

مسکن اجتماعی یعنی چه؟

شهرهای بزرگ برای مقابله با بحران مسکن راهی جز تولید مسکن استیجاری ارزان ندارند

اعظم خاتم و فؤاد شمس



با اینکه در سال های اخیر همواره از مسکن اجتماعی به عنوان یکی از راهکارهای حمایت اجتماعی در حوزه مسکن نام برده می شود، اما کمتر طرح موفقیت آمیزی در این زمینه ارائه شده است. در این میان الگوی مسکن اجاره به شرط تملیک و مسکن مهر در سال های گذشته اجرا شده بی آن که به نهاد پایدار و مؤثری برای حل مشکل خانوارهایی که بضاعت خرید مسکن را ندارند تبدیل شده باشد. در واقع ایران همچنان فاقد سیاست پایدار و روشنی در زمینه مسکن اجتماعی است.

مرور شاخص های عمومی بخش مسکن در دو دهه اخیر نشان می دهد تولید مسکن شهری نسبت به افزایش جمعیت در سطح مناسبی است اما مسکن تولید شده تناسبی با توان گروه های نیازمند ندارد. برآوردهای مختلف نشان می دهد شاخص دسترسی یعنی نسبت قیمت مسکن به درآمد خانوار از حدود شش در سال ۱۳۷۰ به حدود ۱۰ در دهه ۱۳۸۰ و بالاتر از ۱۵ در سال های بعد رسید. باید توجه کنیم که این متوسط برای کل جامعه است و اگر شاخص دسترسی را برای گروه های کم درآمد ببینیم، بسیار بالاتر از ارقام فوق است. این در حالی است که استاندارد بین المللی شاخص دسترسی خانوار به مسکن بین ۵ تا ۱۰ است. پیامد بحران افزایش قیمت مسکن نامتناسب با درآمد خانوارها، افزایش اجاره نشینی و یک جابه جایی پلکانی در محلات شهری است که رو به سمت حاشیه شهر دارد. افزایش بهای اجاره در مناطق شهری که طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۷۰ سالانه ۲۰ درصد بوده در سال های اخیر به ۳۰ تا ۳۵ درصد رسیده است. غلبه سوداگری بر تأمین نیاز خانوارها در بازار مسکن با آمارخانه های خالی تأیید می شود. این آمارها نشان می دهد در شهر تهران، حداقل ۱۵ درصد از خانه ها بدون آنکه کسی از آنها استفاده کند، دست به دست می شوند و این امر غلبه ارزش مسکن به عنوان دارایی بر ارزش مصرفی را نشان می دهد.

مقایسه افزایش قیمت مسکن در ایران با سایر کشورها مؤید آن است که این رشد در ایران چند برابر سایر کشورهاست. این تفاوت علیرغم این واقعیت که در سال های اخیر در کشورهای آمریکای شمالی و اروپایی هم بازار املاک شهری تجاری تر از گذشته شده، همچنان باقی است و سؤالات زیادی را درباره چرایی وضعیت موجود در ایران پیش می کشد. برای مثال در بسیاری از شهرهای آمریکا پس از شکستن حباب مسکن در اوایل این قرن هنوز روند کاهش قیمت مسکن در بسیاری از شهرها ادامه دارد. در تورنتو که بازار مسکن به دلیل سیل مهاجران هیچوقت وارد رکود نشد، افزایش قیمت ها به طور متوسط از

۶ تا ۱۱ درصد میانگین سالانه بالاتر نرفته و میزان اجاره بها در مناطق مختلف بین ۵ تا ۱۰ درصد رشد داشته است. تولید مسکن اجتماعی یکی از دلایل کنترل قیمت مسکن در کشورهای اروپایی و کاناداست.

در این میان کشورهایمانند هلند، فرانسه و کشورهای اسکاندیناوی مثال های خوبی از عرضه مسکن اجتماعی هم برای رفع نیاز گروه های کم درآمد و هم تشویق توسعه متراکم شهری را عرضه می کنند. مسکن اجتماعی در کشورهای غیراروپایی هم وجود داشته و دارد که بخشی از آنها توسط شهرداری ها و بخشی دیگر توسط نهادهای غیرانتفاعی اجرایی شدند. در هنگ کنگ و در کشورهایی مانند سنگاپور و مالزی، مسکن اجتماعی شکل عمده تصرف مسکن است. در کشورهایی همچون شیلی و مکزیک هم شکل های تازه ای از مسکن اجتماعی به وجود آمده که سهم مهمی در اسکان کارگران و دیگر خانوارهای کم درآمد دارد.

