



## بررسی چالش‌های مرتبط با مسکن مناسب با رویکرد ارائه راهکارهای عملی

محمد وصالی آذر شربیانی<sup>1\*</sup>، امین فرجی ملایی<sup>2</sup>

1- محمد وصالی آذر شربیانی، دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت امور شهری دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی دانشگاه تهران، mohammad.vesalii@outlook.com

2- دکتر امین فرجی ملایی، استادیار و عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی دانشگاه تهران، a.faraji@ut.ac.ir

### چکیده

نیاز به مسکن در تاریخ، همیشه دغدغه جوامع بوده و مدت مدیدی است که مساله فراهم نمودن مسکن مناسب نه تنها برای افراد بلکه برای دولت‌ها نیز یک دغدغه است. با گذشت زمان و توسعه دانش و فناوری، موضوع مسکن مناسب از اهمیت بیشتری برخوردار گردیده است. از آنجا که روند شهری شدن جوامع به سرعت رو به افزایش است، اگر برنامه‌ریزی موثر و کارآ در قبال تغییرات شهری اتفاق نیفتد، پیامدهای شهری شدن در جوامع گوناگون بحران‌زا خواهد شد. پیامدهایی که هم‌اینک نیز خود را در قالب ناکافی بودن مسکن مناسب و افزایش حاشیه‌نشینان، کمبود یا استهلاک زیرساخت‌های شهری، کاهش ایمنی در شهرها، مشکلات سلامتی نشان می‌دهند. در چارچوب پیامدهای فوق است که در چهار دهه گذشته برنامه اسکان بشر ملل متحد (هویتات) براساس تصمیم مجمع عمومی سازمان ملل متحد به انجام وظایف خود در مسیر توسعه شهری پایدار گام برمی‌دارد. در این تحقیق نگارنده در پی آن بوده است که با بررسی پیشینه تحقیق و مطالعه نمونه‌های مشابه و عقاید صاحب‌نظران به شاخص‌های مسکن مناسب دست یابد، سپس چالش‌های مرتبط با مسکن مناسب را بررسی نموده و به دنبال ارائه راهکارهای عملی برای آن باشد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن این شاخص‌ها و تأثیر آنها در بهبود کیفیت مسکن و توجه به چالش‌های مرتبط با آن نظیر ناکارآمدی برنامه‌ریزی و راهبردهای توسعه شهری، نقض قوانین حق مسکن مناسب، پرداختن غیررسمی به نیازهای مسکن، عدم تمرکز کافی بر توانمندسازی گروه‌های آسیب پذیر، عدم بهره‌گیری از یافته‌ها و سرمایه‌های اجتماعی در حوزه مسکن و بکارگیری راهکارهای ارائه شده از جمله تأکید بر حق همگانی در مسکن مناسب، اجرای سیاست‌های تقویتی از جانب دولت، اصلاح و بهبود سیاست‌های مالی، ایجاد پیوند بین مسکن و برنامه‌ریزی شهری، می‌توان در راستای ارتقاء سطح دسترسی به مسکن مناسب و سطح زندگی افراد جامعه گام برداشت.

**واژه‌های کلیدی:** شهرنشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی، گروه‌های آسیب‌پذیر، حق مسکن مناسب، سیاست‌گذاری مسکن، برنامه‌ریزی شهری.



## مقدمه

مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در برمی گیرد که شامل تمامی خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهزیستن خانواده و طرح های اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است. به عبارت دیگر مسکن چیزی بیش از یک سرپناه صرفاً فیزیکی است و تمامی خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای بهتر زیستن انسان را شامل می شود و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده کننده آن فراهم باشد. از این رو، پرداختن به شاخص های مسکن مناسب از حساس ترین مراحل برنامه ریزی تلقی می گردد [1].

مسکن یک نیاز است اما نه هر مسکنی، آنچه که ایده آل آدمی است دسترسی به مسکنی مناسب است. از این روی باید دانست مسکن مناسب کدام است. مقاله حاضر به بیان شاخص های کیفی و چالش های مرتبط با مسکن مناسب و ارائه راهکار می پردازد. در راستای رسیدن به این مهم ابتدا باید دانست مسکن چیست و جایگاه آن در برنامه ریزی شهری کدام است [1].

به طور کلی مقوله مسکن دارای مفهوم بسیار گسترده و پیچیده است و از ابعاد گوناگون تشکیل یافته است. از اینرو نمی توان تعریف جامع و کاملی از آن ارائه نمود. مسکن به عنوان یک مکان فیزیکی، سرپناه اولیه و اساسی هر خانواده بشمار می آید، که در این سرپناه برخی از نیازهای اولیه خانوار یا فرد هم چون خواب، استراحت، حفاظت در برابر شرایط جوی و خلاصه شرایط زیست در مقابل طبیعت تأمین می شود [1].

