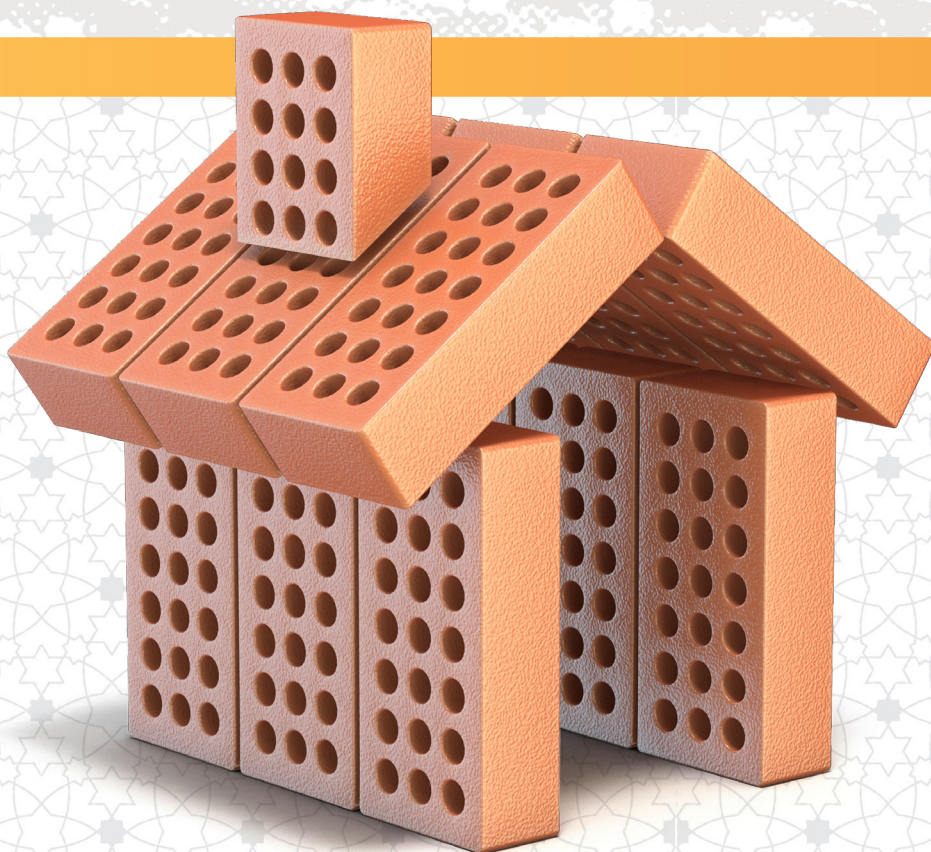




رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخشایند

بنام

شماره مسلسل: ۱۸۶۳۷
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۰/۱۷

عنوان گزارش:
رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه:
علی‌اکبر شیرزادی جاوید

تهیه و تدوین‌کنندگان:
نوید پاک‌نژاد، علی فرنام، محمدرضا عبدلی

ناظر علمی:
علیرضا رهایی

اظهار نظرکننده:
سید مهدی بنی‌طبا
سید مجتبی میر پنجی
فرشاد کرمی
یحیی مزروعی ایبانه

صفحه آرا:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
شیوا اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن کم‌درآمدها
۲. تجارب جهانی
۳. سیاست‌های مسکن
۴. دولت
۵. رویکردها



فهرست مطالب

۷

چکیده

۸

خلاصه مدیریتی

۹

مقدمه

۱۰

۱. رابطه سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های مسکن

۱۰

۲. مسئله مسکن و حق مسکن در نگاه جهانی

۱۱

۳. نقش دولت و سیاست‌های آن در تنظیم بازار مسکن

۱۷

۴. رویکردها و سیاست‌های دولت در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

۳۴

جمع‌بندی

۳۶

درس‌آموخته‌های تجارب جهانی مسکن کم‌درآمدها

۳۸

منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. تکامل سیاست‌های مسکن	۱۵
جدول ۲. بایدها و نبایدهای لازم برای توانمندسازی بازارهای مسکن	۲۴
جدول ۳. اندازه‌گیری قدرت استطاعت خرید واحد مسکونی	۲۶
جدول ۴. جمع‌بندی تجارب جهانی در سیاست مسکن به‌صرفه یا قابل استطاعت	۳۳
جدول ۵. جمع‌بندی سیاست‌های تأمین مسکن	۳۵



رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد

چکیده

کشورها در شرایط بحران اقتصادی و جدی شدن معضل بیکاری از این بخش به‌عنوان موتور رشد و مولد اشتغال کمک می‌گیرند. در این گزارش ضمن بررسی رویکردها، به پنج سیاست اصلی تأمین مسکن شامل: سیاست ساخت مسکن، سیاست تأمین مالی مسکن، سیاست زمین و خدمات، سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی در بر خورد با مسئله مسکن و سیاست مسکن مقرون به‌صرفه یا در استطاعت پرداخته می‌شود. گفتنی است که بسیاری از ابعاد تأمین مسکن در استطاعت در سطح جهانی مشابه بوده و تعمیم‌پذیری بالایی دارد و می‌توان از انتخاب راه‌حل‌های مقطعی مبتنی بر سعی و خطا اجتناب کرد.

سیاست‌گذاران در همه سطوح جهانی، ملی، منطقه‌ای، شهری، انجمن‌های محلی با ابزارهای گوناگون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی به دنبال پاسخگویی به موضوع مسکن (که یک مسئله چندبعدی در بسیاری از کشورها تلقی می‌شود)، هستند. بخش مسکن از بخش‌های پیشرو در هر اقتصادی است که توجه به آن علاوه بر تأثیرات ژرف اجتماعی-فرهنگی، به لحاظ اقتصادی نیز حائز اهمیت بوده، همچون موتور رشد و توسعه عمل می‌کند. این بخش با ایجاد رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در بخش ساختمان و بخش‌های وابسته، از طریق تأثیر بر مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نوسانات اقتصادی را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو



[خلاصه مدیریتی]

■ دولت باید نقش برنامه ریز، مشوق، هدایتگر و ناظر بر اجرای درست برنامه را داشته باشد و نباید مستقیماً به ساخت مسکن (پرداخت یارانه ها و تسهیلات مستقیم و غیر مستقیم برای بخش مسکن اقدامی پذیرفته شده در بررسی تجارب جهانی است) بپردازد.

■ بررسی دوره های مختلف سیاست های مسکن نشان می دهد که حتی با اتخاذ سیاست هایی در جهت ارائه زمین رایگان تسهیلات یارانه ای باز هم حدود ۲۰ درصد و بیشتر از افراد جامعه هستند که توان و استطاعت بهره مندی از شرایط اعلامی را نخواهند داشت در این شرایط توانمندسازی اقتصادی و مدل های مختلف مسکن اجاره (در قالب اجاره به شرط تملیک، مسکن استیجاری، تعاونی مسکن مستأجرین) و راه حل های منوط به پرداخت ها در جهت کمک اجاره خواهد شد. این مسئله به افزایش قدرت انتخاب خانوارها نیز کمک خواهد کرد.

■ ارائه تسهیلات به سازندگان برای ساخت مجتمع های مسکونی استیجاری ارزان قیمت ادغام تامین مالی مسکن در نظام مالی کشور به نحوی که صرفه اقتصادی پرداخت وام مسکن بیشتر از دیگر فعالیت ها گردد.

■ تنظیم گری در بازار مسکن با مجموعه ای از اقدامات در عرضه و تقاضا شامل: پرداخت یارانه، عرضه مستقیم مسکن، اقدامات تنظیمی قانونی برای تحت تاثیر قرار دادن قیمت ها، و تشویق سرمایه گذاری برای ساخت و ساز مسکن و عرضه مسکن در بازار اجاره و فروش.

■ برپایی نظام مدیریت مالی مسکن کم درآمد: تاسیس صندوق ها با اعتبار چرخشی برای تامین وام های انعطاف پذیر و کم بهره با سرمایه اولیه دولت و مشارکت سازمان ها و نهادهای دولتی، NGOها، گروه های پس اندازی و در پیوند با سازمان های متنوع محلی و برگشت های مالی حاصل شده از مالیات های بخش مسکن (طراحی نظام مالیاتی در حمایت از تامین منابع مالی برای یارانه ها و در جهت جلوگیری از بورس بازی و سودگری در بخش زمین و مسکن) از دیگر موارد پیشنهادی است.

■ تامین مالی بخش مسکن بسیار حیاتی است. کاهش هزینه های مبادلاتی، کاهش نرخ بهره و تسهیل شرایط تامین مالی کمک موثری به تامین مسکن اقشار فقیر جامعه محسوب می شود.

■ برنامه ریزی برای حمل و نقل عمومی مناسب و به صرفه نیز از بخش های مکمل هر برنامه مسکن (هزینه های مربوط به حمل و نقل در سبد هزینه های خانوار بعد از مسکن و خوراک قرار دارد و یارانه های گسترده ای در این بخش از سمت دولت نیز پرداخت می گردد) است.

■ تدوین و اجرایی سازی نظام استاندارد ملی انرژی در جهت کاهش مصرف انرژی از موارد ضروری (به جهت کاهش هزینه های خانوار و دولت در میان مدت و بلند مدت) در برنامه ریزی مسکن است.

تأمین مسکن مناسب به ویژه برای گروه های کم درآمد از مهمترین مسائل و چالش های پیش روی کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب می شود و تقریباً همه کشورهای جهان در این زمینه با معضلات جدی مواجه هستند. بخش مسکن از بخش های پیشرو در هر اقتصادی است که توجه به آن علاوه بر تأثیرات ژرف اجتماعی- فرهنگی، به لحاظ اقتصادی نیز حایز اهمیت بوده، همچون موتور رشد و توسعه عمل می نماید. این بخش با ایجاد رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در بخش ساختمان و بخش های وابسته، از طریق تاثیر بر مخارج مصرفی و سرمایه گذاری تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نوسانات اقتصادی را به شدت تحت تاثیر قرار می دهد از این رو کشورها در شرایط بحران اقتصادی و جدی شدن معضل بیکاری از این بخش به عنوان موتور رشد و مولد اشتغال کمک می گیرند. در گزارش فوق، ابتدا به جایگاه مسکن و سیاست های مسکن در ارتباط با سیاست های اجتماعی، روابط و کنش ها و واکنش های بین ابعاد مختلف سیاست گذاری در جامعه پرداخته می شود و ضمن تبیین این مسئله، در بخش بعدی علت اصلی شکل گیری مسئله یا بحران مسکن و حق مسکن در نگاه جهانی در جوامع مختلف توجه می گردد. در ادامه نقش دولت (به معنای عام آن) و سیاست های آن در تنظیم بازار مسکن با مروری اجمالی و کلی بر دوره ها و مداخلات مختلف دولت ها به همراه روند تکاملی سیاست ها مورد اشاره قرار گرفته است و پس از آن ویژگی های لازم برای سیاست های مسکن برای گروه های کم درآمد ارائه می شود. ضمن بررسی رویکردها به چهار سیاست اصلی تأمین مسکن شامل: سیاست ساخت مسکن، سیاست تأمین مالی مسکن، سیاست زمین و خدمات، سیاست های منتج از راهبرد توانمندسازی در برخورد با مسئله مسکن، به تجارب کشورهای مختلف در به کارگیری سیاست مسکن مقرون به صرفه یا قابل استطاعت نیز پرداخته می شود. لازم به ذکر است که بسیاری از ابعاد تامین مسکن در استطاعت در سطح جهانی مشابه بوده و تعمیم پذیری بالایی دارد و می توان از انتخاب راه حل های مقطعی مبتنی بر سعی و خطا اجتناب کرد، نتایج و جمع بندی گزارش فوق بدین شرح می باشد:

■ این تفکر که با رشد اقتصادی امکان تحقق هدف کلی تأمین سرپناه برای همه محقق می شود غلط است و این مسئله لازم می باشد، اما کافی نیست. البته تأمین مسکن در برنامه های توسعه خود به عنوان بخشی از رشد اقتصادی و حل کننده مسئله اشتغال و ایجاد کننده فرصت های شغلی در نظر گرفته می شود.

■ جامعه هدف در هر برنامه تأمین مسکن باید کاملاً مشخص، تعریف شده و بر اساس آمار دقیق و بانک اطلاعاتی جامع وضعیت درآمدی افراد و بر اساس تقسیم بندی های جغرافیایی تفکیک گردیده باشد (هدف از این اقدام جلوگیری از انحراف منابع، پرداخت هدفمند و مؤثر یارانه ها می باشد).

■ نمی توان برای اقشار مختلف جامعه با یک راهبرد برنامه ریزی کرد و ارائه بسته جامع سیاستی و عملیاتی متفاوت برای هر گروه درآمدی و اقتصادی ضروری (فاصله طبقاتی ایجاد شده حتی در دهک های جامعه نیز تفاوت های اساسی ایجاد کرده که در برنامه ریزی ها باید مدنظر قرار گیرد) است.

■ توجه به توزیع منطقه ای مسکن با برنامه ریزی متناسب با نیاز نه بر اساس تقاضا از عواملی است که در آینده بازار تعیین کننده و مهم خواهد بود.



[مقدمه]

تأمین مسکن مناسب به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های پیش روی کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب می‌شود و تقریباً همه کشورهای جهان در این زمینه با معضلات جدی مواجه‌اند. آنچه امروزه مسکن را به یک مسئله تبدیل کرده است مسائل ناشی از شکل‌گیری دنیای مدرن است که با رویدادهایی مانند انقلاب صنعتی آغاز شد و با رشد بی‌رویه مهاجرت به شهرها و متعاقب آن گسترش شهرها ادامه یافت. در واقع اگرچه تأمین مسکن همواره در طول تاریخ دغدغه افراد بوده و لذا دولت‌ها و حکومت‌ها اهمیت آن را مدنظر داشته‌اند، نیاز به مسکن یکی از پایه‌ای‌ترین مسائل در خصوص رابطه دولت و ملت بدل شده است، به طوری که مسکن را به یک مقوله اجتماعی تبدیل شده و جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌گذاری‌های دولت‌ها به آن اختصاص دارد.

سیر تاریخی جغرافیای سکونت در جهان نشان می‌دهد تا پیش از سال ۲۰۰۷ میلادی اکثر جمعیت جهان در روستاها زندگی می‌کردند لیکن از ابتدای قرن حاضر جغرافیای سکونت در جهان متحول شده و در حال حاضر غالب جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند و برآورد می‌شود که تا سال ۲۰۳۰ میلادی (۱۴۰۹ شمسی) ۲ میلیارد نفر دیگر به جمعیت شهری جهان افزوده شود.^۱

یک معیار بسیار مهم در ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، ارزیابی مبانی نظری آنها و نیز ارزیابی عملکرد واقعی براساس همین مبانی نظری است. در این پژوهش در ابتدا به جایگاه مسکن و سیاست‌های مسکن در باره سیاست‌های اجتماعی، روابط و کنش‌ها و واکنش‌های بین ابعاد مختلف سیاست‌گذاری در جامعه پرداخته می‌شود و ضمن تبیین این مسئله، در بخش بعدی علت اصلی شکل‌گیری مسئله یا بحران مسکن و حق مسکن در نگاه جهانی در جوامع مختلف توجه می‌شود. در ادامه نقش دولت (به معنای عام آن) و سیاست‌های آن در تنظیم بازار مسکن با مروری اجمالی و کلی بر دوره‌ها و مداخلات مختلف دولت‌ها به همراه روند تکاملی سیاست‌ها مورد اشاره قرار گرفته است و پس از آن ویژگی‌های لازم برای سیاست‌های مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد ارائه می‌شود. در بخش پایانی نیز رویکردها و سیاست‌های دولت در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در قالب پنج رویکرد اصلی شامل: سیاست ساخت مسکن، سیاست‌های معطوف به تأمین مالی مسکن، سیاست زمین و خدمات، سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی و سیاست مسکن مقرون به صرفه یاد ر است. مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است. در این بخش ضمن تبیین مبانی نظری تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد از منظر سیاست‌گذاری اجتماعی و اقتصادی، مهم‌ترین دستاوردها و رهیافت‌های مورد وفاق جهانی در قالب سیاست‌ها بیان می‌شود (به مثابه مدخل ورود دولت‌ها و سیاست‌گذاری در بخش مسکن). برای چگونگی اجرای این سیاست‌ها در ادامه به بررسی تجارب جهانی در حوزه تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد در پنج دهه گذشته پرداخته شده است. از آنجاکه عمده مداخله دولت در بازار مسکن، در شرایط ناکارآمدی بازار^۲ است و این موضوع عموماً در تأمین مسکن و سرپناه اقشار فقیر جامعه نمایان می‌شود، در این گزارش عمدتاً به مباحث نظری و تجربیات کشورهای در خصوص تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد پرداخته شده است.

۱. براساس گزارش‌های سازمان ملل

۲. بررسی و جمع‌بندی گزارش بانک جهانی (۱۹۹۳) و سیاست‌های اصلی اسکان بشر سازمان ملل (در گزارش‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۶، ۲۰۰۶، ۲۰۱۸) و بررسی سیاست‌های رایج در بررسی کشورهای مالزی، ترکیه، استرالیا، انگلستان، نیوزلند، ایالات متحده آمریکا و چین نشان می‌دهد پنج سیاست اصلی به کار گرفته شده برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد از حدود ۷۰ سال پیش تا حالا به این ترتیب بوده است.

3. Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction (2005) by Christine Cheyne, Mike O'Brien, & Michael Belgrave - Page 3





۱. رابطه سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های مسکن

می‌کنند، برای سلامت، آموزش، امنیت و مشارکت اجتماعی آنان اهمیت دارد. از این رو، تأمین مسکن در دسترس باید از اجزای اصلی هر سیاستی باشد که قصد سرمایه‌گذاری برای آینده کودکان و خانواده‌ها را دارد. کیفیت مسکن و میزان برخورداری از استانداردهای ساخت کالبدی و محیطی یک مؤلفه بسیار مهم و تعیین‌کننده در سلامت و حفاظت شهروندان ساکن در مقابل بیماری‌ها و بلایای طبیعی است. بنابراین ضرورت تعریف و تعیین استانداردها و معیارهای کیفی در ساخت مسکن و محیط محلی، دخالت‌های دولت را الزامی می‌کند. ضرورت برخورداری گروه‌های خاص جامعه از قبیل سالمندان، بیماران، تهیدستان، سربازان و... علاوه بر ملاحظات و پشتوانه‌های ایدئولوژیک و اخلاقی، دارای ملاحظات توسعه‌ای و اهداف کارایی محور نیز است. به این معنی که تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد ضمن مقابله با چهره‌های عریان و تحریک‌کننده فقر عمومی (که ممکن است در قالب زاغه‌نشینی یا خیابان‌خوابی خودنمایی کند)، عامل بسیار مهم و مؤثری در ایجاد ثبات سیاسی و اجتماعی، برقراری امنیت عمومی، جلب مشارکت گروه‌های فقیر در فرایند توسعه ملی و ارتقای سرمایه اجتماعی و کاهش هزینه‌های بازسازی و سالم‌سازی محیط‌های شهری و مسکونی خواهد بود.

سیاست اجتماعی سیاست محوری معطوف به رفاه اجتماعی است و به ارتباط رفاه با سیاست و جامعه می‌پردازد. بنابراین سیاست اجتماعی آن بخشی از سیاست عمومی است که به مسائل اجتماعی مرتبط می‌شود. سیاست اجتماعی به این صورت تعریف می‌شود: اقدام‌هایی که رفاه افراد جامعه را از طریق شکل‌دهی توزیع و دسترسی به کالاها و منابع آن جامعه تحت تأثیر قرار می‌دهد^۱ از آنجا که مسکن مهم‌ترین دارایی بخش‌های بزرگی از جامعه و نیز عامل اصلی و تعیین‌کننده در سایر خدمات رفاهی خانوارها به‌شمار می‌رود، در همه کشورها، اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه، سیاست‌های مسکن بخش مهم و محوری از سیاست‌های اجتماعی را تشکیل می‌دهد. ارتباط بین سیاست‌های مسکن و سیاست اجتماعی به دلیل اهمیت بسیار مسکن بر جنبه‌های اجتماعی زندگی افراد است. برخی از مهم‌ترین ابعاد اجتماعی مسکن را به شرح زیر می‌توان بیان کرد:^۲ هر روز شواهد بیشتری مبنی بر مؤثر بودن وضعیت مسکن بر سلامتی جسمی و روانی خانواده‌ها و افراد یافت می‌شود. این ارتباط نتایج عملی مهمی برای سیاست‌گذاری دارد، چون بهبود وضعیت مسکن به بهبود سلامت جامعه می‌انجامد. مطالعات نشان می‌دهد که هزینه، تصرف، کیفیت و پایداری مسکن به اضافه محلی که کودکان در آن زندگی

۲. مسئله مسکن و حق مسکن در نگاه جهانی

معرفی کرده و دولت را مکلف به اعمال دخالت در بازار مسکن دانست. بی‌خانمانی و وجود خانه‌های مغایر با استانداردهای کیفیت ساخت، مصداق روشن ناکارآمدی بازار و بارزترین شاخص کمبود مسکن است. خانه‌های خالی از سکنه یکی از نمودهای ناکارآمدی بازار در امر تخصیص خانه است زیرا در کشورهای مختلف دنیا به‌رغم وجود مازاد تقاضا در بازار مسکن، خانه‌هایی خالی از سکنه وجود دارد. چنانچه این تعداد خانه، به خانه‌های در حال عرضه اضافه شود، شکاف میان عرضه و تقاضا تا حد زیادی برطرف خواهد شد.^۳ با وجود اینکه مسکن همواره یکی از ضروری‌ترین نیازهای مادی بشر بوده است اما می‌توان گفت که تقریباً در کمتر کشوری نیاز به مسکن در تعادل کامل با عرضه آن قرار دارد. شاید ذکر این نکته ضروری باشد که در ادبیات علم اقتصاد، بین مفاهیم نیاز و تقاضا تفاوت وجود دارد؛ نیاز، یک احتیاج ضروری است که فارغ از توانمندی ارضای آن وجود دارد

بیشتر دغدغه‌های مربوط به تأمین مسکن یا به این دلیل است که خرید مسکن بزرگ‌ترین معامله‌ای است که فرد در طول عمر خود انجام می‌دهد و یا به دلیل این است که براساس تجربه، رشد غیرمعمول قیمت و اجاره‌بهای مسکن به‌ویژه در شهرهای بزرگ و عدم توجه به این مشکل تبعات ناگوار چندجانبه‌ای را با خود به همراه داشته است. به‌طور کلی می‌توان گفت که خانواده‌های متوسط تقریباً حدود یک چهارم از درآمد و اقشار فقیر یا در آستانه فقر پنجاه درصد و حتی بیشتر از درآمد خود را به امر مسکن اختصاص می‌دهند و علاوه بر این هر تغییر کوچک در قیمت مسکن و اجاره‌بها می‌تواند آثار مخرب و جبران‌ناپذیری بر زندگی فرد داشته باشد. از سوی دیگر با توجه به اینکه تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد همواره در مسیر بهینه (منظور عرضه و تقاضا است) خود حرکت نمی‌کند تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را می‌توان از مصادیق ناکارآمدی بازار^۴

1. Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction (2005) by Christine Cheyne, Mike O'Brien, & Michael Belgrave - Page 3

2. Carter, T., Polevychok, C., Housing Is Good Social Policy, 2004, Canadian Policy Research Networks

۱. ناکارآمدی بازار به معنی بروز شرایطی است که در آن مکانیزم بازار به درستی عمل نکرده و به‌رغم وجود عرضه، تقاضا قادر به تأمین نیاز نبوده یا به عبارتی عرضه متناسب با نیاز نبوده است.

۲. احمدی، سیدوحید، بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن، نشر به‌روند (روند پژوهش‌های اقتصادی)، ۱۳۸۴.

