

مجله‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، شماره‌ی هجدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱

## مدیریت شهری و ساماندهی سکونت‌گاههای غیر رسمی

(نمونه‌ی موردی: کوی نه‌دره مشهد)

محمد رحیم رهنما (دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)

محمد علی احمدیان (دانشیار جغرافیای شهری و ناحیه‌ای دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، نویسنده‌ی مسؤول)

Ahmadian@ferdowsi.um.ac.ir

محمد محمدیان (کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)

Mohammadian2007@gmail.com

### چکیده

شهر مشهد با دو نیم میلیون تن جمعیت به عنوان دومین کلان‌شهر کشور، در حال حاضر میزبان هشتصد و بیست هزار تن حاشیه‌نشین است که در شصت هجده جمعیتی به وسعت ۳۲۰۰ هکتار به صورت غیرمجاز زندگی می‌کنند. کوی نه‌دره به عنوان محدوده‌ی مورد مطالعه از جمله‌ی این سکونت‌گاههای غیررسمی است که با بیست و هفت هزار تن جمعیت و وسعت هشتاد هکتار در محدوده‌ی منطقه‌ی نه شهرداری مشهد قرار دارد. هدف این مقاله تبیین موانع و مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نه‌دره و چاره‌جویی برون رفت از وضع موجود می‌باشد. روش تحقیق این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی بوده که با طراحی دو نمونه پرسشنامه متشکل از ساکنان محله‌ی (صد خانوار)، مدیران شهری (ده سازمان) صورت گرفته است، سپس اطلاعات با استفاده از برنامه‌های نرم افزاری SPSS، MINITAB و GIS تجزیه و تحلیل شده است. نتایج حاصل از پژوهش، بیانگر آن است که ساماندهی سکونتگاه غیررسمی کوی نه‌دره با موانع و مشکلات متعددی از جمله نداشتن متولی مشخص، تعدد مدیریتی و ناهماهنگی بین دستگاهی، نگرش‌های نادرست مدیران به اسکان غیررسمی و نبود یک مدیریت واحد روبرو می‌باشد. از سوی دیگر، به دلیل نبود یک ارتباط تعریف شده سازمانی و هماهنگی بین شهرداری مشهد و سایر سازمان‌های تأثیرگذار در مدیریت شهری، ضرورت یک مدیریت واحد شهری نه تنها در حاشیه‌ی کوی نه‌دره، بلکه در کلیه‌ی مناطق حاشیه‌نشین شهر احساس می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** اسکان غیر رسمی، مدیریت واحد شهری، کوی نه‌دره مشهد.

## ۱. درآمد

اصطلاح اسکان غیررسمی مترادف است با «تصرف زمین توسط فردی که فاقد مالکیت زمینی است که روی آن سکونت اختیار کرده است؛ این مشخصه تمیز بین سکونت‌گاههای غیر رسمی از سایر سکونت‌گاههاست، این سکونت‌گاهها، شکلی غیرقانونی از کاربری زمین است، زیرا تصرف کنندگان هیچ اجاره‌ای به مالکان قانونی آن پرداخت نمی‌کنند» (Macedo, 2000:11).

اسکان غیررسمی را می‌توان به شیوه‌ی زندگی و فضای خاصی از زندگی شهری گفت که در تمامی یا غالب جهات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی، حقوقی، سابقه‌ی استقرار و نحوه شکل‌گیری و سیر تحولات تاریخی با بخش‌های مجاور تفاوت اساسی دارد. مسکن‌های غیرمعمول، مشکلات زیست محیطی و بهداشتی، تراکم بالای جمعیت، فقر فرهنگی، سطح پایین برخورداری از امکانات و تسهیلات زندگی، عدم برخورداری لازم از امکانات، تأسیسات و خدمات شهری، اشتغال غالب در مشاغل غیر رسمی، تصرف غیر قانونی زمین و ... از ویژگی‌های اسکان غیررسمی می‌باشد (کمانرودی، ۱۳۸۵: ۱۰۸).

در کشور ما اسکان غیررسمی برای اولین بار پس از جنگ جهانی دوم پا به عرصه نهاد و رشد خیره‌کننده‌ی آن به اواسط دهه‌ی ۱۳۴۰ باز می‌گردد (جوان، ۱۳۸۲: ۵۵) که می‌توان آن را تابعی از دو فرایند برون‌زا (ادغام کامل ایران در اقتصاد جهانی، الگوی مسلط رشد سرمایه‌داری و بهره‌گیری از مدل مرکز-پیرامون در تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، مدرنیسم) و درون‌زا (برنامه‌های توسعه‌ی ملی، اصلاحات ارضی و به تبع آن توزیع نابرابر فرصت‌های شغلی و درآمد) دانست. علاوه بر این، «نقش مدیریت و برنامه‌ریزان شهری در چند دهه گذشته در تنگ کردن دایره شهروندی و روی آوردن بسیاری از کم درآمدها به سکونت غیر رسمی» (علی‌آبادی، ۱۳۸۱: ۵) نیز قابل توجه می‌باشد. به عبارتی حذف اقشار کم‌درآمد از نظام برنامه‌ریزی و لحاظ نکردن آن‌ها به عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌ها، سبب گردیده که توسعه‌ی شهری از ظرفیت و توانایی دولت و شهرداری‌ها در گسترش زیرساخت‌ها و ارائه‌ی خدمات و ایجاد اشتغال پیشی بگیرد.

اسکان غیررسمی در ایران ابتدا حاشیه شهرهای بزرگ از جمله تهران، مشهد، تبریز و ... را تحت الشعاع خود قرار داد و به شدت رشد و گسترش یافت. به گونه‌ای که در حال حاضر بیش از ۱/۴

جمعیت شهری کشور در سکونتگاههای غیر رسمی ساکن هستند ([www.omran-ag.ir](http://www.omran-ag.ir)) و جالب این که قریب  $\frac{3}{4}$  سکونتگاههای غیررسمی در حاشیهی ده شهر بزرگ کشور قرار گرفته‌اند (Zabardast, 2006:439-440).

شهر مشهد به عنوان دومین کلان‌شهر کشور با تأثیرپذیری از شرایط کلان کشور و ساختار مدیریت شهری روندهای مختلفی از توسعه اسکان غیر رسمی را تجربه نموده و در حال حاضر میزبان ۸۲۰ هزار تن<sup>(۱)</sup> می‌باشد. برای مقابله با این پدیده تاکنون، مدیران شهری واکنش‌های متفاوت و به دنبال آن اقدامات و برنامه‌های مختلفی را دنبال کرده‌اند. اولین تلاش‌ها برای ساماندهی اسکان غیررسمی در کلان‌شهر مشهد نیز مربوط به اواخر دهه‌ی هفتاد است که با شکل‌گیری ستاد ساماندهی حاشیهی شهر مشهد، اقدامات گسترده مطالعاتی برای انجام این مهم صورت پذیرفت. با این وجود، این اقدامات، در سال‌های بعدی ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی این کلان‌شهر با موانع و مشکلات زیادی روبرو گردید. کوی نه‌دره نیز به عنوان محدوده‌ی مورد مطالعه، از این مسأله مستثنی نبوده و با وجود این که بخش بزرگی از آن در داخل محدوده‌ی شهری قرار گرفته، از عوارض حاشیه‌نشینی به دور نمانده است.

## ۲. اهداف تحقیق

هدف پژوهش حاضر شناخت موانع و مشکلات پیش‌روی ساماندهی کوی نه‌دره با تأکید بر مسائل مدیریتی و چاره‌جویی در جهت یافتن الگویی مناسب به منظور برون رفت از وضع موجود می‌باشد.

## ۳. فرضیه‌ی تحقیق

در فرایند ساماندهی اسکان غیر رسمی موانع و مشکلات متعددی دخیل‌اند که در این مجال بناست به مسائل مدیریتی پرداخته شود؛ بدین منظور فرضیه‌ی زیر مطرح شده است:  
- به نظر می‌رسد بخش مهمی از مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نه‌دره به مسائل مدیریتی مربوط می‌شود.

## ۴. روش تحقیق، متغیرها و شاخص‌ها

روش تحقیق این پژوهش از نوع توصیفی - تحلیلی بوده که با انتخاب سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره به عنوان محدوده‌ی مورد مطالعه با استفاده از دو تکنیک پرسشگری از ساکنین کوی نه‌دره (انتخاب صد خانوار به صورت نمونه‌گیری تصادفی ساده) و مصاحبه‌ی حضوری و نظرخواهی از مدیران<sup>(۲)</sup> و صاحب‌نظران شهری صورت گرفته است. داده‌های مورد نیاز پژوهش پس از گردآوری و کدبندی متغیرها، با استفاده از برنامه‌های نرم افزاری Spss و Minitab و ArcGis تجزیه و تحلیل گردید.

حجم نمونه با این فرمول (شیفر، ۱۳۸۲: ۱۴۶) محاسبه شده که به ترتیب:

$$n = \frac{z^2 S^2}{d^2}$$

$d^2$  کران خطاست که برابر ۰/۰۵ در نظر گرفته شده است  
 $S^2$  مقدار انحراف معیار (۰/۰۶۶)  
 $z^2$  ضریب اطمینان (سطح ۹۵ درصد=۱/۹۶)

به منظور شناخت بهتر مسأله و سنجش میزان درستی و نادرستی فرضیه و پاسخ‌گویی به سؤال اصلی تحقیق سنجه‌های متعددی تعریف گردید:

الف) ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی و فرهنگی خانوار (شامل بعد خانوار، وضعیت سواد و اشتغال سرپرست خانوار، سال مهاجرت به نه‌دره، منشأ مهاجرت)؛

ب) ویژگی‌های کالبدی و خدماتی محله (شامل کیفیت ابنیه، وضعیت مالکیت، طول عمر ساختمان، ابعاد فضای مسکونی، میزان برخورداری از خدمات زیربنایی با عنایت به قوانین مصوب)؛

پ) مسائل مدیریتی محله از دیدگاه مسئولان شهری (شامل محدودیت‌ها و موانع قانونی سازمان‌ها در ساماندهی محله، جایگاه مشارکت ساکنان در فرایند ساماندهی، چگونگی و میزان هماهنگی میان سازمان‌های متعدد شهری، ساز و کارها و اقدامات مورد توجه سازمان‌ها در ارتباط با ساماندهی محله)؛

ت) مسائل مدیریتی محله از دیدگاه حاشیه‌نشینان (عکس العمل مسئولان شهری نسبت به استقرار مهاجران در محله، چگونگی توجه و رسیدگی سازمان‌های شهری به درخواست‌ها و نیازهای اهالی، عملکرد شهرداری در مقابله با ساخت و سازهای غیرمجاز، میزان تمایل ساکنان به مشارکت در امر به‌سازی محله).

