



## Housing policy for low-income groups in Iran: Lessons and Evidence

Moslem Zargham Fard \*



Post-doctorate in Urban Planning, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Saman Ebi Zadeh



Assistant Professor, Department of Art and Architecture, Payame Noor University, Tehran, Iran.

Majid Akbari



PhD in Geography and Urban Planning, Payame Noor University, Tehran, Iran.

Masoud Ahmadi



Ms.c in Geography and Urban Planning, Yazd University, Yazd, Iran.

### Introduction

The housing situation in Iran has been affected by the natural increase in population and mass migration from rural to urban areas. Demographic changes have given the demand for housing in cities, especially large urban centers, a wide range of dimensions. In a critical view, the rapid growth of urbanization rates, weak housing financing systems, inappropriate land policies, inadequate facilities and infrastructure, and the increasing growth of informal settlements are the most important apparent problems of the housing system in Iran. It seems that after 3 decades of confusion, substantive reforms should now be made in the housing policy of low-income groups; hence, the theoretical gap of the present study is explained in the form of three questions: 1. What are the main challenges of housing, and especially housing for low-income groups? 2. What reforms are needed in low-income housing policy? 3. What model or pattern will be effective for low-income housing policy in Iran?

\* Corresponding Author: zarghamfard.moslem@gmail.com

**How to Cite:** Zarghamfard, M; Abizadeh, S; Akbari, M; Ahmadi, M. (2024). Low-income groups housing policy in Iran: Lessons and evidences, *Journal of Social Development and Welfare Planning*, 15(60), 235-280.

### **Materials and Methods**

The current research was conducted through three qualitative methods, namely one-on-one interviews via WhatsApp and Skype, critical discourse analysis, and structural-interpretive modeling. One-on-one interviews and critical discourse analysis were used to analyze and interpret the experts' speeches and actions, understand the content of their statements, and find strategies to reform housing policy. Structural-interpretive modeling was used to provide a desirable model for low-income housing policymaking. The sample population consisted of 41 housing experts who were selected through purposive sampling. Two issues were considered in selecting the sample: 1) accessibility and responsiveness, and 2) work experience. After selecting the sample size, two basic questions were raised to guide the research, which serves as a research roadmap. These two questions are: 1) What are the basic challenges of low-income housing? 2) What are the elements of the proposed model for low-income housing?

### **Results**

The orientation of housing policy in developing countries has changed over the years. In recent years, the importance of harnessing the housing sector for economic development and growth has been emphasized, and governments are formulating policies that integrate housing into broader national policies. Therefore, in Iran, housing for low-income groups has always been a major topic of discussion in political circles. The housing policy for low-income groups in Iran is a set of policies and operational methods that are directly regulated by the government and its affiliated organizations, which aims to provide housing for low-income urban groups. In this regard, governments have implemented supply-side policies, savings, mass construction and downsizing, housing market regulation, the Mehr housing policy and increasing quantitative production, preparing a comprehensive housing plan, and a social housing policy over the past thirty years. But despite all efforts, these policies have not yet been able to make low-income households homeowners, and the housing problem is becoming more acute day by day.

From a critical perspective, housing policy in Iran differs methodologically and epistemologically from other countries. First, in housing policy, these middle-income and high-income groups have been almost neglected in these policies. Second, although the housing policy for low-income groups is prepared at the national level, it is without local-regional needs assessment and is often

implemented in a uniform form throughout the geographical area of Iran. Third, in the implementation phase, there is often a lack of coordination between implementers and employers, which can be clearly seen in the Mehr housing policy.

### **Conclusion**

As a final result, strong government intervention in the form of comprehensive policies with a right to the city, the right to a decent housing approach, and large investments are necessary. On the other hand, housing policies should be implemented as part of economic development strategies and the goals of such strategies should go beyond welfare considerations. Third, the empowerment paradigm is ineffective in Iran because it emphasizes the private market as the main source of housing production and a new paradigm that is consistent with the local conditions of Iran should be adopted. Fourth, housing should be provided on a provincial (regional) basis and a kind of bottom-up planning should be carried out.

**Keywords:** Policymaking, Housing Policymaking, Low-Income Housing, Iran.



## سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران: آموزه‌ها و شواهد

فوق دکتری برنامه‌ریزی بازآفرینی و راهبردی شهری دانشگاه تربیت  
مدرس، تهران، ایران

مسلم ضرغام فرد \*

استادیار هنر و معماری دانشگاه پیام نور تهران، ایران

سامان ابی‌زاده

دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

مجید اکبری

کارشناسی‌ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه یزد، یزد، ایران.

مسعود احمدی

### چکیده

سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران پس از سی سال هنوز در بسیاری موارد پاسخگوی کامل نیاز سکونتی اقشار مختلف و به‌ویژه کم‌درآمد نبوده است و مسئله مسکن روزه‌روز حادث می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد که برای برون‌رفت از این وضعیت، تجدیدنظر اساسی در فرایند سیاست‌گذاری ضروری است. پژوهش به کمک روش مصاحبه تک‌به‌تک، تحلیل گفتمان و مدل‌سازی ساختاری-تفسیری با مشارکت ۴۱ خبره هدایت شده است. سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران حداقل به ازای پارامترهای ترکیبی کمی و کیفی با موفقیتی چشمگیر همراه نبوده است و اصلاحات ساختاری و رادیکال باید در آن انجام شود. به منظور تدوین یک سیاست موفق باید (۱) همه علوم در فرایند سیاست‌گذاری به کار گرفته شوند، (۲) سیاست‌گذاری زمین اصلاح شود، (۳) سیاست مسکن به صورت استانی تهیه شود، (۴) اصلاحات اساسی در سیستم مالیات و اجاره داری انجام شود و (۵) خانه‌های خالی به چرخه مصرف وارد شوند

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری مسکن، مسکن اقشار کم‌درآمد، ایران.

## مقدمه

رشد جمعیت، تحولی بزرگ در ابعاد مختلف زندگی انسان‌ها و عملکرد آن‌ها ایجاد کرده است. با پیدایش سرمایه‌داری معضل مسکن، به خصوص سرپناه تهیدستان شهری، به صورت جدی مطرح شد و در قرن نوزدهم به مهم‌ترین مسئله شهرهایی تبدیل شد که با رشدی خیره‌کننده روبرو بودند. از این رو داشتن مسکن خوب و مناسب از اولویت‌های مهم هر جامعه محسوب می‌شد. لذا از آن زمان سیاست‌هایی برای تأمین مسکن مناسب به‌ویژه برای اقشار کم درآمد تدوین گردید. مسکن مناسب پیش‌نیاز حفظ سطح استاندارد زندگی و شمول اجتماعی است (Doling et al, 2013: 17). در سراسر جهان سیاست مسکن به‌ویژه مسکن اقشار کم درآمد برای مقابله با کمبود مسکن در دستور کار دولت‌مردان قرار می‌گیرد، با این حال بر مبنای برآورد یوان هیتات<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) در سال ۱۳۹۴ تنها ۱۳ درصد از شهرهای جهان دارای مسکن قابل استطاعت بوده‌اند.

وجه مشترک تمام سیاست‌های مسکن، دسترسی و استطاعت پذیری<sup>۲</sup> به‌ویژه برای گروه کم درآمد است (Radzimski, 2014: 123). به‌طور کلی، هدف اصلی سیاست مسکن این است که خانوارها بتوانند از نظر موقعیت، کیفیت، اندازه و قیمت، مسکن مناسبی به دست آورند (Iommi, 2011). اما همان‌طور که (Pawson et al., 2020: 134) استدلال می‌کنند تسلط سیاست نتولیبرالی و مالی سازی مسکن به عملکرد سیستم مسکن در بسیاری از کشورها آسیب رسانده است و در میان اقشار کم درآمد و آسیب‌پذیر بیشترین آسیب را دیده‌اند.

وضعیت مسکن در ایران از افزایش طبیعی جمعیت و مهاجرت انبوه جمعیت از روستاها به شهرها تأثیر پذیرفته است. تحولات جمعیتی تقاضا برای مسکن را در شهرها و به خصوص مراکز بزرگ شهری ابعاد وسیعی بخشیده است (Ghaedrahmati and Zarghamfard, 2020: 10). در یک نگاه انتقادی رشد سرسام‌آور نرخ شهرنشینی

---

1. Un Hbitat

2. Affordability

(Meshkini and Molaeiqelichi et al., 2017)، سیستم‌های تأمین مالی ضعیف مسکن (Meshkini et al., 2019: 201)، سیاست‌گذاری نامناسب زمین (Zarghamfard, 2020: 12)، امکانات و زیرساخت‌های ناکافی (Fard, 2018: 9)، رشد فزاینده سکونتگاه‌های غیررسمی (Arefi, 2018: 112) مهم‌ترین مشکلات ظاهری سیستم مسکن در ایران هستند. اما اگر نگاه معرفت‌شناسانه داشته باشیم درمی‌یابیم که مشکلات به کاستی در سیستم سیاست‌گذاری و مدیریت مسکن بازمی‌گردد. زیرا همه روسای جمهور همواره با هدف تأمین مسکن با تأکید بر اقشار کم‌درآمد به روی کار می‌آیند و در دوره حکومت خود سیاستی را تدوین می‌کنند اما این سیاست‌ها حداقل در بعد کیفی به موفقیت قابل ملاحظه‌ای دست نیافته است. در حقیقت مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران به یک ابزار انتخاباتی و به عبارت بهتر "یک شعار" است. از سوی دیگر نگرش تک‌بعدی به سیاست مسکن وجود دارد. بدین معنا که تدوین سیاست‌های مسکن در انحصار گروه خاصی قرار دارد و اندیشمندان علوم مختلف در فرایند سیاست‌گذاری کمتر دخیل هستند<sup>۱</sup>.

اگر بخواهیم پیوند منطقی بین تئوری و عمل<sup>۲</sup> داشته باشیم؛ باید بگوییم که به صورت تئوریک همه دولت‌ها "داشتن مسکن شایسته و مناسب" را حق همه شهروندان به خصوص اقشار کم‌درآمد می‌دانند. اما در عمل هیچ‌یک از سیاست‌ها و برنامه‌هایی که تدوین می‌کنند خروجی قابل ملاحظه‌ای ندارند. به عبارت بهتر در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های تدوین شده با مشکل مواجه می‌شوند. اینکه از سال ۱۳۶۸ تاکنون علیرغم تدوین سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد اما روزه‌روز نیاز به مسکن افزایش می‌یابد ذهن نویسنده را مشغول ساخته است.

به نظر می‌رسد بعد از ۳ دهه سردرگمی، اکنون باید در سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد اصلاحات محتوایی صورت گیرد؛ از این‌رو شکاف نظری پژوهش حاضر در قالب سه سؤال تشریح می‌شود: ۱. چالش‌های اصلی مسکن و به‌ویژه مسکن اقشار

۱. برخی رشته‌ها مانند جامعه‌شناسی، علوم زیستی، علوم جغرافیایی و ... غالباً در تدوین سیاست‌ها حضور ندارند.

کم درآمد کدامند؟ ۲. چه اصلاحاتی در سیاست گذاری مسکن اقشار کم درآمد لازم است؟ ۳. چه الگو یا مدلی برای سیاست گذاری مسکن اقشار کم درآمد در ایران کارآمد خواهد بود؟

### پیشینه پژوهش

مرور سیاست مسکن اقشار کم درآمد در جهان (۱۹۷۰-۲۰۲۲)

شهرها به مثابه مکان هایی که فرصت های معیشتی، خدماتی و امنیتی بهتری دارند، درک می شوند (García Amado, 2016:14). در طی چند دهه گذشته شاهد یک چرخش جهانی در دستور کارهای مسکن و سیاست های مسکن بودیم که توسط نیروهای محرک جهانی سازی و نئولیبرالیسم در سراسر جهان پخش شده است که نتیجه آن بحران مسکن بود. مسکن یک حق انسانی است (Finger, 2011: 2) و عدالت در تخصیص آن باید وجود داشته باشد اما تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی سبب شده است تا تقریباً تمامی کشورها در سیستم مسکن خود با مشکل مواجه شوند.

اختلال در سیستم مسکن، اقشار کم درآمد را بیش از پیش تحت تأثیر قرار می دهد. زیرا آنان قدرت مشارکت در بازار آزاد را ندارند. در اسناد و قوانین ملی و بین المللی به داشتن مسکن شایسته تأکید می شود و سیاست های مختلفی در این خصوص تحت عنوان سیاست مسکن یا سیاست مسکن کم درآمد اتخاذ می شود؛ با این وجود اما هنوز هم حتی در توسعه یافته ترین کشورها مشکل مسکن وجود دارد. به منظور روشن ساختن شکاف پژوهش، مرور ادبیات نظری پیرامون سیاست های مسکن (اقشار کم درآمد) در سراسر جهان ضروری است.

