

پرونده ویژه: حاشیه‌نشینی

مدارضا آتشین صدف

اشاره

امروزه یکی از چالش‌های اساسی جوامع شهری پدیده‌ای به نام حاشیه‌نشینی است. این پدیده محصول انقلاب صنعتی است که تحت تأثیر رشد و توسعه فیزیکی شهرها، ابتدا در کشورهای پیشرفته و سپس در جوامع در حال توسعه به وجود آمد. اسکان غیررسمی و زاغه‌نشینی از مهمترین واژگانی است که برای اشاره به حاشیه‌نشینی به کار می‌روند. در پرونده ویژه این شماره به چستی، گونه‌شناسی، ویژگی‌ها و سبک زندگی حاشیه‌نشینان، چالش‌های مدیریتی، اقتصادی و فرهنگی این پدیده همچون فقر، بیکاری، وندالیسم، اعتیاد، جنایت، وضعیت نابسامان بهداشتی و شمولیتهای اجتماعی (همچنین راهبردهای جهانی مواجهه با این پدیده و نیز راهکارهای عملی و قانونی کاهش آسیب‌های آن را بر مبنای یافته‌های پژوهشی ارائه خواهیم نمود.

پرتال جامع علوم انسانی

غیررسمی^۵، کوخ‌نشینی، زاغه‌نشینی، اسکان نامتعارف، اسکان ناهنجار، پراکنده‌رویی، شهر آستانه‌ای، سکونت نابسامان یا ناپایدار^۶، مسکن ناهمگون و غیر استاندارد، شهرسازی غیررسمی، مناطق تراکم فقر، کمربند فقر، کمربند نکبت، زاغه‌های یأس، سرپناه خلق الساعه^۷، مناطق نه شهر و نه روستا و گودنشینی و مراکز سکونتی برنامه‌ریزی نشده در خارج از محدوده‌های قانونی شهرها از مفاهیم رایج برای توضیح این پدیده است.

حاشیه‌نشینان به کسانی گویند که در محدوده اقتصادی شهر زندگی می‌کنند و جذب نظام اجتماعی و اقتصادی شهر نشده و خود، شیوه جدیدی از زندگی را پدید آورده‌اند. این نوع زندگی، با سه شیوه رایج زندگی، یعنی شهری، روستایی و ایلی متفاوت است و با ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی مخصوص به خود، بافت فیزیکی معینی را به وجود می‌آورد.

همچنین در تعریفی که بر مبنای دیدگاه اقتصادی بوده و به شکل بسیار کلی از سوی «مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران» ارائه شده است. حاشیه‌نشینی چنین تعریف شده است:

۵. Illegal settlement.

۶. Informal of irregular settlement.

۷. Squatter.



و زاغه‌نشینی، پدیده‌ای است که بعد از انقلاب صنعتی، همراه توسعه شهرها در کشورهای پیشرفته و سپس در کشورهای در حال توسعه، گسترش بیشتری یافته است و در حال حاضر نیز ادامه دارد. با صدور برنامه‌های اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته، تحت عنوان برنامه‌های رشد و توسعه، پدیده حاشیه‌نشینی در این کشورها به وجود آمد. مفهوم حاشیه‌نشینی معادل‌های فراوانی دارد.

بدمسکنی^۳، زیست حاشیه‌ای^۴، اسکان

۳. Unofficial.

۴. Marginal settlement.

مقدمه

توسعه فیزیکی شتابان و نامتعادل شهرها، پیامدهای نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و کالبدی داشته است. یکی از آثار و پیامدهای توسعه فیزیکی ناموزون و نامتعادل شهری، حاشیه‌نشینی^۱ و اسکان غیررسمی است.^۲ حاشیه‌نشینی

۱. Marginal settlement.

۲. آنچه در پی می‌آید اقتباسی است از منابع ذیل: سیدرضا صالحی امیری و زهرا خدائی، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی؛ چالش‌ها و پیامدها، ص ۳۳-۴۴۱؛ انجمن جامعه‌شناسی ایران و شورای اجتماعی کشور، آسیب‌های اجتماعی ناشی از حاشیه‌نشینی، روابط همسایگی و آپارتمان‌نشینی، تهران، ۱۳۹۱، مقالات: نوروز هاشم‌زهی، لادن بهدادمنش و آذر رشتیانی، فراتحلیل پژوهش‌های حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران، ص ۲۰۳-۲۲۹.

«حاشیه‌نشینی به معنای اعم، شامل [شیوه زندگی] تمام کسانی است که در محدوده اقتصادی شهری ساکن هستند؛ ولی جذب اقتصاد شهری نشده‌اند. جاذبه شهری و رفاه شهری، این افراد را از زادگاه خویش کنده و به سوی قطب‌های صنعتی و بازارهای کار می‌کشد. اکثر مهاجران، روستاییانی هستند که به منظور گذراندن بهتر زندگی، راهی شهرها می‌شوند.»

به طور کلی حاشیه‌نشینان کسانی هستند که در سکونت‌گاه‌های غیرمعارف با ساکنان بافت اصلی شهر زندگی می‌کنند. این افراد بیشتر بر اثر نیروهای دافعه زیستگاه اولیه مانند فقر، بیکاری و... از زادگاه خود رانده شده، به شهرها روی می‌آورند.

اسکان غیررسمی

اسکان غیررسمی عبارت است از: سکونت‌گاه‌هایی که درون یا مجاور شهرها دارای بافت کالبدی نابسامان و عمدتاً خودرو بوده و متشکل از واحدهای مسکونی است که بدون رعایت اصول فنی ساختمان، ساخته شده و فاقد مجوز رسمی است. بیشتر ساکنان آن‌ها قشرهای کم‌درآمدند و در اقتصاد غیررسمی فعالیت دارند. این نوع اسکان، منطقه مسکونی گروه‌های کم‌درآمدی است که در بازار رسمی

مسکن جایی ندارند. در نتیجه به بازار غیررسمی مسکن روی می‌آورند.

اسکان‌های غیررسمی در جهان، پیشینه طولانی دارد. از زمان شکل‌گیری تاکنون با عناوین متعددی چون: حاشیه‌نشینی، سکونت‌گاه‌های خودرو و نابسامان، اجتماعات آلونکی، اسکان ناهنجار و خودانگیخته نامیده می‌شود. بدین صورت که شخصی به غیر از مالک زمین، مسکنی را با اجازه و یا بدون اجازه صاحب ملک می‌ساخته است.

اسکان غیررسمی از جمله پدیده‌های ناشی از شهرنشینی شتابان معاصر و از جلوه‌های بارز فقر شهری است که به صورت خودرو در درون یا اطراف شهرها ظاهر شده است. این گونه سکونت‌گاه‌ها با تجمعی از قشرهای کم‌درآمد و غالباً با مشاغل غیررسمی و شیوه‌های از شهرنشینی ناپایدار همراهند و زمینه مناسبی برای بروز آسیب‌های اجتماعی به شمار می‌روند.

زاغه‌نشینی

واژه زاغه‌نشینی به معنای محله‌های مسکونی پرجمعیت و فرودست شهری است که گاه برای آن معادل‌های «آلونک» و «زاغه» یا «حلبی‌آباد»^۱ در فارسی برگزیده

۱. حلبی‌آباد، ترجمه و معادل مستقیم واژه فرانسه «Bidone ville» است که از مظاهر گسترش ناموزون شهرهای آفریقایی در دوران مستعمره‌سازی بود که در ساخت منازل آن ضایعات و موادی چون پت‌های حلبی (Bidone) تخته پاره مقوا

شده است و نخستین بار در سال ۱۸۲۰ استفاده شد. دایرة المعارف بریتانیکا، این واژه را این‌گونه تعریف می‌کند:

... بخش‌هایی از شهر که از نظر فیزیکی و اجتماعی، مخروبه باشد و زندگی خانوادگی در آن‌ها مناسب نباشد. بدمسکنی شامل فقدان نور کافی، هوا، توالت، حمام و نیز مشکلات تعمیر اساسی و... شاخص اصلی این‌گونه سکونت‌گاه‌هاست؛ آن‌ها بسیار شلوغ و آشفته‌اند.

در فرهنگ لغت آکسفورد واژه «Slum» چنین تعریف شده است:

فضاها، کوچه یا خیابان‌های کوچک و بد ساخته شده، کثیف و خانه‌های شلوغ و درهم و برهم.

و غیره به کار رفته بود و تقریباً همین نوع خانه‌های محقر بودند که در درون و اطراف متروپل‌های کشورهای صنعتی نیز توسعه پیدا کردند؛ اما به نظر می‌رسد بار ارزشی صفت حاشیه‌ای بودن انسان‌ها (در مقابل شهروندان در متن توجه و اهمیت) در رواج اصطلاح حاشیه‌نشینی شهری بیشترین تأثیر را به جای گذاشته است؛ چرا که واژه‌های Marginal و Margionux در زبان‌های انگلیسی و فرانسه، همین معنا را می‌دهند. همچنین باید اشاره کرد که در ادبیات شهری، ترکیب و اصطلاح دیگری در زبان فرانسه وجود دارد تحت عنوان بانلیو «Banlieu» به معنای منطقه دور شهری و حومه که در این نام‌گذاری مؤثر بوده است؛ به خصوص که ریشه لغوی لاتین «Ban» در اصل خود به معنای منطقه ممنوعه (خارج شهر) در تاریخ و ساختار شهرنشینی کشورهای لاتین زبان، سابقه‌ای چند صد ساله داشته و از انقلاب صنعتی به این سو در اکثر موارد، فضای اطراف شهرهای بزرگ نخست به وسیله مزدبگیران و فقیران شهری (به دلیل گرانی زمین) اشغال می‌شد (Larousse Encyclopedique, 1997:861).

نوع‌شناسی سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای

سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای در ایران بر اساس نوع مسکن، شامل موارد ذیل است:

آلونک: به مکانی گفته می‌شود که معمولاً از یک یا دو اتاق با مصالح کم‌دوام (چوب، نایلون، برزنت، گل و خاک، حلب و پلاستیک و...) بنا شده‌اند و وضعی ناهنجار و غیراستاندارد (هم از نظر ساخت و هم از نظر اندازه و...) دارند. غالباً بدون مجوز و در نقاطی نامناسب و پرت ساخته می‌شود و یک خانواده کوچک یا بزرگ در آن سکونت دارد.

اتاق: از خشت و گل و آجر به صورت بلوک‌های ساختمانی و شکل و قالب یکسان ساخته می‌شود.

اتاق حلبی: مسکنی که عمدتاً از پیت‌های حلبی می‌سازند.

باشلی: نوعی مسکن کپری بادیواره سنگی و طاق حصیری است.

چادر: شامل چادر کامل یا چادرهایی که با پارچه، نایلون و مواد مشابه سرهم‌بندی شده باشد.

زاغه: به گودال یا حفرهای گویند که در کوره یا زمین برای نگهداری حیوانات یا اقامت انسان تعبیه شود؛ ولی به طور مسلم به خانه‌های مخروبه‌ی محله‌های حاشیه‌نشین نیز گفته می‌شود؛ به طوری که آن‌ها را زاغه‌نشین نیز می‌گویند. این‌گونه واحدهای مسکونی، گاه در اصل واحدهای مسکونی با کیفیت بالا بوده‌اند که بر اثر مرور زمان و بیتوجهی به تعمیر، تخریب شده یا با ایجاد دیوارها و جداکننده‌ها به واحدهای کوچک و غیراستاندارد بدل شده‌اند. این بناها معمولاً فاقد نور، سرویس‌های بهداشتی و امکانات لازم یک واحد مسکونی قابل قبول هستند.

زیرزمین: پایین‌تر از سطح زمین با مصالح ساختمانی

ساخته می‌شود.

قمیر: محل پختن خشت در کوره‌پزخانه‌ها است.

کپر: معمولاً در نواحی گرمسیر با حصیر، چوب، خاک و خاشاک ساخته می‌شود و مانند آلونک یا خانوار کوچک یا بزرگ را در نقاطی نامناسب و پرت در خود جای می‌دهد.

گرگین: دارای دیوار معمولی با مصالح ساختمانی و سقف حصیری است.

مقبره: اتاق‌هایی که در صحن امامزاده ساخته می‌شود که هم محل دفن مردگان است و هم محل سکونت زندگان.

سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای براساس چگونگی استقرار نسبت به شهر اصلی به سه نوع تقسیم می‌شوند:

مساکن قدیمی و متروک داخل شهرها: این مساکن قبلاً در شهرها جایگاه ثروتمندان شهری بوده‌اند؛ ولی امروز با گذشت زمان و نیاز به تعمیر و فرسوده شدن و مطابقت نداشتن با روند مدرنیزاسیون و مشکلات رفت‌وآمدی، دچار رکود قیمت شده و بر اثر مراحل هجوم و توالی به جایگاه زندگی فقیران و کارگران شهری تبدیل شده‌اند و امکانات زندگی مطلوب را ندارند.

مساکن غیرمتعارف درون شهری: این مساکن، عمر کوتاه‌تری نسبت به نوع قبلی دارند؛ ولی در نحوه ساخت، مالکیت و... غیرقانونی‌اند یا اینکه در مکان‌های مخاطره‌آمیز درون شهری نظیر نزدیکی با مسیل‌ها، خطوط آهن و ... ساخته شده‌اند.

مساکن غیر متعارف بیرون شهری: این مناطق که کلاً خارج از محدوده قانونی و رسمی شهر هستند به صورت خودرو و بدون برنامه‌ریزی از پیش تعیین شده ایجاد شده‌اند؛ از این‌رو دستگاه‌های دولتی نیز به آن‌ها هیچ‌گونه خدماتی ارائه نمی‌دهند و این مناطق در نوعی از محرومیت به سر می‌برند.

ویژگی‌ها

مناطق حاشیه‌نشین عموماً ویژگی‌های زیر را دارند:

سیمای نامطلوب: عمده‌ترین نماد جهانی حاشیه‌نشینی، سیمای نامطلوب آن است که احساس و وجدان و دیدگان آدمی را می‌آزارد، ساختمان‌ها تخریب شده و فرسوده نشان می‌دهد، گذرگاه‌ها و معابر پر پیچ و خم و کم عرض بوده و معمولاً راه دسترسی خودروهای امداد اعم از آتش نشانی، اورژانس و پلیس هنگام بروز حوادث و خطرات وجود ندارد.

پایین بودن سطح بهداشت عمومی و سلامتی: انباشت زباله‌ها و جمع‌آوری نکردن آن‌ها، جریان فاضلاب منازل در کوچه‌ها و نبود دفع بهداشتی آن، آلودگی‌های صوتی و آلودگی هوا و... در این محلات، مشهود است.

فقدان شغل رسمی و درآمد کافی: اکثر خانواده‌های حاشیه‌نشین، شغل رسمی برای تأمین معاش خود ندارند و چون این افراد عموماً مهارت و تخصص و سرمایه لازم را ندارند، به مشاغل کاذب و بعضاً مجرمانه مثل دستفروشی، کوپن‌فروشی، تکدی‌گری، زباله‌دزدی، خرید و فروش مواد مخدر و مشروبات الکلی روی می‌آورند. **آیین و رفتار:** به لحاظ اجتماعی، اسکان‌های غیررسمی فاقد نظم و سازماندهی بوده، ممکن است ناحیه‌ای دارای فساد و جرم و جنایت باشد.

شیوه زندگی: بسته به طریقی که اسکان‌های غیررسمی شکل گرفته، شیوه زندگی ساکنان آن ممکن است به نحوی باشد که نسبت به سایرین احساس بیگانگی کنند یا به صورت آشنایان صمیمی درآیند. **خصوصیات کالبدی:** اسکان‌های غیررسمی به سبب شرایط غیرقانونی ماهیت خود، خدمات و زیرساخت‌هایی پایین‌تر از سطوح حداقل و مناسب دارد. این خدمات شامل شبکه ارتباطی، تأمین آب، بهداشت معابر، فاضلاب،

مدارس، مراکز درمانی، مراکز خرید و فروش و... هستند.

خصوصیات اقتصادی و اجتماعی: اغلب ساکنان اسکان‌های

غیررسمی به گروه‌های کم‌درآمد تعلق دارند که یا به عنوان نیروی کارمزد یا در بخش‌های مختلف غیررسمی فعالیت می‌کنند.

خصوصیات قانونی: خصوصیت عمده‌ای که اسکان‌های غیررسمی را از سکونت‌گاه‌های رسمی جدا می‌سازد، آن است که این زمین‌ها ممکن است اراضی عمومی یا تصرف شده دولتی یا قطعه زمین‌های حاشیه‌ای، مانند زمین‌های محدوده ممنوعه خطوط آهن یا اراضی نامطلوب باتلاقی باشد.

وجود خرده‌فرهنگ‌های خاص مناطق کوچک: در مناطق حاشیه‌نشین، خرده‌فرهنگ‌های مناطق کوچکی مشاهده می‌شود که هر یک از خانوارها قبلاً ساکن آن بوده‌اند. این فرهنگ‌ها بسیار دیر، جذب فرهنگ شهری می‌شوند و این امر و نیز فقر فرهنگی افراد، امکان نفوذ از نظر فرهنگی و اجتماعی را در آن‌ها برای اجرای برنامه‌های مختلف اجتماعی مانند بهداشت، تنظیم خانواده و... با مشکل مواجه می‌کند.

تراکم جمعیت: ترکیب سنی جمعیت در این مناطق نشان می‌دهد که با وجود جوان بودن بیشتر رؤسای خانواده‌ها، بعد خانوار وسیع است. متوسط تعداد جمعیت هر خانوار ۴/۵ درصد است که با در نظر گرفتن مساحت کم منازل موجود در مناطق حاشیه‌نشین به تراکم بیش از حد جمعیت در این مناطق پی خواهیم برد.

فقدان یا کم بودن امکانات آموزشی و رفاهی و پایین بودن سطح سواد و تحصیلات: در حاشیه شهرهای ایران، آموزش و پرورش به بدوی‌ترین شکل ممکن رواج دارد؛ به این معنا که تخصیص نیافتن بودجه متناسب برای امر آموزش و پرورش این نقاط، جدای از آنکه باعث کم‌سوادی حاشیه‌نشینان شده است، موجب شده که فرایند جامعه‌پذیری در میان کودکان و نوجوانان حاشیه‌نشین، ناقص و عقیم باشد؛ نقصانی که در رشد بالای انحرافات اجتماعی نمود می‌یابد.



سبک زندگی حاشیه‌نشینان

به موازات رشد بی‌رویه شهرنشینی در کشور، سکونت‌گاه‌های نامتعارف و حاشیه‌ای به سرعت ایجاد شده و رشد یافته‌اند. بر اساس دیدگاه پژوهش‌گران، ساکنان این سکونت‌گاه‌ها اغلب دارای ویژگی‌های ذیل هستند:

پای‌بندی به هویت قومی، سنت‌ها و ارزش‌های اولیه و حفظ خانواده به صورت گسترده وجود دارد.

ترس از سازمان‌های شهری به سبب پایین بودن سطح فرهنگ و درآمد و نبودن امکان تماس با سازمان‌های شهری و بهره‌مندی از امکانات آن‌ها مشاهده می‌شود.

داشتن دغدغه برای بالا بردن قدرت و توان جسمی خویش به‌ویژه درباره جوانان در این‌گونه محلات برای داشتن جایگاه در جامعه شهری، تلاش برای نمایش نیرومندی خویش به مردم شهری، تظاهر به بزرگی و قدرت و علاقه به وارد شدن در جریان‌های هیجان‌انگیز از جمله ویژگی‌های ایشان است. برخی از روش‌های رایج در میان آنان برای بزرگ‌نمایی عبارتند از: خرید و فروش مواد مخدر، مشارکت در انواع نزاع‌های خیابانی، خیابان‌گردی و گذراندن شب

و نیز سطح پایین فرهنگی در این مناطق وجود دارد.

اعتقادات دینی - مذهبی شدید و بعضاً توأم با خرافات دارند که به دلیل داشتن خاستگاه روستایی و حمل فرهنگ سنتی خویش است.

سطح پایین سواد و آموزش، افزایش بیسوادی، کاهش تخصص در بین حاشیه‌نشینان مشاهده می‌شود. علل آن عبارت است از: کمبود امکانات و فضای آموزشی، کمبود کادر مجرب و تحصیل‌کرده آموزشی، بی‌سوادی یا کم‌سوادی اولیای دانش‌آموزان، فقر مادی خانواده‌ها و نیاز به کار کودکان، فقر فرهنگی به‌ویژه رواج تفکرات قدیمی

در بیرون از خانه، صرف مشروبات الکلی، باج‌گیری و

آنان به دلیل ضعف در مقابله با ناملایمات زندگی، به جبر سرنوشت معتقدند.

