

ساماندهی و توانمندسازی محل‌های آسیب‌پذیر با تأکید بر نقش مدیریت شهری

✦ موسی پورموسوی
استادیار دانشگاه و مشاور شهردار تهران
✦ سلمان معصومی
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری

چکیده

که بهترین وسیله برای راه‌اندازی فرآیند نوین توسعه در این اجتماعات، ساماندهی کالبدی آنها است که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابلیت پیاده‌سازی را دارد. مشارکت فراگیر، فعال و ظرفیت‌سازی نهادینه شده با توجه به دستاوردهای ملموس و مقطعی بهسازی کالبدی قابل تداوم و گسترش است. فرآیند یادگیری اجتماعی، همراه با همبستگی جمعی و تعلق خاطر مکانی، می‌تواند امنیت در سکوت و امید به آینده را برپوراند. به رسمیت شناختن اولویت‌های اقشار کم‌درآمد در نظام برنامه‌ریزی از نخستین راهکارهای مقابله با این مسأله است که در این راستا می‌توان با شناخت رفتارهای اقتصادی و پویایی درونی سیستم زندگی کم‌درآمدها به منظور اسکان و بافتن راهکارهایی در این جهت است. با مطالعه و شناخت در چارچوب ماهیت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی سکونتگاه‌ها و ظرفیت درونی آنها می‌توان به ساماندهی و توانمندسازی آنها اقدام کرد.

در توسعه‌ی فزاینده کنونی شهرها، اداره و ساماندهی تمام مسائل و پیچیدگی‌های موجود آمده، ناشی از تبلور ناکامی‌ها در حوزه‌ی مدیریت شهری است. یکی از مسائلی که به انبوه مشکلات مدیریت شهری اضافه شده و با توجه به روند کنونی شهری شدن دنیا، وخیمتر شده و عنوان بحران را بر پیشانی حک شده می‌بیند و حساسیت‌های خاص خود را برانگیخته، مسأله محلات غیررسمی می‌باشد که می‌بایست در حوزه‌ی مدیریت شهری به صورت ریشه‌ی مورد تجزیه تحلیل قرار گرفته و یک راهکار مشخص و تصمیم‌گیری بنیادینی در این زمینه صورت گیرد. هدف کلی مقاله بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی به نحوی پایدار و فرآیند در جهت رشد سلامت، امنیت، امید، ایمان و کرامت انسانی در سکونتگاه‌های غیررسمی موجود می‌باشد. روش پژوهش در این تحقیق توصیفی-تحلیلی است، با توجه به عنوان پژوهش و ماهیت این پژوهش، اطلاعات جمع‌آوری شده از اسناد و منابع مکتوب به صورت توصیفی سازماندهی شد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد

واژگان کلیدی: سکته غیررسمی، محلات آسیب‌پذیر، توانمندسازی، مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری.

مقدمه

گسترش ناهمگون شهری در ایران طی دهه‌های اخیر و از طرفی هم، ناکارآمدی نظام مدیریت، برنامه‌ریزی و ضعف برنامه‌های توسعه ملی و آمایش سرزمین باعث شده است که شهرنشینی در کشور ما با معضلات فراوانی همراه باشد. روند افزایش شهرنشینی در کشور باعث شده است که ساختار فرسوده مدیریت شهری و همچنین ظرفیت‌ها و منابع موجود بالقوه که در سایه یک مدیریت توانمند می‌تواند مسیر بالفعل شدن را طی کند، توانایی پاسخ‌گویی به این حجم عظیم مشکلات و نیازهای عدیده را نداشته باشد (صفوی، ۱۳۸۳: ۱۲).

یکی از مهم‌ترین نتایج شهرنشینی معاصر، پیدایش و گسترش محلات آسیب‌پذیر در متن یا حاشیه شهرها است. معمولاً ساکنان این واحدها را سکنه غیررسمی می‌دانند که در شهرها زندگی می‌کنند ولی به دلیل مجموعه عواملی نتوانسته‌اند جذب نظام اقتصادی- اجتماعی شهر شوند و به‌عنوان یک شهروند از امکانات و خدمات شهری بهره ببرند. پیشی گرفتن جریان توسعه شهری طی ۲۰ سال گذشته از ظرفیت و توانایی دولت و شهرداری‌ها در گسترش زیرساخت‌ها و ارائه خدمات و ایجاد اشتغال منجر به شکل‌گیری این پدیده گردیده که به سرعت و به صورتی بی‌قاعده گسترش یافته است (وحدتی‌اصل، ۱۳۸۱: ۲).

اسکان غیررسمی به واقع یکی از بارزترین چهره‌های فقر شهری در بیشتر شهرهای مهاجرپذیر کشور ما می‌باشد که با عناوینی همچون حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های خودرو، مسکن ناهنجار و اجتماعات آلودگی و مانند اینها نیز شناخته می‌شود. سکونتگاهی که در این نواحی از شهر استقرار یافته‌اند، از لحاظ کالبدی در حدی پایین‌تر از استانداردهای تعریف شده برای هر منطقه می‌باشند. مردم ساکن در این نواحی نیز به علت ضعف‌های زیرساختی و خدمات شهری با سطح نازلی از کیفیت، زندگی گذران می‌کنند. ساکنان این سکونتگاه‌ها از لحاظ فرهنگی؛ انزواطلب، احساس غریبگی و بیگانگی، از لحاظ روانی؛ پریشانی و تقدیرگرایی، از لحاظ اقتصادی؛ فقر، اشتغال در بخش غیررسمی، بی‌ثباتی شغلی، از لحاظ بهداشتی؛ فقدان یا نارسائی سیستم خدمات بهداشتی و درمانی، آب شرب و از لحاظ اجتماعی؛ هویت قومی، پابندی به سنت‌ها و

ارزش‌ها، خانواده گسترده، فقدان تخصص، بی‌سوادی و کم‌سوادی، درآمد پایین و به‌خصوص فرهنگ مستقل حاشیه‌نشینی دارای چنین ویژگی‌هایی می‌باشند (ریاحی، ۱۳۸۴: ۴).

فقدان و کمبود امکانات رفاهی و خدماتی در مناطق روستایی و شهرهای کوچک، فرآیند مهاجرت را تشدید می‌کند. آیا دلیلی غیر از رشد اقتصاد ناهمگون و بیمار آن جامعه را می‌توان ذکر کرد که مسبب شکاف عمیق سطح زندگی بین اقشار جامعه را موجب می‌شود (معصومی، ۱۳۸۷: ۴).

