بازاندیشی در طرح‌های توسعه شهری، افزایش عرضه زمین برای کاهش قیمت مسکن و جبران کسری بودجه

سید امیرحسینی

دانشجوی دکتری معماری، دانشگاه تربیت‌مدرس

sydamirhosseini@gmail.com

امیرحسین آل بویه

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی (گرایش سیاست‌گذاری و خط‌مشی)، دانشگاه تهران

alebouyeha@gmail.com

چکیده: علی‌رغم ضروری بودن مسکن، قیمت بالا، آن را از دسترس بسیاری از مردم دور کرده است. به‌طوری‌که شاخص دسترسی مسکن در سال ۱۳۹۹ به ۴۷ سال رسیده است. بخش زیادی از قیمت مسکن ناشی از قیمت زمین است. با نگاهی به آمار ۳۰ ساله قیمت زمین و مسکن پیداست که رشد قیمت زمین حتی از رشد بخش مولد مسکن نیز بالاتر است. این مسئله علاوه بر اثرات نامطلوب در اقتصاد کلان، پایین آوردن تولید مسکن، سوداگری و احتکار زمین، مشکلات اجتماعی بسیاری پدید آورده است. یکی از علل بالا بودن قیمت زمین را باید در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری جستجو کرد. طرح‌های جامع شهری با خط‌کشی قانونی - غیرقانونی، و نگاه غیر توسعه‌ای به شهرها باعث عرضه پایین زمین شده‌اند.

از سال ۷۲-۸۴ روند تولید زمین‌شهری رو به افول نهاد و طرح‌های جامع شهری و مرزهای قانونی شهرها به‌شدت محافظت شدند. این روند باعث تولید اسکان‌های غیررسمی در اطراف شهرها شد. تقاضای انباشته یا به‌صورت افزایش قیمت زمین در داخل محدوده و یا به‌صورت اسکان غیررسمی در حاشیه خود را نشان داد. حومه‌های غیر برنامه‌ریزی‌شده‌ای که دو سه دهه بعد در کمیسیون‌های بازاندیشی طرح جامع با مشکلات فراوان به شهرهای اضافه می‌شوند. ارزیابی سازمان برنامه بودجه از توفیق طرح‌های جامع شهری نشان می‌دهد تحقق آن‌ها نزدیک به ۱۵ درصد بوده است و بیشتر زمینه فساد، احتکار و شهر فروشی شهرداری‌ها شده‌اند. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد فرایند طولانی تصویب طرح‌های جامع شهری باعث بلاتکلیف شدن، در برزخ قرارگرفتن و منجمد شدن توسعه کالبدی حتی درون محدوده‌های قانونی شهر نیز شده است.

همراهی افکارعمومی همزمان با رسانه ای شدن تخلفات ساختمانی ناشی از شهر فروشی همچون لواسان، دستور دادستان کشور به بررسی کمیسیون ماده ۱۰۰، تصویب طرح آمایش سرزمین و طرح‌های ناحیه شهر ذیل آن و تمایل دولت به سیاست‌های مشابه همچون زمین صفر؛ پنجره سیاستی مناسبی بازکرده است. با محوریت شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران، می‌توان طرح‌های جامع شهری را کنار گذاشته و مسئولیت برنامه‌ریزی شهرها را به طرح‌های تفصیلی داد. توسعه شهرها و محدوده‌های آن‌ها نیز را می‌توان به طرح‌های ناحیه شهر ذیل طرح آمایش سرزمین داد. ازآنجایی‌که در این طرح‌ها با نگاه

توسعه‌ای به شهرها و روستاهای اطراف آن‌ها نگاه می‌شود. می‌توانند موفق‌تر عمل کرده و توسعه شهرها را با اولویت‌های آمایشی مدیریت کنند. زمین‌های دولتی اطراف شهرها قطعه‌بندی و به قیمت روز به فروش برسند تا علاوه بر جبران کسری بودجه دولت قیمت زمین و مسکن را مدیریت کند.

واژگان کلیدی: طرح جامع شهری، قیمت زمین، طرح آمایش سرزمین، طرح ناحیه شهری، طرح مجموعه شهری، سیاست‌گذاری زمین و مسکن

۱. مقدمه

مسکن از منظر اسناد بالادستی اهمیت زیادی دارد. مطابق اصول مختلف قانون اساسی، از جمله اصل ۳، ۳۱ و ۴۳ آن «حق هر خانواده ایرانی، تأمین مسکن متناسب با نیاز» بوده و «دولت برای تحقق آن موظف به به‌کارگیری تمام امکانات خود» است. از طرفی بنا بر سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی مقام معظم رهبری، در موضوعات مختلف از جمله «مسکن»، «شهرسازی» و «خانواده» دولت موظف است با «مکان‌یابی مناسب شهرها» بر اساس «آمایش سرزمینی» با «محوریت خانواده‌ها» برای «تأمین مسکن برنامه‌ریزی» نماید.

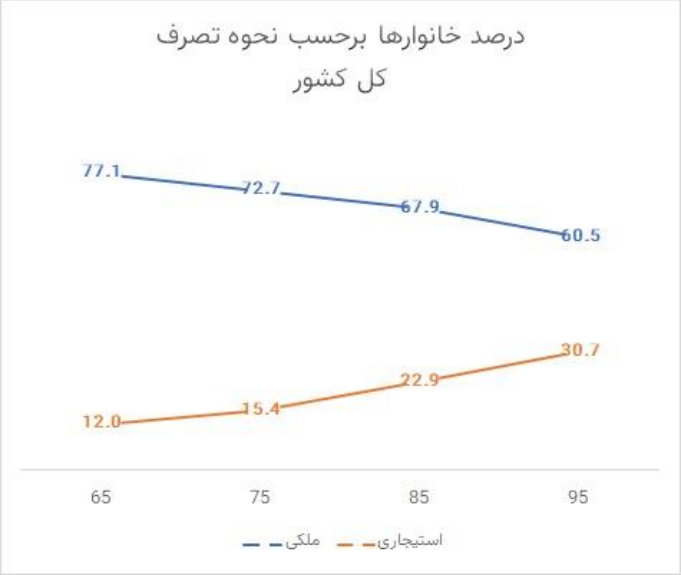
متأسفانه شاخص‌های مختلف مانند شاخص دسترسی به مسکن، زمان انتظار خانه‌دار شدن، فقر مسکن، جمعیت ساکن بافت‌های فرسوده، غیررسمی و غیر ایمن، تراکم جمعیتی نشانگر عدم تحقق این مهم باگذشت ۴۲ سال از عمر پربرکت نظام اسلامی و روی کار آمدن ۱۳ دولت مختلف است. مشکلات حوزه مسکن را می‌توان در ۵ سطح آمایش سرزمینی، اقتصاد مسکن، شهرسازی، معماری و عمران مطالعه کرد. در این گزارش در لایه اقتصاد مسکن به سیاست‌گذاری و مدیریت زمین خواهیم پرداخت. تحلیل شاخص‌های جمیعتی نشان‌گر کمبود زمین و تحلیل شاخص‌های قیمتی نشان‌گر سهم بالای زمین در قیمت تمام شده مسکن است. در این گزارش ابتدا در بخش اول ضمن مرور بر شبکه مساله مسکن دسته‌بندی از مسائل حوزه مسکن را معرفی می‌کنیم. در بخش دوم با استفاده از شاخص‌های قیمتی و جمعیتی تاثیر مساله زمین بر مسکن را بررسی می‌کنیم. در بخش سوم تاریخچه سیاست‌های زمین در دولت‌های بعد از انقلاب را مرور می‌کنیم. در بخش آخر نیز راهکار پیشنهادی، بازنگری در طرح‌های جامع شهری به عنوان عامل اصلی کمبود زمین، را بررسی می‌کنیم.

