

ترجمه انگلیسی این مقاله نیز با عنوان:  
Exploring Housing Supply and Designing Policies for Low-Incomes;  
Providing New Policy Frameworks for the Current Situation in Iran  
در همین شماره مجله به چاپ رسیده است.

مقاله پژوهشی

## کندوکاوی در سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها؛ ارائه چارچوب‌های سیاستی نوین برای شرایط ایران

نواب میرزائی<sup>۱\*</sup>، کمال نوذری<sup>۲</sup>، علی خلیلی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکترای طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
۲. دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری، پژوهشکده علوم توسعه، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، تهران، ایران.
۳. کارشناسی ارشد طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت، تهران، ایران.

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۱/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۲

### چکیده

**بیان مسئله:** فقر مسکن و شکل‌گیری محدوده‌های اسکان غیررسمی و فقیرنشین شهری در کشور در پاسخ به نقصان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مسکن و توسعه شهری در حال افزایش بوده و مسکن کم‌درآمدها به یکی از چالش‌های اساسی در نظام برنامه‌ریزی شهری تبدیل شده است. در این میان جدابودن سیاست‌های متمرکز و عمدتاً دولتی تأمین مسکن از سیاست‌های محلی و طرح‌های توسعه شهری از مسائل بنیادین در این زمینه است که به دنبال خود مشکلات زیادی را در دسترسی اقشار کم‌درآمد به مسکن مناسب به وجود آورده است. روند افزایش محلات اسکان غیررسمی و شتاب فقر مسکن نیز حاکی از این مسئله است که سیاست‌های تأمین مسکن در کشور جوابگوی تقاضای کنونی مسکن کم‌درآمدها نیست.

**هدف پژوهش:** هدف این پژوهش، آسیب‌شناسی سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن در کشور و تدوین چارچوب سیاستی نوین همسو با شرایط ایران است.

**روش پژوهش:** روش‌شناسی این پژوهش از نوع روش کیفی و به صورت استفاده از ابزارهای مختلفی همچون تحلیل محتوای اسناد، طرح‌ها، مدارک و آمارهای موجود؛ سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در جهان و کشور ارزیابی شده و با آسیب‌شناسی وضعیت کنونی، چارچوب‌های سیاستی نوینی در قالب سیاست‌ها و راهکارهای مختلف برای شرایط ایران ارائه شده است.

**نتیجه‌گیری:** حل مسکن کم‌درآمدها بیش از آن که نیازمند سیاست و الگوی واحد و مداخله متمرکز دولتی باشد، سیاستی محلی است که با مشارکت ساکنان و در پیوند با فرایند توسعه شهر شکل می‌گیرد و متأثر از ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جوامع محلی است. نتایج این پژوهش ضرورت هم‌پیوندی سیاست‌گذاری مسکن در مقیاس ملی را با سیاست‌های محلی و برنامه‌های شهری بیش از پیش آشکار می‌کند. از آنجا که تقاضای مسکن ارتباط مستقیمی با اقتصاد شهری و ارائه فرصت‌های اشتغال دارد، بایسته است ابعاد مختلف برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌های تأمین و طراحی مسکن در ارتباط با یکدیگر در نظر گرفته شوند.

**واژگان کلیدی:** مسکن کم‌درآمدها، اسکان غیررسمی، تأمین مسکن، طراحی مسکن.

شهرهای آسیایی اضافه می‌شود، در حالی که ساختار مناسب برای کمتر از ۲۰ هزار ساکن جدید به همراه زیرساخت آماده می‌شود. در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب تقاضا برای مسکن معمولی، بین ۴۲ تا ۵۲ میلیون ساکن تخمین زده می‌شود، تخمین نگران‌کننده تقاضای مسکن در آفریقا

**مقدمه و بیان مسئله**  
شکل‌گیری محله‌های فرودست شهری انعکاس روشنی از برنامه‌ریزی و پاسخ فقرای شهری در زمینه تأمین مسکن است. در این زمینه هر روز بیش از ۱۲۰ هزار نفر به جمعیت

\* نویسنده مسئول: ۰۹۱۲۴۷۵۱۷۱۲۰mirzaei.navab@gmail.com

سیاست‌ها و راهکارهایی را برای پیش‌بینی، تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در کشور ارائه کند.

### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

#### • رویکردهای جهانی مواجهه با مسکن کم‌درآمدها

تا پیش از دهه ۱۹۶۰ میلادی، سرمایه‌گذاری دولتی در بخش مسکن غالباً ضروری تشخیص داده نمی‌شد و از آن‌جا که این بخش غیر اقتصادی تلقی می‌شد، با سرمایه‌گذاری در دیگر بخش‌های اجتماعی-اقتصادی انتظار می‌رفت که مسئله مسکن کم‌درآمدها به خودی خود با بهبود وضعیت همه از طریق بازار حل شود (صرافی، ۱۳۸۱، ۸). با گذشت زمان و عدم تحقق اهداف و روشن‌شدن این نکته که توسعه اقتصادی نمی‌تواند تحول مورد انتظار را در سکونت‌گاه‌های کم‌درآمد ایجاد و مشکل را حل کند، برگزیدن راهکارها و راه‌حل‌های دیگر از سوی برخی دولت‌ها مورد توجه قرار گرفت. به طوری که تابه‌حال سیاست‌های متنوعی نیز توسط دولت‌های مختلف جهت حل مسکن کم‌درآمدها در جهان ارائه شده است. بنگاه‌های اصلی کمک‌رسان بین‌المللی به ویژه بانک جهانی و سازمان ملل متحد نیز از چند دهه پیش سیاست‌ها و اقدامات زیادی در این زمینه داشته‌اند. بانک جهانی از دهه ۱۹۷۰ تاکنون سیاست‌های تأمین مالی مسکن را دنبال می‌کند. برنامه اسکان بشر ملل متحد (هبیئات) به‌عنوان آژانس سازمان ملل در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد و از طریق مجمع عمومی سازمان ملل متحد موظف به ترویج و ارتقاء توسعه اجتماعی و محیط زیست، اسکان بشر و دست‌یابی به هدف مسکن درخور برای عموم است. در چهار دهه گذشته این آژانس در بسیاری از نقاط جهان برای ساختن آینده‌ای بهتر و روشن‌تر برای جوامع روستایی و شهری به فعالیت پرداخته است و تجربیاتی غنی از اجرای طرح‌های گوناگون همچون سیاست‌گذاری یا همکاری‌های خاص فنی در زمینه‌های مشخص اسکان بشر و مسائل شهری کسب کرده است (Unhabitat, 2008).

از نظر برنامه اسکان بشر ملل متحد، چهار سیاست عمده به‌کاررفته در زمینه حل مشکل مسکن کم‌درآمدها که تأثیر و نتیجه‌بخشی اندکی داشته‌اند شامل موارد زیر بوده است:

#### - راندن فقرا به بیرون از شهر<sup>۲</sup>

دولت‌های زیادی در مواجهه با مشکل مسکن و فقر شهری در تلاش برای حذف فقرا برآمدند و این مواجهه را از طریق سیاست‌های ضدشهرگرایی و تخلیه اجباری ترتیب داده‌اند. به صورتی که فقرای شهری را به بیرون از سکونت‌گاه‌های غیرمجازشان می‌راندند، یا مسکنشان را تخریب می‌کردند. این سیاست‌ها، در برخی موارد بی‌رحمانه، هرگز در توقف مهاجرت روستا-شهری یا کاهش سرعت رشد سکونت‌گاه‌های غیررسمی مؤثر نبوده‌اند. دولت‌ها ممکن است توانسته باشند

حدود چهار میلیون واحد مسکونی در سال با بیش از ۶۰ درصد تقاضای مؤثر برای ساکنان شهری است (Unhabitat, 2008).

جمعیت ایران طبق آخرین آمار سرشماری عمومی کشور در سال ۱۳۹۵، ۷۹/۹۲ میلیون نفر است. در مقایسه با چند دهه گذشته، نسبت جمعیت شهری از ۴۷/۰۳ درصد در سال ۱۳۵۵ که آغاز مهاجرت‌های گسترده روستا-شهری بوده، به ۷۴ درصد افزایش یافته است. شکل‌گیری مناطق کلان‌شهری با هاله‌های پیرامونی فقیرنشین، افزایش محدوده‌های اسکان غیررسمی خارج از نظام برنامه‌ریزی رسمی در شهرهای موجود و شکل‌گیری نقاط سکونت‌گاهی جدید توسط کم‌درآمدها بخشی از واقعیت‌های موجود اسکان جمعیت شهری در کشور است.

در شرایط کنونی مسئله مسکن و به ویژه مسکن کم‌درآمدها از چالش‌های اصلی دولت و شهرداری‌هاست. اسکان غیررسمی شتاب بسیار بیشتری از برنامه‌ریزی رسمی دارد. براساس برآوردهای موجود حدود ۲۰ میلیون نفر از جمعیت شهری کشور در شرایط مسکن و محیط زیست نامناسب (در قالب بافت‌های ناکارآمد شهری) زندگی می‌کنند که جمعیتی بین ۱۱ تا ۱۲ میلیون نفر آن در محدوده سکونت‌گاه‌های غیررسمی سکونت دارند. سیاست‌های تأمین مسکن در کشور که از جانب دولت دنبال شده، عموماً به صورت برنامه‌های متمرکز و از بالا به پایین بوده و کمتر با ویژگی‌ها و برنامه‌های محلی منطبق و هماهنگ بوده است. اقدامات مقطعی و از روی اجبار قبل از انقلاب، واگذاری‌های گسترده و بدون برنامه سال‌های اولیه بعد انقلاب، طرح‌های آماده‌سازی زمین، ایجاد شهرهای جدید، طرح مسکن مهر، طرح اقدام ملی مسکن و... همگی از سیاست‌ها و اقداماتی بوده‌اند که با هدف تأمین مسکن کم‌درآمدها در شهرهای کشور به اجرا درآمده‌اند و یا لااقل تأمین مسکن کم‌درآمدها یکی از اهداف اصلی آن‌ها به شمار می‌آمده است. به رغم این اقدامات وسیع، فقر مسکن مدام تشدید شده و روند شکل‌گیری محدوده‌های فقیرنشین و سکونت‌گاه‌های غیررسمی نیز افزایش یافته است. در سطح محلی نیز هرچند شهرداری‌ها در سال‌های اخیر توجه خود را به موضوع مسکن کم‌درآمدها افزایش داده‌اند، اما به دلیل جدابودن سیاست‌های تأمین مسکن از برنامه‌های توسعه شهری و نیز توجه صرف به محدوده‌های شهری (به جای توجه به منطقه شهری)، در برنامه‌ریزی اسکان جمعیت، این اقدامات نیز چندان در پاسخ به تقاضای مسکن کم‌درآمدها مؤثر نبوده‌اند.

این مقاله تلاش دارد تا با واکاوی سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در جهان و ایران، به تحلیل شرایط موجود کشور پرداخته و با در نظر گرفتن آموخته‌ها و تجربیات جهانی،

مسکن کم‌درآمدها با درجات متفاوتی از موفقیت را به صورت زیر پیشنهاد داده است:

**- ارتقابخشی در مکان<sup>۹</sup>**

به معنای بهبود محیط فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی یک سکونت‌گاه غیررسمی، بدون جابجایی افراد ساکن در آن است. زمانی که شهرها و حکومت‌ها از فرایند بهسازی اجتماعات غیررسمی حمایت می‌کنند، این روش ارزان‌ترین و انسانی‌ترین روش افزایش موجودی مسکن با توجه به نیاز فزاینده مسکن در استطاعت، به جای تخریب آن است. این رویکرد به سیاست‌هایی در زمینه‌های زیر نیز می‌پردازد:

- مسکن: بهسازی مسکن موجود یا بازسازی کامل آن؛
- زمین: تنظیم و امنیت‌بخشیدن به تصرف زمین سکونت‌گاه در یک دوره بلندمدت؛
- درآمد: ارتقا در شغل و ایجاد ظرفیت‌های اقتصادی و شغل‌های کوچک؛
- تسهیلات مشترک: بهبود تسهیلات نظیر مراکز جمعی، گروه‌های بازی یا کسب و کار جمعی؛
- دسترسی به خدمات عمومی: بهبود دسترسی ساکنان به آموزش و بهداشت؛

- رفاه: ایجاد سیستم رفاهی با مدیریت جمعی که بتواند از اعضای بدون پوشش بیمه، محافظت کند (UN-Habitat Quick Guide, 1, 2008, 14).

برای هر دلار که دولت در ارتقای اجتماعات فقیرنشین سرمایه‌گذاری می‌کند، خانوارهای فقیر بیش از هفت دلار از جیب، در بهبود مسکن‌شان سرمایه‌گذاری می‌کنند (UN-Habitat Quick Guide 1, 2008, 14).

- اسکان مجدد<sup>۱۰</sup>: جابجایی مردم از خانه‌هایشان در محلات فرودست شهری و اسکان مجدد آن‌ها در سایت‌های پیشنهادی هرگز نباید اولین انتخاب برای سیاست‌گذاران باشد. اسکان مجدد بیشتر مواقع شبکه اجتماعی را تخریب می‌کند و اجتماعات محلی را از هم می‌پاشد، به‌طور چشم‌گیری ظرفیت درآمدی را کاهش می‌دهد، هزینه جابجایی را افزایش می‌دهد، تحصیل بچه‌ها را در مدرسه کنونی‌شان قطع می‌کند و اساساً فقرشان را افزایش می‌دهد. اما در واقع، اسکان مجدد اجتماعات غیررسمی، برخی مواقع اجتناب‌ناپذیر است. وقتی اسکان مجدد تنها گزینه است، می‌بایست همیشه با موافقت اکثر ساکنان انجام شود. بدون موافقت، اسکان مجدد می‌تواند به آسانی به تخلیه اجباری تبدیل شود (UN-Habitat Quick Guide 2, 2008, 25).