## ۵. پیشینه و رویکرد نظری تحقیق

## تعاریف و مفاهیم

اصطلاح سکونتگاه عدوانی و غیرقانونی مسلماً در سالهای اخیر توسط غرب ابداع و بسط و گسترش یافته است که در نوشته‌های چارلز آبرامز<sup>۱</sup> و جان ترنر<sup>۲</sup> آمده است و بخصوص بعد از کنفرانس مسکن ۱۹۷۶ در ونکوور کانادا معمول شد (Srinivas, 2004: 1). تصرف عدوانی از مفاهیم مورد استعمال برای توصیف حاشیه‌ی شهرهاست و مفهوم آن بدین صورت است که «یک سکونتگاه غیرقانونی، برنامه‌ریزی نشده و اغلب فاقد خدمات، توأم با تمرکز مساکن خودساخته ابتدایی بر روی زمینی که فاقد مالکیت رسمی است با این وجود سکونت‌گاه خود را بر آن بنا کرده- اند و به عنوان برنگ<sup>۳</sup> (فیلیپین)، باراکا<sup>۴</sup> (لیبی)، باریدا<sup>۵</sup> (امریکای لاتین)، بیدونویل<sup>۶</sup> (شمال‌آفریقا)، بوستی<sup>۷</sup> (هند)، کالمپاس<sup>۸</sup> (شیلی)، فاوالا<sup>۹</sup> (برزیل)، جوگی<sup>۱۰</sup> (هند)، کامپونگ<sup>۱۱</sup> (اندونزی) و شانتی-تاون<sup>۱۲</sup> شناخته می‌شود» (Cowan, 2005: 370).

در فرهنگ جغرافیای انسانی سکونت‌گاه عدوانی به نوعی توسعه‌ی شهری گفته می‌شود که «متصرفان در زمینی، بدون آن‌که مالک آن باشند یا اجازه‌ای برای آن پرداخت نمایند سکنی گزینند ... و اصولاً این‌گونه سکونت‌گاهها در شهرهای جهان سوم یافت می‌شود، جایی که بازارهای رسمی مسکن قادر نیست با تولید مسکن به دنبال شهرنشینی سریع، پاسخ‌گوی متقاضیان مسکن باشد» (Johnston et al, 1994: 586).

1. Abrams
2. Turner
3. barong-barong
4. barraca
5. Barriada
6. bidonville
7. bustee
8. callampas
9. favela.
10. jhuggi
11. kampong
12. Shanty town

از نگاهی دیگر، سکونت‌گاههای عدوانی عمدتاً به‌خاطر ناتوانی حکومت‌های شهری برای برنامه‌ریزی و فراهم کردن مسکن مطابق با توانایی مالی گروههای کم درآمد شهری شکل می‌گیرد (130: Ooi, 2007). گیلبرت و دیگران نیز معتقدند «این سکونت‌گاهها از ویژگی‌های زیر پیروی می‌کنند: تصرف غیرقانونی زمین، ساخت سرپناه با کمک یکدیگر، خانوارهای کم‌درآمد و نبود زیرساخت‌ها و خدمات» (Gilbert et al, 1994: 76). چپمن (1998) نیز خصوصیات سکونت‌گاههای عدوانی را اینگونه عنوان می‌کند: ۱. اغلب غیرقانونی هستند؛ ۲. سریعاً با مصالح گوناگون ساخته می‌شود؛ ۳. به‌وسیله‌ی خود ساکنان ساخته شده‌اند؛ ۴. فاقد خدماتی مثل سیستم فاضلاب، راه آسفالت و برق هستند؛ ۵. توسعه آن‌ها برنامه‌ریزی نشده و عمدتاً تصادفی صورت می‌گیرد و... (Chapman et al, 1998: 195).

از دید ترنر «اسکان غیررسمی برنامه‌ریزی مسکن تهی‌دستان در جوامعی است که برنامه‌ریزان آن فرصتی برای ارائه طرحی ناظر بر یافتن سرپناه، آن هم برای فقرای شهری ندارند» (پیران، ۱۳۸۱: ۸).

#### دیدگاه‌ها و نظریه‌ها

به منظور تدوین چارچوب مفهومی، برخی از دیدگاههای شکل‌گیری اسکان غیررسمی (لیبرالی، ساختارگرایان، اکولوژی شهر و...) مورد بررسی قرار گرفته، نهایتاً به دیدگاه اقتصاد مختلط و برنامه‌ریزی شده (رهیافت نگرش اصلاح‌طلب) اشاره می‌شود:

لیبرالیست‌ها به دنبال چرایی پیدایش حاشیه نیستند، زیرا پیدایی اسکان غیررسمی را امری طبیعی می‌دانند. به همین دلیل تجزیه و تحلیل آن‌ها از روابط اقتصادی کشورهای در حال توسعه بر شناخت عوامل درونی استوار است و از بیان چالش عوامل بیرونی و درونی نظام اقتصادی و عملکرد روابط بین‌المللی کشورهای توسعه‌یافته بر کشورهای در حال توسعه اجتناب می‌کنند (حاج‌یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۶). دیدگاه لیبرالی، اسکان غیررسمی را پدیده‌ای گذرا و میرنده تلقی می‌کند، از این‌رو خواهان رهاسازی آن به سازوکارهای بازار است و انتظار دارد که با گذر زمان و دست یافتن به توسعه، دیگر اسکان غیررسمی وجود نداشته باشد (صرافی، ۱۳۸۲: ۲۷۰).

رادیکالیست‌ها که عمدتاً از دیدگاه اقتصاد سیاسی به مسائل می‌نگرند، حاشیه‌نشینی در کشورهای درحال توسعه را ناشی از خصوصیات کارکردی شهرها نمی‌دانند، بلکه ساختار اقتصادی نابسامان کشورهای درحال توسعه را (که ناشی از ادغام این کشورها در نظام اقتصادی و تجارت جهانی است) در این امر مؤثر می‌دانند (احمدیان، ۱۳۸۲: ۲۸۵). لذا حل مسأله را در تغییر بنیادین جوامع جستجو می‌کند و دستورالعملی برای برخورد مقطعی و موردی با پدیده ندارد (پیران، ۱۳۷۴: ۱۲۵).

رهیافت نگرش اصلاح طلب، هرچند ضرورت برقراری عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای را (برای تأمین مسکن و کاهش مهاجرت‌های ناشی از فقر مناطق) باور دارد، اما برای کوتاه‌مدت و میان‌مدت به حل مشکل از طریق قبول واقعیت در پرداختن به توان‌های موجود در آن کوشش می‌کند و بیش از اصرار بر تغییری ناگهانی در سطح کلان، تحولی تدریجی در سطح خرد را چاره ساز می‌داند. لذا بر اساس این رهیافت نباید پرداختن به راه‌حل‌های ساختاری، به قیمت غفلت از رنج و فقر موجود در این اجتماعات تمام شود» (صرافی، ۱۳۸۲: ۲۷۱).

رهیافت نگرش اصلاح طلب در دیدگاه اقتصاد مختلط و برنامه‌ریزی شده برای ساماندهی سکونت‌گاههای غیر رسمی به منظور از بین بردن نکات منفی و تقویت نکات مثبت دیدگاههای لیبرالی و رادیکالیسم ارائه شده است.

اقتصاد مختلط، اقتصادی است که دربرگیرنده هر دو مالکیت دولتی و خصوصی است، یعنی ترکیبی از نظام سرمایه داری و سوسیالیسم (www.en.wikipedia.org). به عبارتی ترکیبی از سیستم اقتصاد بازار آزاد و سیستم اقتصاد با برنامه ریزی متمرکز است. شکل‌گیری و توسعه سکونت‌گاههای غیررسمی در ایران را (همان‌گونه که در مدل تحلیلی تحقیق ذکر شده) می‌توان تابعی از دو فرایند درون‌زا (علل درونی) و برون‌زا (علل بیرونی) دانست:

اول این‌که؛ ساز و کار تبعیض آمیز و فقرزا بر پایه توزیع غیرعادلانه منابع قدرت، ثروت و درآمد را باید نخستین علت ساختاری در سطح کلان دانست. تجلی فضایی این ساز و کار در سطح کشور، عدم تعادل‌های منطقه‌ای و در سطح منطقه‌ای و محلی، رجحان فضاهای برگزیده‌ای همچون شهرهای بزرگ و محلات ثروتمند در برابر دیگر نواحی و مراکز زیست و فعالیت است که به حرکت منطقی جمعیت‌های مهاجر به سوی کانون‌های برگزیده می‌انجامد. در چنین شرایطی، مهاجرین کم‌درآمد، توان استفاده از بازار

رسمی زمین و مسکن را نداشته و با اصرار بر لزوم استقرار خود در همان ناحیه (صرافی، ۱۳۸۱: ۶) اولین محله‌های مهاجرنشین، پیرامون شهرها پدید می‌آیند.

دوم، از لحاظ الگوی نظری تحولات پس از دهه‌ی ۱۳۳۰، تحت تأثیر ادغام کامل ایران در اقتصاد جهانی، الگوی مسلط رشد سرمایه‌داری، ساختارگرایی و نیازهای اساسی و بهره‌گیری از مدل مرکز-پیرامون در تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، مدرنیسم و دگرگون‌سازی و نوسازی، نفت و توسعه برون-زا قرار داشته است (زیاری، ۱۳۸۲: ۱۵۸). انعکاس اولیه‌ی این تحولات ساختاری، گسترش سریع شهرهای کوچک و بزرگ و فعالیت‌های شهری بوده و افزایش درآمدهای نفتی به مصرف در شهر، زوال کشاورزی و مهاجرت جمعی روستائیان به شهرها منجر شد. به دنبال این مهاجرت‌های بی‌رویه، گسترش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در گوشه و کنار شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران و مشهد آشکار و ملموس گشت (پله‌ور و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۰۷).

به‌طور کلی می‌توان گفت نظام برنامه‌ریزی فضایی، ایران گاهی به دلیل ممانعت نهادها و قوانین و گاهی به دلیل ضعف در شناخت و اقتباس غیرخلاق از برنامه‌ریزی کالبدی کشورهای پیشرفته، کم‌درآمدها را از برنامه‌ریزی شهری ایران کنار گذاشته و یا حذف کرده است (اطهاری، ۱۳۷۹: ۸۵). لذا مدیریت شهری را که مفهوم علمی آن هنوز در کشور ما تبیین نشده است، می‌توان به هشت‌پایی با عملکردهای ویژه تشبیه نمود که نیاز به هماهنگی کننده‌ای چندتخصصی دارد (بريمن، ۱۳۷۶: ۳) و علت اصلی مشکلات فرا روی آن در حال حاضر متأثر از دیدگاه بخشی، عدم وحدت رویه و چندپارگی مدیریت شهری است که در ساماندهی اسکان غیررسمی نیز انعکاس یافته است. برای غلبه بر این مشکل، نیازمند هماهنگی و انسجام ساختاری و عملکردی تمامی عوامل مرتبط و شکل‌گیری یک نظام واحد برنامه‌ریزی و اجرایی در این زمینه است.

