

جایگاه شاخص‌های مسکن در فرآیند برنامه‌ریزی مسکن*

دکتر محمد مهدی عزیزی**

تاریخ دریافت مقاله: ۸۲/۱۱/۴
تاریخ پذیرش نهایی: ۸۲/۳/۲

چکیده:

تدوین یک برنامه جامع بخش مسکن نیازمند شناسایی کامل و تجزیه و تحلیل عمیق ابعاد گسترده مسکن و عوامل موثر بر آن است. در این میان، پرداختن به شاخص‌های مسکن به عنوان کلیدی‌ترین ابزار برنامه‌ریزی و تشکیل دهنده شالوده اصلی آن را می‌توان از حساس‌ترین مراحل برنامه‌ریزی دانست. با انجام تحقیقات و پژوهش‌های جدی در شناخت و تجزیه و تحلیل شاخص‌های مختلف مسکن، می‌توان میزان کارایی برنامه‌های مسکن را به طور چشمگیری افزایش داد. پیچیدگی ابعاد مختلف مسکن و تعدد شاخص‌های مورد نیاز برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی مسکن، ایجاب می‌کند که این شاخص‌ها در گروه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دسته‌بندی شوند، هرچند برخی از شاخص‌ها می‌توانند عملکرد دوگانه و یا چندگانه داشته باشند. مقاله حاضر به بررسی ابعاد مختلف شاخص‌ها پرداخته و ضمن دسته‌بندی آنها در گروه‌های مختلف، برنامه‌های مسکن کشور را نیز بررسی می‌کند. یافته‌های تحقیق به این امر تاکید دارد که شاخص‌های مسکن موثرتر از آن هستند که با برخورد و بررسی سطحی در برنامه به کار گرفته شوند. ضروریست بررسی جامع از شاخص‌ها به عمل آمده و آنها را در قالب دسته‌های مختلف مورد تجزیه و تحلیل قرارداد.

واژه‌های کلیدی:

مسکن، شاخص، برنامه‌ریزی، اقتصادی، اجتماعی، کالبدی.

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی مصوب شورای پژوهشی دانشگاه تهران با عنوان "شاخص‌های مسکن شهری در ایران: تحولات و دگرگونیها" به شماره ۶۳۱/۴/۶۱۵ می‌باشد. بدینوسیله از معاونت محترم پژوهشی دانشگاه تهران تشکر و قدردانی می‌گردد. همکار اصلی این طرح آقای دکتر سیدمحسن حبیبی و سایر همکاران آقایان اشکان جعفرکریمی، آرش سرایی و محسن علمداری بوده‌اند.

** دانشیار گروه آموزشی شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران. E-mail: mmazizi@chamran.ut.ac.ir

مقدمه

بخش مسکن را می‌توان یکی از مهم‌ترین بخش‌های توسعه در یک جامعه دانست. این بخش با ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی خود اثرات گسترده‌ای در ارایه ویژگی‌ها و سیمای جامعه به مفهوم عام دارد. از یک سو، اهمیت اقتصادی و اجتماعی مسکن، این بخش را کانون توجهات عمومی قرار داده است و از سوی دیگر، به دلیل اشتغال‌زایی این بخش و ارتباط آن با بسیاری از بخش‌های دیگر اقتصادی، به عنوان ابزاری مناسب در جهت تحقق سیاست‌های اقتصادی تلقی می‌شود. به موازات اهمیت بخش مسکن، برنامه ریزی مسکن نیز امروزه جایگاه خود را در نظام برنامه ریزی یافته و نقش تعیین‌کننده آن در اشتغال، سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص ملی، جایگاه آن در هدف‌های اجتماعی و عمرانی به خوبی روشن است. برای پاسخ به تقاضای فزاینده مسکن نه تنها به زمین، سرمایه، مصالح ساختمانی، نیروی انسانی و فناوری نیاز است، بلکه داشتن یک نظام برنامه ریزی مطلوب به منظور ایجاد هماهنگی بین بخش مسکن و سایر بخش‌ها و بین اجزای به وجود آورنده مسکن (زمین، مصالح ساختمانی و...) با تأسیسات زیربنایی، تسهیلات عمومی، خدمات اجتماعی، سیستم حمل و نقل و... ضرورتی محض است.

شاخص‌های مسکن

تدوین یک برنامه جامع در بخش مسکن نیازمند شناسایی و تجزیه و تحلیل ابعاد و اجزای مختلف مسکن است. شاخص‌های مسکن به عنوان شالوده اصلی یک برنامه جامع و ابزاری ضروری برای بیان ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی مسکن، از جایگاه ویژه‌ای در امر برنامه ریزی مسکن برخوردار هستند. شاخص‌های مسکن نه تنها به عنوان ابزاری توصیفی به بیان وضع موجود مسکن از ابعاد مختلف می‌پردازند، بلکه ابزار مناسبی نیز برای سنجش معیارها و ضوابط در روند تحول مسکن به شمار می‌روند. این شاخص‌ها به سیاست‌گذاران کلان بخش مسکن نیز کمک می‌کنند تا تصویر روشن‌تری از شرایط مسکن در گذشته، حال و آینده داشته و سیاست‌ها و راهبردهای متناسبی در آینده اتخاذ نمایند.

امروزه در جهان و به ویژه از سوی سازمان‌های

شناخت و بررسی وضعیت مسکن در یک کشور منوط به شناسایی و تحلیل عوامل تأثیرگذار بر مسکن است. برای بررسی وضعیت مسکن می‌توان اصول و معیارهای فراوانی را در نظر گرفت. این اصول و معیارها عمدتاً جنبه‌های کیفی و کلی مانند عدالت، انعطاف، هماهنگی، رضایت، توان مالی و محیط زیست را دربرمی‌گیرند. از آنجایی که سنجش و ارزیابی این اصول و معیارها دشوار است، شاخص‌های مسکن به عنوان متغیرهای قابل اندازه‌گیری مطرح می‌شوند تا کمیت و کیفیت ابعاد مختلف مسکن را بیان کنند.

علی‌رغم اینکه تاکنون تحقیقات و مطالعات فراوان در ایران در ابعاد مختلف مسکن صورت گرفته است، اما شاید به شاخص‌های مسکن و جایگاه آن‌ها در فرایند برنامه ریزی به طور جامع کمتر پرداخته شده است. این مقاله سعی دارد تا به اهمیت، نقش و جایگاه شاخص‌های مسکن در فرایند برنامه ریزی مسکن بپردازد. بدین منظور شاخص‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی مسکن بررسی و معرفی می‌شوند. تحلیلی از جایگاه شاخص‌های مسکن در برنامه‌های بخش مسکن ایران نیز به عمل آمده و در انتها فهرستی از نمونه شاخص‌های مسکن در ابعاد مختلف ارایه می‌گردد که می‌تواند در فرایند برنامه ریزی مسکن به کار گرفته شوند.

بین‌المللی استفاده از شاخص‌های گوناگون شهری از جمله شاخص‌های مسکن، اهمیت ویژه‌ای پیدا کرده است. یکی از تحقیقات و پژوهش‌های بنیادی اخیر در مقیاس جهانی، برنامه شاخص‌های مسکن بوده که در دهه ۱۹۹۰ مشترکاً توسط مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (هیبتت) و بانک جهانی انجام شد. در این پروژه از حدود ۵۰ شاخص مسکن در شهرهای عمده ۵۳ کشور جهان استفاده گردید. این پژوهش اهداف ذیل را مدنظر داشت: (World Bank, 1992a)

- تدوین یک چارچوب جامع و تحلیلی برای نظارت بر بخش مسکن.
- ایجاد ابزار عملی برای ارزیابی عملکرد بخش مسکن از طریق استفاده از روش‌های کمی که ارتباط مستقیم با سیاست‌گذاری داشته و برای تعداد وسیعی از کشورها استفاده گردد.

درصد دیگر نیز برای سایر خدمات جریان سرمایه گذاری را موجب می‌شود. با ترکیب سرمایه گذاری مستقیم در بخش مسکن و خدمات مرتبط با آن، مجموعاً بین ۲۰ الی ۵۰ درصد از ثروت تولیدی در بیشتر کشورها حاصل می‌گردد. همچنین مسکن یک انگیزه عمده برای پس انداز خانوارها است و اثر مهمی در مصرف خانوارها دارد. علاوه بر این، مسکن بر تورم، کسری بودجه، تحرکات نیروی کار و تعادل پرداخت‌ها و نیز بر بودجه‌های دولت از طریق مالیات‌ها و یارانه‌ها اثر می‌گذارد (رفیعی، ۱۳۸۲، صفحه ۱۴، Balchin and Rhoden, 2002:21، World Bank, 1992).

