

نظام تأمین مسکن بیمه شدگان و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی

کمال اطهاری

چکیده

بیمه شدگان سازمان تأمین اجتماعی تافته‌ای جدا بافته از بقیه جامعه نیستند، هرچند که این تور ایمنی باعث شده هیچ یک زیر خط مطلق فقر قرار نگیرند. اما چند دهک آنها در بازار رسمی مسکن در مناطق کلان شهری ایران راهی برای دستیابی به مسکن مناسب نمی‌یابند. از این رو، راه تأمین مسکن بیمه شدگان از مسیر اصلاح کل نظام برنامه‌ریزی مسکن می‌گذرد. از سوی دیگر با اینکه سازمان تأمین اجتماعی هیچ‌گونه تعهد قانونی برای تأمین مسکن بیمه شدگان خود ندارد، با توجه به انتظار عمومی و ذخایر مالی عظیم خود نتوانسته و نخواسته است تنها نقش ناظر را داشته باشد. راههای انتخابی‌اش به بن‌بست رسیده یا برای اکثریت نیازمندان قابل عبور نبوده است.

در این مقاله با الهام از آخرین اصلاحات صورت گرفته در جهان در نظامهای تأمین اجتماعی از طریق گشودن حسابهای شخصی نشان داده می‌شود که با بهره‌گیری از ذخایر بازنشستگی بیمه شدگان ایران، امکان تأمین مسکن مناسب برای آنها با مشارکت خودشان فراهم می‌آید. البته اگر اصلاحات لازم در نظام برنامه‌ریزی مسکن صورت پذیرد، این به معنای تدوین سیاست اجتماعی تأمین مسکن است که در آن نظامهای برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی به یکدیگر پیوند می‌خورند.

واژگان اساسی: برنامه‌ریزی مسکن (ایران)، تأمین اجتماعی (ایران)، بازار مسکن (ایران)، سیاست اجتماعی، صندوق بازنشستگی و حسابهای شخصی.

مقدمه

سیاست اجتماعی^۱ به مجموعه نهادها و فعالیتهایی گفته می‌شود که بر رفاه افراد جامعه تأثیر مثبت می‌گذارد. سیاست اجتماعی شامل تأمین اجتماعی، تأمین مسکن، آموزش، بهداشت و... می‌شود (Outhwaite, 1993, 603). با این تعریف مطالعه ما در چارچوب سیاست اجتماعی تأمین مسکن جای می‌گیرد که در آن به طور خاص به بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و از این رو به جایگاه سازمان مذکور پرداخته شده باشد.

بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۰ قریب ۴/۷ میلیون خانوار و در اساس در مناطق شهری ساکن بوده‌اند: همان‌طور که خواهیم دید هرچند این مزیت را دارند که شکاف درآمدی بین آنها کمتر از کل خانوارهای شهری است، به هیچ‌وجه از لحاظ درآمدی همسان نیستند تا یک گروه هدف ویژه را تشکیل دهند. همچنین، همانند کل خانوارهای شهری، تنها گروه‌های کم درآمد بیمه‌شدگان توان تأمین مسکن مناسب را ندارند. از این رو بیمه‌شدگان از کل خانوارهای شهری ایران قابل تفکیک نیستند. از سوی دیگر سازمان تأمین اجتماعی به موجب ماده ۳ قانون مصوب سال ۱۳۴۵ وظیفه تأمین اجتماعی را در زمینه‌های حوادث و بیماری، بارداری، غرامت دستمزد، ازکار افتادگی، بازنشستگی و مرگ بیمه‌شده بر عهده دارد. یعنی از این سازمان نمی‌توان توقع داشت که برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود به طور جداگانه اقدام کند؛ بویژه که این اقدام مانع پاسخ سازمان به تعهدات قانونی‌اش شود که پاسخ به آنها به دلیل رشد بالاتر بازنشستگان از بیمه‌شوندگان جدید مانند همه کشورهای جهان، روز به روز مشکل‌تر می‌شود. پس باید در پی راه‌حلی برای اصلاح همزمان نظامهای برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی و هم‌افزایی توان آنها بود.

با این مقدمه سؤالات اصلی تحقیق به شرح زیر است:

۱. برنامه‌های مسکن و بازار رسمی یا متعارف آن چه گروه‌هایی از بیمه‌شدگان را در بر گرفته و چه گروه‌هایی را کنار گذاشته است؟

۲. برنامه‌های مسکن در گذشته چه کاستی‌هایی داشته و چه اصلاحاتی در آنها (با در نظر گرفتن آخرین تجارب جهانی) ممکن است؟
 ۳. فعالیتهای سازمان تأمین اجتماعی در زمینه تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود چه بوده است؟
 ۴. با در نظر گرفتن آخرین تجارب جهانی، سازمان تأمین اجتماعی چه اقداماتی برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود، با مشارکت آنها، می‌تواند انجام دهد که مانع پاسخگویی به تعهدات قانونی‌اش نشود؟
 ۵. برنامه‌های مسکن وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان تأمین اجتماعی چگونه می‌توانند مکمل هم شوند؟
- بدین ترتیب کوشش می‌شود بدون آنکه استقلال دو نظام برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی مخدوش شود، شرایط افزایش توان و کارآمدی آنها با پیوندشان در چارچوب سیاست اجتماعی تأمین مسکن ارائه شود.

چهره نمایی مسکن بیمه‌شدگان

در سال ۱۳۸۰ بالغ بر ۶۲۶۵ هزار نفر بیمه‌شده اصلی سازمان تأمین اجتماعی بوده‌اند که با در نظر گرفتن تعداد شاغل در خانوار تخمین زده می‌شود بالغ بر ۴/۷ میلیون خانوار تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار داشته‌اند که حدود ۵۰ درصد خانوارهای شهری را در برمی‌گیرند. به همین ترتیب برآورد می‌شود که ۱۶/۵ درصد خانوارها زیر پوشش قانون استخدام کشوری و ۴/۵ درصد نیز بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی خاص باشند که در مجموع ۷۱ درصد از ۹/۴ میلیون خانوار شهری را در سال ۱۳۸۰ در برمی‌گرفته‌اند و ۲/۷ میلیون خانوار فاقد بیمه بوده‌اند.

بنا بر محاسبات موجود در سال ۱۳۷۸ قریب ۱۲ درصد از خانوارهای شهری و ۲۲ درصد از خانوارهای روستایی زیر خط مطلق فقر قرار داشته‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۲) که بر اساس روند گذشته برای سال ۱۳۸۰ این ارقام را به ترتیب ۱۰ درصد و ۲۰ درصد می‌توان برآورد کرد.

در جدول ۱ وضعیت نسبی بیمه‌شدگان در گروه‌بندی هزینه‌ای خانوارهای شهری ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود هیچ خانوار بیمه‌شده‌ای در دهک اول خانوارهای شهری جای نمی‌گیرد، یعنی زیر خط مطلق فقر قرار ندارد. فشرده‌گی بیمه‌شدگان در دهکهای چهارم تا

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و ...

هفتم است که به ترتیب ۱۵، ۲۴، ۱۶ و ۱۳ درصد (در مجموع ۶۸ درصد) در مقابل ۴۰ درصد کل خانوارهای شهری ۹ درصد کل خانوارهای بیمه‌شده را در خود جای داده‌اند، در عوض در دهکهای هشتم تا دهم به ترتیب تنها ۸، ۳ و ۱ درصد کل خانوارهای بیمه‌شده جای گرفته‌اند. پس به روشنی شکاف درآمدی در خانوارهای بیمه‌شده کمتر از کل خانوارهای شهری است، وزن طبقه متوسط در آنها بیشتر است و متوسط هزینه آنها در هر گروه به استثنای دو گروه بالاتر بیش از متوسط خانوارهای شهری است.

جدول شماره ۱. وضعیت نسبی بیمه‌شدگان در گروه‌بندی هزینه‌ای خانوارهای شهری
(۱۳۸۰ - میلیون ریال)

نسبت هزینه بیمه‌شدگان به جامعه شهری	فراوانی نسبی بیمه‌شدگان	متوسط هزینه خانوار بیمه‌شده	متوسط هزینه خانوار شهری	دهک
—	—	—	۵/۷	اول
۱/۰۹	۹	۱۱	۱۰/۱	دوم
۱/۰۶	۱۱	۱۴/۱	۱۳/۲	سوم
۱/۰۸	۱۵	۱۷/۴	۱۶/۲	چهارم
۱/۰۵	۲۴	۲۰	۱۹/۳	پنجم
۱/۰۴	۱۶	۲۴/۱	۲۲/۸	ششم
۱/۰۴	۱۳	۲۸/۲	۲۷/۱	هفتم
۱/۰۴	۸	۳۵	۳۳/۵	هشتم
۰/۹۲	۳	۴۱/۱	۴۴/۲	نهم
۰/۷۸	۱	۷۰	۸۹/۶	دهم
۰/۸	۱۰۰	۲۲/۷	۲۹/۵	متوسط کل