۲. تحلیل شبکه مسائل اقتصاد مسکن

مشکلات حوزه مسکن را می‌توان در ۵ سطح آمایش سرزمینی، اقتصاد مسکن، شهرسازی، معماری و عمران مطالعه کرد. هر یک از این لایه‌ها مشکلات خاص خود را دارند. در این گزارش به مشکلات حوزه اقتصاد مسکن می‌پردازیم. مشکلات لایه اقتصاد مسکن را می‌توان به‌صورت زیر دسته‌بندی کرد:

- **سیاست‌گذاری و مدیریت زمین:** راهکاری پیشنهادی این گزارش سیاستی درباره مدیریت زمین و کاهش تاثیر آن بر قیمت مسکن است که در ادامه مطرح خواهد شد

- **کمبود عرضه متناسب با نیاز مسکن:** مطابق اطلاعات آمده در سالنامه آماری سال ۱۳۹۸ علاوه بر کمبود تولید، شاهد عدم تناسب بین واحدهای تولیدی و تقاضای مصرفی هستیم. زیربنای کل پروانه‌های صادر شده با نیاز به مسکن هم‌خوانی ندارد. برای نمونه در شهری مانند تهران میانگین متراژ پروانه‌های صادر شده ۱۶۰ مترمربع است، درحالی‌که میانگین متراژ واحدهای معامله شده ۱۲۰ مترمربع است. این مشکل نیازمند تنظیم‌گری شهرداری در صدور پروانه‌های ساختمانی با استفاده از سیاست‌های تشویقی و تنبیهی است.
- **سوداگری و تقاضای کاذب و احتکار در بازار مسکن:** انواع تقاضاهای موجود در بازار مسکن را نیز می‌توان در سه دسته‌بندی کلی تقاضای مصرفی، تقاضای سوداگرانه و تقاضای پیشگیرانه قرارداد؛ راهکار پیشنهادی برای مقابله با تقاضای سوداگرانه می‌تواند استفاده از انواع ابزارهای مالیاتی مانند مالیات بر خانه‌های خالی، مالیات بر خانهٔ مازاد، مالیات بر عایدی درآمد و غیره باشد. همچنین حدود ۲٫۵ میلیون واحد مسکونی خالی (اغلب تحت مالکیت نهادهای مالی) در سطح کشور وجود دارد. این موضوع نیازمند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها از طریق ارائه سیاست‌هایی برای افشا و عرضه املاک مازاد بانک‌ها و نهادهای مالی زیرمجموعهٔ آن‌هاست.
- **سهم بالای بافت فرسوده و غیررسمی (حاشیه‌نشین) شهری:** حدود ۱۰ میلیون نفر از جمعیت کشور ساکن بافت‌های فرسوده و حدود ۱۰ میلیون نفر حاشیه‌نشین هستند؛ بنابراین بخش قابل‌ملاحظه‌ای از جمعیت کشور در بافت فرسوده، غیررسمی هستند. این معضل نیازمند سیاست‌های تشویقی برای احیا این بافت‌ها و طرح‌های بازآفرینی شهری است.
- **سهم بالای واحدهای غیر مقاوم مسکن روستایی:** از حدود ۲۳ میلیون واحد مسکونی در سطح کشور نزدیک به ۱۰ میلیون، یعنی حدود ۴۵ تا ۴۷ درصد ساختمان‌ها اسکلت ندارند. این معضل نیازمند سیاست‌های برای افزایش نظارت بر کیفیت ساخت است.
- **تأمین مالی بخش مسکن:** قیمت بالای تمام شده پول و دوره‌های رونق و رکود از دیگر مشکلات حوزه اقتصاد مسکن هستند. تأسیس صندوق‌های مسکن و یا تأمین مالی از طریق بازار سرمایه می‌تواند از جمله راهکارهای این مشکل باشد.
- **مشکلات بازار اجاره:** افزایش نرخ جمعیت مستأجر در کشور و جمعیت ساکن در مسکن نامناسب نیز یکی دیگر از مشکلات مسکن در ایران است. در سال ۱۳۶۵ حدود ۱۲ درصد از خانواده‌های کل کشور مستأجر بوده‌اند که این رقم در سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۰ درصد (حدود ۲۰ میلیون نفر از جمعیت کشور) رسیده است. بازار اجاره نیز با مشکلاتی از قبیل عدم نظارت و شفافیت و تنظیم‌گری در قراردادها مواجه است.



شکل ۱: نمودار نسبت خانوارهای بر حسب نوع تصرف در سطح کشور

راه‌حل پیشنهادی برای مشکلات این حوزه می‌تواند سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در جهت شفافیت قراردادها، بستن قراردادهای بلندمدت و تأسیس شرکت‌های اجاره‌داری باشد.

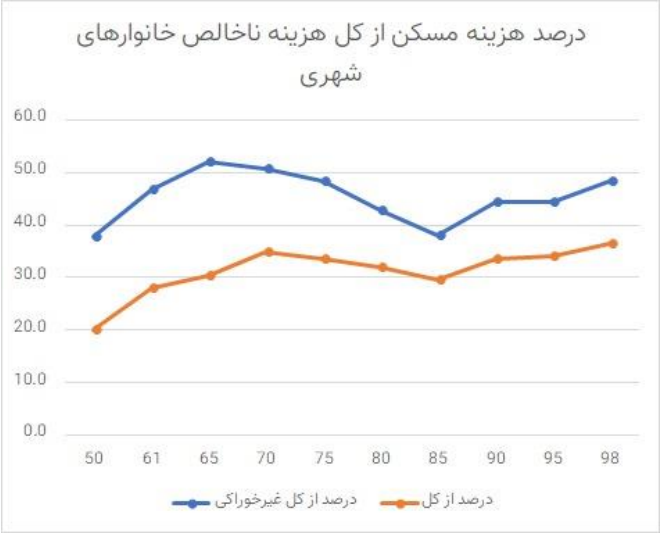
هرکدام از این زیربخش‌ها نیازمند مطالعه جداگانه و راهکارهای اختصاصی خود هستند.