برای مثال، در دوران پس از انقلاب اسلامی، بخش مسکن بین ۲۰ تا ۴۰ درصد از کل سرمایه گذاری‌های کشور را به خود اختصاص داده که ۴ تا ۸ درصد تولید ناخالص ملی را شامل می‌شده است (رفیعی، ۱۳۸۲، صفحه ۱۴). در فاصله سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۲ بیش از سی درصد از هزینه‌های سرمایه گذاری کلان ملی در بخش مسکن صورت گرفته است. در سال ۱۳۶۷، در حدود ۳۳ درصد از درآمد گروه فقیر به هزینه بخش مسکن تخصیص یافته است. در سال ۱۳۷۸ از مجموع اعتبارات عمرانی دولت در فصول ساختمان، مسکن و عمران شهرها، حدود ۱۹/۱ درصد از کل این اعتبارات به بخش مسکن اختصاص داده شده است (پژویان، ۱۳۷۶، ص ۲۶، مهندسین مشاور گروه بررسی‌های جامع، ۱۳۷۰، ص ۲۱۱). در طول برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی (سال‌های ۷۸-۷۴)، سهم بخش ساختمان از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص ۲۸/۲ درصد بوده که رشدی ۵/۱ درصدی داشته است. همچنین ارزش افزوده این بخش در طی برنامه برابر ۴/۴ درصد کل ارزش افزوده در برنامه بوده و رشدی ۲/۹ درصدی را نشان می‌دهد. بررسی‌های آماری حاکی است که در برخی سال‌ها سهم بخش مسکن در تولید ناخالص داخلی ایران بیش از حدی بوده است که سازمان ملل متحد برای کشورهای در حال توسعه توصیه می‌کند. سازمان ملل تخصیص حدود ۵ درصد از تولید ناخالص ملی را در دهه ۶۰ و حدود ۶ درصد را برای دهه ۷۰ پیش بینی و توصیه می‌کند، یعنی حدود ۲۰ و ۲۵ درصد تشکیل سرمایه ثابت. نمونه مثال‌های فوق‌الذکر اهمیت مسکن را در اقتصاد کلان، تشکیل سرمایه، سبب هزینه خانوار و توزیع درآمد نشان می‌دهد (حبیبی و دیگران، ۱۳۷۰، ص ۹۴-۹۲؛ پژویان، ۱۳۷۶، ص ۲۶).

قیمت و هزینه مسکن و یارانه‌های این بخش از موضوعات مهم در قالب ابعاد اقتصادی هستند. نسبت قیمت متوسط مسکن به میزان درآمد در بسیاری از کشورهای توسعه یافته که از سیستم مطلوب مسکن برخوردار هستند، بسیار پایین بوده و در مقابل، این شاخص در کشورهای در حال توسعه میزان بالایی را نشان می‌دهد. به طور کلی، چنانچه سیاست‌های بخش مسکن نیازمند یارانه‌های سنگین برای

- تهیه و تدوین اطلاعات مهم بخش مسکن در نظام‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی از طریق بررسی دقیق.
- تدوین چارچوب تشکیلات جدیدی برای مدیریت بخش مسکن مناسب و برای تدوین و اجرای سیاست‌های آینده در قالب یافته‌های جدید پژوهش (همچنین ر.ک. رفیعی، ۱۳۷۴).
- گستردگی، پیچیدگی و تنوع شاخص‌های مسکن و نقش آنها در برنامه ریزی مسکن ایجاب می‌کند تا این شاخص‌ها برحسب نقش و عملکرد آنها در گروه‌های مختلف دسته بندی شده و مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارگیرند. در اینجا به بررسی و معرفی این شاخص‌ها در هر یک از ابعاد مسکن پرداخته می‌شود، ضمن آنکه باید گفت که برخی از شاخص‌ها می‌توانند در دسته‌ها و گروه‌های مختلف قرارگیرند و از ابعاد مختلف بررسی شوند.

شاخص‌های اقتصادی مسکن:

اهمیت مسکن در اقتصاد ملی با مطرح شدن آن به عنوان یکی از زیر بخش‌های عمده و کلان اقتصاد ملی روشن می‌شود. در بین تمامی بخش‌های اقتصادی، اعم از جوامع توسعه یافته و یا در حال توسعه، مسکن بزرگترین سرمایه گذاری را به خود اختصاص می‌دهد. بر این اساس، رابطه مستقیم بین اقتصاد کلان و سرمایه گذاری در بخش مسکن و سیاست‌های آن را می‌توان در سرمایه گذاری مسکن و توسعه، سرمایه گذاری مسکن و اشتغال، سیاست مسکن و ساختار تشکیلاتی و نیز دیدگاه مسکن به عنوان یک سرمایه گذاری اجتماعی-اقتصادی و تولیدی و نه مصرفی دید.

در رابطه با اثرات بخش مسکن بر اقتصاد کلان باید گفت که میزان سرمایه گذاری، بازدهی، اشتغال، و قیمت‌های مسکن از جمله عواملی هستند که بر اقتصاد کلان تأثیر می‌گذارند. افزایش سرمایه گذاری در بخش مسکن باعث افزایش سرمایه گذاری فعالیت اقتصادی در بخش‌های دیگر از جمله منجر به افزایش تولید اشتغال در سایر بخش‌ها می‌شود. در مقیاس ملی، مسکن بر تورم، تحرک نیروی کار و بودجه دولت از طریق مالیات و یارانه تأثیر می‌گذارد. همچنین سیاست‌های اقتصادی متفاوت در سطح کلان منجر به تأثیرات متفاوت در بخش مسکن شده و در مقابل، موفقیت برنامه‌های مسکن تا حدود زیادی بستگی به وضعیت کلی اقتصاد کلان داشته که بر تولید و تقاضا در بخش مسکن اثر می‌گذارد. نرخ بهره وام‌ها، هدایت اعتبارات، مالیات، تعرفه‌ها، سرمایه گذاری دولتی و خصوصی و مالکیت از جمله موارد این مقوله هستند.

سرمایه گذاری در بخش مسکن معمولاً دو الی هشت درصد از GNP و ۱۰ الی ۳۰ درصد از تشکیل سرمایه ناخالص در کشورهای در حال توسعه را شامل می‌شود و بین پنج الی ده

۶- **اعتبارات عمرانی دولت در بخش مسکن:** بخش مسکن یکی از عمده ترین فعالیت های اقتصادی است که سهم بالایی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی را به خود اختصاص می دهد. آگاهی از میزان اعتبارات عمرانی دولت در بخش مسکن و در یک دوره مقایسه آن با وضعیت مسکن کمک شایانی به تصمیم گیری و برنامه ریزی می کند.

۷- **سرمایه گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن:** یکی از شاخص های اقتصادی مهم مسکن، میزان مشارکت بخش خصوصی در ساخت و تولید مسکن است. اگرچه هدف اصلی این بخش از تولید مسکن رسیدن به سود و کسب درآمد بوده، اما در تامین مسکن، به خصوص در نقاط شهری، نقش بسزایی ایفا میکند. میزان مشارکت بخش خصوصی در تولید مسکن و ساختمان بستگی به سودهی آن و نیز قوانین و ضوابط موجود دارد.

۸- **تسهیلات اعتباری بانک ها:** میزان سرمایه گذاری بانک ها و اعطای تسهیلات به روش های مختلف، از جمله وام برای ساخت مسکن، از عوامل موثر در میزان تولید مسکن است. ۹- **توان تولید مسکن (واحدهای تکمیل شده در یک سال):** این شاخص از بعد اقتصادی بیانگر توانایی بخش های مختلف در ساخت و تکمیل واحدهای مسکونی طی یک سال است. آگاهی از تعداد واحدهای تکمیل شده در یک سال در پی بردن به کمبود واحدهای مسکونی، تعداد واحدهای مورد نیاز و با توجه به توان تولید و افزایش تقاضا و... موثر است. معمولاً این شاخص به ازاء هر هزار نفر جمعیت کل محاسبه می شود.

۱۰- **یارانه:** شاخص یارانه مسکن می تواند به اشکال مختلف نظیر پرداخت مستقیم به خانوارها، اعطا کمک به کارکنان در بخش های مختلف، تامین زمین رایگان، تخفیف در اجاره واحدهای مسکونی، دادن وام با نرخ بهره پائین و یا کمک های بلاعوض مدنظر قرار گیرد.

۱۱- **اشتغال زایی بخش مسکن:** علاوه بر ایجاد مشاغل که مستقیماً در ارتباط با مسکن هستند، مشاغل زیادی نیز به طور غیرمستقیم با این بخش در ارتباط می باشند. احداث مسکن از توان اشتغال زایی زیادی برخوردار بوده و در بسیاری موارد به عنوان "ضربه گیر" اقتصاد به کار گرفته می شود (رفیعی، ۱۳۸۲، ص ۱۴).

