

تعریف، ابعاد و مشخصه‌های سیاست‌گذاری مسکن (چارچوبی برای سیاست‌گذاری مسکن)

شهاب‌الدین فتحی: کارشناسی ارشد معماری، دانشکده معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
فرشاد افزلی*: کارشناسی ارشد معماری داخلی، دانشکده معماری، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران.

Definition, Dimensions, and Key Features of Housing Policy - A Comprehensive Framework for Housing Policy

Abstract

The In this study, with the aim of presenting a comprehensive framework for housing policy, a definition of housing was first proposed and its key dimensions identified through a literature-review and expert interviews. Then, using a mixed qualitative-quantitative approach, subdimensions and operational indicators for each dimension were derived. With the aid of library research and interviews with housing specialists—and in order to develop appropriate planning and policy to meet desirable housing needs—an assessment of societal needs was conducted, after which priorities and shortages in the housing sector were determined with a focus on two internal factors (comfort and tranquility) and an external factor (dwelling).

As a result, nine dimensions related to housing provision were identified. In the next stage, following interviews with housing experts, a list of housing subdimensions was compiled and organized; this list can be used to better understand an individual user's needs for achieving desirable housing tailored to those needs and, ultimately, to address them through appropriate planning and policy.

The results indicate that housing dimensions can be divided into two domains: internal (identity, built form, safety-security, comfort-quality) and environmental (infrastructure, economy, culture-society, environment, regulations).

For each of these dimensions, a set of indicators was defined to enable the measurement and evaluation of policies. This framework can help decision-makers and urban planners improve housing policies in a targeted, evidence-based manner.

Keywords: housing definition; dimensions of housing; housing policy; minimum housing.

چکیده

در این پژوهش، با هدف ارائه یک چارچوب جامع برای سیاست‌گذاری مسکن، ابتدا با مرور ادبیات و مصاحبه با خبرگان، تعریفی از مسکن ارائه و ابعاد کلیدی آن شناسایی گردید. سپس با استفاده از روش تلفیقی کیفی-کمی، زیرابعاد و شاخص‌های عملیاتی برای هر بعد استخراج شدند. به کمک مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه با کارشناسان متخصص حوزه مسکن، به منظور شکل‌گیری یک برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مناسب برای رفع نیاز مسکن مطلوب، بعد از شناخت نیاز جامعه، تعیین اولویت‌ها و کمبودهای حوزه مسکن با محوریت دو عامل داخلی (آسایش و آرامش) و خارجی (سکونت) صورت گرفت که در نتیجه‌ی آن ابعاد ۹ گانه مرتبط با تأمین مسکن مشخص شد. در مرحله بعد از مصاحبه با خبرگان حوزه مسکن، فهرستی از زیرابعادهای مسکن تهیه و تنظیم شد که به کمک آن می‌توان بیشتر نیاز یک کاربر را برای رفع نیاز مسکن مطلوب متناسب با نیاز آن، شناخت و درنهایت با یک برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مناسب آن را تأمین کرد. نتایج نشان می‌دهد که ابعاد مسکن در دو حوزه محاطی (هویت، کالبد، ایمنی-امنیت، آسایش-کیفیت) و محیطی (زیرساخت، اقتصاد، فرهنگ-جامعه، محیط‌زیست، قوانین) قابل تقسیم هستند. برای هر یک از این ابعاد، مجموعه‌ای از شاخص‌ها تعریف شده تا امکان سنجش و ارزیابی سیاست‌ها فراهم آید. این چارچوب می‌تواند به تصمیم‌گیرندگان و برنامه‌ریزان شهری کمک کند تا سیاست‌های مسکن را به صورت هدفمند و مبتنی بر شواهد بهبود دهند.

واژگان کلیدی: تعریف مسکن، ابعاد مسکن، سیاست‌گذاری مسکن، مسکن حداقل.

مقدمه

نوع و شکل مکانی که انسان‌ها در طول تاریخ به عنوان محل اسکان خود برگزیده‌اند، تغییرات تدریجی و مداومی داشته است. این تحولات همواره در جهت رفاه انسان‌ها صورت گرفته است. وقتی صحبت از مسکن می‌شود، منظور سطحی وسیع‌تر از خانه است (شیعه، ۱۳۸۹) و چیزی بیش از یک سرپناه فیزیکی است، در واقع سرپناه مناسب؛ یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب (پورمحمدی، ۱۳۹۲). خانه در معماری و مسکن در شهرسازی از مفاهیم بنیادی هستند. همچنین در ادبیات نوین برنامه‌ریزی شهری مسکن به عنوان یکی از عناصر کلیدی مؤثر بر کیفیت زندگی افراد جوامع تلقی می‌گردد (عسکری و بغدادی، ۱۳۹۵). در ارتباط با مسأله مسکن، ایجاد توازن، نیازهای سکونتی خانوار و ضرورت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی مهم‌ترین شاخص‌ها در این زمینه است (زیاری، ۱۳۸۹). در واقع، در بعد کیفی بیش‌تر به جنبه‌های کالبدی مسکن توجه می‌شود (شیعه، ۱۳۸۴). امروزه مسکن و مسائل مربوط به آن به‌عنوان یک مسأله جهانی مطرح است (Buckley, 2003) و به یکی از مسائل حاد کشورهای درحال توسعه تبدیل شده است (پورمحمدی، ۱۳۹۲). وجود اقشار کم‌درآمد و نیاز آن‌ها به مسکن، در بسیاری از شهرهای کشورهای درحال توسعه، باعث شکل‌گیری سکونتگاه‌هایی شده که از پایین‌ترین سطح کیفیتی برخوردارند. در کشورهای پیشرفته، مسکن بعدی از رفاه اجتماعی است و برنامه‌ریزی‌های توسعه مسکن بر بهبود کیفی متمرکز است (غازی، ۱۳۷۴). اما در کشورهای درحال توسعه، فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت و برنامه‌ریزی، نداشتن مدیریت جامع ملی و افزایش شتابان جمعیت، تأمین مسکن در این کشورها را به شکل پیچیده و چندبعدی درآورده است (Woodfield, 1989). افزایش شتابان نرخ شهرنشینی در ایران به افزایش تقاضای مسکن در سطح شهرهای بزرگ منجر شده است (عابدین درکوش، ۱۳۷۹). این فرایند ناشی از دگرذیسی نسلی - سنی جمعیت است که الزامات و ضرورت‌های خاص خود را فرامی‌خواند (Sommestad, 2005). مسکن با سرپناه، اقامتگاه و دیگر گونه‌های سکونت تفاوت دارد و نسبت به آن‌ها، نیازهای جامع‌تری را پوشش می‌دهد. مقدمه سیاست‌گذاری در حوزه مسکن، شناخت صحیح و رسیدن به یک تعریف دقیق و مشخص از آن است. شناخت ابعاد گوناگون مسکن برای سیاست‌گذاری در این حوزه ضروری است و نباید در برنامه‌ریزی‌های مرتبط،

تنها «ایجاد واحد مسکونی به هر کیفیتی» را ملاک قرار داد. شناخت ناقص از ابعاد مسکن می‌تواند به برنامه‌ریزی ناقص در این حوزه و ناکارآمدی در تأمین مسکن منجر شود. کالبد، هویت، امنیت، ایمنی، فرهنگ، محیط‌زیست، زیرساخت، امنیت اقتصادی و اشتغال به عنوان مهم‌ترین ابعاد در سیاست‌گذاری مسکن محسوب می‌شوند.