ارتباطات ممکن است مشکلات جدیدی را ایجاد کند که گاه به مراتب از مسئله اولیه یعنی مسئله تأمین مسکن، بزرگ‌تر و شدیدتر است. شکاف عرضه و تقاضا، علاوه بر تأثیر بر قیمت مسکن، اجاره‌بها را نیز به شدت متأثر می‌سازد. ناکارآمدی بازار در تأمین مسکن برای طیف وسیعی از اقشار با درآمد متوسط و پایین در کنار عملکرد ناکارای نظام اقتصادی از جمله رشد نامتناسب دستمزد نسبت به رشد قیمت و اجاره‌بهای مسکن، لزوم دخالت دولت را در این بازار حتمی می‌سازد. بنابراین، دولت دخالت در بازار مسکن را عمدتاً با هدف تأمین سرپناه مناسب برای افراد سالخورده، بیمار، بی‌بضاعت، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم‌درآمد انجام می‌دهد و با هدف توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف، در برخی موارد و به‌خصوص کشورهای پیشرفته دخالت دولت در بازار مسکن با هدف دستیابی به یک منبع مالیاتی درآمدی برای دولت در شرایط رونق اقتصادی صورت می‌گیرد.

داشتن مسکن مناسب به‌صورت یک حق مطرح است که در پیمان‌های جهانی و نیز قوانین متعدد داخلی (مهمترین آن در اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی) می‌توان آثار آن و الزامات ناشی از آن را مشاهده کرد. به‌عنوان مثال از سال ۱۹۴۸ تاکنون در بسیاری از پیمان‌های جهانی و معاهدات بین‌المللی، حق مسکن جزئی جداناپذیر از حقوق بشر دانسته شده است که برخی از مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:

اعلامیه حقوق بشر، ۱۹۴۸

پیمان‌های متعدد سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۸۹ - ۱۹۴۸

منشور بین‌المللی حقوق سیاسی و فردی ۱۹۶۶

پیمان رفع تبعیض علیه زنان، ۱۹۷۹

استراتژی جهانی سرپناه، ۲۰۰۰ - ۱۹۸۸

پیمان حقوق کودکان، ۱۹۸۹

اسکان بشر و دستور کارهای کنفرانس‌های هبیتات تا ۲۰۱۸

در حالی که تقاضا، تنها آن نیازی را شامل می‌شود که توانایی برآورده کردن آن در ازای پرداخت قیمتی معین، وجود دارد.

این عدم تعادل (به این معنی که همواره باید برنامه‌ریزان و سیاستگذاران هم‌نیاز و هم تقاضا را مورد بررسی و تحلیل قرار دهند تا بتوان به یک صورت مسئله درست و واقعی رسید) که در سطور بالا بدان اشاره شد چهار شکل خاص را در بر می‌گیرد:^۱

۱) عدم تعادل ایستا: که بیانگر اختلاف بین تعداد مسکن موجود و تعداد کل خانوارها است.

۲) عدم تعادل پویا: که نشان‌دهنده تغییرات کمبود یا اضافه عرضه نسبت به نیاز در گذر زمان است.

۳) عدم تعادل منطقه‌ای: کسری یا اضافه عرضه در قسمت‌های مختلف یک کشور، منطقه یا ناحیه شهری را نشان می‌دهد.

۴) عدم تعادل کیفی: به این معنی که برخی از خانوارها ممکن است در منازلی ساکن باشند که پایین‌تر از استاندارد مورد قبول عموم جامعه باشد.

دولت‌ها، معمولاً سعی دارند که عدم تعادل در بخش مسکن را با دخالت در قسمت‌هایی از بازار مسکن یا از طریق اصلاح ضعف‌های سیاست‌های فعلی، کاهش داده یا به کلی از بین ببرند. با این حال در کشورهای در حال توسعه، کاستی‌های کمی و کیفی در عرضه مسکن، به دلیل افزایش سریع جمعیت و نیز مهاجرت روستایی-شهری تشدید شده است و علاوه بر آن، پیامدهایی مانند ازدحام بیش از حد و آلودگی را به دنبال داشته است. بنابراین با نگاهی وسیع‌تر مسئله مسکن، جزئی از مسائل شهری است که هم از آن تأثیر می‌پذیرد و هم بر آن تأثیر می‌گذارد. این ارتباط متقابل مسکن با مسائل شهری، ناگزیر آن را با مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی پیوند می‌دهد و در نهایت همه این عوامل باعث پیچیدگی ابعاد مسئله مسکن می‌شود. نادیده گرفتن این

[۳. نقش دولت و سیاست‌های آن در تنظیم بازار مسکن]

دهند تا از این طریق توانایی تأمین مسکن را برای خانوارها افزایش دهند.

۳) دولت‌ها با بهبود عملکرد بازار مسکن، می‌توانند تملک مسکن را برای شهروندان خود تسهیل کنند. این امر می‌تواند از طریق اقدام‌هایی نظیر تسهیل دسترسی به وام‌های مسکن یا زمین مسکونی صورت پذیرد.

۱-۳- دوره اول

در دوره اول توسعه سیاست‌های مسکن که تقریباً پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد و تا اوایل دهه ۱۹۷۰ که بانک جهانی وارد حوزه مسکن

دولت‌ها و متولیان مسکن، برای اقدام‌های خود در حوزه مسکن، معمولاً تعداد محدودی ابزار سیاستی در اختیار دارند. با مروری بر سیاست‌های بخش مسکن که نهادهای بین‌المللی توصیه و دولت‌های سراسر جهان، پیگیری می‌کنند، به نظر می‌رسد در یک سیر تطور مدیریت و برنامه‌ریزی در دهه‌های گذشته، اقدام‌هایی در سه دوره تاریخی قابل تمایز است که این سه اقدام به ترتیب تاریخی عبارتند از:

۱) دولت‌ها می‌توانند مستقیماً اقدام به ساخت واحدهای مسکونی کنند و سپس آنها را به قیمت بازار یا با یارانه، اجاره دهند و یا حتی واحدهای ساخته شده را به متقاضیان واگذار کنند.

۲) دولت‌ها می‌توانند برای کاهش قیمت مسکن اقدام‌هایی را انجام

1 Burns, L., Grebler, L., (1997), The Housing of Nations: Analysis and Policy in a Comparative Framework, London



۳-۳. دوره سوم

دوره سوم، اواسط دهه ۱۹۸۰ و هنگامی که بانک جهانی به این آگاهی رسید که برنامه مکان-خدمات، قادر نخواهد بود در ابعادی مؤثر باشد که مسئله نیاز به مسکن را حل کند، آغاز شد. بنابراین، به همراهی دیگر مؤسسه‌های مؤثر در حوزه مسکن، تفکر به سوی ایجاد یک محیط توانمندساز سوق پیدا کرد که تحت آن، هر ملتی به توسعه سیاست‌های خاص خود برای حل مشکلات ملی مسکن می‌پردازد. توجه به سوی طراحی روش‌های فراهم کردن محیط اقتصادی، مالی، قانونی و نهادی مورد نیاز بخش مسکن جلب شده بود.

در سال ۱۹۹۳، این تغییر تفکر منتج به اتخاذ رسمی یک بیانیه سیاستی جدید در بخش مسکن شد که بر توانمندسازی و مشارکت بخش مسکن در توسعه کلان اقتصادی و سیاست‌های حامی گروه‌های فقیر، تأکید داشت. در حالی که سیاست‌های قبلی، مانند ساخت مسکن و مشارکت مستقیم در ساخت، مستقیماً حل مشکل کمبود مسکن را هدف قرار می‌داد، استراتژی به اصطلاح توانمندسازی^۱، با رویکردی واقع‌گرایانه‌تر، معطوف به از میان برداشتن موانع موجود در مسیر جستجوی راه‌حل‌های مسکن بود.

۴-۳. امکان دخالت دولت در مقابل رهاسازی

با وضعیت فعلی جهانی شدن و شهری شدن، لازم است تا در کنار آزادسازی، از منافع گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر نیز حمایت شود. بهترین روش این حمایت، دخالت‌های مستقیم دولت است، اما تجربه نشان داده است که دخالت‌های طرف عرضه - مانند عرضه مستقیم مسکن یارانه‌ای و کنترل اجاره‌بها - در منتفع کردن گروه‌های هدف خود با مشکل مواجه بوده‌اند. در این زمینه، نیاز به اقدام‌هایی نظیر یارانه‌های هدفمند، از طریق تکمیل درآمد به‌ویژه در سمت تقاضا وجود دارد.

در ادامه زمینه‌ها و بخش‌هایی که دولت‌ها با دخالت و نقش‌آفرینی در آن می‌توانند مسئله مسکن را به‌صورت بنیادی حل کنند اشاره شده است:

۱. عملیاتی کردن حق مسکن کافی

۲. نقش و ظرفیت دولت

دولت‌ها باید در ایجاد یک محیط قانونی، نهادی و تنظیمی مناسب و در دسترس بودن تأمین مالی مسکن، نقش پررنگی را به‌عهده گیرند. این نقش، دیگر عاملان حوزه مسکن را قادر می‌سازد تا از پتانسیل خود بهره گرفته و مشارکت خود در توسعه و بهسازی مسکن را بهینه سازند. نیروی انسانی تعلیم‌دیده، برای اجرای مؤثر استراتژی‌های توانمندسازی، ضروری است. برای این منظور، برنامه‌های آموزشی، باید حمایت شده و به‌صورت گسترده اجرا شوند.

شد، ادامه یافت، تأکید بر ساخت مسکن یا به‌عبارتی رویکرد مسکن عمومی بود. این رویکرد، به نوعی از مدل توسعه‌یافته کشور انگلیس گرفته شده بود. مشکل این رویکرد در آن زمان کمبود منابع بود و در صورت تأمین شدن منابع، ساخت مسکن تنها برای کارمندان دولت و نظامیان صورت می‌گرفت. حتی اگر امکان ساخت واحدهای مسکونی فراهم می‌شد، گروه‌های کم‌درآمد و فقیر، از عهده پرداخت اجاره‌بها بر نمی‌آمدند. در این زمان بانک جهانی مطالعه‌ای^۲ روی ارزان‌ترین واحدهای مسکونی ساخته شده دولت در شش شهر (احمدآباد، بوگوتا، هنگ کنگ، مدرس، مکزیکو سیتی و نایروبی) انجام داد و چنین نتیجه گرفت که در هر شش شهر، درآمد میانه متقاضیان پایین‌تر از سطح لازم برای پرداخت هزینه حتی چنین مسکن‌های ارزان‌قیمتی بود. حتی با پرداخت یارانه بسیار قابل توجهی به این گروه‌ها، همچنان در بیشتر موارد، امکان توانایی پرداخت هزینه‌های این واحدهای مسکونی وجود نداشت.

۲-۳. دوره دوم

با حصول آگاهی نسبت به این موضوع که ساخت و در اختیار گذاشتن مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، مشکل مسکن را حل نمی‌کند، مؤسسه‌های بین‌المللی و دولت‌ها به دوره دوم سیاست‌های مسکن که براساس مشارکت مستقیم خود مردم در ساخت بود، روی آوردند. در این زمان چنین استدلال می‌شد که اگر گروه‌های فقیر، خود اقدام به ساخت مسکن کنند، حتی با کمک‌های مناسب خارجی، هزینه مسکن به اندازه لازم پایین خواهد آمد تا این گروه‌ها را قادر به مالکیت مسکن سازد. این ابتکار با پیشگامی بانک جهانی و پروژه‌های مکان-خدمات^۳ این بانک، در سال ۱۹۷۲ آغاز شد. مکان-خدمات، مفهوم ساده‌ای بود، به این شکل که: دولت‌ها می‌بایست، قطعاتی از زمین شهری را همراه با طرح‌های تقسیمی و خدمات پشتیبانی اولیه، فراهم می‌کنند و سپس به گروه‌های فقیر اجازه ساخت مسکن خود را در قالب این طرح‌ها می‌دادند.

اما متأسفانه، نتایج این رویکرد قابل پیش‌بینی بود که حتی با کمترین میزان سرمایه‌گذاری دولت، این پروژه‌ها همچنان برای ۲۰٪ اکثر جمعیت‌های شهری، بسیار گران بود و در بعضی موارد این درصد بیشتر هم بود. تلاش برای کاهش استانداردهای لازم - اقدامی که بسیاری از دولت‌های محلی به این دلیل که آن را معادل زاغه‌نشینی سریع می‌دانستند، مخالف آن بودند - نیز کمکی به کاهش هزینه‌های این پروژه‌ها نکرد. تأکید بر بازسازی بافت‌های فرسوده به جای پروژه‌های مکان-خدمات نیز در پایین آوردن هزینه مسکن، با شکست مواجه شد.

1. Grimes, O. F., Jr. (1976). Housing for Low-Income Families. Baltimore: John Hopkins Press.

2. Sites and Services Projects

۳ رویکرد توانمندسازی یک رویکرد ارزیابی‌های هنجاری برای درک فقر، رفاه و عدالت است. این رویکرد معتقد است که سیاست‌ها باید در اصل متمرکز بر توسعه توانمندی‌های افراد باشد نه اینکه روی منابع و کاربردهای آن متمرکز داشته باشد.

به کم‌درآمدها امکان خانه‌دار شدن را بدهد به ساخت آن روی می‌آورد. با وجود هزینه‌های سنگین، تعداد مسکن ساخته شده به‌هیچ‌وجه پاسخگوی نیازها نیست.

مسکن محدود که به بخش محدودی از کم‌درآمدها واگذار می‌شود، برای عده‌ای درآمد باآورده محسوب شده و ایجاد رانت می‌کند.^۲

به‌طور خلاصه نتیجه مداخله دولت‌ها در امر تأمین مسکن را می‌توان در اعلامیه کمیسیون اسکان بشر در سال ۱۹۷۶^۳ مشاهده کرد که تمام حکومت‌ها به این نکته رسیده‌اند که سیاست تولید مستقیم مسکن توسط دولت از نظر کمی و نیز میزان پذیرفته شدن و تناسب با نیازها دارای محدودیت جدی است.

پس از شکست تجربه مستقیم دولت در امر ساخت مسکن، امروزه دولت‌ها وظیفه ساخت مسکن را به لایه‌های درجه دو و درجه سه و نیز سازندگان حرفه‌ای واگذار و به سیاست‌گذاری کلان و وضع قوانین و نظارت اشتغال دارند. وضع قوانین و سیاست‌ها جهت برخورد با معضلات مسکن، به‌طور معمول چگونگی و میزان دخالت دولت در امر مسکن را نشان می‌دهد. از جمله این قوانین می‌توان موارد ذیل را نام برد:

قوانین بهداشتی و ساختمانی: با هدف برخورد با وضعیت وخیم مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری

قوانین مربوط به نحوه مشارکت بخش‌های مختلف: با هدف تبیین نقش، وضعیت و حدود اختیار و وظایف بخش‌های خصوصی، اجتماعی و دولتی در تأمین مسکن

قوانین و آیین‌نامه‌های ساختمانی: این قوانین و آیین‌نامه‌ها در خصوص معیارهای ساختمانی و برای تأمین حداقل شرایط مطلوب و در ابعاد کمی و کیفی وضع شده و نقش بسزایی در میزان و نحوه اخذ تسهیلات بانکی دارند.

قوانین تأمین بودجه: از جمله تأمین وام با بهره کم و درازمدت، اختصاص یارانه از خزانه ملی، دخالت شرکت‌های بیمه و بانک‌ها برای تأمین مسکن و تشویق کارفرمایان به ساخت خانه کارگری

قوانین ناظر بر خرید و فروش زمین: وضع مالیات بر زمین و نیز قوانین ناظر بر کاربری زمین

قوانین و مقررات در مورد جنبه‌های فنی ساختمان: حمایت از ابداعات فنی و فناوری

۵-۳. سیاست‌های تأمین مسکن و پیوندهای آن با کل نظام اقتصادی

در اقتصادهای پیشرفته، دولت‌ها اقدام‌های تنظیمی در این بازارها انجام می‌دهند و این اقدام‌ها را به روش‌های مختلفی اجرا می‌کنند. از جمله این روش‌ها عبارتند از: پرداخت یارانه، دریافت و باز توزیع مالیات‌ها، عرضه مستقیم مسکن و اقدام‌های تنظیمی قانونی برای تحت تأثیر قرار

۳ جلب و سازمان‌دهی مشارکت عمومی

مشارکت‌های عمومی - خصوصی می‌بایست برای حداکثر کردن تلاش‌های بخش عمومی به کار گرفته شود. خانوارها معمولاً در تأمین مسکن بسیار فعال هستند و نهادها باید راه‌هایی را برای حمایت و مشارکت آنها جهت ساخت و بهبود مسکن و محله پیدا کنند.

همه مشارکت‌کنندگان باید از مشارکت خود منفعتی کسب کنند. به‌ویژه، نباید انتظار داشت که مردان و زنان فقیر بدون دریافت حق‌الزحمه در بهبود وضعیت محله خود مشارکت کنند، بلکه آنها باید به‌صورت نیروی کار با پرداخت مشخص، وارد این فعالیت شوند.

۴ کمک به فقیرترین‌ها و دیگر گروه‌های آسیب‌پذیر

یارانه‌های دولت مرکزی و محلی در کشورهای در حال توسعه، معمولاً به شکل تأمین زمین و خدمات به قیمت‌های پایین‌تر از بازار است. یارانه‌ها همچنین ممکن است به شکل اعتبارات مسکن از محل بودجه عمومی باشد با نرخ بهره یارانه‌ای. اما از آنجایی که نیاز به یارانه، بسیار بیشتر از منابع موجود است، مشکلات هدفمندسازی، بسیار متداول است. بنابراین، توجه خاصی برای اطمینان از اینکه افرادی که نیاز مبرم به یارانه ندارند، یارانه‌ها را دریافت نمی‌کنند، لازم است.

۵ بازسازی موجودی فعلی مسکن در بافت‌های فرسوده و مستهلک شهری

یکی از پیامدهای نقش کمتر دولت در تأمین مستقیم مسکن که در استراتژی‌های توانمندسازی پیشنهاد شده همین مسئله بوده، مستهلک شدن موجودی فعلی مسکن و خانه‌های عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بوده است. در بسیاری از موارد، آنچه زمانی مسکن با کیفیت بوده است، تبدیل به زاغه شده است.

۶ تسهیل در دسترسی به زمین

۷ تأمین زیرساخت‌ها و خدمات پایه

۸ ارتقای سطح زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی

۹ توسعه نهادها، روش‌ها و ابزارهای تأمین مالی مسکن

۱۰ پایش، ارزیابی و به اشتراک گذاری دانش و اطلاعات

۱۱ افزایش مقیاس و پایداری

۱۲ عزم و اراده سیاسی

دخالت مستقیم در تأمین مسکن، موجب ایجاد حس عدم اطمینان در بخش خصوصی و لذا محدود شدن فعالیت و یارکرد فعالیت این بخش می‌شود. از سوی دیگر، فعالیت مستقیم دولت در امر مسکن، به دلیل محدودیت سرمایه دولتی و بوروکراسی موجود در اغلب دستگاه‌های دولتی کارساز نیست.^۱ دلایل دیگری نیز برای شکست ایده دخالت مستقیم دولت در تأمین مسکن می‌توان برشمرد از جمله اینکه: دولت به جای سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال که درآمد حاصل از آن

۱. اهری، زهرا و شهلا امینی جدید (۱۳۷۵). تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن).

۲. اطهری، کمال (۱۳۸۳)، برنامه‌ریزی و کاستی‌های برنامه‌ریزی در مسکن کم‌درآمدها، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴، پاییز ۱۳۸۲، ص ۴۱.

3. Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May - 11 June,



دادن قیمت‌ها، میزان ساخت و ساز مسکن و تخصیص مسکن. بایستگی هر یک از این روش‌ها و نحوه ورود دولت به این بازار نیز خود یکی از مباحثی بوده است که بر سر آن توافق کاملی وجود ندارد اما تجربیات داخلی و جهانی، راهنمای خوبی در این زمینه است. این تجربیات در قسمت تجربیات جهانی که بانک جهانی در قالب ابدها و نیابدهای سیاست مسکن تدوین کرده، بررسی شده است.

نقش مؤثر و بی‌بدیل این بخش در ایجاد تحرک و رونق اقتصادی (که ناشی از پیوندهای قدرتمند پسین و پیشین این بخش است) و سهم بالا و قابل توجه آن در ایجاد اشتغال (که از فناوری‌های کاربر موجود در این بخش ناشی می‌شود) و نیز ویژگی‌های شاغلان این بخش (که در غالب کشورهای در حال توسعه عمدتاً دارای مهارت اندک و غیررسمی به‌شمار می‌روند) در کنار سهم مهم بخش مسکن در تأمین مالیات‌های محلی و ملی، باعث شده است، دولت‌ها توجه و تأکید زیادی بر مدیریت بازار مسکن و سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی فعال در این بازار داشته باشند.

یک وجه بسیار مهم دیگر بازار مسکن، نقش و سهم بالای آن در بازارهای مالی است که در رونق و رکود این بازارها و بلکه رونق و رکود کل اقتصاد نقش تعیین‌کننده‌ای یافته است.

سیاست‌های مسکن از منظر اقتصادی، معمولاً از نقطه نظر بازار مورد بررسی قرار می‌گیرند. در تئوری، بازارها از طریق مکانیزم‌های پیچیده عرضه و تقاضا به تخصیص بهینه کالاها و منابع می‌انجامد و این مکانیزم به وجود رقابت و اطلاعات وابسته است. اما این موضوع در بخش مسکن، کاربرد بسیار محدودی دارد. ناکارآمدی بازار در بخش مسکن، در زمان‌های مختلفی و به شیوه‌های متفاوتی اتفاق می‌افتد و در برآوردن نیاز افراد جامعه درمی‌ماند. گاهی این بازار در برآوردن حداقل استاندارد لازم برای ساکنان با شکست مواجه می‌شود یا گاهی در تولید تعداد کافی مسکن عاجز می‌ماند. نتایج این شکست وخیم است و تا حد بسیار زیادی بر اقتصاد شهر و کشور و رفاه افراد جامعه تأثیر می‌گذارد. نتایج نامطلوب این موضوع عبارتند از: زندگی خانواده‌ها در محیط‌های غیراستاندارد، بی‌مسکنی، ناتوانایی تأمین مسکن و نتایج غیرمستقیم آن^۱، دلایل زیر را برای محدودیت کاربرد بازار مسکن عنوان می‌کنند:^۲ **محصور بودن بازار:** تولید و تأمین مالی مسکن منحصر به تعداد محدودی بازیگر است.

تأثیر مکان: مکان در بازار مسکن، اهمیت بسیاری دارد و به همین دلیل در آن اطلاعات کامل و رقابت کامل و بدون هزینه نمی‌تواند وجود داشته باشد.

آثار خارجی:^۳ مسکن هم بر محیط تأثیر می‌گذارد و هم از آن تأثیر می‌پذیرد.

تخصیص اعتبار: تأمین مالی در بازار مسکن عمدتاً از طریق وام صورت می‌پذیرد که باید براساس پیش‌بینی ارزش آینده آن باشد و این به کلی برخلاف - برای مثال - بازار گذاشت.

عدم قطعیت: به دلیل وجود عدم قطعیت نسبت به آینده، در بازار مسکن نیز عدم قطعیت وجود دارد. دخالت در بازار و تنظیم آن برای کاهش عدم قطعیت اهمیت دارد.

نوسان پذیری بازار: قیمت‌ها توسط قسمت محدودی از بازار تعیین می‌شود؛ آنهایی که در هر لحظه مشغول خرید و فروش هستند. مسئله برآوردن نیاز: اگر تنها سودآوری مدنظر باشد، نیاز برخی از مردم کم‌درآمد یا ناتوان برآورده نخواهد شد.