۳. اهمیت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین در مساله مسکن

در این بخش حوزه مسکن را از نقطه‌نظر شاخص‌های آماری سبد هزینه خانوار و جمعیت بررسی می‌کنیم. ابتدا با تحلیل شاخص‌های آماری سبد هزینه خانوار و شاخص‌های قیمتی مسکن، منتشر شده توسط مرکز ملی آمار، و همچنین بررسی عوامل موثر بر قیمت مسکن نشان می‌دهیم که با پدیده گرانی زمین روبرو هستیم. در ادامه با تحلیل شاخص‌های جمیعتی و برآورد تعداد واحد مسکن لازم نشان می‌دهیم که با پدیده کمبود زمین نیز مواجه هستیم. این پدیده‌ها نشان‌گر لزوم بازنگری در سیاست‌های مدیریت زمین هستند که در این بخش به آن خواهیم پرداخت.

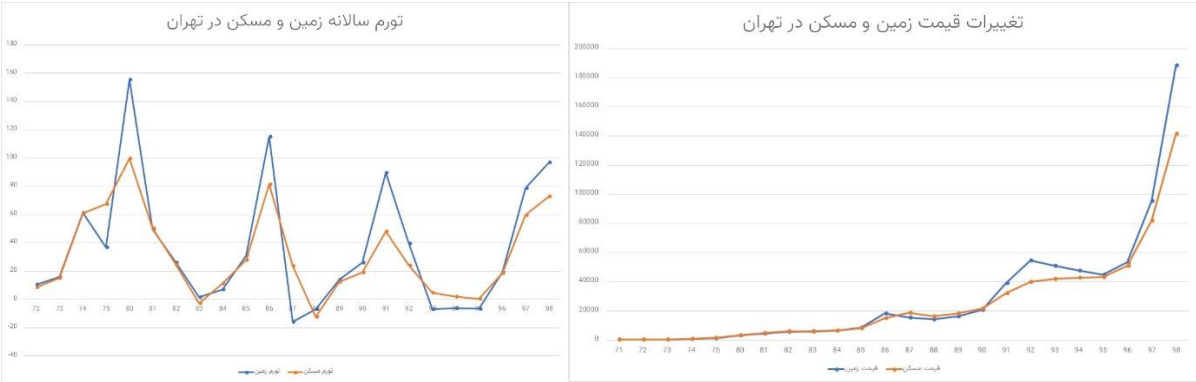
۳-۱- تاثیر قیمت زمین بر رفاه خانواده

بنا بر اطلاعات آمده در «سالنامه ۱۳۹۸ مرکز ملی آمار» سهم مسکن در سبد هزینه‌های غیرخوراکی خانوار شهری از حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۸۰ به حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است. برای دهک‌های درآمدی ۱ تا ۵ این رقم ۵۰ تا ۷۰ درصد و برای دهک‌های ۶ تا ۱۰ این رقم ۴۰ تا ۵۰ درصد است.



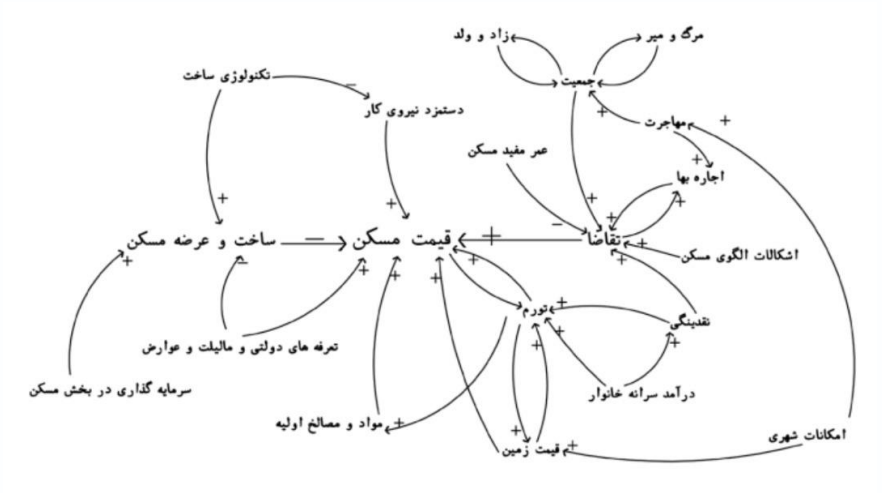
شکل ۲: نمودار سهم هزینه مسکن در سبد هزینه‌های ناخالص خانوار شهری

همچنین برای خانوار روستایی نیز این رقم از زیر ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۵ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است متوسط شاخص دسترسی به مسکن از ۴,۳ سال در سال ۱۳۸۰ به ۱۰ سال در سال ۱۳۹۵ رسیده است؛ با توجه شاخص‌های اقتصاد کلان این رقم در سال‌های اخیر به‌مراتب بزرگ‌تر شده است. از نقطه‌نظر مقایسه با آمارهای جهانی نیز در وضعیت مطلوبی قرار نداریم؛ بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط مؤسسه آماری numbeo تنها ۳۵ شهر از بین ۴۸۰ شهرهای بررسی شده توسط این مؤسسه نسبت به تهران از نظر شاخص دسترسی به مسکن در وضعیت بدتری قرار دارند. متوسط قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در تهران از ۴۰۰ دلار در سال ۱۳۸۰ به ۱۴۰۰ دلار در سال ۱۳۹۷ رسیده است. در سال ۲۰۲۱ میلادی ایران از نظر گرانی مسکن بین ۱۰۹ کشور رتبه ۴۶ را دارد.