در تبیین نظری سیستم مدیریت شهری دو نکته‌ی بسیار اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

اول، لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شهری مربوط، اعم از هسته توسعه‌یافته و حاشیه‌های توسعه‌نیافته؛

دوم، لزوم ادغام و یکپارچگی کلیه عناصر ذی‌ربط در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در

چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری (نجاتی‌حسینی، ۱۳۸۱: ۱۱۰-۱۰۹).

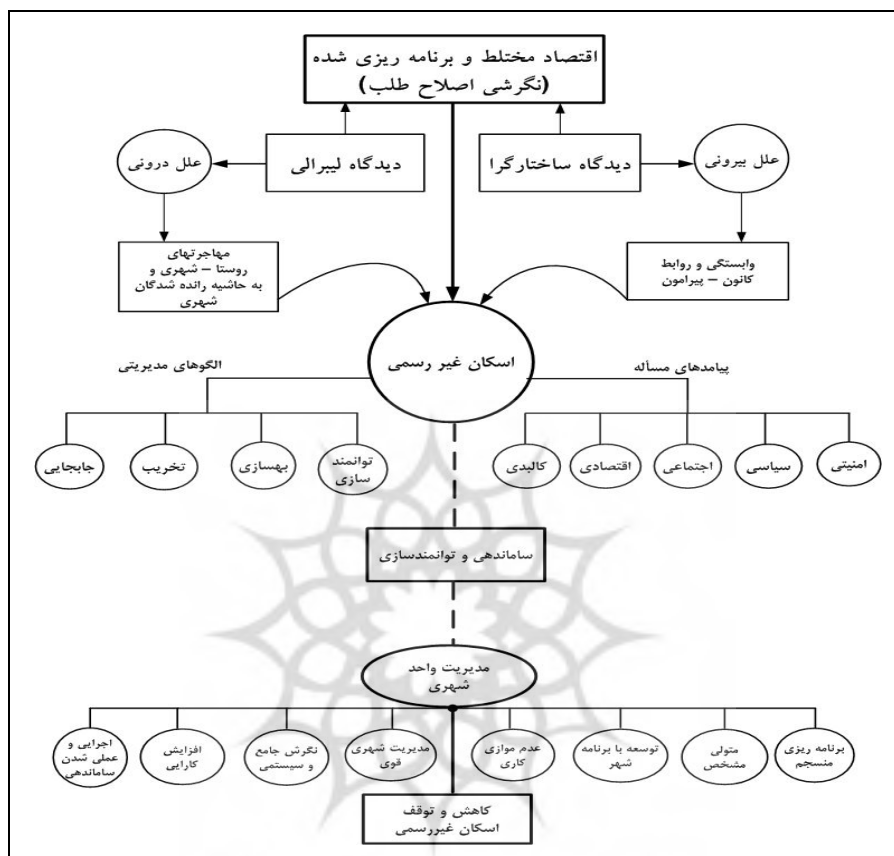


با علم به این که اسکان غیررسمی از ابعاد مختلفی قابل مطالعه و بررسی است، اما موضوع اصلی پژوهش حاضر، تأکید بر اهمیت و نقش مدیریت واحد شهری (مستندات قانونی آن در مادتين ۱۳۶ و ۱۳۷ قوانين برنامه سوم و چهارم توسعه کشور آمده است)<sup>(۳)</sup> در ساماندهی اسکان غیررسمی می باشد که منظور از «مدیریت واحد شهری» یعنی تقویت نقش شهرداران به عنوان مدیر و هماهنگ کننده عمران شهر و مرجع اصلی هماهنگ کننده اداره امور شهر است» (سعیدینیا، ۱۳۸۲: ۴۱).

لیکن در حال حاضر در کنار شهرداری ها، که نقش مهمی در اداره امور شهر دارند؛ سازمان ها و شرکت های مختلفی چون آب و فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و ... به امر برنامه ریزی و ارائه خدمات به شهروندان مشغول هستند، این ادارات غالباً جزئی از دولت و نهاد حاکمیت هستند که به صورت متمرکز و از طریق نمایندگان دولتی اداره می شوند. در مقابل، شهرداری قدرتمندترین نهاد غیردولتی عمومی، تحت نظارت شورای اسلامی شهر امکان نظارت مردمی را فراهم می سازد. بنابراین مراتب بالا، مدیریتی واحد نیست و اداره کنندگان شهر مشتمل بر نمایندگان دولت و مردم هستند. این نوع مدیریت متفرق سبب دوباره کاری، انجام کارهای موازی و از بین رفتن سرمایه های عمومی، ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت پذیری می شود که رفع این مشکل در گرو ایجاد مدیریت واحد شهری است (کامیار، ۱۳۸۵: ۷۴).

اهمیت مدیریت واحد شهری زمانی روشن تر می شود که به عملکرد و نتایج به دست آمده از پروژه های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی در شهرهای زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس، علی رغم وجود تأمین منابع مالی از سوی بانک جهانی و ... نظر بیافکنیم. «آنچه در مورد طرح توانمندسازی زاهدان نیز به چشم می خورد، این است که متأسفانه به دلیل تعدد دستگاههای مؤثر بر مسأله ای توانمندسازی و نبود راهکار روشن و عملی در هماهنگی میان دستگاهها، تلاش ها و اقدامات به نتایج مطلوب منتهی نشده و باعث تحلیل رفتن نیروها در سیستم مدیریت شهری می شود» (صفوی، ۱۳۸۱: ۶۶). مدیریت واحد شهری از دو جهت می تواند در مسأله اسکان غیررسمی دارای اهمیت باشد؛ یکی این که با نگرشی سیستمی که مبنای این نوع مدیریت است در پیشگیری (که به گفته گدس برنامه ریز معروف، پیشگیری مقدم بر درمان است) اسکان غیررسمی و هدایت استقرار مهاجران کم درآمد در مناطق مشخصی از شهر و در وهله بعدی که ساماندهی (درمان) اسکان غیررسمی است با مدیریتی واحد و بدور از بخشی نگری، عملاً به ساماندهی مسأله پرداخته شود.

شکل ۱. مدل تحلیلی تحقیق



منبع: نگارندگان

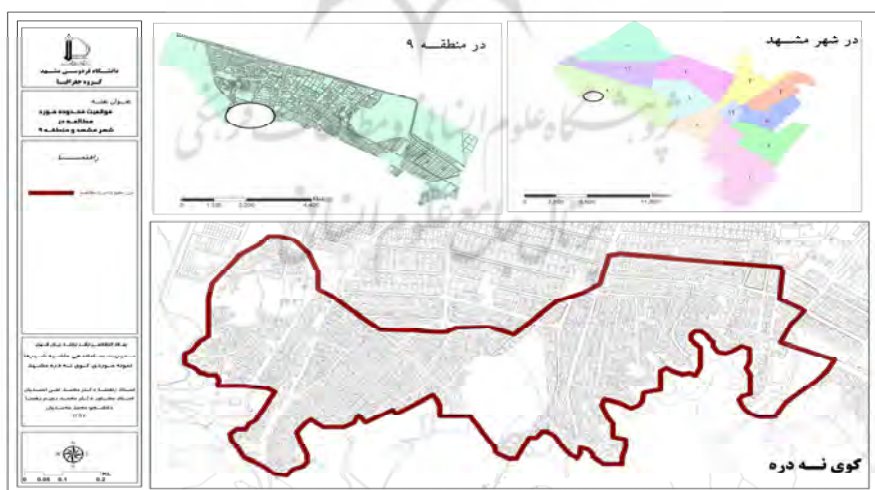
## ۶. محدوده‌ی مورد مطالعه

شهر مشهد بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ با ۲/۵ میلیون تن جمعیت در سلسله مراتب شهرهای ایران پس از تهران جایگاه دوم را به خود اختصاص داده و به یمن حضور مرقد مطهر حضرت رضاع) سالانه پذیرای میلیون‌ها تن زائر و گردشگر است و از لحاظ اقتصادی پتانسیل و فرصت‌های بسیار بالایی دارد که منجر به جذب مهاجران بسیاری از نقاط شهری و روستایی به این کلان‌شهر می‌گردد.

در حال حاضر ۸۲۰ هزار تن حاشیه‌نشین در شصت هسته جمعیتی به وسعت ۳۲۰۰ هکتار در شهر مشهد به صورت غیرمجاز زندگی می‌کنند که بر پایه‌ی سرشماری ۱۳۸۵ جمعیت آنها از جمعیت چهار استان کشور بیشتر بوده است. نبود خدمات زیرساختی و زیربنایی، وضعیت نامناسب ساختمان‌ها، مقاوم نبودن سازه‌ها، نامشخص بودن وضعیت مالکیت و تصرف افراد، تغییر کاربری و غیرمسکونی بودن محله‌ها را می‌توان از جمله مهم‌ترین مشکلات حاشیه‌ی شهر مشهد دانست.<sup>(۴)</sup>

کوی نه‌دره در محدوده‌ی منطقه نه شهرداری مشهد واقع شده که با مساحتی حدود هشتاد هکتار<sup>۵</sup> از بزرگترین هسته‌های جمعیتی غیررسمی این منطقه محسوب می‌شود. محدوده‌ی مورد مطالعه از شمال به محدوده‌ی قانونی شهر یعنی بلوار شهرستانی و هشت شهریور (خیابان بنفشه ۱۸ و ۱۹ و خیابان شقایق ۶)، از سمت غربی به تصفیه‌خانه‌ی شماره یک شرکت آب و فاضلاب مشهد و مرکز شبکه‌ی لرزه‌نگاری خراسان و از جنوب شرقی و جنوب به ارتفاعات جنوبی و تأسیسات شرکت آب و فاضلاب مشهد محدود می‌شود. کوی نه‌دره با ۲۷ هزار تن جمعیت، ۴٪ کل جمعیت سکونت‌گاههای غیررسمی شهر مشهد را به خود اختصاص داده است.

