

# مسکن کم هزینه<sup>۱</sup>: سیاست‌ها و محدودیت‌ها در کشورهای در حال توسعه

■ نویسنده: سلیمان ارگودن<sup>۲</sup>

■ مترجم: سیامک رستمی<sup>۳</sup>

## چکیده

اجماع و توافق عمومی گسترده‌ای بر سر این حقیقت وجود دارد که مسکن تأثیر به‌سزایی بر شرایط زندگی و سلامت هر شخص دارد و دارای آثار قابل توجه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و شخصی است.

روش و شیوه‌ای که مسکن با آن تولید و مبادله شده است، اهداف توسعه را همانند پایداری محیطی<sup>۴</sup> و کاهش بلایای طبیعی تحت تأثیر قرار می‌دهد. طراحی مسکن و محدوده‌ی مجاور آن، بازتاب‌دهنده و نگه‌دارنده‌ی ارکان مهمی چون ارزش‌ها و فرهنگ است. به‌طور کلی، نقش مهم ساخت و تولید مسکن در ایجاد اشتغال به‌ویژه برای نیروی کار غیر ماهر محرز شده است.

۱- Low-Cost Housing

۲- کارشناس ارشد بخش سیاست‌گذاری مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هیئات)

Selman ERGUDEN, Acting Chief, Housing Policy Section, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)

۳- کارشناس ارشد اقتصاد دانشگاه تهران

۴- Environmental Sustainability

به‌رغم دست‌یابی به پیشرفت قابل‌ملاحظه‌ی کشورهای در حال توسعه در زمینه‌ی تعیین و تنظیم سیاست‌ها در طول دو دهه گذشته و تسهیل انتقال نقش بخش عمومی در راستای تقویت استراتژی‌های توانمندسازی و تمرکز روی به‌کارگیری پتانسیل و ظرفیت بخش غیررسمی (خصوصی)، هنوز فاصله‌ی زیادی میان تدوین سیاست و فرایند اجرا وجود دارد و سطح تحویل و ارائه‌ی مسکن کم‌درآمدها دور از حد مطلوب و مورد انتظار است. محدودیت و کاستی‌های زیادی برای پیدایش این وضعیت وجود دارد. فقدان استراتژی‌های اجرایی مؤثر، توسعه‌ی ضعیف امنیت حق تصدی،<sup>۱</sup> عرضه‌ی ناکافی زمین و زیرساخت‌های قابل‌خرید، عدم‌کفایت سیستم مالی مسکن، به‌کارگیری مصالح ساختمانی ضعیف و تکنولوژی‌های محلی و بومی، فقدان حمایت از فعالیت‌های ساخت‌وساز در مقیاس کوچک، قوانین و استانداردهای نامناسب، مشارکت ضعیف جوامع در فرآیند توسعه‌ی سرپناه<sup>۲</sup> و حمایت به سمت خودیاری،<sup>۳</sup> نبود تحقیق متمرکز و طرح‌های آزمایشی، به‌کارگیری ضعیف یافته‌های تحقیقاتی در امور سیاست‌گذاری از جمله محدودیت‌های اصلی به‌شمار می‌روند.

مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد<sup>۴</sup> (هیبیتات) در حال مشارکت برای پیاده‌سازی اهداف تعیین شده و دستور کار «سرپناه کافی برای همگان» از طریق به‌کارگیری فعالیت‌های گوناگون در زمینه‌های خلق دانش، تسهیل اطلاعات و مبادله‌ی تجربیات، ارتقای آگاهی و سطح حمایت، مشورت و تنظیم سیاست و همکاری‌های فنی است. اکثریت قاطع این فعالیت‌ها به‌طور ویژه بر روی نیاز گروه‌های کم‌درآمد و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر متمرکز است و مقاله‌ی حاضر درباره‌ی نیاز به مسکن کم‌هزینه است.

---

۱- Security of Tenure

۲- Shelter Development

۳- Self-Help

۴- United Nations Center for Human Settlements(Habitat)

## ۱. مقدمه: اهمیت مسکن در توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی

اجماع و توافق عمومی گسترده‌ای پیرامون این واقعیت وجود دارد که مسکن تأثیر به‌سزایی بر شرایط و کیفیت زندگی و سلامت هر شخص دارد. مسکن علاوه بر این که یک دارایی خیلی با ارزش محسوب می‌شود، همچنین اثرات بسیار گسترده‌ای در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و شخصی دارد. شیوه‌ای که مسکن تولید و جایگزین مبادله شده، تأثیر بسیار بر روی اهداف توسعه همانند برابری (ایجاد فرصت‌های یکسان برای همگان) و فقرزدایی دارد. فناوری‌های ساخت و موقعیت مسکن می‌تواند پایداری محیطی و کاهش و تخفیف اثرات بلایای طبیعی را تحت تأثیر قرار دهد و همچنین چگونگی طراحی محل سکونت انعکاس‌دهنده و نگه‌دارنده‌ی دو عنصر مهم فرهنگ و اغلب عقاید مذهبی است.

