌هایی در جریان است تا معماری بومی مناطق نخلستانی و بندری در فرم و مصالح لحاظ شود. بی‌تردید اصلاح این روند، فرایندی تدریجی است و مستلزم همکاری نزدیک میان معماران، شهرسازان، نهادهای فنی و سازندگان پروژه‌هاست. باید صبر کرد و نتایج را ارزیابی کرد. البته اگر سیل سیاسی‌کاری بگذارد و امان بدهد.

۶. با وجود خانه‌های خالی و کاهش تمایل به ازدواج، آیا توسعه مسکن نیاز به بازنگری ندارد؟

پرسش بجایی است؛ اما تحلیل آماری آن ساده نیست. طبق آمارها، بیش از ۲.۵ میلیون واحد مسکونی در کشور خالی از سکنه هستند. اما این خانه‌ها عموما در مکان‌های نامطلوب‌اند یا در طبقات قیمتی نامتناسب با تقاضای مؤثر دهک‌های پایین. یعنی بخش قابل توجهی از کل آفاق‌هایی هستند که به‌عنوان سرمایه‌گذاری ساخته شده و نه عرضه مؤثر و معطوف به نیاز بازار. در واقع، بین «عرضه موجود» و «نیاز واقعی» شکاف آشکاری وجود دارد. از سوی دیگر، نرخ ازدواج در حال کاهش است اما در مقابل، نرخ طلاق، تفکیک خانوارها، سالمندی جمعیت و مهاجرت از روستا به شهر باعث ایجاد تقاضاهای جدید شده است. بنابراین صرف وجود خانه‌های خالی نمی‌تواند توجیهی برای توقف سیاست تولید مسکن باشد. آنچه باید بازنگری شود، نه اصل تولید، بلکه مکان، الگو، مخاطب هدف و نحوه تأمین مالی آن است. در همین راستا، مجددا تأکید می‌کنم که حاکمیت باید با بالابیش دقیق متقاضیان و اتصال اطلاعات ثبت‌نام به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، «تقاضای مؤثر» را شناسایی کرده و از گسترش تعهدات غیرهدفمند و افزایش مفسده‌ها و مِهلهک‌های مربوط به زمین و مسکن جلوگیری و پرهیز کند.

۷. چرا ساخت مسکن استیجاری موفق نبوده است؟

کدام مسکن استیجاری؟ ابتدا مشخص بفرمایید که در ایران درجه زمانی و به طور جدی و بیگیرانه بحث مسکن استیجاری و موضوع اجازه‌داری مورد توجه بوده و در برنامه‌ها و اقدامات مدنظر قرار گرفته است؟ در نظر داشته باشید که در اینجا مراد بحث جریان عادی بازار در اجازه‌نشینی نیست؛ بلکه منظور این است که حاکمیت مقوله اجازه‌داری و مسکن استیجاری را به عنوان یک گونه تأمین مسکن، خصوصا برای دک‌های پایین مدنظر قرار داده و برنامه جدی، مشخص و مدون در این باره داشته باشد. پرسش شما باید این باشد که چرا به موضوع مسکن استیجاری و مقوله اجازه‌داری توجه نمی‌شود. کوتاه و با ایهام سخن می‌گویم. همان‌طور که در بحث آب در هیچ برنامه‌ای رد و اثری و جدیتی در مقولات مؤثری مانند رفع نشتی شبکه آبرسانی یا احیای شبکه قنوات نمی‌بینید و به جای آن تا دل‌تان بخواهد از سدسازی، پروژه‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای نشان می‌یابید، در بحث مسکن هم ایضا. خیلی لازم نیست روضه مشکوفه بخوانیم. به نظر می‌رسد تأکید بر ساخت و تولید مسکن، ارائه زمین و مینا قراردادن ارقام نجومی فاقد پشتوانه کارشناسی، بیش از آنکه بنای حل مشکل مردم را داشته باشد، قرار است تا منافع گروه‌ها و جریان‌های خاصی را تأمین کند. اینکه تعداد مستاجران در کشور را لحاظ کرده و به عدد بی‌مسکن‌ها بیفزاییم، هم جزء چشم‌پندگی‌هایی است که مدافعان تولید انبوه مسکن مالکیتی و ارائه زمین مطرح می‌کنند. نخست اینکه حسب برخی از آمارهای مؤثق درصد مستاجران در تمام دهک‌ها تقریبا برابر است. یعنی ما در همه دهک‌ها درصدی به عنوان اجازه‌نشین داریم. در دهک‌های بالا این یک سبک زندگی و گاه یک تدبیر اقتصادی خانواده است. اما در دهک‌های پایین موضوع متفاوت است. بیشتر از سر ناچاری است. معمولا دولت‌ها در هیچ دوره‌ای از برنامه‌ریزی مدرن در کشور این سیاست را حداقل برای دهک‌های پایین در دستور کار قرار نداده‌اند. در بررسی علل این وضعیت برخی از صاحب‌نظران به مواردی همچون غیبت نهادهای واسط، ضعف انگیزه اقتصادی در بخش خصوصی و بی‌ثباتی بازار اجاره اشاره کرده‌اند. با این حال، اخیرا در اخبار مطرح شد که طرح ساخت ۷۵ هزار واحد مسکن استیجاری از محل تهاتر املاک دولتی با پروژه‌های بخش خصوصی به تصویب شورای عالی مسکن رسیده است. همچنین، سیاست‌هایی مانند پرداخت وام ودیعه مسکن به دهک‌های یک تا سه (۲۰ هزار میلیارد تومان) و تفویض اختیار تنظیم نرخ اجاره به استان‌ها نیز در همین راستا میان وزارت راه و شهرسازی مطرح شده‌اند. برخی اظهار می‌کنند که این رقم کافی نیست. از نظر من اگر بتوانند این رقم را محقق کرده و اجرا کنند جزء موفقیت‌های بزرگ در نظام برنامه‌ریزی کشور خواهد بود. اینکه یک عدد بزرگ را مطرح کنید، تبلیغ کنید و رویا به مردم بفرشوید بعد در عمل نتوانید یک‌هزار آن را محقق کنید، چه فایده‌ای دارد جز کاهش سرمایه اجتماعی و تشدید ناامیدی عمومی. الگوی «اجاره به شرط تملیک» نیز که در دهه‌های گذشته مغفول مانده بود،