شکل۳: نمودار قیمت هر متر مربع واحد مسکونی در شهر تهران (سمت راست) و تورم سالانه زمین و مسکن در تهران (چپ)

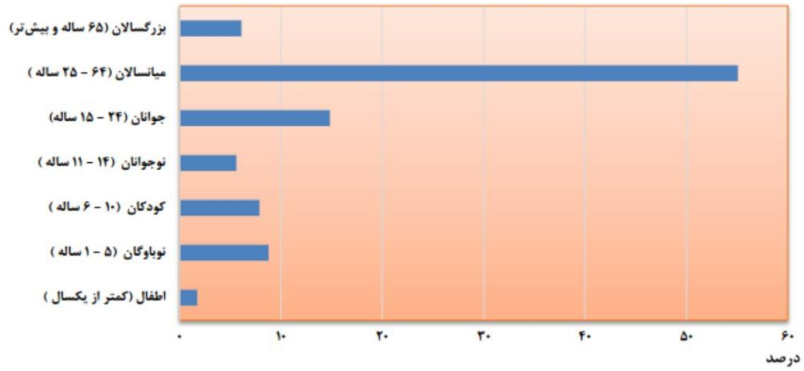
با توجه به نمودار عوامل موثر بر قیمت مسکن و همچنین ثابت بودن نسبی هزینه ساخت می‌توان نتیجه گرفت گرانی مسکن ناشی از افزایش قیمت زمین بوده است.



شکل۴: نمودار علی و معلولی عوامل موثر بر قیمت مسکن و نحوه متقابل آن ها(دانشپور،حسینی۱۳۹۱)

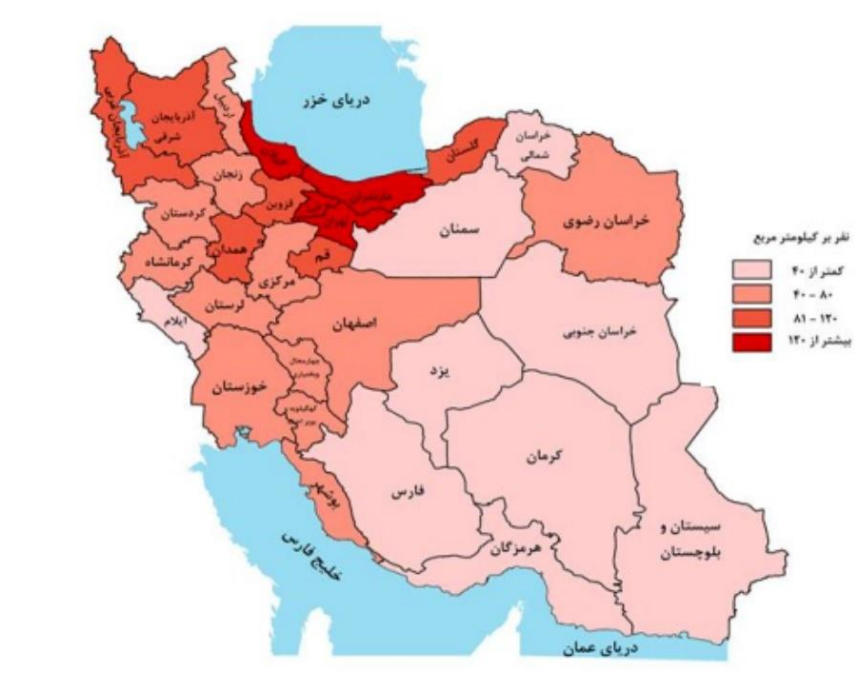
۲-۳- تاثیر کمبود زمین بر جمعیت

کمبود مسکن به مشکلات حوزه جمعیت و خانواده نیز دامن زده است. مقایسه آمار ازدواج در سال‌های مختلف با شاخص دسترسی به مسکن، بیانگر همبستگی این دو متغیر است. مقایسه میانگین متراژ واحدهای مسکونی با جمعیت خانوار نیز نشانگر وضعیت نامطلوب در این حوزه است. همچنین سن حدود ۳۰ میلیون نفر از جمعیت کشور نیز زیر ۲۵ سال بوده و حدود ۵ میلیون نفر نیز بالای ۶۵ سال سن دارند، در نتیجه در سال‌های آتی حداقل به ۱۰ میلیون واحد مسکونی جدید احتیاج داریم.



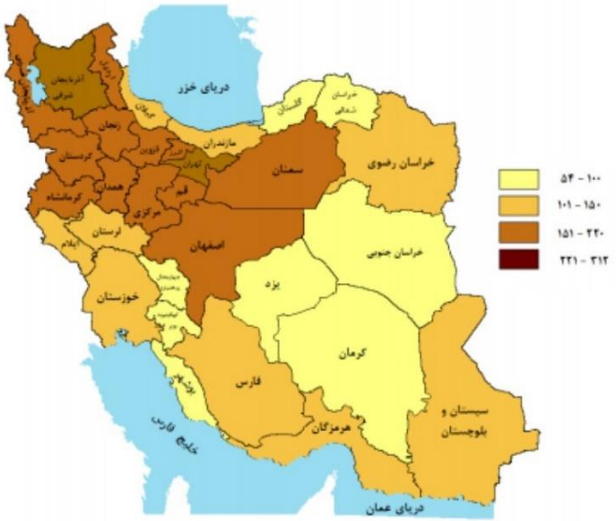
شکل ۵: نمودار توزیع جمعیتی کشور بر اساس گروه‌های عمده سنی در آبان ۱۳۹۵

از طرفی حدود ۷۰ درصد جمعیت کشور در حدود ۴۰ درصد از مساحت کشور ساکن شده‌اند.



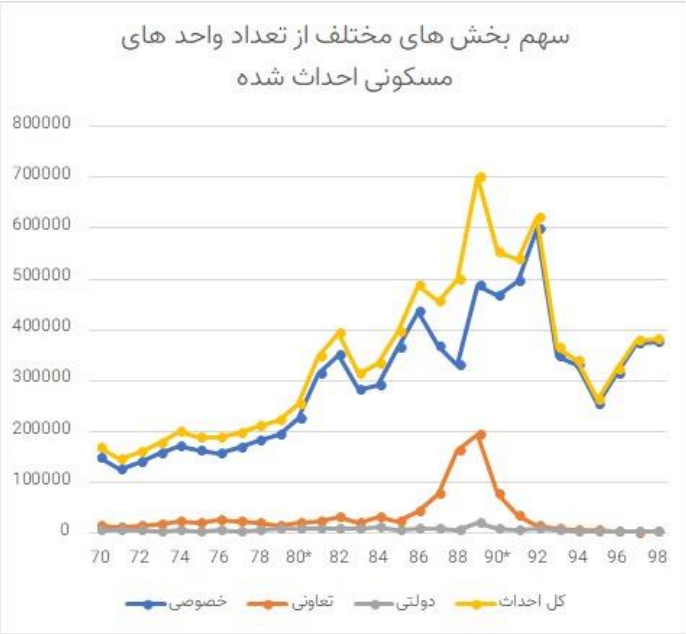
شکل ۶: نمودار تراکم جمعیتی کشور در آبان ۱۳۹۵

همچنین مقایسه میزان تولید در مناطق مختلف کشور با نقشه تراکم جمیعتی کشور نشان‌گر ناهمخوانی تولید و میزان مسکن مورد نیاز در برخی مناطق است.