همچنین این اجماع در زمینه‌ی نقش ساخت مسکن در ایجاد اشتغال، به‌ویژه برای نیروی کار غیرماهر، که در اقتصاد کشورهای در حال توسعه اهمیت فراوانی دارد، وجود دارد. مشکل در دسترسی به عناصر توسعه‌ی مسکن همانند زمین، مصالح ساختمانی [باکیفیت] و تسهیلات اعتباری برخاسته از ازدیاد اقامتگاه‌های غیررسمی است. برآورد شده که در سطح جهان که بیش از ۱۰۰ میلیون نفر بی‌خانمان وجود دارد و حدود یک میلیارد نفر به طور نامناسب بر روی کره‌ی خاکی سکنا گزیده‌اند. تردیدی نیست که قشر عظیمی از این افراد در مناطق در حال توسعه زندگی می‌کنند.

با نرخ رشد کنونی شهرنشینی و ناتوانی در سیستم تحویل مسکن مطابق با نیاز کشورهای در حال توسعه، افزایش بحران مسکن در آینده نیز محتمل است. برآورد شده که در طول دو دهه‌ی آینده نیاز است تا سالانه حدود ۳۵ میلیون واحد جدید برای سکنا دادن خانوارها و جایگزینی با واحدهای نامناسب مناطق شهری ساخته شوند. به عبارت دیگر، نیاز است که روزانه حدود ۹۵ هزار واحد ساختمانی در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه تکمیل شود. به طور تقریبی تخمین زده شده است که دوسوم این نیاز در آسیا و منطقه اقیانوسیه، ۱۶ درصد در آمریکای جنوبی و حوزه‌ی کاراییب، ۱۱ درصد در

صحرای آفریقا و ۸ درصد در آفریقای شمالی و خاورمیانه وجود دارد. بدیهی است که آفریقا، به‌عنوان دارنده‌ی معهود مناطق شهری و درعین حال پیشرو در شهری‌شدن در بین قاره‌ها چالش‌های زیادی را در بهبود شرایط مسکن دارد. گرچه در سال ۱۹۷۵ در آفریقا ۸ شهر با جمعیتی بالغ بر یک میلیون نفر وجود داشت، اما هم‌اکنون ۴۰ شهر با این شرایط وجود دارد.

این روند آمار جمعیت جهانی، فشار زیادی بر دولت‌ها برای پی‌گیری و اتخاذ سیاست‌های درست و ارتقای ظرفیت فرایند تحویل مسکن در پی خواهد داشت. برای نقطه‌ی شروع، نباید به مسکن به‌عنوان یک مشکل سطحی نیازمند مخارج مهم اجتماعی نگریست، بلکه لازم است به‌مثابه وسیله‌ای برای ارتقا و جابه‌جایی پس‌اندازها، توسعه‌ی اشتغال و فعالیت‌های اقتصادی به‌ویژه به‌عنوان ابزاری برای فقرزدایی نگریسته شود. درآمد و فرصت‌های شغلی ایجاد شده از طریق ساخت مسکن به‌وسیله‌ی اثرات فزاینده در اقتصاد توسعه می‌یابند.

با وجود این‌که مزایا و فواید اقتصادی و اجتماعی توسعه‌ی مسکن به‌طور کلی در اغلب کشورهای درحال توسعه محرز شده است، بااین‌حال، موانعی وجود دارد که پیشرفت فرایند تحویل مسکن را به تأخیر می‌اندازند. این موضوع در بخش سوم مطرح خواهد شد.

## ۲. تحول و تکامل ساختار سیاست

همان‌گونه که در بسیاری از انتشارات «هیبیتات» اشاره شده است، چارچوبی برای تفکر راجع به توسعه و سیاست (گزاری) در قالب روش‌های مهمی در طول دو دهه‌ی گذشته تغییر یافته است. اغلب مفاهیم برنامه‌ریزی، راهبردهای بالا به پایین<sup>۱</sup> در حال تغییر به سمت راه‌حل‌های متکی بر بازار و مردم،<sup>۲</sup> رویکردهای عملیاتی و تأکید بر ظرفیت‌ها و نهادهای

۱- Top-Down Strategies

۲- Market and People- based Solutions

ساختمان‌سازی، نیروهای محرکی هستند که به شدت سیاست مسکن را تحت‌تأثیر قرار داده‌اند. شرح کلی و مختصر از تکامل سیاست مسکن از دهه‌ی ۱۹۶۰ (پیوست یک)، نشان می‌دهد که چگونه تمرکزی اولیه روی برنامه‌ریزی فیزیکی و مسکن عمومی، ابتدا «پروژه‌های مسکن خودیاری» (که بیش‌تر برای خانوارهای با درآمد متوسط به‌کارگرفته شده و به دلیل یارانه‌های زیادی که مستلزم آن است به‌عنوان گزینه‌ای ناپایدار برای نشان دادن نیازهای خانوارهای ضعیف نشان داده شده است) و سپس «رویکرد توانمندسازی» که بر حداکثرساختن مشارکت تمامی نقش‌آفرینان در تولید و ساخت مسکن متمرکز در قالب یک قانون حمایتی و ساختار قاعده‌مند را با شکست مواجه کرد.

این رویکرد و سایر معیارهای سیاست (گزاری) که با آن همراه‌اند (همانند مشارکت و تمرکززدایی) بیشتر برای محیط‌های مساعدی ایجاد شده که فرایند مسکن افراد می‌تواند از طریق مراجع عمومی حمایت شود. با این حال، اجرای سیاست‌ها همواره شفاف نیست و آن‌ها اغلب نمونه‌هایی از رویکردهای بالا به پایین هستند. این موضوع بیش‌تر در جاهایی صدق می‌کند که فشارهای سیاسی برای ظهور نتایج سریع از این طریق وجود دارد. برای مثال، اخراج ساکنان غیرقانونی یا حاشیه‌نشینان<sup>۱</sup> در مقیاس وسیع یا ساخت مسکن‌های خصوصی یارانه‌ای و عمومی.

