

بررسی مسائل و مشکلات سکونتگاه‌های غیر رسمی



تالیف و تدوین: جواد نیکنام - سید عارف موسوی



دیباچه

امروزه آموزش نیروی انسانی بعنوان گامی موثر در جهت بهسازی و نوسازی توانمندی کارکنان مورد تایید سازمان ها خصوصا" سازمان های یادگیرنده و پویاست. آموزش به عنوان فعالیتی حرفه ای به منظور افزایش کارایی و اثر بخشی سازمان ها و ارتقاء کیفیت کار نیروی انسانی و کسب مهارت های تخصصی به حساب می آید و از قلمرو هزینه ، به سرمایه گذاری برای توسعه سازمانی وارد شده است. با توجه به اینکه ما در عصری زندگی می کنیم که تغییرات و تحولات سریع و روزافزون در حوزه های گوناگون اقتصادی ، اجتماعی ، فرهنگی و سیاسی، دائما" وضع موجود را در هم می نوردند و موقعیتی جدید را به منصف ظهور می نشانند. آموزش جوابگوی این تغییرات بوده و نیاز سازمان ها را مرتفع خواهد ساخت.

بدون شک سرمایه گذاری های آموزشی، هم سبب ایجاد سرمایه انسانی می گردد و هم شرایط بهبود کیفیت این سرمایه ها را فراهم می آورد. از اینجاست که کشورهای جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه مقادیر متنابهی از بودجه خود را به امور آموزشی نیروی انسانی خود اختصاص می دهند.

در این راستا **دفتر آموزش و مطالعات کاربردی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور** بر اساس بند ۱۲ و ۱۶ شرح وظایف خود که برنامه ریزی برای ارتقاء دانش شهرداری ها و دهیار بها برای رسیدن به شاخص های مدیریتی و انتشار یافته های علمی و پژوهشی می باشد اقدام به تهیه، تدوین و انتخاب کتب آموزشی شهرداری ها و دهیاری ها بر اساس نیاز آموزشی ایشان نموده است که اکنون تعداد ۸۰ کتاب و جزوه آموزشی به صورت فایل دیجیتال قابل جستجو با همکاری دانشگاه علم و صنعت ایران تهیه گردیده است،

امید است کتب دیجیتال حاضر بتواند گامی موثر در جهت افزایش بهره وری کارکنان شهرداری ها و دهیاریها و سایر پژوهشگران علوم شهری و روستایی داشته باشد. در پایان لازم است از تلاش صمیمانه همکاران دست اندر کار تهیه کتب دیجیتال خصوصا" جناب آقای دکتر مزینی و مهندس سید عارف موسوی تقدیر و تشکر به عمل آید.

حسین رجب صلاحي

مدیر کل دفتر آموزش و مطالعات کاربردی

فهرست

صفحه	عنوان
۱	.....فهرست مطالب
۳	.....پیش گفتار
6	.....۱-۱- تعاریف ، مفاهیم و ویژگی ها
14	.....۱-۲- فرایند شکل گیری ، دگرگونی و مراحل رشد سکونتگاه‌های خودرو
15	.....۱-۲-۱- مکانیابی ، انتخاب مکان، تصرف، تملک زمین و ایجاد سرپناه موقت
۱۶	.....۱-۲-۲- رشد سریع ، شکل گیری پیوند های اجتماعی و ارتقاء وضعیت سر پناه
۱۷	.....۱-۲-۳- شکل گیری انسجام اجتماعی و کالبدی و بلوغ نسبی ساختار اجتماعی و کالبدی سکونتگاه
۱۹	.....۱-۲-۴- توقف رشد سکونتگاه و تکثیر و توسعه نا پیوسته
۲۱	.....۱-۳- نظریات و دیدگاهها در خصوص علل شکل گیری اسکان غیر رسمی
۲۱	.....۱-۳-۱- نظریات لیبرالی
۲۲	.....۱-۳-۲- نظریات بنیاد گرا
۲۶	.....۱-۳-۳- نظریات جامعه گرا
۲۹	.....۱-۴- سیاست های رویارویی با اسکان غیر رسمی

- ۲۹ ۱-۴-۱- پیش از دهه ۱۹۶۰
- ۲۹ ۱-۴-۲- دهه ۱۹۶۰
- ۳۰ ۱-۴-۳- دهه ۱۹۷۰
- ۳۲ ۱-۴-۴- دهه ۱۹۸۰ تاکنون
- ۳۴ ۱-۵-۱- سازمان ها و نهاد های بین المللی در زمینه اسکان غیر رسمی
- ۳۴ ۱-۵-۱- کمیسیون اسکان بشر
- ۳۴ ۱-۵-۲- هیئات یک
- ۳۹ ۱-۵-۳- هیئات دو
- ۴۵ ۱-۶-۱- اسکان غیر رسمی در ایران
- ۴۵ ۱-۶-۱- وضعیت اسکان غیر رسمی در ایران
- ۴۶ ۱-۶-۲- علل شکل گیری و وضعیت اسکان غیر رسمی در ایران
- ۴۹ ۱-۶-۳- جمعیت اسکان غیر رسمی در ایران
- ۵۰ ۱-۶-۴- پراکنش اسکان غیر رسمی در ایران
- ۵۲ ۱-۷-۱- اسکان غیر رسمی در مجموعه شهری تهران
- ۵۲ ۱-۷-۱- نحوه ایجاد و روند تحولات اسکان غیر رسمی در مجموعه شهری تهران
- ۶۱ ۱-۷-۲- ویژگی های سکونتگاه های خودرو در مجموعه شهری تهران
- ۶۶ ۱-۷-۳- نظام اسکان غیر رسمی در مجموعه شهری تهران

پیشگفتار

اهمیت شهرها در عصر جدید همواره رو به فزونی است. تا مدتها شهرها سازگار با شرایط محیط پیرامون خود شکل گرفته گسترش می‌یافتند اما در عصر جدید وقتی شهرنشینی شتابان و بدون برنامه‌ریزی شکل گرفت مسائل و مشکلات ناشی از این روند شهرنشینی گریبانگیر شهرها شد که می‌توان به پیدایش مشاغل کاذب، کمبود مسکن، حاشیه‌نشینی، افزایش جرم و جنایت و غیره در شهرها اشاره کرد.

مهم‌ترین پدیده ناشی از گسترش بی‌رویه شهرها حاشیه‌نشینی یا اسکان غیررسمی است. در مورد چگونگی ایجاد مناطق حاشیه‌ای و پیدایش پدیده حاشیه‌نشینی دلایل زیادی گفته شده اما به طور کلی می‌توان گفت که تا حدود زیادی این پدیده ریشه در مهاجرت دارد. مهاجرت به شهرها می‌تواند به دو دلیل اتفاق بیفتد. مهاجرت به شهرها ممکن است نشانه‌ای از تحولات اقتصادی در کشورهایی باشد که تولیدات صنعتی آنها به سرعت رو به افزایش است و به سوی صنعتی شدن پیش می‌روند و یا اینکه مهاجرت ممکن است نشانه‌ای از وخامت اوضاع اقتصادی و عدم وجود تعادل‌های اجتماعی، اقتصادی در کشورها باشد. بنابراین برای ریشه‌یابی ایجاد حاشیه‌نشینی باید به سراغ عوامل به وجود آورنده مهاجرت رفت تا بتوان به درستی ریشه مسأله را شناخته به مقابله با آن پرداخت.

هرچند اتفاق نظر در خصوص تعریف حاشیه‌نشینی بین صاحب‌نظران وجود ندارد، ولی از جمع‌بندی نقاط مشترک در تعاریف می‌توان به این تعریف رسید که: "معمولا حاشیه‌نشینان را کسانی می‌دانند که در شهرها زندگی می‌کنند ولی به دلایلی نتوانسته‌اند جذب نظام اقتصادی، اجتماعی شهر شوند و به‌عنوان یک شهروند از امکانات و خدمات شهری بهره‌مند شوند و با وجودی که در دل یا حاشیه شهرها جای دارند غالباً فرهنگ روستایی را همچنان حفظ نموده‌اند ولی خود را شهری می‌دانند."

در گذشته حجم انبوهی از حاشیه‌نشینان را مهاجران روستایی تشکیل می‌داد اما امروزه برخلاف گذشته این نسبت تعدیل شده و ساکنان فقیر شهرها نیز به حاشیه‌نشینان پیوسته‌اند، دلیل این امر افزایش گروه‌های جمعیتی کم درآمد در کلان شهرها است، گروه‌هایی که قادر به پاسخگویی به هزینه‌های بالای زندگی در کلان شهرها نیستند. برنامه‌های حمایتی دولت نیز این قشر را به فراموشی سپرده است، به‌همین دلیل این افراد به حاشیه‌ها رانده می‌شوند.

در حاشیه‌ها که مهاجران روستایی، شهرنشینان فقیر در پی مسکن و برخی اتباع خارجی اسکان دارند، مسکن‌سازی بسیار شتابزده، بدون پروانه ساختمان و خارج از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی شکل می‌گیرد و فضای کالبدی، آشفته و مصالح به کار رفته در ساخت و سازها، ابتدایی است. مهم‌ترین ویژگی حاشیه‌نشینی وجود سکونتگاه‌هایی است که استانداردهای آن از بافت موجود متعارف شهری پایین‌تر است، پایین بودن استانداردها، محرومیت حاشیه‌نشینان را نشان می‌دهد. محیطی با کیفیت پایین زندگی، کمبود خدمات زیر بناهای شهری و تراکم بالای جمعیت از ویژگی‌های ظاهری حاشیه‌ها است. هیچ فضای سبز و تفریحی، مدرسه، بیمارستان، درمانگاه، خدمات انتظامی و دیگر خدمات شهری در حاشیه‌ها وجود ندارد. تمام فضاهای ممکن به واحدهای

مسکونی تبدیل شده اند. آنگونه که اگر زمانی این حاشیه‌ها به شهر تبدیل شوند و دولت تلاش کند که خدمات و سیستم‌های رفاهی در این مناطق ایجاد کند، با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد شد. این مسائل باعث شده که بافت فقیر حاشیه‌ها، بافتی جرم‌زا شود و تمرکز ناهنجاری‌های اجتماعی در این بافت‌ها فقیر مشهود باشد.

مرور تاریخ حاشیه‌نشینی در ایران و جهان نشان می‌دهد که دولت‌ها هرگز نتوانسته‌اند با پدیده رو به رشد حاشیه‌نشینی مقابله کنند و بررسی تجارب جهانی ۵۰ ساله اخیر حکایت از آن دارد که تحلیل‌های متفاوت و راهکارهای گوناگون نتوانسته‌اند به حذف حاشیه‌نشینی منجر شوند. بنابراین هر چند مناطق حاشیه‌نشین در شهرها به صورت بی‌رویه و کنترل و سازماندهی نشده به وجود آمده‌اند، اما ضروری است که با شناخت مسائل و مشکلات حاشیه‌نشینان راه‌های مناسبی را برای رفع نیازهای بهداشتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنها اندیشید. باید تدابیری اندیشیده شود تا محیط این بافت‌ها به محیطی بهتر تبدیل شود. در اینجا لازم به ذکر است که دگرگونی در زندگی حاشیه‌نشینان زمانی عملی خواهد شد که بستر مناسب برای تغییرات فرهنگی که بسیار مخرب‌تر از فقر اقتصادی است در این مکان‌ها فراهم شود تا حاشیه‌نشینان از نتیجه برنامه‌ها و اقدامات دستگاه‌های دولتی مطمئن شوند و اعتماد لازم را نسبت به مسئولان شهری کسب کنند. در این صورت خواهد بود که آنها تغییر در روش‌های زندگی خود را پذیرفته به کمک دستگاه‌های دولتی خواهند شتافت. در این پژوهش سعی شده به صورت اختصار حاشیه‌نشینی و ویژگی‌های آن، تئوری‌های ارائه شده در خصوص نحوه شکل‌گیری و مقابله با آن و ... توضیح داده شود.

۱- تعاریف، مفاهیم و ویژگیها

زاغه‌نشینی، آلونک‌نشینی، کپرنشینی و... که مفهوم کلی‌تر «حاشیه‌نشینی» را برای نامیدن آن به کار می‌برند، پدیده‌ای است که در طول شصت سال گذشته در شهرهای بزرگ ایران پدیدار شده. این پدیده ناشی از تحولات اجتماعی، اقتصادی و روند شهرنشینی و شهرگرایی شتابان و ناهمگون ایران در نیم قرن اخیر است. حاشیه‌نشینان کسانی هستند که در محدوده شهرها زندگی می‌کنند اما از لحاظ محل سکونت، بهداشت، خدمات عمومی، خدمات اجتماعی و تسهیلات زیربنایی شهری، در شرایطی نامطلوب بسر می‌برند. این افراد به علت عدم برخورداری از سرمایه و مهارت فنی و حرفه‌ای برای اشتغال در اقتصاد شهری، اکثراً در فعالیتهای درگیرند که در بازار کار شهر غیر مولد تلقی می‌شوند. به طور کلی عناصر متشکله حاشیه‌نشینی و سرچشمه اصلی آن را در دو مسأله زیر می‌توان خلاصه کرد:

- ۱- شرایط نامطلوب زندگی اقتصادی و اجتماعی حاشیه‌نشینان شهری.
 - ۲- مهاجرت روستاییان به شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ بر اثر شرایط نامناسب فعالیتهای اقتصادی و زندگی اجتماعی در روستاها (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۳).
- در تعریفی دقیق‌تر از حاشیه‌نشینی می‌توان گفت حاشیه‌نشینان گروهی از شهرنشینان می‌باشند که از خدمات اساسی، یا به سخنی دیگر از حداقل تسهیلات و خدمات اساسی و یا باز هم به عبارت

دیگر از حداقل تسهیلات اجتماعی برای زندگی در جامعه شهری محروم مانده‌اند. حال این سؤال پیش می‌آید که حداقل تسهیلات و خدمات لازم برای زندگی یک شهرنشین چیست تا بتوان آن را ملاک تشخیص حاشیه‌نشین از غیر حاشیه‌نشین قرار داد. به طور کلی این حداقل تسهیلات را در دو مورد زیر می‌توان خلاصه کرد:

۱- محل سکونتی مناسب با الگوهای زندگی شهری و برخورداری از تسهیلات مسکونی شهر.
 ۲- دارا بودن مهارتی که در بازار کار شهر کاربرد داشته باشد تا به کمک آن بتوان اشتغال مولد و درآمد کافی به دست آورد و در محدوده اقتصادی شهر جایگاهی مطمئن کسب کرد. بدیهی است که برخورداری از این سطح تأمین اقتصادی، زمینه‌ای را فراهم می‌آورد که یک فرد در زندگی اجتماعی شهر جذب و با اوضاع و احوال آن هماهنگ و سازگار شود. لازم به ذکر است که شرایط سکونتی حاشیه‌نشینان شهری، بسیار بدتر از شرایط گفته شده است که برخی از این شرایط عبارتند از: سکونت و زندگی در آلودگی‌ها، زنده‌ها، کپر‌ها، چادرها و... به صورت پراکنده و یا مجتمع، محروم از خدمات و تسهیلات زیربنایی مانند آب بهداشتی و سالم، برق، آبریزگاه و نیز محیطی سرشار از بیماری‌ها و آلودگی‌های زیست محیطی و...

در چنین فضا و محیطی حاشیه‌نشینان شهری زندگی می‌کنند. این افراد اکثراً بیکار و یا در جستجوی کار، فاقد مهارت و عمدتاً مهاجران روستایی و بی‌سوادند که غالباً با ویژگی‌های رفتار اجتماعی زندگی شهری بیگانه هستند. علاوه بر مهاجران روستایی باید گروه‌های زیادی از مردم تهیدست و فقیر شهری را نیز که به علت فقر اقتصادی به تدریج از متن زندگی شهری رانده شده و به گروه‌های حاشیه‌نشین پیوسته‌اند را افزود (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۴).

پس می‌توان گفت: «حاشیه‌نشینان افرادی هستند که در محدوده زندگی اقتصادی و اجتماعی شهری زندگی می‌کنند ولی جذب نظام اقتصادی و اجتماعی متعارف شهر نگشته‌اند». پیداست که عدم جذب حاشیه‌نشینان در نظام اقتصادی و اجتماعی شهر، حاکی از آن است که حاشیه‌نشینان به‌عنوان شهروندان رسمی و مشروع در جامعه شهری پذیرفته نشده‌اند، و از این رو نیز در حاشیه امکانات و خدمات و تسهیلات زندگی عمومی و زیربنایی شهر قرار دارند. عدم جذب حاشیه‌نشینان در نظام اقتصادی و اجتماعی شهر به صورتهای گوناگونی رخ می‌نماید، که یکی در قالب مسکن ناهنجار و دیگری شیوه روابط اجتماعی زندگی آنان با رویه و روابط اجتماعی افراد متعارف جامعه شهری است که ممکن است همان درآمد و کار را داشته باشند. یعنی این افراد در محیط بسته اجتماعی زندگی می‌کنند و گاه ارتباطهای اجتماعی آنان با مناطق هم‌جوار بسیار اندک و گاه بی‌ارتباط‌اند. خلاصه اینکه حاشیه‌نشینان شهری از ابعاد مختلف زندگی، یعنی کالبدی (مسکن ناهنجار)، اجتماعی (رفتارهای اجتماعی جدا از جامعه شهری) اقتصادی (ویژگی‌های اشتغال و درآمد و مهارت) متمایز می‌شوند، در واقع از محروم‌ترین اقشار جامعه شهری به شمار می‌آیند و به اعتبار همین محرومیت شدید در برابر هر گونه آسیب اجتماعی نیز بی‌دفاع‌اند (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۶).

تعدادی از عمده‌ترین نامها و مفاهیم دیگری که برای حاشیه‌نشینی به کار می‌روند عبارتند از:

اسکان غیر قانونی، سکونتگاههای غیررسمی (Informal Settlement)،

سکونتگاههای افراد کم درآمد (Low Income Settlement)،

سکونتگاههای نیمه دائم و موقتی (Semi Permanent Settlement)،

سکونتگاههای آلونکی (Shony town)،

سکونتگاههای خودرو (Spontaneous Settlement)،
 سکونتگاههای غیر مجاز (unauthorized settlement)،
 سکونتگاههای برنامه‌ریزی نشده (unplanned settlement)،
 سکونتگاههای کنترل نشده (Uncontrolled Settlement)،
 سکونتگاههای حاشیه نشین (Marjinal Settlement)،
 سکونتگاههای ناپهنجار یا نابسامان (Irregular settlement)
 (هادیزاده بزاز ۱۳۸۲ ص ۱۹).

سید سعید زاهد زاهدانی تعریفی از حاشیه‌نشینی ارائه می‌دهد که به نظر او بیشتر ناظر بر حاشیه‌نشینان شهرهای ایران می‌باشد: «حاشیه‌نشینان، بیشتر افراد مهاجر روستایی و عشایری و کمتری شهری (از شهرهای دیگر و یا خود شهر) هستند که اغلب فاقد مهارت لازم شهری و بعضاً غیرماهرند، این افراد بیشتر به علت عوامل رانش زادگاه خود و کمتر به دلیل عوامل جاذب شهری، زادگاه خود را ترک کرده و به شهرها روی می‌آورند. آنها به دلیل عدم تطبیق با محیط شهری از یک سو و بر اثر عوامل پسران شهری از سوی دیگر، از محیط شهری پس‌زده می‌شوند و به تدریج در کانونهای به هم پیوسته و یا جدا از یکدیگر، در قسمت‌هایی از شهر سکنی می‌گزینند، به صورتی که محل سکونت و نوع مسکن آنها با محل سکونت متعارف شهری، مغایر بوده و مالکیت آن غالباً غصبی است. همچنین حاشیه‌نشینان از نظر وضعیت فرهنگی و اقتصادی نیز با جمعیت شهری تمایز دارند» (زاهد زاهدانی ۱۳۸۰ ص ۱۰).

محمد شیخی به‌جای حاشیه‌نشینی از واژه سکونتگاه خودرو استفاده می‌کند. او می‌گوید پس از بررسی بیش از پنجاه اصطلاح و تعریف مرتبط با حاشیه‌نشینی و انطباق آنها با یکدیگر واژه

سکونتگاه خودرو را برگزیده. به نظر او یک سکونتگاه خودرو کانون جمعیتی شتابان رشد یافته‌ای است که باید برخی یا مجموعه‌ای از ویژگیهای زیر را داشته باشد:

۱- با تکیه بر حرکت خودجوش و خودانگیخته مردم (ساکنین) شکل گرفته و متکی بر خواست، انگیزش، توانها و امکانات آنها توسعه یابد.

۲- در غیاب نظارت، کنترل و مدیریت رسمی دولت و نهادهای عمومی شکل گرفته و حداقل در دهه اول شکل‌گیری از رشد شتابانی برخوردار باشد.