بیکاری و کم‌کاری و در نتیجه، کاهش درآمد این افراد، ایجاد نگرانی و ترس از آینده و سرانجام، تزلزل بنیان خانواده‌های آنان در میانشان مشهود است.

گوشه‌گیری و جدایی‌گزینی به دلیل فقر مادی و فرهنگی هم از صفات آنان است.

علاقه کم به رعایت مسائل بهداشتی و درمانی، به دلیل داشتن درآمد اندک، کم بودن تعداد مراکز درمانی و بهداشتی

و متحجرانه بین خانواده‌ها و مهم‌تر بودن اولاد ذکور بر اساس آن و جلوگیری از ادامه تحصیل دختران.

اغلب افراد با وطن خود، ارتباط دائمی دارند.

قضا و قدرگرایی و داشتن آرزوها و انگیزه‌های محدود، رواج دارد.

اکثر افراد، مهارت شغلی ندارند و در نتیجه، بی‌ثباتی شغلی و اشتغال به مشاغل کاذب، در این نقاط وجود دارد. فراوان بودن انحرافات و بزهکاری در مناطق حاشیه‌ای، طبیعی است.

سکونت‌گاه‌های غیررسمی، تمرکزی از قشرهای کم‌درآمد و فقیر شهری و مهاجر روستایی را شامل می‌شود.

محیطی با کیفیت پایین زندگی بوده، کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی در آن مشهود است.

به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌های رسمی شهرسازی، ایجاد مسکن در مناطق حاشیه‌نشین شتاب‌زده است و مجموعه‌ای از ساختمان‌های نابسامان دیده می‌شود. اکثر حاشیه‌نشینان در مقابل منافع مشترک و مسائل جمعی به شدت، همبستگی دارند.

درصد بالایی از آن‌ها از وضعیت فعلی خود رضایت دارند و مایل به برگشت به

حاشیه‌نشینان به کسانی گویند که در محدوده اقتصادی شهر زندگی می‌کنند و جذب نظام اجتماعی و اقتصادی شهر نشده و خود، شیوه جدیدی از زندگی را پدید آورده‌اند.

روستا نیستند.

از نظر اجتماعی و فرهنگی، بافتی جدا از بافت جامعه دارند.

بیشتر حاشیه‌نشینان، مهاجران روستایی و عشایر و کمتر شهری هستند که اغلب، مهارت لازم شهری را ندارند. محل سکونت و نوع مسکن آن‌ها با محل سکونت متعارف شهری، مغایر و مالکیت آن غالباً غصبی است؛ ساخت منازل عمدتاً کوچک و فاقد نور کافی، فاضلاب مناسب و آب آشامیدنی سالم است و منازل، عموماً از مصالح نامتعارف و ناپایدار ساخته می‌شوند.

اکثر حاشیه‌نشینان تحت تأثیر متغیرهایی چون نبود دسترسی به مشاغل اقتصادی شهر همراه با فقر اقتصادی و نداشتن تخصص، مجبور می‌شوند در آلودگی‌ها و زاغه‌هایی زندگی کنند که اغلب فاقد هر گونه تسهیلات از قبیل آب، برق و خدمات بهداشتی است.

فقر اقتصادی نه تنها باعث می‌شود که به مشاغل کاذب از قبیل: دست‌فروشی، ماشین‌شویی و... تن بدهند؛ بلکه محیطی فراهم می‌شود که زمینه ظهور برخی از مسائل حاد اجتماعی - شهری را فراهم می‌سازد.

تجانس گروهی و همبستگی نسبتاً بالایی، خاصه در مواجهه با مسائل مشترک و عوامل خارجی نشان می‌دهند. نهادهای خاص خود را دارند و یکدیگر را به خوبی کنترل می‌کنند.

در مسائل جمعی و اتفاقاتی که به سرنوشت اجتماع آلودکن‌نشین مربوط می‌شود، سازمان یافته و متحد عمل می‌کنند.

به دلیل تزلزل شغلی، نداشتن احساس امنیت، احساس حقارت و زندگی در محلی غیرقانونی درصد بالایی از آن‌ها دچار اضطراب شدید و عوارض آن هستند.

آن‌ها همچون کل شهر (شهر مادر) طبقاتی بوده، سلسله مراتبی از قدرت، منزلت، درآمد و رفاه در میان آنان وجود دارد.

به دلیل ارزش‌گذاری‌ها، آنگ و برچسب‌زنی از یک سو و روابط قومی موجود در آن‌ها از سوی دیگر، آگاهی آلودکن‌نشین‌ها بر موقعیت اجتماعی‌شان بالا رفته و تجانس وفاق اجتماعی گروه‌گرایی درون‌گرایانه مشهودی را به

منشأ مهاجرتی اغلب این خانوارها روستایی است و ارتباط آن‌ها با محل تولدشان زیاد بوده و در اکثر اعیاد و مراسم خاص به محل تولد خود می‌روند.

عموماً اکثر مهاجران علل اصلی مهاجرت خود را بیکاری، خشکسالی، کمبود امکانات، فقر، نداشتن زمین و مسکن، اختلافات در موطن اولیه خویش، اختلافات با مالک، بیماری شدید و تبعیت از فامیل یا نزدیکان خود ذکر می‌کنند.

مشکلات مالی، آن‌ها را مجبور به اسکان در حاشیه شهر کرده و با تجاوز به حریم شهری و استفاده از غفلهای مدیریت شهری، اقدام به ایجاد محلات حاشیه‌نشین با ساختار حاشیه‌ای با کوچه‌های تنگ و باریک می‌کنند. آنان محلات زیادی را در نواحی حاشیه‌ای شهر شکل داده، به تدریج حضور خود را به صورت یک معضل در شهر نمایان می‌سازند.

تراکم جمعیت در آن در قیاس با دیگر مناطق شهری بالاتر است.

ساخت جمعیتی مناطق حاشیه‌نشین معمولاً جوان است.

به افراد غیرساکن در منطقه اعتماد ندارند و آنان را در مسائل خود، شرکت نمی‌دهند.

به لحاظ فقدان فضای کافی، اغلب اوقات خود را خارج از چارچوب مسکونی می‌گذرانند.

الگوهای مشترکی بر روابط اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن‌ها حاکم است.

یکدیگر را به خوبی کنترل می‌کنند. عامل توسعه فرهنگ فقر در شهر هستند.

به جهت فقدان امکانات و خدمات شهری، روحیه تضاد و مبارزه منفی، به سهولت در بین حاشیه‌نشینان شهری شکل می‌گیرد و این احساس در بین نسل دوم به مراتب بیشتر از پدران و مادران آن‌ها بروز می‌کند.

انحرافات و بزهکاری در مناطق حاشیه‌نشین فراوان است و بعضاً با امور ناهنجاری از جمله قاچاق و مواد مخدر، خشونت و... سروکار دارند.

ساختمان‌های آن‌ها غیرقانونی و غیررسمی است و ساخت‌وساز بی‌برنامه و کنترل نشده دارند.

ارمغان آورده است.

اکثر مهاجران در بخش غیررسمی اقتصاد شاغل بوده و از ثبات شغلی، بیبهره و غالباً دارای مشاغل پرازیت خدماتی‌اند، فاقد مهارت بوده و درآمدی پایین دارند. غالباً از امکانات و خدمات شهری بیبهره‌اند و از زیرساختهای شهری (آب، برق و...) به صورت غیرمجاز (با انشعابات غیرقانونی) استفاده می‌کنند.

به دلیل مشکلات اقتصادی و فقر مزمن، استعداد رشد آسیب‌های اجتماعی در این سکونت‌گاه‌ها بیش از سایر جاهاست؛ اگر چه این سکونت‌گاه‌ها انبوه تهی‌دستان شرافتمند شهری را هم در خود جای داده‌اند.

اکثر جمعیت‌های فعال گروه‌های حاشیه‌نشین، بیکار و در جستجوی کارند. اغلب بی‌سواد و کم‌سوادند و با ساختار و روابط اجتماعی زندگی شهری بیگانه‌اند.

در معرض انواع آسیب‌ها و بیماری‌های اجتماعی، کج‌رفتاری و اختلالات رفتاری قرار دارند.

از نظر بافت کالبدی، معماری و شهرسازی یک محله، بی‌شکل و درهم و برهم و فاقد خیابان و کوچه‌بندی است. از خدمات و تسهیلات بهداشتی، آموزشی و اجتماعی محروم شده‌اند.

علل پیدایش سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای در کشورهای مختلف جهان

نام کشور	تاریخ پدید آمدن مشکل مسکن	علت پدید آمدن مشکل مسکن و ایجاد سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای
انگلستان	اوایل قرن ۱۹ (۱۸۵۱-۱۸۰۱)	به دنبال صنعتی شدن کشور انگلیس، افزایش جمعیت (خصوصاً در لندن) و رها شدن نیروی کار کشاورزی
آلمان	اواخر دهه ۱۸۶۰	به دلیل رشد صنعتی و افزایش روزافزون جمعیت شهری و رهاشدن نیروی کار کشاورزی
ژاپن	۱۹۱۰	شروع جنگ جهانی اول و هجوم کارگران به کارخانه‌های تسلیحاتی ارتش در شهر
دانمارک	پایان قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰	با رشد صنایع مشکل مسکن تبدیل به معضل سیاسی و اجتماعی شد
شوروی	انقلاب اکتبر (۱۹۱۷)	آغاز صنعتی شدن و مهاجرت به شهرها
آمریکا	پس از سال ۱۹۳۰	تمایل به داشتن واحد مسکونی مجزا و استفاده از فناوری جدید
سوئد	قرن ۱۹	صنعتی شدن کشور و افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی
چین	بعد از سال ۱۹۵۰	بلافاصله پس از تثبیت حکومت کمونیستی
کوبا	از دهه ۱۹۵۰	پدید آمدن مشکل طبقه کارگران شهری و روستایی
سریلانکا	دوره پس از استقلال (۱۹۴۹-۱۹۷۰)	مهاجرت به مناطق شهری به‌ویژه کلمبو به دلایل سیاسی پس از استقلال
هند	دهه ۱۹۵۰ پس از استقلال	رشد صنایع سبب مهاجرت روستاییان به شهرها شد
مصر	بعد از سال ۱۹۵۰	تغییرات حکومت جمال عبدالناصر، ایجاد صنایع بزرگ و ایجاد مشاغل جدید در شهرها

راهبردها و راه کارهای جهانی

تأسیس کمیسیون اسکان بشر^۱

با شتاب گرفتن روند توسعه شهری در جهان و به ویژه در کشورهای در حال توسعه در چند دهه اخیر، سازمان‌ها و نهادهای گوناگونی برای پاسخ‌گویی و یافتن راه‌حلی برای معضلات توسعه شهری شکل گرفته‌اند. کمیسیون اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS)^۲، از مهم‌ترین سازمان‌ها از این دست به شمار می‌آید. این کمیسیون، یکی از مراکز مهم جهانی گردآوری اطلاعات درباره روند توسعه شهری، انتشار راه‌کارها و انتقال تجارب جهانی موفق^۳ با همکاری بسیاری از سازمان‌های رسمی و سازمان‌های غیردولتی (NGO) شناخته می‌شود و از بنیان‌گذاری و آغاز فعالیت آن در ونکور کانادا در سال ۱۹۷۶، بیش از یک ربع قرن می‌گذرد.

هویتات یک

مرکز اجرایی کمیسیون اسکان بشر، با نام هیئتات (habitat)، در سال ۱۹۷۷ با شرح وظایف ارتقا و بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌ها و کمک به پایداری آنان از لحاظ اجتماعی، محیطی و تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه^۴ تأسیس شد و با توجه به اینکه بر اساس نخستین کنفرانس سازمان ملل در زمینه توسعه شهری و تأمین مسکن شکل گرفت، هیئتات یک^۵ نام گرفت. دوره فعالیت هیئتات یک با انتشار بیانیه ونکور در

۱. در نگارش این بخش از منابع ذیل استفاده شده است: سیدرضا صالحی امیری و زهرا خدائی، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی؛ چالش‌ها و پیامدها، ص ۳۳-۴۴؛ مهرداد جواهری پور، بایک‌دورپناه، سکونتگاه‌های ناپایدار اقشار کم درآمد شهری (بازبینی سیاست‌گذارهای دوران اخیر در زمینه اسکان غیررسمی یا نابسامان)، مقاله ۹، دوره ۱، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۱، صفحه ۸۲-۹۷.

2. United Nation commission for Human Settlement.

3. Best Practices.

4. Adequate shelter forall.

5. Habitat I.

کانادا آغاز می‌شود و تا سال ۱۹۹۶ (دومین کنفرانس سازمان ملل درباره اسکان) ادامه می‌یابد.

کمیسیون اسکان بشر در شرایطی فعالیت خود را آغاز کرد که سیاست‌های غالب در عرصه مسکن و توسعه شهری در آن زمان عبارت بودند از تولید انبوه و ساخت‌وساز مجموعه‌های مسکونی، مداخله مستقیم دولت در این زمینه، تأکید بر سیاست‌های بخشی و سیاست پاک‌سازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی. با آغاز فعالیت هیئتات یک، راهبردهای به رسمیت شناختن بخش غیررسمی، ارتقا و بهبود اسکان غیررسمی، طرح‌های تأمین زمین و خدمات و پرداخت یارانه زمین و مسکن مورد نظر قرار گرفتند. از اسناد مهمی که از نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۸۵ انتشار یافتند، می‌توان اعلامیه ونکور؛ سرپناه، فقر نیازهای پایه (بانک جهانی، ۱۹۸۰)؛ ارزیابی بانک جهانی از طرح‌های زمین و خدمات (۱۹۸۱-۱۹۸۳)؛ و خدمات پایه (یونیسف) را برشمرد.^۶ در ادامه فعالیت‌های کمیسیون اسکان و در جهت حمایت از آن و نیز جلب توجه و مشارکت جامعه جهانی، سازمان ملل تصمیم گرفت سال ۱۹۸۶ را سال جهانی تأمین سرپناه برای افراد بیخانمان (IYSH)^۷ اعلام کند. همچنین بنا شد هر ساله، روز جهانی اسکان (نخستین دوشنبه ماه اکتبر) با مضمون‌های مختلف در سطح جهانی برگزار شود.

با توجه به کاستی‌های موجود در دهه نخست فعالیت سازمان ملل در زمینه تأمین سرپناه و تحقق نیافتن برخی راهبردها در این زمینه در مقیاس جهانی و ملی، در همین سال به درخواست کمیسیون اسکان، هیئتات موظف شد دستور کار جدیدی برای سکونت‌گاه‌ها تدوین کند. دیدگاه جدید هیئتات در سندی به

6. Unchs, 1997.

7. International Year of Shelter for the Homeless.



برنامه‌های تأمین مسکن و به‌سازی محلات فقیرنشین.

در چارچوب رویکرد توانمندسازی، نقش دولت‌ها از «مداخله مستقیم» به «ایجاد کننده تسهیلات و فضای مناسب برای تمامی عوامل در امر تولید مسکن و فرایند ارتقای کیفیت سکونت‌گاه‌ها، از طریق بسیج و تجهیز تمامی منابع و ظرفیت‌ها» تغییر می‌یابد. بر همین اساس، مشارکت سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (Community based organization-CBO) و ساکنان محله‌های مورد نظر برای به‌سازی و ارتقای کیفیت سکونت، تعریف اولویت‌های برنامه‌ریزی از سوی خود آنان و تقویت سازمان‌های غیردولتی مورد تأکید قرار می‌گیرد.^۲

آغاز دهه ۱۹۹۰ شاهد سمت‌گیری جدیدی در زمینه مباحث توسعه و شهرنشینی، به‌ویژه توجه به مسائل زیست محیطی و توسعه پایدار سکونت‌گاه‌هاست. در پاسخ به نیازهای جدید، برنامه مشترکی از سوی کمیسیون اسکان (UNCHS) و برنامه محیط زیست سازمان ملل (UNEP) با عنوان برنامه شهرهای پایدار (Sustainable ities Programme-SCP) با هدف

2. UNCHS, 1990.

نام «راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال ۲۰۰۰» (GSS)^۱ ارائه شد. تأکید این رویکرد جدید بر اتخاذ سیاست اجرای معین، بر پایه مشارکت اجتماعی در مقابل خلأ سیاست‌گذاری استوار بود. از دیدگاه این رویکرد، تداوم خلأ سیاست‌گذاری که بر نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری بسیاری از کشورها در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ سایه افکنده بود، می‌تواند عوارض توسعه شهری ناموزون (از قبیل گسترش بیرویه کالبدی؛ افزایش تقاضا برای مسکن و خدمات؛ کاهش و کمبود منابع سرمایه‌گذاری برای مسکن و خدمات؛ کاهش و کمبود منابع سرمایه‌گذاری برای مسکن و خدمات؛ ترکیب فضایی غیر قابل اصلاح یا بسیار پر هزینه نقاط شهری؛ ادامه مهاجرت‌های روستایی، تجاوز به اراضی جدید و تخریب محیط زیست؛ رکود اقتصادی شهرها و فقدان امکان نوسازی بخش روستایی) را تشدید کند.

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

نخست) تأمین سرپناه مناسب برای همه؛ مفهوم مناسب یا کافی، از داشتن سرپناه حداقل یا در زیر سقفی به سر بردن فراتر می‌رود و بر سایر حقوق مزایای اجتماعی و تأمین آن‌ها همراه با واحدهای مسکونی تأکید می‌ورزد؛ دوم) قراردادن گروه‌های کم‌درآمد در کانون برنامه‌ریزی، رفع تبعیض‌های نژادی، قومی، فرهنگی از آنان، ... و توجه به حقوق زنان در

1. Global Shelter Strategy to the year 2000.

در ادامه تلاش‌ها برای تدارک و برگزاری دومین کنفرانس سازمان ملل در زمینه مباحث توسعه شهری و مسکن (هیتات دو)، در سال ۱۹۹۵ سمیناری جهانی با نام چالش شهرهای غیررسمی در شهر «بلو هوریزونته» برزیل برگزار شد

این اجلاس، کارگاهی نیز با عنوان ساماندهی نحوه تصرف زمین^۲ بر پا می‌شود. از اهم نتایج این سمینار و کارگاه می‌توان به اهمیت نقش محوری شهرها؛ تدوین سیاست شهری؛ محوریت نقش شهرداری‌ها؛ تأکید بر دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین و خدمات و حقوق زنان سرپرست خانوار اشاره کرد.^۳ در سال بعد، گردهمایی جهانی دیگری درباره فقر شهری در شهر «رسیف» بریل با هدف ارائه رهنمودهایی به هیئتات دو تشکیل می‌شود که قطع‌نامه‌ای معروف به بیانیه رسیف را منتشر می‌کند. در این بیانیه نیز بر توانمندسازی و ضرورت مبارزه با فقر شهری تأکید می‌شود.

از اقدامات دیگر در چند سال اخیر و در ادامه روند فوق می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

کنفرانس جهانی فلورانس با عنوان «روند رو به گسترش فقر شهری» در سال ۱۹۹۷ و تأسیس نهاد جدیدی به نام «همایش جهانی درباره فقر شهری، ایفاپ»^۴ که هدف از آن، ایجاد چارچوب و بستری برای پدیدآوردن آگاهی و مبادله تجربه در زمینه مبارزه با فقر شهری است. راهبرد جدیدی که ایفاپ

ارائه رهنمودهای محیطی برای مدیریت و طرح‌ریزی کالبدی سکونت‌گاه‌ها تدوین می‌شود.

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

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

در ادامه تلاش‌ها برای تدارک و برگزاری دومین کنفرانس سازمان ملل در زمینه مباحث توسعه شهری و مسکن (هیتات دو)، در سال ۱۹۹۵ سمیناری جهانی با نام چالش شهرهای غیررسمی در شهر «بلو هوریزونته»^۱ برزیل برگزار شد. در کنار

۲. Regularization of land tenure .
۳. UNCHS, 2001 .
۴. (International Forum for Urban Poverty (IFUP).

۱. Belo Horizonte .

مطرح کرده، «شهرهای فراگیر» است.

برنامه مشترک بانک جهانی و هیئتات با عنوان «ائتلاف شهرها» در سال ۱۹۹۹ که شالوده آن بر اساس همکاری جهانی و اهداف اصلی آن، افزایش فعالیت‌ها در زمینه به‌سازی نواحی فرودست شهری، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای و نیز یاری رساندن به شهرهای کشورهای در حال توسعه به منظور

بهبود وضعیت عمومی نظام مدیریت شهری است.

بیست و پنجمین نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۱، درباره سیاست‌های تأمین مسکن و توسعه شهری در شهر نیویورک با نام استانبول +۵ (استانبول بعد از پنج سال) به منظور ارزیابی روند پیشرفت‌های به دست آمده در زمینه مبارزه با فقر و تأمین سرپناه.