شاخص های اجتماعی و فرهنگی مسکن:

هرچند امروزه مسکن دارای مفهوم گسترده تر از یک نیاز اساسی انسان است و ابعاد اقتصادی آن ممکن است غالب باشد، اما همچنان دارای ابعاد اجتماعی و فرهنگی وسیعی نیز است. دسترسی به مسکن به عنوان یکی از اهداف اجتماعی همواره و در هر جامعه ای مطرح می گردد. هدف های اجتماعی

مصرف کننده یا تولیدکننده باشد، دچار مشکل می شود. بررسی و مرور یارانه های مسکن می باید در جهت افزایش کارایی و موثر بودن برنامه ها و نیز جلوگیری از اثرات جنبی آن باشد. لازمه چنین امری اینست که موضوع تامین و پرداخت یارانه در بخش مسکن جزء خط مشی ها قرار گرفته و به دقت تعریف و روشن گردد. با اینحال چنانچه این امر بازار مسکن را تحت الشعاع قرار دهد، مسایل جدیدی به وجود خواهد آمد (Bull, 1998: 25).

در مجموع می توان گفت که سرمایه گذاری در بخش مسکن، سرمایه گذاری تولیدی بوده و تفاوت آن با سایر بخش ها در بازدهی درازمدت آن است و این سرمایه گذاری، جریانی از خدمات را بوجود می آورد که در تولید سایر بخش ها موثر واقع می شود. شاخص های اقتصادی مسکن نماگرهایی هستند که ابیاد مختلف اقتصادی مسکن را بصورت کمی نشان داده و مقایسه و تحلیل آن را امکان پذیر می کنند. در اینجا نمونه هایی از شاخص های اقتصادی مسکن آورده می شود.

۱- **نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار:** تقسیم هزینه مسکن بر کل هزینه خانوار.

۲- **نسبت هزینه مسکن به درآمد خانوار:** هزینه مسکن بصورت درصدی از کل درآمد خانوار نشان داده می شود.

۳- **شاخص بهای خدمات ساختمانی و نیروی کار:** این شاخص نشان دهنده بهای خدمات ساختمانی در سال های مختلف است که با توجه به شاخص های فرعی دیگری نظیر مزد یک روز بنا، مزد یک روز کارگر ساختمانی، اجرت نقاشی، اجرت آسفالت بام، اجرت مقنی، اجرت سیمان کار، اجرت کاشی کار و گچ کار و... محاسبه می شود. داشتن این شاخص به همراه قیمت زمین و شاخص بهای مصالح ساختمانی می تواند معیار مناسبی جهت بررسی روند بهای مسکن باشد.

۴- **شاخص بهای عمده فروشی و خرده فروشی مصالح ساختمانی:** این شاخص بیانگر بهای مصالح ساختمانی است که یکی از عوامل اصلی در تغییرات بهای ساختمان و واحد مسکونی به شمار می رود. در حقیقت، بهای زمین، مصالح ساختمانی و خدمات ساختمانی، اجزا اصلی و تشکیل دهنده بهای ساختمان هستند که تغییر در هریک از آنها باعث ایجاد تغییر در قیمت ساختمان می شود.

۵- **قیمت بهای زمین:** زمین به عنوان عامل مهم و در بسیاری موارد تعیین کننده در مسکن است و در بازار آزاد، بالاترین نسبت را در بین کلیه عوامل مسکن به خود اختصاص می دهد. عامل زمین نقش کلیدی در موفقیت یا شکست برنامه ها و طرح های توسعه شهری دارد، به طوریکه سهم عمده ای از توفیق در تامین مسکن، زیرساخت ها، تجهیزات و به طور کلی توسعه مطلوب شهری بستگی تام به تامین به موقع و کافی زمین دارد.

مسکونی که برای رسیدن به وضعیت مطلوب باید تولید شوند، مشخص می‌گردد (تعداد خانوارهایی که با مشکل بی مسکنی روبرو هستند).

۲- **نرخ رشد سالیانه خانوار (خانوارهای جدید نیازمند مسکن):** نرخ رشد سالیانه خانوار، تعداد مسکن مورد نیاز در آینده را مشخص می‌کند. این شاخص به کمک شاخص‌های دیگری نظیر بعد خانوار مفهوم پیدا می‌کند.

۳- **تعداد خانوار و بعد خانوار:** این دو شاخص همراه با نرخ رشد سالیانه آن، شاخص‌های اجتماعی هستند که در ارتباط با یکدیگر بوده و تعداد مسکن مورد نیاز در آینده و کمبود مسکن در وضعیت کنونی را مشخص می‌کنند. به کمک این دو شاخص و تعداد مسکن موجود، تراکم خانوار در واحد مسکونی محاسبه می‌شود.

۴- **نسبت شهرنشینی:** این شاخص نسبت شهرنشینی در کشور را مشخص می‌کند. از آنجا که به دلیل تفاوت‌های فرهنگی، تعریف مسکن در نقاط شهری و روستایی می‌تواند متفاوت باشد، مقایسه بین نقاط شهری و روستایی مشکل بوده و ضروری است واحد مسکونی به درستی تعریف شود.

۵- **سطح زیربنا (حداقل زیربنای مورد نیاز):** این شاخص می‌تواند از عمده‌ترین شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی باشد و الگوی فرهنگی نیاز به مسکن را بازگو کند. با این حال، این شاخص به عوامل مختلف دیگری نظیر عوامل اقتصادی، توان مالی خانوارها و سیاست‌های عرضه زمین بستگی دارد.

۶- **سرانه زیربنا (سرانه حیاتی):** شاخص سرانه زیربنا نیز مانند سطح زیربنا، علاوه بر بازتاب شرایط اقتصادی جامعه، مسایل اجتماعی و فرهنگی، و سیاست‌های بخش مسکن و زمین را نشان می‌دهد.

۷- **نوع مصالح ساختمانی و الگوی ساخت:** نوع مصالح ساختمانی به کار رفته در احداث بنا، اگرچه بعد کالبدی دارد، از جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی نیز قابل بررسی است. از بعد اجتماعی، این شاخص بیانگر میزان دسترسی خانوارها به مسکن با دوام و قابل قبول از نظر نوع مصالح است. با توجه به فرهنگ خاص هر منطقه، مصالح بومی آن منطقه و نیز شیوه‌های ساخت مناسب با شرایط اقلیمی آن منطقه، شاخص مزبور می‌تواند بیانگر ویژگی‌های فرهنگی در جنبه‌های کالبدی مسکن باشد.

۸- **میزان و دسترسی به خدمات مسکونی:** این شاخص به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های اجتماعی مسکن، به شرایط موجود در محیط پیرامونی مسکن بستگی پیدا می‌کند. دسترسی به خدماتی نظیر فضاهای آموزشی، درمانی، ورزشی، فرهنگی و فضای سبز ارتقای کیفیت سکونت را موجب می‌گردند.

در برنامه‌های توسعه ملی بر نیازها یا خواست‌هایی اشاره دارد که موجب بهبود کیفیت زندگی و بهزیستی اجتماعی مردم می‌شوند. اگرچه تعریف کیفیت زندگی در کشورهای مختلف و حتی در مناطق یک کشور متفاوت است (مخبر، ۱۳۶۳، ص ۲۹)، با وجود این، در کلیه برنامه‌های توسعه بر بهبود کیفیت زندگی به عنوان یک هدف کلی و اصلی تاکید می‌گردد. در صورتیکه در این روند و در برنامه‌های توسعه، به تمامی اقشار به خصوص اقشار آسیب‌پذیر پرداخته نشود و بخشی از جمعیت به سبب این روند، دچار نوعی "کنارگذاشتگی" شود، مشکلات و آسیب‌هایی نظیر حاشیه‌نشینی بوجود خواهد آمد. این کنارگذاشتگی باعث منتفی شدن نیاز این گروه به سرپناه نخواهد شد و شاخص‌های نیاز بر تمامی جنبه‌های سیستم مسکن اثر می‌گذارد که از آن جمله می‌توان به عدم دسترسی به مسکن (بی مسکنی) و بدمسکنی اشاره کرد (امچی، ۱۳۷۶).

ارکان اساسی مسکن نظیر امنیت، مطلوبیت و انطباق بر توان مالی خانوارها در راس معیارهای مرتبط با نیازهای اجتماعی قرار می‌گیرند و این معیارها براساس اولویت‌ها، تمایلات و ترجیحات مصرف‌کنندگان مسکن شکل می‌گیرد. مردم به دنبال مسکنی هستند که از عهده مالی آن برآیند، قابل دسترسی باشد، از نظر فیزیکی امن بوده، به طور مناسبی طراحی شده و در مکان مناسب قرار گرفته باشد. بنابراین، مسکن به یک واحد فیزیکی صرف نمی‌تواند محدود باشد، بلکه محیط مسکونی را شامل می‌شود که کلیه خدمات و تسهیلات ضروری را نیز شامل شود که در آن رفاه، اشتغال، آموزش و سلامت مدنظر قرارگیرد. تامین آب، دفع فاضلاب، فضاهای آموزشی و بهداشتی، تفریحی و فرهنگی نیز از جمله ضروریات مسکن هستند.

