

تحلیل تطبیقی سیاست‌های مسکن کم‌درآمد شهری در کشورهای ایران، چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا

مریم سجادی اصل* - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
جمیله توکلی‌نیا - دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
مرتضی قورچی - استادیار جغرافیا سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
مظفر صرافی - استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۹

چکیده

بررسی پیشینه تحقیقات دهه‌های گذشته در کشورهای جهان نشان می‌دهد که توجه به مسکن کم‌درآمد شهری یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی و حتی دولت‌هاست و در این زمینه با توجه به شعارها و اهداف هر دولت سیاست‌های متفاوتی به منظور توسعه مسکن و زیربخش‌های آن در سطوح مختلف به کار گرفته‌اند. هدف از این پژوهش تحلیل تطبیقی سیاست‌های مسکن کم‌درآمد شهری در کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا با کشور ایران است تا از تجربیات این کشورها در جهت کاهش نقاط ضعف و بهبود توسعه مسکن کم‌درآمد شهری کشور بهره گرفته شود. نوع تحقیق توسعه‌ای، روش مورد استفاده تطبیقی با تحلیل کیفی، و بر اساس شیوه تحلیل محتواست. برای گردآوری اطلاعات از روش اسنادی بهره گرفته شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد موفقیت کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا از طریق یکپارچگی برنامه‌ها و سیاست‌گذاری در سطح ملی، منطقه‌ای، و محلی بوده است و با دادن اختیار به ایالت‌های مرکزی و محلی در برنامه‌های قانونی و سیاست‌های توسعه مسکن استراتژی‌های راهبردی را لحاظ کرده‌اند. اما کشور ایران در سطح ملی به دلیل نگرش و تفکر ساختار متمرکز در برنامه‌ریزی و نگرش بخشی به برنامه‌ها با مشکلاتی مواجه است.

واژگان کلیدی: ایران، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، مسکن کم‌درآمد شهری.

مقدمه

در سطح جهانی، واحدهای مسکونی کم‌درآمد شهری بارها و بارها فاقد امکانات اولیه و اغلب در مکان‌های نامناسب توصیف شده‌اند (Bramley et al., 2010: 14). آن‌ها در محلات بیش از حد شلوغ با امکانات نامناسب و ساختمان‌های بی‌کیفیت محیطی سکنی گزیده‌اند (Addo, 2013: 543). با این حال، مسکن به‌عنوان یک نیاز اساسی در هر جامعه و به‌عنوان یک ثروت فردی برای خانوارهای کم‌درآمد در نظر گرفته شده است (Osumanu et al., 2016: 139). پس تهیه مسکن برای اقشار کم‌درآمد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشکلی اساسی است که زمینه گسترش زاغه‌نشینی یک میلیارد نفر در مناطق فقیرنشین در شهرهای جهان را به‌وجود آورده است (Average, 2019: 927).

از قرن بیستم حق مسکن برای جامعه در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته به‌عنوان یکی از حقوق شهروندان به‌رسمیت شناخته شده و به‌تدریج به وظیفه دولت‌های آن جوامع تبدیل شده است. اما با این حال، در کشورهای در حال توسعه، به‌رغم تأکید بر اهمیت مسکن به‌عنوان نیازی پایه‌ای و حقی بنیادین، درصد قابل‌توجهی از خانوارهای شهری قادر به تأمین آن نیستند. از این رو، داشتن مسکن روزبه‌روز پیچیده‌تر شده و شرایط خانوارها بحرانی‌تر می‌شود (Short, 2007: 199).

در خصوص سیاست‌های مسکن کم‌درآمد، ایجاد سرپناه اهمیت زیادی دارد و مکان‌های مسکن‌گزینی تحت تأثیر سیاست‌های دولتی قرار دارند. علاوه بر این، مسکن یکی از منابع مهم درآمدی برای کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا و ایران به‌شمار می‌آید. با این نگاه، در برنامه‌ها و سیاست‌های ملی، لازم است برخوردی متفاوت و متناسب با مسکن کم‌درآمد شهری صورت پذیرد و برای این امر ضرورت دارد ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های درآمدی هر منطقه بررسی و تحلیل شود تا تصمیم‌گیری علمی، نظام‌مند، و منطقی در ارتباط با توان توسعه مسکن انجام پذیرد و تعیین شود که هر منطقه در فرایند توسعه در چه جایگاهی قرار دارد و متناسب با آن جایگاه چه امکانات و تسهیلاتی نیاز دارد (یگانگی دستگرددی، ۱۳۸۹: ۶۴).

در کشورهای در حال توسعه، مانند ایران، به‌طور معمول شکاف بین بهای مسکن با درآمد خانوارها به گونه‌ای بوده که باعث رواج پدیده اسکان غیررسمی یا حاشیه‌نشینی در کشور شده است و این واقعیت نشان از ناکارآمدی سیاست‌های اجتماعی در بخش مسکن دارد؛ یعنی نهادها و راهکارهای تأمین رفاه کارآمد نبوده‌اند یا با قواعد رشد اقتصادی انطباق لازم را نداشته‌اند. سیاست‌های تأمین مسکن پس از انقلاب اسلامی با تصویب قانون زمین شهری و تثبیت قیمت زمین اراضی شهری را تملک کرد تا زمین و مصالح ارزان را در اختیار مصرف‌کننده نهایی قرار دهد تا برای خود مسکن بسازد. بنابراین، با توجه به مطالعات انجام‌گرفته در داخل کشور و مقایسه این موضوع، می‌توان اظهار کرد که موضوع سیاست‌های مسکن کم‌درآمد یکی از موضوعات مهم بین‌رشته‌ای و میان‌رشته‌ای و تلفیقی از علوم جغرافیا، اقتصاد، و جامعه‌شناسی، برنامه‌ریزی شهری، حقوق و علم سیاست و مدیریت است که نقاط اشتراک و همپوشانی‌های زیادی در این رشته‌ها وجود دارد. با عنایت به ضرورت این امر و منافع اقتصادی حاصل از آن، توسعه برنامه‌های کشور باید با نگرش تأمین مسکن کم‌درآمد و با رویکرد یکپارچه انجام پذیرد. پس می‌توان از آن به‌عنوان راهبردی به‌منظور کاستن از عدم توازن‌های منطقه‌ای و سرزمینی در جهت تعدیل نابرابری میان افراد کم‌درآمد و پُردرآمد از حیث فرصت‌ها، منابع، و منافع استفاده کرد. بر این اساس، هدف اصلی این نوشتار تحلیلی تطبیقی است از کم و کیف تدوین سیاست‌های مسکن کم‌درآمد در کشورهایی مانند چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا و مقایسه آن با کشور ایران، تا با شناخت تفاوت‌ها و تشابهات، چالش‌ها و نقاط ضعف و قوت، فرصت و تهدید سیاست‌های مسکن کم‌درآمد در کشور مشخص

شود. بنابراین، به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال کلیدی است: ساختار سیاست‌گذاری مسکن در کشور ایران چه تفاوت و شباهت‌هایی با کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا دارد؟

مبانی نظری

در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ و کشورهای غیر عضو سازمان اتحادیه اروپا، بیش از ۲۸ میلیون واحدهای مسکونی اجاره‌ای ثبت و گزارش شده است که به‌طور متوسط حدود ۶ درصد از کل مسکن را به خود اختصاص داده‌اند. با اینکه هنوز هم تفاوت‌های قابل‌توجهی در تعریف، اندازه، دامنه، جمعیت هدف، و نوع ارائه‌دهنده مسکن اجتماعی وجود دارد، مسکن اجتماعی به‌عنوان محل اقامت اجاره‌ای مسکونی با قیمت‌های زیر بازار ارائه می‌شود و بر اساس قوانین خاص مانند نیازهای مشخص شده یا لیست‌های انتظار تخصیص داده شده‌اند (Salvi del Pero et al., 2016: 5). نمونه‌ای از مسکن اجتماعی با ارائه یارانه‌ای در کشورهایی مانند استرالیا، کانادا، آلمان، و انگلستان، مسکن عمومی در کشورهای دانمارک، استرالیا، و ایالات متحده، و مسکن شورایی در انگلستان رواج پیدا کرده است (Steinhardt and Manley, 2016: 129). در برخی دیگر از کشورها، مانند اتریش و لتونی، مسکن اجتماعی در کنار مسکن شهری ارائه می‌شود. علاوه بر این، در لیتوانی، شهرداری‌ها علاقه‌مندند که مسکن را در بازار خصوصی اجاره کنند و آن را به خانوارهای لیست انتظار اجاره دهند (Hegedüs, 2012: 15). در کشور انگلستان، مسکن شورایی با مسکن اجتماعی همزیستی دارد (Abastante et al., 2018: 751). در ایالات متحده، مسکن عمومی توسط مقامات مسکن محلی همراه با برنامه‌های خاص برای افراد مسن و افراد معلول اختصاص داده شده است. همچنین، در این کشور خانه‌های اجاره‌ای با نرخ‌های زیر بازار توسط شرکت خصوصی و غیرخصوصی در دسترس است و ارائه می‌شود (Yung and Chan, 2020: 45). در ایرلند، مسکن اجتماعی توسط صاحبان خصوصی اجاره و به دریافت‌کنندگان هزینه مسکن اختصاص داده می‌شود (Norris and Byrne, 2017: 19-28). در سوئد، جایی که هیچ بخش رسمی مسکن اجتماعی وجود ندارد، انجمن‌های شهری مسکن و املاک را تهیه می‌کنند که به‌طور فزاینده‌ای به خانه‌های کم‌درآمد شهری کمک می‌کنند. در آلمان، تعهدات مسکن اجتماعی در مورد واجد شرایط بودن و سطح اجاره فقط در طول دوره یارانه‌های مالی حمایت می‌شوند (Buckley and Kalarickal, 2005: 235; Dohnke et al., 2016: 60; Robinson et al., 2015: 843). در فرانسه، مشوق‌های مالیاتی به افزایش فعالیت توسعه‌دهندگان خصوصی در مسکن ارزان قیمت منجر شده است (Hoekstra, 2013). بنابراین، مسکن اجتماعی، که متمایز از «مسکن ارزان قیمت»، «خانه‌های اجاره‌ای»، و «مالکانه» است، از طریق طیف وسیعی از حمایت‌های طرف عرضه و تقاضا (از جمله کمک‌هزینه مسکن یا کوپن، یارانه‌ها)، برای خانوارها مقرون‌به‌صرفه‌تر است.

در کنار این اصلاحات، که در برخی از این کشورها رایج شده است، مفاهیم مسکن دچار تغییرات اساسی شده و با رویکردهای سیاست‌گذاری در بازار همراه شده است؛ به‌طوری‌که امروزه، در بسیاری از کشورها، مسکن اجتماعی برای خانوارهایی در نظر گرفته شده است که نمی‌توانند مسکنی با نرخ بازار تهیه کنند (Pearce and Vine, 2014: 659). سیستم‌های مسکن اجتماعی در جهان به دو صورت - مدل‌های جهان‌گرایانه و مدل‌های هدفمند - طبقه‌بندی کرده‌اند. مدل‌های جهان‌گرایانه، از لحاظ تئوری، برای سطح گسترده‌ای از مردم با درآمدهای بالا در بازار تدارک دیده شده‌اند، اما مدل‌های هدفمند مسکن اجتماعی به‌طور انحصاری برای افراد کم‌درآمد و کارگران به‌کار گرفته شده‌اند. بنابراین، به دلیل

چالش‌های قابل توجه در دسترسی به مسکن اجتماعی، در عمل، تمایزات بین سیستم‌های جهانی و هدفمند همیشه مشخص نبوده است و بسیاری از سیستم‌های مسکن اجتماعی، که با عنوان جهانی‌گرایی شروع به کار کردند، به تدریج مورد هدف قرار گرفتند (Watts and Fitzpatrick, 2018). در هلند، به دنبال تصمیم کمیسیون اروپا در مورد کمک‌های دولتی، که مستلزم تخصیص دقیق مسکن اجتماعی بود، انتقال به یک رویکرد هدفمندتر را در برنامه‌های خود قرار داده و اهداف مسکن خانوارهای کم‌درآمد را در کمیسیون تصویب کرده‌اند. با وجود این، بیش از نیمی از جمعیت هلند تحت سقف درآمد جدید واجد شرایط مسکن اجتماعی‌اند (Johnston and Regan, 2017: 329; Cantillon, 2011: 436).

سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد در کشور چین

کشور چین با وجود سابقه طولانی‌مدت در تأمین مسکن یارانه‌ای مفهوم جدیدی را وارد ادبیات تأمین مسکن کم‌درآمدهای خودنموده است؛ به طوری که، با استفاده از این اصلاحات جدید، باعث تغییر اساسی در تولید و تأمین مسکن شده است و افزایش نرخ رشد ۲۰ به ۷۰ درصد را تجربه کرده است. سیاست مسکن با درآمد کم در این کشور یک هدف متحرک است. زیرا دولت به‌طور مداوم سیاست خود را تغییر می‌دهد. اما پس از تلاش شدید برای خصوصی‌سازی مسکن تقریباً دو دهه و پس از آنکه چندین دوره از مقررات نتوانست قیمت مسکن را کنترل کند، دولت مرکزی تغییر روش داد و سیستم جدیدی از مسکن کم‌درآمد را در سال ۲۰۰۷ ایجاد کرد و برنامه‌های بلندپروازانه‌ای را برای مسکن کم‌درآمد طراحی کرد (Ministry of Land and Resources, 2011). در حال حاضر، دو نوع اصلی از مسکن کم‌درآمد در چین وجود دارد: ۱. مسکن ارزان اجاره‌ای و ۲. مسکن اقتصادی و راحت. پس یارانه‌های مسکن در بخش‌های اجاره‌ای به خانوارهای کم‌درآمد به اشکال مختلف در ذیل ارائه شده است: ۱. «تأمین مسکن با رانت کنترل‌شده»، یعنی مسکن عمومی که توسط دولت یا واحدهای کاری با اجاره‌های تحت کنترل دولت تهیه می‌شود؛ ۲. «یارانه اجاره»، یعنی یارانه‌های پولی به خانوارهای کم‌درآمد که در بازار مسکن خصوصی اجاره می‌کنند؛ ۳. «کاهش اجاره»، یعنی کاهش اجاره برای خانوارهایی که قبلاً در خانه‌های اجاره‌ای عمومی زندگی می‌کنند. از سال ۲۰۰۷، «کاهش اجاره» با «یارانه اجاره» ترکیب شد؛ ۴. مسکن اقتصادی و راحت از دیگر سیاست‌های این کشور بود. در جدول ۱ به انواع سیاست‌گذاری مسکن در کشور چین اشاره شده است.