شکل ۷: نمودار تراکم پروانه های ساختمانی کشور در سال ۱۳۹۸

بنابراین برای بازتوزیع جمعیت در سطح کشور و تأمین مسکن خانواده‌های جدید، نیازمند احداث واحدهای مسکونی جدید در سطح کشور هستیم. بخشی از این نیاز را می‌توان با افزایش تراکم در نواحی مسکونی و زمین‌های خالی تأمین کرد؛ اما این راهکار نیز پاسخگوی نیاز به احداث واحدهای مسکونی جدید نبوده و همچنان در شرایط فعلی با کمبود زمین مواجه هستیم.



شکل ۸: نمودار سهم بخش های مختلف از واحد های مسکونی تولید شده در کشور

۴. پنجره سیاستی و اهمیت مسئله مسکن

گفتیم که بخش بزرگی از جامعه (۳۶٫۷ درصد خانوارهای شهری در سال ۹۸) مستأجر هستند و نیاز به مسکن دارند. از طرفی قیمت مسکن بسیار بالاتر از توان اقتصادی خانوار است. بخش زیادی از قیمت مسکن را زمین تشکیل داده است. هم چنین رشد قیمت زمین نیز در بازه‌های بلندمدت بسیار بیشتر از رشد قیمت مسکن بوده است. مجموع این نکات اهمیت مسئله زمین را نشان می‌دهد. علاوه بر مسائل فوق، به دلایل متعدد یک پنجرهٔ سیاست‌گذاری باز شده که بر اولویت مسئله زمین می‌افزاید. از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سیاست‌گذاری‌های دهه هشتاد (زمین صفر در مسکن مهر) و اقبال دولت فعلی مبتنی بر کاهش قیمت زمین
- عمومی شدن و شکل‌گیری یک گفتمان حول تخلفات و شهر فروشی در جامعه به‌خاطر ماجرای ویلاسازی فرزندان و وابستگان مسئولین در لواسان
- جلب توجه حاکمیت به مسئله تخلفات تحت تأثیر جامعه، به‌عنوان نمونه دستور رئیس قوه قضاییه وقت (آیت‌الله رئیسی) برای بررسی کمیسیون ماده صد

- همراهی جامعهٔ تخصصی و گزارش سازمان برنامه بودجه در مورد تحقق‌پذیری بسیار پایین طرح‌های جامع شهری و پذیرش اعضای شورای‌عالی شهرسازی و معماری برای تحول وضع موجود که در سخنرانی‌ها و محافل تخصصی دیده می‌شود.
- تصویب طرح امایش سرزمین جدید (سازمان برنامه بودجه) در سال ۹۹ و محول شدن وظیفه تهیه طرح ملی کالبدی منطقه‌ای به شورای‌عالی شهرسازی و معماری (مصوب ۷۱) با نگاه توسعه محور و مبتنی بر مراکز جمعیتی آینده و جهات توسعه اقتصادی جمعیتی شهرها و ...
- مطرح‌شدن طرح‌های مجموعهٔ شهری (مصوب ۷۴ هیئت دولت) برای مدیریت شهرهای بزرگ در نسبت شهرها و روستاهای کوچک اطراف با اهداف ساماندهی اسکان جمعیت در آینده، شبکه شهری و روستایی، هدایت و کنترل استفاده از زمین، اسکان گروه‌های کم‌درآمد (ساماندهی حاشیه‌نشینی) و مدیریت شهری واحد مجموعه در استانداری
- کسری بودجه جدی دولت و تحریم‌ها که باعث شده دولت علی‌رغم دردست‌داشتن بخش زیادی از زمین داخل و اطراف شهرها، (دارایی‌ها) توان مالی تولید مسکن را نداشته باشد. (کسری بودجه)

مجموعهٔ رخدادهای ذکر شده سبب شده تا در عرصه سیاست‌گذاری زمین یک پنجره سیاستی باز شده و این گزارش بر اساس آن‌ها بر موضوع زمین متمرکز شده است.

۵. تاریخچه سیاست‌گذاری زمین در ایران

در بازه زمانی سال ۱۳۷۱ تا ۱۳۹۸ قیمت زمین ۴۳۲ برابر، مسکن و اجاره‌بها ۲۹۸ برابر شده است. دلیل این رشد غیرعادی بخش زمین (فعالیتی نامولد) در کنار فعالیت‌های مولد (تولید مسکن) را باید در سیاست‌گذاری‌های چند دهه گذشته در زمین و مسکن جست. پس از تأسیس دفاتر اسناد رسمی در دوره رضاخان، خاندان پهلوی این حق اختصاصی را داشتند که با تغییر کاربری اراضی حومه تهران و الحاق آن به شهر سود سرشاری به دست آورند. اولین مصوبهٔ دولت مصدق، مربوط به اراضی موات و بایر شهر و اطراف آن بود و مانع از زمین‌خواری این خاندان شد. مخالفت‌هایی را برانگیخت. طرح جامع شهر تهران در سال ۴۶ یکی از اولین نمونه‌های سیاست‌های زمین و مسکن بود. در این طرح مرزهای قانونی برای شهر تعیین و با پیشنهاد قطعه‌بندی ۲۴۰ متری اراضی شهری جدید (متوسط زمین در تهران ۱۰۰ مترمربع بود) کم‌درآمدها نادیده گرفته شده و به حاشیه رانده شدند.

در سال‌های اول انقلاب با تلاش فقهی شهید مطهری و بهشتی، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در سال ۱۳۵۸ منجر به آزادسازی بخشی از زمین‌ها شد. در دولت موقت و شورای انقلاب، تفکیک و تحویل زمین‌ها به مستضعفین به‌صورت رایگان موردتوجه قرار گرفت. در سال ۶۱ با تصویب قانون اراضی شهری، زمین‌های موات و بایر در اختیار وزارت مسکن قرار گرفت و تفکیک و آماده‌سازی آن‌ها برای تحویل به واجدین شرایط، در دستور کار قرار گرفت. آماده‌سازی زمین برای سکونت، از سال ۱۳۶۴ به‌عنوان فعالیتی جدید، در روند برنامه‌ریزی شهری در ایران معمول شد. اما ماده ۴۱ آیین‌نامه زمین‌شهری مصوب ۱۳۶۶ آن را رسمی کرد. دو اقدام دیگر در زمان وزارت مهندس گنابادی، انجام شد که مشابهت زیادی با قانون خانه‌های خالی و مالیات بر خانه‌های دوم و سوم بود. این قوانین که باهدف مصرفی کردن مسکن و زمین وضع شده بود در سال‌های بعد لغو

شد. قانون دیگر این دوره الزام سازندگان به زمان‌بندی اتمام ساخت (برای جلوگیری از احتکار و سوداگری) بود که در سال ۱۳۶۲ در شورای‌عالی قضایی مورد بررسی قرار گرفت.