- مکان و خدمات<sup>۱۱</sup>: دولت به عنوان تسهیل‌کننده و نه تولیدکننده<sup>۱۲</sup>: «مکان و خدمات» تلاشی است برای ایجاد تعادل بین شرایط مسکن قابل انطباق با اجتماع و آن‌چه که بهره‌برداران کم‌درآمد از عهده آن برمی‌آیند. در این پروژه‌ها، دولت نقش کمتری نسبت به ساخت مسکن عمومی بازی می‌کند.

سکونت‌گاه‌هایی که فقرای شهری توسعه دادند را تخریب کنند و پایتخت‌ها را از آن‌هایی که در مسکنشان سرمایه‌گذاری کردند، محو کنند، اما محلات فرودست شهری<sup>۱۳</sup> همچنان برمی‌گردند و بازتولید می‌شوند. مردم انتخاب نمی‌کنند بلکه برمی‌گردند تا زنده بمانند. تنها تأثیر محسوس این سیاست‌ها، عمیق‌تر شدن فقر، رنج بیشتر و طولانی‌تر فقرای شهری است. کسانی که وضعیت زندگی آینده‌شان پرخطرتر و زیراستاندارد است (UN-Habitat Quick Guide 1, 2008, 24). تخلیه اجباری، بیش از آن که فقر را کاهش دهد، آن را تولید می‌کند و به افزایش مشکلات مسکن در شهرها منجر می‌شود. تقریباً در هر روشی، تخلیه اجباری در تضاد با توسعه است (UN-Habitat Quick Guide 4, 2008, 8).

**- اجازه به دولت برای تولید مسکن فقرا<sup>۱۴</sup>**

دولت‌های زیادی برای کمک به فقرای شهری به مسکن بخش عمومی کمک‌هزینه داده‌اند. در اکثر کشورها، مسکن بخش عمومی بعد از چندسال، تقریباً همیشه با مشکلات جدی مالی برخورد می‌کند. این امر به دلیل تقاضای خیلی زیاد مسکن کم‌درآمدها نسبت به آنچه که حکومت‌ها قادر به تأمین آن هستند، است.

**- اجازه به بخش خصوصی برای تولید مسکن برای فقرا<sup>۱۵</sup>**

سیاست‌های برخی دولت‌ها بخش خصوصی را به توسعه مسکن برای فقرای شهری تشویق می‌کند. در این کشورها، شهرداری‌ها به توسعه‌گران خصوصی اجازه ساخت مسکن برای اقشار پردرآمد و یا با درآمد متوسط را در صورتی که توسعه‌گر با ساخت درصد معینی از واحدهای مسکونی برای گروه‌های کم‌درآمد با قیمت فروش یا اجاره پایین موافقت کند، می‌دهند. برخی دیگر از دولت‌ها نیز با تسریع در فرایند مجوزها، کاهش شدت جذابیت برای وام‌های مسکن و حداقل اندازه قطعه، محیطی را ایجاد می‌کنند که بخش خصوصی به حرکت در «حداقل بازار»<sup>۱۶</sup> تشویق شود. این درحالی است که چنین مسکنی فقیرترین فقرای شهری را هدف قرار نمی‌دهد و تنها گاهی اوقات می‌تواند سرمایه‌گذاری بخش عمومی در مسکن کم‌درآمدها را برای بخش کمی از گروه‌های با درآمد متوسط<sup>۱۷</sup> کاهش دهد.

**- تغییر جهت به سوی نادیده‌گرفتن مسئله<sup>۱۸</sup>**

با روبرو شدن با فقدان گزینه یا ایده دیگر، بسیاری از دولت‌ها سیاست نادیده‌گرفتن مشکل مسکن شهری را انتخاب کردند. بنابراین با نبود ایده‌های دیگر، بسیاری از دولت‌ها، سیاست‌هایی در راستای رهاکردن اکثر محلات فرودست شهری و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و یا تنها تخلیه مکان‌هایی که یک گزینه ساخت فوری برای زمین وجود داشت را برگزیدند. برخی دولت‌ها نیز خدمات پایه حداقلی در بخش‌های قدیم‌تر و سازمان‌یافته‌تر سکونت‌گاه‌ها را ایجاد کردند (UN-Habitat Quick Guide 1, 2008, 25).

بنابراین با اجتناب از سیاست‌های ناکارآمد فوق، برنامه اسکان بشر ملل متحد، چهار رویکرد و سیاست کلان مواجهه با حل مشکل

حال توسعه موجب تغییرات شگرف در نگرش به مفهوم این سکونت‌گاه‌ها و به‌کارگیری روش‌ها، شیوه‌ها، راهکارها، ابزار و تکنیک‌های گوناگونی در سطح جهان شده است. بر این اساس در این بخش به اختصار سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در کشورهای هند، کنیا، تایلند، شیلی، آفریقای جنوبی و اسپانیا در چهار قاره مختلف جهان مورد بررسی قرار گرفته است.

#### • کشور کنیا: شهر نایروبی

بزرگترین سکونت‌گاه غیررسمی از نظر مساحت و تعداد ساکنان در جهان در کشور کنیا و در شهر نایروبی واقع شده است (Guinness, 2005, 1). بر اساس آمار ۶۰ درصد مردم این شهر در محدوده‌های فرودست زندگی می‌کنند (UN-Habitat, 2011, 8). در تصویر ۱ وضعیت اسکان و کیفیت سکونت در این شهر نشان داده شده است.

ساخت ابنیه کلبه‌مانند اولین قدم دولت در راستای بهبود وضعیت زاغه‌نشینان (محدوده‌های فرودست) بود. مسکن ساخته‌شده توسط دولت تنها بخش کوچکی از نیاز به مسکن را مرتفع می‌ساخت و جوابگوی میزان تقاضای روزافزون مردم نبود. اکثر این ابنیه به گونه‌ای بودند که برای هر خانوار یک اتاق در نظر گرفته شده بود. کمبود امکانات بهداشتی و عدم در نظر گرفتن آب کافی به نسبت جمعیت، بزرگترین مشکل این ابنیه بود. در این واحدها برای هر ۵۰۰ نفر تنها یک واحد سرویس بهداشتی در نظر گرفته شده بود (Guinness, 2005, 3). در سال ۲۰۰۴ مرکز توسعه مطالعات نایروبی راه‌حل‌های خلاقانه، کاربردی و واقع بینانه‌تری مانند زمین یارانه‌ای توسط دولت را پیشنهاد داد. در این راستا برخی از سازمان‌ها پیشنهاد کاهش استانداردهای ساخت مسکن و محلات را برای فقیرنشینان مطرح کردند (ibid., 5).

در سال ۲۰۰۶ استودیوی «بدنارسکی<sup>۲۴</sup>» با هدف کاهش هزینه‌های ساخت در تناسب با میزان درآمد خانوارها و استفاده از الگوهای بومی مردم منطقه، سیاست خانه‌های ویلایی حیاطدار و استفاده از دیوارهای مشترک را مورد توجه قرار داد. از نکات بارز این نمونه توجه به جزئیات ساخت مسکن در راستای دستیابی به اهداف و سیاست‌های کلان مسکن است. در تصویر ۲ این طرح پیشنهادی نشان داده شده است.

#### • کشور تایلند: شهر بانکوک

سیاست‌های تأمین مسکن کم‌درآمدها در شهر بانکوک به سه دوره زمانی قابل تقسیم است. دوره اول توسعه مسکن کم‌درآمدها در بانکوک از سال ۱۹۷۰ با ساخت منازل آپارتمانی به صورت کامل شروع شد. این سیاست تا سال ۱۹۷۷ ادامه یافت. در این دوره سیاست اصلی، طراحی مسکن خودیار<sup>۲۵</sup> بود. بر این اساس سازمان ملی مسکن<sup>۲۶</sup> به جای ساخت کامل مسکن، ایده ساخت هسته مرکزی<sup>۲۷</sup> هر بنا را ارائه داد. ساخت هسته مرکزی در ابتدا

یک تغییر رویکرد در سراسر جهان از نقش دولت به عنوان تولیدکننده مسکن به نقش آن به عنوان یک تسهیل‌گر مسکن به وجود آمده است. یک شکل تسهیل‌گری زمانی است که حکومت‌ها قطعات و خدمات پایه به روش برنامه‌ریزی‌شده ایجاد می‌کنند، اما اجازه می‌دهند که مردم مسکنشان را خودشان در قطعات زمین بسازند. راهبرد «مکان و خدمات» مسئولیت تولید مسکن در استطاعت و مناسب در شهر را بین دولت و مردم تقسیم می‌کند. سازمان‌های دولتی مسئولیت آماده‌سازی قطعات و تأمین زیرساخت پایه را دارند. قطعات تفکیکی سپس فروخته، اجاره یا به خانوارهای بهره‌بردار تخصیص داده می‌شوند.

راهبردهای تأمین مسکن در گستره شهری (سراسر شهر)<sup>۱۳</sup>: رویکرد تأمین مسکن در گستره شهری با هدف احداث مسکن برای کلیه خانوارهای فقیر امکانات زیادی را برای حل مشکلات مسکن کم‌درآمدها در اختیار قرار خواهد داد. حل همه مشکلات مسکن تنها در گستره شهر، ممکن است. مواردی که برای رسیدن به تأمین مسکن کم‌درآمدها در گستره شهری نیاز است عبارت‌اند از (UN-Habitat Quick Guide 2, 2008, 39):

- خواست سیاسی<sup>۱۴</sup> در دولت و جامعه؛
- یکپارچگی رویکردها و چشم‌انداز شهر<sup>۱۵</sup> با تقاضا در شهر؛
- فضای سیاسی حمایت‌کننده در مقیاس محلی براساس پایه اطلاعاتی مناسب از سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر<sup>۱۶</sup>؛
- چارچوب ملی تنظیم‌کننده حقوق زمین و مسکن<sup>۱۷</sup>؛
- سیاست‌های پاسخ‌دهنده زمین و مسکن<sup>۱۸</sup> برای مسکن کم‌درآمدها در شهرها؛
- سیاست‌های امنیت‌بخشی به تصرف زمین<sup>۱۹</sup>؛
- مکانیسم‌های شفاف‌سازی و پایداری مالی<sup>۲۰</sup>؛
- اتحاد راهبردی<sup>۱۲</sup> با مشارکت گروه‌ها شامل اجتماعات فقیر، حکومت محلی، شرکت‌های خدماتی، توسعه‌دهندگان زمین رسمی و غیررسمی، نهادهای غیردولتی، دانشگاه‌ها، گروه‌های مذهبی و بخش خصوصی؛
- مؤسسات قوی و هماهنگ<sup>۲۲</sup> مورد پذیرش توسط همه گروه‌ها؛
- ظرفیت فنی<sup>۲۳</sup>: حمایت فنی و اجتماعی از اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی، معماری و مهندسی مشارکتی، هدایت به سوی تکنولوژی‌های مناسب، برنامه همکاری، مدیریت پیمان و پروژه، مهارت‌های ساخت متناسب با نیازهای نواحی غیررسمی، مصالح ساختمانی در استطاعت و خدمات مالی خرد (UN-Habitat Quick Guide 2, 2008, 39).

#### سیاست‌ها و تجارب تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در جهان

تجربیات حاصل از مطالعه و پژوهش در زمینه سیاست‌های طراحی مسکن کم‌درآمدها در شهرهای مختلف جهان و بهره‌گیری از تجربیات موفق و ناموفق به‌ویژه در کشورهای در





تصویر ۱. وضعیت اسکان در سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر نایروبی. مأخذ: www.studio-bednarski.com.

از راهبرد توسعه تدریجی بود. در این راستا کارگاه‌هایی مشترک با حضور ساکنان برپا شد تا طرح بهینه‌ای از میان خواسته‌های آن‌ها استخراج شود (Brillembourg & Klumpner, 2014, 164). در طرح واحدهای مسکونی «امکان گسترش»، از مقیاس واحد همسایگی تا محله، به عنوان اولین هدف مطرح شده بود (تصویر ۳). به منظور کاهش هزینه‌ها و نظم‌بخشی به توسعه از یک هسته مرکزی میان چند واحد مسکونی بهره برده شد و امکان راه‌اندازی کسب و کار در فضاهای مشاع در راستای کمک به اقتصاد خانوارها نیز فراهم شد.

#### • کشور شیلی: شهر ایگیگه<sup>۱۳</sup>

مسئله اصلی در این شهر اسکان مجدد ۱۰۰ خانوار در محدوده ۵۰۰۰ مترمربع زمین در سال ۲۰۰۳ م. بود. بزرگترین مشکل دولت شیلی برای نیل به این هدف، کمبود زمین برای ایجاد محلات جدید به منظور اسکان کم‌درآمدها بود. طراحان و برنامه‌ریزان با برگزاری جلسات متعدد با ساکنان و بر اساس محدودیت‌های موجود به سیاست‌های طراحی دست یافتند که با حداکثر انعطاف‌پذیری امکان توسعه تدریجی را طی سالیان فراهم سازد. در شروع طراحی به منظور اختصاص فضا به خانوارهای هدف، مطالعات عمیقی بر بعد خانوار و توان اقتصادی ساکنان انجام گرفت. سیاست اصلی تأمین مسکن در این مورد نیز توسعه تدریجی بود. بر این اساس در ابتدا برای هر یک از خانوارها دو مدول ۱۸ متری ساخته شد و در مراحل بعدی امکان توسعه هر یک از واحدها تا ۷۲ مترمربع نیز فراهم شد (Basulto, 2009). فرایند توسعه الگوی پیشنهادی مسکن تدریجی در تصویر ۴ نشان داده شده است. جهت تحقق سیاست‌های کلان توسعه تدریجی، کاهش هزینه‌ها و تطابق با فرهنگ و نحوه زندگی، سازه اولیه بنا به همراه تجهیزات و دسترسی‌های بنا در ابتدا ساخته می‌شد و در هر طبقه بخش‌هایی به سبب امکان توسعه در آینده رهاشده باقی می‌ماند. به مرور زمان

توسط دولت انجام شد. بقیه بنا در سال‌های بعد و به تدریج توسط ساکنان ساخته می‌شد (Rondinelli, 1990). بر این اساس رشد تدریجی فضاهای داخلی ابنیه همراه با شخصی‌سازی جزئیات نما در طول سال‌های بعد، در کنار ایجاد فضاهای منعطف جهت ایجاد مشاغل خرد، اهداف اصلی این سیاست بود (Marome & Rittironk, 2010, 8-10).