جدول ۱. انواع سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد در کشور چین

نوع مسکن	مسکن ارزان اجاره‌ای	مسکن اقتصادی و راحت	اجاره مسکن عمومی
مالکیت	دولتی یا خصوصی	خصوصی	دولتی یا خصوصی
تصدی مسکن	اجاره‌ای	عمدتاً متعلق به آن، سهم بسیار کمی از آن اجاره است	اجاره‌ای
ارائه‌دهندگان	دولت‌های شهر، واحدهای کاری، توسعه‌دهندگان و خانوارها	توسعه‌دهندگان	دولت شهری، واحدهای کاری، توسعه‌دهندگان
یارانه‌ها	۱. تهیه مسکن با رانت کنترل‌شده ۲. یارانه اجاره ۳. کاهش اجاره	زمین رایگان ارائه‌شده توسط دولت شهرداری، قیمت کنترل‌شده توسط دولت با ۳ درصد حاشیه سود	زمین ممکن است رایگان باشد، رانت‌های تنظیم‌شده هزینه/ کاهش مالیات
هدف	خانواده کم‌درآمد که مشکل مسکن دارند	خانوارهای کم‌درآمد و متوسط (قبل از سال ۲۰۰۷) خانوارهای کم‌درآمد با مشکل مسکن (بعد از سال ۲۰۰۷)	خانوارهایی با درآمد متوسط پایین، کارمندان جدید و واجد شرایط مهاجران با مشکل اسکان

منبع: BBHURD, 2010; Beijing Municipal Government, 2011

سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد در کشور استرالیا

داشتن مالکیت خانه آرزویی بزرگ در کشور استرالیا است که امنیت مالک و مزایای طولانی‌مدت اجتماعی و اقتصادی را برای صاحبان خانه فراهم می‌کند؛ اگرچه آن‌ها در معرض برخی خطرهای مالی قرار می‌گیرند (AIHW, 2013)، روند مالکیت خانه در این کشور طی بیست سال گذشته ۴ درصد کاهش یافته است (از ۷۱ درصد در سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۵ به ۶۷ درصد در سال ۲۰۱۳-۲۰۱۴). در حالی که نسبت خانوارهای دارای وام مسکن همچنان در حال افزایش است (۳۶ درصد نسبت به ۳۰ درصد در سال ۱۹۹۴-۱۹۹۵). بنابراین، نسبت اجاره‌خانوارها نیز طی بیست سال گذشته افزایش یافته است (از ۲۶ درصد در سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۵ به ۳۱ درصد در سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۴) (ABS, 2015).

بودجه مشترک‌المنافع برنامه‌های مسکن اجتماعی و مقرون‌به‌صرفه در استرالیا از طریق پرداخت ویژه مسکن ارزان‌قیمت و توافق‌نامه‌های ملی مرتبط بین دولت مشترک‌المنافع و دولت‌های ایالت و سرزمین تأمین می‌شود. در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۶ بودجه تحت قرارداد ملی مسکن ارزان‌قیمت چارچوبی گسترده برای دولت‌های محلی، ایالت، و سرزمین ارائه کرد که نتایج آن بهبود مسکن در انواع تصدی‌ها و همچنین کاهش بی‌خانمانی بود (Hodkinson and Robbins, 2013). همچنین، در این توافق‌نامه بر افزایش ساخت‌های بیشتر و اطمینان از بهبود نتایج مسکن، اختصاص بودجه برای بی‌خانمانی، و اطمینان بیشتر به ارائه‌دهندگان خدمات به افراد کم‌درآمد تأکید شد. بنابراین، موافقت‌نامه‌های ملی چارچوب‌هایی برای همه سطوح دولت فراهم کرد که در آینده برای مقرون‌به‌صرفه‌بودن مسکن و اثرهای آن برای بی‌خانمان‌های کم‌درآمد و متوسط بیان شده است. در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۶، دولت استرالیا ۱٫۸ میلیارد دلار به دولت‌های ایالتی و سرزمینی برای پشتیبانی از تحویل مسکن و بی‌خانمانی از طریق موافقت‌نامه‌های مشارکت ملی و ۴٫۴ میلیارد دلار کمک‌هزینه اجاره مشترک‌المنافع اختصاص داد (Wiesel et al., 2015). همچنین، دولت‌ها در حال آزمایش اشکال جدید رویکردهای سرمایه‌گذاری، از جمله سرمایه‌گذاری در تأثیرات اجتماعی، برای پاسخ‌دادن بهتر به موضوعات چالش‌برانگیز اجتماعی مانند بی‌خانمانی‌اند. مشارکت بین بخش خصوصی، آژانس‌های غیردولتی و دولت‌ها به‌عنوان منابع جدیدی از بودجه در نظر گرفته شده‌اند و چشم‌اندازهای طولانی‌مدت را برای بودجه فراهم کرده‌اند و زمینه انعطاف‌پذیری در ارائه خدمات و امکانات مسکونی را ارائه داده‌اند (Wiesel et al., 2015). بنابراین، در این کشور مسکن معمولاً از طریق تهیه مسکن اجاره‌ای یارانه‌ای (مسکن اجتماعی)، پرداخت‌های مالی، و سایر حمایت‌ها از مستأجرهای خصوصی از طریق خدمات تخصصی بی‌خانمانی ارائه می‌شود. پس سیاست‌گذاری این کشور زمینه را برای اختصاص‌دادن بودجه توسط دولت و حمایت از افراد اعم از بی‌خانمان و در معرض خطر بی‌خانمانی یا نیاز به حمایت برای تأمین و نگهداری مسکن فراهم کرده است. دولت در سه زمینه اصلی در مساعدت مسکن نقش دارد: خدمات مسکن اجتماعی، کمک مالی (مسکن خصوصی)، و خدمات تخصصی بی‌خانمانی. سیاست‌ها و برنامه‌ها در هر دو سطح ملی و ایالتی/ قلمرو عمل می‌کنند. مسکن در استرالیا به اشکال مختلف ارائه شده است (شکل ۱).



شکل ۱. اشکال اولیه کمک مسکن در کشور استرالیا، ۲۰۱۵-۲۰۱۶

سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در کشور آمریکا

کنگره با تصویب قانون اصلی مسکن عمومی در سال ۱۹۳۷، بیش از آنکه از مسکن کم‌درآمد حمایت کند، به بهبود ترویج اشتغال در مشاغل ساختمانی علاقه‌مند بود. تا اواسط دهه ۱۹۷۰، دولت فدرال تقریباً همه برنامه‌های مسکن را طراحی، تأمین مالی، و اجرا می‌کرد. همچنین، برنامه‌های طبقه‌بندی‌شده حداقل عرض جغرافیایی را برای ایالات و مناطق فراهم می‌کرد. مقامات مسکن عمومی در شهرها و شهرستان‌ها برای توسعه، مدیریت مسکن عمومی و سپس برنامه کوپن را اجرا کردند. آن‌ها در پاسخ به حکم دادگاه مینی بر اینکه دولت فدرال فاقد اختیارات اساسی برای اعمال اختیارات از حوزه‌های مسکن است به راه‌اندازی سایت‌های مسکن عمومی اقدام کردند. دولت‌های محلی برای رونق مسکن، سایت‌های مسکن عمومی را رواج دادند و برای تأمین ساخت‌وساز آن از منابع مالی اوراق قرضه استفاده کردند. بنابراین، دولت فدرال خدمات بدهی اوراق قرضه را پرداخت و قوانین و مقرراتی را درمورد استانداردهای واجد شرایط بودن مستأجر، سطح اجاره، استانداردهای ساخت و طراحی، و تقریباً همه جنبه‌های دیگر مسکن عمومی را صادر کرد. بنابراین، از دولت‌های محلی در حمایت از مسکن اساساً با نام «بازوی دولت فدرال عمل» یاد می‌کنند (Guthrie and McQuarrie, 2005: 17).

از اواسط دهه ۱۹۷۰ و زمانی که دولت اولین برنامه اعطای مسکن را ایجاد کرد، ایالات و محلات نقش بیشتری در سیاست‌های مسکن ایالات متحده بازی کردند و در سال‌های بعد، بیشتر برنامه‌های جدید مسکن دولت این روش را دنبال کردند. این برنامه‌ها شامل برنامه توسعه مسکن برای توسعه جامعه، برنامه مشارکت در سرمایه‌گذاری، و کمک‌های بلاعوض به بومیان آمریکا، بی‌خانمانان، و سایر افراد است. علاوه بر این، اعتبار مالیات مسکن با درآمد کم بزرگ‌ترین برنامه یارانه مسکن اجاره‌ای فعال در این کشور شناخته شده است. بنابراین، امروز، دولت فدرال بودجه اکثریت قریب به اتفاق برنامه‌های یارانه‌ای کشور را تأمین می‌کند. اکنون ایالت‌ها و محلات در تصمیم‌گیری نوع مسکن، که یارانه پرداخت می‌کنند، مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفته‌اند. مکان ساخت مسکن، میزان مشارکت توسعه‌دهندگان سازمانی یا غیرسازمانی، و حتی نوع ارائه یارانه‌ها و کوپن را در سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده‌اند (Collinson et al., 2015: 62).

از نظر بودجه‌ای، برنامه‌های مسکونی میراث دولت بیش از یک‌سوم بودجه کل در ۲۰۱۰ را تشکیل داد و ۴۲ درصد دیگر کوپن‌ها است. کمک‌های بلاعوض دارای حدود ۱۹ درصد بود. در بقیه این بخش تأکید ویژه‌ای شد بر چهار نوع عمده یارانه مسکن ملی، شامل مالیات و یارانه‌های مالی؛ اعتبار مالیات مسکن با درآمد کم؛ کوپن‌های مسکن عمومی؛ و مسکن (Oxley, 2015).

اگرچه بیشتر مردم سیاست مسکن در ایالات متحده را با مسکن عمومی مرتبط می‌کنند، دولت فدرال یارانه مسکن بسیار بیشتری برای افراد بی‌خانمان در قالب مزایای مالیاتی برای مالکیت خانه در نظر گرفت؛ یعنی حدود ۷ میلیون مستأجر کم‌درآمد از یارانه مسکن فدرال در سال ۲۰۰۸ از این مزایا بهره‌مند شدند؛ بیش از ۵۰ میلیون صاحبخانه از مزایای درآمد بدون مالیات از اجاره مسکن در خانه‌های خود استفاده کردند. بسیاری از آن‌ها همچنین از سود رهن و کسر مالیات بر دارایی از مالیات بر درآمد فدرال خود بهره‌بردارند. هزینه فدرال برای مسکن مستقیم در سال ۲۰۰۸ کمتر از ۴۰٫۲ میلیارد دلار بود. در همان زمان، کسر سود وام مسکن و سایر مزایای مالیات صاحبخانه به ۲۰۰ میلیارد دلار می‌رسید. در واقع، گزارش‌ها در این کشور نشان می‌دهد خانوارهایی که درآمدشان بیش از ۲۵۰٫۰۰۰ دلار در سال است بیش از ده برابر این مبلغ یارانه دریافت کرده‌اند و خانوارهای که دارای درآمدی بین ۴۰٫۰۰۰ تا ۷۵٫۰۰۰ دلار هستند، علاوه بر کسر سود وام مسکن، از سایر هزینه‌های مالیات برای مالکیت خانه شامل کسر پرداخت مالیات بر املاک، کاهش مالیات بر فروش املاک مسکونی، کمبود مالیات بر درآمد ناشی از مسکن، و کمترین وام‌های رهنی برای خریداران مسکن را بهره‌مند شده‌اند. در این کشور، مسکن یک‌ششم هزینه‌های مصرفی در ایالات متحده را تشکیل می‌دهد، که بعد از غذا در رده‌های بودجه دوم است. کد مالیاتی ایالات متحده مهم‌ترین ابزاری است که بر مسکن تأثیر می‌گذارد. دولت فدرال با دادن مزایای مالیاتی به مالکان خانه، اجاره یارانه می‌دهد و کسر پرداخت سود وام را مجاز می‌داند. همچنین، یارانه‌های سخاوتمندانه‌ای برای اجاره مسکن از طریق استهلاك تسریع شده و سایر مزایای مالیاتی در نظر گرفته شده است. طرح‌های اعتباری با بهره کم، مانند اداره مسکن فدرال و برنامه وام دولت سربازان قدیمی، به گروه‌های خاصی از افراد اجاره می‌دهد که با نرخ بهره زیر بازار وام بگیرند. به‌طور کلی، کل بخش مسکن در طول تاریخ از حمایت فدرال از مؤسسات پس‌انداز و وام و فعالیت آژانس‌های فدرال مانند انجمن رهن ملی فدرال، که عملکرد صحیح بازار ثانویه رهن را تسهیل می‌کند، بهره‌مند شده است. سرانجام، تعدادی از برنامه‌های محلی و ایالتی به خانوارهای کم‌درآمد در یافتن مسکن کمک می‌کنند. این موارد شامل کمک‌های بلاعوض توسعه جامعه، یارانه ساخت مسکن کم‌درآمد، و مداخله مستقیم کارگزار عمومی برای ساخت و بهره‌برداری از مسکن عمومی است (Hernández and Bird, 2010: 8).

سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد در انگلستان

در کشور انگلستان تهیه مسکن اجتماعی یا عمومی از طریق بازیگران مختلفی مانند آژانس‌های عمومی (مقامات ایالتی و محلی)، سازمان‌های بخش سوم (انجمن‌ها و بنیادهای مسکن)، و تعاونی‌ها یا سرمایه‌گذاران خصوصی (با کمک‌های بلاعوض دولتی) تأمین شده است. نوع غالب تأمین‌کننده و تصدی مسکن در این کشور به‌صورت (اجاره، مالکیت، و تعاونی) است. ون بورتل و همکاران (۲۰۱۹) بیان کردند که در دهه‌های اخیر در این کشور، اشکال ترکیبی بیشتری از تأمین کالا ظاهر شده است که در آن مسکن از طریق همکاری بین انواع بازیگران تحویل داده می‌شود، از جمله همکاری فزاینده بین مستأجران و ارائه‌دهندگان مسکن حرفه‌ای ترکیبی فزاینده از بودجه عمومی و خصوصی را بیان می‌کند (Van Bortel et al., 2019: 2). گرایش به اشکال ترکیبی بیشتر تأمین مسکن را می‌توان با پیشرفت‌های

مختلف در جهت پاسخی به روند نئولیبرال درازمدت یا بخشی از آن و تعدیل دولت در حمایت مستقیم و تأمین مسکن اجتماعی دانست. به‌عنوان مثال، این امر تأمین‌کنندگان مسکن بخش سوم را مجبور کرد که هرچه بیشتر به امور مالی خصوصی اعتماد کنند (Haffner et al., 2009). این مورد در علاقه‌مندی انجمن‌های مسکن برای جذب مالی سرمایه‌گذاران نهادی از طریق اوراق قابل مشاهده است (Haffner et al., 2015). این چیدمان‌های مشترک گروه‌های شهروندان اغلب توسط بازیگران دولتی، بخش سوم و/یا خصوصی پشتیبانی می‌شود (Czischke, 2017) که بخشی از خدمات جمعی را سازمان‌دهی می‌کنند. این پیشرفت نه تنها در بخش مسکن، بلکه در زمینه‌های مختلف خدمات دیگر مانند انرژی، مراقبت از کودکان، و آموزش اتفاق افتاده است (Tummers, 2015). مشارکت بیشتر شهروندان، که امور را به دست خودشان می‌گیرند، نیز توسط دولت‌های ملی پذیرفته شده است و با برنامه بزرگ جامعه و بومی‌گرایی و مشارکت انجمن‌ها را به‌عنوان نمونه‌های برجسته از نقش فعال شهروندان در توسعه راه‌حل‌های مشترک برای چالش‌های اجتماعی و ارائه خدمات عمومی غالباً به‌عنوان «تولید مشترک» یا «ایجاد مشترک» به کار گرفته‌اند. این اصطلاحات مفهومی است شامل طیف گسترده‌ای از ابتکارات در همکاری مشارکت فعال کاربران و همکاری بین ساکنان خانه (Voorberg et al., 2014).