در زمان وزارت مرحوم کازرونی، (دومین وزیر مسکن موسوی و دولت هاشمی) برنامهٔ اسکان ۹۰ (ایجاد ۱۷ شهر جدید از زمین‌های موات) کلید خورد. موضوع انتقال پایتخت، طراحی قوانین شهرسازی موردتوجه قرار گرفت. دوره وزارت کازرونی آغاز بی‌توجهی به قانون زمین‌شهری بود. در این دوره واگذاری زمین به‌صورت رایگان به‌مرور به‌صورت قیمت منطقه‌ای درآمد. در دوره مرحوم هاشمی، و آغاز برنامه اول توسعه، شهرداری‌ها مکلف به خودکفایی شدند که باعث تراکم‌فروشی، و تغییر کاربری‌های غیرقانونی مستند به طرح‌های جامع و تفصیلی و در کمیسیون‌های ماده ۵ و ۱۰۰ شد. به‌طورکلی در ۴ برنامهٔ اول توسعه آزادسازی بازار زمین و مسکن (آزادسازی قیمت مصالح، و زمین‌های شهری)، عدم کنترل بر بازار و در برهه‌ای اعطای زمین یارانه‌ای به انبوه‌سازان موردتوجه قرار گرفت. در دوره مهندس عبدالعلی وزیر مسکن دولت اصلاحات، واگذاری زمین‌شهری به قیمت منطقه‌ای (نوعی حمایت از محرومان) متوقف و فروش به نرخ روز انجام شد. مرز شهرها در سال ۱۳۷۸ محکم و رشد شهرها به‌کلی متوقف گردید. پیشنهاد این بود که شهرها از طریق بافت فرسوده میانی رشد کنند که عملاً اتفاق نیفتاد. در این دوره عمده سیاست‌ها به نفع طبقه متوسط شهری (اغلب کارمند دولت) بود. در طول برنامه چهارم توسعه نیز با ورود بانک‌های خصوصی به بازار زمین و مسکن، رشد قیمت آن افزایش یافت. از سال ۸۶ به بعد، اعطای زمین به دهک‌های پایین درآمدی به‌صورت سیاست زمین صفر (اجاره ۹۹ ساله) دوباره موردتوجه قرار گرفت. همچنین بافت‌های فرسوده از طریق برنامه باز تنظیم زمین، در داخل شهرها موردتوجه قرار گرفتند. اما در مجموع عملکرد قابل قبولی در احیاء بافت فرسوده نداشته‌ایم.

حراست از مرز قانونی شهر و عدم نگاه توسعه محور به شهرها با وجودی دنبال شد که تنها حدود ۱۰ تا ۱۲ درصد زمین‌ها در ایران تحت کشت، ۱ درصد صنعت، ۲ تا ۲,۵ درصد در اختیار شهرها هستند. در مقابل ۸۵ درصد زمین‌های اراضی ملی و منابع طبیعی هستند. از این مقدار ۷۰ درصد زمین‌های لم‌یزرعی هستند که در اطراف شهرها قرار گرفته‌اند. اما متأسفانه به‌خاطر نوع نگاه دولت‌ها (بخصوص از دولت اصلاحات به بعد) به‌شدت محافظت می‌شوند. حاصل این نگه‌داشتن مرز شهر، در مقابل مهاجرت و افزایش تقاضای زمین و مسکن، افزایش قیمت زمین، حاشیه‌نشینی و بافت‌های غیررسمی، تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی اطراف شهرها به مسکن است که اغلب چند دهه بعد از شکل‌گیری این بافت‌های مسکونی غیررسمی و حاشیه با هزاران مشکل به محدوده شهرها ملحق می‌شوند و این در حالی است که می‌شد با برنامه‌ریزی و تفکیک منطقی به فروش برسند و علاوه بر کسب درآمد برای دولت‌ها، هدایت و برنامه‌ریزی‌شده رشد کنند. به‌این‌ترتیب تقاضای مازاد یا به‌صورت افزایش قیمت زمین‌های درون محدوده شهر خود را نشان می‌دهد و یا به‌صورت بافت‌های غیررسمی و حاشیه‌ای رفع می‌شود. علاوه بر منجمد شدن زمین‌های شهری در قالب طرح‌های جامع، شهرداری‌ها نیز با استناد به همین طرح‌ها که اغلب سال‌ها پیش و با مقتضیات جمعیتی زمان خود تهیه شده‌اند، با تغییر کاربری زمین‌ها و فروش تراکم کسب درآمد می‌کنند که به مشکلات شهرها افزوده است. در ادامه راهکار ارائه شده برای افزایش عرضه زمین، به‌تبع آن کاهش سهم زمین از قیمت تمام شده مسکن، کنترل سوداگری در زمین؛ در عین تأمین کسری بودجه ارائه شده است.

شکل۹: نمودار تعداد زمین های دولتی واگذار شده

۶. راه‌حل‌های پیشنهادی

باتوجه به مشکلات و عدم توفیق طرح‌های جامع شهری، ظرفیت‌های مختلف قانونی ایجاد شده است که می‌توان از آن‌ها برای توسعه شهرها و عرضه بیشتر زمین استفاده کرد. برای نمونه از سال ۷۱ طرح جامع سرزمین لغو و به‌جای آن طرح آمایش سرزمین به عهدهٔ سازمان برنامه بودجه و طرح ملی کالبدی منطقه‌ای به عهده شورای‌عالی شهرسازی و معماری قرار داده شد. طرح امایش سرزمین توسعه اقتصادی جمعیتی را تعیین می‌کند و طرح کالبدی منطقه‌ای نیازهای کالبدی - فضایی متناسب با آن را ترسیم می‌کند. از سال ۷۴ طرح‌های مجموعه شهری نیز در دولت مصوب شدند که هدف آن‌ها مشابه طرح ملی کالبدی منطقه‌ای؛ تعیین حدود جمعیت‌پذیری شهرها، نقش شهر در سرزمین، جهات مناسب توسعه شهر و کاربری‌های مشترک میان شهرها است.