چارچوب نظری

بررسی الگوهای شهرسازی در کشور و مشکلات و کمبودهای آن، دیرینه‌ای معادل تهیه طرح‌های توسعه شهری دارد. کارشناسان و متخصصان امور شهری کشور در مراکز دانشگاهی، بخش عمومی و خصوصی نظرات متفاوتی را در مورد چارچوب و محتوای طرح‌ها و تناسب آنها با نیازهای شهرسازی کشور می‌توانند ارائه دهند. بنابراین این موضوعی تازه نیست، اما با اطمینان می‌توان بیان کرد که هنوز راه حل‌های جامع و کاملی که چاره‌ساز کاستی‌های توسعه شهری و پاسخ‌گوی نیازهای رو به افزایش شهروندان امروز باشد، شکل نگرفته است. در سال‌های اخیر مشکلات شهری کشور بسیار پیچیده‌تر از گذشته شده است. مسائلی چون مسکن، ترافیک، فرسودگی بافت، تأمین خدمات، اقتصاد شهری، محیط‌زیست، سیما و کالبدی شهری به مرحله‌ای بحرانی رسیده و ضرورت یافتن چاره بحران شهری از هر زمانی بیشتر است (کلهرنیا، ۱۳۸۷: ۳۲).

یکی از بزرگ‌ترین کاستی‌های طرح‌های شهری در ایران نداشتن برنامه‌ای منظم و مدون برای لبه‌های پیرامون شهرها می‌باشد. در این لبه‌ها طبیعت زنده و جاندار در برابر هجوم توسعه کالبدی شهرها عقب‌نشینی می‌کند. روستاها، باغ‌ها، زمین‌های کشاورزی، قنات‌ها و کاریزها با حیاتی چند هزار ساله تدریجاً از بین می‌روند و جای خود را به خیابان‌ها، ساختمان‌ها، سنگ و سیمان می‌دهند. موج حیات پیش‌تاز شهرها به این لبه‌ها حمله می‌کند، بیشتر محلات مهاجرنشین غیررسمی در همین لبه‌ها شکل می‌گیرند (مهندسین مشاور تدبیرشهر، ۱۳۸۵: ۴۶).

با توجه به رشد فزاینده شهرنشینی، فقر و محرومیت از مسائل اساسی و محوری به شمار می‌رود که شهرها با آن مواجه هستند. رشد پدیده فقر شهری و عمیق‌تر شدن شکاف طبقاتی در شهرهای بزرگ باعث شده است که گروه‌های کم‌درآمد در غالب اجتماعات محلی در فضاهای جغرافیایی خاص شکل گیرند که از روند توسعه بر کنار مانده و به اصطلاح به حاشیه رانده شده هستند. این گروه‌ها از مهاجران و شهرنشینان با سابقه هستند که به امید ارتقاء و بهبود زندگی، گام در راهی دراز نهاده‌اند و با پذیرش خطرها و شرایط نامناسب مسکن و کار در بازار غیررسمی با تلاش فراوان در پی جبران ناتوانی خود در تأمین رسمی نیازهای خود هستند تا از این راه بقای خود را در شهر تضمین کنند.

پیدایش و رشد پدیده اسکان غیررسمی و مساکن ناپهنجار در شهرها و حاشیه آنها دارای دلایل مختلفی می‌باشد. این دلایل برخاسته از سطوح مختلفی است که سوء مدیریت آن تبلور بارزتری نسبت به سایر مسائل دارد. عدم توزیع مناسب و متعادل ثروت و قدرت میان مناطق و اقشار مختلف در کشور منجر به عدم تعادل‌هایی در سطوح منطقه‌ای و محلی می‌شود و به دنبال آن مناطق برخوردارتر و بها داده شده پذیرای جمعیت مناطق در حاشیه قرار گرفته شده، می‌شوند. این جمعیت که در توزیع مناسب شاخص‌های پایداری یک شکاف عمیقی را متوجه خود می‌بینند به سمت شهرها هجوم می‌آورند. (معصومی، ۱۳۸۷: ۲۳).

محلات آسیب‌پذیر موجود محصول جستجوی سرپناه در بازار غیررسمی و نامجهز و ارزان زمین است و تملک مسکن غیررسمی، خانوارهای کم‌درآمد را از تله هزینه اجاره‌نشینی در مناطق شهری می‌رهاند اما خانوار کم‌درآمد با تبدیل اتاق اجاره‌ای به یک سر پناه ملکی در حاشیه، با محرومیت‌های خدماتی شدیدتری مواجه می‌گردد، زیرا جغرافیای سکونتگاه حاشیه‌ای عموماً بر اساس فاصله از مراکز خدماتی شهر شکل گرفته و سازوکارهای تخصیص زمین در آن بر پایه نادیده گرفتن فضای ضروری برای خدمات و معابر قرار داشته است که این عامل یکی از دلایل ارزانی زمین در این مناطق است.

نواحی با مشخصه محله‌های غیررسمی بیشتر حریم شهرها را شامل می‌شوند، به لحاظ برنامه‌ریزی و

شهرسازی فاقد استانداردها و خدمات شهری هستند. در این نواحی آب و برق به سختی در اختیار ساکنین قرار می‌گیرد، زیرساخت‌های شهری در این مناطق وجود ندارد و مسیرهای ارتباطی به این نواحی با مشکلات وسیعی روبرو می‌باشد، نظارت پلیس به‌عنوان یک رکن اصلی در مدیریت شهری به منظور سر و سامان دادن به نواحی شهری و به منظور جلوگیری از جرم و جنایات در مناطق شهری دارای یک ضعف اساسی می‌باشد. از لحاظ یک برنامه مدون و منظم آموزشی برای تعلیم و تربیت چه برای کودکان و چه برای آموزش بزرگسالان به منظور نحوه و چگونگی برخورد با مسائل شهری و آموزش شهروندی یک نقصان بزرگی مشاهده می‌شود (شعبانی، ۱۳۸۴: ۲۴ و حیدری، ۱۳۸۵: ۳۵). برای مقابله با این روند رو به رشد محله‌های غیررسمی در گام نخست باید بازبینی اساسی در سیاست‌های ملی و سپس ساختار مدیریت شهری صورت گیرد. (نکته مهم سازماندهی و الگوی اسکان در کشور و پایبندی دستگاه‌های دولتی به آن است).

