



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

گروه عمران و شهرسازی

سایر دفاتر:
مطالعات اقتصادی
مطالعات اجتماعی

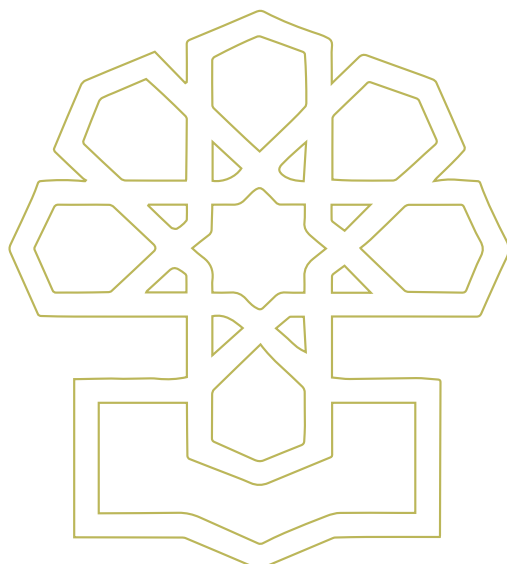
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۹۳۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۲۷



دفتر مطالعات زیربنایی



سلسله گزارش‌های مسکن مهر (۱) (تحلیل و بررسی وضعیت تأمین سرانه کاربری‌ها و امکان‌ات رو بنایی در طرح مسکن مهر)



نوید پاک نژاد،^۱ علیرضا رهایی،^۲ محمدحسن معادی رودسری،^۳ علی‌اکبر شیرزادی جاوید،^۳ علی فرنام،^۳ میلاد بیگی،^۴ فرشاد کریمی^۴

مقدمه

تأمین مسکن مناسب به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های پیش‌روی کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب می‌شود و بسیاری از کشورها در این زمینه با معضلات جدی مواجه هستند. برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، عدالت در توزیع و پراکنش فضایی کاربری‌ها، یکی از مؤلفه‌های اساسی در توسعه پایدار شهری و برنامه‌ریزی مسکن محسوب می‌شود. عدم توزیع نامناسب خدمات و توسعه شهری ناپایدار خود باعث تحمیل هزینه‌های سنگین به سبد هزینه خانوارهای کم‌درآمد خواهد شد و با توجه به شکننده بودن شرایط بودجه خانوار در این طبقات توجه به این مسئله حساس و حیاتی خواهد بود.

شکل‌گیری نظام کاربری اراضی^۵ در هر شهر و نحوه تقسیم اراضی و استفاده از آن در فعالیت‌های مختلف بازتاب عملکرد جمعی از نیروهای مختلف محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی است. در رویکرد عدالت اجتماعی به شاخص‌های مختلفی پرداخته می‌شود که میزان دسترسی به خدمات شهری، ارزش افزوده زمین و عدالت در اختصاص کاربری‌ها از جمله مهم‌ترین آنهاست. لذا نظام کاربری اراضی، امروزه به یکی از عرصه‌های تشدید نابرابری‌های اجتماعی در شهرها بدل شده است. با توجه به این مطلب می‌توان دریافت که توزیع بهینه خدمات ارتباط مستقیمی با برنامه‌ریزی کاربری اراضی دارد. با وجود این کاربری اراضی، الگوی تغییر آن و نحوه توزیع و پراکنش فضایی کاربری اراضی، بخش مهمی از اندیشه‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های شهری منطقه‌ای را به خود تخصیص داده است. در واقع هدف نهایی برنامه‌ریزی کاربری زمین، ایجاد نوعی «تعادل زیست محیطی» و «عدالت اجتماعی» در روند پیشرفت و آبادانی

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظران علمی.

۳. مدیران مطالعه.

۴. اظهار نظر کنندگان.

۵. کاربری سرزمین یا کاربری اراضی (به انگلیسی: Land use) به استفاده انسان از زمین گفته می‌شود. کاربری سرزمین، شامل مدیریت و تبدیل محیط طبیعی یا محیط وحشی به محیط ساخته شده مانند شهرک‌ها و زیستگاه‌های طبیعی مانند زمین‌های زراعی، چراگاه‌ها و جنگل‌های مصنوعی می‌شود.