استفاده از یارانه مسکن در بسیاری از حکومت های سرمایه دار دموکرات بیانگر کالایی سازی سیاست مسکن است. در کشور استرالیا مالکیت خانه رایج است (Pawson et al., 2020: 119) و بیشتر خانوارهای کم درآمد در مسکن شخصی زندگی می کنند و دو سوم از گروه های کم درآمد مالک خانه هستند (Martin et al., 2016: 17). در ایتالیا

سیاست مسکن اجاره‌ای یا مالکیت خانه مورد توجه است (Caruso, 2017: 35). در سیاست مسکن ایتالیا اخیراً تغییر بزرگی در تفویض اختیارات از دولت‌های ملی به دولت‌های منطقه‌ای صورت گرفته است (Iommi, 2011). این سیاست اگر بسترهای لازم فراهم باشد بسیار کارآمد است زیرا یک برنامه‌ریزی متمرکز و غیرمتمرکز را هم‌زمان به اجرا درمی‌آورد. ساخت مسکن عمومی، یارانه مستقیم اجاره به خانوارها و کمک به ساکنان کم‌درآمد ارکان اصلی سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در فرانسه است (Laferrère and Le Blanc, 2000: 9).

اما به تدریج نقش دولت از تهیه‌کننده<sup>۱</sup> به توانمندساز<sup>۲</sup> تغییر پیدا کرده است (Blanc, 2004: 11). به طوری که امروزه مسکن اقشار کم‌درآمد صرفاً توسط دولت تهیه نمی‌شود بلکه بخش خصوصی نیز بخش عمده‌ای از تولید مسکن را بر عهده دارد. همچنین دولت نوعی تمرکززدایی را در دستور کار قرار داده است. اما دولت مرکزی علی‌رغم تفویض قدرت به مقامات محلی، همچنان قدرت واقعی خود را از طریق کنترل منابع مالی حفظ می‌کند. در ایالات متحده، دولت فدرال برای حمایت از خانوارهای کم‌درآمد ابتدا سیاست مسکن عمومی (۱۹۶۰-۱۹۳۰) سپس یارانه‌های طرف تقاضا<sup>۳</sup> (۱۹۷۰) (Colburn, 2019: 12) را در پیش گرفت. اما همچنان از تولید مسکن به وسیله برنامه‌های بزرگ یارانه طرف عرضه<sup>۴</sup> مانند اعتبار مالیات مسکن کم‌درآمد<sup>۵</sup> پشتیبانی می‌کند. امروزه اعتبارات مالیاتی و کوپن مسکن<sup>۶</sup> از ابزارهای اصلی پشتیبانی مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد در ایالات متحده است. آنچنان که (Eriksen & Lang, 2018: 19). استدلال می‌کنند برنامه اعتبار مالیاتی مسکن با درآمد کم به توسعه‌دهندگان خصوصی که اقدام به ساخت یا ترمیم مسکن اجاره‌ای می‌نمایند، یارانه در نظر می‌گیرد.

- 
1. Provider
  2. Enabler
  3. Demand-Side Subsidies
  4. Supply-Side Subsidy
  5. Low-Income Housing Tax Credit(LIHTC)
  6. Housing Vouchers

اصلاحات پی در پی در سیاست های کلان اقتصادی و مسکن چین از سال ۱۹۷۹ منجر به بازاری سازی مسکن شد (Fang, 2006: 11) و در واقع یک اصلاحات بازار گرا در سیاست مسکن رخ داد (Zhao & Bourassa, 2003: 6) که رونق بازار مسکن در مناطق شهری را سبب شد (Cao & Keivani, 2013: 33). در این زمان بخش خصوصی و عمومی با نظارت دولت مرکزی بازار مسکن را تنظیم می کردند (Wang & Murie, 1999: 18).

دولت چین با ارائه ابزاری نظیر مسکن اقتصادی و راحت<sup>۱</sup> (ECH) و همچنین دخالت در بازار مسکن جهت تنظیم و تعدیل قیمت ها زمینه را برای خانه دار شدن اقشار کم درآمد فراهم آورد. سیاست های توانمندسازی نیز بخش بزرگی از گروه های کم درآمد و گروه های با درآمد متوسط را پوشش داد (Cao & Keivani, 2013: 16). در دهه اخیر نیز سه سیاست عمده یعنی سیاست مالی<sup>۲</sup>، سیاست عرضه زمین<sup>۳</sup> و ساختار عرضه مسکن<sup>۴</sup> در دستور کار قرار گرفته است (Ye et al., 2010: 23).

کره جنوبی کشوری است که در آن سیاست مسکن اقشار کم درآمد قدمت زیادی ندارد. سیاست های پاک سازی<sup>۵</sup> (۱۹۵۰) مکان-خدمات<sup>۶</sup> (۱۹۶۰)، جابجایی و تخریب<sup>۷</sup> (۱۹۷۰)، ساختمان متراکم<sup>۸</sup> (۱۹۷۵) پروژه های بازآفرینی<sup>۹</sup> مسکن (۱۹۸۰) مهم ترین سیاست هایی بودند که در سیستم مسکن کره جنوبی مورداستفاده قرار گرفته اند اما از دهه ۱۹۹۰ رویکردهای توانمندسازی در دستور کار قرار گرفت (Ha, 2007: 2). این سیاست ها بخشی از اقشار کم درآمد را نیز پوشش می دادند اما برنامه دقیقی که به طور مشخص برای مسکن اقشار کم درآمد باشد تا ۱۹۸۰ وجود نداشت. تا قبل از ۱۹۸۰ دولت خود به عنوان

- 
1. Economic and Comfortable Housing
  2. Financial and Fiscal Policies
  3. Land Supply Policy
  4. Structure of Housing Supply
  5. Clearance
  6. Site-Service
  7. Re-Location And Demolition
  8. Building High-Density
  9. Regeneration

یک بنگاه اقتصادی اقدام به ساخت و فروش مسکن می‌کرد اما از دهه ۱۹۸۰ به بعد ساخت مسکن اجتماعی و عمومی برای فقرا در دستور کار قرار گرفت و اکنون نیز ادامه دارد.

دولت ژاپن هزینه‌های زیادی را به ساخت مسکن تخصیص داده است. دولت برای تحریک نرخ رشد ملی، به‌طور برنامه‌ریزی‌شده‌ای ساخت مسکن انبوه را دنبال کرده است (Arku, 2006: 13). گسترش مالکیت مسکن یکی از مهم‌ترین عناصر سیاست مسکن و به‌ویژه مسکن اقشار کم‌درآمد در ژاپن است (Hirayama, 2003: 1). طرح "مالکیت خانه برای مردم" در سال ۱۹۶۴ با هدف "تشویق دموکراسی مالکیت املاک<sup>۲</sup> و حمایت از خانه‌دار شدن اقشار کم و متوسط درآمد" در سنگاپور ارائه شد (Goh, 1989: 41). بعدها روش‌هایی ارائه شد که بر مبنای آن افراد کم‌درآمد می‌توانستند خانه بخرند (Arku, 2006: 7). امروزه نیز دولت وظیفه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را بر عهده دارد و بخش عظیمی از مسکن توسط دولت تولید می‌شود.

در اواخر دهه ۷۰ و ۸۰ در نیوزلند به دنبال تغییر سیاست دولت و دخالت‌هایی که در بازار انجام شد وضعیت دسترسی اقشار کم‌درآمد و فقیر به مسکن قابل استطاعت دشوار شد (Thorns, 1986: 3). در چارچوب اصلاحات چشمگیر رفاه اجتماعی در دهه ۱۹۹۰، مجموعه‌ای از اصلاحات بنیادی مسکن بکار گرفته شد که نقش دولت در سیستم مسکن را دگرگون کرد (Murphy, 2004: 14). اما به‌طور کلی دولت در سیاست‌های خود به‌طور چشمگیری در بازار مسکن دخالت می‌نماید و از طریق ابزارهای تنظیمی خود از خانه‌دار شدن اقشار کم‌درآمد حمایت می‌کند.

در آلمان قانون اجاره<sup>۳</sup>، مزایای مسکن<sup>۴</sup>، یارانه‌های مالکیت خانه<sup>۵</sup> و مسکن اجتماعی سیاست‌های اصلی مسکن هستند. اما سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد را یارانه مستقیم به

- 
1. Home Ownership for the People Scheme
  2. property-owning
  3. Tenancy law
  4. Housing benefit
  5. Homeownership subsidies

خانوارهای کم‌درآمد و مسکن اجتماعی تشکیل می‌دهند (Egner, 2011: 15). تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد عمدتاً وظیفه‌ای است که به عهده شهرداری‌ها و تشکیلات اقتصادی شهرداری‌ها قرار داده شده است.

در لهستان مالکیت مسکن نرخ بالایی دارد و سیاست مالکیت خانواده<sup>۱</sup> در قالب وام‌های رهنی یارانه‌ای<sup>۲</sup> در رأس قرار دارد (Radzimski, 2014: 4). به دنبال تغییراتی که از دهه ۱۹۸۰ در ساختار اجتماعی لهستان اتفاق افتاد، سیاست‌های مسکن بیشتر با فرآیندهای بازاری سازی و خصوصی‌سازی انطباق گرفت (Zubrzycka-Czarnecka, 2016: 15). بدین ترتیب اقشار کم‌درآمد با حمایت دولت مسکن خود را در بازار آزاد تأمین می‌کنند.

پس از جنگ جهانی دوم، انگلستان (بریتانیا) با کمبود مسکن قابل توجهی روبرو شد و پاسخ اولیه دولت تدوین یک برنامه قوی از مسکن با بودجه عمومی بود (یک راه‌حل مسکن طرف عرضه). با روی کار آمدن مارگارت تاچر نقش بازار در سیاست مسکن افزایش یافت (Harloe, 1981)؛ از مسکن ملکی حمایت گردید (Ungerson, 1994: 16) و به طرف تقاضا توجه شد (Priemus & Kemp, 2004: 11) که این برنامه‌ها با عنوان "منفعت مسکن"<sup>۳</sup> مطرح شد و هدف آن ساخت مسکن قابل استطاعت برای خانوارهای کم‌درآمد بود (Colburn, 2019: 19).

بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۰ این برنامه مورد بازبینی قرار گرفت و کمک‌هزینه مسکن محلی<sup>۴</sup> در آن گنجانیده شد (Hamnett, 2009: 12) که به‌نوعی به این برنامه رنگ و بوی محلی بخشید. پس از جنگ جهانی دوم دولت هلند سیستمی را برای کنترل اجاره<sup>۵</sup> و یارانه‌های تولید آجر و ملات<sup>۶</sup> ارائه داد (Elsinga & Lind, 2013: 17). در دهه ۱۹۷۰

- 
1. Family's Own Home
  2. Subsidized Mortgage Loans
  3. Housing Benefit
  4. Local Housing Allowance
  5. Rent Controls
  6. Bricks-and-Mortar

دولت در مقررات اجاره تجدیدنظر کرد و برنامه کمک‌هزینه مسکن<sup>۱</sup> را معرفی کرد که از طریق آن خانوارهای کم‌درآمد حمایت می‌شدند (Priemus & Elsinga, 2007: 18) از سال ۱۹۸۴ و در پی تصویب رسمی قانون کمک‌هزینه مسکن<sup>۲</sup> یارانه‌های اجاره در دستور کار قرار گرفت. از ۲۰۰۶، برنامه کمک‌هزینه مسکن به یک برنامه تخفیف اجاره<sup>۳</sup> تغییر یافت که در آن یارانه به خانوارها پرداخت می‌شود تا هزینه‌های واقعی مسکن را تأمین کنند (Colburn, 2019: 9). این سیاست تاکنون ادامه دارد و موفقیت‌های چشمگیری نیز به دست آورده است.

در لیتوانیا سیاست مسکن کاملاً بازار گرا است و در طول زمان این ویژگی خود را حفظ کرده است. در این کشور بازار بر تولید، تخصیص و تعیین قیمت مسکن تسلط دارد. طبق استدلال (Aidukaite, 2014: 17) سیاست مسکن در عصر کمونیسم به تولید بلوک‌های آپارتمانی با کیفیت پایین منتهی می‌شود اما از دهه ۱۹۹۰ خصوصی‌سازی گسترده سهام مسکن و تمرکززدایی سیستم مدیریت مسکن مدنظر قرار گرفته است که مسکن اقشار کم‌درآمد نیز در بطن این سیاست‌ها نهفته است.

در کشورهای درحال توسعه نیز سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد قابل توجه است. تا ابتدای دهه ۱۹۷۰، برنامه‌های مسکن در کشورهای درحال توسعه شامل ابتکارات تحت حمایت دولت برای طراحی، ساخت و فروش خانه‌ها با استفاده از وام‌هایی با نرخ سود یارانه‌ای بود. این سیاست‌ها عموماً در مقیاس محدود اجرا می‌شدند و از نظر خانوارها قابل استطاعت نبوده و یا متمرکز نبودند و اغلب ناکارآمد بودند (Mayo, 1999: 13).

سیاست مسکن در کشورهای درحال توسعه طی سه تا چهار دهه گذشته تغییرات چشمگیری داشته است. به طوری که در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ رویکرد توانمندسازی در دستور کار قرار گرفت. آنچنان که (Daniel & Hunt, 2014: 17) استدلال می‌کنند، تصور می‌شد که یک رویکرد توانمندسازی در چارچوب نئولیبرالیسم راه حل شکست

---

1. Housing Allowances  
2. Housing Allowance Act  
3. Rent Rebate Program

برنامه های مسکن گذشته است از این رو دولت ها بر پنج عنصر خاص از بازارهای یعنی زمین، امور مالی، زیرساخت ها، ساخت صنعت و مصالح ساختمانی (Arku, 2020: 11) متمرکز شدند. اما آنچه در عمل دیده می شود افزایش روبه رشد نیاز مسکن است.

