

پیشنهاد

راهبرد توانمندسازی و ساماندهی

اسکان غیررسمی در ایران*

اشاره

چندی است مسئله‌ای تحت عنوان "حاشیه‌نشینی" در رسانه‌های جمعی بازتاب گسترده‌ای یافته و گزارشهایی نیز درباره آن به چاپ رسیده است. در این‌گونه گزارشها، گاه از یک سو با نگرشی دلسوزانه به شرح مشکلات زندگی حاشیه‌نشینان که اغلب موارد برآمده از فقر و تنگدستی است، پرداخته می‌شود و گاه از سوی دیگر، در خصوص آسیبهای موجود و در حال گسترش در زیر پوست آن هشدار داده می‌شود و از بحران پیش رو سخن به میان می‌آید. در این ارتباط نیز دستگاهها و نهادهایی چند (همچون وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، نیروی انتظامی، وزارت بهداشت و درمان، سازمان بهزیستی و...) با توجه به سیاستگذاری‌های بخشی نظام اداری، مجزا و مستقل از یکدیگر و با درک و نگرشهای متفاوت، به اقداماتی در حوزه مأموریت‌های خود دست می‌زنند.

راهبرد پیشنهاد شده که در ادامه این نوشتار پیش روی قرار می‌گیرد، تلاشی است برای همگرایی، هماهنگی و هم‌افزایی در رویارویی با مسئله حاشیه‌نشینی و اقدامات بخشی مرتبط با آن که به ابتکار و توسط "سازمان عمران و بهسازی شهری" - وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی - سامان یافته و با مشارکت جمعی از صاحب‌نظران دستگاهها و رشته‌های مختلف تهیه و تنظیم شده است.

انتشار این راهبرد در فصلنامه تأمین اجتماعی فرصت مغتنمی برای ابراز نظر و نقد کارشناسانه صاحب‌نظران عرصه اجتماعی خواهد آورد.

* متن "پیشنهاد راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در ایران" توسط آقای دکتر مظفر صرافیه به قصد طبع در اختیار فصلنامه قرار گرفته است. فصلنامه از مساعدت و همیاری این صاحب‌نظر سپاسگزاری می‌کند.

۱. مقدمه

اسکان بشر، نقشی تمدن‌ساز در فرایند تاریخی توسعه جوامع داشته است. در این فرایند، شهرها، به مثابه برترین سطح اسکان، کانون ایفای این نقش بوده‌اند. چشم‌انداز توسعه جهانی نشان می‌دهد که این نقش همچنان تداوم دارد و این مهم در گرو برپا کردن و نگاهداشتن شهرهایی است مولد و پایدار، با فضائی قابلیت‌زا، مناسب زیست و فعالیت، و حفاظت‌کننده محیط زیست.

از پدیده‌های عمده ناپایدارکننده شهری-به ویژه در کشورهای در حال توسعه-گونه‌ای شهرنشینی با مشکلات حاد موسوم به اسکان غیررسمی است^۱ که بنا بر مشاهدات جهانی در حال گسترش فزاینده است. این‌گونه سکونتگاهها هر چند جلوه‌ای از فقر است، اما بازتاب کاستیها و نارساییهای سیاستهای دولتی و بازار رسمی نیز محسوب می‌شوند. اسکان غیررسمی به سبب باز تولید فقر و گسترش آن، به مخاطره انداختن محیط زیست و تحمیل هزینه‌ای بیشتر برای حل مشکلات در مقایسه با هزینه پیشگیری از آنها، تهدیدی جدی برای پایداری و انسجام جامعه شهری نیازمند تدابیر ویژه‌ای برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آنها در آینده است. از آنجا که ریشه اسکان غیررسمی از زمینه‌ای فراتر از مکان آن نشأت می‌گیرد و بر محیطی فراتر از مکان آن نیز تأثیر می‌گذارد، چاره‌جویی برای این مسئله به سیاستگذاری و اقداماتی نه فقط در سطح محلی آن، بلکه در سطح ملی نیاز دارد.