بعد فرهنگی مسکن را نیز می‌باید از جمله موضوعات مهم در بخش مسکن و تدوین برنامه‌های آن دانست. تفاوت‌های منطقه‌ای در فرهنگ، شیوه زیست، به کارگیری نوع خاص از مصالح ساختمانی، سنت‌ها و قومیت‌ها منجر به گونه‌های خاصی از مسکن می‌شود. هویت مذهبی، اجتماعی، اعتقادی، ملی و تاریخی افراد و جامعه و به عبارتی، فرهنگ و تمدن، ارتباط عمیقی با مسکن دارند. زیبایی، امنیت، همسایگی، اشراف، ضوابط محرم و نامحرم، استفاده از فضاهای باز و روابط همسایگی را نیز می‌باید در این مقوله مورد توجه قرارداد (حبیبی، ۱۳۷۵؛ مخبر، ۱۳۶۳، ص ۶۴).

در اینجا نمونه‌هایی از شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی مسکن که می‌تواند در پژوهش‌ها و نیز تدوین برنامه‌های مسکن مورد استفاده قرارگیرند، آورده می‌شود:

۱- **میزان نیاز به مسکن و کمبود آن:** این شاخص بیانگر میزان کمبود مسکن در وضع موجود است که با توجه به تعداد واحدهای مسکونی و تعداد خانوار موجود محاسبه می‌شود. با نشان دادن این کمبود، تعداد واحدهای

شاخص‌های کالبدی مسکن:

ابعاد کالبدی مسکن از دو زاویه قابل بررسی است. یکم، کالبد مسکن به عنوان یک واحد مسکونی؛ و دوم، رابطه کالبدی مسکن با محیط مسکونی خود که به نوعی شاخص اجتماعی بوده و نقش و جایگاه مسکن در توسعه شهری را مطرح می‌کند. برای مثال، مکان قرارگیری مسکن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا شرایط مکانی خود از ویژگی‌های عمده در مساله مسکن است. نوع نیازها و رفتارهای سکونت، مسکن خاصی را طلب می‌کند و فضاهای عملکردی مسکن با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی ساکنین خود می‌تواند دارای ابعاد متفاوت باشد. گروه‌های مختلف درآمدی که توان مالی متفاوت در تامین و خرید مسکن دارند، در مکان‌های متفاوت شهری زندگی می‌کنند (توفیق، ۱۳۶۹، ص ۱ و ۲). الگوی مصرف مسکن، چه در چارچوب اهداف کلان و چه در خط مشی‌های اساسی سیاست‌های مسکن، تاثیرات کالبدی فراوانی دارد. توسعه و نفوذ فناوری در زندگی انسان‌ها نیز تغییراتی را در کالبد مسکن برجای می‌گذارد. بخشی از فعالیت‌هایی که در گذشته در خارج از فضای مسکونی انجام می‌شد، وارد فضای مسکن شده و هریک مکان خاص خود را طلب می‌کند.

بعد بیرونی کالبد مسکن نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. تاثیر عمیقی که مسکن بر محیط مسکونی خود و شهر می‌گذارد، قابل تامل است. نقش مسکن در توسعه کالبدی شهرها در طول تاریخ روندی متغیر داشته و در دوره‌های اخیر، مسکن و محیط زیست به عنوان عامل اصلی شکل دادن به شهرها مطرح هستند. افزایش سریع جمعیت که حاصل رشد طبیعی و نیز مهاجرت است، همراه با تغییرات اساسی در ساختار و بعد خانوارها، گسترش فیزیکی شهرها را تشدید می‌کند. مسکن همواره بزرگترین کاربری شهرها بوده و میزان تامین و تولید مسکن به عنوان عامل کمی تعیین کننده در توسعه فیزیکی شهرهاست.

از جمله کلیدی ترین موضوعات کالبدی مسکن را می‌توان در تامین زیرساخت‌ها جستجو کرد. آماده سازی زمین و تامین زیرساخت‌ها می‌تواند رابطه بین مسکن و محیط مسکونی را تعریف کرده و سرپناه را به مسکن واقعی گسترش شهری را به توسعه شهری تبدیل کند (گسترش شهری را می‌توان در ابعاد صرفاً کالبدی- فیزیکی دانست، اما توسعه شهری می‌تواند مفهوم فراتر از کالبد و در ابعادی نظیر ارتقاء، کارایی، رفاه، عدالت اجتماعی و محیط زیست دیده شود). ابعاد کالبدی مسکن به ویژه در ایران اهمیت خاصی دارد. این اهمیت ناشی از شاخص‌هایی است که بررسی و تجزیه و تحلیل آنها رابطه مسکن و توسعه شهری را می‌تواند تبیین کند. برای مثال، کشور ایران دارای یکی از بالاترین شاخص‌های متوسط زیربنا، یکی از کمترین تراکم‌های جمعیتی در شهرها، یکی از کمترین

۹- تراکم خانوار در واحد مسکونی: این شاخص بیانگر تعداد خانوار در یک واحد مسکونی است که میزان کمبود مسکن را نیز نشان می‌دهد. در صورتی که این شاخص عدد یک را نشان دهد، وضعیت مسکن بسیار مطلوب بوده و از نظر کمی، کمبود مسکن وجود نخواهد داشت.

۱۰- تعداد اتاق در واحد مسکونی: اگرچه این شاخص، کالبدی به نظر می‌رسد، اما از نظر اجتماعی نیز بیانگر ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی خانوارها است. وجود هریک از عرصه‌های مختلف (عرصه‌های والدین، فرزندان، خویشاوند، مهمان، فضای مراقبت و نگهداری تجهیزات)، بیانگر ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی خانوار می‌باشد. از لحاظ کالبدی نیز مکان خاصی برای این عرصه‌ها قابل پیش بینی بوده و ارتباط مستقیم با تعداد اتاق در واحد مسکونی دارد.

۱۱- تراکم نفر در اتاق: این شاخص نیز به نوعی در ارتباط با تراکم خانوار در واحد مسکونی، بعد خانوار و تراکم اتاق در واحد مسکونی بوده و وضعیت فرهنگی و اجتماعی خانوارهای ساکن در واحد مسکونی را نشان می‌دهد.

۱۲- تراکم نفر در واحد مسکونی: این شاخص نیز در ارتباط با تراکم خانوار در واحد مسکونی، بعد خانوار و تراکم اتاق در واحد مسکونی است و بیانگر وضعیت فرهنگی و اجتماعی خانوارهای ساکن در واحد مسکونی است.

۱۳- نحوه تصرف واحد مسکونی: این شاخص اگرچه می‌تواند دارای مفهوم اقتصادی بوده و وضعیت اقتصادی خانوارهای ساکن را توصیف کند، اما از جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی نیز قابل بررسی است. نحوه تلقی خانوار از مسکن به عنوان محل سکونت، یک کالا و یا پس انداز خانوار قابل تامل است.

۱۴- بی مسکنی: وجود خانوارهای فاقد واحد مسکونی و سرپناه از مسایل و مشکلات عمده بسیاری از جوامع است که علاوه بر ضعف‌های سیستم اقتصادی و سیاست‌گذاری، دارای ریشه‌های اجتماعی نیز می‌باشد. موضوعاتی از قبیل حق داشتن مسکن برای تمامی اقشار جامعه، صرف نظر از جایگاه اجتماعی و اقتصادی آنها، از ابعاد اجتماعی این مسئله است.

۱۵- بد مسکنی: وجود واحدهای مسکونی نامناسب (بدمسکنی)، از معضلات اجتماعی جوامع امروز است. حاشیه نشینی، هسته‌های خودرو و زاغه نشینی از انواع بدمسکنی می‌باشند. در اینجا، کیفیت پایین مسکن همراه با مشکلات دسترسی به خدمات، تراکم پایین اتاق در واحد مسکونی و نفر در واحد مسکونی، قابل تبیین هستند.

اجتماعی نیز قابل بررسی است. عوامل متعددی در تغییر این شاخص‌ها تأثیرگذار هستند، از آن جمله می‌توان به نحوه دسترسی به زمین، قیمت زمین، جمعیت و مسایل فرهنگی اشاره کرد. تجزیه و تحلیل این شاخص‌ها رابطه مسکن و توسعه شهری را تبیین کرده و چگونگی ترکیب و شکل‌گیری فرم کالبدی شهر را نشان دهند.

