

## بررسی سیاست های جهانی در زمینه تامین مسکن مقرون به صرفه

کامران مرتضوی<sup>۱</sup>، دکترامیرحسین پورجوهری<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۱۱

تاریخ وصول: ۱۴۰۲/۰۲/۱۳

### چکیده

مسکن و مسائل مرتبط با آن مساله‌ای جهانی است و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف به دنبال راه‌حلهایی برای برون رفت از مشکلات مربوط به آن هستند. (Kalarickal and Buckley, ۲۰۰۵: ۳۷)

نیاز به مسکن از جمله نیازهای بنیادی جوامع است. ولی امروزه نه تنها تامین مسکن بلکه چگونگی تامین آن نیز از مباحث جامعه کنونی است و منجر به آن شده است که تامین مسکن برای قشر کم درآمد و آسیب پذیر جامعه از دغدغه‌های دولت حاکم در هر کشوری باشد. از راه‌حلهایی که برای این امر مطرح شد بحث مسکن اجتماعی است. مسکن اجتماعی در اروپای شمالی و بیشتر دولت‌های سوسیالیست به شکلی وسیع وجود داشته است. بعد از جنگ جهانی، یعنی زمانی که دولت‌ها مداخلت زیادی در اقتصاد داشتند، مسکن اجتماعی هم قویتر از هر زمانی به صحنه آمد. در ایران نیز طرح تولید انبوه مسکن ارزان برای گروه‌های کم درآمد طی چهار دهه با سیاستهای متفاوت از جمله مسکن مهر مطرح گردید.

پژوهش حاضر از روش مقایسه‌ای و تحلیل محتوای کیفی و با استفاده از مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای استفاده می‌کند. با توجه به نوع رویکرد و محتوای مقاله، دیدگاه‌ها در دو تجارب کلی مسکن مقرون به صرفه داخلی و خارجی تقسیم‌بندی شده و سپس میزان انطباق آنها با یکدیگر مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

**واژگان کلیدی:** مسکن، نظام مسکن، عدالت اجتماعی، سیاستهای جهانی مسکن، اقشار کم درآمد

<sup>۱</sup> دانشجوی رشته دکترای شهرسازی دانشگاه آزاد واحد شهرقدس [Kamran.mortazavi.s@gmail.com](mailto:Kamran.mortazavi.s@gmail.com)

<sup>۲</sup> استاد دانشگاه آزاد واحد شهرقدس

سرپناه مناسب و مقرون به صرفه یک نیاز انسانی و جزو حقوق بشر است. در قانون اساسی بسیاری از کشورها از جمله ایران، به وظیفه حکومت در تأمین مسکن برای همه اقشار جامعه تأکید شده است. مسکن اجتماعی یکی از اشکال مساکن مقرون به صرفه در نظام مسکن ملی کشورهاست.

سیاستهای بخش مسکن در دهه های پس از انقلاب دارای فراز و نشیبهای بسیاری بوده است که گاه باعث رونق و رشد این بخش و گاهی باعث رکود در آن شده است. افزایش انفجاری قیمت زمین و مسکن که منجر به سوداگری فراوان در این بخش شده است، رکود و تورم دوره ای، به روز نبودن فناوری های ساخت و ساز در این بخش و سنتی بودن آن، فقدان طراحی شهری و شهرسازی مناسب و غیره از مشکلات این بخش و ناکارآمدی سیاست های اجرا شده در جهت رونق پایدار در بخش مسکن و حل معضل آن در کشور است. این در حالی است که کشورهایی با وضعیت مشابه ایران طی سال های گذشته به راحتی توانسته اند بر دشواری های فراوان این بخش فائق آمده و حتی با اجرای سیاستهایی، بخش مسکن را به عنوان موتور محرک اقتصاد کشورشان در نظر گرفته و باعث رشد اقتصادی خود شوند. (خلیلی و نورالهی، ۱۳۹۴:۸۴)

در این مقاله سعی بر آن است که با توجه و بررسی تجارب مسکن های مقرون به صرفه کشورهای دیگر دنیا بتوان راهکارهایی در جهت بهبود وضعیت مسکن در ایران ارائه داد. مقاله با روش مقایسه ای و تحلیل محتوا به شکل کیفی و با استفاده از مطالعات کتابخانه ای مورد بررسی قرار گرفته است.

### مفهوم مسکن و ویژگی های مسکن

در دومین اجلاس اسکان بشر (۱۹۹۶) که در استانبول برگزار شد، مسکن مناسب چنین تعریف شده است: سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست، سرپناه یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازها، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساختهای اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه که همه این موارد باید با توجه به توانایی افراد تامین شود (دلال پورمحمدی، ۱۳۷۹، ۳)

## مفهوم مسکن اجتماعی

که بعضا با عناوین دیگری چون مسکن دولتی، عمومی یا مسکن قابل استطاعت هم شناخته می‌شود، در کشورهای صنعتی شده اروپایی در ابتدای قرن بیستم ظهور کرد و رشد نمود. (Lund, ۲۰۱۱) تا بتواند نیاز مسکن آن جوامع را به‌گونه‌ای مناسب و درخور برآورده سازد.

نکته کلیدی در این تعریف، درخور و مناسب بودن فضای اسکان است. از نظر آکسلی (Oxley, ۲۰۰۰) مسکن مناسب مسکنی است که نه تنها نیاز به سرپناه خانواده را برآورده می‌سازد، بلکه تأثیرات منفی جانبی نه برای افراد و نه برای اجتماع ندارد. اثرات جانبی هم شامل مواردی مانند تولید امراض جسمانی و انواع بیماریهای روحی در اثر نبود امکانات می‌شود و هم مواردی مانند ایجاد زمینه‌های بروز جرم و بزهکاری را دربر می‌گیرد. بر این اساس نیاز مسکن تا زمانی که یک خانواده به اسکان مناسب و درخور نه تنها سرپناه دسترسی نداشته باشد، تأمین نشده باقی خواهد ماند.