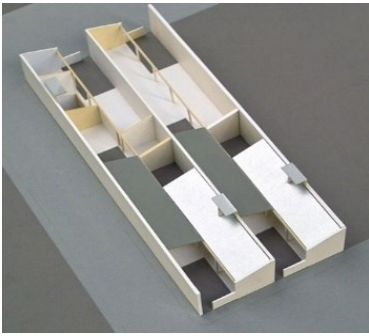
محوریت اصلی برنامه‌ها تأمین مسکن کم‌درآمدها در دوره دوم که از سال ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۰ به طول انجامید، استفاده از سیاست زمین-خدمات بود. سیاست‌های اصلی این دوره در جهت افزایش امنیت در حق تصرف، از طریق بلوک‌بندی جدید برای مسکن، توسعه یکپارچه شبکه زیرساخت‌ها و فضاهای شهری در کنار مسکن، کاهش هزینه‌های ساخت از طریق استفاده از دیوارهای مشترک میان چهار خانوار با ورودی مجزا و با امکان توسعه تدریجی در نظر گرفته شده بود (ibid., 15).

دوره سوم که تا سال ۲۰۰۰ ادامه پیدا کرد، متشکل از سیاست‌های به‌روزرسانی و توانمندسازی محدوده‌های فرودست با استفاده از یارانه دولتی بود (ibid., 6). در این سیاست خانه و زمین متعلق به بخش خصوصی و توسعه عمدتاً فردی بوده است. سیاست طراحی خانه‌های اولیه در این دوره ابنیه تک‌خانواری و مستقل، ردیفی و توسعه غالباً در ارتفاع است. هر واحد مربوط به یک خانوار و اجاره بخشی از واحدهای مسکونی به مهاجران توسط ساکنان یکی از روش‌های کسب درآمد بوده است (ibid., 18).

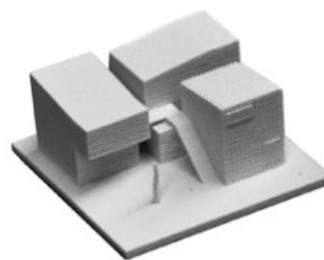
#### • کشور آفریقای جنوبی: شهر کیپ تاون

در کشور آفریقای جنوبی نیز برنامه‌ریزی‌های کلان در سطح ملی تا سیاست‌گذاری و طراحی کوچک‌ترین جزئیات مسکن به طور مناسبی پاسخگوی مشکلات مسکن عمومی برای کم‌درآمدها بوده است.

سیاست اصلی پروژه با نام «توانمندسازی در سکونت<sup>۲۸</sup>» در سال ۲۰۱۲ در شهر کیپ تاون<sup>۲۹</sup> که توسط گروه از طراحان سوئیسی<sup>۳۰</sup> به انجام رسید، ساخت یک جامعه توانمند با استفاده



تصویر ۲. طرح پیشنهادی به منظور ساخت مسکن برای کم‌درآمدها در نایروبی. مأخذ: [www.studio-bednarski.com](http://www.studio-bednarski.com).



A 3D printed model of the cluster system

CLUSTER TYPES



CT1  
Max floor area: 84 m<sup>2</sup>  
Land area: 77 m<sup>2</sup>  
Ratio: 1.09



CT2  
Max floor area: 119 m<sup>2</sup>  
Land area: 88 m<sup>2</sup>  
Ratio: 1.34



CT3  
Max floor area: 134 m<sup>2</sup>  
Land area: 108 m<sup>2</sup>  
Ratio: 1.24



CT4  
Max floor area: 206 m<sup>2</sup>  
Land area: 154 m<sup>2</sup>  
Ratio: 1.34

تصویر ۳. سیستم خوشه‌ای واحدهای همسایگی. مأخذ: Brillembourg & Klumpner, 2014, 187.

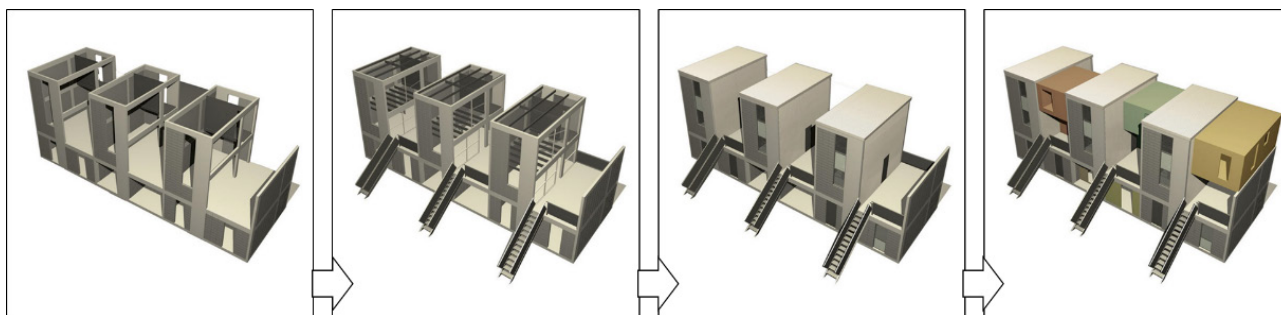
سال‌های آتی و با سلیقه و توان خود آن‌ها انجام می‌گرفت. بر این اساس سیاست‌های سه‌گانه‌ای برای طراحی مسکن در نظر گرفته شد که قابلیت انعطاف و تغییر عملکرد را در هر یک از بخش‌های بنا طبق خواست هر واحد، آزادی عمل در جزئیات و نظم مجموعه به عنوان یک کل را فراهم می‌آورد (Basulto, 2009).

سیاست طراحی مسکن در گونه اول، سازه‌ای دو طبقه را پیشنهاد می‌دهد که امکان توسعه یک طبقه اضافی را برای ساکنان فراهم آورد. گونه دوم، سازه‌ای سه طبقه بود که طبقه اول آن به صورت پیلوت در نظر گرفته شد. این امر امکان استفاده از این فضا را به عنوان پارکینگ فراهم آورد. در ضمن با توانمندشدن خانوار در طول زمان امکان تبدیل آن به یک مغازه یا ایجاد یک اتاق اضافی وجود داشت. در گونه سوم نیز یک فضای باز در طبقه دوم در نظر گرفته شده که طبق نظر ساکنان امکان تبدیل به اتاق کار، اتاق خواب و مغازه وجود داشت. در تصویر ۶، سیاست‌های

و با رشد خانوارها امکان اضافه‌شدن این فضاهای خالی با حداقل هزینه (ساخت تنها دو دیوار بیرونی) برای ساکنان فراهم می‌شد. ضمناً برای هر یک از واحدها یک حیاط کاملاً خصوصی در جبهه پشتی بنا فراهم شد و جبهه جلویی بنا میان چند واحد به اشتراک گذاشته شد (Aravena et al., 2004, 31). در تصویر ۵ نمونه‌ای از این مسکن ساخته‌شده نشان داده شده است.

• کشور هندوستان: شهرهای بمبئی و احمدآباد

طرح «بهسازی در مکان»<sup>۳۲</sup> در سال ۲۰۰۹، با استراتژی تقویت ابنیه و با هدف رسمی‌سازی سکونت‌گاه‌های فقرا در شهر بمبئی انجام گرفت. ابنیه موجود در محلات هدف دارای سازه ناپایداری بوده و از فقر زیرساخت‌ها رنج می‌بردند (Basulto, 2009). سیاست عمومی طرح بر پایه کمک‌های دولتی به هر خانوار و جلب مشارکت هر خانوار بود. به طوری که پس از اجرای سازه و کلیات اولیه، جزئیات آن توسط مردم در



تصویر ۴. فرایند توسعه الگوی پیشنهادی مسکن تدریجی. مأخذ: alfredsierra-arch607.blogspot.com



تصویر ۵. تحقق سیاست‌های طراحی مسکن اولیه و مسکن توسعه‌یافته طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸. مأخذ: www.archdaily.com

سال ۲۰۰۹ اتمام و به بهره‌برداری رسید. هدف اصلی آن اسکان ۸۲ خانوار در زمینی به مساحت ۴۴۰۰ مترمربع بود. سیاست‌های طراحی آن، طراحی مجموعه‌ای متنوع از واحدهای یک تا چهار اتاقی، استفاده از حداقل عرض بنا با قرارگیری دو واحد مسکونی در دوطرف با نمای رو به بیرون و یک فضای مرکزی جهت تهویه و استفاده مشترک واحدها بوده که این امر سبب ایجاد یک حیاط بزرگ در مرکز شده و نقش هسته اصلی بنا را بازی می‌کند. ارتباط میان چند واحد در کنار یکدیگر در اولین سطح از سلسله‌مراتب قلمروها از عمومی تا خصوصی (بر اساس فرهنگ زندگی مردم منطقه) به طور مناسبی سبب افزایش تعاملات اجتماعی میان همسایه‌ها در یک فضای عاری از هیاهوی شهر شده بود.

طراحی فضای مرکزی شامل یک باغ کوچک به گونه‌ای باید باشد که محلی آفتاب‌گیر در فصل زمستان و محلی معتدل در فصل تابستان باشد. این فضا با نظارت مستقیم واحدها ضمن ایجاد امنیت برای بازی بچه‌ها تحت نظارت والدین، فضای مناسبی جهت گردهم‌آمدن بزرگترها را فراهم می‌آورد.

بر اساس تجربیات بررسی‌شده در زمینه مسکن کم‌درآمدها در

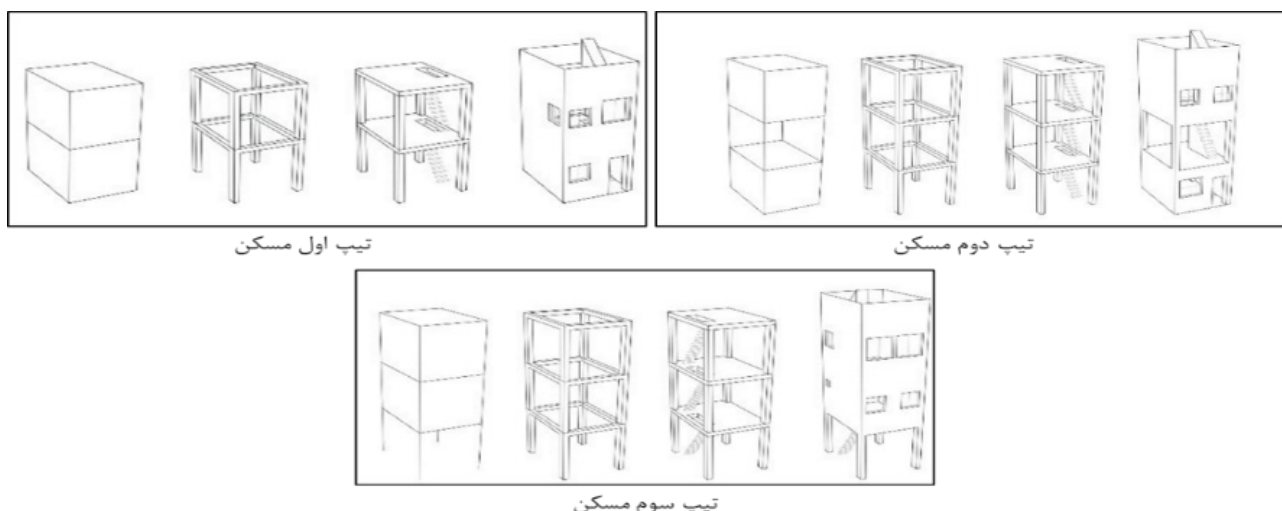
سه‌گانه طراحی مسکن کم‌درآمدها در شهر بمبئی در قالب طرح «بهسازی در مکان» نشان داده شده است.

در شهر احمدآباد نیز سیاست‌های متنوعی در راستای بهسازی مسکن سکونت‌گاه‌های غیررسمی به اجرا درآمد. سیاست اصلی بهبود شرایط مسکن مبتنی بر بازار و وضعیت اقتصادی خانوارها بود (UN-Habitat, 2003, 201). از جمله سیاست‌های طراحی احمدآباد عبارت‌اند از: ایجاد زیرساخت‌های اولیه، ایجاد ایستگاه مترو جهت افزایش ارزش اراضی، مطالعه نوع مسکن و سبک زندگی مردم محلی، توجه به مقیاس محله، استفاده از مدول‌های کوچک مسکن، بهسازی در مکان، ساخت مسکن جدید در اراضی بایر اطراف محله، سهم ۸۰ درصدی خانوارها در مالکیت زمین، توسعه منظم در محیط نامنظم با مدول‌سازی خانه‌ها، بازگذاشتن حاشیه اطراف هر واحد برای گسترش آبی، استقلال ساکنان در مسکن متناسب با خانوار و استفاده از خانه‌های تخریبی برای احداث مرکز محله. در تصویر ۷ طرح کلی از اجرایی کردن این سیاست‌ها نشان داده شده است.

• کشور اسپانیا: شهر کارابانچل<sup>۳۳</sup>

نمونه بارز تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در اسپانیا در





تیپ اول مسکن

تیپ دوم مسکن

تیپ سوم مسکن

تصویر ۶. سیاست‌های سه‌گانه طراحی مسکن کم‌درآمدها در شهر بمبئی. مأخذ: [www.archdaily.com](http://www.archdaily.com).