۷- نوع مصالح ساختمانی و شیوه‌های ساخت: از جمله

شاخص‌های کالبدی مسکن که نمود بیرونی و عینی دارد، نوع مصالح مورد استفاده و شیوه‌های ساخت مسکن است. اهمیت این دو شاخص از نظر کالبدی زمانی مشخص می‌شود که استفاده از مصالح با دوام و شیوه‌های ساخت مناسب باعث افزایش عمر مفید ساختمان شده و در نتیجه در درازمدت کیفیت کالبدی مسکن حفظ خواهد شد. بهبود وضعیت اقتصادی و پیشرفت فناوری باعث ارتقای روش‌های ساخت و استفاده از مصالح بادوام‌تر می‌شود.

۸- میزان مسکن ناهنجار و غیرمجاز: مسکن ناهنجار و

غیرمجاز اگرچه ممکن است ریشه‌های غیرکالبدی داشته باشد، اما به دلیل نمود کالبدی آن، می‌تواند در زمره شاخص‌های کالبدی محسوب شود. این شاخص جنبه‌های دیگر مسکن از قبیل کمبود مسکن، عدم دسترسی به مسکن مناسب و مسایل مکانی مسکن را نشان می‌دهد. نمود بارز این شاخص عمدتاً در اطراف شهرهای بزرگ قابل بررسی است که تأثیرات کالبدی آن به صورت سیمای مسئله دار، عدم خدمات دهی از سوی ارگان‌های مسئول، اغتشاش بصری، عدم جمع‌آوری زباله، عدم رعایت مسایل فنی در ساخت مسکن و استفاده از مصالح ساختمانی کم‌دوام قابل مشاهده است.

تحلیلی از جایگاه شاخص‌های مسکن در برنامه‌های بخش مسکن ایران (بعد از انقلاب اسلامی):

آگاهی از روند به کارگیری شاخص‌های مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور، می‌تواند تصویری از نگاه این برنامه‌ها و میزان اهمیت به نقش و جایگاه شاخص‌های مسکن را ارائه نماید. همچنانکه در قبل اشاره گردید، شاخص‌های مسکن بسیاری می‌تواند در برنامه‌های این بخش به کار روند، ضمن آنکه روش تحلیل و به کارگیری آنها نیز می‌تواند قابل تامل باشد. بدیهی است بهترین روش بررسی، سنجش شاخص‌های برنامه‌های ایران با شاخص‌های بحث شده در قسمت قبل است. اما از آنجا که نوع دسته‌بندی شاخص‌ها در برنامه‌ها به گونه‌ای متفاوت از دسته‌بندی در این مقاله است، بنابراین تلاش گردیده است تا از طریق بررسی کلی فرایند برنامه‌های بخش مسکن، به جایگاه شاخص‌های مورد نظر پرداخته شود. بدیهی است بررسی سیرتحول شاخص‌های

درصد آلودگی نشینی و یکی از کم‌ترین درصد بی‌مسکنی در جهان را داراست (در مقایسه با بسیاری کشورهای در حال توسعه: (رک. World Bank, 1992a).

در اینجا نمونه‌هایی از شاخص‌های کالبدی مسکن که می‌تواند در سیاست‌ها، پژوهش‌ها و تحقیقات بنیادی و کاربردی مسکن مورد استفاده قرارگیرند به اختصار آورده می‌شوند.

۱- الگوی مسکن: (تک واحدی، آپارتمانی، مجموعه

سازی، بلندمرتبه): الگوی مسکن از عوامل و شاخص‌های دیگری تأثیر می‌پذیرد. جمعیت، محدودیت زمین و محدودیت گسترش به سمت خارج شهر، از جمله عواملی هستند که باعث تغییر در الگوی ساخت می‌شوند. با توجه به تقاضا و نیاز حاصل از افزایش جمعیت در شهرها، الگوی ساخت از تک واحدی به آپارتمانی و سپس به بلندمرتبه سازی تغییر می‌کند.

۲- الگوی توسعه: هرچند که تراکم جمعیتی شاخصی

اجتماعی به نظر می‌رسد، اما تأثیرات کالبدی این شاخص حائز اهمیت است. نوع اسکان جمعیت می‌تواند تأثیرات متفاوتی در کالبد شهر داشته باشد، مانند گسترش شهر در سطح، توسعه در ارتفاع و توسعه شهر از درون. این توسعه که به سبب افزایش تراکم جمعیتی بوجود آمده است، در نهایت ممکن است باعث تأثیر در تراکم ساختمانی شود که خود یک شاخص مهم کالبدی به شمار می‌رود.

۳- تراکم ساختمانی: این شاخص نوعی ابزار اندازه‌گیری

است که از تقسیم سطح کل زیربنای ساخته شده در یک قطعه زمین بر مساحت آن قطعه بدست می‌آید. از طریق این شاخص، شدت استفاده از زمین مشخص می‌گردد.

۴- سطح اشغال: این شاخص موضوع توده و فضا را مورد

تامل قرار می‌دهد که از موضوعات اساسی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری است. سطح اشغال از طریق تقسیم سطح زیربنای ساخته شده در طبقه هم‌کف یک قطعه زمین بر مساحت زمین محاسبه می‌شود.

۵- تراکم مسکونی: این شاخص خود دارای شاخه‌های

مختلف نظیر تراکم کلی مسکونی، تراکم ناخالص مسکونی و تراکم خالص مسکونی است. برحسب به کارگیری هر یک از این مفاهیم، تعریف مشخصی به دست می‌آید، از جمله نسبت سطح اراضی مسکونی به کل اراضی یک محدوده و تعداد واحد مسکونی در یک محدوده مشخص (عزیزی، ۱۳۸۲ صفحات ۲۴-۱۲). در اینجا موضوعاتی نظیر پیکره، سیما، چهره و نیمرخ شهری می‌توانند مورد بحث و بررسی قرارگیرند.

۶- سطح زیربنا و سرانه زیربنا: این دو شاخص از

شاخص‌های مهم کالبدی مسکن هستند، هرچند که از بعد

مسکن در ایران مورد نظر این مقاله نبوده و پرداختن به آن نوشتاری دیگر را می طلبد.

شاخص های مسکن در برنامه اول (۶۶-۱۳۶۲) - اجرا نشده:

اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران و بخش مسکن آن برای افق زمانی ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ تدوین گردید، اما به دلیل عدم طی مراحل تصویب نهایی به مرحله اجرا درنیامد. در بخش مسکن این برنامه، پنج عامل به عنوان نقاط ضعف و کمبودهای اساسی برنامه ذکر شده است که عبارتند از: ۱- فقدان آمار و اطلاعات صحیح و کافی؛ ۲- فقر دانش و تجربه برنامه ریزی؛ ۳- ناروشنی ساخت اقتصادی- اجتماعی؛ ۴- عدم ثبات در شرایط جنگ؛ ۵- عدم استفاده از روش های مناسب برنامه ریزی (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۲، ص ۱).

مشاهده می شود که دو عامل از پنج عامل فوق مربوط به ضعف در اصول برنامه ریزی و به عبارتی تدوین فرآیند برنامه بخش مسکن است. در این برنامه برکمبود و فقدان آمار و اطلاعات صحیح و کافی که پایه و اساس هر برنامه ای می باشد، تأکید شده است. شاخص های مورد بررسی برای عوامل موثر در تقاضای مسکن در این برنامه عبارت بوده اند از: میزان جمعیت و تغییرات آن، تعداد خانوارها و تغییرات آن، مهاجرت و نسبت شهرنشینی، نرخ تخریب بناها، تعداد واحدهای خالی، سهم هزینه مسکن به هزینه خانوار در گروه های مختلف درآمدی و وضعیت تصرف. در قسمت بررسی عوامل موثر در عرضه مسکن نیز شاخص های زیر مدنظر قرار گرفته اند: تعداد واحد مسکونی ساخته شده به ازای هر ۱۰۰۰ نفر، تعداد واحدهای تکمیل شده توسط بخش خصوصی، میزان سرمایه گذاری و اعتبارات بانکی در بخش مسکن، قیمت زمین و سهم آن از کل هزینه مسکن، واحدهای مسکونی برحسب نوع مصالح به کار رفته در آن ها، میزان تولید و بهای مصالح ساختمانی، نیروی انسانی شاغل در بخش مسکن، انگیزه و منظور از ساخت خانه (فروشی، اجاره ای، شخصی). نیاز به مسکن در طول دوره نیز در قالب چهار مورد برآورده شده است که عبارتند از: نیاز ناشی از حذف تراکم خانوار در واحد مسکونی (رسیدن به شاخص یک واحد مسکونی برای هر خانوار)، نیاز ناشی از افزایش خانوار، نیاز ناشی از تخریب واحدهای مسکونی موجود، نیاز ناشی از حذف کپر و آلونک. در هر مورد نیز برآوردهایی برای سال های برنامه صورت گرفته و نیاز به مسکن براساس آن ها محاسبه شده است.

