از تاثیرات پهنه‌بندی دربردارنده چه می‌دانیم و چه باید بدانیم؟

نویسنده: وینیت موکیجا، آشوک داس، لارا رگوس و سارا سلاوین تسی

مترجم: امیر شفیعی

چکیده

پهنه‌بندی دربردارنده، یکی از ابزارهای بحث‌برانگیز برنامه‌ریزی برای تأمین مسکن تامین‌پذیر است که در رونق انفجاری مسکن در دهه ۲۰۰۰ میلادی در ایالات متحدهٔ آمریکا رشد قابل توجهی داشت. ما در این مقاله متون علمی مرتبط با این موضوع را بررسی کرده‌ایم. برداشت کلیدی ما این است که این ابزار می‌تواند هم دربردارندهٔ بده‌بستان‌ها و هم تلاش‌های عملی برای رسیدن به آن‌ها باشد و البته اینکه این موضوع نیاز به پژوهش‌های بیشتر دارد. به ویژه، ما دریافته‌ایم که برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده: ۱) دارای جزئیات زیادی هستند که تمایز قابل توجهی از یکدیگر دارند؛ ۲) می‌توانند تولید مسکن تامین‌پذیر و به تبع آن دربرگیرندگی اجتماعی را افزایش دهند، اما می‌تواند بین این اهداف بده‌بستان وجود داشته باشد؛ و ۳) می‌توانند اثرات نسبتا مغایری با بازار داشته باشند، اما جبران هزینه‌ها می‌تواند به کاهش اثر پیامدها کمک کند. در نهایت، ما در مورد نیاز به پژوهش‌های بیشتر، به ویژه مطالعات موردی عمیق، بحث می‌کنیم و پیشنهادهایی را ارائه می‌دهیم.

کلیدواژگان: مسکن تامین‌پذیر، مسکن دربردارنده، پهنه‌بندی دربردارنده، دربرگیرندگی اجتماعی

*****

بازارهای مسکن در دهه ۲۰۰۰ میلادی رونق شگفت‌آوری گرفتند. در ایالات متحده آمریکا، قبل از ترکیدن حباب مسکن در سال ۲۰۰۷، ارزش سرسام‌آور خانه‌ها در بسیاری از مناطق و شهرها برای خانوارهای کم‌درآمد و متوسط غیرقابل تامین شد. دولت‌های ایالتی و محلی که نگران موضوع بودند، برخی استراتژی‌های برنامه‌ریزی را برای افزایش عرضه مسکن تامین‌پذیر بررسی کردند. در این مقاله، ما بر روی یکی از این استراتژی‌ها، یعنی پهنه‌بندی دربردارنده (که مسکن دربردارنده نیز نامیده می‌شود) تمرکز می‌کنیم که با وجود بحث‌برانگیز بودن، در کنار رونق مسکن گسترش قابل توجهی یافت. برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده، سازندگان خصوصی مسکن را ملزم یا تشویق می‌کنند که در پروژه‌های بازاری مسکن خود، میزان مشخصی را - معمولاً ۱۰ تا ۱۵ درصد - به عنوان واحدهای

قابل تامین (زیر نرخ بازار) کنار بگذارند. چنین الزامی برای بسیاری از طرفداران مسکن تامین‌پذیر و دولت‌های محلی در دوران اوج بازار جذاب بود. جای تعجب نیست که انتشار پژوهش‌ها دربارهٔ پهنه‌بندی دربردارنده نیز در این دوره افزایش یافت. اما فروریزی بازار مسکن تا حدودی اشتیاق برای اجرای پهنه‌بندی دربردارنده را کاهش داده است (Kroll et al., 2010). به نظر ما، این رونق پژوهش‌ها و رکود اجرایی، فرصتی است برای بررسی و ارزیابی متون علمی دربارهٔ پهنه‌بندی دربردارنده در ایالات متحده آمریکا.

پهنه‌بندی دربردارنده با پس‌زمینهٔ کاهش منابع عمومی برای مسکن تامین‌پذیر و چیرگی پهنه‌بندی کاربری زمین در ایالات متحده آمریکا بهتر قابل درک است. برای نزدیک به یک قرن، پهنه‌بندی ابزار اصلی و سنگ بنای برنامه‌ریزی محلی در ایالات متحده آمریکا بوده است (Cullingworth, 1997). مقررات پهنه‌بندی، زمین را به شکل فضایی و سختگیرانه برای کاربردهای مشخص و اغلب جدا شده تقسیم کرده و همچنین عقب‌نشینی‌ها، اندازه‌ها و ارتفاع سازه‌های ساخته‌شده را تعیین می‌کند. به نظر منتقدان، پهنه‌بندی توسعه را محدود کرده، عرضه مسکن را کاهش و هزینه‌های مسکن را افزایش می‌دهد (Glaeser & Gyourko, 2002; Ihlanfeldt, 2004). همچنین پژوهشگران بر این نظرند که الزامات پهنه‌بندی، توسعه مسکن تامین‌پذیر برای خانوارهای فقیر را دشوار می‌کند (Davidoff & Davidoff, 1971) و جدایی نژادی و طبقاتی را افزایش می‌دهد (Rothwell & Massey, 2010). با این وجود، پهنه‌بندی از پشتیبانی قدرتمندی از سوی به‌ویژه صاحبان خانه و مقامات دولت محلی، برخوردار بوده و همچنان ادامه دارد (Fischel, 2001, 2004). در نتیجه، تعدادی از شهرهای آمریکایی که به دنبال افزایش موجودی مسکن تامین‌پذیر خود در چارچوب محدودیت‌های پهنه‌بندی هستند، به شکل فزاینده‌ای در حال بکارگیری پهنه‌بندی دربردارنده هستند.

یک پژوهش گسترده که به تازگی انجام شده تخمین می‌زند که تا سال ۲۰۰۸ حدود ۵۰۰ دولت محلی در نیمی از ایالت‌های ایالات متحده آمریکا دست به ایجاد برنامه‌های دربردارندگی زده‌اند (Calavita & Mallach, 2010, p. 25). پیش از سال ۲۰۰۰، شهرهای کوچک‌تر در نهادینه‌سازی سیاست‌های پهنه‌بندی دربردارنده پیشرو بودند. بوستون، دنور، ساکرامنتو، سن دیگو و سانفرانسیسکو - شهرهایی با جمعیت بیش از ۴۰۰۰۰۰ نفر - اخیراً برنامه‌های دربرگیرندگی را بکار بسته‌اند (Brunick, 2007). حتی کلان‌شهرهایی مانند نیویورک، لس‌آنجلس و شیکاگو نیز بکارگیری الزامات پهنه‌بندی دربردارنده در سطح شهر را به شکل جدی مد نظر قرار داده‌اند. این سیاست در سطح بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است - از اروپای غربی گرفته تا آسیا و اقیانوسیه (Calavita & Mallach, 2010, p. 17). با این وجود دیدگاه‌ها دربارهٔ پهنه‌بندی دربردارنده اغلب قطبی شده است. طرفداران آن استدلال می‌کنند که عرضهٔ مسکنِ زیر نرخ بازار را گسترش می‌دهد

و دربرگیرندگی اجتماعی را با ایجاد محله‌های با درآمد مختلط ترویج می‌کند. مخالفان معتقدند که الزامات دربردارندگی با جلوگیری از توسعه جدید، مانع عرضهٔ مسکن می‌شود و بیشترین آسیب را به فقرا می‌زند.

پژوهش‌های فزاینده دربارهٔ پهنه‌بندی دربردارنده شروع به آزمون چنین ادعاهای رقیبی کرده‌اند. روی هم رفته، شواهد تجربی از ایالت‌های مشخصی که برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در آن‌ها جا افتاده، مانند کالیفرنیا، مریلند، ماساچوست و نیوجرسی، در پژوهش‌ها چیرگی دارد. بررسی ما بر شواهد تجربی و شکاف‌های موجود در این مبانی تمرکز دارد. ما سعی کرده‌ایم تمام متون مرتبط منتشر شده تا پایان سال ۲۰۱۳ را، از جمله مقالات کلیدی در نشریه‌های حقوقی که اغلب در پژوهش‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری به آنها استناد می‌شود، در این بررسی بگنجانیم. ما همچنین از گزارش‌های برنامه‌ریزی و حرفه‌ای غیرآکادمیک، اما پراستناد، استفاده می‌کنیم. هدف ما آشکار کردن چگونگی درک پژوهش‌ها از ساختار برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده و مزایا و هزینه‌های آنها است. برداشت کلیدی ما این است که برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده می‌توانند دربردارندهٔ هم بده‌بستان‌ها و هم تلاش‌های عملی برای رسیدگی به این بده‌بستان‌ها باشند. با این حال، نیاز به پژوهش‌های بیشتری است دربارهٔ اینکه برنامه‌های دربرگیرنده موفق چگونه این بده‌بستان‌های ذاتی پهنه‌بندی دربردارنده را مدیریت کرده‌اند.

پس از این مقدمه کوتاه، ما دربارهٔ طیف وسیعی از اجزایی بحث می‌کنیم که ساختار برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده را شکل می‌دهند، از جمله نوع و گستره آنها؛ الزام کنار گذاشتن واحدها؛ دامنهٔ تامین‌پذیر بودن و مشوق‌ها و جایگزین‌ها. در بخش بعد، ادعاهای کلیدی طرفداران پهنه‌بندی دربردارنده را دربارهٔ مزایای آن ـ یعنی مسکن تامین‌پذیرتر و دربرگیرندگی اجتماعی بیشتر - با نگاهی به ساختار برنامه‌ها و ملزومات آن‌ها و همینطور تأثیرات بهره‌وری آن‌ها بررسی می‌کنیم. در ادامه، شواهد تجربی دربارهٔ هزینه‌ها و نگرانی‌های اصلی منتقدان بازاری را بررسی می‌کنیم مبنی بر اینکه الزامات پهنه‌بندی دربردارنده با محدود کردن عرضه و افزایش قیمت‌ها، بازار مسکن را مختل می‌کند. در بخش بعدی، دربارهٔ نیاز به پژوهش‌های بیشتر بحث می‌کنیم. ما رهنمودهایی را برای پژوهش‌های آینده ارائه می‌کنیم تا درک بهتری از چگونگی تأثیر عوامل متعدد بر ایجاد و اجرای برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده و چگونگی مدیریت بده‌بستان‌ها در برنامه‌های موفق داشته باشیم. ما همچنین بر نیاز به پژوهش‌های مبتنی بر مطالعه موردی تأکید می‌کنیم. در نتیجه‌گیری، یافته‌های اصلی خود را مجدداً تکرار و دربارهٔ دلالت‌های سیاستی آنها بحث می‌کنیم.

ساختار و اجزای برنامه‌ها

در این بررسی، ما بر سیاست‌هایی تمرکز می‌کنیم که با تحمیل الزامات جدید بر سازندگان یا ایجاد انگیزه‌های جدید برای آنها این امکان را فراهم می‌کنند تا بخش مشخصی از واحدهای مسکونی را در پروژه‌های جدید به عنوان مسکن تامین‌پذیر کنار بگذارند. نمونه‌های آن دربردارندهٔ اقدامات آغاز شده هم در دولت محلی و هم در دولت ایالتی است. یکی از اولین سیاست‌های اجرا شده برای الزام تامین مسکن تامین‌پذیر در ساخت‌وسازهای خصوصی، در مریلند بود - مقررات واحد مسکونی با قیمت متوسط شهرستان مونتگومری در سال ۱۹۷۴. در دهه ۱۹۷۰ میلادی، اجتماع‌های مختلفی در شمال کالیفرنیا نیز برنامه‌های دربرگیرندگی را که تخصیص مسکن تامین‌پذیر را در نظر می‌گرفتند، اجرا کردند تا در حال حاضر کالیفرنیا در کانون تجربه پهنه‌بندی دربردارنده در ایالات متحده آمریکا قرار گیرد (Calavita و همکاران، ۱۹۹۷؛ Calavita & Grimes، ۱۹۹۸). چندین قانون ایالتی به طور خاص از اصطلاح «پهنه‌بندی دربردارنده» برای تشریح سیاست‌هایی استفاده می‌کنند که سازندگان را ملزم یا تشویق می‌کنند واحدهای مسکونی تامین‌پذیر را در پروژه‌های نرخ بازار کنار بگذارند (Calavita & Mallach، ۲۰۱۰، صفحه ۳۰)، اما در نشریات اخیر، انجمن برنامه‌ریزی آمریکا این استراتژی را «مسکن دربرگیرنده» نامیده است (Ross، ۲۰۰۳؛ Brunick، ۲۰۰۴a، ۲۰۰۴b). در این مقاله، ما به چنین سیاست‌هایی به عنوان پهنه‌بندی دربردارنده اشاره می‌کنیم.[1]

بررسی ما نشان می‌دهد که برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده، سیاست‌های پیچیده‌ای با اجزای متعدد هستند که برخی از آنها نشان‌دهنده بده‌بستان‌ها هستند. یکی از محرک‌های اصلی اجزا و بده‌بستان‌های مختلف، تمایل سیاست‌گذاری به محدود کردن اثرات نامطلوب بالقوه الزامات پهنه‌بندی دربردارنده بر عرضه بازار است. در نتیجه، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در ساختار برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده، تصمیمات متعددی را می‌سنجند - از جمله اینکه چه میزان مسکن تامین‌پذیر مورد نیاز است، چه مشوق‌هایی ارائه شود و چه زمانی آنها را شروع کنند یا برای چه مدت - و ممکن است تفاوت‌های قابل‌توجهی در برنامه‌های به ظاهر مشابه در حوزه‌های قانونی مختلف وجود داشته باشد. معمولاً برنامه‌ها بر اساس نوع، گستره، تخصیص مسکن تامین‌پذیر،

[1] استراتژی برنامه‌ریزی مربوطه بر لغو یا کاهش الزامات منطقه‌بندی محلی تمرکز دارد تا تولید مسکن تامین‌پذیر مبتنی بر بازار را آسان‌تر کند. دولت‌های ایالتی در ایالات متحده، هم به شکل قانونگذاری و هم قضایی، برای محدود کردن این شیوه‌های انحصاری مداخله کرده‌اند. دو نمونه از شناخته‌شده‌ترین این مداخلات در سطح ایالتی، قانون منطقه‌بندی «ضد-فخرفروشانه» ماساچوست است که امکان لغو قوانین منطقه‌بندی بیش از حد سختگیرانه را فراهم می‌کند و حکم قضایی نیوجرسی که به سازندگانی که از ساخت مسکن ارزان‌قیمت منع شده‌اند، اجازه می‌دهد تا از دولت‌های محلی شکایت کنند (شوارتز، ۲۰۰۶). [منطقه‌بندی فخرفروشنامه اصطلاحی است برای پیامد منطقه‌بندی‌هایی که سبب جداسازی اجتماعی در شهر و شکل‌گیری محله‌های دروازه‌دار برای ثروتمندان می‌شود. مترجم]. قوانین ضد فخرفروشانه همچنین در کنتیکت، رود آیلند (کوان، ۲۰۰۶) و ایلینوی (هوچ، ۲۰۰۷) تصویب شده است. با این حال، برخلاف استراتژی الزام واحدهای تامین‌پذیر در ساخت‌وسازهای نرخ بازار، این رویکردهای تنظیمی واحدهای تامین‌پذیر را تنها در صورتی ترویج می‌دهند که سازندگان علاقه‌مند به ساخت چنین مسکنی باشند.

مشوق‌ها و جبران هزینه‌ها برای سازندگان و جایگزین‌هایی برای الزامات ساخت‌وساز در محل، متفاوت هستند. در جدول شماره ۱ خلاصه‌ای از اجزا و گزینه‌های اصلی ارائه شده است. در ادامه به تفصیل در مورد آنها بحث خواهیم کرد.

نخست، پهنه‌بندی دربردارنده می‌تواند داوطلبانه باشد و مشوق اختصاص واحدهای مسکونی، یا اجباری باشد و سازندگان را ملزم به کنار گذاشتن واحدهای مسکونی تامین‌پذیر کند. فرضیه اصلی برنامه‌های داوطلبانه این است که جبران هزینه‌ها می‌تواند انگیزه کافی برای توسعه‌دهندگان فراهم کند تا ملزومات دربردارندگی را جبران کند. در مقابل، برنامه‌های اجباری فرض می‌کنند که برنامه‌های داوطلبانه، حتی زمانی که از نظر مالی برای توسعه‌دهندگان خنثی باشند، ممکن است برای ایجاد انگیزه در آنها کافی نباشند.

جدول ۱ - عناصر برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده

نوع	داوطلبانه اجباری
گستره	سطح شهر / تعریف شده از نظر جغرافیایی تمام پروژه‌ها / تعریف شده از نظر نوع پروژه (دربردارنده، آستانه‌های اندازه پروژه)
مسکن تامین‌پذیر	میزان مسکن تامین‌پذیر اختصاص یافته هدف‌گذاری شده برای گروه‌های درآمدی ذینفعان شرایط تامین‌پذیری
مشوق‌ها و جبران هزینه‌ها یارانه‌ها برای واحدهای تامین‌پذیر	امتیازهای تراکمی انعطاف‌پذیری منطقه‌بندی و طراحی تاییدیه‌های سریع معافیت‌ها، کاهش‌ها، تعویق‌ها یارانه برای مسکن تامین‌پذیر
پرداخت نقدی جایگزین	پرداخت نقدی جایگزین واگذاری زمین یا ساخت خارج از سایت

دوم، گستره برنامه‌ها می‌تواند در سطح شهر یا از نظر جغرافیایی محدودتر باشد. به طور مشابه، برنامه‌ها ممکن است فقط پروژه‌هایی با انواع یا اندازه‌های خاص را هدف قرار دهند. اندازه آستانه

پروژه می‌تواند از ۱ واحد، که در این صورت همه پروژه‌های توسعه باید با آن مطابقت داشته باشند، تا۵۰ واحد چنانکه در کانتی مونتگومری، مریلند بوده است، متغیر باشد (Brown, 2001). این مؤلفه‌ها همچنین به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کمک می‌کنند تا نگرانی‌های مربوط به اثرات الزامات دربرگیرندگی بر بازار را برطرف کنند. به عنوان مثال، آستانه بالاتر می‌تواند پروژه‌های کوچک‌تر را از پهنه‌بندی دربردارنده معاف کند.