هم‌زمان در شهر بندرعباس نیز ساخت خانه برای کپرنشینان به عنوان راه‌حل مسئله کپرنشینی مورد توجه قرار گرفت. اما اقدامات انجام‌شده از سرشماری و تهیه طرح فراتر نرفت تا این که در سال ۱۳۴۹ از مالکان قسمتی از زمین‌های تحت تصرف کپرنشینان وجوهی گردآوری و در شمال خیابان کمربندی اقدام به ساختن «کمپ کپرنشینان» شد. چند خانه یک‌طبقه در این محل برای کپرنشینان ساخته شد. ولی این طرح به پایان نرسید و خانه‌های ساخته‌شده نیز بدون استفاده ماند. پس از آن طرح دیگری برای ساخت ۶۰۰ دستگاه خانه جهت اسکان کپرنشینان به مرحله اجرا درآمد. این بار در پایان کار چون قیمت تمام‌شده ساختمان‌ها متناسب با درآمد کپرنشینان نبود، خانه‌ها به کارمندان دولت فروخته شد (نیرومند و احسن، ۱۳۵۱، ۷۰). سرانجام در سال ۱۳۵۰ شهرداری مأمور ساختن ۲۵۰۰ دستگاه خانه از محل اعتبارات دولتی برای کپرنشینان شد و ساختمان این خانه‌ها به عنوان راه حل نهایی برای مسئله کپرنشینی در بندرعباس آغاز شد (همان، ۷۰).

در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، دولت از یک طرف با فراهم‌آوردن اعتبارات بانکی سعی کرد که زمینه را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم کند، از طرف دیگر سعی در فراهم‌آوردن موجبات خانه‌سازی به‌وسیله صاحبان صنایع برای کارگران داشت. در کنار این مسائل سرمایه‌گذاری در تهیه خانه‌های ارزان قیمت جهت اقشار کم‌درآمد و پاک‌کردن شهرهای بزرگ از زاغه‌ها از تأکیدات برنامه بود (سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۷۹). در برنامه عمرانی پنجم نیز سیاست‌های دوره قبل ادامه پیدا می‌کند و تنها زمینه جدید سیاست‌گذاری، تأکید بر صنعتی کردن خانه‌سازی است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۸، ۳۰).

قبل از انقلاب تصویب قوانین شهری مختلف و تهیه طرح‌های

شهرهای کشورهای مختلف جهان، نتایج و نکات اساسی در زمینه سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن به شرح جدول ۱ است.

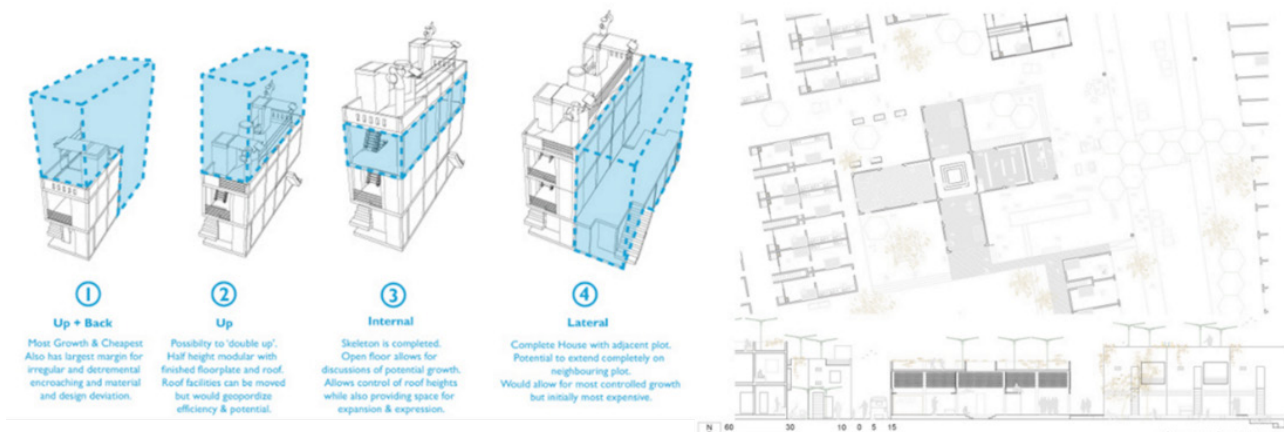
### سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین مسکن کم‌درآمدها و ساماندهی محدوده‌های اسکان غیررسمی در ایران

از نیمه دوم دهه ۱۳۳۰ تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور، موجب رونق اقتصادی در شهرها و مهاجرت روستاییان شد. بررسی نتایج سرشماری‌های عمومی سال ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ نشان می‌دهد که ۴/۴ میلیون نفر به جمعیت شهری افزوده می‌شود و به تدریج مسئله مسکن و کمبودهای آن آشکار می‌شود.

در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) به دلیل بروز مسائل شهری، وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۳ تأسیس و کار سیاست‌گذاری در مقوله مسکن آغاز می‌شود. به علاوه تهیه طرح‌های جامع شهری نیز در دستور کار قرار می‌گیرد. هدف اصلی برنامه سوم، ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای طبقه کم‌درآمد بوده است (قانون برنامه سوم عمرانی، ۱۳۴۱). برنامه عمرانی سوم به نوعی سرآغاز توجه به مسکن کم‌درآمدها در کشور است. در این راستا ساخت کوی‌ها و مجموعه‌های مسکونی از جمله کوی نازی‌آباد و نهم‌آباد در شهر تهران و شهرهای دیگر از جمله مشهد و بندرعباس به اجرا درآمد.

در شهر تهران در سال ۱۳۴۴ وزارت آبادانی و مسکن طرح ساختمان شهرک کوی نهم‌آباد را به اجرا درآورد. این طرح با احداث ۳۴۰۰ واحد مسکونی در سال ۱۳۴۶ و بدون مشارکت افراد ذینفع پایان یافت و واحدهای مسکونی آن به آلونک‌نشینان بهجت‌آباد، راه‌آهن، مهرآباد جنوبی، رودکی شمالی و تعدادی از کارمندان دولت واگذار شد. با گذشت زمان این واحدهای مسکونی به تدریج توسط ساکنان به افراد دیگری فروخته شد.





تصویر ۷. تحقق سیاست طراحی مسکن قابل توسعه جدید (چپ) و مرکز محله پیشنهادی (راست). مأخذ: www.behance.net.

همچنین در این دهه ایجاد شهرهای جدید بر اساس مصوبه سال ۱۳۶۴ هیئت وزیران و در پاسخ به افزایش تقاضا برای زمین شهری و با هدف هدایت سرریز جمعیت شهرهای بزرگ و پاسخگویی به نیاز مسکن گروه‌های کم و میان درآمد در دستور کار قرار گرفت. در برنامه پنج‌ساله اول ابتدا ساخت دوازده و سپس ۲۶ شهر جدید پیش‌بینی شد.

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۸) هدف اصلی در ساخت مسکن اجرای سیاست «پاک» بود که شامل پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی می‌شد (خزاقی، ۱۳۷۸، ۵). در این برنامه تکیه بر سازوکار بازار و کاهش مداخله دولت همچنان در دستور کار قرار داشت، اما گروه‌های هدف به صورت مشخص‌تری تعریف شدند و یارانه‌های مستقیم سود بانکی بیشتر مورد استفاده قرار گرفت. در چارچوب این برنامه سه تیپ واحد مسکونی اجتماعی، حمایتی، و آزاد تعریف شدند و یارانه‌ها صرفاً به تیپ‌های اول و دوم اختصاص یافت (مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز، ۱۳۸۷).

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) نیز در این رابطه دارای دو خط‌مشی مشخص پرداخت تدریجی تسهیلات بانکی برای ساخت مرحله‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد و حمایت از تولیدکنندگان واحدهای مسکونی کوچک با تأکید بر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی بود (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳، ۱۵۱۵). موضوع سکونت‌گاه‌های غیررسمی نیز از اواخر برنامه سوم مطرح و در قالب این برنامه، ردیفی اعتباری به منظور انجام مطالعات تحت عنوان «مطالعات بافت‌های مسئله‌دار» پیش‌بینی شد.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تهیه طرح جامع مسکن در دستور کار قرار می‌گیرد. در زمینه ضرورت تهیه این طرح، بر اساس بند ج ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شده است طرح جامع مسکن را حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳). رویکردهای

توسعه شهری با ضوابط و مقررات خاص خود، سکونت کم‌درآمدها در محدوده شهرها را با مشکل روبرو کرده بود. دولت نیز به رغم هدف‌گذاری برای ساخت واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت برای طبقه کم‌درآمد به ویژه از برنامه سوم عمرانی به بعد عملاً فاقد توان لازم و اجرایی برای پاسخگویی به نیاز گسترده ایجاد شده بود. در واقع این تصور وجود داشت که صرفاً با ساخت خانه یا واحد مسکونی می‌توان مشکل کم‌درآمدها را حل کرد. مجموعه این مسائل، نطفه سکونت کم‌درآمدها به صورت اسکان غیررسمی در اطراف شهرها و به ویژه شهرهای بزرگ را شکل داد.

سیاست دولت در سال‌های اول انقلاب عمدتاً مبتنی بر واگذاری زمین ارزان برای مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری بود. در این زمینه واگذاری زمین در مقیاسی وسیع با قیمت ارزان انجام گرفت. بعد از فروکش کردن واگذاری‌های گسترده اوایل انقلاب، حل مشکل مسکن به استناد قانون زمین شهری به صورت آماده‌سازی زمین در دستور کار قرار گرفت. این طرح‌ها در شهرهای کشور بر اساس قانون «زمین شهری» مصوب سال ۱۳۵۴ و با لغو آن پس از تصویب قانون «مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» در سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب و اصلاحیه‌های بعد از آن، در سال ۱۳۶۰ به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی به اجرا درآمد.

در برنامه پنج‌ساله اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) راهبرد اصلی برنامه در کل اقتصاد کشور اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری<sup>۳۴</sup> بود که سازندگی نامیده می‌شد. در این برنامه دولت در نخستین تصمیم با کاهش سهم خود به حدود شش درصد از کل سرمایه‌گذاری بخش مسکن، در واقع میزان مداخلات خود را در این زمینه مشخص کرد. دولت با تقبل سهم خود به ساخت خانه‌های کارگری، کارمندی و خانه‌سازی در مناطق آسیب‌دیده، گرایش کلی خود را در حوزه‌های قابل مشارکت در بخش مسکن اعلام کرد. از آنجا که این‌گونه ساخت‌وسازها عمدتاً مجتمع‌های سازمانی هستند، به نوعی انبوه‌سازی را با تعریف ویژه خویش به عنوان مقیاس مداخله برگزید (امکچی، ۱۳۷۹، ۱۲).

جدول ۱. نتایج سیاست‌ها و تجارب تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در نمونه‌های جهانی. مأخذ: نگارندگان.

شهر / کشور	سیاست‌های تأمین	سیاست‌های طراحی
نیروبی، کنیا	تأمین کامل مسکن توسط دولت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ساخت ابنیه تک‌واحدی کلبه‌ای</li> <li>- سیاست هر خانوار در یک اتاق و استفاده از خدمات مشترک</li> <li>- هر ۵۰۰ نفر یک سرویس بهداشتی</li> <li>- کاهش سطح استانداردهای طراحی</li> <li>- تسهیل عملیات از طریق کاهش هزینه‌ها و استانداردهای ساخت</li> <li>- افزایش سطح مشارکت ساکنان، محیطی پرجنب‌وجوش و افزایش حس تعلق</li> <li>- امکان اجاره‌بخشی از بنا توسط ساکنان</li> <li>- امکان ایجاد اشتغال در فضای خانه با ایجاد فضاهای منعطف</li> <li>- استفاده از الگوهای فرهنگی منطقه و مصالح بومی</li> <li>- استفاده از خود مردم در جزئیات ساختمانی ( نقاشی‌های دیواری و...)</li> </ul>
بانکوک، تایلند	سیاست زمین - خدمات	<ul style="list-style-type: none"> <li>- طراحی و اجرای مساکن آپارتمانی</li> <li>- رشد تدریجی فضاهای داخلی ابنیه</li> <li>- ایجاد فضاهای منعطف جهت ایجاد مشاغل خرد</li> <li>- ساخت بخش اصلی بنا توسط دولت و مشارکت اهالی در جزئیات</li> <li>باز تقسیم مجدد زمین (land readjustment)</li> <li>- کاهش هزینه‌های ساخت از طریق استفاده از دیوارهای مشترک میان چهار خانوار با ورودی مجزا</li> <li>- توسعه یکپارچه شبکه زیرساخت‌ها و استفاده از زیرساخت‌های مشترک</li> <li>- ابنیه تک‌خانواری و مستقل، ردیفی و توسعه عمدتاً در ارتفاع</li> <li>واحدهای تک‌خانواری</li> <li>- امکان اجاره‌دادن بخشی از واحدهای مسکونی به مهاجران توسط ساکنان به عنوان یکی از روش‌های کسب درآمد</li> </ul>
کیپ تاون، آفریقای جنوبی	توانمندسازی در سکونت ارتقا در محل و جلوگیری از اسکان مجدد و بزرگ‌تر شدن محدوده غیررسمی و مشارکت مردمی تأمین مسکن در زمان از طریق توسعه تدریجی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- امکان گسترش از مقیاس واحد همسایگی تا محله</li> <li>- تغییر ساختار و سازماندهی دوباره محلات</li> <li>- توسعه در جای مساکن خودساخته</li> <li>- توسعه در ارتفاع به جای افزایش سطح اشغال در طبقه همکف-ساخت مساکن تک‌خانواری در دو طبقه</li> <li>- آزادسازی زمین برای خدمات و فضای عمومی از طریق افزایش تراکم در ارتفاع</li> <li>- توجه به کیفیت‌های درونی مسکن به رغم کاهش سطح استانداردها</li> <li>- گسترش تدریجی مدول در سطح و ارتفاع توسط ساکنان</li> <li>- استفاده از مدول به عنوان ستون فقرات خانه در ساخت اولیه</li> <li>- در نظر گرفتن تنوع مساحت مسکن از هفت مترمربع با قابلیت توسعه تا ۸۲ مترمربع براساس بعد خانوار و توان اقتصادی</li> <li>- استفاده از نظرات مردم حتی در طراحی‌های اولیه</li> <li>- ساخت اولیه هسته اصلی توسط دولت و سپردن جزئیات به ساکنان</li> <li>- توجه به کیفیت‌های درونی مسکن بر اساس نظرات ساکنان به رغم کاهش سطح استانداردها</li> <li>- استفاده از طرح معماری ساده با قابلیت اجرا توسط ساکنان</li> <li>- توسعه خوشه‌ای در سطح محله حول یک مرکز خدماتی به سبب کاهش هزینه‌های زیرساخت</li> <li>- امکان استفاده از زیرساخت‌های مشترک به سبب نحوه ساخت خوشه‌ای</li> <li>- تغییر سطح استانداردهای ساخت</li> </ul>