در سیاست مسکن نیجریه یک چرخش سیاستی دیده می شود. این تغییر سیاست، فعالیت های توسعه دهندگان و سرمایه گذاران خصوصی را تحریک کرد و یک رویکرد توانمندسازی در سیاست های مسکن به کار گرفته شد (Daniel and Hunt, 2014: 13). که نتیجه آن تولید آسان اقشار کم درآمد و آسیب پذیر بود. افریقا سیاست ساخت مسکن ارزان قیمت و مالک کردن خانوارهای هدف را در دستور کار قرار داد (Tippel, 2015: 5). این برنامه همچنان ادامه دارد و موفقیت چشمگیری نداشته است.

سیاست مسکن در افریقای جنوبی تا قبل از ۱۹۹۴ به سبب مشکلات مالی کارایی لازم را نداشت. پس از سال ۱۹۹۴، دولت یارانه های دولتی را برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد بکار گرفت. دولت برای پویایی بازار مسکن اقشار کم درآمد، یک طرح یارانه سرمایه ای<sup>۱</sup> را به اجرا درآورد (Pillay & Naudé, 2006: 123). از طریق این طرح درصدی از جمعیت صاحب خانه شدند اما پس از این برنامه مسکن اقشار کم درآمد هنوز نتوانسته اند مالک مسکن شوند.

دولت تایوان در دهه ۱۹۷۰ مجموعه ای از سیاست های حمایت از مالکیت<sup>۲</sup> نظیر سیاست های یارانه وام رهنی<sup>۳</sup> (Radzimski, 2014: 19) را آغاز کرده است. با وجود تغییرات محتوایی اما این سیاست همچنان ادامه دارد. بخش مسکن در غنا از دهه ۱۹۹۰ دچار تغییرات اساسی شده است. تمرکز سیاست از تأمین مستقیم توسط دولت فاصله گرفته و به شدت به سمت مشارکت فعال بخش خصوصی در تولید مسکن، تأمین مالی و تولید مصالح ساختمانی پیش رفته است (Arku, 2009: 3).

---

1. Capital Subsidy Scheme  
2. Pro-Ownership  
3. Mortgage Loan Subsidies

به‌طور کلی ابتدا سیستم مسکن مختلط بدون اجاره<sup>۱</sup> با اقبال عمومی مواجه شد اما به تدریج مسکن مختلط خانوادگی<sup>۲</sup> سیاست اصلی گردید؛ لیکن اخیراً مسکن مختلط اجاره‌ای<sup>۳</sup> بجای آن پیشنهاد شده است (Danso-Wiredu, 2018: 15). در کشور اردن افزایش مالکیت خانه در ادوار مختلف در دستور کار بوده است. در این کشور در سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد مالکیت خانه اولویت دارد (Al-Homoud et al., 2009: 9). تأمین مسکن وظیفه دولت است اما در سال‌های اخیر بخش خصوصی نیز فعالیت جدی خود را آغاز کرده است.

در کشور یمن سیاست مسکن خاصی وجود نداشت و مسکن اقشار کم‌درآمد از اولویت‌های دولت نبود (Alaghbari et al., 2009: 14). اخیر تحرکاتی از سوی دولت برای ساخت مسکن دیده می‌شود اما مشکلات سیاسی و اقتصادی داخلی اجازه فعالیت بیشتر را نمی‌دهد. در بنگلادش تا دهه ۱۹۹۰ طرح‌های مکان-خدمات، جابجایی، میان‌افزا<sup>۴</sup> و ارتقا بخشی<sup>۵</sup> در سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد مورد توجه بود (Choguill, 1988: 11). اما اکنون طرح‌های توانمندسازی مورد توجه قرار گرفته است. کشور هند ابتدا طرح‌های جابجایی (Mehta et al., 1989: 9) و تعاونی را در پیش گرفت اما امروز سیاست مسکن انبوه<sup>۶</sup> و مسکن کم‌هزینه<sup>۷</sup> در راستای مسکن پایدار (Srivastava & Kumar, 2018: 7) توجهات را به خود جلب کرده است.

در اندونزی سیاست مسکن به صورت جدی به کامپونگ وابسته است. در قالب سیاست ملی مسکن، اندونزی یک سیاست مهم ملی یعنی برنامه بهبود کامپونگ<sup>۸</sup> را برای مسکن خودیاری<sup>۹</sup>، اجرا کرده است (World Bank, 1975). دو سیاست دیگر برای توسعه

- 
1. Rent-Free Compound Housing System
  2. Family Compound Housing
  3. Rented Compound Housing
  4. Infill Development
  5. Upgrading
  6. Mass Housing
  7. Low-Cost Housing
  8. Kampong Improvement Programme (Kip)
  9. Self-help housing

رسمی مسکن وجود دارد: برنامه پرومانس<sup>۱</sup>، که برنامه ملی برای توسعه مسکن عمومی است و سیاست ۱: ۳: ۲۶، که ابزاری برای متعادل سازی بازار مسکن است (Tunas & Peresthu, 2010: 13). به طور کلی در اندونزی سیاست مسکن حول محور تواناسازی<sup>۳</sup> و بهبود<sup>۴</sup> می چرخد.

برنامه های سیاست های عمومی مسکن اقشار کم درآمد در برزیل از دهه ۱۹۳۰ آغاز شد. تا قبل از ۱۹۴۰ سیاست مسکن غالباً توسط مکانیزم های بازار هدایت می شد از دهه ۱۹۴۰، دولت فدرال برنامه فونداکاو کاسا پوپولار<sup>۵</sup> را برای توسعه سیاست های عمومی و تشویق عرضه مسکن کم درآمد ایجاد کرد. از سال ۱۹۶۴، سیاست های ساختار یافته تری نظیر سیستما فینانسریو د هیتاکو<sup>۶</sup>، بانکو ناسیونال د هیتاکو<sup>۷</sup> و فاندو د گارانتیا دو تمپود سرویسو<sup>۸</sup> در بخش مسکن به کار گرفته شد.

بین سال های ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۳ سیاست های عمومی مسکن مورد تجدیدنظر قرار گرفت اما دولت فدرال نقش اندکی در این سیاست ها ایفا نمود. از سال ۲۰۰۳ برنامه پالیتیکا ناسیونال د هیتاکو<sup>۹</sup> تصویب شد که اهداف آن دسترسی همگانی به مسکن، اولویت قرار دادن مسئله مسکن در سطوح مختلف دولت، گسترش بهره وری و بهبود کیفیت تولید مسکن است (Campos & Guilhoto, 2017: 12). بین سال های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ برنامه مینا کاسا مینا ویدا<sup>۱۰</sup> مدنظر قرار می گیرد هدف آن بهبود کیفیت زندگی مردم فقیر، کاهش کسری مسکن و تقویت اقتصاد است (Sampaio, 2020: 2).

- 
1. Perumnas
  2. Policy
  3. Empowerment
  4. Improvement
  5. Fundação Casa Popular (FCP) = Low-Income House Foundation.
  6. Sistema Financeiro de Habitação = Housing Financial System
  7. Banco Nacional de Habitação (BNH) = National Housing Bank
  8. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) = Guarantee Fund for Employee
  9. Política Nacional de Habitação 15 (PNH) = Housing National Policy.
  10. Minha Casa, Minha Vida (MCMV) = My House, My Life

در مصر طرح‌های مسکن انبوه و مکان-خدمات برای گروه‌های کم‌درآمد در دستور کار بوده است (Abdelkader, 1989: 5). اما امروزه طرح‌های توانمندسازی و ارتقا بخشی به‌طور اخص مدنظر است. در آرژانتین از سال ۲۰۰۰ توزیع جدید صندوق‌های مسکن دولت مرکزی در دستور کار قرار گرفت. از این پس صندوق‌ها مستقیماً به استان‌ها اختصاص داده شدند. بدین ترتیب سیاست مسکن با تمرکززدایی همراه شد و به مقامات محلی تفویض اختیار شد. پس از فروپاشی اقتصادی در سال ۲۰۰۱ در سال ۲۰۰۳ اصلاحات جدیدی انجام شد و اختیارات مجدداً به دولت مرکزی بازگشت (Di Virgilio, 2017: 12).

سیستم جدید طرح‌های مسکن قابل استطاعت را قبل از واگذاری به سطح محلی در سطح ملی تحت کنترل داشت و پایش می‌کرد. از سال ۲۰۱۵ تا امروز دولت در چارچوب پرو. سر. آر<sup>۱</sup> اقدام به رونق سرمایه‌گذاری خصوصی، هدف‌گذاری آسیب‌پذیرترین افراد، مکان‌گزینی بهینه برای طرح‌های مسکن قابل استطاعت اقدام کرده است (Murray & Clapham, 2020: 14).

تا دهه ۱۹۹۰ در شیلی حمایت‌ها عمدتاً متشکل از برنامه‌های تأمین عمومی، ساخت مستقیم خانه یا حمایت از عرضه بود. از سال ۲۰۰۱ بخش خصوصی نقش اصلی را در تحویل مسکن یارانه‌ای داشت، درحالی‌که دولت نقش نظارتی و نظارتی را بر عهده داشت. تا سال ۲۰۱۳، سیاست مسکن شیلی بیشتر معطوف به حمایت از مسکن ملکی بود. حمایت عمومی از دسترسی به مالکیت دهه‌های مختلف در شیلی برقرار بوده است. از سال ۲۰۱۴ برنامه‌هایی برای مسکن کم‌درآمدترین اقشار تهیه شد که به یارانه D.S.49 subsidy مشهور است. این برنامه ارتقا دسترسی به مالکیت خانه در میان خانوارهای کم‌درآمد را دنبال می‌کند (Pero, 2016). طی ۲۰ سال گذشته، سیاست مسکن شیلی از مالکیت خانه برای خانوارهای کم‌درآمد تا متوسط حمایت کرده است (Ross & Pelletiere, 2011: 10). اما اخیراً مسکن اجاره‌ای و اجتماعی نیز توجهات را به خود جلب نموده است.

جدول ۱- سیاست ها و متولیان مسکن اقشار کم درآمد در سطح جهان

| کشور          | سیاست گذاری اقشار کم درآمد                                                | متولی                                   |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| استرالیا      | ملکیت خانه                                                                | دولت                                    |
| ایتالیا       | استیجاری و ملکی                                                           | دولت و شهرداری                          |
| فرانسه        | ساخت مسکن عمومی، یارانه مستقیم اجاره به خانوارها و کمک به ساکنان کم درآمد | دولت و بخش خصوصی                        |
| امریکا        | اعتبارات مالیاتی و کوپن مسکن                                              | دولت                                    |
| چین           | دخالت در بازار مسکن جهت تنظیم و تعدیل قیمت ها، سیاست های توانمندسازی      | دولت و بخش خصوصی                        |
| کره جنوبی     | پاک سازی، مکان خدمات، جابجایی و تخریب، ساختمان متراکم پروژه های بازآفرینی | دولت                                    |
| سنگاپور       | طرح مالکیت خانه برای مردم                                                 | دولت                                    |
| نیوزلند       | دخالت در بازار مسکن از طریق ابزارهای تنظیمی                               | دولت                                    |
| آلمان         | یارانه مستقیم به خانوارهای کم درآمد و مسکن اجتماعی                        | شهرداری ها و تشکیلات اقتصادی شهرداری ها |
| لهستان        | بازاری سازی و خصوصی سازی                                                  | دولت و بخش خصوصی                        |
| انگلستان      | برنامه های منفعت مسکن                                                     | دولت                                    |
| هلند          | قانون کمک هزینه مسکن، برنامه تخفیف اجاره                                  | دولت                                    |
| لیتوانی       | بازارگرایی و خصوصی سازی                                                   | دولت و بخش خصوصی                        |
| نیجریه        | رویکرد توانمندسازی                                                        | دولت                                    |
| افریقا        | ساخت مسکن ارزان قیمت و مالک کردن خانوارهای هدف                            | دولت                                    |
| آفریقای جنوبی | طرح یارانه سرمایه ای                                                      | دولت                                    |
| تایوان        | سیاست ها یارانه وام رهنی                                                  | دولت                                    |
| غنا           | مشارکت فعال بخش خصوصی                                                     | دولت و بخش خصوصی                        |
| اردن          | مالکیت خانه                                                               | دولت و بخش خصوصی                        |
| بنگلادش       | طرح های مکان خدمات، جابجایی، میان افزا و ارتقا بخشی، طرح های توانمندسازی  | دولت                                    |
| هند           | طرح های جابجایی، سیاست مسکن انبوه، مسکن کم هزینه                          | دولت                                    |

|          |                                                                                       |                  |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| اندونزی  | تواناسازی ۱ و بهبود                                                                   | دولت             |
| مصر      | طرح‌های مسکن انبوه و مکان-خدمات، توانمندسازی و ارتقا بخشی                             |                  |
| آرژانتین | سرمایه‌گذاری خصوصی، هدف‌گذاری آسیب‌پذیرترین افراد، مکان‌گزینی بهینه برای طرح‌های مسکن | دولت و بخش خصوصی |
| شیلی     | ارتقا دسترسی به مالکیت خانه                                                           | دولت             |

### سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران (۱۳۶۸-۱۴۰۰)

برنامه‌ریزی مسکن در ایران به دو دوره قبل از انقلاب اسلامی و بعد از انقلاب اسلامی تقسیم می‌شود. دوره اول تا سال ۱۳۴۵ بود و دوره دوم از سال ۱۳۶۸ شروع می‌شود. این پژوهش سیاست‌های مسکن و به‌ویژه اقشار کم‌درآمد در بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۴۰۰) را بررسی می‌کند. پس از انقلاب اسلامی، مسکن به‌ویژه مسکن اقشار کم‌درآمد به علت اهمیت ویژه‌ای که در فرایند توسعه دارد، همواره مورد توجه بوده است. از این‌رو در دوره‌های مختلف سیاست‌های مختلفی نیز تدوین شده است.