مأخذ: استخراج از پرونده‌های آماری مرکز آمار ایران

جدول ۲ وضعیت نسبی مسکن بیمه‌شدگان را در مقایسه با کل خانوارهای شهری در سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد. هزینه مسکن خانوارهای بیمه‌شده نیز مانند کل هزینه آنها، به استثنای دو گروه مرفه‌تر جامعه، بیشتر از متوسط هزینه مسکن کل خانوارهای شهری است. البته فاصله بین هزینه مسکن خانوارهای بیمه‌شده با کل خانوارهای شهری آنچنان نیست که مزیت قابل توجهی به آنها از لحاظ تأمین مسکن بدهد، بلکه مانند کل خانوارهای شهری در گروه‌های کم‌درآمدتر نسبت مالکیت پایین‌تر از گروه‌های پردرآمدتر است. همچنین متوسط نسبت مالکیت در خانوارهای بیمه‌شده، مشابه کل خانوارهای شهری و معادل ۶۹ درصد در سال ۱۳۸۰ بوده است. خانوارهای بیمه‌شده به دلیل ثبات نسبی شغلی و مستمری‌های جاری و ثابتی که از اندوخته بیمه دریافت می‌کنند، دچار فقر مطلق نمی‌شوند. اما در دیگر گروه‌های درآمدی تافته‌ای جدا

جدول ۲. وضعیت نسبی مسکن بیمه‌شدگان در گروه‌بندی هزینه‌ای خانوارهای شهری (۱۳۸۰ - میلیون ریال)

نسبت مالکیت بیمه‌شدگان	مسکن بیمه‌شدگان	هزینه جامعه شهری	دهک
—	—	۲/۶	اول
۵۴	۴/۲	۴/۱	دوم
۶۳	۵/۳	۵/۱	سوم
۶۸	۶/۰۹	۶/۰۸	چهارم
۶۹	۷	۷/۰۴	پنجم
۷۴	۸/۱	۷/۸	ششم
۷۴	۹/۳	۸/۸	هفتم
۷۴	۱۱/۱	۱۰/۶	هشتم
۷۵	۱۱/۳	۱۲/۸	نهم
۷۷	۱۶/۸	۲۱/۳	دهم
۶۹	۷/۵	۸/۹	متوسط

مأخذ: پیشین

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و ...

یافته از کل جامعه نیستند یا کمابیش با همان مسائلی روبه‌رو هستند که کل جامعه با آن سروکار دارد. به طور مثال بر اساس یک نمونه‌گیری انجام‌شده در کانون‌های جدید اسکان غیررسمی در پیرامون شهر تهران ۴۰ درصد سرپرستان خانوار بیمه‌شده بودند (اطهاری، ۱۳۷۴).

جدول شماره ۳. توان خرید مسکن گروه‌های درآمدی خانوارهای شهری و بیمه‌شدگان در سال ۱۳۸۰ (میلیون ریال - مترمربع)

دهک	هزینه سالانه خانوار شهری	هزینه سالانه خانوار بیمه‌شده	فراوانی نسبی بیمه‌شدگان	توان خرید* خانوار شهری		توان خرید* خانوار بیمه‌شده	
				تهران	اردبیل	تهران	اردبیل
یکم	۵/۷	—	—	۸/۹	۳۸	—	—
دوم	۱۰/۱	۱۱	۹	۱۵/۸	۶۷/۳	۱۷/۲	۷۳/۳
سوم	۱۳/۲	۱۴/۱	۱۱	۲۰/۶	۸۸/۰	۲۲/۰	۹۴
چهارم	۱۶/۲	۱۷/۴	۱۵	۲۵/۳	۱۰۸	۲۷/۲	۱۱۶
پنجم	۱۹/۳	۲۰/۰	۲۴	۳۰/۲	۱۲۸/۷	۳۱/۲	۱۳۳/۳
ششم	۲۲/۸	۲۴/۱	۱۶	۳۵/۶	۱۵۲/۰	۳۷/۷	۱۶۰/۷
هفتم	۲۷/۱	۲۸/۲	۱۳	۴۲/۴	۱۸۰/۶	۴۴/۱	۱۸۸
هشتم	۳۳/۵	۳۵/۰	۸	۵۲/۴	۲۲۳/۳	۵۴/۷	۲۳۳/۳
نهم	۴۴/۲	۴۱/۱	۳	۶۹/۱	۲۹۴/۶	۶۴/۱	۲۷۴
دهم	۸۹/۶	۷۰	۱	۱۴۰/۱	۵۹۷/۳	۱۰۹/۴	۴۶۶/۷
میانگین خانوارها	۲۹/۵	۲۲/۷	۱۰۰	۴۶/۱	۱۹۶/۷	۳۵/۵	۱۵۱/۳

* مترمربع، بر اساس حداکثر توان خانوار به میزان ۵ برابر درآمد (هزینه) سالانه خانوار و قیمت متوسط یک مترمربع بنای مسکونی در سال ۱۳۸۰ در تهران به مبلغ ۳۱۹۸ هزار ریال (گرانترین) و اردبیل به مبلغ ۷۵۰ هزار ریال (ارزانترین) در شهرهای بزرگ ایران.

مأخذ: ۱. مرکز آمار ایران، آمار درآمد هزینه خانوارهای شهری، ۱۳۸۰.

۲. مرکز آمار ایران، پرونده‌های آماری درآمد و هزینه خانوارهای شهری، ۱۳۸۰.

۳. فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴، ۱۳۸۲.

در جدول ۳ توان خرید مسکن یک خانوار بیمه‌شده با کل خانوارهای شهری در گروه‌های درآمدی (هزینه‌ای) مقایسه شده است. این مقایسه در دو شهر تهران و اردبیل صورت پذیرفته که به ترتیب گران‌ترین و ارزان‌ترین قیمت معاملاتی مسکن را در شهرهای بزرگ ایران در سال ۱۳۸۰ داشته‌اند. اگر مسکن حداقل را ۷۵ متر مربع اختیار کنیم، در شهر تهران از گروه نهم به بالای کل خانوارهای شهری و بیمه‌شده امکان خرید آن را بنا بر بهای متوسط معاملاتی آن داشته‌اند. در حالی که در شهر اردبیل این توان از گروه دوم به بالا این امکان حاصل می‌شده است. گفتنی است که توان خانوار برای خرید مسکن بر اساس بهای مسکن به میزان ۵ برابر درآمد سالانه خانوار محاسبه شده است که کمابیش برابر توان اجاره وی نیز هست. این میزان بهای مسکن هزینه آن را به ۳۰ تا ۴۰ درصد کل هزینه خانوار می‌رساند و حداکثر نسبت معقول را برای هزینه آن به دست می‌دهد. وقتی دهک دوم و سوم خانوارهای بیمه‌شده به ترتیب توان خرید یا اجاره ۱۷ و ۲۲ مترمربع را در شهر تهران نداشته باشند، به اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) پیرامون آن روی می‌آورند.

فاصله $\frac{4}{3}$ برابری بهای یک مترمربع بهای مسکونی در شهر تهران (۳۱۹۸ هزار ریال) با اردبیل (۷۵۰ هزار ریال) که خود شهری بزرگ است، تفاوتی بین کل خانوارهای شهری و خانوارهای بیمه‌شده نمی‌گذارد. هرچند که خانوارهای بیمه‌شده تا گروه نهم ساخت بیشتری را می‌توانند خریداری کنند، اما در شهری چون تهران این مزیت تغییری در وضعیت آنها ایجاد نمی‌کند. از سوی دیگر توان نسبی خانوارهای بیمه‌شده برای خرید مسکن مناسب در شهر بزرگی چون اردبیل با قیمتهای معاملاتی (بدون یارانه) نشان دهنده آن است که در صورت وجود سیاستهای سنجیده حل مشکل حتی خانوارهای کم‌درآمد بیمه‌شده آسان است یا مشکل نیست.

برنامه‌های مسکن و بیمه‌شدگان

برنامه‌های توسعه در ایران از سال ۱۳۲۷ با برنامه اول عمرانی دارای هویت شدند و رسمیت قانونی یافتند. در ماده یک برنامه اول عمرانی (۱۳۳۴ - ۱۳۲۷) افزایش تولید و تکثیر صادرات و تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور و... بهبود وضع معیشت عمومی در دستور کار قرار گرفت و در فصل ششم آن، که به اصلاحات اجتماعی و شهری اختصاص داشت، ساختمان خانه‌های ارزان‌قیمت دارای ردیف اعتبار شد و برای پرداخت وام خانه‌سازی بانک ساختمان تأسیس شد.

در برنامه دوم عمرانی (۱۳۴۱ - ۱۳۳۴) در زمینه مسکن گروه هدفی مشخص نشد، اما در قانون مصوب سال ۱۳۳۴ شهرداریها «اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت» به چشم می‌خورد. بدین ترتیب دوره اول برنامه‌ریزی با رویکردی که می‌توان به آن زمینه‌سازی برای پاسخگویی به معیشت و رفاه عمومی داد، به پایان رسید.

دوره دوم را از ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ می‌توان دوران رشد اقتصادی و تکوین سیاست اجتماعی نامید. برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶ - ۱۳۴۲) دارای یک فصل عمران شهری (هشتم) و یک فصل ساختمان و مسکن (دهم) بود و در سال ۱۳۴۲ وزارت آبادانی و مسکن (مسکن و شهرسازی امروز) تأسیس شد. در برنامه طرحهای خانه‌های سازمانی، پرداخت وام خرید یا ساختمان خانه از طریق بانک رهنی، ساختن خانه‌های ارزان قیمت برای افراد بی‌بضاعت و کم‌درآمد و پاک کردن گودها و زاغه‌ها در دستور کار قرار گرفت.