ضرورت تدوین سند حاضر از یک سو به فقدان برنامه و سیاستگذاری مشخص برای اسکان غیر رسمی در ایران، و از سوی دیگر به ضعف هماهنگی بخشها و اقدامات میان بخشی در این باره مرتبط است. این سند می‌تواند مرجع تعریف مشترک مسئله و تبیین اصول راهبردی و سیاستگذاریهای بخشی تا پایان برنامه سوم و زمینه‌ساز تعیین اهداف و راهبردها و سیاستهای برنامه چهارم توسعه کشور و طرح قوانین و مقررات مورد نیاز برای اجرای سیاستها و تدوین راهکارهای مرتبط باشد.

سند حاضر با اعتقاد به این که چاره نهایی اسکان غیر رسمی و پیشگیری کامل تکوین آن در گرو تحولات ساختاری درازمدتی است که ریشه کنی فقر، توسعه همه جانبه و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در کشور را به دنبال آورد، لیکن راهبردها و سیاستهای پیشنهادی خود را در محدوده واقعیتهای

۱. هر چند در این سند برای تأکید بر رسمیت نداشتن این سکونتگاهها در برنامه‌ریزی شهری و در مواردی از نظر مدیریت شهری از عنوان "اسکان غیررسمی" استفاده نشده است، لیکن "خودرو"، "نامتعارف"، "غیرمجاز"، "خودانگیخته"، "تابسامان" و حاشیه‌نشینی نیز به آنها اطلاق شده است.

موجود و در حال گسترشی مطرح می‌سازد که باید به طور مشخص و اضطراری چاره‌جویی و از باز تولید آن جلوگیری شود.^۱ به سخن دیگر، مشکل اسکان غیر رسمی رانه می‌توان نادیده گرفت و نه خود به خود حل شدنی است و با توجه به گسترش روزافزون آن لازم است هر چه زودتر برای این مسئله چاره‌اندیشی شده و چگونگی مداخله هماهنگ و همه جانبه بخش دولتی - عمومی در این مسئله روشن گردد.

۲. وضع موجود و گرایشها

به موازات رشد شهرنشینی در کشور در دهه‌های اخیر، سکونتگاههای نامتعارف و خودانگیخته‌ای درون یا مجاور شهرها- با تقدم در مجموعه‌های شهری بزرگ- به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است. این سکونتگاهها اغلب دارای ویژگیهای زیر می‌باشد:

- مسکن‌سازی شتابزده، توسط استفاده کنندگان آنها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی، مجموعه‌ای نابسامان به وجود آورده‌اند.
- پیوستگی عملکردی با شهر اصلی و گسست کالبدی از آن با تجمعی از اقشار به‌طور عمده کم‌درآمد و فقیر.

- محیطی با کیفیت پایین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربناهای شهری و تراکم بالای جمعیتی. ویژگیهای گفته‌شده، ساکنان این سکونتگاهها را در مخاطره آسیبهای اجتماعی، طبیعی و زیست محیطی قرار داده و موجب جدایی‌گزینی آنها از شهر اصلی شده است. برآورد می‌شود حداقل یک هشتم جمعیت شهری کشور (حدود چهارونیم میلیون نفر) در این سکونتگاههای غیررسمی مستقر باشند و تداوم روند موجود، نسبت آن را در ابتدای دهه آینده به یک چهارم جمعیت شهری و تعداد آن را به بیش از دو برابر خواهد رساند. البته به طور متوسط در مقایسه با بسیاری از کشورهای درحال توسعه، سکونتگاههای غیررسمی در ایران از کمیت و کیفیت مسکن و زیربناهای بهتری برخوردار است؛ اما با توجه به جهانی شدن اقتصاد با پیامدهایی همچون شهری شدن فقر و دو سطحی شدن جامعه، و در صورت تداوم این شرایط و چاره نکردن آن، می‌تواند به شکاف بیشتر انتظارات و واقعیات در اجتماعات غیررسمی بیانجامد و آنها را محمل عصیان و آسیبهای بیشتر کند. توسعه شهری در معنای عام آن، بر اثر بازتاب فضایی اسکان غیر رسمی، ناپایدار شده است، بنابراین نه می‌توان به امید حل خود به خودی این مسئله آن را رها نمود و نه با برخورد مقطعی،

۱. بنابر مصوبه شهریور ماه ۱۳۸۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی و ساماندهی این سکونتگاهها به عنوان یکی از محورهای سیاستگذاری شهری کشور باید مورد توجه قرار گیرد.