فعالان بازار به‌طور فزاینده‌ای در تهیه مسکن ارزان‌قیمت اجاره‌ای مشارکت دارند. این فعالان نقش تهیه مسکن به‌صورت اجاره‌ای پایین از قیمت مسکن کامل در بازار را دارند و بعضی اوقات برای تهیه مسکن پایین‌تر از رانت بازار به فعالان بازار یارانه پرداخت می‌کنند یا مشوق‌های دیگری ارائه می‌دهند. بودجه قابل توجهی که در حال حاضر در اختیار سرمایه‌گذاران نهادی‌هاست زمینه‌ای برای افزایش علاقه در میان سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای بهبود مسکن ارزان‌قیمت شده است (Hoekstra, 2013) از طرف دیگر، اوراق مشارکت شکل دیگری از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مسکن ارزان‌قیمت در این کشور را تشکیل می‌دهد، زیرا مالیات اوراق به تعداد بیشتری از انجمن‌های مسکن کمک می‌کند تا در مسکن ارزان‌قیمت سرمایه‌گذاری کنند و فرصت‌ها را متعادل سازند و خطرها در ترکیب اهداف اجتماعی و اقتصادی را کاهش دهند (Wu et al., 2017).

یک مزیت بالقوه از مشارکت بخش خصوصی اهرم مالی است که می‌تواند با ترکیب مالی دولتی/بخش سوم و نهادی به‌دست آید. دولت انگلستان سعی کرده است مشارکت بین بازیگران دولتی و خصوصی را از طریق حاکمیت نوآورانه بیان کند. همچنین، تلاش کرده است مشارکت دولتی و خصوصی را تقویت کند (به‌عنوان مثال، ماهیت‌های کوتاه‌مدت، انحصاری، و اغلب «یک‌بارمصرف» برخی از ابتکارات قدیمی) را کنار گذاشته است. علاوه بر این، این نوآوری‌ها نه تنها برای گروه‌های سنتی هدف مسکن اجتماعی و عمومی، بلکه خانوارهایی با درآمد متوسط پایین‌تر (که دارای سطح پایین‌تر) را، که در دسترسی به مسکن ارزان‌قیمت مشکل دارند، مدنظر خود قرار داده است (جدول ۲).

جدول ۲. سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در کشور انگلستان

مشارکت مسکن با مسئولیت محدود	
خانوارهای کم‌درآمد	قیمت مناسب: گروه هدف
تخصیص بر اساس لیست انتظار مقامات محلی، تنظیم اجاره بر اساس معیارهای درآمد و درآمد ملی زندگی، مدیریت از طریق مشارکت با مسئولیت محدود، تقسیم هزینه‌ها، خطرها و درآمد	حکمرانی: تخصیص، تنظیم اجاره، و ترتیبات مدیریتی
مخلوطی از اعتبارات محلی و انجمن مسکن	امور مالی: منابع سرمایه‌گذاری
مقامات محلی و سرمایه‌گذار خصوصی غیرانتفاعی مسکن	ترکیبی: مخلوط شریک

از دیگر سیاست‌گذاری‌های کشور انگلستان در تهیه مسکن دسترسی به منابع مالی خصوصی است که از طریق همکاری بین انجمن‌های مسکن و مقامات محلی در این کشور اعمال می‌شود. دولت‌های محلی در این کشور از طریق مشارکت مسکن شورایی زمینه بهبود حمایت از مسکن کم‌درآمد شهری را فراهم کرده‌اند (Van Bortel et al.: 2019). علاوه بر این، دولت ملی تصدیق می‌کند که مقامات محلی باید بخشی از راه‌حل برای کمک به رفع «شکست» بازار مسکن انگلیس باشند و کاهش محدودیت‌های نظارتی را آغاز کرده‌اند تا به مقامات محلی کارآفرین اجازه ابتکار و کشف مدل‌های مختلف تحویل را بدهد. اخیراً علاقه مقامات محلی برای ایجاد مشارکت‌های مشترک با انجمن‌های غیرسازمانی مسکن افزایش یافته است، به‌خصوص آن‌ها قادر به دسترسی منابع مالی خصوصی شده‌اند که قبلاً برای مقامات محلی در دسترس نبود. مقامات محلی تصمیم گرفته‌اند اولین سرمایه‌گذاری مشترک ابتکاری در نوع خود را با یک انجمن مسکن تحت عنوان گروه هایدسینگ مسکن تأسیس کنند و تا ۱۰۰۰ خانه ارزان‌قیمت تهیه کنند (Hoekstra, 2017). تحولات مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد کاملاً مقرون‌به‌صرفه خواهد بود، زیرا اجاره بهای دستمزد زندگی را تعیین می‌کند. این مشارکت با مسئولیت محلی به‌طور نوآورانه منابع را جمع می‌کند و هزینه‌ها، خطرهای و پاداش‌های مالی را تقسیم می‌کند (Meng et al., 2018: 235).

دیدگاه‌ها درباره مسکن کم‌درآمد

در این بخش از پژوهش سعی شده است به دیدگاه‌های موجود در رابطه با مسئله مسکن گروه‌های کم‌درآمد، که معمولاً در قالب اسکان خودرو نمایان می‌شود، پرداخته شود. به‌طور کلی، چهار دیدگاه در این رابطه تبیین‌پذیر است که به شرح جدول ۳ بیان شده است.

جدول ۳. دیدگاه‌های مسکن کم‌درآمد شهری

دیدگاه	هدف	نگرش	نتیجه‌گیری
دیدگاه خشی و منفعل	خواهان رهاسازی مسکن با سازوکارهای بازار	این رهیافت که با نگرشی لیبرالی و تشابه‌سازی تاریخی با مراحل توسعه‌ای جوامع توسعه یافته مسئله نابسامانی مسکن فقیران را پدیده‌ای گذارا و میرنده تلقی می‌کند	این رهیافت که به رهیافت بود بولدوزر معروف بود نتوانست مشکلات مسکن را حل کند
دیدگاه تخریب و برخورد قهرآمیز	ریشه‌کن کردن مسئله فقرا	این رهیافت در واقع صورت مسئله را پاک می‌کند و به جابه‌جایی جغرافیایی مسائل باقی‌مانده توجه ندارد. همچنین، در رابطه با اهمیت حفظ امید برای ساکنان این اجتماعات این رهیافت‌های فراگیر را فشرده و برای گروه‌های کم‌درآمد شهر (به‌ویژه زاغه) در سطح جهان به اجرا گذاشته شده است	برنامه‌های زاغه‌زدایی نه تنها در بهبود شرایط مسکن ایشان ناکام بوده، بلکه مشکل مسکن را هم وخیم‌تر کرده است
دیدگاه بنیادگرا	در پی چاره‌های اساسی با تغییر در ساختارهای جامعه است	نگرش این دیدگاه این است که تا نظام کلان اصلاح نشود نظام‌های خرد اصلاح‌ناپذیرند و به سازمان‌دهی اجتماعی برای جنبش‌های سیاسی تکیه می‌کند	این دیدگاه نگرشی رادیکال داشت و مانند رهیافت اول مسکن را به حال خود رها کرد تا زمانی که سازوکارهای فقرا و ناعادلانه جامعه نابود شوند
دیدگاه اصلاح‌طلب	برقراری عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای	تلاش در راستای تامین عدالت اجتماعی از طریق قبول واقعیت فقر و بیش از اصرار بر تغییری ناگهانی در سطح کلان تحولی تدریجی در سطح خرد را چاره‌سازی کرد.	این رهیافت به قیمت غفلت از رنج و فقر موجود در اجتماعات تمام می‌شود

مأخذ: صرافی ۱۳۸۲/احدی‌نژاد روشنی و مرادی مفرد، ۱۳۹۲: ۳۵-۴۸

در زمینه مسائل مربوط به سیاست مسکن کم‌درآمد شهری، کشورها اصول زیر را مدنظر قرار می‌دهند: مشارکت نهادی و مردمی در سیاست‌گذاری؛ نقش دولت در ساختار برنامه‌ریزی؛ نظام مدیریت مسکن کم‌درآمد؛ و سطوح برنامه‌ریزی در کشور (جدول ۴).

جدول ۴. شاخص و اصول سیاست‌های مسکن کم‌درآمد شهری

شاخص	تشریح اصل
مشارکت نهادی و مردمی در سیاست‌گذاری	مشارکت گسترده و پیچیده جوامع شهری در توسعه مسکن مستلزم راهبردهای سرمایه‌گذاری هدفمند از سوی تصمیم‌گیرندگان است. تئوری‌های موجود در حوزه نهادگرایی و توسعه برابر شواهد و مطالعه‌های تجربی نشئت گرفته از آن نشان می‌دهد که نهادها نقش مهم و زیربنایی در توسعه مسکن ایفا می‌کنند و چه بسا، بدون وجود نهادهای کارآمد، توسعه به معنای واقعی انجام نمی‌گیرد. این امر، به‌ویژه در ارتباط با توسعه مسکن، اهمیت بیشتری دارد و در عرصه توسعه ساخت‌وساز به‌صورت مشخص تری نمود یافته است (فرجی راد و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۱).
نقش دولت در ساختار برنامه‌ریزی	در بُعد ساختاری، ویژگی‌ها و شاخص‌هایی مورد توجه قرار می‌گیرد که دربرگیرنده پشتوانه‌های کلان حمایتی و قانونی بوده و عمدتاً در چارچوب سیاست‌های دولتی، سازمان، و جامعه بررسی می‌شود (Vestergaard and Scanlon, 2014: 78) در این گام به آن دسته از سیاست‌ها و رویه‌های تسهیل‌کننده و تشویق‌کننده توسعه مسکن در مناطقی که با ضعف‌های مسکن روبه‌رو هستند توجه می‌شود و قوانین، سیاست‌ها، و حمایت‌های دولتی را دربر می‌گیرد (پورعبدالعلی، ۱۳۹۶: ۳)
نظام مدیریت مسکن کم‌درآمد	نظام مدیریت مسکن فرایندی مؤثر برای افزایش مشارکت و همکاری مردم و تقویت روابط آن‌ها با هیئت‌ها/سازمان‌های توسعه اقتصاد منطقه‌ای و دست‌اندرکاران آموزشی است. نظام مدیریت مسکن یک نظام مدیریتی به‌شمار می‌آید که ابزارهایی برای ایجاد توسعه مسکن و رقابتی در یک منطق در اختیار سازمان مسکن قرار می‌دهد. نظام مدیریت مسکن حول سرمایه‌گذاری مسکن معین سازمان‌دهی می‌شود؛ هر یک از این مناطق دارای پتانسیل توسعه مسکن ویژگی‌های خاص خود را دارند و از نیازهای توسعه، بازاریابی، و مدیریتی منحصربه‌فردی برخوردارند (UN-Habitat, 2012: 18).
سطوح برنامه‌ریزی و در کشور	برابر با متون نظام برنامه‌ریزی در کشورهایی با ساختار متمرکز، تنظیم و اجرای راهبردها و سیاست‌های توسعه به‌صورت متمرکز است. برنامه‌ریزی در سطوح منطقه‌ای و شهری نیز متأثر از این نظام متمرکز است و طرح‌ها و پروژه‌ها در چارچوب برنامه ملی و از بالا به پایین و با حداقل مشارکت شهروندان تهیه می‌شود. اما الگوی نظام برنامه‌ریزی در کشورهایی با ساختار غیرمتمرکز حداقل یک ساختار سه‌سطحی شامل سطح ملی، منطقه‌ای، و محلی برای برنامه‌ریزی مؤثر شهری پیشنهاد می‌کند. در این نوع نظام، برنامه‌ریزی در سطح ملی شامل سیاست‌گذاری‌های راهبردی کلان توسعه، هماهنگی بین‌بخشی، بسیج و تجهیز و تخصیص منابع بر اساس اصول سیاست‌گذاری است.

منبع: نگارندگان با استفاده از منابع قابل دسترس: ۱۳۹۹

روش تحقیق

تحقیق حاضر از لحاظ پژوهش تطبیقی و از نظر ماهیت کیفی و به لحاظ هدف توسعه‌ای است و از لحاظ روش‌شناسی تحلیل محتوا و از نوع کیفی محسوب می‌شود. در روش تطبیقی موردی، چند مورد که می‌تواند در قالب واحدهای کلان، میانی، و خرد قرار گیرد با هم مقایسه می‌شود. این موارد ممکن است به لحاظ گستره و متغیرهای مربوط به آن‌ها هویت‌های متنوعی اختیار کنند. معمولاً، با بزرگ‌شدن موارد، که واحدهایی کلان مانند تمدن‌ها را تشکیل می‌دهند، از حجم و تعداد آن‌ها کاسته می‌شود، لیکن به تعداد متغیرهای مربوط و مستتر در این واحدها افزوده می‌شود. زیرا واحدهای بزرگ و کلان مستعد پوشش دادن متغیرهای متعدد و کثیرند و، برعکس، با محدودشدن گستره واحدها، هرچند بر تعداد آن‌ها افزوده می‌شود، این موارد یا واحدها متغیرهای کمتری را تحت پوشش قرار می‌دهند. چنین رابطه‌ای در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵. رابطه بین گستره و حجم موارد و متغیرها در روش تطبیقی

نوع موردها بر حسب گستره واحدها		گستره موارد	
کوچک/ خرد	بزرگ/ کلان	حجم موارد و متغیرها	موردها
زیاد	کم	متغیرها	موردها
کم	زیاد	حجم موارد و متغیرها	متغیرها

نوشته‌های علوم اجتماعی نشان می‌دهد که مطالعات تطبیقی بیشتر در خصوص واحدهای کلان و بزرگی انجام شده است که معمولاً حجم محدودی را شامل می‌شود. به‌رحال، تعداد واحدها یا موردهای تحت بررسی نکته‌ای اساسی در این روش است؛ به حدی که گفته می‌شود مطالعه تطبیقی کمی^۱ با موارد زیاد N (بزرگ) و مطالعه تطبیقی کیفی^۲ با موارد محدود N (کوچک) سروکار دارند. با توجه به اینکه هدف نهایی این پژوهش مقایسه ساختار سیاست‌گذاری مسکن نمونه‌های مطالعاتی با ایران، تشخیص کمبودها، کاستی‌ها و قوت‌ها در سیاست‌گذاری مسکن، و نهایتاً ارائه پیشنهادهایی برای بهبود ساختار مورد نظر است، برای دستیابی به این هدف، ساختار سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری ایران با چهار کشور چین، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، و استرالیا مقایسه شده است. انتخاب کشورهای یادشده بر اساس مسئله ساختار سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری است که تجربه موفق در این زمینه داشته‌اند (حسینی، ۱۳۹۷: ۸؛ اهری و امینی، ۱۳۷۵: ۱۸؛ Department of Communities and Local Government Housing, 2006; Gao, 2010; Australian Taxation Office, 2008;)

از طرف دیگر، انتخاب این کشورها با دسترسی به اطلاعات و آمار از سایت جهانی مسکن، اسناد، کتب، و مقالات نیز بوده است. سپس، اطلاعات تفصیلی این کشورها بر اساس معیارهای سیاست‌های کلان برنامه‌ریزی جمع‌آوری و ایده اصلی آن‌ها استخراج شده و با هم مقایسه شده است. بنابراین، با توجه به انواع روش‌های تطبیقی که در مبانی نظری به‌طور خلاصه به آن پرداخته شده است از روش سطح بزرگ (کلان) برای تحقیق مورد نظر بهره گرفته شده است.