در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷) برای اولین بار کارگران دارای برنامه‌ای جداگانه شدند و علاوه بر موارد برنامه سوم تأمین موجبات خانه‌سازی به وسیله صاحبان صنایع برای کارگران در متن برنامه وارد شد. البته پیش از آن در سال ۱۳۳۹ هیئت وزیران آیین‌نامه تهیه مسکن برای کارگران را به تصویب رسانده بود، اما برنامه‌ای برای تحقق آن تدوین نشده بود. در برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲) اهداف بخش مسکن گسترش یافت و تدقیق شد و در آن مواردی چون تأمین اعتبارات مورد نیاز برای شرکتهای تعاونی مسکن و ایجاد شهرهای اقماری و کوی‌های مسکونی کارگری در نزدیکی شهرهای بزرگ وارد شد، که آغاز احداث شهر جدید کارگری «اوان» در جنوب غربی تهران حاصل آن بود. در جمع‌بندی فشرده‌ای درباره دوره ۱۳۵۷-۱۳۴۲ باید گفت که هرچند در آن دوره به همراه گسترش و تدقیق برنامه‌های مسکن، سازمانهای بیمه‌ای نیز خصلت فراگیر یافت (تأسیس سازمان بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۳۴۷ و تبدیل آن به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴) در دستور کار قرار گرفتن برنامه‌های تأمین مسکن از بالا، موفقیت آنها را تضمین نکرد. در واقع هرچند کارگرانی که شغل ثابتی در کارخانه‌های بزرگ داشتند و در نتیجه بیمه شده بودند، بیشترین بهره را از ساخت خانه‌های ارزان قیمت یا ساخت مسکن به وسیله صاحبان صنایع (همچون پیکان‌شهر) می‌بردند، مجموعه برنامه‌های شهری و مسکن دچار کاستی‌های اساسی بود و نمی‌توانست حتی بیمه‌شدگان را نیز در برگیرد. به طور مثال در سال ۱۳۴۷ طرح جامع اول تهران به تصویب رسید که در آن حداقل قطعه‌بندی

(تفکیک) زمین برای مسکن ۲۵۰ تا ۳۰۰ مترمربع تعیین شد. در حالی که در محلات کارگرنشین همان زمان متوسط قطعات زمین حدود ۱۰۰ مترمربع بود. در نتیجه سرعت روستاهای پیرامون کارخانه‌های محور تهران - کرج به محل اسکان کارگران آنها تبدیل شد که نمی‌توانستند ضوابط جدید شهرسازی را تاب آورند و برای آنها چاره‌ای هم اندیشیده نشده بود. از این رو به اسکان غیررسمی روی آورده یا خود برای خود برنامه‌ریزی کردند. بدین ترتیب اولین کانون بزرگ اسکان غیررسمی که اکنون اسلام‌شهر نام دارد، در روستایی به نام قاسم‌آباد شاهی شکل گرفت که در سال ۱۳۴۵ تنها حدود یک‌هزار نفر جمعیت داشت و جمعیت آن در سال ۱۳۵۵ از پنجاه‌هزار نفر گذشت. اکثریت سرپرستان خانوار این کانون، همچنان که کانون‌های کوچکتری چون زورآباد کرج، کارگران کارخانه‌های محور تهران - کرج بودند (اطهاری - ۱۳۴۷).

پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ چارچوب نظام پیشین را در هم پیچید و تأمین عدالت اجتماعی، و از آن جمله تأمین مسکن برای پاسخگویی به خواسته‌های انقلاب، به تأکید در قانون اساسی وارد شد. تأسیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در فروردین سال ۱۳۵۸ نشانه اهمیت این موضوع بود و با تصویب قانون زمین شهری و تشکیل سازمان زمین شهری (سازمان ملی زمین و مسکن کنونی) در سال ۱۳۶۰ کوشیده شد با عرضه زمین ارزان به متقاضیان (همراه با وام و مصالح ساختمانی ارزان‌قیمت) مسئله مسکن با مدیریت خود آنها حل شود. در شهرهای بزرگی چون تهران، تبریز، مشهد و... که کانون‌های اصلی تقاضا بودند، واگذاری زمین

جدول شماره ۴. تعداد و اعضای تعاونیهای کارگری و غیر کارگری ۱۳۴۵ - ۱۳۵۵

سال	کارگری		غیر کارگری		جمع اعضا (هزار نفر)
	تعداد	اعضا (هزار نفر)	تعداد	اعضا (هزار نفر)	
۱۳۵۵	۲۰۶	۱۵	۳۹۸	۱۰۹	۱۲۴
۱۳۴۵	۱۸۱۸	۱۷۴	۳۰۴۲	۴۷۸	۶۶۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری

(فروش زمین ارزان‌قیمت) مشروط به تشکیل شرکتهای تعاونی مسکن شد که در محیط کار

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و

تشکیل شده باشد و حداقل اعضای آنها نیز ۷ عضو (بدون مسکن) بود. بدین ترتیب می‌توان گفت که کمکهای دولتی در شهرهای بزرگ در واقع به کارکنان کارگاه‌های بزرگ تعلق می‌گرفت، زیرا با در نظر گرفتن نسبت مالکیت (حدود ۷۰ درصد خانوار) یک کارگاه باید نزدیک ۲۰ نفر شاغل می‌داشت تا ۷ نفر آنها عضو بدون مسکن باشند. داشتن سابقه کار حکم می‌کرد که این اعضا شغل ثابت داشته و دارای بیمه باشند. در نتیجه کمکهای دولتی در واقع بیمه‌شدگان را در برمی‌گرفت. کمکهای دولتی به شرکتهای تعاونی مسکن (و از این رو به بیمه‌شدگان) باعث آن شد که این شرکتها سرعت رشد کنند. همان‌طور که جدول شماره ۴ نشان می‌دهد تعداد اعضای شرکتهای تعاونی مسکن کارگری، (که بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی را در برمی‌گیرد، از پانزده هزار نفر در سال ۱۳۵۵ به ۱۷۴ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ رسید و حدود ۱۲ برابر شد. اما همان‌طور که جدول شماره ۵ نشان می‌دهد، با کاهش تدریجی واگذاری زمین به شرکتهای تعاونی مسکن که در دهه ۱۳۷۰ اتفاق افتاد. و به کمتر از ۳۰ درصد دوران اوج آن رسید، این حمایت و نیز ارائه وام و مصالح ساختمانی ارزان به تعاونی‌های مسکن و در نتیجه بیمه‌شدگان بدون مسکن قطع شد.

جدول شماره ۵. واگذاری زمین به شرکتهای تعاونی مسکن به وسیله سازمان ملی زمین و مسکن ۱۳۸۱ - ۱۳۶۰ (واحد مسکونی)

سال	کال دوره	متوسط سالانه
۱۳۶۷ - ۱۳۶۰	۱۳۰۷۲۲	۱۵۱۲۴
۱۳۷۲ - ۱۳۶۸	۱۳۹۶۳۷	۲۷۹۲۷
۱۳۷۸ - ۱۳۷۳	۸۲۲۰۴	۱۳۷۰۰
۱۳۸۱ - ۱۳۷۹	۲۴۲۲۱	۸۰۷۳

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، گزارش عملکرد بیست و پنج‌ساله، ۱۳۸۲.

در واقع در دوره ۱۳۷۲ - ۱۳۵۸ برای پاسخگویی به خواستههای انقلاب تمام خانوارهای شهری و در شهرهای بزرگ بیمه‌شدگان (از ناحیه شرکتهای تعاونی مسکن) از کمکهای

گشاده‌دستانه دولت بهره‌مند شدند. اما از سال ۱۳۷۳ تاکنون که آن را می‌توان دوره رهاگذاری^۱ بازار مسکن نامید، با قطع بدون جایگزین کم‌کهای پیشین و غلبه کامل سیاستهای طرفدار تولیدکنندگان، آگروههای کم‌درآمد بیمه‌شده نیز به حال خود رها شدند.

البته در برنامه‌های دوم و سوم توسعه (از سال ۱۳۸۳ - ۱۳۷۳) حمایت از اقشار آسیب‌پذیر به صورت تولید سالانه هفتاد هزار واحد مسکونی برای کم‌درآمدها (مسکن اجتماعی، استیجاری و اجاره به شرط تملیک) در دستور کار قرار گرفت. اما اطلاعات موجود نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۳۸۱ در مجموع تنها نزدیک به سی هزار واحد استیجاری تکمیل شد که حدود ۲۱ درصد آن به خانوارهای کارگران و ۳۹ درصد به خانوارهای کارمندان واگذار شده بود. در عوض به طور مثال در سالهای ۱۳۷۹، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ متوسط بهای یک مترمربع در مناطق شهری به ترتیب ۲۸/۳، ۴۲/۱ و ۵۰/۴ درصد رشد داشته که بالغ بر ۳ برابر نرخ تورم در سالهای مذکور بوده است. سیاستهای دیگر نیز چون تشکیل صندوق مسکن کارگران که تولید ۲۱۷۲ واحد مسکونی را هدف خود قرار داده بود، هم از لحاظ کمیت ناچیز بود و هم در عمل راه به جایی نبرد. بدین ترتیب نه تنها در برنامه‌های مسکن حمایتی گذشته از بیمه‌شدگان قطع شد، بلکه آنها نیز مانند دیگر گروههای خانوارهای شهری مواجه با افزایش شدید قیمت زمین و مسکن شدند که بهای خرید مسکن مناسب را (همان‌طور که در جدول ۳ دیدیم) در کلان‌شهرهایی چون تهران از دسترس گروههای کم‌درآمد و حتی میان‌درآمد دور کرد.