محیط زندگی این محله‌ها پذیرای ناپهنجاری‌ها و برانگیزاننده آسیب‌های اجتماعی است که گاه در استدلالی وارونه، علت پیدایش این سکونتگاه‌ها قلمداد می‌شوند. هر چند شرایط کالبدی محلات غیررسمی در ایران از نظر مصالح به کار برده شده، سرانه مسکونی و برخورداری از خدمات اجتماعی و زیربنایی به وخامت این شرایط در بسیاری از کشورهای جنوب نیست، لیکن محرومیت و تبعیض در قیاس با دیگر نواحی شهری و فقر و فساد روزافزون اجتماعی، آنها را کانونی بحرانی و ضد توسعه پایدار انسانی نموده است. مجاورت محله‌های غیررسمی با شهرها در گذشته و امروزه، قرارگیری در بطن کلان شهرها، از موانع ایفای نقش کلیدی شهرها در توسعه ملی و پیشتازی آنها در استفاده از فرصت‌های برآمده از جهانی‌شدن اقتصاد است و جای تردید نیست که در فرآیند جهانی سازی، بسیاری از شهروندان به حاشیه رانده شده و بسیاری از حمایت‌های اجتماعی نیز محروم می‌شوند (صراف‌فی، ۱۳۸۱: ۶ و Douglass.M, 2001: 236-262).

توسعه زیرساخت‌های شهری طی دو دهه گذشته در ایران، موجب برخورداری اکثریت جمعیت ساکن این محله‌ها از آب آشامیدنی، برق و لوله‌کشی گاز شده

است. اما به‌رغم تأمین این زیرساخت‌ها، سکونتگاه‌های غیررسمی فاقد حداقل مراکز و فضاهای خدماتی، آموزشی، درمانی، انتظامی، فضای سبز و فرهنگی است. اراضی پیرامون این محله‌ها نیز که با سکونت و زندگی خانوارهای کم‌درآمد و شهری شدن محیط، افزایش قیمت می‌یابد در نتیجه رشد سوداگری زمین، دچار تفکیک و دادوستدهای بی‌برنامه شده و چشم‌انداز توسعه مسکونی فاقد فضاهای خدماتی و معابر مناسب در آنها دیده می‌شود. تجربه نشان داده است که روندهای جاری مانع تحقق پیش‌بینی طرح‌های شهری در زمینه توسعه معابر و فضاهای خدماتی در اراضی حاشیه شهر به‌ویژه پیرامون هسته‌های اولیه محلات غیررسمی است. از این رو بدون ذخیره حداقل اراضی برای خدمات و معابر در قالب بانک زمین در اسکان غیررسمی نمی‌توان به تأمین خدمات مورد نیاز جمعیت کم‌درآمد ساکن در این مناطق امیدی داشت (خاتم، ۱۳۸۷: ۴).

از تبعات ویرانگر این محله‌ها در شهرها، بروز مفاسد اجتماعی است به طوری که افزایش دزدی، سرقت، فساد اخلاقی و فحشا، مواد مخدر، قتل، غارت و تكدی‌گری نمونه‌های بارز و آشکاری از پیامدهای مهاجرت می‌باشد که به صورت غیررسمی با سطح نازل زندگی در حومه شهر تبلور یافته است. مسأله امنیت و جرائم هم در این موضوع جای می‌گیرد. همان‌طور که قبلاً اشاره شد این مناطق به خاطر شرایط موجود، دور افتادن از بطن شهر، تفاوت و شکاف سطح زندگی با دیگر اقشار جامعه، دیدن این تفاوت‌ها توسط همین حاشیه‌نشینان و نحوه برخورد مردم با آنها و فشار روانی حاصل از عوامل ذکر شده خود به خود این شخصیت جرم‌پذیری را در فرد پرورش می‌دهد. (پیران، ۱۳۸۳: ۲۷).

اما تاکنون برنامه‌های تدوین شده، ناقص شده و یا اصلاً به مرحله اجراء نرسیده را می‌توان چنین تبیین کرد که در گذشته غالب مدیران شهری با دیدگاهی که برخاسته از ضعف اجتماعی جامعه در مورد این قشر به‌عنوان معضل جامعه بود و به جای تلاش در جهت ساماندهی و توانمندسازی این گروه به منظور برخورداری از خدمات و زیرساخت شهری و دورافتاده از بطن شهر، سعی در از بین بردن و پاک‌سازی محدوده آنها بدون توجه به پیامدهای آن بوده است. این دیدگاه بیشتر ناشی از ناتوانی، سوء مدیریت، تعدد دستگاه‌های

دخیل در امور مدیریت شهری و ناهماهنگی بین آنها در کنترل و رسیدگی به این سکونتگاه‌ها و عدم تمکن مالی ساکنین آنها بوده است. هدف پاکسازی محلات از این پدیده و استفاده از قانون بولدوزر بدون هیچ تفکر پایه‌ای و بررسی هنجارها و رفتارهای جامعه در مورد پیامدهای آن می‌تواند مشکلات عظیمی را سبب شود که نمونه بارز آن را می‌توان در محله خاک سفید تهران شاهد بود. این تخریب به قصد آبادسازی و سروسامان دادن به اوضاع با یک دید فیزیکی و بدون توجه به مردم به‌عنوان رکن اصلی شهر انجام شد. به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی که با مردم و برای مردم نباشد نمی‌تواند به نتایج مطلوبی منتهی شود. بر هم خوردن نظام محله‌ای و عدم کنترل رسمی و کاهش فعالیت‌های مددکاری در محلات شهری مورد ساده‌ای نیست که به راحتی از کنار آن بگذریم. تمامی دلایل مطرح شده از نابهنجاری فضا، چهره زشت محله‌ای، عدم امنیت، نفوذ و پاگیری باندهای مافیایی و جرم‌خیزی محله، نتیجه سیاست انجام شده بدون پشتوانه مطالعاتی می‌باشد و دو الویت اصلی از نظر دور نگه داشته شده است، آن دو اولویت عبارتند از:

■ حل مسأله مسکن در بعد اجتماعی و سازگار با فرهنگ سکنه آن منطقه؛

■ مسأله اشتغال و زیرساخت‌های شهری.