از این روش تطبیقی همراه با شاخص‌های برنامه‌ریزی می‌توان برای پایش و واکاوی مقایسه‌ای عملکرد علمی برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری مسکن با یکدیگر و برای برنامه‌ریزی متجانس از کشورهای دیگر در سال‌های آتی نیز استفاده کرد. بنابراین، از راه مطالعه تطبیقی می‌توان به‌طور عرضی وضعیت موجود برنامه‌ریزی علمی کشور را با سایر کشورها تحلیل کرد و بر اساس ضعف‌ها یا قوت‌های تشخیص داده‌شده برنامه‌های توسعه‌ای ارائه کرد. از سوی دیگر، با شناخت تفاوت شاخص‌های به‌کارگرفته‌شده، می‌توان عملکرد و فعالیت‌های مسکن را به‌طور طولی ارتقا داد. بنابراین، در گام نخست ساختار نظام و سیاست‌گذاری مسکن چین، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، و استرالیا شناسایی شد و فرایند برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای، و شهری تشریح شد. در گام دوم به مقایسه تطبیقی از لحاظ نظام سیاست‌گذاری مسکن (شامل ساختار برنامه‌ریزی، مراحل برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت، و پایش) پرداخته شد. در ادامه به جایگاه مشارکت نهادی و مردمی در سیاست‌گذاری مسکن در سطوح ملی، منطقه‌ای و شهری، نقش دولت در ساختار مسکن و شهرسازی، و ارتباط بین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و شهری در مسکن پرداخته شد. از این رو، می‌توان پژوهش حاضر را از دسته پژوهش‌های توسعه‌ای برشمرد. بنابراین، از آنجا که ساختار برنامه‌ریزی کشور ایران با بسیاری از کشورهای جهان فرق می‌کند، زمینه‌های مشابه آن با کشورهای توسعه‌یافته به‌ندرت یافت می‌شود. بنابراین، موفقیت و کارایی مطالعات تطبیقی در زمینه سیاست‌گذاری مسکن نیازمند اتخاذ رویکرد عمومیت‌گرا در پژوهش تطبیقی است.

1. Quantitative comparative
2. Qualitative

یافته‌های تحقیق

در این بخش، نگارندگان بررسی خود را به ساختار سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری محدود کرده‌اند. در ساختار سیاست‌گذاری مسکن در ایران و مقایسه آن با کشورهای دیگر کاستی‌هایی وجود دارد که توجه به آن‌ها می‌تواند در بهبود ساختار و برنامه‌ریزی کشور کمک کند که در ذیل به این کاستی‌ها و نقاط ضعف و راهکارهای بهبود آن اشاره شده است.

مقایسه تطبیقی

گام اول: مشارکت نهادی و مردمی سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری

غلبه نظام برنامه‌ریزی و اجرایی بخشی و دیدگاه رشد اقتصادی در تهیه همه برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور طی ۵۵ سال گذشته مانعی بزرگ برای مشارکت مؤثر برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی (شهری) در روند توسعه بوده است. در این نظام بخشی‌نگر، مناطق (استان‌ها) در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان‌یافته ندارند. به همین دلیل، برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها، ظرفیت‌ها، و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹: ۹۰). همچنین، تحقیقات نسترن و رعنائی (۱۳۸۹) و آیینی و السادات اردستانی (۱۳۸۸) نشان داده است که توجه به ساختار غیرمشارکتی روند تهیه قریب به اتفاق همه طرح‌های شهری و نیز رویکرد غالب برنامه‌ریزی از بالا به پایین در کشورمان برای ساکنان محلی و مردم برای مشارکت در روند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این گونه طرح‌ها- که تأثیری مستقیم در روند زندگی آن‌ها خواهد داشت- خیلی ضعیف برآورده شده است. در کشور چین، مشارکت و تصمیم‌گیری‌ها در زمینه برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری، به‌منظور اطمینان از مکان‌یابی مناسب فعالیت، ایجاد تعادل در توسعه اجتماعی و اقتصادی، و افزایش مناظر طبیعی یک مسئولیت مهم مرکزی و محلی است و مشارکت شهروندان در چارچوب توسعه انجام می‌گیرد (Majale et al., 2011). در کشور استرالیا، دموکراسی پارلمانی نمونه‌ای بارز از دولت‌های غیرمتمرکز است که مشارکت را در ساختار برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی ضروری می‌داند؛ به طوری که مسئولان در سطوح سه‌گانه در تغییرات سیاسی و قانونی مسکن و شهرسازی این کشور نقش مؤثری داشته‌اند (Vestergaard and Scanlon, 2014: 78). در انگلستان ساخت مسکن توسط مقامات محلی (شوراهای محلی) در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ بررسی شد. همچنین، قانون تأمین مالی مسکن در سال ۱۹۴۶ به تصویب رسید که یارانه بالایی برای ساخت مسکن دولتی به مبلغ ۱۶٫۵ پوند برای هر واحد مسکونی به مدت شصت سال فراهم می‌ساخت. مشارکت حکومت‌های مرکزی و محلی در این کشور به صورت نهادی انجام می‌گیرد (Department of Communities and Local Government Housing, 2006). در ایالات متحده آمریکا، دولت فدرال و حکومت‌های محلی برای مقرون‌به‌صرفه کردن مسکن یارانه می‌دهند. زیرا مرجع مرکزی تصمیمات را در سطح بالا به پایین انتقال می‌دهد و نقش مشارکت و حکومت‌های محلی پُررنگ است (سلجوقیان، ۱۳۷۵: ۳۵).

جدول ۶. جایگاه مشارکت نهادی و محلی در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری

نام کشور	ملی	منطقه‌ای	محلی
ایران	ناهماهنگی بین اهداف برنامه‌های کلان توسعه	فقدان مشارکت و ضعیف بودن نظام شهری در سیاست‌گذاری مسکن	ضعیف بودن مشارکت محلی در برنامه‌های توسعه مسکن و سیاست‌گذاری آن
استرالیا	مشارکت در برنامه‌های کلان	توجه به مشارکت در توسعه منطقه‌ای برای رونق مسکن	قوی بودن شکل‌گیری سطح مشارکت محلی در نظام سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد
چین	مشارکت در سطوح کلان برنامه‌ها	مشارکت همه‌ذی‌نفعان	مشارکت همه کنشگران به استثنای نمایندگان محلی
انگلستان	مشارکت در سطح تصمیمات و استراتژی‌های کلان	مشارکت فدرال‌ها و ذی‌نفعان مسکن در توسعه استراتژی‌های مسکن کم‌درآمد	مشارکت و همکاری دولت و مردم محلی در سیاست‌گذاری مسکن
ایالات متحده آمریکا	مشارکت مشورتی در توسعه برنامه‌های کلان	وجود و اهمیت سطح مشارکت منطقه در توسعه مسکن کم‌درآمد	وجود مشارکت و تصمیم‌گیری دولت‌های محلی مؤثر در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد

مأخذ: یافته‌های تحقیق: ۱۳۹۹

گام دوم: نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری

در طی چند دهه اخیر، رویکردهای نوآورانه در ساخت مسکن به شکل‌گیری ایده‌های جدیدی در خصوص مسکن کم‌درآمد شهری منجر شده است. سیاست‌گذاری در زمینه مسکن کم‌درآمد شهری عمدتاً جزو وظایف بخش دولتی است و در راستای تأثیرگذاری بر توزیع مسکن در آینده عمل می‌کند (United Nations New York and Geneva, 2008: 25). در زمینه نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن می‌توان به چهار دوره اشاره کرد (جدول ۷).

جدول ۷. نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در ایران

دولت	سیاست
دولت سازندگی	سیاست ضرورت ایجاد شهرهای جدید را به‌عنوان یکی از راهبردهای اساسی توسعه شهری مطرح کرد. بر این اساس، با انجام مطالعات توجیهی و تهیهی مقدمات قانونی و ساختاری، ایجاد شهرهای جدید با اهداف خاص خود در دستور کار قرار گرفت. در این دوره علاوه بر برنامه‌های توسعه و سایر برنامه‌های کلان مانند احداث شهرهای جدید نباید از سایر برنامه‌ها از جمله نوسازی بافت‌های فرسوده، تلاش بانک‌ها برای اعطای تسهیلات، دراختیار قراردادن زمین‌های دولتی برای ساخت‌وساز، و تشویق انبوه‌سازان به ساخت مسکن چشم‌پوشی کرد. همه این تلاش‌ها با این هدف انجام شد که گروه‌هایی با درآمد پایین نیز در بازار مسکن توانایی خرید داشته باشند. به‌طور طبیعی، در این دولت نیز گروه‌هایی با درآمد متوسط و بالا توانسته‌اند در بازار به مسکن مورد نیاز خود دست پیدا کنند، اما گروه‌هایی با درآمد پایین به دلیل فعالیت سوداگران بخش زمین و مسکن شهری و کمبود اعتبارات و ... همچنان در حاشیه قرار گرفته‌اند (آقایی، ۱۳۹۶: ۸).
دولت اصلاحات	از نقاط عطف سیاست‌گذاری در دولت اصلاحات بحث توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی است. سند یادشده در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیئت دولت رسید و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد. در این دوره برای اولین بار ضرورت رویکردی جدید احساس شد؛ به همین دلیل، در دهه ۱۳۸۰، سند توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی تدوین شد و کمک‌های فنی در نظر گرفته شد برای آن ۲۶۰-۳۲۰ میلیون دلار پیش‌بینی شده بود. نکته قابل توجه آن است که برای اولین بار رویکرد نوین توانمندسازی مورد توجه قرار گرفت و برای اولین بار برنامه‌های آمرانه و از بالا به پایین جای خود را به شیوه جدیدی داد که در آن خود شهروندان بر اساس ظرفیت‌های درونی خود و در واقع ظرفیت اجتماعات محلی باید توانمند شوند، زیرا تجربیات گذشته نشان داده که دولت توانایی تأمین مسکن شهروندان را ندارد و از طرفی دیگر نیز انبوه‌سازان و سرمایه‌گذاران معمولاً گروه‌هایی با درآمد پایین را در بازار مسکن مورد بی‌مهری قرار می‌دهند؛ به همین دلیل بحث توانمندسازی مطرح شد (آقایی، ۱۳۹۶: ۱۳).

بخش مسکن وارد رکود شده بود و بر حل مشکل کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن تأکید می‌شد، اما همچنان حمایت از کوچک‌سازی و انبوه‌سازی مورد تأکید بود. در این سال‌ها بر نقش سیاست‌های پولی و تسهیل شرایط اعطای وام مسکن تأکید زیادی می‌شد. اما بررسی میزان ساخت‌وساز طی این سال‌ها نشان می‌دهد هرچند در سال ۱۳۸۰ در کل مناطق شهری مسکونی پروانه ساخت ۳۹۰ هزار واحد مسکونی اخذ شد که فراتر از هدف برنامه بود، تمرکز ساخت‌وساز در تهران این موفقیت را کم‌اعتبار کرد. بر اساس آمار، رشد بهای مسکن در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۱، ۱۰ تا ۱۲ برابر درآمد سالانه خانوارهای شهری بود که به عقیده کارشناسان نه‌تنها موجب بهره‌مند شدن خانوارها از مسکن به‌طور اصولی شد، بلکه گروه‌های درآمدی بیشتری به سوی مسکن نامناسب یا مسکن غیررسمی رانده شدند و در نهایت رکود بر بخش مسکن حاکم شد. بنابراین، دولت اصلاحات همانند دولت سازندگی سعی داشت تا بحران مسکن شهری را حل کند. به همین دلیل، روند ساخت‌وسازها در دولت خاتمی نسبت به دولت رفسنجانی بیش از ۲ برابر بود، اما، با وجود این، مسئله اصلی همچنان پابرجاست و آن دسترسی گروه‌های درآمدی پایین به مسکن شهری است. در دولت اصلاحات فقط ۲۷۰ هزار واحد مسکونی در طول هشت سال به اقشار فقیر جامعه اختصاص یافت؛ در حالی که سالانه ۴۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته می‌شد. در واقع، شکست بازار در این شرایط اتفاق افتاد که بین عرضه و تقاضا تعادل برقرار نگشت (آقایی، ۱۳۹۶: ۱۵).

ادامه جدول ۷. نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در ایران

سیاست	دولت
سیاست مسکن مهر را مورد توجه قرار داد تا زمینه مسکن کم‌درآمد شهری بررسی شود. از دیدگاه موافقان این دوره، طرح مسکن مهر در ابتدا در قالب بند ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ آغاز شد و سپس بر مبنای قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، به صورت پیوسته، به دستور کار قرار گرفت. البته، ذکر این نکته نیز ضروری است که این طرح، که در حقیقت شامل اجاره بلندمدت زمین برای احداث مسکن است، در طرح جامعه مسکن نیز پیشنهاد شده بود. اما حجم پیشنهاد شده در آن طرح بسیار کمتر بود که در دولت دهم از ۲۰ هزار واحد در سال به ۱/۵ میلیون واحد در سال افزایش یافت (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵). تولید مسکن انبوه در دولت مهرورزی در رأس سیاست‌های زمین و مسکن شهری قرار گرفت، چنان‌که در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور نیز شاهد این رویکرد بلندپروازانه بودیم. پروژه مسکن مهر با این استدلال اولیه کلید خورد که از مجموع حدود ۲۰ میلیون خانوار ایرانی ۷ میلیون نفر مالک مسکن نیستند و با توجه به اوج‌گیری جمعیت جوان کشور، که عمدتاً دهه شصتی محسوب می‌شوند و در حال تشکیل خانواده‌اند، می‌توان طی شش سال مسکن مورد نیاز کشور را تأمین کرد. در واقع، برنامه چهل‌ساله تأمین مسکن برای ۷ میلیون خانوار به شش سال تقلیل خواهد یافت به شرطی که مسکن مهر اجرا شود. استدلال دوم در مسکن مهر که دولت وقت بر آن تأکید فراوان داشت کاهش هزینه‌های ناشی از ساخت‌وسازهای انبوه بود. به طوری که در واحد متر مربع حتی هزینه‌های ساخت‌وساز به نصف هم کاهش یابد؛ ضمن اینکه زمین مورد نیاز از طریق زمین‌های دولتی به‌راحتی به‌دست خواهد آمد. مهم‌ترین استدلال دولت در زمینه طرح مسکن مهر برقراری عدالت و کاهش فاصله طبقاتی بود؛ به‌گونه‌ای که همه خانوارها صاحب مسکن خواهند شد و به‌خصوص گروه‌های درآمدی پایین می‌توانند به مسکن ارزان و باکیفیت دسترسی داشته باشند (آقایی، ۱۳۹۶: ۲۰).	دولت مهرورزی
از دیدگاه مخالفان، از اهداف اولیه طرح مسکن مهر کاهش قیمت زمین و مسکن شهری بود؛ به‌گونه‌ای که با تزریق مسکن انبوه به بازار تعادلی در عرضه و تقاضا به‌وجود خواهد آمد. در واقع، دولت با دخالت در بازار سعی داشت کاهش قیمت مسکن شهری را موجب شود. مخالفان با بررسی اسناد و مدارک به‌درستی ادعا می‌کنند که مهم‌ترین هدف این پروژه شکست خورده است؛ به‌گونه‌ای که در طول هشت سال دولت مهرورزی با رشد ۵۰۰ درصدی قیمت زمین و مسکن شهری مواجه بودیم که در طول تاریخ انقلاب بی‌سابقه بوده است. از اهداف دیگر مسکن مهر خانه‌دار کردن گروه‌های درآمدی پایین بود؛ به‌گونه‌ای که سه دهک اول جامعه هدف مسکن مهر بود، اما در عمل این سیاست نیز شکست خورد، زیرا گروه‌های هدف به منابع تسهیلاتی و همچنین پرداخت اقساط دسترسی مالی نداشتند و حتی برعکس موجب شد تا دلالتان و بورس‌بازان زمین وارد عرصه شوند و بیشترین سود این پروژه در اختیار سرمایه‌گذاران و دهک‌هایی با درآمد بالای جامعه قرار گیرد. عضو فراکسیون مجلس نهم (دکتر حامد قادرمرزی، استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه کردستان) بر آن است که رشد نرخ مصالح ساختمانی، نوسانات نرخ ارز، شکست طرح‌های نظارتی دولت، و پاسخ‌گوبودن مسکن مهر به نیازهای جامعه از دلایل افزایش قیمت مسکن است. تأثیر مسکن مهر بر اقتصاد کلان کشور شاید به‌عنوان مهم‌ترین انتقاد شناخته شود؛ به‌گونه‌ای که، به گفته وزیر راه و شهرسازی (آخوندی) و همچنین رئیس بانک مرکزی، حدود ۴۰ درصد از تورم کشور از طرح مسکن مهر بود. همچنین، وزیر اقتصاد و دارایی (طیبنیا) بر آن است که نیمی از نقدینگی سرگردان در بازار کشور و تورم ناشی از آن حاصل اجرای طرح مسکن مهر است و طرح مسکن مهر فقط موجب رشد نقدینگی در کشور شد (آقایی، ۱۳۹۶: ۲۱).	