#### نقشه ۱- موقعیت کوی نه‌دره در شهر مشهد و منطقه ۹



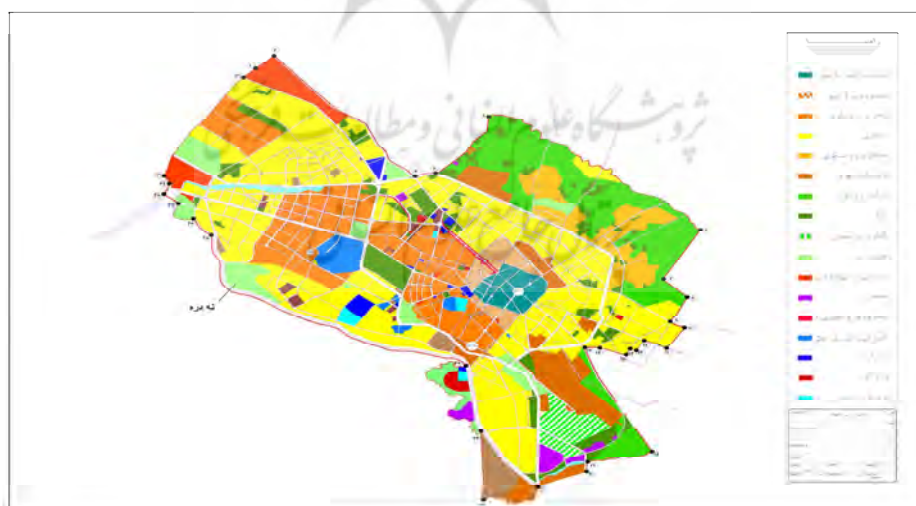
ترسیم: نگارندگان

## پیدایش و تحول نه‌دره

هسته‌ی اولیه شکل‌گیری کوی نه‌دره به شهرک صابر که در محل روستای نه‌دره واقع شده، بازمی‌گردد. به‌طور کلی باید گفت که شکل‌گیری محدوده‌ی مورد مطالعه تاکنون مراحل زیر را سپری نموده است: در وهله‌ی اول: شکل‌گیری هسته‌ی اولیه در دهه‌ی ۱۳۴۰ (مقارن با رشد شتابان شهرنشینی در کشور) و ساخت و ساز غیرمجاز در پیرامون آن؛ مرحله‌ی بعدی تشدید ساخت و سازها و هجوم به دامنه ارتفاعات جنوب محدوده (در نخستین دهه بعد از انقلاب)؛ مرحله‌ی آخر به دلیل محدودیت عرصه و موانع طبیعی قطعات قبلی به قطعات کوچکتر تفکیک شده که بافت را بیش از پیش نامنظم و ریزدانه نموده است.

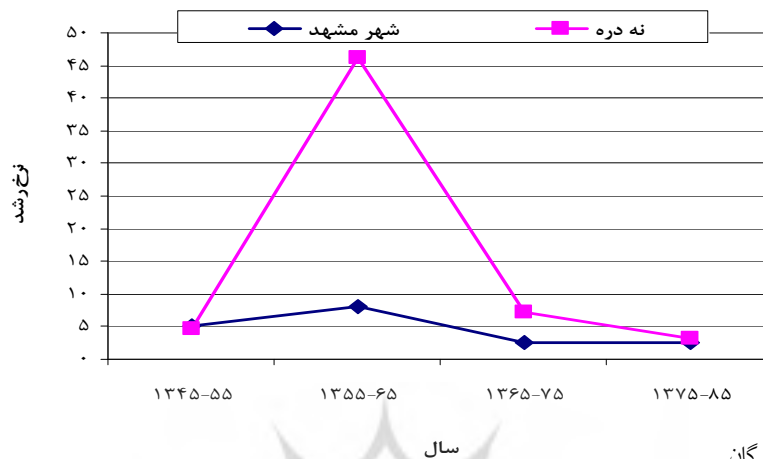
در اولین طرح جامع (۷۰-۱۳۴۵) شهر مشهد، اراضی نه‌دره در خارج محدوده قانونی واقع و بعد از آن ساخت و سازهایی به صورت غیرمجاز و غیراصولی ساخته شد. بخشی از محدوده‌ی نه‌دره در طرح جامع ثانویه (افق ۹۵-۱۳۷۰) قرار گرفت که کاربری پیشنهادی برای آن کاربری فضای سبز تعیین شد (نقشه ۲). در طرح تفصیلی مهرزان نیز کاربری این منطقه، مسکونی نیازمند بهسازی و نوسازی تعیین گردید. در حال حاضر شهرداری و مسکن و شهرسازی در حال تهیه طرح ساماندهی برای کوی نه‌دره توسط مهندسان مشاور طاش می‌باشند.

## نقشه ۲. کاربری پیشنهادی برای کوی نه‌دره در طرح جامع ثانویه



منبع: مدیریت طرح‌های کالبدی معاونت شهرسازی شهرداری مشهد؛ با تغییرات توسط نگارندگان

## نمودار ۱. مقایسه نرخ رشد جمعیت کوی نه دره و شهر مشهد (۱۳۴۵-۸۵)



ترسیم: نگارندگان

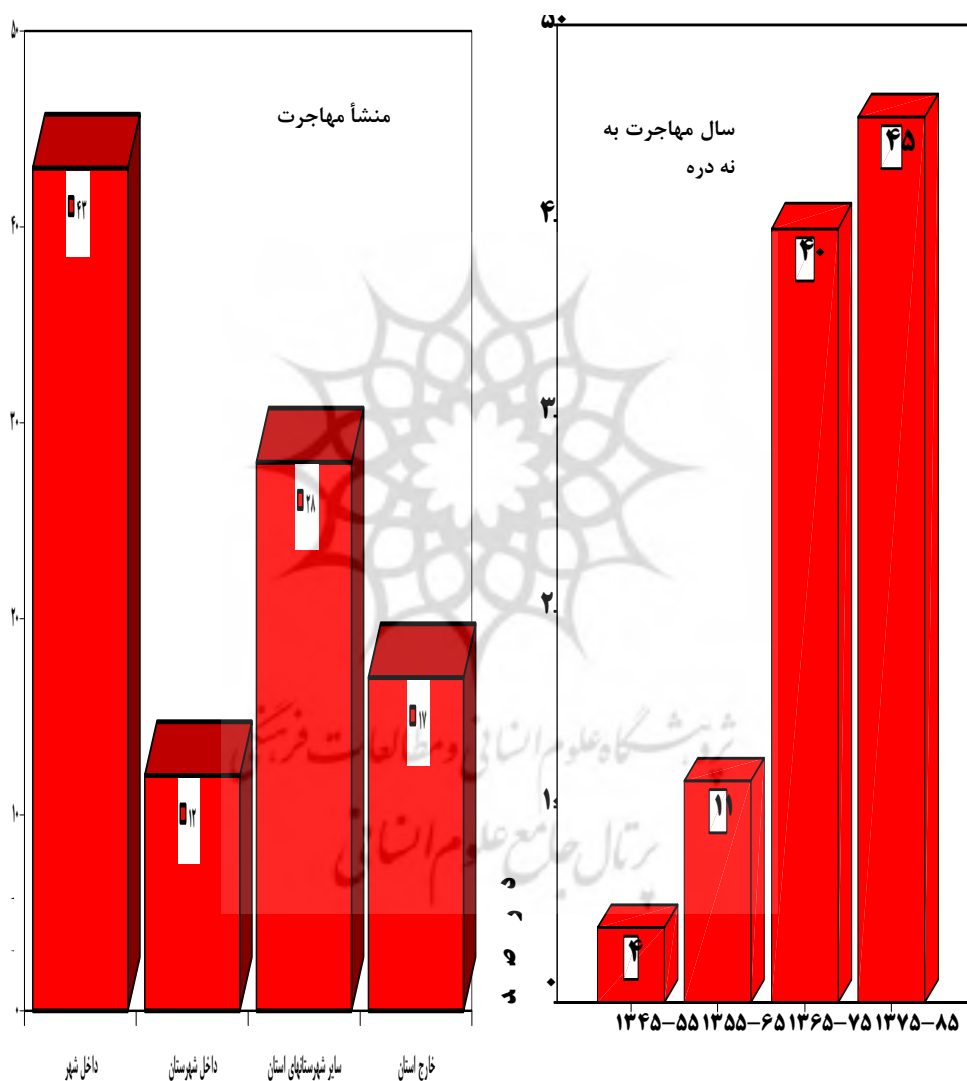
در حالی که نرخ رشد جمعیت محله در دهه‌ی ۱۳۴۵-۵۵ با نرخ رشد شهر مشهد برابری می‌کرد، در دهه‌ی ۱۳۵۵-۶۵ نرخ رشد آن نزدیک به شش برابر نرخ رشد شهر مشهد می‌رسد. می‌توان گفت که شتابان‌ترین دوره رشد و گسترش نه دره مربوط به این دهه است که نرخ رشد محله به ۴۶۱۴ می‌رسد و جمعیت آن از دویست و پنجاه و پنج تن به ده هزار تن افزایش یافته است. در دهه‌ی ۱۳۶۵-۷۵ باز هم این نرخ سه برابر شهر مشهد بوده است. در دهه‌ی ۱۳۷۵-۸۵ نرخ رشد هرچند کاهش داشته، اما به نسبت نرخ رشد مشهد همچنان افزایش نشان می‌دهد.

## ویژگی‌های اجتماعی - فرهنگی

نتایج مطالعاتی میدانی نگارندگان بیانگر این است که بعد خانوار در این محله پنج تن است؛ به گونه‌ای که ۵۴ درصد خانوارها، جمعیتی معادل چهار تن و بیشتر دارند. همچنین سنجش وضعیت سواد در محله نشان داد که شصت درصد از سرپرستان خانوارها سواد زیر دیپلم دارند و فقط شش درصد آن‌ها دارای تحصیلات عالی‌اند. همچنین مطالعه‌ی میدانی نمایانگر آن است که هشتاد و پنج درصد ساکنان کوی نه دره کسانی هستند که طی سال‌های ۱۳۶۵ تاکنون به این محله مهاجرت نموده‌اند. منشأ مهاجرت ۴۳ درصد

مهاجران به نهدره، شهر مشهد بوده که این نتایج نشان می‌دهد، بیشترین تعداد به ترتیب از محدوده‌ی مناطق ۲، ۳ و ۹ شهرداری مشهد به این منطقه نقل مکان کرده‌اند (شکل ۲).

شکل ۲. ویژگی‌های اجتماعی محله

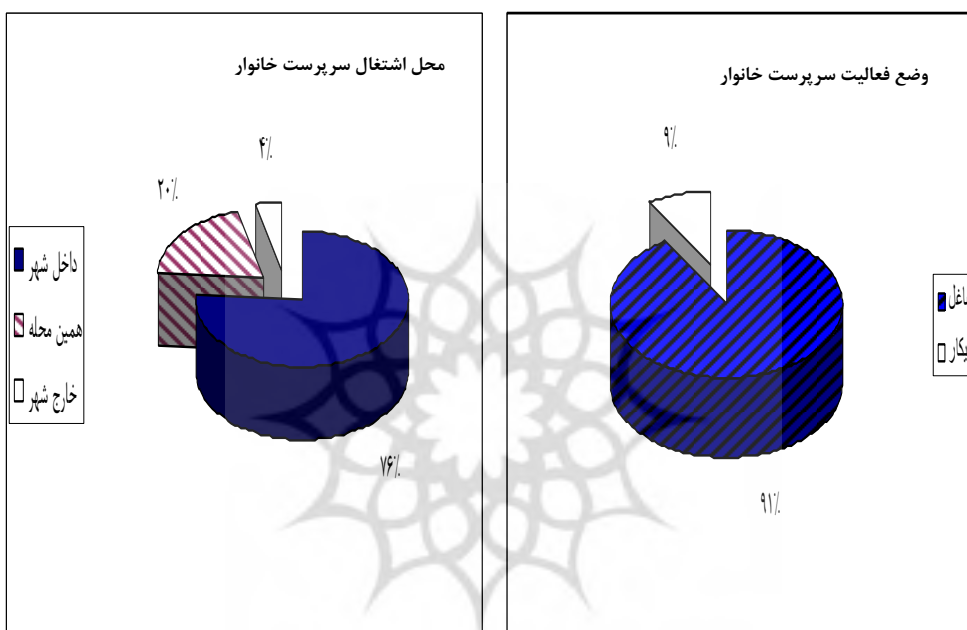


منبع: مطالعات میدانی نگارندگان

## ویژگی های اقتصادی

۹۱ درصد سرپرستان خانوار کوی نه دره شاغل هستند، که اکثراً به مشاغل غیررسمی اشتغال دارند و محل اشتغال ۷۶ درصد آن‌ها در داخل شهر مشهود می‌باشد.

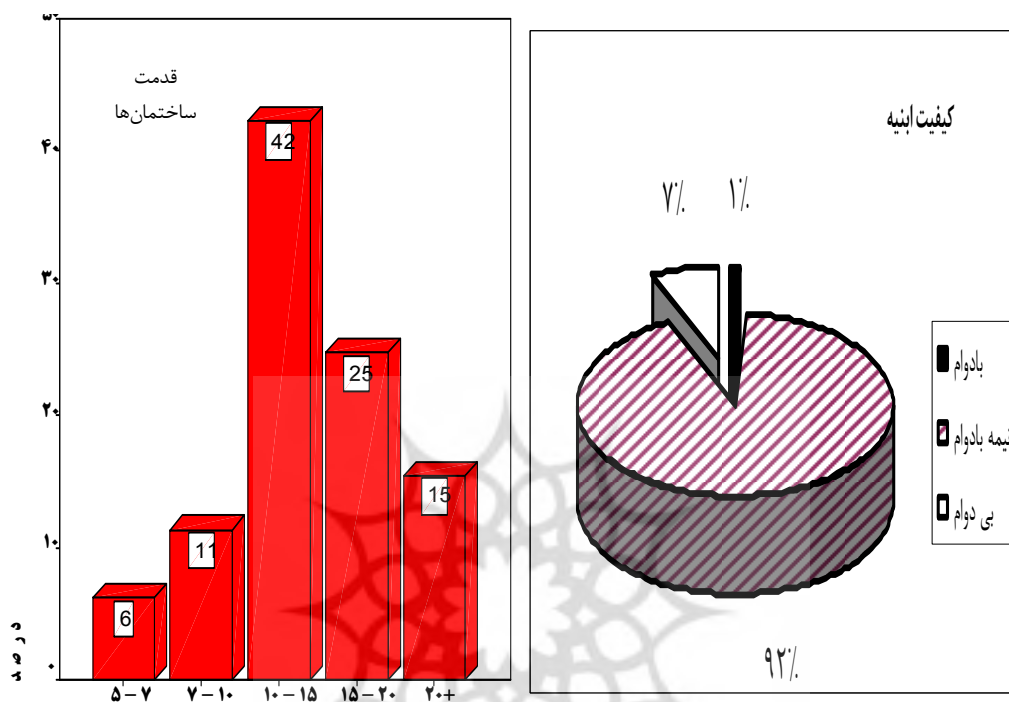
شکل ۳- ویژگی های اقتصادی محله



## ویژگی های کالبدی

پنجاه و هشت درصد از واحدهای مسکونی کوی نه دره مساحتی کمتر از صد متر مربع دارند و فقط هشت درصد آن‌ها وسعتی بیش از صد و پنجاه مترمربع دارند (جدول ۱). سنجش کیفیت بنای ساختمان‌های کوی نه دره نیز بیانگر آن است که فقط یک درصد ساختمان‌ها بادوام است. سنجش قدمت ساختمان‌های محله نیز نشان می‌دهد که هشتاد و دو درصد از ساختمان‌ها بیش از ده سال عمر دارند (شکل ۴) و با توجه به اینکه ساخت و سازها اکثراً به صورت غیرقانونی و با حداقل استحکام و عدم رعایت مقررات ساختمانی احداث گردیده، در صورت بروز کوچکترین حادثه می‌تواند فاجعه بیافریند.

شکل ۴. ویژگی‌های کالبدی محله



جدول ۱. وسعت واحد مسکونی (مترمربع)

درصد نسبی	درصد	فراوانی	Valid
۵.۰	۵.۰	۵	کمتر از ۵۰
۱۸.۰	۱۸.۰	۱۸	۵۰-۷۰
۳۵.۰	۳۵.۰	۳۵	۷۰-۱۰۰
۳۴.۰	۳۴.۰	۳۴	۱۰۰-۱۵۰
۸.۰	۸.۰	۸	۱۵۰-۲۰۰
۱۰۰.۰	۱۰۰.۰	۱۰۰	Total

منبع: مطالعات میدانی نگارندگان



## نحوه‌ی تملک زمین

طبق جدول، هفتاد درصد اراضی نه‌دره تصرف غیرقانونی شده، بیست و پنج درصد ساکنان سند قولنامه‌ای و فقط پنج درصد سند مالکیت رسمی دارند. در واقع مالکیت اراضی نه‌دره متعلق به سازمان مسکن و شهرسازی خراسان رضوی می‌باشد، که به جهت بی‌تدبیری مسئولان با ساخت و سازهای غیر مجاز از سوی مهاجرین تصرف عدوانی گردیده است.

## جدول ۲. نحوه‌ی تملک زمین در نه‌دره

نام روستا	تصرف غیر قانونی	قولنامه‌ای	سند رسمی
نه‌دره	۷۰٪	۲۵٪	۵٪

منبع: میرفندرسکی و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۸۶

## ۷. عملکرد مدیریت شهری در کوی نه‌دره

## نبود نظارت مستمر بر ساخت و سازهای غیر مجاز

عدم نظارت مستمر شهرداری و سازمان‌های شهری مشهد بر ساخت و سازهای غیرمجاز در کوی نه‌دره از یک طرف و از سویی در پیش گرفتن سیاست مماشات (بعد از حادثه سال ۱۳۷۱) با این‌گونه ساخت و سازها، زمینه‌ای مهیا کرد تا اراضی نه‌دره که عمدتاً در زمره اراضی مرتعی بوده (و تا قبل از واگذاری اراضی محدوده استحفاظی طبق ماده ده قانون زمین شهری به سازمان مسکن و شهرسازی، تحت نظارت سازمان منابع طبیعی قرار داشته) به دلیل عدم نظارت و حفاظت مناسب از این اراضی مورد تصرف عدوانی مهاجرین و سودجویان قرار گیرد.

نمودار سال مهاجرت به محله نشان داد ۸۵ درصد مهاجران به نه‌دره در عرض بیست سال گذشته به محله مهاجرت کرده‌اند، عدم نظارت شهرداری مشهد و سازمان‌های شهری بر ساخت و سازهای غیرمجاز موجب شد، نه‌دره بدون هیچ مانعی به رشد و گسترش خود ادامه دهد.

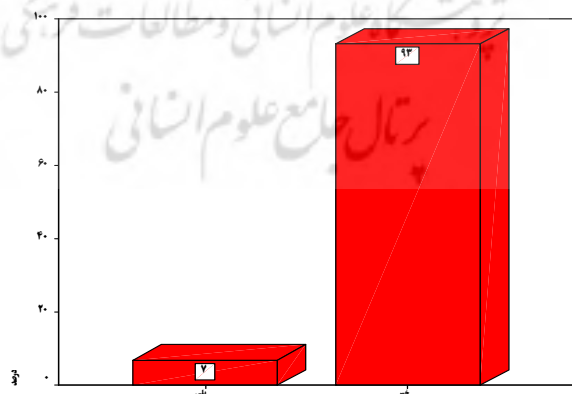
## شکل ۵. ساخت و ساز غیرمجاز در نه‌دره



منبع: نگارندگان، ۱۳۸۷

نتایج بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که مهاجران در زمان ورود و استقرار در محله، با کمتر واکنشی از سوی مدیران و سازمان‌های شهری ذی‌ربط روبرو شده‌اند. به‌طوری‌که ۹۳ درصد از مهاجران در زمان سکونت خود در کوی نه‌دره با مخالفت و ممانعتی از جانب هیچ‌کدام از سازمان‌ها روبرو نگردیده‌اند.

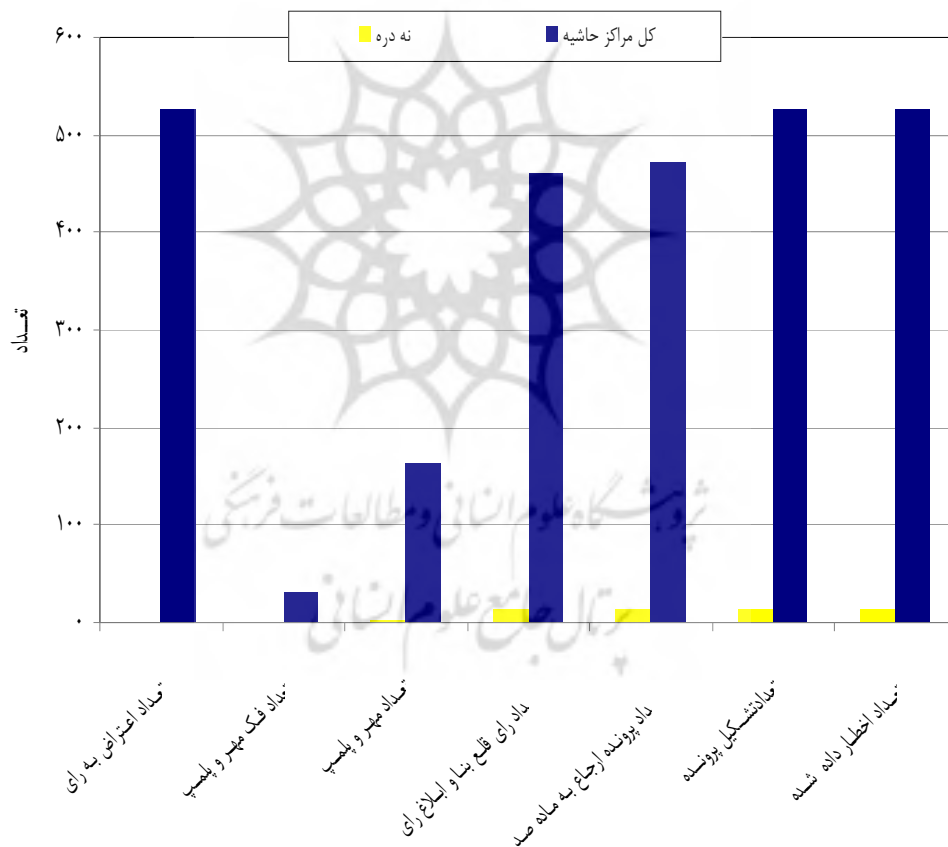
نمودار ۲. سنجش میزان ممانعت از استقرار مهاجران در محله



منبع: نتایج مطالعات میدانی نگارندگان

همچنین مقایسه‌ی نظارت بر ساخت و سازهای کوی نه دره در یک دوره یک ساله، نشان می‌دهد که تعداد تشکیل پرونده و اخطار داده شده و ارجاع به ماده صد، تن‌ها چهارده مورد بوده که برای همه آن‌ها رای قلع بنا صادر گردیده است، اما فقط دو مورد از آن مهر و پلمپ شده است و مابقی از شمول اجرای حکم به اشکال مختلف خارج شده است. به‌طور کلی بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعداد ساخت و سازهای غیرمجاز بسیار بیشتر از آنچه برای آن تشکیل پرونده و رای صادر شده است و این خود بیانگر عدم نظارت صحیح و مستمر، از طرفی مماشات<sup>(۵)</sup> مدیران و مسئولان شهری با این مسأله بوده است.

### نمودار ۳. مقایسه نظارت بر ساخت و سازهای غیرمجاز دوره یکساله ۱۳۷۸



تنظیم: نگارندگان بر اساس داده‌های مدیریت ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد

### عدم هماهنگی بین سازمان‌های مؤثر در ساماندهی کوی نهدره

بر اساس سند ملی توان‌مندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی (مرجع برخورد با اسکان غیررسمی)، استانداردی ریاست این ستاد را عهده‌دار است و سایر سازمان‌های شهری در این ستاد نمایندگانی دارند. لازم به ذکر است که ساختار ستادی معمولاً جهت جلوگیری و چاره‌جویی برای حوادث غیرمترقبه که ضرورت هماهنگی را ایجاد می‌کند مناسب است نه برای ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی که یک پروسه همراه با برنامه‌ریزی است. بدیهی است آنچه در لوای ساماندهی انجام می‌گیرد، باید در طول زمان تداوم داشته باشد. از این رو نمایندگانی که از سایر نهادها در این ستاد شرکت می‌کنند، به دلیل این که اسکان غیررسمی را مشکل سازمان خود نمی‌داند کمترین هماهنگی و مشارکت را انجام می‌دهد. متولی ساماندهی کوی نهدره باید نهادی باشد که این مسأله را به عنوان مشکل روزمره خود بپذیرد و با آن درگیر شود. یک ستاد با تشکیل یک‌سری جلسات نمی‌تواند جایگزینی برای مدیریت واحد شهری و یک طرح مدون ساماندهی گردد که با تغییر پی در پی مدیران سازمان‌ها، عملکرد آن را تحت الشعاع خود قرار دهد. در زیر دیدگاه‌های مدیران شهری مشهد نسبت به ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی نهدره ارائه شده است:<sup>(۶)</sup>

#### الف) استانداری

اعتقاد مدیران این نهاد بر این است که ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی نهدره وظیفه شهرداری مشهد است، اما سایر سازمان‌های شهری مشهد باید شهرداری را در رسیدن به این موضوع یاری نمایند. در پاسخ به این که چرا در ساماندهی این سکونت‌گاه تاکنون توفیقی حاصل نشده بیان گردید که تاکنون سازمان مشخصی، متولی این امر نبوده و هم این که طرح مدونی پیش روی مدیران قرار نداشته است تا بر اساس آن اقدامات لازم صورت گیرد، لذا ناهماهنگی‌هایی را در این زمینه شاهد هستیم.

#### ب) مسکن و شهرسازی

یکی از مدیران این سازمان بیان می‌کند که بر اساس سند توان‌مندسازی مسائل مربوط به کوی نهدره و بحث توان‌مندسازی در کمیته‌های مختلف ایجاد شده در ستاد بررسی می‌شود و پس از تصویب در این ستاد که وظیفه‌ی تصمیم‌گیری دارد برای اجرا به کمیته‌ی اجرایی که رئیس آن فرماندار و دبیر آن شهردار مشهد است، ارجاع می‌شود. از دید این مدیریت نگاه سازمان مسکن و شهرسازی بر این است که نباید

سیاست‌ها و تصمیمات گرفته شده برای ساماندهی نهدره، منجر به گسترش آن گردد و باید در نظارت و مراقبت، جدی عمل گردد، با بورس‌بازان زمین برخورد قاطع صورت گیرد.

#### پ) شهرداری

به گفته‌ی یکی از مدیران شهرداری، شهرداری متولی حاشیه‌نشینی، به‌ویژه ساماندهی کوی نهدره، نیست بلکه این سازمان، استانداری و فرمانداری را در ساماندهی سکونت‌گاههای غیررسمی کمک می‌کند.

#### ت) شورای شهر

بنا بر اظهارات یکی از اعضای شورای شهر مشهد؛ در چند سال اخیر شورای شهر، ستاد شهر سالم را با عضویت تمام نهادهای شهری ایجاد نموده و نکته‌ی جالب این‌که اکثر سازمان‌های عضو ستاد شهر سالم، وظیفه‌ی قانونی ندارند که زیر نظر شورای شهر و از خط‌مشی‌های تعریف شده شورا پیروی کنند چرا که آن‌ها از سازمان‌های بالادست (در مرکز، تهران) دستور می‌گیرند و بیشتر هماهنگی عمودی دارند تا این‌که در سطح افقی هماهنگی داشته باشند، لذا یکی از مشکلات رسیدگی و ساماندهی اسکان غیررسمی نهدره هم همین مسأله است.

#### ث) شرکت مخابرات

شرکت مخابرات در خدمات‌رسانی قائل به تعیین مرز مرکز تلفن برای هر منطقه است در برخی موارد، مرز مرکز تلفن با مرز محدوده شهر منطبق است و در برخی موارد منطبق نیست. در عین حال شرکت در داخل مرز تعیین شده اقدام به خدمات‌رسانی می‌کند، لذا کوی نهدره هرچند یک سکونت‌گاه غیررسمی است، اما در داخل مرز تعیین شده قرار دارد به‌دلیل این‌که در داخل مرز مرکز تلفن شرکت قرار گرفته قسمت‌هایی از آن خدمات‌رسانی شده است.

#### ج) شرکت آب و فاضلاب

از دید مدیران این شرکت، محدودیت‌های فنی ممکن است نیاز به اجرای مستقل تأسیسات را طلب کند. گفتنی است در بحث نهدره تا قسمت‌هایی که تحت پوشش مخازن این شرکت بوده، خدمات‌رسانی شده و ساکنین انشعاب مجاز دارند، اما جایی که بالاتر از کد مخازن شرکت است، خدمات‌رسانی نشده و

به صورت غیرمجاز برداشت صورت می‌گیرد. به عبارتی در بحث ساماندهی محله، شرکت ابتدا سیاست‌های مستقل خود را دنبال و در مرتبه بعدی حاضر به همکاری با سایر دستگاه‌هاست.

### چ) شرکت برق

بنا به اظهارات یکی از مدیران شرکت برق مشهد، این شرکت بر اساس آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجه و بر پایه‌ی رسالت خود موظف است تا در تمام نقاط کشور برق مردم شهر و روستا را تأمین کند و برای خدمات‌رسانی به کوی نه‌دره نیز هیچ مشکلی ندارد. در برخی موارد هم که مشکلاتی از جمله استاندارد نبودن عرض معابر، ارتفاع ساختمان و مناطق با توپوگرافی ناهموار وجود دارد؛ از روش‌های خاصی برای تأمین برق آن‌ها استفاده می‌کند. به گفته‌ی وی در حال حاضر صد و دو هزار انشعاب برق در حاشیه‌ی شهر مشهد وجود دارد؛ هشتاد هزار انشعاب آن مجاز و جزو مشترکین شرکت هستند و بیست و دو هزار انشعاب دیگر غیرمجاز می‌باشد و کوی نه‌دره نیز یکی از این مناطق است.

### ح) شرکت گاز

به گفته‌ی مدیران شرکت گاز، این شرکت هیچ معنی برای خدمات‌رسانی به سکونتگاه غیر رسمی کوی نه‌دره ندارد (۹۹٪ گازرسانی شده) چرا که این شرکت یک سازمان موازی با شهرداری است و سیاست‌های مستقل خود را دارد. مدیران این شرکت جهت خدمات‌رسانی به کوی نه‌دره در راستای ساماندهی محله نیز معتقدند ابتدا باید شهرداری طرح تفصیلی آن را تهیه کند سپس در صورت هماهنگی، شرکت سیاست‌های خاص خود را نیز در نظر خواهد داشت.

### خ) آستان قدس

سازمان آستان قدس به عنوان یک بزرگ مالک و یکی از نهادهای تأثیرگذار شهری؛ به گفته‌ی مدیران آن، از اراضی خود تا آنجا که امکان دارد حفاظت می‌کند و در این راستا نیز اداره حفاظت این سازمان به طور شبانه‌روزی با یکصد نیروی انسانی و پنجاه دستگاه ماشین در حال گشت زنی و مراقبت از اراضی این سازمان هستند. اما با توجه به این که آستان قدس متولی موقوفات است گاهی اوقات در برخی از این موارد مدارا می‌شود و به همین دلیل است که برخی از سودجویان و سوداگران زمین از این موقعیت سوء استفاده کرده و به گسترش اسکان غیررسمی دامن می‌زنند.

## د) سازمان منابع طبیعی

بر اساس گفته‌ی یکی از مدیران این سازمان، در شهرهای بزرگ از جمله مشهد تا کیلومتر سی هر شهر مربوط به مسکن و شهرسازی است و از کیلومتر سی به بعد عرصه‌های منابع طبیعی است، که هرگونه تصرفی صورت بگیرد، از طریق مراجع قضایی اقدام می‌گردد. اراضی نهدر زمانی که تحت مالکیت این نهاد بوده مورد تصرف عدوانی قرار گرفته است و این موضوع بیانگر عدم نظارت کافی و برخورداری از توانایی و اختیارات لازم این سازمان در مواجهه با تصرف اراضی ملی در این منطقه بوده است.

## جدول ۳. دیدگاه مدیران شهری در ارتباط با ساماندهی کوی نهدر

ردیف	اولویت	استان قدس	شرکت آب و فاضلاب	شرکت گاز	شرکت برق	شرکت مخابرات	منابع طبیعی	شورای شهر	استانداری	مسکن و شهرسازی	شهرداری	سازمان‌های شهری عوامل موثر
۱	ده	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	تعداد مدیریت و ناهماهنگی بین سازمان‌های شهری
۲	۸		*	*	*	*		*	*	*	*	نیود برنامه مشخص و ملون
۳	۵		*		*					*	*	نیود نظارت مستمر بر ساخت و سازهای غیر مجاز
۴	۴	*						*		*	*	نیود اعتبارات لازم برای ساماندهی
۵	۳							*		*	*	مهاجرت‌های بی‌رویه به محله
۶	۱									*		سیاست‌های مربوط به زمین و بازار زمین و مسکن

## عدم توجه به مشارکت مردمی در ساماندهی

هرچند به گفته‌ی مدیران شهری مشهد، مشارکت دادن ساکنان سکونتگاه غیررسمی در طرح‌های ساماندهی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اما صاحب‌نظران شهری معتقدند که آن‌ها به مشارکت همه جانبه‌ی مردم آن‌گونه که باید بها نمی‌دهند و اعتقادی به مشارکت عملی مردم ندارند. به‌عنوان نمونه، ساکنان کوی نهدره در پاسخ به این سؤال که آیا تاکنون از شما برای مشارکت در به‌سازی محله از جانب مدیران شهری دعوت به‌عمل آمده است؟ نزدیک به ۹۵ درصد پاسخ‌گویان عنوان کردند که تاکنون مشارکت ساکنان مد نظر مدیران نبوده و تلاشی نیز در این زمینه صورت نگرفته است. لذا سنجش میزان مشارکت دادن ساکنان کوی نهدره از جانب مدیران شهری نشان می‌دهد که تاکنون ساکنان این محله در برنامه‌های مختلف نادیده گرفته شدند و هیچ‌گاه از آن‌ها در مورد این که چگونه می‌توانند در به‌سازی و ساماندهی محله خود مشارکت کنند و یا این که از نظر آن‌ها چه اقداماتی در اولویت قرار دارد، نظرخواهی نشده است (جدول ۴). در حالی است که بر اساس نتایج مطالعات میدانی، هشتاد و پنج درصد از ساکنان نهدره برای به‌سازی محله‌ی خود حاضر به مشارکت هستند، لذا نادیده گرفتن توان مشارکت ساکنان این سکونت‌گاه در تدوین برنامه‌های مختلف ساماندهی را می‌توان از مهمترین دلایل عدم توفیق در مرحله‌ی ساماندهی محله برشمرد.



جدول ۴: میزان توجه مدیران به مشارکت ساکنان در به‌سازی محله

	فراوانی	درصد	درصد نسبی
Valid بله	۵	۵.۰	۵.۱
Valid خیر	۹۴	۹۴.۰	۹۴.۹
Total	۹۹	۹۹.۰	۱۰۰.۰
Missi Syst	۱	۱.۰	
Total	۱۰۰	۱۰۰.۰	

منبع: نتایج مطالعات میدانی نگارندگان



### نبود هماهنگی در ارائه خدمات زیربنایی (آب، برق، تلفن و گاز)

نتایج مطالعات میدانی نشان می‌دهد که ساکنان نهدره تاکنون اکثر خدمات زیربنایی را دریافت داشته‌اند. اما علی‌رغم این که بسیاری از این خدمات از سوی دستگاههای خدمات‌رسان ارائه شده، استفاده غیرمجاز نیز وجود دارد (مقایسه جداول). این مسأله از جمله تناقضاتی است که در بحث خدمات‌رسانی به یک سکونت‌گاه غیررسمی وجود دارد و در ماده ۸<sup>(۷)</sup> قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقوقی و حقیقی (مصوب مجلس شورای اسلامی - ۱۳۸۱) بدان اشاره شده است.

### جدول ۵. مقایسه‌ی نظرات مدیران و ساکنان درباره‌ی میزان برخورداری از خدمات زیربنایی

	جدول - گداهیک از خدمات زیر را تاکنون دریافت کرده‌اید؟ (نظر ساکنین)						جدول - میزان برخورداری محله از خدمات زیربنایی (نظر مدیران)	
	آب	برق	گاز	تلفن	آسفالت معابر	روشنایی معابر	خدمات	تعداد اشتراک
Count	N=100	N=100	N=100	N=96	N=83	N=22	%۸۵	آب
Column	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	%۹۵	برق
%							%۸۰	تلفن
							%۹۹	گاز

### ۸. آزمون فرضیه

فرضیه: به نظر می‌رسد بخش مهمی از مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نهدره به مسائل مدیریتی مربوط می‌شود.

Test of median = 3.000 versus median < 3.000			
N for Wilcoxon	Estimated		
N	Test Statistic	P	Median
57	640.0	0.070	3.000صدC4

به منظور بررسی تحقیق از آزمون آماری ویلکاکسون یک نمونه‌ای استفاده شده است. با توجه به نتایج به دست آمده در بالا مشاهده می‌شود مقدار احتمال آزمون برابر  $0/07$  است که از  $0/05$  بزرگتر می‌باشد. بنابراین فرضیه‌ی صفر آزمون مبنی بر این که ساماندهی کوی نه‌دره به عنوان متغیر وابسته تحت تأثیر موانع و مشکلات مدیریت شهری (متغیر مستقل) از جمله نحوه‌ی اعمال مدیریت سازمان‌های مختلف شهری و نبود هماهنگی میان آن‌ها قرار دارد، پذیرفته می‌شود.

همچنین مصاحبه با مدیران و مسؤولان شهری نیز این حقیقت را ثابت کرد که هیچ‌گونه هماهنگی بین سازمانی جهت ساماندهی کوی نه‌دره وجود ندارد و سازمان‌های مختلف شهری به‌طور مستقل و بدون کمترین هماهنگی و در راستای اهداف بخشی سازمان بالادستی متبوع خود اعمال مدیریت می‌کنند. زمانی که خود سازمان‌های ذی‌ربط اعلام می‌کنند که به دلیل فشار ساکنان و جلوگیری از آشوب‌های احتمالی که در سال‌های گذشته سابقه داشته و هم به دلیل برداشت غیرمجاز از شبکه‌های آب و برق و گاز و احتمال خطرات ناشی از آن دانست و زیانی که بعضاً این دستگاهها متحمل می‌شدند تاکنون تلفن ( $0/80$ )، آب ( $0/85$ )، برق ( $0/95$ ) و گاز ( $0/99$ ) به ساکنان منطقه ارائه شده در حالی که شهرداری هنوز اصرار به اجرای ماده ۸ دارد و معتقد است که بر اساس این ماده کلیه‌ی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تأمین‌کننده خدمات زیربنایی مکلف‌اند، فقط در قبال ارائه پروانه معتبر ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایان ساختمان معتبر صادر شده توسط مراجع مسؤول صدور پروانه، خدمات واگذار نمایند. وضعیت پیش گفته‌ی خود نشان دهنده‌ی تبعیت سازمان‌های مزبور از سیاست‌های مستقل خویش است که این موضوع چندگانگی مدیریت را در ساماندهی کوه نه‌دره به وجود آورده و رویارویی دو ساختار متناقض مدیریتی (مدیریت بخشی سازمان‌های دولتی در مقابل مدیریت فرابخشی شهرداری و شورای شهر) را تداعی می‌نماید.

## ۹. نتیجه‌گیری

توجه به نقش مدیریت شهری در ساماندهی کوی نه‌دره و تبیین موانع و مشکلات فراروی آن بسیار دارای اهمیت است، به دلیل این که راهکار مدیریتی علاوه بر این که حل مشکل حاشیه‌نشینان را مورد توجه دارد،

بیشتر در صدد حل مشکل اسکان غیررسمی است و این دو (مشکل اسکان غیررسمی و مشکل حاشیه‌نشینان) را با یکدیگر مورد توجه قرار می‌دهد.

نتایج مطالعات میدانی تحقیق نشان داد که مسائل و مشکلات متعددی فراروی فرایند ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره قرار دارد، که از آن جمله می‌توان بدین موارد اشاره کرد:

- نبود برنامه مشخص و مدون جهت ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد به‌ویژه نه‌دره؛
  - تعدد دستگاههای مدیریت شهری مشهد و عدم هماهنگی آنها؛
  - عدم نظارت شهرداری مشهد و سازمان‌های شهری بر ساخت و سازهای غیرمجاز در کوی نه‌دره؛
  - عدم اعتقاد مدیران شهری مشهد به حضور و مشارکت عملی و واقعی ساکنان محله در ساماندهی؛
  - عدم وجود اعتبارات لازم و تعیین پشتوانه مالی مشخص برای پروژه ساماندهی محله؛
  - عدم وجود نهاد رسمی محلی جهت پیگیری مسائل مربوط به این سکونت‌گاه.
- در میان مشکلات بالا و با توجه به جدول ۳، مواردی که پررنگ‌تر جلوه می‌کرد تعدد دستگاههای مدیریت شهری مشهد و عدم هماهنگی آنها و دیگری نبود یک برنامه‌ی مشخص جهت ساماندهی محله بود.

از سوی دیگر بررسی دیدگاههای مدیران شهری بیانگر نگرش متفاوت مدیران و ناهماهنگی‌های متعدد سازمان‌های پیرامون ساماندهی محله بود، درحالی‌که استانداری و فرمانداری، شهرداری را به عنوان نوک پیکان مواجهه و ساماندهی اسکان غیررسمی نه‌دره می‌دانند و یادآور می‌شوند که سایر سازمان‌ها و ارگان‌های شهری باید شهرداری را برای توفیق در این مأموریت یاری دهند؛ در مقابل مدیران شهرداری مشهد بیان می‌کنند که آنها متولی این امر نبوده و فقط استانداری و فرمانداری را در ساماندهی این سکونت‌گاهها یاری می‌دهند. سایر دستگاههای شهری مشهد هم تابع سیاست‌های مستقل و برنامه‌های دستگاه بالادستی خود بودند و در این زمینه هماهنگی ظاهری خود را بیان می‌داشتند.

با توجه به مسائل و مشکلات برشمرده، این مسأله پررنگ‌تر می‌شود که سازمان‌ها و مدیران شهری بدون کمترین هماهنگی اعمال مدیریت می‌نمایند و از آنجا که یک مدیریت یکپارچه و منسجم وجود ندارد، سایر سازمان‌های شهری خود را ملزم به تبعیت از شهرداری مشهد در ساماندهی اسکان غیررسمی نه‌دره نمی‌بینند، لذا به نظر می‌رسد که با این مشکلات، هماهنگی بین سازمانی هم چاره‌ساز و راهگشا برای

ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره و مشکلات آن نباشد. از این‌رو نیاز مبرم به وجود مدیریت واحد که با یک نگرشی سیستمی به ساماندهی محله پردازد، به‌شدت احساس می‌شود.

### ارایه‌ی راهکارها

نگرش به ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره، باید یک نگرش سیستمی باشد. این نگرش در مدیریتی به‌جز مدیریت واحد شهری قابل تصور نخواهد بود.

الف) توان‌مندسازی و ساماندهی کوی نه‌دره در شرایط موجود نیازمند مدیریت واحد شهری است و یا حداقل مدیریت هماهنگ شهری. در این صورت است که شهرداری و سایر سازمان‌های شهری مشهود در مواجهه با کوی نه‌دره هماهنگ عمل کرده و از انجام کارهای موازی و سلیقه‌ای سازمان‌های مختلف شهری کاسته می‌شود؛

ب) شدت بخشیدن ساز و کارهای نظارتی به منظور جلوگیری از ادامه‌ی ساخت و سازهای بی‌رویه و تغییر کاربری‌های محله؛

پ) افزایش سهم مشارکت ساکنان نه‌دره با توجه به اعلام آمادگی هشتاد و پنج درصد از پاسخ‌دهندگان به حضور در مشارکت؛

ت) تضمین حق سکونت ساکنان با تفویض مالکیت به ساکنان از جانب مالک اصلی یعنی سازمان مسکن و شهرسازی خراسان رضوی با طی مراحل حقوقی و قانونی که امکان سوء استفاده دلالان کاهش یابد؛

ث) تشکیل یک نهاد رسمی محلی در محله که واسطه بین مردم و مدیران شهری باشد، به منظور پیگیری مسائل و تسهیل در روند ساماندهی محله.

با توجه به این‌که اسکان غیررسمی یک مسأله‌ی محلی محسوب می‌شود، شهرداری مشهد به‌عنوان عمده‌ترین مرجع مدیریت شهری در سایه تحقق مدیریت واحد، اصلی‌ترین نقش را در روند توان‌مندسازی و ساماندهی محله می‌تواند ایفا نماید.

### تقدیر و تشکر

در نهایت از مسوولان مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد، که حمایت مالی این طرح در قالب پایان‌نامه کارشناسی ارشد را عهده دار بودند، تشکر و قدردانی می‌گردد.

## یادداشت‌ها

۱. مصاحبه با مدیر بافت‌های فرسوده، حاشیه شهر و نظارت بر عملکرد مهندسین ناظر شهرداری شهر مشهد، ۱۳۸۷.
۲. مصاحبه با مدیران استانداری، مسکن و شهرسازی، شهرداری، شورای شهر، شرکت‌های برق، گاز، آب و فاضلاب، مخابرات، منابع طبیعی و سازمان آستان قدس رضوی.
۳. ماده ۱۳۷: آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی، در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب شورای عالی اداری همراه با منابع مالی ذریبط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود (قانون برنامه چهارم، ۱۳۸۳: ۱۲۸-۱۲۷).
۴. مصاحبه با مدیر بافت‌های فرسوده، حاشیه شهر و نظارت بر عملکرد مهندسین ناظر شهرداری شهر مشهد، ۱۳۸۷.
۵. بنابر اظهارات صاحب‌نظران، پس از حادثه سال ۱۳۷۱ و در پیش گرفتن سیاست مماشات از جانب مدیران شهری، عده‌ای سودجو از فرصت به‌دست آمده و فقر و تنگدستی قشر محروم جامعه (با پرداخت اندک پولی) بهره برده تا (در پوشش افراد فقیر و تهیدست) به تصاحب اراضی ندره پردازند. آن‌ها این قشر فقیر را در برخورد شهرداری و سایر سازمان‌های دولتی حمایت کردند، نهایتاً بعد از برگشت اوضاع به حالت عادی، اکثر زمین‌ها به افراد دیگر نقل مالکیت شد.
۶. ارائه دیدگاه‌های فوق براساس مصاحبه‌ی نگارندگان با مدیران سازمان‌های مذکور می‌باشد.
۷. کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تأمین‌کننده خدمات آب، برق، گاز، تلفن و نظایر آن مکلف‌اند خطوط و انشعاب به ساختمان‌ها را برحسب مراحل مختلف عملیات ساختمانی فقط در قبال ارائه پروانه معتبر ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایان ساختمان معتبر صادر شده توسط مراجع مسؤل صدور پروانه و ذکر شماره و تاریخ مدارک مذکور در قراردادهای واگذاری، تأمین و واگذار نمایند. واگذاری خطوط و انشعاب این‌گونه خدمات به واحدهای مسکونی و صنفی هرگونه بنایی که به‌طور غیرمجاز و برخلاف ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌های مصوب احداث شود ممنوع می‌باشد.

## کتابنامه

۱. احمدیان، محمدعلی. (۱۳۸۲). «حاشیه‌نشینی، ریشه‌ها و راه حل‌ها». دو ماهنامه اندیشه. سال نهم. شماره ۳ و ۴.
۲. اطهاری، کمال و همکاران. (۱۳۷۹). «حاشیه‌نشینی در ایران». فصلنامه مدیریت شهری. سال اول. شماره ۲.

۷۲	مجله‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای	شماره‌ی هجدهم
۳	بريمن، الن. (۱۳۷۶). «مدیریت کلان‌شهرها و استراتژی‌های نوین: دیدگاه‌های منطقه‌ای». ترجمه‌ی یونس محمدی. مجله مدیرساز. سال اول. پیش‌شماره.	
۴	پیران، پرویز. (۱۳۷۴). «آلونک‌نشینی در ایران». مجله‌ی اطلاعات سیاسی-اقتصادی. شماره ۹۶-۹۵.	
۵	_____ (۱۳۸۱). «بازهم در باب اسکان غیررسمی؛ شیرآباد زاهدان». فصلنامه‌ی هفت‌شهر. شماره ۸، ۹ و ۱۰.	
۶	پیلهور، علی اصغر و پوراحمد، احمد (۱۳۸۳). «روند رشد و توسعه کلان‌شهرهای کشور؛ مطالعه‌ی موردی شهر مشهد». فصلنامه‌ی پژوهش‌های جغرافیایی. شماره ۴۸.	
۷	جوان، جعفر. (۱۳۸۲). «نگرشی بر نحوه‌ی ساماندهی حاشیه‌ی کلان‌شهرها؛ نمونه: کلان‌شهر مشهد». مجله‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای. شماره ۱.	
۸	حاج‌یوسفی، علی. (۱۳۸۲). «پدیده حاشیه‌نشینی شهری قبل از انقلاب». مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی. تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.	
۹	_____ (۱۳۸۱). «حاشیه‌نشینی شهری و فرایند تحول آن (قبل از انقلاب اسلامی)». فصلنامه‌ی هفت‌شهر. سال ۳؛ شماره ۸.	
۱۰	زیاری، کرامت‌اله. (۱۳۸۲). «تحولات اجتماعی-فرهنگی ناشی از انقلاب صنعتی در توسعه‌ی فضایی تهران». فصلنامه‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای. شماره ۱.	
۱۱	سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۲). کتاب سبز شهرداری‌ها: مدیریت شهری. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.	
۱۲	شیفر، ریچارد ال. (۱۳۸۲). آمارگیری نمونه‌ای. ترجمه‌ی کریم منصورفر. تهران: انتشارات سمت.	
۱۳	صرافی، مظفر. (۱۳۸۱). «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی». نشریه‌ی هفت‌شهر. سال سوم. شماره هشتم.	
۱۴	_____ (۱۳۸۲). «بازنگری ویژگی‌های اسکان خود انگیخته در ایران». مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی. تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.	
۱۵	صفوی، علی. (۱۳۸۱). «توان‌مندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی (تجربه زاهدان)». ماهنامه شهرداری‌ها. سال چهارم. شماره ۴۶.	
۱۶	علی‌آبادی، جواد. (۱۳۸۱). «اسکان غیررسمی و شهرداری‌ها». ماهنامه شهرداری‌ها. سال چهارم. شماره ۴۵.	
۱۷	قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۸-۱۳۸۴). ابلاغ شده از سوی مجلس شورای اسلامی. مهر ۱۳۸۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.	

۱۸. کامیار، غلامرضا. (۱۳۸۵). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: انتشارات مجد.
۱۹. کامنرودی، موسی. (۱۳۸۵). «ساماندهی اجتماعات اسکان غیررسمی؛ نمونه منطقه ۶ شهرداری تهران». فصلنامه‌ی آبادی. شماره ۵۱.
۲۰. مرکز آمار ایران. نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن کشور. سال‌های ۸۵. ۷۵. ۶۵. ۵۵. ۴۵. ۱۳۳۵.
۲۱. میرفندرسکی، سید مهدی و همکاران. (۱۳۸۱). بررسی وضعیت مالکیت‌ها. پلاک‌ها و محدودهای ثبتی. طرح راهبردی ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد. جلد سوم. شهرداری مشهد. مدیریت ساماندهی حاشیه شهر.
۲۲. نجاتی حسینی، محمود. (۱۳۸۱). برنامه‌ریزی و مدیریت شهری؛ مسائل نظری و چالش‌های تجربی. تهران: انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.
23. Chapman, S. , Amor, P. , Drew, C. , Hector, R. , Simonds, P. and Yeabsley, M. (1998), *Complete Geography*, Oxford University Press, United states.
24. Cowan, R. (2005), *The dictionary of urbanism*, streetwise press.
25. Gilbert, A. and Gugler J. (1994), *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*, New York: Oxford University Press.
26. Johnston, R.J., Gregory, D. And Smith, D.M.(1994), *The dictionary of human geography*, Blackwell, Third edition; United states.
27. Macedo, J. (2000), *Land use policies and urbanization of informal settlements: planning initiatives for environmental protection areas in Curitiba, Brazil*. Dissertation PH.D, Advisor: Stroh, Robert C, University of Florida: United States.
28. Ooi, G.L and phua, K.H. (2007), *Urbanization and Shum Formation*, Journal of Urban Health, Volume 84, Issue 1.
29. Srivinas, H.(2004), *Defining squatter settlements*, <http://www.gdrc.org/uem/define-squatter.html>.
30. Zebardast, E. (2006), *Marginalization of the urban poor and the expansion of the spontaneous settlements on the Tehran metropolitan fringe*, *Cities*, Volume 23, I 6.
31. [www.omran-ag.ir/Default.aspx?tabid=179&ctl=Details&mid=645&ItemID=828](http://www.omran-ag.ir/Default.aspx?tabid=179&ctl=Details&mid=645&ItemID=828)
32. [http://en.wikipedia.org/wiki/Mixed\\_economy](http://en.wikipedia.org/wiki/Mixed_economy)