اجاره به شرط تملیک

در ایران به عنوان مسکن اجتماعی مطرح شده با تعبیری که از این سیاست در دنیا وجود دارد، تفاوت دارد. در آن کشورها مسکن اجتماعی معادل "نظام استیجار ارزان" است؛ یعنی مسکن اجاری تحت مالکیت بخش عمومی یا غیرانتفاعی که گروه های کم درآمد و میان درآمد از آن استفاده می کنند. در کشورهای مختلف بین ۱۰ تا ۳۰ درصد مسکن در حال ساخت در زمره مسکن اجتماعی است و سیاست مهمی در تعادل بخشی به بازار مسکن اجاری محسوب می شود. اما در ایران چنین سیاستی نداریم.

در برنامه دوم و سوم توسعه بحثی به عنوان مسکن حمایتی و اجاره به شرط تملیک مطرح شد که همان مسکن ملکی ارزان را در دستور کار قرار می داد. میزان تولید مسکن حمایتی یا اجاره به شرط تملیک چنان ناچیز بود که در مقابل راه حل ابتکاری کم درآمدها یعنی ساخت و ساز غیررسمی در اراضی اطراف شهرها به حساب نمی آید. حالا هم مسکن مهر یا مسکن ویژه داریم که با مسکن اجتماعی متفاوت است. طرح اجاره به شرط تملیک، سیاست خانه دار کردن بخش کوچکی از نیازمندان شهری بود. مطالعات نشان می دهند اولاً این طرح ابعاد بسیار محدودی داشت و ظرف یک دوره ۸ تا ۹ ساله، در مجموع سالانه کمتر از ۱۰ هزار واحد مسکونی را تولید می کرد و در عین حال، واگذاری های این مسکن ها عمدتاً به گروه های متوسط صورت گرفت و نیمی از مصرف کنندگان این مسکن های اجتماعی، کارکنان دولت و از دهک های سوم و چهارم جامعه بودند. از سوی دیگر، بنیادهای مختلف نظیر بنیاد جانبازان، بنیاد شهید یا کمیته امداد نیز عمدتاً دهک های چهارم به بعد یا گروه های خاص اجتماعی را پوشش می دهند. به طور کلی سیاست تولید مسکن ملکی ارزان برای همه گروه های نیازمند در کوتاه و میان مدت ممکن نبوده و هر سرمایه گذاری ای که در این زمینه صورت گیرد به سمت گروه های خاص می رود. قبل از انقلاب البته کارخانه ها و صنایع برای کارکنان خود مسکن سازمانی می ساختند که اجاره اندکی دریافت می کردند اما این بیشتر برای جذب نیروی کار به مشاغل سخت یا مناطق دورافتاده بود و پس از انقلاب هم ساخت آن بسیار محدود شد.

تلاش خانوارهای کم درآمد برای صاحب خانه شدن و تمرکز سیاست های دولت بر مسکن ملکی که امروز به صورت مسکن مهر و مسکن ویژه دیده می شود، دلایل متعددی دارد. مهم ترین انگیزه در این میان، ارزش مسکن به عنوان دارایی است. در ایران از دیر باز زمین و مسکن ارزش دارایی داشتند. این پدیده با صنعتی نشدن ایران رابطه ای دوجانبه دارد. هیچ کشوری که سودای

رشد صنعتی داشته باشد اجازه نمی دهد رانت زمین و سود بادآورده املاک سرمایه ای را که باید معطوف به تولید شود به خود جذب کند.

مسکن اجتماعی مسکن دولتی یا غیرانتفاعی؟

با توجه به ناممکن بودن تأمین مسکن ملکی ارزان برای همه نیازمندان در میان مدت، بسیاری از کشورهای صنعتی در کنار بخش استیجاری خصوصی، شکلی از مسکن اجاری ارزان به وجود آوردند که خانوارهای نیازمند دوره ای از حیات خود را تا آماده ورود به بازار مسکن ملکی شوند با اجاره های ارزان تر طی کنند. مطالعات مسکن اجتماعی در طرح جامع مسکن نشان می دهد که مسکن اجتماعی یک نظام واحد نیست و حداقل دو نظام متفاوت استیجاری اجتماعی در کشورهای انگلوساکسون و آلمان وجود دارد که تفاوت آن ها در میزان دولتی بودن آن ها و نحوه تعامل آن با مسکن اجاری بخش خصوصی است. در تجربه انگلوساکسون نظام استیجاری اجتماعی به عنوان یک تور ایمنی برای کم درآمدها برپا شد که کاملاً از استیجاری بخش خصوصی منفک بود.