ترتیب زمانی اقدامات انجام یافته در خصوص توسعه سکونت‌گاه‌های شهری و اهداف و راهبردهای آن

ترتیب زمانی	اقدامات	اسناد پشتیبان	اهداف و راهبردها
سال ۱۹۷۶	تأسیس کمیسیون اسکان بشر	—	پاسخ‌گویی و یافتن راه‌حل‌هایی برای معضلات حل نشده توسعه شهری
سال ۱۹۷۷	تأسیس مرکز اجرایی (Habitat) کمیسیون اسکان بشر	اعلامیه ونکوور؛ سرپناه، فقر و نیازهای پایه (بانک جهانی ۱۹۸۰)؛ ارزیابی بانک جهانی از طرح‌های زمین و خدمات (۱۹۸۱-۱۹۸۳)؛ خدمات پایه (یونیسف)	ارتقا و بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌ها و کمک به پایداری آن‌ها از لحاظ اجتماعی - محیطی و تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه؛ به رسمیت شناختن بخش غیررسمی؛ ارتقا و بهبود اسکان غیررسمی؛ طرح‌های تأمین زمین و خدمات؛ پرداخت یارانه زمین و مسکن
سال ۱۹۸۶	نام‌گذاری سال ۱۹۸۶ به عنوان سال جهان تأمین سرپناه برای افراد بی‌خانمان		جلب توجه و مشارکت جامعه جهانی در تأمین سرپناه برای افراد بی‌خانمان؛
سال ۱۹۸۸	International Year of Shelter for the Homeless	راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال ۲۰۰۰ Global Shelter Strategy 2000 to the year 2000	تأکید بر رویکرد توانمندسازی؛ بهبود مدیریت شهرها با تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی؛ تأمین مالی مسکن؛ ظرفیت‌سنجی

سال ۱۹۹۲	اجلاس جهانی سران کشورها درباره زمین (ریودوژانیرو، برزیل)	منشور ۲۱ Agenda 21	تأمین مسکن مناسب برای همه؛ بهبود وضعیت سکونت گاه‌ها و محله‌های فقیرنشین؛ توسعه منابع انسانی و ظرفیت سازی؛ Capacity Bulding تمرکززدایی و تفویض اختیارات به مقامات محلی
سال ۱۹۹۵	نشست جهانی برای توسعه اجتماعی (کپنهاگ، دانمارک)	بیانیه کپنهاگ	تأکید بر شکل مشخص موضوع فقر شهری یا پدیده شهری شدن فقر در دهه ۹۰
سال ۱۹۹۵	سمینار جهانی چالش شهرهای غیررسمی (بلو هوریزونته، برزیل)	—	اهمیت نقش محوری شهرها؛ تدوین سیاست شهری؛ محوریت نقش شهرداری‌ها؛ تأکید بر دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین و خدمات؛ حقوق زنان سرپرست خانوار.
سال ۱۹۹۶	گردهمایی جهانی درباره فقر شهری رسیف، برزیل	بیانیه رسیف	تأکید بر توانمندسازی و ضرورت مبارزه با فقر شهری
سال ۱۹۹۶	اجلاس هیئات ۲ Habitat 2 (استانبول، ترکیه)	سرپناه برای همه: توانمندیهای سیاست مسکن در اجرای منشور هیئات	مسکن مناسب برای همه و توسعه سکونت گاه‌ها؛ تأمین امنیت Security of Tenure سکونت؛ نظام مدیریت شهری مطلوب
سال ۱۹۹۷	کنفرانس جهانی روند رو به گسترش فقر شهری (فلورانس، ایتالیا) تأسیس نهاد جدیدی به نام همایش جهانی درباره فقر شهری (ایفاپ) International Forum for Urban Pverty (IFUP)	—	ایجاد چارچوب و بستری برای پدیدآوردن آگاهی و مبادله تجربه در زمینه مبارزه با فقر شهری؛ شهرهای فراگیر، راهبرد جدید پیشنهادی ایفاپ؛ تأکید ویژه ایفاپ بر فناوری اطلاعات و ارتباطات و دسترسی گروه‌های ICT ویژه گوناگون به آن.

افزایش فعالیت در زمینه به‌سازی نواحی فرودست شهری، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای؛ یاری رساندن به شهرهای کشورهای در حال توسعه به منظور بهبود وضعیت عمومی نظام مدیریت شهری.	—	برنامه مشترک بانک جهانی و هیئات با عنوان ائتلاف شهرها City Alliance	سال ۱۹۹۷
تأمین سرپناه مناسب؛ توجه بیش از پیش به رویکردهای هماهنگ و مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری؛ تأکید بر نقش فزاینده اقتصادی شهرها در فرایند جهانی شدن؛ تحقق راهبرد شهر بدون آلونک؛ تأکید بر ضرورت انتقال تجربه‌های موفق به‌ویژه در زمینه صندوق‌های تأمین مالی خرد.	—	نشست ویژه عمومی عمومی سازمان ملل درباره سیاست‌های تأمین مسکن و توسعه شهری به نام استانبول + ۵ (نیویورک، امریکا)	سال ۲۰۰۱

رویکردهای مواجهه با سکونت‌گاه‌های غیررسمی^۱

نکات اصلی	دوره رواج و تسلط	رویکرد
با توسعه اقتصادی در کل جامعه مشکل حل نخواهد شد، مشکل ساختاری است و با برنامه‌ریزی محلی حل نخواهد شد.	تا دهه ۱۹۶۰	نادیده گرفتن
سکونت‌گاه‌های غیررسمی غده چرکین بر بدن شهر هستند که باید برچیده شوند.	۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰	تخلیه اجباری و حذف
بهره‌گیری از نیروی کار، مهارت و توان مدیریت ساکنان در حل مشکل.	۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	خودیاری
دولت و منابع دولتی کلید حل مشکل است، نیاز به یارانه‌های هدفدار مسکن	۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰	مسکن عمومی - اجتماعی
تأمین زمین و زیرساخت‌های اولیه، راه حل پیشنهادی است.	۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	مکان - خدمات
تأمین حق سکونت و زیرساخت‌ها با بهره‌گیری از وضع موجود.	۱۹۸۰ تاکنون	به‌سازی
ایجاد چارچوب سیاسی، اداری و محیطی با استفاده از ظرفیت درونی اجتماعات محلی، توسعه اقتصادی و اجتماعی.	۱۹۹۰ تاکنون	توانمندسازی

۱. سیدرضا صالحی امیری و زهرا خدائی، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی؛ چالش‌ها و پیامدها، ص ۴۲۲.

در جریان حرکت روستاییان به شهرها، رشد سریع جمعیت شهری و کمبود مسکن روبه‌روز نمایان‌تر شده و تعداد جمعیت حاشیه‌نشینان افزایش یافته است. به دلیل گرانی غیرمترعارف زمین شهری در کلان‌شهرها به‌ویژه تهران، هیچ راهی جز ظهور قارچ‌گونه و شتابان حاشیه‌نشینی شهری باقی نمی‌ماند.

تا سال ۱۳۲۰ اقتصاد شهر و روستا تا حدودی در توازن با هم بودند، بنابراین تا این زمان، مهاجرت به شهر، معضل نشده بود؛ ولی از سال ۱۳۳۲ به بعد با اجرای برنامه‌ها و طرح‌های نوسازی و توسعه اقتصادی، روند توسعه شهرها نضج گرفت و به اتکای درآمد نفت (مهم‌ترین منبع مازاد اقتصادی) طرح‌های زیربنایی شهری و توسعه صنعتی به اجرا درآمد. از این زمان است که روند در حاشیه قرار گرفتن بخش کشاورزی آغاز می‌شود و روستاییان، مهاجرت گروهی خود را به شهرها شروع می‌کنند.

در دهه ۴۰ با کاهش نقش کشاورزی در اقتصاد ایران و با رکود اقتصاد روستایی و بی‌زمین شدن میلیون‌ها کشاورز در نتیجه اصلاحات ارضی و رشد همه‌جانبه زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر، روند مهاجرت نیروی مازاد کار از روستا به شهرهای بزرگ شدت گرفت. با تشدید این روند، عرضه نیروی کار از تقاضای آن در شهرها پیشی گرفت؛ از این‌رو مهاجران تهی‌دست در محدوده شهرها و در اراضی بایر و غصبی (عمدتاً دولتی) و با مواد و مصالح در دسترس، از جمله حلبی، حصیر، لاستیک فرسوده، خشت و گل و نیز با همیاری یکدیگر سکونت‌گاه‌هایی غیر بهداشتی و فاقد هرگونه تسهیلات زیربنایی و رفاهی برپا کردند و در این آلودگی‌های کثیف و غیراستاندارد سکنی گزیدند.



خانواده آلودگی‌نشین (شهباز جنوبی) - دوره پهلوی اول

حاشیه‌نشینی در ایران

سابقه حاشیه‌نشینی در ایران به سال‌های ۱۳۰۰ برمی‌گردد. اولین پژوهش در این حوزه را مرکز مطالعات مؤسسه تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران در سال ۱۳۵۰ انجام داده است.^۱ موضوع آن مطالعاتی درباره گودنشینان و حاشیه‌نشینان شهری اطراف شهرهای تهران، تبریز و اهواز بوده است. نتیجه این است که ساکنان این مناطق عمدتاً گروه‌های کم‌درآمدی بوده‌اند که اغلب از شهرها و روستاهای کوچک اطراف به این مناطق مهاجرت کرده‌اند.

پس از آن پدیده حاشیه‌نشینی به شدت توسعه یافته و در سال‌های اخیر به بیشترین حد خود رسیده است؛ چرا که پایین بودن درآمد در روستاها و نبودن فرصت‌های اشتغال

۱. آنچه در پی می‌آید اقتباسی از منابع ذیل است: اسدالله نقدی، حاشیه‌نشینی: تئوری، روش‌ها، مطالعات موردی، ص ۱۰۲-۱۵۱؛ سیدرضا صالحی امیری و زهرا خدائی، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی؛ چالش‌ها و پیامدها، ص ۳۳-۴۴؛ انجمن جامعه‌شناسی ایران و شورای اجتماعی کشور، آسیب‌های اجتماعی ناشی از حاشیه‌نشینی، روابط همسایگی و آپارتمان‌نشینی، تهران، ۱۳۹۱، مقالات: تحلیلی بر عوامل، آثار و پیامدهای اجتماعی حاشیه‌نشینی، ص ۶۷-۹۵، فراتحلیل پژوهش‌های حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران، ص ۲۰۳-۲۲۹.

علل و زمینه‌های پدید آمدن حاشیه‌نشینی در ایران

حاشیه‌نشینی ریشه در زمان‌های بسیار دور دارد و در قرن‌های گذشته نیز وجود داشته است. این پدیده اجتماعی هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای توسعه‌نیافته وجود دارد. البته حاشیه‌نشینی در کشورهای توسعه‌یافته با کشورهای توسعه‌نیافته تفاوت‌هایی از حیث علل تاریخی و نحوه رفتار اجتماعی حاشیه‌نشینان دارد. به هر حال تأثیرات پر رنگ حاشیه‌نشینی بعد از جنگ جهانی دوم، پس از فروپاشی نظام اقتصادی جهان و افزایش فقر در اکثر کشورها، تبدیل به معضلی برای برنامه‌ریزی شهری و مدیریت کلان‌شهرها شد.

از سال ۱۳۴۸ بحث‌هایی درباره حاشیه‌نشینی در جهان مطرح شد که تحلیل‌های متفاوتی را به دنبال داشت؛ ولی تاکنون هیچ‌یک از راه‌کارها نتوانسته هیچ‌یک از مشکل‌های حاشیه‌نشینی را به تمامی حل کند.

مهم‌ترین علل حاشیه‌نشینی در شهرهای ایران عبارتند از:

ورود نفت به اقتصاد ایران و قطع وابستگی به کشاورزی: این امر سبب شد رابطه سنتی شهر و روستا در ایران

پس از وابستگی اقتصاد و برنامه‌های توسعه به درآمدهای نفتی دچار اختلال شود. از سوی دیگر، گسترش صنایع جدید و مونتاز، سبب ایجاد فرصت‌های شغلی در شهرها و در نتیجه تبدیل شهرها به یک جاذبه مهم در جذب جمعیت روستاها شده است.

قطع وابستگی به زراعت در استان‌هایی که قطب کشاورزی بوده‌اند، نمود بیشتری یافته است. تخلیه روستا به دلیل مهاجرت‌ها، وضعیت اقلیمی و... زمینه رشد شتابان جمعیت شهری و حتی انفجار شهری و نیز پیامدهای مهم آن از جمله کمبود مسکن و پدید آمدن حاشیه‌نشینی در محیط شهری شده است.

انتقال اضافه جمعیت شهر به حاشیه‌ها: با اجرای طرح‌های تمرکززدایی شهری، طبقات ثروتمند و متوسط جامعه به سوی حومه‌ها نقل مکان می‌کنند و متنها بیش از پیش در اختیار اقشار فقیر جامعه قرار می‌گیرد و از این طریق اوضاع مناسب در این قسمت شهر به مراتب بدتر می‌شود و در نتیجه حاشیه‌نشینی به گونه‌ای سریع و قارچ‌گونه رشد می‌کند.

فقر: یکی از دلایل مهاجرت‌های روستا - شهری و به دنبال آن گسترش

در دهه ۴۰ با کاهش نقش کشاورزی در اقتصاد ایران و با رکود اقتصاد روستایی و بی‌زمین شدن میلیون‌ها کشاورز در نتیجه اصلاحات ارضی و رشد همه‌جانبه زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر، روند مهاجرت نیروی مازاد کار از روستا به شهرهای بزرگ شدت گرفت. با تشدید این روند، عرضه نیروی کار از تقاضای آن در شهرها پیشی گرفت

حاشیه‌نشینی، فقر در جامعه روستایی و شهرهای کوچک است که سبب کوچ مردمان به نقاط شهری و شهرهای بزرگ می‌شود. این روند طی دهه‌های گذشته باعث انتقال فقرای روستایی به شهرها و در نتیجه شهرشدن فقر شده است. این امر، اتفاق مهمی است که برخلاف سنت رایج و تمرکز فقرا در نواحی روستایی از طریق مهاجرت‌های روستایی، انتقال فقرا از روستاها به شهرها و بازتولید شهری آن و نیز رقم مطلق فقرای ساکن در نقاط شهری به یکی از دلایل مهم رشد حاشیه‌نشینی در ایران و جهان تبدیل شده است.

معضلات قوانین: فقدان قوانین روشن

مربوط به حریم‌های شهری و اجرا نشدن قوانین طبقه‌بندی ارضی در مرحله آغاز توسعه شهر موجب می‌شود که نواحی صنعتی به حریم منطقه مسکونی تجاوز کنند. بر اثر این مجاورت و تراکم جمعیت، محله‌های حاشیه‌نشین در شهرها پدید می‌آید.

نا توانی مدیریت شهری در کشور برای ساماندهی و جذب تازه‌واردان و مهاجران در شهرها و نبود خدمات مشاوره شهری در مورد ساخت‌وسازها: مدیریت شهری ایران، آمادگی و برنامه ساماندهی و جذب مهاجران را ندارد و با چشم‌پوشی از وقوع تولد و رشد حاشیه‌ها در خارج از محدوده‌های شهری و اطلاق «ساخت‌وسازهای غیرمجاز» از زیر مسئولیت مدیریت این نواحی به‌ویژه در دوره‌های آغاز شکل‌گیری، شانه خالی می‌کند.

ادغام روستاهای حریم شهرها در روند پوسته‌اندازی شهری با بافت روستایی در متن شهری: بافت‌های روستایی اطراف شهرها که مادرشهر، آن‌ها را در جریان رشد می‌بلعد، زمینه مناسبی برای اسکان اقشار کم‌درآمد و تازه‌واردان است و به دلیل تفاوت در بافت، شکلی از حاشیه‌ها را در متن بازتولید می‌کند.

همچنین در برخی پژوهش‌ها به

عوامل دیگری نیز در بروز و گسترش این پدیده، اشاره شده است که عبارتند از: استقرار مراکز فعالیت در مناطق حاشیه‌ای، عاملی برای گرایش جمعیت به اسکان در حاشیه‌ها است. همچنین ضعف نظام‌های مدیریت شهری سبب کنترل نشدن رشد حاشیه‌نشینی و کاهش سهم مهاجرت در نرخ رشد جمعیت و افزایش جابه‌جایی‌های داخل منطقه؛

گرانی قیمت زمین و مسکن و اجاره بهای بالا در شهر تهران و استثناسدن نقاط روستایی از ممنوعیت ساخت‌وساز در محدوده استحقاقی تهران در دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵؛

اعمال چارچوب‌ها و قواعد حقوقی نامناسب و نبود هر گونه ضوابط و مقررات و کنترل برای اسکان در نواحی حاشیه‌نشین و فقدان توان و ابزار لازم برای مدیریت شهری؛ کم‌بودن درآمد در مبدأ و ایجاد درآمد بیشتر در شهر؛

محرومیت اقشار کم‌درآمد از نیازهای زیستی و تسهیلات رسمی و وجود محدوده‌های فارغ از مدیریت رسمی برای رفع نیازهایشان؛ بی‌کاری در مبدأ؛

جاذبه در شهر و عوامل جامعه‌ای مثل ترویج تهران‌گرایی از سوی مسئولان و

رسانه‌های جمعی و بی‌برنامگی برای تأمین مسکن آنان؛

گسیختگی نظام‌های ارتباط و زیرساخت‌های شهری و پوشش ندادن تمام منطقه و وجود نقاط فاقد خدمات زیربنایی و گسترش ابعاد سکونت‌گاه‌های خودرو در منطقه؛

علاقه به گمنام زیستن مهاجران روستایی و شهری، بر اثر تحریک شدن برای زندگی بهتر و آسیب‌پذیری و تهی‌دستی؛

دسترسی نداشتن به امکانات بهداشتی؛ پیدا کردن شغل مناسب در شهر و مقصد؛

سیاست‌های نامناسب دولت در تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد؛

نبود وابستگی به مبدأ؛ هزینه کمتر مسکن یا خرید آن در محل؛

تغییر شغل در مبدأ؛ دسترسی به امکانات تحصیلی و رفاهی بیشتر برای زندگی فرزندان؛

ضعف شهرهای کوچک و متوسط قدیمی منطقه در جذب اضافه جمعیت مهاجران رانده شده از تهران؛

کاهش سهم توان در جذب اضافه جمعیت منطقه و در نتیجه، تحول الگوی متمرکز اسکان به الگوی غیر متمرکز و پراکنده؛



شرایط کلان تاریخی، فضا و روابط بین الملل، ساختار اجتماعی و اقتصادی؛ نظام اقتصاد شهری و منطقه‌ای دوگانه و اتکای آن به اقتصاد غیررسمی، گسیختگی و تفرق خصلت ذاتی و ضرورت حیات بخش غیررسمی و بروز کالبدی آن به شکل محدوده‌های متمرکز اسکان غیررسمی؛ بی‌عدالتی ناشی از نظام سیاسی و مدیریتی جامعه؛

اتخاذ سیاست‌های تمرکزگرایانه از سوی دولت‌ها طی دهه‌های گذشته و توزیع نامتوازن امور خدماتی، تولیدی، صنعتی و امکانات رفاهی، درمانی و آموزشی در تهران نسبت به سایر مناطق و نواحی محروم کشور؛

بالا بردن قیمت‌های زمین شهری در تهران از یک سو و ارزان بودن زمین‌های پیرامونی این شهر و نبود کنترل و نظارت بر ساخت‌وسازهای بیرویه در اطراف تهران؛

به کار نرفتن الگوهای رایج شهرسازی بر اساس نقشه‌های شهری؛

ماهیت طبقاتی بودن مناطق مختلف تهران و پیامد آن یعنی ایجاد جاذبه برای توانگران و ایجاد دافعه برای اقشار کم‌درآمد؛

پایین بودن درآمد سرپرستان خانوار و

فقدان منطقه‌بندی و کاربری نامناسب زمین؛

مهاجرت که از عوامل مؤثر در شکل‌گیری حاشیه‌نشینی است، اعم از مهاجرت افراد از روستاها و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ و مهاجرت افراد از هسته داخلی شهر به حواشی آن.

بالا بودن بهای زمین و هزینه ساخت‌وساز رسمی و گرانی اجاره‌بها؛

دافعه‌های مبدأ (بی‌چیزی و نداشتن زمین) که موجب گریز ساکنان آن از زادگاه‌های خویش و سرازیر شدن آن‌ها به سوی شهرها می‌شود و هزینه بالای زندگی شهری؛

قطعه‌بندی‌های بزرگ زمین، عامل افزایش قیمت زمین و سبب کاهش امکان خرید زمین از طرف افراد کم‌درآمد و کم‌بضاعت و پناه بردن آن‌ها به مناطق حاشیه شهر؛

قوانین و اقدامات داخلی

سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی این سند در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ تهیه شده است.