گزینشی و پراکنده کاری در "اینجا و آنجا" پاسخگوی آن بود. همچنین این احتمال نیز وجود دارد که مداخله‌های نسنجیده، خود مشوقی برای گسترش مسئله باشد و در نتیجه به دنباله‌روی از اتفاقات و نه هدایت و کنترل آنها ختم شود. پیدایش و گسترش اسکان غیر رسمی گویای وجود موانع ساختاری و ناکارآمدی سیاستهای کنونی در تأمین مسکن و خدمات رسانی لازم مرتبط با آن برای اقبال کم درآمد شهری در سطح کلان است که حوادث غیر مترقبه منجر به جابه‌جاییهای ناگهانی جمعیت (مانند جنگ و خشکسالی) نیز آن را حادث می‌سازد. همچنین در سطح خرد نیز، ضعف مدیریت شهری (به ویژه در هدایت، نظارت و کنترل)، وجود منافع نامشروع گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ محلی و برخورد های غیر قانونمند در پذیرش یارد این سکونتگاهها، مسئله را تشدید کرده است. واقعیت این است که انتقال ناگهانی بسیاری از ساکنان سکونتگاههای غیر رسمی از شیوه معیشت سنتی و رسمی روستایی به معیشت نامشخص و نوینی که تمهیدات لازم و متناسب شهر نشینی - در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی - فراهم نیست، آنها را به سکونتگاههای ناپایداری کشانده است که به منظور جای پا یافتن در شهر و به امید طی دوره گذار، انتخاب شده‌اند. علاوه بر این، مسئله بلا تکلیفی بسیاری از این سکونتگاهها از نظر قانون - که ساکنان را در خطر تخریب، تخلیه و تعرض رسمی نگاه می‌دارد - موجب احساس ناامیدی و عدم امنیت خانوارها و مانع تلاش، مشارکت اجتماعی و همبستگی آنها با جامعه شهری است، امری که پیامدهای نامطلوب فرهنگی (حتی برای نسلهای آتی آنها و محیطهای مجاور) در بردارد. از این رو، در وضع موجود، مسئله عبارت است از: محرومیت ساکنان این سکونتگاههای گسترده که حامل یا مستعد نابهنجاریهای اجتماعی - اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی اند و نیاز مبرمی به ارتقای شرایط محیطی دارند. با توجه به گرایشهای موجود و نبود نشانه‌ای از تغییر سیاستها، چشم انداز نگران‌کننده‌ای از رشد اسکان غیر رسمی و ناپایدار سازی شهرها وجود دارد که اراده‌ای ملی و تدابیری مشخص و متفاوت از روال کنونی را می‌طلبد.

۳. اهداف کلان

در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ و هماهنگ با مهم‌ترین دستورکارها و بیانیه‌های جهانی برای تأمین سرپناه مناسب برای همه و ایجاد توسعه پایدار شهری^۲، این سند

۱. به ویژه اصل سوم (ایجاد محیط مساعد رشد فضایل اخلاقی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه) و اصل سی و یکم (حق داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده با اولویت نیازمندیترینها).
۲. دو محور اصلی بیانیه استانبول در کنفرانس جهانی سازمان ملل متحد درباره اسکان بشر (۱۹۹۶) که به تصویب نمایندگان کشورها رسید.

حاوی برنامه‌های راهبردی برای چاره‌جویی مشکلات ناشی از اسکان غیر رسمی (به تعبیری حاشیه‌نشینی) در کشور و پیش‌نگری آن و پیشگیری از گسترش آن در آینده است. با این باور که وقتی بخش عمده‌ای از جمعیت در فقر و تبعیض و در شرایط غیر متعارف زندگی می‌کنند، توسعه‌ی راستینی برای کشور رخ نخواهد داد، سند حاضر اهداف زیر را مدنظر دارد:

الف. بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی به نحوی پایدار و فراگیر در جهت رشد سلامتی، امنیت، امید، ایمان و کرامت انسانی در سکونتگاههای غیر رسمی موجود.

ب. پیش‌نگری به گسترش اسکان غیر رسمی در آینده و زمینه‌سازی برای احداث مسکن مناسب، خدمات پایه و زیربناها در حد استطاعت و دسترسی گروههای کم درآمد در فضای رسمی شهری.