## نظام‌های مسکن در جهان

رنالد (Renaud, ۱۹۹۹) در پایان قرن بیستم نظام‌های مسکن در سراسر جهان را به شش دسته تقسیم‌بندی کرد که عبارتند از:

- نظام‌های مسکن توسعه نیافته به مانند کشورهای آفریقایی
- نظام‌های مسکن دولتی به مانند کشورهای با نظام سوسیالیستی
- نظام‌های مسکن بی‌ثبات و پراکنده به مانند برخی از کشورهای آمریکای جنوبی
- نظام مسکن باثبات اما پراکنده مانند بسیاری از کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا
- نظام مسکن یکپارچه و مناسب مانند برخی از کشورهای شرق آسیا
- نظام مسکن پیشرفته مانند اغلب کشورهای اروپای غربی

اکنون پس از گذشت بیش از بیست سال از دسته بندی رنالد تغییرات زیادی در نظام‌های مسکن دنیا و چارچوب‌های عملکردی آنها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه اتفاق افتاده است.

هم‌اکنون تعداد بیشتری از حکومت‌های دموکراتیک که از طریق انتخابات به قدرت می‌رسند در دنیا وجود دارد. در کشورهای درحال توسعه سیاستگذاری‌ها در فضای نسبتاً بازتر، شفافتر و دارای ثبات بیشتر انجام می‌گیرد. دوم، نظام مالی و سیستم انباشت ثروت در کشورهای در حال توسعه، تحت تأثیر سیاست‌های جهانی، بسیار پیچیده‌تر شده است. و سوم، پس از فروپاشی بلوک شرق و اتخاذ سریع سیاست‌های بازار محور و نئولیبرال در اغلب کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین بعد از دهه نود، سیاست‌های نظام رفاه اجتماعی نه تنها در این کشورها، بلکه در تمام دنیا به شدت کمرنگ شده است. (Aalbersophers & Christophers, ۲۰۱۴: Pugh, ۱۹۹۷, ۲۰۰۱).






به نظر می‌رسد تقسیم‌بندی ارائه شده، امروزه دقت کافی را برای بیان وضع موجود نداشته باشد و بعضی از دسته‌ها یا از بین رفته‌اند و یا مرز بین این تقسیم‌بندیها محو شده است.

## تاریخچه سیاست‌های مسکن در ایران

### • برنامه های مسکن و میزان تحقق آن قبل از انقلاب

از سال ۱۳۲۷ برنامه ریزی عمرانی در ایران در دستور کار قرار گرفت و تا انقلاب شش برنامه تدوین شد، که در هر کدام به امر مسکن پرداخته شد، به شرح زیر:

یک - مسکن در برنامه اول     - اختصاص . بودجه به تأمین مسکن ارزان قیمت.

دو- مسکن در برنامه دوم    - خانه سازی برای کارکنان دولت در دستور کار قرار گرفت و از هزار واحد کوی کن برای کارکنان و  واحد نازی آباد برای پاسبانها می‌توان نام برد  بعلاوه نهادسازی برای این امر در برنامه قرار گرفت، از جمله ایجاد سازمان خانه سازی وزارت دارایی و تشکیل بانک ساختمانی.

سه- مسکن در برنامه سوم ۱۳۴۱-۱۳۴۶ - برای اولین بار به امر زمین توجه شد. کوی‌های دولتی مثل نازی آباد و کوی نهم آبان در دستور ساخت قرار گرفت. بعلاوه ساخت خانه‌های سازمانی چه در بخش دولتی و چه خصوصی توصیه گشت.

چهار- مسکن در برنامه چهارم ۱۳۴۶ - ۱۳۵۱ - کاهش نفر در اتاق مدنظر واقع شد و تأمین مسکن برای حاشیه‌نشینها و کم‌درآمدها و مقرر شد از ۲۷۵ هزار مسکن مورد نیاز ۲۵ هزار بوسیله دولت تهیه شود.

مقرر شد صنایع کویپهای سازمانی داشته باشند. برای مثال تهیه طرح فولاد شهر از ۱۳۴۶ آغاز شد. احداث ۷۳۲۴ واحد در مرزها و ۶ هزار واحد برای آلونک‌نشینها و ۱۱۱۷ واحد برای بازسازی زلزله فردوس.

### افزایش اعتبار بانک رهنی برای اعطای وام

در برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶ - اختصاص ۱۸٪ سرمایه‌گذاری ثابت به امر مسکن و اختصاص ۶۴٪ آن به ساخت ۴۳ هزار خانه‌های سازمانی گارد شاهنشاهی، ۱۷٪ برای ۲۹ هزار خانه‌های سازمانی کارگری، ۱۵٪ برای احداث حدود ۳۶ هزار خانه ارزان قیمت و ۳٪ برای کمکهای اعتباری مسکن.

برنامه ششم که به تصویب نرسیده تقریباً مشابه برنامه پنجم بود. (برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن/ مقاله شماره ۳۳۷؛ سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱)

### • سیاست‌های اجرایی ایران در تأمین مسکن اقشار کم در آمد پس از انقلاب

یک- خواست تأمین زمین از طریق ملی کردن آن که به ملی کردن اراضی موات انجامید. توزیع اولیه به شکل تفکیک ساده بود و بعداً از طریق طرح‌های آماده سازی زمین اشکال بهتری یافت.