شهر / کشور	سیاست‌های تأمین	سیاست‌های طراحی
ایگیگه، شیلی	تأمین شاکله اصلی مسکن و خدمات محلی توسط دولت تأمین مسکن در زمان از طریق توسعه تدریجی	- حداکثر انعطاف‌پذیری در طرح - امکان توسعه تدریجی در سال‌های آتی - ساخت مدول‌های ۱۸ متری توسط دولت و امکان توسعه توسط خود مردم تا ۷۲ متر - کاهش هزینه‌ها و تطابق با فرهنگ و نحوه زندگی - فراهم‌شدن امکان اضافه‌شدن فضاهای خالی یا حداقل هزینه (ساخت تنها دو دیوار بیرونی) برای ساکنان با رشد مالی خانوارها - توجه به سلسله مراتب قلمروها در طرح مسکن مطابق با فرهنگ ساکنان - یک حیاط کاملاً خصوصی در جبهه پشتی بنا برای هر واحد و به اشتراک گذاشته شدن جبهه جلویی بنا میان چند واحد
بمبئی و احمدآباد، هندوستان	کمک‌های دولتی به هر خانوار و جلب مشارکت آن‌ها بهبود شرایط مسکن مبتنی بر بازار و وضعیت اقتصادی خانوارها سهم ۸۰ درصدی خانوارها در مالکیت زمین تأمین مسکن در زمان از طریق توسعه تدریجی	- قابلیت انعطاف و تغییر عملکرد در هر یک از بخش‌های بنا - سازه‌های دو طبقه با امکان توسعه یک طبقه اضافی برای ساکنان - سازه‌های سه طبقه (که طبقه اول آن به صورت پیلوت در نظر گرفته شده) با امکان تبدیل طبقه اول به مغازه و مکان ایجاد مشاغل خانگی - ایجاد زیرساخت‌های اولیه مشترک در ابتدای مرحله ساخت - ایجاد ایستگاه مترو جهت افزایش ارزش اراضی - ارائه طرح بر اساس مطالعه نوع مسکن و سبک زندگی مردم محلی - ساخت مسکن جدید در اراضی بایر اطراف محله - توسعه منظم در محیط نامنظم با مدول‌سازی خانه‌ها - استفاده از مدول‌های کوچک مسکن - استقلال ساکنان در مسکن متناسب با خانوار - استفاده از خانه‌های تخریبی برای احداث مرکز محله - طراحی مجموعه‌ای متنوع از واحدهای یک تا چهار اتاقی - استفاده از حداقل عرض بنا با قرارگیری دو واحد مسکونی در دو طرف با نمای رو به بیرون
کارابانچل، اسپانیا	تأمین واحدها توسط بخش خصوصی	- یک فضای مرکزی جهت تهویه و استفاده مشترک واحدها - سلسله‌مراتب قلمروها از عمومی تا خصوصی - طراحی فضای مشترک میانی گردهمایی ساکنان با امکان نظارت - طراحی متناسب با اقلیم

رسید. گروه هدف برنامه مسکن مهر اشخاص فاقد مسکن ملکی دهک‌های درآمدی پایین و میانی تعیین شد. در این طرح حدود ۷۰ درصد از هزینه‌های ساخت توسط بانک مسکن به صورت وام قرض‌الحسنه تأمین و ۳۰ درصد از هزینه ساخت نیز به عهده متقاضیان واگذار شد. بر اساس محاسبات و برآوردهای انجام‌شده میزان توان مالی خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی با میزان تسهیلات و بازپرداخت آن در این طرح همخوان نبوده است. به رغم تأکید برنامه چهارم بر اقداماتی مانند ساماندهی بافت‌های فرسوده و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای شهرها و تصویب اسناد و قوانینی مانند سند ملی توانمندسازی و ساماندهی

این طرح، توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد عنوان شده بود. در طرح جامع مسکن برای تأمین مسکن کم‌درآمدها در مجموع، پنج برنامه اجرایی پیش‌بینی شده که از این بین تنها برنامه واگذاری حق بهره‌برداری از زمین در قالب طرح مسکن مهر به اجرا گذاشته شد و مابقی آن‌ها یا در مراحل اولیه اجرا متوقف یا اصلاً به اجرا گذاشته نشدند. در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با پیشنهاد دولت برنامه مسکن مهر برای عرضه مسکن مصوب شد و مقدمات اولیه اجرای این برنامه آغاز شد و سپس در سال ۱۳۸۷ قانون ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی



و با فراگیری کلیه محدوددهای هدف نیازمند احیاء، بهسازی و نوسازی شهری شامل محدوده تاریخی شهرها، پهنه‌های نابسامان میانی (فرسوده)، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و پهنه‌های شهری با پیشینه روستایی شد.

در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، موضوع سکونت‌گاه‌های غیررسمی و فقیرنشین شهری در ابعاد مختلفی به شرح موارد زیر و در مواد دو، ۵۹، ۶۱، ۶۲، ۸۰ و ۱۲۰ مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفته است:

- قلمدادکردن موضوع بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده) به عنوان مسائل محوری برنامه و موظف‌شدن دولت به اعمال طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آن در بودجه سالانه (ماده دو)،

- احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله بر حسب گونه‌های مختلف (شامل بافت ناکارآمد میانی، بافت تاریخی، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌های) و با رویکرد محله‌محور توسط وزارت‌خانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها و همکاری سایر دستگاه‌های عضو ستاد بازآفرینی شهری در سطوح مختلف ملی، استانی و شهری (بند الف ماده ۵۹)،

- احیاء و بهسازی حداقل ده درصد از بافت‌های فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های روبنائی و زیربنائی توسط بخش غیردولتی و شهرداری‌ها از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای توسط دولت (بند ت ماده ۶۱)،

- انجام برنامه‌ریزی لازم مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد (بند الف ماده ۶۲ و جزء سه بند پ ماده ۸۰)،

سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آن‌ها (بند ب ماده ۶۲)،

- بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونت‌گاهی مناسب در روستاها (جزء دو بند پ ماده ۸۰)،

- تدوین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی (جزء سه بند الف ماده ۱۲۰)،

در این دوره و در دولت دوازدهم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در سال ۱۳۹۷ طرح اقدام ملی مسکن به عنوان جایگزینی برای طرح مسکن مهر در دستور کار قرار گرفت و در حال حاضر عملیات اجرایی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور مصوب سال ۱۳۸۲ و قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب سال ۱۳۸۹، عمده برنامه‌های تأمین مسکن در این دوره به سمت مسکن مهر سوق داده شد.

در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مواد ۱۶۷ تا ۱۷۶ به بخش مسکن اختصاص یافته است. مهم‌ترین مفاد این برنامه در رابطه با موضوع مورد بحث به صورت زیر است:

- تأکید بر اجرای قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب در برنامه چهارم توسعه)،

- تأکید بر بهره‌وری و استحصال زمین در بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی با تأکید بر احیاء بافت‌های فرسوده حداقل ۱۰ درصد در سال برنامه و اختصاص حداقل ۵۰ درصد از منابع و تسهیلات اعطایی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان در بافت‌های فرسوده،

- ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیش‌گیری از ایجاد سکونت‌گاه‌های غیرمجاز،

به رغم این راهبردها در برنامه پنجم توسعه، در طول این برنامه نیز تا پایان دولت دهم (۱۳۹۲) کماکان دولت تمرکز زیادی بر تکمیل پروژه‌های مسکن مهر به پشتوانه قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن داشته است. با روی کار آمدن دولت یازدهم (۱۳۹۲-۱۳۹۶) طرح مسکن مهر مورد بی‌مهری و انتقاد جدی دولت جدید قرار گرفت و تکمیل واحدهای هدف‌گذاری شده در سال‌های بعدی با تأخیر زیادی مواجه شد.

در این دوره برنامه مسکن اجتماعی در دستور کار وزارت راه و شهرسازی قرار گرفت. اما در ادامه اعلام شد با توجه به تخصیص بخشی اعظم منابع بخش مسکن به تکمیل طرح مسکن مهر، عملاً اجرای برنامه مسکن اجتماعی در سال‌های اولیه فعالیت دولت ممکن نیست. بر این اساس در اواخر سال ۱۳۹۵ هیئت وزیران با هدف حمایت دولت از تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، برنامه‌های را در دو قالب مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی مصوب کرد. در این برنامه هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی برای اجرای سالانه ۱۰۰ هزار واحد مسکونی طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ در قالب کمک‌هایی از جمله ارائه تسهیلات ساخت و خرید مسکن ملکی، پرداخت تسهیلات به سازندگان مسکن استیجاری، ساخت مسکن استیجاری، پرداخت کمک اجاره و وام قرض‌الحسنه و دیعه مسکن پیش‌بینی شده است.

همچنین در مدت اجرای برنامه پنجم توسعه، در سال ۱۳۹۳ و با گذشت یک دهه از تصویب سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور، سند دیگری با عنوان «سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» جایگزین ترتیبات نهادی ستادهای توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی

چارچوب سیاستی بهینه مسکن کم‌درآمدها در کشور ارائه شده است. در تصویر ۸ گام‌های تدوین مقاله نشان داده شده است.

### بحث

#### • سیاست‌های تأمین مسکن در برنامه‌ریزی رسمی و واقعیت‌های اسکان جمعیت شهری

براساس داده‌های سازمان ملی زمین و مسکن از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۱ در مجموع ۱۹/۴۱۹۴۴ هکتار زمین توسط دولت به صورت انفرادی و غیرانفرادی (تعاونی و انبوه ساز) جهت ساخت مسکن واگذار شده است. این میزان واگذاری شامل طرح‌های آماده‌سازی زمین، واگذاری‌های انفرادی و زمین‌های طرح مسکن مهر است.

مساحت کل محدوده شهرهای جدید احداث شده یا در حال احداث (۲۶ شهر) براساس اطلاعات منتشر شده از سوی شرکت عمران شهرهای جدید نیز ۴۶۱۱۷ هکتار است. در نتیجه، با احتساب واگذاری‌های دولتی و نیز مساحت در نظر گرفته شده برای احداث شهرهای جدید، در مجموع ۱۹/۸۸۰۶۱ هکتار زمین توسط دولت از اوایل انقلاب جهت تأمین مسکن در شهرهای کشور اختصاص داده شده است. البته باید در نظر داشت که بخشی از مساحت شهرهای جدید صرف تأمین خدمات و زیرساخت‌ها شده است. در کنار این واگذاری‌ها، به صورت معمول ساخت‌وسازهایی نیز در شهرهای کشور انجام شده که توسط شهرداری برای آن پروانه صادر شده است. این ساخت‌وسازها یا ساخت‌وساز جدید و یا نوسازی واحدهای فرسوده و قدیمی بوده‌اند. با توجه به این که آمار مستندی در این زمینه به دست نیامده در این جا از بررسی این بخش صرف نظر شده است.

در این زمینه مقایسه میزان اراضی اختصاص داده شده توسط دولت برای ساخت مسکن با میانگین تراکم جمعیت در شهرهای کشور و نیز میزان جمعیت شهری اضافه شده کشور در فاصله سرشماری‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵ نتایج و واقعیت‌های زیر را به دست می‌دهد:

الف- با توجه به این که میانگین تراکم ناخالص جمعیت در شهرهای کشور ۴۹ نفر در هکتار است؛ میزان اراضی اختصاص داده شده (۱۹/۸۸۰۶۱ هکتار) توسط دولت به برنامه‌های مختلف تأمین مسکن بعد از انقلاب می‌تواند تنها پاسخگوی اسکان ۴۳۱۴ هزار نفر باشد. این در حالی است که در این مدت، یعنی در فاصله سرشماری سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵، ۳۴/۹۲ میلیون نفر به جمعیت شهری کشور افزوده شده است. در این میان سهم برنامه‌های تأمین مسکن از جذب این جمعیت حدود ۹/۹۶ درصد است.

ب- براساس آمار دفتر ستاد ملی بازآفرینی شهری تاکنون ۱۱۰ شهر کشور با جمعیت بالغ بر ۴۱ میلیون نفر مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی

آن در دست انجام است. این طرح شامل ساخت ۴۰۰ هزار واحد مسکونی بوده که ساخت ۲۰۰ هزار واحد آن در شهرهای جدید و با مشارکت بخش خصوصی، ۱۰۰ هزار واحد در مناطق بافت فرسوده و توسط شرکت بازآفرینی شهری و ۱۰۰ هزار واحد بر عهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی گذاشته شده است. هرچند خانه‌دار کردن قشرهای ضعیف و متوسط جامعه از اهداف این طرح عنوان شده اما از شرایط مرتبط با آورده متقاضیان و اقساط آن مشخص است که گروه‌های کم‌درآمد در این طرح جایگاهی ندارند.

در یک نتیجه‌گیری می‌توان گفت مجموع سیاست‌های اتخاذ شده در برنامه‌های اول تا پنجم بعد از انقلاب و نیز سال‌های سپری شده از برنامه ششم نیز نتوانسته مشکل تأمین مسکن جمعیت کم‌درآمد را حل کند. این در حالی است که در اکثر برنامه‌ها و به طور مشخص از برنامه سوم موضوع توجه به محدوده‌های مورد سکونت کم‌درآمدها یعنی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده و نیز موضوع تأمین مسکن کم‌درآمدها مورد توجه قرار گرفته است. اما بیشتر اقدامات عملی و عمده سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از واگذاری زمین در اوایل انقلاب گرفته تا طرح‌های آماده‌سازی، احداث شهرهای جدید، انبوه‌سازی و مسکن مهر هر چند که تأمین مسکن کم‌درآمدها جزو اهداف اولیه آن‌ها بوده، اما این برنامه‌ها و طرح‌ها از یک سو در فضاهای ساخته نشده و خارج از محدوده‌های سکونت کم‌درآمدها به اجرا درآمده‌اند و از سوی دیگر در عمل این گروه‌ها به دلیل ضعف مالی توانایی بهره‌مندی از مزایای این طرح‌ها را نداشته‌اند. در این زمینه نکته مهم علاوه بر ناتوانی سیاست‌های اتخاذ شده، ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع) در زمینه مواجهه با فقر شهری است. ضوابط تفکیک و ساخت‌وساز طرح‌های توسعه شهری در بسیاری از شهرهای ایران اکثراً تناسب چندانی با توان اقتصادی جمعیت کم‌درآمد نداشته و آن‌ها را از پوشش بازارهای رسمی زمین و مسکن خارج می‌سازد. بنابراین کم‌درآمدها راهی جز سکونت در محدوده‌های اسکان غیررسمی نخواهند داشت.