اهداف کمی برنامه در چهار دسته طبقه بندی شده اند: (۱) اهداف ناظر بر میزان تولید، شامل شاخص های

تعداد واحدهای مسکونی احداثی در طول دوره، زیربنای آنها و تراکم خانوار در واحد مسکونی در ابتدا و انتهای دوره؛ (۲) اهداف ناظر بر میزان سرمایه گذاری که شامل کل میزان سرمایه گذاری در بخش مسکن و ساختمان در طی برنامه می باشد؛ (۳) اهداف ناظر بر محدودیت متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی که در این قسمت از شاخص متوسط زیربنای واحدهای مسکونی در نقاط شهری و روستایی استفاده شده است؛ (۴) اهداف ناظر بر شیوه های ساخت که تعداد واحدهای مسکونی و زیربنای آنها و مقدار سرمایه گذاری مورد نیاز آن ها و همچنین تعداد واحدهای مسکونی احداث شده به ازاء هر هزار نفر جمعیت و شیوه های ساخت آن ها را بیان می کند. عوامل تولید مسکن در دوره ۶۶-۱۳۶۲ شامل میزان زمین مورد نیاز، نیروی انسانی برحسب مهارت و همچنین میزان مصالح ساختمانی مورد نیاز در طول دوره بررسی شده است.

به طور کلی در راستای اهداف راهبردی برنامه فوق الذکر، شاخص هایی به عنوان شاخص هدف انتخاب و محور برنامه ریزی قرار گرفته است. توجیه انتخاب این شاخص ها و نیز چگونگی تجزیه و تحلیل آنها شاید اساسی ترین مرحله برنامه ریزی باشد. در این برنامه، شاخص های انتخابی پیوستگی قابل قبول با یکدیگر نداشته و در قسمت تعیین اهداف نیز از شاخص های محدودی استفاده شده است، هر چند تنها برنامه بعد از انقلاب است که گروه های مختلف درآمدی را مدنظر داشته است. به طور کلی می توان گفت که در برنامه اول پس از انقلاب (اجرا نشده)، استفاده از شاخص ها نه به عنوان ابزار اصلی برنامه ریزی، بلکه در جهت بیان برخی ویژگی های مسکن صورت گرفته و نقش کم رنگی در تدوین اهداف برنامه به عهده شاخص ها بوده است (عزیزی، ۱۳۷۵، ص ۱۱۲).

شاخص های مسکن در برنامه اول بخش مسکن (۷۲-۱۳۶۸):

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۶۸ تهیه و تصویب شد، از نظر شکلی و روند مطالعاتی نظیر برنامه قبل (۶۶-۱۳۶۲) بود. در ابتدای برنامه، بخشی با عنوان "عملکرد گذشته و وضع موجود بخش مسکن براساس شاخص های مهم آن" آمده است. تقاضا و عوامل موثر در آن مورد بررسی قرار گرفته و شاخص هایی همچون تغییرات جمعیت و خانوار و نرخ رشد آنها، مهاجرت و نسبت شهرنشینی، نرخ تخریب، متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی تکمیل شده به وسیله بخش خصوصی در مناطق شهری، شیوه ساخت و نوع مصالح واحدهای مسکونی و تعداد واحدهای مسکونی در ساختمان

شاخص‌های مسکن در برنامه دوم (۷۸-۱۳۷۴):

برنامه دوم ابتدا برای افق زمانی ۷۷-۱۳۷۳ و سپس برای سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ با تعریف سه نوع مسکن (آزاد، حمایتی و اجتماعی) و رویه ای متفاوت تدوین گردید. پس از تعریف این سه نوع مسکن و تعیین سهم آنها در طول برنامه، هدف‌های کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌ها و همچنین اهداف کمی برنامه تعیین شدند. شاخص‌های حاکم بر تدوین اهداف بخش به صورت فهرست وار بیان گردیده که در ۲۲ بند تنظیم و از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: - تولید واحدهای مسکونی مورد نیاز به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی؛ - متوسط سطح زیربنا در مناطق شهری و روستایی؛ - نرخ تخریب در مناطق شهری و روستایی؛ - هزینه احداث یک مترمربع زیربنا در مناطق شهری و روستایی؛ - سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی؛ و چگونگی تأمین اراضی مسکونی. در پایان برنامه نیز جدول اهداف کمی برنامه به تفکیک سال‌های اجرای آن درج شده است. هدف‌های کیفی برنامه دوم عبارت بودند از: - حفظ تراکم خانوار در واحد مسکونی تا پایان برنامه دوم؛ - استفاده بهینه از زمین و توسعه منظم شهری از طریق آماده‌سازی اراضی و تکمیل سکونتگاه‌های جدید؛ - افزایش سهم تولید انبوه مسکن با گرایش به سوی الگوی سکونتگاه‌های جمعی در شهرهای بزرگ؛ - نوسازی بافت‌های فرسوده و تجمیع قطعات در مناطق شهری کشور؛ و کمک به اقشار آسیب‌پذیر و آسیب دیدگان از سوانح طبیعی.

گزارش‌های برنامه نشان می‌دهد که از لحاظ تعداد واحد و زیربنای پیش‌بینی شده، برنامه دوم به اهداف خود رسیده، اما مانند برنامه اول از لحاظ پایین آوردن متوسط زیربنا ناموفق بوده است. در برنامه دوم بخش مسکن پیش‌بینی شده بود که در سال ۱۳۷۵ معادل ۱/۱۶ درصد کل واحدهای مسکونی بخش غیردولتی به صورت اجتماعی تولید شود. در حالیکه عملکرد نشان می‌دهد که ۸ درصد کل واحدهای احداث شده به صورت اجتماعی (زیر ۵۰ مترمربع) بوده است. مثال دیگر، براساس برنامه پیش‌بینی‌شده مقرر بود که در سال ۱۳۷۶ معادل ۴/۵۲ درصد کل واحدهای احداثی به صورت آزاد ساخته شوند، در حالی که عملکرد آن در سال ۱۳۷۶ معادل ۱/۷۰ درصد بوده است. در سه سال اول برنامه دوم بین ۷ تا ۹ درصد واحدهای مسکونی تولید شده به صورت اجتماعی بوده است. در حالی که طبق برنامه می‌باید این نسبت‌ها بین ۱۳ تا ۱۸ درصد بوده باشد. سهم مسکن حمایت‌شده از کل تولید مسکن نیز فاصله فزاینده بوده است. در سال ۱۳۷۴ تقریباً نیمی از این سهم تحقق یافت، در حالی که در سال ۱۳۷۶ تقریباً دو سوم این سهم محقق گردید. به تبع عدم تحقق نسبی ساخت مسکن اجتماعی و حمایت‌شده، سهم مسکن آزاد

مورد توجه قرار گرفته است. براین اساس، میزان کمبود مسکن در سال آغاز برنامه محاسبه شده است. در قسمت عرضه و عوامل موثر در آن نیز، شاخص‌هایی نظیر تعداد واحدهای مسکونی تولید شده، مساحت زیربنای مسکونی تولید شده، شیوه‌های غالب ساخت برحسب مصالح، سهم سرمایه‌گذاری در مسکن به تفکیک بخش‌های دولتی و خصوصی، میزان اعتبارات بانکی، مقدار مصرف اقلام اصلی مصالح ساختمانی، شاخص‌های عمده فروشی مصالح ساختمانی، مقدار و سهم زمین‌های اختصاص یافته به مسکن برحسب دولتی و خصوصی، نیروی انسانی شاغل در بخش ساختمان و شاخص دستمزد کارگران ساختمانی مورد بررسی قرار گرفته است.