به‌رغم تناقضات ضمنی اشاره شده، اکنون اجماعی عمومی بر سر رویکرد توانمندسازی در قالب سیاست مسکن وجود دارد، اگرچه میان آن‌هایی که اعتقاد بیش‌تری به بازارها برای تأمین اهداف برابری و کارایی دارند و آن‌ها که به توسعه‌ی پایدار بشر، به‌عنوان چارچوبی که از طریق بازارهایی که باید به‌طور دقیق مدیریت شوند، تأکید دارند، تفاوت‌ها هم‌چنان ادامه دارد. ظرفیت‌سازی برای مدیریت بهبود یافته‌ی مناطق شهری، اصلاح سازمانی (به‌ویژه در بخش عمومی) و مالکیت محلی بر روی تصمیمات سیاستی در هر دو رویکرد اهمیت دارد. همچنین هر دو رویکرد نقش کلیدی سازمان‌های غیردولتی

---

۱- Squatters

(NGO) و سایر گروه‌های اجتماعی داخلی در فرایند مسکن (هر دو به‌عنوان ارائه‌دهندگان خدمات و در نقش‌های دیگری هم‌چون وکالت و سازمان اجتماعی) را تصدیق و برابری جنسیتی و سایر موضوعات مورد اختلاف در کانون انتخاب‌های سیاستی اهمیت می‌دهند. به‌علاوه، در زمینه‌ی شکاف عملکرد - سیاست، که وضعیت مشترکی در اغلب کشورهای در حال توسعه است، مهم‌ترین چالش در راهبردهای توسعه‌ی مسکن، چگونگی ایجاد تعادل در محرک‌های بازار و انگیزه‌های شخصی (که برای کارا نمودن تحویل مسکن ضروری است) با اهداف محیطی و اجتماعی و کنش جمعی (که برای برابری و پایداری لازم‌اند) است. مهم‌تر این‌که سیاست مسکن و راهبردهای کاربردی باید دیدگاه یکپارچه‌ای بنا کند که مسکن مناسب را هم به‌عنوان هدفی در خود و هم به‌عنوان مشارکت‌کننده‌ای برای رشد اقتصادی و توسعه‌ی اجتماعی ببیند. سیاست‌گذاران باید قادر به تشخیص و اعمال سیاست بر مبنای این ارتباطات باشند به‌گونه‌ای که مسکن و سایر اهداف سیاستی به‌طور متقابل پشتیبان تعبیه شوند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که تغییر در سیاست مسکن و چارچوب راهبردهای کاربردی به‌سمت مفاهیم توانمندسازی با اولین کنفرانس اسکان بشر سازمان ملل (هیئات) در ونکوور کانادا در سال ۱۹۷۶ شروع شد. این مفهوم بعدها هسته‌ی راهبرد جهانی برای سرپناه تا سال ۲۰۰۰ شد که مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۸۸ اتخاذ کرد. دستور کار هیئات، نتیجه‌ی دومین کنفرانس اسکان بشر سازمان ملل (هیئات ۲) بود که در استانبول ترکیه در سال ۱۹۹۶ برگزار شد، در این کنفرانس این ساختار در حال تکامل در حد اعلا و به‌تفصیل مورد بحث قرار گرفت. بیش‌ترین توجه به جنبه‌های توانمندسازی فرایند توسعه‌ی مسکن با قائل شدن نقش‌های بیش‌تر برای تکمیل آن از طریق مسئولان به‌ویژه قدرت‌های محلی، معطوف شده است. این ساختار همچنین تمرکززدایی بیش‌تر و کاربرد ابعاد مختلف مشارکت‌کنندگان را تشویق و تقویت می‌کند.

بازنگری و ارزیابی کاربرد دستور کار هیئات، طی پنج‌سال گذشته که ثبت شده است و پی‌آمدهای این فرایند، «بیانیه‌ی شهرها و سایر اقامتگاه‌های بشر در هزاره‌ی جدید»

اتخاذ شده توسط مجمع عمومی سازمان ملل در ژوئن سال ۲۰۰۱ است و نشان می‌دهد که سیاست‌های مسکن و راهبردهای اجرایی به‌طور چشمگیری به‌عنوان بخش ادغام‌شده‌ی فرایند حاکمیت مناطق شهری و در این خصوص متأثر از موضوعات و پیشرفت‌های اتفاق افتاده در ارتقای تمرکززدایی و تقویت قدرت‌های محلی، دیده شده است. التزام مدنی بیش‌تر جنبه‌ی دیگر این روند در حال تکامل است. روند مهم دیگر، افزایش توجه و تمرکز بر روی روابط توسعه‌ی سرپناه و تحقق حقوق بشر به‌طور عام و حقوق مسکن به‌طور خاص است. در این رویکرد در حال تقویت، اهمیت بیش‌تر به موضوع بی‌خانمانی، به‌خوبی کاربرد بهتر موجودی خانه‌های فعلی، معطوف شده است. ارتقای امنیت حق تصدی، جلوگیری از تبعیض در بخش مسکن و ریشه‌کن کردن اخراج‌های اجباری، بخش‌های مهم این چارچوب هستند. نشست استانبول و پی‌آمد آن همچنین بر ضرورت تقویت خواست و اراده‌ی سیاسی برای بر عهده‌گرفتن راهبردهای مؤثر و اجرای مناسب دستور کار «هویتات» تأکید کرده است.