تأمین زمین برای کاربری‌های ضروری: زمین‌های مناسب برای تخصیص به فعالیت‌های مختلف مسکونی، خدماتی، فعالیت‌ها، شبکه حمل‌ونقل و فضای سبز با محدودیت زیادی در شهرها مواجه است. ضرورت تأمین خدمات عمومی و اجتماعی (مراکز آموزشی، بهداشت و درمان، مراکز انتظامی و مراکز خدمات اداری) از یک سو و نیز ضرورت توزیع مناسب این مراکز متناسب با توزیع و ساختار جمعیت، برنامه‌ریزی کاربری اراضی و تعیین سطح تراکم زیربنا و جمعیت را الزامی می‌کند. برنامه‌ریزی فضایی و مداخله دولت در تعیین و تخصیص کاربری اراضی هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از تخصیص بازاری و بی‌نظمی یا مخاطره‌آمیزی ناشی از آن را نیز کاهش می‌دهد.

توزیع منطقه‌ای تولید و مصرف مسکن: واگذاری کامل تولید مسکن به سازوکار بازار در غالب موارد به توزیع نامناسب سرمایه‌گذاری و تولید مسکن در میان مناطق منجر می‌شود. بدین معنا که بخش زیادی از سرمایه‌گذاری و تولید مسکن در مناطق مرکزی و ثروتمندی که دارای پویایی و بازدهی بالا هستند متمرکز می‌شود و هم‌زمان با عرضه بیش از حد یا بر خوردار از استانداردهای بالای واحدهای مسکونی در برخی از مناطق، مشکل کمبود مسکن یا بدمسکنی در مناطق دیگری از شهر یا کشور پیش خواهد آمد.

پیوند درونی بین شرایط مسکن، گزینه‌های سیاسی و کل نظام اقتصادی، مدت‌هاست که مورد توجه بوده است. در واقع چنین پیوندی در چگونگی تأثیرگذاری الگوهای غالب توسعه‌ای بر سیاست‌های انتخابی مسکن در کشورهای در حال توسعه، خود را نشان داده است (جدول ۱)

به‌طور کلی در حوزه اقتصاد، مهم‌ترین مسائل مرتبط با مسکن، عبارتند از:

1. Harris, I. (2003), Market failure and the London housing market, Greater London Authority.
2. J Barlow, S Duncan (1994), Success and failure in housing provision, Pergamon.
3. Externalities

۴. به معنای تولید ناخالص داخلی است که دربرگیرنده ارزش مجموع کالاها و خدمات نهایی است که طی یک دوران معین، معمولاً یک سال، در یک کشور تولید می‌شود.

جلسه اسکان بشر از این قرار است که سیاست‌های مطلوب در بخش سرپناه می‌تواند سهم عمده‌ای در توسعه کلان اقتصادی، توسعه زیست‌محیطی و توسعه اجتماعی داشته باشد. ILO (سازمان بین‌المللی کار) و UN-HABITAT (برنامه اسکان بشر ملل متحد) به‌عنوان بخشی از آماده‌سازی برای اجلاس اجتماعی جهانی در سال ۱۹۹۵ اظهار کردند که:

«اولویت‌های حکومت‌های محلی و ملی، و همکاری‌های توسعه‌ای بین‌المللی باید به‌جانب‌داری و تدارک حمایت‌های فعالانه از آن دسته از راهبردهای توسعه‌ای بپردازد که مبتنی بر تحویل مسکن پرکاربر^۱ (منظور توجه به مسکن به‌عنوان صنعتی پراشتغال است) و استفاده از منابع محلی بوده و به‌این ترتیب، پیوند بین هدف سرپناه برای همه با اشتغال کامل را در یک راهبرد واحد کاهش فقر محقق کنند».

■ پیوندهای اقتصادی بخش مسکن با دیگر فعالیت‌های اقتصادی

■ تأثیر گذاری بر بازار کار و اشتغال

■ تأثیر و تأثر در خصوص سیستم بانکی و بازار سرمایه

رابطه متقابل و پیچیده بین نظام کلان اقتصادی و نظام مسکن، بر رشد GDP^۲ و نیز رشد بخش مسکن تأثیر می‌گذارد. رابطه مزبور دوسویه است: رشد GDP در عملکرد صحیح بخش مسکن نقشی خطیر دارد و برعکس. بخش مسکن پررونق می‌تواند از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی در ساخت مصالح و در بخش ساخت‌وساز، در رشد اقتصادی سهم داشته باشد. همچنین تأثیرات ضریب تکاثری غیرمستقیم و قابل توجهی از طریق سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های ایجاد می‌شود که ناشی از تقاضای بخش ساخت‌وساز مسکن برای محصولات این بخش‌هاست بنابراین فلسفه اساسی GSS، دستور جلسه ۲۱ و دستور

جدول ۱. تکامل سیاست‌های مسکن

اسناد اصلی	ابزارهای اصلی مورد استفاده	موضوع مورد تأکید	زمان بندی و تاریخ‌های تقریبی
	برنامه ریزی کلی: ساخت‌وسازی واسطه (مجموع‌های آپارتمانی، خانه‌های هسته‌ای)؛ ریشه‌کن کردن اسکان غیررسمی	برنامه ریزی مکانی و تولید سرپناه ازسوی عوامل بخش عمومی	تجدد و رشد شهری: دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ (آغاز فعالیت‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی، سیاست تعدیل اقتصادی)
اعلامیه و برنامه عملیاتی ونکوور (۱۹۷۶)؛ سرپناه، فقر و نیازهای اساسی (بانک جهانی، ۱۹۸۰)؛ ارزیابی‌های بانک جهانی از مکان‌ها و خدمات آنها (Bamberger and others, 1982a, 1982b; keare and parris, 1983; Mayo and others 1986; Mayo and Gross, 1987); UNICEF (1984) خدمات اساسی شهری	شناسایی بخش غیررسمی؛ بهبود اوضاع متصرفان عدوانی ^۳ و بهبود اوضاع مکان و خدمات آنها؛ یارانه‌های زمین و مسکن؛	کمک‌های مالی دولت به مالکیت خودیاری براساس مبنای طرح به طرح.	توزیع مجدد منافع رشد، نیازهای اساسی اواسط دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰: ۱۹۷۶ نخستین اجلاس سازمان ملل درباره سکونتگاه‌ها، هیبتات یک ۱۹۷۷ تأسیس مرکز سازمان ملل برای اسکان بشر
GSS؛ سیاست شهری و توسعه اقتصادی (بانک جهانی، ۱۹۹۱)؛ شهرها، فقر و مردم (UNDP، 1991)؛ دستور جلسه ۲۱؛ توانمند کردن بازارهای مسکن (World Bank, 1993)	مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی؛ مشارکت جامعه محلی؛ تجمیع زمین و تأمین مالی مسکن؛ ظرفیت‌سازی	تأمین چارچوبی توانمندکننده مردم، بخش خصوصی و بازارها	رویکرد تأمین شهری یا مدیریت شهری اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰: ۱۹۸۷، سال جهانی تأمین سرپناه ۱۹۸۸ برنامه راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال ۲۰۰۰
توسعه سکونتگاه‌های انسانی پایدار: اجرای دستور جلسه ۲۱. (UNCHS, 1994c)	همچون مورد بالایی، با تأکید بیشتر بر مدیریت زیست‌محیطی و تخفیف فقر	برنامه ریزی کل‌گرایانه به منظور متوازن کردن کارایی، برابری و پایداری	توسعه پایدار شهری: واسط دهه ۱۹۹۰ به بعد

1. Labor-intensive

2. Core houses

3. Squatter upgrading.



اسناد اصلی	ابزارهای اصلی مورد استفاده	موضوع مورد تأکید	زمان بندی و تاریخ‌های تقریبی
دستور جلسه اسکان بشر (۱۹۹۶)؛ گزارش جهانی درباره سکونتگاه‌های انسانی (UNCHS, ۱۹۹۶)	نتیجه‌گیری و ادغام همه بهبودهای سیاستی گذشته	«سربینه کافی برای همه» و «توسعه سکونتگاه‌های پایدار انسانی»	Habitat II ۱۹۹۶
اعلامیه هزاره ملل متحد (۲۰۰۰) MDG	طرح توسعه هزاره	۸ هدف کلی توسعه هزاره و ۱۸ هدف جزئی از جمله هدف جزئی ۱۱ درباره زاغه‌ها	گردهمایی هزاره: ۲۰۰۰
اعلامیه شهرها و سایر سکونتگاه‌های انسانی در هزاره جدید (۲۰۰۱)؛ گزارش جهانی درباره سکونتگاه‌های انسانی UNCHS, 2001a; UN-HABITAT (2003g; 2005b) وضعیت شهرهای جهان UNCHS, 2001; UN-HABITAT (2004f) اجرای دستور جلسه اسکان بشر: تجربه سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱ (UNCHS, 2001b)	بازنگری در مسئولیت‌های دستور جلسه اسکان بشر و ابداع راهبردهای کارآمدتر توانمندسازی، بهبود مدیریت شهرها با تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تأمین مالی مسکن و ظرفیت‌سازی با تأکید بر دو محور راهبردی. نخست؛ تأمین سربینه مناسب برای همه، دوم؛ قرار دادن گروه‌های کم‌درآمد در کانون برنامه‌ریزی	بررسی پیشرفت دستور جلسه اسکان بشر	استانبول + ۲۰۰۱:۵
	حمایت از مکانیزم‌های پس‌انداز در بخش غیررسمی، تأمین مالی و اعتبار خرد، همکاری جهانی برای اجرای دستور کار هبیتات	توسعه پایدار سکونتگاه‌ها و ضرورت همکاری جهانی	۲۰۰۲، روز جهانی اسکان همکاری شهرها با یکدیگر
گزارش جهانی: کار برای آینده بهتر شهری (UNCHS, ۲۰۱۸)	قانونگذاری شهری، زمین و حکمرانی محله‌ها و جوامع فراگیر: طرح‌های بازآفرینی شهری با تغییر مناطق محروم از نظر اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در شهرها شهرهای هوشمند مردم‌محور: با پیشبرد پایداری، فراگیری، رفاه و احقاق حقوق بشر، برنامه شاخص با توسعه تحول دیجیتال شهری به نفع همه، رفاه مشترک شهرها و مناطق را افزایش می‌دهد ایجاد تاب‌آوری آب و هوای فقرای شهری شهرهای فراگیر: افزایش تأثیرات مثبت مهاجرت شهری	بازتنظیم زمین برای مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت	Habitat III ۲۰۱۸

مأخذ: اطهاری و جواهری پور، ۱۳۸۳، به‌روزرسانی و تکمیل توسط نویسندگان.

افرادی که در یک خانه در تماس نزدیک با یکدیگر هستند، بیشتر باشد، بیماری‌های واگیردار - مانند سل - سریع‌تر سرایت پیدا می‌کنند و هر چه این بیماری‌ها سریع‌تر سرایت کنند، احتمال مبتلا شدن افراد در هر جای شهر که زندگی کنند افزایش می‌یابد.

۲- مشارکت: وجه تمایز دوم سیاست‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد با دیگر سیاست‌های مسکن، مقوله مشارکت. مسئله‌ای که برای رفتار گروه‌های کم‌درآمد در این مورد، نیاز به اصلاح دارد. در این گروه‌ها، عمدتاً یک شهروند خوب بودن به معنای شرکت در جلسات ساختمان، هم‌نشینی‌های محله و از این دست مشارکت‌ها نیست.

۶-۳. ویژگی‌های سیاست‌های مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد

سیاست‌های مسکن در حالت کلی، به‌منظور افزایش رفاه مردم یک کشور طراحی می‌شود. اما همه این سیاست‌ها، عموماً تأثیر مستقیمی بر افزایش رفاه گروه‌های کم‌درآمد جامعه ندارد. برای افزایش رفاه این گروه‌ها، نیاز به طراحی سیاست‌هایی است که ویژگی‌های خاصی دارند و به دلیل این ویژگی‌ها، از سیاست‌های دیگر مربوط مسکن متمایز می‌شوند.

۱- بهداشت: اولین وجه تمایز سیاست‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد، اهمیت بیشتر مسئله بهداشت در آنهاست. هر چه تعداد

سیاست خسارت‌های بازندگان را جبران می‌کنند یا خیر کافی نیست. این امر از طریق سیاست‌های اقتصادی رفاهی که به موضوع توزیع عادلانه ثروت مربوط می‌شوند انجام‌پذیر است. از مهم‌ترین سیاست‌ها، طراحی نظام‌ها و مکانیزم‌های مالیاتی است که توزیع مجدد و عادلانه ثروت را محقق می‌سازد. سیاست‌هایی که با نیت عدالت اجتماعی اجرا می‌شوند اما طراحی نادرستی دارند، عمدتاً شکل‌دهی ساختارهای انگیزشی نامناسبی در پی دارد که در تضاد با هدف اولیه سیاست است و در نتیجه نهایتاً گروهی متضرر می‌شود که در ابتدا قرار بر منتفع شدن آن بوده است.

۴- محیط زیست: همچنین از منظر زیست‌محیطی نیز نیاز به ساماندهی مسکن گروه‌های فقیر مطرح شده است. در اینجا چنین استدلال می‌شود که گروه‌های فقیری که دسترسی به مسکن مناسب ندارند، احتمال دارد به تخریب محیط زیست اطراف خود اقدام کنند و از این طریق پایداری زیستگاه خود و دیگران را مورد تهدید قرار می‌دهند. اما این دیدگاه از سوی برخی مورد نقد قرار گرفته و دلایل زیست‌محیطی را دلیل اصلی برای تأمین مسکن گروه‌های فقیر نمی‌دانند بلکه آن را تنها ابزار برای توجیه از بین بردن زاغه‌نشینان در اطراف شهرها می‌دانند که جلوه شهر را نامطلوب کرده است.

بسیاری از سیاست‌های این بخش بر این عقیده استوار هستند که بزرگ شدن در یک خانه و محله بد، احتمال تبهکار شدن فرد را افزایش می‌دهد.

۳- عدالت اجتماعی: وجه تمایز سوم سیاست‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد با دیگر سیاست‌های مسکن، مقوله عدالت اجتماعی است. کمک به طبقه فقیر، هدفی است با جنبه اخلاقی منحصر به خود که آن را در دسته سیاست‌های عدالت اجتماعی قرار می‌دهد. از این منظر، سیاست‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد ارتباطی با کارایی اقتصادی ندارد و بهره‌وری و سود اقتصادی در آن موضوعیت ندارد. مسئله مهم این است که به صورت میانگین، بیش از ۳۶ درصد درآمد خانوارهای شهری کشور (میزان نرمال و طبیعی این سهم در کشورهای جهان عموماً بین ۱۵ تا ۲۰ درصد است) طی سال‌های گذشته، به هزینه مسکن اختصاص یافته است. بنابراین مسکن، جزء بسیار بزرگی از رفاه خانوارهای کم‌درآمد و مهم‌ترین دارایی غالب خانوارهای کم‌درآمد و متوسط است. در بسیاری از مکاتب اقتصادی دینی و حتی غیردینی و سکولار، کمک به طبقه محروم جامعه، فی‌نفسه ارزشمند است حتی اگر طبقه مرفه در این امر متضرر شود. بنابراین ارزیابی این سیاست‌ها نیازمند توجه بسیار به این موضوع است که در اثر اجرای این سیاست‌ها، چه گروهی از آن بهره‌مند و چه گروهی از آن متضرر می‌شود، و تنها بررسی این موضوع که آیا برندگان در این

۴. رویکردها و سیاست‌های دولت در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

■ سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی
■ سیاست مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت
در ادامه به معرفی این سیاست‌ها و جایگاه آن در کشورها و نظام‌های متفاوت پرداخته خواهد شد.

۴-۱. سیاست ساخت مسکن^۲

سیاست‌های ساخت مسکن یا همان مسکن اجتماعی به تهیه سرپناه برای گروه‌های کم‌درآمد که با تولید مسکن توسط دولت همراه است، می‌گویند. در این روش سیاست‌های دولت حول موضوع عرضه متمرکز است. وظیفه تأمین زمین، سرمایه و تعیین نوع تکنولوژی و مصالح بر عهده دولت‌هاست. در کشورهای مختلف با توجه به ساختار حکومتی، قوانین و مقررات خاصی برای استفاده‌کنندگان از این مسکن وجود دارد. برگشت سرمایه دولت‌ها نیز مطابق این قوانین و مقررات است. مروری بر سیاست‌های تأمین مسکن در کشورهای پیشرفته، مبین دخالت مستقیم نهادهای دولتی در امر تأمین مسکن بوده است. این امر، به‌ویژه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، مقیاس و ابعاد وسیع‌تری یافته و نمونه آن فراگیر شدن مسکن اجتماعی است.

به‌طور کلی می‌توان گفت برای حل مشکل مسکن، راه‌حل‌های متفاوتی ارائه شده است که هر یک مبتنی بر ایده‌ها و بینش‌های خاص خود است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

مقیاس کار کرد؛ مسکن حداقل، الگوی مصرف مسکن و ...
سیاست‌ها؛ مسکن استیجاری یا اجاره‌ای، مسکن حمایتی، مسکن ارزان قیمت و ...

نحوه استفاده؛ مسکن اجتماعی، مسکن اشتراکی و ...
در این قسمت از پژوهش به دسته‌بندی مهم‌ترین سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری پرداخته شده است. سیاست‌های موجود مسکن گروه‌های کم‌درآمد در جهان را می‌توان در پنج دسته بررسی کرد. برخی از این سیاست‌ها محصول نقد تجارب گذشته و گروهی دیگر در اثر تغییر در نگرش‌های گذشته ابداع شده‌اند. آنچه مهم است دانستن این نکته است که سیاست‌های زیر هر کدام در زمان خاص و مکانی معین توانایی حل مشکل مسکن و بهبود اوضاع را داشته‌اند.

■ سیاست ساخت مسکن

■ سیاست تأمین مالی مسکن

■ سیاست زمین و خدمات

۱. براساس گزارش چکیده نتایج طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی سال ۱۳۹۹ مرکز آمار ایران



بیشتر و کاهش گسترده تعداد شعب، رایانه‌ای کردن و برون‌سپاری بسیاری از عملیات بانکی که به‌طور متعارف درونی هستند از قبیل ارزیابی دارایی و اقدام حقوقی علیه نکول‌کنندگان موجب بهبود چشمگیر در کارایی عملیاتی GHB شده است.

GHB موفق شده است با تأمین مالی مناسب و هزینه‌های بالاسری اندک، نرخ‌های بهره وام‌های کمتری را به مشتریان خود ارائه دهد و هیچ یارانه‌ای نیز از حکومت دریافت نکند. به این ترتیب GHB تعداد وام‌های مسکن خود را افزایش داده و به ابداع عملیاتی پرداخته است که دریافت کمترین نرخ بهره بازار را مقدور کرده است. GHB وام‌های تأمین مالی مجدد را با نرخ‌های بهره بیشتر به دریافت‌کنندگان وام‌های مسکن ارائه می‌کند. در نتیجه بانک‌های تجاری که تا آن زمان تأمین مالی مسکن را در اولویت‌های آخر خود قرار می‌دادند، مجبور شدند به منظور حفظ مشتریان خود، نرخ بهره وام‌های مسکن را کاهش دهند. این وضعیت در واقع نقطه شروع رقابت در صنعت وام‌های مسکن بود.

کاهش نرخ‌های بهره و بهبود شرایط وام‌ها به هدف‌گیری گروه‌های با درآمد کمتر از متوسط از سوی سازندگان مسکن منجر شد و یک روند عام در تولید مسکن در بخش خصوصی تایلند به راه‌انداخت. این بهبود بنیادین در اوضاع بخش تأمین مالی مسکن که با رشد اقتصادی تایلند همراه شده بود باعث شروع رونق اقتصادی در بانکوک شد. چون هنوز هم مالکیت خانه در حد استطاعت فقیرترین گروه‌ها نیست، GHB وام‌هایی را نیز در اختیار سازندگان مسکن قرار می‌دهد تا به ساخت مجتمع‌های مسکونی استیجاری ارزان قیمت بپردازند.

حکومت تایلند، اهمیت تأمین مالی مسکن را به‌عنوان یک نظام پشتیبان اساسی شناخته و به این دلیل حمایت‌های سیاستی خود را از GHB به عمل می‌آورد. حکومت از GHB به‌مثابه یک ابزار سیاستی اصلی در بخش مسکن بهره‌برداری می‌کند تا شرایط توانمندکننده را در حوزه مسکن ترویج کند. شرایط وام‌های مسکن از طریق عوامل بازار و از سوی حکومت تعیین می‌شود و هیچ‌گونه دستور مستبدانه‌ای در زمینه نرخ‌های بهره اعمال نمی‌شود (این رویه هر چند عواقبی ناخوشایند نیز به همراه دارد ولی در کل به نفع قرض‌گیرندگان کم‌درآمد تلقی می‌شود). علاوه بر این، تأمین مالی مسکن به‌طور کامل در نظام مالی کلی کشور ادغام شده است.

ب) بانک‌های خصوصی و مؤسسه‌های تأمین مالی مسکن

با توجه به محدودیت‌های بانک‌های دولتی و مؤسسه‌های مالی تحت مالکیت دولت، بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی خصوصی در اکثر کشورهای در حال توسعه، اولین منبع برای تأمین مالی رسمی مسکن به‌شمار می‌آیند. با این حال همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، این نهادها عمدتاً به ارائه خدمات برای گروه‌های با درآمد متوسط و زیاده‌ی پردازند. با

مسکن‌های اجتماعی، خانه‌هایی هستند که دولت‌ها و یا نهادهای عام‌المنفعه ساخته‌اند و با تسهیلاتی در حدود حقوق انسانی، به اقشار کم‌درآمد اختصاص یافته و براساس نرخ اجاره پایین معادل درصدی از درآمد و یارانه‌های دولتی به افراد کم‌درآمد واگذار می‌شود. لیکن به‌مرور، پیدایش مشکلات دیگری از جمله مشکلات اجتماعی این نوع مسکن‌ها در موارد ناموفق و نیز عدم تمایل ساکنان به ارتقای محل زندگی در موارد موفق آن، دولت‌ها را از سیاست تأمین مسکن به سیاست‌های دیگری متمایل کرد.

۲-۴. سیاست‌های معطوف به تأمین مالی مسکن

وام مسکن سرمایه‌ای است که در اختیار خانواده‌ها برای تأمین مسکن یا بهسازی آن قرار می‌گیرد. این سیاست‌ها در تلاش هستند تا از طریق افزایش توان مالی خانوارهای کم‌درآمد شهری را وارد تقاضای مؤثر بازار کنند. در این روش دولت تنها تأمین‌کننده سرمایه لازم برای مسکن است که آن را عمدتاً به‌صورت وام در اختیار گروه‌های کم‌درآمد شهری قرار می‌دهد. نحوه بازپرداخت وام و شرایط استفاده‌کنندگان با توجه به گروه‌های هدف سیاست‌ها تعیین می‌شود.

الف) بانک‌های دولتی و نهادهای دست‌اندرکار در تأمین مالی مسکن تحت مالکیت دولت

بانک‌های دولتی و نهادهای دست‌اندرکار در تأمین مالی مسکن تحت مالکیت دولت در کشورهای در حال توسعه عموماً نمی‌توانند تقاضای منابع مالی مسکن را برآورده کنند. انتخاب‌های آنها نیز معمولاً یکسان بوده است مثلاً بانک وام مسکن فدرال نیجریه^۱ در دوره ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۰ فقط ۹۰,۰۰۰ وام فراهم کرد. به‌طور مشابه، شرکت وام مسکن خانه ملی^۲ در فیلیپین، در سال ۱۹۹۶ به دلیل وام‌های غیرجاری که به ۷۰ درصد از کل وام‌های سررسید شده بالغ می‌شدند، به ورشکستگی افتاد. با این حال، بانک مسکن دولتی تایلند^۳ (GHB) مثال خوبی از یک نهاد با مدیریت دولت است که تأمین مالی مسکن را به خوبی در حد استطاعت گروه‌های کم‌درآمد فراهم کرده است. این نهاد در سال ۱۹۵۳ تأسیس شد تا برای سازندگان مسکن و خانه‌داران آینده به‌خصوص کسانی که به بخش‌های کم‌درآمد بازار تعلق دارند منابع مالی فراهم کند GHB هر چند یکی از مؤسسه‌های بخش عمومی است، اما در کل بر مبنای تجاری عمل می‌کند. در سال ۱۹۸۲ وزارت مالیه به تجدید سازمان در GHB دست زد و نقشی عمده در توسعه بخش مسکن در تایلند ایفا کرده است.