طرح‌های مجموعه شهری، و طرح‌های ناحیه شهری (در طرح امایش سرزمین)، می‌توانند نقش‌های ناموفق طرح جامع را اجرا کنند. مطابق ارزیابی سازمان برنامه بودجه در دهه ۷۰ از تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری، خدمات منفی ۴۲ درصد، فضای سبز منفی ۶۰ درصد، تراکم مسکونی با ۲۵ درصد تفاوت و به‌طورکلی ۱۵ درصد موفق بوده‌اند. طرح‌های جامع شهری فرایند تصویب نسبتاً طولانی ای دارند و ازآنجاکه با طرح‌های تفصیلی تعارض‌هایی پیدا می‌کنند گاهی تا یک دهه طول می‌کشد تا به تصویب برسند. مجموع این عوامل باعث منجمد شدن، بلاتکلیف بودن و در برزخ ماندن برخی مناطق شهری در انتظار تصمیمات طرح جامع می‌شود.

بنابراین پیشنهاد می‌شود با کنار زدن طرح‌های جامع در قالب طرح‌های مجموعه شهری و ناحیه شهری، مطابق افق توسعه اقتصادی، صنعتی و جمعیتی شهرها در طرح امایش سرزمین، به توسعه شهرهای موجود و ایجاد شهرهای جدید در مسیرهای بین‌المللی یا مورد تاکید طرح امایش سرزمین (به طور مثال کرانه‌های دریای عمان) بافت‌ها و زمین‌های جدید تولید شوند. این شهرهای جدید روند مهاجرت به شهرهای بزرگ را کاهش خواهند داد.

دولت با تفکیک، آماده‌سازی و فروش این زمین‌ها به نرخ روز می‌تواند کسری بودجه خود را تأمین کند. (در تخمینی حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان در دو سال) این کار علاوه بر افزایش عرضه زمین، بازار محدود زمین را گسترش داده و رشد قیمت را کاهش خواهد داد. با اختصاص دادن بخشی از این درآمدها به شهرداری‌ها می‌توان آن‌ها را از تراکم‌فروشی در بافت‌های توسعه‌یافته و مرغوب شهر بازداشت و همین امر باعث هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به بافت‌های جدید شهری خواهد شد. هم چنین با جزئیاتی که در ادامه خواهد آمد می‌توان بخش‌های دیگری از مشکلات مسکن را حل کرد.

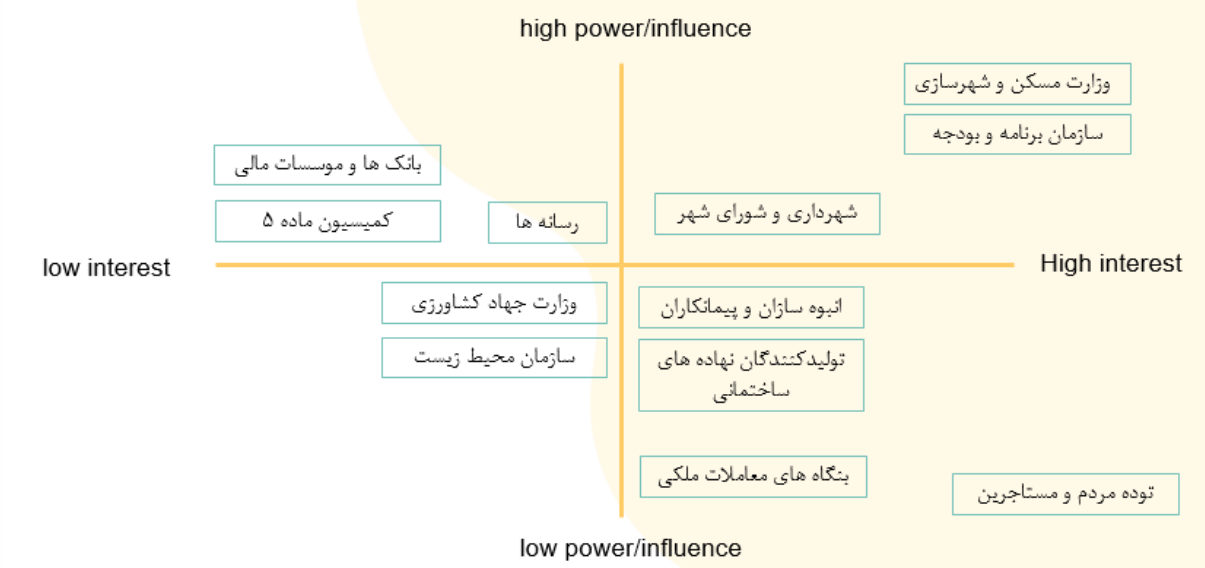
با محوریت شهرداری‌ها باید سیاست‌های اعطای زمین مبتنی بر دهک‌های درآمدی تنظیم شود. به این صورت که دولت برای دهک‌های ۳ تا ۵ با عقد قراردادهایی با انبوه‌سازان، مسکن تولید کند. بانک‌ها نیز می‌تواند وام ساخت قابل انتقال به خریدار به این انبوه‌سازان تخصیص دهد. برای دهک‌های ۶ تا ۸ که توان مالی بیشتری دارند، قطعه زمینی (به قیمت منطقه‌ای و نه قیمت روز) را به تعدادی خانواده تخصیص دهیم تا آن‌ها با مشارکت یکدیگر اقدام به تولید مسکن کنند. فروش زمین به انبوه‌سازان و دهک‌های ۹ و ۱۰ نیز به قیمت روز انجام خواهد گرفت. می‌توان با وضع قوانین یا به‌ازای تراکم‌های تشویقی، انبوه‌سازان یا تعاونی‌ها را ملزم به تأمین یک واحد استیجاری کرد. این واحدهای استیجاری در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرند تا به‌صورت حمایتی با حداقل اجاره در اختیار دهک‌های ۳ تا ۵ به‌صورت دوره‌ای و موقت (تا تأمین مسکن مناسب) قرار گیرند. مزیت این واحدهای استیجاری حمایتی پراکنده در این است که دولت هزینه ساخت آنها را نپرداخته و در یکجا متمرکز نیستند تا برچسب بخورند. برخی از همین واحدهای مازاد نیز می‌توانند به‌صورت بلاعوض در اختیار دهک‌های یک و دو قرار گیرند.

از نظر حقوقی نیز دولت می‌تواند تنها عرصه را به‌جای اعیان واگذار کند و یا از ظرفیت‌های قانونی و فقهی چون واگذاری سرقفلی یا حق ساخت استفاده کند. برای جلوگیری از سوداگری در بازار زمین‌های جدید، این حقوق مشروط به شرایطی واگذار خواهند شد. مثلاً می‌توان زمین‌ها را به‌شرط ساخت در مدت‌زمان محدود ۲ ساله واگذار کرد و در صورت عدم ساخت یا اتمام واحدها در زمان‌بندی مقرر آن‌ها را سلب مالکیت کرد.

