

# سبزه راز اخراج طریقی نو: - اسلامی بنیادین

## مقدمه

داگلاس نورث در تعریف نهاد می‌نویسد: «نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند. یا به عبارتی سنجیده‌تر قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه، نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند، چه اقتصادی و چه اجتماعی.»<sup>۱</sup> هم‌او در تعریف سازمان چنین می‌نویسد: «سازمان‌ها شامل هیئت‌های سیاسی ... اقتصادی ... اجتماعی ... و آموزشی ... متشکل از گروهی از افرادند که نیتی مشترک برای دستیابی به اهداف مورد نظر، آنها را گرد هم آورده است. مدل‌سازی سازمان‌ها مساوی است با تحلیل ساختارهای حاکمه و مهارت‌ها ... این که چه سازمان‌هایی به وجود آمده‌اند و چگونه در طول زمان تکامل یافته‌اند به طور بنیادی متأثر از چارچوب نهادی است. سازمان‌ها نیز به نوبه خود بر نحوه تکامل چارچوب‌های نهادی تأثیر می‌گذارند.»<sup>۲</sup>

در نظام نوپای جمهوری اسلامی خواه، برای تغییر نظام پیشین که پاسخگوی ارزش‌ها و خواسته‌های مردم نبود. خواه برای تحقق اهداف و وظایفی که انقلاب پیشرویی نظام جدید گذارده

بود، و خواه به منظور حفظ نظام جدید، «نهادهای انقلابی» تشکیل شدند. افزوده شدن نهادهای انقلابی بر سازمان‌های پیشین بدین معنی بود که قواعد حاکم بر روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی باید با دگرگون شود یا تکامل یابد و برای تحقق این منظور تشکیل سازمان‌های جدید با اهداف جدید ضروری است، همچنان که برای پاسداری از این دگرگونی‌ها تشکیل سازمان‌های جدید لشکری ضروری می‌نمود.

در بدو انقلاب از واژگان «نهادهای انقلابی» به معنای سازمان‌های انقلابی استفاده شده است. در متون رسمی نیز نهادهای انقلابی در کنار دیگر دستگاه‌ها و سازمان‌های بخش دولتی یا حکومتی طبقه‌بندی شده‌اند. در این مقاله منظور از کلمه «نهاد»، وقتی به تنهایی بیاید، همان قوانین و رسوم است، اما اصطلاح «نهاد انقلابی» به معنای سازمان انقلابی خواهد بود.

یکی از اولین نهادهای انقلابی تشکیل شده پس از انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (از این پس بنیاد مسکن) بود که در ۲۱ فروردین ماه ۱۳۵۸ آغاز به کار کرد و مأمور ساخت خانه برای محرومان شد. بی‌تردید این مأموریت پاسخگویی به یکی از خواست‌های مهم انقلاب یا تحقق «عدالت» در روابط و قواعد حاکم بر جامعه ایران، در این مورد مسکن (و محیط زیست)، بود. در نظام پیشین علی‌رغم توجه به عمران روستایی و مسکن شهری در برنامه‌های عمرانی، به‌ویژه از برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۲)، شکاف بین شهر و روستا رو به افزایش گذاشته و مسکن به دغدغه اصلی تهی‌دستان مهاجر شهری بدل شده بود. تقریباً همه مخالفان رژیم شاه همواره بر قصد وی برای تخریب روستاها تأکید می‌ورزیدند و خرابی روستاها را عامل اصلی محرومیت آنها، مهاجرت روستائیان و ایجاد حاشیه‌نشینی شهری یا اسکان غیررسمی می‌دانستند. پس بدیهی بود که ساماندهی به امور مسکن و عمران روستایی و نیز مسکن تهی‌دستان شهری هدف اصلی تشکیل بنیاد مسکن باشد، هدفی که بعداً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول ۳، ۳۱ و ۴۳) در مورد لزوم تأمین مسکن آحاد جامعه به‌ویژه محرومان مورد تأکید قرار گرفت. این به منزله «رسمیت» یافتن مقوله «عدالت» در قانون اساسی ایران بود، مقوله‌ای که در قانون اساسی پیشین وجود نداشت. در این مقاله ابتدا نشان خواهیم داد که، علی‌رغم توفیق‌ها و نقش مثبت بنیاد مسکن در عمران روستایی و به‌ویژه بازسازی و نوسازی مسکن روستایی، مسائل پیش‌گفته یعنی مهاجرت روستائیان به جای خود باقی است و حتی بر ابعاد اسکان غیررسمی افزوده شده است. این واقعیات ما را به این نتیجه می‌رساند که برای در انداختن «طرح نو»، یعنی دگرگونی نهادها یا روابط حاکم بر جامعه، از آن جمله برای «عینیت» بخشیدن به عدالت، «رسمیت» یافتن عدالت در قوانین و ایجاد سازمان‌ها یا دیوانسالاری جدید، هرچند لازم است اما کافی نیست، بلکه باید ارزش‌هایی چون عدالت در

چارچوب نظریه‌های توسعه انسانی و اجتماعی تعریف شده و جزیی از شعور مردم و سرمایه اجتماعی شوند تا بلکه نهادهایی پا بگیرند که انگیزه‌های افراد جامعه را برای توسعه «ساختارمند» کنند. به علاوه، برنامه‌ها و روش‌ها و مهارت‌ها باید با بازبینی دائمی تصحیح شوند و ارتقاء یابند. تمام این‌ها در جامعه‌ای ممکن می‌شود که در آن آزادی و مشارکت و پاسخگویی با جان سازمان‌های دولتی یا قدرت آمیخته باشد. تنها از این رهگذر است که سازمان‌های دولتی محاط در نهادهای اجتماعی دموکراتیک با بازسازی پیوسته خود می‌توانند پاسخگوی نیازهای مردم باشند.

برای ارزیابی آنچه پس از انقلاب در بخش مورد بحث انجام شد، لازم است آنچه را از نظام پیشین به ارث رسیده بود و زمینه فعالیت پس از انقلاب را تعیین می‌کرد مورد بررسی قرار دهیم. برای این منظور ابتدا مروری بر برنامه‌های عمران روستایی، مسکن و شهری در آن دوره می‌کنیم.

### عمران روستایی

از زمان برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۲) که پس از اصلاحات ارضی در دستور کار قرار گرفته بود، فصل خاصی برای عمران روستایی گشوده شد. اما در این برنامه میزان سرمایه‌گذاری برای هر فرد روستایی ۷۶ ریال و برای هر فرد ساکن شهر ۳۰۴۰ ریال بود.<sup>۲</sup> همین امر در واقع نشانه آغاز شکاف نمایان در شهر و روستا یا «کنارگذاشتی» روستا به نفع شهر بود که نهادهای انقلابی جهاد سازندگی و بنیاد مسکن پس از انقلاب رفع آن را وجهه همت خود قرار دادند. باید در نظر داشت که کنارگذاشتی با تمایل به در حاشیه بودن که مترادف با فرهنگ فقر است تفاوت دارد، زیرا اولی ناخواسته است و در اثر برنامه‌ریزی و نهادسازی نادرست ایجاد می‌شود اما دومی که نظریه‌ای نادرست است در حاشیه جامعه بودن را خواست مردم می‌پندارد. برخی برای رد این نظریه هر گونه کنارگذاشتی را رد می‌کنند، در حالی که این به منزله کامل دانستن نظام‌های پیشین خواهد بود.

در طول برنامه چهارم و پنجم عمرانی سهم اعتبارات عمران و نوسازی روستاها ۵۲ درصد کاهش یافت و در همان فاصله به اعتبارات عمران شهرها حدود ۵۰ درصد افزوده شد. همین اتفاق درباره اعتبارات بخش کشاورزی نیز رخ داد به صورتی که سهم اعتبارات آن از ۲۱/۶ درصد در برنامه سوم به ۹/۴ درصد در برنامه پنجم (۵۶-۱۳۵۲) کاهش یافت. حاصل این که ارزش‌افزوده بخش کشاورزی بین سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۶ سالانه به طور متوسط ۴/۲ درصد رشد کرد، اما رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن ۱۴/۵ درصد در سال بود، یعنی شهر روز به روز ثروتمندتر می‌شد، که البته فی‌نفسه قابل انتقاد نیست. اما از آن‌جا که در ایران آن زمان، مانند اکثر کشورهای توسعه‌یافته‌ای که در قلمرو سرمایه‌داری جهانی جای داشتند، جدید شدن (مدرنیزاسیون) در اساس

به معنای جدید شدن شهر بود و سرمایه‌گذاری‌ها و یارانه‌های دولتی عمدتاً به مناطق شهری تعلق می‌گرفت؛ روز به روز بر شکاف بین شهر و روستا افزوده می‌شد. به طور مثال در سال ۱۳۵۶ بالغ بر ۷۹/۶ درصد از شهرنشینان از آب لوله‌کشی، ۹۱/۶ درصد از برق، و ۷۳ درصد از یخچال (رایج‌ترین وسیله خانگی) بهره می‌بردند، اما این نسبت‌ها در مناطق روستایی به ترتیب تنها ۱۷/۷ درصد، ۱۶/۲ درصد و ۷/۶ درصد بود.<sup>۴</sup> فاصله ۵/۷ برابری نسبت بهره‌مندی خانوارهای شهری به روستایی به خوبی نشان‌دهنده میزان استفاده شهرنشینان از سرمایه‌گذاری‌ها و یارانه‌های دولتی و فاصله نزدیک به ۱۰ برابری مصرف‌کنندگان یخچال خانگی به روشنی نشان‌دهنده فاصله سطح زندگی شهرنشینان و روستائیان در آن زمان است.