۳- هم شکل‌گیری و هم دگرگونی‌های آن بر پایه طرح و برنامه رسمی و از پیش اندیشیده شده استوار نبوده، بلکه متکی بر ساخت اجتماعی و فرهنگی و خواستگاههای جمعیت ساکن است و بر طبق آن رشد کرده است.

۴- با توجه به رشد سریع خودرو و بی‌برنامه، دارای حداقلی از خدمات زیربنایی و روبنایی بوده و ضعف در زیرساختها و خدمات زیستی مشخصه اساسی آن به شمار می‌آید.

۵- تملک و تصرف زمین و تفکیک و کاربری آن خارج از چهارچوبهای معمول و متعارف رسمی و قانونی صورت گرفته و بدون اخذ مجوزهای رسمی احداث شده است.

۶- تأمین خدمات و زیرساختها نقض قوانین و مقررات موجود (رسمی) صورت گرفته است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۳۸).

از نظر گیتی اعتماد ویژگی‌های مهم کالبدی محلات حاشیه‌نشین عبارتند از:

۱- نوع استقرار

۱-۱- بافت‌های قدیمی و متروک

۱-۲- بافت‌های حاشیه‌ای داخل شهر

۳-۱- بافت‌های حاشیه‌ای و زاغه‌های کنار شهر

۴-۱- نواحی زاغه‌نشین حومه شهر (توسعه جداگانه).

۲- انواع مسکن

۱-۲- زاغه

۲-۳- کپر

۲-۲- آلونک

۲-۴- چادر

۳- انواع مالکیت

۱-۳- زمین‌های دولتی

۳-۳- زمین‌های شخصی

۲-۳- زمین‌های وقفی

۳-۴- و ...

۴- انواع مصالح

۱-۴- حلب‌های پر شده با خاک و گل

۴-۶- شاخه‌های درخت و خاشاک

۲-۴- قطعات ایرانی و پلاستیک

۴-۷- حصیر و نی

۳-۴- نایلون‌های ضخیم

۴-۸- قطعات حلبی و تخته

۴-۴- برزنت و چوب

۴-۹- بلوک‌های سیمانی (از رده خارج شده).

۴-۵- گل و خشت و کاه‌گل

۵- چگونگی بافت کالبدی و مسائل آن

۱-۵- بافت‌های فرسوده قدیمی.

۲-۵- بافت‌های خودرو و یا منظم حاشیه یا پیرامون شهر

۵-۲-۱- بافت‌های منظم که از قبل بر روی زمین تفکیک شده با قطعات بسیار کوچک و غالباً بیرون از بافت ارائه خدمات شهری قرار گرفته است.

۵-۲-۲- بافت‌های نامنظم که به تدریج آلونک‌ها در آنجا شکل و رشد یافته.

علاوه بر موارد برشمرده شده خصوصیات کالبدی زیر نیز در این محله‌ها به چشم می‌خورد:

۱- ساخت و ساز بدون رعایت اصول فنی، ایمنی و بدون کسب مجوزهای قانونی و رسمی (پروانه ساختمانی).

۲- عدم استفاده از مصالح متعارف بادوام.

۳- کمبود خدمات به طور کلی یا عدم ارائه خدمات مناسب و کافی.

۴- فشردگی بافت و کمبود دسترسی‌های مناسب و همچنین کمبود فضاهای باز و سبز عمومی و خصوصی

۵- تفاوت چشمگیر کالبدی و فضایی با باقی مانده شهر.

۶- ناهماهنگی و آشفتگی فضایی محله.

(اعتماد ۱۳۸۲ صص ۹-۴).

محلات حاشیه‌نشین تأثیرات کالبدی‌ای نیز بر روی بقیه مناطق شهری می‌گذارند که عبارتند از:

۱- تشدید جدایی فضایی.

۲- جلوگیری از رشد محله‌های مرفه یا متوسط در جهت محله‌های حاشیه‌نشین.

۳- افزایش تراکم جمعیت و ساختمان.

۴- مشکلات تأسیسات زیربنایی (مسأله فاضلاب، آبرسانی و غیره).

۵- مشکل کمبود خدمات عمومی.

۶- کاربرد غیر بهینه زمین.

(اعتماد ۱۳۸۲ صص ۱۶-۹).

در اینجا لازم به یادآوری است که وضعیت کالبدی محله‌های حاشیه‌نشین ایران در مقایسه با نمونه‌های جهان از کیفیت بالاتری برخوردار است، اما از آنجایی که همواره مسأله مقایسه محلی مطرح است، وضعیت این محله‌ها در شهرهای ایران نسبت به متوسط شهر و کیفیت محله‌های متعارف، بسیار ناهنجار است.

(اعتماد ۱۳۸۲ ص ۱۴).

در جمع‌بندی از مباحث ارائه شده در این قسمت در زمینه تعاریف و ویژگی‌های حاشیه‌نشینی، اسکان غیررسمی، سکونتگاه‌های خودرو و یا هر چیز دیگری که این پدیده را بنامیم می‌توان گفت: «با اتکا به مطالعات دانشگاهی و مورد پژوهی‌های دهه‌های اخیر، اسکان غیر رسمی عبارت از سکونتگاه‌هایی است که در درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) دارای بافت‌های کالبدی نابسامان و عمدتاً خودرو بوده و متشکل از واحدهای مسکونی‌ای است که بدون رعایت اصول فنی ساختمانی (هر چند با مصالح متعارف) ساخته شده و فاقد مجور رسمی می‌باشند. اغلب ساکنان آنها را اقشار کم درآمد با سابقه‌ی اندک شهرنشینی تشکیل می‌دهند که با آسیب‌های اجتماعی و اشتغال غیر رسمی بیش از میانگین شهری که به آن وابسته‌اند روبه‌رویند.

مشاهده می‌شود که در گذر زمان ویژگی‌های اسکان غیر رسمی در جهت شباهت با اسکان رسمی بهبود یافته ولی در هر حال، تولید و حفظ سرپناه با بقاء و ارتقاء خانوار کم درآمد در اسکان غیر رسمی همبسته بوده و به بیانی هدف و وسیله همراه می‌شوند.

در چند مورد پژوهی در منطقه کلان شهری تهران مشاهده شده که ساکنان به نسبت $\frac{1}{3}$ و $\frac{2}{3}$ به ترتیب دارای مشاغل رسمی و غیر رسمی بوده که در گروه دوم مهاجران مستقیم روستایی بیشتراند و اغلب استقرار آن‌ها در حومه شهر بوده و بسیاری از آنها اجاره‌نشین می‌باشند. در حالی که از گروه اول نسبت بیشتری دارای مالکیت واحد مسکونی بوده‌اند، همچنین در بسیاری بنا بر فشار هزینه اجاره مسکن از بازار رسمی شهر به سوی بازار غیر رسمی حاشیه شهر سرخورده‌اند. با تمام این اوصاف، ویژگی اسکان غیر رسمی در ایران به طور میانگین بهتر از معادل آن در اغلب کشورهای جنوب یا در حال توسعه است لیکن اختلاف بسیار آن با دیگر نواحی مجاور شهری، آنها را همچنان آستان نارضایتی‌های جاری می‌کند. «در هر حال آنها در شأن و کرامت انسانی نیستند» (صرافی ۱۳۸۲ ص ۲۶۶).

۲- فرایند شکل‌گیری، دگرگونی و مراحل رشد سکونتگاه‌های خودرو

شیخی در بررسی دیدگاه‌ها و نظریه‌ها و مرور تجربیات و مطالعه پیشینه و تاریخچه سکونتگاه‌های خودرو در کشورهای گوناگون به این نتیجه رسیده است که:

۱- تعمیم فرایند شکل‌گیری و دگرگونی سکونتگاه‌های خودرو بسیار دشوار است، زیرا هر یک از آنها، تحت تأثیر عوامل دخیل متفاوت، از تاریخچه و فرایند خاص خود برخوردار است. اما با توجه به ویژگی‌ها و مشخصات کلی و با چشم‌پوشی از ویژگی‌ها و خاصه‌های اجتماعی-اقتصادی و کالبدی هر سکونتگاه (خود ویژه) امکان تشخیص شکلی از فرایند و مراحل نسبتاً قابل تعمیم وجود خواهد داشت.

۲- شکل‌گیری و توسعه سکونتگاه‌های خودرو تابعی از دو فرایند ارگانیک (درون‌زا)، متأثر از عوامل داخلی چون مذهب، نژاد، زادگاه، مکان شغل، میزان دارایی و میزان ممکن سرمایه‌گذاری در مسکن، میزان درآمد، سطح آموزشی و مانند آن به صورت تدریجی و طبیعی، و یا فرایند برانگیخته (برون‌زا)، چون نحوه مالکیت و امنیت تصرف، سیاست‌های حاد و ملایم دولت و مقامات محلی، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و مقررات، طرح‌ها، مجوزها، موانع و مشکلات نهادی و سازمانی و مانند آن، در شکل محرک‌ها و مشوق‌ها است که هر دو فرایند شامل چند مرحله و تأثیر آنها ممکن است به صورت یک مرحله‌ای و توأمان، و یا چند مرحله‌ای متداخل، و گاهی هم به صورت دو خط موازی باشد. اما در هر حال اثرگذاری دو فرایند تجمعی و تراکمی است. ارتباط بین دو فرایند می‌تواند تحت تأثیر عواملی چون وقوع یک بحران احتمالی طبیعی یا سیاسی، وجود تشکل‌های مردمی یا سازمان‌های غیر دولتی فعال و امثال آن قرار گیرد و تشدید شود (شیخی ۱۳۸۱ ص ۳۹).

به طور کلی فرایند شکل‌گیری و دگرگونی سکونتگاههای خودرو در اشکال و درجات مختلف و متفاوت به مراحل زیر قابل تقسیم است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۰).

۱- مکانیابی، انتخاب مکان، تصرف / تملک زمین و ایجاد سرپناه موقت.

۲- رشد سریع، شکل‌گیری پیوندهای اجتماعی و ارتقاء وضعیت سرپناه.

۳- شکل‌گیری انسجام اجتماعی و کالبدی و بلوغ نسبی ساختار اجتماعی و کالبدی سکونتگاه.

۴- توقف، رشد سکونتگاه، تکثیر و توسعه ناپیوسته.

در ادامه به صورت مختصر هر کدام از این مراحل و ویژگی‌های آنها تشریح می‌شود.

۱-۲- مکانیابی، انتخاب مکان، تصرف / تملک زمین و ایجاد سرپناه موقت

اولین مرحله در مسیر فرایند شکل‌گیری سکونتگاه خودرو، انتخاب مکان است که عمدتاً توسط معیارهایی چون ارزانی و دسترسی به زمین، نزدیکی و دسترسی مناسب به محل کار و نیز در فاصله‌ای نه چندان دور از شهر اصلی (حدود ۲۰ تا ۳۰ کیلومتر) صورت می‌گیرد. پیشگامان اولیه با لحاظ این معیارها، زمین مورد نیاز را به اشکال متفاوتی تصرف یا تملک می‌کنند. این اشکال در یک دسته‌بندی کلی شامل: تصرف تدریجی غیرقانونی؛ تهاجم و تصرف گسترده و یکباره‌ی خودجوش یا سازمان یافته و به‌خصوص در سال‌های اخیر خرید یا اداره‌ی زمین از مالکینی که اراضی خود را به صورت غیر قانونی تفکیک و واگذار می‌کنند، می‌باشد (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۴).

پس از تصرف زمین، سرپناهی موقت به سرعت در آن بنا می‌شود و هسته‌ی اولیه سکونتگاه بر اراضی خالی و پرت و دورافتاده و یا اراضی کشاورزی پیوسته به روستاهای اطراف شهر اصلی، نطفه می‌بندد.

معمولاً ابتدا اراضی متصل به محور اصلی یا دارای موقعیت مناسب مورد نظر قرار می‌گیرند.

نکته قابل توجه در این مرحله این است که غیررسمی و غیر قانونی بودن تصرف زمین مبنای شکل‌گیری سکونتگاههای خودرو است. دیگر اینکه امواج توسعه کلان شهری و گسترش ناپیوسته‌ی آن تا اراضی کشاورزی پیوسته به روستاهای اطراف و رشد سریع، هنوز هم مبنای اصلی شکل‌گیری سکونتگاههای خودرو است و بالاخره اینکه نحوه برخورد دولت، مالکان و در مجموع میزان و نحوه‌ی تأثیر مدیریت شهری (مدیریت منطقه کلان شهری) در شکل‌گیری هسته اولیه و رشد و توسعه آن مؤثر است (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۵).

۲-۲- رشد سریع، شکل‌گیری پیوندهای اجتماعی و ارتقاء وضعیت سرپناه

در این مرحله به موازات تثبیت نسبی موقعیت سکونتگاه و امنیت نسبی تصرف، خانواده‌های بیشتری به جمع پیشگامان اولیه پیوسته و در صورت مساعد بودن شرایط، هسته اولیه بدون توجه به زیرساخت‌ها و خدمات مورد نیاز، به سرعت رشد کرده و گستره وسیع‌تری را در برمی‌گیرد. در این مرحله به تدریج پیوندهای اجتماعی بین ساکنان برقرار شده و در مواردی جدایی‌گزینی‌ها آغاز می‌شود. با توجه به نیازهایی چون امنیت و تأمین زیر ساخت‌ها و خدمات، اشکالی از تشکل‌های خودجوش مردمی پا گرفته و مشارکت مردمی در ساخت مسکن و سکونتگاههای خودرو بالا است. اما هنوز خدمات مورد نیاز (عمدتاً آب و برق) به صورت غیر رسمی تأمین می‌شود و ساخت مسکن خودیار توسط ساکنان معمول است. تجمع و تمرکز جمعیت، خدمات اولیه هر چند غیر رسمی و ارزانی نسبی زمین و مسکن قدرت جذب این سکونتگاهها را بالا برده و رشد سریع از ویژگی‌های عمده این مرحله است. بر این مبنای، آشفته‌گی کالبدی سکونتگاه به دلیل ماهیت رشد سریع و خودرو و شکل‌گیری خود به خودی و بی‌ضابطه مشهود است.

تا این مرحله هنوز دولت و مقامات رسمی محلی این سکونتگاهها را به رسمیت نشناخته و حتی حس تعلق به مکان نیز در میان ساکنان شکل نگرفته و تداوم سکونت در مکان برای آنها مهم است.

تا این مرحله خدمات زیربنایی و روبنایی در حداقل خود بوده و غالباً غیررسمی است. بساز و بفروشی به تدریج در این مرحله شکل می‌گیرد. انواعی از مسکن غیررسمی را عرضه می‌نماید. (شیخی ۱۳۸۲ صص ۱۴۶-۱۴۵).

۲-۳- شکل‌گیری انسجام اجتماعی و کالبدی و بلوغ نسبی ساختار اجتماعی و کالبدی سکونتگاه

در این مرحله امنیت تصرف، تأمین شده و در چالش طاقت فرسای ساکنان برای تأمین خدمات و زیرساخت‌ها، آنها به نوعی سازمان یافتگی دست می‌یابند و شاهد پیدایش سازمان‌ها، تشکل‌ها و نهادهای مردمی و ملی، در این سکونتگاهها هستیم. این سازمان‌ها در برخورد با لابی‌های مالکین، مقامات محلی و ملی، توسعه‌گران و حتی برنامه‌ریزان و طراحان از طرق مختلف بر آنها تأثیر گذاشته و رسمیت سکونتگاه را بر آنان تحمیل می‌کنند. طی این مرحله رهبران جدید و نسل دوم تولد یافته در این مکان‌ها شکل گرفته و خواست‌ها، نیازها و اولویت‌های جدیدی را مطرح می‌کنند. با رسمی شدن سکونتگاه و در تداوم تلاش این سازمان‌ها و نهادهای مردمی، خدمات و زیرساخت‌های رسمی نیز تأمین شده و به تدریج سازمان‌ها، نهادها و ادارات دولتی نیز در آنها شکل می‌گیرند (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۶).

به موازات بهبود وضعیت خدمات زیربنایی و روبنایی و رسمیت یافتن سکونتگاه، دسترسی‌ها و ارتباطات بهبود یافته، خانه‌های قدیمی نوسازی و بهسازی می‌شوند و خانه‌های جدید با سازه‌ی مقاوم‌تر در بافت متخلخل و ناپیوسته و نیز در اراضی دورتر از محور اصلی و هسته‌ی اولیه ساخته

می‌شوند. اما حتی تا سال‌ها بعد بخشی از اراضی خالی در میان بافت‌های پر و شکل گرفته‌ی سکونتگاه باقی می‌ماند.

در این مرحله، ساخت مسکن خودیار الگوی اصلی خانه‌سازی نیست، بلکه ساخت مسکن و عرضه آن توسط انبوه‌سازان کوچکی که به شیوه‌ای نزدیک با شرایط ساکنان سکونتگاه‌های خودرو، انواع مسکن را با سازه نسبتاً بادوام عرضه می‌کنند، عمومیت یافته و این عامل نیز تأثیر مهمی بر ایجاد انسجام نسبی کالبدی و ساختار بخش سکونتگاه خواهد داشت.

در همین مرحله در این سکونتگاه شاهد رشد و رونق تجارت و بازرگانی و شکل‌گیری کارگاه و صنایع کوچک، نهادهای آموزشی، خدماتی، رفاهی و به‌خصوص خرده‌فروشی‌های متعدد هستیم. بر این اساس به‌تدریج تعلق مکانی شکل گرفته و ادامه‌ی سکونت امنیت بیشتری پیدا می‌کند (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۷).

اما به موازات آن قیمت زمین، مسکن و ساختمان و نیز هزینه زندگی در سکونتگاه افزایش یافته و خود به عاملی بازدارنده در فرایند رشد و تحول این مکان تبدیل می‌شود. اقشار متوسط جدید و اقشار درآمدی ارتقاء یافته‌ی قدیم موجب تغییر در ساخت و بافت جمعیتی و اجتماعی سکونتگاه شده و تا حدی تنوع جمعیتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را افزایش می‌دهند. اما هنوز هم وجود ضعف‌های بنیادین و زیرساخت‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مانع تحول آنها به شهر با مفهوم علمی، جامع و فراگیر است.

در این مرحله، همراه با استقرار سازمان‌های سیاسی-اداری، جهت ساماندهی رشد و تحول سکونتگاه، طرح و برنامه‌ی رسمی تهیه می‌شود و ضوابط و مقرراتی برای بهسازی و ساماندهی

مجدد آن وضع شده و دخالت‌هایی از سوی نهادها و دستگاه‌های دولتی در ساخت و بافت سکونتگاه به منظور تنظیم و تنسيق ساخت کالبدی صورت می‌گیرد (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۷).

اغلب آنها به دلیل ناهمخوانی با زیرساخت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی سکونتگاه و بدون توجه به خواست‌ها، نیازها، ترجیحات و اولویت‌های مردمی نمی‌توانند تأثیری بنیادی بر روند ساز و کارهای رشد و توسعه خودرو (شیوه رایج و معمول) داشته باشند. اما حداکثر تأثیر آنها در حد ایجاد خیابان، میدان، پایانه (ترمینال)، فضای سبز و باز و امثال آن متوقف شده و از تأثیر بنیادی بر ماهیت کالبدی ریشه‌دار در ساخت اجتماعی- فرهنگی ویژه سکونتگاه‌های خودرو باز می‌مانند.

در تحلیل نهایی، سکونتگاه‌ها حتی در مرحله بلوغ نسبی هم در جایی بین شهر و روستا متأثر از اولی و پیوسته با دومی باقی مانده و بلکه با توجه به بنیادهای فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و مجموعه شرایط پاگیری و رشد، نفوذ عناصر و نهادهای مدنی و فرهنگ شهری به آنها با محدودیت مواجه می‌شود و به کندی صورت می‌گیرد (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۸).

۲-۴- توقف رشد سکونتگاه و تکثیر و توسعه ناپیوسته

در این مرحله با استقرار کامل و حاکمیت دستگاهها و نهادهای دولتی و سعی در اعمال ضوابط، مقررات و استانداردهای رسمی شهرسازی و ساختمانی و نیز تثبیت کامل و تعریف جایگاه سکونتگاه در جغرافیای سیاسی و نظام سکونتگاهی سرزمین و به موازات افزایش قابل توجه قیمت زمین و مسکن، اجاره و به طور کل هزینه‌های زندگی تحت تأثیر زیان‌های ناشی از مقیاس و تجمع، قدرت رقابت سکونتگاه خودرو با شهرهای مادر کاهش می‌یابد و جاذبه‌های اولیه منجر به رشد سریع، جای خود را به نیروهای دافعه‌ای می‌دهند که حاصل نهایی آن توقف رشد آن و اولویت یافتن آبادی‌های پیرامون به شکل نوعی توسعه‌ی ناپیوسته است.