### ۳. محدودیت‌های اصلی در تحویل و عرضه‌ی مسکن کم‌هزینه

همان‌گونه که به‌اختصار اشاره شد، به‌رغم این‌که در دهه‌های گذشته پیشرفت بسیار در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های مسکن و در حوزه‌ی راهبردهای این حوزه وجود داشته است، در حال حاضر محدودیت‌های زیادی به‌طور مؤثر پیشرفت توسعه مسکن در کشورهای در حال توسعه را به تأخیر می‌اندازد، به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر.

این محدودیت‌ها شامل موارد زیر، و البته نه محدود به آن‌ها، است:

#### - نبود راهبردهای مؤثر کاربردی

این عامل، نخستین و مهم‌ترین مرحله در چالش سرپناه مناسب برای همگان است. کلید غلبه بر این محدودیت، توسعه و ارتقای نقش تسهیلی مؤثری به‌منظور مهارکردن

پتانسیل کامل همه‌ی نقش‌آفرینان در ساخت و ایجاد مسکن است. اغلب دولت‌های دنیای درحال توسعه، توانمندسازی راهبردهای سرپناه را اتخاذ و فعالیت‌هایی را برای حمایت از نقش‌آفرینان و بازیگران عرصه‌ی تحویل مسکن آغاز کرده‌اند. برای توسعه و تفصیل در این حوزه و نزدیک کردن فاصله میان آنچه به عنوان سند سیاست (گزارش) نوشته شده و آنچه که عملاً در حوزه‌ی مسکن اتفاق می‌افتد، فضا و عرصه‌ی زیادی وجود دارد.

#### - ارتقای ضعیف امنیت حق تصدی

ارتقای امنیت حق تصدی، پیش‌شرطی برای توسعه‌ی پایدار مسکن و شرایط محیطی است. لازم است که پروژه‌های ترفیع اقامتگاه‌های ساکنان غیرمجاز برای موضوع حق تصدی جهت جلوگیری/کاهش اخراج‌ها و خلع‌یدها مطرح شود. دولت‌ها باید توجه خود را بر تنظیم برنامه و طرح‌ها به‌منظور انگیزه بخشیدن به خانوارها برای سرمایه‌گذاری در مسکن و جامعه‌ی خودشان معطوف کنند. ارتقای امنیت حق تصدی و تصرف هم‌چنین می‌تواند عملکرد بهتر بازارهای مسکن اجاره‌ای را مورد حمایت قرار دهد. تردیدی نیست که هر تلاشی صورت می‌گیرد باید در جهت استفاده‌ی بهتر از ذخایر مسکن موجود و ارتقای شرایط زندگی در این اقامتگاه‌ها باشد.

#### - عرضه‌ی ناکافی زمین در دسترس

نبود زمین کافی برای توسعه‌ی مناطق شهری به‌ویژه برای مسکن کم‌درآمدها، شاید تنها مانع مهم در دستیابی به هدف ایجاد سرپناه برای همگان باشد. ثبت و ضبط صحیح زمین نخستین گام در قاعده‌مند ساختن و اجرای راهبردی در ارتباط با زمین است. برآورد شده است که تنها حدود یک درصد از زمین در کشورهای آفریقای جنوب صحرا توسط هر نوعی از سیستم‌های ثبت اراضی تحت پوشش واقع شده‌اند.



سیستم‌های ثبت اراضی در کشورهای در حال توسعه به خصوص در آفریقا بایستی بی‌درنگ توسعه و بهبود یابند.

محدودیت و کمبود زمین منجر به افزایش قیمت آن، ازدحام بیش از حد جمعیت در همسایگی‌های موجود، تعرض غیرقانونی به زمین‌های بلاتصدی و رشد اقامتگاه‌ها با ساکنان غیرقانونی می‌شود. تنها از طریق تدارک و فراهم کردن زمین قابل خرید و کافی برای مسکن کم‌درآمدها این روند می‌تواند متوقف و معکوس شود. به منظور افزایش عرضه و تحویل زمین شهری، قابلیت فنی و مالی شهرداری‌ها باید تقویت گردد. هم‌چنین ضروری است شرایطی فراهم شود که امکان رشد نمایندگی‌های توسعه‌ی زمین خصوصی تسهیل شود. دولت‌ها برای اطمینان از این‌که این چنین توسعه‌دهندگان زمین بخش خصوصی، تمامی گروه‌های درآمدی راتحت پوشش قرار خواهند داد، باید چارچوب قاعده‌مندی تنظیم کنند.

#### - اصلاح زیرساخت‌ها و خدمات

تأمین مالی و تسهیل زیرساخت‌ها برای تأمین مطلوب نیازهای اساسی بیش‌تر جوامع شهری برای اغلب دولت‌ها و مقامات محلی مشکل بوده است. این موضوع، در اغلب موارد، به دلیل استانداردهای بالایی است که فراهم کردن زیرساخت‌ها را بسیار پرهزینه می‌سازد. اغلب، خدمات زیرساختی به‌طور غیرضروری یارانه‌ای شده‌اند و بیش‌تر یارانه‌ها به‌اشتباه به‌صورت مستقیم پرداخت می‌شوند. مراجع عمومی، عموماً قادر به آماده‌سازی زیرساخت‌ها برای رشدشماری از جوامع شهری، خانوارهای منفرد، گروه‌های اجتماعی و بنگاه‌های غیررسمی نبوده‌اند که نقش زیادی در این زمینه به عهده دارند.