نکته قابل توجه در این برنامه آن است که در ضمیمه شماره یک این برنامه تعداد قابل توجهی از شاخص‌های مسکن در ۶۲ جدول، درج شده است. شاخص‌های مسکن بین سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۶۵ تهیه شده و از این مجموعه تعدادی به عنوان شاخص‌های هدف در برنامه اول مورد استفاده قرار گرفته‌اند. پس از تهیه مجموعه شاخص‌های مسکن، دو شاخص مبنا یعنی تراکم خانوار در واحد مسکونی و سطح و سرانه زیربنا برای هدف‌گذاری انتخاب و در نظر گرفته شده، به طوریکه در مدت ۲۰ سال و طی چهار برنامه پنج‌ساله، تراکم خانوار در واحد مسکونی در شهر و روستا برابر با یک گردد. براساس برآوردهای سرشماری عمومی سال ۱۳۷۵، اهداف کمی برنامه اول از لحاظ تعداد واحد مسکونی حدود ۷۴ درصد و از لحاظ سطح زیربنای تولید شده در حدود ۱۱۵ درصد تحقق پیدا کرده است. عدم تحقق و فاصله نسبتاً زیاد عملکرد شاخص متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی با هدف برنامه باعث شد که علی‌رغم تولید زیربنای مسکونی به میزان پیش‌بینی شده در برنامه (و حتی بیشتر از آن) هدف برنامه اول از لحاظ تعداد واحد مسکونی تولید شده عملی نگردد و درصد تحقق آن به ۷۴ درصد برسد (وزارت مسکن، ۱۳۷۷، صفحات ۴-۵). از نقاط قوت در اهداف این برنامه می‌توان به افزایش نسبت ساختمان‌های مسکونی یک واحدی اشاره کرد. در مقابل، علاوه بر تحقق نیافتن پیش‌بینی کاهش متوسط زیربنای واحدهای مسکونی جدید، می‌توان به کاهش قدرت خرید خانوارها به موازات افزایش هزینه‌های ضروری زندگی اشاره کرد (خدابخش، ۱۳۷۰، ص ۵۷).

بدین ترتیب در این برنامه با وجود این که تعداد زیادی شاخص مربوط به ۲۰ سال قبل از شروع برنامه جمع‌آوری شده بود، تنها از دو شاخص، یعنی تراکم خانوار در واحد مسکونی و سطح و سرانه زیربنا، برای هدف‌گذاری استفاده شده و شاخص‌های دیگر تنها در انتهای برنامه و به عنوان ضمیمه درج شده و نقش موثری در تدوین برنامه ایفا نکرده‌اند.

از کل تولید در سه سال اول برنامه بیش از هدف پیش بینی شده در برنامه بود (دبیرخانه کمیته مسکن برنامه سوم، ۱۳۷۷ ص ۲۲ گزارش ۱).

آمار جدیدی که در شهریور ۱۳۸۰ از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی در مورد برخی از شاخص های مسکن منتشر شده، نشان می دهد که متوسط زیربنای واحدهای مسکونی در سال های اخیر رو به کاهش بوده است، اما هنوز تا اهداف برنامه که متوسط زیربنا در مناطق شهری در طول کل برنامه ۱۰۷ مترمربع پیش بینی شده بود، فاصله دارد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰، ص ۱۶۰).

به طور کلی در این برنامه نیز نه تنها تعداد شاخص های بسیار محدود بوده، بلکه بین شاخص های مورد استفاده و اهداف و سیاست های برنامه پیوستگی و انسجام لازم نیز مشاهده نمی شود.

شاخص های مسکن در برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹):

برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹) در بخش مسکن عمدتاً به روال تدوین برنامه اول بازگشت نموده و تفاوت های بسیاری با برنامه دوم داشت. در این برنامه نیز با بیان شاخص هایی به بررسی وضع موجود و گذشته مسکن در کشور پرداخته شده است. در این برنامه، تعداد هفت شاخص مورد بررسی قرار گرفته و تحولات هر یک در سال های اخیر بررسی شده است. این شاخص ها عبارتند

نتیجه گیری

موضوع مسکن در ابعاد گسترده اقتصادی، اجتماعی و کالبدی قابل بررسی و تجزیه و تحلیل است و عوامل متعددی در کمیت و کیفیت آن موثر هستند. در این میان، شاخص های مسکن را باید به عنوان کلیدی ترین ابزار برنامه ریزی و شالوده اصلی آن دانست که در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی قابل تامل هستند.

در بعد اقتصادی، شاخص های مسکن در هر دو اقتصاد خرد و کلان قابل بررسی بوده و آگاهی از تاثیر شاخص های اقتصادی در هر یک از بخش های اقتصاد کمک موثری به برنامه ریزان در جهت شناخت مسایل و ارایه راه حل می کند. در بعد اجتماعی نیز مساله مسکن از دو جنبه کمی و کیفی قابل بررسی است. در بعد کمی، درجه پاسخگویی به نیاز بدون در نظر گرفتن کیفیت آن مورد نظر است و در بعد کیفی، نوع و

از: ۱- متوسط تراکم خانوار در واحد مسکونی؛ ۲- متوسط تراکم نفر در واحد مسکونی؛ ۳- متوسط تعداد اتاق در واحد مسکونی؛ ۴- بادوام سازی؛ ۵- نحوه تصرف مسکن؛ ۶- تسهیلات موجود در واحد مسکونی؛ ۷- شاخص های قیمتی (قیمت زمین، مصالح، هزینه مسکن، سوخت و روشنایی، کل کالاها و خدمات مصرفی).

بررسی گزارش ها نشان می دهد که این برنامه عمدتاً به بیان تحولات شاخص های فوق الذکر در چند سال اخیر پرداخته و تحلیلی از آنها صورت نگرفته است. با این حال، نکته مثبتی که در برنامه سوم در بخش ارایه گزینه ها به چشم می خورد، استفاده از تعداد شاخص های بیشتری است. در گزینه های مختلف برنامه و با فرض تغییرات در شاخص هایی همچون سهم مسکن از تولید ناخالص داخلی، هزینه احداث یک مترمربع مسکن، مساحت زیربنا، تولید واحد مسکونی و تراکم خانوار در واحد مسکونی گزینه های متفاوتی ارایه شده است. چشم انداز بلندمدت بخش و سیاست های راهبردی و اجرایی برنامه نیز پیش بینی شده است که در برنامه های پیشین کمرنگ تر لحاظ شده بودند.

به طور کلی برنامه سوم از لحاظ استفاده از تعداد بیشتری شاخص مسکن به ویژه در ارایه گزینه های برنامه و همچنین نگرش روشن تر به این امر از سایر برنامه های بخش مسکن متمایزتر است. با این حال، عدم تجزیه و تحلیل مناسب شاخص ها و همچنین عدم پیوستگی این شاخص ها در میان بخش های مختلف برنامه را می توان نقطه ضعف اساسی آن دانست.

شکل نیاز مطرح می شوند. تلقی متفاوت گروه های تولید کننده، اقشار مختلف مصرف کننده، برنامه ریزان و سیاستگذاران از مسکن و ارایه تعاریف متفاوت قابل تامل است. در بعد کالبدی نیز مساله مسکن از دو جنبه قابل بررسی است: یکم، توجه به کالبد مسکن بصورت منفرد و جدا از بافت اطراف آن و دوم، رابطه آن با محیط مسکونی است. ضروری است به ابعاد کالبدی مسکن در قالب محیط پیرامونی آن و با توجه ابعاد اقتصادی و اجتماعی زندگی انسان پرداخته شود.

به طور کلی شاخص های مسکن ابزار کلیدی و تعیین کننده در توصیف، تحلیل و تصمیم گیری محسوب می شوند که می توانند به عنوان راهنما در برنامه ریزی بخش مسکن مورد استفاده سیاستگذاران و برنامه ریزان کلان بخش مسکن قرار گیرند، به شرط آنکه شناخت آنها

مسکن، که تعدادی از آنها در مقاله حاضر تعریف و مورد بحث قرار گرفتند، به تفکیک در گروه‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی ارایه گردیده است.

کامل بوده، بررسی و تجزیه و تحلیل آنها از طریق انجام تحقیقات و پژوهش‌های بنیادی و کاربردی صورت گیرد و به درستی در برنامه‌ها به کار گرفته شوند.

هدف اصلی این مقاله، تلاشی در جهت پرداختن به اهمیت و جایگاه شاخص‌های مسکن در فرایند برنامه ریزی مسکن بود. براین اساس، بخش عمده مقاله، تحلیل و تبیین نظری این شاخص‌ها در قالب ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی اختصاص یافت. اگرچه در بخش پایانی مقاله به تحلیل کلی و مختصری از شاخص‌های مسکن در برنامه‌های ایران پرداخته شد، اما بدیهی است که ارایه تصویری روشن از وضعیت و جایگاه شاخص‌های مسکن در کشور نیاز به کاری فراتر از این مقاله دارد و امید است سیر تحول شاخص‌های مسکن در ایران در نوشتاری دیگر ارایه شود. در جداول ذیل نمونه‌هایی از شاخص‌های