طی این مرحله علاوه بر تغییر مقاصد مهاجرتی از شهر مادر، بخشی از ساکنان سکونتگاه مورد نظر نیز به آبادی‌های مجاور نقل مکان کرده و دور جدیدی از تحرک مکانی، فضایی و اقتصادی را تجربه می‌کنند. بر این اساس رشد سریع کانون‌های پیرامونی، در واقع محصول توقف رشد در سکونتگاه خودرویی می‌باشد که ممکن است در دوره‌های بعدی خود به‌عنوان مکان مرکزی منظومه‌ای از خودروها عمل کرده و بخشی از خدمات برتر مورد نیاز آنها را تأمین کند. مسیر فرایند فوق الزاماً مرحله به مرحله و همواره خطی و رو به جلو نخواهد بود. بلکه متأثر از شرایط، عوامل مؤثر و تاریخچه‌ی سکونتگاه متفاوت بوده و محصول آن نیز دارای تنوع و تفاوت در شکل، ساخت و بافت در آنها خواهد بود (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۹).

در پایان رویش و پویای سکونتگاه‌های خودانگیخته یا خودرو را در ایران می‌توان چنین خلاصه کرد:

در نقطه‌ای نزدیک به فرصت‌های اشتغال و خدمات شهری، بر روی زمین‌های قابل خرید در ابعاد کوچک و با ارتباطات خوب با شهر اصلی تکوین یافته و تا رسیدن به آستانه‌ای از جمعیت، رشد شتابان ساخت و سازهای غیر رسمی مسکن صورت می‌گیرد. از این پس رشد آن کند شده و درخواست‌های تأمین زیربناها و خدمات اجتماعی ساکنان و به سخن دیگر، به رسمیت شناخته شدن شهرنشینی آنها، اوج می‌گیرد. طبق روال معمول کشور، با دریافت خدمات و زیربناها، ارزش زمین و خانه به سطحی بالاتر از توان اقتصادی دیگر متقاضیان برای این گونه سکونتگاه‌ها می‌رسد؛ در نتیجه گروه‌های مهاجر و تازه وارد کم درآمد دیگری به بازارهای غیررسمی مسکن در حاشیه این «تازه شهرها» روی می‌آورند و آنها نیز امید ارتقاء از حاشیه به متن شهر را در دل می‌پروراندند (صرافی ۱۳۸۲ ص ۲۶۶).

۳- نظریات و دیدگاهها در خصوص علل شکل گیری اسکان غیررسمی

نظرات و دیدگاههایی را که در خصوص حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی وجود دارد می‌توان به سه گروه: ۱- نظریات لیبرالی ۲- نظریات بنیادگرا ۳- نظریات جامعه‌گرا، تقسیم کرد که در زیر به اختصار به هر کدام اشاره‌ای می‌شود.

۳-۱- نظریات لیبرالی

اندیشمندان مکتب لیبرالی حاشیه‌نشینی را ناشی از ویژگی‌های الگوی رشد اقتصادی نامتعادل کشورهای توسعه نیافته می‌دانند. به نظر آنان حاشیه‌نشینی ناشی از عدم تعادل فضایی در داخل کشورهای در حال توسعه است. آنان در تبیین علل حاشیه‌نشینی از روابط مابین متروپل و اقمار غافل می‌مانند و از عوامل برونی و بر هم کنش آنها با عوامل درونی کشورهای در حال توسعه چشم می‌پوشند و نمی‌توانند برداشت صحیحی از آن ارایه نمایند. پیروان این مکتب که دیدگاه مالتوسی نیز دارند معتقدند دلیل اصلی حاشیه‌نشینی رشد جمعیت کشورهای در حال توسعه است و چون طبق نظریات مالتوس هر مکان جغرافیایی توانایی پاسخگویی به نیازهای تعداد مشخصی از افراد بشر را دارد، مازاد نیروی کار در روستاهای کشورهای در حال توسعه به وجود می‌آید و مازاد جمعیت روستایی در کشورهای در حال توسعه ناچار به مهاجرت به شهرها می‌شوند. مهاجرت از روستا به شهر به نظر آنان فرایندی کاملاً طبیعی در طول دوران رشد کشورهای در حال توسعه است و حتی به دیده مثبت به آن می‌نگرند چون باعث آزادسازی نیروی مازاد روستایی و انتقال آن به بخش صنعت در شهرها که نیازمند نیروی کارگر است می‌شود و نتیجه‌ای که از این روند حاصل می‌شود شکوفایی اقتصادی یک کشور است که به نفع همه کشور است و باعث توزیع سرمایه و تکنولوژی در کشور می‌شود. به این ترتیب و در اثر این طرز تفکر در چند دهه گذشته

توجه اصلی اقتصاددانان و کارشناسان مسائل توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه معطوف به سیاستهایی شد که باعث آزادسازی نیروی کار از روستاها به شهرها شود. غافل از اینکه آهنگ مهاجرت از روستا به شهر افزایش بیشتری از تولید شغل در شهرها پیدا کرد به گونه‌ای که شهرها در جذب مهاجران مازاد روستایی با مانع مواجه شدند و شهرها با مشکل جدیدی به نام بیکاری دست و پنجه نرم کردند که این مشکل خود سرمنشأ مشکلاتی دیگر مانند انواع بزهکاری، قتل، جنایت و حاشیه‌نشینی شد.

به‌نظر پیروان این مکتب عامل اصلی چنین مشکلاتی در شهرها نیز همان افزایش جمعیت است که باعث می‌شود تعداد جمعیت بیشتری نسبت به اشتغال به وجود آید که در نتیجه باعث محروم ماندن عده‌ای از آنها از فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی زندگی در شهرها می‌گردد که با برطرف کردن این نقیصه یعنی کنترل جمعیت می‌توان این مشکلات را نیز برطرف کرد و بدون کنترل جمعیت این کشورها هر گونه تلاش در جهت بهبود سطح زندگی و محدودیت‌های فقر و حاشیه‌نشینی بی‌حاصل می‌ماند. در این دیدگاه و رویکرد نقش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در برخورد با این کانونها در حد یک جراحی عمومی برای جدا کردن این بافتها از پیکره عمومی شهر و سیاست پاکسازی و تخریب مجموعه‌های زاغه‌نشین است.

۳-۲- نظریات بنیادگرا

در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی، برخلاف اندیشمندان مکتب لیبرالی، گروه دیگری از متفکران که به نظریه پردازان مکتب وابستگی معروفند مانند گوندر فرانک، دوس سانتوس، فورتادو، مانویل کاستل و... عقب ماندگی کشورهای در حال توسعه (کشورهای وابسته) را معلول تسلط اقتصادی کشورهای توسعه یافته کنونی می‌دانستند. به نظر آنها الگوی توسعه وابسته و درون‌زای و جریان

صنعتی شدن وابسته، شهرنشینی شتابان و ناهمگون را به دنبال دارد، که به موازات آن رشد نامتعادل و نابرابری درآمدها افزایش می‌یابد و عدم تعادل‌های ساختار و جامعه شتاب می‌گیرد. به دیده آنها برآیند عملکرد توسعه وابسته عبارت است از پیدایش شکاف طبقاتی میان شهر و روستا و در نتیجه ظهور گروه‌های حاشیه‌نشین شهری (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۷).

پولانزاس، متفکر آمریکای لاتین، با اشاره به الگوی صنعتی شدن و توسعه وابسته در کشورهای آمریکای لاتین، توضیح می‌دهد که در این نوع فرایند صنعتی شدن، از یکسو بازدهی تولید و بهره‌وری کار پایین است، و از سوی دیگر، بر اثر تحقق ارزش اضافی ناشی از تولید نیروی کار در کشورهای زیر سلطه مستقیم، سودی حاصل می‌شود که به میزان قابل توجهی از اقتصاد آن کشور، خارج می‌شود. بررسی‌های بسیاری تأکید می‌کند که رشد اقتصادی این کشورها با کاهش شدید میانگین درآمد اکثریت مردم کم درآمد همراه بوده است. گذشته از مسئله فقر تأثیر نظام اقتصادی وابسته در گروه‌های اجتماعی کم درآمد جامعه و یا به طور کلی عملکرد اجتماعی نظام اقتصادی وابسته را می‌توان به ترتیب زیر برشمرد: (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۷)

عمیق‌تر شدن شکاف بین شهر و روستا، نابسامانی و ناپایداری اوضاع کشاورزی، مهاجرت شدید روستاییان به شهرها (به‌خصوص متروپل‌ها و کلان شهرها) و... این وضعیت معلول تقسیم کار جهانی است که بر اساس آن کشورهای در حال توسعه که زمانی تأمین کننده اصلی مواد غذایی بودند، به صورت وارد کنندگان عمده این فرآورده‌ها درآمدند. پیدا است که در جریان مهاجرت به شهرها گروه‌های تهیدست مهاجر روستایی نمی‌توانند در شهرها جذب اقتصاد شهری شوند، از این جهت، در حاشیه زندگی اقتصادی شهرها زندگی می‌کنند و از هیچ‌گونه مزایای رشد اقتصادی و صنعتی نیز بهره‌ای نمی‌برند (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۷).

به طور کلی، اندیشمندان مکتب وابستگی، توسعه نیافتگی را معلول ویژگی‌های درونی ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه نمی‌پندارند، بلکه نتیجه روابط اقتصادی و سیاسی‌ای می‌دانند که در طول تاریخ کشورهای توسعه نیافته (اقمار) را به کشورهای پیشرفته (متروپل) پیوند داده و توسعه دومی را به هزینه عقب ماندگی اولی فراهم آورده است (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۷).

گوند فرانک در کتاب توسعه و توسعه نیافتگی در آمریکای لاتین معتقد است که در الگوی توسعه اقتصادی وابسته، با الگوی مشخصه کشورهای توسعه یافته سرمایه‌داری (که در آن بازارهای وسیع بر افزایش مداوم تولید و مصرف انبوه و ادغام در بازارهای جهانی؛ وابستگی متروپل - قمر؛ مبتنی‌اند) کشورهای توسعه نیافته قادر نیستند مسیر و فرایند مستقل توسعه، یعنی توسعه درون‌زا را آغاز کنند و به آن تحقق بخشند. الگوی توسعه وابسته (برون زای) به «قطبی شدن» اقتصاد و جامعه می‌انجامد و به موازات تغییرات ساختاری در جهت تشدید وابستگی، نابرابریها افزایش می‌یابد، شکاف بین شهر و روستا فزونی می‌گیرد، مهاجرت‌های روستایی بنیان کند صورت می‌گیرند، شهرنشینی ناهمگون به وجود می‌آید و کلان شهرها با تراکم و تمرکز سرمایه پای می‌گیرند، جمعیت‌های مهاجر روستایی در شهرها به صورت جمعیت موج و یا شناوری شکل می‌گیرند که در کناره زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر زندگی می‌کنند و تهیدست‌ترین آنها گروه‌های حاشیه‌نشین را در شهرها پدید می‌آورند (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۸).

به باور نظریه پردازان مکتب وابستگی، سرمایه‌داری کلاسیک (در کشورهای متروپل) و فراگرد صنعتی شدن در شهرها، توانایی و ظرفیت جذب مهاجران روستایی را تا حدودی داشته و در آنجا روند رشد سرمایه‌داری و صنعتی شدن کشاورزی به مثابه جزیی از فرایند سرمایه‌داری صورت

گرفته است. برعکس، در کشورهای در حال توسعه (سرمایه‌داری پیرامون)، بسط متوازن و ناکافی اقتصاد شهری و ماهیت فراگرد صنعتی شدن (صنعت جایگزین واردات) و نوع این صنعت (بیشتر مبتنی بر سرمایه تا استوار بر نیروی کار) باعث می‌شود که پدیده مهاجرت با ایجاد مسائل و مشکلات حاد در شهرها توأم شود. حاشیه‌نشینی یکی از بارزترین پدیده‌های مهاجرت، به‌خصوص از روستا به شهر، در کشورهای پیرامونی به شمار می‌آید (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۸).

حاشیه نشین در واقع اشتغال و محیط زندگی حاشیه‌ای مهاجران روستایی در شهرها است که هرگز دستمزد آنها برای تأمین یک زندگی مناسب و حداقل در شهرها تکافو نمی‌کند. در واقع، فرایند حاشیه‌نشینی شهری فرایند انتقال فقر و محرومیت روستاها به شهرها است. به گفته‌ی گوندر فرانک درباره حاشیه‌نشینان، بر اثر عملکرد نظامهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نامتوازن ناعادلانه، جمعیت شناور در شهرها، از جمله روستاییان تهی دست مهاجر در شهرهای آمریکای لاتین، ساختار روابط و کارکردهای اجتماعی متضادی را در شهرها پدید می‌آورند. این مهاجران در جامعه شهری جذب و ادغام نشده‌اند و در فضاهایی فاقد ساختار سکوتی متعارف زندگی می‌کنند. آنان بر روی زمین دیگران، با خودیاری و خودسازی، سکونتگاههای نامتعارف و محقر شهری را پدید می‌آورند که در عین حال مأمی هم برای سایر مهاجران تازه وارد به شمار می‌آید (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۸).

به طور کلی اشکالات نظریات بنیادگرایان در خصوص پدیده حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی را می‌توان به این گونه تشریح کرد که:

۱- نگرش بنیادگرا دچار ضعف بنیادین در ارائه راهکارها و راه‌حل‌های لازم جهت ساماندهی و بهسازی زندگی و سکونت در سکونتگاههای خودروی موجود است زیرا به طور اصولی تنها راه حل

مسأله را در تغییر ساختار حاکم بر کار، تولید، توزیع و مصرف یعنی ساخت اقتصادی و در نهایت تغییر بنیادین جوامع می‌بیند و نسخه‌های مقطعی و موردی را فاقد کارایی لازم معرفی می‌کند. این در حالی است که تجربیات گذشته نشان می‌دهد که چنین تغییراتی، بر فرض تحقق کامل، نیاز به سال‌ها زمان دارد و طی این مدت نمی‌توان پاسخ‌گویی به مشکلات و مسائل این سکونتگاهها را به آینده‌ای مبهم محول کرد (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۳۹).

۲- نگرش بنیادگرا نمی‌تواند تفاوت‌های موجود فرهنگی - اجتماعی جوامع و در نتیجه در نوع و نحوه‌ی پاسخ آنها به محرک‌های محیطی و از جمله نیاز به مسکن و سکونت در شهر را به خوبی توضیح دهد. این مسأله آنگاه بیش‌تر رخ می‌نماید که شاهد شکل‌گیری و دگرگونی سکونتگاههای خودرو در اشکال و گونه‌های مختلف هستیم که فراروندها، ویژگی‌ها و خاصه‌های متعدد و متنوعی دارند، به حدی که سنخ‌شناسی و دسته‌بندی آنها با مشکل جدی مواجه و بررسی‌های متعدد میدانی حاکی از دخالت متغیرهای فرهنگی و اجتماعی خاص در شکل‌دهی آنها است (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۰).

۳-۳- نظریات جامعه‌گرا

از دیدگاه اندیشمندان مکتب جامعه‌گرا و جامعه‌گرایان جدید، حاشیه‌نشینی و پیدایش گروههای حاشیه‌ای و فقیر در جامعه‌های شهری کشورهای در حال توسعه، ناشی از عملکرد روند طبیعی تضاد میان کار و سرمایه است و پیامد قهری عملکرد قوانین حاکم بر نظام اقتصادی سرمایه‌داری، یعنی تمرکز و انباشت سرمایه، رشد ناموزون اقتصادی و بروز تضادهای اجتماعی (تضاد اراضی بین دهقانان زمین‌دار و بی‌زمین، تضاد بین زندگی شهری و روستایی، تضاد طبقاتی و...) است و

بنابراین در جریان تحولات ناهماهنگ جامعه سرمایه‌داری بروز تضادها و مشکلات اجتماعی از جمله پیدایش حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ اجتناب‌ناپذیر است (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۸).

مانوئل کاستلز در کتاب مسأله شهری، درباره گروه‌های حاشیه‌ای در شهرهای در حال توسعه می‌گوید: شهرنشینی با آهنگ شتابان گسترش می‌یابد و علیرغم این که امکانات اشتغال مولد برای جمعیت‌های تازه وارد (مهاجران) فراهم نیست، امکانات و تسهیلات زیربنایی و اجتماعی شهری نیز با افزایش جمعیت شهرها متناسب نیست و بر اثر کمبود تسهیلات زیربنایی، اجتماعی و کالبدی، سکونتگاه‌های محله‌های نامتعارف از قبیل راغه‌ها و آلونک‌های حاشیه‌ای که از طریق مهاجران تازه وارد تهی‌دست برپا شده، به نحوی «خودرو» و «خودساز» به وجود می‌آیند. وی نیز مانند اکثر اندیشمندان آمریکای لاتین حاشیه‌نشینی شهری را مولود نابرابری‌های اقتصادی - اجتماعی و شهرنشینی ناهمگون و انتقال فقر روستا به شهر می‌داند. وی معتقد است که میزان جمعیت‌های حاشیه‌نشین و فقرای شهری حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت شهرهای بزرگ آمریکای لاتین را تشکیل می‌دهد (حاج یوسفی ۱۳۸۱ ص ۱۸).

نگرش جامعه‌گرا به پدیده سکونتگاه‌های خودرو با بنیادها، ریشه‌ها و عوامل دخیل در شکل‌گیری آنها کاری ندارد. این نگرش سکونتگاه‌های خودرو شهری را در هر حال به‌عنوان یک واقعیت پذیرفته و به دنبال راه حلها و راهکارهای بهینه‌سازی شرایط زندگی و سکونت در آنها است. پیروان این نگرش در این مسیر نیز تجربیات سه دهه برخورد با این سکونتگاهها و بازتاب‌های آنها را بررسی و به این نتیجه رسیده‌اند که در شرایط موجود و بر مبنای پیش‌نگری آینده نزدیک، امکان تغییرات بنیادی و اساسی در نظام اقتصادی و اجتماعی و زیر ساخت‌های فرهنگی در بسیاری از جوامع جهان سوم، بسیار ضعیف و نامحتمل است. در چنین شرایطی باید به راهکارها و

راه‌حل‌هایی که به صورت خودجوش و خودانگیخته از متن زندگی و سکونت کم درآمدها برآمده است؛ توجه کرد؛ آنها را توسعه داد و بر این اساس راه‌حل‌های مبتنی بر توانمندسازی و ساماندهی و بهسازی این سکونتگاهها را هدف قرار داد(شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۰).

در زمینه نگرش توانمندسازی به اسکان غیر رسمی نکاتی قابل توجه هستند که به آنها اشاره می‌کنیم:

سکونتگاههای خودرو نوعی پاسخ به مسأله مسکن و سکونت در مناطق کلان شهری هستند که با توجه به بی‌اعتنایی برنامه‌ریزی رسمی در جهان در حال توسعه به نحو خود به خودی و خودجوش پاسخ در حد مقدور به این مسایل ارایه داده‌اند. این پاسخ در دامنه توان‌ها، خواست‌ها، نیازها، ترجیحات و اولویت‌بندی‌های آنان معنا یافته و شکل و فضایی کالبدی متناسب خود را یافته است. بر این اساس نگرش مبتنی بر توانمندسازی و جلب مشارکت ساکنان در برخورد با این سکونتگاهها و تبیین آنها مناسب به نظر می‌رسد(شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۰).

اما در عین حال آن سوی دیگر این طیف نیز در غلطیدن به نوعی جبرگرایی نوین و پذیرش قطعی آن به‌عنوان راه حل نهایی و تلقی آن به‌عنوان پدیده‌ای طبیعی و بهنجار است که به نظر نوعی افراط‌گرایی و گرایش به بنیادهای نظری این گونه نگرش (کارکرد گرایی) می‌باشد. بر این اساس در عین پذیرش این سکونتگاهها به‌عنوان یک واقعیت عینی و نیازمند پاسخی مناسب در چهارچوب برنامه‌ریزی و برنامه‌دار کردن حرکت خودجوش و مردمی آنها، از این واقعیت نیز نباید گریخت که در هر حال پیدایش آنها در جهان سوم معلول توسعه‌ای ناموزون و نابرابر و ناهماهنگ بوده و حل نسبی مسأله مسکن و سکونت کم درآمدها در قالب طرح‌های توانمندسازی و بهسازی کیفیت اسکان در این مکان‌ها در تحلیل نهایی نمی‌تواند راه‌حل نهایی، بنیادین و همبستگی

بحرانی باشد که ابعاد اساسی آن مسأله اشتغال، درآمد و توزیع متعادل آن، مهاجرت و دانش فنی، امنیت شغلی و پایداری درآمد است.