#### - توسعه‌ی سازوکارهای مالی مسکن

مؤسسات مالی مسکن در کشورهای در حال توسعه به‌ویژه در آفریقا به بخش کوچکی از جمعیت خدمات ارائه می‌دهند. منابع مالی مسکن اغلب از طریق منابع اعتباری غیررسمی تأمین می‌شود. این موضوع ناشی از سیاست‌های مالی است که در تھیج و

تشویق پس‌اندازهای داخلی و توسعه ابزارها و موسسات مالی داخلی ناموفق هستند. به دلیل نداشتن وثیقه، تضمین درآمد مقرر و ثبت شده، گروه‌های کم‌درآمد کاملاً به منابع اعتباری غیررسمی وابسته‌اند که پرهزینه و اغلب کوتاه‌مدت‌اند. تأسیس و تقویت سازوکارهای (در معدود موارد موجود) تأمین مالی مسکن کم‌درآمدها و در این زمینه در نظر گرفتن اقامتگاه‌های غیررسمی، موضوعی اساسی و بنیادی است.

### - به‌کارگیری فن‌آوری‌ها و مصالح ساختمانی بومی

مصالح ساختمانی در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه در آفریقا، اغلب تنها نهادی مهم ساخت مسکن را تشکیل می‌دهد. برآورد شده که هزینه‌ی مصالح ساختمانی تنها می‌تواند تا ۷۰ درصد از هزینه‌ی واحد مسکن رسمی کم‌درآمد استاندارد را به خود اختصاص دهد. بیش‌تر کشورهای آفریقایی، به‌رغم این واقعیت که از منابع طبیعی فراوانی برای برآوردن نیازشان برای تولید مصالح ساختمانی برخوردارند، کم‌وبیش به‌شکل زیادی به واردات تکنولوژی و مصالح ساختمانی وابسته‌اند. درحالی‌که تحقیقات بسیاری در برخی کشورها روی مصالح ساختمانی بومی صورت گرفته، تنها اندکی از این ابتکارات تحقیقاتی در رساندن این یافته‌ها به کاربران بالقوه موفق بوده‌اند.

### - حمایت از فعالیت‌های ساختمانی در مقیاس کوچک

شرکت‌های ساختمانی کوچک مقیاس که به‌طور خاص در اقامتگاه‌های غیررسمی فعالیت می‌کنند باید مورد حمایت واقع شوند. شاخص‌ها در این زمینه شامل قاعده‌مند کردن استانداردهای ساختمانی و برنامه‌ریزی واقع‌گرایانه‌تر و آسان‌سازی آیین‌نامه‌های اجرایی جهت کسب پروانه و جواز است. توسعه‌ی سازوکارهای اعتباری برای شرکت‌های کوچک ساختمانی، توسعه‌ی طرح‌های تعاونی برای به‌کارگیری و به‌ویژه دستیابی به تجهیزات ساختمانی، فراهم کردن کمک‌های مشاوره‌ای و آموزشی و تسهیل مشارکت شرکت‌های کوچک‌تر در قراردادهای بخش عمومی، مثال‌های دیگری از شاخص‌های حمایت در این زمینه هستند.

### - تعدیل استانداردها برای زیربخش‌های ساخت‌وساز و زمین

در بسیاری از کشورها، استانداردهای زیربخش‌های ساختمان و زمین، به موضوع توانایی خرید توجه نداشته، ماهیتی عمومی دارند. زیربخش‌های استاندارد غالباً براساس مقررات تجویز طرح‌های بزرگ و ممنوعیت ساخت در مجاورت این طرح‌ها هستند. این موضوع باعث می‌شود که اندازه‌ی طرح‌ها بزرگ‌تر و هزینه‌های زیرساخت‌ها بالاتر برود. استانداردهای ساختمان هم‌چنین باعث ترغیب و تشویق بیش‌تر گروه‌های نیازمند به درگیر شدن در فعالیت‌های ساختمانی غیررسمی می‌شوند. این مقررات و استانداردها باید با توجه بیشتر به شرایط توانایی خرید تعدیل شوند.

### - توسعه‌ی مشارکت اجتماعی و خودیاری

سیاست‌ها و تجربیات تهیه‌ی واحدهای ساختمانی آماده از طریق کارگزاران دولتی برای خانوارهای نیازمند در اکثر جاها با شکست مواجه شده است. این رویکرد به‌راستی ناپایدار است و نمی‌تواند انتظارات را برآورده سازد. از طرف دیگر، افراد فقیر نشان داده‌اند که می‌توانند به‌طور مؤثر در فرایند مسکن‌تدارک دیده شده هم‌یاری داشته باشند. اغلب مهاجران روستایی سنتی از خودیاری به همراه خودشان می‌آورند که می‌توان از آن در ساخت اقامت‌گاه‌ها استفاده کرد. به‌هرحال، خودیاری و مشارکت اجتماعی با اتکا به خود نمی‌تواند توسعه یابد. مشارکت اجتماعی موفق نیازمند حمایت‌های بخش عمومی، مانند کمک‌های آموزشی و اعتباری و فنی، است.