سازمان تأمین اجتماعی و مسکن بیمه‌شدگان

صندوقهای بیمه و بازنشستگی خاص مانند راه و شوارع، شرکت ملی نفت، بانک مرکزی، نیروهای انتظامی و غیره از ابتدای قرن حاضر انواع تمهیدات را برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود به کار برده‌اند که رایج‌ترین آنها پرداخت وام است. حتی در آیین‌نامه پرداخت وام به کارکنان سازمان بیمه‌های اجتماعی (سلف سازمان تأمین اجتماعی) در تاریخ ۱۳۴۲/۱۰/۲۰ شورای عالی سازمان بیمه‌های اجتماعی تصویب کرده بود که اگر کارکنان آن دارای ۵ سال سابقه باشند و مسکن ملکی نداشته‌اند، می‌توانستند از وامی معادل ۴ برابر حقوق سالانه خود استفاده کنند که بازپرداختی دوازده‌ساله داشته باشد و این وام از محل ذخایر سازمان پرداخت شود. اولین حرکت

فراگیر در این زمینه در ۱۳۳۹/۱۱/۲۶ با مصوبه هیئت‌وزیران درباره آیین‌نامه تهیه مسکن کارگران آغاز شد که به موجب آن در وزارت کار شورایی مرکب از وزیر کار، مدیرعامل سازمان بیمه‌های اجتماعی، مدیرعامل بانک رفاه کارگران و ... تشکیل می‌شود و وظایف آن به اختصار عبارت بود از:

— تهیه فهرست نقاط و مقدار اراضی مورد احتیاج برای تأمین مسکن کارگران
— مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره کلیه امور مربوط به تأمین مسکن و تهیه خانه‌های سازمانی و طرق استفاده کارگران از منازل ساخته شده

— ارائه زمین به شرکتهای تعاونی تهیه مسکن و

— تأمین زمین به وسیله وزارت کشاورزی از زمینهای خالص

البته این آیین‌نامه پیش از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۲ (مسکن و شهرسازی امروز) تصویب شده بود که بعدها چنین وظایفی به آن تفویض شد.

در اساسنامه مصوب ۱۳۴۳/۹/۸ بانک رفاه کارگران که در ماده ۵ اساسنامه جدید آن (پس از ملی شدن بانکها) با تغییراتی تکرار شده است نیز به «اعطای وام و اعتبار به مؤسساتی که موضوع کار آن تهیه مسکن کارگری باشد» تأکید شده است. به عبارت دیگر هرچند که در قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) هیچ ذکری از تأمین مسکن بیمه‌شدگان نیامده است، بنا بر قانون از سال ۱۳۳۸ و تأکید آن در سال ۱۳۵۴ ذخایر سازمان بیمه‌های اجتماعی باید نزد بانک رفاه کارگران نگاه داشته شود. قانونگذار مایل بوده است که از این ذخایر برای تأمین مسکن کارگران استفاده شود. اعطای چنین تسهیلاتی تا سال ۱۳۷۹ از طریق دفتر امور ذخایر سازمان و زیر نظر امور مالی آن انجام پذیرفته، ولی از سال ۱۳۷۹ به بعد سازمان تأمین اجتماعی عاملیت آن را بر عهده بانک رفاه کارگران گذاشته است.

برای تسهیل چنین اقدامی در تبصره ۵، بند م قانون بودجه سال ۱۳۸۱ آمده است:

«م. به سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۸۱ برای ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت ساخت و خرید مسکن، ودیعه مسکن، ازدواج دانشجویی و هزینه مربوط به خدمات مشاوره‌ای در زمینه بهداشت روانی، فردی و اجتماعی پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل درآمد و ذخایر خود با تصویب شورایی عالی سازمان تأمین اجتماعی به کارگران و مستمری‌بگیران و شرکتهای تعاونی مسکن کارگران، مراکز توان‌بخشی،

مهد کودک، مراکز خیریه و ... بردارد. همچنین اصل تسهیلات فوق و سود حاصله که از طریق بانک رفاه کارگران پرداخت می‌شود از هر نوع کسور بانکی و مالیاتی معاف است و عیناً به سازمان تأمین اجتماعی در تاریخ سررسید باز خواهد گشت. خانواده شهدا، ایثارگران، آزادگان و بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی در استفاده از این تسهیلات از الویت ویژه برخوردارند.»

یکی دیگر از تمهیدات سازمان تأمین اجتماعی در زمینه مسکن کارگران تأسیس «شرکت خانه‌سازی ایران» در سال ۱۳۷۰ بوده است که موضوع آن طبق ماده ۶ اساسنامه عبارت است از: مطالعه و تحقیق به منظور تهیه ضوابط و معیارهای استانداردهای ساختمانی برای درمانگاه‌ها و بیمارستانها و منازل و مجتمع‌های مسکونی ارزان‌قیمت برای کارگران و کشاورزان و ... و تهیه طرح و نقشه و نظارت و اجرا و مدیریت اجرای طرحهای مذکور، و معاملات ضروری منقول و غیرمنقول برای انجام مقاصد فوق.

این شرکت تا سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۴۰۰۰ واحد مسکونی احداث کرده و به فروش رسانده و همین تعداد را در دست اجرا داشته است، اما هزینه‌های آن و عدم بازگشت سرمایه تولید مسکن ارزان‌قیمت، باعث کنار گذاشتن این بخش از فعالیتهای شرکت شد.

در اوایل دهه ۱۳۷۰ با مشارکت وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی، شرکت سرمایه‌گذاری مسکن کارگران تشکیل شد. از زمره اهداف این شرکت تشکیل صندوق پس‌انداز کارگری به منظور جمع‌آوری سرمایه برای ساخت انبوه مسکن و راه‌اندازی نظام اعتباری فراخور درآمد اکثریت کارگران با استفاده از سیاستهای حمایتی یارانه‌ای و کمک به تشکیل نهادهای تولید مسکن کارگری بود. اما پس از سه سال وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان تأمین اجتماعی فعالیت خود را مسکوت گذاشتند، ولی این شرکت نیز در بازار متعارف مسکن با ساخت ۲۰۰ تا ۳۰۰ واحد مسکونی به فعالیت خود ادامه داد. در سال ۱۳۸۲ وزارت کار و امور اجتماعی بار دیگر همکاری وزارت مسکن و شهرسازی را خواستار شد و مذاکراتی برای واگذاری زمین و احداث ۱۵۰۰۰ واحد مسکونی در جریان بوده است. به نظر می‌رسد در این مذاکرات، وزارت مسکن و شهرسازی خواستار اخذ اعتبارات و ذخایر مالی و به کارگیری آنها در پروژه‌های خود چون استیجارج و صندوق مسکن کارگران (از طریق شرکت سرمایه‌گذاری ساختمان ایران) بوده است، و این ساز و کار نمی‌توانسته برای سازمان تأمین اجتماعی چه از لحاظ بازگشت سرمایه و چه بهره‌مندی گروههای هدف قانع‌کننده باشد. از سوی

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و ...

دیگر وزارت کار و امور اجتماعی که تعاونی‌های مسکن‌کاری را تحت نظارت دارد، مشتاق استفاده از منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی و زمین وزارت مسکن و شهرسازی است که این امر نتوانسته مقبول هیچ یک از آنها باشد، در صورتی که پیدا کردن ساز و کاری که بتواند بویژه تعاونی‌های مسکن‌کاری را بار دیگر فعال سازد، وظیفه هر سه دستگاه است.

در جدول شماره ۶ مانده اعتباراتی که سازمان تأمین مسکن به بیمه‌شدگان خود به طور ویژه پرداخت کرده، آمده است. تفاوت مانده تسهیلات هر سال از سال گذشته به تقریب نشانه اعتبارات پرداختی است که از ۳۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ به ۵۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ بالغ شده است. اگر متوسط اعتبار پرداختی را در سال ۱۳۸۱ مبلغ ۳۰ میلیون ریال فرض کنیم، کل وام‌های ارزان‌قیمت پرداختی تنها ۱۸۰۰ مورد بوده که نسبت به تقاضا بسیار اندک است. البته

جدول شماره ۶. مانده تسهیلات اعطایی سازمان تأمین اجتماعی (بانک رفاه کارگران)
در زمینه مسکن (۱۳۷۱ - ۱۳۸۱ میلیارد ریال)

سال	مانده	درصد تغییر
۱۳۷۱	۱۷۹	۱۷/۳
۱۳۷۲	۲۱۰	۱۷/۳
۱۳۷۳	۲۲۹	۹/۰
۱۳۷۴	۲۳۵	۲/۶
۱۳۷۵	۲۴۰	۲/۱
۱۳۷۶	۲۳۶/۷	-۱/۴
۱۳۷۷	۲۴۲/۵	۲/۵
۱۳۷۸	۲۶۶	۹/۷
۱۳۷۹	۲۷۶	۳/۸
۱۳۸۰	۳۴۸	۲۶/۱
۱۳۸۱	۴۰۲	۱۵/۴

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی

بانک رفاه کارگران اقدام به پرداخت اعتبارات تجاری در زمینه ساختمان داشته که در سالهای ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ به ۸۰۰ و ۱۴۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌شده است. همچنین سازمان تأمین اجتماعی در زمینه انبوه‌سازی هم فعالیت کرده که در سالهای مذکور به ترتیب ۱۸۰ و ۲۵۵ میلیارد ریال بوده، اما در حیطه بررسی ما قرار ندارد.