اهداف کلان

در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و هماهنگ با مهم‌ترین بیانیه‌های جهانی برای تأمین سرپناه مناسب برای همه و ایجاد توسعه پایدار شهری، این سند، حاوی برنامه‌ای راهبردی برای چاره‌جویی مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی (به تعبیری حاشیه‌نشینی) در کشور و پیش‌نگری آن و پیش‌گیری از گسترش این پدیده در آینده است. با این باور که وقتی بخشی از جمعیت در فقر و تبعیض و در شرایط غیر متعارف زندگی کنند، توسعه راستینی برای کشور رخ نخواهد داد، سند حاضر، اهداف زیر را مد نظر دارد:

الف) بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی به نحوی پایدار و فراگیر در جهت رشد سلامتی، امنیت، امید، ایمان و کرامت انسانی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی موجود؛

ب) پیش‌نگری به گسترش اسکان

غیررسمی در آینده و زمینه‌سازی برای احداث مسکن مناسب، خدمات پایه و زیربنایها در حد استطاعت و دسترسی گروه‌های کم‌درآمد در فضای رسمی شهری؛

پ) زمینه‌سازی برای بهره‌مندی از امتیازات شهری و تعمیق فرهنگ شهری برای ساکنان این سکونت‌گاه‌ها به همراه مشارکت همه‌جانبه آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات محلی.

اصول هادی

یکم) بازنگری سیاست‌های موجود و تأمین فضای شهری برنامه‌ریزی شده برای کم‌درآمدها:

اسکان غیررسمی، مجموعه‌ای از تنگناها و مشکلات و نیز قابلیت‌ها و امکانات را در خود دارد که سیاست‌های کنونی در استفاده از امکانات نهفته آن برای فائق آمدن بر مشکلات، موفق نبوده است. واقعیت آن است که به دور از این قابلیت‌ها، شیوه‌های مداخله مستقل بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم‌درآمدترین اقشار نداشته است. اسکان غیررسمی به علت نبود فضای رسمی مناسب و در حد استطاعت اقشار کم‌درآمد شهری به وجود آمده است؛ از این‌رو بازنگری در برخورد

بخشی دولتی - عمومی با این پدیده و فرایندهای برنامه‌ریزی شهری، به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

دوم) نقش تسهیل کننده و هدایت گر بخش دولتی - عمومی:

زمینه‌سازی برای دسترسی همه به سرپناه از وظایف بخش دولتی - عمومی است که درباره اقشار کم‌درآمد و فقیر به دلیل پاسخ‌گو نبودن بازار به شرایط آن‌ها، دولت باید مداخله کند تا در جهت سیاست‌های اجتماعی و فقرزدایی در بعد مسکن، اقداماتی به عمل آورد: انجام وظیفه در این زمینه نه بر مبنای تأمین مستقیم همه نیازها و تصدی تمامی امور توسط بخش دولتی - عمومی، بلکه از طریق فرایند تسهیل جریان امور، مشارکت فراگیر و توانمندسازی اجتماعات هدف، در برآوردن نیازهایشان صورت می‌گیرد. نقش بخش دولتی - عمومی در چنین صورتی، موجب آثار فزاینده کم‌کهای مستقیمی می‌شود که در هر حال برای کم‌درآمدترین اقشار، ضروری است.

سوم) بسیج منابع درون اجتماعات و خودیاری حمایت و هدایت شده:

بیشترین جنبه بازنگری گفته شده در

در برخورد با اسکان غیررسمی، سیاست‌گذاری نباید بر مبنای بازدارندگی از حق مهاجرت و سکونت در شهر باشد؛ بلکه باید بر مبنای تفهیم انجام تکالیف و وظایف شهروندی ساکنان در برخورداری از این حق باشد. این عمل به نحوی صورت می‌گیرد که متناسب با این تلاش و ادای دین مدنی، ارتقای تدریجی زندگی این اجتماعات تحقق یابد

اصل یکم، در ایجاد محیطی قابلیت‌زا برای مشارکت ساکنان در رفع نیازهای جمعی آن‌ها در محیط ساخته شده است. به سخن دیگر، استفاده از سرمایه‌های انسانی و اجتماعی برآمده از درون این اجتماعات، از مهم‌ترین اصول هادی در توانمندسازی و ساماندهی است. البته پی‌ریزی راه حل از درون، نافی استفاده آگاهانه و جهت‌دار از منابع بخش دولتی - عمومی در این راه نیست. همچنین حداکثر استفاده از واحدهای مسکونی موجود قابل قبول با تکیه بر ارتقای محیطی و به‌سازی تدریجی - و نه جابه‌جایی و نوسازی تمامی مجموعه - مورد نظر است.

جنبه دیگری از بازنگری گفته شده، زدودن پیش‌داوری‌های منفی و برخوردهای

یک‌سویه برای نفی اسکان غیررسمی است؛ در حالی که گروهی از اقشار کم‌درآمد، با ابتکار و بسیج منابع خود و با تلاشی که کمترین هزینه را برای منابع بخش دولتی - عمومی داشته، به نیاز برآورده نشده خود به سرپناه پاسخ داده‌اند. اصل بر هدایت و حمایت این خودیاری و ارتقای توانایی‌ها و بهبود محیط زندگی این افراد در جهت یکپارچگی و پیوند با جامعه و اسکان رسمی است.

چهارم) حق اقامت و امنیت در سکونت به همراه مسئولیت‌پذیری مدنی:

حق اقامت و امنیت در محل سکونت برای ساکنان اسکان غیررسمی موجود باید به رسمیت شناخته شود و از تخریب و تخلیه قهری و بدون مذاکره با ساکنان درباره چگونگی تأمین فضای جایگزین پرهیز شود. در برخورد با اسکان غیررسمی، سیاست‌گذاری نباید بر مبنای بازدارندگی از حق مهاجرت و سکونت در شهر باشد؛ بلکه باید بر مبنای تفهیم انجام تکالیف و وظایف شهروندی ساکنان در برخورداری از این حق باشد. این عمل به نحوی صورت می‌گیرد که متناسب با این تلاش و ادای دین مدنی، ارتقای تدریجی زندگی این اجتماعات تحقق یابد. امتیاز و

کمک دولتی بدون ترویج مشارکت فعالانه و انگیزه و تعهد در ارتقای تدریجی جمعی اعطا نمی‌شود.

پنجم) تقویت بنیان‌های اقتصادی - اجتماعی خانواده با تأکید بر مسکن و اشتغال:

از مهم‌ترین اصول ساماندهی، تقویت بنیان‌های اقتصادی - اجتماعی خانواده در حکم واحد بنیادی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی است. تأمین سرپناه مناسب در حد استطاعت، ایمن و برخوردار از خدمات و زیربنای پایه، فراهم نمودن فرصت‌های شغلی پایدار با نگرشی خرد و از میان برداشتن موانع کالبدی، نقشی اساسی در تقویت این واحد بنیادی دارد. مسکن، بزرگ‌ترین سرمایه این خانواده‌ها است که امنیت، نگاه‌داشت و بهبود وضعیت آن سبب حفظ کیان خانواده و افزایش بهره‌وری نیروی کار و همبستگی آن با جامعه می‌شود؛ بنابراین تخصیص منابع بخش دولتی - عمومی به این امر صرفاً هزینه‌ای اجتماعی محسوب نمی‌شود؛ بلکه فواید اقتصادی برای کل جامعه در بردارد.

ششم) رویکرد جامع و قابل گسترش و پیش‌نگر:

مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی که



اتکای اصلی به توان‌های درونی موجود یا پرورش یافته این اجتماعات است و نقش بخش دولتی - عمومی صرفاً حمایت و هدایت خودیاری آن‌ها برای رفع نیازهای فردی و جمعی است.

سیاست‌ها و اقدامات مرتبط به این راهبرد به شرح زیر است:

الف-۱) اقدام ملی در جهت ایجاد ستادهای ساماندهی اسکان غیررسمی و تشکیلات مربوط به آن در مناطق و واگذاری اختیارات هماهنگی و هدایت دستگاه‌های دولتی و عمومی به این ستادها برای اعمال رویکردی جامع، یکپارچه و همسو؛
الف-۲) ایجاد نهاد ملی هدایت‌گر بخش دولتی - عمومی متشکل از تمامی

اجرائی و تضمین موفقیت آن‌ها ضروری است تا در نهایت، اختیار حل مشکلات اسکان غیررسمی و پیرامونی به سطح محلی واگذار شود.

راهبردها و سیاست‌های اصلی

الف) برای تحقق نخستین هدف این سند (بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی سکونت‌گاه‌های غیررسمی موجود به نحوی پایدار و فراگیر) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایت‌گر و تسهیل‌کننده در حل مجموعه مشکلات اسکان غیررسمی با توانمندسازی این اجتماعات و مشارکت‌جویی از آن‌ها. در این راهبرد،

لازم است در چارچوب راه‌حلهایی با قابلیت تعمیم و تکرار و بازگشت هزینه‌ها چاره‌جویی شود. این راه‌کار باید در حد استطاعت ساکنان باشد و جزئی از راهبرد توسعه شهری تلقی شود. برخورد جامع در هرگونه مداخله در جهت ساماندهی اسکان غیررسمی، یک اصل است. توسعه اجتماعی - اقتصادی را باید هم‌زمان با اقدامات ارتقا و به‌سازی کالبدی پیش‌برد و در این فرایند، با مشارکت و توانمندسازی اجتماعات محلی به ظرفیت‌سازی نهادینه شده دست یافت. همچنین لازم است با پیش‌نگری، بستر و زمینه اسکان اقشار کم‌درآمد جدید به‌گونه‌ای در پیرامون شهرها فراهم شود که در آینده، امکان ارتقا و تعادل آن‌ها با اسکان شهری موجود به سادگی فراهم آید.

هفتم) تقویت نقش و وظیفه نهادهای مدیریت محلی در فرایند توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی:

ساماندهی و نهادسازی مدیریتی متناسب برای هدایت و حمایت ساماندهی و اسکان برنامه‌ریزی شده با مشارکت دوسویه این اجتماعات و نهادهای محلی (به‌ویژه شهرداری و شورای اسلامی شهر) برای پایدارسازی اقدامات و برنامه‌ریزی‌های

دستگاه‌های تصمیم گیرنده و درگیر برای ساماندهی اسکان غیررسمی موجود و پیش‌نگری آن در سطح کشور؛

الف-۳) حمایت از تشکیل نهاد منتخب مردمی در این سکونت‌گاه‌ها و به رسمیت شناختن این مرجع اصلی در تمامی مذاکرات و سازماندهی اقدامات جمعی به منظور ظرفیت‌سازی محلی و تقویت سرمایه اجتماعی؛

الف-۴) استقرار نظام نهادی چند وجهی و چند عملکردی در سطح شهرهای مواجهه با اسکان غیررسمی متشکل از سه زیر نظام: ستاد توانمندسازی و ساماندهی نهادهای دولتی - عمومی، نهاد منتخب مردمی سکونت‌گاه‌ها و دفتر اجرایی مستقر در محل؛

الف-۵) تدوین سازوکارهای تعامل و اقدام مشترک نهادهای دولتی - عمومی و مردمی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی؛

الف-۶) برقراری نظام اداره و حکومت‌داری خوب شهری در جهت مشارکت و هم‌گرایی تمامی بازیگران و نقش‌آفرینان به‌ویژه برای زنان، جوانان و تهی‌دستان شهری. برای توسعه همه‌جانبه اسکان پیرامونی در هماهنگی با شهر اصلی؛

الف-۷) تشویق سازمان‌های غیردولتی برای حضور و مشارکت در امر انتقال دانش فنی و مدیریتی لازم برای پاسخ‌گویی به

مشکلات و مسائل ناشی از اسکان غیررسمی و به‌ویژه برای آموزش مهارت‌های شغلی، حقوقی مدنی و حفاظت محیط زیست؛

الف-۸) برقراری سازوکار لازم قانونی برای حل اختلافات حقوقی و پشتیبانی از حق مسکن و امنیت سکونت در سکونت‌گاه‌های غیررسمی موجود؛

الف-۹) برقراری سازوکارهای لازم قانونی برای مذاکره درباره جبران خسارات خانوارهایی که جابه‌جایی آن‌ها بنابر منافع اجتماعی (همچون در معرض سوانح طبیعی بودن یا اضطراب در کاربری زمین مورد نیاز جمعی) ضروری است؛

الف-۱۰) شناسایی و به‌کارگیری روش‌های مشارکت ساکنان در خدمات رسانی زیربنایی و با دوام‌سازی و اصلاحات لازم فنی در این سکونت‌گاه‌ها (مانند مقاوم‌سازی در برابر زلزله و روش‌های تجمیع قطعات).

ب) برای تحقق دومین هدف سند (پیش‌نگری گسترش اسکان غیررسمی زمینه‌سازی تأمین مسکن مناسب با خدمات مرتبط برای گروه‌های کم‌درآمد) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش تضمین‌کننده و تنظیم‌کننده در جهت دسترسی همگانی و در حد توان مالی اقشار کم‌درآمد شهری به نهادهای مسکن. البته برآوردن نیاز

مردم به مسکن مناسب، تنها متوجه بخش دولتی - عمومی و مسأله‌ای صرفاً کالبدی و به عبارتی ساختمان‌سازی، آن هم برای یک یا چند بخش محدود و جدا از یکدیگر نیست؛ برآوردن این نیاز، مستلزم هماهنگی و تشریک مساعی تمامی بخش‌ها است؛ آن هم در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی و به طور جامع از دیدگاه‌های اجتماعی - اقتصادی، زیست‌محیطی و کالبدی است. سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

ب-۱) سازگار نمودن الگوها و قواعد موجود طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی با واقعیات محیط و استطاعت اقشار کم‌درآمد و با امکان ارتقای تدریجی آن‌ها و در هماهنگی با راهبرد توسعه شهری؛

ب-۲) حمایت بخش دولتی - عمومی از خانه‌سازی خانوارهای متقاضی کم‌درآمد (به‌ویژه وقتی به صورت فعالیت‌های جمعی و دارای طرح شهرسازی است) و تشویق بخش خصوصی محلی به عرضه کالا و خدمات مورد نیاز آن‌ها و اولویت دادن به اجرای طرح‌های انبوه‌سازی در این زمینه؛

ب-۳) پیش‌نگری و زمینه‌سازی برای

عرضه زمین کافی در حد توانایی مالی متقاضیان کم‌درآمد جدید در طرح‌های توسعه شهری با امکان ساختن تدریجی، تراکم بالا، کاربری مختلط (به‌ویژه برای تولیدات غیر مزاحم در خانه) و با حداقل استانداردها و قابلیت خدمات‌رسانی شهری در آینده؛

ب-۴) راه‌اندازی و کمک به تهیه طرح‌های به‌سازی برای ساماندهی اسکان غیررسمی با مشارکت نهاد منتخب محلی و تحت هدایت و نظارت ستاد ساماندهی منطقه و در چارچوب رویکرد شهرنگر و توانمندسازی؛

ب-۵) پژوهش برای شناسایی، تحلیل و سیاست‌گذاری برای مشکلات برآمده از اسکان غیررسمی در مناطق کشور با توجه به ویژگی‌های محلی؛

ب-۶) ایجاد مرکز ملی برای اطلاع‌رسانی، پژوهش، تجمیع و تبادل تجارب مناطق مختلف کشور و تجارب بین‌المللی در خصوص چاره‌جویی برای حل مشکلات اسکان غیررسمی و ارزیابی پیامدهای سیاست‌ها و اقدامات انجام‌گرفته؛

ب-۷) پژوهش در فناوری‌های ساختمانی مناسب اқشار کم‌درآمد و استفاده از سازمان‌های غیر دولتی برای آموزش و ترویج دستاوردهای مربوط به آن.
پ) برای تحقق سومین هدف سند

برآوردن نیاز مردم به مسکن مناسب، تنها متوجه بخش دولتی - عمومی و مسأله‌ای صرفاً کالبدی و به عبارتی ساختمان‌سازی، آن هم برای یک یا چند بخش محدود و جدا از یکدیگر نیست؛ برآوردن این نیاز، مستلزم هماهنگی و تشریک مساعی تمامی بخش‌ها است

(زمینه‌سازی برای بهره‌مندی ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی از امتیازات شهری و شهروندی) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایت‌گر و تأمین‌کننده برای خدمات‌رسانی و ایجاد زیربنای اساسی در این سکونت‌گاه‌ها و افزایش دسترسی به آن‌ها برای زمان کار، متکی بود. برانگیختن مشارکت فعال به روش‌های جدیدی در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تأثیرگذار بر سرنوشت این اجتماعات نیاز دارد. سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

پ-۱) بازنگری کلیه قوانین و مقررات محدودکننده دسترسی اقشار کم‌درآمد به تسهیلات و اعتبارات رسمی و به‌کارگیری ابتکاراتی متناسب با فقدان مالکیت رسمی و نوسان درآمدی در بخش غیررسمی؛

پ-۲) ایجاد صندوق‌های محلی برای خرده‌وام و پس‌انداز مسکن و اشتغال با مشارکت و سرمایه اولیه خود مردم، ضمن بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی؛

پ-۳) تخصیص بخشی از وام‌های یارانه‌ای بخش دولتی برای تأمین مالی اولیه صندوق‌های وام محلی مورد نظر در بند قبلی؛

پ-۴) بیمه کردن وام‌های اعطایی بانک‌ها و بخش خصوصی به وسیله بخش دولتی به منظور کاهش خطرپذیری و تشویق فعالیت آن‌ها در توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی موجود؛

پ-۵) متناسب نمودن اعطای امتیازات بخش دولتی - عمومی (همچون اعطای جایگاه قانونی به سکونت‌گاه‌های غیررسمی، خدمات‌رسانی و دریافت وام و اعتبار) با کیفیت و کمیت مشارکت همگانی در ارتقای محیطی سکونت‌گاه‌های غیررسمی موجود؛

پ-۶) اعطای وام‌های یارانه‌ای و هرگونه کمک عمومی بخش دولتی به ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی فقط از طریق نهادهای منتخب مردمی - محلی و استفاده از سازمان‌های غیر دولتی در نقش میانجی این امور؛

پ-۷) کمک ویژه به ایجاد فضاهای



جمعی (اعم از فرهنگی، فراغتی و ورزشی) در سکونت‌گاه‌های غیررسمی موجود.

پ-۸) تخصیص و اولویت دادن به منابع دولتی برای تأمین آن دسته از زیربناها و خدمات پایه شهری در سکونت‌گاه‌های غیررسمی که بخش دولتی فراهم می‌کند. مصوبه مشترک شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ستاد ملی توانمندسازی این مصوبه مورخ ۸۵/۹/۲۰ به تصویب رسید و مفادش عبارت است از:

الف) اقدامات اجرایی در حوزه ستاد توانمندسازی استان‌ها

۱) تعیین وضعیت و سطح برخورداری از خدمات زیربنایی و روبنایی موجود و شناسایی وضعیت مالکیت ساکنان در سکونت‌گاه‌های غیررسمی واقع در داخل محدوده شهرها از طریق دستگاه‌های ذیربط با رعایت موارد ذیل:

۱-۱) محدوده وضع موجود دقیقاً شناسایی شده باشد.

۲-۱) امکان توسعه یا ایجاد سکونت‌گاه‌های غیررسمی وجود نداشته باشد.

۳-۱) بسترسازی و آماده‌سازی برای اسکان آتی به صورت هدایت شده در قالب طرح‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی شهر) فراهم شود.

۴-۱) سازوکارهای لازم قانونی برای تعیین

۷-۱) شناسایی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در شهرهای کمتر از ۱۵۰/۰۰۰ نفر در مدت یک سال و تهیه طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی حداکثر در مدت دو سال صورت پذیرد.

ب) اقدامات اجرایی در حوزه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) زمینه‌های لازم برای تشکیل و رشد و توسعه تشکلهای غیردولتی و نهادهای محلی برای حضور و مشارکت در مناطق سکونت‌گاه‌های غیررسمی ایجاد می‌شود.

سازمان شهرداری‌ها پس از ابلاغ طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی متناسب با ظرفیت و منابع مالی شهرداری‌ها به نحوی اقدام کنند که تا پایان برنامه

وضعیت نهایی مالکیت و حل اختلاف حقوقی و جلوگیری از گسترش محدوددها (سکونت‌گاه‌های غیررسمی) با هماهنگی ستاد ملی توانمندسازی مطابق دستورالعمل پیش‌بینی شود.

