

فصلنامه دانش انتظامی سمنان ، دوره هفتم ، شماره بیست و پنجم ، پاییز ۱۳۹۶

تاریخ دریافت مقاله: ۹۶/۰۷/۰۱

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۶/۰۹/۱۰

صفحات : ۳۹ - ۹

بررسی تجربیات سیاست های تأمین مسکن در ایران و جهان

کمیل عبدی *^۱

چکیده

مسکن به عنوان مهم ترین بخش توسعه در هر جامعه ای شناخته می شود. از این رو تأمین مسکن مناسب از مهم ترین مسائل و چالش های پیش روی کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب می شود و تقریباً همه ی کشورهای جهان در این زمینه با معضلات جدی مواجه هستند. تولید مسکن در همه کشورها نه تنها نیازهای روانشناختی و اجتماعی افراد جامعه را برآورده می کند بلکه از مظاهر رشد اقتصادی هر کشور به شمار رفته و در تحرک و تسریع حرکت چرخه های اقتصادی تأثیر به سزایی دارد. شاید بتوان گفت مشکل مسکن در همه جای دنیا وجود دارد اما در کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و شهرنشینی، مهاجرت های داخلی، فقدان منابع مالی کافی، مشکلات مربوط به عرضه زمین، تأمین مصالح ساختمانی و کمبود نیروی انسانی متخصص، مهم تر از همه نبودن خط مشی، سیاستگذاری و برنامه های مناسب در خصوص زمین و مسکن این مشکل به صورت حاد و بحرانی درآمده است. فلذا این مقاله با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و به کارگیری از منابع داخلی و خارجی جدید در تلاش است سیاست های تأمین مسکن در ایران و جهان را مورد بررسی اجمالی قرار دهد تا با استفاده از این تجربیات بتوان در آینده در جهت پیشبرد اهداف تأمین مسکن استفاده جست.

واژگان کلیدی: سیاست مسکن، تأمین مسکن، ایران، جهان

^۱ - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد سمنان - ایران (نویسنده مسئول)

بیان مسأله

مسکن به عنوان یکی از ملزومات زندگی و یک پیش نیاز برای بقای بشر شناخته شده است. یک مسکن مکانی است که پناهگاه، آرامش و شرایط کار را فراهم می کند (garbawaziri: ۲۰۱۳، ۶۰). بنابراین مسکن بسیار بیشتر از یک سرپناه در مقابل عوامل طبیعی است. مسکن نخستین قرارگاه برای خانواده، زندگی خانوادگی و مکانی برای فراغت از کار روزمره و یک فضای شخصی است. همچنین مسکن دارای پول زیاد و با ارزش نمادین است که نشان دهنده ی وضعیت و سیمای سبک و سلیقه است. از طرف دیگر چون مسکن نفیس و پر بهاست و دستیابی به آن دسترسی به مدارس، پارک ها، حمل و نقل، مراکز خرید و ... را فراهم می کند یک سرمایه و دارایی بزرگ برای مالک خانه است. همچنین مسکن اغلب شکل گسترده ی سلامت شخصی است که یک مسکن خوب در همسایگی خوب ضمانت و تعهدی در برابر فاجعه، بدبختی و بیچارگی است. مسکن غیر کافی آسیب پذیری ها را برای یک حدود گسترده ای از مزاحمت ها و رنج ها توسعه می دهد (Schwartz: ۲۰۱۴، ۲). در سال ۱۹۴۸ سازمان ملل متحد در بیانیه جهانی حقوق بشر اظهار کرده بود که هر کسی برای یک استاندارد کافی زندگی برای سلامتی خودش و خانواده اش، شامل غذا، پوشاک، مسکن، خدمات اجتماعی ضروری و... حق دارد (choguill: ۲۰۰۷، ۱). از طرف دیگر در گزارش UN ذکر شده بود که جمعیت شهری زمین بعد از ۱۹۵۰ چهار برابر شده و و رشد جمعیت شهر ادامه خواهد یافت تا اینکه به تقریباً ۵ میلیارد در سال ۲۰۳۰ می رسد. همچنین گزارشات جاری نشان می دهد که بیشتر از نیمی از جمعیت جهان اکنون در نواحی شهری زندگی می کنند و تا سال ۲۰۵۰، ۷۰ درصد آن ها ساکن شهرها خواهند بود (jiboye: ۲۰۱۱، ۱۷۶). مسکن و سرپناه به عنوان

یکی از ضروری ترین نیازهای انسان و مقوله ی مورد بررسی در زیستگاه های انسانی به خصوص شهرهاست که باید مورد توجه سیاستگذاران و برنامه ریزان قرار گیرد. مسکن به دو صورت در خدمت انسان است، به او پناهگاهی میدهد تا آسایش را احساس کند و در آرامش به سر برد و دیگر اینکه حکم نقطه عطف فعالیت های او را در این جهان دارد (محمودی، ۱۳۹۱: ۵). از طرف دیگر مسکن عامل اصلی جامعه پذیری افراد نسبت به جهان و کالایی عمده و تعیین کننده در سازمان اجتماعی فضاست که در شکل گیری هویت فردی، روابط اجتماعی و اهداف جمعی افراد نقش بسیار تعیین کننده ای دارد (Short, 2006: 199). تولید مسکن در همه کشورها نه تنها نیازهای روانشناختی و اجتماعی افراد جامعه را برآورده میکند بلکه از مظاهر رشد اقتصادی هر کشور به شمار رفته و در تحرک و تسریع حرکت چرخ های اقتصادی تاثیر به سزایی دارد (فتاحی، ۱۳۸۹: ۱). بنابراین میتوان گفت مسکن تنها یک عمارت و ساختمان نیست بلکه به مجموعه روابط در یک فضای ساخته شده مرتبط میشود جایی که مردم پیوسته در آن برای حال و آینده زندگی و فعالیت میکنند. همچنین مسکن تسهیلات و امکانات زیربنایی ضروری را از میان نیازهای ضروری بشر برای یک زندگی راحت، امن و آرام فراهم میکند (Ihuah, 2014: 62). با توجه به اهمیت مسکن در ابعاد روانشناختی، اجتماعی و اقتصادی، بخش مسکن به عنوان مهم ترین بخش توسعه در هر جامعه ای شناخته شده است. از این رو تامین مسکن مناسب از مهم ترین مسائل و چالش های پیش روی کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب میشود و تقریباً همه ی کشورهای جهان در این زمینه با معضلات جدی مواجه هستند (خدایی، ۱۳۹۰: ۱).

در ایران نیز تامین مسکن همواره یکی از فصول مهم برنامه پنج ساله کشور بوده و عملکرد برنامه های تامین مسکن، چارچوب حرکت دولت را در جهت پیشبرد سیاستهای اقتصادی-اجتماعی نشان میدهد. در کشور ما افزایش جمعیت در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی و نیز بروز جنگ و سیاست های اقتصادی در پیش گرفته شده از سوی دولت (سیاست های تعدیل یا آزاد سازی) شهرها را با مسائل و مشکلات فراوانی بالاختص

در تامین مسکن این جمعیت روزافزون مواجه ساخت (فتاحی، ۱۳۸۹: ۲). با توجه به مطالب گفته شده هدف از پژوهش حاضر تحلیل و بررسی سیاست های تامین مسکن در ایران و جهان می باشد.

پیشینه تحقیق

۱- پورمحمدی (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت عنوان «تحلیلی بر سیاست های تامین مسکن دولت با تاکید بر برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» سعی کرده با استفاده از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، روش های مختلف تامین مسکن توسط دولت ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن یارانه ای، خانه سازی اجتماعی، طرح زمین و خدمات، تخریب و بازسازی و توانمندسازی را مورد بررسی قرار دهد. وی به این نتیجه رسیده است که در برنامه اول بیشتر به شاخص های تراکم خانوار در واحد مسکونی و سرانه زیربنا، در برنامه دوم به بافت های فرسوده و افزایش تراکم، در برنامه سوم به گروه های کم درآمد، در برنامه چهارم مسکن مهر و بالاخره در برنامه پنجم در راستای برنامه چهارم به مسکن مهر و بافت های فرسوده و اسکان غیررسمی و توسعه پایدار توجه شده است.

۲- تقوی (۱۳۹۰) در رساله خود با عنوان «ارزیابی سیاست های تامین مسکن اقشار کم درآمد در ارتباط با طرح های توسعه شهری مطالعه موردی ارومیه» با استفاده از روش تحقیق مطالعه موردی سیاست های تامین مسکن اقشار کم درآمد در شهر ارومیه در ارتباط با اسناد توسعه شهر برای ارزیابی تحلیلی و انتقادی براساس شاخص های موثر در شکل گیری مسئله و گردآوری اطلاعات از طریق مطالعه اسناد و مدارک و مطالعات میدانی به این نتیجه رسیده است که به رغم وجود بسترهای مناسب برای سیاست گذاری مسکن

گروه های کم درآمد در برنامه توسعه شهرها عملا این مهم مورد غفلت واقع شده و نگرش های موضعی مانع تحقق اهداف برنامه های تامین مسکن گروه های کم درآمد شده است.

۳-خدایی و میره (۱۳۹۰) در تحقیق خود با عنوان «مروری بر تجارب جهانی در زمینه تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری» سعی کرده اند با استفاده از روش تحقیق توصیفی- تحلیلی سیاست های تامین مسکن گروه کم درآمد شهری در کشور های مختلف جهان را مورد بررسی قرار دهند و به این نتیجه رسیده اند که به طور کلی سیاست های تامین مسکن گروه کم درآمد در چهار گروه ۱-سیاست ساخت مسکن ۲- سیاست تامین مالی مسکن ۳-سیاست زمین و خدمات ۴-سیاست های منتج از راهبرد توانمندسازی قرار میگیرد و سیر تاریخی و تکاملی سیاست ها در جهان به گونه ای است که قانون توجهات از برنامه فیزیکی و شیوه ی نامعین مسکن دولتی به تدریج ابتدا به سوی سیاست مسکن خودیاری و سپس به طرف سیاست مسکن توانمندسازی گرایش پیدا کرده است.

۴- احمدی (۱۳۸۴) در تحقیق خود با عنوان «بررسی نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن» سعی کرده است نقش و دولت را در تامین مسکن و رفع این مشکل مسکن تعیین کند. وی در تحقیق خود به این نکته اشاره کرده است که نوسانات قیمتی غیر معمول در بخش مسکن باعث حذف اقشار با درآمد متوسط و ضعیف جامعه از تقاضای موثر شده است به همین منظور معتقد است در پاره ای از موارد حوزه تامین و توزیع مسکن به موضوع شکست بازار بدل شده و دخالت دولت را ضروری میدانند.

5- Yoshino و دیدگران (2015) در پروژه ای با عنوان «سیاست های مسکن برای آسیا، بررسی تئوری با استفاده از مدل عرضه و تقاضا» ابتدا به بررسی سیاست های مسکن پرداخته اند و پس از بیان چارچوب تئوری سیاست های مسکن براساس عرضه و تقاضا، کاربردهایی از سیاست های مسکن را به شکل بازار مسکن ملکی و بازار مسکن اجاره ای بررسی می کنند و درنهایت به مقایسه ی سیاست های مسکن میپردازند.

6- Nida & Nigel (2013) گزارشی را تحت عنوان «سیاست های مسکن» نوشته اند که در بخش اول این گزارش به مقدمه و بازار مسکن می پردازند. در بخش دوم سیاست های

مسکن را طی دوران زمانی مختلف از ۱۹۱۸-۱۹۴۵، ۱۹۴۵-۱۹۷۹، ۱۹۷۹-۱۹۹۷ و از ۱۹۹۷ تا به امروز بررسی می کنند. در بخش سوم ضمن بررسی مشکل تامین و عرضه مسکن و عوامل موثر، یک سیاست ملی را برای مشکلات مناطق و نواحی مختلف ارائه می کنند. همچنین پس از بررسی مالکیت خانه، آن را به عنوان یک سیاست مسکن مسلط عنوان می کنند. در بخش چهارم مسکن را به عنوان ابزاری برای رشد اقتصادی بررسی می کنند و در نهایت در قسمت پنجم به اجرای سیاست مسکن می پردازند.

7-Yates (2012) در پژوهش خود تحت عنوان «سیاست های حمایتی دستیابی و تهیه مسکن» ابتدا به بررسی مختصر عواملی که به تهیه مسکن کمک می کنند می پردازد و سپس ضمن طبقه بندی سیاست های حمایتی تامین مسکن در مورد عرضه و تقاضا به بحث انواع مختلف سیاست های قابل اجرا و موفقیت اهدافشان می پردازد و در نهایت اهمیت این سیاست ها را ارزیابی می کند.

8-Berry (2012) در پژوهشی تحت عنوان «ابزارهای اساسی تامین مسکن: مسکن اجتماعی» به شیوه های مختلف مداخله دولت ها در تامین مسکن همچون: قوانین و مقررات، ابزارهای مالیاتی و تامین زمین اشاره می کند و می پردازد به اینکه در ۲۰-۳۰ سال اخیر کشورها به سمت تولید مسکن اجتماعی حرکت کرده اند.

9-Zenou (2012) در تحقیقی تحت عنوان «سیاست های مسکن در چین» ابتدا بحث مختصری راجع به چین و وضعیت مسکن در این کشور انجام میدهد و سپس بعضی مباحث تئوری از جمله مشارکت های مثبت و منفی دولت در مسکن شهری، بررسی سیاست های مسکن اجاره ای و ملکی و ... را بررسی میکند. وی پس از بررسی سیاست های مسکن در ایالت متحده، اروپا و آسیا به بررسی سیاست مسکن در چین می پردازد.

10-Krainer & Hedberg (2012) در پژوهشی با عنوان «تامین و عرضه مسکن و موانع» بر نقش یک سری موانع در مدل عرضه مسکن تاکید میکنند. اینکه سیستم بانکداری یک نقش مهم و موثری را در بخش مسکن ایفا میکند. همچنین آنها بحث و استدلال میکنند که

در افزایش قابل مشاهده ی فاکتورهای محلی و کلان، مسکن در بحران اقتصادی بزرگ اهمیت بسیاری می تواند داشته باشد.

سیاست مسکن:

سیاست یک برنامه و فعالیت، یک شرح اهداف و عقاید یا یک شرح و توضیح از تصمیم گرفته شده برای راهنمایی و هدایت فعالیت ها در یک زمینه ی خاص مثل: مسکن است. به عبارت دیگر یک سیاست عموماً بیان هدف و مقصد است که توسط دولت بر روی یک موضوع خاص همچون سلامتی، آموزش، مسکن، انرژی، جمعیت و ... تهیه و ساخته میشود که به وسیله ی اظهار استراتژی ها و موضوعات و نشانه گیری آن برای دستیابی به اهداف بنگاهی، به کمک های مالی و منابع انسانی و مادی نیاز دارد. با توجه به مطالب گفته شده سیاست مسکن را میتوان اینگونه تعریف کرد: سیاست مسکن یک سند نوشته شده است که معمولاً شامل شده از موضوعات، استراتژی ها و برنامه های هدف گذاری شده ی خاص برای حل و برطرف کردن مشکلات مسکن با توجه به نیازها و تقاضاهای رو به افزایش مسکن در یک کشور. در واقع سیاست مسکن یک سند طرزکار جامع و عمدتاً ساخت یافته ای برای راهنمایی و هدایت برنامه های مسکن در کشور موردنظر برای تامین و برآوردن نیازهای مسکن شهروندان است. سیاستهای مسکن به یکدیگر وابسته اند و هر سیاست مسکن برای دستیابی به هدف، مابین برنامه های دیگر مسکن قابل تحقق است (Garbawaziri, ۲۰۱۳: ۶۰). سیاست های مسکن مناسب میتواند کمک کند برای رسیدن به هدف بهتر شدن بخش مسکن که یک شرط اساسی برای توسعه ی پایدار اجتماعی و اقتصادی است. نکته دیگر در ارتباط با سیاست های مسکن این است که تمرکز و کانون اصلی سیاست هاس مسکن هدفگذاری شده به وسیله ی اهداف دولت برای متنوع

ساختن انواع مسکن براساس درآمد خانوارها. گروه های کم درآمد به مسکن اجتماعی دسترسی دارند که کلا توسط دولت تامین میشود. برای گروه های متوسط کمک مالی مستقیم دولت از منابع بودجه فراهم است. خانواده های دیگر ممکن است از اعتبارات افزوده بانک ها وام بگیرند برای خرید خانه از سازندگان بخش عمومی یا خصوصی (Bellal, ۲۰۰۹: ۹۹ & ۹۶).

سیاست های تامین مسکن در جهان:

ژاپن:

با وجود رشد سریع اقتصادی در دوران پس از جنگ جهانی که ژاپن را به یکی از کشورهای پیشرو در زمینه صنعت تبدیل کرده است، شرایط زندگی عده زیادی از مردم ژاپن نسبتا نامناسب بوده است و مشکلات عدیده‌ای در زمینه مسکن وجود داشت تا جایی که قیمت مسکن بالا بود و خانه‌های استیجاری بخش عمده‌ای از سیستم تامین مسکن را شکل می داد. در کشور ژاپن نیز برای خروج از مشکلات مسکن، عرضه و ساخت مسکن در دستور کار دولت قرار گرفت و به سیستم ساخت مسکن درمقام یک صنعت اشتغالزا توجه شد، موجودی فعلی مسکن نتیجه سیاست‌گذاری کارآمد ساخت و تامین مسکن طی ۵۰ سال گذشته است که در این دوره، ساخت مسکن بیش از افزایش تعداد خانوارها بوده و بنابراین به‌طورکلی حتی مازاد عرضه نسبت به تقاضا وجود داشته است؛ شرایط ایجادشده نشانگر وضعیت اقتصادی مناسبی است که فراتر از وضعیت عادی بوده است. پس از جنگ جهانی دوم، ساخت مسکن به‌صورت منظم در هر سال افزایش یافته است. براساس مطالعات آماری که در اکتبر ۱۹۹۸ انجام شده است، تعداد واحدهای مسکونی ۵۰/۲۲

میلیون بوده و تعداد خانوارها ۴۴/۳۳ میلیون، یعنی تعداد واحدهای مسکونی بیش از تعداد خانواده‌ها بوده است (اهری، ۱۳۷۵: ۵۷).

آلمان:

در سال های بعد از جنگ جهانی دوم، مسکن سازی اجتماعی عمدتاً توسط دولت انجام شد. اما سیاست مسکن بعد از ۱۹۵۴ منطبق بر سیاست اقتصاد بازار با جهت گیری اجتماعی و مبتنی بر این اصل که سرمایه گذاران بخش خصوصی باید با حمایت های خاص مالی دولت تشویق شوند، تغییر کرد. بدین ترتیب سیاست ملی مسکن، یارانه های سرمایه ای وسیع برای ساختمان سازی فراهم کرد، درعوض سرمایه گذاران کنترل های شدید اجاره را پذیرفتند. تشویق های مالیاتی از جمله عوامل دیگری بود که برای رونق این صنعت به کار گرفته شد. فعالیت های دولت آلمان در بخش مسکن را می توان در حوزه های زیر تقسیم بندی کرد:

۱- **سیاست کنترل بازار زمین:** در کشور آلمان نیز همانند دیگر کشور های سرمایه داری، از آنجا که زمینه سوداگری در بازار زمین به نسبت دیگر بازارها بسیار مستعد تر است، دولت با وضع قوانین و راهکارهایی سعی در کنترل این بازار دارد. یکی از سیاست های راهبردی دولت ها از جمله آلمان، تأمین و ذخیره زمین مناسب برای مسکن سازی و نیاز آتی شهر است. بنابراین حکومت های محلی با اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین و روند صدور پروانه ساخت و ساز، به برنامه ریزی بازار و زمین پرداخته و به شهرداری ها این امکان را می دادند که زمین های مورد نیاز خود را هر چند زمین مورد نظر کشاورزی باشد، تهیه و خریداری کنند.

۲- **کمک های مالی:** در سال های پس از جنگ، درصد واحدهای مسکونی تولید شده که از کمک های مالی دولت برخوردار شده اند، تغییرات زیادی کرده است. بین سال های ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۲ حدود ۳۱ درصد از کل سرمایه گذاری ها توسط بخش خصوصی و ۶۸ درصد سرمایه گذاری ها توسط بخش دولتی و در سال های ۸۷ - ۱۹۸۰ نسبت این موازنه

به ۷۵ درصد تأمین توسط بخش خصوصی و ۲۵ درصد دولتی تغییر کرد. دولت به سه شیوه کمک های مالی را اعمال می کرد:

۱-۲ کمک مستقیم به مسکن سازی: این شیوه، عمدتاً با دو نوع یارانه تخصیص پیدا می کرد:

الف) یارانه سرمایه ای: دولت از بودجه خود به صورت وام ساختمانی (بدون بهره، با بازپرداختی برابر ۱ تا ۲ درصد) به صورت بلند مدت - ۳۵ تا ۴۰ ساله - به متقاضیان ساخت تخصیص می داد که این سیاست تا سال ۱۹۶۹ ادامه داشت.

ب) یارانه مالیات یا یارانه هزینه ها: پس از ۲۰ سال حمایت شدید و مستقیم دولت از ساخت مسکن جدید، در سال ۱۹۷۳ این سیاست مورد تجدید نظر قرار گرفته و یارانه هزینه ها جایگزین یارانه سرمایه شد. این یارانه ها به منظور کاهش هزینه های جاری ساخت واحد مسکونی اعطا می شد تا منجر به کاهش اجاره بهای خانه ساخته شده شود و شامل هزینه های سرمایه ای - خرید مصالح ساختمانی و هزینه های عملیاتی دستمزد نیروی کار می شد.

۲-۲ کمک غیر مستقیم به مسکن سازی: کمک غیرمستقیم شامل تخفیف مالیات بر سود حاصل از ساخت و نیز تخفیف های مالیاتی بر خرید زمین و مستغلات است.

۳-۲ کمک به اشخاص: از سال ۱۹۶۰ این کمک ها در حمایت از گروه های خاص جامعه، به صورت کمک هزینه اجاره بها به آنها پرداخت می شد. حداکثر میزان کمک بر اساس بعد خانوار بود و به عوامل زیر بستگی داشت:

الف) میزان درآمد خانوار ب) تعداد اعضای خانوار ج) میزان اجاره بهای پرداختی

۳- سیاست کنترل اجاره بها: آلمان نیز همانند انگلیس با وضع قوانینی، در دوران بحران مسکن سعی در کنترل اجاره بها داشت. از سال ۱۹۵۰ تا اواسط دهه ۶۰ اجاره بها به شدت کنترل می شد. به علت کمبود شدید مسکن، امکان آزاد سازی اجاره در بازار مسکن نبود. بنابراین افزایش اجاره بها در ۱۵ سال ناچیز بود. با این کار از افزایش تورم حاصل از اجاره بها، جلوگیری می شد. البته با بهبود وضع مسکن سیاست کنترل اجاره بها نیز طبق مکانیزم بازار آزاد صورت پذیرفت.

انگلیس:

در سالهای پس از جنگ، وضع مسکن در اوایل دهه، ۷۰ بهبود قابل ملاحظه ای یافت. در این سالها، تعداد مسکن های موجود به نسبت تعداد خانوارها بیشتر شد. این فزونی در سال ۱۹۷۶ به نیم میلیون واحد مسکونی رسید. از اواخر دهه ۷۰ با روی کار آمدن خانم تاچر، گرایش برای سپردن امور مسکن به بخش خصوصی و کاهش نقش دولت در تامین مسکن اجتماعی شتاب گرفت. با بهبود وضع مسکن دخالت دولت در عرضه مسکن کاسته شده، به طوری که در سالهای ۵۱ - ۱۹۴۵ دولت ۷/۸۱ درصد از کل واحدها را تامین می کرد که این عدد در سالهای ۸۹ - ۱۹۷۸ به ۴/۱۴ رسید.

۱- سیاست کنترل زمین:

افزایش نرخ بازده اقتصادی در بازار زمین نسبت به مسکن، موجب کاهش سرعت گردش سرمایه در بازار مسکن می شود و شرکت های فعال در ساخت و ساز را به عنوان استفاده از بازار زمین ترغیب کرده و خروج سرمایه از بازار مسکن به بازار زمین را به دنبال دارد. لذا دولت ها از جمله انگلیس یکی از سیاست های خود را کنترل قیمت زمین و کاهش هزینه آن در قیمت نهایی مسکن می دانند. عنوان این نکته قابل توجه است که بدون کنترل بازار زمین، حمایت های دولتی مانند دادن یارانه، تخفیف مالیاتی، دادن وام ها و... نمی تواند به بهبود وضع مسکن منجر شود. بنابراین دولت در کنار اعمال سیاست های حمایتی باید کنترل بازار زمین را دست داشته باشد. دولت انگلیس از طریق نظام برنامه ریزی کاربری زمین، قیمت زمین و در نتیجه قیمت ساختمان را کنترل کرد. دولتها از طریق نظام های مالیاتی و سوبسید کاربری نیز می توانند قیمت زمین و خانه های جدید را کنترل کنند.

۲- سیاست کنترل اجاره:

انگلیس نیز همانند دیگر کشورها از قوانین کنترل اجاره در سالهای بحران مسکن به منظور کنترل بازار اجاره سود جست. وضع و اجرای این قوانین در انگلیس موجب کاهش شدید سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساخت مسکن اجاره ای گروه های کم درآمد شد. بالارفتن سطح استاندارد خانه ها و سیاست دولت مبنی بر نوسازی بافت های قدیمی در

سالهای ۱۹۳۰ به بعد، موجب تخریب بسیاری از خانه های اجاره ای بخش خصوصی شد. دولت با تخصیص یارانه و تسهیلات مالی به مالکان این خانه ها از ساخت خانه های ملکی به جای خانه های اجاره ای حمایت می کرد. به این ترتیب خانه های ملکی رو به فزونی نهاد. اکثر تسهیلات مالی و یارانه ها به مستاجران و سازندگان دولتی اختصاص پیدا می کرد و مستاجران و مالکان خصوصی از آن بی بهره بودند. دولت انگلیس با اعمال سیاست های فوق و کنترل اجاره بها، سرمایه گذاری بخش خصوصی را از ساخت مسکن اجاره ای برای قشرهای کم درآمد به عنوان ساخت مسکن ملکی برای قشرهای متوسط به بالا هدایت کرد. البته خود دولت در این سالها وظیفه تأمین مسکن اجاره ای را برای قشرهای کم درآمد بر عهده گرفت. لذا با کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی در مسکن اجاره ای، حضور دولت در تأمین مسکن گروه های کم درآمد، افزایش پیدا کرد.

کره جنوبی:

رشد سریع شهرنشینی از سال ۱۹۶۰ در کشور کره جنوبی، کمبود شدید مسکن و ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضا را به همراه داشت و در نتیجه تورم قیمت مسکن و فعالیت های سوداگرانه را موجب شد. دولت کره جنوبی سیاست هایی برای رویارویی با مشکل کمبود مسکن و مسائل مرتبط با آن نظیر افزایش قیمت و مساله سوداگری تدوین کرد. این سیاست ها را می توان در سه گروه طبقه بندی کرد: افزایش عرضه، مقابله با سوداگری و سیاست های مربوط به تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد. کمبود شدید مسکن موجب شد که دولت در سال ۱۹۷۰ طرحی ۱۰ ساله برای ساخت ۵/۲ میلیون واحد مسکونی تدوین کند. طبق این طرح باید یک میلیون واحد مسکونی در فاصله سال های ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۶ و ۱/۵ میلیون واحد نیز در فاصله ۷۷ تا ۸۱ ساخته شود. در سال ۱۹۷۲، قانون توسعه ساخت مسکن تصویب شد. هدف این قانون تولید برنامه ریزی شده مسکن و ابلاغ مقرراتی برای تأمین منابع مالی و سایر الزامات ساخت مسکن بود. دولت های مرکزی و محلی، شرکت ملی مسکن کره و بانک مسکن کره مسوول اجرا این طرح بودند. با افزایش جمعیت شهری در دهه ۱۹۸۰، مسائل مسکن شهری به تدریج جدی تر شد. با وجود تقاضای شدید

برای مسکن، زمین و مسکن در نواحی شهری بسیار اندک بود و تامین زمین و مسکن کافی به مهم ترین سیاست دولت تبدیل شد با این وجود دولت کره برای خروج از این وضعیت سیاست تحریک تقاضا را در پیش گرفت که با افزایش سطح پرداخت وامها در سال ۱۹۸۶ و نیز تزریق نقدینگی به حوزه مسکن، افزایش شدید قیمت مسکن را موجب شد. این وضعیت به ایجاد شکاف شدید در وضعیت مسکن افراد کم درآمد و ثروتمند منجر شد. دولت دوباره چاره را در تولید انبوه مسکن دید و در ۱۹۸۸ پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی را آغاز کرد. براساس این طرح باید ۲ میلیون واحد مسکونی بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ ساخته شود و به این منظور ۶/۵ درصد از تولید ناخالص ملی به ساخت مسکن تخصیص داده شد. با وجود برخی تردیدها در آغاز به کار تولید مسکن به ظرفیت ۲ میلیون واحد، حداقل ۲ میلیون و ۷۱۷ هزار واحد ساخته شده و قیمت مسکن در مرحله تثبیت قرار گرفت و سوداگری نیز کاهش یافت. الگوهای تقاضای مسکن از «تقاضای سوداگرا» به «تقاضای مصرف‌گرا» تغییر کرد. یکی دیگر از نتایج این پروژه افزایش اطمینان عمومی به سیاست‌های دولت بود. به علاوه صنعت ساخت مسکن به سرعت توانست ظرفیت خود را افزایش دهد که ناشی از پروژه مذکور بود (اهری، ۱۳۷۵: ۶۵).

سیاست های مختلف تامین مسکن در ایران:

ارتقای کیفیت سکونت

این روش بیشتر متکی بر منابع و توانهای مردم است و نقش دولت به صورت حمایت و تشویق است. بنابراین در این روش مشارکت شهروندان اهمیت بسیار زیادی دارد. در این

روش خدمات اولیه در اختیار زاغه نشینان و حاشیه نشینان (در محل زندگی شان) گذارده میشود. این خدمات شامل آب شرب، فاضلاب، سیستم دفع آبهای سطحی، جمع آوری و دفع زباله، برق، مدرسه، خیابانها و معابر سواره و پیاده، مراکز اجتماعی و فرهنگی و... است. در نقاطی که برخی از این تاسیسات و تسهیلات وجود دارد بهبود آنها بیشتر مورد نظر است. به نظر ون هایچ فلسفه ی ارتقای کیفیت سکونت بر این است که در اغلب کشورهای در حال توسعه دولتها قادر به پاسخگویی به نیاز فزاینده مسکن نیستند. بنابراین حفظ و نگهداری و بهبود بخشیدن به وضع خانه های موجود، حتی اگر زیر استاندارد هم باشند، بسیار مهم و اساسی است. در کنفرانس جهانی محیط زیست و توسعه که در بهار ۱۹۹۲ توسط سازمان ملل در شهر ریودوژانیرو برگزار شد ارتقای وضعیت سکونتگاههای غیرمتعارف و زاغه های شهری به عنوان یک راه حل عملی و مناسب برای کمبود مسکن شهری مورد تاکید قرار گرفت (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۲۲).

اصول عمده ی روش ارتقای کیفیت سکونت:

- ۱- میسر ساختن استفاده از خانه ها و تاسیسات شهری موجود
- ۲- به حداقل رساندن از هم گسیختگی جامعه
- ۳- یاری رساندن به استفاده کنندگان طرح به نحوی که مسکن خود را با توانایی مالی خود به مرور زمان بهبود بخشند.
- ۴- افزایش استانداردهای شهرسازی در زمینه ی خدمات شهری و کاهش بار مالی و خدماتی شهرداری ها
- ۵- استفاده ی مطلوب از زمین های شهری به عنوان سرمایه ای بالقوه در جهت رفع مشکل نیازمندان مسکن
- ۶- پیشگیری از توسعه های ناسالم محلات شهری توسط خود افراد
- ۷- فراهم آوردن طرحی از خدمات و سرویسهای شهری که دولت و مردم قادر به تامین آن هستند

- ۸- از نظر زمین سنجی، نظم بخشیدن به قطعات زمین و سامان بخشیدن به ساختمانها در الگوی شطرنجی (شبکه بندی مجدد)
- ۹- حفظ پیوندهای درونی جامعه و علایق اجتماعی در منطقه (همان: ۱۳۳).

نکات قوت روش ارتقای کیفیت سکونت:

- ۱- یکی از مشکلات تامین مسکن گروههای کم درآمد این است که اگر بین ارزش بالقوه سکونتگاه و درآمدها تناسبی وجود نداشته باشد سکونتگاه خود را به گروههای کم درآمدی بالاتر فروخته و خود مجدداً به مسکن قبلی باز میگردند. اجرای روش ارتقای کیفیت سکونت این مشکل را حل خواهد کرد.
- ۲- در این روش با تبدیل واحدهای مسکونی غیرقانونی به مسکن قانونی بخشی از مشکل مسکن حل میشود. به رسمیت شناختن حق مالکیت برای صاحبان این مسکن باعث افزایش سرمایه گذاری در مسکن و بهبود بخشیدن به وضعیت آن خواهد شد.
- ۳- این روش سعی دارد با فراهم آوردن تسهیلات رابطه ی منطقی بین نیازها و امکانات شهری به وجود آورد.
- ۴- ساختن خانه یا مرمت آن با استفاده از وام مسکن، کمکهای فنی، تامین حق مالکیت، کاهش هزینه استفاده از خدمات عمومی و کاهش تراکم از محورهای عمده ی روش ارتقای کیفیت سکونت است.

نقاط ضعف روش ارتقای کیفیت سکونت:

- ۱- از نقاط ضعف این روش این است که بر تعداد خانه های موجود نمی افزاید .
- ۲- همچنین چون زاغه نشینان دامنه های پرشیب پیرامون شهر ها را برای سکونت خود انتخاب میکنند (جایی که بهای زمین ارزان است و فاقد تاسیسات زیربنایی لازم برای زندگی است) و نفوذ بر این محیطها مشکل است مالکان اصلی تمایلی برای فروش زمینهای پیرامون حاشیه نشینان ندارند، اجرای طرح نیازمند هزینه های مالی زیادی است.

سیاست تأمین زمین و خدمات

در این روش تأمین مسکن، دولت به جای سرمایه گذاری در ساخت و ساز، زیرساختهای لازم برای مجموعه های زیستی، یعنی زمین و تأسیسات شهری را فراهم مینماید و افراد خانوار به تدریج اقدام به ساخت و تکمیل واحد مسکونی مینمایند. در این روش مسکن به یکباره ساخته نمیشود بلکه به تدریج مسکن و محیط شکل می گیرد. دولت سازنده و تأمین کننده مسکن نیست، بنابراین از گروه های بیشتری میتواند حمایت نماید. در کشور های درحال توسعه مردم به روش تکاملی خانه ی خود را میسازند؛ سیاست زمین و خدمات این راه حل را به صورت عملی ارائه می دهد و از طریق اجرای استانداردهای خانه سازی ارزان قیمت و تدارک زیرساختها عمل مینماید (خدایی، ۱۳۹۰: ۸). اهداف روش تأمین زمین و خدمات عبارت است از تأمین نیازهای خانوارهای کم درآمد شهری به نحوی که توان آنها را در فراهم آوردن خانه های ارزان قیمت منظم و قانونمند سازد و در عین حال به موجودی خانه ها نیز اضافه کند (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۲۸). روش ارتقای کیفیت سکونت بر تغییر و مرمت خانه های موجود در مناطق فقیر شهری تأکید داشت در حالی که روش تأمین زمین و خدمات بر عرضه ی قطعه هایی از زمین که مجهز به خدمات شهری هستند تأکید دارد. به تعبیر دیگر روش تأمین زمین و خدمات مستلزم توسعه ی زمینهای شهری و افزایش فضاهای مسکونی در شهر است. در این روش دولت نقش یک جمع آوری کننده ی زمین را دارد و اگر این کار توسط دولت صورت نگیرد افراد فقیر شهری آنها را به صورت غیرقانونی تصرف خواهند کرد. دولت قطعات زمین را پس از خریداری آماده میسازد، تأسیسات شهری را بنا میکند و سپس به متقاضیان عرضه میدارد. (همان، ۱۲۸).

نکات قوت روش تأمین زمین و خدمات:

- ۱- این روش نقش بسیار مهمی در پایین آوردن قیمت خانه دارد. دلیل عمده برای این کاهش استفاده از نیروی کار اعضای خانواده و ساخت تدریجی با استفاده از مصالح ارزان قیمت است.
- ۲- صاحب ملک را قادر میسازد که خانه ی خود را با امکانات و توانایی و سلیقه ی خود تکمیل کند.
- ۳- در این روش بنیه ی اقتصادی خانوارها با افزایش قیمت زمین و ملکشان و امکان اجاره دادن اتاقهای اضافی بهبود پیدا میکند.
- ۴- در این روش چون اعمال استانداردها با کارآیی بیشتر امکان پذیر است، به نظر میرسد در تحقق عدالت نقش داشته باشد.

نقاط ضعف روش تأمین زمین و خدمات:

- ۱- روند ساخت کند است زیرا به طور انفرادی ساخته میشود.
 - ۲- به سرمایه ی بیشتری نیاز دارد.
 - ۳- در ساخت ها هماهنگی و توازن وجود ندارد زیرا خانه هادرمراحل مختلف ساخته میشود و توسعه میابد.
 - ۴- این روش به طور کامل قادر به تأمین نیاز مردم فقیر جامعه در میان اقشار کم درآمد نیست.
 - ۵- ممکن است مساله استیجار موجب تراکم در استفاده از تسهیلات موجود شود.
 - ۶- اختصاص پروژه های تأمین زمین و خدمات به گروههای درآمدی خاص، موجب ایجاد جوامعی میگردد که پویایی و خودجوشی ندارند.
- بین سالهای ۱۹۷۲ تا ۱۹۹۰، توسط بانک جهانی ۱۱۶ پروژ ی زمین و خدمات در ۵۵ کشور جهان انجام شده است. در دهه ی هشتاد به علت محدودیت میدان عمل این روش

تغییر مهمی در سیاست مسکن این بانک ایجاد شد، سیاست جدید بانک جهانی وام دادن به موسسات مالی مسکن است (همان: ۱۳۱).

توانمندسازی

از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ میلادی راهبرد توانمندسازی در پیش گرفته شد. راهبرد توانمندسازی بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع و تمامی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبودی در شرایط زندگی جوامع فقیر تأکید دارد و به مردم این فرصت را می دهد که شرایط خانه و محل زندگی خود را با توجه به اولویت ها و نیازهایشان بهبود بخشند. بطور خلاصه در روش توانمندسازی مرکز توجه، ساکنان شهر و مردم هستند و دولت متعهد می گردد تسهیلات لازم را برای آنان فراهم کند (خدایی، ۱۳۹۰: ۱۰). تأکید این روش بر این است که افراد و گروههای فاقد مسکن مناسب را بر ساخت و بهبود مسکن خویش قادر سازد. نه اینکه مسکن ساخته و پرداخته شده را تحویل آنان نماید. در دهه ی اخیر توانمندسازی گروههای نیازمند سرپناه، جای عرضه ی مستقیم مسکن توسط دولت را گرفته است (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۳۲).

محورهای اصلی این رویکرد:

- ۱- برقراری ارتباط کامل بین بخش مسکن و برنامه های کلان اقتصادی
- ۲- برقراری پیوند همه جانبه بین برنامه ریزی مسکن و برنامه ریزی شهری
- ۳- تدوین سیاستهایی به منظور تحقق توانمندسازی خانوارها با استفاده از سازمانهای غیردولتی
- ۳- توجه ویژه به فقرا، محیط زیست و بهداشت در برنامه های مسکن به وسیله ی دولت
- ۴- فراهم آوردن شبکه های زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مسکن غیررسمی موجود.

محاسن روش توانمندسازی:

- ۱- این روش سبب افزایش مشارکت مردم در برنامه های تامین مسکن میشود.
- ۲- از جنبه های منفی کمک به افراد فاقد مسکن مناسب (حقارت) می کاهد.
- ۳- برای جمعیت های به سرعت در حال رشد و برنامه های با مقیاس وسیع می تواند جوابگو باشد.

هم اکنون در کشور ما با توجه به نیاز شدید مسکن و بالا بودن نرخ رشد جمعیت به کارگیری رویکرد توانمندسازی مورد توجه است. تا جایی که در برنامه ی دوم در بخش مسکن سهم کمی بخش دولتی به میزان ۵ درصد و سهم بخش غیردولتی ۹۵ درصد در نظر گرفته شده است. و این امر بیانگر توجه به برنامه ی تامین مسکن توسط مردم و به عبارت دیگر توجه به روش توانمندسازی است (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۳۳).

مسکن اجتماعی

در ایران ساخت مسکن اجتماعی در برنامه ی دوم توسعه مطرح میشود. مسکن اجتماعی به تهیه ی سرپناه برای گروههای کم درآمد که با تولید مسکن توسط دولت همراه است، میگویند. در این روش سیاست های دولت حول موضوع عرضه متمرکز است. وظیفه تأمین زمین، سرمایه و مصالح برعهده دولتهاست (خدایی، ۱۳۹۰: ۵). مسکن اجتماعی از دیدگاه سیاستگذاران مسکن، به این صورت تعریف شده است: مسکن اجتماعی به واحدهایی اطلاق میشود که سطح زیربنای آنها تا ۵۰ مترمربع بوده و به صورت انبوه ساخته میشوند. این واحدها به صورت اجاره یا اجاره به شرط تملیک در اختیار بهره برداران قرار میگیرد. بهره برداران این نوع مسکن زوجها ی جوان، اقشار کم درآمد و خانوارهای بی سرپرست هستند. سرمایه ی تولید این نوع مسکن که با هدف حل یک معضل اجتماعی و دخالت دولت تولید میشود با مشارکت دولت، بانکها (خصوصا بانک مسکن)، سازمان تامین اجتماعی و فروش سهام به بهره برداران تامین میشود. استفاده کنندگان از این نوع مسکن با پرداخت بخشی از درآمد خود که حداکثر ۳۰ درصد خواهد

بود در این واحدها به صورت اجاره ساکن میشوند. سپس با استفاده از برنامه های مالی مانند صندوق تامین مسکن یا تعاونی های تولید و تامین مسکن میتوانند صاحب مسکن دائمی گردند (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۳۵).

نقاط ضعف مسکن اجتماعی:

رویکرد خانه سازی اجتماعی نتوانست راه حل مناسبی برای فایق آمدن بر مشکل افزایش حاشیه ها و سکونتگاههای غیررسمی در شهر باشد. زیرا اولاً مدیران شهری و دولتی منابع لازم برای تامین مسکن به اندازه ی نیاز همه نداشتند. ثانياً رعایت استانداردهای لازم در طراحی و ساخت واحدهای مسکونی باعث افزایش هزینه ها و طولانی شدن مدت احداث مساکن شد که این خود موجب شد گروههای هدف از آن بی نصیب بمانند. سوم اینکه موسسات مالی احداث مسکن به ندرت می توانستند جوابگوی تقاضای درحال افزایش وام مسکن باشند. و درنهایت اینکه انعطاف پذیری لازم را برای پاسخگویی نداشتند به این دلیل که این واحدها بدون هیچگونه بررسی بر روی فرهنگ و ستهای رایج فقرا ساخته شده لذا مورد قبول آنها واقع نمیشوند (پورمحمدی، ۱۳۹۱: ۳۷).

مسکن استیجاری

در ایران یکی از سیاست هایی که در برنامه ی دوم مطرح میشود سیاست ساخت مسکن اجتماعی است که بعدها در برنامه ی سوم به عنوان مسکن استیجاری به عنوان سیاست مکمل ساخت مسکن اجتماعی با هدف تغییر نسبت مسکن استیجاری به مسکن ملکی و تشویق بخش خصوصی به ساخت استیجاری به تصویب رسید. طبق قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴ مجلس شورای اسلامی و آیین نامه اجرایی آن، وزارت مسکن و شهرسازی موظف به تامین شرایط به منظور احداث ده درصد از واحدهای مسکونی شهری جهت عرضه به صورت استیجاری و یا اجاره به شرط تملیک شد. بدین منظور در برنامه سوم تعداد ۸۵۱۸۶ واحد مسکونی استیجاری شروع به احداث گردید که در پایان برنامه ۶۵۱۴۸ واحد به اتمام رسید و به صورت اجاره به شرط

تملیک به گروه های هدف (زوج های جوان، زنان سرپرست خانوار و...) واگذار گردید و مابقی نیز در دست تکمیل بود. منابع مالی برای تامین هزینه های این سیاست نیز به صورت پیش بینی شده بود که قرار بود ۵۰ درصد سهم دولت باشد که از طرق مشخص شده در قانون حاصل میشود (فروش زمین دولتی، درآمد عمومی دولت و...) و همچنین ۵۰ درصد مابقی هم از تسهیلات بانکی تامین شود (عبدی، ۱۳۸۵: ۲).

تعداد و درصد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی معمولی ملکی و اجاره‌ای: از سال ۱۳۳۵ تا سال ۱۳۹۰

سال	تعداد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی ملکی	درصد	تعداد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی اجاره‌ای	درصد
۱۳۳۵	۲۴۱۷۱۳۸	۶۱	۷۵۰۱۱۰	۱۹
۱۳۴۵	۲۹۸۱۷۲۲۴	۷۷	۸۱۲۷۵۷	۲۱
۱۳۵۵	۴۷۰۹۸۸۸	۸۹	۱۰۰۴۱۲۲	۱۹
۱۳۶۵	۶۸۱۴۲۲۱	۸۳	۱۱۵۲۶۷۲	۱۴
۱۳۷۵	۸۴۴۴۲۰۸	۷۸	۱۸۹۳۵۵۲	۱۸
۱۳۸۵	۱۱۰۱۳۲۳۵	۶۹	۳۹۸۱۵۴۹	۲۵
۱۳۹۰	۱۱۸۷۵۰۰۳	۶۳	۵۶۰۷۳۱۴	۲۷

منبع: مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن

تعداد خانوارهای شهری کشور برحسب نحوه تصرف محل سکونت: از سال ۱۳۳۵ تا سال ۱۳۹۰

سال	ملکی عرصه و اعیان	ملکی اعیان	اجاره‌ای	در برابر خدمت	رهنی	موقوفه	مجانی	سایر	اظهار نشده
۱۳۳۵	۶۴۸۹۵۲	-	۴۴۵۸۱۸	-	-	-	۱۳۵۸۰۰	-	۳۰۸۰۲
۱۳۴۵	۹۸۱۷۶۵۶	۸۸۶۲۰	۶۵۵۵۵۴	-	۱۰۶۱۱	۳۷۴۲	۱۸۹۳۷۷	-	۲۵۱۴۱

۱۴۹۶۵	-	۲۸۹۳۰۷	-	۱۲۲۴۵	-	۹۰۵۶۵۱	۱۶۴۵۱۸	۱۸۷۷۵۰۷	۱۳۵۵
۴۲۳۳۰	۲۳۳۶۰	۴۷۶۲۷۶	-	-	۱۳۶۴۷۸	۱۰۱۳۱۰۸	۳۸۵۰۱۲	۳۴۵۰۹۱۱	۱۳۶۵
۷۴۳۴۲	۳۱۵۸۱	۶۶۸۳۵۳	-	-	۲۰۷۱۰۶	۱۶۵۶۹۳۶	۳۵۷۷۵۲	۴۹۳۳۷۶۰	۱۳۷۵
۱۳۶۵۵۷	۷۵۲۳۸	۶۰۸۱۴۳	-	-	۲۶۲۰۰۲	۳۵۸۶۳۷۹	۶۶۸۵۷۲	۷۰۲۷۷۵۴	۱۳۸۵
۱۰۷۳۳۰	۱۴۲۰۸۷	۱۰۸۲۳۲۳			۲۴۴۹۱۱	۵۱۰۵۹۰۶	۱۱۳۱۱۸۳	۷۵۷۲۷۸۵	۱۳۹۰

منبع: مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن

مشکلات مسکن استیجاری:

- ۱- استفاده از مصالح نامرغوب
- ۲- عدم رعایت اصول مهندسی و معماری
- ۳- نارسایی از نظر تاسیسات
- ۴- ساخته شدن این مساکن در حاشیه ی شهر و عدم دسترسی به خدمات
- ۵- تنگی فضا به دلیل کاهش سطح زیربنا

سیاست پاک

کشور ما در برنامه ی دوم در روشهای تامین مسکن بر سه اصل اساسی پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی تاکید فراوان میشود. و سعی بر این است که در حد ممکن مساحت زیربنای ساختمانها کاهش یابد از طرف دیگر با انبوه سازی، هزینه به حداقل میرسد، همچنین با پس اندازهای کوچک مردم و مشارکت آنان، مشکلات مسکن تا حدودی رفع میگردد. این سیاست را به طور اختصار «پاک» میگویند که حروف اول کلمات پس انداز، انبوه سازی، کوچک سازی است (پورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۳۵).

اعطای کمک های مالی

رایج ترین سیاست های دولتی تامین مسکن، اعطای کمک های مالی است. سیاستگذاری در زمینه ی تامین وام و اعتبار، از مولفه های استراتژیک در برنامه ی تامین سرپناه به شمار

می آید. و دولت ها معمولا در جهت تامین منابع مالی تلاش هایی را سازمان می دهند. در این راستا تجهیز منابع مالی، تقلیل هزینه ی وام و اعتبار، بهبود کارآیی واسطه های مالی، پیش بینی سیستم های ایمن برای ضمانت بازگشت آن، از اقدامات اساسی در برنامه های مسکن تلقی میشود. اما مهم ترین گام اطمینان از دسترسی همگان به ویژه اقشار نیازمند به این امکانات است شاید مهمترین سنجه برای ارزیابی موفقیت و موثر بودن این وجه از سیاستهای مسکن همان تضمین دسترسی اقشار نیازمند به این امکانات است (جهان بین، پورمحمدی، ۱۳۸۸: ۱۲۶). با توجه به مشکلاتی که در کشورهای با تورم زیاد در سیستم پس انداز و وام مسکن وجود دارد، تاسیس و توسعه ی شرکت های پس انداز و وام مسکن میتواند وسیله ای موثر برای تامین منابع درازمدت مالی باشد (همان: ۱۲۷).

تسهیلات اعطایی به بخش مسکن و ساختمان:

تسهیلات پرداختی بانک ها و موسسات اعتباری غیربانکی به بخش های مسکن و ساختمان طی سال ۱۳۹۲ نسبت به سال قبل با ۸,۷ درصد افزایش به ۲۸۷,۱ هزار میلیارد ریال رسید. براساس آمار مزبور در سال ۱۳۹۲، بخش ساختمان و مسکن سهمی معادل ۱۲,۰۲ درصد از کل تسهیلات پرداختی بانک ها و موسسات اعتباری را به خود اختصاص داد.

تسهیلات پرداختی به بخش ساختمان و مسکن: (هزار میلیارد ریال)

سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۱	
۲۸۷,۱	۲۶۴,۱	کل بانک ها و موسسات اعتباری
۱۴۵,۷	۱۶۱,۷	بانک های دولتی
۲۰,۷	۲۳,۶	بانک های تجاری
۱۲۵,۰	۱۳۸,۰	بانک های تخصصی
۱۱۵,۱	۱۳۴,۰	بانک مسکن
۱۴۱,۳	۱۰۲,۵	بانک ها و موسسات اعتباری

غیردولتی		
بانک های خصوصی شده	۴۲,۹	۴۸,۳
بانک ها و موسسات اعتباری خصوصی	۵۹,۵	۹۳,۰

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، ۱۳۹۲

بررسی آمار عملکرد تسهیلات پرداختی بانک مسکن در سال ۱۳۹۲ حاکی از آن است که ۹۳,۸ درصد از کل تسهیلات پرداختی این بانک به بخش ساختمان و مسکن اختصاص یافته است. در سال مورد گزارش، بانک مسکن مبلغ ۱۱۵,۱ هزار میلیارد ریال تسهیلات به بخش ساختمان و مسکن اختصاص داد که نسبت به سال قبل ۱۴,۱ درصد کاهش نشان می دهد.

مسکن مهر

یکی از برنامه های تامین مسکن در کشور ما طرح مسکن مهر میباشد. مسکن مهر، طرحی است که در سال ۱۳۸۶ با اهداف ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضای مسکن با حذف قیمت زمین، تامین مسکن اقشار کم درآمد، کنترل و جلوگیری از افزایش بی رویه قیمت زمین و مسکن، افزایش حجم تولید مسکن، کاهش هزینه های مسکن (اجاره بها، رهن و خرید) از سبد هزینه خانوار، تامین نیازهای انباشتی و آتی مسکن و برقراری عدالت در دسترسی به مسکن مناسب و به تبع آن کاهش فقر و تامین مسکن جوانان مطرح گردید. این طرح شکل دیگری از مسکن اجتماعی و استیجاری بود (رضایی، ۱۳۹۱: ۱۶) دولت در طرح مسکن مهر زمین های تحت اختیارش را در قالب اجاره ی ۹۹ ساله در اختیار تعاونی قرار میدهد و با دادن تسهیلات بانکی به آنها انتظار میرود که با احداث خانه در این اراضی اعضای تعاونی صاحب خانه میشوند. یعنی علاوه بر اجاره ی زمین به متقاضی ، ۱۰۰ میلیون ریال وام بانکی برای آماده سازی و ۱۴۰ میلیون ریال برای ساخت واحدهای مسکونی با بازپرداخت ۱۵ ساله در نظر گرفته و گروههای هدف تعیین شده در این طرح

دهک های درآمدی ۱ تا ۵ میباشد. به موجب این طرح سالانه تعداد یک میلیون و ۵۰۰ هزار واحد مسکونی، زمین در سطح کشور واگذار می شود.

تسهیلات تکلیفی پرداختی از شروع اجرای طرح مسکن مهر تا پایان اسفند ماه ۱۳۹۲: (فقره -
میلیارد ریال)^۲

مبلغ	تعداد	
۸۳۳۵	۸۴۷۷۲۵	آماده سازی
۳۶۱۹۶۶	۱۹۰۶۶۱۸	حق بهره برداری زمین ۹۹ساله
۵۶۶۳	۴۲۸۸۶	مسکن اجاره ای
۲۳۳۸۳	۱۳۸۷۸۳	احداث مسکن در بافت های فرسوده و نامناسب شهری
۵۵۰۳	۳۷۴۸۴	فن آوری های نوین و ساخت صنعتی
۷۸۷۸۱	۹۳۴۳۳۳	بهسازی و نوسازی مسکن روستایی
۲۱۲۹۲	۱۱۷۷۰۷	اقتدار خاص
۵۰۴۹۲۳	۴۰۲۵۵۳۶	جمع

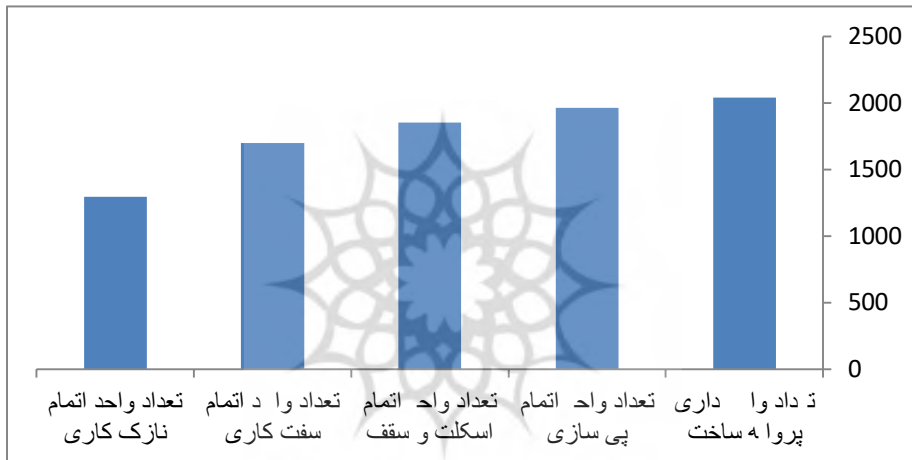
منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، ۱۳۹۲
تسهیلات تکلیفی پرداخت شده توسط بانک های دولتی به بخش مسکن از ابتدای شروع طرح مسکن مهر تا پایان اسفندماه ۱۳۹۲ معادل ۵۰۴,۹ هزار میلیارد ریال بوده است. تسهیلات مزبور در قالب طرح های مختلف حمایتی دولت و به تعداد ۴۰۲۵,۵ هزار فقره تسهیلات پرداخت شده است. بیشترین سهم از مبلغ تسهیلات اعطایی به میزان ۷۱,۷ درصد به طرح حق بهره برداری زمین ۹۹ساله (تسهیلات ساخت مسکن مهر) اختصاص یافته است. همچنین سهم تسهیلات اعطایی بانک های مزبور به منظور کمک به بهسازی و نوسازی مسکن روستایی ۱۵,۶ درصد می باشد.

^۲ تسهیلات مذکور براساس بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن اعطا شده است.

عملکرد اجرایی طرح مسکن مهر:

آمار عملکرد طرح مسکن مهر از ابتدای اجرا تا پایان سال ۱۳۹۲ نشان می دهد پروانه ساخت تعداد ۲۰۴۱,۴ هزار واحد مسکونی در این طرح صادر شده بود. از این میزان، تعداد ۱۹۶۵,۰ هزار واحد مسکونی در مراحل ساخت (مراحل پی سازی و بعد از آن) قرار گرفته اند که از این تعداد ۱۲۹۶,۵ هزار واحد مسکونی آخرین مرحله ساخت (اتمام نازک کاری) را نیز پشت سر گذاشته بودند.

عملکرد طرح مسکن مهر از ابتدای اجرا تا پایان اسفندماه ۱۳۹۲ (هزار واحد مسکونی):



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، ۱۳۹۲

نقاط قوت طرح مسکن مهر:

- ۱- افزایش تولید و عرضه ی مسکن
- ۲- اتخاذ سیاست زمین صفر (حذف قیمت زمین در مسکن)
- ۳- تبدیل واسطه های مالکیتی به مدیریتی در فرآیند تولید مسکن. (نیازمندان واقعی بدون واسطه های مالکیتی انبوه سازان از همان ابتدا مالک واحدهای مسکونی هستند و سازندگان صلاحیت دار تنها واسطه های مدیریتی بودند و در ساخت واحدهای مسکونی هزینه و سود حاصل از پیمانکاری ساخت را دریافت میکنند).

نقاط ضعف طرح مسکن مهر:

- ۱- نادیده گرفتن معضل مسکن در کلانشهرها
- ۲- مکانیابی نامناسب
- ۳- عدم وجود خدمات کافی
- ۴- ارائه ی راهکار یکسان و بدون توجه به شرایط اجتماعی- اقتصادی شهرهای مختلف
- ۵- وجود مشکلاتی در زمینه ی تامین امنیت
- ۶- یکنواختی و عدم وجود حس تعلق به مکان



نتیجه گیری

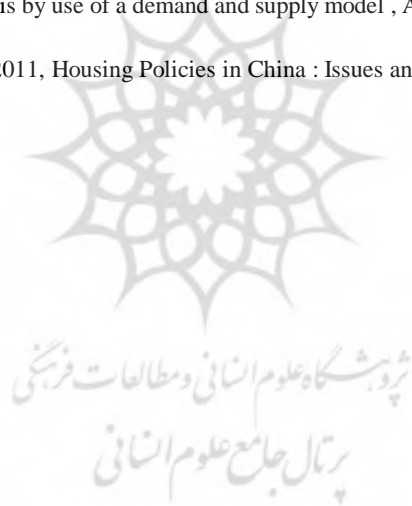
در این پژوهش سیاست های مختلفی که دولت ایران و سایر کشورها در راستای تامین مسکن به ویژه برای اقشار کم درآمد اتخاذ کرده مورد بررسی قرار گرفتند که بعضی از این سیاست ها با نقاط ضعف همراه بودند. اگر مسکن جدیدی که از طریق سیاست های دولت به شیوه های مختلف برای اقشار کم درآمد ساخته می شود بر پایه توجه به ویژگی های پایداری و کارایی (با تمام معانی که از این واژه ها استنباط می شود) ساخته نشوند، از سویی به طور سریع بار قابل توجهی را به محیط زیست و آب و هوا تحمیل می کند و از سوی دیگر نقایص اجتماعی و کمبود های اقتصادی را افزایش می دهد. البته با توجه به سیاست های تامین مسکن در کشورهای مختلف تعداد زیادی از کشورهای درحال توسعه موفقیت هایی را در کاهش سرعت رشد زاغه ها داشته اند. همچنین آگاهی ها درخصوص اینکه سیاست های مسکن بایستی به سوی دستورالعمل های پایدار و پایداری تغییر جهت

بدهد نیز رو به افزایش است. در واقع تنها راه حل های پایدار است که کشمکش های بین توسعه اقتصادی، رفاه و برابری اجتماعی، رشد شهری، تامین مسکن، دسترسی به انرژی پاک، خدمات مناسب مربوط به مسکن و شرایط زیست محیطی را می تواند کاهش دهد. این درحالیه که بعضی اوقات بین سیاست های مسکن با مقوله پایداری فاصله زیادی وجود دارد. مثلا سیاست های تهیه مسکن برای اقشار ضعیف اغلب مساکنی را فراهم می کنند که در جاهایی مکان گزینی شده اند که مردم تنها از سر یاس و ناامیدی و اجبار در آن شرایط سکونت می گزینند. مساکن یک شکل در حجم وسیعی به شکل توسعه قوطی کبریتی، به شکلی ارزان، دور از جریان های کاری و خدماتی اصلی شهر ساخته می شوند و نیازهای گوناگون خانوارها را تامین نمی کند. کاهش هزینه ساخت و ساز اغلب به معنی استفاده از مواد اولیه بی کیفیت و روش های غیر استاندارد معنی می شود. با توجه به بررسی های انجام شده می توان گفت که نهادهای مسئول در جهت تامین مسکن در جهان عبارتند از تهیه ی مسکن توسط دولت، بخش خصوصی و تعاونی. با توجه به اینکه روند شهرنشینی در جهان و همچنین کشور ما ایران رو به افزایش بوده و روز به روز بر تعداد سکونتگاههای غیررسمی افزوده میشود، مداخله ی دولت در تامین مسکن ضروری است. با بررسی روشهای تامین مسکن چنین استنباط میشود که نقش دولت بسیار مهم میباشد چرا که سازوکارها و ضوابط و مقررات مربوط به سایر بخشهای تهیه ی مسکن (بخش خصوصی و تعاونی) نیز توسط دولت تصویب و اجرا میشود. با نگاهی بر سیاستهای تامین مسکن، ملاحظه میشود که رویکرد حاکم در تامین مسکن برای اقشار کم درآمد بوده که توسط دولت به روشهای مختلف انجام میگردد. به طوری که تاکنون روشهای مختلف تامین مسکن توسط دولت اعم از مسکن اجتماعی، طرح زمین و خدمات، توانمندسازی و ... اجرا شده که در اکثر موارد اقشار ضعیف جامعه مورد توجه بوده اند .

منابع

۱. احمدی، سید وحید، ۱۳۸۴، محقق اداره ی بررسی ها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی
۲. پورمحمدی، محمدرضا، موسوی، میرستار، عابدینی، اصغر، ۱۳۹۱، تحلیلی بر سیاستهای تامین مسکن دولت با تاکید بر برنامه های توسعه ی اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی، فصلنامه ی علمی-پژوهشی مطالعات فرهنگی، شماره ی ۳
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲، خلاصه تحولات اقتصادی کشور
۴. پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۹۰، برنامه ریزی مسکن، چاپ نهم، تهران، انتشارات سمت
۵. اهری، زهرا، ۱۳۷۵، مسکن حداقل، چاپ اول، تهران، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
۶. جهان بین، رضا، پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۸۸، راهبردهای اساسی تامین مسکن گروههای کم درآمد شهری (مطالعه ی موردی شهر تبریز)، فصلنامه جغرافیایی چشم انداز زاگرس، دوره دوم، شماره سوم
۷. خدایی، زهرا، میره، محمد، ۱۳۹۰، مروری بر تجربه ی جهانی در زمینه ی تامین مسکن گروههای کم درآمد شهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران
۸. رضایی، محمدرضا، کمائی زاده، یعقوب، ۱۳۹۱، ارزیابی میزان رضایتمندی ساکنان از مجتمع های مسکن مهر (مطالعه ی موردی مسکن مهر فاطمیه ی شهر یزد) فصلنامه ی علمی-پژوهشی مطالعات شهری، شماره ی پنجم
۹. فتاحی، سارا، ۱۳۸۹، بررسی و ارزیابی سیاست های تامین مسکن اقشار کم درآمد(نمونه موردی شهر جدید پرند)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه هنر اصفهان
۱۰. محمودی، محمد مهدی، ۱۳۹۱، توسعه مسکن همساز با توسعه پایدار، چاپ دوم، تهران، موسسات انتشارات دانشگاه تهران
۱۱. نقوی، محدثه، ۱۳۹۰، ارزیابی سیاست های تامین مسکن اقشار کم درآمد در ارتباط با طرح های توسعه شهری(مطالعه موردی: ارومیه)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه بین المللی امام خمینی
12. Bellal, Tahar , 2009, Housing Supply in Algeria: Affordability Matters Rather Than Availability , Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, Number 3 (12)
13. Berry , M , 2012, Policy Instruments that Support Housing Supply : Social Housing , International Encyclopedia of Housing and Home

14. Choguill , Charles L , The Search for Policies to Support Sustainable Housing , Habitat International 31,2007
15. Garbawaziri. Aminu & Roosli . Ruhizal , 2013 , Housing Policies and Programes in Nigeria : a Review of the Concept and Implementation , Business Management Dynamics
16. Ihuah. Paulinus Woka & Kakulu. Iyenemi Ibimina & Eaton. David , 2014 , A Review of Critical Project Management Success Factors for Sustainable Social Housing in Nigeria , International Jornal of Sustainable Built Environment
17. Jiboye . Adesoji David , 2011 , Urbanaziation Challenges and Housing Delivery in Nigeria: The need for an effective policy framework forsustainable development , International Review of Social Sciences and Humanities
18. Nigel. Keohane & Nida. Broughton. , 2013 , The Politics of Housing , Social Market Foundation
19. Schwarts. Alex F , 2014 , Housing Policy in the United States
20. Short. J . R , 2006, Urban Theory Acritical Assessment, Routledge Newyork
21. Yates. J , 2012, Policies to Support Access and Affordability of Housing, International Encyclopedia of Housing and Home
22. Yoshino. Naoyuki & Helble. Matthias & Aizawa. Toshiaki , 2015 , housing policies for Asia: A theoretical analysis by use of a demand and supply model , Asian Development Bank Institute
23. Zenou. Yves , 2011, Housing Policies in China : Issues and options, IZA Policy Paper



Examining the experiences of housing policies in Iran and the world

Komeil Abdi^{3*}

Received: 2017/09/23

Accepted: 2017/12/01

Abstract

Housing is recognized as the most important part of development in any society. Hence, providing adequate housing is one of the most important issues facing the countries of the world to achieve sustainable development, and almost all countries in the world face serious problems in this regard. Housing production in all countries not only satisfies the psychological and social needs of people in the community, but also represents the manifestations of economic growth in each country and has a significant impact on the mobility and acceleration of economic cycles. It may be argued that there is a housing problem all over the world, but in developing countries, due to the rapid growth of population and urbanization, domestic migration, lack of adequate financial resources, land supply problems, construction materials and the shortage of specialized personnel, more important than The lack of policies, policies and programs on land and housing has become a severe and critical issue. Therefore, this paper, using a descriptive-analytical method and employing new sources of internal and external resources, is attempting to review housing policy in Iran and the world in order to use these experiences in the future in order to advance the objectives of supply Used housing

Key words: Housing policy, Housing, Iran, World

^{3*}- Ph.D. student of Geography and Urban Planning, Islamic Azad University, Semnan Branch-Iran
komeil.abdi69@gmail.com