با توجه به این مفهوم حال باید دانست که جایگاه برنامه ریزی مسکن کدام است. اکثر صاحب نظران، برنامه ریزی مسکن را در چهارچوب برنامه ریزی شهری تعریف می کنند، چرا که مسکن همواره به عنوان جزئی اساسی از فضای شهری مطرح بوده و هست. از این رو برنامه ریزی مسکن جزئی از نظام برنامه ریزی شهری محسوب می شود که در آن فعالیت های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جزئی از فعالیت های درون مکانی و واحدهای مسکونی جزئی از فضاهای تعیین شکل یافته و تطابق یافته شهری محسوب می شود که برحسب موضوع در چهارچوب برنامه ریزی مسکن مورد توجه قرار می گیرد [2]. از آنجا که روند شهری شدن جوامع به سرعت رو به افزایش است، شهرهای امروز با چالش های جدی جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و آمایشی روبرو هستند. اگر برنامه ریزی موثر و کارآ در قبال تغییرات شهری اتفاق نیفتد، پیامدهای شهری شدن در جوامع گوناگون بحران زا خواهد شد. پیامدهایی که هم اینک نیز خود را در قالب ناکافی بودن مسکن مناسب و افزایش حاشیه نشینان، کمبود یا استهلاک زیرساخت های شهری، افزایش بیکاری، فقر و جرائم و کاهش ایمنی در شهرها، آلودگی هوا، مشکلات سلامتی، سوء مدیریت بحران های طبیعی و یا مصنوعی و تغییرات اقلیمی نشان می دهند [3]. رسالت این مقاله دستیابی به شاخص های مسکن مناسب است. همچنین می کوشد تا موقعیتی برای پاسخگویی به چالش های مرتبط با آن و یافتن راه حل های ممکن در مقابل پیامدهای پیش رو فراهم آورد.

## روش تحقیق

مطالعه حاضر با بررسی و مرور پیشینه تحقیق و نمونه های مشابه و عقاید صاحب نظران در تلاش است تا به شاخص های مسکن مناسب دست یابد، سپس چالش های مرتبط با آن را تحلیل نموده و به دنبال ارائه راهکارهای عملی باشد.

## شاخص ها

بحث شاخص های مسکن مناسب مدت کمی نیست که ذهن متخصصان را به خود اختصاص داده است. به جرأت می توان گفت که شاخص های مسکن مناسب کلیدی ترین و مهم ترین ابزار در برنامه ریزی مسکن می باشند. از آنجایی که



در میان این شاخصه‌ها، شاخصه‌های کیفی مسکن از جمله مواردی است که توجه بسیاری را به خود اختصاص داده، لذا پرداختن به این مهم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

مسکن مناسب به عنوان بخشی از حق شاخص بهبود زندگی در اسناد بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر 1948 و در پیمان بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی 1966 به رسمیت شناخته شده است [4]. مسکن مناسب بیش از یک سقف و چهار دیوار است. شرایطی باید رعایت شود تا بتوان شکل‌های خاص سکونتگاهی را بعنوان مسکن مناسب در نظر گرفت. این عناصر عبارتند از [5]:

- امنیت مالکیت: مسکنی مناسب است که ساکنان آن درجه‌ای از امنیت مالکیت را داشته باشند که این امنیت حمایتی قانونی در برابر تخلیه اجباری، آزار و اذیت و تهدیدها را برای آنها تضمین کند.
- دسترسی به خدمات، مواد، تسهیلات و زیرساخت‌ها: مسکنی مناسب است که ساکنان آن آب آشامیدنی سالم، بهداشت مناسب، انرژی برای پخت و پز، گرما، نور، نگهداری مواد غذایی و یا رد اختیار دسترسی را داشته باشند.
- توان مالی: مسکنی مناسب است که ارزش سازش یا تهدید ساکنانی را که از سایر حقوق انسانی نیز برخوردار هستند را داشته باشد.
- قابلیت سکونت: مسکنی مناسب است که سلامت جسمانی را ضمانت کند یا فضای مناسب و نیز حفاظت در مقابل سرما، رطوبت، گرما، باران، باد و سایر تهدیدات بهداشتی و مخاطرات ساختاری را فراهم نماید.
- دسترسی پذیری: مسکنی مناسب است که نیازهای خاص گروه‌های محروم و به حاشیه رانده شده را به حساب بیاورد.
- موقعیت مکانی: مسکنی مناسب است که از فرصت‌های شغلی، خدمات مراقبت‌های درمانی، مدارس، مراکز مراقبت از کودک و سایر تسهیلات اجتماعی محروم نکند یا در نواحی آلوده و پرخطر قرار نداشته باشد.
- شایستگی فرهنگی: مسکنی مناسب است که سیمای هویت فرهنگی را مورد احترام و توجه قرار دهد.