این برنامه گرچه تا حدودی موفق بود اما این موفقیت کاملاً نبود. مرکزی کردن تملک و توزیع زمین و اجبار به رعایت استانداردها طبقه متوسطی شورایی عالی شهرسازی حدود ۲۰ درصد گروه‌های کم در آمد هدف را واجدین شرایط نشاخت و از برنامه حذف کرد. اساس این قانون در ۱۳۶۵ عملاً لغو گردید. (برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن/ مقاله شماره ۳۳۷؛ سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱)

### دو- سیاست شهرهای جدید

شهرهای جدید بعد از انقلاب اسلامی بر مبنای مصوبه ۱۳۶۴ هیات وزیران و در راستای اهدافی چون هدایت سرریز جمعیت و تمرکز زدایی از شهرهای بزرگ و مادرشهرها و پاسخ‌گویی به نیاز مسکن گروه‌های کم و متوسط درآمد تصویب شدند و قرار است کل این شهرها در مجموع تا سال ۱۴۰۰ از ظرفیت جمعیت پذیری به میزان سه و نیم میلیون نفر پانزده درصد جمعیت شهرهای بزرگ برخوردار شوند (خاکپور و امیری، ۱۳۸۹، ۳)

برنامه بعدی کوشش در جذب سرریز جمعیت شهری (که عمدتاً گروه های کم درآمد هستند) در شهرهای جدید بود. که به احداث ۱۸ شهر جدید انجامید (برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن / مقاله شماره ۳۳۷؛ سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱).

سه- سیاست ساماندهی و توانمند سازی سکونتگاه های غیررسمی

سکونت گاه های غیررسمی بافت هایی هستند که بیشتر در حاشیه شهرها و کلان شهرهای کشور قرار دارند و خارج از برنامه رسمی توسعه شکل گرفته اند. ساکنین این بافت ها را گروه های کم درآمد و مهاجران روستایی و تهی دست شهری تشکیل می دهند (رضویان و دیگران ۱۳۹۲، ۵۶). سند توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیات دولت رسید این سند حاوی برنامه ای راهبردی برای چاره جویی مشکلات ناشی از حاشیه نشینی در کشور است. به دنبال تصویب سند ستادی تحت عنوان ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه های غیررسمی شکل گرفت

(وزارت مسکن و شهرسازی، )

چهار- مسکن مهر

طرح مسکن مهر، طرحی است که در سال ۱۳۸۶ با اهداف ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضای مسکن با حذف قیمت زمین، تأمین مسکن اقشار کم درآمد و بی بضاعت، کنترل و جلوگیری از افزایش بی رویه قیمت زمین و مسکن، رونق بخشی به تولید مسکن و افزایش حجم تولید مسکن، کاهش هزینه های مسکن اجاره بها، رهن و خرید از سبد هزینه خانوار، تأمین نیازهای انباشتی و آتی مسکن و برقراری عدالت در دسترسی به مسکن مناسب و به تبع آن، کاهش فقر و تأمین مسکن جوانان مطرح شد (پرهیزکار و شاهدی، ۱۳۸۹: ۴۶). با توجه به تأثیرات بلندمدت طرح مسکن مهر بر سیما و عملکرد شهرها، الزم است احداث آنها با توجه به معیارهای برنامه ریزی شهری صورت پذیرد تا در عملکرد و کیفیت زندگی شهری تأثیر منفی نداشته باشد.

آنچه از بررسی سیاستهای مسکن در ایران پیش و پس از انقلاب با شرایط حاضر مسکن اقشار کم درآمد بر می آید عدم موفقیت طرح ها و برنامه ها در زمینه مسکن اقشار کم درآمد و آسیب پذیر و مهار حاشیه نشینی و مهاجرت است. سهراب مشهودی در مقاله ای تحت عنوان "برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن" با مطلبی تحت عنوان تبدیل تهدیدها به فرصت عنوان می دارد که :

سالهاست مردم خود از طریق شهرکهای مردم ساخت (که دولت به آنها اسکان غیر رسمی و یا حاشیه‌نشینی اطلاق میکند) مشکل مسکن خود را حل کرده‌اند. البته به شکلی کاملاً غیر اساسی. سپس در طول زمان و با افزایش درآمد یا به بخش‌های رسمی منتقل شده‌اند و یا همان مساکن در شرایط اول کوچک و ناایمن را بتدریج ایمن کرده‌اند. در بسیاری از مناطق هم این بخشها و در طرحهای جدید به شهر پیوسته و یاشهرهای رسمی شده‌اند. اسلام شهر، اکبرآباد، سلطان آباد و بسیاری دیگر از این جمله‌اند. جالب است که اسلامشهر و سلطان‌آباد (شهر گلستان فعلی) جمعیتشان از تعدادی از مراکز استان هم بیشتر است. یا در آنها مهاجرت معکوس از تهران دیده می‌شود. بدین ترتیب ملاحظه می‌گردد، که اصولاً تأمین مسکن به اشکال متعارف نه تنها برای افراد زیر خط فقر سکونت، حتی برای تازه واردان به بازار مسکن طبقه متوسط هم ممکن نیست. (برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن/ مقاله شماره ۳۳۷؛ سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱)