بر این اساس تبیین این پدیده با نگرش توانمندسازی تنها به صورت پدیده‌ای موجود و در حال تحول و به‌عنوان یک واقعیت قابل توجه است، اما فرض آن به‌عنوان پدیده‌ای طبیعی و به‌نجار در روال رشد و توسعه شهر و پذیرش قطعی و نهایی آن به‌عنوان راه حل بنیادی حل مسأله اسکان و سکونت کم درآمدها قابل پذیرش نیست (شیخی ۱۳۸۲ ص ۱۴۰).

۴- سیاستهای رویارویی با اسکان غیر رسمی

۴-۱- پیش از دهه ۱۹۶۰

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 اقتصادی - اجتماعی انتظار می‌رفت که مسأله مسکن کم درآمدها به خودی خود با بهبود وضعیت همه از طریق بازار حل شود (صرافی ۱۳۸۱ ص ۸).

۴-۲- دهه ۱۹۶۰

گرایش اولیه دولت‌های کشورهای توسعه‌یافته بعد از روبرو شدن با حاشیه‌نشینی و یا بد مسکنی، ساخت مسکن متعارف برای آنها و انتقال ساکنان زاغه‌ها و حلبی‌آبادها به ساختمانهای مذکور بود. این فعالیت معمولاً در پی طرحهای بازسازی یا نوسازی محلات شهرها صورت می‌گرفت و برنامه‌های ویژه و جامعی برای اسکان کم درآمدها وجود نداشت. در عوض با وضع مقررات و انواع محدودیت‌ها سعی بر آن بود که سدی مقابل مهاجرتها کشیده شود و اگر مهاجران به شهرها نفوذ کردند، امکان اسکان در آنها را نیابند، اما شکست این رویه مسکن‌سازی برای کم‌درآمدها که به آن «مسکن اجتماعی» (public housing) اطلاق می‌شود خیلی زود آشکار شد. دلایل این شکست را می‌توان به این شرح طبقه‌بندی کرد:

الف- ساخت این گونه مسکن هزینه بسیار بالایی را برای دولت دارد و امکانات دولت را برای سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی یا صنایع مادر، با در نظر گرفتن کمبود شدید منابع در کشورهای توسعه‌یافته، از بین می‌برد. باید در نظر داشت که چنین سرمایه‌گذاری‌هایی به معنای ایجاد اشتغال و درآمد برای کم‌درآمدها و در نتیجه فراهم شدن امکان دستیابی به مسکن مناسب برای

همه است. در حالی که ایجاد محدودی مسکن برای معدودی کم درآمد به قیمت حذف سرمایه‌گذاری‌های زیر بنایی، راه دستیابی به مسکن دیگر کم درآمدها را مسدود می‌کند(وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۳۹).

ب- ساخت مسکن به وسیله دولت ابعادی محدود و راه حلی برای انبوه مهاجران کم‌درآمد محسوب نمی‌شود. اما همین اندک نیز تشویقی برای مهاجرت بی‌حساب است. به علاوه بدون چنین تشویقی نیز به دلیل رشد بالا و مداوم شهرنشینی قدرمطلق مهاجران در سالهای اول توسعه بسیار کمتر از سالیان بعدی است. در نتیجه دولت اگر در سالهای اول به نظر اندکی موفق برسد، در سالهای بعد کاملاً شکست خورده است.

پ- مسکن متعارفی که به معدودی کم درآمد تحویل داده می‌شود در هنگام وجود انبوهی بی‌مسکنان حتی در میان طبقه متوسط، ناگهان دارایی ارزشمندی را نصیب آنها می‌کند که با فروش آن منفعت بسیاری می‌برند. بدین ترتیب این قبیل واحدهای مسکونی نزد گروههای مورد نظر باقی نمی‌ماند و اقشار دیگری از آنها بهره‌مند می‌شوند(وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۰).

۳-۴- دهه ۱۹۷۰

شکست مسکن اجتماعی و به دنبال آن سیاستهایی چون تثبیت اجاره بها، دولتها را بر آن داشت که راه‌های دیگری را برای اسکان کم درآمدها جستجو کنند و در عین حال برای روبرو شدن با آن از سازمانهای بین‌المللی همچون بانک جهانی، مدد جویند. بدین ترتیب در دهه ۱۹۷۰ میلادی برنامه جدیدی به نام «زمین و خدمات» (site and service projects) با تأیید و کمک بانک جهانی در کشورهای توسعه‌یافته رایج شد. سه محور یا هدف این پروژه «پذیرندگی» (Affordability)، «بازگشت سرمایه» (cost recovery) و «تکرار شوندگی»

(replicability) بود. پذیرندگی به این معنی که بهای مسکن با به کارگیری استانداردها و شیوه‌های ساخت مناسب در حد قابل تحمل برای خانوار پایین آورده شود تا آنکه پرداخت سوبسیدهای سنگین دولتی ضرورت نیابد. در این پروژه‌ها بازگشت سرمایه تا حد ممکن تأمین شود تا امکان تکرار آنها وجود داشته باشد. در پروژه‌های «زمین و خدمات» همان طور که از نام آن برمی‌آید، دولت به فراهم آوردن زمین با شبکه‌های زیربنایی حداقل برای کم درآمدها اکتفا کرده و می‌کوشد هزینه‌های آن را از استفاده‌کنندگان اخذ بکند.

استفاده از «خودیاری» (self help) در این پروژه‌ها معمول بوده و از شیوه‌های ذکر شده برای ارتقاء آلونک و حاشیه نشین‌های موجود نیز استفاده می‌شود (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۰).

این پروژه‌ها در دهه ۱۹۷۰ مورد استقبال کامل قرار گرفت و در غالب کشورهای توسعه یافته به انجام رسید، کاستی‌های رویکرد اولیه به این پروژه‌ها پس از مدتی آشکار شد. اگر نقدهای سیاسی به آنها را با این مضمون که باعث تثبیت نظام سرمایه‌داری جهانی‌اند، کنار گذاریم، مشکلات اساسی آنها ناتوانی‌های مدیریتی، ناتوانی گروه‌های پایین‌تر کم درآمدها در پرداخت هزینه‌ها، مقابله بعضی از گروه‌های موجود حاشیه‌نشین و بالاخره متنوع بودن آنها از نظام و روابط موجود برنامه‌ریزی و بازار مالی یا ساخت و ساز بوده است. این تجربه به وسیله «بانک جهانی» به این‌گونه جمع بندی شد که برای حل مشکل مسکن کم درآمدها نیاز به رابطه استادانه‌تر و به هم پیوسته‌تری بین بازار، دولت و خودیاری خانوارها است (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۹).

جمع بندی پیش گفته رویکرد جدیدی را به جایگاه مسکن مطرح ساخت. اما این رویکرد به سرعت تحت تأثیر سیاستهای موسوم به «آزادسازی» و «تثبیت» اقتصادی قرار گرفت که صندوق بین المللی چون (IMF) و بانک جهانی مبلغان و مروجان اصلی آنها بودند، با این تفاوت که صندوق

بین المللی پول به سیاست‌های تثبیت اقتصادی تأکید بیش از حد داشت ولی بانک جهانی، به دلیل لحاظ کردن نسبی مسایل توسعه، صرفاً به مسایل کلان اقتصادی نمی‌پرداخت، با این همه رویکرد مذکور تحت تأثیر سیاست‌های جدید اقتصادی، عمدتاً مقوله پیوند مالی و اعتباری و بودجه‌ای و جایگاه کلان اقتصادی مسکن و آثار آن بر تورم و اشتغال را مورد توجه قرار داد. نتایج سیاست‌های مذکور به طور عام در جهان سوم رضایت بخش نبود، به طوری که در آمریکای لاتین دهه ۱۹۸۰ میلادی «دهه بر باد رفته» نامیده شد و به طور خاص در بخش مسکن نیز بر ابعاد بدمسکنی و حاشیه‌نشینی در غالب کشورهای توسعه‌یابنده افزوده شد، به طور مثال «نرخهای ترجیحی» (که در طرح‌های آماده‌سازی در ایران نیز مورد استفاده قرار گرفت) نتوانست به بهبود وضع مسکن کم درآمدها کمکی کند، یا انحلال بانکهای تخصصی مسکن باعث کاهش تولید در این بخش شد (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۲).

۴-۴- دهه ۸۰ تاکنون

در سالهای آخر دهه ۱۹۸۰ سیاست‌های آزادسازی و تثبیت اقتصادی به طور عام و سیاست‌های مسکن مربوط به آن به طور خاص مورد نقد قرار گرفت و ضرورت تغییر آنها آشکار شد. این تغییر به طور کلی به لزوم ایجاد تعادل بین نقش بخش عمومی و خصوصی و به تکیه یکجانبه بر یکی از آنها توجه دارد. این رویکرد به بانک جهانی و صندوق بین المللی پول محدود نبود بلکه این بار جمع بندی تجاری بود که در مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (Habitat) (UNCHS) و در برنامه توسعه سازمان ملل متحد «UNDP» تکوین یافته و بانک جهانی نیز با آن هم‌داستان گشته بود. این رویکرد که نام «توانمندسازی» (Enablement) را به خود گرفته است با

تصویب در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۹۸۷ به استراتژی جهانی سرپناه GSS مبدل شد (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۲).

در این رویکرد جدید به سیاستهای مسکن که می‌توان گفت در قالب رویکرد جدید در اقتصاد توسعه به نام «نیاز پایا» «Based heed» شناخته می‌شود و به مقولات اجتماعی و اقتصادی توسعه به یکسان برخورد می‌شود و این بار به طور همه جانبه‌ای می‌کوشد که پروژه‌های منفرد برای مسکن کم درآمدها را به اقتصاد کلان، برنامه‌های اقتصادی دولت، بازار مالی، برنامه‌ریزی کالبدی و ... پیوند زند. محورهای اصلی این رویکرد عبارتند از:

الف- برقراری کامل ارتباط بین بخش مسکن و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی.

ب- پیوند همه جانبه برنامه‌ریزی مسکن با برنامه‌ریزی شهری.

پ- جهت گیری سیاست‌ها برای تحقق «توانمندسازی» خانوارها با استفاده از سازمانهای غیردولتی (NGO) و سازمانهای مبتنی بر اجتماعات (CBO) همچون تشکلهای خودیار، که با فعالیت‌های دولت و عملکرد بازار هم بسته باشند.

ت- توجه ویژه به مقولات فقر، محیط زیست و بهداشت در برنامه‌های مسکن و حضور دولت در هنگامی که «بازار» در تأمین مسکن با حداقل شرایط قابل قبول برای کم درآمدها دچار شکست می‌شود. این حضور باید به حداقل پرداخت «سوبسید» که در عملکرد بازار انحراف ایجاد نمی‌کند، انجام پذیرد. بهترین شکل سوبسید، کمکهای سرمایه‌ای به فقیرترین خانوارها به صورت منفرد است.

ث- فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی و اعطاء حقوق مالکیت در مناطق حاشیه‌نشین موجود

(وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۲).

بدین ترتیب بعد از یک دهه تأخیر، جمع بندی نسبتاً مناسبی از تجارب گذشته در مورد مسکن کم درآمد و نحوه روبرو شدن با بد مسکنی و حاشیه‌نشینی انجام پذیرفت. شایان ذکر است که به دنبال رویکرد جدید پیش گفته که در واقع در ابتدای دهه ۹۰ میلادی ظهور کرد، همین تمایل به بدرآوردن راه حلها از پروژه‌های منفرد در پیوستن آنها به برنامه‌ها و سیاستهای کلان اقتصادی و کالبدی، واژگان جدیدی جای خود را در متون مربوط باز کرد، این واژگان عرضه «غیر رسمی زمین و مسکن» در مقابل عرضه «رسمی» آن بود. بدین معنی که همه انواع آلودگی‌های حاشیه‌نشینی، رشدهای خودرو و غیره، به طور عمده واکنشی به برنامه‌ریزی‌های قواعد رسمی برنامه‌ریزی شهری و ساختمان و شیوه‌ای است که مردم به ناچار از پایین به دلیل غفلت برنامه‌ریزان و غیبت برنامه صحیح از بالا، برای ارتقاء حیاتشان به کار می‌گیرند. پس چنین اندیشیده شد که آلودگی، زاغه، قبر و حاشیه‌نشینی پدیده‌ای «آسیب‌شناختی» «pathologic» یا متعلق به مهجوران اجتماعی نیست و برای حل آن نمی‌توان منتظر دگرگونی سرمایه‌داری جهانی یا توسعه «درون‌زا» تنها به معنای این دگرگونی ماند، بلکه با رفع کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن و شهر و استفاده از شراکت مردم، می‌توان با استفاده از نیروی موجود در بازار غیر رسمی برای حل مشکل مسکن کم درآمد گام‌هایی اساسی برداشت و این خود بخشی از «درون‌زا» کردن توسعه است. به همین دلیل نیز واژگان مسکن غیر رسمی به تدریج جایگزین سایر واژگان پیش گفته شده است (وزارت مسکن ص ۱۴۳).

۵- سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی در زمینه اسکان غیررسمی

۵-۱- تأسیس کمیسیون اسکان بشر

با شتاب گرفتن روند توسعه شهری در جهان و به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه در چند دهه اخیر، سازمان‌ها و نهادهای گوناگونی برای پاسخگویی و یا یافتن راه‌حلهایی برای معضلات حل‌نشده توسعه شهری شکل گرفته‌اند. کمیسیون اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNHS) (United Nation commission for Human Settlement) از مهم‌ترین سازمانها از این دست به‌شمار می‌آید. این کمیسیون یکی از مراکز مهم جهانی گردآوری اطلاعات درباره روند توسعه شهری، انتشار راهکارها، انتقال تجارب جهانی موفق (Best practices) با همکاری بسیاری از سازمان‌های رسمی و سازمان‌های غیردولتی (NGO) شناخته می‌شود، و از بنیانگذاری و آغاز فعالیت آن در ونکوور کانادا در سال ۱۹۷۶، بیش از یک ربع قرن می‌گذرد. (جوهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۸۶)

۵-۲- هیئات یک

مرکز اجرایی کمیسیون اسکان بشر، تحت نام هیئات (Habitat)، در سال ۱۹۷۷ با شرح وظایف ارتقاء و بهبود وضعیت سکونتگاهها و کمک به پایداری آنان از لحاظ اجتماعی، محیطی و تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه (Adequate shelter for all) تأسیس شد و با توجه به این که بر اساس نخستین کنفرانس سازمان ملل در زمینه توسعه شهری و تأمین مسکن شکل گرفت، هیئات یک (Habitat I) نامگذاری شد. دوره فعالیت هیئات یک با انتشار بیانیه ونکوور در کانادا آغاز می‌شود و تا سال ۱۹۹۶ (دومین کنفرانس سازمان ملل درباره اسکان) ادامه می‌یابد.

کمیسیون اسکان بشر در شرایطی فعالیت خود را آغاز کرد که سیاست‌های غالب در عرصه مسکن و توسعه شهری در آن زمان عبارت بودند از تولید انبوه و ساخت و ساز مجموعه‌های مسکونی، مداخله مستقیم دولت در این زمینه، تأکید بر سیاست‌های بخشی و سیاست پاکسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی، با آغاز شدن کار و فعالیت هیئات یک راهبردهای به رسمیت شناختن بخش غیررسمی، ارتقاء و بهبود اسکان غیررسمی، طرح‌های تأمین زمین و خدمات، و پرداخت یارانه زمین و مسکن مورد نظر قرار گرفتند. از اسناد مهمی که از نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۸۵ انتشار یافتند، می‌توان اعلامیه ونکوور؛ سرپناه، فقر و نیازهای پایه (بانک جهانی ۱۹۸۰)؛ ارزیابی بانک جهانی از طرح‌های زمین و خدمات (۸۳-۱۹۸۱)؛ و خدمات پایا (یونیسف) را برشمرد. در ادامه فعالیت‌های کمیسیون اسکان و در جهت حمایت از آن و نیز جلب توجه و مشارکت جامعه جهانی، سازمان ملل تصمیم گرفت سال ۱۹۸۶ را به‌عنوان سال جهانی تأمین سرپناه برای افراد بی‌خانمان (International Year of Shelter for the Homeless) (IYSH) اعلام و هر ساله روز جهانی اسکان (نخستین دوشنبه ماه اکتبر) را به مضمون‌های مختلف در مشارکت با جامعه جهانی برگزار کند (جواهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۸۷).

عوامل مؤثر بر شکل‌گیری دستور کار جدید اسکان بشر:

- سیر تحول سکونتگاه‌ها در کشورهای پیشرفته در حال توسعه، موجب تغییر اولویت‌های اقتصادی و نوآوری فنی موجب دگرگون شدن کارکردهای سکونتگاه‌های روستایی و شهری شد.
- در کشورهای در حال توسعه، گذار از اقتصاد کشاورزی و اقتصاد شهری به افزایش اهمیت اقتصاد شهری و وابستگی رشد اقتصاد ملی به مناطق شهری انجامید.

اهمیت دیدگاه جهانی در زمینه توسعه شهری:

- سکونتگاه‌های موجود در هر یک از کشورها، بخشی از شبکه جهانی مراکز اقتصادی به شمار می‌آیند و هر یک کارکرد و نقش معینی در توسعه جهانی دارند.
- این سکونتگاه‌ها بستر ساماندهی فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی و فضایی به شمار می‌آیند.

- مشکلات سکونتگاه‌ها جنبه جهانی دارد، هیچ کشوری این مسأله را به طور کامل حل نکرده، و از همین رو مبادله اندیشه و تجارب میان اعضای جامعه جهانی بیش از پیش اهمیت می‌یابد.

با توجه به کاستی‌های موجود در دهه نخست فعالیت سازمان ملل در زمینه تأمین سرپناه، و عدم تحقق برخی راهبردها در این زمینه در مقیاس جهانی و ملی، در همین سال به درخواست کمیسیون اسکان، هیئات موظف شد دستور کار جدیدی برای سکونتگاه‌ها تدوین کند. دیدگاه جدید هیئات در سندی (GSS) (Global Shelter Strategy to the year 2000) ارائه شد، تأکید این رویکرد جدید بر اتخاذ سیاست اجرایی معین، بر پایه مشارکت اجتماعی در مقابل خلاء سیاست گذاری استوار بود. از دیدگاه این رویکرد تداوم خلاء سیاست گذاری که بر نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری بسیاری از کشورها در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ سایه افکنده بود، می‌تواند عوارض توسعه شهری ناموزون (از قبیل گسترش بی‌رویه کالبدی، افزایش تقاضا برای مسکن و خدمات، کاهش و کمبود منابع سرمایه‌گذاری برای مسکن و خدمات، ترکیب فضایی غیرقابل اصلاح یا بسیار پرهزینه نقاط شهری، ادامه مهاجرت‌های روستایی، تجاوز به اراضی جدید و تخریب محیط زیست؛ رکود اقتصادی شهرها و عدم امکان نوسازی بخش روستایی) را تشدید کند.

از اهم مباحث مطرح شده در راهبرد جهانی تأمین سرپناه می‌توان به رویکرد توانمندسازی، بهبود مدیریت شهرها با تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تأمین مالی مسکن و ظرفیت‌سازی اشاره کرد، نگرش به سکونتگاه‌های شهری به مثابه بستر و چهارچوب فراگیر توسعه و فراتر رفتن از برنامه‌ریزی بخشی در سند راهبرد جهانی تأمین سرپناه به خوبی آشکار است. افزون بر این، دستور کار جدید هبیتات بر دو محور دیگر تأکید می‌کند:

نخست، تأمین سرپناه مناسب برای همه، مفهوم مناسب یا کافی از داشتن سرپناه حداقل یا در زیر سقفی به سر بردن فراتر می‌رود و بر سایر حقوق و مزایای اجتماعی و تأمین آنها همراه با واحد مسکونی تأکید می‌ورزد.

دوم، قرار دادن گروه‌های کم درآمد در کانون برنامه‌ریزی، رفع تبعیض‌های نژادی، قومی، فرهنگی از آنان.... و توجه به حقوق زنان در برنامه‌های تأمین مسکن و بهسازی محلات فقیرنشین در چهارچوب رویکرد توانمندسازی نقش دولت‌ها از مداخله مستقیم، به ایجاد کننده تسهیلات و فضای مناسب برای تمامی عوامل در امر تولید مسکن و فرایند ارتقاء کیفیت سکونتگاهها از طریق بسیج و تجهیز تمامی منابع و ظرفیتها تغییر می‌یابد. بر همین اساس مشارکت سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (Community Based Organization) (CBO) و ساکنان محله‌های مورد نظر برای بهسازی و ارتقاء کیفیت سکونت، تعریف اولویت‌های برنامه‌ریزی از سوی خود آنان، و تقویت سازمان‌های غیر دولتی مورد تأکید قرار می‌گیرد (جوهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۸۷).