### - آغاز طرح‌های پایلوت آزمایشی

طرح‌های پایلوت در جهت توسعه‌ی رویکردهای ابتکاری بسیار مفید خواهد بود. برای مثال، این رویکردها می‌تواند شامل تعاونی‌های مسکن باشد و ممکن است بر پروژه‌های درگیر یارانه‌های متقاطع، برنامه‌های تقسیم زمین و استفاده از مصالح ساختمانی بومی متمرکز شده باشد. پروژه‌های آزمایشی با استانداردهای جدید برای زیربخش‌ها و

مصالح ساختمانی می‌تواند برای طرح‌های نیمه‌کاره یا کارنشده نیز آغاز شود. چنین آزمایش‌هایی می‌تواند فرایند یادگیری در مقیاس بالاتر را تسهیل کند.

#### ۴. مشارکت‌های هیئات برای هدف در دستور کار هیئات (سرپناه کافی برای همگان)

به سبب اهمیت به‌کارگیری دستور کار هیئات از سوی سازمان ملل متحد، «هیئات» دیدگاه راهبردی جدیدی اتخاذ کرده که براساس استفاده از اصول ساختاری این سیاست و در جهت ارتقای ظرفیت برای نقش‌های وکالتی، سازمان‌دهنده و هماهنگ‌کننده در زمینه‌های توسعه‌ی اقامتگاه‌های بشر و سرپناه کافی برای همگان بنا شده است.

هیئات موضوع توسعه‌ی اقامتگاه‌ها و مسکن را به شیوه‌های مختلف نشان می‌دهد. عملکردهای هیئات عمدتاً بر خلق دانش، توصیه‌های سیاستی، ارتقای آگاهی و وکالت و عملیات فنی متمرکز است. این سازمان از زمان تاسیس در سال ۱۹۷۸ تاکنون به موفقیت‌های مهمی دست یافته است. توضیح و روشن ساختن سوءتفاهمی معمول در اغلب حوزه‌ها در این خصوص ضروری به‌نظر می‌رسد؛ و آن این‌که هیئات، خود، مسکن و یا سایر تسهیلات را نمی‌سازد و ارائه نمی‌دهد. همان‌گونه که اشاره شد، وظایف و کارکردهای این مرکز کمک به دولت‌ها، مقامات محلی، بخش خصوصی و خانوارها است تا به‌طور مؤثر و کارا وظایف‌شان را در زمینه‌ی توسعه سرپناه انجام دهند.

از نظر تولید دانش و انتشار اطلاعات در حوزه‌های مهم مورد بحث، هیئات انتشارات بسیار آموزنده‌ای را در شمارگان زیاد فراهم کرده است. فقط به‌عنوان نمونه می‌توان به تعداد کمی از این انتشارات اشاره کرد. گزارش‌های جهانی که سومین گزارش از سال ۱۹۸۶ را داراست، انتشارات بسیار جامعی هستند که تمامی موضوعات جهانی مرتبط با توسعه‌ی مناطق شهری و مسکن را با جزئیات دقیق شرح می‌دهند. این نشریات تجهیز ظرفیت‌ها و موسسات پژوهشی مرتبط را در سطوح جهانی، منطقه‌ای و ملی فراهم ساخته‌اند. انتشارات موضوعی<sup>۱</sup> هیئات نیز بسیار آموزنده هستند. «ارزیابی تجربیات با

۱- Thematic Publications

شروع تقویت راهبردهای سرپناه<sup>۱</sup>، «راهبردهای سرپناه کم‌درآمدها و توسعه‌ی خدمات: گزینه‌ی مسکن استیجاری»<sup>۲</sup>، «سرپناه برای همگان: پتانسیل سیاست مسکن در به‌کارگیری دستور کار هیئات»<sup>۳</sup>، «ارزیابی مجدد برنامه‌ریزی شهری و مقررات توسعه در شهرهای آفریقا»<sup>۴</sup>، تنها شمار اندکی از صدها نشریه‌ای است که می‌توان نام برد.

هیئات، از طریق اطلاعات چاپ شده و بعدها توزیع اغلب انتشارات در اینترنت و به‌واسطه‌ی ظرفیت فعالیت‌های ساختمانی متناسب با برنامه‌ها و پروژه‌های همکاری فنی، وظایف توصیه‌ی سیاستی خودش را به دولت‌ها و سایر مسئولان، ارتقا داده و تکمیل کرده است. «بیانیه‌ی شهرها و سایر اقامتگاه‌های بشر در هزاره‌ی جدید» که مجمع عمومی سازمان ملل در ژوئن سال ۲۰۰۱ به‌عنوان پی‌آمد بازنگری به‌کارگیری دستور کار هیئات در پنج سال گذشته، اتخاذ کرده است، بیش از همه، جهت و چارچوب سیاست اخیر در این زمینه‌ها را دربرمی‌گیرد.