### روش انجام پژوهش

با توجه به این که این پژوهش برکل‌نگری تأکید دارد و هدف درک تحولات سیاست‌های تأمین مسکن کم‌درآمدها در ایران در تطبیق با مباحث نظری و الگوهای عملی این موضوع در سطح جهان است؛ تنظیم و تدوین محتوای این پژوهش و روش‌شناسی به‌کارگرفته شده در آن براساس رویکرد کیفی به صورت استفاده از ابزارهای مختلفی همچون تحلیل محتوای اسناد، طرح‌ها، مدارک و آمارهای موجود است. به طوری که بر مبنای بررسی سیاست‌ها و تجارب جهانی، سیاست‌ها و اقدامات کشور مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گرفته و در ادامه



تصویر ۸. گام‌های تحلیلی تدوین مقاله. مأخذ: نگارندگان.

در منطقه شهری تهران، شهرهای اندیشه، هشتگرد، پرنده، پردیس و شریف‌آباد در قالب سیاست احداث شهرهای جدید ایجاد شده‌اند. بررسی پیش‌بینی انجام‌شده در طرح‌های مصوب این شهرها نشان می‌دهد که این شهرها می‌بایست توافق طرح<sup>۳۵</sup>، ۱۰۹۸۰۰۰ نفر از جمعیت این منطقه را در خود اسکان دهند. این در حالی است که بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵، این شهرها در مجموع ۳۱۴ هزار نفر جمعیت داشته‌اند. در حالی که در فاصله سال‌های ایجاد شهرهای جدید و آغاز اسکان در آن‌ها، یعنی از سرشماری سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵، حدود شش میلیون نفر به جمعیت شهری منطقه شهری تهران افزوده شده و از ۸/۱۹ میلیون نفر به ۱۴/۹۶ میلیون نفر افزایش یافته است. سهم شهرهای جدید از جذب این جمعیت تا سال ۱۳۹۵، ۳۱۴ هزار نفر یعنی حدود ۵/۱۸ درصد بوده است.

در این فاصله زمانی، شهرهای بدون برنامه‌ریزی قبلی و عمدتاً توسط کم‌درآمدها در منطقه شهری تهران شکل گرفته‌اند که بسیاری از آن‌ها در حال حاضر دارای جمعیتی در اندازه شهرهای متوسط کشور هستند. شکل‌گیری این شهرها نمونه عینی شکست سیاست‌های رسمی تأمین مسکن و از جمله تأمین مسکن کم‌درآمدها به ویژه در سه دهه گذشته است. **جدول ۲** شهرهای بالای صد هزار نفر را در منطقه شهری تهران (بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵) نشان می‌دهد. بسیاری از این شهرها از جمله شهر قدس، اسلامشهر، گلستان، نسیم‌شهر، محمدشهر، ملارد، پاکدشت و کمال‌آباد از ابتدا توسط کم‌درآمدها شکل گرفته‌اند. به طوری که در سه دهه گذشته به دلیل ارزان‌تر بودن قیمت زمین و مسکن در آن‌ها در مقایسه با شهرهای تهران و کرج و نیز امکان دسترسی به فرصت‌های اشتغال در این دو شهر، جمعیت زیادی به خود جذب کرده و تبدیل به شهرهای امروزی شده‌اند. اکثر این شهرها همان‌طور که در **جدول ۲**

این شهرها حدود ۶۷۱۹ هزار نفر به دست آمده است. این جمعیت ۱۷/۳ درصد جمعیت ساکن در این شهرها را شامل می‌شده است. البته با توجه به نیمه‌تمام ماندن مطالعات شهر تهران و روش‌شناسی متفاوت آن، با کسر جمعیت شناسایی‌شده برای شهر تهران، جمعیت شناسایی‌شده ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ۱۰۹ شهر کشور (به غیر از شهر تهران) حدود ۶۳۷۳۰۰۰ نفر بوده که ۱۹/۲۱ درصد جمعیت این شهرها را شامل شده است. در صورتی که این میزان را به کل جمعیت شهری کشور بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵ (۵۹/۱۴ میلیون نفر) نسبت دهیم، رقم ۱۱/۳۶ میلیون نفر جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور به دست می‌آید. این میزان معادل ۲۶/۴۵ درصد میزان جمعیت افزوده‌شده به جمعیت شهری کشور در بعد از انقلاب (۴۳/۲۹ میلیون نفر) و بیش از دو و نیم برابر جمعیت جذب‌شده بر اثر سیاست‌های رسمی تأمین مسکن توسط دولت است.

پ- بررسی سرشماری سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که در فاصله این ۴۰ سال، تعداد نقاط شهری کشور بیش از سه برابر شده و از ۳۷۳ شهر در سال ۱۳۵۵ به ۱۲۴۵ شهر (نقاط) دارای مصوبه هیئت دولت و شهرداری) در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. تعداد زیادی از این شهرها، نقاط روستایی بوده‌اند که به مرور تبدیل به شهر شده‌اند و بخشی از میزان اضافه‌شده به جمعیت شهری کشور در بعد از انقلاب (۴۳/۲۹ میلیون نفر) نیز ناشی از این فرایند بوده است. اما برخی دیگر از این شهرها در چند دهه اخیر و به ویژه در پیرامون شهرهای بزرگ، از ابتدا توسط اقشار کم‌درآمد احداث شده‌اند. منطقه شهری تهران (شامل استان‌های تهران و البرز) نمونه مناسبی برای مقایسه جذب و اسکان جمعیت توسط برنامه‌های رسمی تأمین مسکن و نیز شکل‌گیری محلات و شهرهای مختلف توسط کم‌درآمدهاست.



دهه، رشد مساحت شهر به طور متوسط حدود پنج درصد در سال بوده است. جمعیت شهر بندرعباس نیز از ۱۷ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به ۵۲۶ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده که حدود ۳۰ درصد جمعیت شهر در محدوده‌های اسکان غیررسمی سکونت دارند.

محلۀ کمربندی با مساحت ۱۶۲/۲ هکتار و جمعیت حدود ۲۵ هزار نفر از جمله محدوده‌های اسکان غیررسمی بندرعباس است که در شمال این شهر واقع شده است. ضوابط ارائه شده در طرح جامع شهر بندرعباس در این محله، حداقل تفکیک را ۲۵۰ مترمربع و حداقل مساحت قطعه را ۲۰۰ مترمربع پیشنهاد کرده است. این در حالی است که میانگین قطعات در وضع موجود محله ۱۳۱ مترمربع است. همچنین طرح مذکور در پهنه‌های مسکونی و پهنه‌های تجاری-خدماتی، میزان طبقات را ۳ تا ۱۲ پیشنهاد داده، اما در عمل بیش از ۹۸ درصد قطعات محله یک طبقه هستند (جدول ۳).

این میزان اسکان جمعیت شهر بندرعباس در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و عدم انطباق آشکار و قابل توجه ضوابط طرح راهبردی-ساختاری با وضع موجود این محدوده‌ها، نشان‌دهنده ناکارآمدی احکام و ضوابط طرح‌های توسعه شهری در هدایت و اسکان جمعیت است.

#### - شهر قدس: محلۀ شورای جنوبی

شهر قدس از شهرهای پیرامونی شهر تهران است که از سال ۱۳۵۵ با مهاجرت گروه‌های کارگری در بخش صنعت و ساختمان به آن، تا سال ۱۳۶۵ نرخ رشد ۲۳/۲ درصدی را تجربه می‌کند. از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵ هر چند سرعت رشد جمعیت نسبت به دوره قبلی کاهش یافته ولی کماکان یکی از کانون‌های جاذب جمعیت در غرب شهر تهران با نرخ رشد حدود ۵ درصد بوده است. جمعیت این شهر از حدود ۹۰۰ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۷۸۷۸ نفر در ۱۳۵۵، ۶۶ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ و ۳۰۹ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. در این سال‌ها برای شهر قدس سه طرح هادی مصوب سال ۱۳۷۲، طرح هادی تجدید نظر مصوب سال ۱۳۸۱ و برنامه راهبردی و طرح ساختاری (جامع) مصوب سال ۱۳۹۰ تهیه شده است.

محلۀ شورای جنوبی یکی از محلات اسکان غیررسمی شناسایی شده شهر بوده که تا سال ۱۳۷۰، ۳۵ درصد رشد فیزیکی داشته و رشد آن تا سال ۱۳۸۵ به ۸۳ درصد می‌رسد. مساحت این محله ۲۳/۹ هکتار و جمعیت آن حدود شش هزار نفر است. برنامه راهبردی و طرح ساختاری (جامع) بدون توجه به شرایط اجتماعی-اقتصادی ساکنان و وضعیت موجود محله، پهنه‌های R۱۳۱ و G۳۱۱ را با مشخصات جدول ۴ برای محله پیشنهاد داده است. به عنوان نمونه در طرح، حداقل اندازه قطعات ۳۰۰ تا ۳۵۰ مترمربع در نظر گرفته

مشخص است، تا سال ۱۳۶۵ نقطه شهری نبوده‌اند اما پس از ازدیاد جمعیت، مدیریت سیاسی-اداری کشور به ناچار آن‌ها را به عنوان شهر به رسمیت شناخته است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اسکان جمعیت کم‌درآمدها و اسکان‌های بدون برنامه‌ریزی قبلی شتاب بیشتری از سیاست‌ها و اقدامات برنامه‌ریزانۀ اسکان جمعیت در شهرهای کشور داشته است.

#### • سیاست‌های طراحی مسکن کم‌درآمدها در طرح‌های توسعه شهری ایران

اندازه و سهم شهر «غیررسمی» قویاً با اثربخشی برنامه‌ریزی شهری، ضوابط و مقررات ساختمانی و فراهم‌بودن منابع مالی و زمین (به ویژه برای کم‌درآمدها) مرتبط است. نواحی فرودست شهری، گواه کالبدی شکست برنامه‌ریزی شهری است. هنگامی که طرح و برنامه‌ها قابل اجرا و فراگیر نیستند و در نتیجه، نواحی برنامه‌ریزی نشده تنها گزینه ممکن برای سکونت بخش بزرگی از مردم است (صرافی، ۱۳۹۰). نتیجه شکست برنامه‌ریزی شهری و بخش ساختمان‌سازی در هماهنگی با تقاضا برای مسکن، به انباشته‌شدن شدید نیاز به مسکن منتج شده است که منجر به گسترش محلات فرودست شهری در سطح جهانی شده است.

طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران، براساس اصول مهندسی، کارکردگرا و عمدتاً کالبدی‌نگر تهیه می‌شوند. به علاوه برنامه‌ها و ضوابط و مقررات پیشنهادی این طرح‌ها عمدتاً بدون توجه به مسائلی همچون مالکیت زمین، توان محیطی برای سکونت، ویژگی اقتصادی و اجتماعی ساکنان حال و آینده شهر، توان و امکانات اجرایی مدیران شهری، مشارکت مردمی و در نظر گرفتن ضوابط و مقررات دیگر سازمان‌ها و نهادهای شهری و همچنین فرایندهای میان‌بخشی تدوین می‌شود. در نتیجه، این طرح‌ها بعد از زمان کوتاهی عملاً ناکارآمدی خود را نشان می‌دهند. در واقع طرح‌های توسعه شهری در ایران، دنباله‌رو تحولات شهری بوده و کمتر موفق به هدایت و کنترل آن شده است. بنابراین در این طرح‌ها هیچ‌گونه پیش‌بینی برنامه‌ریزی‌شده‌ای برای اسکان جمعیت کم‌درآمد انجام نمی‌شود. حتی ضوابط و مقررات پیشنهادی این طرح‌ها بدون توجه به واقعیات موجود محدوده‌های فقیرنشین شهری تدوین می‌شود، که موجب رانش کم‌درآمدها به حاشیۀ شهر و محیط‌های نامناسب شده است. در ادامه به عنوان نمونه پیشنهادات و ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری در محلات فقیرنشین و اسکان غیررسمی دو شهر از شهرهای متوسط کشور مورد بررسی قرار گرفته است.

#### - شهر بندرعباس: محلۀ کمربندی

مساحت محدوده شهر بندرعباس در سال ۱۳۴۳، ۵۰۰ هکتار بوده که در سال ۱۳۶۲ به ۲۴۰۵ هکتار افزایش یافته و در حال حاضر نیز حدود ۷۱۱۳ هکتار است. در واقع طی این پنج

جدول ۲. سیر تغییرات جمعیتی شهرهای بالای صد هزار نفر واقع در منطقه شهری تهران. مأخذ: استخراج از نتایج سرشماری‌های عمومی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵.