آغاز دهه ۱۹۹۰ شاهد سمت‌گیری جدیدی در زمینه مباحث توسعه شهرنشینی، به ویژه توجه به مسائل زیست محیطی و توسعه پایدار سکونتگاهها است. در پاسخ به نیازهای جدید، برنامه

مشترکی از سوی کمیسیون اسکان (UNCHS) و برنامه محیط زیست سازمان ملل (UWEP) با عنوان برنامه شهرهای پایدار (Sustainable Cities Programme- SCP) با هدف ارائه رهنمودهای محیطی برای مدیریت و طرح‌ریزی کالبدی سکونتگاه‌ها تدوین می‌شود.

در سال ۱۹۹۲، نخستین کنفرانس سازمان ملل در زمینه توسعه و محیط زیست در شهر ریودوژانیروی برزیل با عنوان «اجلاس جهانی سران کشورها درباره زمین» (Earth Summit) برگزار می‌شود و توسعه پایدار سکونتگاه‌ها با توجه به مسائل زیست محیطی در دستور کار قرار می‌گیرد. براینده گفتگو و تصمیم‌سازی‌های این اجلاس در سندی با عنوان منشور ۲۱ (Agenda 21) یا به بیان دیگر، برنامه جهانی برای توسعه پایدار در قرن ۲۱ میلادی می‌شود. بر اساس همین سند و در چهارچوب نیل به راهبرد سکونتگاه‌های پایدار، بر تأمین مسکن مناسب برای همه، بهبود وضعیت سکونتگاه و محله‌های فقیرنشین و نیز توسعه منابع انسانی و ظرفیت‌سازی (Capacity Building)، تمرکز زدایی و تفویض اختیارات به مقامات محلی مسئول توسعه شهری، تأکید می‌شود. نکته مهمی که در بیانیه «ریو» به آن توجه شده، عبارت است از قرار گرفتن مبارزه با فقر به منظور تحقق توسعه پایدار، در دستور کار است.

دامنه بازتاب تمرکز راهبردی نشست ریو به تدریج گسترده می‌شود به گونه‌ای که نشست جهانی برای توسعه اجتماعی، که در سال ۱۹۹۵ تشکیل و به انتشار بیانیه کپنهاگ انجامید، برای نخستین بار بر شکل مشخص موضوع فقر شهری یا پدیده شهری شدن فقر در دهه ۹۰ تأکید می‌کند.

در ادامه تلاشها برای تدارک و برگزاری دومین کنفرانس سازمان ملل در زمینه مباحث توسعه شهری و مسکن (هیئات دو) در سال ۱۹۹۵ سمینار جهانی با نام چالش شهرهای غیررسمی در

شهر بلوهوریزونته (Belohorizonte) برزیل برگزار می‌شود. در کنار این اجلاس، کارگاهی نیز با عنوان ساماندهی نحوه تصرف زمین (Regularization of Land Tenure) برپا می‌شود. از اهم نتایج این سمینار و کارگاه می‌توان به اهمیت نقش محوری شهرها، تدوین سیاست شهری، محوریت نقش شهرداری‌ها، تکیه بر دسترسی گروههای کم درآمد به زمین و خدمات و حقوق زنان سرپرست خانوار اشاره کرد.

در سال بعد گردهمایی جهانی دیگری درباره فقر شهری در شهر «رسیف» برزیل با هدف ارائه رهنمودهایی به هیئات دو تشکیل می‌شود که قطعنامه‌ای معروف به بیانیه رسیف را منتشر می‌کند. در این بیانیه نیز بر توانمندسازی و ضرورت مبارزه با فقر شهری تأکید می‌شود (جواهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۸۸).

خلاصه نتایج نشست بلوهوریزونته

- رشد سریع شهرها و نقش انقباضی دولتها، بر وخامت شرایط زندگی گروههای کم‌درآمد افزوده است. پیامدهای این روند بیشتر متوجه کودکان و زنان است.
- دولت‌ها باید اهمیت شهرها را به رسمیت بشناسند و سیاست توسعه شهری کاملاً شفاف را تدوین کنند که بر شالوده نقش مرکزی شهرداری‌ها استوار باشد.
- ضرورت تأمین دسترسی گروههای کم درآمد شهری به زمین و خدمات پایه در کانون سیاست گذاری‌ها قرار گیرد.
- اسکان غیررسمی یا نابسامان باید به‌عنوان بخشی از توسعه شهری معاصر، البته بخش پیچیده آن در نظر گرفته شود.

- ساماندهی و انتظام بخشی سکونتگاههای غیررسمی فرایندی میان و بلند مدت است. قانونمند کردن نحوه تصرف زمین و بهسازی سکونتگاهها باید به عنوان نخستین گام این فرایند نگریسته شود.

- ساماندهی به مفهوم به اجرا گذاردن قوانین اکید و غیرمنعطف شهرهای رسمی نیست بلکه هدف پدید آوردن محیط توانمندساز برای اقدامات مردم به منظور تأمین سرپناه - زیر ساختها و ایجاد درآمد است.

- ساماندهی، به معنای توجه و محترم داشتن سرپناه و زیرساختهایی است که ساکنان آنها را فراهم آورده‌اند.

- معمول و مرسوم ساختن مفهوم کیفیت به عنوان آنچه که رضایت استفاده کنندگان فهمیده می‌شود اهمیت بسیار دارد.

- توجه به امکان دسترسی گروههای کم درآمد به منابع اعتباری، یکی از جنبه‌های تعیین کننده طرح‌های بهسازی است.

- زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های تأمین سرپناه باید در اولویت قرار گیرند.

- استفاده از امکانات رایانه‌ای در ساماندهی، موجب کاهش هزینه جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات می‌شود و دسترسی به اطلاعات را سریع‌تر و قابل اعتمادتر می‌کند.

- گسیختگی اجتماعی - کالبدی موجود در شهرها بازتاب گسیختگی و جدایی

گسترده‌تری است که در سطح اقتصادی نیز حاکم است. در طرح‌های بهسازی باید تمهیدات لازم برای افزایش درآمد خانوارها تدارک دیده شود (جواهری پور و داورپناه

۵-۳- هبیتات دو (اجلاس جهانی درباره شهر)

در سال ۱۹۹۶ دومین کنفرانس سازمان ملل در زمینه مباحث توسعه شهری با عنوان هبیتات دو، یا اجلاس جهانی سران کشورها درباره شهر (City Summit) در شهر استانبول ترکیه برگزار می‌شود و راهبردهای آن (مسکن مناسب برای همه و توسعه پایدار سکونتگاهها) به تصویب رسید. راهکارهای اجرایی آن در منشور هبیتات Habitat Agenda و در گزارش جهانی درباره وضعیت سکونتگاهها ارائه می‌شوند. از اهم مباحث این نشست، می‌توان به تأمین امنیت حق سکونت (security of tenure) به ویژه برای گروههای کم درآمد و در محله‌های فقیرنشین، و به بیان دیگر پرهیز از تخریب این گونه سکونتگاهها و تجدید اسکان ساکنان آنها و نیز نظام مدیریت شهری مطلوب (Good Urban Governance) اشاره کرد که هر دو جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌های جهانی کمیسیون اسکان، به ویژه در محلی و بومی کردن منشور ۲۱ و اجرای آن در مقیاس ملی دارد.

برخی نکات مهم بیانیه استانبول:

- تأکید بر نقش محوری انسان‌ها در برنامه‌های توسعه پایدار.
- تأکید بر نقش شهرها به‌عنوان موتور توسعه اقتصادی و اجتماعی.
- مبارزه با فقر و تبعیض برای نیل به توسعه پایدار.
- ظرفیت‌سازی: انتقال تجربه و فن‌آوری، تفویض اختیارات به مقامات محلی توسعه شهری.
- مشارکت افراد محلی.

- توانمندسازی بازار.

- تأمین مسکن در حد استطاعت با توان مالی خانوارها (**affordable housing**)

بازبینی دستاوردهای هییتات دو بسیار سریع آغاز می‌شود و در سندی که در سال ۱۹۹۷ تحت عنوان «سرپناه برای همه: توانمندی‌های سیاست مسکن در اجرای منشور هییتات» انتشار می‌یابد، آخرین نقطه نظرهای هییتات درباره نقش مسکن و تأثیرات اقتصادی آن مطرح می‌شود، که اهم آنها از این قرارند:

۱- ایجاد تنوع در نظام‌های عرضه مسکن و خدمات.

۲- مشارکت اجتماعی در تشکیل نهادهای محلی

(Community Based Organization-CBO).

۳- تأکید بر فعالیت‌های خرد مقیاس، تجمع منابع مالی خرد و ایجاد صندوق‌های تأمین مالی منبع خرد یا اعطاء خرده وام.

۴- تأکید بر توسعه اقتصادی محله‌ها، به بیان دیگر، بازگرداندن رونق اقتصادی به درون محله‌ها و بافت‌های ناکارآمد

(جواهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۹۰).

در سال ۱۹۹۷، کنفرانس جهانی فلورانس با عنوان «روند رو به گسترش فقر شهری» برگزار می‌شود، و نهاد جهانی جدیدی به نام «همایش جهانی درباره فقر شهری، ایفاپ» (IFUP) (International Forum for Urban Poverty) تأسیس می‌شود، که اعضای آن را

طیف گسترده‌ای از مقامات محلی، سازمان‌های غیر دولتی و نهادهای دانشگاهی - تحقیقاتی تشکیل می‌دهند.

هدف از برگزاری این همایش، ایجاد چهارچوب و بستری برای پدید آوردن آگاهی و مبادله تجربه در زمینه مبارزه با فقر شهری است. راهبرد جدیدی که ایفای مطرح کرده، شهرهای فراگیر (Inclusive Cities) است. این راهبرد، ترجمان دیگری از منشور هیئات در زمینه فراهم آوردن زمینه همکاری و مشارکت گروههای کم درآمد در برنامه توسعه شهری و تأمین مسکن و خدمات، نیز مدیریت شهری مطلوب با تأکید بیشتر بر راهکارهای مبارزه با فقر است. از همین رو کوشیده است طیف گسترده‌ای از عوامل فعال و ذینفع را در این زمینه گرد هم آورد. ایفای، برای تحقق این هدف بر فناوری اطلاعات و ارتباطات ICT و دسترسی گروههای اجتماعی گوناگون به آن تأکید ویژه‌ای می‌ورزد.

با توجه به تحولات نیمه دوم دهه ۹۰، می‌توان گفت که مشارکت هیئات در زمینه کاهش فقر، بر اساس رویکردی بین بخشی میان راهبردهای تأمین مسکن، توسعه اقتصادی - اجتماعی و توجه به محیط زیست، و بر چهار محور اصلی به شرح زیر تمرکز یافته است:

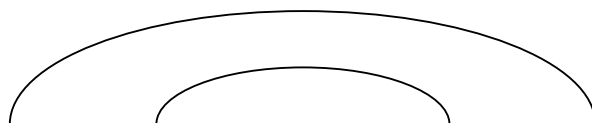
۱- توجه و تمرکز بر یکی از ابعاد کاهش فقر شهری، یعنی بهبود وضعیت سرپناه و شرایط کار و فعالیت اقتصادی.

۲- جلب توجه سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه به نقش و اهمیت صنعت ساختمان، برای ایجاد رونق اقتصادی و اشتغال.

۳- در سال‌های اخیر این مرکز بیش از پیش بر نظام مدیریت شهری کارآمد و مؤثر، به مثابه پیش شرط توسعه پایدار سکونتگاهها، رشد اقتصادی همه جانبه و ایجاد اشتغال تأکید ورزیده است.

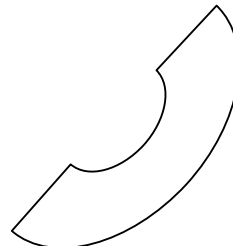
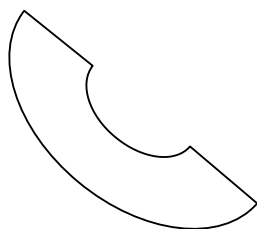
۴- در سال ۱۹۹۹ بانک جهانی و هیئتات برنامه مشترکی را با عنوان «ائتلاف شهرها» (City Alliance) به اجرا گذاشته‌اند که شالوده آن بر اساس همکاری جهانی و اهداف اصلی آن افزایش فعالیت‌ها در زمینه بهسازی نواحی فرودست شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای و نیز یاری رساندن به شهرهای کشورهای در حال توسعه به منظور بهبود وضعیت عمومی نظام مدیریت شهری است.

(جوهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۹۰)



توسعه اقتصادی و اجتماعی

راهبردهای تأمین مسکن



توجه به محیط زیست و

مدیریت شهری

برنامه ائتلاف شهرها، متأثر از تجدیدنظر و نقد سیاستهای تعدیل بانک جهانی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی، شکل گرفت. در گزارشی که بانک جهانی تحت عنوان «راهبرد جهانی کاهش فقر» (PRSP) (Poverty Reduction Strategy Report) منتشر کرد، بر ضرورت تدوین

سیاست‌های ملی مبارزه با فقر از سوی خود کشورها تأکید و سعی شده است که بین دو الگوی رقیب در عرصه مباحث توسعه، یعنی رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی، وفاق نظری بیشتری فراهم آید.

به این ترتیب، راهبرد مشارکتی کاهش فقر نیز می‌کوشد با توجه به دستور کار ریو و هبیتات دو، بر ضرورت تدوین رویکرد جامعه توسعه پایدار و کاهش فقر تأکید ورزد و ناکارآمدی سیاست گذاری بالا به پایین و عدم کفایت مداخلات کلان اقتصادی را یادآور شود.

در آستانه هزاره جدید و در سال ۲۰۰۱، بیست و پنجمین نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل درباره سیاست‌های تأمین مسکن و توسعه شهری در شهر نیویورک با نام استانبول به اضافه پنج (استانبول بعد از پنج سال) به منظور ارزیابی روند پیشرفت‌های به دست آمده در زمینه مبارزه با فقر و تأمین سرپناه برگزار می‌شود. در بیانیه وضعیت سکونتگاه‌های شهری در هزاره جدید بر این نکات تأکید شده است:

- استقبال از افزایش آگاهی عمومی درباره ضرورت پرداختن به فقر شهری، بی‌خانمانی، بیکاری، فقدان خدمات پایه، محرومیت زنان و کودکان.

- توجه بیش از پیش به رویکردهای هماهنگ و مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری.

تأکید بر نقش فزاینده اقتصادی شهرها در فرایند جهانی شدن و همکاری‌های بخش خصوصی و عمومی، تقویت فعالیت‌های خرد مقیاس (مانند صندوق‌های تأمین مالی خرد).

- عدم دسترسی عادلانه و برابر به اطلاعات و فناوری اطلاعات، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از موانع همکاری دولت‌ها و سازمان‌های فعال در زمینه توسعه شهری.

- تحقق راهبرد شهر بدون آلونک (یا محله‌های فقیرنشین) و بهبود وضعیت ۱۰۰ میلیون ساکنان این گونه سکونتگاهها تا سال ۲۰۲۰ در چهارچوب قوانین هر یک از کشورها.
- تأکید بر ضرورت انتقال تجربه‌های موفق به ویژه در زمینه صندوق‌های تأمین مالی خرد.

بخشی از بیانیه نیویورک

«ما نمایندگان دولت‌ها، بر تعهد خود برای غلبه بر موانع موجود بر سر راه اجرای دستور کار هیئات، به ویژه فقر، که به باور ما مهم‌ترین عامل در این زمینه محسوب می‌شود، و نیز حمایت و تقویت عرصه‌های ملی و جهانی توانمندسازی، تأکید می‌ورزیم و به این منظور بر تلاش‌هایمان برای اجرای کامل و کارآمد برنامه و دستور کار هیئات خواهیم افزود، عزم ما بر آن است که تحرک جدیدی در زمینه کوشش‌هایمان برای بهبود وضعیت سکونتگاهها از طریق ارائه نوآوری‌های بیشتر برای نیل به تحقق اهدافمان در این زمینه به وجود آوریم. نظر به وظیفه ما در قبال نسل جدید در آستانه هزاره جدید، بر تعهدمان برای تأمین سرپناه مناسب برای همه و توسعه پایدار سکونتگاهها در جهان شهری امروز کاملاً تأکید می‌ورزیم.»

(جواهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۹۱)

با توجه به دستاوردهای نظری ۲۵ ساله اخیر کمیسیون اسکان بشر در چهارچوب برنامه سازمان ملل و تأکید بیانیه نیویورک بر نهاد تأمین مالی خرد، می‌توان نتیجه گرفت که علاوه بر دو راهبرد

توانمندسازی و ظرفیت‌سازی، اکنون می‌توان از راهبرد نهادسازی به‌عنوان مکمل راهبردهای پیش گفته سخن به میان آورد. این نهاد می‌تواند امکان دسترسی گروه‌های کم درآمد شهری را به منابع مالی و اعتباری فراهم آورد و بر اصطلاحی دلالت می‌کند که از آن به‌عنوان «بانکداری کم درآمدها» (Banking with the Poor) یاد می‌کنند.

در سال ۲۰۰۱، روز جهانی تأمین سرپناه با شعار «شهرهای بدون آلودگی» و در سال ۲۰۰۲ نیز با شعار «همکاری شهرها با یکدیگر» برگزار شد. مهم‌ترین مباحث این دو نشست اخیر کمیسیون اسکان در چهارچوب منشور آن تأکید بیشتر بر مبارزه با فقر، به‌عنوان یکی از راهبردهای توسعه پایدار و ضرورت همکاری شهرها در زمینه تبادل تجربه با یکدیگر است. بر اساس تقویم سازمان ملل متحد، سال ۲۰۰۵ به‌عنوان سال جهانی اعتبار و تأمین مالی خرد (Micro Finance) نامگذاری شده است.

(جواهری پور و داورپناه ۱۳۸۱ ص ۹۲)

۶- اسکان غیررسمی در ایران

۶-۱- وضعیت اسکان غیر رسمی در ایران

وضعیت سکونتگاههای غیر رسمی ایران به طور اساسی با دیگر کشورهای جهان متفاوت است. در حالی که در کشورهای در حال توسعه سکونتگاههای غیر رسمی در حلبی آبادها، بر روی قبرها، پشت بامها و... تشکیل می‌شوند و گاه جمعیت آنها به ۵۰ درصد از جمعیت شهری آنها می‌رسد، در ایران مسکن غیر متعارف در مناطق شهری آن تنها در حدود ۰/۹ درصد مسکن را تشکیل می‌دهد. به‌عنوان مثال در «کلکته» ۶۰۰ هزار نفر در سال ۱۹۸۶ در پیاده‌روها می‌خوابیده‌اند، در سال ۱۳۶۵ (که مطابق سال پیش گفته می‌شود) جمعیت سکونتگاههای غیررسمی پیرامون شهر تهران ۶۷۶ هزار نفر بوده است که اکثریت قریب به اتفاق آنها در واحدهای مسکونی آجری با تیراهن زندگی می‌کرده‌اند.

موضوع قابل توجه دیگر در مورد پدیده اسکان غیر رسمی در ایران این است که سازندگان مسکن غیررسمی در ایران به ندرت به تصرف «عدوانی» یا تصرف بدون پرداخت بهای زمین اقدام می‌کنند. این سازندگان، زمین را از بازار غیر رسمی آن خریداری می‌کنند. فروشندگان زمین معمولاً خرده مالکان و مالکان بزرگ کشاورزی هستند. به‌علاوه سازندگان یا خریداران غیر رسمی غالباً توان مالی کافی برای تهیه مسکن حداقل با سازه‌ای متعارف را دارا هستند (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۴۹).

این واقعیات ناشی از انباشت درآمد نفت در طول سالیان در ایران است و بهمین دلیل «شاخص رفاه» در ایران در مقایسه بین المللی بالاتر از شاخص تولید ناخالص ملی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی توسعه فضایی و مسکن در ایران با راحتی بسیار بیشتری از دیگر کشورهای در

حال توسعه می‌تواند به ساماندهی اسکان غیررسمی موفق شود. زیرا نظام بخشیدن به اسکان کسانی که بدون کمکهای دولتی واحدهای مسکونی با مشخصات حداقل می‌سازند بسیار سهل است. به طور مثال در دهلی‌نو با کمک دولت برای اسکان کم درآمدی آپارتمانهای ۲۰ متر مربعی ساخته می‌شود که بسیار هم از آن استقبال می‌کنند اما در ایران بدون هیچ کمکی کم درآمدی در اسکان غیر رسمی واحدهای مسکونی پیش گفته را ساخته‌اند (وزارت مسکن ۱۳۷۳ ص ۵۰).