این مطالعات نشان می دهد که غیررقابتی بودن بخش استیجاری دولتی در انگلیس و کنترل دولت بر آن به تدریج مسکن اجتماعی را به یک اقتصاد دستوری مبدل کرد. این رویکرد به مسکن اجتماعی مشکلات خودش را به وجود آورد؛ هم خانوارها مسکن استیجاری را بی جاذبه و بدنام می یافتند هم نگهداری از آن ها باری بر دوش دولت شد.

در آلمان تجربه مسکن اجتماعی متفاوت است. در واقع متن تاریخی شکل گیری آن هم متفاوت است. در این کشور مسکن اجتماعی محصول جنبش تعاونی های مسکن بود که اصولاً ذهنیت جامعه را برای پذیرش مسکن اجتماعی و احساس مسئولیت در قبال آن آماده ساخت. مسکن اجتماعی در آلمان تبدیل به یک بخش دولتی نشد به این دلیل که نظریه بازار اجتماعی در این کشور در دهه ۱۹۳۰ به عنوان راه سوم در مقابل سیاست افراطی لیبرالی جمهوری وایمار از یک سو و اقتصاد دستوری نازی ها از سوی دیگر مطرح شد. این نظریه به بازار به عنوان نهادی حک شده در مناسبات اجتماعی می نگریست و وظیفه دولت را مشارکت فعال در ساختمان بازار و حفظ استمرار فعالیت های آن به جای تشویق بازار سودمحور و اکتفا به ساختن تور حمایتی اضطراری برای آسیب دیدگان آن قلمداد می کرد.

آلمان ها به جای تور ایمنی، به تشویق رقابت بین فعالیت های غیرانتفاعی با فعالیت های سوداگرانه توجه کردند و عرضه مستمر خانه های جدید در نظام استیجاری ارزان تضمین شد، به گونه ای که از نوسانات شدید تولید اضافی یا کمبود مسکن جلوگیری می کرد و قیمت های ارزان آن سطح عمومی اجاره را پایین نگه می داشت.

افسانه های پیرامون مسکن اجتماعی

در ایران به دلایل مختلف همیشه سیاست های مسکن ملکی در تجارب جهانی مورد توجه بوده و دنبال شده است و تحقیق چندانی درباره سیاست های استیجاری از جمله استیجاری ارزان و امنیت استیجاری در دنیا وجود ندارد. در دهه هشتاد این تصور مسلط بود که مسکن اجتماعی در موطن خود یعنی کشورهای اروپایی منتفی شده و همه سیاست ها معطوف به خرید مسکن

یا اجاره در بازار آزاد است. مثلاً در تحقیقی پیرامون تجربه جهانی تأمین مسکن اقشار کم درآمد که وزارت مسکن به چاپ رسانده از "مسکن اجتماعی" به عنوان تجربه‌ای که تنها در دهه پنجاه تا هفتاد میلادی در کشورهای توسعه یافته مرسوم بوده یاد می‌شود؛ سیاستی که دیگر به فراموشی سپرده شده است. این کتاب بیشتر به رویه‌ای که در بریتانیا در دوره تاجر در پیش گرفته شد و مسکن اجتماعی به کارگران فروخته شد نظر داشت. این سیاست در کشورهای دیگر به این شدت دنبال نشد و حتی در دهه نود بازگشت به مسکن اجتماعی دوباره در دستور قرار گرفت. مثلاً در کشور فیلیپین در سال‌های ۲۰۰۰ - ۱۹۹۸ حدود ۲۷ درصد از تولید مسکن جدید در قالب مسکن اجتماعی بود.

یک افسانه دیگر در مورد مسکن اجتماعی آن است که این سیاست متعلق به کشورهای پردرآمد و توسعه یافته است. این افسانه که در صدد توجیه غفلت‌ها و بی‌اعتنایی سیاستمداران و برنامه‌ریزان به موضوع استیجاری است این واقعیت را نادیده می‌گیرد که مهم‌ترین اصل در سیاست مسکن اجتماعی به رسمیت شناختن اهمیت اجاره ارزان برای تأمین زندگی حداقل برای گروه‌هایی از جمعیت است که نه می‌توانند وارد بازار خرید مسکن شوند و نه می‌توانند از عهده اجاره معمول برآیند. مسکن اجتماعی این واقعیت را به رسمیت می‌شناسد که بخشی از خانوارها در دوره‌ای از حیات خود نمی‌توانند با بازار اجاره بدون حمایت حداقل مناسبی از سرپناه را تأمین کنند و ممکن است به اتاق نشیمنی، خیابان خوابی و کارتن‌خوابی و امثالهم کشیده شوند.