در مورد این دو اولویت مطرح شده، مدیریت شهری بهتر است طوری عمل کند که سکنه این نواحی همه از نتایج آن بهره‌مند شوند، شهروندانی که در حال حاضر از دایره شهری بیرون هستند ولی این‌ها در آینده‌ای نه چندان دور جزء بطن شهر می‌شوند. مدیریت شهری می‌تواند براساس یک زمینه منسجم فکری، شاخص‌های پایداری را در این محلات پایه‌گذاری کند. شاخص اقتصادی که در گام اول مسأله اشتغال مطرح می‌شود و تأمین یک سطح متوسط زندگی برای شهروندان، شاخص اجتماعی در مرحله بعدی، فرهنگ‌سازی و ایجاد بستر فرهنگی مناسب برای نگرش نو نسبت به این مسأله است. شاخص دیگر که اهمیت به سزایی دارد شاخص زیست محیطی و مکان زندگی این اقشار می‌باشد، فراهم نمودن تسهیلات بهداشتی و درمانی، امکانات ورزشی و اوقات فراغت نمونه بارز آن است (همان: ۲۱). معیارهای پایداری با توجه به ویژگی‌های هر کشور و

منطقه یک تفاوت اساسی با سایر نقاط دارد اما یک نکته اساسی این که این معیارها در چند گزینه یک عمومیت کلی دارند. فقدان یک سطح متعادل بین این شاخص‌ها و عدم اطلاع افراد از قابلیت‌های طبیعی و انسان ساخت شهر مقصد و صرفاً در پی اهداف و آرمان‌های خود، برای تأمین یک زندگی بهتر، موج این مهاجرت‌ها را به سمت نواحی شهری گسیل می‌دهد (ارجمندینا، ۱۳۸۲: ۲۷). با ورود این اقشار به شهرها که در حقیقت تعداد معدودی از آنها در بطن شهر پذیرفته شده و توانستند جذب محیط شهری شوند. اما یک نکته بارز این که چه بر سر آن گروه اکثریت آمده است؟ اینها حال به هر دلیلی که نتوانسته‌اند جذب شهر شوند به حاشیه شهر پناه می‌برند و این امر تقاضای ناگهانی برای اسکان آنها در نواحی محدود شهری را سبب می‌شود و چون از تمکن مالی برای تهیه زمین و مسکن از بازار رسمی را نداشتند به صورت غیرقانونی در زمین‌های خالی حاشیه شهر (خصوصی یا دولتی) سکنی گزیدند و به این دلیل که هیچ‌گونه نظارتی از طرف مدیریت شهری بر فعالیت‌های آنها اعمال نمی‌شود، بنا به دلخواه و براساس فرهنگی که از آنجا آمده‌اند، اقدام به ساخت و ساز کرده و به این ترتیب محله‌ها و بافت‌های غیررسمی شکل گرفت که به مرور زمان و با توسعه شهر مادر جذب کلان‌شهر شده و لکه‌ای زشت بر نمای شهر نقش می‌بندد. پاکیری و گسترش این پدیده در کشور که از جنبه‌های مختلف به آن پرداخته شد و بنابراین نقص شاخص‌های پایداری در جنبه‌های مختلف کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و بهداشتی ریشه در سیستم مدیریت و برنامه‌ریزی خرد و کلان کشور دارد.

ناکار آمدی سیاست رخنه به پایین^۳ منافع رشد اقتصادی، توجه بر اجتماعات محلی را به منظور دستیابی به توسعه واقعی ضروری کرده است و در این راستا این پرسش مطرح است که چگونه می‌توان منابع محلی را برای توسعه اقتصادی پایدار جوامع فقیر مهیا نمود. اگرچه در مورد رویکردها و رهیافت‌ها و سطوح برنامه‌ریزی در این حوزه آرای متفاوت و گاه مغایری وجود دارد اما این اتفاق نظر وجود دارد که بخش غیررسمی^۴ از توانمندی فراوانی در برنامه‌ریزی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی برخوردار است و ساماندهی آن می‌تواند منافع زیادی را برای بازیگران عرصه شهری، به‌ویژه کم‌درآمدان و نیز مدیریت شهری در برداشته باشد. در واقع این نظر وجود دارد که

هر برنامه‌ای برای کاهش فقر، ساماندهی و توانمندسازی محلات غیررسمی بدون توجه به ساز و کارهای اقتصاد محلی که فقرا از آن معیشت می‌کنند نمی‌تواند موفق باشد (ایراندوست، ۱۳۸۷: ۴۲).

مرور تجارب برخی کشورها مؤید این نظر است که ارتباط مستقیمی میان بهبود محیط شهری و ایجاد اشتغال در شهر وجود دارد و بخش غیررسمی به دلیل اهمیتش در ایجاد اشتغال به‌ویژه در سطح محله‌های کم‌درآمد باید بیشتر مورد توجه برنامه ریزان اقتصادی و اجتماعی شهر قرار گیرد. در حقیقت بخش غیررسمی نقش بسزایی در حل مشکل اشتغال در شهرهای در حال توسعه داشته و عنصری تعیین کننده در توسعه شهری است.

فرصت‌های اشتغال در درون محلات غیررسمی به دلیل کمبود مراکز خدماتی و ضعف بخش تجاری، محدود است. کارگاه‌های غیررسمی که در مجاورت برخی از محلات توسعه یافته‌اند، نقش عمده‌ای در اشتغال‌آفرینی محلات غیررسمی محسوب می‌شوند، در حالی که ساماندهی پهنه‌های کارگاهی و توسعه بخش خدمات در محلات آسیب‌پذیر (غیررسمی) می‌تواند ضریب اشتغال مراکز فعالیت محلات نسبت به اشتغال مورد نیاز ساکنان را مشابه محلات متعارف شهری نماید، با ورود این محلات به محدوده شهر حکم به انتقال و جابجایی این کارگاه‌ها داده می‌شود.

ساماندهی این بخش اگرچه نیازمند حمایت قانونی و اجرایی در سطح ملی است، در عین حال مسأله‌ای محلی است، ضعف سازمانی، نبود حمایت‌های مالی و آموزشی و در این میان پیش داورهای نادرست و عدم توجه به توانمندی‌های این بخش از موانع ارتقای آن به شمار می‌رود. اهمیت نقش اشتغال در توانمندسازی تهیدستان، آموزش و مشارکت سکنه در قالب بهره‌گیری از سرمایه اجتماعی این سکونتگاه‌ها می‌تواند موجب بهبود شرایط اقتصادی محلات فقیرنشین در غالب اجتماعات محلی شده و تأثیری به‌سزا بر ساماندهی آنها داشته باشد.

آموزش مردم به منظور زمینه‌سازی برای مشارکت گسترده‌تر در امور شهری اهمیت به‌سزایی دارد، در تحقق اهداف موردنظر هر چه مردم نسبت به مسائل آگاه‌تر شوند، قدرت مسئولیت‌پذیری آنها نیز به تناسب بالا می‌رود. در صورتی که مردم آگاه شوند محله‌های آنها به ارائه خدمات و تجهیزات شهری مناسب‌تری نیاز دارد، زمانی که این

آگاهی و آموزش به شهروندان داده شود که زمین‌های خالی باقیمانده در بافت شهری برای ایجاد مراکز خدماتی و تفریحی مورد نیاز است و فرهنگ‌سازی در مورد این که نباید اجازه دهند مهاجر جدیدی به صورت غیرقانونی در این فضاها ساخت و ساز نمایند چون این اقدامات به تناسب، علاوه بر حذف آرامش منجر به خدشه دار شدن دید بصری و برهم خوردن کالبد محله آنها می‌شود. بنابراین خود شهروندان در نقش پلیس محله می‌توانند این گونه اقدامات را کنترل کنند. (شعبانی، ۱۳۸۴: ۱۱).