۶-۲- علل شکل‌گیری و ویژگی‌های اسکان غیررسمی در ایران

در سه دهه اخیر پژوهش‌های متعددی از سوی مراکز دانشگاهی و دولتی با برنامه‌ریزی و اجرای متخصصان صورت گرفته که از زوایای مختلف به بررسی اسکان غیر رسمی پرداخته‌اند. برخی دلایلی که این پژوهشها برای شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در ایران برشمرده‌اند عبارتند از:

- رشد جمعیت شهری و سرریز جمعیت کم درآمد به محدوده‌های پیرامونی.
 - مهاجرت شدید روستائیان به شهرها، تحت تأثیر رشد سریع و ناهماهنگ بخش‌های اقتصاد.
 - بیکاری در شهرهای کوچک و روستاها و جابه‌جایی به دلیل شغل‌یابی.
- علاوه بر نکات فوق باید نگاهی هم به نکات مهمی داشته باشیم که در اکثر پژوهشها از آنها غفلت شده است. این عوامل عبارتند از غفلت برنامه‌های کشور از اقشار کم‌درآمد و برآوردن نیازهای آنها و دیگر ناکارآمدی سیاست‌های تولید مسکن در کشور برای تأمین مسکن اقشار کم درآمد (امکچی ۱۳۸۲ ص ۷۹).

بررسی برنامه‌های مسکن در چهارچوب برنامه‌های عمرانی کشور نشان می‌دهد که این برنامه‌ها به رغم روند تکاملی که طی کرده‌اند، در زمینه‌های خاصی دچار محدودیت‌هایی بوده‌اند که آنها را از امکان دستیابی به اهداف برنامه و موفقیت در آن باز می‌دارد.

نخستین و مهم‌ترین معضل، روشن نبودن گروه هدف در برنامه‌ریزی مسکن است که فقدان درکی روشن از آن، تنظیم سیاست‌های برنامه‌ای و جهت‌گیری‌های آن را دچار مشکل می‌کند که به دنبال آن امکان ارزیابی نتایج برنامه و میزان دستیابی هدف‌ها را در فقدان تعریفی روشن از گروه هدف غیرممکن می‌نماید.

این ابهام‌ها موجب تدوین سیاست‌هایی شده است که طیف وسیعی از جمعیت به طور اساسی تحت پوشش برنامه قرار نگیرند. آشکار است غفلت برنامه از تأمین سرپناه گروه‌هایی از مردم نیازمند، موجب منتفی شدن نیاز آنها نمی‌شود و این گروه‌ها تأمین سرپناه خود را در قالبی متناسب با شرایط خود و در عرصه‌هایی که از حوزه مداخله دولت به دور مانده و برنامه‌های رسمی کشور به آن اشراف ندارند، جستجو می‌کنند (امکچی ۱۳۸۲ ص ۷۷).

علاوه بر این مورد ناکارآمدی سیاست‌ها در مورد سایر مؤلفه‌های تولید مسکن مثل زمین، وام و اعتبار و تعاون و مانند آن نیز در انطباق با شرایطی که قبلاً گفته شد، بر شدت این مشکلات می‌افزاید، زیرا در برخورداری از دریافت این امکانات تبعیض فاحشی ایجاد می‌شود.

آنچه که از این روند متناقض به جای می‌ماند، بروز کالبدی پدیده‌ای است که از آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی به ویژه برنامه‌های مسکن و عمران شهری نشأت گرفته و خود را به صورت عارضه‌ای کالبدی در پیرامون شهرها می‌نمایاند. معضلاتی که حاصل فرافکنی کالبدی تقاضایی است که به درستی در برنامه‌ریزی‌های مسکن تعریف نشده و چون تعاریف و ضوابط مورد انتظار و معمول، برنامه را ارضا نمی‌کرد، به فراموشی سپرده شده است. در حالی که کم‌درآمدها و شاغلان بخش غیررسمی که طبق آمارهای موجود، سهمشان به حدود ۳۰ درصد اشتغال کشور نیز می‌رسد،

با حضور در حواشی شهرها، واقعی بودن و عینیت خود را به برنامه‌ریزان یادآوری می‌کنند. (امکچی ۱۳۸۲ ص ۹۶)

معضلی که شاید با ارایه تعریف روشنی از گروه‌های هدف از یک سو و متناسب ساختن سایر سیاست‌های برنامه در زمینه‌هایی چون سرمایه، وام، اعتبار، مصالح، تشکل در تعاونی‌ها و غیره با ویژگی‌های گروه‌های هدف و قابل دسترسی کردن دستیابی این نهاد برای کم درآمد‌ها، دست یابی به برنامه‌ای موفق و به دور از معضلات آسیب شناسانه را امکان پذیر سازد (امکچی ۱۳۸۲ ص ۹۷).

پس از بررسی علل شکل‌گیری اسکان غیررسمی در کشور اشاره‌ای کوتاه نیز به ویژگی‌های آن خواهیم انداخت. به طور کلی سکونتگاه‌های غیر رسمی در کشور به لحاظ کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مدیریتی تفاوت‌ها و تشابه‌هایی با هم دارند. عمده این تفاوت‌ها و تشابه‌ها که برگرفته از پژوهش‌های انجام شده است عبارتند از:

الف- تشابهات

- ۱- محل آسیب‌های اجتماعی
- ۲- محل تجمع گروه‌های کم درآمد
- ۳- رواج مشاغل غیر رسمی در آنها
- ۴- ساکنین با مهارت‌های کم‌تر فنی و حرفه‌ای
- ۵- سطح سواد ساکنین کم
- ۶- وجود رابطه خویشاوندی و قومی بین ساکنان
- ۷- ساکنان از منشأ روستایی و سرریز جمعیت کم‌درآمد شهری هستند

۸- میانگین سنی جمعیت جوان تر از کل شهر

۹- دسترسی اندک به خدمات شهری

۱۰- زیرساخت‌های نامناسب و محدود

۱۱- تراکم بالای جمعیت

۱۲- واحدهای مسکونی بی‌دوام و کم‌دوام

۱۳- شرایط نامناسب بهداشتی

۱۴- تراکم جمعیت و خانوار بالا در واحد مسکونی

۱۵- نوع تصرف زمین در واحدهای مسکونی

۱۶- میانگین ساخت و ساز زیربنا کمتر از متوسط شهری

ب- تفاوت‌ها

۱- میزان آسیب‌های اجتماعی ۴- نوع ساخت واحدهای مسکونی

۲- موقعیت مکانی ۵- منشأ مهاجرت

۳- منشأ سکونتگاهی ۶- نوع تصرف زمین و واحدهای مسکونی

(افتخاری راد ۱۳۸۲ ص ۷۲).

۳-۶- جمعیت اسکان غیررسمی در کشور

چون هیچ منبع و آماری در خصوص تعداد دقیق حاشیه‌نشینان در کشور وجود ندارد به ناچار در این

پژوهش با توجه به سه مرجعی که در این زمینه وجود دارد، به صورت تخمینی آمار سکونتگاه‌های

غیر رسمی در ایران استخراج گردیده. در این مراجع آمار ساکنین سکونتگاه‌های غیر رسمی از یک

میلیون نفر تا ۴ میلیون نفر آورده شده است.

۱- پژوهش حاشیه‌نشینی در ایران که توسط وزارت مسکن و شهرسازی صورت گرفته است از بهترین پژوهش‌هایی است که اطلاعاتی در مورد ۱۰ شهر از جمله مشهد، تهران، شیراز، اهواز و ... در آن ارائه گردیده است. در این پژوهش جمعیت حاشیه‌نشین تقریبی این شهرها حدود ۱/۲ میلیون نفر در نظر گرفته شده است. چنانچه این نسبت را که هم شامل شهرهای بزرگ و هم شهرهای متوسط کشور است به کل شهرهای کشور تعمیم دهیم جمعیت حاشیه‌نشین شهرهای کشور تقریباً حدود ۳/۵ میلیون نفر خواهد بود (افتخاری راد ۱۳۸۲ ص ۶۱).

۲- از دو گروه اطلاعات ارائه شده در اسناد مرکز آمار ایران نیز می‌توان برای احصاء تقریبی جمعیت حاشیه‌نشین کشور استفاده کرد. نخست تعداد واحدهای مسکونی با مصالح بلوک سیمانی، زاغه و کپر که با محاسبه آنها به جمعیت یک میلیون نفر می‌رسد. دوم سهم جمعیت ۴ دهک اول درآمدی در شهرها، بر این اساس ۴ میلیون نفر در سکونتگاههای غیر رسمی ساکن هستند.

۳- دفتر امور اجتماعی وزارت کشور در سال ۸۰-۱۳۷۹ پرسش‌نامه‌هایی را به تمام استان‌های کشور ارسال نمود تا اطلاعاتی را در مورد حاشیه‌نشینی و زاغه‌نشینی شهرها جمع‌آوری کند. اطلاعات استخراج شده از ۱۷ استان (در ۶۴ شهر کشور) جمعیتی حدود ۲/۵ میلیون نفر را ساکن این محدوده‌ها نشان می‌دهد (افتخاری راد ۱۳۸۲ ص ۷۱).

۴-۶- پراکنش اسکان غیر رسمی در کشور

در بررسی این عامل دو مورد، مورد توجه قرار می‌گیرند:

الف- پراکندگی بر اساس طبقه‌بندی جمعیتی ب- پراکندگی در سطح شهرها

الف- پراکندگی بر اساس طبقه‌بندی جمعیتی

بر طبق آمار و اطلاعات موجود ۳۴ درصد جمعیت اسکان غیررسمی در کلان شهرها، ۴۴ درصد در شهرهای بزرگ و ۲۲ درصد در شهرهایی بوده‌اند که زیر ۲۵۰ هزار نفر جمعیت دارند (جدول شماره یک). سهم اسکان غیررسمی در ۱۱ شهر بزرگ کشور ۱۹ درصد است که در مقایسه با دو دسته دیگر اشاره شده در فوق بیشتر است. البته قابل ذکر است که جمعیت اسکان غیررسمی ۵ کلان شهر (یعنی ۵ کلان شهر مشهد، اصفهان، تهران، تبریز و شیراز) در محاسبه وارد نشده است که در صورت محاسبه آن این نسبت‌ها تغییر خواهد کرد.

ب- پراکندگی در سطح شهرها

اطلاعات موجود از جمعیت اسکان غیررسمی در محله‌های شناخته شده‌ی شهرهای کشور (به استثنای ۵ شهر نرده، ایرانشهر، ماهشهر، نهاوند و شاهرود که اطلاعات دقیقی از آنها موجود نیست) نشان می‌دهد که ۳۵ درصد از جمعیت اسکان غیررسمی در حوزه استحفاظی و ۶۵ درصد در محدوده‌های قانونی شهرها ساکن هستند (افتخاری راد ۱۳۸۲ ص ۷۱).

جدول شماره یک - توزیع جمعیت اسکان غیررسمی بر اساس طبقه جمعیت شهری

طبقه	جمعیت (هزار نفر)	حاشیه‌نشین (هزار نفر)	سهم (درصد)	سهم از کل جمعیت حاشیه‌نشین (درصد)
کلان‌شهرها (۳) بیش از یک میلیون نفر)	۹۹۱۰	۸۴۰	۸ (۳)	۳۴
شهرهای بزرگ (۲۵۰ هزار تا ۱۰۰۰۰۰۰ نفر)	۵۷۳۷	۱۰۸۹	۱۹ (۲)	۴۴
سایر شهرها (کمتر از ۲۵۰ هزار نفر)	۱۰۴۸۳	۵۷۱	۶ (۱)	۲۲

۱- شامل ۵۰ شهر

۲- شامل ۱۱ شهر

۳- کلان‌شهرهایی که در این مطالعه اطلاعات آنها در دست است شامل تهران، مشهد و اصفهان می‌باشد. چنانچه اصفهان که تعداد حاشیه‌نشینان (اسکان غیررسمی) آن بسیار اندک است کسر شود سهم جمعیت اسکان غیررسمی در این دو کلان‌شهر از کل شهرها برابر ۱۰٪ خواهد بود (افتخاری راد ۱۳۸۲ ص ۷۱).

۷- اسکان غیررسمی در مجموعه شهری تهران

۷-۱- نحوه ایجاد و روند تحولات اسکان غیررسمی در مجموعه شهری تهران

از اولین شمارش جمعیت شهر تهران در سال ۱۲۴۶ خورشیدی توسط عبدالغفار نجم‌الملک که حاکی از سکونت $\frac{1}{10}$ سکنه شهر (حدود ۱۷ هزار نفر) در خارج از حصار است تا سرشماری ۱۳۷۵ که بر اساس اطلاعات آن حدود $\frac{1}{5}$ جمعیت منطقه کلان‌شهری تهران (حدود $\frac{1}{9}$ میلیون نفر) در شهرک‌ها و شهرهای توسعه نیافته در خارج از محدوده خدماتی و قانونی شهرهای منطقه، و با ساخت و ساز غیرمجاز در اراضی کشاورزی و بایر پیرامون این شهرها اسکان یافته‌اند حدود ۱۳۰ سال می‌گذرد (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۲).

در اینجا به صورت مختصر تحولات اسکان غیررسمی در این ۱۳۰ سال را بررسی می‌کنیم. پس از فروپاشی دروازه‌ها و خندق شهر در آغاز حکومت رضاشاه تا اواخر ۱۳۴۰ خورشیدی که شهر تهران دارای طرح توسعه جامع شهری گردید (بر اساس آن محدوده قانونی و خدماتی شهر مشخص شد) یعنی در طول ۴ دهه اوایل این قرن برنامه‌های نوسازی و توسعه معابر، زیرساخت‌ها و خدمات شهری که به ویژه در منطقه شمال شهر متمرکز بود، عامل عمده افزایش تفاوت قیمت زمین بین شمال و جنوب شهر و تشکیل فضاها و محله‌های متمایز از نظر سکونتگاه‌های مختلف اجتماعی بوده است.

طی این دوره محله‌های مهاجرنشین و کارگری عمدتاً در منطقه جنوبی شهر و نزدیک به مرکز قدیم آن توسعه می‌یابد، در نتیجه رشد تمایزات اجتماعی و نوسازی و عمران بخشی از شهر، الگوی سکونت ایللیاتی - شهری که بر اساس آن ارباب‌ها با وابستگان و رعایای خود در یک محله

شهر سکونت می‌کردند و تقریباً در هر محله شهر، صاحب منصب یا مالک بزرگی سکونت داشت تغییر می‌کند.

میانگین رشد جمعیت شهر تهران در فاصله سالهای ۳۵-۱۳۰۰ که جمعیت شهر از حدود ۲۱۰ هزار نفر به ۱۵۴۸ هزار نفر افزایش می‌یابد، حدود ۵/۹٪ در سال است که با توجه به اطلاعات در دسترس از رشد طبیعی جمعیت کشور، حدود $\frac{2}{3}$ این رشد ناشی از مهاجرت است. مهاجران از گروههای مختلف اجتماعی و قومی برای کار و فعالیت از شهرستان‌ها به تهران مهاجرت می‌کنند و متناسب با توان محدود اقتصادی خود در محله‌های جنوبی شهر، به ویژه در محله‌های قدیمی‌تر اسکان می‌یابند (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۳).

طی سالهای حکومت رضاشاه و حتی در دهه بعد از آن، میزان رشد جمعیت شهری در ایران بیش از ۴٪ بوده و نسبت شهرنشین از ۱۱٪ به ۲۷٪ در سال ۱۳۷۵ رسیده است. طی این دوره به رغم گسترش شبکه شهری کشور شهر تهران همواره دارای رشد بالای ۵٪ و بیش از ۲ برابر رشد طبیعی جمعیت خود بوده است، تغییر نقش تهران از پایتخت در دوره قاجار به کانون عمده صنعتی کشور در دوره رضاشاه که توأم با استقرار ۲۶٪ از ۱۸۲ کارخانه بزرگ جدید کشور در این شهر بود، جهش عظیمی را در تهران موجب شد که آن را تا سال ۱۳۳۵ به یک میلیون نفر رساند. در دوره رضاشاه مفهوم حاشیه با فرو ریختن دروازه‌ها و پر شدن خندق اطراف شهر تغییر می‌کند. خندق‌ها در جهت توسعه شهر پر می‌شود و خندق نشین‌ها در همان محله‌های در حال رشد جنوبی ساکن می‌شوند. اطراف دروازه‌های جنوبی شهر یعنی؛ دروازه غار، دروازه دولاب، دروازه خراسان و دروازه قزوین، محله‌های فقیرنشین شکل می‌گیرند (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۳).

تداوم مرکزیت تهران در روند نوسازی طی دهه ۴۰-۱۳۳۰ آن را همچنان به صورت قطب مهاجرت کشور حفظ کرد. (این شهر ۵۰٪ از کل ۱۷ میلیون نفر مهاجر کشور را در نیمه اول این قرن به خود جذب کرده است.) در این دهه نیز شهر فاقد محدوده‌ای قانونی است و با رشد جمعیت شهر و محله‌های جدید، مرزهای آن به اطراف گسترش یافت.

این روند با رشد تمایزات اجتماعی محله‌ها و مناطق مختلف شهر همراه بوده است. شکل‌گیری محله‌های شهباز جنوبی، جوادیه، نازی‌آباد، دولت‌آباد و بی سیم نجف‌آباد در دهه ۴۰-۱۳۳۰ نتیجه اسکان مهاجرین کم درآمد در شهر است (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۴).

در نتیجه تشدید مهاجرت و بحران مسکن در تهران طی دهه ۳۰، میزان اجاره نشینی و اتاق نشینی در شهر تهران افزایش می‌یابد و به ترتیب به ۵۲٪ و ۴۰٪ خانوارها در سال ۱۳۳۵ می‌رسد. به این ترتیب علاوه بر تمایزات محله‌ای، الگوی مسکن طبقات مختلف به شدت متمایز می‌شود. بر اساس اطلاعات این سرشماری ۴۰٪ خانوارهای تهران در یک یا دو اتاق سکونت دارند.

اما به رغم گسترش سطح شهر و تمایز محلات کارگری آن، پیوستگی فضایی دو الگوی اسکان مهاجرین، بر روند گسیختگی و جدایی غلبه دارد. در این دوره محله‌های کارگری کم و بیش پیوسته با شهر توسعه می‌یابد، در حالی که محله‌های مسکونی، متعلق به اقشار متوسط نظیر نارمک و تهرانپارس در شرق، و گیشا و شهرآرا در غرب و یوسف‌آباد و بهجت‌آباد در شمال، جدا از بدنه اصلی شهر شکل گرفته و در مرحله بعدی توسعه شهر در آن ادغام می‌شوند.

در دهه ۳۰ بانک رهنی مسئول تهیه طرح اصلاحی محله عودلاجان می‌شود. قبل از شهریور سال ۲۰ محله سنگلج در پی فکر استفاده از اراضی آن برای ایجاد مراکز اقتصادی و ساختمان‌های

جدید تخریب شده بود و از آن جا که تا آن زمان هیچ اقدامی در این زمینه انجام نگرفته بود، به پارک (بوستان) تبدیل گردید(خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۴).

بنابراین طرح ساختن محله نمونه کارگری برای انتقال فقرای محله‌های دیگر به آن و تخریب و ساخت سایر محله‌ها، طی دهه سی مجدداً در طرح عودلاجان ظاهر شد که به مرحله اجرا نرسید. یک بار دیگر این طرح با هدف ساختن ساختمان‌های بلند اداری و مؤسسات تجاری با استفاده از اراضی عودلاجان مطرح گردید. این بار نیز به دلیل فقدان بودجه طرح متوقف شد و ساکنان محله پس از اعتراضات فراوان، بالاخره اجازه نوسازی گرفتند. دکتر شاپور راسخ کوی‌های فقیرنشین شهر را در آغاز دهه ۴۰ به سه گروه تقسیم می‌کند:

الف- گودال‌های شمال و جنوب شوش (شمال گود عرب‌ها، گود معصومی و گودهای خیابان غار).

ب- کاروانسرا نشینی

ج- خانه‌های معمولی در کوچه‌ها و خیابان‌ها.

از میزان حاشیه‌نشینی و اسکان غیرمتعارف طی این دوره برآورد دقیقی در دست نیست اما همانطور که اشاره خواهیم کرد، محله‌های بسیار فقیر نظیر گودنشین‌ها که در محله‌های غیر متعارف و حاشیه‌نشین شهر هستند، در این دوره در داخل محدوده مرکزی و جنوبی شهر به وجود آمدند(خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۵).