پ. زمینه‌سازی برای بهره‌مندی از امتیازات شهری و تعمیق فرهنگ شهری برای ساکنان این سکونتگاهها به همراه مشارکت همه جانبه آنها در تصمیم‌گیریها و اقدامات محلی.

۴. اصول هادی

یکم) بازنگری سیاستهای موجود و تأمین فضای شهری برنامه‌ریزی شده برای کم درآمدها: اسکان غیررسمی مجموعه‌ای از تنگناها و مشکلات و نیز قابلیتها و امکانات را در خود دارد که سیاستهای کنونی در استفاده از امکانات نهفته آن برای فائق آمدن بر مشکلات موفق نبوده است. واقعیت آن است که به دور از این قابلیتها، شیوه‌های مداخله مستقل بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم درآمدترین اقشار نداشته است. اسکان غیررسمی به علت نبود فضای رسمی مناسب و در حد استطاعت اقشار کم درآمد شهری به وجود آمده است و از این رو بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی-عمومی به این پدیده و به فرایندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری، به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

دوم) نقش تسهیل‌کننده و هدایتگر بخش دولتی-عمومی:

زمینه‌سازی برای تضمین و دسترسی به سرپناه و خدمات پایه مورد نیاز آن برای همگان از وظایف بخش دولتی-عمومی است که در مورد اقشار کم درآمد و فقیر به دلیل پاسخگو نبودن بازار به شرایط آنها، نیاز به مداخله دولت دارد تا در جهت سیاستهای اجتماعی و فقرزدایی در بعد مسکن اقداماتی به عمل آورد؛ انجام وظیفه در این زمینه نه بر مبنای تأمین مستقیم همه نیازها و تصدی تمامی امور

توسط بخش دولتی- عمومی، بلکه از طریق فرایند تسهیل جریان امور و مشارکت فراگیر و توانمندسازی اجتماعات هدف، در برآوردن نیازهایشان صورت می‌گیرد. نقش بخش دولتی- عمومی در چنین صورتی موجب آثار فزاینده‌ی کمکهای مستقیمی می‌شود که در هر حال برای کم‌درآمدترین اقشار ضروری است.

سوم) بسیج منابع درون اجتماعات و خودیاری حمایت و هدایت شده

بیشترین جنبه‌ی بازنگری گفته شده در اصل یکم، در ایجاد محیطی قابلیت‌زا برای مشارکت ساکنان در رفع نیازهای جمعی آنها در محیط ساخته شده است. به سخن دیگر، استفاده از سرمایه‌های انسانی و اجتماعی برآمده از درون این اجتماعات، از مهم‌ترین اصول هادی در توانمندسازی و ساماندهی است؛ البته پی‌ریزی راه حل از درون، نافی استفاده آگاهانه و جهت دار از منبع بخش دولتی- عمومی در این راه نیست. همچنین حداکثر استفاده از واحدهای مسکونی موجود قابل قبول با تکیه بر ارتقای محیطی و بهسازی تدریجی - و نه جابه‌جایی و نوسازی تمامی مجموعه - مورد نظر است. جنبه‌ی دیگری از بازنگری گفته شده، زدودن پیشداوریهای منفی و برخوردهای یک سویه‌ی نفی اسکان غیررسمی است. در حالی که گروهی از اقشار کم درآمد، با ابتکارات و بسیج منابع خود و با تلاشی که حداقل بار رابر دوش منابع بخش دولتی - عمومی گذاشته، به نیاز برآورده نشده خود به سرپناه پاسخ داده‌اند، اصل بر هدایت و حمایت این خودیاری و ارتقای توانیها و بهبود محیط زندگی این افراد در جهت یکپارچگی و پیوند با جامعه و اسکان رسمی است.