افسانه سومی که در باره مسکن اجتماعی وجود دارد آن است که این نوع مسکن در همه جا به محیط پر از معضل از نظر اجتماعی تبدیل می‌شود چون محل تمرکز گروه‌های فقیر است. این در حالی است که برنامه‌ریزان شهری و مسکن در بسیاری از این کشورها سال‌هاست در صدد چاره‌جویی مشکلاتی هستند که در تجارب اولیه مسکن اجتماعی وجود داشته است. مثلاً در پاریس مسکن اجتماعی به طور عمده در حومه‌ها ساخته شد و تشکیل گتوهایی را داد که از نظر نژادی و درآمدی و فرهنگی بافت جداتافته‌ای از جامعه فرانسوی بوده و هست. اما در آمستردام یا در تورنتو این مجموعه‌ها در محلات مختلف شهر قرار دارند و با هر مجموعه ساختمانی تازه تعدادی واجد مسکن اجتماعی هم ساخته می‌شود که در بهترین نقاط شهر قرار دارند و شرایط آمیزش اجتماعی را تا حدی فراهم می‌کنند. ما امروزه در مسکن مهر همان تجربه مصیبت‌بار فرانسه را تکرار کرده‌ایم که ساخت مسکن اجتماعی در اراضی ارزان حاشیه شهر است که فاقد زیرساخت‌های لازم است و در نهایت هم به احتمال زیاد به گتو مبدل می‌شود.

مسکن اجتماعی بخشی از ثروت عمومی و بین نسلی شهرها

مطالعات ما نشان می‌دهد که خانوارهای جوان در دهه قبل از تهیه طرح جامع مسکن به طور متوسط بین ۸ تا ۱۰ سال اجاره‌نشین بودند تا ذخیره لازم را برای ورود به بازار مسکن به وجود بیاورند. این دوره حتماً در دهه اخیر طولانی‌تر هم شده و این امر یکی از دلایل افزایش اجاره‌نشینی در کشور است. وجود یک نظام استیجاری ارزان به عنوان بخشی از سیاست مسکن اجتماعی می‌تواند به کنترل اجاره در بخش خصوصی کمک کند و به انباشت سریع‌تر سرمایه لازم در خانوار برای تملک مسکن بینجامد.

سیاست مسکن اجتماعی به رغم برخی مشکلاتی که در تجارب اولیه آن داشته، یکی از موفق‌ترین سیاست‌ها در تاریخ شهری جهان است. دولت‌ها و شهرداری‌ها با ساخت این ساختمان‌ها نه تنها عمده گروه‌های کم‌درآمد و حتی بخشی از طبقه متوسط را

در خانه‌های مناسب جای می‌دهند، بلکه اهرم مهمی را برای کنترل بازار اجاره و جلوگیری از تبدیل زمین به دارایی و سوداگری مسکن در اختیار گرفتند.

در طرح جامع مسکن، استراتژی‌ها و نگاه راهبردی معطوف به دخالت فعال‌تر دولت در بازار استیجار است. این طرح از دولت می‌خواهد که مالیاتی بر سود نگهداری زمین در ایران وضع کند. در عین حال، سیاست‌هایی مانند اجاره زمین‌های دولتی، شناسایی صحیح گروه‌های کم‌درآمد و همچنین ایجاد بانک زمین از جمله پیشنهاد‌های این طرح است. همچنین در زمینه اصلاح یارانه‌ها، پیشنهاد شده که یک صندوق مالی در کنار صندوق‌های خرد وام مسکن تأسیس شود یا نظام تخصیص مالیات‌ها از طریق سیستم نظام‌مند تأمین اجتماعی صورت گیرد که همه گروه‌های کم‌درآمد را در بر داشته باشد. امروز در بازنگری طرح باید شالوده‌ای برای ایجاد نظام استیجار ارزان اندیشیده شود. اجاره مسکن در شهرهای بزرگ را نمی‌توان بدون ایجاد ذخیره‌ای از مسکن ارزان اجاری کنترل کرد. سیاست‌های کوپن کمک اجاره و غیره تنها به افزایش قیمت اجاره منجر شده است. می‌توان با استفاده از تجارب تعاونی‌های مسکن در ایران و با مشارکت وزارت مسکن، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و شهرداری‌ها به سمت یک بخش غیرانتفاعی تولید مسکن اجاری ارزان گام برداشت که ذخیره‌ای پایدار از مسکن اجاری به شهرهای بزرگ عرضه کند و در طول زمان بر عرضه خود بیفزاید. این مجتمع‌ها که حتماً به صورت کوچک و پراکنده در شهر ساخته می‌شوند مانند پارک و مترو و مدرسه جزیی از ثروت و دارایی شهر هستند که با عبور نسل‌ها نگهداری و مراقبت می‌شوند و مورد استفاده گروه‌های تازه‌قرار می‌گیرند.

منبع: ماهنامه قلمرو رفاه، شماره نهم