این مؤسسه از طریق انتشار اوراق قرضه نیز به منابع مالی دست یافته است GHB در سال ۱۹۸۴ بانک‌گذار گذشتن تجربیات سنتی، یک طرح جدید پس‌اندازی را با نرخ‌های بهره بیشتر از بهره بانک‌های تجاری ابداع کرد. تجدید سازمان

1. Providing Money Policy
2. Federal Mortgage Bank of Nigeria
3. National Home Mortgage Finance Corporation
4. Government Housing Bank of Thailand

شدن تأمین مالی مسکن، ارزان شدن و جذاب‌تر شدن آن شود. بسیاری از منابع اعتباری مسکن که در آسیا برای فقرا فراهم می‌شود، به‌منظور تسهیل دسترسی ایشان، نرخ‌های بهره کمتر از نرخ بازار را در دسترس ایشان قرار می‌دهد. یکی از این منابع UCDO است که حکومت تایلند در سال ۱۹۹۲ تأسیس کرد و هدف آن پشتیبانی از جوامع محلی از طریق کمک‌هزینه‌ها، وام‌ها و حمایت‌های فنی بوده است. در هندوستان شرکت مسکن و توسعه شهری^۵ HUDCO یک ردیف اعتباری برای NGOها وضع کرد تا از طریق آن قرض‌دهی هرچه بیشتر به گروه‌های کم‌درآمد و بخش‌های فقیرتر جامعه پرداخته شود. این کار خانوارهای فقیر شهری را با دسترسی به اعتبارات جهت داده شده از طریق NGOها در نرخ بهره مناسب، از امنیت نسبی بهره‌مند کرده است. حکومت تایلند در سال ۱۹۹۲ به تأسیس UCDO دست زد تا صندوق توسعه جامعه محلی شهری را اداره کند. سرمایه اولیه صندوق در حدود ۵۰ میلیون دلار آمریکا بود که در همان سال از طرف حکومت تأمین شد. اعتبار چرخشی این صندوق موجب تأمین وام‌های انعطاف‌پذیر و کم‌بهره برای جوامع محلی می‌شود.

نرخ‌های بهره وام‌ها تا حد زیادی کمتر از نرخ‌های سایر منابعی بود که می‌توانست در دسترس فقرا قرار گیرد. با این حال میزان نرخ‌های بهره به حدی بود که بتواند هزینه‌های اجرایی را جبران کرده و منابع اولیه را حفظ کند.

UCDO سپس از طریق این برنامه وام‌دهی، پیوندهایی با سازمان‌های متنوع محلی، گروه‌های پس‌اندازی، NGOها و سازمان‌های حکومتی برقرار کرد.

با این حال الگوی نمونه تأمین مالی متعارف در بخش مسکن که طبق آن نرخ‌های بهره عامل تعیین‌کننده اصلی در تصمیم‌گیری خانوار برای استقرار هستند مورد چالش قرار گرفته است. تازه‌ترین تجربه نشان می‌دهد که: «دسترسی به سرمایه برای سرمایه‌گذاری، سادگی، انعطاف‌پذیری و سرعت پرداخت از جمله عوامل اصلی در تصمیم‌گیری خانوار به استقرار هستند. نرخ‌های بهره مهم هستند اما در مرتبه بعدی قرار دارند.»^۶

د) تسهیل مقررات مربوط به وثیقه

مؤسسه‌های تأمین مالی موجود، معمولاً قبل از تأمین بلندمدت اعتبارات مسکن، وثیقه مادی مطالبه می‌کنند. در اکثر موارد باید واگذاری وثیقه به شکل ارائه سند مالکیت انجام شود. این شرایط مانع بزرگی برای فقرایی است که به‌ندرت به سند حقوقی زمین یا خانه‌ای

وجود این واقعیت چنین نهادهایی دارای قابلیت بالقوه‌ای هستند که: «می‌توانند با جابه‌جا کردن حوزه کار خود از مشتریان با درآمد متوسط و زیاد به سمت عامه مردم جامعه سهم مهمی در تأمین مالی خانوارهای فقیر داشته باشند.»

یکی از راه‌هایی که از طریق آن حکومت‌ها می‌توانند چنین نهادهایی را به این کار ترغیب کنند، صندوق‌های تضمین وام^۱ است. مثلاً آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۵ کارگزاری ساخت‌وساز و مسکن شهری ملی^۲ NURCHA را تأسیس کرد تا از اجرای سیاست مسکن پشتیبانی به‌عمل آورد. NURCHA با هدف تسهیل واگذاری مسکن مناسب و پایدار از طریق رفع موانع مالی موجود بر سر راه تدارک مسکن یارانه‌ای کار می‌کند این کارگزاری چنین وظیفه‌ای را از طریق صندوق‌های ضمانتی انجام می‌دهد که تأمین مالی مسکن را از طریق معطوف به مصرف‌کننده واقعی (نهایی)^۴ را برای طرح‌های مسکن کم‌درآمد و وام‌های مسکن بسیج می‌کند. این کارگزاری علاوه بر این به ضمانت طرح‌های استیجاری نیز می‌پردازد. NURCHA به این ترتیب در مخاطره مالی با مؤسسه‌های مالی، بانک‌های تجاری و سازندگان مسکن شریک می‌شود تا توسعه ساخت مسکن ترویج شود. هدف غایی NURCHA آن است که ثابت شود ضمانت کردن وام‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، کار پر مخاطره‌ای نیست و به این دلیل مؤسسه‌های مالی را ترغیب می‌کند که نقش ضمانتی را بر مبنای تجاری به‌عهده گیرند. هم‌اکنون چهار بانک بزرگ تجاری در آفریقای جنوبی کار تأمین مالی بیش از ۷۰ درصد تأمین مالی مسکن را به‌منظور کارآمد ساختن طرح تضمین انجام می‌دهند.

ج) کاهش دادن نرخ‌های بهره

اگر قرار باشد که تعداد بیشتری از مردم فقیر به منابع مالی مسکن دسترسی پیدا کنند «هزینه دسترسی به این منابع باید به کمترین میزانی که منطبق با اصول صحیح مالی و اقتصادی باشد تقلیل پیدا کند» نرخ‌های بهره در زمره اجزای هزینه‌های تأمین مالی مسکن هستند. زیاد بودن نرخ‌های بهره اعمال شده از طرف مؤسسه‌های تأمین مالی مسکن در کشورهای در حال توسعه باعث دشوار شدن و نامطلوب شدن استقرار از سوی آن دسته از فقرای شهری می‌شود که می‌خواهند به ساخت یا بهسازی مسکن بپردازند. این مردم احتمالاً از بازپرداخت اقساط ماهیانه ناتوان هستند یا ممکن است به دلیل کل بهره پرداختی بابت مبلغ اصلی قرض شده، از استقرار منصرف شوند. به این ترتیب کاهش دادن نرخ‌های بهره می‌تواند باعث دسترسی‌پذیرتر

1. Loan Guarantee Funds
2. National Urban Reconstruction and Housing Agency
3. Bridging Finance
4. End-user Finance
5. Housing and Urban Development Corporation
6. Cities Alliance, 2019.

۶. با توجه به نرخ تورم و بهره کمتر از پنج درصد در بسیاری از کشورها اهمیت این شاخص کاهش یافته است. اما در کشور ما به دلیل تداوم تورم‌های بزرگ و نرخ بهره بالا به‌نظر می‌رسد این شاخص در صدر مشکلات تأمین مالی مسکن در کشور باشد.



تعیین میزان پرداخت ماهیانه (اقساط) متناسب با شاخص حقوق و دستمزد (قدرت پرداخت)؛ دوره قابل تنظیم برای بازپرداخت.

وام‌های مسکن دو شاخصی نه تنها بیشتر در حد استطاعت مردم هستند بلکه تداوم [بازپرداخت] آنها نیز بیشتر است. مقادیر و زمان بازپرداخت این وام‌ها مطابق با درآمد قرض‌گیرنده تنظیم شده و امکان تعیین دوره‌های انعطاف‌پذیر در بازپرداخت را تا بیش از ۱۵ سال فراهم می‌کند. باین حال، «در مکزیک، وام‌های مسکن دو شاخصی، به کسانی که بیشتر از همه در معرض مخاطره قرار دارند به درستی رفتار نمی‌شود و این موضوع درباره آنها بی‌صداق است که به این وام دسترسی پیدا می‌کنند». از طرفی الگوی وام مسکن دو شاخصی لهستان نیز با توفیق روبه‌رو شده است. وام‌های مسکن دو شاخصی هم‌اکنون در بسیاری از کشورهای در حال گذار نیز همچون کشورهای در حال توسعه، عملکرد قابل قبولی دارند.

بانک گرامین^۳ در بنگلادش وام‌هایی عرضه می‌کند که «در اقساط برابر و بسیار کوچک در فواصل زمانی متعدد مثلاً هفته‌ای یک بار به مدت یک سال» بازپرداخت می‌شوند.

۳-۴. سیاست زمین و خدمات^۴

در این روش تأمین مسکن دولت به‌جای سرمایه‌گذاری در ساخت‌وساز، زیرساخت‌های لازم برای مجموعه‌های زیستی، یعنی زمین و تأسیسات شهری را فراهم می‌کند و افراد خانوار به تدریج به ساخت و تکمیل واحد مسکونی اقدام می‌کنند. در این روش برخلاف دوروش گذشته مسکن به یکباره ساخته نمی‌شود بلکه به تدریج مسکن و محیط شکل می‌گیرد. دولت سازنده و تأمین‌کننده مسکن نیست، بنابراین از گروه‌های بیشتری می‌تواند، حمایت کند. در کشورهای در حال توسعه مردم به روش تکاملی خانه خود را می‌سازند؛ سیاست زمین و خدمات این راه‌حل را به صورت عملی ارائه می‌دهد و از طریق اجرای استانداردهای خانه‌سازی ارزان قیمت و تدارک زیرساخت‌ها عمل می‌کند.

۱-۳-۴. تدارک زمین شهری برای مسکن به‌ویژه برای

خانوارهای کم‌درآمد

جهانی شدن و گرایش مرتبط با آن، به شیوه‌های مختلف از جمله ایجاد تمایل رو به رشد برای سرمایه‌گذاری سفته‌بازانه بر زمین شهری تأثیر گذاشته است. بازارهای زمین نیز از این لحاظ مستثنا نیستند. در یک اقتصاد جهانی شده با نابرابری‌های درآمدی رو به رشد و قیمت‌های صعودی زمین، بازارهای رسمی زمین و فرایندهای ساخت‌وساز در زمین، گرایش به تأمین منابع طبقات پردرآمد و با درآمد متوسط دارند. چنین وضعیتی هیچ گزینه‌ای به جز دسترسی غیررسمی به زمین که

دسترسی دارند که ساکن آن هستند. به‌جای این نوع وثیقه‌ها باید شواهدی مبنی بر درآمد مستمر، کافی و مطمئن، ارائه شود. حتی این شواهد نیز برای اکثر مردم فقیر به‌ویژه آنهایی که در بخش غیررسمی شاغل هستند دردسری محسوب می‌شود. فقدان اطلاعات کلی درباره شایستگی اعتباری افراد، در عمل موجب طرد فزاینده فقرا از بازارهای اعتباری رسمی می‌شود. به این ترتیب دستور جلسه اسکان بشر حکومت‌ها را دعوت می‌کند که:

«دسترسی به اعتبار و سایر گزینه‌های نوآورانه بانکی را که دارای ضمانت‌ها و ملاحظات وثیقه‌ای انعطاف‌پذیر است، برای زنان و فقرا از جمله افراد شاغل در بخش‌های غیررسمی، کسب و کارهای خانوادگی و کسب و کارهای کوچک مقیاس میسر کنند».

ترتیبات نهادی متنوعی عمدتاً از سوی NGOها ابداع شده‌اند تا جانشین وثیقه‌های فردی شده و به این ترتیب به نفع فقرا عمل کنند. در این میان تعداد روزافزونی از نهادهای مالی در حال بسط اعتباردهی به فقرا بر مبنای «وثیقه اجتماعی»^۱ هستند. این نهادها به‌جای وثیقه‌های مادی یا مالی متداول، به خوشنامی قرض‌گیرندگان یا به شبکه اجتماعی که به آن تعلق دارند، توجه می‌کنند، برخی از ترتیبات نهادی جدید نیز گزینه‌های کم‌هزینه‌ای را در اختیار قرض‌دهندگان قرار می‌دهند تا به‌جای اطلاعات ناقص شایستگی اعتباری افراد از آنها استفاده کنند.

ه) طرح‌های بازپرداخت انعطاف‌پذیر

اکثر نهادهای رسمی در حوزه تأمین مالی، علاوه بر نرخ‌های بهره زیاد و شرایط سخت وثیقه‌ای، شرایط دشواری را نیز برای بازپرداخت وام‌ها وضع می‌کنند. این دشواری هم به زمان‌بندی بازپرداخت و هم به مقادیر پرداختی مربوط است. باید اذعان کرد درآمد اکثر مردم فقیر از طریق کار کردن در بخش غیررسمی تأمین می‌شود. و با وجود چنین قید و شرط‌های دشواری مطابقت ندارد. پرداختی‌های پس از کسب وام نیز فراتر از توانایی اکثر مردم فقیر است. باین حال برخی از کشورها به درست کردن و اعتبارسنجی الگوهایی پرداخته‌اند که بر این محدودیت‌های مرسوم فائق آمده است.

مکزیک مثال خوبی از تلاش‌های حکومت برای بهبود دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به اعتبارات مسکن است. بانک مرکزی مکزیک در سال ۱۹۸۴ برای استفاده از وام‌های مسکن دو شاخصی^۲ پیشقدم شد تا آنها را به‌مثابه «ابزارهایی برای بهبود توانایی پرداخت قرض‌گیرندگان به کار گیرد بدون آنکه منافع قرض‌دهنده پایمال شود و نیز این وام‌ها را به‌عنوان روشی برای شمول یارانه‌ها به کار برد» وام‌های مسکن دو شاخصی واجد خصایص زیر هستند:

تعیین نرخ بهره متناسب با شاخص نرخ بهره بازار؛

1. Social Collateral
2. Dual-index Mortgage
3. Grameen Bank
4. Site & Service Policy

می‌تواند به شیوه‌های مختلفی فراهم شود که در کشورهای مختلف میزان توفیق متفاوت داشته است. این گزینه‌ها یا شیوه‌ها را در بخش‌های بعدی بررسی خواهیم کرد.

۲-۳-۴. زمین بهره‌مند یا غیر بهره‌مند از خدمات

GSS تذکر می‌دهد که: بزرگ‌ترین ناکامی حکومت‌ها در بخش مسکن [احتمالاً] فقدان ظرفیت در فعال کردن عرضه کافی زمین ارزان قیمت و بهره‌مند از خدمات رسمی برای برآورده کردن نیازهای مسکن کم‌درآمد بوده است.^۲

در بسیاری از کشورهای آفریقایی، تدارک زمین و مسکن بهره‌مند از خدمات از سوی بخش عمومی به‌خصوص برای خانوارهای کم‌درآمد به چند دلیل دائماً در حال کاهش است. این دلایل شامل مقیاس و دامنه مشکل؛ فقدان منابع؛ ناکافی بودن ظرفیت‌های فنی و اداری به‌خصوص در شناسایی حقوق زمین فساد فراگیر و فعالیت‌های غیرقانونی و فقدان اراده سیاسی می‌شود.

دولت‌ها می‌توانند به‌سادگی از طریق حذف شرطی که طبق آن زمین اختصاص یافته به مسکن باید قبل از انجام یافتن ساخت‌وساز از خدمات بهره‌مند باشد، افزایش عرضه را میسر ساخته و اجازه دهند که امکانات زیربنایی به تدریج در محل مستقر شود. در این رویکرد به مردم اجازه داده می‌شود که در زمین‌های فاقد خدمات ساکن شوند تا امکانات زیربنایی به تدریج فراهم شود. چنین رویکردی باعث حذف هزینه‌های دریافت و بازپرداخت وام‌ها از دوش فقرا می‌شود. این رویکرد با موفقیت در حیدرآباد پاکستان و بانکوک (تایلند) به کار گرفته شده است. کاهش میزان خدمات ضروری خواه در ابتدا خواه در بلندمدت نیز به‌طور مشابه باعث رواج ساخت و به‌سازی مسکن می‌شود و به رسمیت شناختن خانه‌هایی هم که در زمین‌های بدون امکانات ساخته شده‌اند، چنین تأثیری دارد.

تشریک زمین (استفاده از زمین اشتراکی با سهم مشخص افراد)، باز تنظیم زمین (تغییرات در تفکیک و تجمیع زمین‌ها و تغییر نحوه توده‌گذاری و بلوک‌بندی با توجه به نیازهای مسکن)، مصادره زمین و بانکداری، اسکان مجدد (ایجاد سایت‌های جدید برای واگذاری زمین برای اسکان گروه‌های جدید به صورت مشترک) و واگذاری اسناد مالکیت (در بخش‌های اسکان غیررسمی و حاشیه‌نشین) روش‌های دیگری در تدارک زمین شهری برای مسکن به‌ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد است.

۳-۳-۴. یارانه‌های هدفمند، یارانه‌های چندگانه و سازوکارهای حمایتی

در سراسر جهان موضوع یارانه‌های مسکن موضوع بحث‌برانگیزی است. استدلال‌های محکمی علیه یارانه‌ها وجود دارد. این یارانه‌ها اغلب به دلایلی غیر از مسکن از قبیل توزیع مجدد درآمد، اشتغال‌زایی، ایجاد

در اغلب موارد به شکل تصرف غیرقانونی است پیش روی فقرا قرار نمی‌دهد.

«فرایندهای ساخت‌وساز غیررسمی در زمین در حال حاضر نقشی خطیر در فراهم‌سازی زمین برای گروه‌های کم‌درآمد و محروم دارد. هزینه گزاف لازم برای دسترسی سازندگان مسکن و نیز خانوارها به زمین به‌منظور احداث سرپناه از مجرای بخش رسمی و نیز معیارهای سخت‌گیرانه برای آماده‌سازی آن زمین، دسترسی به مسکن قانونی بر مبنای زمین قانونی را برای فقرا، افراد بی‌خانمان و محروم، بسیار دشوار اگر نگوئیم غیرممکن کرده است.»

دستور جلسه اسکان بشر تأکید می‌کند که دسترسی به زمین و امنیت اجاره‌نشینی، جزو لوازم راهبردی در تدارک سرپناه مناسب برای همه به‌شمار می‌آیند. به‌طور کلی زمین در نواحی شهری گران است اما این گرانی به‌ویژه در نواحی نزدیک به مراکز اشتغال شدت می‌گیرد که فقرا باید در آنجا زندگی کنند. هزینه زمین و امکان دسترسی به آن در زمره عوامل تعیین‌کننده مهم در قیمت و شرایط مسکن محسوب می‌شوند. در واقع یکی از شروط اساسی برای عملکرد صحیح بخش مسکن، امکان دسترسی به زمین مسکونی به‌صورت عرضه انبوه و با قیمت‌های مناسب در حد استطاعت [فقرا] است. پس بهبود دسترسی به بازارهای زمین، پیش‌نیاز بهبود وضعیت مسکن و دورنمای اقتصادی مردم کم‌درآمد است.

تعدادی از کشورهای در حال توسعه به ایجاد سازمان‌های شبه‌دولتی اقدام کرده‌اند تا این سازمان‌ها کار عمران زمین‌ها را در دست گیرند، سازمان پرومنا^۱ در اندونزی، بزرگ‌ترین کارگزاری از این نوع در جهان است. دلایل آشکار در تأسیس چنین دستگاه‌هایی عبارتند از:

■ هدایت کردن زمین و مسکن در قیمت‌های در حد استطاعت به خانوارهای با درآمد کم و متوسط؛

■ اطمینان از اینکه افزایش قیمت زمین در نتیجه تدارک و تهیه امکانات زیربنایی، تماماً به جیب بساز و بفروش‌ها در بخش خصوصی نمی‌رود؛

■ برعهده گرفتن طرح‌های مهم اما پر مخاطره که بخش خصوصی تمایلی به اجرای آنها ندارد.

دو فرض مهم در پس این اهداف نهفته است. اولین فرض از این قرار است که منافع سیاست‌های این دستگاه‌ها عاید خانوارهای کم‌درآمد یا با درآمد متوسط می‌شود. دومین فرض چنین است که کارگزاری‌های دولتی عمران زمین، کارآمد هستند. چنین رویکردی به عمران زمین در حال حاضر با توفیق اندکی روبرو می‌شود. با این حال کارگزاری‌های عمران زمین اگر قرار باشد به‌خوبی کار کنند، به‌صورت محلی اداره و هدایت می‌شوند، بر تعداد محدودی از اهداف متمرکز هستند و به‌خوبی سرمایه‌به‌دست می‌آورند.

زمین شهری مناسب برای مسکن نیز به‌ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد

1. Perumnas

2. GSS: paragraph 93



۴-۳-۴. قوانین مربوط به توزیع مسکن، مسکن استیجاری و کنترل اجاره‌بها

نگاه به مسکن استیجاری از دو منظر کلی می‌تواند صورت گیرد: مسکن استیجاری خصوصی و مسکن استیجاری اجتماعی. در مسکن استیجاری خصوصی، مالک اشکال مختلف بخش خصوصی اعم از شخص یا شرکت‌ها و در مسکن استیجاری اجتماعی، مالک دولت یا نهادهای وابسته به آن یا شهرداری‌ها و بخش عمومی است.

مسکن استیجاری خصوصی برای سکونت خانوارهایی است که استطاعت لازم را برای تأمین اجاره‌بهای مسکن ندارند و مسکن استیجاری اجتماعی مخصوص خانوارهای کم‌بضاعت یا دارای شرایط خاص است که نیاز به حمایت ویژه داشته و توانایی تأمین مسکن را ندارند.

نمود نقش دولت‌ها در مسکن استیجاری خصوصی اغلب به صورت تنظیم بازار، ساماندهی معاملات و قراردادهای مالیات بر عایدی اجاره‌بها، تعدیل نرخ اجاره‌بها و روابط و قوانین حاکم بین مالک (مؤجر) و مستأجر است. اگرچه ممکن است دولت‌ها به‌طور مستقیم در بازار مسکن استیجاری خصوصی سهمی نداشته باشند، اما براساس تجربیات کشورهای پیشرو، مداخله دولت (از طریق نهادهای ملی یا محلی) اغلب در حمایت از مسکن استیجاری و تعدیل منافع مالک و مستأجر بوده که به ساماندهی آن کمک کرده است و این اتفاق عمدتاً از طریق وضع قوانین کنترل اجاره صورت می‌گیرد.