در جدول شماره یک از دیاد شکاف بین شهر و روستا در حد فاصل سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۶ به خوبی انعکاس یافته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، مصرف سرانه شهری که در سال ۱۳۳۸ تنها ۱/۶ برابر مناطق روستایی بود در سال ۱۳۵۶ به ۴/۷ برابر آن رسید. ثبات قیمت‌ها و رشد اندک بهره‌وری در بخش کشاورزی و در مقابل رشد تولید و بهره‌وری در مشاغل غیرکشاورزی متمرکز در شهرها دلیل این ازدیاد شکاف بود. جدول شماره دو نشان می‌دهد که نسبت درآمد در بخش صنعت و معدن به کشاورزی از ۱/۶ برابر در سال ۱۳۴۱ به ۲/۸ برابر در سال ۱۳۵۳ افزایش یافته و در مجموع درآمد حاصل از بخش‌های صنعت و معدن و خدمات (مشاغل شهری) در دوره مذکور از ۲/۴ برابر به چهار برابر افزایش یافته است. این تغییرات به نسبت مصرف سرانه شهری به روستایی در جدول شماره یک بسیار نزدیک است.

جدول (۱): مقایسه مصرف سرانه خانوارهای شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۶

(هزار ریال - جاری)

| سال                             | مصرف سرانه شهری | مصرف سرانه روستایی | نسبت شهری به روستایی |
|---------------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|
| ۱۳۳۸                            | ۱۵/۶            | ۹/۹                | ۱/۶                  |
| ۱۳۵۰                            | ۳۲/۱            | ۱۱/۷               | ۲/۷                  |
| ۱۳۵۳                            | ۶۱/-            | ۱۷/۵               | ۳/۵                  |
| ۱۳۵۶                            | ۱۲۰/-           | ۲۵/۷               | ۴/۷                  |
| رشد سالانه<br>۱۳۳۸-۵۶<br>(درصد) | ۱۲              | ۵/۴                |                      |

جدول (۲): نسبت درآمد سرانه شاغلان بخش‌های صنعتی و خدمات به کشاورزی طی سال‌های

۱۳۴۱ تا ۱۳۵۳

| سال  | صنایع و معادن به کشاورزی | خدمات به کشاورزی | صنایع و معادن و خدمات به کشاورزی |
|------|--------------------------|------------------|----------------------------------|
| ۱۳۴۱ | ۱/۶                      | ۳/۱              | ۲/۴                              |
| ۱۳۴۶ | ۱/۷                      | ۳/۲              | ۲/۵                              |
| ۱۳۵۱ | ۲/۳                      | ۴/۱              | ۳/۲                              |
| ۱۳۵۳ | ۲/۸                      | ۵/۲              | ۴                                |

مأخذ: همان، ص ۳۷۲.

این افزایش شکاف بین شهر و روستا، چه از لحاظ امکانات و چه از نظر درآمد، به درستی باعث شیوع انتقاد از نهادهای سازنده آن گشت و امحای این شکاف جزء خواسته‌های انقلابی شد. اما این واقعیت به دو تفسیر نادرست نیز انجامید: نخست، مهاجرت از روستا به شهر در اساس ناشی از همین افزایش شکاف است؛ دوم، پس جلوگیری از مهاجرت امکان‌پذیر است. این تفاسیر نادرست به سایر واقعیت‌های رشد و توسعه اقتصادی توجه نداشت، در نتیجه، همان‌طور که بعداً نشان خواهیم داد، نتوانستند نهادسازی لازم را برای جبران کاستی‌های پیشین به انجام برسانند.

در این تفاسیر معمولاً کاهش سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی و اشتغال نوعی فاجعه تلقی می‌شد و به این واقعیت ساده توجهی نمی‌شد که کاهش این هر دو متغیر متعاقب مکانیزه کردن بخش کشاورزی و صنعتی شدن در واقع پیامد اجتناب‌ناپذیر فرآیند توسعه است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در ایران کشتش اشتغال در بخش کشاورزی نسبت به سرمایه‌گذاری منفی بوده و در کشورهای توسعه‌یافته حتی نسبت به تولید نیز منفی است.<sup>۵</sup> رجوع به سالنامه‌های آماری سازمان ملل و نگاهی به کاهش نسبت و حتی تعداد شاغلان در کشورهای توسعه‌یافته‌ای چون ایالات متحده، فرانسه، ژاپن و استرالیا در همان زمان نیز می‌توانست این واقعیت را آشکار کند.

در ایران نیز علی‌رغم ازدیاد تولید و سطح زیر کشت کشاورزی تعداد شاغلان ثابت مانده است. به طوری که آمار اولین سرشماری کشاورزی در سال ۱۳۳۹ کل سطح زمین بهره‌برداري‌های کشاورزی را ۱۱/۴ میلیون هکتار، در سال ۱۳۵۱ بالغ بر ۱۵/۴ میلیون هکتار و در سال ۱۳۷۵ بالغ بر ۱۸/۵ میلیون هکتار اعلام می‌کند و در طول زمان همواره تولید کشاورزی رو به افزایش بوده و تولید (ارزش‌افزوده) بخش کشاورزی بین سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۷۵ به قیمت ثابت ۱۳۶۱ بالغ بر ۴/۹ برابر شده است. اما جمعیت شاغلان در بخش کشاورزی از ۳/۳ میلیون نفر در سال ۱۳۳۵ به

۳/۳۶ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ رسید. در واقع اشتغال بخش زراعی دچار کاهش نیز شده است و به تدریج سهم شاغلان در دامداری و پرورش طیور و ماهی صنعتی در کل اشتغال بخش کشاورزی افزایش یافته است.

با این حساب، به نظر می‌رسد مشکلات جامعه روستایی آن زمان را نتوان در تمایل عامدانه به تخریب نسبت داد، بلکه باید آن را برآیند کاستی‌های دیگری چون نادانی علمی از یک‌سو و عدم مشارکت آزادانه مردم از سوی دیگر دانست. محمدرضا سوداگر در این مورد جمع‌بندی گویایی از اسناد مختلف ارائه می‌کند: «نبود یکپارچگی و جامعیت در نظام برنامه‌ریزی عمران روستایی، ناهماهنگی و تداخل وظائف دستگاه‌های مسئول اجرایی، نبود کادر فنی لازم... نبود انگیزه و شوق همکاری در روستائیان در اجرای برنامه‌های عمرانی و عدم اعتماد به دولت؛ تشتت فکری در برنامه‌ریزی و کار عمران و نوسازی و مشخص نبودن وظائف نهادها و سازمان‌های مختلف»<sup>۶</sup>

خداداد فرمانفرمائیان یکی از مدیران وقت سازمان برنامه و بودجه در یکی از نقدهای خود بر گذشته عنوان می‌کند: «در سنت دولت ایران نبود که با مردم بروند بنشینند و این مسائل را برای‌شان توضیح بدهند. شاید بعضی اوقات به دلیل این بود که مسائل بفرنج بودند... و شاید وسیله کار کافی نبود. ولی می‌شد، به عقیده من، یک دستگاهی برای این کار ایجاد کرد که این مطالب را به یک زبان ساده در اختیار مردم بگذارد»<sup>۷</sup>

به هر صورت دلیل این ناتوانی‌ها هر چه بود، در نهایت به ریزش رژیم منجر شد و رفع آنها در دستور کار نظام جدید قرار گرفت.