## چالش‌ها

### افزایش تقاضا در بازار برای مسکن مناسب

دسترسی به مسکن مناسب چالشی جهانی با رشد سریع شهرنشینی است. حدود یک چهارم از جمعیت شهری جهان همچنان در محله‌های فقیرنشین و سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند [6]. شمار زیادی از ساکنان شهری خصوصاً گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر (زنان، مهاجران، افراد معلول، بیماران ایدز، کهنسالان، جوانان و دگرباشان جنسی) در اوضاع مخاطره‌آمیزی زندگی می‌کنند، پرداختن غیررسمی به نیازهای مسکن آنها، عدم دسترسی به خدمات اساسی و فضای زندگی، محرومیت از فرصت‌های معیشتی و قرارگیری در معرض خطر تخلیه اجباری یا بی‌خانمانی از چالش‌های گریبانگیر این گروه از جامعه می‌باشد. هر روز، به دلیل زاد و ولد مردم در مراکز شهری یا حرکت آنها به سمت این مراکز در پی یافتن فرصت‌ها، تقاضا برای مسکن رشد می‌کند. در سطح جهانی، یک میلیون خانه‌ی جدید تا سال 2025 مورد نیاز است تا در هر سال تا 50 میلیون نفر ساکن شهری جدید را در خود جای دهد. هزینه برآورد شده بین 9 تا 11 تریلیون دلار تا سال 2025 می‌باشد [7].

کمبود توانایی مالی در تامین مسکن مناسب: مسکن ارزان، نامناسب است و مسکن مناسب هم خارج از توان مالی است. یکی از چالش‌های تهدید آمیز شهرنشینی، تهیه مسکن مناسبی که مردم استطاعت مالی آن را داشته باشند. در



سال 2012، 2/2 میلیارد نفر تنها با کمتر از 2 دلار در یک روز می گذرانند که درآمدی ناکافی برای تامین مسکن و زندگی است [8]. در حال حاضر تعداد ساکنان محلات فقیر نشین تا خانوارهای با درآمد متوسط، 330 میلیون خانوار تخمین زده شده است که از لحاظ مالی با هزینه های مسکن، این عدد می تواند تا 440 میلیون رشد پیدا کند [7].

## سیاستگذاری نامناسب در اعطای تسهیلات مسکن

وام مسکن از دسترس فقرا دور شده است. بانک جهانی، وام دهنده اصلی در حمایت از بهبود اوضاع مسکن است که گسترش آن بیشتر بخش خصوصی را بهره مند کرده است و از توجه به فقر که برای سال های زیادی کانون اصلی فعالیت های آن بوده، به دور شده است. سهم بسیار کوچکی از وام بانک برای حمایت از مسکن کم درآمد صرف شده است (10 درصد از کل وام مسکن، از نیمه 1990، در مقابل بیش از 90 درصد، از نیمه 1970 تا نیمه 1980) و سهم بسیار کوچکی به مسکن کم درآمد حومه شهر اختصاص یافته است (20 درصد، پایین تر از 40 درصد موجود از نیمه 1970 تا نیمه 1980) [9].

توانمندسازی سرمایه گذاری مسکن از طریق وام ها بخوبی توسط دولت ها پاسخ داده شده است اما غالباً گروه های درآمدی بالا و متوسط به جای 60 تا 80 درصد جمعیت نیازمندتر، از آن بهره مند می شوند. یارانه ها در وام های مسکونی، مردم را بیشتر به اخذ وام ترغیب می کنند ولی آنها (مردم) در 20 تا 40 درصد گروه های درآمدی ثروتمند قرار می گیرند به این معنی که آنها کسانی هستند که کمترین نیاز را دارند. وام های مسکن هنوز در اروپا و آمریکای شمالی نسبت به آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین بسیار رایج تر است [5].

## ناکارآمدی برنامه ریزی و راهبردهای توسعه شهری

مسائل مربوط به مسکن محکی برای توسعه و برنامه ریزی شهری شده است. علیرغم اینکه زمین های مسکونی 65 تا 75 درصد فضای شهری را اشغال کرده اما مسکن به طور شایسته با سیاست های شهری در هم نیامیخته است. بطور مشخص، روش توسعه مسکن و به خصوص مکانی که بطور فیزیکی برای آن تعبیه شده است، پیامدهای مهمی برای تکثیر غیررسمی جمعیت، نابرابری و محرومیت در شهرها دارد. ناکارآمدی برنامه ریزی شهری و ضعف قوانین و مقررات سبب ترک خانه های کوچک شده است تا دولت ها را وادار به اقدامی علیه زمین خواری، گسترش پهنه شهری و تفکیک فضایی مسکن بکند [10].

## تاثیر الگوی مصرف انرژی بر پایداری شهری

بخش مسکن روی مصرف عمده انرژی و اثرات آن بر پایداری توسعه شهری، حساب ویژه ای باز کرده است. خانوارها، مصرف کننده حدود 19 درصد از کل مصرف انرژی جهان به حساب می آیند [11]. تمامی ساختمان های موجود که بطور کلی سکونتگاه ها را نیز شامل می شود، مسئول بیش از 40 درصد مصرف انرژی جهان هستند که نمایانگر بزرگترین واحد در انتشار گازهای گلخانه ای نیز هستند [12]. تخریب محیطی و استخراج مصالح ساختمانی و توسعه بخش های کم تراکم حومه شهر، بیش از پیش پایداری و ثبات شهرها را تهدید می کند. استفاده از تکنیک ها و مصالح و مواد محلی هنوز هم علی رغم پتانسیل شان برای کاهش مصرف انرژی و ارتقاء توسعه اقتصادی محلی، محدود هستند [13].