۵-۱) برای تشکیل و رشد و توسعه نهادهای محلی به منظور حضور و مشارکت واقعی اهالی در امر انتقال دانش فنی، اجرای طرح‌های ساماندهی و خدمات‌رسانی و بسیج تشکلهای غیر دولتی، زمینه‌سازی شود.

۶-۱) ارائه نشدن هر گونه خدمات و یا رسمیت دادن به مناطق یا واحدهایی که مغایر با ضوابط و مقررات طرح‌های ساماندهی باشد.

مسکن، بزرگترین سرمایه این خانواده‌ها است که امنیت، نگاهداشت و بهبود وضعیت آن سبب حفظ کیان خانواده و افزایش بهره‌وری نیروی کار و همبستگی آن با جامعه می‌شود؛ بنابراین تخصیص منابع بخش دولتی - عمومی به این امر صرفاً هزینه‌ای اجتماعی محسوب نمی‌شود؛ بلکه فواید اقتصادی برای کل جامعه در بردارد

و تسریع در روند به‌سازی مسکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، وزارت مسکن و شهرسازی موظف است با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت کشور، بانک مرکزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اقدامات حمایتی مورد نیاز را برای راه‌اندازی نهادهای محلی وام و پس‌انداز مسکن در چارچوب نظام بانکی کشور به عمل آورد.

لازم برای استقرار گروه‌های کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر را به عمل آورد و حد نصاب تفکیک و تراکم ساختمانی را در مناطقی از شهر، متناسب با این نیاز تنظیم کند.

۲-۲) نسبت به پیش‌بینی اراضی مناسب و آماده‌سازی اراضی در شهرهای جدید (موضوع قانون ایجاد شهرهای جدید مصوب ۱۳۸۰)، شهرک‌های خارج از حریم (بر اساس وظایف شورای برنامه‌ریزی استان) و روستاهای مستعد توسعه واقع در حریم شهرها (بر اساس تبصره ۲ ماده ۳ قانون تعاریف) اقدام کنند.

۳-۲) با توجه به آیین‌نامه شماره ۳۵۴۵۵/۶۶۰۶۲ مورخ ۸۵/۶/۷ هیئت محترم وزیران و دستورالعمل‌های مربوطه موضوع حمایت از تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در شهرهای کوچک، سازمان‌های مسکن و شهرسازی موظفند نیاز مسکن این گروه‌ها را به تفکیک شهرهای مشمول آیین‌نامه فوق‌الذکر پیش‌بینی کنند.

۴-۲) تهیه طرح‌های توسعه و عمران و تجدید نظر در طرح‌های موجود توسعه شهری به نحوی که شامل برنامه‌ریزی مسکن در شهر خصوصاً مسکن گروه‌های کم‌درآمد و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی نیز گردد.

۵-۲) در راستای ارتقای کیفیت سکونت

پنجم، متوسط سطح خدمات این مناطق با متوسط سطح خدمات شهر (حداقل با شاخص متوسط سال ۸۵) برابری کند. از مشارکت ساکنان محلات که در اجرای طرح‌های ساماندهی در هر محدوده در ستادهای استانی تعیین خواهند شد حمایت می‌شود.

برای اجرا و تحقق طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در شهرداری‌ها ساختار اجرایی مناسب، طراحی و حداکثر ظرف مدت یک سال ارائه شود.

برای تسریع در تحقق طرح تفصیلی، وزارت کشور با هماهنگی قوه قضائیه، لایحه مربوط را تهیه و ارائه کنند.

ج) اقدامات اجرایی در حوزه وزارت مسکن و شهرسازی

۱) شناسایی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در شهرهای بالای ۱۵۰ هزار نفر در مدت یک سال، تهیه طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی حداکثر تا دو سال.

۲) وزارت مسکن و شهرسازی برای پیش‌گیری از توسعه و ایجاد سکونت‌گاه‌های غیررسمی جدید و توسعه هدایت‌شده شهرها متناسب با توان مالی اقشار کم‌درآمد، موظف است:

۱-۲) در تدوین ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری، پیش‌بینی‌های



تفاهم‌نامه همکاری مشترک

این تفاهم‌نامه میان شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری ایران و سازمان بهزیستی کشور برای اجرایی نمودن مفاد مرتبط با سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی منعقد شد.

ماده (۱) هدف

هدف این تفاهم‌نامه بهره‌گیری از توانمندی‌های اجرایی، مدیریتی، علمی، پژوهشی، آموزشی و تحقیقاتی متقابل سازمان بهزیستی کشور و شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری ایران است.

ماده (۲) موضوع

موضوع این تفاهم‌نامه، همکاری در زمینه مطالعات و اجرای برنامه‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور در محورهای مندرج در ماده ۳ است.

ماده (۳) زمینه‌های همکاری

بند (۱) امور کلی

تنظیم شرح خدمات و گنجانیدن بخش آسیب‌های اجتماعی و مداخلات روانی - اجتماعی در آن و ابلاغ به مشاوران توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهرهای کشور به وسیله شرکت

مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری؛ در اختیار گذاشتن پایگاه اطلاعاتی سکونت‌گاه‌های غیررسمی برای تکمیل بانک اطلاعاتی مرتبط با آسیب‌های اجتماعی با محوریت سازمان بهزیستی کشور؛

واگذاری، تحویل‌گیری، بررسی و اظهار نظر بخش آسیب‌های اجتماعی و مداخلات روانی - اجتماعی مطالعات توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی به وسیله شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری به سازمان بهزیستی کشور و همچنین اجرای

کلیات برنامه توانمندسازی اجتماع‌محور در سکونت‌گاه‌های غیررسمی با هدف شناسایی مناطق و کانون‌های آسیب‌زا و انجام مداخلات اجتماعی با تأکید بر آسیب‌های اجتماعی در نقاط واجد اولویت به وسیله این سازمان؛

ایجاد پایگاه خدمات اجتماعی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و همچنین کمک به ایجاد و گسترش مهدهای کودک در این محلات به وسیله سازمان بهزیستی کشور؛

اجرای طرح‌های حمایتی از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند ارائه خدمات مختلف

پیش‌گیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و سکونت‌گاه‌های غیررسمی به وسیله سازمان بهزیستی کشور؛ در دسترس قرار دادن خدمات اجتماعی و کلیه خدمات اورژانس اجتماعی به افراد در معرض آسیب اجتماعی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی به وسیله سازمان بهزیستی کشور؛

بهره‌گیری از توانایی‌های کارشناسی، تخصصی و امکانات شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری ایران و سازمان بهزیستی کشور برای ترویج و توسعه کارآفرینی و ایجاد زیرساخت‌های لازم در راستای آموزش و توانمندسازی و هدایت جامعه هدف برای اشتغال در سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

اطلاع‌رسانی مستمر و روزآمد در خصوص نیازهای مخاطبان و نیز شرایط و دستاوردهای علمی، پژوهشی و میدانی در خصوص آسیب‌های اجتماعی کشور و سایر حوزه‌های تخصصی به وسیله سازمان بهزیستی کشور و شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری ایران؛

همکاری نیروهای کارشناسی و تخصصی شرکت مادر تخصص عمران و به‌سازی شهری مدیران برای رفع موانع معماری و مناسب‌سازی محیط شهری معلولان.



زمینه بهبود شاخص‌های توسعه انسانی و اجتماعی برای افراد تحت پوشش در سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛ زمینه‌سازی برای عضویت سازمان بهزیستی کشور در ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛ همکاری‌های لازم درباره تقویت نقش تسهیل‌گری و ظرفیت‌سازی در (NGO) (سازمان‌های مردم‌نهاد) و (CBO) (اجتماعات محلی)؛

همکاری برای کاربردی کردن مطالعات و طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛ تهیه برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به منظور

به کودکان و تدارک امکانات پیش‌گیری و توان‌بخشی حرفه‌ای و اجتماعی معلولان جسمی و روانی و بازتوانی منحرفان اجتماعی و حمایت و نگهداری از کودکان و اطفال بی‌سرپرست و معلولان غیرقابل توان‌بخشی و سالمندان و کمک به تأمین مسکن گروه‌های نیازمند و معلول در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و همچنین فراهم کردن بسترهای قانونی لازم به وسیله سازمان بهزیستی کشور؛

همکاری‌های لازم در اجرای طرح توان‌بخشی مبتنی بر جامعه (CBR) در سکونت‌گاه‌های غیررسمی با تلاش سازمان بهزیستی کشور؛

همکاری‌های لازم در فراهم کردن

بند ۲) آموزشی - پژوهشی

استفاده از توان طرفین برای نظارت، ارزیابی و مشاوره علمی در طرح‌ها و پروژه‌ها و نیز فعالیت‌های مشترک در زمینه سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

تدوین و اجرای دوره‌های آموزشی تخصصی برای بالابردن توان و قابلیت کارشناسان؛

انجام طرح‌های پژوهشی و پروژه‌های مشترک مطالعاتی در راستای شناسایی وضعیت آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها و راه‌کارهای پیش‌گیری و کاهش آن‌ها؛

مبادله تجارب، اسناد و مدارک علمی - پژوهشی در زمینه سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

همکاری‌های لازم برای برگزاری گردهمایی‌ها و همایش‌ها، سمینارهای علمی - پژوهشی مشترک به منظور ارائه تجربیات در زمینه توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

همکاری در نیازسنجی و شناسایی مشاغل جدید و مرتبط با وضعیت افراد تحت پوشش بهزیستی در حد توان جامعه هدف و کارهای مورد نیاز کشور و طراحی دوره‌های آموزشی منطبق با آن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

ایجاد زمینه‌های مناسب برای انتشار فصل‌نامه علمی - پژوهشی در زمینه‌های

اسکان غیررسمی از جمله پدیده‌های ناشی از شهرنشینی شتابان معاصر و از جلوه‌های بارز فقر شهری است که به صورت خودرو در درون یا اطراف شهرها ظاهر شده است. این‌گونه سکونت‌گاه‌ها با جمعی از قشرهای کم‌درآمد و غالباً با مشاغل غیررسمی و شیوه‌ای از شهرنشینی ناپایدار همراهند و زمینه مناسبی برای بروز آسیب‌های اجتماعی به شمار می‌روند

توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

همکاری‌های لازم در زمینه راه‌اندازی کمیته‌های تخصصی، کارگروه‌های مرتبط با توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

مبادله کارشناس و پژوهش‌گر در موضوعات تخصصی - آموزشی.

بند ۳) تدوین قوانین و دستورالعمل‌ها

تدوین قوانین، ضوابط و دستورالعمل‌های مشترک به منظور هدایت کیفی اقدامات توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛

تدوین سیاست‌های اجرایی، مدیریتی و تشکیلاتی در امر توانمندسازی و ساماندهی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی.

ماده ۴) تشکیل کمیته مشترک همکاری طرفین تفاهم‌نامه برای تحقق این همکاری، با اقدام به تشکیل کمیته مشترک همکاری‌های فنی - پژوهشی و آموزشی و با حضور نمایندگان سازمان بهزیستی و شرکت مادر تخصصی عمران و به‌سازی شهری (از هر طرف دو نماینده)، زمینه‌های اجرایی نمودن مفاد تفاهم‌نامه را فراهم خواهند آورد.

ماده ۵) نحوه همکاری و هماهنگی

الف) دفتر امور آسیب‌دیدگان اجتماعی با عنوان نماینده سازمان بهزیستی کشور و دبیرخانه توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی با عنوان نماینده وزارت مسکن و شهرسازی شناخته می‌شوند.

ب) نمایندگان طرفین، حداقل هر ماه یک بار، جلسات مشترک داشته، هماهنگی‌ها و ارزیابی‌های لازم را در راستای انجام همکاری‌های موضوع این تفاهم‌نامه انجام می‌دهند و گزارش آن را به اطلاع امضاکنندگان تفاهم‌نامه می‌رسانند.

ج) برای هر طرح پژوهشی و یا برنامه آموزشی مصوب، به تناسب، مجری یا هماهنگ‌کننده مربوطه، معرفی و قرارداد جداگانه‌ای تهیه خواهد شد و به امضای طرفین خواهد رسید.

آسیب‌های سیاسی و امنیتی: واکنش سریع حاشیه‌نشینان به ناآرامی‌های سیاسی و گرایش زیاد این افراد به شرکت در تظاهرات و شورش‌های خیابانی، رواج تجاوز به اموال و ناموس ساکنان سایر نقاط شهر و...

ضعف بهداشت و درمان

یکی از مسائل و مشکلات حاشیه‌نشینان، مناسب نبودن بهداشت آن‌ها است. معمولاً خدمات و امکانات تعریف شده‌ای از سوی نهادهای رسمی همچون شهرداری برای مناطق حاشیه‌نشین در نظر گرفته نمی‌شود؛ برای نمونه، بیشتر این نوع سکونت‌گاه‌ها با فقدان مراکز بهداشتی و درمانی مواجه‌اند. زاغه‌نشینی در حاشیه یا گاه در داخل شهرهای بزرگ، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، از مسائل اساسی بهداشتی - اجتماعی است و صرف نظر از بالا بودن تراکم جمعیت در واحد مسکونی مسائلی همچون آلودگی خاک، نبود دسترسی به آب آشامیدنی سالم، فقدان سیستم دفع فضولات و فاضلاب، وجود حشرات و جانوران موذی و... نیز مطرح است که در کنار شرایط اجتماعی - اقتصادی ساکنان این نواحی، مسائل متعددی را مطرح می‌کند. این محلات از نظر بهداشت محیطی و فردی، مشکل دارند و انواع بیماری‌ها به‌ویژه بیماری‌های عفونی و واگیر در آنجا بسیار زیاد است. بیماری‌های واگیردار مانند بیماری‌های پوستی، روده‌ای و گوارشی از شایع‌ترین بیماری‌ها در این محدوده‌هاست. کودکان دچار فقر تغذیه و مادران نیز با کمترین امکانات بهداشتی و مراقبت‌های آن آشنا هستند.

مسکن نامناسب، تهدید زندگی ساکنان

سرپناه از نیازهای اساسی بشر است و برای محروم‌ترین اقشار جامعه، مشکلی جدی به حساب می‌آید. در مناطق حاشیه، تعداد



آسیب‌شناسی

به طور کلی عمده‌ترین آسیب‌هایی که پدیده حاشیه‌نشینی بر شهرها وارد می‌کند، به شرح ذیل دسته‌بندی می‌شود:

آسیب‌های اجتماعی نظیر رواج بزهکاری و آدمکشی، اعتیاد به مواد مخدر یا پخش و فروش آن، رواج روسپی‌گری، پخش و فروش مشروبات الکلی، گسترش انواع برخوردهای فیزیکی و ضرب و جرح‌ها و...؛

آسیب‌های فرهنگی نظیر افزایش روند بیسوادی؛

آسیب‌های فیزیکی - کالبدی شامل تشکیل بافت مسکونی درهم و بی‌ضابطه، فرسودگی بناها، شکل ناهنجار خانه‌ها و تأثیر نامطلوب آن بر منظر و سیمای شهری و...؛

آسیب‌های بهداشتی نظیر دفع زباله‌ها و فاضلاب خانگی در سطح محله و ایجاد بوی تعفن و شیوع انواع بیماری‌ها در پی آن، آلودگی صوت و هوا و...؛

آسیب‌های اقتصادی شامل رواج دست‌فروشی و دوره‌گردی، افزایش تکدیگری، افزایش پدیده نزول خواری، افزایش تعداد بیکاران دائمی و فصلی شهر و...؛

زیادی از فقیران زندگی می‌کنند و برای همه آن‌ها مسکن، اولویتی واقعی است؛ به همین دلیل غالباً تازه‌واردان برای یافتن زمینی که بشود یک چهار دیواری در آن بنا کرد، ارزانترین نقاط مانند مسیل‌ها، زیر کابل‌های فشار قوی، زورآبادها (پستی و بلندی‌های طبیعی) یا مکان‌های فاقد وضعیت مناسب از نظر محیط زیست را آماج هجوم خود قرار می‌دهند.

از سوی دیگر، زمین در شهر، کمیاب و نزدیک بودن به مرکز شهر، عاملی است که ارزش آن را بالا می‌برد. در کنار ارزش زمین، هزینه ساختمان، دومین عامل تعیین‌کننده قیمت مسکن است که به شدت به هزینه مصالح ساختمانی و دستمزد کارگران بستگی دارد. پس در نهایت، آلونک‌ها که در ساخت آن‌ها از حلی، چوب‌های فرسوده و کارتون‌های کهنه استفاده می‌شود، از همه مقرون به صرفه‌ترند. حجم اندک سکونتی، تراکم بالای خانواده به همراه ساخت‌وسازهای غیر قانونی از ویژگی‌های نقاط حاشیه‌ای است. علاوه بر این، کیفیت نازل و غیراستاندارد مصالح ساختمان‌ها نیز به چشم می‌خورد. این مصالح عبارتند از: حلب‌های پر شده با خاک و گل، قطعات ایرانی یا پلاستیک، گل و خشت و گاه گل، حصیر و نی، بلوک‌های سیمانی از رده خارج و...

یکی دیگر از مشکلات مربوط به مسکن این افراد، کمیت مسکن در اختیار خانوارها است که اگر همراه با کیفیت مسکن باشد، بر اهمیت معضل مسکن اضافه می‌کند. مشکل دیگری که ایشان با آن روبه‌رویند، تراکم نفرات در واحد مسکونی (بعد خانوار) است.

ناپایداری شغلی و زندگی

اساساً بیکاری، بزرگترین مشکل اقتصادی ساکنان حاشیه شهرها است و رابطه نزدیکی بین سطح بالای بیکاری و کمکاری و فقر گسترده وجود دارد. حاشیه‌نشینان، اگر زرنگ هم باشند، بیشتر وارد بخش‌های غیررسمی اقتصاد شده، در آن مشغول به کار می‌شوند. بخش غیررسمی

به آن بخش اقتصادی گویند که با ویژگی‌هایی همچون اتکا به منابع درون‌زا، مالکیت خانوادگی مؤسسه‌ها، مقیاس کوچک عملیات، فناوری کاربر و مهارت‌های اکتسابی بیرون از نظام آموزش و تعلیم و تربیت رسمی، همراه با بازارهای بی‌قاعده و رقابتی مشخص می‌شود. بخش غیررسمی، شامل فعالیت‌های گسترده و نامتجانسی همچون خرده‌فروشی، واکسی و تعمیر کفش، قمار و سرگرمی‌های خیابانی، خدمات داخلی، تولید در مقیاس کوچک، امور حمل و نقل، خدمات بیمه، تأمین وام‌های خارج از نظام بانکی، معاملات بدون کنترل زمین، ساخت‌وسازهای بی‌ضابطه و... را دربرمی‌گیرد.

بیشتر حاشیه‌نشینان به مشاغل خدماتی و ساختمانی مانند عملگری، کارگری ساده، رفتگری، دست‌فروشی و همچنین مشاغل کاذب و غیر تولیدی نظیر سیگارفروشی در میادین و چهارراه‌ها، دست‌فروشی، دلالی و... اشتغال دارند. گاهی ساکنان مناطق حاشیه‌ای شهر برای گذراندن زندگی، حیواناتی مانند گوسفند و طیور را نگهداری می‌کنند و در کنار آن، یکی از مشاغل که در این مناطق رونق بسیار دارد، ایجاد مغازه‌های بقالی در کنار خانه‌هاست. از منظر بخش رسمی، همواره غیررسمی بودن تا حدودی غیرقانونی تلقی می‌شود یا در مقایسه با نظام کاملاً بدیهی و مقرراتی کارآمد رسمی، دست‌کم، فاقد حرمت در نظر گرفته می‌شود؛ زیرا بخش غیررسمی، نه مالیات می‌پردازد و نه قرارداد رسمی دارد؛ ولی از انواع و اقسام مقررات، از بهداشت گرفته تا ایمنی و جز آن (بیمه) شانه خالی می‌کند.

افزایش سریع جمعیت شهری، تغییرات مهمی را در ترکیب سنی و جنسی جمعیت به وجود می‌آورد و شهرها را با معضلات نشأت گرفته از آن مواجه می‌کند؛ به این مفهوم که هجوم جوانان روستایی به شهرها موجب افزایش سریع جمعیت شهری در گروه سنی جوانان می‌شود و گروه سنی جوانان را در مقایسه با گروه‌های دیگر به صورت نامتعادلی درمی‌آورد و مسأله اشتغال را با مشکل مواجه می‌کند.

نام روستایی شدن شهرهاست. مهاجرت گسترده علاوه بر مسائلی که در شهرهای در حال توسعه جهان پدید آورده و پژوهش‌گران نیز به طور مشروح به آن پرداخته‌اند، موجب روستایی شدن شهرها شده است. به سخن دیگر شهرنشین شدن روستا در جهان سوم تا حدی روستایی شدن شهرها را به دنبال داشته است.