بخش اعظم ابنیه حاشیه شهرها در زمین‌های قولنامه است. که به همین علت ساکنان نمی‌توانند وام احداث بنا دریافت دارند. با سند دادن به این اراضی که به امکان اخذ وام منجر می‌گردد، این سکونتگاهها می‌توانند با بهسازی به خانه‌هایی مناسب بدل گردند. درصد بسیار کمتری از این مساکن در اراضی بایر منابع طبیعی مستقر هستند، که سند دادن به آنها هم ساده است، در ایران که بیش از ۸۰ درصد اراضی کشور به دولت تعلق دارد، که بیش از نیمی از آنها لم یزرع هستند، این امر براحتی ممکن است. نسبت بسیار اندک دیگری در اراضی مالکان اغلب غیر حاضرست، که به آنها هم می‌شود سند داد و در صورت مراجعه مالکان در سالهای بعد از اراضی ملی به آنها زمین معوض داد. با سنددار شدن این واحدها، علاوه بر امکان اخذ وام ساخت، که منجر به استحکام بخشی و اصولی‌تر شدن واحدها می‌گردد. شهرداری هم می‌تواند به آنها جواز داده و این طریق ساخت و ساز قانونمند گردد. ارگانهای مسئول تأمین تأسیسات، تجهیزات و خدمات هم می‌توانند، نسبت به انجام وظایف خود، اقدام نمایند. بدین ترتیب با حدود ۱۳ تا ۱۹ میلیون اصطلاحاً حاشینه نشین، بیش از ۴ میلیون واحد مورد نظر دولت مسکن مناسب تأمین می‌گردد. بعلاوه بعلت کسر شدن هزینه زمین، ساخت و ساز قبلی و ارتقا مرحله به مرحله سکونتگاههای جدید، از نظر اقتصاد کلان هم میتوان هزینه را در سطح همان دوازده درصد و شاید تا پانزده درصد معقول از تولید ناخالص ملی نگه داشت. بدین ترتیب مشاهده می‌شود که، تنها راه حل همان است که خود مردم، از طریق ارتقاء مرحله‌ای سکونت خود انجام می‌دهند. بخصوص در ۵ سال اول که معمولاً تهیه مسکن نه

---

بررسی سیاست های جهانی در زمینه تامین مسکن مقرون به صرفه

---

تنها برای مردم زیر خط فقر سکونت ، بلکه تقریباً برای تمام تازه واردان به متقاضیان مسکن حتی در طبقه متوسط هم ممکن نیست. (برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن/ مقاله شماره ۳۳۷؛ سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱)

بررسی تجارب دهه‌ها سیاستگذاری در مسکن در ایران نشان می‌دهد که از مهمترین راهکارهای تامین کمبود عرضه مسکن عبارت است از:

- صنعتی شدن ساخت و ساز مسکن
- ساماندهی، بهسازی، نوسازی، توانمندسازی و تواناسازی سکونتگاههای نابسامان شهری به جای به رسمیت نشناختن و یا انهدام این بافتها

#### سیاست مسکن مقرون به صرفه یا مسکن اجتماعی در دنیا

- مسکن اجتماعی در انگلستان
- برنامه ساخت مسکن اجتماعی ۱۷ درصد مجموع تامین مسکن را به خود اختصاص داده است و تامین زمین برای ساخت این واحدها برعهده نهادهای محلی است. حمایت از توسعه‌دهندگان، تضمین خرید و استفاده از واحدهای مسکن اجتماعی و بازگشت جریان نقدی حاصل از جمع‌آوری اجاره‌ها به این ساخت‌وسازها از سازوکارهای ساخت و مدیریت مسکن اجتماعی در این کشور محسوب می‌شود. دریافت اجاره سکونت در این واحدها براساس هزینه‌ها و اولویت‌بندی براساس ثبت‌نام و نسبتی از نرخ های بازار است. در سالهای اخیر حمایت‌های کشور انگلستان از برنامه‌های مسکن اجتماعی کاهش یافته و دولت این کشور طبقات میان درآمد و مهاجران را از فهرست مشمولان مسکن اجتماعی خارج کرده است. بخشی از مسکن اجتماعی در انگلستان از سوی مدیریت شهری (شهرداری) و بخش دیگر از طرف نهادهای ساختمان سازی در ازای دریافت معافیت های مالیاتی ساخته می‌شود (خدائی و میره، ۱۳۸۶: ۱۰).

- مسکن اجتماعی در آلمان

در کشور آلمان، به‌دلیل سیستم رقابتی (رتبه ۵ رقابت پذیری)، سهم کمی از مجموعه عرضه مسکن به مسکن اجتماعی اختصاص دارد؛ سهم مسکن اجتماعی از موجودی مسکن این کشور حدود ۵ درصد است. زمین مسکن اجتماعی در این کشور از محل زمین های ذخیره دولت، شهرداریها و نهادهای محلی با قیمتی ارزان‌تر از قیمت بازار به سازندگان واگذار می‌شود. دولت همچنین به سازندگان وام و معافیت های مالیاتی پرداخت می‌کند. سیستم دریافت اجاره مسکن اجتماعی



در این کشور مبتنی بر درآمد افراد و براساس سطح درآمد در هر منطقه شهری تعیین می‌شود و در صورتی که درآمد فرد یا خانوار از سطح عمومی منطقه ای که در آن ساکن هستند کمتر باشد یارانه پرداخت اجاره بها به خانوار مذکور داده می‌شود. البته در برخی موارد دولت آلمان تا ۱۰۰ درصد اجاره‌بهایی ساکنان واحدهای حمایتی و اجتماعی را پرداخت می‌کند. (خدائی و میره، ۱۳۸۶: ۱۱)

#### • مسکن اجتماعی آمریکا

آمریکا رتبه ۳ رقابت‌پذیری، حدود ۵ درصد از موجودی مسکن خود را به مسکن اجتماعی اختصاص داده است. اختصاص زمین برای ساخت مسکن اجتماعی در آمریکا، بر عهده و در اختیار نهادهای مالی است و سیاست‌گذاری اساسی برای ایجاد انگیزه در بخش ساخت و عرضه مسکن وجود دارد. دولت آمریکا برای سازندگان مسکن اجتماعی حمایت‌هایی همچون معافیت‌های مالیاتی در نظر می‌گیرد که این معافیتها بعضاً تا ۳۰ سال هم ادامه پیدا می‌کند. روش تعیین اجاره و دریافت آن از ساکنان براساس درآمد افراد است. به شرطی که درآمد آنها حداقل ۳۰ درصد پایینتر از میانگین توان درآمدی منطقه شهری آن خانوار باشد (خدائی و میره، ۱۳۸۶: ۱۳)