سیاست مبنی بر تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی را بررسی و تصویب کرد. با روی کار آمدن دولت تدبیر و امید، انتظار می‌رفت تلاش برای برطرف‌کردن مسئله مسکن (به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های خانوار)، که از دولت‌های قبل شروع شده بود، با اصلاحات و تدابیر بیشتر دولت تدبیر و امید ادامه یابد. در همین راستا نیز حسن روحانی در یکی از مناظره‌های تلویزیونی قبل از انتخابات درباره بخش مسکن این چنین گفت: «اصل تأمین مسکن ارزان برای جامعه و جوانان جزو برنامه‌های اصلی دولت تدبیر و امید است. اصل ساخت مسکن ارزان و مسکن مهر یک ایده خوب بود، ولی این ایده برای یک دوره کوچک‌تر طراحی شده بود و یک‌دفعه افزایش پیدا کرد. هیچ چاره‌ای نیست تا این اشکالات در دولت آینده رفع شود». بنابراین، طرح مسکن اجتماعی، که از اوایل دولت یازدهم همواره به‌عنوان جای‌گزینی برای مسکن مهر مطرح بود، در اواخر دولت یازدهم و در بهمن‌ماه ۱۳۹۵ رسماً جای‌گزین مسکن مهر شد. در بهمن ۱۳۹۵، هیئت دولت پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی را بررسی و تصویب کرد. در مدل مسکن حمایتی (کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی و کمک بلاعوض) بانک مرکزی موظف شد به تعیین بانک عامل جهت تأمین تسهیلات در سقف مبلغ اعلامی اقدام کند. استفاده از این تسهیلات برای خرید بناهایی تا عمر بیست سال بلامانع است. در این مدل، کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی و کمک بلاعوض به متقاضیان مسکن مهر فاقد متقاضی از اهداف مدنظر است.

در مسکن اجتماعی نیز کمک به ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک‌هزینه اجاره، و وام قرض‌الحسنه و دیه مسکن مورد توجه قرار گرفته و شامل اشخاص حقیقی و حقوقی خواهد شد که دارای زمین‌اند و تمایل به احداث واحدهای مسکونی استیجاری با نرخ اجاره ترجیحی و در قالب توافق با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی دارند و به ازای هر واحد استیجاری تا دو برابر سقف تسهیلات اعلامی اعطا می‌شود. همچنین، وزارت راه و شهرسازی موظف شد به تأمین زمین در محدوده شهرها (دارای تأسیسات زیربنایی آب و برق و گاز) یا شهرهای جدید برای ساخت واحد استیجاری از طریق واگذاری به سازندگان که تمایل به ساخت مسکن استیجاری-ملکی با رعایت حداقل ۴۰ درصد اجاره‌ای دارند اقدام کند.

سیاست‌های حوزه مسکن دولت یازدهم را می‌توان در چهار برنامه مسکن حمایتی، مسکن اجتماعی، بازار رهن ثانویه، و صندوق توسعه مسکن خلاصه کرد. در قالب مسکن اجتماعی، دولت در نظر دارد ۷۰ هزار واحد مسکونی را خودش بسازد و ۸۰ هزار واحد دیگر را مراکز خیریه بسازند؛ یعنی در مجموع سالانه ۱۵۰ هزار مسکن اجتماعی ساخته شود. در مسکن حمایتی نیز ۲۵۰ هزار واحد ساخته می‌شود. همچنین، در طرح سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی نیز ۱۴۰ هزار واحد ساخته خواهد شد و در مجموع وزارت راه برای ساخت ۵۴۰ هزار واحد مسکن هدف‌گذاری کرده است.

همچنین، بخش مسکن در سال ۱۳۹۵ از حالت سکون خارج شده و نشانه‌هایی از تحرک در بخش عرضه و تقاضای آن به‌وجود آمده است. در طرف عرضه مسکن روند کاهش پروانه‌های ساختمانی متوقف و با افزایش مواجه شده که می‌تواند نشانه‌ای از بازگشت سرمایه‌گذاری و رونق بخش ساخت‌وساز در فصل‌های بعد باشد. مطابق با آمارهای مندرج در نماگرهای بانک مرکزی، در سال ۱۳۹۵ (رشد تعداد جوازهای صادره در تهران، سایر مناطق شهری، و کل مناطق شهری به ترتیب ۲۰/۴، ۷/۵، و ۱۲/۲ درصد رشد داشته است). سطح زیربنای پروانه‌های صادره نیز در تهران و کل مناطق شهری افزایش داشته است. در گزارش بانک مرکزی که بر اساس آمارهای خام سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور تنظیم می‌شود، در هفت ماهه سال جاری نسبت به مدت مشابه سال قبل حجم معاملات ۳/۳ درصد و قیمت هر متر مربع ۶/۵ درصد رشد داشته است. می‌توان پیش‌بینی کرد بازار مسکن در حال خروج از وضعیت رکودی بوده و با توجه به سیاست اجرای صندوق یکم سپرده مسکن و حجم بالای سپرده‌گذاران در آن و تقویت منابع مالی در حوزه‌های یافت‌های فرسوده و حاشیه‌نشینی شهرها پتانسیل خوبی برای رشد بخش مسکن و تحرک در سایر بخش‌های وابسته به مسکن در آینده‌ای نزدیک ایجاد شود (گزارش سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶: ۸۴). با وجود این، وعده‌های انتخاباتی در ساخت و تهیه مسکن این دولت در بخش مسکن بسیار ناکارآمد ظاهر شده و سیاست‌های اشتباه و برنامه‌هایی که بر اساس تفکرات لیبرال و نئولیبرال در سر می‌پرورانند نتوانست پاسخ‌گوی این نیاز و کالای اساسی در جامعه باشد و باعث افزایش سرسام‌آور قیمت مسکن در کشور شد. به‌طور کلی، دولت یازدهم و دوازدهم تاکنون در ساخت مسکن ناامیدکننده ظاهر شده است.

مأخذ: مشکینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۴؛ آقایی، ۱۳۹۶: ۱۳؛ منجد و مصطفی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۴

در کشور چین، دولت در سال ۱۹۹۶ ایجاد و اصلاح مسکن و ترویج و توسعه صنعتی‌سازی مسکن را به تصویب رساند و سیاست سیستم تخصیص بازارمحور را در دستور کار خود قرار داد (Razali Agus, 2002: 104-146). در کشور استرالیا، سیاست‌گذاری بر مبنای مدل‌های حمایتی بر مبنای عرضه طرف تقاضا را در دستور کار قرار داد؛ به طوری که با در نظر گرفتن یارانه‌های دولتی، در پی تأمین سرپناه برای اقشار و گروه‌های هدف (عمدتاً نیازمندان) و واگذاری اجاره‌ای واحدها به آن‌هاست (Vestergaard and Scanlon, 2014: 78). در انگلستان، نقش دولت به عنوان تأمین‌کننده مسکن به صورت آپارتمان‌های اجاره‌ای، که توسط مسئولان و حکومت‌های محلی تأمین و اداره می‌شوند، در دوره‌هایی، به‌ویژه بعد از جنگ جهانی اول و دوم، افزایش یافته، اما همواره در شرایط احیای بخش خصوصی از اهمیت آن کاسته شده است. مسکن اجتماعی در این کشور یکی از شیوه‌های مهم تأمین مسکن بوده که تأثیر محسوسی در بازار مسکن داشته است (Her Majesty's Government, 2010). همچنین، یکی از سیاست‌های دولت ایالات آمریکا برای تأمین مسکن مقرون‌به‌صرفه برنامه کمک‌های اجاره‌ای است. در این برنامه، اعتبارات مالیاتی مسکن کم‌درآمدها^۱ از طریق یارانه‌های مسکن فراهم می‌شود. برنامه اعتبار مالیات مسکن برای کم‌درآمدها با ایجاد انگیزه در توسعه‌دهندگان به منظور سرمایه‌گذاری در مسکن ارزان قیمت انجام می‌پذیرد (حسینی، ۱۳۹۷: ۸).

جدول ۸. مقایسه نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در نمونه‌های مورد مطالعه

ایالات متحده آمریکا	انگلستان	استرالیا	چین	ایران	نقش دولت در سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری
- برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای قلمرو حکومتی خود در راستای سیاست‌گذاری کلان دولت مرکزی	- تعادل برنامه‌ریزی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، و محلی	- سهم‌کردن نقش وزارتخانه‌ها در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، و محلی	- ایجاد خط‌مشی‌ها و برنامه‌های راهبردی در سطح ملی، منطقه‌ای، و شهری	- ضعیف بودن نقش دولت در برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی	
- خط‌مشی و سیاست‌گذاری برای حکومت‌های محلی در چارچوب سیاست‌گذاری کلان مسکن و شهرسازی	- عدالت فضایی در مسکن	- همکاری مرجع مرکزی و مرجع محلی در تصمیم‌گیری برای کمک‌های مالی	- تعیین سیاست‌های حمایتی و مالی در سطح کلان و خرد	- فقدان نگرش جامع و مشخص به مسکن کم‌درآمد در برنامه‌های توسعه	

مأخذ: یافته‌های تحقیق: ۱۳۹۹

گام سوم: نگرش نظام سیاست‌گذاری مسکن

در ایران حدود شش دهه از عمر نظام برنامه‌ریزی مسکن، که بر اساس برنامه‌ریزی بخشی پایه‌ریزی شده است، می‌گذرد، که متأثر از دیدگاه‌های متنوعی در ابعاد مختلف بوده است. از مهم‌ترین مشکلات در سطوح کلان اجرایی کشور حاکمیت نگرش بخشی است. این وضعیت از مشکلات بنیادین فرایند کلی برنامه‌ریزی توسعه ملی و از جمله توسعه مسکن در طی دهه‌های گذشته بوده است. بنابراین، هنوز در ایران مسکن متولی مشخصی ندارد و سازمان‌های مختلف هر یک گوشه‌ای از امور مربوط به مسکن را بدون هماهنگی با هم انجام می‌دهند. پیامد این امر نبود برنامه و سیاست‌گذاری اصولی در زمینه توسعه مسکن به خصوص مسکن کم‌درآمد شهری و بروز اثرهای منفی ناشی از گسترش بی‌برنامه آن‌ها در نواحی شهری است. با مقایسه ساختار سیاست‌گذاری ایران با کشورهای مورد مطالعه تفاوت‌ها به خوبی مشخص می‌شود. مثلاً، سطح برنامه‌ریزی در نظام سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای مورد مطالعه در سطوح ملی، منطقه‌ای، و محلی است. در

این کشورها مراجع مرکزی، مراجع محلی، نهادهای بخشی، و ذی‌نفعان از جمله سازمان‌های غیردولتی، مردم محلی، و نمایندگان آن‌ها نقش‌های متنوعی در فرایند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای توسعه مسکن شهری ایفا می‌کنند. سیاست‌گذاری کشور چین، پیش از دهه ۱۹۹۰، سیستم رفاه مسکن را دنبال می‌نمود و مسکن برای کارکنان شرکت‌های دولتی عرضه می‌کرد، اما در اواسط ۱۹۸۰، حکومت فروش مسکن‌های آزمایشی را در برخی شهرها آغاز کرد تا در سیستم رفاه مسکن به تدریج تغییراتی ایجاد کند. بنابراین، مسکن از سیستم رفاهی به سیستم دوسویه شامل مسکن رفاهی و یارانه‌ای در بین سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۵ انتقال یافت. در سال ۲۰۰۵، مسکن مقرون‌به‌صرفه و صندوق حمایت از مسکن آینده‌نگری را درپیش گرفت (Chen et al., 2011: 5). کشور استرالیا (۱۹۹۶) چارچوبی برای هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی در سه سطح شهری، تفریحی و روستایی، راهبردی توسعه مسکن بر اساس عرضه و تقاضا فراهم کرده است. این در حالی است که ۸۵ درصد هزینه ساخت مسکن اجتماعی در این کشور از طریق وام و ۱۰ تا ۱۵ درصد از هزینه‌ها نیز با کمک‌های دولتی تأمین می‌شود (Vestergaard and Scanlon, 2014: 78). در کشور انگلستان، سیاست مسکن اجتماعی در کشور از طریق ترکیبی از سیاست‌های گوناگون و متنوع در طی زمانی طولانی دنبال شده است؛ سیاست‌هایی مانند یارانه ویژه مالکیت، انواع یارانه‌ها برای جبران شکاف بین درآمد و میزان اجاره‌بها، تمرکز بر خانواده‌های کم‌درآمد، و تولید به‌وسیله بخش دولتی. این سیاست‌ها بر مبنای مجموعه‌های نهادی، قانونی، و سازمانی چندوجهی (دولت رفاه، سیاست اجتماعی، برنامه‌ریزی شهری، نظام یارانه و ...) به تدریج شکل گرفته و دگرگون شده است (Her Majesty's Government, 2010). در کشور ایالات متحده، نظام برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای، و محلی انجام می‌گیرد؛ به طوری که در سطح ملی (دولت مرکزی)، وزارت مسکن و شهرسازی، برنامه‌ریزی، و توسعه منطقه‌ای همراه مدیر کل برنامه‌ریزی مسکن و توسعه شهری وجود دارد که اداره اجرایی مرکزی به‌شمار می‌آید و مسئولیت تدوین، اجرا، و ارزیابی سیاست‌گذاری در زمینه برنامه‌ریزی شهری و مسکن را برعهده دارد (اگری و امینی، ۱۳۷۵: ۱۸).