ضرورت توجه به سیاست‌گذاری در مسکن

مسکن اولین فضایی است که تجربه روابط انسانی در آن آزموده و چارچوبی فیزیکی است که در آن منابع اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی فرد آمیخته می‌شود. عدم دسترسی به مسکن مناسب می‌تواند سبب بروز یا افزایش اختلالات روانی و مشکلات گوناگون شود. (علی‌الحسابی و حسینی، ۱۳۹۰). پناهگاه یک نیاز اساسی و مبرم برای ساکنان است اما مسکن بیش از یک پناهگاه است. هدف اصلی مسکن ایجاد محیطی سازگار و منطبق بر روش زندگی انسان است، به بیان دیگر علاوه بر تأمین نیازهای شخصی ساکنان از قبیل خواب، خوراک، استراحت، حفاظت در برابر شرایط جوی و حوادث طبیعی، باد نیازهای کیفی و نیازهای اجتماعی آن‌ها را نیز برآورده نماید (پوردهیمی، ۱۳۹۱).

یکی از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌های سیاست‌گذاران طی چند دهه گذشته تأمین مسکن برای مردم بوده است. مطابق با اصل ۳۱ قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است و فارغ از کیفیت نقش‌آفرینی، دولت موظف شده است زمینه اجرای این اصل را فراهم نماید. تاکنون در سطح مبانی مشخصه‌های جامع و در اجرا استانداردهای مرتبط و مناسبی برای کیفیت مسکن در ایران تعریف نشده است. در قانون اساسی عبارت «مسکن متناسب با نیاز» قید شده است. از نظر عملی «متناسب با نیاز بودن» امری وابسته به اشخاص و ویژگی‌های محیطی و مکانی است لذا نمی‌توان به تعیین استاندارد عمومی برای شهروندان هر شهر اکتفا کرد. البته واژه نیاز به مشخصه‌های متقاضی و به ملاحظات حکمرانی هر منطقه مرتبط است. در نتیجه اولاً ضرورت دارد ماهیت «مسکن» با مشخصه‌های متمایزکننده از سایر اشکال استقرار تعریف، سپس به‌وسیله تعیین استاندارد عمومی در عمل ارزیابی شود. ثانیاً «نیاز» با مشخصه‌های اولویت‌دار متقاضیان و ملاحظات اصلی حکمرانی هر منطقه سکونت‌گاهی در قالب استاندارد اختصاصی تعیین شود.

مسکن همواره یکی از نیازهای اولیه و اساسی در هر جامعه‌ای محسوب می‌شود. تاکنون برنامه‌های متفاوتی با

عنوان «راهکار» رفع معضلات بخش مسکن در دستور کار قرار گرفته است، اما این طرح‌ها طبق اظهارات کارشناسان تنها مسکنی برای زخم متورم مسکن بوده‌اند. بخش مسکن در چهار دهه سیاست‌گذاری، فرازونشیب‌های زیادی را به همراه داشته است. سیاست‌هایی که گاه باعث رونق و رشد ساخت‌وساز شده و گاه این بخش را با رکود سنگین مواجه کرده‌اند. تأمین مسکن یکی از وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود که این هدف از طریق سیاست‌گذاری‌های مختلف و اجرای برنامه‌های مربوطه قابل حصول است. سیاست مسکن به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که از مرحله‌ی تدوین و تصویب قوانین تا مرحله‌ی اجرا و پس از آن را در برمی‌گیرد. به‌طور کلی، این سیاست‌ها پس از مراحل بررسی مشکلات بخش مسکن، ارزیابی راه‌های مختلف برای حل این مشکلات، ارائه راهکارهای پیشنهادی و سنجش میزان عملی بودن اقدامات، اتخاذ می‌گردد (Skinner and Rodell, 1983). روش‌های مواجهه با مقوله‌ی مسکن دائماً در اثنای تغییرات اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی مطرح می‌شود. این در حالی است که مشکلات بخش مسکن، اغلب به سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت‌ها نسبت داده می‌شود. در کشورهای توسعه‌یافته‌ی صنعتی، وضعیت کنونی مسکن عمدتاً معطوف به سیاست‌های دوران صنعتی شدن و شهرنشینی شتابان در قرن نوزده و اوایل قرن بیستم است (Balchin and Rhoden, 1998). تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، یکی از چالش‌های اساسی کشورهای درحال توسعه در دهه‌ی پایانی قرن بیست بود. این چالش در مناطق شهری، حادتر بود. در حال حاضر نیز مشکل اصلی بخش مسکن، کمبود شدید مسکن برای اقشار کم‌درآمد جامعه است. در طول سه دهه‌ی گذشته، بیشتر برنامه‌ها و پروژه‌های دولت‌ها برای تأمین مسکن این گروه از جامعه، ناموفق بوده است (Tipple and Willis, 1991). در واقع، بخش زیادی از مسکن اقشار کم‌درآمد را خود خانواده‌ها می‌سازند، اما استانداردهای ساختمانی در آن‌ها رعایت نمی‌شود. ضمن این که مشکلات دیگری نظیر فقدان خدمات عمومی در محل، فقدان یا کمبود اعتبارات مالی و غیره نیز وجود دارد. دولت‌ها باید عامل مفقود را در سیاست‌های بخش مسکن بیابند تا بتوانند در برنامه‌های احداث مسکن به ویژه مسکن اجتماعی، مشارکت مؤثری داشته باشند. با رویکرد سرمایه‌گذاری ترکیبی خانوارها و دولت، دولت‌ها می‌توانند سهم خود را در میزان سرمایه‌گذاری لازم برای احداث واحدهای مسکونی را کاهش دهند و بر مشکل کمبود مسکن که از ناکارایی سیاست‌های گذشته ناشی شده است، فائق آیند

پیشینه پژوهش

قنبری و ظاهری (۱۳۸۹) سیاست‌های کلان مسکن در برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران ارزیابی نموده‌اند. نتایج حاصل از پژوهش حاضر نشان می‌دهد که هر یک از برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی ایران، نقاط ضعف و قوت خاص خود را دارند که از آن جمله می‌توان به عدم وجود ابزارهای لازم اجرایی اشاره کرد که باعث می‌شود، بین اهداف و عملکردها در هر دوره شکاف ایجاد شود. یکی دیگر از مسائل برنامه‌ها که در هر دوره مشاهده می‌شود، کلی بودن برنامه‌هاست.

صارمی و ابراهیمی پور (۱۳۹۱) در پژوهشی، شاخص‌های مسکن در ایران و جهان را بررسی نموده‌اند. بدین ترتیب که وضعیت شاخص‌های کمی، کیفی و اقتصادی مسکن را در کشورهای ایران، انگلستان و فرانسه مورد سنجش و مقایسه قرار داده‌اند. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که با توجه به تحولات جمعیتی، شاخص‌های مسکن در ایران در همه‌ی موارد رشد یافته است، ولیکن هنوز برای رسیدن به شاخص‌های کشورهای پیشرفته، فاصله زیادی وجود دارد.

عزیزی (۱۳۸۳) در پژوهشی به تبیین و تشریح جایگاه شاخص‌های مسکن در فرایند برنامه‌ریزی مسکن پرداخته است. بدین ترتیب که ابعاد مختلف شاخص‌ها مورد مطالعه قرار گرفته و یک دسته‌بندی از آن‌ها در گروه‌های مختلف ارائه شده است. ضمن آن که برنامه‌های مسکن کشور نیز بررسی شده است. یافته‌های تحقیق بر این امر تأکید دارد که به دلیل تأثیرگذاری و اهمیت شاخص‌های مسکن، لازم است توجه عمیق‌تری به این مقوله معطوف گردد.

ستارزاده (۱۳۸۸) به ارزیابی شاخص‌های جمعیتی مسکن در استان سیستان و بلوچستان پرداخته است. نتایج حاصل از این پژوهش حاکی از نامطلوب بودن شاخص‌های کمی و کیفی در استان است که وضعیت موجود تا حد زیادی، نتیجه‌ی روند غیراصولی و بی‌برنامه در بخش مسکن و تأمین مسکن برشمرده شده است. ضمن آن که تأثیرگذاری قابل‌توجه نامطلوب بودن مسکن در ابعاد کمی و کیفی بر شرایط زندگی اجتماعی و فرهنگی افراد و خانوارها

خاطرنشان شده است.

هادیزاده زرگر و همکاران (۱۳۹۲) توسعه‌یافتگی مناطق شهری اصفهان در بخش مسکن را مورد مطالعه قرار داده‌اند. نتایج بدست آمده از این مطالعه نشان‌دهنده‌ی اختلاف قابل‌توجه در بین مناطق چهارده گانه‌ی شهر اصفهان از نظر توسعه‌یافتگی در بخش مسکن است.

ملکی (۱۳۹۰) وضعیت شاخص‌های اجتماعی مسکن مربوط به ازدحام جمعیت یا کمیت مسکن، وضعیت کیفی مسکن، خدمات اساسی، مالکیت و نحوه‌ی تصرف مسکن در شهرستان اهواز را در فاصله سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵ بررسی نموده است. نتیجه‌ی این بررسی نمایانگر روند رو به رشد (بهبودی نسبی) در اکثر شاخص‌های مذکور است. همچنین، بر اتخاذ دیدگاهی جامع و به ویژه بذل توجه اساسی به نقش شاخص‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه‌ی مسکن تأکید شده است.

محمدی و همکاران (۱۳۹۱) شاخص‌های وضع موجود مسکن، هزینه‌ی تولید مسکن، نوسان‌های قیمت زمین، مسکن و اجاره بها، تابع اجاره بها، ضریب جینی مسکن، الگوی عرضه و تقاضا در استان کردستان پرداخته و با استفاده از روش اسوات، نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدها را تشریح نموده‌اند.

عزیزی (۱۳۸۴) در مطالعه‌ای، تعدادی از شاخص‌های مسکن شهری در ایران را بررسی و جایگاه و سیر تحول آن‌ها را تجزیه و تحلیل نموده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که شاخص‌های مسکن شهری در ایران تحت تأثیر دو دسته عوامل بیرونی و درونی قرار داشته‌اند. عوامل بیرونی از قبیل عوامل جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی بر رونق و رکود مسکن مؤثر قلمداد شده و عوامل درونی مسکن عمدتاً تحت تأثیر چگونگی و فرایند برنامه‌ریزی مسکن انگاشته شده است.

سجادیان (۱۳۸۰) به تحلیل جغرافیایی سیاست‌های مسکن شهری تهران و پیامدهای ناشی از آن پرداخته است. در این مطالعه، رشد گول‌آسای تهران، حاصل استقرار و تسلط بخش خصوصی و درنهایت عدم سیاست‌های کنترلی دولت بر بخش مسکن برشمرده شده است. بدین‌صورت که سیاست‌های ضعیف و گاه نادرست و در برخی موارد کامل اجرا نشده موج پیامدهای فیزیکی و فضایی مسکن، توسعه‌ی بی‌رویه و ناموزون شهر، حاشیه‌نشینی و به‌طور کلی، پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، سیاسی و زیست‌محیطی شده است.

روش تحقیق و سؤالات پژوهش

این پژوهش از نوع کاربردی- توسعه‌ای است و روش انجام آن ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی است. چارچوب نظری با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مرور نوشتارهای تخصصی مربوط به مسکن، محیط مسکونی و سیاست‌گذاری مسکن در آن‌ها تعیین شد، عوامل مرتبط با موضوع از دیدگاه کارشناسان و رویکردهای مختلف مربوط به کیفیت محیط‌های مسکونی مورد بررسی قرار گرفتند، مدل ارزیابی کیفیت مسکن براساس مدل‌های استاندارد ارزیابی کیفیت مسکن، در قالب مفاهیم چندگانه و سلسله‌مراتبی عوامل اصلی کیفیت مسکن تبیین گردید و درنهایت شاخص‌های کیفیت مسکن براساس نتایج حاصل از پرسشنامه از افراد متخصص حوزه مسکن تعیین شدند. برای سنجش هر یک از انواع شاخص‌ها به دلیل تنوع آن‌ها، از تکنیک‌های مختلف مصاحبه، مشاهده عینی و رفتاری، سنجش طرز برخورد، ارزیابی فکری، مرور نوشتارها، اسناد، تحلیل نقشه‌های مربوط و سایر تکنیک‌های تجربی استفاده شده است؛ روش‌های مبتنی بر مشاهده کارشناسی، تکنیک‌هایی بر پایه عینیت‌اند و برای سنجش شاخص‌های عینی به کار می‌روند. در اینجا نیز منظور از مشاهده، مشاهداتی است که در ابعاد کالبدی، ساختاری و عملکردی و ابعاد نیازهای انسانی همانند الگوهای رفتاری و شیوه برخورد و تفکر از طریق ساکنین قبلی و افراد حاضر در مکان، انجام پذیرفته است. از ابزار مصاحبه برای بررسی دیدگاه کارشناسان، ساکنین قبلی و فعلی استفاده شده است. مصاحبه‌ها به صورت باز و گاه نیمه‌ساختاریافته، فردی و گروهی بوده‌اند تا بتوان ذهن پاسخ‌دهنده را به‌طور عمیق کاوش کرد و محتوای آشکار و پنهان داده‌های بدست آمده از گفته‌ها و نوشته‌ها را بدست آورد. هدف این فرایند کشف ارتباط درونی اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده داده‌ها، دستیابی به قصد واقعی مصاحبه‌شونده، یافتن شرایط و محیطی که با داده‌ها مرتبط است و درنهایت، ارائه نتایجی واقع‌بینانه بسته به هدف تحقیق است تا بتوان به گفته‌های کلیدی دست یافت. از این‌رو روش تحلیل داده‌های بدست آمده از مصاحبه نیز به صورت ساختاری و بیشتر تفسیری است و برای اطمینان از عدم دخالت ترجیح‌های شخصی از بررسی دوباره توسط افراد متخصص مرتبط بهره گرفته شده است. تعداد افراد مصاحبه‌شونده نیز در هر شاخص متفاوت بوده ولی سعی گشته جهت داشتن ایده‌های اصلی به تعداد مناسبی از افراد دارای تجربه استفاده گردد.

مبانی نظری

تعریف مسکن

تعریف مسکن شاید در نگاه اول ساده به نظر رسد اما این موضوع از دیدگاه‌های مختلفی مورد بررسی است و گاهی گونه‌های دیگری از استقرار به‌اشتباه «مسکن» خوانده می‌شود. برای مثال سرپناه و اقامتگاه گونه‌های متفاوتی از اسکان هستند که با مسکن تفاوت دارند اما در اذهان عمومی شاید در برخی مواقع تحت عنوان مسکن بیان شوند. هر یک از این فضاها ویژگی‌های خاص خود را دارند، در ابتدا باید واژه اسکان بررسی شود زیرا تمام موارد ذکر شده به‌نوعی اسکان تلقی می‌شود. اسکان در لغت‌نامه دهخدا به معنی آرامیدن و آرامانیدن و در فرهنگ عمید و معین به معنی ساکن کردن آمده است. در ادامه به بررسی و تعریف برخی از گونه‌های سکونت می‌پردازیم تا در نهایت با مرور تعاریف مسکن در منابع گوناگون تعریف جامعی از مسکن ارائه دهیم.

۱. اقامتگاه

ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی در تعریف اقامتگاه می‌گوید اقامتگاه هر شخصی عبارت از محلی است که شخص در آنجا سکونت داشته و مرکز مهم امور او نیز آنجا باشد. اگر محل سکونت شخصی غیر از مرکز مهم امور او باشد، مرکز مهم امور او اقامتگاه محسوب است. اقامتگاه اشخاص حقوقی مرکز عملیات آن‌ها خواهد بود؛ بنابراین در حقوق ایران، اقامتگاه شخص مرکز مهم امور اوست، یعنی جایی که منافع و فعالیت شخص در آنجا متمرکز است. این ماده قانونی، برای اطلاق «اقامتگاه» به یک محل، دو شرط را عنوان کرده است:

- محل سکونت شخص باشد.
 - مرکز مهم اداره امور او نیز باشد.
- اقامتگاه برای تمایز اشخاص از یکدیگر و تسهیل روابط حقوقی آنان است و تعدد آن با این منظور منافات دارد. به همین دلیل در ماده ۱۰۰۳ قانون مدنی آمده است:
- «هیچ کس نمی‌تواند بیش از یک اقامتگاه داشته باشد.»

هر شخصی اصولاً می‌تواند با اراده و اختیار خود اقامتگاهی را انتخاب نماید یا در قراردادهای خصوصی و اوراق دادرسی محلی را به‌عنوان اقامتگاه خویش برگزیند، اما گاه پاره‌ای از افراد در موقعیت‌های قرار دارند که اقامتگاه بر آنان تحمیل می‌شود و مانند دیگران از آزادی در انتخاب و تعیین اقامتگاه برخوردار نیستند، بنابراین اقامتگاه مطابق قانون

بر سه قسم است: اقامتگاه اختیاری یا ارادی - اقامتگاه اجباری - اقامتگاه انتخابی یا قراردادی.

در اصطلاح حقوقی «مسکن» مرکز زندگی مادی و سکناي هر شخص است، در حالی که «اقامتگاه» ناظر به مرکز زندگی حقوقی فرد است. هیچ‌کس نمی‌تواند بیش از یک اقامتگاه داشته باشد، در حالی که می‌تواند دارای چند مسکن باشد.

۲. هتل یا مسافرخانه

مکانی که دارای اتاق‌هایی است که افراد می‌توانند در آن بمانند، مخصوصاً هنگام مسافرت: مکانی که غذا، اسکان و سایر خدمات را برای پرداخت هزینه میهمانان فراهم می‌کند. نوعی مکان مسکونی اجاره‌ای است که معمولاً برای مدت کوتاه به افراد اجاره داده می‌شود. هتل‌ها از امکانات اقامتی و گردشگری شهرها به حساب می‌آیند و بیشتر مورد استفاده مسافران و گردشگران قرار می‌گیرند.

با توجه به تعریف بالا هتل‌ها و مسافرخانه‌ها را می‌توان فضاهای اقامتی موقتی دانست که ضروریات زندگی را موقتاً پوشش می‌دهند و تمایز اصلی این دسته از سکونتگاه‌ها ناپایداری استفاده از آن است. همچنین برنامه‌ریزی فضایی و اجتماعی هتل‌ها و سکونتگاه‌ها با مسکن اصلی متفاوت است.

۳. سرپناه

سرپناه می‌تواند یک سایبان باشد که چند نفر را از مخاطره‌ای در امان نگاه دارد و یا چند دیوار و سقفی، اما به‌طور کلی نکته‌ای که سرپناه را از دیگر اشکال اسکان ویژه می‌کند، موقتی و حداقلی بودن است. در یک سرپناه انسان احساس آرامش نمی‌کند و هدف سرپناه تنها حفظ جان انسان و فراهم آوردن حداقلی‌های آسایش است. شاید فردی برای جلوگیری از برخورد تابش شدید آفتاب به زیر درختی پناه برد که می‌توان آن را یک سرپناه دانست.

در گونه‌هایی دیگر شاید بتوان گفت که سرپناه به قدری نقش حفاظتی ایجاد می‌کند که حتی موارد حداقلی برای ایجاد آرامش را نادیده می‌گیرد. برای مثال در این شرایط، اسکان می‌تواند موقتاً به زیرزمین صرفاً برای حفظ جان انسان تقلیل یابد که اغلب از آن به‌عنوان پناهگاه یاد می‌شود. تعریف سرپناه را شاید بتوان «فضایی حداقلی برای حفظ جان انسان از تحدید یا خطرات احتمالی» دانست.

۴. خوابگاه

خوابگاه نوعی مکان اقامتی است که معمولاً برای اسکان گروه بزرگی از افراد مرتبط با هم یا هم صنف طراحی می‌شود. خوابگاه‌ها در دانشگاه‌ها، مدرسه‌های شبانه‌روزی رواج بیشتری دارند.

• **سکونتگاه:** به محل استقرار افراد به هر نوع و هر گونه‌ای سکونتگاه گفته می‌شود که می‌تواند از پایداری نسبی و یا کاملی برخوردار باشد.

• **مسکن:** در برخی منابع مسکن این‌گونه تعریف شده است:

- **مسکن در تعریف آکسفورد:** مسکن به‌طور کلی به فضاهای زندگی ساخته شده و استفاده اختصاصی خانه‌ها یا ساختمان‌ها، به‌صورت فردی یا جمعی به‌منظور محل زندگی اطلاق می‌شود. مسکن یک نیاز اساسی انسان است و نقش مهمی در شکل‌دهی کیفیت زندگی افراد، خانواده‌ها و جوامع دارد.

- **مسکن در تعریف مرکز آمار ایران:** واحد مسکونی، مکان، فضا و یا محوطه‌ای است که یک یا چند خانوار در آن سکونت داشته و به یک یا چند ورودی (شارع عام یا شارع خاص) راه داشته باشد. (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵)

- **مسکن در تعاریف وزارت راه و شهرسازی:**

✓ **واحد مسکونی:** عبارت از تمام یا قسمتی از یک ساختمان است که حداقل شامل یک اتاق و سرویس (حداقل یک توالت) مستقل بوده و دارای ورودی مستقیم یا غیرمستقیم از معبر عمومی باشد. شکل متعارف آن، خانه معمولی و واحد آپارتمانی است که برای سکونت یک خانوار ساخته می‌شود.

✓ **مسکن اجتماعی:** واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت و کوچک که با استفاده از حمایت‌های دولت (زمین، تسهیلات و یارانه) به‌منظور سکونت گروه‌های کم‌درآمد ساخته شده و در مالکیت نهادهای عمومی می‌باشد.

✓ **مسکن محرومین:** مسکنی است که در قالب برنامه‌های تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای، اجاره به‌شرط تملیک و واگذاری حق بهره‌برداری از زمین احداث می‌شود. همچنین مسکن احداث شده توسط خیرین مسکن‌ساز و مسکنی که توسط نهادهای حمایتی به قیمت تمام شده واگذار می‌شوند مسکن محرومین می‌باشند.

مسکن با خانه فرق دارد. خانه نوعی ایده و برساختی اجتماعی است، داستانی که درباره کیستی‌مان به خود می‌گوییم و اینکه دوست داریم چه کس و چه چیزهایی را در نزدیک‌ترین فاصله به خودمان داشته باشیم. هیچ مکانی مثل خانه نیست چون خانه درواقع یک مکان نیست؛ اما وجودی فیزیکی است، شاید آن را بتوان گوشت و استخوان خانه دانست، اما نمی‌تواند روح خانه را در برگیرد. این روح در طول زمان تکامل پیدا می‌کند. ضرب‌المثلی قدیمی می‌گوید «مسکن را می‌خری، اما خانه را خودت می‌سازی». ولی حقیقت این است که خانه را پرورش می‌دهید، می‌گذارید به میل خودش شکوفا شود. منتظرش می‌مانید. روزی که وارد ساختمان مسکونی جدیدی می‌شویم، بعید است خانه آنجا باشد. گاهی حتی تا وقتی از آن منزل اثاث‌کشی می‌کنیم هم خانه آنجا نیست. شاید باید خودمان را خوش‌شانس بدانیم اگر در طول عمرمان یک خانه واقعی بدست آوریم.

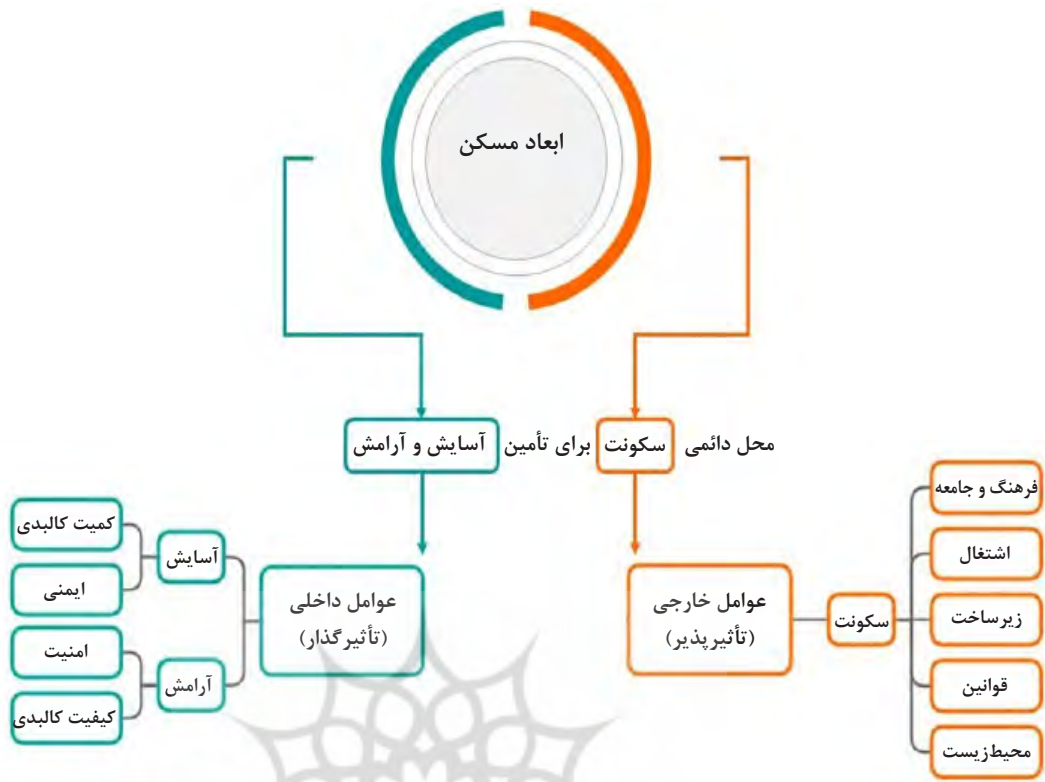
در این پژوهش تعریف مسکن ناظر به مفهوم و کارایی آن است و سعی شده تا حد امکان تعریفی جامع از مسکن ارائه شود که تمام ابعاد آن را پوشش دهد. با بررسی‌های انجام شده در این پژوهش می‌توان سه عامل را در شکل‌گیری مسکن اساسی دانست، این سه عامل سکونت دائم، آسایش و آرامش است. در نتیجه تعریف پیشنهادی از مسکن در این پژوهش تا این بخش به شکل زیر است:

«خانه محل دائمی سکونت برای تأمین آسایش و آرامش»

ابعاد مسکن

پس از تعریف اولیه مسکن، شناسایی و ریشه‌یابی ابعاد کلی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این میان ابتدا مؤلفه‌های اصلی تعریف را استخراج نموده که شامل دو بخش آسایش-آرامش و سکونت می‌شود، همچنین آسایش و آرامش به دلیل ارتباط بیشتر با مشخصه‌های داخلی خانه، عامل داخلی و سکونت به دلیل ارتباط با عواملی که در خارج از خانه وجود دارد عامل خارجی شمرده شد.

با محوریت دو عامل داخلی (آسایش و آرامش) و خارجی (سکونت) با استخراج از آن‌ها ابعاد ۹ گانه مرتبط با تأمین مسکن مشخص شد که شامل کمیت کالبدی، کیفیت کالبدی، ایمنی، امنیت، فرهنگ و جامعه، اشتغال، زیرساخت، قوانین، محیط‌زیست است. حاصل نمودار زیر است:



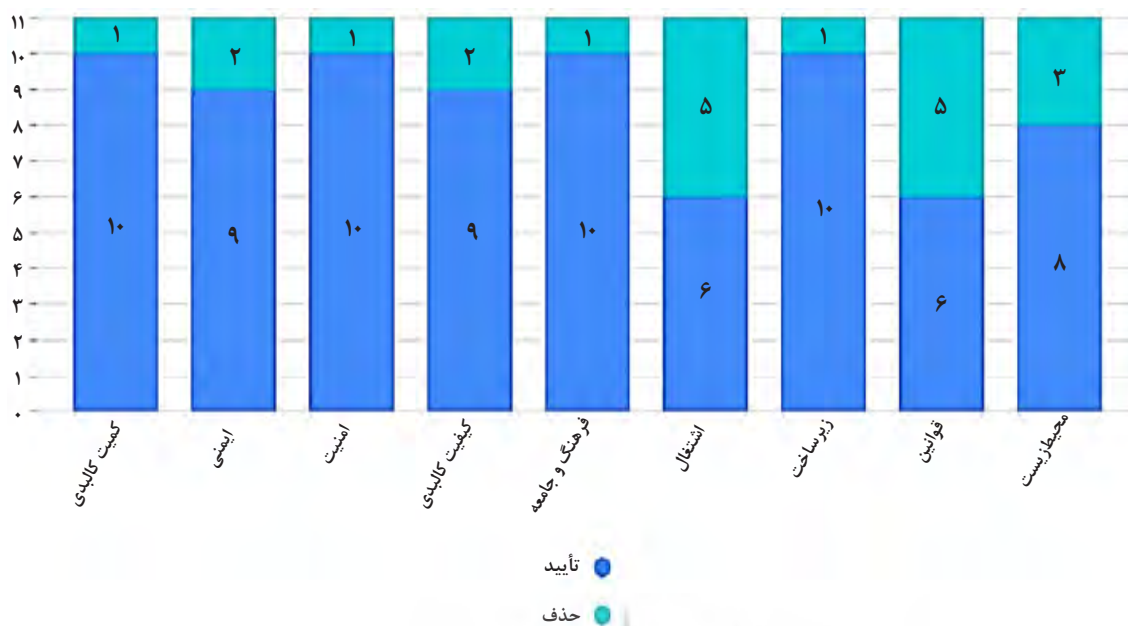
نمودار ۱: تعریف و ابعاد اولیه برای نظرسنجی خبرگان

نظرسنجی خبرگان

نمودار بالا به همراه چند سؤال برای ۱۰ نفر از خبرگان حوزه مسکن و شهرسازی ارسال گردید تا بتوان تعریف و ابعاد را ارزیابی نمود. سؤالات این پرسشنامه به شکل زیر طرح شده بود:

۱. تعریف مسکن از نظر شما چگونه است؟
۲. تعریف ما از مسکن را چگونه ارزیابی می کنید؟
۳. ما به ۹ بعد برای تأمین مسکن رسیده ایم، شما کدام یک از این ابعاد را تأیید یا حذف می کنید؟
۴. در صورتی که ابعاد ۹ گانه پیشنهادی را کافی نمی دانید، از نظر شما کدام بعد باید به آن اضافه شود؟

پس از تکمیل پرسشنامه توسط خبرگان، هر یک از پاسخها به صورت دقیق مورد بررسی قرار گرفت و اصلاحات مورد نیاز اعمال شد. با توجه به پیشنهادات اقدام به اضافه و یا حذف نمودن برخی ابعاد نمودیم.



نمودار ۲: پاسخ خبرگان در رابطه با ابعاد پیشنهادی

با توجه به نتایج نظرسنجی خبرگانی، هیچ‌یک از ابعاد پیشنهادی به‌طور کامل حذف نشده اما با توجه به پیشنهادات خبرگان و بررسی گروه مسکن به شکل زیر تغییر کرده است. تقسیم‌بندی‌های سکونت، آسایش و آرامش به دلیل اشتراکات زیاد حذف شده است. همچنین کمیت کالبدی، کیفیت کالبدی، قوانین که در ابعاد اولیه آمده بود به هویت، کالبد، امنیت اقتصادی تغییر یافته و درنهایت تعریف مسکن در این پژوهش به شکل زیر است:

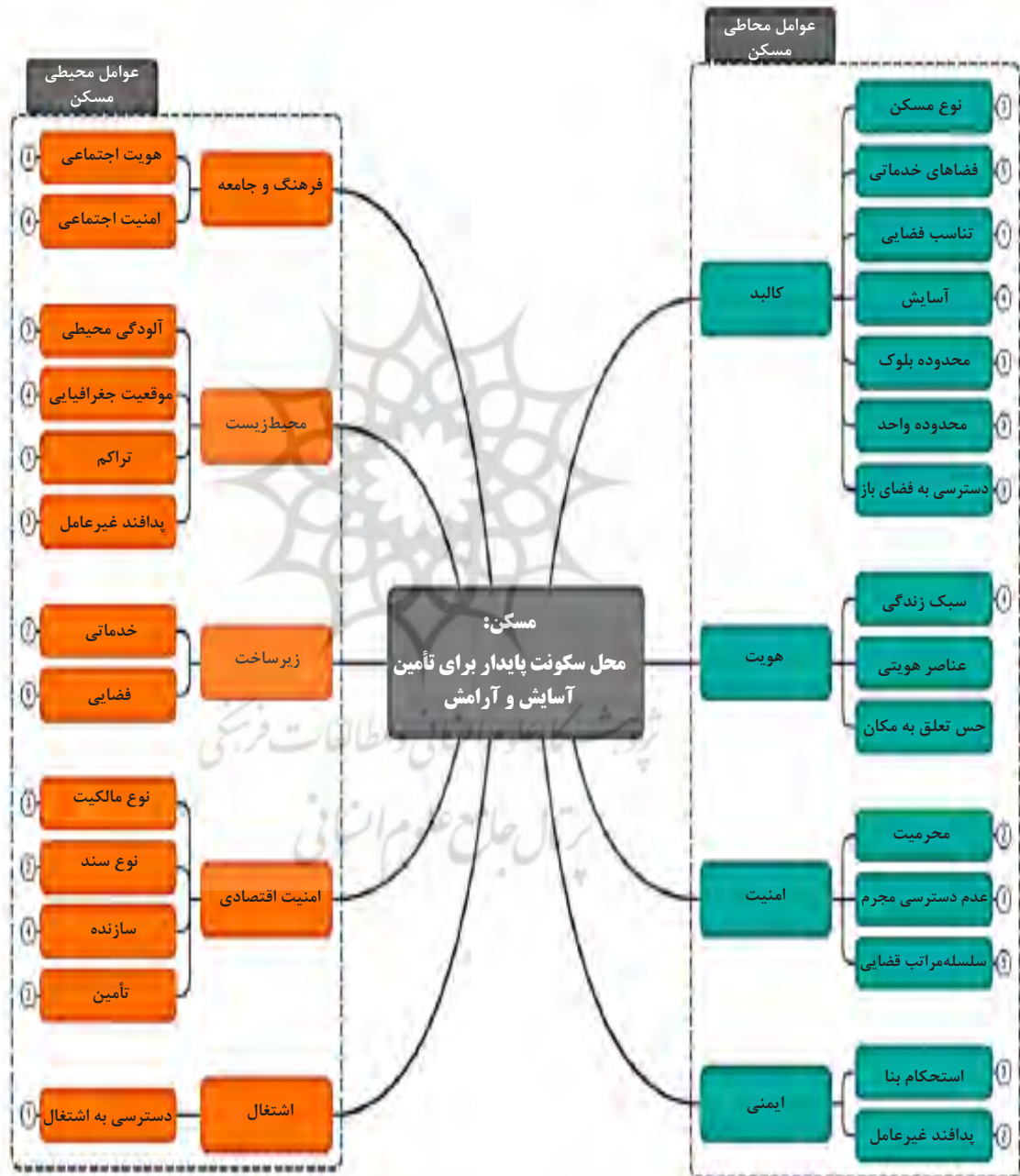


نمودار ۳: تعریف و ابعاد نهایی مسکن

تألیف زیر ابعاد مسکن

با مشخص شدن ابعاد مسکن باید هر یک از ابعاد را به صورت جداگانه بررسی نمود تا از دل آن‌ها مؤلفه‌های دیگری را مشخص کرد. در پژوهش از این مخلفه‌ها با عنوان زیر ابعاد یاد می‌شود، زیر ابعاد اجزای تشکیل‌دهنده ابعاد هستند که در کنار یکدیگر به ابعاد معنا می‌بخشند. برای مثال

بعد «هویت» از عوامل محیطی مسکن، از سه عامل سبک زندگی، المان‌های هویتی و حس تعلق به مکان تشکیل شده یا به عبارتی متأثر از این سه مورد است. در نمودار درختی زیر می‌بینیم ابعاد مسکن ریزتر شده و مؤلفه‌های زیرین ابعاد نوشته شده است و در نهایت به ۲۸ زیر ابعاد رسیده‌ایم که در دسته‌بندی محاطی و محیطی، ۱۵ مورد به دسته محاطی و ۱۳ مورد به دسته محیطی تعلق دارد.



نمودار ۴: تعریف، ابعاد و زیر ابعاد مسکن

تألیف مشخصه‌های مسکن

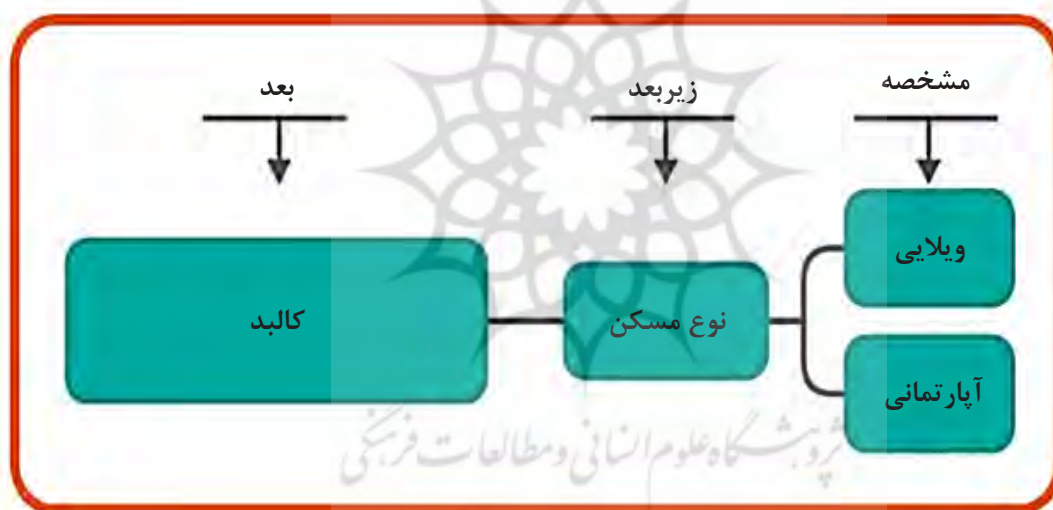
مشخصه تشکیل می‌شود، برای مثال «نوع مسکن» از زیر ابعادهای «کالبد» از دو مؤلفه ویلایی و آپارتمانی تشکیل می‌شود. با توجه به بعد کالبد می‌توان دریافت که در این جایگاه قابل اندازه‌گیری نیست و آنچه قابل سنجش است انواع آن است که به دو نوع ویلایی و آپارتمانی به صورت کلی دسته‌بندی می‌شود.

هر چه مخلفه‌ها ریزتر می‌شوند، دقت و قابلیت سنجش آن‌ها افزایش پیدا می‌کند. پس از زیر ابعاد مسکن نیز برای دستیابی به مؤلفه‌هایی که قابلیت سنجش بیشتری داشته باشند باید موارد تشکیل‌دهنده زیر ابعاد را جست‌جو کرد که این مخلفه‌ها مشخصه گفته می‌شود. هر زیر ابعاد از چند

هر چه مؤلفه‌ها ریزتر می‌شوند، دقت و قابلیت سنجش آن‌ها افزایش پیدا می‌کند

جستجوی مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده زیر ابعاد = مشخصه

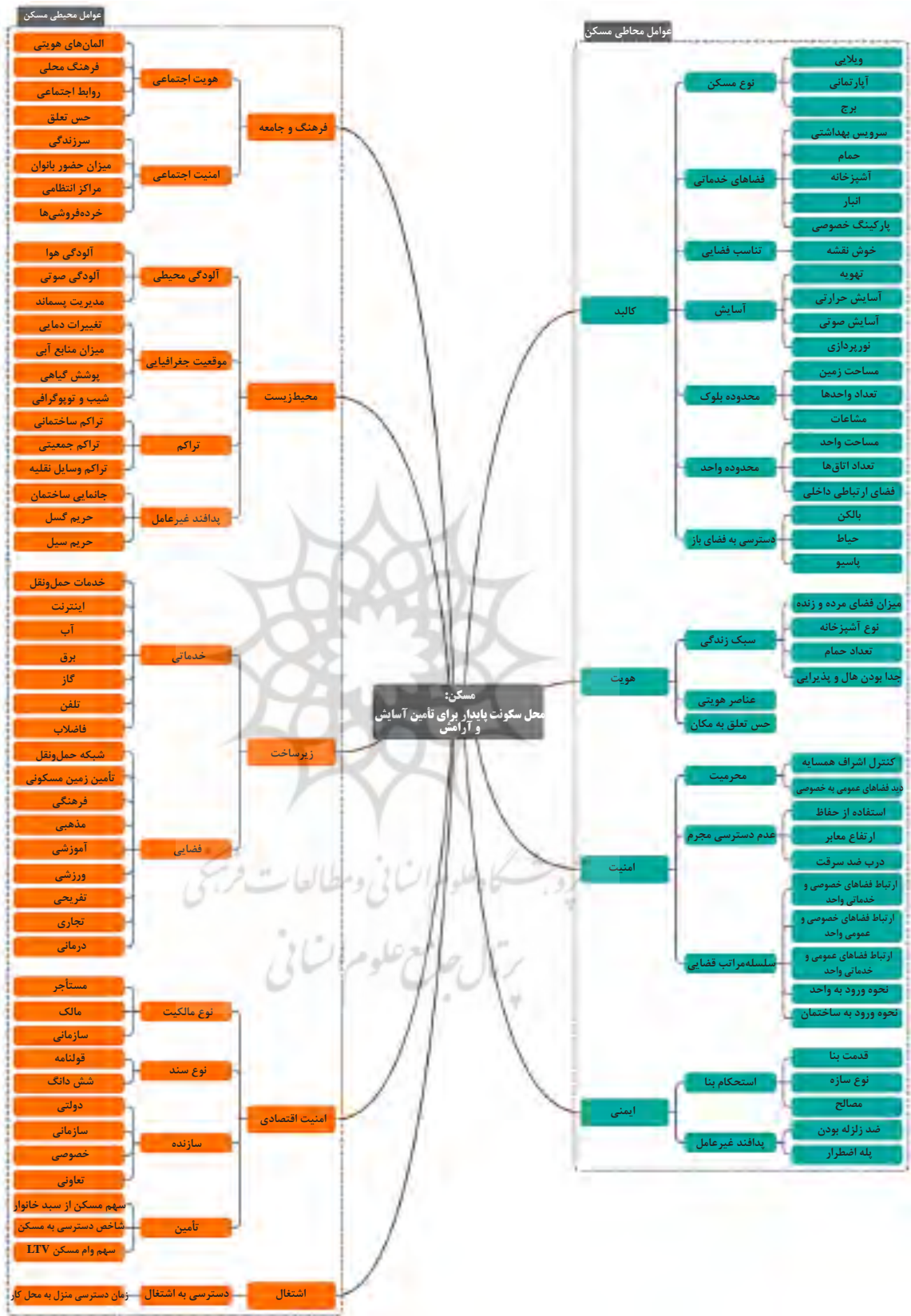
هر زیر ابعاد از چند مشخصه تشکیل می‌شود



نمودار ۵: تألیف مشخصه‌های مسکن

نهایتاً در نمودار زیر، ابعاد، زیر ابعادها و مشخصه‌ها قابل مشاهده است که در مجموع ۹۱ مشخصه در جهت تأمین مسکن را نتیجه می‌دهد. از مجموع مشخصه‌ها ۴۱ مشخصه به عوامل محاطی مسکن و ۵۰ مشخصه به عوامل محیطی مسکن (سکونت) تعلق دارد.

پس از بررسی‌ها و توسعه نمودار درختی حاصل از تعریف ابعاد و زیر ابعاد نموداری بزرگ‌تر از پیش حاصل شد که مشخصه‌ها نیز به آن اضافه شده بود. پس از تکمیل نمودار از چهار بخش اصلی خود، نمودار نزدیک به ۱۰ سری به صورت جمعی و یا انفرادی مورد بازبینی قرار گرفت تا نهایی شد. در میان ابعاد، بزرگ‌ترین بعد مربوط به کالبد از دسته ابعاد محاطی مسکن است که ۷ زیر ابعاد و ۲۲ مشخصه را شامل می‌شود.



نمودار ۶: نمودار درختی جامع مسکن

تفسیر و نتیجه‌گیری

مسکن فقط یک سرپناه یا مکانی برای استراحت نیست، بلکه یک محل سکونت پایدار برای تأمین آسایش و آرامش انسان است. داشتن یک نگاه جامع با توجه به تعریف صورت گرفته براساس نظر خبرگان این حوزه، می‌تواند نقش کلیدی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آن داشته باشد.

چارچوب ارائه‌شده امکان نگاه چندبعدی به سیاست‌های مسکن را فراهم می‌کند. به عنوان مثال، توجه هم‌زمان به شاخص‌های کالبدی و معیارهای اجتماعی- فرهنگی، می‌تواند از شکست پروژه‌های صرفاً اقتصادی جلوگیری نماید. همچنین با اولویت‌بندی وزن‌ها، تصمیم‌گیرندگان می‌توانند منابع محدود را در ابعاد حیاتی متمرکز کنند.

در این پژوهش با توجه به نظرسنجی از ۱۱ نفر از خبرگان، تعریفی از مسکن متناسب با نیاز جامعه مطرح گردید که به موجب آن، ابعاد و مشخصه‌هایی از مسکن ارائه گردید تا دستیابی به تأمین این نیاز، از این طریق صورت پذیرد. عوامل مؤثر در شکل‌گیری مسکن در ۲ دسته محاطی، شامل ۴ بُعد و محیطی، شامل ۵ بُعد، تقسیم‌بندی شدند. در مجموع ۹ بُعد به همراه ۲۸ زیرابعاد و ۹۱ مشخصه به عنوان مؤلفه‌های مؤثر در تأمین نیاز مسکن، نتیجه‌گیری شد.

این پژوهش با بازتعریف مفهوم مسکن و ارائه چارچوب جامع ابعاد و شاخص‌ها، ابزار علمی و کاربردی برای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری فراهم آورد. پیاده‌سازی این چارچوب می‌تواند منجر به ارتقای کیفیت و عدالت در تأمین مسکن گردد. پیشنهاد می‌شود در مطالعات آینده، آزمون میدانی چارچوب در چند شهر با ویژگی‌های مختلف انجام شود.

منابع و مراجع

- نورائی، همایون و کهن، فردین (۱۳۹۷)، ارزیابی طرح مسکن مهر به لحاظ معیارهای کمی و کیفی مسکن مناسب، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال ۹، شماره پیاپی ۳۵.
- خلیلی، احمد و نوراللهی، حانیه و رشیدی، معیمه و رحمانی، مریم (۱۳۹۳)، ارزیابی سیاست‌های مسکن مهر در ایران و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات شهری، شماره ۱۳.
- بهمنی، افشین و قائد رحمتی، صفر (۱۳۹۵)، ارزیابی مسکن مهر از نظر شاخص‌های کیفی مسکن مناسب، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، سال چهاردهم، شماره ۸، بهار و تابستان ۱۳۹۱، شماره پیاپی ۰۲.
- آصفی، مازیار و ایمانی، الناز (۱۳۹۵)، باز تعریف الگوهای طراحی مسکن مطلوب ایرانی-اسلامی معاصر با ارزیابی کیفی خانه‌های سنتی، فصلنامه پژوهش‌های معماری اسلامی، شماره ۱۱.
- کوچکیان، مسعود و آیوزیان، سیمون و دبیا، داراب و نوروز، بزازجانی ویدا (۱۳۹۶)، بازتعریف مفهوم مسکن و سکونت براساس مؤلفه‌های اقتصادی و اجتماعی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴۹.
- میکائیلی، رضا و کرمی، اسالم و یوسفی مسعود (۱۴۰۰) بررسی و تحلیل شاخص‌های ارزیابی کیفیت مسکن ایرانی - اسلامی معاصر براساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی، نشریه فرهنگ معماری و شهرسازی اسلامی، سال ششم، شماره ۱.
- قلیچ خانی، نسیم و یزدانفر، سید عباس و حسینی، سید باقر و نوروزیان ملکی، سعید (۱۳۹۷) روابط مؤلفه‌های اثرگذار بر قیمت مسکن و مؤلفه‌های کیفیت فضایی مسکن، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵۴.
- یزدانی، محمدحسین و احمدی، سمیرا و پاشازاده، اصغر (۱۳۸۹) بررسی میزان رضایتمندی ساکنین مسکن مهر، نشریه علمی پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی، شماره ۶۷.
- شیخ بیگلر، رعنا (۱۳۹۳) اهمیت سیاست‌گذاری در بخش مسکن و ارزیابی وضعیت شاخص‌های مسکن در ایران، نشریه معماری و شهرسازی، سال دوم، شماره ۱.
- شیرزادی جاوید، علی‌اکبر (۱۴۰۱) رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- علی‌الحسابی، مهران و حسینی، سید باقر و نسبی، فاطمه (۱۳۹۰) بررسی توسعه پایدار از دیدگاه اقتصادی و محیطی با تمرکز بر جایگاه مسکن (نمونه موردی: مسکن بافت قدیم شهر بوشهر)، مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، شماره ۱.
- شیعه، ا. (۱۳۸۴). با شهر و منطقه در ایران. تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران.
- شیعه، ا. (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی شهری تهران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران.
- پورمحمدی، م. ر. (۱۳۹۲). برنامه‌ریزی مسکن تهران، انتشارات سمت.
- غازی، ا. (۱۳۷۴). بحثی پیرامون اجاره بهاء در برنامه‌ریزی مسکن. مجموعه مقالات سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران. تهران، سازمان ملی زمین و مسکن.

- عابدین درکوش، س. (۱۳۷۳) ضرورت انبوه‌سازی مسکن از دیدگاه توان مالی خانوار، فصلنامه انبوه‌سازان مسکن.

- Buckley, R. M., & Kalarickal, J. (2005). Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations. *Journal of World Bank Research Observer*, world bank Res Obs, 20 (2), 233-257.
- Skinner, R. J. and Rodell, M. J., 1983, *People, Poverty and Shelter Problems of Self-help Housing in the Third World*, Methuen, London.
- Tipple, A. Graham and Willis, Kenneth G., 1991, *Housing the Poor in the Developing World: Methods of Analysis, Case Studies and Policy*, Routledge, London and New York.
- Balchin, Paul N. and Rhoden, Maureen, 1998, *Housing: the Essential Foundations*, Routledge, New York.
- Woodfield, A. (1989). *Housing and economic adjustment*. London: Taylor and Francis.

مدیریت شهری

فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۷۹. تابستان ۱۴۰۴

Urban management
No.79 Summer 2025

۱۴۹