#### • مسکن اجتماعی برزیل

برنامه ساخت مسکن دولت برزیل از ماه مارس سال ۲۰۰۹ و با بودجه‌ای ۱۸ میلیارد دلاری آغاز شد که هدف آن ساخت یک میلیون خانه بود. دومین مرحله از این برنامه در سال ۲۰۱۰ اعلام شد که طبق آن ساخت ۲ میلیون خانه دیگر نیز در دستور کار قرار گرفت. از ۳ میلیون خانه‌ای که در طرح گنجانده شده، ۱٫۶ میلیون خانه به خانواده‌هایی تعلق می‌گیرد که درآمد آنها بین صفر تا سه برابر حداقل دستمزد است. یک میلیون خانه نیز به خانواده‌هایی تعلق می‌گیرد که درآمد آنها بین ۳ تا ۶ برابر حداقل دستمزد است و ۴۰۰ هزار خانه نیز برای خانواده‌هایی با درآمد ۶ تا ۱۰ برابر حداقل دستمزد در نظر گرفته شده است. (اطهاری، ۱۳۸۶: ۱۷)

#### • مسکن اجتماعی ژاپن

پس از جنگ جهانی دوم، ساخت مسکن به صورت منظم در هر سال افزایش یافته است. در اواسط دهه ۱۹۵۰ در راستای رشد اقتصادی ژاپن، افزایش چشمگیری در جمعیت شهرهای بزرگ بوجود آمد و شرکت خانه سازی ژاپن به ساخت واحدهایی تحت عنوان "دانچی" یا مجموعه‌های آپارتمانی، اقدام نمود که به « شهرهای جدید » لقب


گرفتند  امروزه مجتمع های مسکونی مشاع بسیار مجهزی برای گروه های هدف متنوعی اعم از خانواده ها و زوجهای جوان و افراد مجرد در پاسخ به نیازهای جامعه در حال تغییر ژاپن در محدوده شهری ساخته می شود. در سیاستهای مسکن ژاپن، تامین مسکن گروه های هدف مختلفی مدنظر قرار گرفته اند اما بیشترین تمرکز برنامه ها بر تامین مسکن اقشار آسیب پذیر (سالمندان، خانوارهای مادر سرپرست و افراد معلول و بیمار) و نیز قشر کم درآمد جامعه بوده است  شرایط متقاضیان این نوع خانه ها   سطح درآمدی کمتر از مقدار تعیین شده (درآمدشان ۴۰ درصد پایین تر از میانگین درآمد کشور باشد: ۲:  متاهل بودن : عدم توانایی تهیه مسکن. در سال ۲۰۱۶، میزان واحدهای مسکن عمومی ساخته شده ۱۷,۲ میلیون واحد مسکونی هست. دولت محلی که مسکن اجتماعی را فراهم می کند، اجاره ماهیانه را براساس معیارهایی مانند درآمد ساکنین، اندازه مسکن، مکان آن و سن خانه تعیین میکند. ساکنان مسکن عمومی از طریق سیستم قرعه کشی انتخاب می شوند، اما افراد بی بضاعت که مشکل مسکن دارند به خصوص سالمندان، خانواده های تک والد و افرادی که دارای ناتوانی و معلولیت هستند، دارای امتیاز و در اولویت قرار میگیرند. (اطهاری، ۱۳۸۶: ۲۰)

### مسکن اجتماعی در فرانسه

در فرانسه وجه غالب مسکن اجتماعی HLM خوانده می شود. که مسکن اجاری ارزان قیمتی است که توسط سازمانهایی با همین نام ساخته و نگهداری می شود. این سازمانها غیرانتفاعی بوده و مالکیت عمومی یا خصوصی دارند. این سازوکار از سال ۱۹۵۰ بر پایه انجمنهایی به نام HBM شکل گرفت که در سال ۱۸۸۹ ایجاد شده بود. تشکیل سازمانهای HLM برای پاسخگویی به خرابیهای جنگ، مهاجرت روستاییان و افزایش جمعیت صورت گرفت. اکنون حدود ۱۷ درصد از موجودی مسکن فرانسه در مالکیت این سازمانها است. در سال ۲۰۰۱ بالغ بر ۲,۴ میلیون خانوار یا ۵,۳۹ درصد از خانوارهای اجاره نشین فرانسوی در واحدهای HLM سکونت داشتند. اما سیاستهای اجتماعی مسکن در فرانسه به HLM ختم نمیشود، به طوری که در مجموع ۳,۶۵ درصد اجاره نشینان با احتساب HLM از یارانه دولتی بهره مند می شوند. علاوه بر آن، به حدود ۴۲ درصد از تصرف ملکی مسکن، یارانهای به صورت پرداخت بخشی از وام رهنی یا با وام با بهره ارزان داده شده است. اجاره بهای مسکن HLM براساس هزینه خالص ساخت محاسبه می شود که با یارانه (توسط دولت مرکزی و محلی) و مالیات کم، کاهش یافته است. از فعالیتهای مسکونی سودآور برای دادن یارانه به کم درآمدترینها استفاده می شود. اما با ازدیاد درآمد خانوار از حدی معین، مطابق آن ازدیاد، به اجاره بها افزوده می شود.