در راستای ایفای نقش به‌عنوان شتاب‌دهنده در انتقال و تحرک همکاری‌های فنی، برنامه‌ی سرپناه‌های انسانی ملل متحد UNCHS به‌کارگیری از دستورکار هیئات در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی از طریق برنامه‌ها و پروژه‌ها حمایت می‌کند. تجربیات به‌دست آمده نشان می‌دهد از فعالیت‌های عملیاتی در شکل‌دهی راهبردها و پیشنهادهای سیاستی جهانی به‌کار گرفته شده‌اند. هم‌اکنون UNCHS بیش از ۲۰۰ برنامه و پروژه از این نوع را در ۸۰ کشور که ۶۲ مورد از آن‌ها در گروه کشورهای کم‌توسعه‌یافته قرار دارند، در دست اجرا دارد. حدود ۱۰ درصد از این پروژه‌ها به‌طور مستقیم در زمینه‌ی موضوعات مسکن است. در زمینه‌ی نقش افزایش آگاهی و وکالت، UNCHS دو سلسله‌ی عملیات جهانی دارد که

۱- Evaluation of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies

۲- Strategies for Low Income Shelter and Services Development: The Rental Housing Option

۳- Shelter for All: The Potential of Housing Policy in the Implementation of the Habitat Agenda

۴- Reassessment of Urban Planning and Development Regulations in African Cities

آغاز شده است. سلسله عملیات جهانی بر روی نظارت شهری،<sup>۱</sup> تمرکز راهبردی روی کاهش فقر در مناطق شهری است. این عملیات، ایجاد توافق عمومی آشکاری است مبنی بر این که کیفیت و چگونگی نظارت شهری تأثیر شگرفی بر تلاش‌های کاهش فقر دارد. به عنوان مثال، اکثر قدرت‌های محلی، موضوعات مرتبط با دسترسی، هزینه و مقررات استفاده از زمین، ساختمان، زیرساخت و خدمات پایه‌ای را کنترل می‌کند. آن‌ها همچنین مسئول توسعه‌ی اقتصاد محلی با در نظر گرفتن بخش خصوصی نیز هستند. این عملیات در راستای افزایش ظرفیت و استعداد دولت‌های محلی و سایر مسئولان برای تمرین و ممارست ارتقای آگاهی و وکالت برای نظارت مناسب شهری در سرتاسر جهان است. از طریق ترکیب سلسله عملیات ملی، ابزار ظرفیت‌سازی و اصلاح سیاستی و قانونی، این سلسله عملیات سهم به‌سزایی در راستای راهبرد سازمان ملل برای به نصف رساندن فقر حداکثر تا سال ۲۰۱۵، ایجاد می‌کند.

سلسله عملیات جهانی برای حق تصدی تامین شده (GCST)<sup>۲</sup> ابزار وکالت طراحی شده‌ی سازمان ملل برای ارتقای حقوق افراد فقیر مناطق شهری برای مشارکت در فرایند ترفیع محل سکونت و توسعه‌ی مناطق شهری است. از طریق توسعه‌ی کاربرد مطمئن اشکال حق تصدی و به‌واسطه‌ی تشویق مذاکره به عنوان جایگزینی برای اخراج اجباری سخت‌گیرانه، سلسله عملیات جهانی، همکاری میان افراد فقیر مناطق شهری و دولت‌ها را در همه سطوح تقویت می‌کند. حق تصدی تامین شده و مطمئن به عنوان نقطه‌ی آغاز راهبردی برای ریشه‌کن کردن فقر مناطق شهری مورد توجه واقع شده است. به‌واسطه‌ی امنیت حق تصدی، مردمی که در اقامتگاه‌های غیررسمی زندگی و کار می‌کنند، به احتمال زیاد منابع خودشان را در ایجاد سرپناه و خدمات پایه‌ای سرمایه‌گذاری خواهند کرد و متناسب با آن، درخواست سرمایه‌گذاری عمومی و جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی خواهند کرد. افزون بر این، امنیت حق تصدی، ساکنان در اقامتگاه‌های غیررسمی

۱- Urban Governance

۲- The Global Campaign for Secure Tenure

را همانند اهالی مناطق شهری، توسعه می‌دهد و بیش‌تر فرایندهای مشمول تصمیم‌گیری مورد نیاز برای ارتقای اقامتگاه‌ها و توسعه‌ی مناطق شهری را انجام می‌دهد.

در حمایت از سلسله عملیات جهانی برای حق تصدی تامین‌شده و همچنین در همکاری با به‌کارگیری دستور کار هیئات و برنامه‌ی کار نشست جهانی توسعه‌ی اجتماعی - در همکاری با کمیسیونر بلندپایه‌ی حقوق بشر و در رعایت مصوبه ۱۶/۷ کمیسیون اسکان بشر و مصوبه‌ی ۲۰۰۱/۲۸ کمیسیون حقوق بشر - UNCHS هم اکنون در حال آغاز برنامه‌ی حقوق مسکن سازمان ملل است. موضوع اولیه‌ی این برنامه ارتقا و مشارکت برای فرایند کامل جهانی و تحقق پیشرفت حقوق بشر برای مسکن کافی است.

دیگر ابتکار مهم این مرکز در رسیدگی به توسعه‌ی سرپناه برای کم‌درآمدها، ارتقای اقامتگاه‌های غیررسمی و به‌طور کلی همکاری برای رشد پایدار مناطق شهری، اتحاد شهرها<sup>۱</sup> است. هیئات و بانک جهانی به‌طور مشترک، اتحاد شهرها را در ماه مه ۱۹۹۹ به‌منظور بسط مشارکت سازمان‌های متعهد برای گسترش رویکردهای ابتکاری در جهت توسعه‌ی سرپناه و مناطق شهری و کاهش فقر آغاز کرده‌اند. با عضویت بانک جهانی، هیئات و ۱۲ نمایندگی دوجانبه، ابتکار اتحاد شهرها، وسیله‌ای برای هماهنگی همکاری‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری در مناطق فقیرنشین و توسعه‌ی شهری است. اتحاد شهرها دو بخش عملیاتی اصلی دارد. اولین بخش، راهبردهای توسعه‌ی شهری (CDS)<sup>۲</sup> است که تلفیقی از برنامه - عملکرد برای رشد متعادل در شهرهاست و از طریق مشارکت وسیع برای بهبود شرایط زندگی تمامی شهروندان توسعه یافته است. دومین بخش ارتقای مناطق فقیرنشین است که شامل بهبود در زمینه‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی، سازمانی و محیطی با تشریک مساعی برای بهبود شرایط زندگی در این مناطق است. شهرهای بدون