نمونه‌هایی از شاخص‌های اجتماعی مسکن

- ۱- موجودی مسکن
- ۲- تعداد خانوار
- ۳- نرخ رشد جمعیت و خانوار (سالانه)
- ۴- میزان نیاز به مسکن (کمبود + خانوارهای جدید)
- ۵- بی مسکنی (بی خانمانی)
- ۶- نسبت شهرنشینی
- ۷- بعد خانوار
- ۸- تراکم خانوار در واحد مسکونی
- ۹- تراکم نفر در واحد مسکونی
- ۱۰- تراکم اتاق در واحد مسکونی
- ۱۱- تراکم نفر در اتاق
- ۱۲- بدمسکنی (آلونک، زاغه، کپر، حاشیه نشینی ...)
- ۱۳- متوسط زیربنا (بعد خانوار، روابط خانوادگی، آسایش روانی)
- ۱۴- سرانه زیربنا (آسایش روانی)
- ۱۵- نحوه تصرف مسکن (ملکی عرصه- اعیان، استیجاری، ...)
- ۱۶- کیفیت مسکن از نظر دسترسی به خدمات آب، برق، ...
- ۱۷- کیفیت مسکن از نظر دسترسی به خدمات فرهنگی- اجتماعی (مراکز آموزشی، مساجد، کتابخانه‌ها تجاری، ورزشی، ...)
- ۱۸- کیفیت مسکن از نظر سلامت و بهداشت (تاسیسات و تجهیزات بهداشتی در واحد مسکونی)
- ۱۹- میزان جابجایی خانوارها در واحد مسکونی
- ۲۰- دوام (میزان واحدهای مسکونی برحسب بادوام، کم دوام، بی دوام)
- ۲۱- عمر ساختمان
- ۲۲- کیفیت مسکن از نظر آسایش (گرما، سرما، صوتی، بصری)
- ۲۳- کیفیت مسکن در مقابل بلایای طبیعی (زلزله، سیل، توفان) و شرایط آب و هوایی
- ۲۴- کیفیت مسکن از نظر دوام ساختمان
- ۲۵- شیوه‌های استفاده از مصالح ساختمانی

نمونه‌هایی از شاخص‌های اقتصادی مسکن

- ۱- نسبت سرمایه‌گذاری در مسکن به تولید ناخالص ملی
- ۲- میزان اعتبارات دولت در بخش مسکن
- ۳- میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن
- ۴- یارانه در بخش مسکن
- ۵- تسهیلات اعتباری بانک‌ها و موسسات در بخش مسکن (نسبت وام مسکن)
- ۶- میزان تولید اشتغال توسط بخش مسکن
- ۷- توان تولید سالانه مسکن (عرضه)
- ۸- توان تولید سالانه مسکن برای هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت کل
- ۹- سهم مباشرین مختلف از ساخت و تولید مسکن (خصوصی: مردم، افرادی، دولتی، تعاونی، بانک‌ها، نهادها، ...)
- ۱۰- نرخ افزایش سالانه قیمت مسکن
- ۱۱- نسبت هزینه مسکن به کل هزینه خانوار
- ۱۲- نسبت هزینه مسکن به درآمد خانوار
- ۱۳- نسبت اجاره مسکن به درآمد
- ۱۴- نسبت پایین‌ترین قیمت مسکن به درآمد
- ۱۵- قیمت زمین
- ۱۶- قیمت مصالح ساختمانی عمده فروشی و خرده فروشی (رسمی- آزاد)
- ۱۷- هزینه ساخت یک مترمربع در الگوهای مختلف مسکن
- ۱۸- هزینه آماده‌سازی زمین
- ۱۹- دستمزد کارگران ساختمانی
- ۲۰- شاخص بهای خدمات ساختمانی
- ۲۱- مهارت نیروی کار (ضریب مهارت)
- ۲۲- سهم واردات مصالح و ارزبری آن
- ۲۳- دوره ساخت

نمونه‌هایی از شاخص‌های کالبدی مسکن

- ۱- الگوهای مسکن (تک واحدی، آپارتمانی متعارف، مجتمع‌های مسکونی، بلندمرتبه‌ها)
- ۲- تراکم ساختمانی
- ۳- سطح اشغال
- ۴- تراکم مسکونی (پیکره، سیما، چهره و نیمرخ شهری)
- ۵- متوسط زیربنا (ترکیب و شکل‌گیری فرم کالبدی شهر)
- ۶- سرانه زیربنا (ترکیب و شکل‌گیری فرم کالبدی شهر)
- ۷- نما و نوع مصالح ساختمانی (نمود بیرونی)
- ۸- شیوه‌های ساخت (نمود بیرونی)
- ۹- میزان واحدهای مسکونی ناهنجار نسبت به کل مسکن موجود

فهرست منابع:

- امکچی، حمیده (۱۳۷۶) "تحلیلی از ساز و کار و برون‌فکنی جمعیت در برنامه‌های مسکن"، ۱۶ مقاله: مقاله‌های ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، پרוیان، جمشید (۱۳۷۶) "شرایط مسکن فقرا"، ۱۶ مقاله (مقالات ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، صفحات ۲۴-۱۵).
توفیق، فیروز (۱۳۶۹) "مجموعه مباحث و روش‌های شهرسازی- مسکن"، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی، چاپ اول.
حبیبی، سیدمجید - اهری، زهرا و دیگران (۱۳۷۰) "مسکن حداقل"، چاپ دوم، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، تهران.
خدابخش، فاطمه (۱۳۷۹) "عوامل موثر بر کیفیت مسکن و بررسی اهداف کیفی مسکن در برنامه‌های عمرانی قبل و پس از انقلاب". مجموعه مقالات هفتمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن در ایران (فن‌آوری در صنعت ساختمان و مسکن)، وزارت مسکن و شهرسازی.
دلایل پور محمدی، محمدرضا (۱۳۷۹) "برنامه ریزی مسکن"، انتشارات سمت، چاپ اول، تهران.
رفیعی، مینو و چگنی، علی (۱۳۷۴) "شاخص‌های بین‌المللی مسکن"، بولتن اقتصاد مسکن، شماره ۱۵، صفحات ۴۱-۳۱.
رفیعی، مینو (۱۳۸۲) "اقتصاد مسکن" در "مجموعه مقالات آموزشی اقتصاد مسکن"، سازمان ملی زمین و مسکن، صفحات ۳۲-۹.
زبردست، اسفندیار (۱۳۷۹) "شاخص‌های مسکن و شاخص‌های شهری"، (بخش اول)، مجله اسکان، فصلنامه کمیته ملی اسکان بشر، سال پنجم، شماره ۱، صفحات ۶۸ تا ۲۵.
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰) "گزارش عملکرد دولت (۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰)", سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران.
سعیدنیا، احمد (۱۳۷۸) "کتاب سبز شهرداری: جلد اول، شهرسازی"، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ دوم، تهران.
عزیزی، محمد مهدی (۱۳۷۳) "بررسی شاخص‌های مسکن در کشورهای مختلف جهان" (طرح مطالعاتی)، سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، تهران.
عزیزی، محمد مهدی (۱۳۷۵) "تحلیل فرآیند برنامه‌های مسکن در ایران: تنگناها و معیارها"، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، سازمان ملی زمین، صفحات ۱۲۴-۱۰۸.
فرجادی، غلام‌علی (۱۳۷۶) "بررسی اشتغال‌زایی بخش مسکن"، ۱۶ مقاله: مقاله‌های ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن.
مهندسین مشاور گروه بررسی‌های جامع (رجا) (۱۳۷۰) "شاخص‌های منتخب طرح‌ریزی کالبدی: شاخص‌های کالبدی مسکن در نقاط شهری"، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری.
مخبر، عباس (۱۳۶۴) "ابعاد اجتماعی مسکن"، (ترجمه)، سازمان برنامه و بودجه.
وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۶۲) "برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۶۶-۱۳۶۲"، بخش مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی.
وزارت مسکن و شهرسازی - کمیته برنامه‌ریزی امور مسکن (۱۳۶۸) "برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۷۲-۱۳۶۸"، بخش مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی.
وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۲) "برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی: بخش مسکن ۷۷-۱۳۷۲"، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی مسکن.
وزارت مسکن و شهرسازی - دبیرخانه کمیته مسکن (۱۳۷۷) "بررسی تحولات و تبیین وضع موجود مسکن، گزارش شماره یک"، مجموعه گزارش‌های تهیه برنامه سوم توسعه بخش مسکن.
وزارت مسکن و شهرسازی - کمیته مسکن (۱۳۷۷) "تبیین وضع گذشته و موجود مسکن و رهنمودهای کلی در برنامه سوم توسعه، مرحله اول تدوین برنامه سوم بخش مسکن"، وزارت مسکن و شهرسازی.

Balchin, P. and Rhoden, M. (2002) "Housing Policy: 4th edition, an introduction", Routledge, London and New York.

Bull, G. (1998) "The Economics of Housing", in Balchin, P. and Rhoden, M. (eds.) "Housing: the Essential Foundations", Routledge, London and New York.

World Bank (1992a) The Housing Indicators Program, Extensive Survey: Preliminary Results, June

1992 (United Nations Center for Human Settlements and World Bank, World Bank, Washington D.C).

World Bank (1992b) Housing: Enabling Markets to Work, a world Bank Policy Paper, The World Bank, Washington, D.D.