مجموعه‌ای از سیاست‌های جزئی دیگر نیز می‌توانند عرضه زمین را در مناطق شهری افزایش دهند. به طور مثال مالیات بر زمین‌های ساخته نشده در شهر، مالیات بر ارزش زمین ، فروش زمین‌های دولتی داخل شهرها، مهلت قانونی، جریمه و تشویق‌هایی برای اتمام ساختمان‌های نیمه‌کاره درون شهرها می‌توانند علاوه بر ایجاد درآمد برای شهرداری‌ها، عرضه زمین و مسکن را افزایش دهند. تولید زمین در بافت‌های فرسوده شهری از طریق مدل‌های مداخله باز تنظیم زمین و کلید به کلید نیز می‌توانند به تولید زمین و استفاده بهینه از زمین‌های موجود کمک کنند.

۷. ارزیابی راه حل پیشنهادی

در این بخش به ارزیابی راه حل پیشنهادی و همچنین بررسی مزایای این راهکار خواهیم پرداخت، در رابطه با ارزیابی سیاست ها و خط مشی ها، همواره یکی از مهمترین ابعادی که میبایست مورد بررسی قرار گیرد، بحث تحلیل ذینفعان و رسم ماتریس تحلیل ذینفعان میباشد که در شکل زیر قابل مشاهده است:



شکل ۱۰: ماتریس تحلیل ذینفعان

همانطور که در شکل بالا قابل مشاهده است، گروه های مختلف ذینفعان را میتوان بر اساس قدرت و تاثیر گذاری و نیز میزان منتفع شدن از راهکار و یا سیاست پیشنهادی، در چهار منطقه قرار داد و طبقه بندی نمود. در سمت راست و بالای این ماتریس ذینفعانی با قدرت زیاد و منافع و علاقه زیاد هستند مانند وزارت مسکن و شهرسازی که باید از نزدیک و مداوم مدیریت شوند و همواره باید مورد توجه قرارگیرند، در سمت مقابل، ذینفعانی با قدرت بالا قراردارند اما احتمالا اجرای راهکار پیشنهادی مورد علاقه آنها و مطلوبشان نباشد و در حین اجرا باید طوری با آنها برخورد شود تا راضی نگه داشته شوند و در فرآیند اجرا اختلالی ایجاد ننمایند، در سمت راست پایین نیز گروه هایی با قدرت کم اما میزان بالایی از انتفاع و علاقه وجود دارند مانند سازندگان مسکن و یا توده مستاجرین و مردم که در حین اجرای راهکار باید همواره آن هارا مطلع نگاه داشت و همواره آن هارا با خود همراه کرد، و گروه آخر نیز ذینفعانی هستند که هم قدرت کمی دارند و هم انتفاع کمی از اجرایی راهکار میبرند مانند سازمان محیط زیست یا جهاد کشاورزی که تنها دارای یک رای در شورای عالی شهر سازی میباشند که این گروه را نیز باید بطور ضمنی زیر نظر داشت و در مواقع نیاز میبایست مطلع شوند.

همچنین در بررسی مزایای راهکار پیشنهادی میتوان به موارد زیر اشاره نمود:

- وجود پتانسیل وظرفیت بالقوه قانونی در رابطه با طرح های مجموعه شهری و طرح های ناحیه شهر
- تحمیل نکردن بار بودجه ای و در عوض درآمدزایی و تامین کسری بودجه دولت
- امکان تامین زیرساخت های مورد نیاز طرح از محل درآمد های حاصله از طرح
- توجه به دهک های مختلف درآمدی با ارائه راهکار های متناسب با هر دهک
- کمک به استقلال مالی شهرداری ها و به تبع آن کاهش تخلفات اداری و شهرفروشی
- ایجاد بافت های شهری جدید برنامه ریزی شده به جای برخورد قهری با مرز قانونی شهر که باعث تولید مناطق حاشیه نشین غیررسمی شده اند و سال ها بعد با مشکلات عدیده ای به شهرها ملحق میشوند.

۸. پیشنهاد تصمیم سازی به مسئول مربوطه

تامین مسکن و کنترل بازار آن همواره یکی از مشکلات و دغدغه های اصلی مردم و مسئولین بوده است. با این وجود شاخص های دسترسی مسکن نشان میدهد، قیمت مسکن بسیار بالاتر از توان اقتصادی مردم است. بخش زیادی از قیمت مسکن را قیمت زمین تشکیل داده است. از طرفی رشد قیمت زمین نیز بخصوص از دهه هفتاد شدت گرفته است. یکی از عوامل رشد قیمت زمین (حتی در مقایسه با قیمت مسکن)، ناکارامدی طرح های توسعه شهری (به طور خاص طرح های جامع شهری و کمربند قانونی شهرها) می باشد. فرایند طولانی مدت تصویب، تعارض با طرح های تفصیلی شهرها، ایجاد رانت و بستر فساد و شهرفروشی برای شهرداری ها از جمله مشکلات طرح های جامع شهری بوده اند. مرزهای قانونی شهرها باعث تولید حومه های غیررسمی شده اند. در سال های اخیر طرح ناحیه شهر (ذیل طرح آمایش سرزمین) و طرح های مجموعه های شهری ظرفیت های قانونی جدیدی هستند که میتوانند با نگاه توسعه ای به شهرها برخی وظایف طرح های جامع شهری را به عهده بگیرند. بدین ترتیب زمین های بایر و موات اطراف شهرها و زمین های دولتی میتوانند آماده سازی و به فروش برسند. ازین طریق ضمن جبران کسری بودجه، زمین های بسیاری عرضه میشوند که میتوانند قیمت زمین را کاهش دهند. با اختصاص بخشی از درامدهای حاصل به شهرداری ها زمینه فساد و شهرفروشی کاهش خواهد یافت.

بنابراین به شورای عالی شهرسازی و معماری کشور، پیشنهاد میشود تا مدیریت توسعه شهرها در نسبت با سکونت گاه های شهری کوچک و روستاهای اطراف را به طرح های ناحیه شهر و مدیریت عرصه داخل شهرها را به طرح های تفصیلی بسپارد.

مآخذ:

سال نامه های آماری مرکز آمار

گزارش نتایج بررسی فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی در مناطق شهری استان های مختلف ایران، بانک مرکزی دایره آمار ساختمانی

گزارش تحولات بازار معاملات مسکن شهر تهران، بانک مرکزی، اداره بررسیها و سیاست های اقتصادی

گزارش تحولات بازار مسکن در مناطق بیست و دوگانه شهر تهران، دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی

طرح جامع شهری تهران، ۱۳۴۷، مصوب شورای عالی شهرسازی معماری

طرح آمایش سرزمین، سازمان برنامه بودجه، ۱۳۹۹

طرح جامع مسکن، ۱۳۹۳ وزارت راه و شهرسازی