## نقض قوانین حق مسکن مناسب

با وجود افزایش شناخت از حق مسکن مناسب، سیاست‌ها و برنامه‌ها به نقض بسیاری از قوانین حق مسکن مناسب ادامه می‌دهند، به خصوص در زمینه حمایت از تخلیه اجباری. هر ساله میلیون‌ها نفر در سراسر جهان علی‌رغم میل و اراده خودشان و بدون مذاکره و مشورت و پرداخت غرامت منصفانه از خانه‌ها و زمین‌های خود به طور قانونی بیرون انداخته می‌شوند [14]. بین سال‌های 1998 و 2008، تخلیه اجباری روی حداقل 18/59 میلیون نفر تاثیر گذاشت [15]، با وجود این واقعیت که قوانین بین‌المللی به صراحت حق امنیت مالکیت را به رسمیت می‌شناسند، بارها و بارها عمل تخلیه اجباری به عنوان نقض آشکار و سیستماتیک حقوق انسانی صورت می‌گیرد. افزایش تعداد مهاجران شهری و آوارگان داخلی باعث مواجهه با عدم امنیت مالکیت و خطر جابجایی بیشتر، نه تنها به صورت نتیجه‌ای از مخاطرات طبیعی و از سرگیری کشمکش‌ها است، بلکه سبب افزایش تخلیه اجباری نیز می‌شود [16].

## پیامدهای تراکم جمعیت بر سلامت جامعه شهری

مسکن نامناسب منجر به نابرابری در حوزه سلامت و قرارگیری در معرض آسیب می‌شود. مسکن محیطی بزرگ و در معرض آسیب‌ها و عوامل تهدید آمیز سلامت است. به سبب عدم قابلیت سکونت، تراکم جمعیت، خدمات نامناسب و سایر موارد دیگر. تراکم جمعیت در زمره جدی‌ترین تهدیدات است که انتقال بیماری در میان اعضا خانواده خصوصاً بچه‌ها و کهنسالان و افراد معلول را افزایش می‌دهد، به این دلیل که آنها بیشتر اوقاتشان را در خانه سپری می‌کنند [17]. علاوه بر این، بسیاری از خطرات زیست محیطی با کیفیت پایین ساختارهای مسکن و موقعیت مکانی آنها مرتبط است.

## ضعف سیاست‌های تامین مسکن مناسب

نزدیک به سه دهه از معرفی رویکرد توانمندسازی تهیه مسکن می‌گذرد. در این دوره تغییرات گسترده‌ای در سیاست‌ها و رویکردها مشاهده شد و طیف گسترده‌ای از برنامه‌های عملیاتی در کشورهای مختلف صورت گرفته است و نتایج متفاوت حاصل شده است. اما به طور کلی، اکثر حکومت‌های ملی و محلی هنوز در تلاش برای پاسخگویی به نیازهای مسکن مربوط به مردمشان هستند. فقیرترین و آسیب پذیرترین خانوارها بیشتر تاثیر می‌پذیرند زیرا که آنها توسط بازار مسکن و بهره‌مندی محدود از سیاست‌ها و قوانین مسکن، از آن محروم شده‌اند. تلاش‌ها در جهت بهبود دسترسی به مسکن مناسب برای زنان، مهاجران، پناهندگان، افراد معلول، بومیان و اقلیت‌ها تاکنون پیشرفت کمی داشته است [18]. دخالت دولت‌ها در بخش مسکن حداقل بوده است و بسیاری از آنها تقریباً از ارائه مسکن، تهیه زمین، خریداری، نگهداری و حتی تنظیم مقررات صرف نظر کرده‌اند. تغییر گسترده از مفهوم و تصویر مسکن از نظر کارکرد اجتماعی آن نسبت به مسکن به عنوان یک کالا در مقیاس‌های مختلف شده است. مسکن اولویت پایین در تخصیص منابع ملی و تقریباً همه خانه‌های عمومی و شرکتی فروخته شده، دارد. یارانه‌ها کاهش یافته‌اند و جایی که غیر قابل کنترل و بطور ضعیف هدفگذاری شده است، معمولاً قرار دارند. تا حد زیادی، ظهور چارچوب‌های سیاست مسکن بیشتر هم عرض با آزادسازی و دخالت کمتر دولت است که عمدتاً منجر به اعطای فرصت کمتر جهت داشتن مسکن رسمی به خانوارهای کم‌درآمد و برخی از رده‌های خانوارهای با درآمد متوسط شده است [19].