محدوده‌های سکونت شهروندان است.

پروژه مسکن مهر به عنوان مهم‌ترین پروژه تأمین مسکن برای گروه‌های کم درآمد و فاقد مسکن در ایران مسائل و مشکلاتی داشته که تا امروز نیز مسائل آن رفع نشده است. از این رو در سلسله گزارش‌هایی سعی می‌شود با بررسی ابعاد مختلف این پروژه کلان ملی ضمن توجه به مشکلات موجود در این پروژه و حرکت برای رفع آن، نکات و درس‌آموخته‌هایی که می‌توان با استفاده از آنها در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های جاری مانند نهضت ملی مسکن از بروز مسائل و مشکلات آتی نیز پیشگیری نمود، عنوان کرد. در این گزارش با تمرکز بر وضعیت تأمین سرانه کاربری‌ها و امکانات روبنایی سعی می‌شود ارزیابی جامعی نسبت به این موضوع انجام گیرد، البته لازم به توضیح است که دسترسی به اطلاعات این بخش بسیار محدود بوده و بعد از نزدیک به ۶ ماه مکاتبات و پیگیری، صرفاً بخش‌هایی از وزارت راه و شهرسازی با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی همکاری داشته‌اند.

اهمیت و جایگاه موضوع

عدم تعادل‌های خدماتی و پراکنش جمعیت منجر به رشد بی‌قواره شهری در توسعه‌های جدید شهری شده؛ به طوری که ناپایداری حاصل از آن، به شکل عدم تعادل‌های فضایی-اجتماعی و با نمودهایی مانند محرومیت شهروندان از خدمات و تسهیلات شهری، افزایش شکاف طبقاتی و تشدید تفاوت مناطق شمال و جنوب شهر و غیره نمایان شده است. لذا با توجه به مفاهیم عدالت فضایی و اجتماعی و برای تحقق این اهداف؛ رفع نابرابری‌های اجتماعی، اقتصادی، کاهش آسیب‌پذیری اقشار کم‌درآمد، توزیع بهینه خدمات و امکانات، توجه به نیازهای اساسی شهروندان در شهرها موضوعی حیاتی و اجتناب‌ناپذیر است. کاربری اراضی شهری از جمله مواردی است که با کارکرد مطلوب خود از طریق پاسخگویی به نیاز جمعیتی، افزایش منفعت عمومی؛ نقش مهمی را در این زمینه ایفا می‌کند.

تبیین کلیات پروژه مسکن مهر

طرح مسکن مهر در ۳۱ استان کشور و پروژه‌های مسکن مهر در مجموع در ۱۱۳۵ شهر (از کل حدود ۱۴۰۰ شهر کشور) به اجرا درآمده است؛ از جمله در کل ۱۸ شهر جدید کشور، در مجموع بیش از ۸ هزار پروژه مسکن مهر اجرا شده و یا در حال اجراست. تخصیص نزدیک به ۳۰۰۰ هکتار زمین در محدوده یا حریم شهرها با تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی یا آماده‌سازی زمین‌های بایر و ساخت بیش از ۲ میلیون واحد مسکونی با حجمی بیش از ۱۵۰ میلیون متر مربع حاکی از ابعاد فضایی گسترده و قابل تأمل و به تبع آن ابعاد مختلف حقوقی و مالکیتی و نیز آثار و پیامدهای کالبدی و فضایی در پهنه سرزمینی کشور است.