در سال ۲۰۰۹ بالغ بر ۳۵ درصد از مسکن HLM به خانوارهای زیر خط فقر اختصاص داده شد. تأمین مالی ساختمانهای جدید HLM به طور عمده به کمک وام انجام می‌پذیرد. وام دهنده اصلی مؤسسه CDC و منبع مالیات پس‌اندازهای مسکن مردم است. هر فرانسوی می‌تواند یک حساب پس‌انداز مسکن در بانک محلی خود باز کند که نرخ بهره تنظیم شده دارد و از مالیات معاف است (عبدیان، ۱۳۸۹: ۵۷)

### مسکن اجتماعی در ترکیه

سازمان توسعه مسکن TOKI با احداث مسکن لوکس برای گروه‌های درآمدی بالا به منظور تأمین منابع مالی پروژه‌های ساخت مسکن ارزان قیمت نیز یکی از روش‌های اعمال شده این سازمان در ترکیه است. از نمونه‌های موفق می‌توان به پروژه آریامان در آنکارا و پروژه هالکالی در استانبول اشاره کرد. در پروژه آریامان  و در هالکالی ۳۵۹۲ واحد لوکس اجرا شد که به ترتیب ۱۱۴ و ۲۷۰ میلیون دلار درآمد داشته است که از این مقدار به ترتیب ۲۸ و ۵,۲۹ درصد سهم سازمان توسعه مسکن بوده است. (خبرگزاری مهر، ۱۳، ۱۳۹۵)

### • مسکن اجتماعی در چین

در سی سال اخیر سه برنامه بزرگ دولتی برای ایجاد مسکن ارزان قیمت در چین اجرا شده است. این برنامه از سال ۱۹۹۸ مورد توجه قرار گرفته است. مسکن مقرون به صرفه در چین به دو صورت عرضه می‌شود.

#### الف- مسکن مقرون به صرفه برای فروش

دولت‌های محلی برای ساخت واحدهای مسکن اقتصادی و راحت زمینی را بدون پرداخت هزینه برای سازندگان اختصاص می‌دهند، و قیمت فروش برای پوشش هزینه ساخت و ساز با سود اندک (معمولاً سه درصد) محدود است. برای مسکن با قیمت کنترل شده زمین از طریق مناقصه رقابتی به دست می‌آید، و قیمت فروش در حدود ۷۰-۷۵ درصد از سطح مسکن قابل مقایسه با بازار آزاد تعیین شده است.

#### ب- مسکن مقرون به صرفه برای اجاره

مسکن اجاره‌ای ارزان (معرفی شده در سال ۱۹۹۴) مسکن کم هزینه‌ای است که عمدتاً برای فقیرترین خانوارهای شهری فراهم شده است، با استاندارد اندازه حداکثر ۵۰ متر مربع در هر واحد. اجاره این نوع از خانه‌ها کمتر از مسکن اجاره‌ای

عمومی است. عمده بودجه برای مسکن اجاره‌ای ارزان از محل بازگشت سرمایه گذاری صندوق تأمین مسکن و سایر درآمدهای محلی است. این یک برنامه پس‌انداز مسکن اجباری است که به موجب آن کارفرمایان و کارمندان موظفند بخش خاصی از حقوق کارمندان را به حسابهای صندوق تأمین مسکن کمک کنند. در عوض، کارمندان وام کم بهره از صندوق تأمین مسکن برای خرید خانه خود دریافت می‌کنند. این بودجه معادل ۱ میلیون دلار از بودجه سال ۲۰۰۹ خود را برای یارانه دادن به پروژه‌های مسکن اجاره‌ای ارزان قیمت اختصاص داد. واجدین شرایط مسکن اجتماعی در چین با سیستم هوکو ارزیابی می‌شوند، سیستم هوکو در واقع نوعی پاسپورت داخلی محسوب می‌شود که مردم را به دو دسته شهری و روستایی تقسیم می‌کند و هدف اصلی آن جلوگیری از مهاجرت و هجوم مردم فقیر روستایی به نواحی شهری است؛ اما در حال حاضر این سیستم باعث شده کارگران مهاجری که موتور محرکه اقتصاد چین به شمار می‌آیند، به دلیل نداشتن هوکوی شهری، از دسترسی به بسیاری از خدمات مثل استفاده از سیستم بهداشت دولتی، مدارس دولتی، خانه‌های یارانه ای و ... در شهرهایی که در آن کار می‌کنند، محروم باشند. براین اساس مهاجران روستایی یا مهاجران از شهرهای دیگر که فاقد وضعیت خانگی محلی شهری بودند، واجد شرایط برای دریافت مسکن اجاره‌ای ارزان قیمت نبودند. شهرداری مقررات سختگیرانه ای وضع کرده است که فقط به نخبگان مهاجران امکان دسترسی به مسکن اجاره ای ارزان را می‌دهد و مهاجرانی با درآمد پایین یا تحصیلات کم از دسترسی به مسکن ارزان قیمت محروم شده اند (عبدیان، ۱۳۸۹: ۶۳)

#### • مسکن اجتماعی در آفریقا

آفریقای جنوبی نیز مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه در جهان با مشکل مسکن در بعد کمی و کیفی مواجه است. از سوی دیگر سیاست گذاری مسکن در این کشور تحت قانون آپارتاید قرار داشت بدین معنی که قوانین آپارتاید تعیین می‌نمود افراد سیاه کجا باید زندگی و کار کنند. همچنین قانون مناطق گروهی تعیین می‌کرد که در آن مردم می‌توانند کجا زندگی کنند و شهرها را به بخشهای نژادی متمایز تقسیم می‌نمود. سفیدپوستان با بهره‌گیری از بهترین زمین و نزدیکی به همه امکانات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بودند درحالیکه سیاهان و رنگین‌پوستان در مناطق حاشیه زندگی می‌کردند و برای آنها در مناطق شهری هیچ حق مالکیتی اعطا نشد و سیاه پوستان فقط می‌توانستند خانه روستایی خود را داشته باشند. با توجه به اینکه جمعیت شهری به سرعت از طریق رشد طبیعی و مهاجرت از مناطق روستایی فقیرنشین افزایش می‌یافت، فشار و تقاضا برای مسکن شهری به نقطه بحرانی در آفریقای جنوبی می‌رسید. به منظور