تعامل بخش خصوصی ضعیف بوده و بازار در خدمت‌رسانی به اقشار پایین‌تر بی‌تاثیر بوده است. دولت‌ها در نقش تسهیل‌کنندگی خود با چالش‌هایی برای اجبار کارآفرینان خصوصی و موسسات مالی در جهت سرمایه‌گذاری در ساخت و وام برای طرح‌های (مسکونی) فقرا و اجتماعی مواجه شده‌اند. توسعه دهندگان بر مسکن بالا دست جامعه تمرکز دارند. بانک‌ها با ریسک اعطای وام به کسانی که به طور مرسوم به عنوان ریسک سرمایه‌گذاری مناسب شناخته نمی‌شوند، مخالفند. منابع مالی (اعتبارات) مسکن لزوماً از طریق وام مسکن افزایش می‌یابد (محدود به کسانی با عناوین رسمی) و





دسترسی به منابع مالی برای اکثریت فقیر، محدود و گران است. موسسات مالی اجتماعی مانند تعاونی های مالی، اتحادیه های اعتباری و موسسات مالی کوچک به این مقیاس نرسیده اند و قادر به انجام این کار نیستند [5].

## پرداختن غیررسمی به نیازهای مسکن

مردم همچنان به نیازهای مسکن خود بطور تدریجی و اغلب غیررسمی می پردازند. تقریباً همه مسکن ها از طریق فرایند تدریجی در دوره های نسبتاً طولانی مدت ساخته می شوند. تنها بخشی از هر جامعه (بسیار ثروتمند) دارای منابعی برای وام، خرید آشکار یا ساخت خانه هایشان به صورت آنی هستند. فرآیندهای تدریجی مسکن یکی از موثرترین ابزاری شده که این امکان به خانوارها می دهد تا با توجه به توانایی مالی خود مسکن تهیه کنند، با وجود این به دلیل فقدان وجود ابزار و ظرفیت، اغلب منجر به کیفیت پایین و سهم ناکافی می شود [20].

## دسترسی به زمین و بازار کارآمد زمین شهری

یکی از فراگیرترین محدودیت های الزام آور شهری در تهیه و ارایه مسکن مناسب است. گونه های جدیدی از چالش های مرتبط با دسترسی به زمین با موقعیت مکانی مناسب، با توسعه استراتژی های حامی فقرا در مقیاس بزرگ، در حال ظهور است [21]. شایع ترین مشکل نواحی جدید مسکن کم درآمد این است که بسیار دورتر از وسایل معیشتی که به ساکنان محلی، هزینه های بالای حمل و نقل را تحمیل می کند. تعدادی از کشورها، اصلاحات ساختاری محیط های قانونی و نظارتی بازار زمین و مسکن را رها و یا به تعویق انداخته اند و سیاست گذاران بازار هنوز از اهمیت زمین به عنوان ورودی در ارایه و تهیه خدمات مسکن غافلند [5].

## عدم تاثیر محسوس بر میزان مالکیت مسکن

هنگامی که حقوق مالکیت و به خصوص برنامه های واگذاری زمین بسیار محدود باقی می ماند، امکان خروجی مطلوب اجتماعی و اقتصادی وجود ندارد. در حالی که شواهد قابل توجهی از افزایش امنیت مالکیت وجود دارد و نیز سرمایه گذاری در مسکن، دسترسی به منابع مالی رسمی و درآمد شهرداری، به نظر نمی رسد با افزایش واگذاری ها بیش از سایر روش های مالکیت، میزان مالکیت را افزایش دهند. تا به امروز از سطوح فقر که با توجه به دستیابی به هر یک از واگذاری های رسمی، کاهش پیدا کرده است، شواهد دقیقی وجود ندارد [20].

## عدم توجه به انواع مالکیت مسکن

اکثر دولت ها در پی تشویق به مالکیت تصرفی به نسبت زبان دیگر روش های مالکیت مسکن بلاخص مسکن استیجاری هستند. مستاجران نیز هم ارز رشد جمعیت شهری افزایش یافته اند. نسل اجاره در حال افزایش است چون که تملک خانه، خارج از دسترس بیشتر خانواده هاست. در سراسر جهان، شواهد نشان می دهد که اجاره مسکن منجر به افزایش تحرک سکونتگاهی، بهبود بازار کار و فرصت های معیشتی و تقویت اجتماعی و شبکه های اقتصادی شده است که می تواند نگرانی های جنسیتی، فرهنگی و ناتوانی را در خود جای دهد. با این حال، چند دولت هر نوع سیاستی را برای کمک به توسعه یا تنظیم این شکل از مسکن ایجاد کرده اند [20].

## عدم تمرکز کافی بر توانمندسازی گروه های آسیب پذیر

تاکید بر توانمندسازی فقرا برای یاری به خودشان، کمک به تایید ابتکارات و ابداعات سازمان یافته ای که توسط خود فقیران شهری یا سکونت نامناسب آنها صورت گرفته است. واکنش ها و پاسخ های آنها بیشتر بر نیازها و مسایل محلی، در نظرگیری ایده ها و براساس درک بومی مانند رویکردهای افزایشی مسکن، برنامه ریزی جامع، پس انداز، وام های خرد و بازارهای املاک غیررسمی تمرکز دارد. با این حال چالشی با جابجایی از فعالیت های آزمایشی محلی در مقیاس کوچک



به کل ساختار شهری و تغییرات بخش مسکن بدون از دست دادن تمرکز بر روی اقشار آسیب پذیر و فقیر، باقی می ماند [17].