سوم، مسکن تامین‌پذیر ناشی از پهنه‌بندی دربردارنده با سه اصل مشخص می‌شود: سهم کنار گذاشته شده برای واحدهای تامین‌پذیر، گروه درآمدی ذینفعان هدف و شرایط تامین‌پذیر بودن مسکن. نتایج بررسی ۹۸ مورد از ۱۰۷ برنامه پهنه‌بندی دربردارنده قابل شناسایی در کالیفرنیا تا آن زمان (CCRH و NPH، ۲۰۰۳) نشان داد که بیشتر برنامه‌ها به ۱۰ تا ۱۴ درصد واحدهای تامین‌پذیر نیاز دارند، در حالی که یک مطالعه پس از آن نشان داد که رایج‌ترین درصد دربرگیرندگی۱۰ درصد بوده است؛ تقریباً نیمی از محدوده‌های اداری حداقل ۱۵ درصد و یک چهارم آنها ۲۰ درصد یا بیشتر را نیاز داشتند (NPH، ۲۰۰۷، صفحه ۱۴). این مطالعه همچنین نشان داد که ۴۸٪ از برنامه‌های مسکن تامین‌پذیر برای افراد بسیار کم‌درآمد، ۸۷٪ برای کم‌درآمد و ۷۶٪ برای خانوارهای با درآمد متوسط برنامه داشته‌اند (NPH، ۲۰۰۷، صفحه ۱۶). پژوهشگران الزامات مشابهی را در سایر ایالت‌ها نیز یافته‌اند (Brown، ۲۰۰۱؛ Brunick و همکاران، ۲۰۰۳). معمولاً، برنامه‌هایی که الزامات هدف‌گذاری درآمدی ریشه‌ای‌تری دارند، شروط اختصاص کمتری دارند تا تأثیر آنها بر سود بازاری کاهش یابد. منابع، اطلاعات کمتری درباره دوره زمانی مورد نیاز برای در نظر گرفتن واحدها به عنوان واحد تامین‌پذیر، ارائه می‌دهند؛ با این وجود، نشان‌دهنده تنوع قابل توجه برنامه‌ها هستند. در برکلی، الزام شده است واحدهای اجاره‌ای در طول عمر ساختمان قابل تامین باقی بمانند (Mallakh 2001, p. 1861) و در ایروین، تا سال ۲۰۰۱ هیچ کنترلی بر فروش مجدد نداشتند، در دو انتهای طیف پهنه‌بندی تامین‌پذیر ایالت کالیفرنیا قرار دارند (CCRH و NPH، ۲۰۰۳).

چهارم، برای مقابله با اثرات نامطلوب بالقوه بر عرضه بازار، اکثر دولت‌های محلی نیز به عنوان مشوق‌هایی برای سازندگان مشارکت‌کننده، جبران هزینه‌ها را ارائه می‌دهند. به عنوان مثال، در کالیفرنیا، امتیاز تراکم رایج‌ترین استراتژی جبران هزینه هستند و بیش از ۹۰ درصد از دولت‌های محلی آن را آشکارا ارائه می‌کنند (Brunick 2007, p. 9)[۲]. علاوه بر امتیاز تراکم، ۴۴٪ از محدوده‌های

[۲] از سال ۱۹۷۹ میلادی، کالیفرنیا قانون ایالتی امتیاز تراکم دارد که گنجاندن داوطلبانه واحدهای تامین‌پذیردر ساخت‌وساز مسکونی با نرخ بازار را تشویق می‌کند - که عملاً همه حوزه‌های اداری محلی را ملزم به پذیرش IZ داوطلبانه با پاداش تراکم می‌کند. قانون ایالتی قبلاً پاداش تراکم ثابت را مجاز می‌دانست، اما در سال ۲۰۰۴ مبنای مقیاس پلکانی را پذیرفت. طبق قانون اولیه، سازندگان در صورت ارائه ۱۰٪ یا بیشتر مسکن تامین‌پذیر کنار گذاشته شده برای خانوارهای بسیار کم‌درآمد یا ۲۰٪ یا بیشتر برای ذینفعان کم‌درآمد، ۲۵٪ افزایش در تراکم مجاز خود دریافت می‌کردند (Schwartz and Johnston, 1983). قانون اصلاح‌شده شامل یک پاداش تراکم پلکانی بر اساس درصد و تامین‌پذیر بودن واحدهای کنار گذاشته شده است (Kautz, 2005).

اداری کالیفرنیا، مجوزها و تأییدیه‌های تسریع‌شده ارائه می‌دهند؛ ۴۲٪ استانداردهای طراحی آسان‌تری دارند، از جمله کاهش عقب‌نشینی و پارکینگ و اجازه ارتفاع اضافی؛ ۴۲٪ معافیت از هزینه‌ها را ارائه می‌دهند؛ ۳۸٪ به واحدهای تامین‌پذیر از منابع فدرال، ایالتی و محلی یارانه می‌دهند؛ و ۳۵٪ تخفیف هزینه‌ها را مجاز می‌دانند (Brunick 2007, pp. 9-10). برخی از شهرها همچنین تخفیف‌های مالیات بر دارایی ارائه می‌دهند.

پنجم، اکثر برنامه‌ها با هدف انعطاف‌پذیری، جایگزین‌هایی را برای رعایت الزامات اجباری اختصاص واحد تامین‌پذیر ارائه می‌دهند. معمولا سازندگان می‌توانند کمک‌های هزینه‌ای جایگزین ارائه کنند، یا واحدهای تامین‌پذیر را در خارج از محل بسازند، یا زمین برای مسکن تامین‌پذیر ارائه دهند. از منابع علمی مشخص نیست که دولت‌های محلی چگونه مبالغ هزینه جایگزین را تعیین می‌کنند، یا اینکه چند وقت یکبار هزینه‌ها را به‌روزرسانی و اصلاح می‌کنند.

در نهایت، تقریباً مشخص نیست که دولت‌های محلی چگونه بین تمام سیاست‌ها و اجزای آنها که در بالا بحث شد، یکی را انتخاب می‌کنند، اگرچه واضح است که برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران نگران تأثیر عکس الزامات پهنه‌بندی دربردارنده بر بازارها و عرضه مسکن هستند. یکی از پیامدهای این انتخاب‌ها این است که پهنه‌بندی دربردارنده می‌تواند نسبتاً انعطاف‌پذیر بوده و برنامه‌ها تفاوت قابل توجهی داشته باشند. احتمالاً دولت‌های محلی سیاست‌های پهنه‌بندی دربردارنده را با مذاکره‌های پیچیده، که هنوز ارزشمند شناخته نمی‌شود، و همینطور تحلیل و چانه‌زنی بین ذینفعان تدوین می‌کنند.

مزایای برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده

این بخش بر آشنایی با میزان بالندگی بحث مسکن تامین‌پذیر، چگونگی تأثیر متغیرهای سیاستی پهنه‌بندی دربردارنده بر بهره‌وری واحدهای کنار گذاشته شده برای مسکن تامین‌پذیر، چگونگی ارزیابی اهمیت مسکن تامین‌پذیر ایجاد شده و مزایای اجتماعی آن تمرکز دارد. نخست اینکه تنها تعداد کمی از مقاله‌ها دربردارنده داده‌های اولیه در مورد واحدهای مسکونی تامین‌پذیر ناشی از برنامه‌های دربرگیرنده هستند. برای مثال، براون (۲۰۰۱) دریافت که تا سال ۱۹۹۹، در منطقه کلان‌شهری واشنگتن دی‌سی، و شهرستان‌های مونتگومری و پرنس جورج[3] در مریلند، و شهرستان‌های فیرفکس[4] و لودون[5] در ویرجینیا، برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در مجموع ۱۱۳۶۲ واحد مسکونی تامین‌پذیر برای خانوارهایی که ۳۰ تا ۷۰ درصد از درآمد متوسط منطقه خود درآمد دارند، تولید

[3] Prince George
[4] Fairfax
[5] Loudon

کرده‌اند. شهرستان مونتگومری با ۱۰۵۷۲ واحد، ۹۳٪ از این موجودی، بیشترین بازدهی را داشت. تا ژوئیه ۲۰۰۳، این رقم به ۱۵۲۵۲ واحد افزایش یافته بود (Fox and Rose, 2003). سه مطالعه پژوهشی اولیه از کالیفرنیا (کالاویتا و گریمز، ۱۹۹۸؛ CCRH و NPH، ۲۰۰۳؛ NPH، ۲۰۰۷) نیز گزارش‌های نادر و جامعی از بازدهی این ایالت ارائه می‌دهند. یک بررسی ایالتی از برنامه‌های دربردارنده نشان داد که ۱۰۷ شهر و شهرستان با برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده حدود ۳۴۰۰۰ واحد مسکونی تامین‌پذیر تولید کرده‌اند (CCRH و NPH، ۲۰۰۳). بازدهی پهنه‌بندی دربردارنده بسیار متنوع بود - از تنها یک واحد مسکونی تامین‌پذیر در برخی شهرها تا ۴۴۶۹ واحد در ایروایِن. جدیدترین بررسی در سطح ایالت نشان داد که این سازوکار سالانه تقریباً ۴۵۰۰ واحد مسکونی تامین‌پذیر ایجاد می‌کند که از این تعداد، ۲۵ درصد به خانوارهای بسیار کم‌درآمد، ۴۷ درصد به خانوارهای کم‌درآمد و ۲۱ درصد به افراد با درآمد متوسط اختصاص می‌یابد (NPH 2007, p. 14)[۶].