### برنامه‌ریزی مسکن

همان‌طور که در بخش قبل عنوان شد، نسبت دادن مقوله مهاجرت از روستا به شهر به موضوع رشد ناکافی بخش کشاورزی و حتی عمران روستایی تفسیری نادرست است، زیرا تجربه کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌یابنده نشان می‌دهد که با افزایش سطح زیر کشت و ایجاد تنوع در تولید، اشتغال در بخش کشاورزی ابتدا تنها اندکی افزایش می‌یابد ولی روند عمومی نزولی است. پس افزایش تولید، ثروت و اشتغال در اساس باید در بخش‌های دیگر صورت پذیرد و این به معنای شهرنشینی بیشتر است. شهرنشینی بیشتر نیز تحت تأثیر «صرفه‌های انبوهی» اجباراً به سوی تمرکز پیش می‌رود و مابه‌ازای آن شکل‌گیری قطب‌های صنعتی است که در روند صنعتی شدن به اجبار پیش می‌آید، همان‌گونه که اولین شهر میلیونی جهان لندن بود که در سال ۱۸۰۰ پس از انقلاب

صنعتی شکل گرفت و انگلستان را کارگاه صنعتی جهان کرد و آن‌گاه به تدریج در کشورهای دیگر با آغاز صنعتی شدن شهرهای میلیونی پدید آمدند.

در ایران نیز همان‌طور که جدول شماره سه نشان می‌دهد رشد شتابان شهرنشینی همراه با «جدید شدن» یا مدرنیزاسیون آغاز شد که همانند دیگر کشورهای توسعه‌یافته مشابه رشد شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته کنونی در قرن نوزدهم است. با این تفاوت که سطح پائین‌تر مرگ و میر کشورهای توسعه‌یافته در قرن بیستم نسبت به قرن نوزدهم باعث شتاب بیشتری از رشد جمعیت و شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته شده است. اما به هر صورت رشد بالای شهرنشینی در ایران (که با ازدیاد تعداد شهرها همراه بود) مانع رشد جمعیت مناطق روستایی نبوده است. به طور مثال در حد فاصل سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ جمعیت روستایی ۲/۱ درصد در سال رشد داشته که از رشد کل جمعیت در حد فاصل سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۷۵ بیشتر است. باید در نظر داشت که در همین دوره بالغ بر یک میلیون شغل جدید ایجاد شد که همه در بخش غیر کشاورزی بوده‌اند.

جدول (۳): جمعیت ایران، مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵

(میلیون نفر)

| سال  | کل   | رشد سالانه | شهری | رشد سالانه | روستایی | رشد سالانه |
|------|------|------------|------|------------|---------|------------|
| ۱۳۳۵ | ۱۸/۹ | -          | ۵/۹  | -          | ۱۳/۰    | -          |
| ۱۳۴۵ | ۲۵/۸ | ۳/۱        | ۹/۸  | ۵/۲        | ۱۶/۰    | ۲/۱        |
| ۱۳۵۵ | ۳۳/۷ | ۲/۷        | ۱۵/۹ | ۴/۹        | ۱۷/۸    | ۱/۱        |
| ۱۳۶۵ | ۴۹/۴ | ۳/۹        | ۲۶/۸ | ۵/۴        | ۲۲/۶    | ۲/۳        |
| ۱۳۷۵ | ۶۰/۰ | ۲/۰        | ۳۶/۸ | ۳/۲        | ۲۳/۲    | ۰/۳        |

مأخذ: مرکز آمار ایران - سرشماری‌های نفوس و مسکن.

نتیجه این سخن آن نیست که هر گونه مهاجرت و تمرکز موجه است، بلکه این است که مهاجرت و تمرکز اجتناب‌ناپذیرند و باید برای فضای زیست و مسکن مهاجران برنامه‌ریزی یا نهادسازی کرد، موضوعی که در آن دوره بدان پرداخته نشد.

پژوهش‌های موجود<sup>۸</sup> در مورد برنامه‌ریزی مسکن برای کم‌درآمدها نشان می‌دهد که از برنامه اول عمرانی (۳۷-۱۳۳۴) «ساختمان خانه‌های ارزان‌قیمت» دارای ردیف اعتباری نشد و فعالیت معینی برای اسکان کم‌درآمدها صورت نگرفت. از برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۲) مسکن کم‌درآمدها یا آنچه اکنون اسکان غیررسمی یا حاشیه‌نشینی نامیده می‌شود، هدف مشخص برنامه

خانه‌های ارزان‌قیمت قرار گرفتند. دستور کار این هدف‌گذاری ساختن کوی‌های مسکونی برای اسکان افراد بی‌بضاعت و کم‌درآمد و پاک کردن گودها و زاعه‌ها بود که کوی ۱۳ آبان و نازی‌آباد در تهران و کوی‌هایی در مشهد حاصل آن شد. در برنامه چهارم عمرانی (۵۱-۱۳۴۷) اهداف مشخص بخش مسکن در مورد کم‌درآمدها گسترش بیشتری یافت و علاوه بر دولت بخش خصوصی را نیز در بر گرفت. این اهداف عبارت بودند از: تأمین موجبات خانه‌سازی به وسیله صاحبان صنایع برای کارگران؛ و اولویت سرمایه‌گذاری دولت در امر تهیه خانه‌های ارزان‌قیمت جهت طبقات کم‌درآمد و پاک کردن شهرهای بزرگ از زاعه‌ها و آلونک‌ها و گودهای مسکونی.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، برنامه‌ریزی مسکن آن زمان برای کم‌درآمدها برنامه‌ریزی از بالا، یعنی ساخت مسکن به وسیله دولت و صاحبان صنایع، بود؛ امری که هرچند نشانی از عدالت داشت اما به دلیل هزینه‌های هنگفت نمی‌توانست فراگیر شود.

در برنامه پنجم عمرانی (۵۶-۱۳۵۲) نشانه‌هایی از بهره‌گیری از مشارکت و تعاون در ساخت مسکن پدیدار شد و اهدافی در آن مطرح گشت که برخی از آنها هنوز در برنامه‌های بخش مسکن دنبال می‌شود. این اهداف عبارت بودند از: احداث ۵۷ هزار واحد مسکونی مجتمع آپارتمانی ارزان‌قیمت و واگذاری آن با اقساط طویل‌المدت به افراد طبقات کم‌درآمد؛ احداث حدود ۱۶ هزار واحد مسکونی ارزان‌قیمت برای حاشیه‌نشینان؛ تقویت بنیه مالی بانک رهنی ایران از طریق افزایش سرمایه در جهت تأمین اعتبارات خانه‌سازی مورد نیاز شرکت‌های تعاونی مسکن؛ ایجاد ۳۰ هزار واحد مسکونی روستایی از طریق وام و خودیاری روستائیان؛ ایجاد شهرهای اقماری و کوی‌های مسکونی کارگری در نزدیک شهرهای بزرگ.

همان‌طور که مشاهده می‌شود بخش مسکن در برنامه پنجم عمرانی اهمیت ویژه‌ای یافته است. همین موضوع باعث شد که سهم دولت در سرمایه‌گذاری بخش مسکن به بیشتر از ۲۰ درصد برسد، رقمی که پیش از آن سابقه نداشت و در سال‌های بعد حتی پس از انقلاب نیز به وقوع نپیوست. اما اقدامات انجام‌شده در برنامه پنجم عمرانی علی‌رغم ابعاد عظیم آن نتوانست سامانه لازم را در امر مسکن ایجاد کند.

باید در نظر داشت که رشد شهرهای ایران در دوره‌های زمانی پیش‌گفته خارق‌العاده بود. شهرهای بزرگ نیز علی‌رغم جمعیت بالای خود رشد قابل‌توجهی داشتند. در حد فواصل سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ شیراز ۴/۷ درصد، تبریز ۴/۰ درصد، اصفهان ۴/۶ درصد و تهران ۵/۲ درصد در سال رشد کردند.<sup>۱</sup> بدین ترتیب فراهم آوردن مسکن و خدمات شهری مناسب برای این جمعیت



فزاینده شهری، که در پی مهاجرتِ ناچار از روستا به شهر به وقوع می‌پیوست، به مسأله‌ای بزرگ تبدیل شد و جامعه نسبت به آن حساس گشت.