## عدم بهره گیری از یافته ها و سرمایه های اجتماعی در حوزه مسکن

دانش در زمینه مسکن، فقر و تعامل معیشتی پیشرفت کرده است. ارزش شواهد تجربی به درک چگونگی بسیج منابع افراد کم درآمد و سازماندهی آنها برای دسترسی به زمین و مسکن که اغلب بر بخش غیررسمی و شبکه های سرمایه اجتماعی تکیه دارد، کمک کرده است. مسکن امنیت افزوده را به عنوان یک منبع بالقوه فعالیت های مولد درآمد، فراهم می آورد به شرطی که خوب سرویس دهی و مکان یابی شود، این امکان را نیز برای بهره وری، شرایط زندگی بهتر و دستیابی به فرصت های معیشتی ایجاد می کند [5].

## شکاف اطلاعاتی

پیش بینی های دقیق نیازهای مسکن وجود ندارد و تعیین کیفیت این تخمین ها سر راست نخواهد بود. اطلاعات مربوط به تغییرات جمعیتی، شرایط اجتماعی - اقتصادی و اولویت های فرهنگی تاییدی بر سیاست های ضعیف هستند. بیشتر مشکلات مربوط به ارزیابی نامناسب، سهام متروک و منسوخ مسکن است، که به معنی کمبود کیفیت است. شکاف اطلاعاتی به طور چشمگیری طراحی و اجرای سیاست های مسکن را به خطر می اندازد [5].

## راهکارها

### تاکید بر حق همگانی در مسکن مناسب

تشخیص این که مسائل مسکن ارتباط نزدیکی به حقوق انسانی و هدفگذاری گروه های آسیب پذیر و فقیر دارد، بسیار مهم است. اگر وضعیت رو به وخامت نباشد، حل چالش های مسکن نمی تواند مانع از پرداختن به دلایلی که سبب نقض اصول عدم تبعیض و برابری در دسترسی به مسکن شود. نه تنها بر اساس جنسیت و جغرافیا، بلکه بر اساس نژاد، فرهنگ، مذهب، سن، ناتوانی و وضعیت اجتماعی و اقتصادی. تلاش های فنی، قانونی و مالی باید متمرکز به تحقق تدریجی حق مسکن مناسب برای همه و به ویژه فقرا، گروه های آسیب پذیر و اقلیت باشد. در حالی که به جنبه های مشارکت، عدم تبعیض، امنیت مالکیت، شفافیت و پاسخگویی می پردازد [5].

### اتخاذ رویکردهای دوگانه و مشارکت عمومی

مسکن در مرکز توسعه ملی از طریق اصلاحات سیستماتیک و سیاست های طولانی مدت و مالی، قرار گرفته است. رویکرد دوگانه همزمان درمانی (ارتقا محلات فقیرنشین) و پیشگیرانه (ارائه جدید) سیاست های مسکن و نیز تلاش های همنوا، مشارکتی و هماهنگ دولت ها، نهادهای مالی توسعه، بخش خصوصی و جامعه مدنی در طراحی، امور مالی و اجرای پاسخ ها باید ترویج داده شود. بخش مسکن سهم قابل توجهی از ثروت و منابع را در اختیار دارد و هنگامی که به طور مؤثر مدیریت شود، می تواند یک منبع مهم رشد، ثبات و مقاومت اقتصادی و نیز به عنوان یک جزء اصلی در دستور کار توسعه اجتماعی کشور باشد [20].

### اجرای سیاست های تقویتی از جانب دولت

نقش تقویت دولت ها فراتر از توانمندسازی مناسب به جهت ادامه و یا از سرگیری مجدد و رهبری پاسخ به نیازهای مسکن به خصوص فقرا و اقشار آسیب پذیر است، بلکه اتخاذ سیاست تقویتی و چارچوب های قانونی برای تشویق عملکرد



بازارهای حامی فقرا و ارائه آخرین ابزار (برای فقرا) است که شامل شبکه های ایمنی و یارانه هدفمند برای ایجاد توانایی مالی در مسکن و خدمات شهری است [21].

## اصلاح و بهبود سیاست های مالی

مراقبت و شفافیت بیشتر در اصلاح یارانه در تمامی اشکال آن، افزایش و حرکت کمک های دولت به سمت کسانی که از لحاظ میزان درآمدی نیازمندتر هستند. بهبود اثربخشی هزینه های دولت برای فقرا با ابزار توزیع مجدد، ارزش گذاری و یارانه متقابل بین طبقات درآمدی مختلف و استفاده زمین های مختلف میسر می گردد. افزایش یارانه ها و تحریک عرضه و اشکال مختلف یارانه های تقاضا محور، بدون تغییر تمرکز از فقرا و گروه های آسیب پذیر [18].

تشویق نوآورانه و بهتر سیستم های مالی مسکن، بطور مثال از طریق تحریک منابع مالی مسکن برای وام به گروه های کم درآمد و موسسات مالی جایگزین، شرایط را برای مسکن کم هزینه فراهم می آورد. تقویت ارائه مشوق های سازمانی به بخش خصوصی اعتباری مسکن و تحریک وام کارآمد بدون پرداختن دولت به ریسک زیاد آن. ترویج روش های جدید مالکیت، ساز و کارهای وثیقه و ضمانت. تشویق وام های کوچک مسکن و ارتقا منابع مالی جامعه و وام های افزایشی مختلف سازگار با فرآیندهای ساخت تدریجی [16].

## ایجاد پیوند بین مسکن و برنامه ریزی شهری

روابط مستحکم بین مسکن و برنامه ریزی شهری به طور ویژه از طریق بهبود پیوندهای بین مسکن، قابلیت دسترسی و معیشت در شهرها، فرایند برنامه ریزی مستمر، مشارکتی و فراگیر شهری، باید نقطه شروع و چارچوبی برای بهبود دسترسی به مسکن مناسب باشد. کاربری مختلف زمین، گسترش برنامه ریزی شده شهر یا ترکیب فضاهای شهری با زیر ساخت حمل و نقل بهتر باید بهبود دسترسی به نواحی با مکان یابی خوب و فرصت های معیشتی برای گروه های کم درآمد و همچنین، کاهش مخاطرات و ریسک های ایمنی را ارتقاء دهد [20].

## توجه به انواع مالکیت مسکن

انواع مالکیت مسکن غیر از مالکیت موروثی باید تشویق شوند که منعکس کننده نیازهای مختلف و اولویت های گروه های مختلف شامل زمین های استیجاری، مالکیت های مشترک، تعاونی ها، زمین های استیجاری مشترک و انواع اشکال مسکن استیجاری است. گستره ی انواع مالکیت باید برای ارائه امنیت مالکیت مناسب به منظور تضمین رفاه خانوارها و تحریک پیشرفت تدریجی و توسعه مسکن موثر واقع شود [17].

## بهینه سازی سیاست های مسکن

ماهیت افزایشی مسکن باید به سیاست ها (خط مشی) برگردانده شود. مقررات بخش های فرعی و کدهای ساختمانی باید به اندازه کافی انعطاف پذیر و برای شرایط محلی مناسب باشند و اجازه توسعه ماهیت افزایشی مسکن را بدهند و باید ترجیحا مبتنی بر عملکرد باشند و نه تجویزی. کمک به خود ساخت و سازی و سایت ها و خدمات و همچنین تکنیک های نوآورانه ساخت و ساز پایدار و محلی، برخی از شیوه هایی هستند که باید ترویج داده شوند [15].

مقررات ساختمانی فراگیر و جامع و محتوا محور باشند و با واقعیت ارائه مسکن در مناطق کم درآمدتر مطابقت داشته باشند، تشویق طراحی ساخت و ساز پایدار و جایگزینی ورودی های ساختمانی تولیدی وارداتی با محلی، به حداکثر رساندن استفاده از مواد و عناصر محلی با وجود تلاش برای تناسب اقلیمی، بهره وری انرژی، انتشار کمتر کربن و دوستی محیط زیستی با فرآیندهای تولید مواد [14].



## نتیجه گیری

همان طور که بیان شد مسکن یکی از نیازهای اساسی و اولیه انسان را تشکیل می دهد و این نیاز توجیه کننده اهمیت توجه به مسکن مناسب است. این نیاز در حالت کلی دو بعد دارد؛ کیفی و کمی. بعد کمی به بررسی وجود مسکن و میزان دسترسی به آن می پردازد و بعد کیفی تحلیل کننده ویژگی های کالبدی مسکن است. از دیدگاه کیفی می توان شاخص های مسکن مناسب را به ۷ دسته عمده تقسیم بندی نمود (امنیت مالکیت، دسترسی به خدمات، مواد، تسهیلات و زیر ساخت ها، توان مالی، قابلیت سکونت، دسترسی پذیری، موقعیت مکانی، شایستگی فرهنگی) که این عوامل را می توان مهم ترین شاخص ها در شکل گیری مسکن مناسب دانست. در نهایت با در نظر گرفتن این شاخص ها و تأثیر چالش های موجود (افزایش تقاضا در بازار برای مسکن مناسب، سیاست گذاری نامناسب در اعطای تسهیلات مسکن، ناکارآمدی برنامه ریزی و راهبردهای توسعه شهری، تأثیر الگوی مصرف انرژی بر پایداری شهری، نقض قوانین حق مسکن مناسب، پیامدهای تراکم جمعیت بر سلامت جامعه شهری، ضعف سیاست های تامین مسکن مناسب، پرداختن غیررسمی به نیازهای مسکن، دسترسی به زمین و بازار کارآمد زمین شهری، عدم تأثیر محسوس بر میزان مالکیت مسکن، عدم توجه به انواع مالکیت مسکن، عدم تمرکز کافی بر توانمندسازی گروه های آسیب پذیر، عدم بهره گیری از یافته ها و سرمایه های اجتماعی در حوزه مسکن، شکاف اطلاعاتی) و راهکارهای ارائه شده (تاکید بر حق همگانی در مسکن مناسب، اتخاذ رویکردهای دوگانه و مشارکت عمومی، اجرای سیاست های تقویتی از جانب دولت، اصلاح و بهبود سیاست های مالی، ایجاد پیوند بین مسکن و برنامه ریزی شهری، توجه به انواع مالکیت مسکن، بهینه سازی سیاست های مسکن) می توان مسکن مناسب و بهینه را چنین طراحی کرد. امید است که مدیران شهری معاصر و آینده با در نظر گرفتن این راهکارها و بکارگیری هر چه بیشتر آنها، در راستای ارتقاء سطح دسترسی به مسکن مناسب کوشش نمایند تا این سکونتگاه ها بتوانند عاملی در جهت شکل دهی درست و ارتقاء سطح زندگی و معیشت افراد جامعه گردند.