تامین مسکن مناسب برای همه گروه‌ها و دهک‌های درآمدی برنامه تامین مسکن اجتماعی در اولویت سیاست‌گذاری‌های دولت در بخش مسکن قرار گرفت. واجدین شرایط مسکن اجتماعی در آفریقا ۱-خانه اولی باشند ۲- بالای ۲۱ سال سن داشته باشند . ۳- متأهل باشند ۴-قبال یارانه مسکن دریافت نکرده باشند۵- درآمد خانوار ۳۵۰۰ راند در ماه بیشتر نباشد (African National Congress , ۱۹۹۴)

کشور	نهاد متولی برنامه مسکن	سیاست	مشکلات
انگلستان	مدیریت شهری و مدیریت محلی	حمایت از توسعه‌دهندگان، تضمین خرید و استفاده از واحدهای مسکن اجتماعی و بازگشت جریان نقدی حاصل از جمع‌آوری اجاره‌ها به این ساخت‌وسازها	اخیرا حمایت‌های از برنامه‌های مسکن اجتماعی کاهش یافته است
آلمان	مدیریت محلی	زمین مسکن اجتماعی در این کشور از محل زمینهای ذخیره دولت، شهرداریها و نهادهای محلی با قیمتی ارزان تر به سازندگان واگذار می‌شود- سازندگان مسکن مقرون به صرفه وام و معافیت مالیاتی دریافت می‌کنند	
آمریکا	نهادهای مالی و بانکها	اختصاص وامهای بلند مدت ۳۰ ساله به خریداران خانه‌های اجتماعی	

بررسی سیاست های جهانی در زمینه تامین مسکن مقرون به صرفه

برزیل	دولت	اختصاص مسکن بر اساس سطح درآمد	پیچیدگی تعیین سطح درآمد
فرانسه	مالکیت عمومی و یا خصوصی دارند	تامین واحد مسکونی از طریق سازمانهای غیر انتفاعی - پرداخت بارانه مسکن به اقشار کم درآمد مسکن	
ترکیه	دولت	ساخت واحدهای مسکونی لوکس و فروش آن به گروههای درآمدی بالا به منظور تامین هزینه ساخت مسکن گروههای کم درآمد	امکان عدم فروش و یا دیرکرد در فروش واحدهای لوکس برای تامین هزینه ساخت مسکن مقرون به صرفه مشکل ایجاد می کند
چین	دولت	فروش و اجاره مسکن مقرون به صرفه بر اساس اولویت از محل برگشت سرمایه گذار یصندوق تامین مسکن و سایر درآمدهای محلی	ارزیابی هوکو که تبعیض ایجاد کرده است و مهاجرانی با درآمد پایین یا تحصیلات کم از دسترسی به مسکن ارزان قیمت محروم شده اند
آفریقای جنوبی	دولت	دسته بندی و اولویت گذاری واجدین شرایط دریافت مسکن	تاثیرات مخرب سیاست آپارتمان سازی که تا کنون بر جای مانده است

## راهبردها و راهکارهای صنعتی شدن ساخت و ساز مسکن

### راهبردها

- توسعه صنعتی سازی ساختمان (صنعتی سازی شامل قطعه های پیش ساخته، پیش مونتاژ و پیمانهای (مدولار) و کاربرد فن آوری نو در فرآیند ساختمان سازی است).
- مقاوم سازی واحدهای مسکونی موجود در برابر سوانح طبیعی
- حمایت از برنامه های صرفه جویی انرژی در ساختمانهای موجود و ساختمانهای در حال احداث
- گسترش استفاده از ابزارها و سازوکارهای اقتصادی (مانند بیمه کیفیت ساخت و تضمین کیفیت ساختمان) برای ارتقاء کیفیت ساخت
- ارتقاء سطح مهارت و تخصص نیروی انسانی فعال در بخش ساختمان
- ایجاد مراکز تحقیق و توسعه به منظور توسعه و بومی سازی دانش و تکمیل و ارتقاء چرخه ایجاد و توسعه تکنولوژی در واحدهای تولید
- اصلاح دستورالعملهای تسهیلات بانکی ساخت مسکن به منظور پرداخت اقساط اولیه با درصد بالاتر به تناسب روشهای صنعتی سازی
- در نظر گرفتن اعتبارات یارانهای از محل صرفه جوییهای حاصل از صنعتی سازی برای پرداخت به خریداران واحدهای تولید شده به روش صنعتی سازی
- تدوین نظام بیمه استاندارد مصالح
- بازنگری در مقررات ملی ساختمان، با هدف کارکرد گرایی و گسترش و بهبود عملکرد
- اجرای طرحهای مشارکتی ساخت و ساز در زمینهای دولتی با تاکید بر استفاده از فن آوریهای نوین زیر نظر یک مدیریت واحد توسعه کاربرد روشهای صنعتی تولید ساختمان
- فراهم آوری تسهیلات برای صدور خدمات فنی مهندسی و مشارکت با سرمایه گذاران خارجی و جلب سرمایه ها برای تولید صنعتی مسکن و سرمایه گذاری در زنجیره مسکن پیش ساخته (شامل انتقال تکنولوژی، تولید، حمل و مونتاژ قطعات پیش ساخته)

- متناسب سازی مسکن با کارکردها و شرایط اقتصادی - اجتماعی و زیست محیطی و تلاش در جهت بومی سازی فناوریها

- معرفی روشهای نوین تولید ساختمان با توجه به ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی و الگوی مصرف و اسکان تنظیم آئین نامه های مربوط به سیستمهای مدولار بر اساس ویژگیهای منطقه ای - اقلیمی