ساکنان مسکن استیجاری اجتماعی ممکن است شامل افراد کم‌بضاعت، معلولان، زاغه‌نشینان و افرادی که در حوادث طبیعی، مسکن خود را از دست داده‌اند، باشد. همچنین تسهیلات مسکن اجتماعی برای مستأجران نیز می‌تواند شامل وام‌های دولتی، یارانه مسکن، یارانه سود تسهیلات، پشتیبان درآمد اضافی، معافیت مالیاتی و مواردی از این قبیل باشد.^۲

در همین ارتباط سیاست‌های جهانی به کار گرفته شده در حوزه مسکن استیجاری عبارتند از:

اجاره به شرط تملیک: که با هدف تبدیل مستأجر به مالک در آینده اتخاذ می‌شود. به عبارت دیگر مبلغ اجاره در یافتی طی مهلتی معین، معادل قیمت خانه شده که پس از انقضاء مسکن به تملک فرد مستأجر درمی‌آید. مسکن استیجاری: این مسکن را غالباً دولت (رأساً) یا با حمایت آن احداث می‌کند و به صورت استیجاری، در اختیار خانواده‌های نیازمند قرار می‌دهد. تعاونی مسکن مستأجران: در این روش تعاونی مسکن با ساخت یا خرید واحدهای مسکونی، آنها را در ازای مبلغی ناچیز به اعضا اجاره می‌دهد. این واحدها تحت تملک شرکت تعاونی بوده و وظیفه تعمیر و نگهداری آن نیز به عهده شرکت بوده و عموماً از طریق دولت حمایت رسمی می‌شوند.

پس انداز، ایجاد رونق اقتصادی، کمک به صنعت ساختمان، حفظ آرامش و ثبات سیاسی و غیره واگذار می‌شوند. علاوه بر این، یارانه‌هایی که هدفمندی ضعیفی دارند می‌توانند شدیداً به بازارهای مسکن لطمه بزنند. چنین یارانه‌هایی به مختل شدن کاربری فضاها و لطمه زدن به کیفیت مادی، شرایط مادی و نیز حقوق مالکیت‌های ساخت‌وساز منجر می‌شوند.

با این حال یارانه‌های هدفمند، تناقضی با اصل توانمندسازی ندارند. در واقع توانمندسازی و یارانه‌ها مکمل یکدیگر هستند. همانطور که قبل از این ذکر شد، فقط از راه توانمندسازی مردمی که خیلی فقیر نیستند به منظور کمک کردن این مردم به خودشان است که حکومت‌ها می‌توانند منابع موجود را برای کمک به فقیرترین گروه‌ها حفظ کنند. دستور جلسه اسکان بشر بر چنین ضرورتی تأکید می‌کند: فراهم کردن یارانه‌های هدفمند (در صورت لزوم) و شفاف و انواع مختلف تورهای ایمنی برای آسیب‌پذیرترین گروه‌ها.

همچنین به برقراری چنین مواردی توصیه می‌شود: ساز و کارهای حمایتی به منظور توانمند کردن مردم فقیر و محروم برای دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات اساسی.

یارانه‌ها را می‌توان به شیوه‌های مختلف برقرار کرد. با این حال، اصلی‌ترین مؤلفه یارانه‌ها از لحاظ ارزشی، ماهیت مالی آن است. مؤلفه بعدی، زمین است که در مناطق شهری بسیار مهم تلقی می‌شود. مثال‌هایی از تجربیات یارانه‌ای در دست است. مثلاً در سال ۱۹۷۷ شیلی برای اجرای رویکرد یارانه پیشاپیش^۱ سرمایه‌ای پیشگام شد. این یارانه‌ها به مردم فقیر کمک کرد تا خانه‌های ساخته شده از طرف بخش خصوصی را خریداری کنند. الگوی اولیه این یارانه‌ها پس از آنکه در خلال این سال‌ها به تدریج تعدیل و تصحیح شد، هم‌اکنون در برنامه‌های یارانه‌ای شیلی به اجرا در می‌آید. کلمبیا نیز نسخه‌ای از الگوی شیلی را در سال ۱۹۹۰ به کار گرفت که مؤلفه‌های مشخص‌کننده آن هنوز پس از اصلاحیه‌های متعدد، برقرار هستند. به‌طور کلی هر دو کشور، یارانه‌ها را برای فقرا هدف‌گیری کرده و به این دلیل فقط به خانوارهای چند نفره یارانه داده‌اند، خانوارهای تک‌نفره یا مالکان سرشناس را از زمره دریافت‌کنندگان خارج کرده‌اند و به اتباع بیگانه نیز یارانه نمی‌دهند. مصر نیز یارانه‌های خود را از طریق وام‌های آسان^۲ به اشخاص (و نه مستقیماً بابت هزینه‌های ساخت خانه که مالکیت آن قابل خرید یا انتقال است) واگذار می‌کند. با این حال چنین طرح‌هایی فقط در صورتی پایدار هستند که با ابتکار عمل‌های درآمدزا و ایجاد فرصت‌های شغلی همراه باشند تا بازپرداخت وام‌ها با نکول روبه‌رو نشود.

1. Up-front

۲. وام‌های آسان Soft Loans وام‌هایی با نرخ بهره کمتر از بازار یا با شرایط و تسهیلات فراتر از معمول هستند.

۳. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران)

کم‌اهمیت شدن نقش همه حکومت‌ها نیست که معمولاً مورد سوء فهم قرار می‌گیرد. اقدام قاطعانه و منسجم از طرف حکومت ضروری است. این اقدام می‌تواند مشتمل بر تدارک آن دسته از محیط‌های نهادی، قانونگذاری، نظارتی و مالی باشد که سایر فعالان می‌توانند از طریق آنها به شکل کارآمدتر عمل کرده و در بازارهای زمین، مسکن و بازارهای مالی مداخله کنند که تا به آن هنگام با نیازمندی‌های فقرا همخوانی نداشته است. در چنین موقعیتی، ترتیبات نهادی که زیربنای توسعه و بهبود اوضاع مسکن هستند، مؤلفه‌ای خطیر از رویکرد توانمندکننده به‌شمار می‌آیند.^۳

توانمندسازی در بخش سرپناه، به اقدام حکومت در رابطه‌اش با سایر فعالان محدود نمی‌شود. حکومت‌های مرکزی و محلی و به‌خصوص دومی، به محیطی توانمندکننده نیاز دارند تا بتوانند به خوبی عمل کنند. آنها اگر قرار باشند بتوانند مسئولیت‌های خود را به خوبی انجام دهند، به چارچوب عملیاتی پشتیبان، منابع کافی، قابلیت‌های تخصصی و انگیزه نیاز دارند.

بسیاری از کشورها به‌منظور توانمندسازی از طریق اجاره به شرط تملیک، شرکت‌های رهنی و به نفع رهن‌کننده، و یا اقدام‌هایی در راستای گسترش و توسعه دسترسی به منابع مالی مسکن به انجام رسانده‌اند. اگرچه از طریق این برنامه‌ها تعداد بیشتری از مردم به وام‌های مسکن با اقساط مناسب دست یافته‌اند ولی افراد بهره‌مند از وام‌ها ظاهراً به گروه‌های پردرآمد تعلق داشته‌اند. دلیل این امر، نامناسب بودن شرایط وام‌های مسکن برای اکثریت خانوارهاست که دلیل آن هزینه‌های مبادله زیاد آنهاست.

بانک جهانی هفت ابزار توانمندکننده عمده را شناسایی کرده است که در دسترس حکومت‌ها قرار دارد. سه مورد از این ابزارها به موانع طرف تقاضا، سه مورد به محدودیت‌های طرف عرضه و یکی نیز موجب بهبود مدیریت کل بخش مسکن است. سه ابزار طرف تقاضا عبارتند از: بسط حقوق مالکیت، بسط تأمین مالی وام‌های مسکن و سهمیه‌بندی یارانه‌ها. سه ابزار طرف عرضه از این قرار هستند: تدارک زیرساخت‌های توسعه زمین‌های مسکونی، قانونگذاری توسعه زمین و مسکن و سازماندهی صنعت ساخت‌وساز.

این ابزارها باید با ابزار هفتم یعنی بسط یک چارچوب مناسب نهادی برای اداره بخش مسکن مورد پشتیبانی قرار گیرند. این ابزار شامل تقویت نهادهایی است که می‌توانند بر عملکرد کل بخش مسکن نظارت کرده، کارگزاری‌های بخش عمومی، بخش خصوصی، NGOها و سازمان‌های مبتنی بر جامعه محلی^۱ CBOs را با یکدیگر هماهنگ کرده، و باعث اطمینان خاطر شود که سیاست‌ها و برنامه‌ها به نفع فقرا و مشوقی برای مشارکت ایشان است. هفت ابزار توانمندکننده، در

کنترل اجاره‌بها و ایمنی اجاره: این روش نیز از طریق تعیین سقف حداکثر اجاره برای واحدها با تناسب اندازه و انواع آن انجام می‌شود. پرداخت کمک‌اجاره: در مواردی که سیاست‌های مختلف مسکن پاسخگو نباشد، روش پرداخت کمک‌اجاره مسکن بر حسب وسعت خانواده و میزان درآمد و به شکل یارانه به افراد پرداخت می‌شود. این روش در سیاست‌های مسکن پس از دهه هشتاد، بیش از مسکن استیجاری مورد توجه واقع شده است.

۴-۴. سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی

نخستین همایش اسکان بشر^۱ حاکی از بروز نقطه‌عطفی در تکامل سیاست‌ها و راهبردهای مسکن بود. این همایش در سال ۱۹۷۶، به دعوت سازمان ملل متحد در ونکوور کانادا و با هدف بررسی چالش‌های روزافزون توسعه‌ای در حوزه اسکان انسان‌ها به‌خصوص چالش‌هایی که نتیجه رشد سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه هستند برگزار شد. راهبردهای تأمین سرپناه که پس از آن در راهبرد جهانی سرپناه^۲ (GSS) در سال ۲۰۰۰ و در دستور جلسه اسکان بشر، ارائه و به‌دقت تشریح شد، مهم‌ترین واکنش عمل‌گرایانه به چالش‌های رو به رشد مسکن شهری در کشورهای در حال توسعه بود. GSS باعث پایه‌گذاری چارچوبی جامع شد که نویدبخش مسکن مناسب برای عموم مردم در آینده‌ای قابل پیش‌بینی است. دستور جلسه اسکان بشر نیز طرحی برای دستیابی به دو هدف مشابه یعنی «مسکن مناسب برای همه» و «توسعه پایدار سکونتگاه‌های انسانی» پدید آورد.

انتخاب راهبردهای توانمندسازی در حوزه سرپناه که در کانون GSS قرار داشت و به تفصیل در دستور جلسه اسکان بشر در مورد آن کار شد تحولی بنیادین در رویکردهای توسعه و بهبود مسکن به‌شمار می‌رود. باین حال هنوز هم یک ششم از جمعیت جهان در زاغه‌ها زندگی می‌کنند و بخشی بزرگ‌تر نیز در نواحی شهری و روستایی، در مسکن نامناسب اقامت دارند. در بخش‌های بعد به بررسی ابعاد راهبردی و سیاستی موضوع مسکن کم‌درآمدها در سطح جهان و کشورها خواهیم پرداخت.

۴-۴-۱. تأثیر سیاست‌های توانمندسازی در حوزه تأمین

مسکن بر سیاست‌های ملی مسکن

فلسفه اصلی رویکرد توانمندکننده از این قرار است که حکومت‌ها باید خود را از تأمین مسکن به شکل مستقیم کنار بکشند. در عوض آنها می‌توانند سایر فعالان از جمله بخش خصوصی، سازمان‌های غیرحکومتی و گروه‌های جوامع محلی را توانمند کنند تا بتوانند از این طریق نقشی تمام و کمال در جهت دستیابی به هدف سرپناه کافی برای همه ایفا کنند. البته چنین چیزی به معنی از بین رفتن یا

1. Habitat Conference
2. Global Strategy for Shelter
3. UNCHS, 1991.



پیگیری اصول رویکرد توانمندکننده در راه بازتعریف اهداف کلی و جزئی خود از راهبردهای ملی توفیقات چشمگیری داشته‌اند. بسیاری از این موارد، مشتمل بر مشورت گسترده با NGOها، بخش خصوصی و جامعه محلی بوده است. با این حال اکثر راهبردهای ملی فاقد یک برنامه عملیاتی جامع، زمان بندی، آینده‌نگری درباره فراهم بودن منابع لازم برای اجرای اقدام‌های پیشنهاد شده و نیز فاقد شاخص‌های نظارت و ارزیابی بوده‌اند. «آنها بیشتر به سیاست شبیه بودند تا به راهبرد»

همه کشورها قابل به کارگیری هستند و البته اولویت‌های بین آنها از کشوری به کشور دیگر فرق دارد. بانک جهانی^۲ نیز طرفدار یک ارزشیابی کل گرایانه از سیاست ملی مسکن است که با به کارگیری شاخصی از بایدها و نبایدهای سیاستی هنجاری انجام می‌شود (جدول ۲). اکثر این بایدها و نبایدها با توصیه‌های GSS و دستور جلسه اسکان بشر در مورد رویکردهای مسکن سازگار هستند. بسیاری از کشورها در خلال دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ پس از

جدول ۲. بایدها و نبایدهای لازم برای توانمندسازی بازارهای مسکن

ابزار	بایدها	نبایدها
تأمین حقوق مالکیت	تنظیم نحوه تصرف زمین گسترش ثبت زمین و سنددار کردن کلیه املاک دولتی و غیردولتی خصوصی کردن موجودی مسکن عمومی با مشارکت بخش خصوصی در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد مالیات بر املاک	خارج‌سازی املاک از تصرف افراد به حکم قانون نهادینه کردن نظام‌های پرهزینه ملی کردن زمین منع معاملات زمین
توسعه نهادها و ابزارهای تأمین مالی	اجازه اجاره به بخش خصوصی اجاره به نرخ بازار تأکید بر قوانین سلب حق فک رهن تنظیمات احتیاطی معرفی ابزارهای بهتر برای وام‌دهی	یارانه بر نرخ بهره برای همه طبقات تبعیض در مورد سرمایه‌گذاری مسکن رهنی نادیده گرفتن تحریک منابع نرخ‌های بهره با پیش فرض بالا
یارانه‌ها	شفاف‌سازی یارانه‌ها هدف قرار دادن طبقه کم‌درآمد یارانه به افراد و نه به مسکن مقید کردن یارانه‌ها به اصلاح و پرداخت هوشمند یارانه‌ها	ساخت مسکن عمومی یارانه‌ای یارانه‌های پنهان اجازه این موضوع که یارانه‌ها موجب تغییر قیمت شود کنترل اجاره‌بها به‌عنوان یارانه
ایجاد زیرساخت برای توسعه ساختمان‌های مسکونی	هماهنگ‌سازی توسعه زمین تأکید بر بازیابی هزینه‌ها تدارک براساس تقاضا بهبود زیرساخت مناطق زاغه‌نشین	سوگیری نسبت به بهبود زیرساخت‌ها استفاده از نگرانی‌های زیست‌محیطی به‌عنوان دلیلی برای از بین بردن زاغه‌نشینی
تأمین زمین و مسکن	کاهش پیچیدگی‌های تنظیمی برای استفاده از زمین ارزیابی هزینه‌های تنظیم از بین بردن انحرافات قیمت از بین بردن کمبودهای مصنوعی زمین	تحلیل استانداردهایی که نمی‌توان از عهده آنها برآمد نگه داشتن قوانین غیرقابل تأکید و رویه‌های قدیمی طراحی پروژه‌هایی بدون ارتباط با رفرم‌های تنظیمی و نهادی
سازماندهی فناوری و سازماندهی ساخت	حذف انحصارگری تشویق ورود بنگاه‌های کوچک کاهش کنترل‌های واردات حمایت از تحقیقات ساختمان	نهادینه‌سازی تنظیمات مانع رقابت ادامه انحصارات عمومی
توسعه یک چارچوب سیاستی و نهادی برای مدیریت و بهره‌برداری	متعادل کردن نقش بخش عمومی و خصوصی ایجاد نظامی برای مدیریت جامع بخش مسکن توسعه استراتژی‌های توانمندسازی دیده‌بانی عملکرد بخش مسکن	مشغول شدن به تحویل مستقیم مسکن نادیده گرفتن نقش دولت محلی ایقاعی نهادها ناپایدار به لحاظ مالی

مأخذ: گزارش بانک جهانی، ۴۷-۴۶، ۱۹۹۳.

۱. سازمان‌های غیردولتی جامعه‌مدار (محلی) که در حوزه جغرافیایی خاصی فعالیت می‌کنند.

هزینه‌های بهره‌ای گزاف به ایشان تحمیل می‌کند و فقط برای دوره کوتاه‌مدت موجود است. به این ترتیب دسترسی به منابع مالی مسکن یکی از موانع عمده بر سر راه دستیابی به اهداف مسکن مناسب برای همه و سکونتگاه‌های پایدار انسانی است. به این دلیل گزارش جهانی UN-HABITAT درباره سکونتگاه‌های انسانی در سال ۲۰۰۵، به تأمین مالی سرپناه و توسعه شهری معطوف شده است.^۱

۴-۵. سیاست مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت^۲

مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت عبارت است از واحدهای مسکونی که برای افرادی با درآمد متوسط، مقرون به صرفه تلقی شود. در استرالیا اجلاس سران گروه ملی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت،^۳ تعریف خود را از مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت این گونه بیان می‌کند: «... محلی مناسب و معقول با توجه به استانداردها برای خانواده‌های کم تا متوسط درآمد که هزینه آن متناسب با قدرت پاسخگویی خانواده‌ها به نیازهای اولیه‌شان به صورت پایدار باشد». در انگلستان^۴ مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت عبارت است از: «مساکن اجاره‌ای و متوسط برای خانوارهای واجد شرایط دریافتی مسکن که با بازار مسکن در ارتباط نیستند». سازمان ملل در برنامه اسکان بشر، مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت را این گونه تعریف می‌کند: «به صورت کلی به عنوان مکانی تعریف می‌شود که در کیفیتی و موقعیتی مناسب بوده و آنقدر هزینه‌بر نباشد که دیگر هزینه‌های اساسی زندگی را مختل کرده یا بهره‌مندی از حقوق اساسی بشر را مورد تهدید قرار دهد».^۵

۴-۵-۱. اندازه‌گیری توانایی تهیه مسکن

یک معیار متداول برای اندازه‌گیری توانایی کل جامعه، تعداد خانه‌هایی است که یک خانواده با درصد معینی از متوسط درآمد خود می‌تواند تهیه کند. برای مثال، در یک بازار مسکن کاملاً متعادل، خانواده‌های متوسط (و نیمی از خانواده‌های ثروتمند) به طور رسمی توانایی تهیه هزینه‌های متوسط مسکن را دارند، در حالی که افراد فقیرتر از این حد، توانایی تهیه واحدهای مسکونی متوسط را ندارند. استطاعت ۵۰٪ [افراد جامعه] نشان‌دهنده یک بازار [مساکن] متعادل است.

بر اساس شاخص چندگانه‌ای که بانک جهانی و سازمان ملل متحد توصیه کرده، استطاعت‌پذیری مسکن را با تقسیم قیمت متوسط مسکن بر متوسط ناخالص درآمد سالانه خانوار (قبل از مالیات) محاسبه می‌کند. این شاخص، استطاعت‌پذیری مسکن را بین اعداد ۰ تا ۵ دسته‌بندی کرده و مجموعه ۳ و کمتر از آن استطاعت‌پذیر می‌داند. از ۳/۱ تا ۴ به عنوان حد متوسط، ۴/۱ تا ۵ حد خطرناک و ۵ و بیشتر از آن، عدم

این واقعیت را می‌توان یکی از دلایل عدم توفیق قابل توجه در اجرای راهبردهای توانمندسازی در حوزه مسکن دانست. در میان درس‌های مهمی که تا به امروز آموخته‌ایم، شناسایی مجموعه‌ای از چهار پیش شرط لازم برای توفیق نیز وجود دارد: الف) حکومت‌ها باید تصمیماتی شفاف اتخاذ کنند که باعث استقلال در سطح محلی شود؛

ب) اقدام‌های مربوط به انگیزش ابتکارات محلی، باید با اقدام‌های دیگری همراه شود که به موانع موجود بر سر راه این ابتکارات می‌پردازند. ج) حکومت‌ها باید خواسته‌های جوامع محلی فقیر را موجه دانسته و به این خواسته‌ها پاسخ دهند؛ د) کارشناسان درگیر در توسعه سکونتگاه‌های انسانی باید آماده بازتعریف نقش‌های خود باشند.

۲-۴-۴. بررسی چگونگی تأمین مالی بخش مسکن در سیاست‌های توانمندسازی

بدون شک تأمین مالی را باید مهم‌ترین عامل در توسعه و بهبود اوضاع مسکن دانست. دلیل اهمیت تأمین مالی آن است که سایر نهادهای مسکن از قبیل زمین و مصالح ساختمانی را فراهم می‌کند. با این حال در کشورهای در حال توسعه، مقدار کل منابع مالی موجود برای توسعه و بهبود اوضاع مسکن، مقدار محدودی است:

«تأمین مالی مسکن به شکل رسمی، بخش بسیار کوچکی از تقاضای فعلی در کشورهای در حال توسعه را شامل می‌شود و عمدتاً بین ۵ تا ۲۰ درصد از کل تأمین مالی مسکن را تشکیل می‌دهد... این شکل از تأمین مالی معمولاً در بهترین حالت ۲۰ درصد بالایی (۲ دهک بالایی) از طیف درآمد را تحت پوشش قرار داده و ممکن است به طور متوسط به بیش از ۱۰ درصد از کل ستانده سالانه مسکن ملی نرسد.»

اکثر نهادهای متعارف در حوزه مسکن فقط در بازار رسمی، به گروه‌های با درآمد متوسط و زیاد خدمات ارائه می‌کنند. این نهادها اغلب از وام دادن به فقرا هراس داشته و عمدتاً کمتر در مناطق فقیرنشین تمایل به پاسخگویی و کمک به مشتریان خود دارند. دلیل این امر، مخاطره ذهنی قابل توجه اعتباردهی در این مناطق و هزینه‌های مبادله زیادی است که در غربالگری، نظارت و جمع‌آوری بدهی‌های فقرا وجود دارد. ناتوانی فقرا از فراهم آوردن وثیقه‌های لازم نیز از مشکلات دیگر به شمار می‌رود. به این ترتیب اغلب مؤسسه‌های رسمی فعال در بخش مسکن به نیازهای اکثریت مردم فقیر شهری که در بخش غیررسمی ساکن و شاغل هستند، کاری ندارند. در نتیجه فقرای شهری مجبور می‌شوند دست به دامان گزینه‌های غیررسمی تأمین مالی مسکن شوند که معمولاً

1. UN-HABITAT, Global Report on Human Settlements, 2011

۲. استفاده هم‌زمان از لفظ «مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت» به این سبب است که در این سیاست هدف هم در دسترس بودن مسکن با تأمین مالی مناسب است و هم از نظر جنبه‌های ارزان‌سازی مسکن، مسکن ساخته شده بر اساس این رویکرد باید با هزینه کمتری نسبت به دیگر مسکن ایجاد شده باشد.

3. the National Affordable Housing Summit Group

4. Department for Communities and Local Government

5. United Nations Human Settlements Programme, 2011: 10



تجاوز کند. زمانی که هزینه ماهانه اداره یک خانه بیش از ۳۵ - ۳۰ درصد از کل درآمد خانوار شود، آن واحد مسکونی برای این خانواده نامناسب تلقی می‌شود. عامل اصلی که استطاعت پذیری مسکن را تعیین می‌کند درآمد است، نه قیمت و در دسترس بودن. در اقتصاد بازار، توزیع درآمد عامل اصلی تعیین کننده کیفیت و کمیت مسکن است. بنابراین، درک چالش‌های مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت نیازمند درک گرایش‌ها و نابرابری در درآمد و ثروت دارد.