اکتسون به عنوان یکی از ابزارهای نوین حمایت از زوج‌های جوان و کارگران در حال نهاده‌شدن است. این مسیر البته در ابتدای راه است و نیاز به ثبات قانونی، جذب اعتماد سرمایه‌گذاران و تضمین سودآوری دارد و چندان نمی‌توان درباره موفقیت آن سخن گفت.

۸. آیا الگوی ۷۰متری صحیح است یا باید به سمت واحدهای کوچک‌تر رفت؟

الگوی ۷۰ متر مربعی، در واقع یک معیار میانگین برای خانوارهای سه تا چهارنفره است و در بسیاری از طرح‌های حمایتی به عنوان حداقل استاندارد سکونتی لحاظ شده است. با این حال، تحول در ساختار خانوار ایرانی (افزایش خانوارهای تک‌نفره، زوج‌های بدون فرزند، سالمندان تنها) نیاز به انعطاف در الگوی مسکن را برجسته کرده است. وزارت راه و شهرسازی در سیاست‌گذاری و شهرداری‌ها در اجرا باید به تنوع الگوهای سکونتی بسته به تنوع طبقات اجتماعی و اقتصادی و با اتخاذ رویکردهایی منعطف‌تر، امکان ساخت واحدهایی با مترزهای مختلف و حتی کوچک‌تر را برای برخی گروه‌های هدف از جمله زوج‌های جوان، سالمندان و کارگران شاغل در شهرک‌های صنعتی فراهم کنند. البته محدودیت‌هایی نظیر مقررات نظام مهندسی، ایمنی، تأمین آسانسور و هزینه نگهداری، همچنان مانع تعمیم این الگو به همه مناطق است. در این خصوص هم طبق همان پاسخ قبلی ارائه یک نسخه واحد توسعه و الگوی اسکان را غیرتخصصی و ناصواب می‌دانم. اما حتما از تنوع‌بخشی به بازار عرضه حمایت می‌کنم. به این ترتیب می‌توان امیدوار بود که مسکن استطاعت‌پذیر و در دسترس به میزان بیشتری در بازار مسکن ارائه شده و مردم بتوانند حسب درآمد خویش نسبت به انتخاب اقدام کنند.

۹. آیا مدل‌هایی مانند فروش متری با عرضه سهام مسکن می‌توانند منابع مالی تأمین کنند؟

فروش متری و صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، ابزارهایی مکمل و در برخی موارد پرحاشیه در تأمین مالی حوزه مسکن هستند، اما به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند جایگزین منابع عمده‌ای مانند تسهیلات بانکی یا اعتبارات دولتی شوند. در سایر نقاط جهان نیز این ابزارها بیشتر در پروژه‌های مشارکتی بزرگ، یا در بازار سرمایه کاربرد دارند و نیازمند چارچوب حقوقی شفاف، تضمین نقدشوندگی و نظارت مؤثرند که همه اینها در ساختار مدیریتی کشور به این زودی قابل تحقق نیست. برای تأمین مالی ساخت ۸۴۰ هزار واحدی که تاکنون در طرح نهضت ملی مسکن شناسایی شده‌اند، منابعی بالغ بر هزار همت نیاز است. در مقابل، نقش ابزارهای جدید مالی بیشتر در جمع‌آوری منابع خرد، جذب سرمایه‌های مردمی و افزایش مشارکت اجتماعی در ساخت‌وساز معنا پیدا می‌کند.

۱۰. چرا بانک‌ها به وظایف قانونی خود در تأمین تسهیلات عمل نمی‌کنند؟

طبق قانون جهش تولید مسکن، بانک‌ها موظف بودند سالانه معادل ۲۰ درصد از تسهیلات خود را به حوزه ساخت مسکن اختصاص دهند. اما عملکرد آنها فاصله چشمگیری از نرخ تعهد دارد. حسب آمار و اخبار ارائه‌شده از مجموع نیاز اعتباری بیش از هزار میلیارد تومانی برای ۸۴۰ هزار واحد، فقط برای ۴۵۴ هزار واحد قرارداد منعقد شده است. این از جمله مواردی است که قطعا به تحقق‌ناپذیری قانون مرتبط است و با تهدید و جریمه و سایر اقدامات قهری قابل رفع نیست. برخی از کارشناسان علل این تعلل را در چند عامل برشمرده‌اند: عدم تناسب نرخ سود تسهیلات با نرخ تورم، نبود منابع ارزان‌قیمت، عدم همکاری برخی بانک‌ها با سامانه نهضت ملی و طولانی‌بودن فرایند ضمانت، طبیعی است که وزارت راه و شهرسازی در هر دوره گزارش‌های متعددی درباره عدم تحقق تعهد بانک‌ها را مطرح و احتمالا به مراجع مربوطه اعلام می‌کند. اینها هیچ‌یک نتیجه‌ای در پی ندارد. قانون‌گذار شیور را از سر گشاد زده است.

۱۱. چرا سامانه ملی املاک و اسکان هنوز به کارآمدی کامل نرسیده است؟

سامانه هم درواقع مصیبتی است که به جان نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و مردم افتاده است. دستگاه‌ها مرتب در حال سامانه درست‌کردن هستند و روزبه‌روز از سامانه‌ها بیش از اینکه تسهیل یا تسریع کنند، به وسیله‌ای برای اعمال قدرت دستگاه‌ها تبدیل شده است. به فاصله کوتاهی هم می‌شود بالای جان همان دستگاه، مثل سامانه ملی املاک و مسکن که خودش شده مستمسک استیضاح و اعمال فشار بیشتر بر دستگاه مربوطه. سامانه ملی املاک و اسکان از سال‌ها پیش ایجاد شده بود، اما در عمل ناقص و ناکارآمد باقی مانده بود. مطمئن نیستم اما به نظر همسین الان فقط در وزارت راه و شهرسازی درخ‌حد مسکن و زمین چند سامانه داریم. با همه اینها یک آمار دقیق و قابل اعتنا و واحد از امر زمین و مسکن در کشور نداریم. اخیرا در جلسه‌ای یکی از مسئولین عنوان کرد که در چند ماه اخیر با تجمع بیش از ۵۰۰ میلیون رکورد اطلاعاتی، اتصال به ۱۰ دستگاه اجرائی (ثبت احوال، بانک مرکزی، آموزش و پرورش، بیمه و...)، و رشد خوداظهاری روزانه به بیش از ۷۵ هزار مورد، سامانه به زیرساخت کلیدی سیاست‌گذاری مسکن بدل شده است. امیدوارم این‌گونه باشد

با این حال و حسب تجربه عرض می‌کنم که مقاومت برخی نهادهای در تبادل اطلاعات، عدم الزام قانونی برای اظهار دقیق املاک، و فقدان انگیزه نزد مالکان، مانع از تحقق کامل اهداف این سامانه خواهد شد.

برای عبور از این مرحله می‌توان به قوانین مکمل، تقویت ضمانت‌های اجرائی و همراهی نهادهای قضائی و مالیاتی فکر کرد.

۱۲. چرا دولت در تنظیم بازار مسکن موفق نبوده است؟

کدام دولت موفق بوده که حالا بخواهیم درباره دولتی که چند ماه از استقرار آن گذشته چنین قضاوت کنیم. سه من بگوئید دولت سیزدهم با همه پشتوانه‌هایی که در اختیار داشت در عرض سه سال چند واحد مسکن تولید مردم داد. دولت یازدهم و دوازدهم چطور؟ مالیاتی و انتظارات تومری قرار دارد. هیچ نهاد اجرائی به‌تنهایی قادر به و الی آخر، هم از نظر کلی، هم از نظر کیفی، به سهم اصلی این است که ما حتی تعیین تکلیف نکرده‌ایم که دولت در امر مسکن چه‌کاره باید باشد که بعد ارزیابی کنیم توفیق یا عدم توفیق آن را. در این فقره سخن بسیار دارم که در این مجال نمی‌کنجد. حداقل این را بدانیم که بازار مسکن، بازاری چندوجهی است که تحت تأثیر متغیرهای کلان و خرد متفاوت مانند نرخ تورم، قیمت ارز، نرخ سود بانکی، سیاست‌های مالیاتی و انتظارات تومری قرار دارد. هیچ نهاد اجرائی به‌تنهایی قادر به مهار این نوسانات نیست. بیش از آنکه یک دستگاه ناکارآمد و عظیمی مانند وزارت راه و شهرسازی بخواهد پاسخ‌گوی امر مسکن باشد این موضوع را باید از وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت کار و سازمان برنامه مطالعه کرد. آدرس غلط می‌دهیم و با اتخاذ سیاست‌های غلط‌تر بر حجم مشکلات می‌افزاییم.

♦ مدیرکل سابق دبیر خانه شورای عالی شهرسازی و معماری و استاد گروه شهرسازی هنرهای زیبا دانشگاه تهران