### راهبردهای و راهکارهای ساماندهی بافت های حاشیه و سکونتگاه های نابسامان

- تقدم بهبود کیفیت فضای سکونتی و بهسازی مسکن با هدف ارتقای تدریجی و پیشگیری از بیرون راندن ساکنان از محدوده های هدف در سکونتگاه های غیررسمی
- تنظیم برنامه در ابعاد پیشگیرانه و پیشنگرانه، ساماندهی و ارتقاء تدریجی مسکن، بهسازی شهری و اسکان مجدد. محلی نمودن برنامه های تأمین مسکن کم درآمد ها و ضوابط و مقررات شهرسازی و تأمین زمین در استانها، مجموعه های شهری، شهرها و روستاها

### راهکارها:

- رفع تبعیض از کم درآمدها در نظام بانکی، با ایجاد نظام تأمین مالی مسکن کم درآمد ها و بانک پذیر نمودن آنان جهت ارتقای وضعیت اسکان در بافتهای فرسوده و نابسامان شهری.
- ارتقای میزان بهره وری اراضی شهری با استفاده از طرحهای بازتنظیم زمین شهری
- سازماندهی اجرایی و نهادسازی از قبیل تشکیل موسسات، صندوقها و تعاونیهای ساکنان به منظور اجرای یکپارچه طرحهای بازسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری
- ارتقای نقش بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در سکونتگاههای غیررسمی روستایی واقع در حریم شهرها
- بهره گیری از شرکتهای غیرانتفاعی و مردم نهاد برای تولید و بهسازی مسکن در پهنه های فقر شهری
- محور قرار دادن شهرداریها در مدیریت اجرایی برنامه های بهسازی شهری، تولید و بهسازی مسکن و تأمین خدمات شهری در محدوده های هدف
- بازنگری در طرحهای توسعه شهری و برنامه ریزیهای شهری در جهت انطباق با نیازهای کم درآمد ها



### نتیجه گیری:

پژوهش و بررسی حاضر نشان می‌دهد که معضل مسکن مشکلی بسیار جدی است که اغلب عرصه‌های زندگی شهری بشر را مورد حمله قرار می‌دهد در صورتی که مدیریت توانایی مقابله با بحران را نداشته باشد.

در همین رابطه کشورهای مختلف که در بالا مورد بررسی قرار گرفته‌اند با توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی خود همچنین با توجه به فرهنگ غالب آن کشور راهکارهایی را برای این بحران تدبیر اندیشیده‌اند. به طور مثال در کشورهای پیشرفته صنعتی تدبیری مانند واحدهای بسیار کوچک و ارزان مجردی عرضه گردیده است.

در کشور ما فرهنگ استفاده از مسکن تنها به معنی استراحت نیروی کار در زمان فراغت نمی‌باشد بلکه به معنای آسایش و مرادوات اجتماعی فامیلی، محل نگهداری کودکان و سالمندان و گاهی حتی محل انجام فعالیتهای اقتصادی خانگی و به طور کلی زندگی است. همچنین در برخی کشورهای اقتصاد آزاد و یا لیبرال گاهی اجرای سیاستهای مسکن به عهده بخش خصوصی و مردم نهاد است در حالیکه در ایران اغلب سیاستهای مرتبط با مسکن اقشار کم درآمد در ید قدرت دولت است. این تفاوتها منجر به این می‌شود که نتوان سیاست یکسان و واحدی برای تمامی کشورها در نظر گرفت. نوع معیشت و پایه اقتصادی همچنین فرهنگ و ارزشهای اجتماعی در اتخاذ تصمیمهای نهایی در زمینه مسکن موثر است.

بنظر می‌آید آنچه برای کشور ایران مطلوب و قابل اجرا باشد توانمندسازی اقشار کم درآمد برای تهیه مسکن است.

دخالت مستقیم دولت در سیاست مسکن و صنعتی شدن ساخت و ساز مسکن و ساماندهی، بهسازی، نوسازی، توانمندسازی و تواناسازی سکونتگاههای نابسامان شهری به جای به رسمیت نشناختن و یا انهدام این بافتها از مهمترین راهبردها در این زمینه است.

منابع:

خلیلی، احمد، هانیه نوراللهی، نعیمه رشیدی، مریم رحمانی، ارزیابی سیاست های مسکن مهر در ایران و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن، ۱۳،

پرهیزگار، اکبر، ناصر شاهی، مروری بر طرح مسکن مهر در شهرهای زیر ۲۵۰۰ نفر، فصل نامه آبادی، ۱۳۸۹، غالمی، محمد جواد، آسیب شناسی طرح مسکن مهر، فصل نامه آبادی، ۱۳۸۹

سهراب مشهودی؛ ۱۴۰۱؛ برنامه تأمین ۴ میلیون مسکن/ مقاله شماره ۳۳۷

خاکپور، براتعلی و امیری، عقیل، شهر الکترونیکی گامی به سوی تحقق اهداف شهر سالم

وزارت راه و شهرسازی، سامانه مطالعات مسکن مهر ۱۳۹۰

خدائی، زهرا و محمد میره (۱۳۹۰) مروری بر تجارب جهانی در زمینه تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، بانک مقالات همایش های دانشگاه فردوسی مشهد، آذرماه

اطهراری، کمال (۱۳۸۷) گونه شناسی مسکن اجتماعی، سیاست های توسعه مسکن در ایران، سیزدهمین همایش، وزارت مسکن و شهرسازی

عبدیان پایان نامه؛ ارزیابی سیاست مسکن اجتماعی برای تأمین مسکن گروه کم درآمد

دلال پورمحمدی، محمد، ۱۳۷۹، برنامه ریزی مسکن، انتشارات سمت، چاپ اول، تهران

طرح جامع مسکن؛ خلاصه سند تلفیق؛ ۱۳۹۴

Pugh, c. (1997). Poverty and Progress? Reflection on Housing and Urban Policies in Developing Countries, 1976-96, urban STUDIES, 34 (10): 1547-1595.

Aalbers, M.B. (2015). The Great Moderation, The Great Excess and The global housing crisis; International Journal of Housing Policy, 15(1); 43-60