این مطالعات اندک همچنین به مشکلات جمع‌آوری داده‌ها اشاره می‌کنند. اکثر شهرها فاقد سوابق قابل دسترسی آسان هستند یا در به‌روزرسانی آنها کوتاهی می‌کنند. مشکل دیگر داده‌های موجود این است که معمولاً تأثیرات پرداخت نقدی جایگزین الزام تامین در محل را نادیده می‌گیرند. گاهی اوقات شهرها از پرداخت نقدی جایگزین به شکل خلاقانه‌ای برای تأمین مالی شکاف مسکن تامین‌پذیر برای سازندگان عام‌المنفعه استفاده می‌کنند (Mukhija et al., 2010)، که محاسبهٔ تولید مسکن تامین‌پذیر را پیچیده‌تر می‌کند.

دوم، ما می‌خواستیم بدانیم که منابع، چگونه متغیرهای مختلف برنامه را به بهره‌وری ربط می‌دهند. برخی شواهد از این فرض نظری پشتیبانی می‌کنند که برنامه‌های اجباری، با گزینه‌های مناسب هزینه جایگزین و فعال بودن طولانی‌تر، می‌توانند مسکن تامین‌پذیرتری ایجاد کنند. آمار توصیفی از مطالعات انجام شده روی برنامه‌ها در کالیفرنیا، ماساچوست و منطقه کلان‌شهری واشنگتن دی سی نشان می‌دهد که برنامه‌های اجباری، به ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد و بسیار کم‌درآمد، موفق‌تر هستند (Brunick, 2004a; NPH, 2007). تحلیل‌های رگرسیون شویتز و همکاران (۲۰۰۹، ۲۰۱۱) از برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در حومه بوستون، واشنگتن دی سی و مناطق خلیج سانفرانسیسکو نشان می‌دهد که برنامه‌های قدیمی‌تر پربازده‌تر هستند. پژوهش‌های آن‌ها همچنین نشان می‌دهد که برنامه‌هایی که امتیاز تراکم می‌دهند، مسکن تامین‌پذیر بیشتری ایجاد کرده‌اند. به همین شکل، مطالعه جدید دیگری از برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در کانتی‌های لس‌آنجلس و اورنج نشان

[۶] یک پژوهش (Calavita and Mallach, 2010, p. 26) تخمین می‌زنند که بین ۱۲۹۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰۰ واحد مسکونی تامین‌پذیر ساخته شده است: ۶۵۰۰۰ تا ۷۵۰۰۰ واحد در کالیفرنیا؛ ۲۵۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ واحد در نیوجرسی؛ ۱۴۰۰۰ تا ۲۰۰۰۰ واحد در ماساچوست؛ ۱۵۰۰۰ واحد در کانتی مونتگومری، مریلند؛ و ۱۰۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰ واحد در جاهای دیگر.

داد که حوزه‌های اداری با هزینه‌های پایین، بهره‌وری مسکن پایین‌تری نیز دارند (Mukhija et al., 2010).

اینکه چگونه سطح اختصاص مسکن تامین‌پذیر یا آستانه‌های اندازه پروژه بر بهره‌وری مسکن تامین‌پذیر تأثیر می‌گذارد، کمتر آشکار است. از یک سو، الزامات کم اختصاص می‌تواند عرضه واحدهای مسکونی تامین‌پذیر را محدود کند؛ از سوی دیگر، الزامات بالاتر نیز ممکن است مانع ساخت‌وساز جدید شود. ما دریافتیم که در متون رابطهٔ سطح اختصاص مسکن تامین‌پذیر و بهره‌وری آن کمتر بررسی شده است. شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه آن دسته از برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده که پروژه‌های خردتر (معمولا بین ۵ تا ۱۰ واحد) را معاف می‌کردند واحدهای مسکونی تامین‌پذیر بیشتری فراهم آورده‌اند (Schuetz et al., 2009, 201). در نتیجه الزامات سختگیرانه بیشتر اگر مانع توسعه باشد ممکن است نامطلوب تلقی شود.

از همین روی، دستکم برخی شواهد نشان می‌دهند که برنامه‌های اجباری قدیمی‌تر که امکان پرداخت نقدی جایگزین را کمتر فراهم کرده‌اند و معمولا امتیاز تراکم ارائه کرده و پروژه‌های خردتر را معاف می‌کنند، احتمال بیشتری دارند که از راه پهنه‌بندی دربردارنده بیشترین حجم مسکن تامین‌پذیر را ایجاد کنند. با این حال این نتیجه‌گیری واجد چند نکتهٔ احتیاطی مهم است. چنانکه پیشتر اشاره کردیم، داده‌های در دسترس محدودیت‌هایی دارند به ویژه در نادیده گرفتن مسکن تامین‌پذیری که از راه سایر پرداخت نقدی جایگزین [همچون دریافت هزینه] ایجاد شده است. افزون بر آن، داده‌های بهره‌وری مسکن تامین‌پذیر لزوما همیشه تمایزی میان مسکن برای گروه‌های درآمدی مختلف، وضعیت مالکیت (ملکی یا استیجاری)، دورهٔ تامین‌پذیری یا حتی محل آن قائل نمی‌شوند. آخرین پژوهش‌ها در سن‌دیگوی کالیفرنیا، نشان داد که سازندگان به منظور جبران کامل هزینه‌ها، به دنبال امتیاز تراکمی واحدها در نواحی با ارزش زمین پایین برمی‌آیند (Ryan and Enderle, 2012). افزون بر آن، نمونه‌های موفق متمایز متعددی وجود دارند مثل ایروین (با برنامهٔ اختیاری‌اش)، کانتی مونتگومری (بدون امتیاز تراکم) و دیویس (با تقریبا هیچ مشوقی) (Calavita and Mallach, 2010, p. 53) که این نتیجه‌گیری کلیشه‌ای را پیچیده می‌سازند.

سوم اینکه، با وجود کم بودن نسبی تعداد مسکن تولید شده، در کل، ما مشتاق بودیم بدانیم که پژوهشگران چگونه اهمیت آن‌ها را تفسیر و ارزیابی می‌کنند. مقایسه بهره‌وری پهنه‌بندی دربردارنده با بهره‌وری سازوکارهای غیربازاری مسکن تامین‌پذیر (براون، ۲۰۰۱) جذاب است. چنین مقایسه‌ای نشان می‌دهد که برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارندهٔ پربازده‌تر به اندازه برنامهٔ اعتبارات مالیاتی مسکن کم‌درآمد (LIHTC) - اقدام اصلی فدرالی برای مسکن تامین‌پذیر در آمریکا - مسکن تامین‌پذیر تولید کرده است. برونیک (Brunick, 2004a) با اشاره به موفقیت دنور در کلورادو، استدلال کرد

که پهنه‌بندی دربردارنده به شهرها این امکان را می‌دهد که بودجه‌های کمیاب مسکن فدرال و ایالتی را برای آسیب‌پذیرترین جمعیت‌های خود حفظ کنند و از درآمد مالیاتی محلی بیشتر برای سایر نیازهای عمومی مبرم استفاده کنند.

چهارم، همچنین پژوهشگران تأکید می‌کنند که یکی از مزیت‌های مهم پهنه‌بندی دربردارنده این است که اختصاص واحد اجباری به ایجاد جوامع مختلط درآمدی کمک می‌کند و دربرگیرندگی اجتماعی بیشتری را ممکن می‌سازد (Hagman, 1982; Mallach, 1984; Calavita and Mallach, 2010). با این حال، پژوهش‌های قوی که مزایای اجتماعی پهنه‌بندی دربردارنده را تأیید یا رد کند، محدود است و ارزیابی تأثیر علّی آن بر مسکن با درآمد مختلط را دشوار می‌کند (Pendall, 2008). در یک بررسی سیستماتیک نشان داده شد که پژوهش‌های تطبیقی کمی هستند که بیان دارند جوامع با درآمد مختلط در محله‌های فقیر، گوناگونی اجتماعی-اقتصادی یا شاخص‌های سلامت را ارتقاء می‌دهند (Anderson et al., 2003). با استناد به رشته‌های متنوع پژوهش‌های علوم اجتماعی در مورد ادغام محله‌ای، الیکسون (Ellickson, ۲۰۱۰) قاطعانه ادعا می‌کند که ادغام نسبی در مسکن با درآمد مختلط که با پهنه‌بندی دربردارنده حاصل می‌شود، بر ناکارآمدی ذاتی آن غلبه نمی‌کند. هرچند دیر، پژوهش‌هایی شروع به آزمایش دقیق امکان پهنه‌بندی دربردارنده برای دربردارندگی اجتماعی و مزایای آن کرده‌اند. رایان و اندرل (Ryan and Enderle, 2012) دریافتند که در سن دیگو، کالیفرنیا، استفاده از امتیازهای تراکم از طریق پهنه‌بندی دربردارنده، تجمع واحدهای تامین‌پذیر در محله‌های فقیر را تشدید کرده است. از سوی دیگر، یک مطالعه طولی در مورد تأثیرات برنامه پهنه‌بندی دربردارنده در کانتی مونتگومری بر آموزش کودکان مدرسه‌ای طی هفت سال (Schwartz, 2011) نشان داد که دانش‌آموزان فقیری که در مدارس با سطح فقر پایین تحصیل می‌کردند، به وضوح از همسالان خود در مدارس با سطح فقر متوسط عملکرد بهتری داشتند. اما بیشتر این برنامه‌ها نه به نفع کم‌درآمدها هستند و نه به نفع مستاجرها. به بررسی‌های بیشتری از این دست نیاز است، به خصوص در آن دسته از حوزه‌های اداری که طیف وسیعی از واحدهای مسکونی تامین‌پذیر تولید شده ناشی از پهنه‌بندی دربردارنده را دارند.

هزینه‌های برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده

با در نظر گرفتن هزینه‌های ضوابط الزامی پهنه‌بندی دربردارنده، پرسش کلیدی این است که چه کسی متحمل آن‌ها می‌شود و چگونه بر بازار مسکن تأثیر می‌گذارد. یک مدل‌سازی نظری اولیه از اثرات ضوابط دربردارندگی به این نتیجه رسید که سازندگان از الزامات مسکن تامین‌پذیر اجتناب کرده و به سایر حوزه‌های اداری نقل مکان می‌کنند (Clapp, 1981). بر اساس این نگرانی در مورد اخلال بازار، الیکسون (Ellickson, 1981) هشدار داد که خریداران خانه و مالکان زمین هزینه را

متحمل خواهند شد. او شهرها را به صورت شهرهای یکتا و شهرهای با جایگزین مشابه گونه‌بندی کرد و استدلال کرد که کشش تقاضا و تمایل به پرداخت بسته به نوع شهر متفاوت است. مصرف‌کنندگان در شهرهای یکتا، برای امکانات رفاهی‌شان حاضر به پرداخت هزینه بیشتری هستند. تقاضا نسبتاً بی‌کشش است، بنابراین بیشتر هزینه را خریداران از طریق قیمت‌های بالاتر مسکن پرداخت می‌کنند. اما تقاضا در شهرهایی با جایگزین‌های مشابه، کشسان است، جایی که خریداران تمایلی به پرداخت بالاتر از قیمت‌های رایج در بازار منطقه‌ای ندارند، بنابراین سازندگان از آنجا خارج می‌شوند. با این حال، الیکسون (Ellickson, 1981) همچنین نتیجه گرفت که هزینه پهنه‌بندی دربردارنده علاوه بر اینکه توسط خریداران مسکن با نرخ بازار متحمل می‌شود، یک گام عقب‌تر به مالکان زمین نیز منتقل می‌شود. بر اساس خلاصة او «... در درازمدت، مالکان زمین‌های ساخته نشده تمام بار مالیات‌های غیرعادی ساخت و ساز اعمال شده توسط شهرهای با جایگزین و بخشی از بار را زمانی که شهر مالیات گیرنده یکتا است، متحمل می‌شوند» (تأکید در متن اصلی) (Ellickson, 1981, p. 1191). بنابراین، تاثیرات اقتصادی مورد انتظار پهنه‌بندی دربردارنده عبارت خواهند بود از کاهش احتمالی عرضه مسکن (به استثنای شهرهای یکتا) و افزایش قیمت‌ها، با اختلال کمتر در عرضه و قیمت‌ها در طول زمان. علاوه بر این، عرضه در داخل شهرها ممکن است به سمت پروژه‌ها یا انواع مسکنی که از الزامات اختصاص اجباری پهنه‌بندی دربردارنده معاف هستند، تغییر کند. با این حال، اگر مراجع محلی، به سازندگان هزینه‌های جبرانی کافی برای کاهش درآمد از دست رفته ناشی از فروش واحدهای تامین‌پذیر را ارائه دهند، این اثرات معکوس پیش‌بینی شدة عرضه و قیمت ممکن است ناچیز باشد. هزینه‌های جبرانی پهنه‌بندی دربردارنده، مانند امتیازهای تراکم، ممکن است به این معنی باشد که جامعه هزینه‌های تراکم بیشتر و به اشتراک گذاشتن زیرساخت‌های موجود را متحمل می‌شود. به همین ترتیب، شهر هزینه ارائه تخفیف‌های مالیاتی به سازندگان را به عنوان جبران هزینه‌ها متحمل می‌شود.

دهه گذشته شاهد ظهور چندین پژوهش تجربی دقیق بوده است. در ادامه، پژوهش‌های تجربی را که درک ما از هزینه‌های پهنه‌بندی دربردارنده افزایش می‌دهد، برجسته می‌کنیم. در میان انتقادات پهنه‌بندی دربردارنده، دو مطالعه (Powell & Stringham, 2004a, 2004b) برجسته هستند که برنامه‌ها را در منطقه خلیج سانفرانسیسکو و در کانتی‌های لس‌آنجلس و اورنج ارزیابی کرده‌اند. آنها تعداد مجوزهای مسکن صادر شده توسط شهرهای دارای پهنه‌بندی دربردارنده را ردیابی کردند تا استنباط کنند که الزامات پهنه‌بندی دربردارنده عرضه مسکن را کاهش داده و در نتیجه خرید خانه را گران‌تر کرده است. با این حال، این مطالعات به دلیل حذف جوامع بدون برنامة پهنه‌بندی دربردارنده از مقایسه‌های خود و نادیده گرفتن اثرات برون‌زا مورد انتقاد قرار گرفتند (Basolo & Brunick, 2004a;Calavita, 2004). مطالعه بعدی روی ۱۴ شهر دارای پهنه‌بندی دربردارنده در

کانتی‌های لس‌آنجلس و اورنج (Mukhija و همکاران، ۲۰۱۰)، با استفاده از تحلیل‌های رگرسیون چند متغیره برای بررسی اثرات الزامات پهنه‌بندی دربردارنده بر پروانه‌های محلی مسکن، هیچ اثر منفی قابل توجهی بر عرضه مسکن نشان نداد. در عوض، همبستگی محتمل‌تری بین پروانه‌های محلی مسکن و بهره‌وری بازارمنطقه‌ای مسکن کشف شد، که نشان می‌دهد جبران هزینه‌ها می‌تواند به کاهش اثرات منفی بر عرضه مسکن کمک کند. با این حال، این پژوهش بررسی نکرد که آیا قیمت مسکن در حوزه‌های اداری دارای پهنه‌بندی دربردارنده، نامتناسب افزایش یافته است یا خیر.

در مقابل، مجموعه دیگری از مطالعات دربارهٔ شهرهای کالیفرنیا با و یا بدون برنامه پهنه‌بندی دربردارنده، اثرات قابل سنجشی بر بازارهای مسکن نشان داد (Knaap et al., 2008; Bento et al., 2009). این مطالعات به دنبال تعیین اثرات بر عرضه در سراسر ایالت و تجزیه و تحلیل اثرات بر قیمت و اندازه مسکن در مناطق شهری سانفرانسیسکو و ساکرامنتو بودند. آنها با ایزوله کردن اثرات آن، دریافتند که بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۵، برنامهٔ پهنه‌بندی دربردارنده سبب تغییر سنجش‌پذیری در بازار مسکن کالیفرنیا از خانه‌های تک‌خانواری به خانه‌های چندخانواری شده است. اگرچه کل عرضه مسکن بدون تغییر باقی ماند، اما قیمت مسکن، به ویژه خانه‌های تک‌خانواری، در شهرهای با پهنه‌بندی دربردارنده، ۲٫۲ درصد افزایش یافت. اگرچه قیمت خانه‌های کمتر از قیمت متوسط کاهش یافت، اما مساحت آنها نیز ۳۳ فوت مربع (حدود ۳ مترمربع) کاهش یافت. این شواهد تجربی از اثرات معکوس جزئی، لزوم ساختاربندی دقیق الزامات پهنه‌بندی دربردارنده را نشان می‌دهد.

تحلیل‌های رگرسیون شوتز و همکاران (Schuetz et al.'s 2009, 2011) نیز با استفاده از داده‌های پنلی، برای آزمون اثرات الزامات پهنه‌بندی دربردارنده بر قیمت‌ها و تولید مسکن بازاری در حومه‌های سانفرانسیسکو و بوستون، به این نتیجه رسیده است که پهنه‌بندی دربردارنده می‌تواند قیمت مسکن را افزایش دهد. برنامه‌های نسبتاً جدید حومه بوستون عمدتاً امتیاز تراکم را به عنوان جبران هزینه ارائه نمی‌دادند، بنابراین پهنه‌بندی دربردارنده تولید را کند کرده بود و قیمت‌ها با افزایش قیمت مسکن منطقه‌ای افزایش یافته بودند. در برنامه‌های نسبتاً قدیمی‌تر منطقه سانفرانسیسکو با امتیاز تراکم، تولید تحت تأثیر قرار نگرفت، اما به نظر می‌رسید قیمت مسکن محلی کمی بیشتر از قیمت‌های منطقه‌ای نوسان داشته باشد و هرگونه تأثیر منفی بر قیمت مسکن و تولید نسبتاً ناچیز بود (Schuetz et al., 2011, p. 298). همچنین، پهنه‌بندی دربردارنده ممکن است قیمت خانه‌های گران‌قیمت را در بازارهای کالیفرنیا که حساسیت کمتری به قیمت دارند افزایش داده و اندازه خانه‌های ارزان‌تر را در بازارهای حساس‌تر کاهش داده است (Knaap et al., 2008).

خلاصه آنکه برخی از مطالعات تجربی پیچیده نوظهور در مورد اثر سیاست‌های پهنه‌بندی هزینه‌های بازار دربردارنده نشان می‌دهند که تحت شرایط خاص، قیمت‌ها و اندازه‌های مسکن

ممکن است اثرات نامطلوب کمی را تجربه کنند. اما جبران هزینه خلاقانه می‌تواند اثرات نامطلوب بر عرضه و قیمت مسکن را کاهش دهد.

دستور کار پژوهش: چه چیزهایی را باید بدانیم؟

بررسی ما از پژوهش‌های رو به رشد نشان می‌دهد که سیاست‌های پهنه‌بندی دربردارنده می‌توانند دارای بده‌بستان‌ها و تلاش‌های عملی برای رسیدگی به آنها باشد. اگرچه متون پیشرفت قابل توجهی در توضیح تجربی بده‌بستان‌های احتمالی داشته است، اما ما هنوز به اندازه کافی در مورد چانه‌زنی‌های سیاسی، طراحی، اجرا، نظارت و اثرات سیاست‌های پهنه‌بندی دربردارنده نمی‌دانیم. همچنین به اندازه کافی درکی ازچگونگی اینکه برخی از شهرها در برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده خود موفق‌تر هستند، نداریم. بر اساس این بررسی، دستور کار پژوهشی زیر را تدوین می‌کنیم.

نخست اینکه، پیشنهاد می‌کنیم برای ارزیابی اثرات الزامات پهنه‌بندی دربردارنده بر بازارهای مسکن، از جمله عرضه مسکن، قیمت‌ها و اندازه‌ها، مطالعات بیشتری انجام شود. پژوهش‌های موجود نشان می‌دهد که پهنه‌بندی دربردارنده می‌تواند اثرات نامطلوب اندکی بر بازار داشته باشد، اما جبران هزینه‌ها و جنبه‌های دیگری می‌توانند به کاهش چنین پیامدهایی کمک کنند. ما به طور خاص پژوهش‌هایی را پیشنهاد می‌کنیم که بر تشریح چگونگی تعدیل اثرات نامطلوب الزامات پهنه‌بندی دربردارنده از طریق جبران هزینه‌های مختلف، مدت زمان برنامه و ماهیت منطقه‌ای آن‌ها تمرکز داشته باشند. سیاست‌های جبران هزینه به خوبی طراحی شده باید با پرداخت بخشی از هزینه واحدهای تامین‌پذیر، به کاهش برخی از تحریفات بازار کمک کنند.

اما از شواهد موجود اثربخشی آن‌ها و اثربخشی نسبی انواع مختلف ترتیبات جبران هزینه، کمتر روشن است. پیشنهاد ما این است که بررسی کنیم چگونه جبران‌های هزینه با ساختار متفاوت، از جمله امتیازهای تراکم، پرداخت نقدی جایگزین، یارانه‌های عمومی، انعطاف‌پذیری طراحی و تاییدیه‌های سریع، بر بازارهای مسکن تأثیر می‌گذارند و ارزیابی اینکه اثربخشی آن‌ها در کاهش اثرات نامطلوب بالقوه پهنه‌بندی دربردارنده بر بازار مسکن چگونه است.

به همین ترتیب، نظریه اقتصادی نشان می‌دهد که برنامه‌های قدیمی‌تر پهنه‌بندی دربردارنده احتمالا اخلال کمتری در بازار ایجاد می‌کنند، زیرا هزینه‌های الزامات احتمالا با گذشت زمان در ارزش‌های باقیمانده زمین جذب و در قیمت زمین منعکس می‌گردند.

با این حال، پژوهش‌های حاضر به اندازه کافی این موضوع را بررسی نمی‌کنند و ما پیشنهاد می‌کنیم مطالعات بیشتری برای بررسی چگونگی تأثیر مدت زمان یا سررسید برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده بر بازار مسکن انجام شود. همچنین، نظریه نشان می‌دهد که در مناطقی که اکثر دولت‌های محلی

الزامات دربردارندگی را چه به صورت مستقل و چه با همکاری منطقه‌ای اعمال می‌کنند، سازندگان ممکن است امکان انتقال پروژه‌های مسکن‌شان را به حوزه‌های بدون پهنه‌بندی دربردارنده نداشته باشند. در چنین مناطقی، پهنه‌بندی دربردارنده ممکن است اثرات متفاوتی بر بازار داشته باشد که باید آن‌ها را بشناسیم. بنابراین، ما پژوهش‌های بیشتری را برای کمک به تشریح اینکه آیا برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران می‌توانند الزامات پهنه‌بندی دربردارنده را به شکلی ایجاد کنند که اثر نامطلوب بالقوه بر بازارهای مسکن را محدود کند، پیشنهاد می‌کنیم. همچنین چنین پژوهش‌هایی ممکن است نیاز یا فرصتی را برای همکاری و نهادهای منطقه‌ای در ساختاردهی به برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده نشان دهد.

دوم، ما همچنین مطالعات کمّی بیشتری را برای ارزیابی اثربخشی پهنه‌بندی دربردارنده در ایجاد واحدهای مسکونی تامین‌پذیر توصیه می‌کنیم. انجام چنین مطالعاتی دشوار است زیرا، همانطور که بررسی متون نشان می‌دهد، دولت‌های محلی به‌طور سیستماتیک داده‌های مربوط به واحدهای مسکونی تامین‌پذیر تولید شده از طریق پهنه‌بندی دربردارنده را جمع‌آوری و سازماندهی نمی‌کنند. با این وجود، در صورت دسترسی به چنین داده‌هایی، انجام تحلیل‌های جامع و دقیق درباره شیوه‌های مختلف ساختاربندی مؤلفه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در الزامات قانونی و همچنین مقایسه اثربخشی نسبی این ساختارها را ضروری می‌دانیم. به عنوان مثال، باید در مورد چگونگی تأثیر رده‌های واحدهای مسکونی کنار گذاشته شده توسط پهنه‌بندی دربردارنده بر بهره‌وری مسکن تامین‌پذیر بیشتر بدانیم. همانند مطالعات کمّی دربارهٔ کارآمدی الزامات پهنه‌بندی دربردارنده که بالا بحث شد، پژوهش‌های تطبیقی بیشتر در مورد اثربخشی آنها به برنامه‌ریزان کمک می‌کند تا برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده را بهتر ساختاردهی کنند.

سوم، اگرچه پژوهش‌های تجربی اخیر آغاز به بررسی مزایای اجتماعی بالقوه پهنه‌بندی دربردارنده کرده‌اند، اما این عرصه نیاز به ارزیابی‌های قوی‌تری دارد. ما پژوهش‌های کمی، کیفی و ترکیبی را برای ارزیابی مقیاس و اهمیت مزایای اجتماعی[۷]، چگونگی تغییر آن‌ها و چگونگی تفاوت پویایی‌های دربرگیرندگی اجتماعی برای گروه‌های مختلف پیشنهاد می‌کنیم. به ویژه، ما مشتاقیم پژوهش‌هایی را ببینیم که مزایای اجتماعی برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده را با برنامه‌های مسکن قدیمی‌تر یا نسبتاً پرورش یافته، که دسترسی مطلوبی را برای خانوارهای کم‌درآمد در حوزه‌های اداری با تعداد قابل توجهی از واحدهای پهنه‌بندی دربردارنده، ارزیابی کند. علاوه بر این، اگرچه پژوهش‌های پیشین کارکرد آموزشی را به عنوان شاخص اصلی مزایای اجتماعی در نظر گرفته‌اند، بهبود سلامت جسمی و روانی، کاهش جرم و خشونت و دسترسی به خدمات و امکانات اجتماعی نیز شاخص‌هایی

[7] social benefits

ارزشمدی برای مزایای اجتماعی بالقوه هستند. ما همچنین مطالعات موردی هدفمند در مورد افراد و خانوارهایی که از مسکن تامین‌پذیر پهنه‌بندی دربردارنده بهره‌مند می‌شوند را پیشنهاد می‌کنیم تا درک کیفی‌تری داشته باشیم که چگونه زندگی در محله‌ها و توسعه‌های مختلط درآمدی بر زندگی روزمره بهره‌مندان تأثیر می‌گذارد.

به عنوان یک سیاست مسکن، پهنه‌بندی دربردارنده ممکن است مزایای بی‌نظیری در زمینه دربرگیرندگی اجتماعی داشته باشد، اما برای تعیین دامنه و محدودیت‌های آن به پژوهش‌های بیشتری نیاز است. چنین پژوهش‌هایی ممکن است نشان دهد که مراجع محلی نباید در ازای انعطاف‌پذیری با سازندگان در برآورده کردن الزامات دربردارندگی، مزایای اجتماعی پهنه‌بندی دربردارنده از طریق مسکن تامین‌پذیر در محل[8] را معامله [و قربانی] کنند.

در نهایت، نیاز و فرصت زیادی برای پژوهشگران کیفی وجود دارد تا پژوهش‌های موردی دقیقی انجام دهند تا جزئیات نهادی و خاصی را که به سادگی از مطالعات کمی قابل مشاهده نیستند، آشکار کنند. ما پژوهش‌های موردی عمیقی را در مورد چگونگی بکارگیری و ساختاربخشی برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده توسط مقامات دولت محلی، چگونگی مدیریت بده‌بستان‌ها در برنامه‌های شهرهای موفق در ارائه مسکن تامین‌پذیر از راه پهنه‌بندی دربردارنده و چگونگی تطبیق الزامات پهنه‌بندی دربردارنده در زمینه‌های خارج از ایالات متحده پیشنهاد می‌کنیم. فقدان چنین مطالعاتی، شکاف مهمی در مبانی است و همچنین احتمالاً درس‌های ارزشمندی دربارهٔ نوآوری و خلاقیت در سیاست‌گذاری و انتشار بین‌المللی دانش ارائه می‌دهد.

به طور خاص‌تر، ما سه عرصه را برای پژوهش‌های موردی پیشنهاد می‌کنیم: اول، با وجود پیشرفت قابل توجه در تبیین تجربی بده‌بستان‌های پهنه‌بندی دربردارنده، ما به دشواری دربارهٔ اینکه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران محلی چگونه بده‌بستان‌های بالقوه را می‌بینند و به آن‌ها می‌پردازند، آگاهی داریم. اگرچه مطالعات موردی مختصر متعددی در مورد برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده وجود دارد، مطالعات موردی دقیق و عمیق دربارهٔ دولت‌های محلی با الزامات پهنه‌بندی دربردارنده نادر است. با توجه به اینکه مراجع محلی در ایالات متحده از انعطاف‌پذیری قابل توجهی در ساختاردهی برنامه‌های دربردارندگی برخوردارند، مطالعات موردی دقیق در مورد اینکه چرا و چگونه دولت‌های محلی در مورد اجزای مختلف سیاست‌های پهنه‌بندی دربردارنده خود تصمیم می‌گیرند، احتمالاً بسیار سازنده خواهد بود. در این راستا، مصاحبه‌ها و بررسی‌های برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران تا حد زیادی در متون کنونی وجود ندارد. به عنوان مثال، درک ما از چگونگی تصمیم‌گیری شهرها در مورد جزئیات خاص برنامه، مانند دامنه الزامات دربردارندگی آنها، کمینه

[8] on-site

آستانه‌های اندازه پروژه، میزان واحدهای کنار گذاشته شده، مبالغ مناسب هزینه جایگزین، همچنان ابهام دارد. پژوهش‌های موردی غنی همچنین می‌تواند به تبیین چگونگی تأثیر تحلیل منطقی و چانه‌زنی سیاسی بر تدوین سیاست در سطح محلی کمک کند. چنین بینشی نه تنها برای برنامه‌ریزانی که به دنبال اجرای برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده هستند، بلکه برای پژوهشگران برنامه‌ریزی و حکمرانی محلی نیز مفید خواهد بود.

دوم، پژوهش‌های موردی نیز باید بر روی شهرهای نمونه‌ای که موفقیت نسبتاً بیشتری در برنامه‌های دربردارندگی خود داشته‌اند تمرکز کند. همانطور که در بررسی خود اشاره کردیم، روایت تجمیعی پهنه‌بندی دربردارنده معمولا تعدادی از نمونه‌های موفق قابل توجه را پنهان می‌کند. ما باید درباره آن‌ها بیشتر بدانیم. چنین مطالعات موردی می‌توانند کلیدهای موفقیت را نشان دهند، از جمله چگونگی پیگیری و نظارت دولت‌های محلی بر واحدهای مسکونی تامین‌پذیر و استراتژی‌های آن‌ها برای جمع‌آوری، هزینه کردن و استفاده از پرداخت نقدی جایگزین. همچنین درک این موضوع که چگونه چنین حوزه‌های اداری منافع سازندگان خصوصی را در برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده در نظر می‌گیرند، از جمله اینکه چگونه مشوق‌ها و امتیازهای معناداری برای سازندگان ایجاد می‌کنند، و چگونه به کنشگران بازار کمک می‌کنند تا امنیت مستاجران و مالکان پایین‌تر از نرخ بازار حفظ کنند، ارزشمند خواهد بود. ما در چنین شهرهایی انتظار نوآوری‌های نهادی چشمگیری داریم. سایر برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران، به ویژه در شهرهایی که مشتاق پذیرش پهنه‌بندی دربردارنده هستند، باید از مصالحه‌ها یا بده‌بستان‌های خاص برنامه‌های موفق آگاه باشند. و پژوهشگران مطالعات موردی می‌توانند به ارائه چنین دانشی کمک کنند.

سوم، همانطور که بررسی ما نشان می‌دهد، علاقه فزاینده‌ای به پهنه‌بندی دربردارنده به عنوان یک سیاست مسکن تامین‌پذیر در کشورهایی غیر از ایالات متحده وجود دارد. ما همچنین پیشنهاد کرده‌ایم که درک و ارزیابی پهنه‌بندی دربردارنده خارج از چارچوب منطقه‌بندی به عنوان نهاد کلیدی تنظیم مقررات کاربری زمین در ایالات متحده دشوار است. بنابراین، چگونگی شکل‌گیری و کارکرد پهنه‌بندی دربردارنده در زمینه‌های بین‌المللی نامشخص، اما جالب است - به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، جایی که ظرفیت نهادهای دولتی محلی برای طراحی و اجرای پهنه‌بندی دربردارنده و نظارت بر مسکن تامین‌پذیر تولید شده از طریق آن احتمالاً ضعیف است. ما نیاز مهمی به پژوهش دربارهٔ محبوبیت روزافزون پهنه‌بندی دربردارنده در خارج از ایالات متحده آمریکا می‌بینیم و مطالعات موردی را توصیه می‌کنیم که جزئیات چگونگی ساختاربندی و اجرای چنین برنامه‌هایی را شرح دهند. چنین پژوهش‌هایی همچنین می‌تواند راهی جالب برای پژوهش‌های مشترک بین پژوهشگران مستقر در ایالات متحده و سایر کشورها باشد.

نتیجه‌گیری

سیاست پهنه‌بندی دربردارنده به عنوان یک اقدام تنظیمی شیوهٔ استفاده از زمین در طول رونق مسکن دهه ۲۰۰۰ میلادی رشد کرد. اگرچه مدافعان مسکن تامین‌پذیر و دولت‌های محلی، الزام سازندگان خصوصی به کنار گذاشتن واحدهایی زیر نرخ بازار در پروژه‌هایشان را جذاب می‌دانستند، اما سازندگان ادعا می‌کردند که این امر مانع ساخت و در نتیجه کاهش عرضه مسکن می‌شود. همراه با رشد این سیاست، متون و شواهد تجربی نیز در طول دهه ۲۰۰۰ میلادی افزایش یافت. مرور ما از مبانی نشان می‌دهد که الزامات پهنه‌بندی دربردارنده ممکن است اثر نامطلوب اندکی بر بازار داشته باشد، اما نگرانی‌ها در مورد بده‌بستان بین مسکن تامین‌پذیر تولید شده از طریق پهنه‌بندی دربردارنده و اثرات منفی بر بازار اغراق‌آمیز است. این احتمالاً به این دلیل است که اکثر دولت‌های محلی الزامات دربردارندگی متوسطی دارند و به سازندگان مسکن، جبران هزینه‌ها را ارائه می‌دهند. ما همچنین دریافتیم که دربارهٔ بده بستان بین تعداد واحدهای مسکونی تامین‌پذیر تولید شده توسط پهنه‌بندی دربردارنده و مزایای دربردارندگی اجتماعی آن‌ها کمتر بحث شده است. دولت‌های محلی می‌توانند با برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده خود واحدهای مسکونی تامین‌پذیرتری تولید کنند، اما این واحدها اغلب از طریق پرداخت نقدی جایگزین و کمک‌های خارج از محل ساخته می‌شوند که امکان دربرگیرندگی اجتماعی را محدود می‌کند. در واقع، برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده سیاست‌های پیچیده و چندبعدی هستند که تنوع قابل توجهی دارند و به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران گزینه‌های قابل توجه و انعطاف‌پذیری در ساختاربخشی الزامات ارائه می‌دهند.

به طور خلاصه، پهنه‌بندی دربردارنده نوشدارو نیست، اما می‌تواند بخش مهمی از یک سیاست جامع مسکن باشد. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد پهنه‌بندی دربردارنده به ارائه مسکن تامین‌پذیر در ایالات متحده کمک می‌کند، اما برنامه‌ریزان باید در شیوهٔ ساختاردهی الزامات دقت کنند. با این حال، ما هنوز به اندازه کافی درک نمی‌کنیم که چرا برخی از برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده موفق‌تر هستند و چگونه دولت‌های محلی آنها را ساختاردهی و مدیریت می‌کنند. پژوهش‌های بسیار بیشتری برای توضیح جزئیات نهادی برنامه‌های پهنه‌بندی دربردارنده و موفقیت و محدودیت‌های آنها به روش‌های ظریف‌تر مورد نیاز است، که به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا برنامه‌های بهتری را انتخاب و طراحی کنند.

منابع

- Anderson, L., St. Charles, J., Fullilove, M., Scrimshaw, S., Fielding, J., Normand, J. & The Task Force on Community Preventive Services, (2003) Providing affordable family housing andreducing residential segregation by income, American Journal of Preventive Medicine, 24(3), pp. 47–67. doi:10.1016/S0749-3797(02) 00656-6.
- Basolo, V., & Calavita, N. (2004) Policy Claims with Weak Evidence: A Critique of the Reason Foundation Study on Inclusionary Housing Policy in the San Francisco Bay Area (Irvine: University of California, Irvine).
- Bento, A., Lowe, S., Knaap, G., & Chakraborty, A. (2009) Housing market effects of inclusionary zoning, Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, 11(2), pp. 7–26.
- Brown, K. (2001) Expanding Affordable Housing through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area (Washington, DC: Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy).
- Brunick, N. (2004a) The inclusionary housing debate: The effectiveness of mandatory programs over voluntary programs, Zoning Practice, 9, pp. 2–7.
- Brunick, N. (2004b) Inclusionary housing: Proven success in large cities, Zoning Practice, 10, pp. 2–9. Brunick, N. (2007) Compensatory Benefits to Developers for Provision of Affordable Housing: Inclusionary Housing: Lessons from the National Experience (Trenton, NJ: New Jersey Council on Affordable Housing).
- Brunick, N., Goldberg, L., & Levine, S. (2003) Large Cities and Inclusionary Zoning (Chicago, IL: Business and Professional People for the Public Interest).
- Calavita, N., & Grimes, K. (1998) Inclusionary housing in California: The experience of two decades, Journal of the American Planning Association, 64(2), pp. 150 –169. doi:10.1080/ 01944369808975973.
- Calavita, N., Grimes, K., & Mallach, A. (1997) Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis, Housing Policy Debate, 8(1), pp. 109–142. doi:10.1080/ 10511482.1997.9521249.
- Calavita, N., & Mallach, A. (2010) Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy).
- CCRH and NPH (2003) Inclusionary Housing in California: 30 Years of Innovation (Sacramento: California Coalition for Rural Housing and NonProfit Housing Association of Northern California).
- Clapp, J. (1981) The impact of inclusionary zoning on the location and type of construction activity, Real Estate Economics, 9(4), pp. 436 – 456. doi:10.1111/1540-6229.00253.
- Cowan, S. (2006) Anti-snob land use laws, suburban exclusion, and housing opportunity, Journal of Urban Affairs, 28(3), pp. 295 –313. doi:10.1111/ j.1469-9906.2006.00293.x.
- Cullingworth, B. (1997) Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes (New York: Routledge).

- Davidoff, P., & Davidoff, L. (1971) Opening the suburbs: Toward inclusionary land use controls, Syracuse Law Review, 22, pp. 509–536.
- Ellickson, R. (1981) The irony of 'inclusionary zoning', Southern California Law Review, 54, pp. 1167–1216.
- Ellickson, R. (2010) The false promise of the mixedincome housing project, UCLA Law Review, 57, pp. 983 –1021.
- Fischel, W. (2001) The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Fischel, W. (2004) An economic history of zoning and a cure for its exclusionary effects, Urban Studies, 41(2), pp. 317 –340. doi:10.1080/ 0042098032000165271.
- Fox, R., & Rose, K. (2003) Expanding Housing Opportunity in Washington, DC: The Case for Inclusionary Zoning (Oakland, CA: PolicyLink).
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2002) The Impact of Zoning on Housing Affordability, National Bureau of Economic Research. Available at http://www.nber.org/papers/w8835 (accessed 18 February 2014).
- Hagman, D. (1982) Taking care of one's own through inclusionary zoning: Bootstrapping low- and moderate-income housing by local government, Urban Law and Policy, 5(2), pp. 169–187.
- Hoch, C. (2007) How planning mandates work: affordable housing in Illinois, Journal of the American Planning Association, 73(1), pp. 86 –99. doi:10.1080/01944360708976138.
- Ihlanfeldt, K. (2004) Exclusionary land-use regulations within suburban communities: A review of the evidence and policy prescriptions, Urban Studies, 41(2), pp. 261–283. doi:10.1080/ 004209803200165244.
- Kautz, B. (2005) A Public Agency Guide to California Density Bonus Law, adapted from presentation for County Counsels' Association of California (Oakland, CA: Goldfarb & Lipman LLP).
- Knaap, G., Bento, A., & Lowe, S. (2008) Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning (College Park: National Center for Smart Growth Research and Education, University of Maryland)
- Kroll, C., Mun, C., Rosenthal, L., & Singal, V. (2010) Below Market-Rate Requirements in a Down Market: What Have We Learned from the Great Recession (Berkeley: Fisher Center for Real Estate and Urban Economics, University of California, Berkeley).
- Mallach, A. (1984) Inclusionary Housing Programs: Policies and Practices (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers).
- Mallakh, N. (2001) Does the Costa-Hawkins act prohibit local inclusionary zoning programs? California Law Review, 89(6), pp. 1847–1880. doi:10.2307/3481250.
- Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das, A. (2010) Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and Orange counties, Journal of Urban Affairs, 32(2), pp. 229–252. doi:10.1111/j.1467- 9906.2010.00495.x.

- NPH (2007) Affordable by Choice: Trends in California Inclusionary Housing Programs (San Francisco: Non-Profit Housing Association of Northern California).
- Pendall, R. (2008) From hurdles to bridges: Local land use regulations and the pursuit of affordable rental housing, in: N, Retsinas & E. Belsky (Eds) Revisiting Rental Housing: Policies, Programs and Priorities, pp. 191–224 (Washington, DC: The Brookings Institution Press).
- Powell, B., & Stringham, E. (2004a) Housing Supply and Affordability: Do Affordable Housing Mandates Work? Reason Foundation Policy Study 318 (Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute).
- Powell, B., & Stringham, E. (2004b) Do Affordable Housing Mandates Work? Evidence from Los Angeles County and Orange County, Reason Foundation Policy Study 320 (Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute).
- Ross, L. (2003) Zoning affordability: The challenges of inclusionary housing, Zoning News. August, pp. 1 –6.
- Rothwell, J., & Massey, D. (2010) Density zoning and class segregation in U.S. metropolitan areas, Social Science Quarterly, 91(5), pp. 1123– 1143. doi:10.1111/j.1540-6237.2010.00724.x.
- Ryan, S., & Enderle, B. (2012) Examining spatial patterns in affordable housing: The case of California density bonus implementation, Journal of Housing and the Built Environment, 27(4), pp. 413 –425. doi:10.1007/s10901-011-9259-0.
- Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009) 31 Flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and Suburban Boston, Journal of the American Planning Association, 75(4), pp. 441–456. doi:10.1080/ 01944360903146806.
- Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011) Silver bullet or Trojan Horse? The effects of inclusionary zoning on local housing markets in the United States, Urban Studies, 48(2), pp. 297 –329. doi:10.1177/0042098009360683.
- Schwartz, A. (2006) Housing Policy in the United States: An Introduction (New York: Routledge). Schwartz, H. (2011) Housing policy is school policy: Economically integrative housing promotes academic success in Montgomery County, Maryland, Education Digest, 76(6), pp. 42– 48.
- Schwartz, S., & Johnston, R. (1983) Inclusionary housing programs, Journal of the American Planning Association, 49(1), pp. 3–21. doi:10. 1080/01944368308976192