شرح	سال ۱۳۳۵	سال ۱۳۴۵	سال ۱۳۵۵	سال ۱۳۶۵	سال ۱۳۷۵	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۵
تهران	۱۵۱۲۰۸۲	۲۷۱۹۷۳۰	۴۵۳۰۲۲۳	۶۰۴۲۵۸۴	۶۷۵۸۸۴۵	۷۷۰۵۰۳۶	۸۱۵۴۰۵۱	۸۶۹۳۷۰۶
کرج	۱۴۵۲۶	۴۴۲۴۳	۱۳۷۹۲۶	۲۷۵۱۰۰	۹۴۰۹۶۸	۱۳۷۷۴۵۰	۱۶۱۴۶۲۶	۱۵۹۲۴۹۲
اسلام‌شهر		نقطه غیر شهری		۲۱۵۱۲۹	۲۶۵۴۵۰	۳۵۷۱۷۱	۳۸۹۱۰۲	۴۴۸۱۲۹
ملارد		۵۹۷۰		از لیست خارج شدن نقاط شهری	۸۸۱۱۸	۲۲۸۶۷۳	۲۹۰۸۱۷	۲۸۱۰۲۷
شهرقدس		نقطه غیر شهری	۷۸۷۸	از لیست خارج شدن نقاط شهری	۱۳۸۲۷۸	۲۲۹۳۵۴	۲۸۳۵۱۷	۳۰۹۶۰۵
گلستان		نقطه غیر شهری	۱۱۶۹۷	۲۲۴۳۳	۴۰۰۵۸	۲۳۱۸۸۲	۲۵۹۴۸۰	۲۳۹۵۵۶
شهریار		نقطه غیر شهری				۱۸۹۱۲۰	۲۴۹۴۷۳	۳۰۹۶۰۷
پاکدشت		نقطه غیر شهری			۴۹۲۲۰	۱۲۶۲۸۱	۲۰۶۴۹۰	۲۳۶۳۱۹
قرچک		نقطه غیر شهری		۷۷۹۵۷	۱۴۲۶۹۰	۱۷۳۸۳۲	۱۹۱۵۸۸	۲۳۱۰۷۵
نسیم شهر		نقطه غیر شهری				۱۳۵۸۲۴	۱۵۷۴۷۴	۲۰۰۳۹۳
کمال شهر		نقطه غیر شهری				۸۰۴۳۵	۱۰۹۹۴۳	۱۴۱۶۶۹
نظر آباد		نقطه غیر شهری	۹۸۸۹	۲۱۶۶۰	۶۹۳۴۲	۹۷۶۸۴	۱۰۷۸۰۶	۱۱۹۵۱۲
محمد شهر		نقطه غیر شهری				۸۳۱۲۶	۱۰۰۵۱۹	۱۱۹۴۱۸
ورامین	-	۱۱۱۸۳	۲۹۷۲۰	۷۳۲۲۶	۱۳۸۵۳۶	۲۰۰۸۹۹۶	۲۱۸۹۹۱	۲۲۵۶۲۸
اندیشه		وجود نداشته است.			۲۵۵۴۴	۷۵۵۹۶	۹۶۸۰۷	۱۱۶۰۶۲
رباط کریم		نقطه غیر شهری		۱۷۹۰۳	-	۶۲۹۳۷	۷۸۰۹۷	۱۰۵۳۹۳
فردیس				جزء شهرکرج				۱۸۱۱۷۴

با واقعیت‌های اسکان جمعیت شهری در سطح کشور نبوده و این مسئله در چند دهه گذشته شکل‌گیری شهرها و محلات فقیرنشین و اسکان غیررسمی را به شدت افزایش داده است. به بیان دیگر سیاست‌های تأمین مسکن در کشور، جوابگوی تقاضای مسکن کم‌درآمدها نبوده و سیاست مدون و پیش‌گیرانه‌ای نیز جهت مواجهه با این نیاز در آینده، وجود ندارد. در طول سال‌های اخیر در برنامه‌ریزی توسعه شهری در کشور، سیاست‌های مسکن عمدتاً توسط دولت دنبال شده و کمتر با برنامه‌های توسعه شهری در سطح محلی و منطقه‌ای هم‌پیوندی داشته است. به بیان دیگر برنامه‌ریزی مسکن از برنامه‌ریزی شهری جدا بوده است. این در حالی است که مسئله مسکن می‌بایست در هم‌پیوندی با سیاست‌های محلی و برنامه‌های شهری حل‌وفصل شود. در طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای نیز بایسته است، برنامه‌ریزی برای مسکن مد نظر قرار گیرد. چرا که تقاضای مسکن دارای ارتباط مستقیمی با اقتصاد شهری و ارائه فرصت‌های اشتغال است. بنابراین برنامه‌ریزی شهری در ابعاد مختلف آن و نیز برنامه‌ریزی برای مسکن دو مقوله جدا از هم نیستند.

در زمینه تهیه مسکن کم‌درآمدها مسئله‌ای که باید مد نظر قرار گیرد این است که تهیه مسکن در مکان مورد تقاضای آن‌ها اهمیت اساسی دارد. براساس تجربیات جهانی و نیز اقدامات انجام‌شده در کشور، در تهیه مسکن کم‌درآمدها توجه به چند اصل عمده ضروری است:

- برنامه‌ریزی برای مسکن کم‌درآمدها در مقیاس کلان و سیاست‌های واحد مانند طرح آماده‌سازی زمین، شهرهای جدید

شده در حالی که در وضع موجود، ۸۰ درصد قطعات زیر ۱۰۰ مترمربع مساحت دارند. اجرای ضوابط پیشنهادی برنامه راهبردی و طرح ساختاری در این محله می‌تواند به تخلیه اجباری بخشی از ساکنان و یا افزایش اشکال دیگری از بدمسکنی از جمله پشت‌بام فروشی و تفکیک بیشتر قطعات که در حال حاضر در محله نیز رواج دارد، منجر شود.

### نتیجه‌گیری و ارائه راهکارها

یکی از بارزترین جلوه‌های فقر در کشورهای در حال توسعه وضعیت نابسامان مسکن یا فقر مسکن است. بررسی تجربه‌های جهانی در این پژوهش نشان داد حل مسئله مسکن و به ویژه مسکن کم‌درآمدها با مداخله متمرکز دولتی و ارائه سیاست‌ها و الگوهای واحد برای یک کشور، قابل حل نیست و شرایط و ظرفیت‌های محلی در نحوه تأمین و طراحی مسکن بسیار تأثیرگذارند.

در ایران در چند دهه گذشته شکل‌گیری سکونت‌گاه‌های غیررسمی و محدوده‌های اسکان کم‌درآمدها در اثر مهاجرت‌های روستا-شهری و نیز رانش کم‌درآمدهای شهری در حال افزایش بوده است. با تغییرات اقلیمی و افزایش خشکسالی‌های بی‌سابقه در سال‌های اخیر نیز موج جدیدی از مهاجرت به شهرهای بزرگ و در جستجوی فرصت‌های اشتغال در چند سال آینده شکل خواهد گرفت. این در حالی است که نتایج این پژوهش نشان داد برنامه‌ریزی رسمی مسکن (عمدتاً دولتی) در انطباق

جدول ۳. ویژگی‌های پهنه‌بندی پیشنهادی طرح جامع شهر بندرعباس و مقایسه آن با وضع موجود محله کمربندی. مأخذ: محاسبات نگارندگان بر اساس طرح بازنگری طرح جامع شهر بندرعباس (مهندسان مشاور شارمند، ۱۳۸۷) و برنامه توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر بندرعباس (مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز، ۱۳۹۱).

وضعیت موجود محله		طرح راهبردی - ساختاری								
پهنه	عنوان	تراکم ساختمانی	حداکثر ارتفاع	سطح اشغال (درصد)	حداقل تفکیک (مترمربع)	حداقل مساحت زمین (مترمربع)	ضریب سکونت	تراکم ناخالص	میانگین قطعه	طبقات
R21	پهنه مسکونی عام با تراکم متوسط	۱۸۰	۳ طبقه	۶۰	۲۵۰	۲۰۰	۵۰			
M11	محور مختلط منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای	۲۵۰	۵ طبقه	۷۰ همکف ۵۰ طبقات	۱۰۰۰	۵۰۰	۵۰			
S11	محور اداری، تجاری و خدماتی در مقیاس عملکردی فرمانطقه‌ای	۳۷۰	۱۲ طبقه	۵۰ همکف ۳۰ طبقات	۲۰۰۰	۱۰۰۰	۲۰	۱۵۹ نفر در هکتار	۱۳۱ مترمربع	۹۸ درصد محله یک طبقه
S12	محور اداری، تجاری و خدماتی در مقیاس منطقه‌ای	۳۰۰	۷ طبقه	۵۰ همکف ۴۵ طبقات	۵۰۰	۳۰۰	۳۰			

جدول ۴. ویژگی‌های پهنه‌بندی پیشنهادی برنامه راهبردی و طرح ساختاری شهر قدس و مقایسه آن با وضع موجود محله شورای جنوبی. مأخذ: محاسبات نگارندگان بر اساس برنامه راهبردی و طرح ساختاری (جامع) شهر قدس (مهندسان مشاور باوند، ۱۳۹۰) و برنامه توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر قدس (مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز، ۱۳۹۰).

وضعیت موجود محله		پهنه‌بندی پیشنهادی برنامه راهبردی و طرح ساختاری							
کد	عنوان زیرپهنه	تراکم ساختمانی	حداکثر ارتفاع	سطح اشغال (درصد)	حداقل اندازه قطعات (مترمربع)	حداقل عرض معبر (متر)	تراکم ناخالص	طبقات	میانگین قطعه
R131	مسکونی با تراکم زیاد	۲۰۰-۳۰۰	۵-۶ طبقه	۴۰-۵۰	۳۵۰-۳۰۰	بالای ۲۰	۲۰۲ نفر در هکتار	۸۲/۹ درصد	۸۰ درصد قطعات زیر ۱۰۰ مترمربع
G311	فضای سبز رود-دره‌ها								

کم‌درآمدها نیز هست. بنابراین ضرورت برنامه‌ریزی مسکن برای اقشار مختلف جامعه و به صورت همه‌شمول وجود دارد.

تهیه مسکن کم‌درآمدها می‌بایست به صورت تدریجی، مشارکتی، متنوع و انعطاف‌پذیر انجام شود.

در جدول ۵ سیاست‌ها و راهکارهای ضروری در زمینه تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها در محورهای مختلف ارائه شده است.

### پی‌نوشت‌ها

۱. Unhabitat
۲. Push the poor out of the city
۳. Slums
۴. Let the state provide housing for the poor-
۵. Let the private sector provide housing for the poor
۶. Down-market

و مسکن مهر جابگویی حل مسئله تأمین مسکن کم‌درآمدها در کشور نیست.

- برنامه‌ریزی مسکن بخشی از برنامه‌ریزی شهری است و می‌بایست برنامه‌ریزی و اقدامات اجرایی برای آن در مقیاس محلی (در کنار سیاست‌گذاری‌های کلان) توسط مدیریت محلی تدوین شود.

- مسکن مناسب نیازمند توجه به همه جوانب شهرسازی از جمله ساخت مسکن در کنار ایجاد خدمات، زیرساخت، فضای شهری و ... و به طور کلی شکل‌گیری محله است.

- حل مسکن کم‌درآمدها نیازمند توجه به ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی و همچنین ظرفیت‌های محلی است.

- شهر همان‌طور که مکان زندگی پردرآمدهاست، مکان زندگی



جدول ۵. سیاست‌ها و راهکارهای پیشنهادی تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها. مأخذ: نگارندگان.