۱. سیاست‌های طرف عرضه (۱۳۶۸-۱۳۷۲): به دنبال رکود حاکم بر بخش مسکن، مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط با تقویت سمت عرضه مسکن اتخاذ شد (Meshkini and Zarghamfard, 2020: 180). ولی به دلیل تقابل با سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، نتوانست رکود موجود در بخش مسکن را از بین ببرد (Motamedi, 2003: 6). به‌طور کلی سیاست‌های طرف عرضه در دستور کار قرار گرفته است و خرده سیاست‌های آن مربوط به بازسازی می‌باشد (Zarghamfard, 2018: 8). دولت برای بازسازی سراسری مجبور به عرضه مصالح به قیمت آزاد بود. از سوی دیگر برای ساخت خانه‌های جدید دولت می‌بایست زمین‌های مناسبی در نظر می‌گرفت. در نتیجه دولت با قیمت‌های مختلف در هر منطقه اقدام به واگذاری زمین نمود. سرازیر شدن سرمایه‌ها به بخش زمین باعث افزایش سریع قیمت آن شد. به دنبال تبعات ناشی از جنگ ایران و عراق، مسکن اقشار

کم درآمد در این دوره مغفول مانده است و هیچ گونه اقدامی در این خصوص انجام نشده است.

۲. سیاست پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی<sup>۱</sup> (۱۳۷۴-۱۳۷۸) سیاست های آزادسازی اقتصادی و رشد مبتنی بر بازار به عنوان محور اصلی سیاست گذاری ها مطرح شد (Abdi et al., 2012). دولت سیاست مسکن حمایتی و اجتماعی را برای خانه دار کردن اقشار کم درآمد در دستور کار قرار داد و مقرر شد خود متقاضیان نیز در فرایند ساخت و ساز مشارکت فعال داشته باشند. در این دوره در سیاست گذاری های زمین تأکید زیادی بر سازوکار بازار به عمل آمد به طوری که دولت می بایست زمین را به قیمت بازار به فروش می رساند و یا سهم عرضه خود را کاهش می داد. تأمین مسکن اقشار آسیب پذیر، نوسازی بافته ای فرسوده، تشویق انبوه سازی جز اهداف اصلی بخش مسکن بود (Meshkini and Zarghamfard, 2020: 185). همچنین شیوه تأمین مسکن از طریق تعاونی ها دنبال شد (Saremi, 1998). اما بررسی ها (Zarghamfard et al., 2019) نشان می دهد که توفیق درخور توجهی حاصل نشده است.

۳. سیاست تنظیم بازار مسکن (۱۳۷۹-۱۳۸۳-): به منظور جذب هر چه بیشتر سرمایه گذاری های داخلی و خارجی و استفاده از فناوری های مطلوب، برای سرمایه گذاری های کلان و انبوه سازی حاشیه امنیت ایجاد شد. از تولید کنندگان واحدهای مسکونی کوچک حمایت شد و از تشکیل صنوف و مؤسسات در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد، آسیب پذیر و روستاییان پشتیبانی شد (Pourmohammadi et al, 2013: 11). از سوی دیگر هماهنگی کردن سیاست های مالیاتی و اعطای یارانه با شرایط عرضه و تقاضای مسکن از راهبردهای اساسی بود. در بخش مدیریت و برنامه ریزی مسکن نقش دولت کاهش یافت و نهادهای محلی تقویت گردید (Performance report of the fourth year of the third development program, 2004). اما پس از مدت کوتاهی

دولت مجدداً قدرت را به دست گرفت و امروزه نهادهای محلی تقریباً هیچ‌گونه نقشی در بخش مسکن ندارند.

۴. سیاست مسکن مهر و افزایش تولید کمی (۱۳۸۴-۱۳۸۸): در این دوره بر روی مسئله نوسازی و بهسازی به شدت تأکید شد. یکی از محوری‌ترین سیاست‌های بخش مسکن احیای بافت فرسوده و نامناسب شهری و نوسازی و بهسازی مسکن روستایی بود. اما مدیریت زمین شهری نادیده گرفته شد و همین امر سبب افزایش قیمت زمین شد که نهایتاً افزایش قیمت مسکن را منجر شد (Abdi et al., 2012) و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد دشوار گردید. در این میان باید تدابیری اتخاذ می‌شد تا بتوان با پایین آوردن قیمت زمین امکان تهیه مسکن برای اقشار کم‌درآمد را مهیا ساخت. با توجه به این مسائل دولت در پی آن شد تا رویکرد نوینی بنام مسکن مهر (زمین‌های ۹۹ ساله) را برای تأمین اقشار کم‌درآمد پی‌ریزی کند (Shahraki et al., 2020: 15). در این رویکرد زمین به صورت انبوه عرضه می‌شود و به مدت ۹۹ سال اجاره داده می‌شود.

۵. تهیه طرح جامع مسکن و ادامه سیاست مسکن مهر (۱۳۹۰-۱۳۹۴): تأمین مسکن امن، سالم و در استطاعت مالی خانوارها با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد و همچنین عرضه مسکن در مناطق شهری و روستایی در دستور کار قرار گرفت. از سوی دیگر طرح جامع مسکن نیز به منظور تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد (Shajari, 2009: 4) تهیه شد اما آنچه در عمل دیده می‌شود رکود تاریخی بخش مسکن در این بازه زمانی است. مسکن مهر همچنان در حال تولید بود اما از نظر کیفی به هیچ‌وجه نتوانست نظر ساکنان خود را جلب کند. مسکن مهر به دلیل اجرای نادرست آن و استفاده از منابع بانک مرکزی، تبعات تورمی درخور توجهی داشت. از سوی دیگر، به علت مکان‌یابی نادرست شهرک‌ها هنوز پس از گذشت چندین سال، بخشی از واحدهای مسکن مهر، متقاضی ندارند؛ زیرا علاوه بر دور بودن از شهرهای اصلی، هنوز از خدمات زیربنایی مانند آب، برق، گاز، مدرسه، کلاتری و درمانگاه و ... برخوردار نیستند.

۶. مسکن اجتماعی (۱۳۹۹-۱۳۹۴): رئیس‌جمهور روحانی با هدف تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد بدون آن‌که این قشر را از بدنه جامعه جدا کند، طرح مسکن اجتماعی را مطرح کرد. این پیشنهاد بر سه اصل (۱) نهادسازی و ایجاد سیاست پایدار، (۲) استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مردمی، خیران و بخش خصوصی در ساخت مسکن اقشار کم‌درآمد، (۳) به حداقل رساندن دخالت دولت در ساخت مسکن و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی استوار است. و تفاوت اصلی این سیاست با سایر سیاست‌ها این است که مسکن اجتماعی باید در داخل شهر و محدوده بافت‌های فرسوده ساخته شود. سال ۱۴۰۰ انتخابات ریاست جمهوری است و رئیس‌جمهور روحانی پس از هشت سال از قدرت کنار می‌رود اما تاکنون هیچ‌گونه گزارش مشخصی از میزان پیشرفت مسکن اجتماعی ارائه نشده است. باید گفت سیاست مسکن اجتماعی فقط یک شعار انتخاباتی بود و در عمل اجرا نگردید تا گروه‌های کم‌درآمد همچنان در جستجوی مسکن باشند.

#### ۷. نهضت ملی مسکن (۱۴۰۰-ادامه دارد)

طرح نهضت ملی مسکن که از مهرماه ۱۴۰۰ و به دنبال تصویب قانون جهش تولید و تأمین مسکن در دستور کار قرار گرفته است. بر این اساس دولت موظف است نیاز سالانه مسکن کشور را بر اساس اعلام وزارت راه و شهرسازی مستند به مطالعات «طرح جامع مسکن»، در مناطق شهری و روستایی تأمین نماید و به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام کند تا در چهار سال نخست اجرای این قانون، سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط بر اساس قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و آیین‌نامه‌های مربوطه عرضه گردد. لیکن هنوز به‌طور ویژه گزارشی از این سیاست ارائه نشده است.

جدول ۲- سیاست‌ها و محورهای مسکن اقشار کم‌درآمد

| سیاست‌گذاری                               | محورهای اصلی                                                                                                                                                                                                                            | خروجی                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| سیاست‌های طرف عرضه                        | بازسازی سراسری                                                                                                                                                                                                                          | به دنبال تبعات ناشی از جنگ ایران و عراق، مسکن اقشار کم‌درآمد در این دوره مغفول مانده است و هیچ‌گونه اقدامی در این خصوص انجام نشده است |
| سیاست پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی    | سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و رشد مبتنی بر بازار و تأمین مسکن از طریق تعاونی‌ها                                                                                                                                                          | توفیق درخور توجهی حاصل نشده است.                                                                                                      |
| سیاست تنظیم بازار مسکن                    | هماهنگ کردن سیاست‌های مالیاتی و اعطای یارانه با شرایط عرضه و تقاضای مسکن                                                                                                                                                                | در بخش مدیریت و برنامه‌ریزی مسکن نقش دولت کاهش یافت و نهادهای محلی تقویت گردید.                                                       |
| سیاست مسکن مهر                            | احیای بافت فرسوده و نامناسب شهری و نوسازی و بهسازی.                                                                                                                                                                                     | رویکرد زمین به صورت انبوه عرضه می‌شود و به مدت ۹۹ سال اجاره داده می‌شود                                                               |
| تهیه طرح جامع مسکن و ادامه سیاست مسکن مهر | دیگر طرح جامع مسکن نیز به منظور تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد.                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                       |
| مسکن اجتماعی                              | نهادسازی و ایجاد سیاست پایدار، استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مردمی، خیران و بخش خصوصی در ساخت مسکن اقشار کم‌درآمد، به حداقل رساندن دخالت دولت در ساخت مسکن و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی استوار است. | تاکنون هیچ‌گونه گزارش مشخصی از میزان پیشرفت مسکن اجتماعی ارائه نشده                                                                   |
| نهضت ملی مسکن                             | در چهار سال نخست اجرای این قانون، سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور باید تأمین شود.                                                                                                                               | در حال اجرا                                                                                                                           |

به طور کلی مهم ترین کاستی در برنامه ریزی برای مسکن اقشار کم درآمد در ایران آن است که اساساً هدف از برنامه ها و سیاست ها مشخص نیست. سال هاست که هدف اصلی در سیاست های مرتبط با بخش مسکن، تأمین مسکن فقرا و اقشار کم درآمد عنوان شده، اما ابزارهای به کار گرفته شده در خدمت تحقق این هدف نیستند. به عبارت دیگر، اولاً شناسایی گروه های هدف به درستی انجام نشده است؛ ثانیاً ابزارهای مورد استفاده متناسب با هدف نیستند و دیگر اینکه در مرحله اجرا بازدهی لازم وجود ندارد.

#### روش

پژوهش حاضر از طریق سه روش کیفی یعنی مصاحبه تک به تک از طریق واتساپ و اسکایپ، تحلیل گفتمان انتقادی و مدل سازی ساختاری-تفسیری<sup>۱</sup> هدایت شده است. از مصاحبه تک به تک و تحلیل گفتمان انتقادی به منظور تحلیل و تفسیر گفتار و کردار خبرگان و فهم محتوای گفته های آنها و یافتن استراتژی هایی جهت اصلاح سیاست مسکن استفاده شد.