چهارم) حق اقامت و امنیت در سکونت به همراه مسئولیت‌پذیری مدنی

حق اقامت و امنیت در محل سکونت برای ساکنان اسکان غیررسمی موجود باید به رسمیت شناخته شود و از تخریب و تخلیه قهری و بدون مذاکره با ساکنان درباره‌ی چگونگی تأمین فضای جایگزین پرهیز شود. در برخورد با اسکان غیررسمی، سیاستگذاری نه بر مبنای بازدارندگی از حق مهاجرت و سکونت در شهر، بلکه بر مبنای تفهیم انجام تکالیف و وظایف شهروندی ساکنان در برخورداری از این حق است. این عمل به نحوی صورت می‌گیرد که متناسب با این تلاش و ادای دین مدنی، ارتقای تدریجی زندگی این اجتماعات تحقق یابد. امتیاز و کمک دولتی بدون ترویج مشارکت فعالانه و انگیزه و تعهد در ارتقای تدریجی جمعی اعطا نمی‌شود.

پنجم) تقویت بنیادهای اقتصادی - اجتماعی خانواده با تأکید بر مسکن و اشتغال

از مهم‌ترین اصول راهبردهای ساماندهی، تقویت بنیادهای اقتصادی - اجتماعی خانواده در حکم واحد بنیادی در سکونتگاههای غیررسمی است. تأمین سرپناه مناسب، در حد استطاعت و دسترس،

ایمن و برخوردار از خدمات و زیربنای پایه، فراهم کردن فرصتهای شغلی پایدار با نگرشی خرد و از میان برداشتن موانع کالبدی نقشی اساسی در تقویت این واحد بنیادی دارد. مسکن بزرگترین سرمایه این خانواده‌هاست که امنیت، نگاهداشت و بهبود وضعیت آن موجب حفظ کیان خانواده و افزایش بهره‌وری نیروی کار و همبستگی آن با جامعه می‌شود؛ بنابراین تخصیص منابع بخش دولتی-عمومی به این امر صرفاً هزینه‌ای اجتماعی محسوب نمی‌شود بلکه فوایدی اقتصادی نیز برای کل جامعه در بردارد.

ششم) رویکرد جامع و قابل گسترش و پیش‌نگر

مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی که لازم است در چارچوب راه‌حلهایی با قابلیت تعمیم و تکرار و بازگشت هزینه‌ها چاره‌جویی شود، باید در حد استطاعت ساکنان باشد و جزیی از راهبرد توسعه شهری تلقی شود. برخورد جامع در هرگونه مداخله در جهت ساماندهی اسکان غیررسمی یک اصل است. توسعه اجتماعی-اقتصادی را باید همزمان با اقدامات ارتقا و بهسازی کالبدی پیش برد و در این فرایند، با مشارکت و توانمندسازی اجتماعات محلی، به ظرفیت‌سازی نهادینه شده دست یافت. همچنین لازم است با پیش‌نگری، بستر و زمینه اسکان اقشار کم درآمد جدید به گونه‌ای در پیرامون شهرها فراهم شود که در آینده امکان ارتقا و تعادل آنها با اسکان شهری موجود به سادگی فراهم آید.

هفتم) تقویت نقش و وظیفه نهادهای مدیریت محلی در فرایند توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی

سازماندهی و نهادسازی مدیریتی متناسب برای هدایت و حمایت ساماندهی و اسکان برنامه‌ریزی شده با مشارکت دو سویه این اجتماعات و نهادهای محلی برای پایدارسازی اقدامات و برنامه‌ریزیهای اجرایی و تضمین موفقیت آنها ضروری است تا در نهایت، اختیار حل مشکلات اسکان غیررسمی و پیرامونی به سطح محلی واگذار شود.

۵. راهبردها و سیاستهای اصلی

الف. برای تحقق نخستین هدف این سند (بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی سکونتگاههای غیررسمی موجود به نحوی پایدار و فراگیر) راهبرد بخش دولتی-عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایتگر و تسهیل‌کننده در حل مجموعه مشکلات اسکان غیررسمی با توانمندسازی این اجتماعات و مشارکت‌جویی از آنها. در این راهبرد اتکای اصلی به توانهای درونی-موجود یا آموزش و پرورش یافته این اجتماعات است و نقش بخش دولتی-عمومی صرفاً حمایت و هدایت

خودباری آنها برای رفع نیازهای فردی و جمعی است. سیاستها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

الف-۱. اقدام ملی در جهت ایجاد ستادهای ساماندهی اسکان غیررسمی و تشکیلات مربوط به آن در مناطق و واگذاری اختیارات هماهنگی و هدایت دستگاههای دولتی و عمومی به این ستادها برای اعمال رویکردی جامع، یکپارچه و همسو.

الف-۲. ایجاد نهاد ملی هدایتگر بخش دولتی - عمومی متشکل از تمامی دستگاههای تصمیم‌گیرنده و درگیر برای ساماندهی اسکان غیررسمی موجود و پیش‌نگری آن در سطح کشور.

الف-۳. حمایت از تشکیل نهاد منتخب مردمی در این سکونتگاهها و به رسمیت شناختن این مرجع اصلی در تمامی مذاکرات و سازماندهی اقدامات جمعی به منظور ظرفیت‌سازی محلی و تقویت سرمایه اجتماعی.

الف-۴. استقرار نظام نهادی چند وجهی و چند عملکردی در سطح شهرهای مواجه با اسکان غیررسمی متشکل از سه زیرنظام: ستاد توانمندسازی و ساماندهی نهادهای دولتی - عمومی، نهاد منتخب مردمی سکونتگاهها و دفتر اجرایی مستقر در محل.

الف-۵. تدوین سازوکارهای تعامل و اقدام مشترک نهادهای دولتی - عمومی و مردمی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی.

الف-۶. برقراری نظام اداره و حکومتداری خوب شهری در جهت مشارکت و همگرایی تمامی بازیگران و نقش آفرینان به ویژه برای زنان، جوانان و تهیدستان شهری. برای توسعه همه جانبه اسکان پیرامونی در هماهنگی با شهر اصلی.

الف-۷. تشویق سازمانهای غیردولتی برای حضور و مشارکت در امر انتقال دانش فنی و مدیریتی لازم برای پاسخگویی به مشکلات و مسایل ناشی از اسکان غیررسمی و به ویژه برای آموزش مهارتهای شغلی، حقوق مدنی و حفاظت محیط زیست.

الف-۸. برقراری سازوکار لازم قانونی برای حل اختلافات حقوقی و پشتیبانی از حق مسکن و امنیت سکونت در سکونتگاههای غیررسمی موجود.

الف-۹. برقراری سازوکارهای لازم قانونی برای مذاکره درباره جبران خسارات خانوارهایی که جابه‌جایی آنها بنا بر منافع اجتماعی (همچون در معرض سوانح طبیعی بودن یا اضطراب در کاربری زمین مورد نیاز جمعی) ضروری است.

الف-۱۰. شناسایی و به کارگیری روشهای مشارکت ساکنان در خدمات‌رسانی زیربنایی و

بادوام‌سازی و اصلاحات لازم فنی در این سکونتگاهها (مانند مقاوم‌سازی در برابر زلزله و روشهای تجمیع قطعات).

ب. برای تحقق دومین هدف سند (پیش‌نگری گسترش اسکان غیررسمی و زمینه‌سازی تأمین مسکن مناسب با خدمات مرتبط برای گروههای کم‌درآمد) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش تضمین‌کننده و تنظیم‌کننده در جهت دسترسی همگانی و در حد استطاعت اقشار کم‌درآمد شهری به نهادهای مسکن. البته برآوردن نیاز مردم به مسکن مناسب، تنها متوجه بخش دولتی - عمومی و مسئله‌ای صرفاً کالبدی و به عبارتی ساختمان‌سازی، آن هم برای یک یا چند بخش محدود و جدا از یکدیگر نیست؛ برآوردن این نیاز مستلزم هماهنگی و تشریک مساعی تمامی بخشها، آن هم در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی و به طور جامع از دیدگاههای اجتماعی - اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی است. سیاستها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

ب-۱. سازگار کردن الگوها و قواعد موجود طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی با واقعیات محیط و استطاعت اقشار کم‌درآمد و با امکان ارتقای تدریجی آنها و در هماهنگی با راهبرد توسعه شهری.

ب-۲. حمایت بخش دولتی - عمومی از خانه‌سازی خانوارهای متقاضی و کم‌درآمد (به‌ویژه وقتی به صورت فعالیت‌های جمعی و دارای طرح شهرسازی است) و تشویق بخش خصوصی محلی به عرضه کالا و خدمات مورد نیاز آنها و اولویت دادن به اجرای طرحهای انبوه‌سازی در این زمینه.

ب-۳. پیش‌نگری و زمینه‌سازی برای عرضه زمین‌کافی در حد توانایی مالی متقاضیان کم‌درآمد جدید در طرحهای توسعه شهری با امکان ساختن تدریجی، تراکم بالا، کاربری مختلط (به‌ویژه برای تولیدات غیر مزاحم در خانه) و با حداقل استانداردها و قابلیت خدمات رسانی شهری در آینده.

ب-۴. راه‌اندازی و کمک به تهیه طرحهای بهسازی برای ساماندهی اسکان غیررسمی با مشارکت نهاد منتخب محلی و تحت هدایت و نظارت ستاد ساماندهی منطقه و در چارچوب رویکرد شهرنگر و توانمندسازی.

ب-۵. پژوهش برای شناسایی، تحلیل و سیاستگذاری برای مشکلات برآمده از اسکان غیررسمی در مناطق کشور با توجه به ویژگیهای محلی.

ب-۶. ایجاد مرکز ملی برای اطلاع‌رسانی، پژوهش، تجمیع و تبادل تجارب مناطق مختلف کشور و تجارب بین‌المللی در خصوص چاره‌جویی برای حل مشکلات اسکان غیررسمی و ارزیابی پیامدهای سیاستها و اقدامات انجام گرفته.

ب-۷. پژوهش در فن آوریهای ساختمانی مناسب اқشار کم درآمد و استفاده از سازمانهای غیردولتی برای آموزش و ترویج دستاوردهای مربوط به آن.

پ. برای تحقق سومین هدف سند (زمینه‌سازی برای بهره‌مندی ساکنان سکونتگاههای غیررسمی از امتیازات شهری و شهروندی) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایتگر و تأمین‌کننده برای خدمات رسانی و ایجاد زیربنای اساسی در این سکونتگاهها و افزایش دسترسی به آنها. برای این بهره‌مندی لازم است در کنار منابع دولتی به تجهیز و بسیج منابع این اجتماعات و تلاش جمعی آنها در طول زمان کار متکی بود. برانگیختن مشارکت فعال نیاز به روشهای نوینی در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تأثیرگذار بر سرنوشت این اجتماعات دارد. سیاستها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

پ-۱. بازنگری کلیه قوانین و مقررات محدودکننده دسترسی اқشار کم‌درآمد به وام و اعتبارات رسمی و به‌کارگیری ابتکاراتی متناسب با فقدان مالکیت رسمی و نوسان درآمدی در بخش غیررسمی.

پ-۲. ایجاد صندوقهای محلی برای خرده وام و پس‌انداز مسکن و اشتغال با مشارکت و سرمایه اولیه خود مردم این اجتماعات ضمن بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی.

پ-۳. تخصیص بخشی از وامهای یارانه‌ای بخش دولتی برای تأمین مالی اولیه صندوقهای وام محلی موردنظر در بند قبلی.

پ-۴. بیمه کردن وامهای اعطایی بانکها و بخش خصوصی توسط بخش دولتی به منظور کاهش ریسک و تشویق فعالیت آنها در توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی موجود.

پ-۵. متناسب نمودن اعطای امتیازات بخش دولتی - عمومی (همچون بررسی اعطای جایگاه قانونی به سکونتگاههای غیررسمی، خدمات‌رسانی و دریافت وام و اعتبار) با کیفیت و کمیت مشارکت همگانی در ارتقای محیطی سکونتگاههای غیررسمی موجود.

پ-۶. اعطای وامهای یارانه‌ای و هرگونه کمک عمومی بخش دولتی به ساکنان سکونتگاههای غیررسمی فقط از طریق نهادهای منتخب مردمی - محلی و استفاده از سازمانهای غیردولتی در نقش میانجی این امور.

پ-۷. تخصیص منابع دولتی ویژه و با اولویت برای تأمین آن دسته از زیربنایها و خدمات پایه شهری در سکونتگاههای غیررسمی که بخش دولتی فراهم می‌کند.

پ-۸. کمک ویژه به ایجاد فضاهای جمعی (اعم از فرهنگی، فراغتی و ورزشی) در سکونتگاههای غیررسمی موجود.