سیاست‌ها و راهکارها	مبحث
<p>- برنامه‌ریزی برای مسکن در چارچوب برنامه‌ریزی شهری (در مقیاس محلی) و توسط مدیریت محلی (در هماهنگی با سیاست‌های کلان) - وجود برنامه‌ریزی مسکن برای اقشار مختلف جامعه - برنامه‌ریزی فراگیر و همه‌شمول - (شهر همان‌طور که مکان زندگی پردرآمدهاست، مکان زندگی کم‌درآمدها نیز هست).</p> <p>- پرهیز از اجرای صرف طرح‌های مسکن توسط دولت یا بخش عمومی و تهیه و اجرای برنامه‌های ساخت مسکن با مشارکت مردم (ساکنان) - به‌کارگیری رویکردهای تلفیقی با توجه به گستره فقر شامل:</p> <p>یک: ارتقای بخشی در بخش‌های مسکن، امنیت تصرف و سکونت، درآمد، تسهیلات مشترک، دسترسی و توان بهره‌برداری از خدمات عمومی، رفاه و پوشش بیمه و زیرساخت‌ها</p> <p>دو: مسکن و خدمات با تقسیم مسئولیت تولید مسکن استطاعت‌پذیر و مناسب در شهر بین دولت و مردم</p> <p>سه: راهبردهای تأمین مسکن در گستره شهری و منطقه شهری</p> <p>- تدوین برنامه طراحی و استفاده از قابلیت‌های طراحی در کاهش هزینه و بهبود کیفیت محیطی و مسکن، افزایش ارزش زمین در طول زمان</p> <p>۳ - بازتقسیم مجدد زمین (Land readjustment) در بخش‌هایی که صرف اصلاحات ساده هندسی، زیست‌پذیری را تضمین نمی‌کند. - امکان توسعه یکپارچه شبکه زیرساخت‌ها و استفاده از زیرساخت‌های مشترک جهت کاهش هزینه‌های ساخت - امکان گسترش از مقیاس واحد همسایگی تا محله در طراحی بر اساس ایده توسعه تدریجی ساخت مسکن کم‌درآمدها - آزادسازی زمین برای خدمات و فضای عمومی از طریق افزایش تراکم در ارتفاع و استفاده از ابنیه تخریبی و پهنه‌های خطر در صورت وجود - توسعه خوشه‌های زیرساخت‌ها در سطح محله حول یک مرکز خدماتی به سبب کاهش هزینه‌های زیرساخت - توجه به سلسله‌مراتب قلمروها در طرح مسکن تا سطح محله مطابق با فرهنگ ساکنان - تأمین شاکله اصلی مسکن و خدمات محلی توسط دولت</p>	<p>برنامه‌ریزی و طراحی شهری</p>
<p>- تدوین یکپارچه و هماهنگ سیاست‌های تأمین مسکن و برنامه‌های توسعه شهری</p> <p>- پرهیز از نگاه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی به عنوان جزیره شهری و توجه به ارتباط آن‌ها با شهر و منطقه شهری</p> <p>- ایجاد ساختار اصلی محله و بناهای عمومی جهت جلوگیری از اغتشاش و امکان آزادی در جزئیات به مردم به منظور شخصی‌سازی با سلیقه و توان خودشان</p> <p>- فراهم کردن زمینه توسعه تدریجی در ساختار محله و پهنه مسکونی (در ارتفاع و سطح زمین) متناسب با افزایش سطح درآمد خانوارها</p> <p>- هویت بخشی به محلات غیررسمی در شهرها و خلق ارزش‌های بصری در آن‌ها</p> <p>- تنوع در الگوهای تفکیک قطعات بر اساس توان و استطاعت خانوارها</p> <p>- پرهیز از خودرهمجوری در چارچوب فضایی محله و تمرکز بر پیاده‌مداری و فضای سبز و استفاده مطلوب از زمین</p> <p>- تدوین راهکارهایی جهت مشارکت نهادهای مردمی در کلیه مراحل تهیه طرح‌های توسعه شهری</p> <p>- همکاری بین بخشی با مشارکت کلیه دستگاه‌های دولتی و عمومی در راهبری و تصویب طرح‌های توسعه شهری</p> <p>- تدوین راهنمای طراحی در بخش‌های مسکن، خدمات شهری، فضاهای شهری و ... منطبق با سیاست‌های توسعه شهری و در راستای راهبردهای برنامه‌ریزی‌شده</p>	<p>طرح‌های توسعه شهری</p>
<p>- پذیرش و اجرای شهرسازی و ضوابط و مقررات در استطاعت گروه‌های کم‌درآمد در نظام سیاست‌گذاری و توسعه شهری کشور</p> <p>- پرهیز از جابه‌جایی و اسکان مجدد تا حد امکان و استفاده از آن به عنوان آخرین راهکار و با جلب رضایت ساکنان و حفظ دو نکته، کیفیت محیطی مطلوب و موقعیت مناسب در حفظ حداکثری شکل معیشت و شبکه اجتماعی</p> <p>- پرهیز از تخلیه اجباری و تخریب سکونت‌گاه‌های غیررسمی</p> <p>- راهبردهایی جهت امنیت بخشی به تصرف زمین و تضمین‌کننده بهبود مشکلات سکونت فقرا</p> <p>- پرهیز از ساخت مسکن عمومی توسط دولت و بخش عمومی و انجام وظیفه تسهیل‌گری به جای تصدی‌گری (تولیدکننده) دولت و بخش عمومی</p> <p>- حمایت کامل بخش دولتی در مراحل اولیه از طریق توسعه یکپارچه شبکه زیرساخت‌ها و فضاهای شهری تضمین‌کننده توسعه مناسب و یکپارچه</p> <p>- ایجاد شرایط امکان استفاده از تسهیلات و منابع بخش عمومی برای خانوارهای کم‌درآمد</p> <p>- فراهم کردن سازوکار اجرایی امکان اجاره بلندمدت قطعات تفکیکی به خانوارهای کم‌درآمد</p> <p>- به‌کارگیری دانش طراحی شهری در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری توسعه شهری</p>	<p>مدیریت شهری</p>
<p>- مشارکت همه‌جانبه مردم و اهالی در شکل‌دهی به مسکن و محله</p> <p>- استفاده از گزینه‌های مختلف مشارکت ساکنان در راستای بهبود شرایط مسکن مبتنی بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی خانوارها</p> <p>- تدوین الگوهای آموزش به گروه‌های اجتماعی با مشارکت آن‌ها در فرایندهای توسعه شهری</p>	<p>نهادهای مردمی و غیردولتی</p>
<p>- انطباق سیاست‌های تأمین مسکن با ویژگی‌ها و برنامه‌های مدیریت محلی و پرهیز از برنامه‌های متمرکز و صرفاً از بالا به پایین</p> <p>- پرهیز از الگوها و سیاست‌های واحد ساخت مسکن و محلات در کل کشور</p> <p>- تدوین استانداردهای پایه و حداقلی ساخت مسکن به صورت تدریجی و فراهم‌آوردن امکان رشد تا رسیدن به استانداردهای عمومی مسکن در زمینه کمیت فضاها و کیفیت ساخت</p> <p>- استفاده از روش‌هایی (نظیر ساخت هندسی و مدولار مسکن) در راستای کاهش هزینه‌های ساخت مسکن، تطبیق آن با درآمد خانوار و تسهیل هدایت توسعه کالبدی</p> <p>- پوشش سیاست‌های توسعه مسکن کم‌درآمدها در چهار ابعاد مسکن، زیرساخت، موقعیت و مالکیت زمین</p> <p>- ارتقای بخشی در محل به عنوان اولین راه حل در قالب بهسازی و بازسازی مسکن، امنیت‌بخشیدن به زمین در یک دوره بلندمدت، ارتقای شغلی و ایجاد ظرفیت‌های اقتصادی، بهبود تسهیلات و رفاه، دسترسی به خدمات عمومی</p> <p>- تلفیقی از سیاست‌های بهسازی در مکان و توسعه درجای مسکن و احیای ساختار و پیکربندی دوباره محلات در چارچوب مؤلفه‌های توسعه پایدار</p> <p>- استفاده از الگوهای مسکن زمینه‌گرا و متناسب با سبک زندگی گروه‌های ساکن و مهاجر به شهر مورد نظر</p> <p>- تهیه مسکن کم‌درآمدها به صورت تدریجی، مشارکتی، متنوع و انعطاف‌پذیر</p> <p>- طراحی و ساخت مسکن و محله متناسب با شیوه معیشت و سبک زندگی، مقرون به صرفه، کارا، منعطف و متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و پیوندهای قومی و معاشرت خانوارها با قابلیت تغییر در عملکرد و کالبد</p> <p>- ارائه طرح الگوی مسکن بر اساس رفتارشناسی مناسب تمامی اقشار ساکن و متناسب با فرهنگ</p> <p>- بازتعریف مفهوم استانداردسازی در مسکن در راستای کاهش هزینه‌ها</p> <p>- فراهم کردن امکان ایجاد درآمد از بخش‌هایی از بنا در طراحی مسکن از قبیل راه‌اندازی مشاغل یا اجاره بخشی از مسکن در صورت تطابق با ضوابط مکان از طریق افزایش سطح انعطاف‌پذیری فضاها</p> <p>- ساخت بخش اصلی بنا توسط دولت و مشارکت اهالی در جزئیات</p> <p>- کاهش هزینه‌های ساخت از طریق استفاده از سازه مشترک میان چند خانوار با ورودی مجزا</p> <p>- ارتقای کیفیت‌های درونی مسکن به‌رغم کاهش سطح استانداردها</p> <p>- توسعه تدریجی مدولار در عین امکان تنوع مدول‌ها</p> <p>- رعایت سلسله‌مراتب قلمروها از عمومی تا خصوصی در طرح مسکن</p>	<p>مسکن</p>
<p>- اقتصادی بودن طرح الگوی مسکن به تناسب سطح اقتصادی خانوارها</p> <p>- کاهش هزینه‌های ساخت مسکن و محلات در عین رعایت حداقل استانداردها</p> <p>- همخوانی میزان مالی خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی با میزان تسهیلات و بازپرداخت آن</p> <p>- امکان ایجاد مشاغل کوچک در طرح ابنیه پیشنهادی برای تقویت شرایط اقتصادی خانوار</p>	<p>تحقق‌پذیری</p>

• شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید. (۱۳۹۲). *اطلاعات طرح‌های جامع شهرهای جدید کشور*. تاریخ مراجعه: ۱۳۹۹/۰۴/۲۱، قابل دسترس در: <https://www.ntdc.ir/>

• صرافی، مظفر. (۱۳۸۱). به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی. *هفت‌شهر*، ۳(۸)، ۵-۱۱.

• صرافی، مظفر. (۱۳۹۰). *سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهری*. ارائه‌شده در ستاد توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر قدس، در چارچوب تهیه برنامه ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آن‌ها با تأکید بر بهسازی شهری شهر قدس با دیدگاه شهرنگر.

• گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهارساله اول برنامه سوم توسعه. (۱۳۸۳). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.

• مجمع تشخیص مصلحت نظام جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۸). *سیاست‌های کلی مسکن، مرحله اول و دوم و بخشی از مرحله سوم*. تهران: شرکت توسعه خانه‌سازی ایران.

• مرکز آمار ایران. (بی‌تا). *سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵*. تاریخ مراجعه: ۱۳۹۷/۰۷/۰۸، قابل دسترس در: <https://www.amar.org.ir>

• معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری. (۱۳۸۹). *قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)*. تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>

• مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز. (۱۳۸۷). *امکان‌سنجی نهادینه‌سازی فرایند بهسازی شهری ایران (طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن)*. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی / شرکت عمران و بهسازی شهری و بانک جهانی.

• مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز. (۱۳۹۰). *تهیه برنامه ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آن‌ها با تأکید بر بهسازی شهری شهر قدس با دیدگاه شهرنگر*. تهران: شرکت عمران و بهسازی شهری ایران.

• مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز. (۱۳۹۱). *تهیه برنامه ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آن‌ها با تأکید بر بهسازی شهری بندرعباس با دیدگاه شهرنگر؛ محدوده‌های کمربندی، بهشت زهرا - تپه الله اکبر و دوهزار*. تهران: شرکت عمران و بهسازی شهری ایران.

• مهندسان مشاور باوند. (۱۳۹۰). *برنامه راهبردی و طرح ساختاری (جامع) شهر قدس*. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.

• مهندسان مشاور شارمند. (۱۳۸۷). *طرح بازنگری طرح جامع شهر بندرعباس*. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.

• نیرومند، مصطفی و احسن، مجید. (۱۳۵۱). *حاشیه‌نشینی بندرعباس*. تهران: مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران.

• Aravena, A., Montero, A., Cortese, T., De la Cerda, E., & Iacobelli, A. (2004). *Quinta monroy. ARQ (Santiago)*, (57), 30-33.

• Basulto, D. (2009). *Incremental Housing Strategy in India* / Filipe Balestra & Sara Göransson. Retrieved Feb 27, 2022, from <http://www.archdaily.com/21465/incremental-housing-strategy-in-india-filipe-balestra-sara-goransson>.

lower-middle income groups .۷  
Turn a blind eye to the problem .۸  
On-site upgrading .۹  
Resettlement .۱۰  
Site and services .۱۱  
The state as facilitator, not provider.۱۲  
City-wide housing strategies .۱۳  
Political will .۱۴  
Integrated approaches and a city vision .۱۵  
A supportive local policy environment.۱۶  
The right national regulatory framework .۱۷  
Responsive land and housing policies .۱۸  
Policies to secure land tenure .۱۹  
Mechanisms for financial sustainability .۲۰  
Strategic alliances .۲۱  
Strong and well-coordinated institutions .۲۲  
Technical capacity .۲۳  
Bednarski .۲۴  
self-help housing.۲۵  
National Housing Authority .۲۶  
core-housing- .۲۷  
Empower Shack .۲۸  
Cape Town .۲۹  
ETH Zürich D-ARCH .۳۰  
Iquique .۳۱  
In-Situ Rehabilitation .۳۲  
Carabanchel .۳۳  
Structural Adjustment .۳۴  
۳۵. بر اساس طرح‌های جامع مصوب شهرهای جدید منطقه کلان شهری تهران، افق طرح جامع شهر جدید اندیشه برای سال ۱۳۹۲، شهر جدید پردیس برای سال ۱۳۹۵، شهر جدید پردیس برای سال ۱۳۹۵، شهر جدید پردیس برای سال ۱۳۹۵، شهر جدید هشتگرد برای سال ۱۳۹۰ است.

## فهرست منابع

• امکچی، حمیده. (۱۳۷۹). *نگاهی به برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی*. *انبوه سازان مسکن*، (۳)، ۳۵-۴۴.

• خزاقی، حسین. (۱۳۷۸). *نگاهی به برنامه سوم بخش مسکن*. *اقتصاد مسکن*، (۲۹)، ۷۹-۸۳.

• سازمان برنامه و بودجه کشور. (۱۳۴۱). *قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶)*. تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96052>

• سازمان برنامه و بودجه کشور. (۱۳۹۵). *قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)*. تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>

• سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). *قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>

• سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن. (۱۳۷۹). *گزارش بررسی کارایی ساز و کار بازار مسکن در نقاط شهری - مرحله نهایی*. پژوهشگر فردین یزدانی.

• شرکت بازآفرینی شهری ایران. (۱۳۹۵). *آمار جمعیت شناسایی شده در سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهرهای مطالعه‌شده کشور*. دفتر ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار.

- Brillembourg, A. & Klumpner, H. (2014). Sustainable Living Urban Model. *Slum lab*, (9).
- Guinness, P. (2005). Slum Housing: Global Patterns and Case Studies. *Geo factsheet*, (180), 1-19.
- Lamb, Z. B. (2010). *Incremental housing at the receding suburban fringe*. (Unpublished PhD Dissertation). Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA.
- Marome, W. A. & Rittironk.s. (2010). *Thai Incremental Housing Experience*. Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University Bangkok, Thailand. Retrieved Feb 27, 2022, from [http://web.mit.edu/incrementalhousing/WUF-Rio/pdfs/networkSessionThailand\\_Marome](http://web.mit.edu/incrementalhousing/WUF-Rio/pdfs/networkSessionThailand_Marome).
- Rondinelli, D. A. (1990). Housing the urban poor in developing countries. *American Journal of Economics and Sociology*, 49(2), 153-166.
- UN-Habitat & United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2008). *Housing the Poor in Asian Cities, Quick Guide 4, Eviction: Alternatives to the whole-scale destruction of urban poor communities*. Retrieved Feb 27, 2022, from [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org) & [www.unescap.org](http://www.unescap.org).

**COPYRIGHTS**

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the Bagh-e Nazar Journal. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله:  
میرزائی، نواب؛ نوذری، کمال و خلیلی، علی. (۱۴۰۲). کندوکاوی در سیاست‌های تأمین و طراحی مسکن کم‌درآمدها؛ ارائه چارچوب‌های سیاستی نوین برای شرایط ایران. *باغ نظر*، ۲۰(۱۱۸)، ۶۵-۸۴.

DOI: 10.22034/BAGH.2022.266928.4765  
URL: [http://www.bagh-sj.com/article\\_167223.html](http://www.bagh-sj.com/article_167223.html)