جهت ارائه یک مدل مطلوب برای سیاست گذاری مسکن اقشار کم درآمد از روش مدل سازی ساختاری-تفسیری بهره گرفته شد. جامعه نمونه متشکل از ۴۱ کارشناس مسکن می باشد که با روش نمونه گیری هدفمند انتخاب شده اند. در انتخاب نمونه دو مسئله (۱) دسترسی پذیری و پاسخگویی و (۲) سابقه کار مورد توجه بوده است. پس از انتخاب تعداد نمونه به منظور هدایت پژوهش دو سؤال اساسی مطرح گردید که به عنوان نقشه راه پژوهش می باشند. این دو سؤال عبارت اند از: (۱) چالش های اساسی مسکن اقشار کم درآمد کدام است؟ (۲) عناصر مدل پیشنهادی برای مسکن اقشار کم درآمد کدام اند؟

جدول ۳- اطلاعات شرکت‌کنندگان در پژوهش

| تخصص کارشناس                     | تعداد | سطح دانشگاهی  | جنسیت | جایگاه فعلی                  |
|----------------------------------|-------|---------------|-------|------------------------------|
| شهرسازی/<br>برنامه‌ریزی منطقه‌ای | ۳     | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه شیراز      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه سیستان     |
| شهرسازی/<br>برنامه‌ریزی شهری     | ۵     | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه شیراز      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی |
|                                  |       | دانشیار       | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس |
| جمعیت‌شناسی                      | ۳     | دانشیار       | زن    | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | استاد یار     | زن    | هیئت علمی دانشگاه علامه      |
|                                  |       | کارشناسی ارشد | زن    | انجمن جمعیت‌شناسی ایران      |
| اقتصاد                           | ۵     | کارشناسی ارشد | مرد   | مفسر اقتصادی                 |
|                                  |       | دکتری         | مرد   | مفسر اقتصادی                 |
|                                  |       | استاد یار     | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | دکتری         | زن    | وزارت راه و شهرسازی          |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس |
| حقوق                             | ۴     | کارشناسی ارشد | مرد   | وکیل                         |
|                                  |       | دکتری         | مرد   | وکیل                         |
|                                  |       | کارشناسی ارشد | مرد   | وکیل                         |
|                                  |       | دانشیار       | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
| جغرافیا و برنامه‌ریزی<br>شهری    | ۵     | دانشیار       | زن    | هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی |
|                                  |       | دانشیار       | زن    | هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی |
|                                  |       | دانشیار       | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |
|                                  |       | استاد تمام    | مرد   | هیئت علمی دانشگاه تهران      |

|             |   |               |     |                     |
|-------------|---|---------------|-----|---------------------|
| جامعه‌شناسی | ۵ | دکتری         | مرد | مفسر                |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | مفسر                |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | مفسر                |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | مفسر                |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | مفسر                |
| معماری      | ۵ | مهندس معمار   | زن  | دفتر طراحی و نظارت  |
|             |   | مهندس معمار   | زن  | دفتر طراحی و نظارت  |
|             |   | مهندس معمار   | مرد | دفتر طراحی و نظارت  |
|             |   | مهندس معمار   | مرد | وزارت راه و شهرسازی |
|             |   | دکتری         | مرد | وزارت راه و شهرسازی |
| عمران       | ۳ | دکتری         | مرد | وزارت راه و شهرسازی |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | وزارت راه و شهرسازی |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | وزارت راه و شهرسازی |
| محیط زیست   | ۳ | دکتری         | زن  | شهرداری تهران       |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | شهرداری شیراز       |
|             |   | کارشناسی ارشد | مرد | شهردار              |

## یافته‌ها

### ۱. چالش‌های اساسی سیاست مسکن اقشار کم درآمد در ایران

پس از مصاحبه با تک تک کارشناسان، مهم ترین چالش‌های سیاست مسکن اقشار کم درآمد با رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی استخراج شدند. در ابتدا چالش‌های بیشتری مطرح شدند اما با تجمیع چالش‌ها به موارد زیر دست یافتیم.

– افزایش شهرنشینی و کمبود مسکن

شهرنشینی در ایران با کشف منابع نفت و استخراج آن از اواسط قرن ۲۰ به بعد شتاب گرفت. این منابع درآمد جدید زمینه فروپاشی اقتصاد و جامعه سنتی را فراهم کرد. کشور ایران، تا پیش از شروع شهرگرایی و شهرنشینی دوره معاصر تقریباً از نظام شهری همگونی برخوردار بود، یعنی شبکه شهری کشور کهنشانی بوده و تحت تأثیر توسعه درونزا و

روابط سنتی شهر و روستا به حیات خود ادامه می‌داد. به گفته یکی از مشارکت‌کنندگان "اما در سه دهه اخیر شهرنشینی شتابان و بدون برنامه‌ای را شاهد هستیم". بر مبنای (General Census of Population and Housing, 2016) تعداد شهرها از ۲۰۱ شهر سال ۱۳۳۵ به ۱۲۴۵ شهر در سال ۱۳۹۵ رسیده است. میزان درصد شهرنشینی بین سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵ از ۳۱.۷ به حدود ۷۴ درصد رسیده است.<sup>۱</sup>

جدول ۴- وضعیت شهرنشینی در ایران

| سال  | تعداد شهر | نسبت شهرنشینی | تعداد شهرهای بیش از یک میلیون نفر                                |
|------|-----------|---------------|------------------------------------------------------------------|
| ۱۳۳۵ | ۱۹۹       | ۳۱,۴          | ۱ (تهران)                                                        |
| ۱۳۴۵ | ۲۷۲       | ۳۸            | ۱ (تهران)                                                        |
| ۱۳۵۵ | ۳۷۳       | ۴۷            | ۱ (تهران)                                                        |
| ۱۳۶۵ | ۴۹۶       | ۵۴,۳          | ۴ (تهران، مشهد، تبریز و اصفهان)                                  |
| ۱۳۷۵ | ۶۱۲       | ۶۱,۳          | ۵ (تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز)                           |
| ۱۳۸۵ | ۱۰۱۲      | ۶۸,۵          | ۶ (تهران، مشهد، اصفهان، تبریز، شیراز و کرج)                      |
| ۱۳۹۰ | ۱۱۳۹      | ۷۱,۴          | ۸ (تهران، مشهد، اصفهان، کرج، تبریز، شیراز، اهواز و قم)           |
| ۱۳۹۵ | ۱۲۴۱      | ۷۵            | ۹ (تهران، مشهد، اصفهان، کرج، تبریز، شیراز، اهواز، قم و کرمانشاه) |

تمرکز سرمایه در شهرهای بزرگ ادغام نقاط روستایی به یکدیگر و تأسیس شهر، کمبود امکانات و کیفیت پایین زندگی در روستاها، گسترش فعالیت‌های خدماتی در شهرها، ایجاد برخی صنایع در حاشیه شهرها، مکانیزه کردن کشاورزی سبب مهاجرت روستا-شهری شد که رشد شهرنشینی سرسام‌آوری را منجر شده است. افزایش جمعیت شهرنشین موجب افزایش تقاضا برای امکانات و تسهیلات گردید. در این صورت تقاضا برای مسکن به شدت افزایش یافت و با توجه به شرایط اقتصادی ایران پاسخ‌گویی به نیاز مسکونی اقشار با مشکل مواجه شده است و دولت قادر به ارائه مساکن موردنیاز نیست.

۱. تعداد شهرها در سال ۱۴۰۰ اعلام نشده است.

لذا سکونتگاه‌های غیررسمی (در ایران به آن حلبی آباد می‌گویند) به خصوص در اطراف شهرهای بزرگ روزه‌روز در حال افزایش هستند و مهم‌تر اینکه پدیده‌های مختلفی از بی‌خانمانی نیز در حال شکل‌گیری است. اخیراً دولت سیاست‌های مهاجرت معکوس (شهری به روستا) را از طریق اعطای وام‌های اشتغال در روستا و وام‌های ساخت مسکن در روستا تشویق می‌کند تا از مراکز شهری پرجمعیت تمرکززدایی کند اما هنوز نتیجه قابل توجهی نداشته است.

#### - تقلیدی بودن سیاست مسکن و عدم مطابقت با شرایط بومی

مسکن یک کالای اقتصادی است و سرمایه‌گذاری بر آن به‌طور مستقیم بر اشتغال و درآمد ملی تأثیر خواهد داشت. از سال ۱۹۹۰ دولت‌ها همواره درصدد تأمین مسکن به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد بوده است. دولت‌های مختلف سیاست‌های خود را در بخش مسکن اقشار کم‌درآمد دنبال می‌کنند. با یک رویکرد تحلیل وابستگی مسیر<sup>۱</sup> درمی‌یابیم که از سال ۱۹۹۰ سیاست‌های تدوین‌شده تقلیدی از کشورهای پیشرفته به‌ویژه انگلستان بوده است.

الگوپردازی صرف از کشورهای دیگر و عدم بومی‌سازی آن یکی از چالش‌های عمده مسکن در سه دهه گذشته محسوب می‌شود. هرچند سیاست‌های مسکن با هدف تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و عرضه مسکن و کنترل بازار مسکن تأکید تدوین‌شده‌اند اما با بستر کشور ایران و جغرافیای سرزمین ایران مطابقت ندارد و در عمل با مشکل مواجه شده است. سیاست مسکن مهر تقلیدی از انگلستان است. این سیاست به‌طور سراسری توسط رئیس‌جمهور احمدی‌نژاد به اجرا درآمد اما سیاست به‌گونه‌ای بود که بیش از ۱۲ سال از شروع آن می‌گذرد اما هنوز بخش بزرگی از این مسان تحویل داده نشده‌اند و بخش دیگری که به اقشار کم‌درآمد تحویل داده شد بشدت موردنقد است.

به طوری که می‌توان از این طرح با عنوان "زاغه‌های لوکس" یاد کرد. زیرا به هیچ‌وجه نتوانسته رضایت ساکنان خود را جلب کند و به‌طور اخص به محلات حاشیه‌ای و جرم خیز تبدیل شده است. سیاست مسکن اجتماعی نیز یک تقلید بدون تغییر از سایر کشورهاست. مسکن اجتماعی به‌عنوان راه‌حلی برای برطرف کردن کمبود مسکن در کشورهای صنعتی بوده است. اما شرایط ایران با سایر کشورهای صنعتی متفاوت است و این سیاست نمی‌تواند در ایران موفق باشد.

#### - افزایش بی‌رویه قیمت زمین و مسکن و انزوای اجتماعی

مسکن و زمین به یک کالای سرمایه‌ای است که در بازار آزاد قابل خرید و فروش است. عدم مدیریت زمین سبب شد تا قیمت آن به‌طور سرسام‌آوری افزایش پیدا کند. افزایش قیمت زمین سبب افزایش قیمت مسکن شد. این مسئله به‌ویژه در مراکز استان‌ها بشدت در حال افزایش است. از آنجایی که در ایران مهاجرت جمعیت از روستا مستقیماً به مراکز استان‌هاست لذا این مراکز با حجم عظیمی از تقاضا برای سکونت روبرو می‌شوند. بر اساس استدلال یکی از مشارکت‌کنندگان در این پژوهش "از آنجایی که قانون خاصی برای کنترل بازار املاک و مستغلات وجود ندارد؛ لذا بازار آزاد طرفداران بسیاری دارد. بدین ترتیب زمین و مسکن در بازار آزاد مبادله می‌شوند و قیمت‌گذاری آن نیز توسط بنگاه‌های املاک و مستغلات و همچنین توسعه‌دهندگان کلان تعیین می‌شود. تسلط این گروه‌ها بر بازار زمین و مسکن و عدم وجود قوانین کنترلی سبب می‌شود تا گروه‌های کم‌درآمد نتوانند در بازار آزاد شرکت کنند. عملاً اقشار کم‌درآمد توانایی تهیه مسکن از بازار آزاد را ندارند و از این‌رو حواشی شهرها را برای اقامت انتخاب می‌کنند زیرا در حواشی شهرها قیمت زمین ارزان است و ساخت مسکن قابل انتظار است". نتیجه چنین روندی ایجاد محلات حاشیه‌ای و خزش شهری است.

به‌طور کلی با افزایش قیمت زمین و مسکن خانوارهای کم‌درآمد نمی‌توانند در داخل شهر سرپناهی برای خود پیدا کنند. بنابراین جامعه قطبیده می‌شود و تفکیک فضایی جامعه

صورت می گیرد که نهایتاً شکاف فضایی به وجود می آید و جامعه از همگنی خارج شده که مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و ... را به دنبال دارد. به عنوان یک نتیجه، بازاری سازی زمین و مسکن تفاوت های منطقه ای بیشتری ایجاد کرده و پس از بازاری سازی، قیمت زمین و مسکن در شهرهای مختلف به طور فزاینده ای متفاوت شده که استطاعت پذیری مسکن توسط اقشار کم درآمد را با مشکل مواجه ساخته و مسائل جامعه شناختی بسیاری را موجب گردیده است.

### معمای دخالت دولت و عدم تحویل به موقع مسکن

سیاست مسکن اقشار کم درآمد ایران بشدت تحت تأثیر پیشران های اقتصاد سیاسی قرار دارد. در حقیقت سیستم مسکن وابسته به تحولات اقتصادی است. در دهه های اخیر که ایران از سوی قدرت های جهانی تحریم شده است میزان تحویل مسکن اقشار کم درآمد بشدت افت داشته است به طوری که در عمل به علت محدودیت های مالی و تورم اقتصادی امکان تکمیل مساکن از سوی دولت وجود ندارد. آخرین نوع سیاست هایی که با چنین مشکلاتی مواجه شد، سیاست مسکن مهر بود. بخش بزرگی از مساکن پس از گذشت ۱۲ سال هنوز تحویل اقشار هدف نشده است. از سوی دیگر اختلاف نگرش ها نیز تحویل مسکن را به تعویق انداخته است.

دولت رئیس جمهور احمدی نژاد سیاست مسکن مهر را به اجرا در آورد و در نیمه راه مدت ریاست جمهوری او پایان یافت با روی کار آمدن ریس جمهور روحانی علاقه ای تکمیل سیاست مسکن مهر وجود نداشت. دولت جدید سیاست مسکن اجتماعی را در پیش گرفت و می توان گفت سیاست قبلی را کاملاً رها کرد. اما از آنجایی که دولت نتوانست سیاست مسکن اجتماعی را به صورت سراسری به اجرا در آورد اخیراً دولت اعلام کرد که مساکن مهر مجدداً در دستور کار قرار می گیرد. اما این مساکن در این دوره نیز تحویل نخواهند شد زیرا مه ۲۰۲۱ رئیس جمهور روحانی باید دولت را به شخص جدیدی تحویل دهد.

به‌طور معمول در سطح جهان دو دلیل اصلی برای مداخله دولت در سیستم بازار وجود دارد: بهبود بهره‌وری تولید با حذف (یا کاهش) منابع شکست بازار و بهبود ارزش ویژه از طریق توزیع مجدد درآمد (Tommi, 2011). اما مطالعات اخیر در ایران نشان می‌دهد که دولت هم در هدف اول و هم در هدف دوم با شکست مواجه شده است. سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد و مداخله دولت در بازار مسکن تفاوت‌های فضایی بیشتری را در بین اقشار جامعه موجب شده است. دولت در صدد تنظیم سیستم بازار است تا بین عرضه و تقاضا موازنه ایجاد کند اما بازیگران کلیدی بخش مسکن (خصوصی و عمومی) سیستم بازار را از تعادل خارج می‌کنند و در چنین بازاری اقشار کم‌درآمد امکان شرکت در بازار آزاد را ندارند و دستیابی به مسکن قابل استطاعت با چالش‌های بسیاری مواجه شده است.

#### - عناصر پیشنهادی برای اصلاح سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد

با همکاری خبرگان در بخش پیش چالش‌ها را شرح دادیم. پس‌ازاینکه در خصوص چالش‌ها به اجماع رسیدیم، در گام بعد تلاش کردیم تا عناصر لازم برای اصلاح سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد را مشخص سازیم. نهایتاً ۵ اصلاح ساختاری برای مسکن اقشار کم‌درآمد پیشنهاد شد.

#### - اصلاح نگرش‌ها به سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد و بهره‌گیری از

#### همه علوم

سیاست‌گذاری مسکن در ایران عمدتاً در انحصار اقتصاددانان است (Ghaedrahmati and Zarghamfard, 2020: 7). طی سی سال گذشته اقتصاددان سیاست مسکن را بر عهده داشته‌اند و سایر علوم را در این امر دخالت نداده‌اند. این در حالی است که علم مسکن یک علم میان‌رشته‌ای است و اگر تخصص نظریه‌پردازان جهانی مسکن نظیر پتر کمپ<sup>۱</sup> (سیاست عمومی و اجتماعی)، پتر کینگ<sup>۲</sup> (علوم اجتماعی)، رایان پاول<sup>۳</sup> (اقتصاد، سیاست

---

1. Perer Kemp  
2. Peter King  
3. Ryan Powell

اجتماعی، جغرافیای انسانی)، الکس شوارتز<sup>۱</sup> (برنامه‌ریزی شهری)، هال پائوسون<sup>۲</sup> (سیاست مسکن، بی‌خانمانی)، ایپ نیگای مینگ<sup>۳</sup> (سیاست شهری، سیاست و مدیریت مسکن)، دالاس روجرز<sup>۴</sup> (جغرافیای شهری)، مارک استفانز<sup>۵</sup> (سیاست عمومی، سیاست مسکن)، ریچارد رونالد<sup>۶</sup> (جغرافیای اجتماعی، برنامه‌ریزی شهری، مسکن) را بررسی کنیم، متوجه می‌شویم که علوم مختلف در مطالعات و برنامه‌ریزی مسکن دخیل هستند. بااین حال در ایران، نگرش تک‌بعدی بوده که اصلاح این نگرش و کمک گرفتن از سایر علوم ضروری است. اکنون که اقتصاددانان پس از ۳ دهه نتوانسته‌اند سیاست‌گذاری مناسبی داشته باشند باید عرصه را برای مشارکت سایر علوم در فرایند سیاست‌گذاری فراهم آورند.

#### - اصلاح سیاست‌گذاری زمین

در ایران دولت همواره با تسلط بر ابزار زمین به دنبال برنامه‌ریزی برای مسکن بوده است. سیاست‌های مربوط به مسکن در ایران بعد از ۱۹۹۰ بسیار تحت تأثیر سیاست‌های معطوف به زمین است؛ زیرا دولت خود را مالک اراضی می‌دانست. بنابراین زمین همواره به‌عنوان اهرمی برای تنظیم بازار در دست دولت بوده است. برخلاف برخی کشورها (Gbadegesin & Marais, 2020: 11). در ایران دولت زمین‌های بسیاری در اختیار دارد و سیستم سنتی زمین در شهرهای ایران حاکم نیست. دولت برای اجرای سیاست‌های خود به راحتی می‌تواند زمین تخصیص دهد. اما مسئله مهم نوع سیاست‌گذاری در استفاده از زمین شهری است که نیاز به اصلاح دارد. البته باید بگوییم بخشی از زمین‌های شهر به بخش خصوصی و افراد تعلق دارد و آنان نیز سیاست سوداگری را در پیش می‌گیرند.

- 
1. Alex Schwartz
  2. Hal Pawson
  3. YIP Ngai Ming
  4. Dallas Rogers
  5. Mark Stephens
  6. Richard Ronald

در یک دهه اخیر سیستم قیمت‌گذاری زمین از اختیار دولت خارج شده و بخش خصوصی تعیین‌کننده قیمت است و دولت تقریباً در این مورد هیچ قدرتی ندارد. به‌طور مثال، بنا به گزارش وزارت راه و شهرسازی در سال ۲۰۲۰ قیمت زمین در شهر تهران حدود ۱۰۰ درصد رشد داشت و دولت فقط نظاره‌گر بود. وزارت راه و شهرسازی به بخش زمین که عامل اصلی در سیستم مسکن است نگاه منفعلانه دارد. اگرچه سازمان‌هایی تحت عنوان سازمان ملی زمین و مسکن وجود دارد اما عملاً کارآمدی لازم را نداشته و نتوانسته است سیاست‌گذاری مناسبی داشته باشد.

با تمامی این اوصاف سیاست‌گذاری زمین نیاز به یک رفرم اساسی و رادیکال دارد. هرچند مسئله ما اقشار کم‌درآمد است اما سیاست‌گذاری باید به گونه‌ای باشد که تمامی گروه‌های اجتماعی توانایی تأمین زمین را داشته باشند. البته سیاست‌های نئولیبرالی مانع بزرگی برای تغییر شرایط فعلی می‌باشند. با این حال اصلاح سیاست زمین به با رویکرد اجتماعی<sup>۱</sup> پیشنهاد می‌شود. روش‌های مختلفی را می‌توان برای اصلاح سیاست‌گذاری زمین بکار گرفت.

انجمن متولیان زمین<sup>۲</sup> می‌تواند در این مسیر راهگشا باشد. انجمن متولیان زمین رویکرد نوینی در دستیابی مسکن مناسب است که بر مبنای آن مسائل و مشکلات زمین و مسکن در کانون توجه قرار می‌گیرد. وظیفه انجمن متولیان زمین از یک سو تأمین زمین و از سوی دیگر مقابله با احتکار و سوداگری بازار زمین است. از این رو دسترسی خانوارها، تعاونی‌ها و سایر سازمان‌های حمایتی به زمین تسهیل می‌گردد؛ به طوری که زمین به صورت بلندمدت و اجاره‌ای در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد و آنان با ساخت مسکن می‌توانند اقشار کم‌درآمد را اسکان دهند. این رویکرد در ایران قابل اجرا است زیرا سازمان‌ها خیریه و افراد نیکوکار حاضر به ارائه اراضی جهت ساخت مسکن برای اقشار کم‌درآمد هستند. اما از آنجایی که فلسفه این رویکرد در ایران ناشناخته است لذا به آن توجه نمی‌شود.

---

1. Land policy reform with a social approach  
2. Community Land Trust

روش دوم اشتراک گذاری زمین<sup>۱</sup> است. این روش در شهرک های مسکن مهر قابلیت اجرا دارد. مکان یابی شهرک های مسکن مهر خارج از محدوده شهر است و زمین های بسیاری در اطراف این شهرک ها وجود دارد. از آنجایی که این شهرک ها صرفاً اقماری بوده و هیچ گونه امکاناتی ندارد لذا بخش خصوصی و یا دولتی برای زمین هایی که از نظر قانونی هیچ گونه مشکلی ندارند؛ برنامه ریزی خواهند کرد. بدین ترتیب زمین های موجود برای اهداف تجاری توسعه خواهند یافت. به دنبال تزریق سرمایه بخش خصوصی به این شهرک ها سایر امکانات رفاهی نیز در این شهرک ها گسترش خواهد یافت و این امر می تواند علاوه بر ایجاد حس تعلق، سبب اشتغال زایی شده و کیفیت زندگی را در این شهرک ها افزایش خواهد داد.

سومین رویکرد، اصلاح مجدد زمین<sup>۲</sup> است. دولت می تواند در سکونتگاه های حاشیه و غیررسمی و همچنین بافتهای فرسوده این روش را بکار گیرد. دولت از طریق ابزارهای اجرایی و مالی خود می تواند در ابتدا اقدام به تخریب و پاک سازی مساکن موجود نماید و سپس طرح های تجمیع را اجرا کند. از این طریق دولت می تواند با حذف مرزهای مالکیتی آپارتمان های چند طبقه را احداث کند و اقشار کم درآمد را در سکونتگاه جدید اسکان دهد و با بهبود زیرساخت های شهری و صدور مجوزها کیفیت زندگی در این مجتمع ها را ارتقا بخشد.

#### - استانی سازی سیاست مسکن

در ایران سیاست گذاری همانند بسیاری از کشورها متمرکز است و دولت مرکزی یک سیاست مسکن را تهیه و آن را برای تمامی استان ها به اجرا درمی آورد. این نوع سیاست گذاری مانند این است که یک پزشک برای تمامی بیماران یک نسخه یکسان تجویز کند. در این صورت هیچ یک از بیماران بهبود نخواهند یافت و وضع آنها بدتر

---

1. Land Sharing  
2. Land Readjustment

خواهد شد. به همین منوال سیاست مسکن که در سطح ملی و بدون توجه به ویژگی‌های جغرافیایی (انسانی و طبیعی) مناطق مختلف تهیه شود نیز موفقیتی در پی نخواهد داشت. از آنجایی که در ایران حکومت محلی قدرت سیاسی، اقتصادی لازم برای سیاست‌گذاری را ندارد لذا نمی‌توانیم برنامه‌ریزی از سطح محلی را پیشنهاد دهیم. بنابراین استانی‌سازی سیاست مسکن بهترین روش است. زیرا منابع لازم و همچنین قدرت سیاسی برای این امر در سطح استان وجود دارد. در این روش دولت در نقش خط‌مشی‌گذار و حامی عمل می‌کند. دولت اختیارات خود را به سطح استان تفویض می‌کند. سپس در سطح استان کارشناسان مختلف اقدام به سیاست‌گذاری مسکن می‌نمایند. در این روش به سبب این که سیاست‌گذار بومی است و ویژگی‌های استان را به خوبی می‌شناسد. لذا تمامی جوانب در سیاست‌گذاری لحاظ می‌شود. دولت در رأس امور حمایت‌های مالی و سیاسی خود را انجام می‌دهد اما تمامی فرایند سیاست‌گذاری و اجرا در استان صورت می‌گیرد.

#### - اصلاح سیستم مالیات و اجاره‌داری

یکی از شیوه‌های برون‌رفت از بحران تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد، کنترل و مداخله دولت در مواقع شکست بازار، است. شکست بازار در شرایط مختلفی اتفاق می‌افتد. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های آن، برهم خوردن بازار عرضه و تقاضا و استفاده سوداگرانه است. یکی از شیوه‌های مؤثر و مطلوب دولت برای کنترل سوداگری در بازار زمین و مسکن و هدایت سرمایه‌ها به سمت تولید مسکن، استفاده از ابزار مالیاتی است. طبق اظهارات یکی از مشارکت‌کنندگان در تحقیق<sup>۱</sup> "از میان شیوه‌های مرسوم مالیات بر املاک، مالیات بر عایدی املاک<sup>۱</sup> در ایران نادیده گرفته شده است. دولت باید قانونی در این راستا تدوین کند تا عرضه مسکن برای انتظارات تورمی متوقف نشود". مشارکت‌کننده دیگری "بر سیستم اجاره‌داری تأکید دارد". در ایران سیستم اجاره‌داری ماهیت سنتی خود را حفظ کرده است.

---

<sup>۱</sup>. Property income tax

بر اساس سرشماری نفوس و مسکن در سال ۹۵ حدود ۳۱ درصد از واحدهای مسکونی کل کشور و ۳۷ درصد از واحدهای مسکونی شهری (General Census of Population and Housing, 2016) و حدود ۴۲ درصد واحدهای مسکونی شهر تهران (سال ۹۸) استیجاری بوده اند (Tehran Municipality, 2020) که این آمار در چند سال گذشته با توجه به تحولات مسکن افزایش نیز داشته است. افزایش فشار اقتصادی بر خانوار اجاره نشین و رانده شدن به حاشیه شهرها و سکونتگاه های پیرامونی می تواند آسیب های اجتماعی جدی به دنبال داشته باشد. ساماندهی بازار اجاره مسکن و حمایت از خانوار مستأجر با خروج از اجاره داری سنتی و راه اندازی نظام اجاره داری حرفه ای باید در سیاست گذاری مسکن لحاظ گردد.

با به کار گیری سیستم حرفه ای اجاره داری می تواند اجاره بها را تعدیل کند و از قیمت گذاری سلیقه ای جلوگیری نماید. همچنین درصد رشد سالیانه اجاره بها به صورت متعادل انجام خواهد شد. به طور کلی نظام اجاره داری حرفه ای می تواند بستری را فراهم سازد که همه اقشار جامعه به ویژه اقشار کم درآمد به مسکن قابل استطاعت دست یابند.

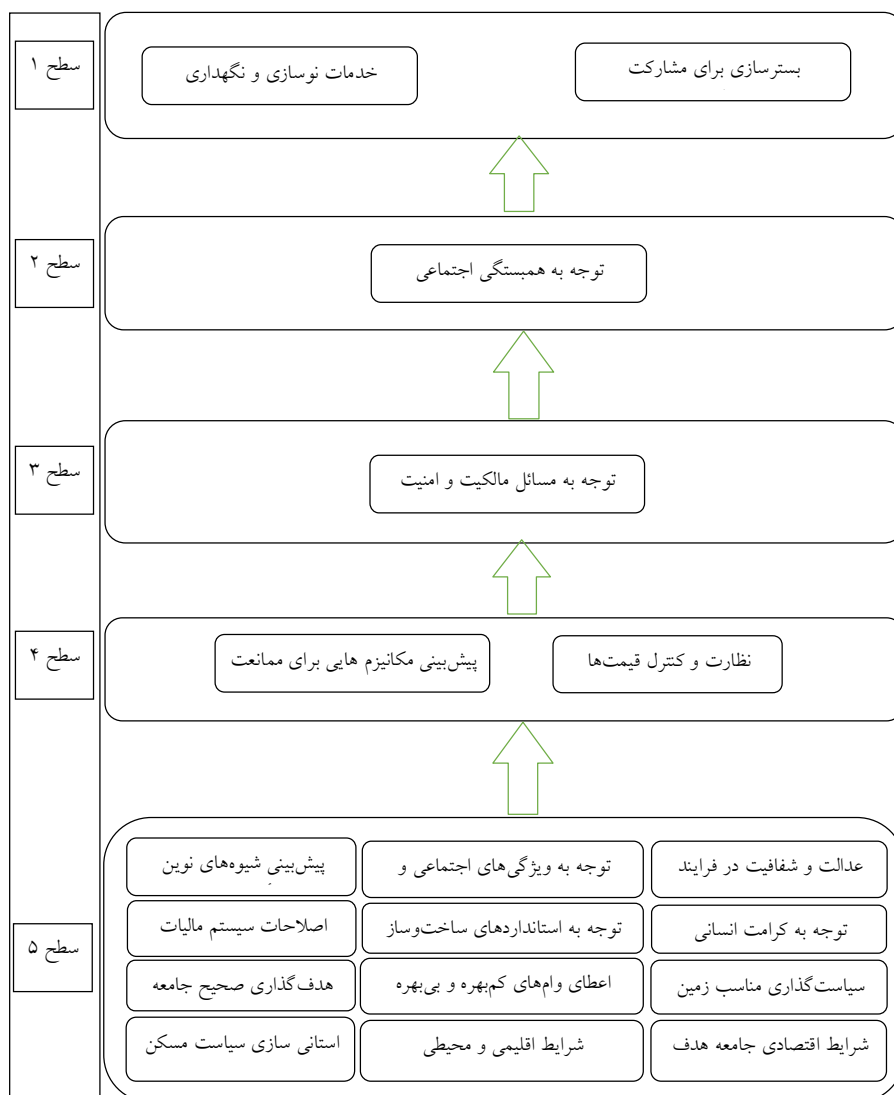
- ورود خانه های خالی به چرخه مصرف

مسکن یکی از نیازهای اصلی بشر است و در اغلب یک کالای مصرفی مهم خانوار به شمار می رفت اما در جهان سرمایه داری و لیبرالی ماهیت سرمایه ای آن پررنگ تر از ماهیت مصرفی سکونت آن شده است. بر اساس آمار سرشماری سال ۹۵ سهم خانه های خالی با حدود ۲,۵ میلیون واحد برابر با ۱۱ درصد از مسکن موجود در کشور بوده است که روند افزایشی شدیدی را طی سال های گذشته تجربه کرده به نحوی که تعداد خانه های خالی از سال ۹۰ تا ۹۵ افزایش ۵۵ درصدی داشته است (General Census of Population and Housing, 2016). از طرفی در سال های اخیر، معاملات مسکن با تقاضای سرمایه ای به قصد کسب سود از خرید و فروش آن، سهم بالایی از معاملات مسکن را تشکیل داده است.

به گفته یکی از مشارکت‌کنندگان "نوسان و رشد قیمت‌ها ناشی از سوداگری در بازار املاک، امکان برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل بازار مسکن را از مردم و دولت گرفته است. بنابراین نیاز به سیاست‌هایی است که خانه‌های خالی را وارد چرخه مصرف کند و همچنین از تقاضای مصرفی مسکن حمایت کرده و معاملات سوداگرانه را کنترل و محدود کند." همچنین به اذعان مشارکت‌کننده دیگری "مالیات بر خانه‌های خالی<sup>۱</sup> می‌تواند ابزاری برای تعادل بخشی و کنترل بازار مسکن و جلوگیری از سوداگری آن باشد." با توجه به این اخیراً قوانینی در خصوص مالیات بر خانه‌های خالی تدوین شده است می‌توان این مسکن را وارد بازار نمود و بخشی از اقشار کم‌درآمد فرصت از استفاده از آن را پیدا می‌کنند. علاوه بر این سبب تعدیل بازار و اجاره‌بها خواهد شد. با تمامی این تفاسیر آنچه مهم است اراده سیاسی برای اجرای این قانون است.

#### ارائه مدل بهینه برای سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد

پس از این که نگرش‌ها را جمع‌بندی کردیم و بر سر ۵ عامل اصلی برای اصلاح سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد به اجماع رسیدیم، مجدداً از خبرگان درخواست کردیم تا عوامل مؤثر در موفقیت سیاست‌های مسکن اقشار کم‌درآمد را مشخص سازند. سپس بر اساس فلسفه مدل‌سازی ساختاری تفسیری (به فایل تکمیلی مراجعه شود) مدلی برای سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد تدوین کردیم. در مدل به‌دست آمده ۵ سطح وجود دارد که سطح یک مبین بیشترین وابستگی و سطح پنج مبین کمترین وابستگی است. بدین معنا که عوامل موجود در سطح پنجم به‌عنوان زیربنای دستیابی به سایر سطوح قلمداد می‌شوند و در حقیقت سطح پنج تأثیرگذارترین سطح در این الگو می‌باشد که متولیان باید به آن توجه ویژه‌ای مبذول دارند.



شکل ۱- مدل ساختاری-تفسیری عوامل مؤثر بر فرایند سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد

با توجه به شکل ۱ پاسخ‌گویی، عدالت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، هدف‌گذاری صحیح، تأمین مالی مناسب سیاست‌گذاری مناسب زمین، مسائل حقوقی ساخت‌وساز به‌عنوان عوامل بستر ساز در سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد شناخته می‌شوند.

### بحث و نتیجه‌گیری

داشتن مسکن یا سرپناهی مناسب که امروزه در چارچوب شهروندی اجتماعی تعریف می‌شود، از جمله حقوق بنیادین شهروندان هر سرزمینی به حساب می‌آید. چنین حقی در قوانین اساسی ملل و از جمله ایران، به رسمیت شناخته شده است و دولت‌ها موظف شده‌اند شرایط دستیابی خانواده‌ها به مسکن متعارف را فراهم آورند. لیکن علیرغم پذیرش این حق، معضل سرپناه به‌عنوان یکی از حادث‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل اجتماعی کشورهای جهان، همچنان مطرح است.

جهت‌گیری سیاست مسکن در کشورهای در حال توسعه طی سال‌ها تغییر کرده است. در سال‌های اخیر اهمیت مهار بخش مسکن برای توسعه اقتصادی و رشد مورد تأکید قرار گرفته است و دولت‌ها سیاست‌هایی را تدوین می‌کنند که مسکن را در داخل سیاست‌های ملی گسترده‌تر ادغام کند. از این رو در ایران هم مسکن اقشار کم‌درآمد همواره از مباحث اصلی در محافل سیاسی بوده است. سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران مجموعه از خط‌مشی‌ها و روش‌های عملیاتی است که مستقیماً توسط دولت و ارگان‌های وابسته به آن تنظیم می‌شود که هدف آن تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری است. در این راستا دولت‌ها در طول سی سال گذشته سیاست‌های طرف عرضه، پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی، تنظیم بازار مسکن، سیاست مسکن مهر و افزایش تولید کمی، تهیه طرح جامع مسکن و سیاست مسکن اجتماعی را به اجرا درآورده‌اند. اما با تمامی تلاش‌ها این سیاست‌ها هنوز نتوانسته‌اند خانوارهای کم‌درآمد را مالک مسکن کنند و مسئله مسکن روز به روز حادث‌تر می‌شود.

در یک دیدگاه انتقادی، سیاست مسکن در ایران تفاوت روش شناسانه و معرفت‌شناسانه با سایر کشورها دارد. اول، در سیاست مسکن این گروه‌های متوسط-درآمد و بالا-درآمد در این سیاست‌گذاری‌ها تقریباً مورد غفلت واقع شده است. دوم، سیاست مسکن اقشار کم‌درآمد اگرچه در سطح ملی تهیه می‌شود اما بدون نیازسنجی محلی-منطقه‌ای است و اغلب به صورت یک فرم یکسان در پهنه جغرافیایی ایران به اجرا درمی‌آید. سوم، در مرحله اجرا اغلب نوعی عدم هماهنگی بین مجریان و کارفرمایان وجود دارد که این مسئله را به وضوح در سیاست مسکن مهر می‌توان مشاهده کرد.

به عنوان یک نتیجه نهایی مداخله شدید دولت در قالب سیاست‌های جامع با رویکرد حق به شهر و حق به مسکن شایسته و سرمایه‌گذاری‌های کلان ضروری است. از سوی دیگر سیاست‌های مسکن باید به عنوان بخشی از استراتژی‌های توسعه اقتصادی اجرا شوند و اهداف چنین استراتژی‌هایی باید فراتر از ملاحظات رفاهی باشد. سوم، پارادایم توانمندسازی از آنجایی که بر بازار خصوصی به عنوان منبع اصلی تولید مسکن تأکید دارد، در ایران ناکارآمد است و باید یک پارادایم جدید که با شرایط بومی ایران مطابقت داشته باشد اتخاذ شود. چهارم، مسکن باید به صورت استانی (منطقه‌ای) تهیه گردد و نوعی برنامه‌ریزی از پایین به بالا صورت گیرد.

### تعارض منافع

تعارض منافی وجود ندارد.

### سپاسگزاری

از کسانی که ما را در انجام این پژوهش یاری رسانده اند، سپاسگزاریم.

### ORCID

|                    |                                                                                     |                                                                                           |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Moslem Zarghamfard |  | <a href="https://orcid.org/0000-0002-3955-9755">https://orcid.org/0000-0002-3955-9755</a> |
| Saman Ebizadeh     |  | <a href="https://orcid.org/0009-0000-2092-9608">https://orcid.org/0009-0000-2092-9608</a> |
| Majid Akbari       |  | <a href="http://orcid.org/0000-0002-4159-3274">http://orcid.org/0000-0002-4159-3274</a>   |
| Masoud Ahmadi      |  | <a href="https://orcid.org/0000-0002-6433-1998">https://orcid.org/0000-0002-6433-1998</a> |

## منابع

- عبدی، محمدعلی؛ مهدی زادگان، سیما و کردی، فرزانه. (۱۳۹۱). شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۸)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، وزارت راه و شهرسازی.
- شهرداری تهران. (۱۳۹۸). مرکز املاک و مستغلات. <https://www.tehran.ir>.
- شجری، پرستو. (۱۳۸۸). برنامه پنجم: توسعه بازار سرمایه در بخش نفت، مالیات، کشاورزی و مسکن، مجله اخبار اقتصاد، شماره ۱۲۸.
- پورمحمدی، محمدرضا؛ صدر، میرستار و عابدینی، اصغر. (۱۳۹۲). تحلیلی بر سیاست‌های مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطالعات شهری، دوره ۱، شماره ۳، ص ۳۴-۴۳.
- معتمدی، محمد. (۱۳۸۲). طرح و برنامه‌های توسعه جامع مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن.
- مشکینی، ابوالفضل و ضرغام فرد، مسلم. (۱۳۹۹). برنامه‌ریزی مسکن شهری: نگاهی به ایران. انتشارات سمت.
- Abdelkader, N. (1989). *Mass Housing versus Sites and Services Schemes for Low Income Groups*. Innovative Housing Practices, 75-80.  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-037884-8.50017-2>.
- Aidukaite, J. (2014). *Housing Policy Regime in Lithuania: towards liberalization and marketization*. GeoJournal 79, 421-432.  
<https://doi.org/10.1007/s10708-014-9529-y>.
- Alaghbari, W., Salim, A., Dola, K. and Abdullah Abang Ali, A. (2009), *Housing shortage for low-income in Yemen: causes and suggestions*, International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol. 2 No. 4, pp. 363-372.  
<https://doi.org/10.1108/17538270910992809>.
- Al- Homoud, M., Al- Oun, S. and Al- Hindawi, A. (2009). *The low- income housing market in Jordan*, International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol. 2 No. 3, pp. 233-252.  
<https://doi.org/10.1108/17538270910977536>.
- Arefi, M. (2018). *Learning from Informal Settlements in Iran: Models, Policies, Processes, and Outcomes*. Palgrave Macmillan.
- Arku, G. (2006). *The housing and economic development debate revisited: economic significance of housing in developing countries*. J Housing Built Environ 21, 377-395 (2006). <https://doi.org/10.1007/s10901-006-9056-3>.

- Arku, G. (2009). *Housing Policy Changes in Ghana in the 1990s*. Housing Studies, 24(2), 261–272. <https://doi.org/10.1080/02673030902719763>.
- Arku, G. (2020). *Housing Policy in Developing Countries*. International Encyclopedia of Human Geography, 79–82. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10395-6>.
- Blanc, M. (2004). *The Changing Role of The State In French Housing Policies: A Roll-Out Without Roll-Back?* European Journal of Housing Policy, 4(3), 283–302. <https://doi.org/10.1080/1461671042000307260>.
- Campos, R. B. A., & Guilhoto, J. J. M. (2017). *The socioeconomic impact of low-income housing programs: An interregional input-output model for the state of Sao Paulo and the rest of Brazil*. Habitat International, 65, 59–69. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.04.001>.
- Cao, j. A., & Keivani, R. (2013). *The Limits and Potentials of the Housing Market Enabling Paradigm: An Evaluation of China's Housing Policies from 1998 to 2011*. Housing Studies, 29(1), 44–68. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.818619>.
- Caruso, N. (2017). *Housing Policies in Italy: From Social Housing to Neo-Liberalism*. In: *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*. Springer Briefs in Geography. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-41890-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-41890-2_2).
- Choguill, C. L. (1988). *Problems in providing low-income urban housing in Bangladesh*. Habitat International, 12(3), 29–39. [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(88\)90059-8](https://doi.org/10.1016/0197-3975(88)90059-8).
- Colburn, G. (2019). *The use of markets in housing policy: a comparative analysis of housing subsidy programs*. Housing Studies, 1–34. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1686129>.
- Daniel, M. M., & Hunt, R. J. (2014). *Changing housing policies and housing provision in Jos, Nigeria*. Habitat International, 42, 203–213. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.11.004>.
- Danso-Wiredu, E. Y. (2018). *Housing strategies in low income urban communities in Accra, Ghana*. GeoJournal 83, 663–677 (2018). <https://doi.org/10.1007/s10708-017-9792-9>.
- Di Virgilio, M. M. (2017). *Housing policy in Argentina: reflections on a decade of progressive social policy*. International Journal of Housing Policy, 17(2), 314–325. <https://doi.org/10.1080/19491247.2016.1266868>.
- Doling, J., Vandenberg, P & Tolentino, J. (2013). *Housing and Housing Finance—A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction*. Asian Development Bank.

- Egner, B. (2011). *Housing Policy in Germany - A Best Practice Model?*. Briefing Paper, N 4, 1-8. DOI: 10.13140/RG.2.2.30280.62726.
- Elsinga, M. & Lind, H. (2013). *The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and The Netherlands*, Housing Studies, 28, pp. 960–970.  
<https://doi.org/10.1080/02673037.2013.803044>.
- Eriksen, M. D., & Lang, B. J. (2018). *Overview and proposed reforms of the low-income housing tax credit program*. Regional Science and Urban Economics. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3132493>.
- Fang, Y. (2006). *Residential satisfaction, moving intention and moving behaviour: A study of redeveloped neighbourhoods in inner-city Beijing*, Housing Studies, 21, pp. 671– 694.  
<https://doi.org/10.1080/02673030600807217>.
- Fard, H.R. (2018). *Urbanization and Informal Settlement Challenges: Case Study Tehran Metropolitan City*, Open House International, Vol. 43 No. 2, pp. 77-82. <https://sci-hub.do/https://doi.org/10.1108/OHI-02-2018-B0011>.
- Finger, D. (2011). *Public Housing in New Orleans Post Katrina: The Struggle for Housing as a Human Right*. The Review of Black Political Economy, 38(4), 327–337. <https://doi.org/10.1007%2Fs12114-011-9096-0>.
- Garcia Amado, P. (2016). *Connecting Tenure Security with Durable Solutions to Internal Displacement: From Restitution of Property Rights to the Right to Adequate Housing*. International Migration, 54(4), 74–86.  
<https://doi.org/10.1111/imig.12244>.
- Gbadegesin, J., & Marais, L. (2020). *The state of housing policy research in Africa*. International Journal of Housing Policy, 1–17.  
<https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1780186>.
- General Census of Population and Housing (2016). *Statistical Center of Iran*.
- Ghaedrahmati, S and Zarghamfard, M. (2020). *Housing policy and demographic changes: the case of Iran*, International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print.  
<https://doi.org/10.1108/IJHMA-06-2019-0064>
- Goh, E. (1989). *Planning that works: Housing policy and economic development in Singapore*. JPER, 7(3), 147–162.  
<https://doi.org/10.1177%2F0739456X8800700307>.
- Ha, S. K. (2007). *Housing regeneration and building sustainable low-income communities in Korea*. Habitat International, 31(1), 116–129.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2006.08.002>.

- Hamnett, C. (2009). *Spatial divisions of welfare: The geography of welfare benefit expenditure and of housing benefit in Britain*, Regional Studies, 43, pp. 1015–1033. <https://doi.org/10.1080/00343400802093813>.
- Harloe, M. (1981). *The recommodification of housing*, in: M. Harloe & E. Lebas (Eds) *City, Class and Capital: New Developments in the Political Economy of Cities and Regions* (London: Edward Arnold).
- Hirayama, Y. (2003). *Home-ownership in an unstable world*. In R. Forrest, & J. Lee (Eds.), *Housing and social change*. Routledge, London, NY: Taylor and Francis Group.
- Iommi, S. (2011). *The Target Efficiency Problem in Italy's Housing Policy. The Case of Tuscany*. Housing Studies, 26(1), 41–67. <https://doi.org/10.1080/02673037.2010.512785>.
- Laferrère, A & Le Blanc, D. (2000). *Housing Policy: Low Income Households in France*. In book: *A Companion to Urban Economics* (pp.159 - 178). DOI: 10.1002/9780470996225.ch10.
- Martin, Ch., Pawson, H and Nouwelant, R. (2016). *Housing policy and the housing system in Australia: an overview*. Report for the Shaping Housing Futures Project.
- Mayo, S. (1999). *Subsidies in housing*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mehta, B., Mitra, B. C., & Nientied, P. (1989). *Building regulation and low-income housing*. Cities, 6(1), 50–58. [https://doi.org/10.1016/0264-2751\(89\)90006-1](https://doi.org/10.1016/0264-2751(89)90006-1).
- Meshkini, A., Normohamadi, M. & Zarghamfard, M. (2019). *Developing an optimal pattern for state intervention in urban land management: case of Iran, Tehran city*. Spat. Inf. Res. 27, 695–708 (2019). <https://doi.org/10.1007/s41324-019-00272-2>
- Molaeiqelichi, M., Murgante, B., Yusefifeshki, M and Zarghamfard, M. (2017). *Urbanization patterns in Iran visualized through spatial auto-correlation analysis*. pat. Inf. Res. 25, 627–633 (2017). <https://doi.org/10.1007/s41324-017-0128-0>
- Murphy, L. (2004). *To the market and back: Housing policy and state housing in New Zealand*. GeoJournal 59, 119–126. <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000019970.40488.d5>.
- Murray, C., & Clapham, D. (2020). *Housing policies in Argentina under President Macri (2015–2019): a divided nation perpetuating path dependency*. International Journal of Housing Policy, 1–22. <https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1775929>.

- Pawson, H., Milligan, V & Yates, J. (2020). *Housing Policy in Australia: A Case for System Reform*. Singapore, Palgrave Macmillan.
- *Performance report of the fourth year of the third development program*. (2004). (In Persian).
- Pero, A.S.D. (2016). *Housing Policy in Chile: A Case Study on Two Housing Programmes for Lowincome Households*. Oecd Social, Employment and Migration Working Papers No. 173. <https://dx.doi.org/10.1787/5jm2hzbnqq33-en>.
- Pillay, A., & Naudé, W. A. (2006). *Financing low-income housing in South Africa: Borrower experiences and perceptions of banks*. Habitat International, 30(4), 872–885. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2005.03.001>.
- Priemus, H. & Elsinga, M. (2007). *Housing allowances in the Netherlands: The struggle for budgetary controllability*, in: P. A. Kemp (Ed) *Housing Allowances in Comparative Perspective*, pp. 193–214 (Bristol, UK: The Policy Press).
- Priemus, H. & Kemp, P. A. (2004). *The present and future of income-related housing support: Debates in Britain and the Netherlands*, Housing Studies, 19, pp. 653–668.
- Radzimski, A. (2014). *Subsidized mortgage loans and housing affordability in Poland*. GeoJournal 79, 467–494. <https://doi.org/10.1007/s10708-014-9533-2>.
- Ross, L.M & Pelletiere, D. (2014). *Chile's New Rental Housing Subsidy and Its Relevance to U.S. Housing Choice Voucher Program Reform*. Cityscape: A Journal of Policy Development and Research 16, 2: 179-192.
- Sampaio, R.S.R. (2020). *Affordable Housing Policies in Brazil*, Journal of Comparative Urban Law and Policy, Vol. 4: Iss. 1, Article 26, 427-455. Available at: <https://readingroom.law.gsu.edu/jculp/vol4/iss1/26>.
- Saremi, H. (1998). *Providing housing for low-income urban people through cooperatives*, Journal of Geographical Research, No. 84. (In Persian).
- Shahraki, S.Z et al. (2020). *Spatial Planning, Urban Governance and the Economic Context: The Case of 'Mehr' Housing Plan*, Iran. Land 2020, 9(5), 169; <https://doi.org/10.3390/land9050169>.
- Srivastava, M., & Kumar, V. (2018). *The methods of using low cost housing techniques in India*. Journal of Building Engineering, 15, 102–108. <https://doi.org/10.1016/j.job.2017.11.001>.
- Thorns, D. C. (1986). *New Zealand housing policy: Continuities and changes*. Housing Studies, 1(3), 182–191. <https://doi.org/10.1080/02673038608720575>.
- Tipple, G. (2015). *Housing policy-making in Africa: Ten common assumptions*. Habitat International, 49, 413–418. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.06.003>.

- Tunas, D & Peresthu, A. (2010). *The self-help housing in Indonesia: The only option for the poor?* Habitat International, 34(3), 315–322.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.007>.
- Ungerson, C. (1994). *Housing: Need, equity, ownership and the economy*, in: V. George & S. Miller (Eds) *Social Policy Towards 2000: Squaring the Welfare Circle*, pp. 190–214 (London: Routledge).
- Wang, Y. P. & Murie, A. (1999). *Commercial housing development in urban China*, Urban Studies, 36, pp. 1475 – 1494.  
<https://doi.org/10.1080/02F0042098992881>.
- World Bank (1975). *Housing sector policy paper*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2006). *Implementation Completion Report for the Enterprise Housing and Social Security Reform Project*, China (Washington D.C. World Bank).
- Ye, J.-P., Song, J.-N., & Tian, C.-G. (2010). *An Analysis of Housing Policy during Economic Transition in China*. International Journal of Housing Policy, 10(3), 273–300. <https://doi.org/10.1080/14616718.2010.506744>.
- Zarghamfard, M., Meshkini, A., Pourahmad, A. & Murgante, B. (2019). *The pathology of housing policies in Iran: a criterion-based analysis*, International Journal of Housing Markets and Analysis, 13(3), 453-473.  
<https://doi.org/10.1108/IJHMA-06-2019-0066>.
- Zhao, Y. & Bourassa, S. C. (2003). *China's urban housing reform: Recent achievements and new inequalities*, Housing Studies, 18, pp. 721– 744.  
<https://doi.org/10.1080/02673030304254>.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2016). *Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis*. Housing Studies, 31(8), 916–934.  
<https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1164833>.

#### منابع فارسی به انگلیسی

- Abdi, M.A., Mehdizadegan, S & Kurdi, F. (2012). *Six decades of housing planning in Iran (1949-2009)*, Building and Housing Research Center, Ministry of Roads and Urban Development. (In Persian).
- Tehran Municipality, (2020). *Center of real estate*. <https://www.tehran.ir>.
- Meshkini, A and Zarghamfard, M. (2020). *Urban housing planning: Glimpse at Iran*. Samt press(In Persian)

- Motamedi, M. (2003). *Comprehensive Housing Plan and Development Programs*, National Land and Housing Organization. (In Persian).
- Pourmohammadi, M.R., Sadr, M & Abedini, A. (2013). *An Analysis of Government Housing Policies with Emphasis on Economic, Social and Cultural Development Programs*, Urban Studies, No. 3. (In Persian).
- Shajari, P. (2009). *Fifth Program: Capital Market Development in the Oil Sector, Taxes, Agriculture and Housing*, Journal of Economics News, No. 128. (In Persian).

استناد به این مقاله: ضرغام فرد، مسلم؛ ابی زاده، سامان؛ اکبری، مجید و احمدی، مسعود. (۱۴۰۳). سیاست‌گذاری مسکن اقشار کم‌درآمد در ایران: آموزه‌ها و شواهد. فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۵(۶۰)، ۲۳۵-۲۸۰.



**Social Development and Welfare Planning** Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.