مشارکت گسترده مردمی و همکاری معتمدان و گروه‌های اجتماعی زمانی به نتیجه منتج می‌شود که مردم در مورد این دیدگاه و اهداف مورد نظر توجیه شوند. در صورتی که این مسأله برای مردم حل شود که تمامی این اقدامات در درازمدت به نفع آنها خواهد بود، خیلی از این محله‌ها خودجوش برای این کار داوطلب می‌شوند چون ارزش افزوده حاصل از توسعه معابر و گسترش بعد ارائه خدمات بهداشتی، درمانی، آموزشی و امنیتی در درازمدت برای ارتقای سطح محله آنان بوده و منافع خودشان در اولویت قرار خواهد گرفت. مشارکت مردمی با هدف کمک و همیاری به شهرداری در اجرای استراتژی توانمند نمودن و ساماندهی مناطقی با ویژگی سکنه غیررسمی به منظور جلوگیری از رشد و گسترش مجدد محلات آسیب پذیر می‌باشد (معصومی، ۱۳۸۷: ۱۱).

تئوری‌های جدید برنامه‌ریزی شهری در جهان به اقتضای نیازها و ضرورت قابلیت‌های فراوانی پیدا کرده و برای موضوعات مختلف امکان تدوین چارچوب‌های خاص فراهم شده است. اساس این الگوها مشترک و مبتنی بر استفاده از نظریات جدیدی است که تدوین شده یا خواهد شد. طرح‌های ارتقاء و توانمندسازی محلات فقیرنشین شهری نیز از الگوهایی است که منتج از نظریات جدید و به‌ویژه برنامه‌ریزی مشارکتی و هوادارانه و نظریه ارتباطی و هماهنگی است (کلهرنیا، ۱۳۸۷: ۳۶).

توانمندسازی شیوه‌ای برای ارتقاء شرایط اجتماع محلی از راه گسترش و به‌کارگیری ظرفیت موجود است. در حقیقت توانمندسازی برنامه حل مسأله‌ای از درون بر پایه توسعه اجتماعات محلی است، به نحوی که الگوهایی از توسعه درون‌زای محلی شکل گرفته که می‌تواند به سایر اجتماعات تعمیم داده شود. در این الگو ظرفیت‌های محلی برای پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماع شکوفا می‌شود که در

آن مشارکت به مثابه نکته کلیدی در جهت بهره‌گیری از توان جمعی نگریسته می‌شود.

یکی از مسائل مهم و اساسی در برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محلی درک نیاز و توانمندی‌هایی است که در سطح محل ضرورت اقدام را توجیه می‌کند یا به عبارتی ظرفیت جامعه محلی است که زمان و مکان اجرای راهبرد توسعه اقتصاد محلی را تعیین می‌کند. ظرفیت اجتماع محلی عبارت است از قابلیت و توانمندی اجتماع محلی برای شناخت، گسترش توانمندی انسانی، فرصت‌های اقتصادی، مناسبات اجتماعی و منابع اکولوژیک در راستای بهبود پایداری اجتماع (Macall, 2000: 101 و ایراندوست، ۱۳۸۷: ۴۸).

در توانمندسازی فقرا، اگرچه توانمندسازی سیاسی، مدیریتی و ظرفیت‌سازی مشارکتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است اما توانمندسازی اقتصادی پایه اصلی را تشکیل می‌دهد که بر بهبود شرایط کاری و درآمدی مردمی که غالباً در بخش غیررسمی شاغلند استوار است در حقیقت در این زمینه گسستن زنجیره فقر، به‌کارگیری سرمایه اجتماعی، انسانی و ظرفیت‌سازی در تشکیل و گسترش آن در ارتباط با بهبود شرایط اقتصادی است. در توانمندسازی اجتماعات کم‌درآمد، رشد اقتصادی یک ضرورت است، اما رشدی که از درون و در برگیرنده و بهره‌مندکننده عادلانه جمع باشد. در واقع در این رهیافت هدف تحویل فرآیند توسعه نیست بلکه هدف تحول فرآیند منجر به توسعه است (صرافی، ۱۳۸۱: ۱۰).

برنامه‌ریزی و مطالعات توانمندسازی در ایران بسیار جدید و کم سابقه هستند و از سال ۱۳۸۰ وارد مراحل ساماندهی محلات فقیرنشین شهری ایران شد. ابتدا مطالعاتی به صورت راهنما در شهرهای زاهدان، بندرعباس و کرمانشاه انجام شد و سپس الگوهای این مطالعات با تغییراتی در مورد سایر مراکز استان‌ها و شهرهای بزرگ به‌کار گرفته شد.

چارچوب اصلی و اولیه این مطالعات برگرفته از تجارب بسیاری از کشورهای آسیای شرقی و جنوب شرقی، آفریقا و آمریکای لاتین در شرایط بحرانی و روبرویی با فقر و نابسامانی شهری است که با استفاده از نظریات جدید برنامه‌ریزی شهری توسط آژانس‌های بین‌المللی و بانک جهانی از سال‌های ۱۹۸۰م سازمان داده شده است.

طرح‌های توانمندسازی دارای وجوه اجتماعی (ارتقاء اجتماعی)، اقتصادی (توانمندسازی اقتصادی)، کالبدی