گام چهارم: مدیریت برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی (شهری) در سیاست‌گذاری مسکن

از آنجا که سیاست‌گذاری مسکن شهری قبل و بعد از انقلاب انجام گرفته است، در این زمینه می‌توان به خلاصه‌ای از عملکرد برنامه‌ها و سیاست‌گذاری مسکن شهری اشاره کرد. بررسی سیاست‌های مسکن (دولت‌های سازندگی، دولت اصلاحات، دولت مهرورزی، و تدبیر و امید) مختلف نشان می‌دهد همه دولت‌ها سیاست‌های حمایتی برای خانه‌دار کردن اقشار هدف در برنامه‌های خود داشته‌اند، اما میزان موفقیت آن‌ها برای اجرایی کردن این طرح‌ها متفاوت بوده و به توان دولت‌ها و تعامل آن‌ها با بخش خصوصی بستگی داشته است (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۴؛ منجذب و مصطفی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۴؛ گزارش سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶: ۸۴). بر پایه این تحلیل‌ها، موفقیت دولت‌ها در اهداف کلی بخش مسکن ارتباطی مستقیم با سیاست‌های حمایتی دولت نشان می‌دهد در دولت‌های هاشمی رفسنجانی و خاتمی، یعنی طی شانزده سال، با اتکا به سیاست‌های حمایتی دولت نشان می‌دهد در دولت‌های هاشمی رفسنجانی و خاتمی، یعنی طی شانزده سال، فقط ۳۴۰ هزار واحد مسکونی برای گروه‌های هدف دولت ساخته شد و این در حالی است که در دولت احمدی‌نژاد و در قالب مسکن مهر بالغ بر ۲/۵ میلیون واحد مسکونی یعنی ۷ برابر دولت‌های قبلی مسکن تحویل گروه‌های هدف می‌شود. در دولت روحانی، حوزه مسکن دولت یازدهم در قالب مسکن اجتماعی دولت قصد داشت ۷۰ هزار واحد مسکونی را خودش بسازد و ۸۰ هزار واحد دیگر را مراکز خیریه بسازند؛ یعنی در مجموع سالانه ۱۵۰ هزار مسکن اجتماعی ساخته شود. در مسکن حمایتی نیز ۲۵۰ هزار واحد ساخته می‌شود. همچنین، در طرح سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی نیز

۱۴۰ هزار واحد ساخته خواهد شد و در مجموع وزارت راه برای ساخت ۵۴۰ هزار واحد مسکن هدف‌گذاری کرده است (آقایی، ۱۳۹۶: ۱۹-۲۳). در کشور استرالیا، ارتباط قوی بین برنامه‌های مسکن در سطوح شهری، تفریحی، و محلی وجود دارد. در کشور انگلستان، دپارتمان فضایی سیاست‌های ملی و منطقه‌ای و محلی را تعیین می‌کند؛ به طوری که در سطح منطقه‌ای برنامه‌ریزی به طور سیستماتیک است و بر بخش‌های مختلف در سطوح مختلف نظارت می‌کند. از سوی دیگر، دولت با انتشار «راهنمای برنامه‌ریزی منطقه‌ای»، سیاست‌های محلی منطقه‌ای را برای استفاده حکومت‌های محلی مشخص می‌کند (Planning Inspectorate, 2010). در کشور ایالات متحده، هماهنگی بین برنامه‌ریزی توسعه مسکن و سیاست‌گذاری در آن به مسئله‌ای اساسی تبدیل شده است که هدف آن دستیابی به یک برنامه‌ریزی راهبردی یک‌پارچه برای توسعه مسکن پایدار در نواحی این کشور است. مشارکت جمعی همه ذی‌نفعان در برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی یک تغییر خالص شفاف و قابل دست‌یابی را در کشور به وجود آورده است (Roget, 2009).

جدول ۹. ارتباط بین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی در مسکن کم‌درآمد شهری

نام کشور	سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری
	ارتباط بین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی (شهری)
ایران	- ضعیف بودن ارتباط و هماهنگی بین فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌ها - ضعیف بودن فرایند اجرا و سازمان اجرایی در برنامه‌ها
استرالیا	- ارتباط خوب برنامه در سطح کلان به وسیله قانون نسترلینک - ارتباط و هماهنگی خوب بین فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌ها
چین	- ارتباط قوی بین سطوح مختلف برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های مسکن کم‌درآمد شهری - ارتباط قوی بین فدرال‌ها در راستای توسعه برنامه‌های مسکن مقرون به صرفه شهری
انگلستان	- ارتباط قوی بین سطوح مختلف برنامه‌های کلان و منطقه‌ای و محلی - ارتباط قوی در جهت سیستم پایدار مسکن شهری
ایالات متحده آمریکا	- ارتباط قوی بین سطوح مختلف برنامه‌های کلان و سیاست‌گذاری مسکن شهری - ارتباط قوی بین تصویب و اجرای سیاست‌گذاری‌های مسکن

مأخذ: یافته‌های تحقیق: ۱۳۹۹

گام پنجم: ساختار نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکن

ایران

برنامه‌ریزی انجام گرفته در ایران جزو آن دسته از برنامه‌هایی است که از بالا به پایین و متمرکز است. اولین برنامه‌های هفت‌ساله عمرانی در سال ۱۳۲۷ انجام گرفت. در این برنامه، که در شش فصل تدوین یافته بود، فصل جداگانه‌ای برای مسکن در نظر گرفته نشده بود و اصلاح اجتماعی و شهری و ساخت مسکن‌های ارزان قیمت با یک‌چهارم از اعتبارات فصل در نظر گرفته شده بود. برنامه دوم در چهار فصل تدوین شد که فصل چهارم آن یعنی امور اجتماعی بخش مسکن و ساختمان را نیز دربر می‌گرفت (معمدی: ۱۳۷۵) در برنامه سوم با ظهور مشکلات مسکن توجه دولت در قالب برنامه‌های عمرانی متجلی شد. بنابراین، اول بار در برنامه عمرانی سوم بود که فصل و اعتبار مشخص برای مسکن در نظر گرفته شد. برنامه چهارم قبل از انقلاب بخش مسکن و ساختمان فصل دهم از شانزده فصل را تشکیل می‌دهد. برنامه چهارم نخستین برنامه‌ای بود که با پذیرش نقش تعیین‌کننده بخش خصوصی در عرضه و تأمین مسکن کشور، در واقع در تدوین چارچوب اهداف اجرایی بخش مسکن، میزان مشارکت بخش خصوصی را نیز تعیین کرده است (معمدی، ۱۳۷۵) در برنامه عمرانی پنجم، در تعیین اهداف خود، کاهش تراکم فرد در واحد مسکونی و افزایش واحدهای مسکونی برای گروه‌های مختلف به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد برای تقلیل ضریب خانوار بر واحد مسکونی قرار داده شد. در برنامه اول بعد

از انقلاب در بخش مسکن تعداد زیادی شاخص مربوط به بیست سال قبل از شروع برنامه جمع‌آوری و بررسی شده بود که فقط از دو شاخص، یعنی تراکم خانوار در واحد مسکونی و سطح سرانه زیربنا، برای هدف‌گذاری استفاده شد (عزیزی، ۱۳۷۸: ۳۹). در برنامه دوم، بخش مسکن با اهداف خاص خود مانند نوسازی بافت‌های فرسوده و تجمیع قطعات در مناطق شهری کشور و کمک به اقشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیدگان از سوانح طبیعی و ... تدوین شد. در برنامه سوم، در بخش مسکن، برنامه به روال برنامه اول تدوین شد و با برنامه دوم تفاوت‌های بسیار زیادی داشت. در برنامه چهارم، تأمین مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد در قالب «مسکن مهر» در نظر گرفته شده است. برنامه پنجم با الهام از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و به‌ویژه طرح جامع مسکن تهیه شد؛ به‌نحوی که هدف کلان طرح جامع مسکن تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، احداث مسکن امن و بادوام، تنظیم بازار، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های مسکن و سیاست‌های آمایشی و توسعه و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب است (توکلی‌نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷) اما در حالت کلی نظام برنامه‌ریزی کشور متمرکز و طرح‌ها و برنامه‌ها در چارچوب برنامه‌های ملی است. در برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) سیاست‌های مسکن همانند برنامه‌های توسعه قبلی یکی از مهم‌ترین سرفصل‌های برنامه توسعه قرار گرفت.

چین

سیاست‌گذاری کشور چین از ۱۹۹۸ با بیشترکردن شتاب اصلاحات در زمینه مسکن شهری از یک سیستم سود-رفاه به سمت یک سیستم بازارمحور با کاهش نقش دولت در ارائه مسکن حرکت کرد (Gao, 2010). هدف از اصلاحات مسکن، که در سال ۱۹۷۸ آغاز شد، این بود که مسکن به‌تدریج از «کالای آزادی» به «کالای یارانه‌ای» و درنهایت به یک «کالای مصرفی» تبدیل شود، که قیمت آن نشان‌دهنده هزینه‌های واقعی تولید و یک حاشیه سود بازار باشد. شهرداری‌ها با استفاده از سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن از جمله مسکن مقرون‌به‌صرفه و برنامه‌های صندوق مسکن به خواست عمومی برای افزایش مسکن خانواده‌های متوسط و کم‌درآمد پاسخ دادند (Zhang et al., 2003: 922).

استرالیا

سیاست‌گذاری مسکن در این کشور بر اساس برنامه‌های نسترلینک است. نسترلینک برنامه‌ای تحت نظارت وزارت خدمات انسانی دولت استرالیا است که طیف وسیعی از کمک‌های دولتی و خدمات را برای بازنشستگان، بیکاران، سرپرستان خانوار، افراد معلول، بومیان استرالیا، و ... فراهم کرده است و ارائه‌دهنده طیف وسیعی از خدمات فرهنگی و زبانی است (Services Human). این مرکز خانوارهای واجد شرایط دریافت مسکن را شناسایی می‌کند و به‌طور مستقیم به مستأجران، علاوه بر مزایای پایه نسترلینک، مانند حقوق بازنشستگی یا حقوق ازکارافتادگی، پرداخت می‌شود (Australian Taxation Office, 2008).

انگلستان

سیاست‌گذاری مسکن در این کشور بر اساس بُعد خانوار است که نقش مهمی در توسعه مسکن به دنبال داشته است. در این کشور، جنبش‌های داوطلبانه مسکن، تعاونی، و مقامات محلی شهرها، از اواخر قرن نوزدهم فعالیت‌های خود را جهت ساخت مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری آغاز کردند. طی سال‌های ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۰، سرعت ساخت خانه‌های جدی 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 خانه‌های جدید توسط دولت ساخته شد (حسینی، ۱۳۹۷: ۷).

ایالات متحده آمریکا

در آمریکا ایالت‌های مختلفی به وضع مالیات بر افزایش ارزش اقدام می‌کنند که ملک اول و مسکونی افراد از پرداخت این مالیات معاف است. در این ایالت، مسکن مصرفی و اول افراد مجرد تا رقم ۲۵۰۰۰۰ دلار و مسکن مصرفی و اول افراد متأهل تا رقم ۵۰۰۰۰۰ دلار از مالیات بر درآمد ایالتی و فدرال معاف است (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۸۸: ۴-۶).

جدول ۱۰. ساختار نظام سیاست‌گذاری مسکن کم درآمد کشورهای مورد مطالعه

کشورها	سطوح	ملی	منطقه‌ای	محلی (شهری)
ایران		وجود سیستم متمرکز، برنامه‌ریزی کلان و بلندمدت	تعیین قطب‌های توسعه، ایجاد تشکیلات و قوانین مورد نیاز، تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق	- اجرای طرح‌ها بر اساس دستورها و سیاست‌های ملی
استرالیا		تمرکز بر سیاست‌گذاری مسکن و ساخت استراتژی، هماهنگ و یک‌پارچه‌سازی برنامه‌ها در سطح اجرای مسکن	- برنامه‌ریزی در راستای کاهش نابرابری‌های مسکن کم‌درآمد شهری - حمایت‌های مالی مشترک توسط دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی و منطقه‌ای	- بهبود طرح‌های محلی و شهری در راستای بهبود مسکن کم‌درآمد
چین		- تعیین چارچوب‌های جامع برای آینده‌نگری سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری در راستای صندوق آینده‌نگر مسکن - سیاست‌گذاری سیستم تخصص بازار در مسکن مقرون‌به‌صرفه	- تعیین سیاست‌های راهبردی منطقه‌ای مسکن کم‌درآمد شهری - تعیین سیاست‌های پایداری در راستای عدالت اجتماعی مسکن - برنامه مسکن مقرون‌به‌صرفه	- حمایت کافی برای توسعه مسکن شهری - واگذاری زمین‌ها توسط دولت‌های محلی به املاک و مستغلات که مسئولیت امور مالی و ساخت مسکن مقرون‌به‌صرفه را به عهده دارند
انگلستان		- تعیین چارچوب استراتژیک برای سیاست‌گذاری مسکن شهری - تعیین دستورالعمل‌ها و اجرای قوانین ملی در راستای تقویت مسکن	چارچوب استراتژیک برای سیاست‌گذاری منطقه‌ای در هماهنگی با توسعه اجتماعی و اقتصادی مسکن کم‌درآمد شهری	- برنامه‌ریزی در راستای بهبود طرح‌های جزئی در مسکن - برنامه‌ریزی برای بهبود سیاست‌گذاری بین شهرداری‌ها
ایالات متحده آمریکا		تعیین سیاست‌گذاری برای کنترل و هدایت مسکن و شهرسازی، برنامه‌ریزی بر پایه طرح‌های توسعه جدید، و سیاست‌گذاری‌های ملی چشم‌انداز کلان را تعیین می‌کنند	- نظارت، بررسی، و تصویب طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای از جمله مسکن - اجرای برنامه‌ها در سطح منطقه‌ای مثل جاده‌های اصلی، زیرساخت‌های اصلی شهری و فراشهری به عهده دولت فدرال است	- اداره امور شهر به وسیله دولت‌های محلی - برنامه‌ریزی در راستای سیاست‌های دولت‌های ایالتی و محلی برای توسعه مسکن و شهرسازی
استرالیا		تعیین برنامه‌های کلان	اختلافات زیادی با کشور ایران دارد	-
چین		تعیین استراتژی راهبردی کلی برای مناطق مسکونی	در ایران تقریباً بر اساس سیاست‌های مرکز	-
انگلستان		تعیین چارچوب استراتژیک برای سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد	در ایران تقریباً بر اساس سیاست‌های مرکز	-
تشابهات با ایران		- تعیین سیاست‌های مسکن اجتماعی - تعیین اهداف چارچوب مالی و معافیت مالیاتی در مسکن	در ایران تقریباً بر اساس سیاست‌های مرکز	-

ادامه جدول ۱۰. ساختار نظام سیاست‌گذاری مسکن کم درآمد کشورهای مورد مطالعه

کشورها	سطوح	ملی	منطقه‌ای	محلی (شهری)
استرالیا		- تعیین راهبردهای و اجرایی در سطح شهری، تفریحی، و محلی	هماهنگی و نظارت کافی در برنامه‌های توسعه در سطوح ملی، منطقه‌ای، و محلی	- توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های محلی، همکاری بین مناطق شهری و محلی
چین		- تعیین سیاست‌ها و رویه‌های قانونی برای تمام سطوح برنامه‌ریزی و سیاست صرفه‌جویی و ذخیره زمین در صنعت ساختمان‌سازی	- تعیین سیاست‌های حمایتی و مالی در سطح کلان و خرد - ساخت مسکن قابل استطاعت و مناسب برای همه	- توجه به مناطق محلی بر اساس مشارکت و نهادهای خودجوش در برنامه‌ها - ارائه حمایت‌های صندوق آینده‌نگری در مسکن
انگلستان		- سازگاری بین بخش‌های مختلف مسکن و کاربری زمین - برنامه‌ریزی در سطوح ملی، منطقه‌ای، و محلی	- تدوین برنامه‌ریزی کاربری اراضی و فضایی در سطح مرکز شهری و محلی	- استفاده از فضاهای کاربری زمین بر اساس دستورالعمل‌ها در سطح مرکز شهر و محلات - توازن بین بخش‌های مسکونی، کار، و خدمات عمومی
ایالات متحده آمریکا		- ارتباط قوی بین سطوح مختلف برنامه‌های کلان و سیاست‌گذاری مسکن شهری	- استراتژی قوی بین تصویب و اجرای سیاست‌گذاری‌های مسکن	- چارچوب مشخص برای حمایت‌های مسکن افراد کم‌درآمد

مأخذ: نگارندگان با استفاده از منابع قابل دسترس، ۱۳۹۹

مقایسه تطبیقی تجارب کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا و مقایسه آن با کشور ایران نشان می‌دهد که موفقیت برنامه‌های این کشورها در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، و محلی حاصل غیرمتمرکز بودن ساختار دولت آن‌هاست که تعاملی دوطرفه را بین برنامه‌ها در سطوح مختلف به وجود آورده است. بنابراین، سبب شده است تا از یک سو زمینه را برای مشارکت و ارتباط بین فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌ها به وجود آورد و از سوی دیگر ارتباط قوی با فرایند اجرا و سازمان اجرایی در برنامه‌ها به وجود بیاید. در صورتی که در کشور متمرکز از جمله ایران همه تصمیم‌گیری‌های مربوط به سیاست‌گذاری برنامه‌ها در سطح ملی انجام شود و نمی‌توان ارتباط منسجم و پایدار را با دیگر سطوح منطقه‌ای و محلی (شهری) به وجود آورد. مقایسه کشور ایران با کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا در قالب جدول ۱۱ دسته‌بندی شده تا مشخص شود سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری ایران با دیگر کشورها چه تفاوت‌هایی دارد و، بر اساس تجربیات این کشورها، نکات مهم و راهبردی را در جهت توسعه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مسکن در کشور به کار گرفت.

جدول ۱۱. مقایسه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکن ایران با دیگر کشورهای مورد مطالعه

ساختار کلان برنامه‌ریزی	متمرکز فدرال	ایران ایالات متحده آمریکا - استرالیا
	تعیین استراتژی‌های کلان مسکن	ایران، چین، استرالیا، انگلستان، ایالات متحده
نقش دولت ملی	تعیین قوانین و صندوق حمایتی	ایران، چین، استرالیا، انگلستان، ایالات متحده
	تعیین سیاست‌گذاری از بالا به پایین	ایران، چین، استرالیا، انگلستان، ایالات متحده
	تهیه و تصویب طرح‌های مسکن	ایران، چین، استرالیا، انگلستان، ایالات متحده
نقش نهاد منطقه‌ای	سیاست‌ها و رویه‌های قانونی مسکن	ایران: عدم اختیار و استقلال در سیاست‌ها و قوانین مسکن چین: رهیافت مشارکتی و حمایتی مسکن انگلستان: ایجاد استراتژی‌ها و خط‌مشی اجرایی در مسکن و شهرسازی استرالیا: چارچوب استراتژیک برنامه و ایجاد دستورالعمل‌های مسکن ایالات متحده: سیاست دستورالعمل‌ها بر اساس دولت‌های مرکزی و محلی در مسکن
نقش نهاد محلی	اداره سیاسی و نهادی مسکن	ایران: عدم اختیار قانونی و پیشنهادی امریکا: اولویت به مسکن کم‌درآمد شهری در جهت آسایش و رفاه شهروندان استرالیا: دادن اختیار به ایالت و فدرال در برنامه‌های قانونی و سیاستی مسکن و شهرسازی چین: دادن اختیار قانونی در سیاست‌گذاری برنامه‌های مسکن کم‌درآمد شهری انگلستان: دادن اختیارات به حکومت‌های محلی برای رونق مسکن

مأخذ: یافته‌های تحقیق: ۱۳۹۹

نتیجه‌گیری

تجربیات سیاست‌گذاری مسکن در جهان با هدف الگوبرداری ساختاری و محتوایی می‌تواند معیار مناسبی برای انجام‌دادن تحقیقات به‌شمار آید. مروری بر تجربیات کشورهای استرالیا، چین، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا در زمینه سیاست‌گذاری مسکن و مسکن کم‌درآمد شهری در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، و محلی نشان می‌دهد که موفقیت برنامه‌ها در سطوح سه‌گانه از طریق ایجاد یک نهاد سطح محلی، منطقه‌ای، و انتقال قدرت تصمیم‌گیری‌های کلان از سطح ملی به سطوح منطقه‌ای و محلی محقق شده است؛ به‌طوری‌که در کشور انگلستان نظام دولتی با ایجاد سیاست‌گذاری در برنامه‌ها نقش نظارت و بررسی مسکن در سطوح مختلف را بررسی می‌کند و با دادن اختیار به ایالت‌های مرکزی و محلی در برنامه‌های قانونی و سیاست‌های توسعه مسکن نقش آن‌ها را راهبردی در نظر می‌گیرد. در این کشور، ایجاد یک دولت (یا نهاد) سطح میانی به‌عنوان نهاد راهبردی با سیاست‌گذاری و برنامه‌های مسکن و شهرسازی همسوست. در کشور چین، اجرای سه برنامه مسکن (مقرون‌به‌صرفه و راحت، صندوق آینده‌نگر مسکن، و اجاره مسکن ارزان) نشان داد که چین، با اراده سیاسی، اصلاحات سازمانی و ظرفیت سازمانی را در همه سطوح مسکن مقرون‌به‌صرفه و در مقیاس وسیع انجام داده است و روشن شد که چین برای پاسخ به نیاز مسکن خانواده‌های کم و متوسط درآمد نیاز به یک پارچگی نهادها از مقیاس دولت مرکزی تا حکومت محلی دارد و برنامه‌های مسکن بخش جدایی‌ناپذیر سیاست‌های اقتصادی ملی و محلی است. همچنین، سیاست دیگر در کشور چین خصوصی‌سازی مسکن عمومی است. این امر از طریق انتقال به مستأجران (به‌صورت رایگان یا فروش و هزینه اسمی) انجام می‌گیرد. بنابراین، خصوصی‌سازی مسکن یک راه خوب برای ارائه مسکن مناسب و ارزان‌قیمت در برخی کشورها از جمله چین است. در کشور استرالیا، بخش عمده برنامه‌ها و تصمیم‌گیری در خصوص مسکن و مسکن کم‌درآمد شهری بر عهده نهادهای محلی است و دولت‌های مرکزی با تعیین سیاست‌های کلان بر امور حکومت‌های محلی نظارت می‌کنند. در کشور ایالات متحده آمریکا، نگاه برنامه‌ریزی ایالتی و محلی با تأکید بر مشارکت و تشویق بخش خصوصی، به‌عنوان ابزاری ضروری برای پاسخ‌گویی به نیازهای واقعی مردم و نه مبتنی بر خواست دولت مرکزی قابل توجه است. استقلال دولت‌های مرکزی

و محلی در بخش‌های مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ضمانت مسئله‌یابی دقیق و تحقق طرح‌ها و برنامه‌ها را به دنبال دارد. با وجود تفاوت‌های بنیادین در شیوه برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای، و محلی، امکان رقابت مناطق برای توسعه مسکن وجود دارد و از این رهیافت‌ها مفهوم سیاست‌گذاری روشن و مشخص می‌شود. درحالی‌که ساختار برنامه‌ریزی کلان کشور ایران عملاً امکان واگذاری اختیار را فراهم نمی‌کند. قدرت به شعب استانی حکومت مرکزی انتقال یافته و این قدرت در حالی صورت می‌پذیرد که به دلیل انتخاب نماینده‌های دولت به صورت سلسله‌مراتبی توسط دولت مرکزی به صورت مستقیم عملاً مسئولان نهادهای ذی‌ربط را در جهت حفظ منافع مسئولان دولتی در مقایسه با منافع منطقه‌ای و محلی سوق می‌دهد. به نظر می‌رسد در این کشور دولت به دنبال حفظ ساختار متمرکز در تصمیم‌گیری‌ها به خصوص برنامه‌های کلان مسکن است. با مقایسه برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب، می‌توان بیان کرد که نگرش‌ها، سیاست‌ها، و برنامه‌های مسکن در ایران قبل و بعد از انقلاب تفاوت دارد و این تفاوت بر فضاهای جغرافیایی مربوطه و مکان‌های مسکن تأثیر گذاشته است.

از سوی دیگر، نظام برنامه‌ریزی مسکن ایران با مشکلاتی در سطح ملی با نگرش و تفکر ساختار متمرکز در برنامه‌ریزی نگرش‌بخشی به برنامه‌ها مواجه است. در سطح منطقه‌ای با مشکلاتی مانند عدم استقلال و اختیار قانونی و سیاسی به مدیران منطقه‌ای در سیاست‌گذاری مسکن و در سطح محلی با مشکلاتی مانند ندادن حق اختیار قانونی به نماینده محلی و عدم مشارکت راهبردی در زمینه سیاست‌گذاری مسکن روبه‌روست. بنابراین، برای بسترسازی سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمدی نیاز است که زمینه برای ایجاد فضای دموکراتیک شهری در بین ذی‌نفعان مسکن فراهم شود و به شهروندان و سازمان‌های خصوصی و فردی قدرت حضور و آزادی در فضای اجتماعی داده شود تا همه ذی‌نفعان بتوانند در رونق مسکن شهری مشارکت و تعامل داشته باشند. همچنین، برای بسترسازی توسعه مسکن کم‌درآمد شهری نیازمند رویکردهای ارتباطی از طریق مشارکت، تمرکززدایی، و آموزش است که بتواند جایگاه بهتری در توسعه مسکن و شهرسازی پیدا کند. بنابراین، از طریق شرکت نهادها و دستگاه‌های مختلف می‌توان به جنبه‌های راهبردی توسعه مسکن کم‌درآمد شهری کمک کرد. از طرف دیگر، میزان اثرگذاری منابع مالی و اقتصادی در مشارکت اجتماعی شهروندان نقش تعیین‌کننده‌ای در بسترسازی مشارکت و تمایل آنان برای شرکت در اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه مسکن و شهرسازی دارد؛ به طوری‌که کارشناسان توسعه مسکن و شهرسازی بر آن‌اند که تقویت بنیان‌های سیاست‌گذاری مسکن با محوریت فعال‌سازی چرخه تولید در فضاهای شهری و ایجاد سرمایه‌گذاری و منابع مالی می‌تواند مسیر توسعه مسکن کم‌درآمد را هموارتر کند. در راستای برنامه‌ریزی و تقویت سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد، باید با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی هر شهر، با مشارکت نیروهای مردمی، بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی، و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی زمینه برنامه توسعه مسکن را تهیه و اجرایی کرد. همچنین، معیارهای نهادی و سازمانی که بر ساختار توسعه مسکن تمرکز دارند باید با ایجاد ارتباط مؤثر و قوی میان انجمن‌ها و تعاونی‌های مسکن از طریق تعیین استراتژی‌ها و خط‌مشی‌های راهبردی در راستای توسعه مسکن کم‌درآمد و افزایش قدرت مشارکتی شهروندان گام بردارند. از طرفی، ساختار منسجم مدیران مسکن نیز نقش هدایتگر، ارشادی، و ترویج توسعه مسکن را در سطح شهری ارائه دهد تا زمینه مشارکت همه کنشگران ذی‌نفع در توسعه مسکن کم‌درآمد شهری فراهم شود. همچنین، تغییر دیدگاه سازمان و نهادهای دولتی در نحوه مشارکت ذی‌نفعان مسکن برای بهبود روند آن مورد توجه قرار گیرد. در نهایت، می‌توان با ایجاد گروه‌های پیشرو در زمینه‌های گوناگون مرتبط با طرح‌ها و پروژه‌ها برای آگاه‌سازی مردم از روند توسعه مسکن کم‌درآمد، که در خوشه‌های پایین قرار دارند، بسترسازی کرد.

بنابراین، نتایج خروجی این تحقیق به ساختار سیاست‌گذاری مسکن در سه سطح ملی، منطقه‌ای، و محلی پرداخته است و نحوه مسائل و مشکلات سه سطح مورد نظر با کشورهای چین، استرالیا، انگلستان، و ایالات متحده آمریکا را مقایسه کرده است و تشابهات و تفاوت آن‌ها از لحاظ چهار بُعد مشارکت نهادی و محلی در سیاست‌گذاری مسکن، نقش دولت در ساختار سیاست‌گذاری مسکن، نگرش نظام برنامه‌ریزی به مسکن، و ارتباط بین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی و ساختار نظام برنامه‌ریزی مسکن را بررسی کرده است. همچنین، از دیگر نتایج این تحقیق می‌توان گفت به دنبال شناخت و تبیین این موضوع بود که چگونه امکان دستیابی به توسعه مسکن کم‌درآمد شهری وجود دارد. زیرا در مناطق شهری شکل و شیوه برنامه‌ریزی و ساختار سیاست‌گذاری مسکن با حوزه دیگر شهری متفاوت است. بنابراین، با توجه به اهمیت موضوع سیاست‌گذاری مسکن کم‌درآمد شهری و توسعه مسکن - که در چارچوب نظری تحقیق نیز اشاره شد - سیاست‌های کلان دولت باید در راستای توسعه سیاست‌گذاری کشور به‌طور کلی و در حوزه مسکن به‌خصوص مسکن کم‌درآمد شهری به‌طور خاص همه عوامل مؤثر از قبیل مشارکت نهادی و محلی، نقش دولت در ساختار مسکن، نگرش نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکن، و ارتباط بین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای، و محلی به‌صورت یک‌پارچه را در نظر بگیرد و به اجرای برنامه‌های هدفمند، منسجم، و همه‌جانبه بپردازد.

منابع

۱. احدی‌نژاد روشتی، محسن و مرادی مفرد، سمیرا، ۱۳۹۲، نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهر، مطالعه موردی: ناحیه صفرآباد و بی‌سیم شهر زنجان، فصل‌نامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۳(۱۲): ۳۵-۴۸.
۲. اهری، زهرا و امینی، شهلا، ۱۳۷۵، تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
۳. آقایی، پرویز، ۱۳۹۶، ارزیابی سیاست‌های تأمین مسکن شهری در جمهوری اسلامی ایران، گزارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، صص ۱-۳۲.
۴. آیینی، محمد و السادات اردستانی، زهرا، ۱۳۸۸، معیار ارزیابی برنامه‌های توسعه درون‌زای شهری، مجله هویت شهری، دوره ۳، ش ۵، پیاپی ۵، صص ۴۶-۵۸.
۵. پورعبدالعلی، سپیده، ۱۳۹۶، تحلیلی بر سیاست‌های ایجاد مسکن دولتی در شهرهای جدید ایران، مطالعه موردی: مسکن مهر شهر جدید سهند، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه برنامه‌ریزی و علوم محیطی تبریز.
۶. پورمحمدی، محمدرضا؛ صدر موسوی، میرستار و عابدینی، اصغر، ۱۳۹۱، تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی، فصل‌نامه علمی - پژوهشی مطالعات شهری، ش ۳، صص ۳۴-۴۳.
۷. توکلی‌نیا، جمیله و زرغامی، سعید، ۱۳۹۷، آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، نشریه جغرافیا و مطالعات محیطی، دوره ۷، ش ۲۷، صص ۱۰۷-۱۲۲.
۸. حسینی، سیدهادی، ۱۳۹۷، بررسی سیاست‌های جهانی در زمینه تأمین مسکن مقرون‌به‌صرفه و ارائه سازوکار پیشنهادی برنامه‌ریزی مسکن در ایران، مجله معماری‌شناسی، س ۱، ش ۱، صص ۱-۱۱.
۹. سلجوقیان، مهدی، ۱۳۷۵، سازمان‌دهی تعاونی‌ها برای تأمین مسکن، مقالات برگزیده در سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، تعاون، دوره جدید، ش ۶۴، صص ۳۱-۳۵.
۱۰. سیفال‌دینی، فرانک و پناهنده‌خواه، موسی، ۱۳۸۹، چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ش ۷۳، صص ۸۳-۹۸.
۱۱. صراف‌ی، مظفر، ۱۳۸۲، از حاشیه‌نشینی تا متن‌شهرنشینی، هفت شهر، س ۳، ش ۸.
۱۲. عزیزی، محمدمهدی، ۱۳۷۸، جزوه درس برنامه‌ریزی مسکن، مقطع کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، گروه شهرسازی.
۱۳. فرجی راد، خدر؛ کاظمیان، غلام‌رضا و رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، ۱۳۹۰، آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی، مجله فرابند مدیریت توسعه، دوره ۲۶، ش ۲، پیاپی ۸۴، صص ۲۷-۵۸.

۱۴. مشکینی، ابوالفضل؛ سلیمانی، عزیز، حسین و زارع‌پیشه، نرگس، ۱۳۹۲، ارزیابی میزان تحقق‌پذیری اهداف شهرهای جدید (مطالعه موردی، شهر جدید صدرا)، فصل‌نامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری، س ۱، ش ۱، صص ۲۹-۴۱.
۱۵. معتمدی، مسعود، ۱۳۷۵، رهیافتی بر وضعیت مسکن اقشار فقیر، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن، ج ۳، وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۶. منجذب، محمدرضا و مصطفی‌پور، مصطفی، ۱۳۹۲، بررسی اثرات مسکن مهر بر بازار مسکن در ایران، فصل‌نامه سیاست‌های راهبردی کلان، دوره ۱، ش ۳.
۱۷. نسترن، مهین و رعنائی، ۱۳۸۹، تحلیلی بر مفهوم مشارکت و کارگروهی در پروژه‌های آماده‌سازی اراضی مسکن مهر، مجله آرمانشهر، ش ۴، صص ۱۲۳-۱۱۱.
۱۸. یگانگی دستگردی، وحید، ۱۳۸۹، تأثیر هدفمندکردن یارانه‌ها بر معیشت ساکنان مسکن مهر در تهران، مجله اقتصاد شهر، ش ۸، صص ۷۰-۵۷.
19. Abastante, F.; Corrente, S.; Greco, S.; Ishizaka, A. and Lami, I. M., 2018, Choice architecture for architecture choices: Evaluating social housing initiatives putting together a parsimonious AHP methodology and the Choquet integral, *Land Use Policy*, 78, 748-762.
20. ABS (Australian Bureau of Statistics), 2015, *Housing Occupancy and Costs*, 2013-14. ABS cat. no. 4130.0, Canberra: ABS.
21. Addo, I. A., 2013, Perceptions and acceptability of multihabitation as an urban low-income housing strategy in Greater Accra Metropolitan Area, Ghana. In *Urban Forum*, Vol. 24, No. 4, pp. 543-571.
22. AIHW (Australian Institute of Health and Welfare), 2013, *Housing Assistance in Australia 2013*. Cat. no. HOU 271. Canberra: AIHW.
23. Australian Taxation Office, 2008, *The First Home Saver Account: What you need to know*, Archived from the original on 3 December 2008.
24. Average, C., 2019, Low income housing problems and low-income housing solutions: opportunities and challenges in Bulawayo, *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(3), 927-938.
25. BBHURD, 2010, No. 434. Guanyu tiaozheng benshi lianzu zhufang jiating shouru zhunru biao zhun youguan wenti de tongzhi (Notice about adjusting household income entry criterion for CRH in Beijing), <http://www.bjjs.gov.cn/publish/portal0/tab662/info58710.htm>.
26. Beijing Municipal Government, 2011, No. 61. Beijing shi renmin zhenfu guanyu jiaqiang benshi gongong zulin zhufang jianshe he guanli de tongzhi (Notice from Beijing municipal government about strengthening the construction and management of public rental housing), <http://www.bjjs.gov.cn>.
27. Bramley, G.; Pawson, H.; Pleace, N.; Watkins, D. and White, M., 2010, *Estimating Housing Need*, London: Communities and Local Government. DCLG.
28. Bredenoord, J., 2016, Sustainable housing and building materials for low-income households, *Journal of Architectural Engineering Technology*, 5(1), 1-9.
29. Buckley, R. M. and Kalarickal, J., 2005, Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations, *The World Bank Research Observer*, 20(2), 233-257.
30. Cantillon, B., 2011, The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European social policy*, 21(5), 432-449.
31. Chen, J.; Guo, F. and Wu, Y., 2011, One decade of urban housing reform in China: Urban housing price dynamics and the role of migration and urbanization, 1995-2005. *Habitat International*, 35(1), 1-8.
32. Collinson, R.; Ellen, I. G. and Ludwig, J., 2015, Low-income housing policy. In *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Vol. 2 (pp. 59-126). University of Chicago Press.
33. Czischke, D., 2017, Collaborative housing and housing providers: Towards an analytical framework of multistakeholder collaboration in housing coproduction. *Int. J. Hous. Policy*.
34. Dohnke, J.; Heinrichs, D.; Kabisch, S.; Krellenberg, K. and Welz, J., 2015, Achieving a socio-spatial mix? Prospects and limitations of social housing policy in Santiago de Chile. *Housing Studies*, 30(6), 839-857.

35. Fitzpatrick, S. and B. Watts, 2017, "Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing", *Housing Studies*, 32(8), 1021-1038, <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1291916>.
36. 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.
37. Gonggao (Notice for land supply plan for housing), 2011, <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz>.
38. Guthrie, D. and McQuarrie, M., 2005, Privatization and the social contract: Corporate welfare and low-income housing in the United States since 1986. *Research in Political Sociology*, 14, 15-51.
39. Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M.; Van der Heijden, H., 2009, *Bridging the Gap between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?* IOS Press under the imprint of Delft University Press: Amsterdam, The Netherlands.
40. Haffner, M.; Hoekstra, J.; Tang, C.; Oxley, M., 2015, Institutional Investment in Social Rental Housing—France, the Netherlands and the United Kingdom Explored. In *Proceedings of the ENHR 2015 Conference Housing and Cities in a time of change: Are we focusing on People?* Lisbon, Portugal, 1 July 2015.
41. Hegedüs, J., 2012, The transformation of the social housing sector in Eastern Europe: A conceptual framework. In *Social housing in transition countries* (pp. 14-41). Routledge.
42. Her Majesty's (HM) Government, 2010, *Overview of the UK System of Government*. Retrieved September 12, 2010 From http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073438.
43. Hernández, D. and Bird, S., 2010, Energy burden and the need for integrated low-income housing and energy policy. *Poverty & public policy*, 2(4), 5-25.
44. Hodkinson, S. and Robbins, G., 2013, "The Return of Class War Conservatism? Housing under the UK Coalition Government", *Critical Social Policy*, 33(1), 57-77.
45. Hoekstra, J., 2013, *Affordable Rental Housing Produced by Private Rental Landlords: The Case of France*; Paper Written as Part of the Project on Boosting the Supply of Affordable Rented Housing: Learning from Other Countries; Centre for Comparative Housing Research De Montfort University: Leicester, UK; Places for People: London.
46. Hoekstra, J., 2017, "Reregulation and Residualization in Dutch social Housing: a critical Evaluation of new Policies", *Critical Housing Analysis*, 4(1), 31-39. <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.322>.
47. Huang, Y., 2012, Low-income housing in Chinese cities: Policies and practices. *The China Quarterly*, 212, 941-964.
48. , C.; Wyn Jones, R.; Henderson, A.; Scully, R.; and Lodge, G., 2014, *Taking England Seriously: the new English politics*.
49. Johar, N., 2017, Community participation: A cementing process, theorizing various dimensions and approaches. *Journal of Construction in Developing Countries*, 22, 47-61.
50. Johnston, A. and Regan, A., 2017, Global finance, labor politics, and the political economy of housing prices. *Politics & Society*, 45(3), 327-358.
51. Majale, M.; Tipple, G. and French, M., 2011, *Affordable and Housing in ASIA, United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT)*.
52. McKee, K., 2015, (ed.) "Introduction to the Special Issue – The Big Society, Localism and Housing Policy: recasting state-citizen relations in an age of austerity", *Housing Theory and Society*, 32(1), 1-8.
53. Meng, Y.; Cave, M. and Zhang, C., 2018, Spatial distribution patterns of phosphorus in top-soils of Greater London Authority area and their natural and anthropogenic factors. *Applied Geochemistry*, 88, 213-220.
54. Ministry of Land and Resources, 2011, No. 18. 2011 nian quanguo zhufang yongdi gongying jihua.
55. Mooney, G. and Scott, G., 2011, "Social Justice, Social Welfare and Devolution: Nationalism and Social Policy Making in Scotland", *Poverty and Public Policy*, 3(4): 1-21.
56. Norris, M. and Byrne, M., 2017, "A tale of two busts (And a boom): Irish social housing before and after the global financial crisis", *Critical Housing Analysis*, 4(2), 19-28. <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.2.383>.

57. Osumanu, I. K.; Kosoe, E. A. and Dapilah, F., 2016, Residential housing in Ghana's low-income urban areas: An analysis of households living conditions in the Wa Municipality, *Journal of Geography and Regional Planning*, 9(7):139-153.
58. Oxley, M.; Tang, C.; Lizieri, C.; Mansley, N.; Mekic, D.; Haffner, M.; Hoekstra, J., 2015, *Prospects for Institutional Investment in Social Housing*; Investment Property Forum: London, UK.
59. Pearce, J. and J. Vine, 2014, "Quantifying residualisation: the changing nature of social housing in the UK", *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(4), 657-675. <http://dx.doi.org/10.1007/s10901-013-9372-3>.
60. Planning Inspectorate, 2010, *The Planning Inspectorate: What we do*. Retrieved September 30, 2010, from http://www.planninginspectorate.gov.uk/pins/statement_purpose/02_what_we_do.htm.
61. Poggio, T. and C. Whitehead, 2017, *Social Housing in Europe: Legacies, New Trends and the Crisis*, Critical Housing Analysis, [www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-europe-legacies-new-trends-an. publishportal0/tab662/info66352.htm](http://www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-europe-legacies-new-trends-an-publishportal0/tab662/info66352.htm).
62. Razali Agus, M.; Doling, J. and Lee, D.S., 2002, Housing Policy Systems in South and East Asia, Chapters 1–10, *Palgrave Macmillan Ltd*, 104-146.
63. Robinson, J.; Scott, A. J. and Taylor, P. J., 2016, Working, Housing: Urbanizing: The International Year of Global Understanding-IYGU (p. 60). Springer Nature.
64. Roget, N. A., 2009, *Encyclopedia of substance abuse prevention, treatment, and recovery* (Vol. 1). Sage.
65. Rosenthal, S. S., 2014, Are private markets and filtering a viable source of low-income housing? estimates from a "repeat income" model. *American Economic Review*, 104(2), 687-706.
66. Salvi del Pero, A. et al., 2016, "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>.
67. Scheba, A. and Turok, I., 2020, Informal rental housing in the South: dynamic but neglected. *Environment and Urbanization*, 32(1), 109-132.
68. Schwartz, A., 2019, New York City's Affordable Housing Plans and the Limits of Local Initiative. *Cityscape*, 21(3), 355-388.
69. Short, J. R., 2007, *Liquid City*, Washington, DC: Resources for the Future.
70. Steinhardt, D. A. and Manley, K., 2016, Adoption of prefabricated housing—the role of country context. *Sustainable cities and society*, 22, 126-135.
71. Tummers, L., 2015, Introduction to the special issue: Towards a long-term perspective of self-managed collaborative housing initiatives. *Urban Res. Pract*, 8, 1-4.
72. UN-Habitat, 2012, Handling Land: Innovative tools for land governance and secure tenure, HS Number: HS/023/12E, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). <http://www.unhabitat.org>.
73. United Nations New York and Geneva, 2008, *Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, economic commission for Europe Geneva.
74. Van Bortel, G.; Gruis, V.; Nieuwenhuijzen, J. and Pluijmers, B., 2019, *Affordable Housing Governance and Finance: Innovations, Partnerships and Comparative Perspectives*; Routledge, Taylor and Francis Group: Abingdon, UK,
75. Vestergaard, H. and Scanlon, K., 2014, Social housing in Denmark. *Social housing in Europe*, 77-89.
76. Voorberg, W.; Bekkers, V.; Tummers, L.A., 2014, Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Manag. Rev.* 17, 1333-1357.
77. Watts, B. and Fitzpatrick, S., 2018, Fixed Term Tenancies: Revealing divergent views on the purpose of social housing, https://ihurerblog.files.wordpress.com/2018/07/ftt_report_july2018_web-2.pdf.
78. Wiesel, I.; Laragy, C.; Gendera, S.; Fisher, KR.; Jenkinson, S.; Hill, T.; Finch, K.; Shaw, W. and Bridge, C., 2015, Moving to my home: housing aspirations, transitions and outcomes of people with disability. AHURI Final Report No.246. *Melbourne: AHURI*. Viewed 27 March 2017. NEXT PAGE.

79. Wilcox, S.; Perry, J. and Williams, P., 2015, *UK Housing Review: 2015 Briefing Paper*. Coventry: Chartered Institute of Housing.
80. Wu, G.; Duan, K.; Zuo, J.; Zhao, X. and Tang, D., 2017, Integrated sustainability assessment of public rental housing community based on a hybrid method of AHP-entropy weight and cloud model, *Sustainability*, 9(4), 603.
81. Yung, B. and Chan, A., 2020, Third Sector Housing: Housing Philanthropy, Self-reliance and Policy Facilitation. In *Land and Housing Controversies in Hong Kong* (pp. 41-62). Springer, Singapore.
82. Zhang, L. S. X. B.; Zhao, S. X. and Tian, J. P., 2003, Self-help in housing and chengzhongcun in China's urbanization. *International journal of urban and regional research*, 27(4), 912-937.