توانایی جدی در نظر گرفته می‌شود. یکی دیگر از روش‌های بررسی استطاعت پذیری، بررسی دستمزد ساعتی منظم کارکنان تمام وقتی است که دارای حداقل دستمزد هستند. در بهترین حالت، کارکنان تمام وقت باید بتوانند حداقل یک واحد آپارتمان کوچک در منطقه کاری خود، خریداری کنند. در ایالات متحده و کانادا دستورالعملی برای مقرون به صرفه یا در استطاعت بودن مسکن وجود دارد که بیان می‌کند: هزینه یک خانوار برای مسکن، نباید از ۳۰ درصد درآمد ناخالص خانوار

جدول ۳. اندازه گیری قدرت استطاعت خرید واحد مسکونی

هزینه‌های مربوط به مسکن به عنوان درصدی از درآمد	نسبت اجاره خانه به درآمد	نسبت قیمت خانه به درآمد	اندازه گیری
تقسیم هزینه متوسط سالانه مسکن (پرداخت وام مسکن، اجاره، خدمات، مالیات، بیمه و غیره) بر درآمد متوسط سالانه خانوار	متوسط اجاره سالانه تقسیم بر درآمد سالانه خانوار متوسط مستأجر. درآمدها عیار تند از درآمد ناخالص متوسط مستأجر آن خصوصی و عمومی.	متوسط قیمت خانه تقسیم بر متوسط درآمد خانوار. نسبت قیمت متوسط یک واحد مسکونی به متوسط بازار آزاد درآمد سالانه خانوار.	اندازه گیری
درصد بالا نشان می‌دهد که مسکن بر تهیه دیگر نیازهای اساسی غیر مسکن تأثیر منفی داشته و بازار مسکن به رستی کار نمی‌کند.	مقادیر بالا این مفهوم را می‌رساند که عرضه با تقاضا برابری نمی‌کند و قدرت استطاعت کم است. مقادیر کم معمولاً بر اجاره کنترل شده یا نسبت بالایی از مسکن عمومی، دلالت دارد.	نسبت بسیار بالا و بارو به افزایش این مفهوم را می‌رساند که یا هیچ بازار مسکن مؤثری وجود ندارد و یا اینکه زمین بسیار کمیاب است. به طور کلی به ناکارآمدی مقرر اتی و یا محدودیت‌ها بر می‌گردد.	روند هشدار دهنده
شامل مصارف ضروری غیر مسکن مانند غذا، آب، پوشاک، آموزش، حمل و نقل و ... خانواده در مورد هزینه‌های مسکن و غیر مسکن تصمیم‌گیری می‌کند.	کلید اندازه گیری استطاعت پذیری‌های مسکن، به خصوص برای خانواده کم درآمد که به خرید مسکن قادر نیستند.	کلید اندازه گیری استطاعت پذیری مسکن. همچنین به عنوان یک شاخص منفرد در نظر گرفته می‌شود که بیشترین اطلاعات را در مورد بازار مسکن می‌دهد.	اهمیت

Source: Affordable land and housing in asia, United Nations Human Settlements Programme, 2011.

۲-۵-۴. مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت و سیاست‌های عمومی

۲-۵-۴. مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت و سیاست‌های عمومی

مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت از طریق ابزارهای سیاست عمومی که در بازار بر تقاضا تأکید دارد، مورد توجه قرار می‌گیرد؛ برنامه‌هایی که خانوارها را جهت رسیدن به معیارهای مالی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت کمک می‌کند. مفهوم «مقرون به صرفه یا در استطاعت بودن» به این معناست که نه تنها در مورد توانایی مالی برای خرید یا اجاره خانه، بلکه توانایی مالی برای زندگی در آن نیز مدنظر قرار گرفته باشد. این فراتر از هزینه‌های مربوط به عملیات ساخت و نگهداری واحد مسکونی است. و علاوه بر آن شامل ملاحظات حمل و نقل (جهت دسترسی به اشتغال و نیازهای مختلف روزمره زندگی)، زیرساخت‌ها، خدمات و ... می‌شود. اگر خانه‌ای به اندازه کافی ارزان باشد که بتوان آن را خرید و اداره کرد، اما دور از فرصت‌های معیشتی یا امکانات رفاهی مانند مدرسه قرار گرفته باشد، نمی‌توان گفت که مقرون به صرفه یا در استطاعت است.



استرالیا

مردم استرالیا مزایای تأمین اجتماعی بسیاری از سنترلینک دریافت می‌کنند. سنترلینک برنامه‌ای تحت نظارت وزارت خدمات انسانی دولت استرالیاست که طیف وسیعی از کمک‌های دولتی و خدمات را برای بازنشستگان، بیکاران، سرپرستان خانوار، افراد معلول، بومیان استرالیا و ... فراهم کرده و ارائه دهنده طیف وسیعی از خدمات فرهنگی و زبانی است. این مرکز خانوارهای واجد شرایط دریافت مسکن را شناسایی کرده و برای کمک به آنها، مسکن را از صاحبان خصوصی آن اجاره کرده و به این خانوارها کمک هزینه اجاره پرداخت می‌کند. کمک‌های اجاره‌ای، یارانه‌ای است که به طور مستقیم به مستأجران، علاوه بر مزایای پایه سنترلینک مانند حقوق بازنشستگی یا حقوق از کارافتادگی

1. Cox & et al, 2012: 1
2. Centrelink

- گروه‌های هدف و ارائه پیشنهادهاى توسعه مسکن بر پایه این شناخت؛
- پرهیز از استاندارد‌گرایی در ارائه پیشنهادهاى مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت؛
- پرداخت کمک‌هزینه و وام با شرایط ویژه به خانه اولی‌ها توسط صندوق‌های مالی و حمایتی، زیر نظر دولت؛
- شریک شدن دولت در ساخت خانه با گروه‌های کم‌درآمد (در این طرح، افراد می‌توانند سهم خود را به دولت واگذار کرده و یا سهم باقی‌مانده را از دولت خریداری کنند)؛ از مزایای این طرح این است که افراد می‌توانند در مناطق مختلف شهری، با توجه به نیاز خود، صاحب خانه شوند؛
- سیاست‌گذاری در زمینه تأمین مسکن مناسب با در نظر گرفتن نیاز تمامی اقشار جامعه؛
- ارتباط نزدیک با انبوه‌سازان برای ساخت خانه‌های مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت با ارائه تسهیلات مالی و مالیاتی و نظارت مؤثر بر آنها برای واگذاری خانه‌ها به گروه‌های کم‌درآمد شهری.



چین

جمعیت شهری چین در سال ۲۰۲۰ حدود ۸۶۱ میلیون نفر است که نسبت به سال ۱۹۷۰ با جمعیت شهرنشین حدود ۱۴۲ میلیون نفر، رشد فوق‌العاده‌ای داشته است. در این کشور یک شکاف قیمتی زیادی میان مسکن و استطاعت خرید آن دارد، به همین دلیل از نوعی سیستم رفاه اجتماعی به سمت یک سیستم تخصیص بازار محور در حال حرکت است. قبل از سال ۱۹۷۸ میلادی، بیشتر واحدهای مسکونی شهری (در دوران برنامه‌ریزی اقتصادی)، شامل خانه‌های تولید شده در سیستم نزدیک به بازار آزاد و تخصیص داده شده سیستم دولتی به شکل یک روش ناپایدار است. هدف از اصلاحات مسکن که در سال ۱۹۷۸ آغاز شد، این بود که مسکن به تدریج از «کالای آزاد»^۴ به «کالای یارانه‌ای»^۵ و در نهایت به یک «کالای مصرفی»^۶ تبدیل شود که قیمت آن نشان‌دهنده هزینه‌های واقعی تولید و یک حاشیه سود بازار باشد. چین در سال ۱۹۹۸ با بیشتر کردن شتاب اصلاحات در زمینه مسکن شهری از یک سیستم رفاه اجتماعی به سمت یک سیستم تخصیص بازار محور با کاهش نقش دولت در ارائه مسکن حرکت کرد. اصلاحات با افزایش مالکیت خانه، مصرف مسکن، سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات و البته بالا رفتن سرسام‌آور قیمت مسکن همراه بود.^۷

پرداخت می‌شود. مقدار کمک هزینه‌ای که برای اجاره پرداخت می‌شود به مبلغ اجاره، و تعداد افراد تحت تکفل مستأجر بستگی دارد. مستأجرهایی که در خانه‌های عمومی استرالیا زندگی می‌کنند واجد شرایط دریافت کمک‌های اجاره‌ای به خانواده‌های کم‌درآمد، برای کسانی که می‌خواهند برای اولین بار صاحب خانه شوند، کمک‌های مالی در نظر گرفته است. منابع مالی این طرح را به‌طور مشترک دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی و منطقه‌ای تأمین می‌کنند. خانه اولی‌ها در حال حاضر واجد شرایط دریافت کمک‌هزینه ۷۰۰۰ دلاری برای کاهش هزینه‌های ورود به بازار مسکن هستند.^۲ به اشتراک گذاشتن مالکیت خانه طرحی دیگر از دولت استرالیاست که در نوع خود منحصر به فرد است. ساکنان استرالیای غربی می‌توانند با استفاده از کمک‌های اداره مسکن، خانه خریداری کنند. با مالکیت مشترک، هزینه‌های اولیه خرید یک خانه کاهش می‌یابد، به این صورت که اداره، تا ۳۰٪ اموال را برای خود نگه می‌دارد. سهم اداره بستگی به میزان استقرار افراد، اندازه خانواده، محل و نوع ملک دارد. در آینده، خریدار می‌تواند کل سهم را از اداره خریداری کرده و یا سهم خود را به اداره بفروشد. با این وام، افراد می‌توانند خانه‌های تازه ساخته شده و خارج از ویژگی‌های طرح ارائه شده وزارت مسکن را خریداری کنند.^۳ همچنین اداره مسکن استرالیا، از طریق سازمان مسکن، خانه‌های ارزان قیمت به عموم مردم می‌فروشد. این املاک برای هر کسی که علاقه‌مند به خرید خانه باشد در دسترس است. این اداره به صورت نزدیک با انبوه‌سازان مسکن در ارتباط بوده تا اطمینان حاصل کند، املاکی که برای فروش در حال ساخته شدن هستند برای افراد کم و متوسط درآمد، مقرون‌به‌صرفه و قابل تهیه باشند. سازوکارهای حاصل از برنامه‌ریزی مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت در کشور استرالیا:

- شناسایی گروه‌های هدف و خانوارهای واجد شرایط (خانوارهای کم‌درآمد شهری) دریافت تسهیلات مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت، توسط سنترلینک‌های دولت؛
- اجاره مسکن از مالکان خصوصی توسط دولت، برای خانواده‌های کم‌درآمد شهری؛
- پرداخت کمک‌هزینه به سرپرست خانواده‌های کم‌درآمد برای اجاره مسکن مورد نیاز، به نسبت مکان قرارگیری مسکن و تعداد افراد تحت تکفل سرپرست خانواده (توجه به بضاعت اقتصادی و اجتماعی

1. Centrelink, 2018
2. Australian Taxation Office, 2008
3. Opening Doors to Affordable Housing
4. Free Good
5. Subsidized Good
6. Commodity
7. GAO, 2010



- شناسایی و بررسی وضعیت گروه‌های کم‌درآمد شهری از نظر تعداد افراد خانواده و درآمد؛
- کشور چین در حال گذار از سیستم رفاه اجتماعی به سمت یک سیستم تخصیص بازار محور بوده و مسکن در این کشور از یک کالای آزاد به سمت یک کالای یارانه‌ای و در نهایت یک کالای مصرفی (که قیمت آن نشان‌دهنده هزینه‌های واقعی تولید و یک حاشیه سود بازار است)، در حال حرکت است؛
- کاهش پیامدهای منفی ناشی از عدم دسترسی به مسکن مناسب از طریق سازوکار بازار؛
- مدیریت ساخت و ساز مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت شهری برای ساخت خانه‌هایی با ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت بازار (تأمین منابع مالی لازم و ایجاد تسهیلاتی جهت دریافت و بهره‌مندی گروه‌های کم‌درآمد از این منابع)؛
- واگذاری تشخیص اولویت‌ها برای تولید مسکن و مسئولیت‌های اجرایی به مقامات و مسئولان محلی؛
- حذف و یا تعدیل قوانین و مقررات شهری برای رفع موانع عمل انبوه‌سازان مسکن برای ایجاد و تبدیل واحدهای مسکونی لازم برای گروه‌های با درآمد کم و متوسط و البته کاهش سود انبوه‌سازان مسکن به کمتر از ۳ درصد؛ همچنین دریافت مالیات و عوارض تأثیرگذار از انبوه‌سازان و مصرف آن در جهت منافع عمومی؛
- برنامه‌ای ترکیبی شامل: پس‌انداز یارانه‌ای (توانمندسازی و بانک‌پذیری گروه‌های کم‌درآمد)، وام مسکن و تخفیف در قیمت خرید (HPF) برای گروه‌های کم‌درآمد شهری.

مالزی



دستور کار مالکیت خانه در مالزی همواره بر دسترسی به مسکن در استطاعت و با کیفیت برای شهروندان متمرکز بوده است و این مسئله در برنامه‌های متعدد مالزی وجود دارد. از زمان تأسیس وزارت مسکن و دولت محلی در سال ۱۹۶۴ و برنامه اول مالزی،^۱ این کشور با برنامه‌های مستمر و با هدف رسیدن به شیوه‌ای مناسب و عادلانه برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در تلاش بوده است. در اولین برنامه مالزی، دولت فدرال به دولت‌های ایالتی وامی برای توسعه مسکن کم‌هزینه با قیمت فروش بین ۸۰۰۰ تا ۱۲۰۰۰ رینگیت کمک کرد. سازمان‌های مختلف دولتی نیز مستقیماً در تأمین مسکن ارزان قیمت از طریق آژانس توسعه

قیمت بالای مسکن یکی از مشکلات جدی در بعضی از شهرهای بزرگ چین است. در سال ۲۰۰۵ افزایش بهای مسکن تبدیل به مشکلی جدی در استطاعت‌پذیری خانواده‌های کم و متوسط درآمد شد. در سال ۲۰۰۴، افزایش بهای ۱۷٫۸ درصدی مسکن تقریباً دو برابر نرخ رشد ۱۰ درصدی درآمد بود. شهرداری‌ها با استفاده از سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن از جمله مسکن مقرون به صرفه و برنامه صندوق مسکن، به خواست عمومی برای افزایش مسکن خانواده‌های متوسط و کم‌درآمد، پاسخ دادند. برنامه مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت (که معمولاً به عنوان «برنامه مسکن اقتصادی و آسان»^۱ شناخته می‌شود) برای ارائه مسکن ارزان قیمت به خانواده‌های متوسط و کم‌درآمد برای تشویق مالکیت خانه طراحی شد. در سال ۱۹۹۸ وزارت ساختمان و وزارت دارایی به‌طور مشترک اعلام کردند «روش‌های مدیریت ساخت و ساز مسکن ارزان قیمت شهری» نقطه شروع برنامه است. هدف گذاری این برنامه روی خانواده‌های متوسط و کم‌درآمد (درآمد سالیانه کمتر از ۳۰،۰۰۰ تا ۷۰،۰۰۰ آ.رام بی^۲ (واحد پول چین) با توجه به اندازه خانوار و منطقه سکونت) بود. این برنامه مسکن عمومی، خانه‌هایی (معمولاً ۶۰-۱۱۰ مترمربع) تهیه می‌کند که مقرون به صرفه یا در استطاعت هستند (معمولاً ۷۰٪-۵۰٪ قیمت بازار).^۳ در سیاست‌ها و وظایف تعیین شده دولت مرکزی، دولت‌های محلی مسئول اجرا و بهره‌برداری از این برنامه‌ها هستند. دولت‌های محلی معمولاً زمین‌های دولتی مناسب را به توسعه‌دهندگان املاک و مستغلات که مسئول امور مالی و ساخت و ساز مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت می‌باشند، اختصاص می‌دهند. سود توسعه‌دهندگان املاک و مستغلات به کمتر از ۳٪ تقلیل یافته تا قیمت مسکن در سطح مقرون به صرفه یا در استطاعت حفظ شود. افراد برای گرفتن مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت باید از طریق بررسی خانواده و درآمد پذیرش شوند.^۴

برنامه صندوق آینده‌نگر مسکن (HPF) تلاش سیاسی دیگری برای ارائه مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت است. چین برنامه صندوق آینده‌نگر مسکن را در سال ۱۹۹۵ در سراسر کشور معرفی کرد. اچ پی اف^۵ مکانیزمی فراهم می‌کند که خریداران بالقوه با درآمدی که ذخیره می‌کنند، در نهایت بتوانند یک واحد مسکونی بخرند (ممکن است یک واحد مسکونی باشد که قبلاً عمومی بوده است). اچ پی اف شامل یک برنامه پس‌انداز یارانه‌ای (که با یک حساب بازنشستگی مرتبط است)، وام مسکن یارانه‌ای و تخفیف قیمت برای خرید مسکن است. سازوکارهای حاصل از برنامه‌ریزی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در کشور چین:

1. Economical and Comfortable Housing Program
2. RMB
3. The Chinese Ministry of Construction, (2012); Urban Affordable Housing Construction Policing Method.
4. The State Council Housing Organizational Reform Leading Group in China
5. HPF
6. 1st Malaysia Plan, 1966-1970.

- اختصاص ۲۰ درصد از واحدهای مسکونی پروژه‌های مسکن به واحدهای کم‌هزینه و ۲۰ درصد نیز به پروژه‌های هزینه متوسط توسط دولت.
- راه‌اندازی برنامه‌های مختلف مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت برای افراد کم‌درآمد و خانوارهای با درآمد متوسط.
- توسعه سیستم بانکداری بر پایه داده‌های ملی مسکن.
- اجرای برنامه تعمیر و نگهداری برای حفظ شرایط مسکن‌های مقرون به صرفه یا در استطاعت.
- تأکید بر توسعه شهری پایدار و مسکن مناسب برای همه درآمد.
- دولت به‌عنوان بازیگر اصلی در تأمین مسکن کم‌هزینه و بخش خصوصی برای مسکن با هزینه متوسط و بالا.^۴

انگلستان



در انگلستان، شهرداری‌ها و شورای محلات به‌طور تاریخی نقش پررنگی در اداره خانه‌های عمومی و اجاره آنها به‌اقتدار کم‌درآمد ایفا کرده‌اند. در این کشور، جنبش‌های داوطلبانه مسکن، تعاونی‌ها و مقامات محلی شهرها از اواخر قرن نوزدهم فعالیت‌های خود را جهت ساخت مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری آغاز کردند. از اوایل قرن نوزدهم و به دنبال صنعتی شدن این کشور که خود پیشرو انقلاب صنعتی بود، مشکل مسکن ظهور کرد. طی سالیان متمادی، بخش خصوصی تأمین‌کننده اصلی مسکن برای توده جمعیت شهرنشین بود. با حاد شدن مشکلات مسکن، دولت ناچار به مداخله شده و خود به دخالت در بخش مسکن و تأمین آن به‌ویژه برای قشرهای کم‌درآمد پرداخت. طی سال‌های ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۰ سرعت ساخت خانه‌های جدید، افزایش یافت و سهم خانه‌هایی که دولت ساخته بود از ۴۲ درصد کل خانه‌های کشور به ۵۰ درصد افزایش یافت. دولت انگلستان طی سال‌های ۱۹۶۴، ۱۹۶۵ و ۱۹۶۶ توانست به‌ترتیب ۱۱۹، ۱۳۳ و ۱۴۲ هزار خانه جدید بسازد. طی سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۰ نیز ۱٫۳ میلیون خانه جدید دولت ساخته است. در گذشته نسبت بالایی از خانه‌ها در انگلستان تحت مالکیت شوراها بوده، اما این میزان از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی به‌دلیل اقدام‌های تاجر که ساخت‌وساز مسکن شورایی^۵ را محدود کرده و حمایت‌های مالی و سیاسی را برای دیگر اشکال مسکن اجتماعی فراهم

اقتصادی دولتی مشارکت داشتند. مقررات مسکن ارزان قیمت در سال ۱۹۸۱ همراه با ایجاد ساختار جدید مسکن ارزان قیمت به‌ازای هر واحد ۲۵۰۰۰ رینگیت در ۱۹۸۱ تصویب شد (بعدها در سال ۱۹۹۸ به ۴۲۰۰۰ رینگیت افزایش یافت) و تنها خانوارهای با درآمد کمتر از ۷۵۰ رینگیت در ماه واجد شرایط خرید این خانه‌ها بودند. دولت همچنین یک سیستم ثبت‌نام را به دولت‌های ایالتی معرفی کرد تا اطمینان حاصل شود که گروه مورد هدف بتوانند خانه‌ها را خرید کنند. از برنامه دوم مالزی^۱ به بعد، تلاش‌های بیشتری از طریق ایجاد آژانس توسعه دولتی، اداره مسکن ملی در ۱۹۷۶، سیاست خصوصی سازی در ۱۹۸۱، تخصیص مستمر مسکن کم‌هزینه در بودجه سالیانه و مشوق‌های مسکن و ... انجام شد. برنامه‌های گسترده و تلاش‌های خستگی‌ناپذیر در زمینه تهیه مسکن ارزان قیمت، باعث ایجاد شکافی در عرضه مسکن برای دیگر گروه‌های درآمدی جامعه شد. در برنامه هشتم مالزی^۲، روی مسکن مناسب برای همه گروه‌های درآمد متمرکز شده است. در عین حال، بخش دولتی همچنان نقش اصلی را در تأمین مسکن افراد کم‌درآمد بازی می‌کند. دهمین برنامه مالزی (۲۰۱۱-۲۰۱۵) این تلاش را با تأکید و تمرکز جدید تقویت کرد تا با رفع ناهماهنگی بین عرضه و تقاضای مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت، خانه‌های مناسب و باکیفیت، امکان دسترسی گروه‌های کم‌درآمد و متوسط را به مسکن تضمین کند. طرح‌های جدید تأمین مالی مانند طرح خانه اول من، طرح مسکن جوانان و طرح مالکیت مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت (خانه من)، برای ارائه کمک‌های مالی به خریداران خانه ارائه شد. برای حفظ برنامه مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت، دولت همچنین برنامه تعمیر و نگهداری مسکن، صندوق نگهداری یکم مالزی و برنامه مالزی زیبای من را به ترتیب برای مسکن ارزان قیمت عمومی، مسکن خصوصی کم‌هزینه و متوسط و مناطق دولتی اجرا کرد. برنامه مسکن که در مراحل اولیه اجرای خود فقط تمرکز بر گروه‌های فقیر و کم‌درآمد داشت، به‌دلیل افزایش قیمت مسکن، سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن جهت خود را تغییر داده و گروه‌های درآمد متوسط را نیز دربرگرفتند.^۳

سازوکارهای حاصل از برنامه ریزی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در کشور مالزی:

- توسعه مسکن با بخش‌های دیگر توسعه مانند صنعت و تجارت ادغام خواهد شد.
- ساخت مسکن ارزان قیمت در زمین‌های وقفی (زمین‌های اهدایی توسط جامعه مسلمانان برای اهداف خیریه).

1. 2nd Malaysia Plan, 1971-1975.

2. 8th Malaysia Plan, 2001-2005.

3. Liu, J.; Ong, H.Y. Can Malaysia's National Affordable Housing Policy Guarantee Housing Affordability of Low-Income Households? Sustainability 2021, 13, 8841.

4. <https://www.internationalhousingassociation.org/social-housing-in-malaysia>.

5. Council Housing



ساخت، کاهش پیدا کرد. در سال ۱۹۸۰ دولت محافظه کار تاچر طرح حق خرید^۱ را معرفی کرد، که به موجب آن مستأجران شورا این فرصت را داشتند با تخفیف تا سقف ۶۰٪، خانه‌های اجاره‌ای‌شان را خریداری کنند (۷۰٪ در خانه‌های اجاره‌ای مانند آپارتمان‌ها ساکن هستند). در سالیان اخیر سیاست‌های دولت در جهت کاهش هر چه بیشتر دخالت دولت بوده است. برای دسترسی به مسکن مناسب، به خانوارهای کم‌درآمد، افراد مسن یا معلول یارانه داده می‌شود.

در این کشور طیف وسیعی از مالکیت مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت، از جمله مالکیت اشتراکی (که در آن مستأجر سهمی را در ملک از مالک اجتماعی اجاره کرده و صاحب باقی مانده می‌شود) وجود دارد. همچنین دولت تلاش می‌کند، عرضه سهام ارزان قیمت برای مالکیت و خرید را افزایش داده و با استفاده از سیستم برنامه‌ریزی کاربری زمین، توسعه‌دهندگان مسکن را ملزم به پایین آوردن قسمتی از هزینه‌های مسکن در تحولات جدید کند. این روش معمولاً به عنوان پهنه‌بندی همه شمول^۲ (اگرچه نه در انگلستان) شناخته می‌شود و در حال حاضر سازوکاری برای تضمین ارائه مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت به عنوان بخشی از یک برنامه‌ریزی کاربردی برای توسعه‌های جدید مسکن است.

در انگلستان حدود ۴۰۰ شورای منتخب ناحیه‌ای و شهری، جوامع تعاونی، مجامع مسکن، جوامع مسکن اجاره‌ای به قیمت هزینه و جوامع خودساز به طور مستقیم در فرایند شناسایی خانوارهای کم‌درآمد و تأمین مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت دخالت دارند. نقش دولت در این فرایند قابل تأمل است. در اینجا دولت به طور مستقیم عهده‌دار همه مراحل اجرایی و ساخت مسکن مقرون به صرفه نیست. نقش دولت به نظارت بر تأمین تجهیزات و رعایت ضوابط و استانداردها و نیز ایجاد تسهیلاتی چون منابع مالی و کنترل بازار زمین جهت تشویق فعالیت بخش خصوصی و اعطای کمک‌های مالی و تخفیف‌های مالیاتی برای خریداران مسکن خلاصه می‌شود.

در کشور نیوزلند که از کشورهای مشترک المنافع انگلستان است، نیز برنامه مسکن عمومی^۳ با محوریت خانه‌های بیشتر در مناطق با محرومیت مسکن بیشتر مدنظر می‌باشند یا از رشد جمعیت بالایی برخوردار هستند، به عنوان یک فرایند مستمر برای ایجاد کار و فرصت‌های شغلی و تحریک اقتصاد محلی مورد نظر است (با تأکید بر پرداخت وام خانه اول به افراد بیشتر در جهت صاحب خانه شدن). سازوکارهای حاصل از برنامه‌ریزی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در کشور انگلستان:

■ ایفای نقش تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری توسط نهادهای

مدنی محلی؛

■ حمایت از تشکیل شوراهای و انجمن‌های محلی با هدف گسترش و هدفمند کردن مشارکت مردمی برای رویارویی با مسائل و مشکلات (قدرت بخشیدن به مؤسسه‌های محلی و تعاونی برای تولید مسکن)؛

■ کاهش نقش دولت در اجرای سیاست‌های مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت، جز در موارد اضطراری (مانند جنگ جهانی اول و دوم)؛ دخالت در مدیریت تأمین مسکن به‌ویژه در دوران‌های حاد کمبود مسکن هم به منظور تولید و هم فعال کردن بخش خصوصی؛

■ فروش واحدهای مسکونی دولتی و عمومی به گروه‌های واجد شرایط، با تخفیف تا سقف ۶۰ درصد؛

■ واگذاری سهام‌های دولتی در بخش مسکن به انجمن‌های محلی؛

■ بهبود وضعیت مسکن در نواحی فقیرنشین و زیر استانداردهای لازم شهری، با همکاری مردم و تعاونی‌های مسکن؛

■ پرداخت یارانه به خانوارهای کم‌درآمد برای دسترسی به مسکن مناسب؛

■ اجرای طرح مالکیت اشتراکی؛

■ عرضه سهام ارزان قیمت برای خرید مسکن توسط گروه‌های هدف؛

■ نظارت دولت بر توسعه‌دهندگان برای کاهش هزینه‌های مسکن؛

■ تشویق انبوه‌سازان با وام‌های کم‌بهره و تخفیف‌های مالیاتی با نظارت مؤثر بر آنها.



ایالات متحده آمریکا

ایالات متحده آمریکا فاقد یک نظام فراگیر مسکن اجتماعی، در مقایسه با اروپاست اما از پیشگامان عرضه مسکن ارزان قیمت است که با توجه به سطح درآمد نیروی کار، اغلب خانوارها از استطاعت نسبی برای تأمین مسکن برخوردارند. داده‌های کلان اقتصادی در این کشور نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۸، به طور میانگین هر خانوار با میانگین ۱۸ درصد از درآمد سالیانه می‌تواند به وام مسکن یا رهن خانه متناسب با نیاز اقدام کند و به عنوان یک الگوی موفق شناخته می‌شود.^۴ دولت فدرال در این کشور، برای مقرون به صرفه‌تر یا در استطاعت کردن مسکن، یارانه می‌دهد. کمک‌های مالی برای مالکان از طریق کسر مالیات و بهره وام مسکن و برای خانواده‌های کم‌درآمد از طریق برنامه‌های یارانه‌ای مسکن فراهم می‌شود. در ادامه به برخی از مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی برای افزایش دسترسی شهروندان به مسکن مناسب در ایالات متحده آمریکا اشاره می‌شود.

1. Right to Buy Scheme
2. Inclusionary Zoning
3. Public Housing Plan 2021-2024

۴ گرچه براساس قوانین مالی بانک‌های آمریکا، اگر پرداخت اقساط یا وام مسکن با سه ماه تأخیر مواجه شود می‌توان خانه را به نفع بانک به مزایده گذاشت.

طرح ابتکاری محله منتخب^۱ (برنامه احیای جامع)

هدف این برنامه متکی بر بازآفرینی محلات فرسوده است تا محلات مملو از مسکن فرسوده را با مسکن دارای فضای سبز، درآمد متنوع، خدمات و پشتیبانی محلی و فعالیت‌های تجاری جان دوباره بخشند. طرح محله منتخب برنامه‌ای با حمایت وزارت مسکن و شهرسازی ایالات متحده است. [این برنامه] ایده‌ای برای سرمایه‌گذاری بیشتر در محلات کم تا متوسط درآمد بوده و به دنبال تجدید حیات اقتصادی در این مناطق است. هدف این طرح ابتکاری، فراهم آوردن فرصت‌های اقتصادی در مناطقی است که تراکم بالایی از مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت داشته و به حمل و نقل عمومی دسترسی دارند. در این طرح، محلاتی با تراکم بالای مسکن عمومی، برای تجدید حیات شهری به رقابت می‌پردازند. هر محله راهبردهای پیشنهادی استفاده از منابع مالی برای ایجاد نتایج ماندگار که باعث بهبود کیفیت زندگی در مناطق می‌شود، ارائه می‌کند. هدف گذاری بودجه این طرح، برای تخریب و ایجاد مناطق مسکونی و توسعه‌های جدید بود اما این بودجه می‌تواند برای سرمایه‌گذاری در زمینه ساخت مدارس، زیرساخت‌ها و توسعه‌های تجاری مورد استفاده قرار گیرد.^۲

مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت سبز^۳

مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت سبز، طرح دیگری در ایالات متحده برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری است. مسکن مقرون به صرفه سبز، به‌طور کلی عبارت است از مسکن با قیمت مناسب که دارای ویژگی‌های سازگار با محیط زیست است. از مزایای این مسکن، کاهش فشار هزینه انرژی بر خانوارها و بهبود سلامتی است.^۴ پروژه‌های مسکن مقرون به صرفه سبز علاوه بر ویژگی‌های مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت به دنبال کاهش هزینه طول عمر واحد مسکونی و بهبود کیفی آن هستند. این واحدهای مسکونی در درازمدت هزینه‌های جاری مانند هزینه‌های آب، برق، گاز و یا حتی هزینه‌های سلامتی و پزشکی را کاهش داده و سبب می‌شود هزینه کمتری از درآمد خانوار صرف مسکن شود.

سازوکارهای حاصل از برنامه ریزی مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در کشور ایالات متحده آمریکا:

■ در نظر گرفتن اقسار کم‌درآمد در برنامه ریزی‌های کلان ملی، منطقه‌ای و محلی؛

■ شناسایی گروه‌های کم‌درآمد شهری (اعم از بی‌خانمان‌ها، مستأجران، مالکان کم بضاعت و ...)

منطقه‌بندی همه شمول^۱ (ناحیه بندی فراگیر)

منطقه‌بندی همه شمول رویکردی برای توسعه متنوع مسکن، برای گروه‌های مختلف درآمدی است. اجرای این قوانین، مستلزم آن است که درصد معینی از واحدهای هر ساختمان جدید (یا ساختمانی که به طور قابل ملاحظه‌ای بازسازی شده)، برای مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در نظر گرفته شود. در مقابل به توسعه دهندگان (انبوه‌سازان)، تراکم تشویقی داده شده و به آنها اجازه ساخت واحدهای بیشتر از مقدار متعارف می‌دهند. منطقه همه شمول به دنبال افزایش جوامعی با درآمدهای مختلف و رشد عادلانه برای همه ساکنان است.^۲ در این حالت اگر یک انبوه‌ساز تمایل دارد تا در ساخت ۱۰۰ واحد مسکونی سرمایه‌گذاری کند باید ۲۰ درصد آن را به قیمت کمتر از بازار عرضه کنند و شرایط دسترسی اقتصادی به مسکن قابل استطاعت برای بخشی از شهروندان فراهم شود. در چنین شرایطی، گروه‌های هدف در ساخت مسکن، صرفاً طبقات اقتصادی بالا یا متوسط جامعه نیستند بلکه گروه‌های کم‌درآمد نیز در پروژه‌های ساخت مسکن ذی‌نفع می‌شوند. با توجه به اینکه گروه‌های کم‌درآمد و دولت توان هزینه‌های بالای تأمین مالکیت مسکن را ندارند این کنشگری بر دوش انبوه‌سازان گذاشته می‌شود تا تشویق به ساخت مسکن ارزان قیمت شوند و در برابر آن اجازه انبوه‌سازی به آنان داده می‌شود.

کوپن انتخاب مسکن (یارانه مسکن)^۳

یارانه مسکن به شهروندان کم‌درآمد اختصاص داده شده است. مستأجرها ممکن است تا ۳۰٪ درآمد خود را صرف اجاره کنند. به همین علت، تفاوت میان این مقدار و قیمت بازار از طریق یارانه به مالکان خانه‌های خصوصی پرداخت می‌شود. این یارانه‌ها افزایش تحرک و حق انتخاب در مکان سکونت را برای ساکنان کم‌درآمد فراهم کرده و آنها را به زندگی در مناطقی با افزایش دسترسی به فرصت‌های اقتصادی و حمل و نقل قادر می‌کند. یارانه مسکن فدرال به نیازمندان این امکان را می‌دهد تا کوپن را برای هر مسکن اجاره‌ای که یک کوپن را قبول خواهد کرد، اعمال کند (صاحب‌خانه باید موافقت کند که سطح اجاره منصفانه تعریف شده در HUD^۴ را بپذیرد و استانداردهای فدرال بازرسی مسکن را رعایت کند). تحقق این برنامه با در دسترس بودن بودجه فدرال و شرایط درآمد خانوارها محدود شده است. تخصیص یارانه مسکن کمک می‌کند تا مسکن‌هایی که به دلیل رشد منفی اقتصادی، بیکاری خانوار، کمبود پس انداز و ... خالی مانده است متقاضی پیدا کند و شغل‌های خرد و کلان اقتصادی تأثیری بر عرضه و تقاضای مسکن به‌جای نگذارد.

1. Inclusionary Zoning

2. The Department of Housing and Community Development of the District of Columbia, 2012

3. Housing Vouchers

4. United States Department of Housing and Urban Development

5. Choice Neighborhoods Initiative

6. Been & et al, 2010.

7. Green Affordable Housing

8. Galbraith, 2011



طرح مسکن در برنامه زیرساختی^۲ دولت آمریکا برنامه‌ای ده ساله است که بودجه احداث و بازسازی ۱٫۵ میلیون واحد مسکونی مقرون به صرفه یا در استطاعت، با مجموعاً ۳۰۰ میلیارد دلار بودجه برای احداث ساختمان‌های جدید است. در این طرح توجه به منطقه‌بندی عادلانه، اصلاحات مسکن سازگار با تغییرات اقلیمی، حمل و نقل مقرون به صرفه و با کربن کمتر نیز اشاره شده است.



ترکیه

سیاست‌های مسکن ارزان قیمت در ترکیه طی دهه‌های گذشته در چارچوب مدل TOKI مورد حمایت دولت به مرحله جدیدی رسیده است. توسعه مسکن توسط TOKI^۳ (اداره دولتی انبوه‌سازی مسکن)، ارگان رسمی مسئول سیاست‌های مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت در ترکیه است. این ارگان در سال ۱۹۸۴ با هدف تأمین مسکن برای گروه‌های کم درآمد تأسیس شد و چنان در همه شهرهای ترکیه گسترده شده است که نه تنها بخش ساخت و ساز، بلکه انجمن‌های تجاری و عموم مردم را نیز درگیر می‌کند. همراه با قانون مسکن انبوه در سال ۲۰۰۳، چهارده قانون بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۸ برای گسترش زمینه فعالیت و افزایش بودجه TOKI که قبلاً در دولت ANAP (حزب سرزمین مادری) در ۱۹۸۰ ایجاد شده بود تصویب شد. انبوه‌سازی مسکن به عنوان یک مفهومی تجاری در بازار مسکن ظاهر شد، در حالی که مسکن اجتماعی مطابق با سیاست‌های تولید مسکن ارزان قیمت و با استفاده از پارانه‌های دولت، دولت‌های محلی یا مؤسسه‌های اجتماعی نیز مورد توجه بود. پروژه‌های انبوه‌سازی مسکن در زمین‌های دولتی توسط TOKI، با هدف تنظیم بازار مسکن احداث می‌شود.

- سیاست‌های مسکن در ترکیه را می‌توان به شش نوع مختلف تقسیم کرد که عبارتند از:
 - مقررات مسکن برای تعاونی‌های تک‌ساختمان؛
 - مقررات مسکن برای توسعه‌دهندگان به عنوان مقررات مسکن برای سازنده با سرمایه بزرگ؛
 - ساخت مسکن توسط شرکت دولتی انبوه‌سازی مسکن (TOKI)؛
 - مقررات مسکن انفرادی / نیمه‌سازمان یافته؛
 - تأمین مسکن تعاونی‌های شهرداری؛
 - ساخت مسکن توسط انجمن‌های تعاونی.
- در پروژه‌های مسکن TOKI، قیمت فروش و شرایط پرداخت متناسب با درآمد و الگوهای پس‌انداز گروه‌های هدف که با برنامه‌های بخش خصوصی به آنها دسترسی پیدا نمی‌کند ارائه شده است.

- پرداخت یارانه به مستأجران برای اجاره خانه در بخش‌های عمومی مسکن؛
- پرداخت یارانه به مالکان خصوصی برای اجاره دادن خانه به افراد معرفی شده توسط دولت؛ تدوین قوانین مربوط به تعیین میزان اجاره‌بها و چارچوب‌های نظارتی بر آن؛
- ساخت مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت از سوی دولت و مشارکت توسعه‌دهندگان بخش خصوصی در برنامه‌های تولید مسکن شهری با نظارت مؤثر دولت؛
- افزایش انگیزه انبوه‌سازان به اختصاص بخشی از واحدهای مسکونی در هر مجتمع به گروه‌های نیازمند با دادن تراکم‌های تشویقی؛ از مزایای این طرح می‌توان به اختلاط گروه‌های مختلف درآمدی، اشاره کرد؛
- فراهم کردن امکان سکونت و تأمین محیط زندگی مطلوب، جهت ارتقای کیفیت زندگی و کاهش اختلافات میان اقشار اجتماعی اقتصادی؛
- توانمندسازی محلات با ارائه طرح ابتکاری محله منتخب؛
- اولویت‌دهی به تسهیل و ارتقای مسکن موجود، نه تولید و توسعه نواحی جدید مسکونی؛
- ایجاد واحدهای مسکونی مقرون به صرفه یا در استطاعت سبز از سوی دولت برای به حداکثر رساندن سودمندی برنامه، از طریق کاهش هزینه‌های بلندمدت دولت و خانوارها.
- سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین مسکن قابل استطاعت در کشور آمریکا نشان‌دهنده برنامه‌ریزی یکپارچه (با مشارکت همه نهاد‌های متولی توسعه مسکن) و تأمین مالی چندجانبه جهت افزایش دسترسی گروه‌های درآمدی پایین به مسکن ارزان قیمت است با این حال هر کدام از این برنامه‌ها دارای نقاط قوت و ضعفی هستند. در بررسی برنامه اولویت‌های مشاغل ۲۰۲۱ در آمریکا^۱ نیز موارد زیر برای بخش مسکن در نظر گرفته شده است که نشان از جایگاه مسکن در برنامه‌های ملی دارد:
 - کمک به اجاره مسکن (کمک‌های مستقیم مالی) با حداقل ۱۸۰ میلیارد دلار (در طول ۱۰ سال) در جهت پایان دادن به بی‌خانمانی و کمک اجاره‌ای برای خانوارهایی که بیش از ۱۵٪ و بیش از ۳۰٪ درآمد‌هایشان به مسکن اختصاص پیدا می‌کند (حمایت از مدل مسکن اول اثبات شده نیز با افزایش گسترده بودجه‌های حمایتی مسکن برای بی‌خانمان‌ها).
 - گسترش و حفظ عرضه خانه‌های مقرون به صرفه یا در استطاعت برای مستأجران با کمترین درآمد و اختصاص حداقل ۴۵ میلیارد دلار برای تقویت صندوق امانات ملی مسکن برای ساخت و حفظ خانه‌های اجاره‌ای مورد نظر است.

1. American Recovery Plan, 2021
2. NCSHA Analysis of Biden Affordable Housing
3. Governmental Mass Housing Administration

سال ارائه می‌شود. در پروژه‌های مسکن اجتماعی TOKI، گروه‌های محروم (معلولان، شهدا، افراد معلول و بازنشستگان) در نسبت‌های خاصی در اولویت هستند. در مدل‌های TOKI از ۱ تا ۴۰ درصد هزینه خانه در ابتدا به‌عنوان پیش‌پرداخت و مابقی در سررسید ۷۵ تا ۲۴۰ ماه تقسیم می‌شود.

■ سازوکارهای حاصل از برنامه‌ریزی مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت در کشور ترکیه:

■ شناسایی و بررسی وضعیت گروه‌های کم‌درآمد شهری از نظر تعداد افراد خانواده و درآمد؛

■ سیاست‌گذاری در زمینه تأمین مسکن مناسب با در نظر گرفتن نیاز تمامی اقشار جامعه؛

■ توانمندسازی محلات اسکان غیررسمی با به رسمیت شناختن این محدوده‌ها؛

■ ارتباط نزدیک با انبوه‌سازان برای ساخت خانه‌های مقرون‌به‌صرفه یا قابل استطاعت با ارائه تسهیلات مالی و مالیاتی و نظارت مؤثر بر آنها برای واگذاری خانه‌ها به گروه‌های کم‌درآمد شهری.

شرایط بازپرداخت TOKI بسته به امکانات مالی فرد مورد نظر ۸ تا ۲۰ سال تعیین می‌شود. اجرای پروژه‌های گروه‌های فقیر با هماهنگی TOKI و وزارت خانواده، کار و خدمات اجتماعی در حالی انجام می‌شود که TOKI فقط ساختمان خانه‌ها را در آن پروژه‌ها متقبل می‌شود. این مسئله که سند مالکیت تا زمان بازپرداخت کامل بدهی‌ها صادر نمی‌شود، پیش‌فرض نکول در پرداخت اقساط را به حداقل می‌رساند. در حقیقت، نرخ عدم پرداخت در شیوه‌های فروش توسط دولت نزدیک به صفر است.

برنامه‌های مختلف برای گروه‌های درآمدی مختلف به شرح زیر است: برای گروه‌های کم‌درآمد و خانواده‌های فقیر: این گروه می‌تواند با ۲۰ تا ۴۰ درصد درآمد خود بدون هیچ‌گونه آورده‌ای برای خرید مسکن اقدام کند. برای گروه‌های کم‌درآمد: اختصاص خانه‌هایی با مساحت ۸۷-۶۵ متر مربع، با اقساط از تحویل خانه با پیش‌پرداخت ۱۲ درصد و سررسید ۱۵ سال است.

برای گروه‌های کم‌درآمد و متوسط؛ واحدهای مسکونی با مساحت ۱۴۶-۸۷ متر مربع، و با آورده اولیه ۱۰ تا ۲۵ درصد و با سررسید ۸-۱۰

جدول ۴. جمع‌بندی تجارب جهانی در سیاست مسکن به‌صرفه یا قابل استطاعت

کشور	برنامه‌ها	ابعاد و اقدام‌ها	قابلیت تعمیم‌پذیری
ایالات متحده آمریکا	برنامه‌ریزی چند سطحی پرداخت یارانه‌های مستأجر محور پرداخت یارانه‌های پروژه محور مسکن اجتماعی منطقه‌بندی همه شمول	در نظر گرفتن اقشار کم‌درآمد در برنامه‌ریزی‌های کلان ملی، منطقه‌ای و محلی. مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت سبز. فراهم آوردن فرصت‌های اقتصادی در مناطقی که تراکم بالایی دارند برای تجدید حیات شهری. دولت تمام یا بخشی از سرمایه لازم برای اجاره مسکن را در اختیار خانوار قرار می‌دهد. پرداخت دولت به مالکان واحدهای مسکونی تا خانه خود را با نرخ مقرون‌به‌صرفه به خانواده‌های کم‌درآمد اجاره دهند. منطقه‌بندی همه شمول رویکردی برای توسعه متنوع مسکن، برای گروه‌های مختلف درآمدی. ساخت مسکن اجتماعی که معمولاً متعلق به دولت بوده و زیر نظر آن اداره می‌شوند.	دارد
انگلستان و نیوزلند	مالکیت اشتراکی پهنه‌بندی همه شمول مسکن عمومی	قدرت بخشیدن به مؤسسه‌های محلی و تعاونی برای تولید مسکن. پرداخت یارانه به خانوارهای کم‌درآمد. نظارت دولت بر توسعه‌دهندگان و سازندگان برای کاهش هزینه‌های مسکن. تشویق انبوه‌سازان به وسیله وام‌های کم‌بهره و تخفیف‌های مالیاتی. پرداخت وام با شرایط ویژه به خانه اولی‌ها.	تا حدودی
چین	برنامه مسکن اقتصادی و آسان صندوق آینده‌نگر مسکن	واگذاری تشخیص اولویت‌ها برای تولید مسکن و مسئولیت‌های اجرایی به مقامات و مسئولان محلی. مدیریت ساخت و ساز مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت شهری برای ساخت خانه‌هایی با ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت بازار. برنامه‌های ترکیبی شامل: پس‌انداز یارانه‌ای وام مسکن و تخفیف در قیمت خرید برای گروه‌های کم‌درآمد شهری. دریافت مالیات و عوارض تأثیرگذار از انبوه‌سازان و مصرف آن در جهت منافع عمومی.	دارد



کشور	برنامه‌ها	ابعاد و اقدام‌ها	قابلیت تعمیم‌پذیری
استرالیا	برنامه سنترلینک مالکیت مشترک	اجاره مسکن از مالکان خصوصی توسط دولت، برای خانواده‌های کم‌درآمد شهری. پرداخت کمک‌هزینه به سرپرست خانواده‌های کم‌درآمد برای اجاره مسکن. پرداخت کمک‌هزینه و وام با شرایط ویژه به خانه اولی‌ها واجد شرایط دریافت. ارائه تسهیلات مالی و مالیاتی و نظارت مؤثر بر انبوه‌سازان برای ساخت مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت.	تا حدودی
مالزی	طرح تأمین مالی اجاره به شخص کمپین مالکیت خانه در سال ۲۰۱۹ طرح‌های جدید تأمین مالی دولت به‌عنوان بازیگر اصلی	ساخت مسکن ارزان‌قیمت در زمین‌های وقفی. مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت برای افراد کم‌درآمد و خانوارهای با درآمد متوسط. سیستم بانکداری برپایه داده‌های ملی مسکن. برنامه تعمیر و نگهداری برای حفظ شرایط مسکن‌های مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت.	دارد
ترکیه	مدل TOKI	توانمندسازی محلات اسکان غیررسمی. تأمین مسکن مقرون‌به‌صرفه یا در استطاعت توسط کارگزاران انبوه‌ساز دولتی. ارائه تسهیلات بیشتر به برخی گروه‌های ویژه خارج از دهک‌های اقتصادی.	دارد

مأخذ: نویسندگان.

[جمع‌بندی]

روش‌هایی همچون پرداخت یارانه، دریافت و باز توزیع مالیات‌ها، عرضه مستقیم مسکن، اقدام‌های تنظیمی قانونی برای تحت تأثیر قرار دادن قیمت‌ها و میزان ساخت‌وساز مسکن به دخالت در این بازار دست زده‌اند که البته هر یک در عمل به نتایج متفاوتی انجامیده است.

سیاست‌ها و راهبردهای تأمین مسکن در سطح بین‌المللی برای دستیابی به توسعه پایدار شهری، تأکید ویژه‌ای بر تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری و جلوگیری از پیامدهای منفی عدم توجه به آن، به‌ویژه گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی دارند. ماهیت مشکل مسکن در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه متفاوت است؛ به‌طوری‌که تأمین مسکن یکی از مشکلات اساسی کشورها، به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته است. فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصادی، نداشتن برنامه جامع ملی و افزایش شتابان جمعیت (مخصوصاً جمعیت شهری)، تأمین مسکن را در این کشورها به شکلی پیچیده و چندبعدی درآورده است.

در نهایت این‌گونه به نظر می‌رسد که موفقیت در بخش مسکن مقرون‌به‌صرفه یا هر طرح تأمین مسکن دیگری، بیش از هر چیز مرهون شناسایی گروه‌های کم‌درآمد شهری است. شناسایی خانوارهای واجد شرایط دریافت تسهیلات مسکن، سبب می‌شود تا از سوءاستفاده‌های احتمالی و هدر رفت منابع و امکانات جلوگیری به‌عمل آمده و تسهیلات و خدمات به دهک‌ها و گروه‌های نیازمند واقعی برسد. همچنین شفافیت و آمار واقعی در این بخش، بازدهی طرح‌ها و برنامه‌ها را بیشتر کرده و آنها را کارآمدتر می‌کند. در بسیاری از کشورها برنامه مسکن با توجه به نیاز مسکن هر محله، شهر، شهرستان و استان به‌طور دقیق براساس آمار دقیقی از گروه‌های کم‌درآمد مشخص می‌شود.

آنچه که ملاک تمیز گروه‌های کم‌درآمد بوده است معیار کلاسیک

از آنجاکه این مطالعات مسئله مسکن را مسئله‌ای ناشی از شکل‌گیری دنیای مدرن می‌داند لذا تلاش کرده است تا با بررسی رفتار دولت‌های حاکم در یک قرن گذشته در کشورهای توسعه‌یافته به بررسی راهکارهای حل این مسئله مشترک میان جوامع بپردازد و ضمن مرور اجمالی بر مبانی نظری تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، مهم‌ترین دستاوردها و رهیافت‌های مورد توافق جهانی برای چگونگی اجرای این سیاست را مورد بررسی قرار دهد. یقیناً پژوهش و بررسی تجارب موجود در زمینه سیاست‌ها، دیدگاه‌ها و برنامه‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در جهان، می‌تواند برنامه‌ریزان و سیاستگذاران مسکن در ایران را به‌منظور ارائه برنامه‌های مطلوب و مناسب یاری رساند.

با این رویکرد در بخش حاضر به بررسی نحوه ورود دولت به بازار مسکن و سیاست‌های تنظیمی آن پرداخته شد و نشان می‌دهد که عمده تلاش دولت‌ها، معمولاً برطرف کردن یا کاهش عدم تعادل‌های بازار مسکن از طریق دخالت در قسمت‌هایی از بازار یا اصلاح ضعف‌های سیاستگذاری‌ها بوده است.

با این حال دلیل اصلی ورود دولت به این عرصه را باید ناکارآمدی بازار در مسائلی نظیر برآوردن حداقل استاندارد لازم برای ساکنان و یا در تولید تعداد کافی مسکن دانست که عمدتاً متأثر از عواملی مانند انحصاری بودن بازار، تأثیرپذیری از مکان، وجود اثرات خارجی، عدم قطعیت و نوسانات بازار است. ضمن اینکه ضرورت تأمین خدمات عمومی و اجتماعی (مراکز آموزشی، بهداشتی و درمان، مراکز انتظامی و مراکز خدمات اداری) و توزیع مناسب این مراکز متناسب با توزیع و ساختار جمعیت نیز دلیل دیگر بر حضور مؤثر دولت به‌جای اتکای صرف به مکانیزم‌های بازار بوده است.

براساس مدارک موجود، دولت‌ها در اقتصادهای پیشرفته از طریق

شود) مطرح شده است. ریشه این ناتوانی را نیز در ساختار توزیع درآمد و دارایی‌های جامعه می‌دانند و حل آن در کنار سیاست‌های توسعه فیزیکی مسکن، مستلزم سیاست‌هایی عنوان شده است که توانایی مالی خانوارها را برای خرید و تملک مسکن مناسب افزایش می‌دهد.

مبتنی بر این موضوع است. در صورتی که هزینه‌های مسکن، بیش از ۳۰ درصد درآمد خانوار باشد، تأمین مسکن برای آن خانوار دشوار خواهد بود. در سال‌های اخیر این مسئله مورد مناقشه قرار گرفته است و در عوض آن بحث ناتوانایی خرید مسکن و بی‌خانمانی به شکلی پررنگ‌تر (اینکه فرد ظرف مدت پنج سال صاحب خانه

جدول ۵. جمع‌بندی سیاست‌های تأمین مسکن

سیاست	اقدام‌های اصلی	نتایج	نکات و درس‌آموخته
سیاست ساخت مسکن	تأمین زمین، سرمایه و تعیین نوع تکنولوژی و مصالح برعهده دولت‌ها مسکن اجتماعی، عمومی تمرکز بر بخش عرضه	مشکلات اجتماعی این نوع مسکن‌ها در موارد ناموفق و نیز عدم تمایل ساکنان به ارتقای محل زندگی در موارد موفق آن. نیاز به صرف هزینه‌های گسترده دولتی. محدودیت شهروندان در انتخاب. خروج بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در مسکن.	منابع محدود، امکان و توان دولت‌ها را تأمین مسکن محدود می‌کند و باعث عدم موفقیت آنها می‌شود.
سیاست‌های معطوف به تأمین مالی مسکن	دولت تنها تأمین‌کننده سرمایه استفاده از بانک‌های حکومتی و نهادهای دست‌اندرکار بانک‌های تجاری و مؤسسه‌های تأمین مالی کاهش دادن نرخ‌های بهره تسهیل مقررات مربوط به وثیقه طرح‌های بازپرداخت انعطاف‌پذیر	وام‌ها و مسکن تسهیلات مسکن با شرایط انعطاف‌پذیر و نرخ‌های پایین بهره هم‌اکنون در بسیاری از کشورهای در حال‌گذار نیز همچون کشورهای در حال توسعه، عملکرد قابل‌قبولی دارند.	تأمین مالی مسکن اصلی‌ترین بخش در دسترسی شهروندان به مسکن است، استفاده از مدل‌های مختلف برای گروه‌های مختلف شهروندان به شکل هدفمند می‌تواند امکان تأمین مالی مؤثر را فراهم کند، اما مدل‌های تأمین مالی بخشی از جامعه را در نظر نمی‌گیرند.
سیاست زمین و خدمات	دولت زیرساخت‌های لازم برای مجموعه‌های زیستی، یعنی زمین و تأسیسات شهری را فراهم می‌نماید. تدارک زمین شهری برای مسکن به ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد. تشریک زمین، باز تنظیم زمین، مصادره زمین و بانکداری، اسکان مجدد و واگذاری اسناد مالکیت روش‌های دیگری در تدارک زمین شهری.	مسکن به یکباره ساخته نمی‌شود بلکه به تدریج مسکن و محیط شکل می‌گیرد قوانین مربوط به توزیع مسکن، مسکن استیجاری و کنترل اجاره‌بها	تأمین زمین مناسب و دارای خدمات از چالش‌های اساسی دولت‌هاست. استفاده از مدل‌های اجاره فرصت و امکان تأمین مسکن برای همه شهروندان را فراهم می‌کند.
سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی	اجاره به شرط تملیک در راستای گسترش و توسعه دسترسی به منابع مالی مسکن. بسط حقوق مالکیت، بسط تأمین مالی وام‌های مسکن و سهمیه‌بندی یارانه‌ها. تدارک زیرساخت‌های توسعه زمین‌های مسکونی، قانونگذاری توسعه زمین و مسکن و سازماندهی صنعت ساخت‌وساز. یک چارچوب مناسب نهادی برای اداره بخش مسکن.	کاهش نقش دولت و دخالت مستقیم آن نگاه کلان به مسکن به عنوان بخشی از اقتصاد افزایش دسترسی به مسکن توجه به ابتکارات دولت‌های محلی	افزایش توان اقتصادی شهروندان از طریق فعال‌سازی اقتصادی و افزایش فرصت‌های شغلی و درآمد، کمک‌های دولتی همچون معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌های هدفمند و دیگر مشوق‌ها می‌تواند شهروندان را در تأمین مسکن توانمند سازد.



سیاست	اقدام‌های اصلی	نتایج	نکات و درس‌آموخته
سیاست مسکن مقرون به صرفه یا در استطاعت	کاهش نقش دولت. در بازار بر تقاضا تأکید دارد. ارائه کمک‌های یارانه‌ای در قالب‌های کمک‌اجاره کاهش هزینه‌های ساخت مسکن. ارائه برنامه‌های ترکیبی برای همه شهروندان متناسب با توان اقتصادی. افزایش اختیارات دولت‌های محلی. تشویق انبوه‌سازان به مشارکت در تأمین مسکن.	شناسایی گروه‌های هدف و خانوارهای واجد شرایط کاهش آثار منفی اجتماعی امکان دسترسی تمامی طبقات جامعه از مسکن ارزان‌سازی مسکن	با شناسایی و طبقه‌بندی خانوارها و ارائه برنامه‌های ترکیبی برای طبقات مختلف می‌توان هدف مسکن برای همه را محقق کرد. دسترسی شهروندان به مدل‌های مختلف حق انتخاب را به شهروندان می‌دهد و امکان بروز تأثیرات منفی اجتماعی طرح‌های مسکن را به کمترین میزان می‌رساند.

مأخذ: نویسندگان.

[درس آموخته‌های تجارب جهانی مسکن کم‌درآمدها]

اجاره به شرط تملیک، مسکن استیجاری، تعاونی مسکن مستأجران) و راه‌حل‌های منوط به پرداخت‌ها در جهت کمک به اجاره‌نشینی خواهد شد. این مسئله به افزایش قدرت انتخاب خانوارها نیز کمک خواهد کرد. **ارائه تسهیلات به سازندگان برای ساخت مجتمع‌های مسکونی استیجاری ارزان‌قیمت،**

ادغام تأمین مالی مسکن در نظام مالی کشور به نحوی که صرفه اقتصادی پرداخت وام مسکن بیشتر از دیگر فعالیت‌ها شود.

تنظیم‌گری در بازار مسکن با مجموعه‌ای از اقدام‌ها در عرضه و تقاضا شامل پرداخت یارانه، عرضه مستقیم مسکن، اقدام‌های تنظیمی قانونی برای تحت تأثیر قرار دادن قیمت‌ها و تشویق سرمایه‌گذاری برای ساخت‌وساز مسکن و عرضه مسکن در بازار اجاره و فروش.

برپایی نظام مدیریت مالی مسکن کم‌درآمدها: تأسیس صندوق‌ها با اعتبار چرخشی برای تأمین وام‌های انعطاف‌پذیر و کم‌بهره با سرمایه اولیه دولت و مشارکت سازمان‌ها و نهادهای دولتی، NGOها، گروه‌های پس‌اندازی و در پیوند با سازمان‌های متنوع محلی و برگشت‌های مالی حاصل شده از مالیات‌های بخش مسکن (طراحی نظام مالیاتی در حمایت از تأمین منابع مالی برای یارانه‌ها و در جهت جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری در بخش زمین و مسکن) از دیگر موارد پیشنهادی است.

تأمین مالی بخش مسکن بسیار حیاتی است. کاهش هزینه‌های مبادلاتی، کاهش نرخ بهره و تسهیل شرایط تأمین مالی کمک مؤثری به تأمین مسکن اقشار فقیر جامعه محسوب می‌شود. ادغام تأمین مالی مسکن در نظام مالی و نه به صورت جزیره مجزا از دیگر اصول مهم برنامه‌های مسکن است.

تدوین و اجرایی‌سازی نظام استاندارد ملی انرژی در جهت کاهش مصرف انرژی از موارد ضروری در برنامه‌ریزی مسکن (در جهت کاهش هزینه‌های خانوار و دولت در بلندمدت) است.

این تفکر که با رشد اقتصادی امکان تحقق هدف کلی «سرپناه برای همه» محقق می‌شود غلط است و این شرط لازم است، اما کافی نیست. البته تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه خود به عنوان بخشی از رشد اقتصادی و حل‌کننده مسئله اشتغال و ایجادکننده فرصت‌های شغلی در نظر گرفته می‌شود.

جامعه هدف در هر برنامه تأمین مسکن باید کاملاً مشخص، تعریف شده و براساس آمار دقیق و بانک اطلاعاتی جامع وضعیت درآمدی افراد و براساس تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی تفکیک شده باشد (هدف از این اقدام جلوگیری از انحراف منابع، پرداخت هدفمند و مؤثر یارانه‌ها می‌باشد).

نمی‌توان برای اقشار مختلف جامعه با یک راهبرد برنامه‌ریزی کرد و ارائه بسته جامع سیاستی و عملیاتی متفاوت برای هر گروه درآمدی و اقتصادی، ضروری (فاصله طبقاتی ایجاد شده حتی در دهک‌های جامعه نیز تفاوت‌های اساسی ایجاد کرده که در برنامه‌ریزی‌ها باید مدنظر قرار گیرد) است.

توجه به توزیع منطقه‌ای مسکن با برنامه‌ریزی متناسب با نیاز نه براساس تقاضا از عواملی است که در آینده بازار تعیین‌کننده و مهم خواهد بود.

دولت باید نقش برنامه‌ریز، مشوق، هدایتگر و ناظر بر اجرای درست برنامه را داشته باشد (پرداخت یارانه‌ها و تسهیلات مستقیم و غیرمستقیم برای بخش مسکن اقدامی پذیرفته شده در بررسی تجارب جهانی است) و نباید مستقیماً به ساخت مسکن بپردازد.

بررسی دوره‌های مختلف سیاست‌های مسکن نشان می‌دهد که حتی با اتخاذ سیاست‌هایی در جهت ارائه زمین رایگان تسهیلات یارانه‌ای باز هم حدود ۲۰ درصد و بیشتر از افراد جامعه هستند که توان استطاعت بهره‌مندی از شرایط اعلامی را نخواهند داشت. در این شرایط توانمندسازی اقتصادی و مدل‌های مختلف مسکن اجاره‌ای (در قالب

رعایت قوانین ساختمانی پیچیده که به میزان چشمگیری به هزینه‌های ساخت مسکن اضافه می‌کند را با استفاده از فناوری‌های نو ظهور ساخت و ساز مصالح ساختمانی جایگزین کاهش داد.

■ ارائه گزینه‌های متنوع فراتر از یک انتخاب دوتایی بین اجاره و مالکیت خانه آن هم نه در قالب‌های محدود مساحتی و مکانی می‌تواند گزینه‌های بیشتری را به شهروندانی که در تلاش برای خرید خانه هستند، ارائه داد. شامل اجاره به شرط تملیک، ساخت تدریجی، مالکیت مشترک و مالکیت سهام مشترک تعریف طیف وسیعی‌ای از واحدها با مساحت‌های مختلف (از حداقل ۳۰ متر مربع به بالا) با برنامه‌های مختلف تأمین مالی و خرید.

■ تعریف نواحی ویژه شهرک‌سازی در جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای پاسخگویی به نیازهای مختلف شهروندان در حوزه بازار مسکن براساس اهداف ملی آمایش سرزمینی و اسکان جمعیت برای آنکه بتوان از فشارهای بانگیزه‌های سرمایه‌گذاری بر بخش مسکن تأمین شده برای گروه‌های کم‌درآمد جلوگیری کرده و ضمن تشویق به سرمایه‌گذاری در کشور، امکان موفقیت طرح‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد را افزایش داد.

توسعه متوازن مسکن و شهرسازی و اجتناب از تقلیل پروژه‌های ساخت مسکن به ساخت خانه و سرپناه و توسعه و ایجاد محلات مسکونی با تدارک همه زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری و خدمات روبنایی و کاربری‌های خدماتی و تجهیزات شهری، متضمن عدالت فضایی، زیست‌شهری استطاعت‌پذیر و ارتقای کیفیت زیست‌شهری و تحقق اهداف شهرسازی ایرانی و اسلامی است.

■ توسعه حمل‌ونقل محور که در آن گسترش شهرها حول زیرساخت‌های حمل‌ونقل شهری برنامه‌ریزی شده، از راه‌حل‌های پاسخ‌دهنده به مسائل مربوط به تأمین اراضی مناسب است. برنامه‌ریزی برای حمل‌ونقل عمومی مناسب نیز از بخش‌های مکمل و پیوست هر برنامه مسکن است.

■ راه‌حل‌های مالیاتی، مانند مالیات بر ارزش پایه زمین (عرصه) به جای ارزش‌داری روی آن (اعیانی)، و اعمال مالیات بر زمین یا املاک خالی. در کنار آن ارائه مشوق‌های مالیاتی، کمک‌ها یا معافیت‌های مالیاتی توسط دولت برای توسعه‌دهندگان خصوصی برای توسعه انواع خاصی از املاک یا توسعه در مناطق تعیین شده براساس اهداف ملی آمایش سرزمینی و اسکان جمعیت.

■ با به حداقل رساندن بوروکراسی‌ها و قواعد مانع‌زا و استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین برای ارائه راه‌حل‌ها، می‌توان هزینه‌های مربوط به



[منابع و مآخذ]

۱. احمدی، سیدوحید، بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن، نشریه روند (روند پژوهش‌های اقتصادی)، ۱۳۸۴.
۲. اهری، زهرا و شهلا امینی جدید، تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن)، ۱۳۷۵.
۳. اطهاری، کمال، بر نامه‌ریزی و کاستی‌های بر نامه‌ریزی در مسکن کم‌درآمدها، فصلنامه اقتصاد مسکن، ش ۳۴، ۱۳۸۳.
۴. اطهاری، کمال و جواهری پور، مریم، طرح پژوهشی نظام مالی تأمین مسکن کم‌درآمدها؛ وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۸۳.
۵. حسینی، سیدهادی، بررسی سیاست‌های جهانی در زمینه تأمین مسکن مقرون به صرفه و ارائه سازو کار پیشنهادی بر نامه‌ریزی مسکن در ایران، نشریه معماری‌شناسی، ش ۱، ۱۳۹۷.
۶. فصلنامه علمی اقتصاد مسکن، ش ۵۱، ۱۳۹۳.
۷. گزارش چکیده نتایج طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹.
۸. گزارش اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران)، معاونت مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش: ۱۶۹۳۶-۲۵۰، ۱۳۹۸.
۹. گزارش درباره مقابله با شیوع ویروس کرونا (۲۲) بررسی ابعاد اثرات ویروس کرونا بر بخش مسکن، معاونت مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش: ۱۶۹۷۳-۲۵۰، ۱۳۹۹.
10. Affordable land and housing in asia,)2011(. United Nations Human Settlements Programme.
11. American Recovery Plan (2021). Joe Biden's Housing Policy 2021-24.
12. Barlow, J., Duncan, S. (1994). Success and Failure in Housing Provision, Pergamon.
13. Burns, L., Grebler, L. (1997). The Housing of Nations: Analysis and Policy in a Comparative Framework, London Macmillan.
14. Buttmer, Richard J. (2004). The Chinese Housing Provident Fund, International Real Estate Review 7 (1).
15. Cox, Wendell & Pavletich, Hugh (2012). 8th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2012 Ratings for Metropolitan Markets Hulchanski, 2006.
16. Cities Alliance (2019). Annual Report.
17. Chiu, Rebecca (1996). Housing Affordability in Shenzhen Special Economic Zone: A Forerunner of China's Housing Reform". Housing Studies 11 (4).
18. Centrelink (2008). Eligibility for Rent Assistance, Archived from the Original on 17 December 2008.
19. Department of Human Services (2013). Commonwealth of Australia "Portfolio Budget Statements 2013-14".
20. Dostoglu, N.; Gür, M. (2011). Affordable Housing in Turkey: User Satisfaction in TOKI Houses, Open House International, 36 (3).
21. Devrim, A. (2016). Housing Policies in Turkey: Evolution of TOKI (Governmental Mass Housing Administration) as an Urban Design Tool, Journal of Civil Engineering and Architecture, 10.
22. Glaeser, E.L., Gyourko, J. (2008). Rethinking Federal Housing Policy, How to Make Housing Plentiful and Affordable, The AEI Press.
23. Global Strategy for Shelter (GSS) To the Year (2000). Adopted by the United Nations General Assembly in Resolution 43/181 on 20 December 1988.
24. Gao, Lu (2010). Achievements and Challenges: 30 Years of Housing Reforms in the Peoples Republic of China, Asian Development Bank, ADB Economics Working Paper Series 01/2010.
25. Grimes, O. F., Jr. (1976). Housing for Low-income Families. Baltimore: John Hopkins Press.
26. Gabriel, Michelle; Jacobs, Keith; Arthurson, Kathy; Burke, Terry; Yates, Judith, (2005); Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem (Report), National Research Venture 3: Housing Affordability for Lower Income Australians, Australian Housing and Urban Research Institute.
27. Harris, I. (2003). Market Failure and the London Housing Market, Greater London Authority.
28. Liu, J.; Ong, H. Y. (2021). Can Malaysia's National Affordable Housing Policy Guarantee Housing Affordability of Low-Income Households? Sustainability 2021, 13, 8841.
29. Maclennan, D. (1982). Housing Economics: An Applied Approach, Longmans.
30. Ministry of Housing and Urban Development (2021). Public Housing Plan New Zealand Government, www.hud.govt.nz/public-housing-plan-2021.
31. Smith, D. (2008). Affordable Housing in Turkey: Country Assessment and Recommendations.
32. The Chinese Ministry of Construction (2012). Urban Affordable Housing Construction Policing method.
33. United Nations Conference on Human Settlements (1996). Report of Habitat, Vancouver.
34. United Nations Conference on Human Settlements (1976). Report of Habitat, Vancouver.
35. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) (2006). Enabling shelter strategies: Review of experience from two decades of implementation.
36. United Nations Human Settlements Programme (2011). Affordable land and housing in asia.
37. World Bank Report (1993). Housing Enabling Markets to Work.
38. <https://www.internationalhousingassociation.org/social-housing-in-malaysia>.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir