

سکونتگاه‌های غیررسمی و برنامه‌ریزی‌های اجتماع محور با تأکید بر کلان شهر تهران

دکتر سید محمد هادی ایازی

عضو هیأت علمی دانشگاه علوم انتظامی و دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری

چکیده

مقدمه

رشد جمعیت و افزایش بی‌رویه مهاجرت‌ها به شهرها خصوصاً شهرهای بزرگ باعث بروز مشکلات و مسائل زیادی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه شده است. چنانچه برآورد شده، امروزه در حدود ۶۵۰ میلیون شهروند در شرایط تهدید کننده زندگی شامل فقر و کیفیت‌های نامطلوب زیست محیطی زندگی می‌کنند و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۲۵ میلادی این رقم به دو برابر افزایش پیدا کند. (Wakely & You 2002)

گسترش سریع شهرها در سراسر جهان با رشد سریع سکونتگاه‌های غیررسمی همراه بوده است، که اغلب به عنوان حاشیه یا زاغه (Slums) شناخته شده‌اند. تخمین زده می‌شود که تا سال ۲۰۳۰، نزدیک به ۵ میلیارد نفر در مناطق شهری زندگی خواهند کرد. این امر سبب می‌شود شهرها شرایط مناسب برای اسکان ساکنین خود را نداشته باشند و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و غیرقانونی و بوجود آمدن محله کثیف و نامتناسب که فاقد شرایط اساسی مسکن مناسب و معقول و فضای زندگی مناسب است، گریزناپذیر باشد. توسعه این سکونتگاه‌ها با رشد سریعی در فقیرترین مناطق جهان از جمله جنوب آسیا و جنوب صحرای آفریقا رخ می‌دهد.

بر اساس مطالعات سازمان ملل «اسکان غیررسمی» چالش اصلی هزاره سوم خواهد بود. طبق آمار ارائه شده در برنامه اسکان بشری سازمان ملل ۲۰۰۳ از هر سه نفر در خلال ۳۰ آینده در سکونتگاه‌های غیررسمی شهرها زندگی می‌کنند.

سکونتگاه‌های غیررسمی براساس تعریف سازمان ملل متحد به سکونتگاهی اطلاق می‌شود که در آن واحدهایی از مسکن ساخته شده که ساکنین ادعای حقوقی در قبال آن ندارند یا به طور غیرقانونی اشغال شدند و یا سکونتگاه‌ها و مناطقی که با برنامه‌ریزی‌ها و آیین‌نامه‌های و آیین‌نامه‌های موجود غیرمجاز خوانده می‌شوند. (WHO, 1999)

دلایل بوجود آمدن و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی را غالباً در مواردی چون کمبود و فقدان زمین و مسکن برای اقشار کم درآمد، فقدان برنامه

بر اساس مطالعات سازمان ملل «اسکان غیررسمی» چالش اصلی هزاره سوم خواهد بود و پیش بینی شده است که تا سال ۲۰۲۰ رقم کل ساکنین اسکان غیررسمی جهان تقریباً به یک میلیارد و چهارصد میلیون نفر افزایش خواهد یافت. گسترش سریع شهرها در سراسر جهان با رشد سریع سکونتگاه‌های غیررسمی همراه بوده است. رشد بی‌رویه این سکونتگاه‌ها ضمن برهم زدن مبلمان شهری و تخریب محیط زیست، مسائل اجتماعی و فرهنگی زیادی را خصوصاً در زمینه افزایش آسیب‌های اجتماعی در پی داشته است.

راهکارهای ارائه شده در این خصوص، از حذف و تخریب تاب‌بهبودی و توانمندسازی این سکونتگاه‌ها تنوع داشته است. عده‌ای آنها را به عنوان یک معضل اجتماعی قلمداد می‌کنند و به تخریب و یا رها کردن آنها به حال خود معتقدند. و عده‌ای دیگر از صاحب‌نظران بر این باورند علیرغم اینکه این سکونتگاه‌ها دارای مشکلات و مسایل فراوانی می‌باشند، اما امروزه به عنوان یک راه‌حل شناخته و تنها راه‌خانه‌دار شدن گروهی از افراد تهیدست جامعه قلمداد شده و تخریب آنها در سطح جهان و ایران نه عملی و نه انسانی است؛ و با برنامه‌ریزی‌های دقیق و منسجم می‌توان از توان و ظرفیت این سکونتگاه‌ها در راستای توانمندسازی آنان استفاده نمود.

تجارب اخیر در این زمینه حاکی از غلبه دیدگاه توانمندسازی و توجه به برنامه‌های اجتماع محور در مواجهه با مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی است. در این دیدگاه اساس بر مشارکت ساکنین خصوصاً رهبران محلی و متنفذین در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها می‌باشد. این امر سبب تسهیل همکاری‌ها و تشریک مساعی شده و زمینه را برای ابتکار عمل برای غلبه بر مسائل و مشکلات اجتماع محلی فراهم می‌کند. به این ترتیب موجب افزایش کیفیت زندگی و کاهش آسیب‌های اجتماعی سکونتگاه‌های غیررسمی می‌شود.

در این مقاله سعی شده است تا با تکیه بر رویکردهای اجتماع محور، برنامه توانمندسازی در سکونتگاه‌های غیررسمی کلان شهر تهران مورد بررسی قرار گیرد. و ازگان کلیدی: سکونتگاه غیررسمی^(۱)، مشارکت محلی^(۲)، برنامه‌های اجتماع محور^(۳)، توانمندسازی اجتماع محور^(۴).

ریزی و مدیریت شهری به موقع، فقدان سیاستگذاری برای انسجام اجتماعی اقشار کم درآمد، مهاجرت‌های بی رویه و رشد سریع شهرها، فقدان منابع اقتدار شهری، تقسیم‌بندی غیرمستولانه اراضی توسط زمین داران خصوصی و عدم اجرا و ضعف قوانین (UN-HABITAT 2007) و... دسته بندی می‌کنند.

سکونتگاه‌های غیررسمی به گسست کالبدی پاره‌ای از نواحی مسکونی از پیکره کل شهر و در چارچوب کاهش میزان برخورداری از خدمات شهری - اجتماعی و کیفیت سکونت از یک سو و از سویی دیگر به حاشیه رانده شدن و انزوای اجتماعی پاره‌ای از گروه‌ها در این گونه سکونتگاه‌ها اتلاق می‌شود. (آقابخشی، ۱۳۸۲: ۹۹)

اگر به نام گذاری‌های دهه‌های مختلف توجه شود، گذر اجتماعات اسکان غیررسمی از معضل شهری و آسیب اجتماعی به برنامه ریزی خود جوش مردمی و از ضرورت پرهیز از برخورد یکسویه و غیر شهروندانه با آن به وضوح مشخص می‌گردد. در ۱۹۵۰، نام گذاری‌ها به فرد سازنده مسکن یا اشغال کننده‌ی آن باز می‌گشت، لذا مفهوم سخت رایج تصرف عدوانی یا خانه ساختن بر زمین غیرمعنا می‌داد. در دهه ۱۹۷۰ تعاریف به سمت حاشیه، حاشیه نشین و حاشیه نشینی تغییر جهت داد که در واقع از بار منفی بسیار کمتری برخوردار بود، لیکن برای ساکنان این قبیل سکونتگاه‌ها نوعی تحقیر به شمار می‌رفت و در عین حال مجوزی در اختیار مأموران برخی دستگاه‌های دولتی می‌داد تا هر بلایی بر سر ساکنین و خانواده آن‌ها بیاورند. دهه ۱۹۸۰، دهه پایان یافتن اندیشه تخریب کردن آنها بود. دهه ۱۹۹۰ سخن از حقوق شهروندی و حق (Eviction) پاکسازی این قبیل اجتماعات و یا تخلیه مسکن به میان آمده و لذا مفهوم اسکان غیررسمی که در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی باب شده بود، رواجی کامل یافت. (پیران، ۱۳۸۷)

نظریات و دیدگاه‌های اسکان غیررسمی

برخی از پژوهشگران به مسأله سکونتگاه‌های غیررسمی از دیدگاه بوم‌شناسی شهری (اکولوژی شهری) نگریسته و تلاش کرده‌اند تا با توجه به بافت فیزیکی شهر به توجیه مکانیزم پیدایی سکونتگاه‌های غیررسمی بپردازند.

مارشال کلینارد نظریه‌های سکونتگاه‌های غیررسمی را به ۲ دسته تقسیم می‌کند که عبارتند از:

۱- تغییر در نحوه استفاده از زمین

۲- کمبود مسکن و عدم تعمیر و نگهداری صحیح آن.

دسته نخست با توجه به مطالعات ارنست برکس و لوپس ورث که عمدتاً پیرامون شهرهای ایالات متحده آمریکا انجام گرفته است و براساس آن در مراحل اولیه‌ی رشد شهر، اینگونه مناطق محل سکونت طبقات بالا می‌باشد و با گسترش مناطق تجاری و صنعتی کارخانه‌ها، انبارها و مراکز عمده فروشی در همسایگی این محل رشد می‌نماید و آنها که وضع بهتری دارند از مرکز شهر به سمت خارج حرکت نموده دور از مرکز شهر سکنی می‌گزینند. کارگران کم درآمد، که شامل گروه‌های قومی فقیر تازه وارد و

گروه‌های نژادی می‌باشند به این مناطق آمده، ساکنین این نواحی می‌شوند. چون مالکان اجاره‌ی کمی جهت تعمیر و نگهداری ساختمانها دریافت می‌دارند شرایط نزول می‌یابد و به علت شلوغی زیاد بی‌توجهی و تخریب توسط ساکنین این مناطق به زاغه‌ها تبدیل می‌شوند.

کلینارد این نوع نحوه استفاده از زمین را خاص کشورهای صنعتی دانسته و در مورد شهرهای ماقبل صنعتی و شهرهای کشورهای جهان سوم از قول سوپرگ^(۵) نویسنده کتاب شهر ماقبل صنعتی می‌گوید «خانه‌های خارجی شهر، مربوط به ساکنین کم درآمد است که مشکلات می‌توانند دسترسی به تسهیلات مرکزی شهر داشته باشند».

این مطلب به وسیله‌ی مطالعات شنور^(۶) که در مورد چندین شهر آمریکای لاتین انجام یافته تأیید می‌شود. سرانجام کلینارد نتیجه می‌گیرد که الگوی اسکان غیررسمی در کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین با آمریکای شمالی مغایرت داشته و در این گونه کشورها سکونتگاه‌های غیر رسمی غالباً در حاشیه‌های خارجی شهر تشکیل می‌یابند.

دسته دوم نظریات اسکان غیر رسمی را کلینارد از دید کولین^(۷) اینگونه عنوان می‌کند که در امر حاشیه‌نشینی، صاحبخانه‌ها، ساکنین و اجتماع، هر سه مقصودند: صاحبخانه‌ها به خاطر منفعت طلبیشان، ساکنین به خاطر فقر و بی‌توجهی و عدم نگهداری صحیح شان و اجتماع به خاطر اجازه‌ی رشد که به مناطق زاغه‌نشین می‌دهد و دراز بین بردن آنها کوشش نمی‌کند و دولت را در جهت حفظ استانداردهای اجتماعی یاری نمی‌نماید.

مکینتاش نیز در همین راستا، چهار عامل رادر نظریه‌ی حاشیه‌نشینی مورد توجه قرار می‌دهد: محیط فیزیکی اطراف خانه، شرایط فیزیکی خانه، صاحبخانه و ساکنین آن. او معتقد است که با بهبود شرایط فیزیکی می‌توان به مسأله سکونتگاه‌های غیررسمی پایان داد.

نظریه اخیرتر، خصوصاً در مورد کشورهای درحال توسعه، مهاجرت را عامل اصلی رشد سکونتگاه‌های غیر رسمی می‌داند. در کشورهای در حال توسعه، شهرهای بزرگ با سیل عظیم مهاجرین روستایی روبرو هستند. شهر به عنوان یک متوقف کننده در مورد آنها عمل می‌نماید. بعضی از مهاجرین خوشبخت، می‌توانند از دروازه‌ی طلایی شهر عبور کرده و خود را با شهر تطبیق دهند، اما بعضی از آنها نمی‌توانند با شهر سازگاری داشته باشند و در نتیجه پشت دروازه‌ی شهر تشکیل مناطق حاشیه‌نشینی می‌دهند.

(لطیفی و همکاران، ۱۳۸۶)

در ادامه پیران در خصوص روند شکل‌گیری شکل ناهمگون شهرنشینی موجود و رشد سکونتگاه‌های غیر رسمی در ایران معتقد است که: در جهت ارضای نیازهای سرمایه‌داری غربی، توسعه برون‌زا یا تحمیلی مناطقی که به جهان سوم موسوم است و از جمله ایران بدون توجه به شرایط تاریخی بستر فرهنگی و نیازهای واقعی این قبیل جوامع آغاز، و با هدایت غرب گسترش یافت و در جهان سوم نیز شهر مرکزی غربی، اما این بار فقط برای مبادله و مصرف به عنوان مقرر نمایندگیهای شرکت‌های فراملیتی و ایستگاه‌های مبادلاتی تکرار شد و در نتیجه پایتخت و با شدتی به مراتب کمتر چند شهر دیگر به سرعت رشد کرد و شهرنشینی شتابان ولی فوق‌العاده ناهمگون رخ

داد و انبوه روستائیان آشنا شده با شهر پراشوب نه از برای چرخانیدن چرخهای صنایع نوپا بلکه بیشتر برای پادویی در بخش خصوصی بی ضابطه که حتی با بخش خصوصی غربی نیز از هیچ نظر قابل مقایسه نیست سیل وار به شهرها سرازیر شدند و شرایط کنونی پدید آمد. (پیران، ۱۳۶۶)

نظریه‌ها و سیاستهای تکاملی در خصوص ساماندهی اسکان غیررسمی نیز در سه دسته کلی تقسیم‌بندی می‌شود:

در دسته اول، نظریه پردازان توسعه برونزا معتقدند که: سکونتگاه‌های غیررسمی، مکان پناه گرفتن مردمی بی‌جا و آواره و رانده شده است که چون خس و خاشاک روان بر سیلاب به همراه سیل مهاجرت از روستاها کنده شده و به جامعه شهری سرریز گشته‌اند، بدون آنکه در زندگی صنعتی مدرن پذیرفته شده باشند. به نظر این گروه اسکان غیررسمی اثری از آثار جنبی گذار جوامع سنتی به جوامع صنعتی و شهری مدرن است. طبیعاً چنان گذار پراهمیت و تاریخ سازی را نمی‌توان به دلیل آثار جنبی کم ارزشی چون اسکان غیررسمی نفی یا متوقف ساخت.

راه حل پیشنهادی این دیدگاه در اساس، تحمل این قبیل مکانها و رها کردن آن در دست نامرئی بازار است، که خود به هر تقدیر چاره‌ای خواهد اندیشید. البته گاه و بیگاه طرح اسکان تهیدستان و خانه سازی ارزان قیمت نیز باید در رسانه‌های گروهی طنین انداز شود و طرح‌های محدودی نیز به عمل درآید. (پیران، ۱۳۶۶: ۳۵)

در دسته دوم، نظریه پردازان مخالف نظام سرمایه داری هرگونه فعالیتی در راستای تعادل بخشی اقتصادی - اجتماعی و فضایی کشورهای در حال توسعه را ناممکن دانسته و حتی موجب تشدید عدم تعادل عنوان می‌کردند. آنها زدایش پدیده مذکور را منوط به از میان برداشتن نظام‌هایی می‌دانستند که به هر شکلی با سرمایه داری جهانی در ارتباطند. در این دیدگاه نیز نوعی جبرگرایی و ساختارگرایی وجود دارد که نسبت به موضوع به شدت بدبین است. براین اساس برنامه ریزی در راستای حل مشکل اسکان غیررسمی بی فایده است. با این وجود در این نظریه نیز، مهاجرت روستائیان، به شهرهای بزرگ نفی و مذموم شمرده می‌شود و نشانه وابستگی به سرمایه داری جهانی به حساب می‌آید. (بیگدلی، ۱۳۸۳: ۶۷)

دسته سوم بر به رسمیت شناختن سکونتگاه‌های غیررسمی تأکید می‌کنند و آن را راه حلی برای مشکل جمعیت و مسکن قلمداد کرده‌اند. در این دیدگاه توانمندسازی، بهسازی محلات با ابزارهایی همانند خودیاری اهالی، اعتبارات دولتی و تسهیلات بانکی مورد تأکید قرار گرفته است. نقش جدید بخش دولتی در توانمندسازی، علاوه بر نقش سنتی تأمین نیازها، حمایت و تسهیل در به فعل رساندن توان این اجتماعات است به نحوی که بتوان با حداقل تریق منابع خارجی از توان درونی این اجتماعات نهایت استفاده را برد.

وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران

رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران را باید با رشد سریع

شهرنشینی و افزایش مهاجرت‌های بی رویه مورد بررسی قرار داد. با نگاهی به میزان شهرنشینی و روستانشینی از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ پی به مهاجرت‌های بی رویه روستا- شهری در ایران می‌بریم. در سال ۱۳۳۵ میزان شهرنشینی ۳۱/۴ درصد و میزان روستانشینی ۶۸/۶ درصد بوده است. در حالی که در سال ۱۳۸۵ میزان شهرنشینی ۶۶/۴ درصد و میزان روستانشینی ۳۳/۶ درصد بوده است. رشد شتابان جمعیت و تحولات ساختاری در نظام اقتصادی روستایی ایران که در بعد از سالهای ۱۳۴۵ جلوه‌گر شد، سبب شد تا شهرها بویژه شهرهای بزرگ به عنوان مقصد مهاجرت‌های مناطق روستایی کشور، جاذب مهاجرت‌های وسیع و گسترده‌ای گردند. در این میان، بیشتر مهاجران که توانایی مالی و اقتصادی استقرار و سکونت در محدوده رسمی شهر و پرداخت هزینه مسکن و اقامت در محدوده قانونی شهرها را نداشتند، برای تأمین سرپناه خود بویژه در شهرهای بزرگ به حاشیه شهرها روی آوردند. هرچند که شدت و حجم این مسأله در استان‌های کشور و شهرهای آنها بسته به شرایط اقتصادی و تمرکز صنایع متفاوت است. آنچه مسلم است پدیده سکونت غیررسمی یکی از مهمترین مشکلات شهرهای بزرگ از جمله تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، کرمانشاه، اهواز، بندرعباس، زاهدان، رشت است. برآورد می‌شود یک هفتم جمعیت این شهرها در سکونتگاه‌های غیررسمی و در نابسامانی ساکن باشند (پورآقایی، ۱۳۸۳: ۴۶).

مهمترین و عمده‌ترین علل پیدایش و گسترش اسکان غیررسمی در ایران به شرح ذیل عنوان می‌شود:

- ضعف ساختاری شهرنشینی در مواجهه با نظام برونزا و مدرنیزاسیون و در نتیجه بروز عدم تعادل در نظام شهری و روستایی در سیرتکوینی شهرنشینی
- دومین علت در سطح کلان را نیز باید ساختاری دانست، که سازوکار تبعیض آمیز و فقرزا برپایه توزیع ناعادلانه منابع قدرت، ثروت و درآمد در جریان است.
- عدم پیش بینی فضای مسکونی کافی و مناسب اقشار کم درآمد در طرحهای کالبدی شهری و اعمال استانداردهای خارج از استطاعت ایشان؛
- دسترسی ناچیز به نظام‌های رسمی اعتباری و وام مسکن برای کم درآمدها به ویژه شاغلین در بخش غیررسمی؛
- وجود باندهای قدرت نامشروع و سوداگران زمین باز به موازات اهمال و ناتوانی در نظارت و کنترل ساخت و سازها، به ویژه حریم بین شهرها؛
- فقدان نهادسازی برای تجهیز و تجمیع منابع اقشار کم درآمد و عدم حمایت و هدایت دولت در مورد خانه سازی خودیار؛
- ضعف مدیریت شهری (بویژه در هدایت، نظارت و کنترل) (محمدی پاتی، محمدپورعمران، ۱۳۸۷: ۸۱)

وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در تهران

تهران به عنوان پایتخت ایران و یکی از کلان شهرهای منطقه به شدت با

جدول ۱: عمده ترین مسائل و آسیب های سکونتگاه های غیر رسمی در شهر تهران

عنوان	عمده ترین مسائل و آسیب ها
مشکلات کالبدی	- عدم استحکام بناها و مقاومت ناپذیری آنها در برابر زلزله به دلیل استفاده از مصالح بی دوام و کم دوام - فرسودگی یافت بناها - آسفالت نامناسب معابر
مشکلات زیست محیطی	- انباشت زباله ها و عدم جمع آوری به موقع آنها - عدم لوله کشی آب آشامیدنی سالم - آلودگی هوا به دلیل زمین های بایر اطراف واحدهای مسکونی
مشکلات اجتماعی و فرهنگی	- اکثر ساکنین مشاغل غیر رسمی به صورت کارگر روزمزد با درآمدهای پایین کار می کنند - فاقد مهارت های حرفه ای می باشند - تعداد زیادی از آنان بیکار جویای کار می باشند - به دلیل فقر اقتصادی و فرهنگی، ترک تحصیل و افت تحصیلی در بین دانش آموزان مشاهده می شود. - سطح سواد پایین است. - احساس تعلق به محیط کم است - به دلیل اختلاف زیاد میان شرایط زندگی در سکونتگاه های غیر رسمی و سایر مناطق شهر تنش های اجتماعی فراوان است. - عدم وجود مراکز فرهنگی و آموزشی، تفریحی و ...
آسیب های اجتماعی	- اعتیاد و توزیع مواد مخدر - مصرف مواد مخدر در اطراف واحدهای مسکونی - کودکان خیابانی - روسپیگری - ارادل و اوباش

منبع: برنامه های اداره کل امور آسیب های اجتماعی شهرداری تهران، ۱۳۸۷.

در دهه ۱۹۷۰ به جای احداث واحدهای مسکونی سیاست واگذاری زمین مطرح شد و زمینهای تفکیک شده به اقشار فقیر واگذاری می گردید. این روش مزایای بسیاری نسبت به خانه سازی اجتماعی داشت. زیرا اولاً با ارائه کمک های مالی قابل دسترس، خانواده های زیاده تری تحت پوشش قرار می گرفتند. همچنین تطابق و انعطاف پذیری بیشتری را در ساخت و ساز

مسأله اسکان غیر رسمی مواجهه است. جمعیت ساکنین سکونتگاه های غیر رسمی شهر تهران در سال ۱۳۵۹ یک میلیون نفر بوده که امروز به بیش از ۷۸ میلیون نفر افزایش یافته است (زنگنه، ۱۳۸۴) در طول دو دهه گذشته رشد کمی و غیراصولی محدوده های جغرافیایی داخل و خارج حریم شهر تهران به گسترش حاشیه نشینی غیر قابل کنترل انجامیده است. گسترش مناطق اسکان غیر رسمی آثار اجتماعی، فرهنگی، حقوقی، سیاسی زیادی را منجر شده و زمینه های اصلی بروز بحران در عرصه مدیریت و برنامه ریزی شهری را موجب شده است.

دست کم یک دوم مهاجران به تهران از روستاها و شهرهای فاقد امکانات و تسهیلات وارد شهر شده و به ناچار جذب مناطق اسکان غیر رسمی می شوند. تهران و چند کلان شهر دیگر، اکنون گرفتار بیماری توسعه و گسترده محدود و حریم شهری شده اند و مهاجرت کارگران ارزان و کشاورزان دست کشیده از زمین های خود هر روز با سکونت خود بر وسعت این مناطق می افزایند.

در مناطق اسکان غیر رسمی بی هویتی، بیکاری، از دست دادن پشتوانه خانوادگی، قومی، قبیله ای، رهاسدن در انبوه مشکلات، عدم سازمان های فرهنگی، اقتصادی حمایت کننده و قوی موجب شیوع اعتیاد، فساد اخلاقی، جرم و جنایت گردیده است. در مطالعه ای که بیات به سفارش دفتر مطالعات فرهنگی و اجتماعی شهرداری تهران در چهار منطقه دارای اسکان غیر رسمی در تهران انجام داده است مدت سکونت حدود ۷۰ درصد ساکنین در این مناطق بیش از ۱۰ سال بوده است؛ حدود ۸۰ درصد فاقد پروانه ساخت، حدود ۷۰ درصد مهاجر، علت سکونت اکثر ساکنین گران بودن مسکن ذکر شده است (جداول ۳ تا ۶ و نمودارهای ۱ تا ۳)

با توجه به آسیب شناسی انجام شده در اداره کل امور آسیب های اجتماعی در سال ۱۳۸۷ عمده ترین مسائل و آسیب های سکونتگاه های غیر رسمی در شهر تهران که در ۱۱ منطقه شهری و ۳۲ نقطه مطالعه شده است به شرح جدول ۱ است.

تجارب مواجهه با سکونتگاه های غیر رسمی

در دهه ۱۹۶۰ به دنبال تشدید فقر و مشکل مسکن، سیاست خانه سازی عمومی^(۸) سیاست بسیاری از کشورها گردید. در این باره دولت برای کمک به افراد کم درآمد دولتی، واحدهای مسکونی ارزان قیمت احداث می کرد. این برنامه تا اواخر دهه ۱۹۶۰ به دلایلی با شکست روبه رو شد. در واقع این برنامه راه حل مناسبی برای غلبه کردن بر مشکل افزایش زاغه ها و سکونتگاه های غیر رسمی در شهر نبود چون اولاً مسئولان شهری و دولتی، منابع مالی لازم را برای رفع نیازهای روبه رشد مسکن ساکنان شهری نداشتند (برای مهاجرین تازه وارد و خانوارهای جدید شهری) ثانیاً رعایت استانداردهای لازم در طراحی و ساخت واحدهای مسکونی باعث افزایش هزینه و طولانی شدن مدت احداث مسکن می شد و این خود موجب می گردید که فقرا از آن بی نصیب بمانند. ثالثاً مؤسسات مالی قادر به پاسخگویی تقاضای در حال افزایش وام های مسکن نبوده اند.

وجود آورد و با توجه به خودیاری از سوی افراد جامعه و کمک‌های مالی آنان بخشی از هزینه‌ها تأمین می‌گردید. ثانیاً ساخت و سازها با توجه به توانایی‌های مالی افراد ذی نفع صورت می‌گرفت. در نتیجه ساخت و سازها بطور فزاینده‌ای انجام گرفت. با وجود این نتایج حاصل از برنامه «زمین - خدمات» یک مشکل و نقص عمده داشت. در این خصوص می‌توان به مواردی نظیر نیاز به عرضه فراوان اراضی عمومی و اراضی خصوصی و از طرف دیگر دسترسی به مشاوره‌های فنی و تکنیکی اشاره کرد. فقدان این موارد همراه با مشکلات مالی فقرا، که توانایی بازپرداخت وامها و بدهی‌های خود را نداشتند باعث شد که برنامه مزبور سرانجام به حالت یک پروژه باقی بماند. در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ مسئولان دولتی به بررسی و بازبینی زاغه‌های درون شهری و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی پرداختند و شروع به سرمایه‌گذاری در زمینه بهسازی زاغه‌های حاشیه شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی کردند. قسمت زیادی از این سرمایه‌گذاری‌ها توسط بانک جهانی و از طریق اعطای وامهای شهری صورت می‌گرفت. برنامه‌های بهسازی سکونتگاه‌های زاغه‌ای در جاکارتای اندونزی بعداً در دیگر نواحی شهری این کشور نیز گسترش پیدا کرد و همچنین در کلکته هند نتایج بسیار خوب به همراه داشت. توسعه خدمات شهری از دستاوردهای خوب این برنامه بود. یکی از نتایج دیگر، تأمین امنیت اقامت توسط دولت برای ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی بود. به عنوان نمونه در شهر مدرس هندوستان حق مالکیت رسمی به ساکنان اعطاء گردید. علی‌رغم نتایج مؤثر برنامه‌های بهسازی سکونتگاه‌های زاغه در ایجاد یک تأثیر گسترده در زمینه توسعه شهری با شکست مواجه شد. چون بسیاری سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسعه فیزیکی و کالبدی به دلیل چندین دهه غفلت کافی نبود و همچنین این پروژه، نگرانی از زیرساخت‌های بهسازی شده را تضمین نمی‌کرد و این کار به از دست دادن سریع سودهای حاصله انجام می‌شد. مسأله مهم دیگر عجله در استفاده از منابع مالی جهت اجرای پروژه‌های مذکور بوده است و این مهلت کمی به مشارکت اجتماعات ذی نفع در طراحی پروژه با مدیریت آن می‌داد. همچنین فقدان حق تملک زمین، این اجتماعات را نسبت به خودیاری و کمک مالی برای توسعه خدمات و امکانات شهری بی‌میل می‌نمود.

در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ راهبرد توانمندسازی به همراه بهسازی توصیه شد. روش توانمندسازی، راهبردی برای مسکن محسوب می‌شود که در سال ۲۰۰۰ در نشست عمومی سازمان ملل پذیرفته گردید. این راهبرد بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع و تمامی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبودی در شرایط محیط مانند خانه و محل زندگی خویش با توجه به نیازها و بهبود دادن و ساماندهی به اولویت‌ها تأکید دارد. در توانمندسازی، مرکز توجه ساکنان شهر هستند و دولت متعهد می‌شود که تسهیلات لازم را برای آنان فراهم کند. بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات محلی رهیافت نوئی برای مسأله فقر شهری است. در کنفرانسی که در سال ۱۹۹۶ در استانبول برگزار گردید روش توانمندسازی چندقدم به پیش برده شد و بر مشارکت و روشهای مشارکتی برای رسیدن به هدف «سرپناه کافی» برای

همه تأکید گردید. در این زمینه می‌بایست دولتها به عنوان شرکای توانمندسازی، مشارکت مؤثر را به وجود آورده و تقویت کنند. این کار با همکاری مقامات محلی، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی صورت می‌گیرد.

جدول ۲: نهادهای مرتبط با برنامه‌های کمک به توانمندسازی اجتماع محور سکونتگاه‌های غیررسمی

فعالیت	نهادهای مرتبط
افزایش سطح سواد و امکانات آموزشی، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی در مناطق اسکان غیررسمی	وزارت آموزش و پرورش
ارائه خدمات درمانی به ساکنین غیررسمی	وزارت بهداشت و درمان
کارآفرینی و اشتغال‌زایی ساکنین اسکان غیررسمی	سازمان فنی و حرفه‌ای
اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی	سازمان صدا و سیما
حمایت از نیازمندان در مناطق اسکان غیررسمی	کمیته امداد امام خمینی (ره)
حمایت از افراد آسیب‌دیده و در معرض آسیب در مناطق اسکان غیررسمی	سازمان بهزیستی
ایجاد امنیت در سکونتگاه‌های غیررسمی	نیروی انتظامی
ارائه طرح‌های پیشنهادی در خصوص مسائل و مشکلات اسکان غیررسمی	دانشگاه‌ها و مراکز علمی
ارائه خدمات به مناطق اسکان غیررسمی	شرکت آب و فاضلاب، برق، گاز، مخابرات
تلاش در کنترل سکونتگاه‌های غیررسمی	وزارت مسکن و شهرسازی
برنامه‌ریزی در جهت کنترل سکونتگاه‌های غیررسمی و رفع مشکلات ناشی از آن	وزارت کشور
تلاش از کنترل سکونتگاه‌های غیررسمی، هماهنگی جهت اجرای برنامه‌های اجتماع محور در سکونتگاه‌های غیررسمی، در اختیار قرار دادن تسهیلات شهری در صورت امکان	شهرداری

ضرورت توجه به رویکرد اجتماع محور

در طول ۵۰ سال گذشته، مشارکت شهروندان یکی از مفاهیم ثابت گفتمان توسعه بوده است. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مشارکت عنصر اساسی پروژه‌های توسعه پایدار و عدالت به ویژه برای کاهش فقر بوده است. (امیرخانی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۵)

همچنان که ارزیابی تجارب حاصل از رویکردهای توسعه طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که به ندرت برای حل مسائل جوامع شهری و روستایی راه‌حل‌های پایدار ارائه می‌دهند. چرا که این الگوها معمولاً برسنجش نیازها به وسیله برنامه ریزان در فرایندی از بالا به پایین مبتنی هستند. مروری بر طرح‌های توسعه شهری و روستایی در ایران نیز حاکی از غلبه الگوهای توسعه پیش گفته است. آثار سوء این نگرش موجب شده تا یک حرکت قابل توجه از رویکرد دولت محور و عرضه مدار به رویکرد اجتماع محور و تقاضا مدار در برنامه‌های توسعه و به خصوص توسعه اجتماعی و توسعه محلی به وجود آید. این حرکت با خیزش رویکرد توسعه اجتماعی و توسعه پایدار در دهه ۱۹۹۰ شروع گردید. چالش‌ها و تبعات پیش روی جهانی شدن در پیوند با آراء رویکردهای اجتماعی به توسعه باعث توجه به نقش بخش مردمی و ابعاد محلی توسعه گردید و در این میان پژوهشگران و نظریه پردازان توسعه، مفاهیمی چون جامعه مدنی محلی، حاکمیت محلی، حکمرانی خوب و توسعه اجتماعات محلی را مطرح کردند. از این رو، رویکرد محلی‌گرایی و اجتماع محوری در سال‌های اخیر همه حوزه‌های توسعه را در نوردیده است. رویکرد اجتماعی و پایدار به توسعه بیش از همه بر نقش بخش داوطلبانه و مردمی، توسعه محلی و سازمان‌های اجتماع محور (CBOs) تأکید دارد. توسعه محلی مبتنی بر سازمان‌های اجتماع محور فرایندی است که در آن گروه‌های اجتماعات محلی پیشقدم شده، سازماندهی و اقدام می‌کنند، تا به علایق و اهداف مشترک از جمله دستیابی به رفاه اجتماعی، حل مسأله و خروج از وضعیت فقر دست یابند. (نارایان و ابه، ۱۳۸۳: ۹)

سازمان‌های اجتماع محور دارای ظرفیت‌های نوآوری، پاسخگویی سریع به نیازهای محلی و ارائه خدمات مناسب می‌باشند و این ویژگی‌ها، مزیت نسبی آنها در پیشبرد توسعه در سطح محلی می‌باشد. برای دستیابی کامل به اهداف برنامه‌ها و سیاست‌هایی که به نیازهای مختلف جوامع و چگونگی تأمین آنها مربوط است، به بسیج منابع و کنشگران جهت پشتیبانی از برنامه‌ها و مشارکت ساختارها و نظم دهندگان نیاز دارد. موضوعی که با طرح کنشگران محلی به عنوان سازمان دهندگان تغییر فعالیت‌ها با رویکرد از پایین به بالا و درون‌زا می‌باشد. این رویکردها به منابع و کنشگران محلی به مثابه عاملان متکی است که به سوی مطالبه مجدد هویت خود و محل زندگی حرکت می‌کنند. اساس اندیشه‌های توسعه از پایین به بالا در سطح محلی، بر میزان اعتماد و همکاری در روابط و به بیان دیگر میزان سرمایه اجتماعی بستگی دارد. بنابراین هر الگوی توسعه محلی که مبتنی بر رویکرد اجتماع محور باشد راه را برای پایداری خواهد گشود که می‌تواند با توانمندسازی به مفهوم مقتدر شدن اجتماعات محلی بپردازد.

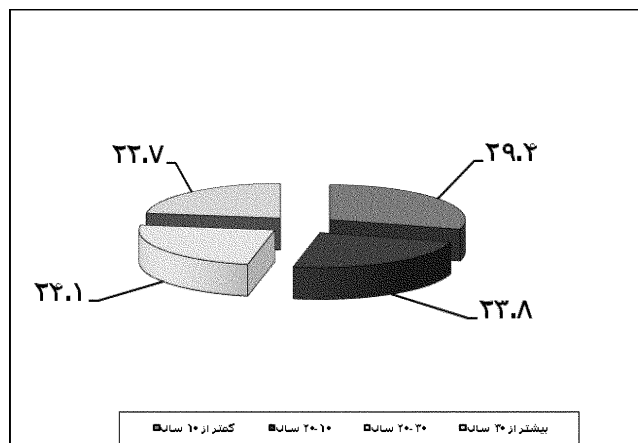
در روند کنونی، مبارزه جهانی برای تضمین حق اقامت از سوی سازمان‌های اقتصادی و اجتماعی است و اثرات مثبت و طولانی مدت خواهد داشت. این پیکار جهانی راهبرد جدیدی را ارائه می‌دهد که بر مشارکت قشر فقیر شهر در طراحی راه‌حل‌هایی برای مشکلات مسکن و اجرای برنامه‌ها تأکید می‌کند.

در ایران بخشی از طرح و برنامه‌هایی که انجام شده، بیشتر مبنی بر صاف کردن و بازسازی مناطق حاشیه‌ای شهر و تبدیل آن به مکان‌های آموزشی، ورزشی، فرهنگی بوده است (انجمن جامعه‌شناسی، ۱۳۸۴) و کمتر به توسعه مشارکت‌های اجتماعی و توانمندسازی اسکان غیررسمی توجه شده است. با توجه به روند روبه افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور و پیامدهای ناشی از آن سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در تاریخ ۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیئت دولت رسید که هدف از این سند ملی از یک سو ظرفیت‌سازی در مدیریت شهری و از سوی دیگر بسترسازی برای توانمندسازی اجتماعات سکونتگاه‌های غیررسمی بوده است.

جدول ۳: مدت سکونت

مدت سکونت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
کمتر از ۱۰ سال	۲۹۰	۲۹	۲۹/۴	۲۹/۴
۱۰-۲۰ سال	۲۳۵	۲۳/۵	۲۳/۸	۵۳/۲
۲۰-۳۰ سال	۲۳۸	۲۳/۸	۲۴/۱	۷۷/۳
بیشتر از ۳۰ سال	۲۲۴	۲۲/۳	۲۲/۷	۱۰۰
بی پاسخ	۱۴	۱/۴		
کل	۱۰۰۱	۱۰۰		

پراکنش پاسخگویان براساس مدت زمان سکونت در محل شامل ۲۹۰ نفر (۲۹/۴ درصد) و کمتر از ۱۰ سال، ۲۳۵ نفر (۲۳/۸ درصد) تا ۱۰ تا ۲۰ سال، ۲۳۸ نفر (۲۴/۱ درصد) تا ۲۰ تا ۳۰ سال و ۲۲۴ نفر (۲۲/۷ درصد) بیشتر از ۳۰ سال در مناطق مورد مطالعه سکونت داشته‌اند.



نمودار ۱: مدت سکونت

نارایان معتقد است که رویکرد اجتماع محور سه کارکرد در جهت توسعه دارد:

الف) مشارکت اجتماع محلی: گروه‌های اجتماعات بر تصمیمات و منابع، از جمله منابع مالی، کنترل و اختیار دارند. اجتماعات در برنامه‌ریزی‌ها شرکت دارند و کوشش برای دخالت دادن افراد آسیب‌پذیر در فرآیند برنامه‌ریزی اصل مسلم در این رویکرد است. هدف‌های اصلی این فرآیند پاسخ دادن به نیازهای اولویت‌دار، اعتمادسازی، ایجاد مهارت‌های حل مسأله و ظرفیت‌سازی سازمانی و همچنین رواج دادن مالکیت و مراقبت از اموال محلی است.

ب) تقاضا محوری: دستگاه‌های اجرایی اطلاعات بی‌طرفانه‌ای را به ویژه درباره‌ی منافع و هزینه‌های انتخاب‌ها و سطوح خدمات عرضه می‌کنند تا گروه‌های اجتماعات را قادر به گزینش‌های آگاهانه نمایند.

ج) ظرفیت‌سازی: عبارت است از توانایی گروه‌های مردم برای کار باهم، اعتماد به یکدیگر، سازمان‌دهی تلاش‌های خود، حل مشکلات خود، بسیج منابع، حل اختلاف‌ها و همچنین تشکیل شبکه با دیگران برای تأثیر گذاشتن بر منابع و نیل به هدف‌های مشترک ظرفیت‌کافی دارند. (نارایان و اب، ۱۳۸۳: ۱۰)

از آنجاکه هر سه ویژگی فوق، به نوعی از عناصر سرمایه اجتماعی محسوب می‌شوند لذا در بحث توسعه اجتماع محور از اهمیت به‌سزایی در برنامه‌ریزی سطوح کلان، میانی و خرد برخوردار است. در سطح میانی و کلان، سرمایه اجتماعی موجب افزایش ظرفیت‌سازی سازمانی محلی از طریق بسیج مردم و منابع، برای حل مسائل و تشکیل شبکه‌های گسترده اجتماعات گردیده و می‌تواند با افزایش اعتماد نهادی بر کارآیی اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه تعیین‌کننده باشد. از طرف دیگر در سطح خرد سرمایه اجتماعی با تسهیل همکاری‌ها و تشریک مساعی زمینه را برای ابتکار عمل غلبه بر مسائل و مشکلات اجتماع محلی فراهم کرده و به این ترتیب موجب افزایش کیفیت و کاهش آسیب‌های اجتماعی زندگی گردد.

ویژگی‌های برنامه‌های اجتماع محور

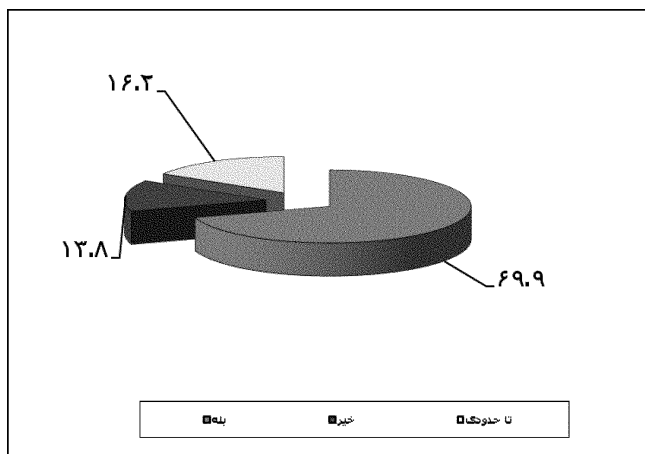
۱- کنترل توسط جامعه محلی

برنامه‌های اجتماع محور برآمده از جنبش «حداکثر مشارکت ممکن» هستند و با این باور تأسیس شدند که ساکنان جامعه محلی می‌توانند و باید توسعه اجتماع خود را خود تعریف و کنترل کنند.

جدول ۵: مهاجر بودن

مهاجر بودن	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	۶۸۹	۶۸/۸	۶۹/۹	۶۹/۹
خیر	۱۳۶	۱۳/۶	۱۳/۸	۸۳/۸
تاحدودی	۱۶۰	۱۶	۱۶/۲	۱۰۰
بی‌پاسخ	۱۶	۱/۶		
کل	۱۰۰۱	۱۰۰		

از کل پاسخگویان (۱۰۰۱ نفر) ۶۸۹ نفر (۶۹/۹ درصد) بیان داشته‌اند که افرادی که در این منطقه ساکن‌اند مهاجر بوده‌اند، ۱۳۶ نفر (۱۳/۸ درصد) معتقد بودند که ساکنان در این محلات مهاجر نیستند و ۱۶۰ نفر (۱۶/۲ درصد) معتقدند که تا حدودی ساکنان این مناطق جزء مهاجرین هستند.

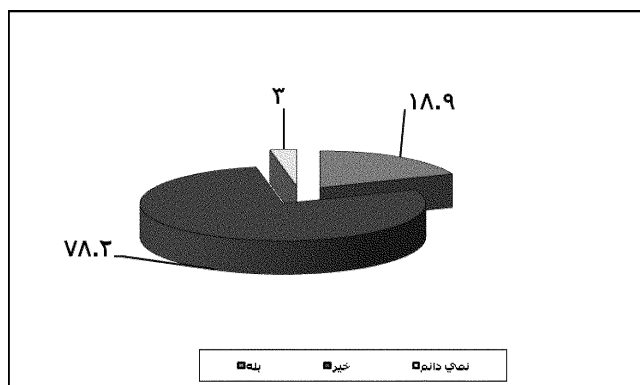


نمودار ۳: مهاجر بودن

جدول ۴: وضعیت پروانه ساخت

پروانه ساخت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	۱۷۹	۱۷/۹	۱۸/۹	۱۸/۹
خیر	۷۴۱	۷۴	۷۸/۲	۹۷
نمی‌دانم	۲۸	۲/۸	۳	۱۰۰
بی‌پاسخ	۵۳	۵/۳		
کل	۱۰۰۱	۱۰۰		

از میان کل پاسخگویان (۱۰۰۱ نفر) تعداد ۱۷۹ نفر (۱۸/۹ درصد) اظهار کرده‌اند که دارای پروانه ساخت هستند، ۷۴۱ نفر (۷۸/۲ درصد) اظهار کرده‌اند که فاقد پروانه ساخت هستند و ۲۸ نفر (۳ درصد) نیز بیان کرده‌اند که نمی‌دانند دارای پروانه ساخت می‌باشند یا خیر.



نمودار ۲: وضعیت پروانه ساخت

۲- تراکم نسبی و همکاری

تلاشهای برنامه‌های اجتماع محور برای افزایش زمینه‌ها و نقشهایی طراحی شدند که در آن مردم بیشتر با یکدیگر ارتباط برقرار کنند. در این نهادها توسعه اجتماع به محل اقامت (Residence) پیوند داده می‌شود و با تلاش برای درونی کردن کنترل بر روی فرایندهای اقتصادی - اجتماعی در محله (Community) تعداد نقشهایی را که ساکنین به طور بالقوه ایفا می‌کنند افزایش می‌دهد.

۳- توسعه اجتماع

تمام برنامه‌های اجتماع محور به شکل‌های متنوع به توسعه اجتماعی می‌پردازند. برنامه‌های اجتماع محور به جای تمرکز بر منافع به عنوان یک انگیزه اولیه، در پی توسعه شکوفایی اجتماع در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هستند.

۴- رویکرد چندبعدی (اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی)

برنامه‌های اجتماع محور به تمام ابعاد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با توجه به شرایط سکونتگاه‌ها و ساکنین توجه دارد.

۵- تأکید برگردش آزاد اطلاعات

برنامه‌های اجتماع محور می‌توانند اطلاعات لازم را به ساکنین سکونتگاه‌ها خصوصاً در زمینه خدمات در دسترس ارائه دهند.

۶- تأکید بر هماهنگی درون سکونتگاه‌های غیررسمی

سکونتگاه‌های غیررسمی به دلیل نوعی ناهماهنگی آسیب پذیرند که ناشی از ترسها و ماریپیچ نزولی (Downward Spirals) تخریب سرمایه است. برنامه‌های اجتماع محور تلاش می‌کنند تا این نقیصه را بهبود بخشند. (مدنی، ۱۳۸۷)

نمونه‌هایی از فعالیت برنامه‌های اجتماع محور

یکی از جالب توجه‌ترین برنامه ریزی و ارزیابی اجتماع محور در یکی از بزرگترین مناطق آلونک نشینی پرو با نزدیک به یک میلیون نفر جمعیت گزارش شده است. به مدد روش‌های مشارکت جویانه و براساس توانمندسازی اهالی ۷۰۰ تعاونی (در این منطقه) تشکیل شده است و در دوره‌ای ده ساله متوسط سطح سواد منطقه از متوسط سطح ملی بالاتر رفته است. شبکه سازمان‌های محلی و غیردولتی خانه دارها فعال شده است و بازسازی و بهسازی منطقه به راه افتاده است.

در کانزاس سیتی، حدود ۳۴۰ تن از اعضای اجتماع در کمیته‌هایی مختلف در قالب یک گروه مشارکتی اجتماع - محور فعالیت می‌کنند. این کمیته به برنامه‌ریزی خدمات انسانی مرتبط با مدارس کمک کرده و همچنین برای ایجاد شغل، ساختن خانه‌های ارزان قیمت، بهبود دسترسی به کمک‌های پزشکی، مقابله با جرایم و مواجهه با سایر مسائل محله‌ای تلاش

می‌کنند. اما در میان همه این تجارب نسبتاً موفق شاید تجربه شرکت‌های توسعه اجتماع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار باشند، زیرا هم از سابقه بسیار طولانی برخوردارند و هم بیش از سایر برنامه‌های توسعه بر روی آنها مطالعات مدون صورت گرفته است. شرکت‌های توسعه اجتماع سازمان‌های غیرانتفاعی هستند که دارای یک هیأت مؤسس داوطلب بوده و برای خلق همکاری مؤثر در اجتماع ایجاد شده‌اند تا از این راه به نیازهای ضروری اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بپردازند. آنها به فعالیت‌های مختلفی می‌پردازند که شامل آموزش‌های شغلی، توسعه مسکن، سرمایه‌گذاری تجاری، کمک‌های فنی، ارائه خدمات اجتماعی و ایجاد نهادهایی مانند مؤسسات پرداخت وام‌های کوچک و صندوق وام می‌شود. (همان منبع)

برنامه‌ریزی اجتماع محور در سکونتگاه‌های غیررسمی کلان شهر تهران

تأکید بر اجرای برنامه‌های توانمندسازی در سکونتگاه‌های غیررسمی، بی‌شک بدون اجرای برنامه‌های اجتماع محور محقق نخواهد شد، این برنامه‌ها در جهت زندگی در این سکونتگاه‌ها و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی کمک شایانی خواهند کرد.

در کلان شهر تهران برابر مطالعات صورت گرفته، سکونتگاه‌های غیررسمی در ۱۱ منطقه شهری وجود دارد و طیف‌بندی متنوعی را از بابت قدمت، شکل ظاهری، ویژگی ساکنین و مسائل و مشکلات موجود دارا هستند که این مسئله ضرورت اجرای برنامه‌های اجتماع محور را در چندان می‌نمایند.

توانمندسازی اجتماع محور فرایندی مشتمل بر آگاه‌سازی و شناخت از وضعیت موجود، حذف محدودیت‌ها و موانع ساختاری، بهره‌گیری از منابع و ظرفیت‌های جوامع محلی به منظور مدیریت مؤثر برای تلاش‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در جهت بهبود شرایط زندگی است؛ فرایندی که ضرورت اساسی برای سکونتگاه‌های غیررسمی کلان شهر تهران محسوب می‌شود.

هدف کلی از برنامه‌های اجتماع محور بهبود کیفیت زندگی و توانمندسازی ساکنین اسکان غیررسمی در کلان شهر تهران است، بی‌شک این برنامه‌ها در ادامه به کاهش مسائل و آسیب‌های شهری نیز کمک شایانی خواهد کرد. برنامه‌های اجتماع محور ابتدا جنبه‌های مثبت، داشته‌ها و امکانات موجود سکونتگاه‌های غیررسمی را شناسایی کرده و با تکیه بر این داشته‌های فرهنگی و بن‌مایه‌های اعتقادی، سنتی و امکانات موجود سکونتگاه‌ها طرح مناسب را با مشارکت خود افراد ذی نفع و رهبران محله‌ای اجرا می‌کند. به این معنا که تمام فرآیند طرح (سنجش، طراحی، اجرا) با مشارکت معنادار و همه جانبه افراد ذی نفع و رهبران سکونتگاه انجام می‌شود.

بی‌شک بازوی اساسی در اجرای برنامه‌های اجتماع محور بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بخش غیردولتی و تشکل‌های مردم نهاد است. تشکل‌های مردم نهاد را می‌توان بسته به نوع فعالیت از نظر فنی، تخصصی، دامنه‌ی فعالیت جغرافیایی، نوع تشکیلات سازمانی و هم چنین نوع برخورد

با سکونتگاه‌های غیررسمی آن، به گروه‌های مختلفی تقسیم‌بندی کرد. نیروهای بالقوه تشکل‌ها و خیرین در صورتی که به درستی بسیج شوند، می‌توانند با اجرای برنامه‌های اجتماع محور زمینه ساز توانمندسازی ساکنین و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی باشند.

جدول ۶: علت سکونت

علت سکونت در این محل	بله		خیر		تاحدودی	
	فراوانی	درصد	فراوانی	درصد	فراوانی	درصد
گران بودن خانه و مسکن در دیگر نقاط شهر	۷۳۳	۷۶	۲۱۴	۲۲/۲	۱۸	۱/۹
نبودن کار در محل سکونت قبلی	۲۷۵	۲۸/۹	۶۷۰	۷۰/۵	۵	۵/۵
خشکسالی و نبود آب برای زراعت	۶۳	۶/۵	۸۸۱	۹۱/۱	۲	۲/۲
نبودن امکانات رفاهی در محل سابق زندگی	۲۲۸	۲۴/۱	۷۱۱	۷۵	۹	۹/۹
نزدیکی به اقوام و دوستان	۳۵۵	۳۷/۳	۵۶۰	۵۸/۹	۳۶	۳/۸
نزدیکی به محل کار و شغل	۴۰۵	۴۲/۵	۵۲۴	۵۵	۲۴	۲/۵

از میان علت‌هایی که براساس تحقیقات پیشین به دست آمده بود، گران بودن خانه در دیگر نقاط شهر با ۷۳۳ فراوانی بیشترین علت برای سکونت در مناطق مورد مطالعه بیان شده است. به غیر از این مورد نزدیکی به محل کار و شغل با ۴۰۵ فراوانی و نزدیکی به اقوام و دوستان با ۳۵۵ فراوانی بیشترین علت‌ها برای سکونت در محلات مورد مطالعه از دیدگاه پاسخ‌گویان بوده است.

در اجرای برنامه‌های اجتماع محور آموزش تحلیل وضعیت^(۹) به ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی از اقدامات اساسی است. توانمندسازی و ظرفیت‌سازی در محله، شیوه‌ای است که بوسیله آن می‌توان از منابع محدود محلی بطور مؤثر و کارا استفاده کرد و این امر در صورتی امکان‌پذیر است که کارشناسان، مجریان و تسهیل‌گران که مسئولیت مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی را عهده‌دار هستند به دانش، مهارت و تواناییهای لازم مجهز گردند و بتوانند آنچه را کسب کرده‌اند به گونه‌ای مؤثر به افراد سکونتگاه‌های غیررسمی منتقل کنند. در این صورت جوامع محله‌ای خواهند توانست هر چه بیشتر توانمند شده و با مشارکت و پذیرش مسئولیت، اقدامات مؤثرتری را برای کاهش مسائل سکونتگاه‌های غیررسمی برعهده بگیرند.

شایان ذکر است با توجه به ضعف اجرای برنامه‌های اجتماع محور در ایران و جدید بودن این شیوه برنامه‌ریزی خصوصاً در سکونتگاه‌های غیررسمی، لازم است تا نهادهای دولتی خصوصاً نهادهای مسئول در این زمینه مسئولیت هم‌هانگی این برنامه‌ها را برعهده گرفته و تشکل‌های غیردولتی و هسته‌های مداخله گر مردمی را در این زمینه حمایت و نظارت نمایند. بی‌شک نهادها و سازمان‌هایی چون: شهرداری تهران، استانداری،

سازمان صداوسیما، نیروی انتظامی، وزارت بهداشت، سازمان فنی و حرفه‌ای، سازمان فنی و حرفه‌ای، سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان تأمین اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، وزارت مسکن و شهرسازی و دانشگاه‌ها و مراکز علمی می‌توانند کمک شایانی در این خصوص باشند.

راهکارهای عملیاتی در این زمینه را می‌توان به طور خلاصه به شرح ذیل بیان کرد:

- انجام تحلیل وضعیت مسائل و آسیب‌های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و... شایع موجود در سکونتگاه‌های غیررسمی.
- آموزش به ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی. از جمله مهم‌ترین این آموزش‌ها می‌توان به آموزش مهارت‌های زندگی و روشهای پیشگیری از موادمخدر و HIV در میان گروه‌های پرخطر اشاره کرد.
- توانمندسازی ساکنین اسکان غیررسمی از طریق تشکیل و ایجاد کانون‌های محلی (CBO).
- ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی.
- تقویت هسته‌های مداخله‌گر مردمی فعال در سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تهران خصوصاً در مناطق همجوار.
- تقویت و بسط همکاری با تشکل‌های غیردولتی فعال در امر حمایت از افراد آسیب دیده اسکان غیررسمی.
- ایجاد هماهنگی بین بخشی با سازمانها و نهادهای مرتبط در جهت حمایت برنامه‌های اجتماع محور و کمک به بهبود کیفیت زندگی ساکنین اسکان غیررسمی.

نتیجه‌گیری

فرایندهای عظیم و انبوه توسعه شهری در کشورهای روبه‌رو توسعه در حال وقوع است. شهرهای این جوامع از جهات مهمی با شهرهای غرب تفاوت دارند و غالباً با مسأله سکونتگاه‌های غیرقانونی و موقتی روبه‌رو هستند که شرایط زندگی در آن‌ها با فقر و فلاکت مفرطی همراه است. (گپنز، ۱۳۸۶: ۸۶۶)

سکونتگاه‌های غیررسمی بخش‌هایی از شهر است که مورد غفلت واقع شده‌اند و شرایط زندگی و کیفیت مسکن در آنها به شدت پایین است. زاغه‌ها طیفی از آپارتمانهای پرتراکم و بدمنظره در مرکز شهر تا سکونتگاه‌های پراکنده غیررسمی و بدون قانون در حاشیه شهرها را شامل می‌شود. برخی بیش از ۵۰ سال قدمت دارند و برخی هنوز در حال تصرف شدن هستند. سکونتگاه‌های غیررسمی در مسائل و مشکلات زیربنا هم اشتراک دارند: فقدان تأسیسات شهری مناسب و کافی، فقدان خدمات شهری مناسب و کافی، افزایش تنش‌ها به علت شکاف عمیق اجتماعی بین ساکنان این سکونتگاه‌ها و مناطق رسمی شهری و پیچیدگی و دشواری تأمین خدمات به علت توسعه ناموزون و برنامه‌ریزی نشده. جریان توسعه شهری در ایران طی ۲۰ سال گذشته باعث شد جمعیت شهرنشین بالغ بر ۲ برابر شود و پیش‌بینی‌ها حکایت از ادامه سریع این رشد دارند.

در حال حاضر سرعت توسعه شهری از ظرفیت و توانایی دولت و شهرداری‌ها در گسترش زیرساخت‌ها و ارائه خدمات و ایجاد اشتغال پیشی گرفته است. در نتیجه پدیده اسکان غیررسمی به سرعت و به صورتی بی‌قاعده گسترش یافته است.

پدیده‌ای که زمانی با عنوان حاشیه‌نشینی از آن یاد می‌شد و امروز هم در ایران واژه شناخته شده‌ای است که به دلیل پاره‌ای مشکلات اصطلاح اسکان غیررسمی برای اتلاق به آن برگزیده شده یکی از انواع آسیب‌ها و درنگاهی دیگر راه حل‌هایی است که از اسکان کم درآمدی شهری (نوع، نحوه، شکل و سیمای آن) ناشی شده و امروزه مشکل اصلی و جدایی‌ناپذیر مناطق کلان شهری ماست. در حال حاضر برابر آمارهای غیررسمی بین ۱۵ تا ۳۰ درصد مساحت و جمعیت کلان شهرهای کشور شامل تعریف اسکان غیررسمی است و از سال‌های دهه ۵۰ به این طرف نیز مرتباً در حال افزایش بوده است. (شیخی، ۱۳۸۷: ۱۲۴ و ۱۲۵)

رشد بی‌رویه این سکونتگاه‌ها ضمن برهم زدن مبلان شهری و تخریب محیط زیست، مسائل اجتماعی و فرهنگی زیادی را خصوصاً در زمینه افزایش آسیب‌های اجتماعی در پی داشته است. راهکارهای ارائه شده در این خصوص از حذف و تخریب تا بهسازی و توانمندسازی تنوع داشته است. تجارب اخیر در این زمینه حاکی از غلبه دیدگاه توانمندسازی و توجه به برنامه‌های اجتماع محور در مواجهه با مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی است. در این دیدگاه اساس بر مشارکت ساکنین خصوصاً رهبران محلی و متفدین در برنامه ریزی و اجرای برنامه‌ها می‌باشد.

منابع

- ۱- آقابخشی، حبیب‌اله و همکاران (۱۳۸۲) حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، مجموعه مقالات، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، جلد اول.
- ۲- آقابخشی، حبیب‌اله و همکاران (۱۳۸۲) حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، مجموعه مقالات، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، جلد دوم.
- ۳- امیرخانی و دیگران، ۱۳۸۷، راهنمای توانمندسازی شهروندان و محلات شهر برای ارتقای سلامت، نشر مهراروش، تهران، چاپ اول.
- ۴- انجمن جامعه‌شناسی گروه جامعه‌شناسی شهر، ۱۳۸۴، دولت و توانمندسازی سکونتگاه‌های حاشیه شهر.
- ۵- بیات، بهرام، ۱۳۸۷، بررسی آسیب‌های خاص مناطق حاشیه‌ای شهر تهران، به سفارش دفتر مطالعات فرهنگی - اجتماعی شهرداری تهران.
- ۶- بیگدلی، داود (۱۳۸۳) ساماندهی اسکان غیررسمی - نمونه مورد مطالعه کوی فاطمیه شهر زنجان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه زنجان.
- ۷- پیران، پرویز، ۱۳۸۷، مسکن‌گروه‌های کم درآمد و اسکان غیررسمی در ایران.
- ۸- پیران، پرویز (۱۳۶۶) شهرنشینی شتابان و ناهمگون، آلودگی‌نشینی در تهران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی.
- ۹- پورآقایی، عبدالله (۱۳۸۳) بررسی و تحلیل اسکان غیررسمی در شهر رشت و

راهکارهای مناسب برای بهبود روند آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه یزد.

۱۰- زنگنه، مریم، ۱۳۸۴، حاشیه‌نشینی: زندگی در متن بحران، روزنامه قدس، ۲۰ اسفند.

۱۱- شیخی، محمد، ۱۳۸۷: نقش مدیریت شهری در کنترل آسیب‌های ناشی از اسکان غیررسمی در منطقه کلان شهری، مجموعه مقالات همایش تبیین جایگاه مدیریت شهری در آسیب‌های اجتماعی.

۱۲- گیدنز، آنتونی، ۱۳۸۶، جامعه‌شناسی، مترجم: حسن چاوشیان، نشرنی، تهران، چاپ اول.

۱۳- طرح‌ها و برنامه‌های اداره کل امور آسیب‌های اجتماعی شهرداری تهران، ۱۳۸۷.

۱۴- نارایان، دیا؛ ابه، کاترینکا (۱۳۸۳)، طراحی صندوق‌های اجتماعی: مشارکت، تقاضاگرایی و ظرفیت‌سازمانی محلی، ترجمه علیرضا کاشانی، وزارت جهاد کشاورزی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، تهران، نشر سروستان.

۱۵- محمودی پاتی، فرزین و محمد پورعمران، محمد (۱۳۸۷) سیاست‌های مدیریت زمین شهری، انتشارات شهیدی، چاپ اول.

۱۶- مدنی، سعید، ۱۳۸۷، پیش طرح تشکیل سازمان توسعه محلی، شهرداری تهران.

۱۷- ویکی‌پدیا، دانشنامه آزاد.

18- Allen, A.& You, N.2002,Sustainable Urbanisation: Bridging the Green and Brown Agendas, The Development Planning Unit, University College London,London.

19- PEOPLE LIVING IN INFORMAL SETTLEMENTS, WHO 1999 Environmental health indicators:framework and methodologies.

20- Informal Settlements,2007 Environment and Spatial Planning (MESP),Association of Mu,(MESP) nicipalities of Kosovo (AMK),Muspp/UN-HABITAT.

21- UN Settlements Programme (UN-Habitat)

1- Informal Settlements

2- Local Partnership

3- Community-Based Plannings

4- Community-Based Empowerment

5- Sioberg

6- Schnore

7- Colean

8- Public housing programmes

9- Situation analysis