## پیشنهاد

طی دهه های اخیر به تدریج سکونتگاه های غیررسمی، به طور عمده در حاشیه شهرها، خارج از برنامه رسمی توسعه شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته است. این سکونتگاه های خودرو یا حاشیه نشین، به بیان درست تر اسکان غیررسمی نامیده شده اند و کارکرد اصلی آنها تامین زمین و الگوی ساخت متناسب با توان مالی گروه های کم درآمد و اغلب مهاجر است. این گونه سکونتگاه ها که سیمای نازیبا، خدمات ناکافی و ساکنان کم توان و مشاغلی نامطمئن دارند، محیطی آماده برای پذیرش نابهنجاری های اجتماعی و باز تولید فقر فراهم می سازند و خطر پذیری بالایی در برابر سوانح طبیعی دارند. این امر تهیه چارچوب و سازوکار مناسب و تعیین نحوه فعالیت هماهنگ بخش دولتی\_ خصوصی و مشارکت مردمی برای چاره جویی مشکلات اسکان غیررسمی را می طلبد. از این رو پیشنهاد نگارنده بر این است که محققین با توجه به ضرورت فوق که یکی از چالش ها و مسائل مهم مسکن نیز می باشد، در پی مطالعه و پژوهش و ارائه طرح هایی در زمینه ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه های غیررسمی باشند.



## مراجع

- [1] مخبر، ع. ابعاد اجتماعی مسکن، سازمان برنامه و بودجه، تهران، 1363.
- [2] ملکی، س. بررسی نقش شاخص های اجتماعی در برنامه ریزی توسعه مسکن (شهر ایلام)، مجله مسکن و انقلاب، شماره ۱۰۴، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، تهران، 1382.
- [3] [http://unhabitat.org.ir/?page\\_id=92](http://unhabitat.org.ir/?page_id=92).
- [4] Office for High Commission for Human Rights. The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No. 21/Rev.1.
- [5] HABITAT III ISSUE PAPERS NewYork, (not edited version 2.0), 31 May 2015.
- [6] Habitat-III-Issue-Paper-22\_Informal-Settlements-2.0.
- [7] McKinsey Global Institute. A blueprint for addressing the global affordable housing challenge. MGI, 2014.
- [8] World Bank Poverty Overview <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> [access on 28.05.2015].
- [9] Buckley R.; Kalarickal J. Thirty Years of World Bank Shelter Lending What Have We Learned? World Bank, 2006.
- [10] UN-Habitat Global Housing Strategy (GHS) [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991\\_1\\_594827.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991_1_594827.pdf).
- [11] IEA Energy Balances of Non-OECD Countries, 2014.
- [12] <http://www.unep.org/sbci/pdfs/SBCI-BCCSummary.pdf> and European Commission Roadmap to a Resource-Efficient Europe, 2011.
- [13] Ruuska 'Material Efficiency of Building Construction'. Buildings 2014 (4), pp. 266-294.
- [14] Including through ratifying the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2014.
- [15] Centre on Housing Rights and Evictions, 2009. Global survey 11, Forced evictions, violations of human rights: 2007–2008.
- [16] Massachusetts Institute of Technology (MIT) Displacement Research Action Network (DRAN) and the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Report: "Home sweet home Housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs", 2015.
- [17] World Health Organization Housing and Health platform <http://www.who.int/hia/housing/en/>.
- [18] Baker M, Keall M, Lyn Au E, Howden-Chapman P. Home is where the heart is – most of the time. New Zealand Medical Journal 2007; 120: 1264.
- [19] UN-Habitat Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP) <http://www.mysup.org/login>.
- [20] In its resolution HSP/GC/25/L.6, the 25th Session of the Governing Council of UN-Habitat "Takes note of the "housing at the centre approach".
- [21] United Nations Housing Rights Programme <http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights>.