رابطه نظام برنامه‌ریزی مسکن با تأمین اجتماعی

پیشینه رویکرد گذشته نظامهای برنامه‌ریزی مسکن و نظام تأمین اجتماعی (سالهای ۱۳۸۲ - ۱۳۰۰) در ایران شباهت‌های اساسی با رویکرد دیگر «کشورهای توسعه‌یابنده»^۱ دارد. در تمام این کشورها تأمین مسکن کم‌درامدها (بخصوص مهاجران تازه شهرنشین شده) ابتدا در دستور کار نبوده، بعد از آن دولتها در برنامه‌ریزی مسکن از بالا به خانه‌سازی برای آنها پرداختند. اما پس از مدتی به دلیل هزینه‌های هنگفت این اقدام، ناکافی بودن تولید و در نتیجه امتیاز ویژه برای برخی از آنها، راهبرد دخالت دولت در تأمین اجتماعی مسکن گروههای هدف به «توانمندسازی»^۲ آنها با ایجاد نظامهای مالی و فنی لازم (با یارانه‌های دولت) برای تولید مسکن با مشارکت کم‌درامدها در چارچوب نظام متعارف بخش مسکن انجامیده است. اما در ایران هنوز ملغمه‌ای از سیاستهای گذشته باقی است و نه تنها نظام توانمندسازی ایجاد نشده (در مرحله تصویب است) بلکه در دهه اخیر «رها سازی» بازار مسکن رخ داده است.

اما در کشورهای توسعه‌یافته که در آنها نظام غیربیمه‌ای اجتماعی برای تأمین مسکن در واقع در قرن نوزدهم به علت مواجهه آنها با وضعیت غیرقابل تحمل مسکن کارگران بعد از انقلاب صنعتی (۱۸۴۸) شکل اولیه خود را از پایین (تعاونی‌ها) و از بالا (دولت و کارفرمایان) گرفته بود. پس از شکل‌گیری نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی (ربع اول قرن بیستم) و نظام برنامه‌ای تأمین مسکن (ربع دوم قرن بیستم در چارچوب دولت رفاه) و ترکیب آنها در سیاست اجتماعی تأمین مسکن، در نیمه دوم قرن بیستم (پس از پایان جنگ دوم جهانی) همراه با ثبات نسبی تعداد جمعیت و بالا رفتن تدریجی درآمد سرانه، مسئله مسکن کم‌درامدها چه از لحاظ کمی و چه کیفی کمابیش حل شده تلقی می‌شود.

رویکردها و اقدامات در زمینه‌های برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی در ایران در جدول

شماره ۷ ارائه شده است. بررسی این دو نظام به تفصیل در بخش‌های ۲ و ۳ گزارش اصلی صورت پذیرفته بود که چکیده آن در جدول مذکور آمده است.

در دوره نخست (۱۳۲۷ - ۱۳۰۰) نطفه‌های دو نظام برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی، با تقدم تأمین اجتماعی، شکل گرفت. یعنی مبانی قانونی و سازمانی آنها به طور پراکنده و موردی ایجاد شد. به طور مثال تأسیس بانک رهنی در ۱۳۱۷ آغازگر پرداخت وام رهنی (رهن اولیه) مسکن بود.

در دوره دوم (۱۳۴۲ - ۱۳۲۷) با دگرگونی سیاسی و اجتماعی پیش‌آمده، برنامه‌ریزی توسعه (عمرانی) در ایران معمول شد که برنامه‌های مسکن برای کم‌درامدها نیز جزئی از آن بود. اقدام ویژه در این زمینه تهیه آیین‌نامه تأمین مسکن برای کارگران در سال ۱۳۳۹ بود که با تشکیل شورایی (شورای مسکن) در وزارت کار مرکب از نمایندگان سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، بانک رفاه، وزارت کشاورزی (مقوله زمین)، سازمان تهیه مسکن و وزارت کار، تهیه ملزومات و اجرای تولید مسکن کارگران پیش برده شود. البته در این دوره نظام برنامه‌ریزی مسکن شکل نگرفته بود زیرا وزارت آبادانی مسکن یا مسکن و شهرسازی فعلی تأسیس نشده بود و نظام تأمین اجتماعی نیز از لحاظ سازمانی و نهادی فراگیر نشده بود.

در دوره سوم (۱۳۵۷ - ۱۳۴۳) هم نظام برنامه‌ریزی مسکن و هم نظام تأمین اجتماعی تکوین یافت و هر یک در برنامه‌ها و سیاستهای جداگانه، تأمین مسکن گروههای هدف را در دستور کار خود قرار دادند. در بخش مسکن نهادها و سازمانهای مالی و تولیدی تشکیل شد و ایجاد شهرک‌های کارگری، تقویت تعاونی مسکن، تأسیس بازار رهن ثانویه و غیره نشانگر دامنه وسیع فعالیتهای برنامه‌ای این بخش است، همان‌گونه که تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، وزارت رفاه و وجود دستگاه‌های متعدد غیربیمه‌ای نشانه تکمیل ساختار تأمین اجتماعی در آن دوره است. به علاوه کارفرماها (بویژه کارفرماهای دولتی) چه به صورت ایجاد «شرکت شهرها» در مناطق مختلف ایران و چه با پرداخت تسهیلات ویژه از طریق صندوق‌های موسوم به تعاون جدا از «صندوق بازنشستگی» به تأمین مسکن کارکنان خود می‌پرداختند. اما باز هم فقدان سیاست اجتماعی منسجم در همه زمینه‌ها و از آن جمله مسکن، و همچنین شیوه برنامه‌ریزی از بالا یا نبود رویکرد مشارکتی در برنامه‌ریزی، باعث شد علی‌رغم رشد بالای درآمد، تولید مسکن

و امکانات قابل توجهی که برای بسیاری از خانوارهای شهری در بازار مسکن برای دستیابی به مسکن مناسب ایجاد شد، بخش کم‌درآمد از دایره بازار متعارف مسکن بیرون بمانند و به بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی دامن بزنند.

در دوره چهارم (۱۳۷۲ - ۱۳۵۸) از آنجا که فرمان انقلاب برای تأمین مسکن محرومان قاطع و صریح بود، سیل یارانه‌ها به سوی بخش مسکن سرازیر شد و با قانون زمین شهری مسئله مهم زمین به نفع کم‌درآمدها و میان‌درآمدها حل شد. در این دوره وام ارزان، مصالح ارزان (حواله‌ای) و زمین ارزان به مصرف‌کنندگان نهایی مسکن داده می‌شد تا خود به صورت انفرادی یا تعاونی (در شهرهای بزرگ) به ساخت مسکن اقدام کنند. اما از آنجا که این یارانه‌ها در شهرهای بزرگ (از ناحیه تعاونی‌های مسکن محیط کار) تنها به شاغلان رسمی در کارگاه‌های بزرگ تعلق می‌گرفت، که خود در بخش بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی جای داشتند، کم‌درآمدهای شاغل در کارگاههای کوچک از نظام برنامه‌ریزی مسکن حذف شده و به اسکان غیررسمی روی آوردند و آن را بشدت گسترش دادند. به عبارت دیگر علی‌رغم دگرگونی اساسی نظام برنامه‌ریزی مسکن، در شهرهای بزرگ همان قسمتی از جامعه که بیرون از آن قرار داشت باز هم کنار گذاشته شده بود. سازمانهای غیربیمه‌ای تأمین اجتماعی نیز علی‌رغم نفوذ و گسترش فعالیت، هیچ‌گونه هماهنگی درونی و بیرونی (با نظام برنامه‌ریزی مسکن) نداشتند.

در دوره پنجم (۱۳۸۲ - ۱۳۷۳) هزینه‌های بالای یارانه‌های دوره قبل و رواج رویکرد «تعديل» (اما به صورت شتابزده آن) باعث شد که ناگهان به جای مصرف‌کنندگان نهایی، تولیدکنندگان مورد توجه قرار گیرند و در گردشی ناگهانی بدون نهادسازی‌های لازم برای شکل‌گیری بازار رقابتی مسکن، برنامه‌های توانمندسازی و غیره، سیاستهای «طرفدار عرضه»^۱ جایگزین «طرفدار تقاضا»^۲ و در عمل بازار مسکن «رها گذاشته»^۳ شود. همراه با این رهاگذاری، در تفسیری ناموجه و قدیمی برای حمایت از «گروههای آسیب‌پذیر»، دولت به ساخت مسکن ارزان‌قیمت روی آورد که هر دو اقدام با شکست مواجهه شد. در اواخر برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) استفاده از وجوه اداره شده، توانمندسازی و ایجاد نظام مالی مسکن کم‌درآمدها (که مورد تأکید بانک جهانی نیز هست) در بخش مسکن در دستور کار قرار گرفته است که می‌تواند در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴) در چارچوب طرح جامع مسکن عملی شود.

از سوی دیگر در نظام تأمین اجتماعی هزینه‌های هنگفتی بویژه در بخش غیربیمه‌ای به طور مستقیم و غیرمستقیم برای تأمین مسکن گروههای هدف صورت می‌گیرد، که به مراتب بیشتر از ردیفهای بودجه مسکن کم‌درآمدهاست، اما هیچ ارتباطی به برنامه‌ریزی‌های مسکن ندارد و در نتیجه بهبودی محسوسی در وضعیت کم‌درآمدهای کنار گذاشته‌شده از برنامه‌های موجود ایجاد نمی‌کند. در آخر این دوره تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سرآغاز تدوین سیاست اجتماعی تأمین مسکن برای پیوند دو نظام مذکور می‌تواند تلقی شود.

راهبردهای تأمین مسکن بیمه‌شدگان با مشارکت آنها

بر اساس آنچه آمد راهبردهای عملیاتی جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود بر اصول زیر استوار است:

- الف) هم‌پیوندی با سیاست اجتماعی تأمین مسکن کشور
 - ب) پیوستگی با نظام روزآمد و کارآمد برنامه‌ریزی مسکن بویژه نظام مالی آن
 - ج) هماهنگی با کارگزاران و نظام فراگیر تأمین اجتماعی بویژه در زمینه مسکن
 - د) سازگاری با اصلاحات ناگزیر نظام بیمه بازنشستگی در جهت کارآمدی به همراه رفاه و مشارکت بیشتر، بدون آنکه مانع اجرای تعهدات اصلی سازمان شود.
- برای دستیابی به این اصول نیازمند تحلیل شرایط درونی و بیرونی سازمان تأمین اجتماعی و آن‌گاه ارائه راهبردها هستیم.

۱. شرایط بیرونی سازمان

یک، هرچند در ایران بازار رهن اولیه قوی وجود دارد، بازار رهن ثانویه شکل نگرفته است. در نتیجه یکی از صور حضور صندوقهای بازنشستگی در بازار مسکن در جهان، به صورت خرید اوراق رهن، در ایران عملی نیست.

دو، در ایران نظام مالی ویژه مسکن کم‌درآمدها وجود ندارد.

سه، تولید صنعتی مسکن در ایران، که مسکن مناسب با بهای قابل پذیرش برای گروههای کم و میان‌درآمد تولید کند، بسیار ضعیف است. این امر در کلان شهرها باعث شد گروههای میان‌درآمد به پایین نتوانند به مسکن مناسب دسترسی یابند.

فصلنامه تأمین اجتماعی سال هشتم، شماره بیست و چهارم

جدول شماره ۷. دوره بنیادی رابطه نظام برنامه ریزی مسکن و نظام تأمین اجتماعی برای تأمین مسکن گروههای هدف

دوره ها	نظام برنامه مسکن و شهری		شهری	زراگری	نظام تأمین اجتماعی		رابطه متقابل در نظام	
	مسکن	شهری			مستقل	غیربیمه ای		
دوره نخست ۱۳۰۰-۱۳۲۷	تأسیس بانک رفاهی ۱۳۱۷	تشکیل شهرداری شرکت شهرهای صنعت نفت	۱۳۰۹ صندوق احتیاط ۱۳۱۳	تقاعد ۱۳۱۵	نمادون اولیه	شیر و خورشید سرخ حمایت از زراگران ۱۳۱۹	تشکیل گیری نقطه دو نظام برنامه ریزی مسکن و تأمین اجتماعی	
دوره دوم ۱۳۲۷-۱۳۳۲	پیدایش برنامه های مسکن برای کم درآمد ها تشکیل بانک ساختمان	فهیبه فرجهای شهری به طور پراکنده پیمانکارانی کسریهای مسکن (شهرکها)	۱۳۱۳ بیمه اجتماعی کارگران، ۱۳۲۹ سازمان بیمه های اجتماعی، ۱۳۲۹ بانک رفاه کارگران	گسترش صندوقهای مستقل	سازمانهای جدید دولتی و خصوصی	ایجاد	۱۳۲۹ فهیبه تأمین نامه تأمین مسکن کارگران (هیئت دولت) بدون ارتباط با برنامه های مسکن، تلاش شد به انجام نرسید	
دوره سوم ۱۳۳۲-۱۳۵۷	ایجاد شهری برای جاهایی اسکان غیر رسمی ایجاد شهرکهای کارگری بخش دولتی و خصوصی تغایر تقویت تعاون های مسکن، معرفی رفاه تازیه	تشکیل نظام برنامه ریزی شهری، ایجاد سازمان زمین شهری ۱۳۵۴، ایجاد شرکت شهرهای صنعت	تشکیل سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۵۴، ۱۳۵۷)، تشکیل صندوق مسکن بازنشستگی کسری	گسترش صندوقهای مستقل شهرداری تهران ۱۳۵۳	وختود ۶ دستگاه دولتی و ۱۲ سازمان تشکیل وزارت رفاه	برنامه های مسکن و شهری علی رقم پوشش وسیع خود بخش اندکی را کنار گذاشتند، علی رقم تکثیر دو نظام مسکن و تأمین اجتماعی ارتباطی برقرار نشد		

ادامه جدول شماره ۷.

رابطه متقابل دو نظام	نظام تأمین اجتماعی				نظام برنامه مسکن و شهری		دوره ها
	غیربیمه‌ای	مستقل	فراگیر	شهری	مسکن		
توسعه نظام تأمین اجتماعی بدون تدوین سیاست اجتماعی برنامه‌های مسکن به طرز غیر مستقیم بیمه‌شدگان را با تعاونی مسکن پوشش داد	کمپنه امداد امام، بنیاد مسخمان، بنیاد مسکن و ۱۳۵۸ سازمان بهزیستی ۱۳۵۴	گسترش صندوقهای مسکن شهرداری تهران ۱۳۵۳	وام ارزان سه تعاونیهای مسکن کارگری	فشارون زمین شهری تسهله سازی زمین و واگذاری به معرفی کننده بهایی	وام ارزان، مصالح ارزان، زمین ارزان به معرفی کننده بهایی تقویت تعاونی مسکن	دوره چهارم ۱۳۷۲-۱۳۵۸	
نبرد سیاست اجتماعی در نظام تأمین اجتماعی و برنامه‌های مسکن هزینه‌های سنگین را بلا اثر کرده است، نظام برنامه‌ریزی مسکن به رهسنگاری گروههای هدف روی آورد.	توسعه تسهیلات کفیه امداد	توسعه صندوقهای تعاون	تشکیل شرکت خانه سازی و تأمین اجتماعی	فروش زمین به قیمت روز	ارائه یارانه به تولیدکنندگان نهایی مگر گروههای ویژه خانوادهاهی شهیدا و... روسایان مسکن استیجاری	دوره پنجم	

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و...

چهار، هرچند فعالیت همه‌جانبه شرکت‌های تعاونی مسکن کارگری در ایران سابقه بیست‌ساله یافته، سازمان شایسته و کارآمدی ندارد و حمایت از آنها بتدریج کم شده و می‌توان گفت نسبت به گذشته حمایت از مسکن کارگران به حداقل رسیده است. در عوض سازندگان بخش خصوصی و تا حدودی کارمندان دولت از کمک برخوردار می‌شوند.

پنج، برنامه مسکن استیجاری دولت به کمتر از ۱۰ درصد اهداف آن رسیده است. شش، یارانه‌های حمایتی دولت برای بخش مسکن، که به صورت عمده از ناحیه کمیته امداد امام خمینی صورت می‌گیرد، به رغم آنکه بیش از ۱۰ برابر فعالیت‌های بنیاد مسکن برای مسکن کم‌درآمدهای شهری است، پیوندی با برنامه‌های تأمین مسکن ندارد. بدین ترتیب می‌توان گفت شرایط بیرونی از لحاظ برنامه‌ها و بازار مسکن برای فعالیت مؤثر سازمان تأمین اجتماعی در زمینه مسکن فراهم نیست و در بخش مسکن تحولاتی لازم باید صورت گیرد که در چارچوب برنامه چهارم توسعه نیز پیش‌بینی شده است.

۲. شرایط درونی سازمان

یک، بیمه‌شدگان بازنشسته سازمان حدود ۴/۷ میلیون خانوار تخمین زده می‌شوند و سالانه حدود ۱۵۰ هزار خانوار بر آنها اضافه می‌شود.

دو، نرخ مالکیت مسکن بیمه‌شدگان ۶۹ درصد است، بدین ترتیب ۱/۴ میلیون خانوار بیمه‌شده فاقد مسکن‌اند. حال اگر دو دهک پایین‌تر بیمه‌شدگان را نیازمند توانمند شدن بدانیم در وضع موجود ۳۴۰ هزار خانوار و هر سال سی هزار خانوار جدید و کم‌درآمد بیمه‌شده تأمین اجتماعی نیازمند تسهیلاتی ویژه برای دستیابی به مسکن مناسب خواهند بود. قابل توجه است که تعاونی‌های فعال مسکن کارگری نیز قریب ۳۱۰ هزار عضو در سال ۱۳۸۰ داشته‌اند. سه، از آنجا که بیمه‌شدگان زیر خط مطلق فقر شهری جای ندارند، یا پایین‌ترین گروه درآمدی بیمه‌شدگان در دهک دوم خانوارهای شهری قرار می‌گیرد، می‌توان گفت که ساماندهی به وضعیت مسکن بیمه‌شدگان کار مشکلی نیست.

چهار، فعالیت سازمان تأمین اجتماعی برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان قابل تداوم و مؤثر نبوده است. در آخرین اقدامات این سازمان با تشکیل شرکت خانه‌سازی ایران در سال ۱۳۷۰ کوشید «منازل و مجتمع‌های مسکونی ارزان‌قیمت برای کارگران و کشاورزان» را در کنار دیگر

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و

فعالیت‌های خود به انجام برساند. این شرکت تا سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۴,۰۰۰ واحد مسکونی ساخت و به همین تعداد در دست ساخت داشت، اما این اقدامات نه تنها پاسخگوی نیازها نبود بلکه امکان تداوم آن نیز وجود نداشت. همچنین بانک رفاه کارگران، که بنا بر اساسنامه خود موظف به فعالیت در زمینه مسکن کارگران است، از سال ۱۳۷۹ بر پایه سپرده سازمان تأمین اجتماعی در نزد خود اقدام به پرداخت وام ارزان قیمت به کارگران کرد، اما تعداد آن سالانه از یک‌دهم نیازها نیز تجاوز نکرده، و برنامه مؤثری برای تأمین مسکن کارگران تلقی نمی‌شود.

پنج، قابل توجه است که رشد تعداد مستمری‌بگیران سازمان حدود دو برابر بیمه‌شدگان آن است و نرخ رشد هزینه مستمری‌ها و کمک‌های جانبی از درآمدها پیشی گرفته است. این ارقام نشان می‌دهد که سازمان تعهدات هزینه‌بر درباره مسکن بیمه‌شدگان نمی‌تواند داشته باشد، تا بتواند از عهده تعهدات قانونی خود در مورد بیمه‌شدگان برآید. البته منابع عظیم سازمان با درآمد نزدیک پانزده هزار میلیارد ریال از حق بیمه و ۱۵۰۰ میلیارد ریال از سرمایه‌گذاری‌ها که بالغ بر ۲ درصد تولید ناخالص داخلی کشور است و سرمایه‌گذاری‌های آن نیز به ۱/۵ درصد تشکیل سرمایه در کشور بالغ می‌شود، می‌تواند امکانات قابل توجهی برای فعالیت‌های کارآمد در زمینه مسکن بیمه‌شدگان فراهم آورد. هرچند که اندکی از منابع آن نیز نمی‌تواند به هدر رود.

۳. جایگاه سازمان تأمین اجتماعی

یک، سازمان تأمین اجتماعی اقدام به تشکیل حساب شخصی^۱ واقعی یا اسمی برای بیمه‌شدگان دارای حق بازنشستگی می‌کند. حساب شخصی بدین معناست که بخشی از اندوخته بازنشستگی بیمه‌شونده در صورت توافق وی می‌تواند برای سرمایه‌گذاری به وی سپرده شود و به همان نسبت از مبلغ مستمری بازنشستگی وی کاسته شود. بنا بر تجربه سوئد^۲ این سهم بین ۱۰ تا ۱۵ درصد اندوخته بازنشستگی است و این سرمایه‌گذاری در موارد معین شده می‌تواند صورت پذیرد. استفاده از این روش که امروزه تحولی ناچار در نظام بازنشستگی محسوب می‌شود، دارای مزایای زیر است:

(الف) باعث مشارکت بیمه‌شونده در تأمین رفاه خود می‌شود.

(ب) واگذاری بخشی از اندوخته بار مالی ندارد، زیرا از هزینه‌های آتی سازمان می‌کاهد، که با در نظر گرفتن فزاینده‌گی مستمری‌بگیران ارزنده است.

1. individual account

2. Normann, 2000

ج) تنوع سرمایه‌گذاری حاصل از سرمایه‌گذاری افراد می‌تواند به رونق اقتصادی همراه با رفاه بیشتر بیمه‌شوندگان بینجامد. البته یک سیستم بیمه‌ای برای تضمین حداقل مستمری لازم خواهد بود.

دو، بنا بر قیمت‌های سال ۱۳۸۰ مدت ۷ سال پرداخت حق بیمه (با متوسط پرداختی) برای دریافت مبلغ سی میلیون ریال از اندوخته بیمه شونده کافی بوده است. این مبلغ با در نظر گرفتن وام بانکی متعارف مسکن در آن زمان (بین ۳۰ تا ۵۰ میلیون ریال) و قیمت مسکن در شهرهایی بجز تهران، امکان دستیابی به مسکن مناسب را حتی برای طبقات کم‌درآمد فراهم می‌آورده است.

بر این اساس سازمان تأمین اجتماعی این حق را برای بیمه‌شدگانی که ۷ سال و بالاتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند قائل می‌شود که در صورت توافق اندوخته خود را برای خرید مسکن صرف کنند. این عمل برای بیمه‌شونده سرمایه‌گذاری و برای سازمان تأمین اجتماعی پرداخت بخشی از تعهدات آینده محسوب می‌شود. از شروط اصلی پرداخت این مبلغ می‌توان امکان دریافت وام بانکی مسکن به وسیله بیمه‌شونده باشد که ساخت یا خرید مسکن را قطعی می‌سازد. اعضای شرکت‌های تعاونی مسکن کارگری می‌توانند برای دریافت اندوخته اولویت داشته باشند.

سه، صورت دیگر می‌تواند دریافت وام ارزان مسکن از محل اندوخته ۷ سال و بیشتر باشد که این یک هم باید به داشتن وام متعارف بانکی مشروط شود. در این صورت بیمه شونده توافق می‌کند یارانه پرداخت شده به وسیله سازمان تأمین اجتماعی برای سود بانکی از مستمری آینده وی کسر شود. در این حالت نیز اعضای تعاونی‌های مسکن کارگری اولویت خواهند داشت. عاملیت پرداخت وام با بانک رفاه کارگران خواهد بود.

چهار، برای دهک‌های پایین‌درآمدی بیمه‌شدگان (۳ دهک پایین) سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند به دو صورت زیر عمل کند:

۱. شرکت سرمایه‌گذاری مسکن کارگران (مربک از سازمان تأمین اجتماعی، وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت مسکن و شهرسازی) که در آن شرکت خانه‌سازی ایران می‌تواند به نمایندگی سازمان تأمین اجتماعی شرکت کند، می‌تواند برای کارگرانی که خواهان خرید چنین خانه‌هایی هستند، اقدام به ساخت خانه ارزان‌قیمت کند، و سازمان تأمین اجتماعی بهای آن را

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و

برای بیمه‌شدگان پس از کسر وام بانکی به شیوه بند «ب» از مستمری بیمه‌شدگان کسر کند.
۲. در صورت استفاده بیمه‌شونده از روش بند «سه» سازمان همچون روش کنونی با سپرده‌گذاری نزد بانک رفاه کارگران، باعث خواهد شد که یارانه پرداخت شده برای سود بانکی از مستمری آینده بیمه‌شونده کم‌درآمد کسر نشود.

۳. متقاضیان کم‌درآمدی که از طریق شرکت‌های تعاونی مسکن برای تأمین مسکن خود اقدام می‌کنند، می‌توانند از کمک‌های فنی و حقوقی شرکت سرمایه‌گذاری مسکن کارگران و نیز یارانه بند پیش‌گفته بهره‌مند شوند، بدون آنکه یارانه‌های مذکور از مستمری آینده آنها کسر شود.
پنج، محاسبات انجام‌گرفته نشان می‌دهد اگر سالانه سی هزار متقاضی از محل اندوخته بازنشستگی خود به ترتیب پیش‌گفته برای تأمین مسکن استفاده کنند، کل پرداختی سازمان حدود ۵ درصد از وصولی حق بیمه سالانه آن خواهد بود که البته از تعهدات آینده سازمان کسر خواهد شد. شش، علاوه بر روش مستقیم و مشارکتی حضور سازمان تأمین اجتماعی در تأمین مسکن بیمه‌شدگان، روش غیرمستقیم دیگری نیز وجود دارد و آن خرید اوراق رهن ثانویه مسکن است. البته این روش منوط به تشکیل بازار رهن ثانویه است که در برنامه چهارم توسعه در دستور کار قرار دارد. رهن ثانویه در واقع خرید اقساط بازپرداخت وام رهنی بلندمدت مسکن از پرداخت‌کنندگان وام است که به دلیل سوخت بسیار اندک این وامها، درامدی مطمئن برای بلندمدت محسوب می‌شود. به همین دلیل صندوق‌های بازنشستگی در جهان به طور معمول ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های خود را به خرید این اوراق اختصاص می‌دهند. اگر سازمان تأمین اجتماعی ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های خود را به خرید اوراق اختصاص دهد، قریب ۶۰۰۰ میلیارد ریال به قیمت سال ۱۳۸۰ خواهد شد که ۵۰ درصد اعتبارات بانکی مسکن در این سال بوده است.

به علاوه سازمان تأمین اجتماعی با خرید اوراق رهن ثانویه مجتمع‌های مسکونی کارگری می‌تواند باعث کاهش ریسک آنها و در نتیجه ارزان شدن وام رهنی آنها در بازار مسکن شود.

۴. شروط تحقق

آنچه گفته شد فعالیت‌های سازمان تأمین اجتماعی برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان خود بود که بدون تحقق شروط زیر در چارچوب نظام برنامه‌ریزی مسکن و کل نظام تأمین اجتماعی ناممکن است.

جدول شماره ۸. راهبردهای تلفیق نظامهای برنامه‌ریزی مسکن و تأمین اجتماعی برای تأمین مسکن بیمه‌شدگان

۲. جایگاه کارگران تأمین اجتماعی	۱. سیاست اجتماعی تأمین مسکن	گروه هدف
<p>دولت، تأمین مالی برای بهسازی، آماده‌سازی زمین و شهرهای جدید</p> <p>سازمان تأمین اجتماعی: اختصاص بخشی از نقدینگی به بازار رهن اولیه، اختصاص بخشی از دارایی به اوراق رهن ثانویه، مشارکت در تشکیل نهاد های رهن ثانویه و بیمه‌گذاری رهن اولیه، تبدیل بخشی از ذخیره بازنشستگی به اندوخته شخصی برای مسکن</p>	<p>کارآمدی بازار مسکن از طریق، کارآمدی بازار زمین، تشکیل و کارآمدی بازار رهن اولیه و ثانویه، تولید، انبوه و صنعتی مسکن به وسیله بخش خصوصی</p> <p>تشریح بهسازی و مقاوم‌سازی تشکیل بیمه رهن اولیه</p>	<p>یک، میان‌درآمد بالا و متوسط</p>
<p>دولت، علاوه بر یک، ۲. بازارهای مسکن در ستون ۱، کارفرمایان: امکان تخصیص بخشی از حقیقه پرداختی کارفرمایان به تولید مسکن، برای کارکنان و سفارش‌دهندگان آن به عنوان اندوخته شخصی آنها، سازمان تأمین اجتماعی: امکان استفاده از حساب اندوخته شخصی بیمه‌شدگان (همی از حق بیمه) به ساخت، خرید و اقساط مسکن، امکان ساخت مسکن به وسیله سازمان از محل اندوخته شخصی بیمه‌شدگان، تشریح تشکیل انجمن‌های غیرانتفاعی مالی و ساخت و بهسازی مسکن از محل</p>	<p>کارآمدی بازار مسکن و دخالت برای تشکیل بازار اجتماعی از طریق تداوم فعالیت‌های یک - ۱ به علاوه عرضه زمین بر اساس هزینه تولید (دولت + شهرداریها)، تشکیل و کارآمدی نظام جامع تعاونی‌های تولید و بهسازی مسکن، تخصیص یارانه تأمین مالی سوره‌های عرضه و تقاضا با اولویت انجمن‌های غیرانتفاعی مسکن، تشکیل بیمه دولتی رهن اولیه و از این طریق انجمن‌های پس‌انداز و وام مسکن</p>	<p>دو، میان‌درآمد پایین</p>

نظام تأمین مسکن بیمه‌شدگان و

ادامه جدول شماره ۸.		گروه هدف
۲. جایگاه کارگزاران تأمین اجتماعی	دولت؛ علاوه بر فعالیتهای پیشین؛ بازانه زمین، تشکیل نظام مالی مسکن کم‌درآمدها و ایجاد نظام بیمه پرداخت حداقل مقرری بازنستگی	سه، کم‌درآمد
۱. سیاست اجتماعی تأمین مسکن	<p>کارآمدی بازار مسکن، دخالت برای تشکیل بازار اجتماعی و ایجاد تور ایمنی (مسکن اجتماعی) از طریق: تداوم یکا و دو - ۱، به علاوه عرضه زمین یارانه‌ای (اجاری) به وسیله دولت، ایجاد نظام مالی مسکن کم‌درآمدها برای تشکیل بازار رهن خصوصی آنها یارانه مستقیم به خانوارها</p> <p>کارفرمایان: خانه‌سازی با کمک دولت</p> <p>تأمین اجتماعی غیربیمه‌ای: تبدیل بخشی از مستغری‌ها به پرداخت اقساط رهنی مسکن</p> <p>انجمن‌های خیرین: تقویت نظام مالی مسکن کم‌درآمدها، یا ساخت مستقیم به وسیله بنیاد مسکن</p> <p>سازمان تأمین اجتماعی: ساخت مسکن</p> <p>ارزان‌قیمت و ارائه آن به صورت اجاره به شرط تملیک به حساب اندوخته شخصی + مشارکت در</p> <p>ایجاد بیمه حداقل مقرری بازنستگی با دولت</p>	

یک، چارچوب نظام برنامه‌ریزی مسکن.

۱. تشکیل نظام رهن ثانویه

۲. صنعتی شدن تولید مسکن برای تولید مسکن مناسب و ارزان

۳. عرضه زمین مانند دیگر کالاها به قیمت رقابتی ناشی از سود تولید یا غیرانحصاری و

غیررانتی

۴. ارائه یارانه به گروههای کم‌درآمد، بویژه تعاونی‌های مسکن کارگری و سازندگان مسکن

ارزان‌قیمت کارگری بویژه از طریق عرضه زمین ارزان به آنها

باید در نظر داشت بدون این اقدامات بویژه در مورد زمین، راهبردهای پیش‌گفته برای سازمان تأمین اجتماعی نه‌تنها کارگشای مشکل مسکن بیمه‌شدگان نخواهد بود، بلکه موجب جهش بهای مسکن و بدتر شدن شرایط خواهد شد.

دو، هماهنگی نظام تأمین اجتماعی و نظام برنامه‌ریزی مسکن

ایجاد نظام مالی برای مسکن کم‌درآمدها (بیمه‌ای و غیربیمه‌ای) شرط لازم تأمین مسکن آنهاست. عناصر اصلی این نظام تأسیس صندوق‌های محلی وام و پس‌انداز مسکن (وام رهنی ارزان‌قیمت) و تأسیس صندوق اعتباری ملی برای بنیانگذاری و نظارت صندوق‌های محلی است. صندوق اعتباری ملی با جهت دادن یارانه‌های دولتی و غیردولتی و خیرین، بانک‌پذیری کم‌درآمدها را ممکن می‌سازد و مانع آن می‌شود که یارانه‌های حمایتی به هدر رود، زیرا این یارانه‌ها می‌تواند تمام یا بخشی از اقساط وام مسکن باشند. بدین ترتیب گروههای کم‌درآمد بیمه‌ای نیز با مشارکت در این نظام (علاوه بر شیوه مشارکتی اندوخته شخصی با سازمان تأمین اجتماعی) می‌توانند از وام رهنی ارزان برای تأمین مسکن خود بهره‌گیرند. سازمان تأمین اجتماعی نیز با خرید این اوراق از صندوق اعتباری ملی می‌تواند این منابع مشارکتی را غنی‌تر و مطمئن‌تر سازد.

هیئت امنای صندوق اعتبار ملی عبارت خواهد بود از: وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت

کشور، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، بنیاد مسکن و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. این

هیئت می‌تواند جایگاه شورای مسکن کم‌درآمدها را برای فقرزدایی در این زمینه داشته باشد.

در پایان در جدول شماره ۸ مجموعه اقداماتی که در سیاست اجتماعی تأمین مسکن باید

صورت پذیرد تا سازمان تأمین اجتماعی بتواند جایگاه سنجیده و کارآمدی در تأمین مسکن بیمه‌شدگان داشته باشد، ارائه شده است.

منابع^۱

الف. فارسی

۱. اطهاری، ک. جواهری پور. م. حاشیه‌نشینان در ایران: علل و راه‌حل‌ها، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۴.
۲. اطهاری، ک.، یزدانی، ف. نظام مالی مسکن کم‌درآمدها، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، ۱۳۸۴.
۳. کریتزر، باربارا ای. «اصلاحات تأمین اجتماعی در اروپای مرکزی و شرقی»، ترجمه هرمز همایون‌پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۸، ۱۳۸۳.
۴. بیرویان، و.، جیوار، ع. قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲.
۵. سازمان تأمین اجتماعی، نماگرهای اقتصادی (بانک رفاه کارگران)، ۱۳۸۱.
۶. شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸.
۷. مشایخی، م.، ریاضی، م. «تأثیر و تأثر متقابل تأمین اجتماعی و اشتغال در سالهای ۱۳۸۰ - ۱۳۷۵»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۵، ۱۳۸۲.
۸. فیتز پتریک، تونی. نظریه رفاه: سیاست اجتماعی چیست؟، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱.

ب. لاتین

1. Normann, Mitchell, D.J. 2000 Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers, The Heritage Foundation, 2004.
2. Outhwaite, W. Battomore, T.(eds) *Social Thought*, Blackwell, 1993.
3. Pacione, M.(2001), *Urban Geography*, Routledge, 2002.

۱. به ذکر مآخذ اصلی این مقاله اکتفا شده است، کل منابع در گزارش اصلی در دسترس است.