دهه ۴۰ خورشیدی با دو رویداد مهم و تأثیرگذار بر پدیده حاشیه‌نشینی شهری در تهران همراه بوده است. در این دهه در نتیجه رشد جمعیت و تراکم فعالیت‌های اقتصادی در شهر و تشدید رقابت در بازار زمین شهری، انتقال کارگاه‌های صنعتی به حاشیه شهر تسریع شد. اگرچه طی این قرن همواره کارگاه‌های تازه تأسیس گرایش به استقرار در مناطق بیرونی شهر به ویژه در حاشیه

جنوبی و غربی را داشتند، اما طی این دهه با توجه به بهبود شبکه ارتباطی و حمل و نقل در منطقه و همچنین برنامه‌های تمرکززدایی و آینده‌نگری توسعه شهر، این صنایع در مناطق دورتری استقرار یافته و همراه آن جمعیت شاغل در این صنایع تمایل بیشتری به استقرار در نواحی پیرامون آن یافتند. بحران مسکن در شهر تهران به روند واگرایی جمعیت از آن کمک کرد. زیرا همان طور که اشاره شد بر اساس سرشماری ۱۳۳۵ حدود ۵۲٪ خانوارهای شهر تهران اجاره نشین بودند و حدود ۴۰ درصد آنها در یک یا دو اتاق زندگی می‌کرده‌اند. بنابراین شکل‌گیری منطقه کلان‌شهری پیرامون تهران، یعنی منطقه‌ای با واحد کار و مسکن، اولین رویداد عمده دهه ۴۰ و تهیه طرح جامع توسعه فیزیکی شهر در سال ۱۳۴۷، دومین رویداد مهم و مؤثر بر روند حاشیه‌نشینی منطقه محسوب می‌شود (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۵).

طرح جامع شهر تهران با تعریف محدوده خدماتی - قانونی و تعریف ضوابط و مقررات استفاده از زمین از جمله ضوابط قطعه‌بندی زمین مسکونی، موجب افزایش قیمت زمین در داخل محدوده شهر و تشدید شکاف موجود بین توان مالی خانوارهای کم درآمد و هزینه‌های مسکن شهر شد. با تهیه طرح جامع در سال ۱۳۴۷ و تعریف محدوده خدماتی - قانونی آن، شهر بر محدوده دروازه‌های نامریی بنا می‌شود، تهیه کنندگان طرح جامع، نیازی به تولید مسکن کم درآمدها نمی‌بینند و کمبود اصلی مسکن را در مورد طبقه متوسط و اقشار پردرآمد پیش‌بینی می‌کنند. اولین گروه‌های کارگرانی که پشت دروازه‌های نامریی تهران به جستجوی سرپناه می‌پردازند، در قاسم آباد شاهی (روستایی مجاور جاده ساوه) اسکان می‌یابند و جمعیت این روستای هزار نفره طی دو سال به ۵۰ هزار نفر می‌رسد (شادشهر) و محله‌های یاخچی‌آباد، خانی‌آبادنو و یافت‌آباد در جنوب شهر تهران با اسکان اقشار پردرآمدتر کارگری در شهر به وجود می‌آید (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۶).

منطقه کلان شهر تهران که از اواخر دهه ۴۰ شکل می‌گیرد از همان مراحل اولیه رشد خود، در کنار محدود مراکز حومه‌ای تجهیز شده برای طبقه متوسط با توسعه گسترده سکونتگاه‌های غیر رسمی مواجه است. اما در عین حال از آستانه دهه پنجاه دوران کاهش سهم مهاجرت در رشد جمعیت شهری کشور آغاز می‌شود و این امر به ویژه در تهران مشاهده می‌شود.

با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی و کاهش سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در تهران طی برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم به تدریج مراکز دیگر استان‌های کشور رشد کرده و سهم تهران در مهاجرت‌های بین استانی کاهش می‌یابد. در نیمه اول دهه ۵۰؛ استان مرکزی که شهر تهران را در بر داشت تنها ۲۶٪ از مهاجرت‌های بین استانی را به خود جذب می‌کند.

با تشکیل منطقه کلان شهری و شکل‌گیری سکونتگاه‌های کارگری جدا از تهران، فرایند ادغام محله‌های فقیر در بافت متعارف شهری که در رشد پیوسته شهرها به نوسازی موجه معروف شده، با موانع و دشواری‌های بیش‌تری روبه‌رو شد. بسیاری از مناطق حاشیه‌ای؛ دیگر به محله‌های درون شهر تهران مبدل نمی‌شدند بلکه تاریخ و هویت مستقلی می‌یابند که در تعامل و تعارض با شهر تهران است که در بحث اسکان غیررسمی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی به این موضوع می‌پردازیم (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۴).

پس از پایان جنگ مرحله مهمی در تحول الگوی اسکان تهی‌دستان شهری در منطقه تهران آغاز می‌شود. در دهه اخیر سکونت‌های غیررسمی دور از شهر نقش اصلی را در اسکان تهی‌دستان شهری ایفا می‌کند. جمعیت محله‌ها و شهرک‌های غیررسمی طی یک دهه از حدود ۱ میلیون نفر به ۲ میلیون نفر و جمعیت کل منطقه کلان شهری هم در این مدت در مجموع ۲/۵ میلیون نفر افزایش یافته است که ۴۰٪ اضافه جمعیت حاشیه‌نشین بوده‌اند (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۸).

دولت که سیاست واگذاری زمین و مسکن به اقشار پایین و متوسط به ویژه کارکنان دولت را تا اوایل دهه ۱۳۷۰ با حمایت از تعاونی‌های مسکن ادامه می‌داد، از آغاز این دهه به تدریج تأمین و تولید مسکن را بیش‌تر به بخش خصوصی واگذار می‌کند. میزان مالکیت مسکن که در ایران یکی از شاخص‌های مهم امنیت و ثبات اجتماعی است، در این دوره کاهش می‌یابد.

شهر تهران به شهری مهاجر فرست تبدیل می‌شود، در شرایطی که مهاجرت از سایر استان‌ها به منطقه کلان شهری تهران کاهش یافته و سهم آن به حدود قبل از انقلاب رسیده، جابه‌جایی جمعیت از داخل شهر تهران به پیرامون آن موجب رشد جابه‌جایی‌های داخلی در منطقه می‌گردد. عامل عمده رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در منطقه به جای مهاجرت‌های روستایی، مهاجرت‌های داخلی است (تنها $\frac{1}{3}$ مهاجرین حاشیه‌ها از سایر استان‌ها یا مهاجر افغانی هستند). کارگران و گروه‌های کم درآمد که طی سال‌های پس از جنگ بخش‌هایی از اقشار پایین طبقه متوسط هم به آنها پیوسته‌اند، در پیشروی آرام خود در حاشیه تهران، بنیاد شهرهای جدیدی را گذاشته‌اند که دولت ناگزیر از به رسمیت شناختن آن‌ها بوده است. این روند طی سال‌های ۱۳۷۵ به این سو به دلیل فروش مازاد تراکم ساختمانی در شهر تهران و عرضه گسترده مسکن در آن تا حدودی تغییر یافته که نیازمند بررسی جداگانه است (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۹).

با توجه به نکات گفته شده می‌توان نقش چنین مجموعه‌های زیستی نظیر اسلام‌شهر را چنین تعریف و جمع‌بندی کرد:

۱- ظهور و بروز مجموعه‌های پیرامونی به‌هیچ وجه متأثر از استعدادهای بالقوه طبیعی و زیست محیطی نبوده است، و کانونهای متشکله این مجموعه‌ها بر اثر نیازهای سرمایه سوداگر شکل گرفته‌اند، ولی این کانونها از نقط نظر اسکان جمعیت با شهر بزرگ در تقسیم کار فضایی، سهیم

شده و موفق گشته‌اند بخش عظیمی از جمعیت مهاجر- عمدتاً روستایی- را در محدوده بلافصل شهر بزرگ جای دهند، و ایجاد جوامع خوداتکاء و «درخود» را سبب گردند. جوامعی که در بسیاری موارد نیازهای زیستی خود را در درون چهارچوب کالبدی خود برآورده ساخته و بسیار کم به شهر مرکزی مراجعه می‌کنند.

۲- نقش این مجموعه‌ها و کانونهای متشکله آنها در رفع نیاز مسکن جمعیت مهاجر و جمعیت شهری، بی‌هیچ تردیدی تعیین کننده بوده است. وجود مسکن ارزان و قابل دسترس- چه ساخته شده و چه به صورت زمین- سبب گردیده است تا در بسیاری از موارد اقشار کم درآمد شهری و حتی رده‌های پایین اقشار متوسط شهری برای سکنی‌گزینی به این مجموعه‌ها روی آورند- مورد اسلامشهر نشان می‌دهد که این جریان به‌خصوص در اولین سالهای بعد از انقلاب بسیار قوی بوده است. با این توجه که سکنی‌گزینی در این کانونها کاملاً انتخابی بوده و متقاضی مسکن در جایی سکنی گرفته است که آشنایی‌ها وجود داشته و نزدیکان و دوستان از قبل در آنجا جمع گشته بودند؛ تشکیل «جامعه درخود» ریشه در همین موضوع دارد.

۳- شکل‌گیری این مجموعه‌ها، سبب دگرگونی عمده در جمعیت شهری کشور شده و بزرگ شدن کانونهای متشکله آنها به‌عنوان هسته‌های جدید شهری عملاً در محاسبات آماری وارد شده است. بالا رفتن قیمت زمین، مصالح ساختمانی، نیروی کار و خود ساختمان باعث شده است تا اکثریت ساکنین کانون‌های زیستی نوظهور، به اقشار متوسط الحال اجتماعی بدل شوند و از نقطه نظر شیوه‌های زیست و استفاده از امکانات و تجهیزات واحد مسکونی، الگوهای سنتی شهری و حتی کاملاً جدید را تجربه کنند. گو اینکه سازمان اجتماعی- فرهنگی هنوز حال و هوایی روستایی دارند. ولی استفاده از امکانات و تجهیزات واحد مسکونی میل شدید به شهری شدن دارد. رخساره

کالبدی مجموعه، کم و بیش روستا- شهر می‌نماید، ولی سیمای کالبدی کانون‌های متشکله بیش از پیش شهری می‌شود. مجموعه و کانونهای متشکله آن از این پس در تقسیم کار بین شهر و روستا، گو اینکه نقش واسطه به خود می‌گیرد ولی بیش از پیش به سوی دومی گرایش می‌یابد (حبیبی ۱۳۸ ص ۳۱).

طی سالهای ۷۵-۱۳۷۰ در منطقه تهران، ۸ شهر جدید به رسمیت شناخته شده که ۵ شهر آن سکونتگاه غیر رسمی بوده است (اکبرآباد، ملارد، پاکدشت و...) در سال ۷۶-۱۳۷۵ نیز ۸ شهر جدید دیگر به رسمیت شناخته شد. همین سرنوشت در انتظار ۴۸ شهرکی است که در سال ۱۳۷۵ بیش از ۵ هزار نفر جمعیت داشته اما شهر محسوب نمی‌شدند. همان‌طور که اشاره شد بخش اعظم تازه واردان به حاشیه شهرنشینی (۸۵٪ کل مهاجران منطقه) سابقه شهرنشینی دارند، وجود این سابقه در میان حاشیه‌نشینان در تغییر سطح توقعات و خواسته‌های آنها مؤثر است (خاتم ۱۳۸۲ ص ۶۹).

این گروهها با مهاجرت از شهر تهران به شهرک‌های حاشیه‌ای عموماً امنیت بیشتری در تصرف مسکن یافته و از بار مالی اجاره مسکن رها شده‌اند؛ به رغم کاهش قدرت خرید تهی‌دستان شهری در دهه‌های اخیر، سرانه زیربنا در شهرک‌های حاشیه تهران کاهش نیافته است، اما این گروهها از نظر دسترسی به خدمات و زیرساخت‌های شهری و دسترسی به منابع متنوع درآمد برای خانوار در وضعیت بدتری نسبت به نسل قبلی حاشیه‌نشینان شهر تهران قرار گرفته‌اند.

قابل توجه است که از نظر شاخص‌های آماری سهم هزینه مسکن در بودجه گروههای مختلف کارگران در منطقه تهران بین $\frac{1}{4}$ تا $\frac{1}{3}$ بودجه خانوار در سال ۱۳۷۳ بوده است که در مقایسه با

میانگین منطقه (حدود ۲۷٪) چندان بالاتر نیست. کنترل این هزینه تنها به مدد حاشیه‌نشینی میسر شده است (خاتم ۱۳۸۲ ص ۷۰).

یک بررسی تطبیقی درباره تحول وضع زندگی گروههای تهی‌دستی که در دهه ۵۰ میلادی در مناطق جنوبی شهر تهران اسکان یافته‌اند با وضعیت ساکنان ده شهرک غیر رسمی در بیرون از تهران در دهه ۷۰، نشان می‌دهد که گروه اول از نظر برخی شاخص‌های اجتماعی چون تحصیلات اعضای خانوار و اشتغال زنان شباهت بیشتری با جمعیت دیگر مناطق شهر داشته‌اند و ساکنان ده شهرک نوبنیاد، فاصله اجتماعی بیشتری با شاخص‌های شهر داشته‌اند. این پدیده می‌تواند از کاهش فرصت برای ارتقاء وضعیت اجتماعی خانوارها در نتیجه جدایی بیش‌تر مکانی آنها باشد.

فقدان برنامه‌ای برای تأمین مسکن اقشار کم درآمد و غیر متشکل شاغل در شهر، پس از یک دوره هرج و مرج در مدیریت شهری، موجب محروم ماندن گروههای کم‌درآمد از امکانات اسکان در محدوده‌های شهری منطقه کلان شهری تهران شد و اسکان غیررسمی، پیرامون محورهای ارتباطی و مراکز عمده صنعتی - شغلی تا شعاع ۴۰-۳۰ کیلومتری اطراف تهران را به وجود آورد. استقرار حدود ۱۹٪ از جمعیت منطقه کلان شهری در سال ۱۳۷۵ در بیش از ۱۰ شهر (که ۹ شهر آن در فاصله سال‌های ۱۳۵۰ به این سو به شهر تبدیل شده‌اند) و ۷۲ شهرک (که در سال ۱۳۷۵ به رغم جمعیت‌های چند ده‌هزار نفره آبادی محسوب می‌شدند) محصول فرایند رشد اسکان غیررسمی در منطقه تهران پس از انقلاب اسلامی می‌باشد (خاتم ۱۳۸۲ ص ۷۵).

۷-۲- ویژگی‌های سکونتگاههای خودرو در حاشیه شهر تهران

شیخی در پژوهشی که در سکونتگاههای خودرو حاشیه شهر تهران انجام داده برخی از ویژگی‌های

آنها در مرحله رشد را چنین برمی‌شمارد: (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۱)

- ۷-۲-۱- تحول و تغییر وضعیت زمین و مسکن سکونتگاهها طی مراحل رشد
- ۷-۲-۱-۱- نحوه تأمین زمین و مسکن: در مراحل اولیه شکل‌گیری سکونتگاه غالباً قولنامه‌ای (غیررسمی) بوده اما در مراحل بعدی رشد، به تدریج رسمی و قانونی می‌شود.
- ۷-۲-۱-۲- مساحت ابنیه مسکونی: در ابتدا کوچک بوده اما در مراحل بعدی رشد افزایش می‌یابد.
- ۷-۲-۱-۳- سطح زیربنای واحدهای مسکونی: در ابتدا کوچک بوده اما در مراحل بعد رشد افزایش می‌یابد.
- ۷-۲-۱-۴- ساخت مرحله‌ای مسکن توسط مالک: ساخت مرحله‌ای مسکن توسط مالک با همکاری بستگان و همیاری و خودیاری، اگرچه در مراحل اولیه شکل‌گیری قابل توجه بوده است، اما در سالهای اخیر جای خود را به خرید مسکن ساخته شده یا نیمه ساخته از سازندگان کوچک محلی داده است.
- ۷-۲-۱-۵- شیوه تصرف مسکن: غالباً ملکی بوده و طی مراحل رشد شیوه تصرف اجاره‌ای رواج قابل توجهی نیافته است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۱).
- ۷-۲-۲- تغییر در ساختار و ترکیب اشتغال، درآمد و دارایی خانوار در مراحل رشد سکونتگاه
- ۷-۲-۲-۱- اگرچه در سالهای اولیه رشد نسبت کارگران صنعتی در ترکیب اشتغال بالا است اما این نسبت طی مراحل رشد کاهش یافته و در مقابل نسبت مشاغل تبعی و فرعی افزایش قابل توجهی پیدا می‌کند.
- ۷-۲-۲-۲- نکته قابل توجه آن است که بیش از ۹۵ درصد ساکنان شغل دوم و خانگی نداشته‌اند.
- ۷-۲-۲-۳- بخش قابل توجهی از شاغلین، حتی در مراحل بعدی رشد در منطقه شهری (و عمدتاً شهر تهران) به کار اشتغال دارند (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۲).

۷-۲-۳- مشخصه‌های عام اجتماعی - فرهنگی طی مراحل رشد

۷-۲-۳-۱- بر مبنای نتایج پژوهش، میزان سازمان یافتگی و تشکل در میان ساکنین سکونتگاهها در مراحل مختلف رشد بسیار ضعیف بوده و عمدتاً شامل اشکال سنتی، گهگاهی، نامستمر و ناپیوسته بوده است، به نحوی که بیش از ۸۰ درصد خانوارها عضو هیئت مذهبی‌اند و در مقابل تنها حدود ۳ درصد آنها عضو انجمن خانه و مدرسه، و حدود ۵ درصد آنها عضو انجمن‌های صنفی، هنری و امثال آن بوده‌اند. به نظر می‌رسد عوامل داخلی چون باور داشت‌ها، شیوه نگرش و دیگر مشخصه‌های فرهنگی و اقتصادی و خارجی چون مداخله دولت و نهادهای دولتی در این سکونتگاهها و نیز بازدارنده‌های سیاسی موجب حذف عرصه عمومی، و در نتیجه مجال ندادن به شکل‌گیری سازمانهای غیردولتی و تشکل‌های مردمی در آنها شده است. بر این اساس، همبستگی و سازمان یافتگی این سکونتگاهها عمدتاً در مقابله با شرایط و مسائل حاد شکل گرفته و با حل آنها گسیخته می‌شود.

۷-۲-۳-۲- پیوندها و ارتباطات اجتماعی بین ساکنین، بر مبنای نتایج پژوهش عمدتاً پیوندهای خانوادگی، خویشاوندی و همسایگی بوده، و به ندرت از این سطوح فراتر می‌رود، چنانکه اصولاً در سکونتگاههای مورد بررسی دایره گسترده‌ای از خویشاوندان وجود دارد که آشنایی با محل از طریق آنان صورت گرفته است. ارتباط همسایگی در این سکونتگاهها در مراحل اولیه بالا است و بیش از ۵۰ درصد آنها روزانه یا چند بار در هفته با همسایگان ارتباط دارند، اما در مراحل بعدی رشد (همراه با تغییر نسبی در ترکیب قومی) روابط همسایگی نسبتاً کاهش یافته است. بیش از ۸۰ درصد ساکنین سکونتگاهها با زادگاه خود ارتباط دارند و حتی این ارتباط در مراحل بعدی رشد

کمتر نشده، بلکه بر شدت آن افزوده شده است. بیش از ۹۰ درصد مراجعات به زادگاه در سکونتگاهها صرفاً جهت دیدار خویشان و خانواده بوده است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۳).

۷-۲-۴- مبدأ سکونت و الگوی مهاجرت

حدود ۵۳ درصد ساکنین نسیم شهر محل سکونت قبلی خود را استان تهران و عمدتاً شهر تهران (۶۵ درصد اسلام شهری ها و ۴۳ درصد نسیم شهری ها و گلستانی ها) ذکر کرده اند، و در این میان نسیم شهر یک استثناء است، به این معنی که حدود ۴۷/۵ درصد ساکنین آن مستقیماً از سایر استانها به نسیم شهر آمده اند. با توجه به یافته های این پژوهش، طرح حاشیه نشینی مرکز مطالعات، البته در نسیم شهر ۶۰ درصد و در گلستان ۶۳ درصد مهاجرین قبلاً ساکن استان تهران بوده و در عین حال ۳۶ درصد نسیم شهری ها و ۲۵ درصد گلستانی ها مستقیماً از مبادی سکونتی خود یا سایر استانها به آنجا آمده اند (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۳).

۷-۲-۵- الگوهای رفتار اجتماعی ساکنین

۷-۲-۵-۱- میزان مشارکت- در سکونتگاهها طی مراحل رشد کاهش می یابد، به نحوی که بر مبنای یافته های پژوهش، در مراحل اولیه بیش از ۷۰ درصد خانوارها در حل و فصل مسائل و مشکلات، همکاری و مشارکت داشته اند؛ اما در مراحل بعدی میزان مشارکت به ۴۵ درصد خانوارها کاهش یافته است. ضمناً، جهت و زمینه های مشارکت نیز از مسائل عمرانی و رفاهی (آسفالت، معابر، لایروبی جوی ها، فاضلاب و...) به مسائل اجتماعی تغییر می کند. در مراحل بعدی با ورود نهادهای دولت به عرصه تأمین خدمات زیربنایی و عمرانی، میزان این نوع مشارکت کاهش می یابد. بررسی الگوی رفتاری مشارکت حاکی از آن است که این الگو در سکونتگاههای مورد

بررسی اولیه، غیر سازمان یافته و غیر نهادینه، و صرفاً در جهت تأمین نیازهای ابتدایی زیستی بوده و حتی در مراحل بعدی به سمت مشارکت شهروندی میل نکرده است.

۷-۲-۵-۲- تعریف قلمرو ذهنی ساکنین از محیط سکونت خود - بسیار محدود بوده و عمدتاً به حد واحدهای همسایگی متوقف می شود. به این معنی که نزدیک ترین مکان در ذهن خانوارهای ساکن منزل مسکونی، معبر مجاور و حداکثر محله مسکونی بوده و درصد اندکی از آنها مکانی خارج از محله مسکونی را برگزیده اند، حتی طی روند رشد نیز این قلمرو ذهنی گسترش نیافته است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۴).

۷-۲-۶- شیوه تأمین خدمات زیربنایی

۷-۲-۶-۱- به دلیل رشد خودرو و تراکم بسیار بالای جمعیت در واحد سطح از یک سو و زمینه های فرهنگی و اقتصادی مورد بحث، در مراحل اولیه رشد ترکیبی از مصرف برق از مجراهای رسمی و غیررسمی و نیز وجود شبکه های ذخیره سازی آب در پشت بام واحدهای مسکونی و شبکه های سوخت در معابر، حتی در مراحل بعدی رشد چهره ای غیر شهری را به نمایش می گذارد.

۷-۲-۶-۲- نحوه دفع آبهای سطحی و فاضلاب طی سالهای رشد سکونتگاه نیز بدون تغییر باقی می ماند (حدود ۹۰ درصد دفع سطحی و روباز فاضلاب). این عامل نیز نمایی از ویژگی های غیر شهری به سکونتگاهها می دهد. نکته جالب توجه آن است که سطح آبهای زیرزمینی نیز در این سکونتگاهها بسیار پایین بوده و امکان استفاده از چاه جذبی وجود دارد که شاید به دلیل عوامل فرهنگی و پیشینه قبلی دفع سطحی فاضلاب همچنان ادامه یافته است (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۵).

۷-۲-۷- مشخصات عام ساخت و بافت سکونتگاهها طی مراحل رشد

۷-۲-۷-۱- بر مبنای یافته‌های پژوهش ساختار اصلی سکونتگاه‌ها مشتمل بر یک محور میانی و چند محور درجه ۲ فرعی عمود بر آن، طی مراحل رشد تفاوت اساسی نکرده بلکه به دلیل رشد خودرو و خودانگیخته‌الگویی ابتدایی و ساده را به نمایش می‌گذارند که فاقد مرکز و مرکزیت است. تنها در محل تقاطع محورهای عمود بر محور اصلی، گره‌هایی شکل گرفته که به صورتی درهم و آشفته، عناصر اصلی سکونتگاه را گرد هم آورده است. حتی در مراحل بعدی رشد نیز همین الگو در ساخت شهر مشاهده می‌شود (شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۵).

۷-۲-۷-۲- جز محور اصلی و میانی، محورهای درجه دوم و فرعی علاوه بر نقش تغذیه‌کنندگی، دارای نقش اجتماعی نیز هستند و مفهوم «کوچه-خیابان»هایی را تداعی می‌کنند که بیش از حرکت و عبور، محل ملاقات و تجمع و حتی تفرجگاه‌هستند؛ الگویی که با جوامع روستایی قرابت بیشتری دارد.

۷-۲-۷-۳- طی مراحل رشد سکونتگاه، بافت‌های حاشیه‌ای و خودرو با مشخصه‌هایی چون پراکنده‌رویی، بی‌نظمی در ابعاد و ترکیب قطعات، اندازه کم قطعات و زیربنای واحدهای مسکونی، بی‌نظمی در دسترسی، یک شبه ساختگی و امثال آن مشخص می‌شوند و به تدریج در مرحله گذار قرار گرفته و به سمت نوعی نظم و ساختار اندام‌وار و درجه‌ای از انسجام کالبدی میل می‌کنند. در نهایت با افزایش تراکم، شکل‌گیری محورهای ارتباطی و بدنه‌های تجاری، برخی عناصر جدید شهری چون پست و مخابرات، مراکز خدماتی و تجاری جدید را جذب می‌کنند. اما مجموعه عناصر و فضاها هیچ‌گاه در ترکیب سازگار و هم‌ساز با بدنه‌ها و جداره‌های شهری در بر محورهای اصلی و فرعی تبدیل نشده و مجموعه سیمای کالبدی هنوز هم به روستا‌گرایی دارد. به این قاعده البته

استثنایی در قطعاتی از بدنه برخی محورهای جدید وارد می‌شود که در مقایسه با کل محور و سکونتگاه قابل توجه نیست.

۷-۲-۷-۳- بر مبنای یافته‌های فوق، حتی در بخشهای جدید و طراحی شده سکونتگاهها نیز به تدریج بافت‌های خودرو و حاشیه‌ای شکل می‌گیرند؛ همچنین، در سکونتگاهها در مراحل بعدی رشد شاهد شکل‌گیری مجموعه‌های مسکونی حاشیه‌ای و یک شبه‌ساخت هستیم که این خود حاکی از وجود جوهره رشد بی‌ضابطه و خودرو و حتی در مراحل بعدی رشد است. همین امر گرایش به کالبد شهری و جامعه شهری را با موانع ساختاری جدی مواجه کرده است.

۷-۲-۷-۴- ملاحظه یافته‌ها نشان می‌دهد که شاخص‌های سازمان کالبدی این سکونتگاهها نیز نامتعارف و تابع نظم خودرو بوده و طی مراحل رشد نیز تغییر جدی نکرده‌اند.

(شیخی ۱۳۸۱ ص ۴۶)

۷-۳- نظام اسکان غیررسمی در حاشیه شهر تهران

تحولات و شرایط حاشیه‌نشینی در حاشیه شهر تهران را می‌توان به سه مرحله زیر تقسیم کرد:

۱- مرحله رکود تا نیمه دهه ۱۳۵۰

۲- مرحله جهش و جمعیت‌پذیری شدید در دوره ۶۷-۱۳۵۷

۳- مرحله کنترل و اعمال محدودیت‌های قانونی جدی پس از سال ۱۳۶۷ به رغم بقاء و تشدید تقاضای اسکان جمعیت و فعالیت.

در واقع تا نیمه دهه ۱۳۵۰ که سمت و سوی جریان‌های مهاجرتی وارده به این منطقه صرفاً به سمت شهر تهران و چند شهر محدود اطراف تهران بوده است اسکان جمعیت در حاشیه شهر تهران

از شرایط نسبتاً طبیعی و در حد جمعیت بومی برخوردار بوده و به لحاظ مهاجرپذیری در حالت رکود نسبی بوده است. اما با پایدار شدن آثار اشباع شهر تهران، رانش اجباری فعالیت‌های اقتصادی و نیز گروه‌های جمعیتی که قادر به تحمل هزینه‌های شهر تهران نبودند از این شهر آغاز شد.

اما این تحول طبیعی در فرایند شکل‌گیری کلان شهرها در نتیجه سه عامل عمده که شرح داده خواهد شد، دچار کجی و انحراف شده و به جای کمک به پراکنش و عدم تمرکز در سطح منطقه به تفرق و پراکنده رویی منجر شد، این سه عامل عبارتند از:

۱- تمایل بیش از حد متعارف فعالیت‌ها و جمعیت خارج شده جهت استقرار و اسکان در نزدیک‌ترین فاصله ممکن از شهر تهران به علت نبود زیر ساخت‌ها و شبکه ارتباطی لازم برای غلبه بر عامل فاصله و هزینه‌های ناشی از آن، این نزدیک‌ترین فاصله جایی نیست جز حاشیه جنوبی شهر تهران، چرا که جهت‌های سه‌گانه شهر به علت موانع طبیعی و مصنوعی امکان جمعیت‌پذیری ندارند (کاظمیان ۱۳۸۲ ص ۲۰۸).

۲- فقدان ساز و کارها و نظام مدیریتی کارآمد و مؤثر در سطوح فراشه‌ری و کلان‌شه‌ری برای اعمال کنترل و نظارت لازم برای هدایت نیروهای گریز از مرکز به نقاط مناسب و غلبه بر نیروهای اقتصاد بازار، این نقص بهترین فرصت را برای استقرار فعالیت‌های غیر مجاز و اسکان غیر رسمی، در محدوده‌های دچار خلأ مدیریت و نظارت کافی فراهم کرده است. یکی از محدوده‌ها، حاشیه جنوبی شهر تهران می‌باشد.

۳- تشدید قابل انتظار بی‌نظمی و ضعف مدیریتی در طی سال‌های اولیه پس از انقلاب اسلامی و ضعف مدیریت شه‌ری برای جلوگیری از اسکان در محدوده‌های ممنوعه.

برآیند این عوامل سبب شد که حاشیه جنوبی شهر تهران، با توجه به موانع طبیعی و مصنوع موجود در سایر جهات دیگر آماج هجوم جمعیتی وسیعی قرار گرفته و به رغم ممنوعیت‌های قانونی، جمعیت در تمام سطح آن به معنای واقعی کلمه پراکنده شود.

اما مهم‌تر از تعداد جمعیت، نحوه توزیع و استقرار بسیار پراکنده جمعیت و سکونتگاه‌های جمعیتی در سطح این محدوده است. چنان‌که جمعیت موجود این محدوده در حدود ۱۴۷ کانون جمعیتی پراکنده شده‌اند، یعنی در واقع در هر ۴/۵ کیلومتر مربع مساحت این محدوده یک کانون جمعیتی مستقر است که هر کدام کانونی بالقوه برای جذب جمعیت بیشتر محسوب می‌شود. به این ترتیب تقریباً تمام سطح محدوده در معرض استقرار جمعیت می‌باشد. چنان‌که متوسط جمعیت این کانون‌ها از ۲۴۳ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۲۰۲۹ نفر در سال ۱۳۷۵ رسیده است (کاظمیان ۱۳۸۲ ص ۲۰۹).

اکثریت این جمعیت از گروه کم درآمدها هستند و بنا بر آمار، سهم مهاجران درون منطقه‌ای به‌ویژه مهاجران شهر تهران از جمعیت محدوده فزاینده بوده است. در واقع جمعیت کم درآمدی که ادامه سکونت در شهر تهران را برای خود مشکل می‌بیند اما هنوز به محل شغل خود در درون این شهر و یا نزدیکی آن وابسته می‌باشند، چاره‌ای جز سکونت در خارج از شهر تهران را ندارند.

این رانش اجباری با دو محدودیت دیگر نیز توأم می‌شود. اول این که به علت ضعف سیستم حمل و نقل عمومی فراشهری و بالا بودن هزینه استفاده از حمل و نقل خصوصی مجبور است در نزدیک‌ترین فاصله از محل کار خود ساکن شود. محدودیت دوم تمایل اجباری به سکونت در محلی است که هزینه‌های مسکن آن (خرید یا اجاره) در حداقل باشد، حتی اگر فاقد بسیاری از زیرساخت‌ها و خدمات اولیه بوده و یا مشمول محدودیت‌های قانونی باشد، مشخص‌ترین و اولین

محدوده برخوردار از این شرایط حاشیه جنوبی شهر تهران است. بنابراین اسکان گروه‌های کم درآمد و غیررسمی بودن همه جانبه این اسکان جزء ویژگی‌های اساسی این محدوده به شمار می‌رود (کاظمیان ۱۳۸۲ ص ۲۱۰).

به این ترتیب این محدوده به کمربندی از فقر و اسکان ناهنجار تبدیل شده است. فقری که علت آن نه فقط بیکاری (چرا که نرخ بیکاری این محدوده بسیار کمتر از کلان‌شهر تهران است) بلکه پایین بودن سطح درآمد و فقدان شدید امکانات خدماتی و زیرساختی لازم برای زندگی شایسته است.

شدت جمعیت پذیری تمام بخش‌ها و قطعات‌های این محدوده نیز با یکدیگر متفاوت است. این تفاوت را می‌توان در مقطع زمانی اوج گیرد جمعیت پذیری، تعداد جمعیت جذب شده و نوع سکونتگاه‌های جاذب جمعیت در هر یک از قطعات‌های غربی و مرکزی (جاده‌های شهریار، ساوه و قم) بوده و در سال‌های اخیر به بخش شرقی (جاده ورامین و خاوران) منتقل شده است و یا سکونتگاه‌های بخش غربی پرتعداد هستند و میانگین جمعیتی پایین‌تری دارند در حالی که در بخش مرکزی و شرقی وضعیت برعکس است (کاظمیان ۱۳۸۲ ص ۲۱۰).

اما در مجموع در تبیین تحولات و گرایش‌های نظام اسکان محدوده، سه عامل زیر به ترتیب اهمیت شناسایی شده‌اند؛ نزدیکی به جاده اصلی، نزدیکی به شهر تهران و دیگر شهرهای بزرگ و در نهایت نزدیکی به مراکز بزرگ شغلی. از اواخر دهه ۱۳۶۰ سیاست‌های کنترلی و محدود کننده شدیدی برای سکونت در این محدوده اعمال شده و از قضا تا حد زیادی هم موفق بوده چنان که نرخ رشد جمعیت این محدوده به شدت کاهش یافته است. اما تداوم این موقعیت در نتیجه عوامل زیر با تردید جدی مواجه می‌باشد:

۱- روند فزاینده استقرار فرصت‌ها و کانون‌های اشتغال مناسب گروه‌های درآمد پایین و متوسط در محدوده به‌ویژه واحدهای صنعتی و کارگاهی درسال‌های اخیر این روند به معنای افزایش شدید تقاضای اسکان جمعیت پایه و پیرامون مشاغل در این محدوده و وارد آمدن فشارهای گسترده و تحمل ناپذیر به نهادهای مدیریتی از این ناحیه است. در واقع اولین شرط لازم برای شکل‌گیری اسکان در نتیجه این روند فراهم و آماده می‌شود.

۲- فقدان سیاست‌گذاری و اراده مدیریتی هماهنگ و مؤثر منطقه‌ای برای هدایت فعالیت‌ها و جمعیت خارج شده از تهران به سکونتگاه‌های مناسب و مستعد و حفاظت از محدوده‌های نامناسب برای اسکان نتیجه این شرایط نیز عدم شکل‌گیری و تجهیز کامل شهرهای درجه دوم و سوم منطقه و در نتیجه به نقص حیات شهری و شهروندی آنها، عدم کارایی نظام کلان‌شهری تهران و تحمیل هزینه هر چه روزافزون‌تر بر این نظام و ساکنان آن است. این شرایط معنایی ندارد جز تحمیل بار هر چه زیادتر بر تهران و حاشیه‌های بلافصل آن (کازمیان ۱۳۸۲ ص ۲۱۱).

برخی از نشانه‌های ناممکن بودن تداوم موفقیت سیاست کنترل و اعمال محدودیت‌های محض در شرایط تقاضای فزاینده و هدایت نشده برای اسکان، در چند سال اخیر ظاهر شده است که از جمله می‌توان به وقایع باقرآباد، نصیرآباد و چهاردانگه اشاره کرد.

به این ترتیب در حال حاضر تمام موجبات و عوامل لازم برای تبدیل محدوده ۷۰۰ کیلومتر مربعی (تقریباً معادل مساحت کل شهر تهران) به یک بافت متخلخل اسکان غیررسمی ناهنجار فراهم است. اتفاقی که در صورت تحقق نه تنها زندگی خود ساکنان این محدوده بلکه زیست‌پذیری کل شهر و منطقه کلان‌شهری تهران را دچار مخاطرات جدی زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی خواهد کرد (کازمیان ۱۳۸۲ ص ۲۱۱).

بدیهی است که بروز چنین شرایطی نه نتیجه محتمل و حتمی شکل‌گیری و تکامل منطقه کلان شهری تهران، بلکه برعکس نتیجه عدم شناخت و رعایت قانونمندی‌های این پدیده اجتناب ناپذیر عصر جدید است. مشکلات عمده بروز چنین شرایطی را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱- تمرکز فضایی فقر در نتیجه اختصاص حریم به گروه‌های کم درآمد و تشدید مداوم این تمرکز به لحاظ کمیت و کیفیت و افت مداوم کیفیت زیستی.

۲- ترکیب شغلی نامتعادل و عدم شکل‌گیری مشاغل خدماتی لازم زندگی به علت وابستگی شغلی و اقتصادی شدید به شهر تهران و تشدید این وضعیت.

۳- اختلال در شکل‌گیری نظام کلان شهری کارآمد و متضمن رفاه و کیفیت زندگی شهروندان.

۴- نابودی بخش تنفسی زیست- محیطی منطقه کلان شهری تهران در بخش جنوبی و ناپایداری امکان زندگی سالم در تمام منطقه.

۵- اسکان جمعیت در پرمخاطره‌ترین بخش منطقه به لحاظ خطرات زلزله‌خیزی و روان‌گرایی خاک.

۶- تشدید مشکلات و تنگناهای نهادهای مدیریتی برای بهبود و کنترل وضعیت زیست در سطح منطقه کلان شهری (کاظمیان ۱۳۸۲ ص ۲۱۲).

منابع و مأخذ :

- ۱ - اعتماد ، گیتی : ویژگی های کالبدی محله‌های حاشیه‌نشین ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۲ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .
- ۲ - افتخاری راد ، زهرا : چهره‌نمایی بافت های اسکان غیر رسمی و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری آن ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۱ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .
- ۳ - امکچی ، حمیده : بررسی ساز و کار های حقوقی - قانونی موجود در برنامه‌های پنج ساله عمرانی کشور در ایجاد حاشیه‌نشینی ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۱ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی - چاپ اول ۱۳۸۲ .
- ۴ - جواهری پور ، مهرداد و داور پناه ، بابک : سکونتگاه‌های ناپایدار اقشار کم در آمد شهری ، فصلنامه عمران و بهسازی شهری هفت شهر ، سال سوم ، شماره هشتم ، تابستان ۱۳۸۱ .
- ۵ - حاج یوسفی ، علی : حاشیه‌نشینی شهری و فرایند تحول آن (قبل از انقلاب اسلامی) ، فصلنامه عمران و بهسازی شهری هفت شهر ، سال سوم ، شماره هشتم ، تابستان ۱۳۸۱ .
- ۶ - حبیبی ، سید محسن : نقش و جایگاه مجموعه‌های زیستی پیرامون شهر های بزرگ در نظام اسکان کشور نمونه موردی اسلامشهر ، فصلنامه عمران و بهسازی شهری هفت شهر ، سال سوم ، شماره هشتم ، تابستان ۱۳۸۱ .

۷- خاتم ، اعظم : حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی در تهران ، تغییر فرصت های ادغام اجتماعی ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۲ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .

۸- زاهد زاهدانی ، سید سعید : حاشیه‌نشینی ، انتشارات دانشگاه شیراز ، چاپ دوم ۱۳۸۰ .

۹- شیخی ، محمد : فرایند شکل گیری و دگرگونی سکونتگاه‌های خودرو پیرامون کلان شهر تهران ، فصلنامه عمران و بهسازی شهری هفت شهر ، سال سوم ، شماره هشتم ، تابستان ۱۳۸۱ .

۱۰- شیخی ، محمد : سکونتگاه‌های خودرو ، گذار از حاشیه‌نشینی به الگویی از سکونتگاه پیرامون کلان شهر های ایران ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۲ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .

۱۱- صرافی مظفر : به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهری ، فصلنامه عمران و بهسازی شهری هفت شهر ، سال سوم ، شماره هشتم ، تابستان ۱۳۸۱ .

۱۲- صرافی ، مظفر : بازنگری ویژگی های اسکان خود انگیخته در ایران : در جستجوی راهکارهای توانمند سازی ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۱ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .

۱۳- کاظمیان ، غلامرضا : نظام اسکان در حاشیه جنوبی شهر تهران ، تحولات و چشم انداز ها ، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی جلد ۲ ، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ، چاپ اول ۱۳۸۲ .

۱۴ - مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سهزی و معماری ایران : حاشیه‌نشینی در ایران علل و راه‌حل‌ها ، گزارش مرحله پنجم ، ۱۳۷۴ .

۱۵ - هادیزاده بزاز ، مریم : حاشیه‌نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان ، ناشر شهرداری مشهد با همکاری نشر تیهو ، چاپ اول تابستان ۱۳۸۲ .