بررسی وضعیت تأمین سرانه کاربری‌ها و امکانات روبنایی

بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط سازمان ملی زمین و مسکن^۱ در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت در هفت استان، زمینی برای اختصاص به کاربری‌های عمومی-خدماتی واگذار نشده یا در حد یک قطعه واگذار گردیده و در ۱۶ استان حداکثر ۵ قطعه زمین به‌ازای کل پروژه‌های اجرا شده در استان واگذار شده است. در مجموع واگذاری‌های انجام گرفته تنها ۳۴۴ قطعه زمین در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر کل کشور واگذار شده که جمع مساحت آن ۱,۶۰۸,۱۴۵ متر مربع می‌رسد. این در حالی است که مجموع مساحت زمین‌های واگذار شده برای ساخت مسکن مهر در همین دسته از شهرها برابر ۳۹,۳۱۹,۳۸۴ متر مربع است که در یک حساب ساده باید به همین میزان زمین برای کاربری‌های خدماتی و عمومی اختصاص و واگذار می‌شد که نشان‌دهنده فقر شدید تأمین سرانه‌ها و کاربری‌های مورد نیاز در این مناطق است. لازم به توضیح است که با توجه به نبود کاربری‌های ویژه (مانند باغات، مزارع، کوهپایه‌ها، مسیل، رودخانه و محوطه‌های تاریخی، پادگان‌ها و ...) در اراضی تخصیصی مسکن مهر، امکان مقایسه شرایط مسکن مهر با استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که اعمال آنها برای «شهرک‌ها و طرح‌های آماده‌سازی مسکن مهر» نیز ابلاغ شده است، با سختی همراه است.^۲

بر اساس اطلاعات ارائه شده در گزارشی که در وزارت راه شهرسازی تهیه شده است،^۳ با مبنای محاسبه حدود ۷۴۲۲۶۱ واحد مسکونی در مساحت ۱۱۶۹۶ هکتار، در شهرهای با جمعیت بیشتر از ۲۵ هزار نفر در طرح‌های مسکن مهر و محاسبه میزان کسری‌های کمی احتمالی در طرح‌ها، می‌توان راه‌حلی برای کاهش بروز مشکلاتی که به یقین پدید خواهند آمد، پیشنهاد کرد. جمعیت ساکن این تعداد واحد مسکونی با احتساب بُعد خانوار ۳/۹ برابر ۲۸۹۵۰۰۰ نفر خواهد بود. با توجه به مساحت و جمعیت کل، سرانه کل در طرح‌های مسکن مهر ۴۰ متر مربع است. حداقل سطح سرانه کل مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ۸۲/۸۵ است. در نتیجه میزان کسری کل اراضی

۱. بر اساس اطلاعاتی که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۴ از وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن دریافت شده است.

۲. بررسی سرانه و وضعیت کاربری‌ها در گام نخست کمبودهای ناشی از کمیته‌ها با مقایسه با استانداردهای ملی شهرسازی است و در گام بعدی، می‌توان با استفاده از نتایج بررسی‌های کمی، چگونگی وضعیت نیازهای کیفی را سنجید. برای روشن شدن هرچه بیشتر موضوعات گفته شده، میزان کاستی کلی اراضی و سپس به تفکیک میزان کاستی‌های سطوح مسکونی و غیرمسکونی و همچنین میزان کاستی سطوح برخی کاربری‌های غیرمسکونی (فضای سبز، تجاری، حمل‌ونقل و...) به صورت جداگانه در طرح‌های مسکن مهر محاسبه می‌شود. باید توجه داشت که سرانه‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خودش حداقل‌ها را نشانده گرفته است، با این توجه اهمیت موضوع نمایان تر می‌شود.

۳. طرح پژوهشی ۱۳۹۱/۰۳/۲۳ با عنوان گزارش مرحله اول طرح مطالعاتی ارزیابی مسکن مهر شرکت مشاور رهپو ساخت شارستان به سفارش دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، وزارت راه و شهرسازی.



به ازای هر نفر ساکن مسکن مهر ۴۲/۴۵ متر مربع است. هر یک از کاربری‌های شهری برای خدمات‌رسانی مطلوب به شهروندان، باید حداقلی از فضا را با توجه به نیازهای افراد تأمین کنند. در غیر این صورت شهروندان مجبور به برآوردن نیازهایشان از طریق مراجعه به مجتمع‌های زیستی - سکونتی همجوار هستند. این موضوع سبب تحمیل هزینه‌های اضافی برای حمل و نقل برای آنان و نیز کاهش سرانه‌های شهروندان شهر مقصد می‌شود. جدول زیر نشان‌دهنده میزان کسری‌های موجود در سطوح مربوط به سرانه کاربری‌ها و مجموع کسری‌ها در کل اراضی مربوط به طرح‌های مسکن مهر است.

جدول ۱. کسری سرانه زمین و کمبود زمین‌های تخصیص‌یافته در کل اراضی مسکن مهر

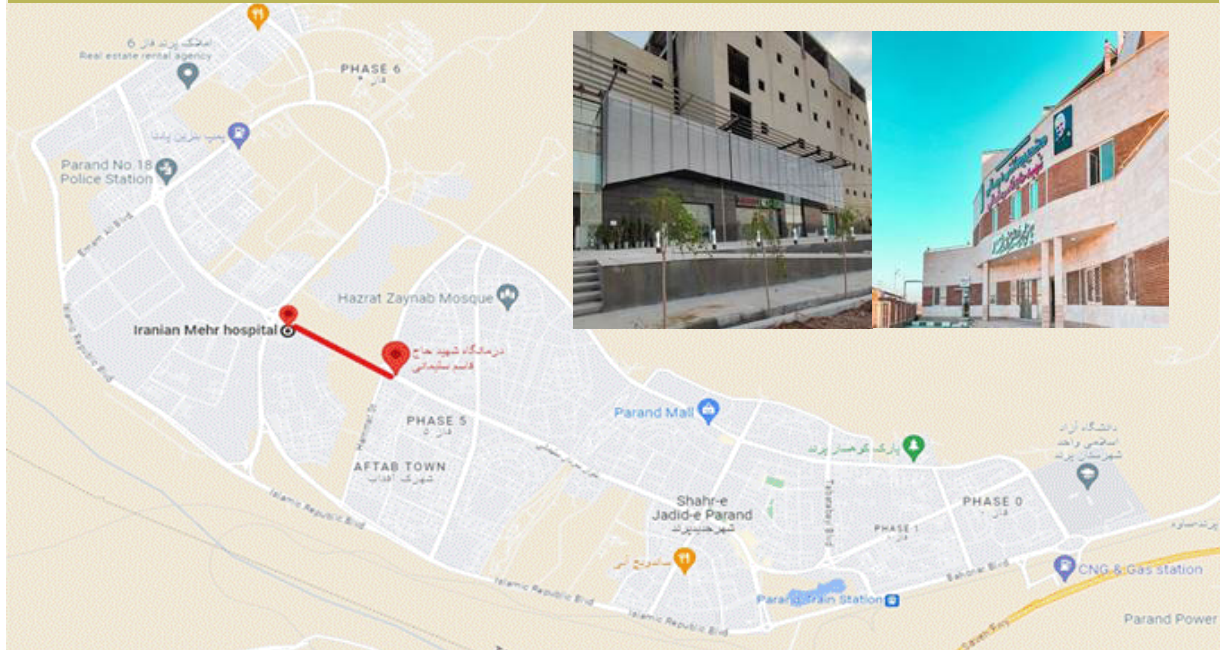
کاربری	سرانه موجود در مسکن مهر (متر مربع)	سرانه مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری (متر مربع)	کسری سرانه زمین (متر مربع)	مجموع کسری‌ها در کل اراضی (هکتار)
مسکونی	۱۷,۰۰۷	۳۵	۱۷,۹۳	۵۱۹۰
آموزشی	۱,۴۶	۳	۱,۵۴	۴۴۶
فضای سبز و پارک	۳,۹	۸	۴,۱	۱۱۸۷
تجاری و خدماتی	۰,۹۷	۲	۱,۰۳	۲۹۸
حمل و نقل و انبارداری	۱۴,۶۳	۳۰	۱۵,۳۷	۴۴۵۰
تفریحی و گردشگری، ورزشی، درمانی، فرهنگی، مذهبی، تأسیسات شهری و اداری و انتظامی	۲,۳۷	۴,۸۵	۲,۴۸	۷۱۹
جمع	۴۰,۴	۸۲,۸۵	۴۲,۴۵	۱۲۲۹۰

به نظر می‌رسد مغایرت‌هایی در دو گزارش اشاره شده وجود دارد، اما آن چیزی که به روشنی قابل درک است این مسئله می‌باشد که در تأمین سرانه‌ها و خدمات مختلف در پروژه‌های مسکن مهر از ابتدا، برنامه‌ریزی و توجهی به تأمین زمین و ساخت اماکن مورد نیاز شهروندان نشده است. از دیگر مسائلی که به همراه تأمین سرانه‌ها، باید مورد توجه قرار گیرد، طراحی سکونتگاه بر اساس نظم سلسله‌مراتبی کالبدی و تقسیمات عملکردی است. همچنین باید توجه داشت که لزوماً تأمین سرانه‌های مطلوب برای هر فرد، نمی‌تواند معیاری برای مناسب بودن استفاده از خدمات تلقی شود. در برخی از محوطه‌های طرح مسکن مهر، تقسیم‌بندی کالبدی شهر، از سلسله مراتب مطلوب برخوردار نیست. در این محوطه‌ها، در محدوده کلی در نظر گرفته شده، سطوح خردتر تقسیمات کالبدی برنامه‌ریزی نشده است (برای مثال در شهر پرنده در حوزه مکان‌یابی مراکز درمانی در تصویر ۱، این مسئله مشهود است). عدم تبعیت ساختار شهر از سطح‌بندی در مقیاس‌های متفاوت، به دلیل در نظر نگرفتن احتیاجات شهروندان در هر کدام از آنها، باعث بروز مشکلاتی می‌شود. برای مثال حتی اگر سهم هر نفر از فضای سبز نیز تأمین شود و کمبودی در این مورد وجود نداشته باشد، عدم توزیع متعادل فضاهای سبز و پارک‌ها در سطوح خرد مانند کوی، محله و... و در نظرگیری تمامی سرانه فضای سبز در یک مقیاس بزرگ‌تر (برای مثال پارک منطقه‌ای و یا شهری)، با وجود تأمین سرانه مورد نیاز، شاخص سهولت دسترسی را کاهش می‌دهد.

به دلیل کوچک بودن واحدهای مسکونی در طرح مسکن مهر و احتیاج به تأمین برخی نیازهای تفریحی و فراغتی در بیرون از منازل، باید سرانه فضای سبز و پارک در حداکثر معیارهای معمول لحاظ شود. همچنین تأمین حداکثری فضاهای سبز و باز همگانی، باعث فراهم آمدن گستره‌ای برای پناه بردن و اسکان‌های موقت در مواقع بحران می‌شود. در این مورد نیز توجه به برنامه‌ریزی برای توزیع این قسم از فضاها به صورت سلسله‌مراتبی، به گونه‌ای که تمامی سطوح تقسیمات را دربرگیرد، ضروری است.



تصویر ۱: فاصله دو بیمارستان از هم در شهر جدید پرند به فاصله تنها حدود دو کیلومتری و پراکندگی نامناسب کاربری درمانی



ممکن است کاربری تجاری برای هر فرد به اندازه کافی در نظر گرفته شده باشد، ولی تمام این فضاها در یک نقطه خاص، اغلب حاشیه‌ای، تمرکز یافته باشد و دسترسی به آن با مشکلاتی مانند صرف هزینه‌های زمانی و مالی ناشی از جابه‌جایی زیاد، مواجه می‌کند. این موضوع با در نظرگیری شاخصه‌های رویکرد پدافند غیرعامل و دفاع شهری اهمیت مضاعف می‌یابد. عدم برنامه‌ریزی برای توزیع خدمات در سطوح مختلف یک شهر و یا یک مجموعه زیستی، در مواقع بحران مشکلاتی را ایجاد می‌کند، مانند استقرار خدمات شهری به صورت عمده و در مقیاس کلان در یک بخش از شهر و یا در بخش‌های معدودی از آن، که در هنگام بروز زلزله و تخریب، در صورت از بین رفتن مجموعه خدماتی مذکور، جایگزینی وجود ندارد و در شرایط سالم ماندن مجموعه نیز ممکن است به‌علت دوری از برخی مناطق، دسترسی به آنها عملاً ناممکن باشد.

جمع بندی و نتیجه‌گیری

در حال حاضر نبود تنوع کاربری‌ها در محوطه‌های مسکن مهر به حدی است که بخش عمده محوطه‌ها را به صورت محدوده‌ای تک‌عملکردی در آورده است. استقرار کاربری مسکونی بدون تأمین کاربری و فعالیت‌های وابسته به آن سبب بروز ناامنی و فضایی مرده و بی‌روح می‌شود و گروه‌های اولیه ساکن در این سکونتگاه‌ها را با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌سازد. زیرا هر خانواده در بدو ورود به محل سکونت جدید خود، به خدماتی برای تأمین نیازهای روزانه و حیاتی احتیاج دارد. خدماتی مانند مدرسه برای فرزندان، مراکز بهداشتی در مواقع ضروری، تجاری‌های خُرد برای تهیه نان و خوراک روزانه. تأمین این دسته از کاربری‌ها علی‌الاصول باید در اولویت امر و هم‌زمان با ساخت واحدهای مسکونی صورت گیرد و در غیر این صورت مسلماً تا زمان استقرار خدمات گفته شده نیاز نظارتی مورد نیاز ساکنان تأمین نشده و خانوارها برای سکونت به محوطه‌ها و مساکن آماده شده، نقل مکان نمی‌کنند و یا در صورت اجبار هزینه‌های سنگینی را متحمل می‌شوند که با اهداف این طرح‌ها مغایرت دارد. افزون بر آنکه محصور شدن محوطه‌ها برحسب اقتضات پیمانکاری نیز مانعی جدی در شکل‌گیری فضاهای بسته بدون نظارت اجتماعی بوده است. لازم است که همه تلاش‌ها معطوف به این نکته بسیار مهم شود، حساسیت موضوع از آنجا ناشی می‌شود که بدون پرداختن به آن و سپردن موضوع به زمان‌های آتی، هزینه‌هایی تحمیل می‌شود که از توان مالی نه تنها خانوارهای ساکن، بلکه از توان مدیریت بهره‌برداری و نگهداری نیز خارج است.

حال آنکه «شهر تنها مجموعه‌ای از واحدهای مسکونی و خیابان‌های مابین آنها نیست» و اگر خدمات مورد نیاز محیط مسکونی تأمین نشود، مجموعه مسکونی با مشکلات زیادی روبرو می‌شود که بسته به میزان تأمین خدمات و نوع آن، از خالی ماندن مجموعه تانارضایتی ساکنان آن متغیر است و هر یک تبعات خاص خود را دارد. در حالی که این امکان وجود دارد با رفع موانع موجود و کاستی‌ها، بتوان به سکونتگاهی با سطح بالایی از کیفیت زندگی و شرایط مطلوب اقتصادی و اجتماعی دست یافت. به دلیل عدم تأمین نیازهای کمی مسکن و محیط مسکونی، نیازهای کیفی که ضامن بقای سکونتگاه‌های انسانی است نیز برآورده نمی‌شود و با افت کیفیت فضاهای شهری و مدنی در مجموعه‌های ساخته شده روبرو شده است و هزینه‌های مختلفی برای استفاده از خدمات بر شهروندان وارد می‌شود. اگر برنامه‌ریزی ساختار درونی یک سکونتگاه، براساس رویکردهای منطقه‌بندی و طبقه‌بندی صورت گیرد و هر نوع کاربری در مناطقی مشخص و جداگانه و بدون اختلاط و ترکیب با دیگر کاربری‌ها مستقر شود، این موضوع سبب جابه‌جایی روزانه ساکنین برای تأمین نیازهای آنها به نقاط دیگر شهر می‌شود و خالی ماندن بخش‌هایی از شهر در طول روز به دلیل حضور افراد در قسمت‌های دارای خدمات - خدماتی که در نزدیکی آنها تأمین نشده است - باعث بروز عدم امنیت اجتماعی، نظارت و دلبستگی بر محل می‌شود. با مقایسه نتیجه محاسبات انجام شده به تفکیک کاربری‌های شهری و استانداردهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مشخص شد که کمبودهایی جدی در رابطه با تأمین سرانه و سطوح حداقل و مورد نیاز در طرح‌های مسکن مهر وجود دارد. برنامه‌ریزی مسکن بدون در نظر گرفتن ابعاد مختلف شهرسازی در تأمین سرانه‌ها به شکل کمی و کیفی خود مسائل و مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌کند، که در پروژه‌هایی مانند مسکن مهر و نهضت ملی مسکن باید در ابتدای اجرای آن مورد توجه قرار گیرد.