اقدامات دولت در این زمان از بالا و پس از وقوع بود. به طور مثال در حالی که در گوشه‌ای از طرح جامع اول شهر تهران (تهیه شده در سال ۱۳۴۷) پیش‌بینی شده بود که با استقرار کارگاه‌های صنعتی در جاده تهران - کرج گروه‌های کارگران و به‌ویژه کم‌درآمدهای آنها در پیرامون این کارگاه‌ها سکونت خواهند گزید و برای آنها احداث شهرک‌های کارگری و مسکن ارزان‌قیمت را توصیه کرده بود، اما آغاز احداث یک شهرک کارگری تا سال ۱۳۵۴، یعنی زمان تصویب طرح جامع شهر جدید «واوان» که جزء اهداف برنامه پنجم بود، به طول انجامید. در همین مدت اولین کانون بزرگ اسکان غیررسمی در پیرامون شهر تهران سر برآورده بود. این کانون در ده «قاسم‌آباد شاهی» پا گرفت که در سال ۱۳۴۵ تنها ۱۰۰۶ نفر جمعیت داشت و تا پایان سال ۱۳۵۵ جمعیت آن به ۵۰۲۹۲ نفر رسید یا ۵۰ برابر گشت و ابتدا نام «شادی شهر» و بعد «اسلام‌شهر» بر آن نهاده شد. طرفه این که شهر کارگری واوان (بر اساس هدف احداث آن) هیچ‌گاه به طور مستقل شکل نگرفت و بعد از آن که جمعیت اسلام‌شهر با رشد خودبخودی تا سال ۱۳۶۵ به ۲۱۵ هزار نفر رسید و به عنوان یک شهر به رسمیت شناخته شد و صاحب طرح جامع گشت، شهرک واوان که در مجاور آن قرار داشت و کمتر از ۱۰ هزار نفر جمعیت پذیرفته بود، جزئی از اسلام‌شهر شد. این بدین معناست که جریان خودبخودی از پائین جریان برنامه‌ریزی شده از بالا را به کام خود فرو برد.<sup>۱۱</sup>



## برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

قانون تأسیس شهرداری به منزله نهاد جدید مدیریت شهرها تحت عنوان بلدیة در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی پس از انقلاب مشروطه از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. اولین قانون مربوط به عمران شهری در سال ۱۳۱۲ تحت عنوان «قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها» به تصویب مجلسین وقت رسید که بر اساس آن در شهرهای بزرگ برای توسعه و احداث خیابان‌ها و تأسیسات عمومی و جز آن اقدام شد.

در طول برنامه دوم عمرانی (۴۱-۱۳۳۴) برای چند شهر از جمله اصفهان و سندج طرح‌های شهری توسط کارشناسان شهرسازی آمریکایی با کمک اصل چهار تهیه شد و تهیه طرح‌های هادی شهرهای کوچک از همان زمان در وزارت کشور معمول گشت. در سال ۱۳۴۴ به دنبال تشکیل وزارت آبادانی و مسکن، شورای عالی شهرسازی و معماری نیز تشکیل شد و در برنامه چهارم عمرانی برای ۲۰ شهر طرح جامع تهیه گردید. در سال ۱۳۵۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب رسید و با تعاریف قانونی طرح جامع سرزمین، طرح جامع و تفصیلی و ... قوانین مربوطه حداقل انسجام را یافت. اولین مطالعه وسیع درباره سرزمین ایران توسط وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۵۰ تحت عنوان «اطلس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» منتشر شد. در سال ۱۳۵۲ و ۱۳۵۳، طرح مطالعاتی «مسیرا» به عنوان الگوی برنامه‌ریزی روستایی و منطقه‌ای صورت پذیرفت. طرح مطالعاتی گروه «تبل» در سال ۱۳۵۱ به انجام رسید و بالاخره در سال ۱۳۵۵ مرحله اول تهیه طرح آمایش سرزمین به پایان رسید که البته با شروع انقلاب کنار گذاشته شد.

پس می‌توان دریافت که برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران در پیش از انقلاب موجودیت عملی نیافته بود؛ هرچند که در دوران برنامه اول عمرانی (۳۴-۱۳۲۷) تشکیل یک شرکت عمرانی برای تأمین آب دشت مغان از رودخانه ارس نوعی روی آوردن به برنامه‌ریزی منطقه‌ای محسوب می‌شد (اقدامی که در مناطق دیگری نیز صورت پذیرفت) اما این نهادسازی برای توسعه کشاورزی محسوب می‌شد نه توسعه هم‌بسته و موزون شهر و روستا.

بدین ترتیب برنامه‌ریزی عمران و شهری و روستایی بدون هماهنگی لازم انجام می‌پذیرفت در تهیه طرح‌های جامع شهری، محیط پیرامونی تنها از لحاظ خدمت رسانی آن‌هم تا شعاع محدودی مورد توجه قرار می‌گرفت و تعامل آنها مورد نظر نبود. به علاوه، طرح‌های جامع شهری (همانند برنامه‌ریزی‌های بخشی) به صورت نخبه‌گرا و از بالا تهیه شده و اعتقادات فن‌سالاران (تکنوکرات‌ها) را منعکس می‌کرد. به طور مثال در طرح جامع شهر تهران (۱۳۴۷) مشاور تهیه‌کننده آن پس از

تحلیل اقتصادی گروه‌های درآمدی شهر به این نتیجه می‌رسد که تا سال ۱۳۵۳ گروه‌های کم‌درآمد (در اثر ارتقاء درآمد) دیگر وجود نخواهند داشت، پس می‌توان ضوابط و قواعد شهری را برای گروه‌های با درآمد متوسط به بالا تدوین کرد. به طور مثال در حالی که متوسط قطعه‌بندی زمین در شهر تهران پیش از تهیه طرح جامع ۱۰۰ متر مربع بود، در این طرح جامع حداقل ۳۰۰ متر مربع تعیین شد.

پس از اعمال این طرح از سال ۱۳۴۹ تفکیک زمین به قطعات کوچک در بیرون از محدوده استحفاظی شهر تهران به صورت غیررسمی آغاز شد و اسکان غیررسمی در ابعاد وسیع با تولد "اسلام‌شهر" کنونی موجودیت یافت. جالب‌توجه این که در تولد این شهر مدیران کارخانه‌های جاده کرج نیز مشارکت کردند تا محلی برای اسکان کارگران خود سامان دهند، اما برنامه‌ریزان در عمل به کارگران بی‌توجه بودند.

عبدالمجید مجیدی یکی دیگر از مدیران سابق سازمان برنامه قبل از انقلاب در مورد عدم تحقق برنامه‌های آن زمان می‌گوید: «علتش ساختار سیاسی مملکت بود، نحوه تصمیم‌گیری بود. حکومت فردی بود، حکومت مقتدرانه بود. هر چه اسمش را بگذاریم، ولی عمداً برنامه‌ریزی‌ها ... یک برنامه‌ریزی ذهنی و در واقع خیالی بود.»<sup>۱۲</sup> وی در جای دیگری می‌گوید: «شما در صورتی می‌توانید یک سیاست منطقی داشته باشید ... که به مردم بگوئید که حقیقت این است ... ما نه به مردم آن‌طور که باید و شاید می‌رفتیم حقیقت را می‌گفتیم، نه این که به خودمان اجازه می‌دادیم که به مردم فشار بیاوریم. همه‌اش دل‌مان می‌خواست مردم راضی باشند. تأمین رضایت روزمره مردم لازمه‌اش یک مقدار کارهای بی‌معنی کردن بود که می‌کردیم.»<sup>۱۳</sup>

دقت در این سخنان مجیدی، همچون فرمانفرمایان، چشم اسفندیار برنامه‌ریزی‌ها در آن زمان یعنی نبود اعتماد و مشارکت آزادانه مردم را به خوبی نشان می‌دهد زیرا علی‌رغم رشد اقتصادی، صرف‌یازانه‌های هنگفت، تورم نسبتاً پائین (به ویژه در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته)، مردم به دولت اعتماد نداشتند و آن را نماینده خود نمی‌دانستند و حاضر نبودند تحت حاکمیت آن جور توسعه را بکشند. حال باید دید آیا نهادسازی‌های بعد از انقلاب توانسته است مشارکت‌های مردمی را در این خصوص فراهم کند.

## تلاش برای پاسخگویی

چهره‌نمای شکل‌گیری مهاجرت و تشکیل محلات جدید و اسکان غیررسمی پیرامون شهرهای بزرگ را به خوبی می‌توان در وصف‌الحال یک محقق ایرانی ملاحظه کرد: «در اواسط دهه ۱۳۳۰ در یک

روستای کوچک ... چشم به هستی گشودم. روستایی که اکثر جمعیت ۵۰ خانواری‌اش را آذری‌زبان‌ها تشکیل می‌دادند ... پدرم مغازه‌ای را در روستای‌مان دایر کرد که همه چیز در آن می‌فروخت... با انجام اصلاحات ارضی ... پدرم که خوش‌نشین محسوب می‌شد ... از شغلی به شغل دیگر روی می‌آورد. و گاه بیکار می‌شد. پدرم یک زمانی تاجر جزء بود، سپس راننده ماشین، بعد صاحب کامیون، مکانیک و مربی رانندگی شد ... پدرم که مشتاق بود ما تحصیلات عالی‌تری داشته باشیم، راهی جز کوچ تمام خانواده به شهر پیدا نکرد. ما در سال ۱۳۴۵ به تهران مهاجرت کردیم ... در تهران ابتدا ما در یک محله متعلقه به «طبقه فرودست» جامعه در نزدیک خیابان قزوین در جنوب تهران اقامت کردیم که ساکنانش عمدتاً مثل ما از روستائیان مهاجر بودند ... خانه یک طبقه ما در یک پس‌کوچه باریکی قرار داشت که از وسط آن یک جوی می‌گذشت. خانه در مجموع یک دستسویی، یک آشپزخانه کوچک و پنج اتاق جداگانه داشت، که دو تا از اتاق‌هایش به دو خانواده جداگانه اجاره داده شده بود (یک کارگر مهاجر و یک پاسبان).<sup>۱۴</sup> این نقل قول فشرده به خوبی اجبار به مهاجرت در پی آرزوهای بلند یک پدر برای فرزندانش را نشان می‌دهد، هر چقدر هم که در آغاز با شرایطی سخت در اسکان غیررسمی ملازم باشد.

کمتر برنامه‌ای می‌تواند چنان دهی کوچک را به محل اسکان جمعیت جدید تبدیل کند، مگر آن که ده خود تبدیل به شهر شود. مهاجران نیز در تلاشی مستمر به آنچه برنامه‌ریزی رسمی مستقیماً برای‌شان فراهم نکرده است، به طور غیرمستقیم دست یافتند، یعنی به تدریج در بخت‌های اقتصادی و اجتماعی را بر روی خود گشودند.

پیش از انقلاب، حرکت این مهاجران برای دستیابی به مسکن و بخت‌های اقتصادی و اجتماعی همسان دیگران، از سال ۱۳۵۳ به دنبال اقدامات خسونت‌آمیز دولت برای تخریب ساخت و سازهای غیرقانونی (غیررسمی) مورد توجه مردم و جریان‌های سیاسی قرار گرفت و بالاخره دولت از تابستان ۱۳۵۶ به فرمان شاه تخریب این سکونت‌گاه‌ها را متوقف کرد و پس از جمعه سیاه در شهریور ۱۳۵۷ سکونت‌گاه‌هایی از آن دست را به رسمیت شناخت. همراه و پس از پیروزی انقلاب، دامنه تصرف زمین و واحدهای مسکونی و هتل‌ها بالا گرفت که شعارهای کسانی چون آیت‌الله خسروشاهی و نیز فعالیت‌های گروه‌های رسمی و غیررسمی برای تقسیم زمین و خانه به آن دامن می‌زد.<sup>۱۵</sup>

با این حساب، چه جای تعجب که توسعه و عمران روستایی برای خشکاندن ریشه محرومیت و مهاجرت و تأمین مسکن برای محرومان یا تهی‌دستان شهری در دستور کار نظام برآمده از انقلاب قرار گرفت. بر همین اساس، امر تأمین مسکن آحاد مردم به‌خصوص محرومان (روستائیان و کارگران) در قانون اساسی جمهوری اسلامی جای گرفت و نهادهایی انقلابی چون جهاد سازندگی و

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تشکیل شدند تا با پر کردن خلأ سازمانی و نهادی در این زمینه‌ها پاسخگوی خواست مردم شوند.

بنیاد مسکن با فرمان بنیانگذار انقلاب اسلامی در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ آغاز به کار کرد. متن فرمان ایشان به شرح زیر است: «همه محرومان باید خانه داشته باشند، هیچ کسی در هیچ گوشه مملکت نباید از داشتن خانه محروم باشد، بر دولت اسلامی است که برای این مسئله مهم چاره‌ای بیندیشند و بر همه مردم است که در این مورد همکاری کنند. این جانب حسابی به شماره ۱۰۰ در تمام شعب بانک ملی افتتاح کرده و از همه کسانی که توانایی دارند دعوت می‌کنم که برای کمک به خانه‌سازی برای محرومان به این حساب پول واریز کنند و در هر محل از بین افراد صالح و مورد اعتماد گروهی مرکب از سه نفر مهندسان و کارشناسان شهرسازی و خانه‌سازی و یک نفر روحانی و یک نماینده دولت انتخاب شوند تا با صرفه‌جویی و دقت کامل خانه‌های ارزان قیمتی بسازند و در اختیار محرومان قرار بدهند.»<sup>۱۶</sup>

اساسنامه قانونی بنیاد مسکن در تاریخ ۱۳۶۶/۹/۱۷ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در ماده ۱۲ این اساسنامه به عنوان وظیفه مقدم این بنیاد آمده است: «مطالعه و بررسی در زمینه تشخیص و تعیین نیازمندی‌های مسکن محرومان اعم از روستایی و شهری و فراهم آوردن موجبات اجرای آن با مشارکت، همکاری و خودیاری مردم و دستگاه‌های مختلف.»<sup>۱۷</sup>

در متن فرمان و ماده قانونی مذکور برای رفع مشکل مسکن محرومان بر مشارکت مردم، چه به صورت عام و واریز پول به حساب ۱۰۰ و چه به صورت خاص یا خودیاری خود نیازمندان، تأکید شده است. این شیوه از برنامه‌ریزی، یعنی برآوردن نیازهای محرومان با مشارکت خودشان، در نظام پیشین سابقه نداشت و برآیند خواست‌های انقلاب و مشارکت پرشور سالیان نخست آن بود. در دیگر مواد اساسنامه مذکور (ماده شش)، تهیه و اجرای طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها و بازسازی و نوسازی مناطق مسکونی روستایی آسیب‌دیده در اثر جنگ و سوانح طبیعی (هر دو با مشارکت مردم) عنوان شده که مفقوده‌های اساسی نظام پیشین بود.

در این میان علاوه بر مواردی که دولت و حتی بنیاد مستضعفان را مکلف به واگذاری زمین به بنیاد مسکن می‌کند، و تکالیف دیگر برای دولت چون تأمین آب و برق، راه، مدرسه، درمانگاه و دیگر نیازمندی‌های عمومی طرح‌های بنیاد مسکن، چند ماده قابل تأمل وجود دارد. به طور مثال در ماده پنج اساسنامه آمده است: «کمک در جهت تأمین مصالح ساختمانی کشور از طریق تولید، تهیه، توزیع»، و به دنبال آن در تبصره دو همین ماده دولت موظف به واگذاری سهمیه لازم از مصالح

ساختمانی و ماشین آلات مورد نیاز گشته و در تبصره سه نیز بنیاد مستضعفان مکلف به واگذاری واحدهای مصالح ساختمانی خود به بنیاد مسکن در حد نیازهای آن شده است.

این ماده و تبصره‌های آن به این دلیل قابل تأمل است که اگر بنیاد مسکن می‌خواست به تولید، تهیه و توزیع مصالح ساختمانی کشور کمک کند، می‌بایست زمینه احداث کارگاه‌های جدید را فراهم می‌کرد، نه آن که خواستار کارگاه‌های یک بنیاد دیگر شود! به‌ویژه نهادی که می‌خواهد به مسکن روستایی بپردازد، باید در پی احداث کارگاه‌هایی برای تولید مصالح ساختمانی با ریشه بومی، اما ارتقاء یافته با فن‌شناسی نوین باشد، تا با به‌کارگیری آنها در ساخت مسکن با معماری ارتقاء بومی، ساخت مسکن ارزان و بادوام را با مشارکت مردم میسر سازد. زیرا همان‌طور که تجربه جهانی نشان داده است، معمول کردن فن‌شناسی نوین برآمده از «دانش بومی» این امکان را به روستائیان کم‌درآمد می‌دهد که با کمترین کمک مستقیم دولتی، با شیوه ساختی که در آن ورزیده هستند، با «خودیاری» به ساخت مسکن مناسب و بادوام‌سازی آن بپردازند تا از سوانح طبیعی کمترین آسیب را ببینند و نیاز به بازسازی مسکن آنها را بعد از تخریب و تلفات به حداقل برسانند.

این نشانه یک شقاق یا دوگانگی در ساختار بنیاد مسکن بود که به نظر می‌رسد بعدها آثار خود را بر موفقیت‌ها و عدم موفقیت‌هایش به عنوان یک سازمان جدید برای برآوردن نیازهای محرومان جامعه با نهادسازی و مشارکت آنها گذاشت. در یک سو تمایل به مشارکت و درانداختن طرحی نو رخ می‌نماید و در سوی دیگر شوق بر گرفتن سهمی از آنچه موجود است برای ایجاد یک دیوانسالاری نوین و تضمین درآمد برای آن از بودجه دولتی و فراهم آوردن حوزه اقتدار؛ به طور مثال در آئین‌نامه اجرایی قانون اساسنامه بنیاد مسکن (مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۱۷) شورای مرکزی و وزیر مسکن و شهرسازی) در ماده یک آمده است: «بنیاد پس از مطالعه دقیق در مورد کمبود مسکن و تشخیص و تعیین نیازمندی‌های مسکن محرومان اعم از روستایی و شهری در کلیه مناطق کشور با توجه به امکانات خود و مسکن مورد نیاز هر منطقه نسبت به تدوین برنامه‌های تولید انبوه مسکن خود اقدام می‌نماید.»

این ماده به خوبی نشان می‌دهد که سوئے دیوانسالار در واقع نهاد نوین بودن را به معنای یک حوزه اقتدار یا دستگاهی مجزا از دولت و برنامه‌های آن تفسیر می‌کند و می‌خواهد برنامه‌های تولید مسکن را خود با امکانات خود یا بدون هماهنگی با دولت و برنامه‌های توسعه آن پی گیرد و در عین حال هزینه‌های این دستگاه را به موجب اساسنامه از دولت بگیرد. آمار شاغلان بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (بنا بر گزارش مرکز آمار ایران در سالنامه‌های آماری) نشان می‌دهد که در سال ۱۳۶۲ یعنی چهار سال پس از تأسیس آن ۳۵۶۳ نفر بوده که ۶۸/۳ درصد آنها رسمی بوده‌اند. در حالی که

وزارت صنایع سنگین، که آن هم تازه تأسیس شده بود، تنها ۹۵۸ شاغل داشته که ۴۶/۳ درصد آنها رسمی بوده‌اند. وزارت مسکن و شهرسازی پس از ۲۰ سال سابقه دارای ۶۹۴۸ شاغل مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری (با احتساب مؤسسات و سازمان‌های وابسته پس از انقلاب همچون سازمان نوپای زمین شهری) و تنها ۲۹۸۰ نفر از کارکنان مشمول قانون استخدام کشوری بوده‌اند. نظر به این که این وزارتخانه در سال ۱۳۵۸ تنها ۱۵۰۸ نفر کارکنان رسمی داشته است، می‌توان دریافت که سوئیه دیوانسالار بنیاد مسکن در چه مدت کوتاهی به رشد بالایی نایل شده بود. به هر صورت، بنیاد مسکن فعالیت وسیعی را برای ساخت مسکن به‌ویژه در مناطق روستایی آغاز کرد. تا سال ۱۳۶۳ این بنیاد ۴۷۱۶ واحد مسکونی را تکمیل کرده بود که ۸۱/۶ درصد آنها در مناطق روستایی بودند، و در ضمن ۴۸۱۸ واحد نیز در دست اجرا داشت که اکثر آنها نیز در مناطق روستایی جای داشتند.<sup>۱۸</sup> به علاوه، در مناطق جنگ‌زده کشور تعمیر و نوسازی بیش از ۵۰۰۰ واحد را نیز آغاز کرده و تعداد قابل توجهی نیز کارگاه‌های تولید مصالح ساختمانی بر پا کرده بود. همراهی این اقدامات با فعالیت‌های عمرانی جهاد سازندگی در ساختن آموزشگاه، حمام، درمانگاه، راه و ... در مناطق روستایی و برق‌رسانی وزارت نیرو به آنها جهشی در حیات روستا ایجاد کرد. به طور مثال تا سال ۱۳۶۳ نسبت خانوارهای روستایی استفاده‌کننده از آب لوله‌کشی (عمومی و خصوصی) به ۴۲/۴ درصد، برق به ۵۱/۶ درصد و یخچال خانگی به ۳۲ درصد رسیده بود. در حالی که، همان‌طور که پیشتر اشاره شد، این ارقام در سال ۱۳۵۶ به ترتیب تنها ۱۷/۷ درصد، ۱۶/۲ درصد و ۷/۶ درصد بود، که همین نشان‌دهنده جهش در وضع زندگی روستائیان چه از لحاظ محیط عمومی و چه در فضای خصوصی حیات آنها است.<sup>۱۹</sup>

اما این اقدامات شایسته به‌هیچ‌وجه مهاجرت از روستا به شهر و اسکان غیررسمی را متوقف نساخت. همراه با افزایش رشد سالانه جمعیت از ۲/۷ درصد در حد فاصل سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ به ۳/۹ درصد در حد فاصل سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵، رشد شهرنشینی نیز از ۴/۹ درصد به ۵/۴ افزایش یافت و بر شدت رشد شهرهای بزرگ در اثر مهاجرت افزوده شد. به طور مثال رشد شهر اراک از پنج درصد در سال به ۸/۶ درصد، تبریز از چهار درصد به پنج درصد در سال، و قم از ۶/۰ درصد به ۸/۵ درصد در سال رسید. مهم‌تر از این گسترش ابعاد اسکان غیررسمی بود. به طور نمونه در منطقه (مجموعه) شهری تهران در سال ۱۳۵۵ تنها یک کانون اسکان غیررسمی بالای ۵۰ هزار نفر (۵۰۲۹۲ نفر) وجود داشت که بعد از انقلاب نام اسلام‌شهر به خود گرفت. تا سال ۱۳۶۵ جمعیت اسلام‌شهر با رشد سالانه ۱۵/۶ درصد به ۲۱۵ هزار نفر رسید. در حالی که در حد فاصل سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ تنها ۴۹ هزار نفر جمعیت جذب کرده بود، جمعیت شهر قدس کنونی با

رشد ۲۴/۴ درصد در سال در حد فاصل سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ از ۸/۵ هزار نفر به ۷۴/۸ هزار نفر رسید. جمعیت قرچک از ۱۵ هزار به ۱۸ هزار نفر افزون گشت و رشد کانون‌های خودرویی دیگری چون اکبرآباد، پاکدشت، باقرآباد و ... آغاز شد، که اکنون همگی شهرهای نسبتاً بزرگی هستند.<sup>۲۰</sup> گرچه بخشی از این افزایش جمعیت ناشی از مهاجرین جنگی و خارجی به‌ویژه افغان‌ها بود، اما وقتی پس از پایان جنگ به‌ویژه در سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ آشوب‌های ساکنان این کانون‌ها در تهران، مشهد، اراک، شیراز و ... برای دست یافتن به حقوق رسمی شهرنشینان بالا گرفت، آشکار شد که این بخش اندک بوده و علی‌رغم همه تلاش‌ها برای عمران روستاها و مسکن روستائیان، مهاجرت و اسکان غیررسمی افزایش یافته است.

دامنه فعالیت بنیاد مسکن پس از رسمیت یافتن بودجه دولت از طریق تصویب قانونی اساسنامه در سال ۱۳۶۶ گسترش بیشتری یافت. بنا بر گزارش مستقیم این بنیاد، تا آخر سال ۱۳۷۷ از طریق حساب ۱۰۰ (با واریز مبالغ کمک مردمی یا مسئولان کشوری) تعداد ۵۷۱۰۲ واحد مسکونی ارزان‌قیمت ساخته شده و ۳۰۹۳ واحد مسکونی در دست احداث بوده است. در طرح تولید انبوه مسکن ارزان‌قیمت که از سال ۱۳۷۱ با بودجه دولت آغاز شده بود، بالغ بر ۱۵۵۹۴ واحد مسکونی در دست اجرا بوده و در طرح واحدهای مسکونی استیجاری (آغازشده از سال ۱۳۷۵ با بودجه دولتی) ۲۴۹۳ واحد شروع شده بود. بنیاد مسکن تا آخر سال ۱۳۷۷ به ۳۴۶ هزار خانوار روستایی از منابع بانکی وام قرض‌الحسنه پرداخت کرده و بازسازی ۵۳۳ هزار واحد مسکونی آسیب‌دیده از سوانح طبیعی و ۱۵۸ هزار واحد آسیب‌دیده در جنگ را هدایت کرده بود.<sup>۲۱</sup> آمار دیگری (سالنامه آماری ۱۳۸۰) نشان می‌دهد که بنیاد مسکن بین سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰ در مناطق آسیب‌دیده از سوانح طبیعی بالغ بر ۱۴۱ هزار واحد مسکونی را تمام کرده و ۲۴۰ هزار واحد مسکونی را در دست احداث داشته است. هرچند فاصله ساختمان‌های در دست احداث با پایان‌یافته، قابل تأمل است و می‌تواند نشانه عدم انطباق برنامه و بودجه باشد، اما فعالیت چشمگیر بنیاد مسکن در پایان بردن ۱۴ هزار واحد مسکونی در سال آن‌هم با سازماندهی تولید در روستاهای پراکنده، قابل قیاس با مجموع تولید مسکن در شهرهای بزرگ تبریز و قم در سال ۱۳۸۰ (بنا بر پروانه‌های صادره شهرداری) است و شایان تحسین.

علاوه بر این فعالیت‌ها، بنیاد مسکن اقدامات تعمیر و بهسازی واحدهای مسکونی آسیب‌دیده، تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی و سنددار کردن خانه‌های روستایی را نیز به انجام رسانده یا در دست اجرا دارد. اما همان‌طور که پیشتر گفته شد، بازسازی مناطق تخریب‌شده و بالا بردن سطح زندگی در مناطق روستایی نمی‌تواند مانع مهاجرت آنها شود. به طور مثال بنا بر گزارش‌های مرکز



آمار ایران علاوه بر بهره‌مندی بیشتر خانوارهای روستایی از آب لوله‌کشی، برق و تسهیلات زندگی و... نسبت درآمد خانوارهای شهری به روستایی از دو برابر در سال ۱۳۶۳ به ۱/۷ برابر در سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است. در صورتی که در نظام پیشین این فاصله رو به افزایش بود و، به طوری که بیشتر دیدیم، نسبت مصرف سرانه شهری به روستایی از ۱/۶ برابر در سال ۱۳۳۸ به ۴/۷ برابر در سال ۱۳۵۶ رسیده بود.

اما علی‌رغم این موفقیت‌ها و نیز کاهش رشد جمعیت از ۳/۹ درصد در حد فاصل سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ به دو درصد در حد فاصل سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ بر شتاب مهاجرت افزوده شد، زیرا رشد جمعیت روستایی از ۲/۴ درصد در سال به ۰/۳ درصد در سال کاهش یافت، یعنی فاصله رشد جمعیت روستایی با رشد طبیعی آن افزایش پیدا کرد. این موضوع به منزلهٔ ازدیاد ابعاد اسکان غیررسمی در سراسر ایران بود که برنامه‌ریزی مسکن و شهری راهی شایسته برای سازماندهی آنها ارائه نمی‌کرد و بنیاد مسکن نیز از عهده آن بر نمی‌آمد. به طور مثال در منطقه (مجموعه) شهری تهران اسکان غیررسمی از حدود پنج درصد جمعیت منطقه در سال ۱۳۵۵ به ۱۱ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش یافت<sup>۲۲</sup> و نشانه آن ازدیاد جمعیت شهر ۲۷۵ هزار نفری کرج در سال ۱۳۶۵ به ۹۴۱ هزار نفر در سال ۱۳۷۵ با ادغام شهرک‌ها و آبادی‌های پیرامون در خود، یا رشد «اکبرآباد» از ۱۴ هزار نفر جمعیت به ۸۵ هزار نفر، «قدس» از ۷۵ هزار نفر به ۱۳۸ هزار نفر و ... است. به علاوه، بنا بر گزارش وزارت کشور اسکان غیررسمی از شهرهای بزرگ به شهرهای متوسط و کوچکی چون نطنز، بوکان، پارس آباد، خلخال، جهرم و... تسری یافته است. این‌ها نشان می‌دهند که نهادها یا قواعد موجود در روابط اجتماعی برای پاسخگویی به خواسته‌های انقلاب کافی نبوده‌اند یا سازمان‌های ایجادشده چندان نتوانسته‌اند طرحی نو درافکنند که متضمن مشارکت مردمی و برپایی نهادهای مشارکتی در توسعه پایدار باشد.

## داوری

فعالیت‌های مؤثر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به همراه جهاد سازندگی، دفتر مناطق محروم، وزارت نیرو و دیگر دستگاه‌ها هرچند برای عمران روستاها مؤثر بوده و توانسته است «نیازهای پایه» روستاییان را در موارد بسیاری برطرف کند، اما به دلایل زیر تشکیل این سازمان نوین، و نیز دیگر نهادها و سازمان‌های جدید، پاسخگوی تمام خواسته‌های مطروحه در انقلاب و اهداف تشکیل بنیاد مسکن نبوده است:

الف) گسترش اسکان غیررسمی در شهر های بزرگ و کوچک، که شواهد آن ارائه شد، و مقابله تخریبی با آنها و تنش‌ها و آشوب‌های حاصله نشان‌دهنده بقای توسعه ناموزون در جامعه است. هرچند یک سند ملی در مورد اسکان کم‌درآمدها در دست تهیه بوده و امید می رود در برنامه چهارم توسعه در دستور کار قرار گیرد، اما ایران هنوز فاقد نظام اسکان کم‌درآمدها است. حال آن که بنا بر فرمان تشکیل و اساسنامه بنیاد مسکن، هدف از تشکیل آن برآوردن حق اجتماعی مردم (محرومان) از لحاظ تأمین مسکن بود و در قانون اساسی نیز بر این حق و وظیفه دولت در مورد آن تأکید شده است.

ب) اقدامات فراگیر بنیاد مسکن در بازسازی واحدهای مسکونی آسیب‌دیده از سوانح طبیعی نباید این واقعیت را از خاطر ببرد که این اقدامات پس از وقوع سانحه انجام می‌پذیرد. یک زلزله بزرگ چون "رودبار" به تنهایی ۲۰۰ هزار واحد مسکونی را به تخریب می‌کشد و در نیمه اول دهه ۱۳۷۰ سالانه به طور متوسط ۳۴ هزار واحد مسکونی در اثر حوادث طبیعی در ایران تخریب شده که ۸۸ درصد آنها در مناطق روستایی بوده است.<sup>۴۳</sup> اما در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)، برنامه بهسازی مسکن روستایی یا با دوام سازی آنها ۲۸/۸ درصد پیش‌بینی برنامه پیشرفت داشته است.<sup>۴۴</sup> این عدم موفقیت نشانه آن است که بنیاد مسکن در نقش امدادی (هرچند در جای خود مهم) خود توانا تر از برنامه‌ریزی و نهادسازی لازم برای ارتقاء فناوری ساخت بومی، آموزش‌های فنی و سازماندهی مشارکتی ساخت مسکن و عمران روستایی است و هنوز نتوانسته پیش از وقوع عمل کند. به عبارت دیگر، بنیاد مسکن در عمل بیشتر یک بنیاد کمک‌رسانی بوده است تا یک سازمان سازنده نهادهای مشارکتی.

ج) هرچند روح تشکیل بنیاد مسکن بر اساس جلب مشارکت مردم چه از بالا (حساب ۱۰۰ امام) و چه از پایین (سازماندهی محلی بر اساس فرمان تشکیل و همکاری خودیاری مردم طبق اساسنامه) بوده است، اما به نظر نمی رسد در این راه موفقیت چشمگیری به دست آورده باشد. اگر فعالیت‌های بنیاد مسکن را تا پایان سال ۱۳۷۷ بنا بر گزارش‌های رسمی به حساب آوریم،<sup>۴۵</sup> تنها ۸/۵ درصد از ساختی مسکن آن از حساب ۱۰۰ بوده که همه آن را نیز مردم تأمین نکرده بودند. به عبارت دیگر، بنیاد مسکن همانند یک دستگاه امدادی برای دولت و نظارت بر توزیع وام‌های قرض‌الحسنه عمل کرده و در ازای فعالیت‌های مذکور درصدی از اعتبارات عمرانی را دریافت نموده (بر اساس قوانین بودجه) و اجازه تملک کارگاه‌های تولید مصالح ساختمانی را یافته است.

مقایسه سازماندهی گرامین‌بانک در بنگلادش که از جمع صندوق‌های خودجوش اعتباری محلی روستایی ایجاد شده است، یا «شرکت‌های زیستگاهی» در چین که بودجه عمران روستایی در

آنها از درآمد فعالیت‌های اقتصادی یک یا چند کانون جمعیتی تأمین می‌شود. با فعالیت‌های بیش‌گفته بنیاد مسکن در گذشته، آشکار می‌کند که گرایش دیوانسالاری در آن بر گرایش مشارکتی فائق بوده است. در واقع خواسته‌های انقلاب تنها منجر به گسترش دیوانسالاری یا ایجاد یک دستگاه مجزا برای عمران روستایی در دیوان دولتی شده، اما به اصلاح نهادی یا جلب مشارکت مردم از پایین نینجامیده است.

به طور نمونه، در اسناد مربوط به برنامه سوم توسعه (۸۳ - ۱۳۷۹) بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، برخی از مشکلات و تنگناهای عمران روستایی چنین ذکر شده:<sup>۲۶</sup>

- فقدان نگرش جامع به مسائل توسعه روستایی
- فقدان نگرش هماهنگ در توسعه روستایی و شهری
- فقدان ساختار اجرایی مناسب و تقسیم کار مشخص برای عمران و توسعه روستایی
- عدم شکل‌گیری نظام مشارکتی کارآمد.

در مورد مسکن روستایی نیز برخی از مشکلات و تنگناها به شرح زیر عنوان شده است:<sup>۲۷</sup>

- فقدان الگوی مناسب مسکن روستایی
- عدم آشنایی مردم با اصول مقاوم‌سازی
- عدم تمایل سیستم بانکی جهت مشارکت در ساخت و ساز روستایی
- عدم راه‌اندازی کارگاه‌های تولید مصالح بومی.

شگفت این که علی‌رغم اختصاص بودجه کلان و ایجاد دستگاه‌های جدید برای بنیاد مسکن، جهاد سازندگی، دفتر مناطق محروم (وابسته به ریاست جمهوری) و وزارتخانه‌ای ذیربط که نتایج عینی قابل‌توجهی داشته، مشکلات سازماندهی و برنامه‌ریزی در روستا در واقع همان است که پیش از انقلاب بود و در قسمت پیشینه عمران روستایی منعکس کردیم، یعنی عمران دولتی یا برون‌زا، آن‌هم به صورت ناهماهنگ و ناکارآمد. در مورد مسکن روستایی نیز هنوز گام مؤثری برای پرورش فناوری قابل‌استفاده در مناطق روستایی برداشته نشده است، چه رسد به شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های مردمی برای نهادینه کردن امر توسعه.

در مورد حل مسأله اسکان غیررسمی یا مسکن کم‌درآمدهای شهری می‌توان گفت بنیاد مسکن

از برنامه اول توسعه (۷۳-۱۳۶۸) تقریباً از صحنه کنار بوده است و آنچه می‌توان "شهروندزدایی کم‌درآمدها" از طریق برنامه‌های شهری و مسکن نامید، با مسئولیت وزارت مسکن و شهرسازی انجام پذیرفته است. این دستگاه نیز به جای توانمندسازی و تواناسازی کم‌درآمدها برای حل مسأله مسکن آنها، از برنامه دوم توسعه خانه‌سازی استیجاری دولتی را با نام مسکن اجتماعی در دستور کار

خود قرار داد و بدین ترتیب بر مقدار هزینه‌ها و ابعاد دیوانسالاری خود افزود، بدون آن که بتواند جلوی گسترش اسکان غیررسمی را بگیرد و حتی بتواند در اجرای این برنامه خودنوشته بیش از ۳۶ درصد هم موفق باشد.<sup>۲۸</sup> البته بنیاد مسکن نیز هیچ‌گاه نتوانست گزینه‌ای کارآمد را مبتنی بر مشارکت مردم در مورد مسکن کم‌درآمدهای شهری ارائه کند، همان‌طور که در حوزه بدون رفیب خود یعنی مسکن روستایی چنین نکرده بود.

۱ بدین ترتیب ما در نظام پیشین با سازمان‌ها و برنامه‌های توسعه اقتباس‌شده از خارج، موسوم به «برون‌زا»، روبرو بودیم که نتوانست از حوزه «سیاسی» به حوزه «مدنی» راه بیابد، یعنی توسعه به قاعده‌ای مقبول در روابط اجتماعی بدل نشد و «درون‌زا» نشد. آن رژیم از «دانش» مدرن شدن برای حفظ قدرت خود بهره می‌گرفت و به نهادها و سازمان‌های مقوم ارزش‌های آزادی و عدالت و خواسته‌های مردم در این زمینه‌ها بی‌توجه بود یا به طور صوری و برای حفظ قدرت به آنها توجه می‌کرد. پس از انقلاب هرچند حوزه سیاسی تحقق ارزش‌هایی چون عدالت را در دستور کار خود قرار داد، اما عدم استقرار نهادها و سازمان‌های مقوم آزادی و مشارکت مانع از تحقق آن شد. برای تحقق ارزش‌ها و نهادینه شدن توسعه، ایجاد یک سازمان و تدوین یک برنامه کفایت نمی‌کند، بلکه باید مجموعه سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی به طور سازگار و کارآمد برای تحقق آن در کنار دیگر وجوه توسعه انسانی فعالیت کنند.

بدون تحلیل درست از دلایل مهاجرت، وجود برنامه آمایش سرزمین، نظام جامع تأمین اجتماعی، فراگیری آموزش دانش و مهارت، فناوری پیشرفته مصالح ساختمانی و ساخت و ... حل مسئله مسکن ممکن نیست. از سوی دیگر تأسیس سازمان‌هایی هرچند کارآمد و با برنامه‌های جدی، تنها «عقلانیت ابزاری» لازم را فراهم می‌آورد. به عنوان شرط کافی در جامعه باید «عقلانیت ارزشی» یا «ارتباطی» برای ارتباط و راهبری سازمان‌ها در نهادها (قوانین و رسوم، عرف) تجلی یافته و سرمایه اجتماعی برای اعتماد و مشارکت شکل گرفته باشد تا حل مسأله‌ای چون مسکن میسر شود.

تفتاب ۵۸

یادداشت‌ها:

۱. داگلاس سی. نورث.. نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی (تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷) ص ۱۹.
۲. همان، ص ۲۲.
۳. رضا اصلانی، فعالیت‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تدوین برنامه سوم کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت امور روستایی، ۱۳۷۸، ص ۵.

۴. محمد رضا سوداگر، رشد روابط سرمایه‌داری در ایران (تهران: انتشارات شعله اندیشه، ۱۳۶۹)، صص ۳۷۵-۳۴۵.
۵. حسین صادقی و مسعود همایونی فر، «نقش کشاورزی در تأمین اشتغال و کاهش بیکاری»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی مدرس، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، شماره اول، بهار ۱۳۸۰، صص ۷۷-۳۴.
۶. سوداگر، ص ۳۵۳.
۷. غلامرضا افخمی (ویراستار)، توسعه در ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰: خاطرات منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمیان و عبدالمجید مجیدی (تهران: گام نو، ۱۳۸۱) ص ۲۳۴.
۸. کمال اطهاری، «ضرورت برابری نظام مدیریت مالی مسکن کم‌درآمدها در ایران»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره مسلسل ۳۳، ۱۳۸۱.
۹. سوداگر، ص ۳۴۹.
۱۰. مرکز آمار ایران، جمعیت شهرهای ایران ۷۵-۱۳۳۵، ۱۳۸۰.
۱۱. کمال اطهاری و مهرداد جواهری پور، حاشیه نشینی در ایران، علل و راه حل‌ها (جلد چهارم و پنجم) مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سازی و معماری ایران، ۱۳۷۴.
۱۲. افخمی، ص ۴۲۴.
۱۳. عبدالمجید مجیدی، خاطرات عبدالمجید مجیدی (تهران: گام نو، ۱۳۸۱) ص ۱۶۵.
۱۴. آصف بیات، سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران (تهران: نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۷۹) صص ۴ و ۵.
۱۵. همان، صص ۹۰ تا ۱۲۰.
۱۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، یادگار جاوید، دو دهه تلاش، روابط عمومی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (بدون شماره صفحه).
۱۷. مأخذ متن اساسنامه و آیین نامه مربوطه: اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مسکن، چاپ اول، ۱۳۷۰.
۱۸. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری ۱۳۶۳، تهران، ۱۳۶۴.
۱۹. همان.
۲۰. مرکز آمار ایران، جمعیت شهرهای ایران ۷۵-۱۳۳۵، ۱۳۸۰.
۲۱. یادگار جاوید.
۲۲. نگاه کنید به: اطهاری.
۲۳. ناصر عظیمی دوبخشری، «بررسی نقش سوانح و حوادث طبیعی در تخریب واحدهای مسکونی»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره مسلسل ۲۸، ۱۳۷۸.
۲۴. نگاه کنید به: اطهاری.
۲۵. یادگار جاوید.
۲۶. نگاه کنید به: اصلانی.
۲۷. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، ۱۳۷۹، صص ۶۳-۵۰.
۲۸. وزارت مسکن و شهر سازی، گزارش عملکرد چهار ساله ۷۹-۷۶، ۱۳۸۰، صص ۳۰.