روستایی شدن شهرها در کشورهای در حال توسعه، بدان معنی است که بر اثر مهاجرت روستاییان به شهرها، تناسب جمعیت روستایی و شهری شهرها در زمان کوتاهی تغییر می‌کند. این تغییر که به نفع جمعیت روستایی مهاجر رقم می‌خورد، کیفیت فیزیکی (کالبدی)، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهرها را دستخوش بحران شدید می‌کند. هجوم همه‌جانبه روستاییان به شهرها باعث می‌شود روستاییان فرهنگ روستایی را با خود به شهرها بیاورند. با توجه به اینکه حاشیه‌نشینان، توان مالی ساخت‌وسازهای متناسب با معماری شهری را ندارند، بنابراین از وسایل یا مصالحی برای ساختن خانه‌های خود استفاده می‌کنند که بیشتر به اماکن و ساختمان‌های روستایی شبیه است تا خانه‌های شهری.

پدیده ادغام یا الحاق شهری هم از جمله دلایلی است که به پدیده روستایی شدن شهرها کمک می‌کند. رشد بسیاری از شهرهای بزرگ ایران همچون تهران، تبریز و... به دلیل همین پدیده ادغام یا الحاق شهری صورت گرفته است که این پدیده نیز بر روستایی شدن شهرها تأثیرگذار است.

تحریم اجتماعی

تفکیک اجتماعی از جمله مسائلی است که گریبانگیر اغلب حاشیه‌نشینان می‌شود. تحریم اجتماعی برای جامعه هزینه‌بر است. این هزینه در افزایش جرم و فعالیت‌های غیرقانونی منعکس می‌شود که خود به صرف هزینه‌هایی برای تقویت فعالیت‌های قانونی می‌انجامد. به نظر کاستلز افرادی که تحریم اجتماعی را تجربه می‌کنند،

وندالیسم

پدیده وندالیسم به دلیل گستردگی مفهوم از دو زاویه مختلف بررسی شده است. ابتدا به منزله یک پدیده اجتماعی و بزهکاری در جامعه و سپس به منزله یکی از عوامل تأثیرگذار در طراحی مبلمان شهری. از نگاه اول می‌توان گفت که امروزه در بیشتر مناطق شهری، وندالیسم به شدت شیوع پیدا کرده است. این پدیده در مناطقی که دارای خصوصیات ذیل است، به وفور یافت می‌شود:

- توسعه‌ی شهرنشینی؛
- ناهمگونی زیاد در بافت فرهنگی؛
- میزان بالای مهاجرت؛
- رشد جمعیت؛
- دگرگونی زیاد در نظام آموزشی.

از نگاه دیگر وندالیسم یکی از اصلی‌ترین عوامل مؤثر در طراحی شهری پایدار، به‌ویژه در حیطه مبلمان و عناصر شهری است. وندالیسم در مناطق حاشیه‌نشین شهر عمدتاً به صورت شکستن لامپ خیابان‌ها و پارک‌ها، تخریب کیوسک‌های تلفن و بردن سیم گوشی تلفن و شکستن شیشه باجه‌های آن، شکستن درختان پارک‌ها و از بین بردن چمن آن‌ها، تخریب لوازم تفریحی پارک و اموال اماکن عمومی، پاره کردن صندلی اتوبوس‌های شهری، شعارنویسی روی در و دیوار (به‌ویژه در مدارس)، از بین بردن مراتع و فضای سبز اطراف و... نمود پیدا می‌کند.

نسبت تخریب و از بین رفتن امکانات و خدمات شهری در مناطق اسکان غیررسمی، بالا است. این پدیده به دلایل مختلفی صورت می‌گیرد. به اعتقاد برخی، احساس تعلق نداشتن، احساس تبعیض، رعایت نکردن نکات ضد وندالیسم در توسعه شهری و تأسیسات و خدمات، سبب گسترش تخریب می‌شود.

روستایی شدن شهرها

یکی از پیامدهای حاشیه‌نشینی برای شهرها ظهور پدیده‌ای به

است. این محرومیت، زمانی اتفاق می‌افتد که مردم به چیزی میل کنند که آن را ندارند، خود را مستحق به دست آوردن آن بدانند و به دلیل ناتوانی در تملک آن، خویش را مقصر ندانند. قریب به یک میلیارد نفر از ساکنان شهرهای جهان در مسکن‌های نامناسب زندگی می‌کنند و در کشورهای در حال توسعه، بیشتر این افراد، ساکن مناطق حاشیه‌نشین محروم و سکونت‌گاه‌های غیرقانونی هستند. شهرها برای بهبود بخشیدن به شرایط زندگی از امکانات و تسهیلات فراوانی برخوردارند؛ ولی این امکانات و تسهیلات به طور مساوی میان اقشار مختلف، تقسیم نشده است. شهرها به بخش‌های دارا و ندار (حاشیه‌نشینان) تقسیم شده‌اند و هر قشری روش‌های متفاوتی برای زندگی دارد. هر چه امکانات پیشرفت و ارتقای دیگر افراد و گروه‌های مرجع (گروه‌هایی که فرد، خود را با آن‌ها مقایسه می‌کند) بیشتر باشد، انتظارات فرد نیز بیشتر می‌شود و نوعی احساس بی‌عدالتی نسبی پدید می‌آید.

در ضمن، هر چه امکان دست‌یابی به ارزش‌های مورد نظر یا ارتقای اجتماعی، کمتر باشد، محرومیت نسبی افزایش می‌یابد. بنابراین شرایط زندگی در مناطق حاشیه‌نشین به صورتی است که سبب پدید آمدن شرایط فرهنگی خاصی برای ساکنان آن‌ها می‌شود؛ به طوری که از یک سو فقر فرهنگی و مشکلات مالی و از سوی دیگر دیدن زندگی شهرنشینان که از امکانات امروزی بهره‌مندند، سبب ایجاد نارضایتی عمیق و گسترش محرومیت نسبی در میان این اقشار جامعه می‌شود.

آسیب‌پذیری در برابر حوادث

فقر و آسیب‌پذیری در جوامع بشری، ابعاد گوناگونی دارد؛ ولی جنبه‌های اقتصادی آن از نمود بیشتری برخوردار است. تا حدی می‌توان ابعاد مختلف فقر و آسیب‌پذیری را ناشی از تبعات فقر اقتصادی دانست. بسیاری از اندیشمندان، پدیده



راهبردهایی برای بقای خود و نیز خروج از آن اتخاذ می‌کنند. یکی از این روش‌ها بروز هویت مقاومت در چنین افرادی است که باعث نوعی احساس طرد، تحریم و کنار گذاشتگی می‌شود. چنین احساس‌هایی، این افراد را به جمعیت‌هایی با گرایش‌هایی خاص مبدل می‌کند؛ زیرا ایشان در اوضاعی قرار دارند که از طرف منطق سلطه، بی‌ارزش دانسته می‌شوند یا داغ ننگ بر آنان زده می‌شود. به نظر امانوئل کاستلز می‌توان از بخش‌های تحریم شده انسانی دو واکنش متفاوت: (۱) روی آوردن به اقتصاد جنایی؛ (۲) تحریم تحریم‌کنندگان به دست تحریم‌شوندگان و در واقع روی آوردن به جرم، خشونت و خرابکاری اجتماعی را انتظار داشت.

محرومیت نسبی

نویسندگان کتاب «سرباز آمریکایی»، اولین بار در دهه ۱۹۴۰، مفهوم محرومیت نسبی را به کار بردند. آن‌ها از این مفهوم برای نشان دادن احساسات فردی استفاده می‌کردند که به گمان خودشان باید منزلت یا شرایط اجتماعی بهتری داشته باشند؛ ولی در حال حاضر در آن جایگاه قرار نداشتند. معیار چنین اشخاصی، مراجعه به داشته‌های اشخاص یا گروه‌های دیگر

طبیعی را افزایش می‌دهد. فشار رو به افزایش ناشی از توسعه شهرها، باعث ساختن منازل مسکونی روی زمین‌های بدون استحکام، مانند دامنه تپه‌ها و زمین‌های باتلاقی و نمناک شهرها می‌شود؛ ولی بناهای این نواحی با یک سیلاب یا زمین‌لرزه از اولین ویرانه‌ها خواهد بود.

با توجه به شرایط و محیط زندگی فقیران و آلودگینشینان شهری، بخش‌های بزرگی از شهرهای جهان سوم، همواره در معرض بحران بوم‌شناسی و خطرهای ناشی از شرایط نامساعد محیط ساخته دست انسان قرار دارد؛ حتی زمین‌لرزه‌های با قدرت ۴ ریشتر می‌تواند بیشتر این بناها را تهدید کند. مهاجران روستایی و حاشیه‌نشینان شهری که خانه‌های کم‌دوام خود را در دامنه‌های پرشیب و پاک شده از درختان بنا می‌کنند، همواره با خطر بارندگی‌های شدید روبه‌رویند.

علاوه بر آنچه گفته شد، یعنی شرایط طبیعی نامناسب، ساخت‌وساز بر بالای تپه‌ها و مناطق شیب‌دار و باریکی کوچه‌ها در صورت بروز بلایای طبیعی، امدادسانی را به این مناطق با مشکل مواجه می‌کند؛ زیرا امکان تردد آمبولانس، آتش‌نشانی و... وجود ندارد.

فقر اقتصادی

معمولاً بیشتر حاشیه‌نشینان را مهاجران روستایی تشکیل می‌دهند که با مهاجرت افسارگسیخته به مناطق کلان‌شهری، باعث بروز پدیده «شهری‌شدن مزمن فقر» می‌شوند. مهاجران با کوله‌باری از فقر و محنت و به قصد دستیابی به زندگی بهتر، جذب زندگی شهری شده‌اند. تخصص آن‌ها که بیشتر در زمینه کشاورزی بوده، اکنون در مشاغل کاذب و فعالیت‌های ساختمانی، رفتگری، کارگری ساده و به عبارتی در بخش‌های غیرمولد به کار افتاده است. حاشیه‌نشین، این احساس را دارد که شهر، خانه او نیست، اگر چه خانه او در شهر است و از این‌رو پیوسته در تضاد میان عینیت و ذهنیت به سر می‌برد.



فقر و محرومیت را لازم و ملزوم یکدیگر می‌دانند و حتی در برخی موارد، هر دو را یک مفهوم تصور می‌کنند. در واقع افراد فقیر کسانی هستند که در معرض محرومیت‌های نسبی یا مطلق در تأمین حداقل نیازها و بهره‌گیری از خدمت زیربنایی عمومی، رفاهی، اجتماعی و اقتصادی قرار دارند؛ از این‌رو مفهوم آسیب‌پذیری در بطن مفهوم فقر نهفته است؛ به عبارت دیگر، این دو اصطلاح دو تعبیر از یک واقعیت تلقی می‌شود.

حاشیه‌نشینان شهری به علت شرایط خاص جغرافیایی محل سکونت و خانه‌هایشان که اغلب با مصالح کم‌دوام و غیراستاندارد در زمین‌های نامساعد بر روی گسل زلزله یا مسیر رودخانه‌ها ساخته می‌شود، توانایی کمتری برای مقابله با حوادث طبیعی دارند؛ بنابراین میزان آسیب‌پذیری این اقشار نسبت به دیگران بیشتر است. اینان که از نظر سطح زندگی و امکانات رفاهی در سطح پایینی قرار دارند و از اقشار فقیر جامعه به حساب می‌آیند، به اندازه‌ای آسیب‌پذیرند که با کوچک‌ترین حادثه‌ای همان حداقل‌های زندگی را هم از دست می‌دهند.

فرایند شهرنشینی به واسطه تجمع و تمرکز مردم، تجمع سرمایه و ذخایر در شهرها، میزان آسیب‌پذیری در برابر بلایای

فقر فرهنگی و شهروندی

بی‌سوادی و کم‌سوادی، ناآگاهی و جهل به قانون، تعدد و تنوع خرده‌فرهنگ‌ها، توزیع و استفاده نابرابر از امکانات و خدمات آموزشی و فرهنگی در سطوح محلی و ملی و گسترش روزافزون ارتباطات فراملی به تشدید تعارض‌های عقیدتی، ارزشی و هنجاری در بین افراد و گروه‌های اجتماعی می‌انجامد. در چنین شرایطی، افراد و گروه‌های اجتماعی، اگر از نظر خانوادگی نیز دچار نابسامانی باشند، در تشخیص اهداف و راه‌های نیل به آن‌ها دچار سرگردانی شده، از نظر اخلاق نظری و اخلاق عملی دچار تعارض می‌شوند؛ در نتیجه طبق هنجارها و قواعد عمل نمی‌کنند و انگیزه مشارکت در امور عام‌المنفعه و خیر عمومی را از دست می‌دهند. این افراد برای نیل به اهداف فردی با صرف هزینه‌های عمومی به رفتارهای خودخواهانه ادامه می‌دهند و از جامعه انتقام می‌گیرند.

فرهنگ فقر

حاشیه‌نشین نه فقط از نظر اقتصادی، وضع مسکن، خدمات شهری و... فقیر محسوب می‌شود؛ بلکه از نظر فرهنگی نیز در وضعیت فقر به سر می‌برد. فرهنگ فقر در مناطق حاشیه از طریق سازوکارهای ذیل بازتولید می‌شود. ویژگی‌هایی مانند اشتغال ناپایدار و بی‌کاری، بعد خانوار و بار تکفل بالا و اندک بودن درآمد این افراد، سبب شده تا فقر به همزاد محلات حاشیه مبدل شود. اسکار لوئیس معتقد است که محله‌های فقیرنشین حاشیه‌ای شهر، به دلیل نداشتن منابع اقتصادی، جدایی از دیگر طبقات اجتماعی و تبعیض، به تدریج راه و رسم زندگی فقیرانه را می‌پذیرد. وی این راه و رسم نوعی را فرهنگ فقر می‌نامد.

لوئیس، ویژگی‌های حاشیه‌نشینان را این‌گونه توصیف می‌کند:

افراد، خود را کاملاً در حاشیه اجتماع احساس می‌کنند.

حس یأس و نومیدی دارند.

هرج و مرج در هویت‌های جنسی دارند.

بر تشنجات و هیجانات خود، تسلط ندارند.

در تزکیه نفس و گذراندن وقت، توانایی نسبتاً کمی دارند.

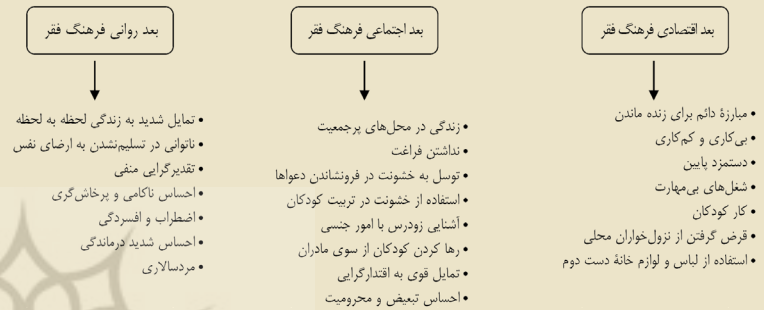
توانایی اندکی در برنامه‌ریزی آینده خویش، قدرت‌گرا بودن،

توکل در همه امور دارند.

به اعتقاد لوئیس، حاشیه‌نشینی با فرهنگ فقر همراه است و ساکنان این مناطق که بیشتر از مهاجرانند به لحاظ قومی و محدودیت در «تحرک اجتماعی» و داشتن پایگاه اقتصادی و اجتماعی پایین با ساکنان سایر مناطق شهری تفاوت دارند. از نظر لوئیس، فرهنگ فقر، مجموعه‌ای از ویژگی‌های خانوادگی، رفتاری، نگرشی و شخصیتی است که فقرا در طول زندگی خود و در شرایط نامساعد مالی به آن عادت کرده و با آن سازگار شده‌اند؛ حاصل این ارزش‌های فرهنگی است که از نسلی به نسل دیگر منتقل شده است. این فرهنگ بیشتر در جوامعی دیده می‌شود که به سرعت دگرگون می‌شوند.

افراد فرودست جامعه به دلیل دگرگونی‌های سریع و وسیع در جامعه و موقعیت پایینی که برای خود احساس می‌کنند، از جامعه جدا می‌شوند و از آن فاصله می‌گیرند و کم‌کم فرهنگ جدیدی را می‌آفرینند که با فرهنگ عموم جامعه متفاوت است. از نظر لوئیس، عمده‌ترین ویژگی‌های این فرهنگ در سطح جامعه، نداشتن مشارکت در فعالیت‌های عمومی، پایین بودن سطح تشکل و فقدان انجمن‌های داوطلبانه؛ و در سطح خانواده، کوتاه بودن دوران کودکی، فقدان حمایت‌های لازم از کودکان، روابط ناسالم خانوادگی، ترک خانواده، زنان سرپرست خانوار، فقدان حریم خصوصی و... است. ابعاد فرهنگ فقر در نمودار زیر آمده است.

- ابعاد فرهنگ فقر



اختلال در روابط خانوادگی

در مناطق حاشیه‌نشین تمرکز فقر مزمن، رشد سریع جمعیت، ناهمگونی و بی‌ثباتی با نابودی نهادهای اجتماعی عمده از جمله خانواده همراه می‌شود. سست‌شدن پایه‌های خانواده و اختلال در روابط خانوادگی به دلایلی همچون فقر، نبود تفاهم، طلاق و... جامعه‌پذیری و تربیت کودکان را شدیداً آسیب‌پذیر می‌کند. در مجموع، کوتاه بودن دوران کودکی، محروم بودن کودکان از حمایت‌های لازم خانوادگی، شروع روابط جنسی در سنین پایین، آزادی و استقلال فرزندان برای ترک خانه، نبود خلوت و حریم خصوصی در محیط خانواده، آزادی فرزندان برای بیرون ماندن از منزل تا نیمه شب و استقلال نسبی فرزندان برای انجام برخی رفتارهای انحرافی نظیر کشیدن سیگار یا حشیش، فرار از خانه و مدرسه و مصرف مشروبات الکلی از ویژگی‌های خانواده‌های حاشیه‌نشین است.

جرم و جنایت

تعارض خرده‌فرهنگ‌ها، خصومت و اختلاف‌های دیرینه، سودجویی و تحصیل اموال، جریحه‌دار شدن غیرت و آبرو، نزاع‌های اتفاقی و اعتیاد از جمله علل وقوع قتل است. این

عوامل به روشنی در مناطق حاشیه‌ای قابل رؤیت است. بیشتر قتل‌های اتفاق افتاده یا در این مناطق صورت می‌گیرد یا کسانی آن را مرتکب می‌شوند که در این مناطق زندگی کرده‌اند. طبق آمارها نزدیک به ۸۰ درصد قتل‌های کشور مربوط به مناطق حاشیه‌نشین شهری است. در دادگاه‌ها نمونه‌های فراوانی از این نوع قتل‌ها وجود دارد؛ مثلاً فردی در یک محله حاشیه‌نشین به دلیل نفوذ رطوبت از ساختمان همسایه (که معمولاً هر دو ساختمان را غیرمجاز احداث کرده‌اند)، با او درگیر شده و نهایتاً همسایه را با اسلحه شکاری به قتل رسانده است؛ یا فردی که ساکن یکی از مناطق حاشیه‌نشین تبریز است، در منطقه اسپیران و در محل دفن زباله‌های شهری، برای مسأله جمع‌آوری زباله و ضایعات با اهالی روستای آناتون درگیر شده و با استفاده از اسلحه شکاری، یک نفر را به قتل رسانده و یازده نفر دیگر را مجروح کرده است. در یک مورد دیگر و در یک منطقه حاشیه‌نشین در تبریز، فردی به دلیل اختلاف‌ها و خصومت‌های دیرینه، طفل ۵ ساله‌ای را ربوده و پس از تجاوز به او، کودک را به قتل رسانده بود. همچنین قتل‌هایی که به دلیل وقوع درگیری‌های قبیله‌ای در این مناطق تبریز اتفاق می‌افتد، قابل ذکر است.

احساس محرومیت و طردشدگی

از نظر جامعه‌شناسان و نظریه‌پردازان، به‌ویژه میشل فوکو، حاشیه‌نشینی بازگو کننده وضعیت گروه‌ها و افرادی است که از حلقه فعال و اصلی یک جامعه رانده شده و به عنوان «دیگری» مورد توجه قرار گرفته‌اند؛ از این‌رو در پیکره یک اجتماع انسانی شهری، شاهد وضعیت «زیست متنی» و «زیست حاشیه‌ای» هستیم؛ به عبارت دیگر، گروه‌ها و طبقات مسلط بر منابع کمیاب اجتماعی

زمینه‌ساز انحراف‌های اجتماعی است.

اعتیاد و قاچاق مواد مخدر

بخش عمده‌ای از ادبیات در حال توسعه، از تأثیر محرومیت اجتماعی به منزله عاملی مهم در زمینه‌چینی مصرف مواد مخدر نام می‌برد. به زعم برخی محرومان اجتماعی، احتمالاً اغلب این افراد، مصرف‌کنندگان هروئین هستند. علاوه بر این، جوانانی که به مدرسه، رغبتی ندارند، به احتمال زیاد در بزرگسالی به جمع بیکاران می‌پیوندند و این نیز به سهم خود، خطر بزهکاری، رفتارهای ضد اجتماعی و مصرف مواد مخدر را افزایش می‌دهد.

فوستر در بررسی زندگی مردم در یک محوطه خانه‌سازی در شمال شرق انگلیس، نوعی همبستگی میان محرومیت اجتماعی، ارتکاب به جرم و مصرف مواد مخدر گزارش داده است. وقتی محرومیت اجتماعی به مصرف مواد مخدر می‌انجامد، به سهم خود، محرومیت اجتماعی واپسین را به دنبال می‌آورد.

پیامدهای ناشی از حاشیه‌نشینی

شهری، به موقعیت «زیست در متن» دست می‌یابند و در حیات جمعی، نقش سوژه بودن را ایفا می‌کنند. این خود، مستلزم به حاشیه‌رانده‌شدگی گروه‌ها و طبقاتی است که در وضعیت «زیست در حاشیه» به سر می‌برند و در گستره فعالیت‌های شهری، نقشی نیمه‌فعال یا غیرفعال دارند؛ به طور کلی می‌توان چنین گفت که مسائل اجتماعی، خود ناشی از پدیدآمدن وضعیت حاشیه‌نشینی - متن‌نشینی در نظام اجتماعی شهری است.

بر همین مبنا، احساس شدید درماندگی، متکی بودن به دیگران، خود را اندک شمردن، احساس ناتوانی در فرو خوردن خشم و سایر احساسات آنی و شدید، توجه شدید به زمان حال، همراه با ناتوانی از چشم‌پوشی موقت از امور کم‌ارزش در زمان حال برای امور خوشایند بزرگ‌تر در آینده، میل به گوشه‌گیری، نسبت دادن شکست‌های خود به قضا و قدر و مردسالاری شدید از ویژگی‌های روانی و شخصیتی حاشیه‌نشینان است که از یک سو خرده‌فرهنگ فقر را شکل می‌دهد و از سوی دیگر

ردیف	علل و عوامل
۱	افزایش فاصله اقتصادی اجتماعی شهرنشینان و حاشیه‌نشینان
۲	در دسترس نبودن مدرسه و درمانگاه و بهداشت و کمبود تجهیزات و تأسیسات شهری
۳	شیوع بیماری و جاری بودن آب‌های سطحی
۴	دوری کردن از قانون و مراکز و ضعف امنیت
۵	نبود کنترل اجتماعی شهر و وجود افراد و گروه‌های مختلف قدرت
۶	بهره‌مندی کم از خدمات عمومی، آلودگی آب، بلند شدن بوی تعفن و گرد و خاک در مناطق حاشیه‌نشین

۷	پایین تر بودن سطح کمی و کیفی واحدهای مسکونی حاشیه‌نشین‌ها در مقایسه با منازل شهری
۸	خانه‌سازی غیر استاندارد و بدون نظارت متخصصان و افزایش احتمال خطر هنگام بروز سوانح طبیعی و وجود واحدهای مخروبه ناتمام
۹	اختلال در شکل‌گیری نظام کلان‌شهری کارآمد و متضمن رفاه و کیفیت زندگی شهروندان
۱۰	اتکای جوامع حاشیه‌نشین به سازوکارهای سنتی خود و دوری از واحدهای تجاری
۱۱	تجمع مکان‌های مسکونی کوچک در کنار هم، فشردگی و نبود زمین برای سایر فضاهای شهری و شکل‌گیری سکونت‌گاه‌های خودرو پیرامون برخی روستاهای تهران در شرایط جدید
۱۲	استقرار در اراضی کشاورزی و از بین بردن آن‌ها و تعطیلی مشاغل کشاورزی در روستاها
۱۳	تجمع همه‌اقلشار کم‌درآمد و افزایش مشاغل نظیر دوره‌گردی و خرده‌فروشی برای فروشندگان دوره‌گرد در معابر و کارگری ساختمان و رانندگی و ایجاد مکان‌های نامطلوب
۱۴	ساخت‌وساز پنهانی و شبانه و کم‌دوام و بی‌دوام‌بودن ساختمان‌ها و چهره‌فروخته‌آنها
۱۵	روابط اجتماعی بالا و سروصدا و بی‌توجهی ساکنان به این امر
۱۶	تراکم و ازدحام جمعیت در کوچه‌ها و آلودگی منظر در مناطق حاشیه‌نشین و نداشتن چشم‌اندازهای مطلوب و معابر و مراکز خدماتی و آموزشی (زمین بازی بچه‌ها و زمین ورزشی)
۱۷	محرومیت افراد حاشیه‌نشین از حقوق مدنی به دلیل اندک بودن قدرت سیاسی و اقتصادی
۱۸	گسترش فعالیت‌های زیرزمینی و غیرقانونی
۱۹	ناکامی نظام رسمی، چه از لحاظ شیوه اسکان و چه از لحاظ تأمین مالی در تأمین شیوه‌ها و چارچوب‌های مناسب برای اقلشار کم‌درآمد
۲۰	فشارهای روزافزون ساکنان برای به دست آوردن حقوق شهروندی و سایر امکانات و به رسمیت شناخته شدن
۲۱	رشد سریع جمعیتی و گسترش کنترل‌نشده فیزیکی در سطح و سرانجام نزدیک شدن روز به روز به سمت پیوستگی و یکپارچگی نقاط نزدیک به هم
۲۲	مکان‌گزینی در حول محورهای ارتباطی و تحمل ترافیک سنگین این محورها
۲۳	نفوذ بالای شخصیت‌های غیرموجه، نظیر زمین‌داران و مالکان و بورس بازان زمین

۲۴	مشارکت بالا در حل مشکلات محله
۲۵	نابودی بخش تنفس زیست محیطی منطقه کلان‌شهری تهران در بخش جنوبی و ناپایداری امکان زندگی سالم در تمام منطقه
۲۶	ترکیب شغلی نامتعادل و شکل نگرفتن مشاغل خدماتی لازم برای زندگی به علت وابستگی شغلی و اقتصادی شدیدی به شهر تهران و تشدید این وضعیت
۲۷	بیکاری و فقر و اعتیاد
۲۸	استفاده از معابر برای گذران اوقات فراغت زنان و کودکان و گردهمایی مردان
۲۹	پل‌ها و اتصالات ناکافی و غیرمستحکم
۳۰	وجود سیم‌کشی‌های غیرمجاز و شبکه‌ای از سیم بر فراز سکونت‌گاه‌ها و وجود تانکرهای آب بر فراز بام‌خانه‌ها و شبکه نفت در کنار درهای ورودی
۳۱	تنگ و باریک بودن شبکه‌های داخل بافت فرسوده و ناممکن بودن آمد و شد وسایل نقلیه در داخل بافت
۳۲	فقدان فضای سبز پارک و درخت کاری و فضاهای فرهنگی مانند سینما، فرهنگ‌سرا و کتاب‌خانه
۳۳	استفاده از معابر برای انبار کردن وسایل، شست‌وشوی لباس، ظروف و...
۳۴	حضور و بازی کودکان در کنار زباله‌ها، آب‌های آلوده جاری و در فضای آکنده از بوهای نامطبوع و حضور اهالی در حال گذران زندگی روزمره در چنین فضایی
۳۵	بالا بودن شاخص‌های تراکمی نظیر نفر در واحد مسکونی، نفر در اتاق و خانوار در اتاق
۳۶	پایین بودن شاخص‌های سرانه، نظیر سرانه زمین مسکونی، سرانه زیربنا، سرانه اتاق به نفر و اتاق به خانوار
۳۷	یک طبقه بودن اکثر ساختمان‌ها که متوسط واحد مسکونی در هر ساختمان حدود یک واحد است و پایین بودن میانگین اتاق در واحد مسکونی
۳۸	پایین آمدن هزینه‌های زندگی
۳۹	تاریکی در شب و نبود روشنایی در خیابان‌ها و کوچه‌های تنگ و باریک و پوشش نامناسب شبکه‌ها و خاکی بودن معابر
۴۰	روکش نامناسب خیابان‌ها
۴۱	دفع نامناسب زباله و توجه کم ساکنان به این امر
۴۲	بالا تر بودن سطح اشتغال در منطقه از حد متعارف و تکافوی ناکافی برای کسب درآمد

قوانین مرتبط با حاشیه‌نشینی

قوانین مربوط به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی^۱

- ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار و عضویت رئیس شورای شهرستان و شهردار و نمایندگان سازمان میراث فرهنگی، مسکن و شهرسازی، وزارت کشاورزی و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های طرح تفصیلی که به تصویب شورای شهر برسد برای شهرداری لازم الاجرا است. تغییرات نقشه‌های طرح تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد، باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

- ماده هفت قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: شهرداری‌ها مکلف به:

اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طبق مفاد ماده ۲ همین قانون است.

۱. غلامرضا کاظمیان، شناخت و ارزیابی مقدماتی اسکان غیررسمی در قوانین شهری ایران، مجله هفت شهر، سال ۳، ش ۸، ص ۷۲ - ۷۴.

ماده ۱۱ قانون نوسازی و عمران شهری: نسبت به اراضی واقع در محدوده شهر که فاقد ساختمان اساسی باشد و یا باغ شهری به آن اطلاق نشود، اگر مالکان تا یک سال بعد از پایان از مهلت مقرر، مشخصات و بهای املاک خود را به شهرداری اعلام نکنند، شهرداری‌ها مکلفند این‌گونه املاک را تصرف کنند و به قائم مقامی مالک از طریق مزایده به فروش برسانند و مطالبات خود را برداشت کنند.

- بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «تخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر (از وظایف شهرداری‌ها) است.»

- ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری: نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری... و نوسازی محلات و مراقبت در رشد و توسعه موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست. شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور، مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.

- اساس‌نامه سازمان عمران و بهسازی شهری: مدیریت و تهیه طرح‌های شهرسازی، معماری، نقشه‌های تفکیکی، آماده‌سازی و دیگر اقدامات اجرایی لازم در بافت‌های قدیمی و فرسوده شهری (از وظایف سازمان).

نهادسازی و روابط نهادی

- ماده ۱۱۱ قانون شهرداری: به منظور نوسازی شهرها، شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود، خانه‌ها، مستغلات، اراضی و محلات کهنه شهر را خریداری کنند و در صورت اقتضا برای تجدید ساختمان، طبق طرح‌های مصوب شهرداری بفروشند و یا اینکه خودشان برای اجرای طرح‌های ساختمانی اقدام کنند.

- اساس‌نامه سازمان عمران و بهسازی شهری: سازمانی دولتی و وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی است که برای انجام وظایف محوله در حوزه عمران و بهسازی شهری تشکیل می‌شود.

تأمین مالی

- ماده ۲۹ قانون نوسازی و عمران شهری: عوارض اراضی واقع در محدوده شهر که آب لوله‌کشی و برق آن تأمین شده و فاقد ساختمان اساسی (با ارزش



حداقل ۲۰ درصد بهای کل زمین) باشد، دو برابر میزان مقرر خواهد بود.

- تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون نوسازی و عمران شهری: ساختمان‌های اساسی که به جای ساختمان‌های کهنه و قدیمی، نوسازی و تجدید بنا شوند، به مدت سه سال از تاریخ اتمام بنای مشخص شده در پروانه ساختمان از پرداخت عوارض موضوع این قانون معاف خواهند بود.

- اساسنامه سازمان عمران و بهسازی شهری: این سازمان برای تأمین مالی طرح‌های خود علاوه بر بودجه‌های عمرانی می‌تواند از شیوه‌های زیر نیز استفاده کند: انواع مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی، تحصیل وام از مؤسسات اعتباری و پولی و سیستم بانکی، انتشار اوراق مشارکت، تشکیل شرکت‌های سهامی عام و مؤسسات اعتباری غیربانکی و جلب سرمایه‌گذاری‌های خارجی.

اجرا و بهره‌برداری

- ماده ۱۱۰ قانون شهرداری: شهرداری می‌تواند به مالک زمین یا بناهای مخروبه و غیرمناسب با وضع محل و یا نیمه‌تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرا گرفته و منافعی با پاکیزگی و پاک‌ی و زیبای شهر است، اخطار کند که ظرف دو ماه به

یا باغ شهری به آن اطلاق نشود، اگر مالکان تا یک سال بعد از پایان از مهلت مقرر، مشخصات و بهای املاک خود را به شهرداری اعلام نکنند، شهرداری‌ها مکلفند این‌گونه املاک را تصرف کنند و به قائم مقامی مالک از طریق مزایده به فروش برسانند و مطالبات خود را برداشت کنند و... .

- تبصره ماده ۱۷ قانون نوسازی و عمران شهری: اعتراض به ارزیابی مربوط به طرح‌های توسعه و اصلاح و احداث معابر و نوسازی محلات و تأمین نیازمندی‌های

ایجاد نرده یا دیوار و یا مرمت آن منطبق با نقشه مصوب شورای شهر اقدام کند. اگر مالک مسامحه یا امتناع کرد، شهرداری می‌تواند به منظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب شورای شهر در زمینه زیبای و پاکیزگی و شهرسازی، هرگونه اقدامی را لازم بداند و معمول و هزینه آن را به اضافه ۱۰ درصد از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت کند.

- ماده ۱۱ قانون نوسازی و عمران شهری: نسبت به اراضی واقع در محدوده شهر که فاقد ساختمان اساسی باشد و

عمومی شهر در هیچ مورد، مانع عملیات شهرداری در اجرای طرح‌های مزبور نخواهد بود.

- ماده ۲۲ قانون نوسازی و عمران شهری: شهرداری‌ها مجازند اراضی و املاکی را که طبق این قانون به ملکیت خود در می‌آورند (به استثنای اراضی و املاک موضوع ماده ۲۴ این قانون) به منظور نوسازی به موجب قرارداد و در قبال اخذ تضمینات کافی به شرکت‌ها و مؤسساتی که با سرمایه کافی و صلاحیت فنی تشکیل یافته‌اند، واگذار کنند...

- ماده ۳۱ قانون نوسازی و عمران شهری: شهرداری‌ها می‌توانند برای تأمین نیازمندی‌های شهری و عمومی و عمران و نوسازی با تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور، اراضی و املاک واقع بین حد مصوب فعلی هر شهر تا حد نهایی مشخص شده در نقشه جامع آن شهر را ظرف پنج سال از تصویب نقشه جامع با پرداخت بها، تملک و تصرف کنند.

- بخش‌نامه درباره انجام هماهنگی با سازمان میراث فرهنگی قبل از اجرای طرح‌های نوسازی و بازسازی:

پیرو تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص محلات قدیمی و بافت‌های فرسوده، به منظور هماهنگی و جلوگیری

از تداخل وظایف، مقرر می‌دارد هر گاه اجرای طرح در محدود عملکرد و وظایف سازمان میراث فرهنگی باشد، کلیه مجریان طرح‌های به‌سازی، نوسازی و بازسازی محلات قدیمی و بافت‌های فرسوده موظفند قبل از اجرای طرح با سازمان میراث فرهنگی هماهنگی و پس از کسب نظر موافق سازمان، به عملیات اجرایی مبادرت کنند.

- اساس‌نامه سازمان عمران و به‌سازی شهری: سازمان، موظف و مجاز به انجام امور اجرایی و عملیاتی زیر برای تحقق اهداف خود است.

مدیریت، فروش، نقل و انتقال، اجاره و استجاره املاک و مستحدثات موضوع عملکرد شرکت و واگذاری املاک و اراضی معروض مطابق دستورالعمل‌های وزارت مسکن و شهرسازی؛

تهیه و اجرای طرح‌های عمران شهری با رعایت قوانین و مقررات؛

مدیریت و اجرای عملیات خرید اراضی، تجمیع و تفکیک، آماده‌سازی و احداث بنا اعم از مسکونی، خدماتی، تولیدی، تجاری در بافت‌های شهری.

موارد یاد شده، اهم مواد قانونی معتبر مرتبط با موضوع به‌سازی را در برمی‌گیرد. علاوه بر آن‌ها، برخی تجربه‌های دیگر در زمینه قانون‌گذاری در این عرصه در

کشور اندوخته شده است که به دلایل مختلف، از جمله فسخ ضمنی یا صریح قانونی، منتفی شدن مدت اعتبار و یا اصل موضوع و... اعتبار و وجاهت قانونی ندارند؛ اما آموزه‌ها و یافته‌های مفیدی را از این تجربه‌ها می‌توان استنتاج کرد و در تحلیل‌ها و قانون‌گذاری‌های آینده به کار گرفت. برخی از این موارد عبارتند از:

- قانون اجرای برنامه نوسازی

عباس آباد؛

- اساس‌نامه سازمان به‌سازی و عمران

جنوب تهران؛

- تبصره‌های ۸۴ و ۸۵ قانون برنامه

پنج‌ساله دوم توسعه و آیین‌نامه‌های

اجرایی آن‌ها.

راه کارها

حاشیه‌نشینی، مشکل شهرهای بزرگ و کلان‌شهرهاست؛ ولی محصول ساختارهای غلط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و برنامه‌ریزی‌های نامناسب در سطح ملی و بین‌المللی است. بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته، مهم‌ترین راه‌کارهای حل مسائل حاشیه‌نشینی عبارتند از:^۱

سیاست گذاری

تحقق بخشی عدالت اجتماعی: مهم‌ترین مؤلفه رشد و تکثیر حاشیه‌نشینی، مهاجرت از مناطق محروم است. لازم است که ضمن ایجاد فرصت‌های برابر برای کلیه مناطق کشور و از میان بردن نابرابری‌های فضایی، مهاجرت را مهار و کنترل کرد تا کلان‌شهرها با معضلی به نام حاشیه‌نشینی مواجه نشوند. رسمیت دادن به سکونت‌گاه‌های غیررسمی: به رسمیت شناختن همراه با رسمیت بخشیدن سبب خواهد شد که ساکنان این نوع از سکونت‌گاه‌ها بتوانند مانند ساکنان سایر بخش‌های شهری در تعاملی سازنده به گسترش کیفی اوضاع سکونتی خود بپردازند. به همین دلیل ساماندهی و ارتقای شرایط زیست محیطی در این مناطق، بالاترین اولویت را دارد.

جامعیت در مداخله: لزوم تأکید بر جامعیت در طرح‌های شهری در ایران، بیش از سایر کشورها اهمیت دارد. تنها طرح‌های شهری با برخوردی کالبدی و غیرکالبدی با اسکان غیررسمی

۱. راهکارهایی که در پی می‌آیند از منابع ذیل اقتباس شده‌اند: اسدالله نقدی، حاشیه‌نشینی: تئوری، روش‌ها، مطالعات موردی، ص ۱۰۲-۱۵۱؛ غلامرضا کاظمیان، سکونت‌گاه‌های ناپایدار اقصا درآمد شهری (بازبینی سیاست‌گذاری‌های دوران اخیر در زمینه اسکان غیررسمی یا نابسامان)، هفت شهر، سال سوم، ش ۸، ص ۸۶-۸۸؛ انجمن جامعه‌شناسی ایران و شورای اجتماعی کشور، آسیب‌های اجتماعی ناشی از حاشیه‌نشینی، روابط همسایگی و آپارتمان‌نشینی، تهران، ۱۳۹۱، مقالات: تحلیلی بر عوامل، آثار و پیامدهای اجتماعی حاشیه‌نشینی؛ حاشیه‌نشینی حلقه‌های تاثیرگذار بر حدوث آسیب‌های شهری، ص ۱۵-۳۶.

در حل مشکلات مؤثرند که تمام ارکان ذی ربط و مسئول به صورت هماهنگ و با مدیریت یکپارچه نسبت به رفع معضلات و ارتقای کیفیت‌های گوناگون زندگی در این مناطق اقدام کنند. سیاست بازدارندگی: سیاست بازدارندگی اسکان غیررسمی از راه‌کارهایی است که در صورت بی‌توجهی به آن، نه تنها تأثیر منفی در سایر اقدامات، نظیر به رسمیت شناختن و به انتظام درآوردن خواهد گذاشت؛ بلکه در درازمدت، موجبات بروز نابسامانی‌هایی در سطح کلان خواهد شد.

استفاده از تشکیلات مدنی و مشارکت ساکنان: در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی می‌توان با به‌کارگیری اصول برانگیختن روحیه مشارکت مردمی، با روش‌هایی مانند دادن امتیاز حق مالکیت زمین، وام کم‌بهره (برای ارتقای کیفیت بناها و معابر)، فراهم ساختن منابع زیرساختی اولیه و ارتقای سطح درآمد خانوار (با ایجاد آموزش‌های لازم در راستای اشتغال پایدار نیروهای فعال) این سکونت‌گاه‌ها، بستر را برای ارتقای کالبدی و اجتماعی فراهم ساخت. در سایه این مشارکت فعال ساکنان و متعهدانه بودن این مشارکت، از گسترش نیافتن آن و پایدار بودن این گونه ساماندهی‌ها اطمینان داشت.

شورای مسکن کم‌درآمدها: تشکیل شورای مسکن کم‌درآمدها در وزارت مسکن و شهرسازی برای هماهنگی برنامه‌ریزی فضایی و مسکن، زیر نظر معاونت شهرسازی و مشروط شدن تصویب طرح‌های شهرسازی، وام‌ها و کمک‌های دولتی به رعایت دستورالعمل‌های آن.

توسعه اختیارات شهرداری‌ها: ازدیاد اختیارات و حوزه فعالیت شهرداری‌ها و هدایت برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی آن‌ها از طریق یک نهاد هماهنگ‌کننده.

شوراهای محله‌ای: ایجاد شوراهای محله‌ای (وابسته به شوراهای شهر) برای ایجاد صندوق‌های اعتباری مسکن و

اصلاح ساختار شهرسازی: اصلاح ساختار نظام شهرسازی و رفع کاستی‌ها در قوانین و نهادهای برنامه‌ریزی شهری در برخورد با اقشار کم‌درآمد.

اصلاح برنامه‌های عمرانی: اصلاح برنامه‌های عمرانی و تحولات مکان‌گزینی برای جلوگیری از پدیده حاشیه‌نشینی و هرگونه سکونت‌گاه جدید در تهران.

برنامه‌ریزی برای هدایت نقاط در حال گسترش: بسیاری از این نقاط جمعیتی در اراضی کشاورزی مستقرند که با گسترش خود باعث تغییر کاربری کشاورزی می‌شوند. از سوی دیگر در مکانی که تعداد زیادی از این نقاط قرار دارند، ممکن است چند نقطه در کنار هم رشد کنند.

تدوین استانداردهایی برای فقیران: تدوین معیارها و استانداردها و الگوی مناسب زیست‌طبقات کم‌درآمد به منظور ملحوظ داشتن آن‌ها در برنامه‌ها و طرح‌ها و تنظیم مناسبات شهروندی. تعمیم ضوابط: تعمیم بخش‌نامه‌ها و ضوابط و دستورالعمل‌ها به تمامی نقاط به طور یکسان و یکنواخت و اعمال مدیریت مناسب و اجرای قوانین.

نحوه گسترش شهر: امکان گسترش استخوان‌بندی یا ساختار اصلی شهر از طریق درون‌شهر (زمین‌های ذخیره) و برون‌شهر (در امتداد محورهای طولی شهر) و ایجاد قطب رشد در مناطق کمتر توسعه‌یافته.

آینده‌نگری: پیش‌بینی نقاط آینده، شناخت زمین‌های خالی بافت حاشیه و ایجاد فضاهای فرهنگی چند منظوره و استاندارد با توجه به عواملی چون رشد جمعیت، میزان مهاجرت، تحولات اجتماعی - اقتصادی در آینده.

بازنگری در معیارها: بازنگری در اهداف و معیارهای طرح‌های جامع و یا سایر طرح‌های شهری به نحوی که دربرگیرنده منافع تمامی اقشار جامعه باشد.

اشتغال (خرده‌وام) و تعاونی‌های مسکن.

ستادهای شهری: ایجاد ستادهای شهری مرکب از وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها در مقام اعضای ثابت و دیگر نهادهای ذی‌ربط در صورت لزوم.

انسجام ساختاری میان ارگان‌ها: انسجام ساختاری میان ارگان‌های سیاست‌گذاری، تقنینی، اجرایی (دولت و شهرداری)، و فرهنگی به منظور مدیریت یکپارچه مناطق حاشیه.

الگوی مدیریتی: طراحی الگوی مدیریتی مهار و کاهش و حذف آسیب‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و امنیتی مناطق حاشیه با نگاه بلند مدت.

ردیف بودجه مستقل: تعریف ردیف بودجه مستقل برای حل ناهنجاری‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مناطق حاشیه‌نشین. تصویب قوانین کارآمد: تلاش مستمر مجلس برای تصویب قوانین کارآمد برای کاهش معضلات حاشیه.

بازنگری طرح‌های شهری: بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی شهر و اصلاح آن، طبق عدالت اجتماعی و دربرگیری همه اقشار جامعه.

سیاست‌های مهار مهاجرت: اعمال سیاست‌های تمرکززدایی و جلوگیری از رشد لجام‌گسیخته و بی‌رویه شهرها برای جلوگیری از مهاجرت بیشتر افراد.

مانعت از ساخت‌وسازهای غیرمجاز: جلوگیری جدی از ادامه روند ساخت‌وسازهای غیرقانونی و بدون پروانه ساخت از طرف سازمان‌های مدیریت شهری و از طریق ایجاد احساس تعلق و هویت مکانی در ساکنان به گونه‌ای که خود، مانع از ایجاد ساخت‌وسازهای تازه شوند.

برنامه‌ریزی منطبق با نیازها: برنامه‌ریزی برای نیازهای موجود، با توجه به فشارهای فعلی و نیاز به هدایت مهاجران و ایجاد تعلق اجتماعی در مبدأ برای جلوگیری از مهاجرت.

حاشیه‌نشینی را می‌توان از طریق ایجاد فضا و کالبد شهری از قبیل خیابان، جاده، دسترسی‌ها، چراغ معابر و... آغاز کرد. از دیدگاه اقتصادی، فراهم ساختن فضا و ساخت‌وساز شهری، ابعاد مختلف حاشیه‌نشینی را تضعیف می‌کند و تحت تأثیر قرار می‌دهد. ساخت مجتمع‌های مسکونی از سوی دولت، پیش از تخریب آلودگی‌ها و اسکان حاشیه‌نشین‌ها در آن‌ها موجب پدیدآمدن معماری و ساختمان‌های قابل کنترل می‌شود و از تبعات مرتبط با تخلفات در حاشیه‌ها پیش‌گیری می‌کند.

در بعد اقتصادی، می‌توان بهداشت را مؤلفه‌ای برای حاشیه‌نشینی و رفع پیامدهای سوء آن دانست. نظارت بر تغذیه مناسب در حاشیه‌ها، ایجاد فاضلاب شهری، آب شرب و درمانگاه از جمله نمونه‌هایی است که با تأمین بهداشت، حاشیه را به شهر ملحق می‌سازد.

وضع ضوابط و قواعد شهری در خور کم‌درآمدها، به‌ویژه از لحاظ قطعه‌بندی (تفکیک) زمین و پذیرفتن فرایند تدریجی اجرای آن‌ها، بدون آنکه از اصول شهرسازی عدول شود. وضع ضوابط و قواعد ساختمانی در خور توان کم‌درآمدها و پذیرفتن فرایند تدریجی اجرای آن‌ها (پایان کار) بدون آنکه از اصول مهندسی عدول شود.

اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های مسکن استیجاری به صورتی که دولت را از تبدیل شدن به «موجر» بزرگ بازدارد و بودجه مربوط صرف «توانمندسازی» صندوق‌های اعتباری و تعاونی‌های مسکن و فعالیت بخش خصوصی شود.

وضع و اخذ عوارض مخصوص کم‌درآمدها در شهرداری (شورای شهر) و کمک شهرداری‌های غنی به کم‌درآمدها از طریق یک نهاد هماهنگ‌کننده.



نگاه صحیح به معضل: برداشتن نگاه یک‌سویه از جانب برنامه‌ریزان به مسأله اسکان غیررسمی چون مبهم، تعصب‌آور و دارای سوء تفاهمات است.

هماهنگی همه نهادها: لازم است نهادهای دولتی خصوصاً نهادهای مسئول در این زمینه، مسئولیت هماهنگی این برنامه‌ها را بر عهده گیرند و تشکلهای غیردولتی و هسته‌های مداخله‌گر مردمی را در این زمینه حمایت و نظارت کنند. بی‌شک نهادها و سازمان‌هایی چون: شهرداری، استانداری، سازمان صدا و سیما، نیروی انتظامی، وزارت بهداشت، سازمان فنی و حرفه‌ای، سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان تأمین اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، کمیته امداد امام خمینی (ره)، وزارت مسکن و شهرسازی، دانشگاه‌ها و مراکز علمی می‌توانند کمک شایانی در این خصوص باشند.

راه کارهای اقتصادی

حاشیه‌نشینی شهری به مثابه نوعی ایجاد ضد فضا و ضد کالبد شهری مطرح است. بنابراین از میان بردن آسیب‌های

عرضه زمین ارزان به کم‌درآمدها.

عرضه زمین ارزان مصالح بادوام برای ساخت‌وساز و به‌سازی خانه‌ها از طرف سازمان‌های مدیریت شهری و ارائه وام‌های بلندمدت و میان‌مدت با هدف ارتقای کیفیت و استحکام مسکن. جلب حمایت سازمان‌های بین‌المللی برای پرداخت وام یا کمک بدون عوض به پروژه‌های مشخص و تأمین سرمایه‌های اولیه برای صندوق‌های اعتباری محلی و عمران و به‌سازی شهر و روستا.

ایجاد تعاونی‌های مسکن و تقویت آن‌ها در ساخت‌وساز واحدهای مسکونی، متناسب با توانایی اقتصادی ساکنان و نظارت بر آن‌ها برای رعایت اصول فنی و استانداردهای ساخت‌وساز. تشکیل صندوق‌های قرض الحسنه برای پرداخت وام‌های کوچک به گونه‌ای که خود ساکنان، مسئول آن باشند.

ایجاد تعاونی‌های کارگران (از آنجا که اغلب نیروی کار این محله را کارگران ساده ساختمانی تشکیل می‌دهند می‌توان از طریق ایجاد اتحادیه‌های کارگری محلی از نیروی کار آن‌ها در فعالیت‌های ساخت‌وساز شهر و محله بهره برد.

اصلاح نظام پرداخت وام و یارانه به ساکنانی که وضعیت حقوقی مالکیت آن‌ها بر زمین روشن نیست، از طریق تشکیل صندوق‌های اعتباری محلی، تحت نظارت شوراهای شهر و روستا، با این هدف که نظام بانکی غنیتر و توان مالی کم‌درآمدها بیشتر شود.

اصلاح نظام تعاونی‌های مسکن به گونه‌ای که تعاونی‌های غیر محیط کار نیز رسمیت یابند (ازسوی وزارت تعاون، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت مسکن و شهرسازی).

تخصیص بودجه عمرانی برای عرضه زمین ارزان و تأمین سرمایه‌های اولیه برای صندوق‌های اعتباری به صورت مشروط بر مبنای آورده مردم یا نهادهای محلی.

راه کارهای فرهنگی

احیای فرهنگ و هنر اولیه بومیان در زمینه تشکیل نمایشگاه آثار فرهنگی، قومی، موسیقی، کلاس زبان، ورزش‌های بومی، تدریس زبان و ادبیات فارسی و شعرخوانی؛

احیای فرهنگ محل‌های و مدیریت ریش‌سفیدی در محله‌های حاشیه‌ای؛

تشکیل انجمن‌های مدنی، بهداشتی، حرفه‌ای، ورزشی و هنری در محلات حاشیه‌ای برای جلوگیری از بازتولید فقر؛

تقویت سازمان‌های فرهنگی در مناطق حاشیه؛

اعزام عناصر فرهنگی شناخته شده برای فعالیت در سازمان‌های فرهنگی حاشیه‌ای که دارای ظرفیت‌های لازم فرهنگی و اجتماعی باشند و پیشاپیش با مسائل بومی منطقه آشنا شده باشند؛

تشکیل کانون‌های فرهنگی، هنری و مدنی از سوی جوانان محله‌های حاشیه؛

استفاده از قابلیت‌های بالای نهادهای سنتی آموزشی مانند مساجد، تکایا و حسینیه‌ها؛

تولید و توزیع کتاب‌ها و جزوه‌های آموزشی با کارکردهای فرهنگی در مناطق حاشیه؛

ایجاد فرهنگ‌سراهای متعدد برای سازماندهی و جذب جوانان و نوجوانان و یادگیری فعالیت گروهی متمدنانه؛

سیاست‌گذاری برای پرکردن اوقات فراغت جوانان حاشیه‌نشین از طریق سازوکارهای تشویقی؛

ایجاد امکانات تفریحی در محله (می‌توان از ساعات آزاد فضاهای آموزشی برای فعالیت‌های ورزشی و... استفاده کرد)؛

بالا بردن سطح فرهنگی و تقویت ارزش‌های معنوی در استفاده‌های مشروع از خدمات و امکانات، همچنین جلوگیری از ارتکاب به جرم خود ساکنان محل؛

ایجاد کتابخانه در محله (می‌توان از مسجد محله استفاده کرد)؛
احداث فضاهای آموزشی - بهداشتی (حداقل فقدان مدرسه راهنمایی، مهد کودک و مرکز بهداشت در محله مشهود است) و کمک به ارتقای سطح فرهنگی مردم در زمینه تنظیم خانواده و رعایت مسائل بهداشتی از طریق این فضاها.

توانمندسازی

توانمندسازی نوعی نگرش به پدیده حاشیه‌نشینی است. دولت‌ها طی آن می‌کوشند به جای نگرش مقابله و تخریب، محیطی توانمند بیافرینند که تحت برخی شرایط، مردم ساکن در محلات با استفاده از منابع و ظرفیت‌های خود بتوانند راه حل‌هایی محلی برای مشکلات خویش بیابند. توانمندسازی عوامل مؤثر در ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در موارد ذیل امکان‌پذیر است:

ایجاد صندوق‌های اعتباری محلی (CBO) برای خرده‌وام‌های مسکن و اشتغال از طریق شوراهای شهر و روستا با کمک بانک مسکن، بانک رفاه کارگران، وزارت‌خانه‌های تعاون، کار و امور اجتماعی، وزارت مسکن و شهرسازی؛

ایجاد صندوق‌های اعتباری عمران و به‌سازی شهر یا روستا برای هماهنگی و هدایت وجوه بخش عمومی در هر محل با حمایت و همکاری وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و به‌سازی شهری)، وزارت کشور، شورای شهر و شهرداری؛

کمک به ارتقای روحیه مشارکت و همکاری با جذب ساکنان در تشکلهای محلی یا جماعتی (CBO) و تشکل‌های مردم‌نهاد (NGO)؛

زمینه‌سازی برای ایجاد فعالیت‌های اقتصادی منطبق با شرایط و ویژگی‌های مهاجران از طریق آموزش‌های فنی - حرفه‌ای

و بالا بردن مهارت نیروی کار؛
استفاده از نیروی کار زنان از طریق ایجاد کارگاه‌ها و آموزشگاه‌های خیاطی و قالی‌بافی و گلیم‌بافی (می‌توان از طریق مراکز مردم‌نهاد (NGO) و (CBO) مواد و منابع اولیه لازم را در اختیار زنان قرار داد و کار تمام شده را از طریق تعاونی‌های محلی عرضه کرد).

راه کارهای آموزشی

آموزش عمومی که وجه فراگیر آن در صدا و سیما مشخص می‌شود و سطح آگاهی و دانش عمومی حاشیه را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، جامعه شهری را برای منزلت‌بخشی به مهاجران غیر شرور آماده می‌سازد.

نظارت و برآورده ساختن نیازهای آموزش و پرورش حاشیه. تشویق ایجاد نهادهای مدنی غیررسمی برای فعالیت آموزشی در محیط‌های حاشیه‌ای: این فرایند را می‌توان از جانب نهادهای مدنی سنتی مانند مساجد و حسینیه‌ها یا نهادهای مدنی جدید مانند شهرداری‌ها، فرهنگ‌سراها و کتابخانه‌ها سازمان بخشید. آموزش‌های مهارتی و تقبیح سازوکارهای ناهنجاری، نقش آموزشی بیشتری را در مناطق حاشیه‌نشین بر عهده دارد.

ایجاد مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای برای کارگاه‌های مناطق حاشیه در مسیر عملیاتی کردن طرح‌های زودبازده. ایجاد شعب دانشگاهها در مناطق حاشیه.

برگزاری دوره‌های عملی مهارت‌های اجتماعی در مدارس، کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، مساجد و محلات و فرهنگ‌سراها. انتخاب نیروهای مستعد مناطق حاشیه‌نشین و انجام آموزش‌های لازم به آنان برای همیاری در برنامه‌های جامع اجتماعی و فرهنگی با هماهنگی سازمان‌های ذی‌ربط.

راه کارهای خدماتی

ارتقای شبکه‌های زیربنایی و خدمات‌رسانی از قبیل شبکه فاضلاب، تأسیسات گاز، برق، تلفن، آب و... با حمایت بخش دولتی و با مشارکت خود مردم؛

آسفالت روکش معابر از طریق حمایت بخش دولتی یا شهرداری و با استفاده از نیروی کار ساکنان محل در ازای پرداخت حقوق به آن‌ها؛

ایجاد یک بازارچه کوچک محلی که همه مراکز تجاری پراکنده در سطح محله در آن جمع شوند؛

گذاشتن در پوش برای چاه‌های فاضلاب محل از طرف شهرداری و گذاشتن سطوح بزرگ زیاله در انتهای هر خیابان برای ترغیب ساکنان به کمک در حفظ محیط زیست؛

حل مسأله روشنایی معابر (زیرا عامل تاریکی، می‌تواند تقویت‌کننده جرایم در محله باشد)؛

قراردادن سیل‌بندهایی برای هدایت فاضلاب به کانال‌های فاضلاب، همچنین برای هدایت آب باران.

راه کارهای امنیتی

آسیب‌شناسی دقیق ناهنجاری‌های اجتماعی در هر یک از مناطق حاشیه‌ای شهرهای بزرگ؛

افزایش قدرت انتظامی حاشیه‌ها نسبت به مراکز شهرها برای کنترل شرارت و سرقت؛

شناسایی و کنترل افراد دارای سوء سابقه و جلوگیری از تحرکات مغایر با امنیت اجتماعی در مناطق حاشیه‌نشین؛ بررسی و کنترل توزیع و مصرف مواد مخدر و مشروبات الکلی در مناطق حاشیه (به‌ویژه از آن جهت که آسیب‌های این مواد به جهت پایین بودن سطح سواد و آگاهی اجتماعی، در حاشیه به مراتب بیش از درون شهرهاست)؛

کنترل و برخورد با فساد و ناهنجاری اجتماعی حاشیه‌ها؛

ایجاد ظرفیت برخورد سریع انتظامی در موارد درگیری و خشونت محلی در حاشیه‌ها؛

ایجاد معابر ورودی و خروجی در حاشیه‌ها (این امر، امکان کنترل آسیب‌های اجتماعی را بسیار افزایش داده، قانون‌شکنی را به استثنای بدل می‌سازد)؛

لزوم عنایت خاص مددکاران اجتماعی و نیروی انتظامی به شهرک‌ها و روستاهای حاشیه؛

ضرورت هماهنگی میان دستگاه انتظامی و دستگاه قضایی برای مقابله جدی و کنترل ناامنی‌ها و شرارت‌های حاشیه به منظور برخورد قاطع با عوامل ناامنی (در این صورت است که جامعه حاشیه‌نشین به لحاظ امنیت، خود را در پیوستار شهری احساس می‌کند)؛

توانمندسازی مراکز مردم‌نهاد (NGO) مرتبط با آسیب‌های اجتماعی؛

اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی در زمینه آسیب‌های اجتماعی؛

اعزام مددکاران آسیب‌های اجتماعی به مناطق حاشیه‌نشین؛

برگزاری نشست‌های مشورتی محله‌محور؛
حرفه‌زایی و اشتغال‌زایی افراد در معرض آسیب و آسیب دیده اجتماعی؛

ایجاد سازوکارهای لازم برای تأمین امنیت روانی به‌ویژه در خانواده‌های حاشیه‌نشین که آسیب‌هایی را بالاخص متوجه فرزندان دختر خانوار حاشیه می‌سازد در الحاق حاشیه به شهر، نقش انکارناپذیری ایفا می‌کند.

نهادهای مرتبط با برنامه‌های کمک به توانمندسازی سکونت‌گاه‌های حاشیه‌ای

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