(مشارکت برای ارتقاء محیط کالبدی)، می‌باشد. راهبرد تحقق این اهداف؛ سازماندهی اجتماعی و مشارکت عمومی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، انتخاب راه‌حل‌های مختلف، ایجاد مدیریت درونی، فراهم نمودن شرایط اجراء سیاست‌ها و تبدیل این خواسته‌ها به پروژه‌های اجتماعی، عمومی و اقتصادی، مدیریتی، نهادسازی کالبدی، زیربنائی و محیطی است (مهندسين مشاور تدبير شهر، ۱۳۸۵: ۳۷). بنابراین این طرح‌ها قابلیت و انعطاف قابل توجهی در حل مشکلات شهری دارند. این الگوها اکنون وارد مراحل اجرایی کشور شده و غالب شهرهای بزرگ در محلات حاشیه‌ای دارای دو گونه طرح توسعه شهری توانمندسازی و تفصیلی شده که یکی از روش‌ها سنتی و دیگری از قواعد نوین شهرسازی سرچشمه گرفته است. بی‌تفاوتی این دو طرح نسبت به یکدیگر منجر به شکست یا موفقیت طرح‌های توانمندسازی می‌شود. زیرا طرح‌های شهرسازی کنونی از پشتوانه‌های قانونی محکم‌تری برخوردار هستند که زمینه اجراء آنها را فراهم می‌سازد. سایر دستگاه‌های مؤثر در مدیریت شهری نیز به وظایف آنها از گذشته تا به حال با طرح‌های شهرسازی رایج انطباق یافته است. ولی توافق و هماهنگی صحیح این دو چارچوب می‌تواند انرژی مثبت و قابلیت پاسخ‌گویی گسترده طرح‌های توانمندسازی را به الگوهای رایج شهرسازی انتقال دهد و تدریجاً شرایط اصلاح و انطباق آنها را با شرایط و نیازهای روز شهرسازی کشور فراهم سازد.

یافته‌های پژوهش

اصولاً رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و نامنظم در قالب محله‌های شهری و به تبع آن شکل‌گیری جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهرها به دلیل حذف اقشار کم‌درآمد از نظام برنامه‌ریزی و یا لحاظ نکردن آنها به صورت فعال و با عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌ها است.

ارائه خدمات مالی مانند تأمین اعتبار، پس‌انداز و جریان باز چرخانی پس‌اندازها، از جمله ابزارهای بسیار مؤثر برای بهبود شرایط معیشت و سکونت اجتماعات فقیر محسوب می‌شود. همانند فقدان دارایی به‌عنوان وثیقه با سایر ابزارهای تضمین لازم برای اخذ اعتبار - که غالباً از نظر مؤسسات مالی بانک‌پذیر^۵ محسوب نمی‌شوند. به همین دلیل است که فقرا از انجام سرمایه‌گذاری در کسب و کارهای سودآور محروم و ناتوانند.

یافته‌های مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل^۶ نشان می‌دهد که تأمین یک نیروی کار قابل دسترسی و قابل نگهداری در شهرها، مستلزم آن است که کارکرد محله‌های فقیرنشین در درون اقتصاد شهری به گونه‌ای باشد که نیروی کار در جایگاه صحیح خود استقرار داشته باشد، یعنی در محل‌های کسب و کار قادر به تأمین زندگی خویش باشند و نه برای رسیدن به محل کار خود، مجبور به تحمیل هزینه‌های گزاف رفت و آمد باشند.

چون فعالیت‌های مربوط به توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی به صورت بخشی و پراکنده انجام شده و عدم هماهنگی‌ها باعث شده که این تلاش‌ها و فعالیت‌ها به نتایج مطلوبی منتهی نشود. وجود یک مدیریت واحد شهری که تمامی نهادها، سازمان‌ها و ادارات دخیل در امور شهری به‌وسیله آن اداره و هماهنگ شود منجر به همکاری مناسب و همپوشانی بین دستگاه‌های اجرایی به جای ناهماهنگی در اجرای وظایف می‌شود. چون عدم هماهنگی بین نهادها از یک طرف و عدم اجرای برنامه‌های زمان‌بندی شده در فاصله تعیین شده موجب بروز نارضایتی در بین مردم می‌شود.

رویکرد توانمندسازی و ساماندهی بافت‌های شهری مسیر تکاملی را پیموده است. سیاست‌های مورد عمل علاوه بر توجه به ظرفیت‌های موجود ابعاد جامع‌تری از مسائل را مورد توجه قرار می‌دهند. دولت مرکزی ضمن تفویض و واگذاری امور خود به کارگزاران محلی از درگیری و دخالت مستقیم در پروژه‌های اجرایی پرهیز می‌کند. تأمین منابع مالی برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری به جای تکیه بر بودجه عمومی دولت بر محور مشارکت با بخش خصوصی و خود ساکنان و مالکان استوار شود. سیاست‌های کنونی عمده توجه خود را بر تأکید بر نقش گروه‌های اجتماعی، تقویت جایگاه مالکان و ساکنان و توجه به نیازمندی‌های آنان قرار داده‌اند.

در جهت سرو سامان دادن به این چالش هزاره سوم می‌توان از نحوه مدیریت کشورهای دیگر تجربیاتی کسب کرد و از اقدامات انجام شده در تطبیق با وضعیت کنونی کشور بهره گرفت. مهم‌ترین موضوع این که باید یک رهیافت توانمندسازی را مدنظر قرار داد، با این شیوه می‌توان این مسأله و بحران را از ریشه کنترل کرد، به بیان واضح‌تر روستائیان و شهروندان شهرهای کوچک را در

تصمیم‌گیری‌ها ببینیم. از تمرکز گرایی ثروت، انرژی، منابع انسانی و خدمات در چند شهر عمده پرهیز نماییم.

به رسمیت شناختن اولویت‌های افشار کم‌درآمد در نظام برنامه‌ریزی از نخستین راهکارهای مقابله با این مسأله است که در این راستا می‌توان با شناخت رفتارهای اقتصادی و پویایی درونی سیستم زندگی کم‌درآمدها به منظور اسکان و یافتن راهکارهایی در این جهت است. با مطالعه و شناخت در چارچوب ماهیت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی سکونتگاه‌ها و ظرفیت درونی آنها می‌توان به ساماندهی و توانمندسازی آنها اقدام کرد.

شناختن محدوددهایی که این پتانسیل بالقوه را دارند که تبدیل به سکونتگاه‌های غیررسمی شوند در پرتو تشریح مساعی اهالی و با برنامه‌ریزی مشخص و مدون برای اسکان کم‌درآمدها در شهرها متناسب با ویژگی‌های آنها، یک اقدام هدفمند به منظور شکل‌گیری این سکونتگاه‌ها می‌باشد.

از استراتژی‌های اولویت‌دار در بحث توسعه محلی و شهری با دید پایداری در شاخص‌های زندگی، کاهش فقر در سطح شهر می‌باشد که در یک روند سلسله مراتبی منجر به توانمندسازی مناطق و به دنبال آن مهار کردن رشد ناپایدار زیستگاه‌های غیررسمی می‌شود.

بهترین وسیله برای راه‌اندازی فرآیند نوین توسعه در دل این اجتماعات، ساماندهی کالبدی آنها می‌باشد که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابل پیاده کردن است. مشارکت فراگیر و فعال و ظرفیت‌سازی نهادینه شده با توجه به دستاوردهای ملموس و مقطعی بهسازی کالبدی قابل تداوم و گسترش است. فرآیند یادگیری اجتماعی^۷ همراه با همبستگی جمعی و تعلق خاطر مکانی به راه افتاده، امنیت در سکوت و امید به آینده را می‌پروراند.

بنابراین بخش غیررسمی عمدتاً از دو جنبه ارتقا و ساماندهی محیط شهری و ارتقای زندگی فقرا می‌تواند مورد توجه مدیران و برنامه‌ریزان شهری قرار گیرد. این در حالی است که نگرش غالب مدیریت شهری در برخی از کشورها و از جمله در ایران، حذف بخش غیررسمی از عرصه عمومی شهر و ساماندهی (به مفهوم حذف) بخش غیررسمی به خاطر مشکلاتی چون سد معبر است.

به نظر می‌رسد در بیشتر کشورهای جهان در حال توسعه این بخش از سوی برنامه‌ریزان نادیده گرفته می‌شود. یکی از علل کم توجهی به بخش غیررسمی در برنامه‌ریزی

بخش شهری کشورهای در حال توسعه این است که برنامه‌ریزی این کشورها بر اساس الگوهای برنامه‌ریزی شهری رایج غرب شکل گرفته که در آن بخش غیررسمی ماهیتی متفاوت دارد و برنامه‌ریزی رسمی در این بخش جایگاهی ندارد، در صورتی که این بخش در کشورهای در حال توسعه بسیار چشمگیر است و باید در برنامه‌های رسمی توسعه شهری گنجانده شود.

به منظور رسمیت بخشیدن به فعالیت سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح اجتماعات محلی بهتر است:

■ فقرای شهری را در شکل‌های مختلف تقویت نموده و این جوامع را به سمت توسعه پیش خواهد برد.

■ به پاکسازی اجزای نامطلوب و ضد اجتماعی کمک می‌کند و امنیت عمومی را ارتقاء می‌بخشد.

که در پی آن اجتماع محلی محیطی امن‌تر برای سرمایه‌گذاری می‌شود، علاوه بر این قانونی کردن حقوق و فعالیت، امکان ظهور رهبری درونزا از میان فقرا را افزایش می‌دهد.

رسمی شدن بخش غیررسمی علاوه بر موارد ذکر شده، بر خورداری و دسترسی به منابع مالی، آموزش رسمی را امکان‌پذیر می‌کند و نیز می‌تواند برای مدیریت شهری درآمدزا باشد و در مجموع بهره‌وری را افزایش دهد. همچنین رسمی شدن به مثابه برخورداری از حمایت‌های رسمی (مالی و آموزشی) است که کیفیت کالا و خدمات در این بخش را افزایش داده و در نتیجه به بهبود شرایط اقتصادی شاغلان و جامعه محلی منجر می‌شود.

استراتژی شهرداری در ساماندهی محلات غیررسمی باید حول دو محور باشد که عبارتند از:

■ بهبود وضع موجود از طریق ساماندهی، توانمند نمودن سکنه و توزیع منابع صحیح درآمدی در بین مرکز و حاشیه شهر در جهت بهبود وضعیت عمومی آنها.

■ بازدارندگی و کاهش سکونت غیررسمی و غیرمجاز در قالب آلودگی‌های مجدد در سطح شهر، در این زمینه همکاری نیروی انتظامی و مردم محلی می‌تواند بسیار مفید باشد.

در نتیجه وضعیت سکونتگاه‌های آسیب‌پذیر ایران در مقایسه با دیگر کشورهای جهان متفاوت است. نسبت سکونتگاه‌های آسیب‌پذیر در کشورهای در حال توسعه به ۵۰ درصد جمعیت شهرها می‌رسد، در حالی که در کشور

پانوش:

- 1- Social Learning
- 2- Marginalized
- 3- Trickle down
- 4- Informal sector
- 5- Bankable
- 6- UNHABITAT
- 7- Social Learning

منابع

- منابع فارسی:
۱. ازچمن‌نیا، اصغر، (۱۳۸۲)، بوم شهر، تیلور پابنداری شهر، نشریه مدیریت شهری، شماره ۴.
 ۲. ایراندوست، کیومرث، (۱۳۸۷)، جایگاه بخش غیررسمی در توانمندسازی اجتماعات فقیر، هفت شهر، شماره ۲۴-۲۳.
 ۳. پیران، پرویز، (۱۳۸۷)، از اسکان غیررسمی تا اسکان‌نایابی، در جستجوی راه‌حل هفت شهر، شماره ۲۳.
 ۴. حیدری، مهنوش، (۱۳۸۵)، مدیریت شهری زیربنای توسعه پایدار ملی است، مجله علمی دانشگاه علوم پزشکی قزوین، اردیبهشت.
 ۵. خاتم، اعظم، (۱۳۸۷)، تشویق و ترویج خط‌مشی‌ها و برنامه‌های مردم‌مدار و مبتنی بر جوامع، اجلاس وزرای مسکن-تهران، اردیبهشت.
 ۶. ریاحی، کتایون، (۱۳۸۱)، پدیده حاشیه‌نشینی تهران را به کجا می‌برد، نشریه اعتماد.
 ۷. شکیانی، ناهید، (۱۳۸۴)، نقش آموزش در ساماندهی و مدیریت شهری، نشریه همبستگی.
 ۸. صرافعی، مظفر، (۱۳۸۱)، به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی-از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم.
 ۹. صرافعی، مظفر، (۱۳۸۱)، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیررسمی-از پراکنده‌کاری کزنشینی تا همسویی فراگیر، هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم.
 ۱۰. صرافعی، مظفر، (۱۳۸۷)، "ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور در پرتو حکمروایی خوب شهری" هفت شهر، شماره ۲۳.
 ۱۱. صفوی، علی، (۱۳۸۱)، توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در زاهدان، نشریه شهرداری‌ها، شماره ۴۶.
 ۱۲. کلهرنیا، بیژن، (۱۳۸۷)، مطالعات ارتقاء و توانمندسازی بافت‌های فقیرنشین شهری، الگوی برای تجدید حیات الگوهای مرسوم شهرسازی در ایران، هفت شهر، شماره ۲۴-۲۳.
 ۱۳. معصومی، سلمان، (۱۳۸۷)، پروسه حکمروایی شهری قدمی برای توانمندسازی شهروندان با تأکید بر شاخص امنیت محله، همایش سراسری جامعه این، تهران.
 ۱۴. معصومی، سلمان، (۱۳۸۷)، بررسی پروسه توسعه شهری

در ایران از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، همایش سراسری دانشگاه تهران، تهران، ۱۵. معصومی، سلمان، (۱۳۸۷)، تحلیل نقش مدیریت شهری بر پدیده اسکان غیررسمی در راستای پایداری شهری، همایش سراسری دانشگاه تهران، تهران، ۱۶. معصومی، سلمان، (۱۳۸۶)، تحلیل سیستم مدیریت شهری ایران، ۱۳۸۶، نشریه چشم‌انداز، شماره سوم، انجمن اسلامی دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۷. مهندسین مشاور تدبیر شهر، (۱۳۸۵)، مطالعات شهرنیکر توانمندسازی اسکان غیررسمی شهر همدان، سازمان عمران و بهسازی شهری وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۸. وحدتی اصل، ابوالقاسم، (۱۳۸۱)، "اسکان غیررسمی" هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم.

منابع لاتین:

1. Douglass, M, (2001), Inticity Competition and the Question of Economic Resilience: Globalization and Crisis in Asia" in: Global City-Regions, A.J.Scott (Ed) Oxford University Press. Pp: 236-267
2. MaCall, Tony, (2003), Intitutional Desing for Community Economic Development Models: Issue of

ایران این نسبت تنها ۰/۹ درصد مسکن شهری را تشکیل می‌دهد. سازندگان مسکن غیررسمی در ایران به‌ندرت به تصرف بدون پرداخت بهای زمین اقدام می‌کنند و غالباً زمین را از بازار غیررسمی تهیه می‌کنند. با شرایط مذکور، برنامه‌ریزی توسعه فضایی و مسکن در ایران با توجه به بالا بودن شاخص نسبی رفاه ناشی از انباشت درآمد نفت، بسیار راحت‌تر از سایر کشورهای در حال توسعه می‌تواند به ساماندهی و توانمندسازی ساکنان این بافت‌ها اقدام نمود.

نتیجه‌گیری

جهان به سرعت در حال گسترش زندگی شهری است. سرعت رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای توسعه یافته است. در ایران نیز شهرنشینی با روندی سریع و شتابان همراه بوده و این روند شتابان مسائل و معضلات بسیاری را برای شهرها به دنبال داشته است. چون رشد شهرنشینی بدون هیچ‌گونه اساس فکری، کنترل و نظارتی انجام شده است و توسعه زیرساخت‌ها در آن به اندازه توسعه فیزیکی آن نبوده تورم زمین، مسکن و قیمت‌های غیرمتعارف به مسأله توسعه بافت‌های غیررسمی بیشتر دامن زده است.

تمام دست‌اندرکاران مسائل توسعه بر این باورند که رشد نامتعادل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب بر هم خوردن رابطه شهر و روستا شده است. از طرفی هم مشکلات جدید اقلیمی از قبیل خشکسالی‌های گسترده، باعث سخت شدن شرایط زندگی در روستاها گردیده و در پی آن گروه‌های متعدد روستائیان به شهرها مهاجرت کرده‌اند. از سوی دیگر اقداماتی همچون توسعه روستایی و نظایر آن به کنترل مهاجرت منجر نشده است. مهاجرت و محلات آسیب‌پذیر و پدیده‌های از این دست، حکم معلول دارند و خود ناشی از عوامل کلان‌تری در سطح ملی و منطقه‌ای هستند.

اسکان غیررسمی به‌عنوان آیین تمام‌نمای مسائل و مشکلات شهری، جایگاه و اهمیت خاصی را در پژوهش‌های شهری اشغال کرده است. مشکلی که نمی‌توان معضل خواندش و به نظر می‌رسد ناشی از سیاست نادرست اتخاذ شده سالیان متمادی شهرها می‌باشد که اکنون به‌وجود آمده و در تمامی ابعاد و پدیده‌ها ریشه گرفته است. دستیابی به توسعه پایدار شهری مستلزم ساماندهی و توانمندسازی سکنه این بافت‌های نابسامان موجود است. به عقیده

صاحب‌نظران، بهترین راه برای ایجاد فرآیند توسعه در دل این اجتماعات، سازماندهی و بهسازی کالبدی، به همراه توانمندسازی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است. نکته مهم این که عامل اصلی و بنیادین برای ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های آسیب‌پذیر، ایجاد مدیریت یکپارچه در سطوح منطقه‌ای و محلی است. این امر نه تنها می‌تواند باعث پیش‌بینی نحوه حرکت مهاجران و کنترل عوامل تأثیرگذار بر آنها شود، بلکه با ایجاد دیدی گسترده و همه سو نگر کمک زیادی به ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های نابهنجار موجود در شهرها خواهد کرد. توانمندسازی بیش از هر چیز می‌بایست شامل توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این محله‌ها باشد. این گونه اقدامات در عین حال که کم‌درآمدها را به مشارکت اقتصادی در روند ارتقا توانمند می‌سازد، آنان را به شهروندانی مسئولیت‌پذیر و مشارکت‌جو تبدیل خواهد کرد. در این میان نقش سازمان‌های غیردولتی به مفهوم واقعی آن نیز نباید دست کم گرفته شود.

قشری که از آن به‌عنوان سکنه غیررسمی یاد می‌شود، و تفاوت دید جامعه با نوعی دلسوزی و گاهی با تنفر همراه می‌باشد، کسانی هستند که در دستیابی به نیازهای اولیه زندگی‌شان با مشکل مواجه هستند. سکنه غیررسمی از شهر و محله خود رضایت بالایی ندارند و از احساس تعلق شهروندی پایینی برخوردارند، مشارکت در میان آنها بسیار کم یا معنایی ندارد.

شهرداری‌ها به علت نداشتن درآمدهای پایدار و متکی بودن به درآمدهای حاصل از عوارض ساخت و ساز و یا فروش املاک و محصولات، به مناطق شهری از دیدگاه اقتصادی می‌نگرند. از سوی دیگر، شهرداری‌ها از لحاظ حقوقی خود را ملزم به سازماندهی این گونه بافت‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی نمی‌بینند و عموماً جنبه‌های اخلاقی و پیوندهای قومی است که می‌تواند شهرداری‌ها را به توجه به این بافت‌ها برانگیزد.

با این همه و با استناد به تجارب ناموفق گذشته در زمینه ساماندهی و توانمند نمودن ساکنان این بافت‌ها، می‌توان دریافت که برخورد با این معضل در شهرهای ما از توان شهرداری به تنهایی خارج است. در واقع برای حل این معضل؛ به عزم ملی در پرتو یک مدیریت منسجم و واحد شهری و صد البته توجه به قوای محلی و مشارکت مردمی نیاز است.