۱- Cities Alliance

۲- City Development Strategies

مناطق فقیرنشین، هدف آرمانی بخش اول ایجاد بهبود معنادار در زندگی حداقل ۱۰۰ میلیون نفر از افراد فقیر مناطق شهری تا قبل از سال ۲۰۲۰ را هدف گرفته است.

به دلیل کمبود نیروی انسانی و سایر منابع و در این موضوع خاص، نیاز به محدود ساختن کانون توجه به استفاده‌ی بهتر از آنچه در دسترس است مورد نیاز می باشد، این مرکز، تحقیقات و فعالیت‌های توسعه‌ای خود را بر خلق تکنولوژی و مصالح ساختمانی نهاده است. در واقع، در گذشته این موضوع تا قبل از این که این مرکز کار مهمی در این حوزه داشته و قادر باشد که مسئولان و دولت‌ها را در زمینه‌ی انتشارات مؤثر، توصیه‌ی سیاستی و کمک‌های فنی حمایت کند، وضعیت اسفباری داشته است. جای امیدواری است که این مرکز بتواند پایه‌ی منابع خود را به‌زودی بهبود بخشد و فعالیت‌های خود را در زمینه‌ی بخش‌های مهم توسعه‌ی مسکن کم‌هزینه ادامه دهد.

در پایان، به‌طور خلاصه می‌توان گفت که تنوع، پیچیدگی و پویایی مسلم موضوع مسکن و فرایند تحویل آن و اثرات متقابل آن‌ها با نیروها و عناصر توسعه‌ی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مستلزم تنظیم فهرستی استاندارد از پیشنهادهای ارزشمند و مفید خواهند بود. راهبرد جهانی برای سرپناه در سال ۲۰۰۰ و به‌ویژه دستور کار هییتات، رهبری چارچوب گزینه‌های سیاستی است که بر اصول توانمندسازی، مداخله و مشارکت متمرکز شده‌اند. نقش آفرینان در راهبرد سرپناه برای همه، در حال بررسی و جست‌وجو در این چارچوب برای رویکردهای نوین هستند، به‌گونه‌ای که پتانسیل و ظرفیت آن‌ها در تمامی حوزه‌ها بتواند قابل استفاده و انتقال باشد.

همان‌گونه که در یک نشریه سیاستی مهم مسکن این مرکز پیشنهاد شده است، ضروری است این رویکردهای نوین قابل تحمل باشند و فضایی را در میان سنت و مدرنیته، دولتی و خصوصی، جهانی و محلی و اثربخشی هزینه و تلاقی نیازهای اساسی، پیدا کنند. به‌علاوه، برای تمرکز بر روی نواحی کلیدی که قبلاً ذکر شد، رویکردهای توسعه‌ی مسکن در آفریقا باید به‌طور ویژه بر مهاجرت روستایی - شهری، فقر مناطق شهری، تأثیر شگرف



ایدز و نقش زنان در توسعه که اهمیت و تأثیر مشخصی دارد، مورد تأکید و جزئیات بیشتری را مد نظر قرار دهد.

## ۵. فهرست منابع

- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (۲۰۰۱) Declaration on cities and other human settlements in the new millennium
- [www.unchs.org/istanbul+0/declaration\\_cities.htm](http://www.unchs.org/istanbul+0/declaration_cities.htm)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (۲۰۰۱) The State of the World's Cities. [www.unchs.org](http://www.unchs.org)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (۲۰۰۱) Cities in a Globalizing world, Global Report on Human Settlements ۲۰۰۱
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (۲۰۰۰) Draft report on the overall review and appraisal of the implementation of the habitat agenda HS/C/PC.۲/۲
- United Nations Commission on Human Settlements (۲۰۰۰) HS/C/PC.۲/۲/Add.۱-Add.۶
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) (۱۹۹۷) Shelter for all: The potential of housing policy in the implementation of the habitat agenda, Habitat the City Agency of the United Nations
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat II) (۱۹۹۶) The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) An Urbanizing World, Global Report on Human Settlements (۱۹۹۶)
- A World Bank Policy Paper, Housing Enabling Market to Work with Technical Supplements (۱۹۹۳)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) Public/private Partnerships in Enabling Shelter Strategies (۱۹۹۳)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) Evaluation of Experience with Initiating enabling Shelter Strategies (۱۹۹۱)
- A World Bank Policy Paper, Urban Policy and Economic Development, An Agenda for the ۱۹۹۰s (۱۹۹۱)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) The Global Strategy for Shelter to the Year ۲۰۰۰ (۱۹۹۰)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) Strategies for Low-income Shelter and Services Development: The Rental-Housing Option (۱۹۸۹)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) Global Report on Human Settlements (۱۹۸۶)
- United Nation Center for Human Settlements (Habitat) Vancouver Declaration on Human Settlements (۱۹۷۶).



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی