



**Informal and sustainable urban settlements in Iran,
its challenges and consequences in the future**



سکونتگاه‌های غیررسمی و ناپایدار شهری در ایران، چالش‌ها و پیامدهای آن در ایران

گروه پژوهشی آینده‌پژوهی راهبردی

آبان ۱۴۰۲

شماره ۸۸

گزارش دیدبانی

پیامدهای سکونتگاه‌های غیررسمی و ناپایدار شهری در ایران، چالش‌ها و پیامدهای آن در آینده



مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور



نویسنده‌ها: دکتر رسول افسری و دکتر مهدیه طاهونی

تهیه شده در: گروه پژوهشی آینده‌پژوهی راهبردی

تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۲

گزارش دیدبانی

سکونتگاه‌های غیررسمی و ناپایدار شهری در ایران، چالش‌ها و

پیامدهای آن در آینده



در این گزارش می‌خوانید

مفاهیم اسکان غیررسمی و پایداری شهری

۱

نظریات و رویکردهای اسکان غیررسمی و پایداری شهری در شرایط کنونی
شهرسازی ایران چه بازتابی دارند؟

۲

کدام یک اقدامات کشورهای مختلف جهان جهت پاکسازی اسکان غیررسمی در
ایران کاربرد دارد؟

۳





چکیده

امروزه یکی از چالش‌های عمده ناپایدارکننده شهری، گونه‌ای از شهرنشینی با مشکلات حاد موسم به اسکان غیررسمی است. با مطرح شدن توسعه پایدار شهری و لزوم توجه به همه ابعاد وجودی شهر اعم از زیست‌محیطی، اقتصادی و فرهنگی به عنوان پایه‌های توسعه پایدار شهری، مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی وارد فاز مطالعاتی جدیدی شده است و محققان با دیدی کلی پدیده اسکان غیررسمی در شهرها را مورد مطالعه قرار می‌دهند. این پدیده که در سال‌های گذشته و تا قبل از دهه ۷۰ در ایران فقط از لحاظ توصیفی - تعریفی مورد توجه بود، از دهه ۷۰ به بعد با گسترش ابعاد آن، نه تنها خود محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی، بلکه در برخی موارد یک ناحیه و حتی منطقه‌ای را تحت تاثیر خود قرار می‌دهد.

توسعه شهری پایدار بر این اصل استوار است که فضای یک شهر درون محله شکل می‌گیرد و بر پایه آن تداوم می‌یابد؛ از این رو، توسعه محله‌ای اقدامی کلیدی در جهت نیل به توسعه پایدار قلمداد می‌شود. از جمله مهم‌ترین بازتاب شهرنشینی معاصر، پیدایش و گسترش محلات آسیب‌پذیر (اسکان غیررسمی) در مرکز یا پیرامون شهرهاست. محلات اسکان غیررسمی را می‌توان بخش‌های فراموش‌شده و برنامه‌ریزی نشده‌ای در مقایسه با سایر محلات شهری دانست که به لحاظ پایداری بسیار شکننده هستند. با اینکه ناپایداری به عنوان مشکل دیرینه و امر بدیهی در محلات اسکان غیررسمی است؛ اما مدیریت و بهبود وضعیت این محلات در یک برهه زمانی و به صورت هم‌زمان ممکن نیست؛ بدین منظور شناخت میزان شدت و ضعف ناپایداری می‌تواند به عملکرد و تصمیم‌گیری بهتر مدیران شهری متناسب با اولویت مداخله در سطح این محلات به منظور توانمندسازی در راستای توسعه پایدار شهری کمک شایانی کند.

رویکردها و اقدامات مختلفی برای مقابله با گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح جهان به اجرا درآمده که در نهایت «توانمندسازی» در پرتو «حکروایی خوب شهری» و نگرش الگوهای مشارکتی بر پایه حکومت‌های محلی و بهره‌گیری از سرمایه اجتماعی به یاری نهادهای مدنی، به عنوان بهترین راهکار از طریق جوامع بین‌المللی «بانک جهانی» و «سازمان ملل متحد» ارائه شده و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. در این گزارش می‌کوشیم تا با مرور این رویکردها، زمینه اجرای آنها در ایران را نیز مورد کنکا قرار دهیم.



آبان ۱۴۰۲

گزارش دیدبانی



فهرست

- ۱..... مقدمه
- ۲..... اسکان غیررسمی
- ۳..... پایداری شهری
- ۴..... دیدگاه‌های نظری شکل‌گیری اسکان غیررسمی
- ۵..... دیدگاه‌های مرتبط با پایداری شهری
- ۶..... رویکردها و نظریه‌های مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی
- ۷..... چالش‌های توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی با تاکید بر آینده
- ۹..... مقایسه کشورهای مختلف جهان از نظر اسکان غیررسمی
- ۱۶..... جمع‌بندی و تحلیل
- ۱۷..... منابع



مقدمه

یکی از مشکلات کشورهای جهان شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در آن‌هاست. به طوری که با ورود به روابط جدید سرمایه‌داری جهانی، دلایل مختلف مانند تأسیس صنایع و کارخانجات در اطراف شهرها منجر به مهاجرت روستاییان به شهرها شد. از سویی مهاجرین جذب‌شده با توجه به وضعیت درآمدی خود قادر به تأمین مسکن مورد نیاز خود در بازار رسمی نبودند و از سوی دیگر، در کمتر طرح و برنامه‌ای به تأمین مسکن آنها توجه شده است. بنابراین، آنها به نواحی اطراف شهر رانده شدند. با تفکیک‌ها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز، رشد آبادی‌های پیرامون شهرها شدت گرفت و افراد مذکور در بازار غیررسمی زمین و مسکن اقدام به تأمین نیاز خود کردند. سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای از جمله چهره‌های بارز فقر شهری به شمار می‌روند که در درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) به شکلی خودرو، فاقد مجوز و برنامه‌ریزی، با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و سطح پایینی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرند (پاک‌نژاد، ۱۳۹۹). این امر، مشکلات جدید بی‌شماری را به دنبال دارد که شامل سطوح بالای بیکاری در شهرها، فشار فوق‌العاده بر خدمات و زیرساخت‌های شهری و نارسایی‌های شدید در فراهم آوردن مسکن برای ساکنان شهری است. چنان که بر اساس گزارش سازمان ملل متحد، اسکان غیررسمی چالش اصلی هزاره سوم معرفی شده است. به طوری که در جهان از هر ۶ نفر، یک نفر در زاغه‌ها زندگی می‌کند (Roy et al, 2023) و در سراسر جهان بیش از ۱ میلیارد نفر در شرایط نامساعدی زندگی می‌کنند زیرا آنها در سکونتگاه‌های غیررسمی شهری (زاغه‌ها) ساکن هستند که فاقد امکانات رفاهی برای تامین آب تمیز، دفع و تصفیه فاضلاب انسانی و حذف زباله‌های خانگی هستند (UN-SDG, 2021). این ویژگی‌ها در کنار مسکن نامرغوب، مالکیت ناامن زمین و زهکشی ضعیف و همچنین موقعیت‌های نامساعد نزدیک به دشت‌های سیلابی رودخانه‌ها، دفع بی‌رویه زباله و آلودگی شیمیایی رودخانه‌های شهری مجاور (آبراه) را تسهیل می‌کند (Correa & Grace, 2014). در نتیجه، ساکنان محله‌های غیررسمی بیشتر از انواع بیماری‌های تهدیدکننده حیات رنج می‌برند (Iranmanesh & Kamalipour, 2023). در به وجود آمدن سکونتگاه‌های غیررسمی، ترکیبی از عوامل متعدد از جمله رشد جمعیت و فشارهای جمعیتی، فقر، شهرنشینی شتابان، تخریب محیط زیست، تغییرات آب و هوایی کاهش بهره‌وری کشاورزی، رشد جمعیت، فقر و ... دخیل هستند (Govindaraj et al, 2018). بررسی‌ها نشان می‌دهد به دلیل مشکلات قانونی و غیررسمی بودن این سکونتگاه‌ها به ویژه در زمینه مالکیت زمین، کاربری زمین و ساختمان‌ها، سازمان‌های دولتی تمایلی چندانی برای ساماندهی آنها ندارند (Goude et al, 2019). با این وجود سیاست‌ها، استراتژی‌ها و برنامه‌های گوناگونی مانند تأمین عمومی مسکن، احداث مکان‌های اسکان و خدمت‌رسانی، بهسازی و نوسازی محله‌های فقیرنشین و ... توسط دولت‌های جهان سوم برای حل مشکلات سکونتگاه‌های



غیررسمی طراحی شده است، اما هیچ یک از آنها در مقیاس کلان نتوانسته است مشکلات سکونتگاه‌های غیررسمی را حل کند (Brown, 2019) و تداوم اسکان غیررسمی نشانگر شکست در سیاست‌های رسمی و عدم پاسخگویی به نیاز سرپناه کم‌درآمدها است (Samper, 2017). روی هم رفته، بی‌توجهی به ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی که به شدت در معرض مخاطرات احتمالی هستند (Suhartini, & Jones, 2020) به بهانه نگرانی از تشویق به گسترش آن، هزینه‌ای به مراتب بیشتر در بر خواهد داشت و توسعه پایدار شهری را از جنبه‌های زیست‌محیطی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در معرض تهدید قرار می‌دهد. در واقع عدم تشکیل سرمایه‌های انسانی و اجتماعی در این سکونتگاه‌ها و هزینه‌های ناشی از فقدان بهداشت روانی و جسمی آنها، پیامدهای زیانباری را نیز در دیگر اجتماعات در پی خواهد داشت (Brewis et al, 2020). مهمترین علل شکل‌گیری اسکان غیررسمی در شهرهای ایران، تمرکز سرمایه، قدرت و امکانات در شهرهای بزرگ، ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی در ایران، عدم توجه به عدالت فضایی و گسترش ناهمگون منطقه‌ای، افزایش قیمت زمین و عدم توجه به برنامه‌ریزی مشارکتی عنوان شده است. با این وجود، علل، چالش‌ها، ریخت‌شناسی و ساختار سکونتگاه‌های غیررسمی از مکانی به مکان دیگر متفاوت است (پیکانی و باور، ۱۳۹۷: ۷).

اسکان غیررسمی

سکونتگاه‌های غیررسمی به علت غیررسمی بودن و عدم برخورداری از برنامه‌ریزی و طراحی شهری، از خدمات عمومی محروم هستند. سکونتگاه‌های غیررسمی به دلیل عدم نظارت و کمک دولت یا شهرداری‌ها، سکونتگاه‌های خودرو یا سکونتگاه‌های بی‌ضابطه نیز خوانده می‌شوند. گاهی به علت سکونت گروه‌های بسیار فقیر به نام سکونتگاه‌های خُلقی نیز شناخته می‌شوند. اما بیشتر به دلیل موقعیت مکانی آنها در پیرامون شهرها، آنها را حاشیه‌ای می‌نامند. گاهی این حاشیه‌ها، به درون شهرها نفوذ می‌کنند و ضمن گسترش در مکان‌های نامساعد، مانند دره‌ها، گودها، مسیل‌ها و کوه‌ها، در پیکر اصلی شهر ادغام می‌شوند. از ویژگی‌های سکونتگاه‌های حاشیه‌ای، بدمسکنی است که به شکل‌های مختلف بروز می‌کند. در سکونتگاه‌های غیررسمی کیفیت خانه‌ها بسیار نازل و فاقد یا روبرو با کمبود در بخش تأسیسات زیربنایی، از جمله آب، و گاز بوده و در کنار آنها سطح پایینی از تسهیلات و خدمات عمومی، مانند مدرسه، درمانگاه و ... وجود دارد و از نظر بهداشتی، دفع فاضلاب و نظافت محیط نیز شرایط بسیار آسیب‌پذیری دارند (ارژنگی، ۱۳۹۴: ۴۳).

بر اساس مطالعات سازمان ملل، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی چالش اصلی شهرنشینی در هزاره سوم خواهد بود. این مطالعات تأکید می‌کنند که اسکان غیررسمی دیگر یک مقوله جمعیت‌شناسی شهری صرف نیست، بلکه پدیده‌ای اقتصادی - اجتماعی است و در برنامه‌های توسعه باید به عنوان یک هدف اصلی بدان نگریست. وجود این مناطق یک پدیده جهانی بوده و دلیل شکل‌گیری این پدیده متنوع و متعدد است که ممکن است از مکانی به مکان دیگر متفاوت باشد (Akhter, 2004). بایستی توجه داشت که این تعاریف بر



اساس قضاوت‌های بررسی‌کنندگان مطرح می‌شود و در بسیاری از موارد ممکن است با واقعیت‌های موجود قابل انطباق نباشد. همان‌گونه که پرلمن^۱ معتقد است سکونتگاه‌های غیررسمی بیش از آن که در واقعیت مایوس‌کننده باشند در تصور ما ناامیدکننده به نظر می‌رسند (Perlman, 1986).

پایداری شهری

پایداری شهری مفهومی است که در این زمینه توسط برخی از مولفان و از جمله مک‌لارن^۲ مطرح شده است. وی برای تعریف این مفهوم ابتدا آن را با توسعه پایدار شهری مقایسه می‌کند. او به نقل از ریچاردسون^۳ می‌نویسد: «معنی این دو اصطلاح خیلی به هم نزدیک است و اغلب در ادبیات تحقیقی بجای هم به کار برده می‌شوند». او راز تمییز آن‌ها از یکدیگر را در نظر داشتن مفهوم پایداری به عنوان تشریح‌کننده یک وضعیت یا حالت مطلوب و یا مجموعه شرایطی می‌داند که در طول زمان تداوم داشته است. در مقابل واژه توسعه در اصطلاح توسعه پایدار شهری، فرآیندی را تداعی می‌کند که به وسیله آن می‌توان به پایداری دست یافت. از نظر مک‌لارن برخی مشخصات کلیدی پایداری شهری عبارتند از برابری بین نسل‌ها، برابری درون نسل‌ها (شامل برابری اجتماعی، برابری جغرافیایی و برابری در حکومت)، حفاظت از محیط طبیعی، استفاده حداقلی از منابع تجدیدنپذیر، بقای اقتصادی و تنوع، جامعه خوداتکا، رفاه فردی و رفع نیازهای اساسی افراد جامعه. بحث زیادی در گروه‌های دانشگاهی، بین برنامه‌ریزان و دیگر سازمان‌های مربوطه در خصوص اهمیت نسبی هر یک از این مشخصات پایداری وجود دارد (کاظمی‌محمدی، ۱۳۸۷).

به عقیده مک‌لارن به لحاظ اهداف گزارش پایداری، تعریف واحد و بهتری از پایداری شهری وجود ندارد، چون جوامع مختلف باید تصورات مختلف از پایداری شهری داشته باشند که به اوضاع جاری زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی و قضاوت‌های ارزشی جامعه آنها بستگی دارد. در نتیجه مجموعه‌ای از شاخص‌های طرح‌شده برای سنجش پیشرفت در جهت دستیابی به اهداف کلی پایداری در هر جامعه، لزوماً نباید برای سنجش پیشرفت پایداری در جامعه‌ای دیگر مناسب باشد. با این وجود برخی ویژگی‌های بنیادی برای شاخص پایداری وجود دارد که همه جوامع در آنها هم‌نظرند و باید آنها را در سیاست‌ها و برنامه‌های خود اعمال کنند (زارع‌پور، ۱۳۹۰: ۳۸).

دیدگاه‌های نظری شکل‌گیری اسکان غیررسمی

به طور کلی سه دسته نظریه اصلی جهت تبیین شکل‌گیری اسکان غیررسمی می‌توان دسته‌بندی نمود که عبارتند از

^۱ Perlman

^۲ Maclaren

^۳ Richardson



۱. دیدگاه‌های لیبرالی (نزدیک به سرمایه‌داری غربی)
۲. دیدگاه‌های رادیکالی یا وابستگی (نزدیک به ساختارگرایان)
۳. دیدگاه‌های جامعه‌گرایان جدید (نزدیک به تفکرات خط سوم)

جدول ۱. دیدگاه‌های رایج در تبیین علل شکل‌گیری اسکان غیررسمی

دیدگاه لیبرالی	دیدگاه رادیکالی یا وابستگی	دیدگاه جامعه‌گرایان جدید
<p>مطابق این دیدگاه که جان‌اف. ترنر^۱ از چهره‌های معروف آن هست، رشد و تراکم شدید جمعیت، عامل اصلی عقب‌ماندگی کشورهای در حال توسعه تلقی شده که هر گونه برنامه‌ریزی برای بهبود سطح زندگی و مبارزه با فقر در این کشورها را بی‌نتیجه می‌سازد. یکی از برآیندهای چنین شرایطی شکل‌گیری محلات اسکان غیررسمی است. در این دیدگاه عمدتاً به جنبه‌های اقتصادی - اجتماعی و فیزیکی اسکان غیررسمی تاکید گردیده و ویژگی الگوی رشد اقتصادی نامتعادل را مورد توجه قرار داده است. در واقع در این دیدگاه نگرش به مسئله خرده بوده و در آن به عوامل درونی پرداخته شده و نقش عوامل بیرونی در شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی کمتر مورد توجه قرار گرفته شده است.</p>	<p>این دیدگاه که در آمریکای لاتین توسط افرادی چون گوندرفرانک^۲، دوسانتوس^۳ و فورتادو^۴ مطرح شده، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی را برآمده از شهرنشینی شتابان و ناهمگونی می‌داند که پیامد تسلط اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته بر کشورهای در حال توسعه (وابسته) است. به باور اندیشمندان مکتب وابستگی، توسعه‌نیافتگی و شکل‌گیری سکونتگاه اقشار فقیرنشین برآمده از ویژگی‌های درونی ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه یا توسعه‌نیافته نیست بلکه در پیوند با کشورهای پیشرفته (متروپل) از طریق روابط اقتصادی و سیاسی است که به توسعه دومی و به قیمت عقب‌ماندگی و بروز مسائل حاد داخلی در کشورهای توسعه‌نیافته (قمر) انجامیده است.</p>	<p>دیدگاه سوم، پیدایش اسکان غیررسمی برآمده از عملکرد روند طبیعی تضاد میان کار و سرمایه و پیامدهای قهری عملکرد قوانین حاکم بر نظام اقتصاد سرمایه‌داری، یعنی تمرکز و انباشت سرمایه و رشد ناموزون اقتصادی و در نتیجه پیدایش جامعه طبقاتی می‌داند. از این رو آن را مولود و ساختاری تعبیر می‌نماید که به حاشیه راندن فقرا در سکونتگاه‌های فقرزده را باعث می‌شود و پیوسته آن را بازتولید می‌کند.</p>

دیدگاه‌های مرتبط با پایداری شهری

با تشدید مسائل زیست‌محیطی و زیست اجتماعی، دیدگاه‌های متفاوتی در مورد رشد، توسعه و محیط زیست بین اقتصاددانان، جامعه‌شناسان و کارشناسان محیط زیست و جغرافیادانان طبیعی و اجتماعی بروز کرد.

^۱ Turner

^۲ Frank

^۳ Dosantose

^۴ Fortado



ریشه‌های فکری این دیدگاه به سده‌های ۱۸ و ۱۹ و نظرات مالتوس^۱، ریکاردو^۲، استوارت میل^۳، مارکس^۴، انگلس^۵ و نیز باکونین^۶، کروپتکین^۷، موریس^۸، مامفورد^۹ و اخیراً هابرماس^{۱۰} برمی‌گردد. در ادامه به مهم‌ترین دیدگاه‌های مرتبط با پایداری شهری اشاره می‌شود.

جدول ۲. دیدگاه‌های پایداری شهری

دیدگاه	توضیحات
دیدگاه‌های مالتوسی‌ها و مالتوسی‌های جدید	بر اساس این دیدگاه جمعیت و منابع رشدی نابرابر دارند. بنابراین نتیجه این روند جنگ، جنایت و اشاعه بیماری‌ها و یا سیاست‌های کنترلی جمعیت به ویژه برای طبقه فقرا و کم‌درآمدها است. این دیدگاه با تاثیر جبر محیطی، علت اصلی بیشتر بدبختی‌های بشری را حاصل تنش میان جمعیت و منابع می‌داند.
دیدگاه‌های اقتصادی - فنی مدافع فناوری	کمیابی مواد و منابع اساسا بر همه چیز تاثیر می‌گذارد و بشر را به جستجوی منابع تازه و حفظ منابع موجود برمی‌انگیزد. هواداران این دیدگاه هیچ‌گاه به آلودگی محیط زیست به عنوان مانع در راه رشد اقتصادی نگاه نمی‌کنند بلکه آلودگی را مشکل می‌دانند که باید تحت کنترل قرار بگیرد.
دیدگاه‌های سیاسی - اقتصادی مارکسیستی و رادیکالی	منابع و کنترل آلودگی نمی‌تواند از روندهای اقتصادی جدا باشد. کمبود و کنترل آلودگی به سرمایه، شیوه‌های تولید و قدرت در جامعه وابسته است. با انباشت سرمایه، توازن میان جمعیت و توزیع ثروت از دست می‌رود و در نتیجه هرچه بر ثروت جامعه، میزان تولید صنعتی و مقدار محصولات کشاورزی افزوده شود گویی نسبت توزیع ثروت نابرابرتر و فقر نیز شدیدتر می‌شود.
دیدگاه‌های هواداران محیط زیست و جنبش‌های صلح‌پذیر	این دیدگاه‌ها آمیزه‌ای از چندین جریان فکری هستند. عمده این جریان‌ها عبارت‌اند از: <ul style="list-style-type: none"> جریان‌هایی با گرایش اجتماعی که بر یافته‌های اکولوژیکی تاکید دارند. طرفداری از فلسفه بازگشت به دامان طبیعت مخالفت با اجبارها و الزام‌های فناوری بزرگ‌مقیاس
دیدگاه سیستمی توسعه پایدار	در توسعه پایدار سیستماتیک و مدرن همه چیز در محیط محلی به یکدیگر مرتبط هستند. در یک نگرش کلی، در سطح کلان برنامه‌ریزی سیستمی برای توسعه پایدار به بررسی‌های اولیه برای دریافت و فهم دیدگاه‌های اجتماعی و فرهنگی مردم نیاز دارد. دیدگاه سیستمی نوعی دخالت نهان و موثر در مدیریت منابع و تعهد نسبت به توسعه

دیدگاه‌های پایداری شهری

^۱ Malthus
^۲ Ricardo
^۳ Stuart Mill
^۴ Marx
^۵ Engels
^۶ Bakunin
^۷ Kropotkin
^۸ Morris
^۹ Mumford
^{۱۰} Habermas



پایدار است. بدین ترتیب بررسی شهر با روش کل‌گرایانه سیستمی به معنای پذیرش درستی ساختار و کارکرد نظام شهر و در نتیجه حفظ آن نیست. بلکه با آگاهی بر قوانین و طرز ساختن و اداره کردن شهر می‌توان در چارچوب دیدگاه‌های دیگر اقتصاد سیاسی، نابسامانی‌ها و نارسایی‌های سیستم شهر را دریافت و با برنامه‌ریزی در پرتو جهان‌بینی مسلط جامعه و دستاوردهای علمی، اصلاح کرد.

ماخذ: زرین‌منش و فرخیان، ۱۴۰۱

رویکردها و نظریه‌های مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی

برای مواجهه با بافت‌های نامتعارف شهری از رویکردهای مختلفی استفاده می‌شود، که در هر کدام از آن‌ها دیدگاه‌هایی مطرح می‌شوند. این رویکردها در جدول شماره ۳ آورده شده است. در ادامه به تشریح برخی از مهم‌ترین این رویکردها پرداخته می‌شود.

جدول ۳. رویکردهای مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی

ویژگی‌ها و مشخصات	تاریخ پیدایش	رویکرد
نگرش لیبرالی و حداقل دخالت دولت در مسکن، توسعه اقتصادی، مشکل نابهنجاری و فقر به طور عام برطرف خواهد شد.	قبل از ۱۹۷۰	نادیده گرفتن
نگرش‌های محافظه‌کارانه، پدرسالارانه و تخلیه اجباری و تخریب سکونتگاه (در کشورهایی با نظام سیاسی متمرکز و خودکامه)	دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰	حذف و تخلیه اجباری
ایجاد مسکنی پایین‌تر از نرخ بازار، مشارکت مستقیم فقرای شهری، شراکت تمامی فعالان برنامه‌های اجتماعی از سطح بین‌المللی تا محلی، به کارگیری نیروی بیکار خانوار در ساختن مسکن	دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰	خودیاری
نگرش از بالا و یا اتکاء به منابع دولتی، ایجاد مسکن عمومی در حل مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی	دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰	مسکن عمومی
آباد کردن زمین جدید و تقسیم به قطعات مسکونی دارای خدمات‌رسانی، ارائه قطعات زمین با زیرساخت‌های اساسی برای گروه‌های هدف از طریق خرید یا اجاره به شرط تملیک زمین	دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰	مکان و خدمات
تامین خدمات پایه، ساماندهی کالبدی و بهینه‌سازی و اصلاح معابر و صف‌بندی ساختمان‌ها، بلوک‌بندی مجدد، تأمین امنیت، حق سکونت و مالکیت، ایجاد	از اواخر دهه ۱۹۷۰	ارتقا بخشی (بهسازی)



اشتغال و درآمد		
ایجاد چارچوب‌های قانونی، نهادی، اقتصادی، مالی و اجتماعی برای افزایش کارایی اقتصادی و کارآمدی اجتماعی در توسعه بخش مسکن، توانمندسازی بازار، توانمندسازی سیاسی، و ...	اوایل دهه ۱۹۸۰	توانمندسازی
درگیرکردن نیروهای بومی و محلی در فرآیندهای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هماهنگی، کنترل و سازماندهی با هدایت دولت، تأکید بر بهره‌گیری از دانش و تجربه موجود در سطح محلی؛ استفاده مؤثر از منابع، توانایی‌ها و راهبردهای منطبق با ویژگی‌ها و خصوصیات مردم محلی	دهه ۲۰۰۰ به بعد	توانمندسازی اجتماع - مبنا

ماخذ: صرافی، ۱۳۸۸

چالش‌های توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی

ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی نمی‌توانند به تنهایی تغییر و تحول عمده‌ای در مورد بهسازی محیط کالبدی و بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی خود انجام دهند. از طرف دیگر نهادهای قانونی نیز به تنهایی قادر به رفع این مشکلات نیستند. برای ایجاد تغییر و بهبود وضعیت، نیاز به مشارکت مردمی به منظور توانمندسازی ضروری است. اما در مسیر توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی شهری چالش‌های زیادی وجود دارد. این چالش‌ها در چند دسته زیر قابل طبقه‌بندی است.

جدول ۴. چالش‌های سکونتگاه‌های غیررسمی

چالش‌ها	امروز	آینده
قانونی	<ul style="list-style-type: none"> به علت این که این سکونتگاه‌ها اکثراً فاقد سند مالکیت هستند، فاقد امنیت تصرف بوده و ارائه خدمات شهری و انجام طرح‌ها در این مناطق به سادگی میسر نیست. واقع شدن برخی سکونتگاه‌های غیررسمی خارج از محدوده قانونی شهرها، از لحاظ قانونی خدمت‌رسانی را با مشکل مواجه می‌نماید. 	<ul style="list-style-type: none"> در صورت ادامه روند کنونی و مشکل خدمت‌رسانی تشدید خواهد خورد. محرومیت و عدم برخورداری؛ سکونتگاه‌های غیررسمی از تسهیلات زندگی شهری در قیاس با دیگر نواحی شهری، آنها را به کانون بغرنج شهری و مانع توسعه پایدار انسانی تبدیل خواهد کرد.
مالی و اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> نامشخص بودن گروه‌های درآمدی و عدم تفکیک آن‌ها در گروه‌های درآمدی مشخص. ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی معمولاً افرادی با درآمد کم و وضعیت اقتصادی نامعلوم هستند که همین مسئله موجب شده بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری از دادن وام و اعتبار به آنان خودداری کنند. 	<ul style="list-style-type: none"> عدم تمکن مالی بسیاری از خانوارها جهت مشارکت مالی در طرح‌های ارتقابخشی و توانمندسازی با توجه به بحران‌های مالی و منطقه‌ای. افزایش دخالت بورس‌بازان زمین در کل شهر و تشدید بافت دوگانه در شهر (رسمی و غیررسمی)



	<ul style="list-style-type: none"> • عدم تمکن مالی بسیاری از خانوارها جهت مشارکت مالی در طرح‌های ارتقا بخشی و توانمندسازی. • نظام مالی و اعتباری مشخصی جهت رسیدگی به وضعیت این سکونتگاه‌ها وجود ندارد. • بخشی بودن اعتبارات عمرانی، توانمندسازی یکپارچه را با مشکل مواجه می‌نماید. 	
<ul style="list-style-type: none"> • در صورت در نظر گرفتن دستورالعمل یکسان و رویه مشترک برای مناطق رسمی و غیررسمی به دلیل آسیب پذیر بودن مناطق غیررسمی و عدم امکان اجرای دستورالعمل‌های مناطق رسمی در این مناطق بحران‌های مناطق غیررسمی افزایش خواهد یافت. 	<ul style="list-style-type: none"> • وجود آیین‌نامه و دستورالعمل‌های ساخت‌وساز یکسان و اتخاذ رویه مشترک در مناطق رسمی و غیررسمی. • وجود استانداردها و پارامترهای دست‌وپاگیر و عدم همخوانی آنها با وضعیت این سکونتگاه‌ها. 	<p>فنی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • عدم فضای کافی برای محیط ورزشی، پارک و فرهنگ‌سرا و فضای سبز و مدارس در نتیجه و در آینده فرزندان ساکنان این مناطق با بزهکاری، ترک تحصیل، مصرف دخانیات و حتی مشکلات سلامت جسمانی روبرو خواهند شوند. 	<ul style="list-style-type: none"> • زیرساخت نامناسب • کیفیت پایین مساکن • فقدان زمین جهت تامین کاربری‌های عمومی شهری • استقرار برخی از این سکونتگاه‌ها در مناطق صعب‌العبور و فاقد ایمنی لازم 	<p>کالبدی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • مطالعات بین‌المللی در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد سکونتگاه‌های غیررسمی، مبدا اغلب تحولات سیاسی در دهه‌های اخیر بوده‌اند. استقرار اقبال تهری دست و آسیب دیدگان اجتماعی از سوی دیگر باعث می‌شود این نقاط به کانون‌های معضلات اجتماعی جوامع شهری تبدیل شوند. نگاهی به حوادثی که اخیراً اتفاق افتاد هم به خوبی نشان می‌دهد که اعتراضات اغلب از این مناطق آغاز شد. 	<ul style="list-style-type: none"> • با توجه به حاکم بودن فقر در این سکونتگاه‌ها و میزان جمعیت بالا در آنها، این محلات در هنگام تبلیغات انتخاباتی مورد توجه نامزدهای انتخاباتی قرار می‌گیرد و آنها با دادن وعده و وعیدهایی، در صدد جلب اعتماد مردم و گرفتن رای هستند. این مسئله بارها اتفاق افتاده و به دلیل عدم انجام تعهدات برندگان انتخاباتی، نوعی جو بدبینی نسبت به مسئولان محلی در آنها ایجاد شده و بی‌اعتمادی آنان به برنامه‌ها و طرح‌های شهری بیشتر شده است. 	<p>سیاسی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • در بیشتر کشورهای روبه رشد، بخش دولتی به دلیل فقدان منابع، قادر به عرضه خدمات به همه مردم و به‌ویژه شهرنشینان نیست. از این‌رو، مشارکت کامل جامعه به شکل تامین تسهیلات عرضه خدمات، کار داوطلبانه و حضور بخش غیردولتی در فرآیند ارائه خدمت ضرورت دارد. واقعیت این است که بدون مشارکت جامعه، بسیاری از برنامه‌های حوزه بازآفرینی و 	<ul style="list-style-type: none"> • پایین بودن سطح سواد ساکنان و خصوصاً سرپرستان. • وجود حس مشترک بی‌اعتمادی به برنامه‌ها و طرح‌های شهری. • ترس از دست دادن سرپناه، همسایگان و دوستان. • عدم تمایل به جابه‌جایی از محل سکونت فعلی و ترس از دست دادن سرپناه خود. 	<p>اجتماعی</p>



<p>توانمندسازی در شهرها محکوم به شکست است و برنامه‌های آموزشی و ترویجی مستلزم مشارکت جدی و کامل همه مردم و کلیه دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی است تا از گسترش و شکل‌گیری مجدد این سکونتگاه‌ها جلوگیری شود و چالش‌های اجتماعی آن‌ها نیز کاهش یابد.</p>		
<p>نظام شهرسازی و جریان شهرنشینی کشور در دهه‌های گذشته دچار تغییرات و دگرگونی‌های عمده شده است. این تحولات و دگرگونی‌ها در کنار چالش‌های ناشی از روند فزاینده گسترش شهرنشینی و در پی آن گسترش بی‌رویه کالبدی و استقرار نامتعادل جمعیت، موجب بروز نابسامانی‌هایی در سازمان فضایی-کارکردی، اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی شهرها به ویژه کلانشهرها شده است. وقتی دهه‌هاست در کشور بر ضرورت برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین تاکید می‌شود ولی در عمل، آمایش نقشی در توزیع امکانات و به دنبال آن جمعیت ندارد، طبیعی است که در آینده به چالش‌ها برخورد خواهیم کرد.</p>	<p>• حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی و مدیریت چندگانه شهری، اجرای طرح‌های توانمندسازی و ارتقای بخشی را با مشکل مواجه می‌نماید.</p>	<p>مدیریتی</p>

ماخذ: لطفی و ماجدی، ۱۳۸۸: ۶۲۰-۶۲۱، فنی و بشیری، ۱۳۸۹: ۴۳

مقایسه کشورهای مختلف جهان از نظر اسکان غیررسمی

همه شهرهای جهان به خصوص شهرهای کشورهای در حال توسعه، به نوعی با مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی روبه‌رو هستند. انگلس یک صد سال پیش در انگلستان به محلات زاغه‌ای اشاره می‌کند و وجود آنها را ناشی از انقلاب صنعتی می‌داند. همچنین، نقش مسئولان دولتی را در احداث مسکن و ارائه مقرراتی برای کنترل خانه‌سازی و ارائه قوانین مربوط به طراحی تصدیق می‌کند. چنین مناطقی همان مناطق زاغه‌ای‌اند که همه کشورها در صدد رهایی از آن هستند. مسئله حاشیه‌نشینان شهری، با توجه به توسعه فیزیکی شتابان و نامتعادل شهرها، پیامدهای نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و کالبدی داشته که یکی از آثار و پیامدهای توسعه فیزیکی ناموزون و نامتعادل شهری مسکن حاشیه‌نشینان است. برآورد شده است که در سطح جهان بیش از ۱۶۶ میلیون نفر بی‌خانمان وجود دارد و حدود یک میلیارد نفر نیز به طور نامناسب ساکن شده‌اند. تردیدی



نیست که قشر عظیمی از این افراد در مناطق در حال توسعه زندگی می‌کنند. با میزان رشد کنونی شهرنشینی و ناتوانی در نظام تحویل مسکن مطابق با نیاز کشورهای در حال توسعه، افزایش بحران مسکن در آینده نیز متحمل است. برآورد شده است که در طول دو دهه آینده سالیانه نیاز هست که حدود ۳۵ میلیون واحد جدید برای اسکان دادن خانوارها و جایگزینی با واحدهای نامناسب مناطق شهری ساخته شوند. به عبارت دیگر، نیاز است که روزانه حدود ۹۵ هزار واحد ساختمانی در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه تکمیل شود. به طور تقریبی تخمین زده شده است که دو سوم این نیازها در آسیا و منطقه اقیانوسیه، ۱۶ درصد در آمریکای جنوبی و حوزه کارائیب، ۱۱ درصد در صحرای آفریقا و ۸ درصد در آفریقای شمالی و غرب آسیا وجود دارد. ویژگی‌ها و شاخص‌های کلیدی کشورهای مورد مطالعه که می‌تواند بر اسکان غیررسمی آنها تاثیرگذار باشد، بر مبنای آمار بانک جهانی و برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد^۱ ارائه می‌شود. در جدول ۴ مقایسه آماری میان کشورهای مورد متفاوت آورده شده است.

جدول ۴. مقایسه کشورهای مختلف از لحاظ شباهت در سیاست‌گذاری در اسکان غیررسمی

ایران	هند	ترکیه	پرو	برزیل	شاخص	
۸۴۸۷۳۳۳۴۶	۱۳۹۰۳۶۲۰۲۶	۸۴۸۷۳۹۹۶	۳۲۴۹۵۵۱۰	۲۱۳۵۱۰۴۹۲	جمعیت ۲۰۲۳	جمعیت و جمعیت شناسی
۷۴	۳۰/۹	۷۰/۵	۷۶/۹	۸۴/۳	درصد شهرنشینی	
۱/۹	۱/۲	۱/۳	۱/۳	۰/۹	نرخ رشد کل	
۷۶	۱۳۵	۴۵	۸۲	۷۹	رتبه بندی HDI	شاخص توسعه انسانی
۱۵۴۶۱	۵۰۵۰	۱۸۱۶۷	۱۱۶۰۳	۱۴۳۰۱	سرانه تولید ناخالص داخلی	
۳۰	۳۲/۷	۱/۳	۴/۹	۶/۱	درصد جمعیت	فقر و توزیع

^۱ UNDP



درآمد	زیر خط فقر				
	نرخ بیکاری	۵/۹	۳/۹	۱۰	۳/۶
سلامتی و دست‌رسی به خدمات اساسی	امید به زندگی در هنگام تولد	۷۳/۹	۷۴/۸	۷۵/۳	۶۶/۴
	آب سالم	۱۰۰	۹۱	۱۰۰	۹۷
	بهداشت مناسب	۸۷	۸۱	۹۷	۶۰
	برق و روشنایی	۹۸/۹	۸۵/۱	۱۰۰	۷۵

ماخذ: پاک‌نژاد، ۱۳۹۹:۱۶؛ محمدعلی‌خانی و همکاران، ۱۳۹۱:۴۲۰

از موارد استخراجی از جدول فوق می‌توان به نزدیکی ۵ کشور در ابعاد مختلف اشاره کرد، به خصوص در شاخص HDI و سرانه تولید ناخالص که نشان‌دهنده نزدیکی وجوه مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشورهای مورد تحقیق است. انتخاب کشورهای فوق جهت مطالعه تطبیقی به سبب هم‌پسندگی و اشتراکات و همچنین، وجود تجارب در سیاست‌گذاری‌های اسکان‌های غیررسمی بوده است. در جدول ۵ راهکارها، اقدامات، ویژگی‌ها و نتایج حاصل از آن‌ها در کشورهای مورد مطالعه ارائه شده است.

جدول ۵. راهکارها، اقدامات، ویژگی‌ها و نتایج حاصل از آنها در کشورهای مورد مطالعه

کشور	محل	راهکار	اقدامات	ویژگی	نتایج
برزیل	محل جمعیت فاولا ^۱	مدیریت دموکراتیک غیرمتمرکز با تاکید بر نقش قدرت‌های محلی (خودگردانی مدیریت مشارکتی)	اولویت اجرای طرح‌های مولد و برنامه‌های مرتبط با مسکن و اشتغال، کمک‌های مالی مستقیم به کاربران نهایی توسعه چارچوب‌های حقوقی در جهت تنظیم زمین‌های شهری و شهرنشینی در	مشارکت بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی، تقابل رادیکال با مدل متمرکز، تعامل سه‌گانه بین «مشارکت عمومی»، «توسعه پایدار» و «زندگی جهانی و کیفیت زیست‌محیطی مشخص»	محلی شدن و پایداری مداخله نوآورانه در مدیریت شهری اخیر، ایجاد بهبود در وضعیت و کیفیت زندگی اجتماعی مردم از نظر شرایط مسکن و زیرساخت‌ها

^۱ Favela



افزایش سطح سواد مردم	استفاده از شیوه‌های یکپارچه‌تر مداخله به سطح منطقه‌ای، تمرکز بر ایجاد کانال‌های نهادی برای مشارکت مردمی، اولویت تضمین حق مسکن و شهروندی، تمرکز بر آموزش‌های زیست‌محیطی و آموزش شهروندی	سکونتگاه‌های خودرو			
یکپارچه شدن اسکان غیررسمی با شهر، ایجاد دولت محلی قانونی برای زاغه‌ها، انطباق با مدل‌های شهری از نظر مدنیت و شرایط اجتماعی و اقتصادی	مشارکت سازمان‌های دولتی و غیردولتی، توسعه غیررسمی برنامه‌ریزی شده	تامین چارچوبی توانمند و بلندمدت جهت مشارکت و استفاده از ظرفیت‌های جوامع محلی، تنظیم الگوی شبکه منظم و تخصیص قطعه به مهاجران	مدیریت مشارکتی	سکونتگاه‌های حاشیه‌ای ^۱	پرو
ساماندهی قدیمی‌ترین زمین‌های غیرمعمور و تبدیل شدن آنها به محله‌های مهم شهر	حمایت دولت مرکزی از همان آغاز ساماندهی				
سکونتگاه‌هایی دارای ویژگی‌های شهری با کیفیت مسکن و امکانات تجاری زاغه‌ها	ویلاالسالوادور نشان‌دهنده ظرفیت جوامع در صورت داشتن چارچوبی توانمند و بلندمدت				

^۱ Barriada



<p>محبوبیت استراتژی توسعه مجدد به دلیل بهسازی مناطق همراه با ارزش افزوده، حمایت از این رویکرد از سوی زاغه‌نشینان</p>	<p>محدود بودن استراتژی‌ها به عرضه مسکن برای رشد جمعیت، نگرش منفی به جمعیت غیرقانونی و مسکن، به همراه داشتن ارزش افزوده علاوه بر بهسازی مناطق در برنامه‌های ساماندهی از طریق استراتژی توسعه مجدد</p>	<p>استفاده از استراتژی‌های پاکسازی، محافظت، اصلاح و بهسازی و توسعه مجدد زاغه‌ها با توجه به شرایط زاغه، نیروهای بازار در منطقه و اهداف و انتظارات آینده مقامات محلی</p>	<p>برنامه‌ریزی بخشی توسط مقامات محلی</p>	<p>سکونتگاه یک‌شبه ساخت^۱</p>	<p>ترکیه</p>
<p>پراکندگی نامتوازن جغرافیایی راهکارها سبب گسترش شکاف بین مناطق و در نهایت تشدید پدیده زاغه‌نشینی و گسترش زاغه‌ها</p>	<p>هدف اصلی توسعه کلی زاغه‌ها به محیطی شهری و بهداشتی از طریق ارائه سرپناه مناسب و زیرساخت‌های اولیه به زاغه‌نشینان؛ اختصاص بودجه بر اساس نسبت جمعیت زاغه‌نشین هر ایالت به جمعیت کل زاغه‌نشین در سراسر کشور از سوی دولت مرکزی به یک سازمان هماهنگ‌کننده در هر ایالت</p>	<p>سال ۲۰۰۱: تنظیم پیش‌نویس سیاست ملی زاغه‌ها توسط دولت و برنامه اسکان مجدد زاغه‌نشینان برای ۶۰۰۰۰۰ نفر، برنامه (VAMBAY) ارائه مسکن و زیرساخت ارزان قیمت</p>	<p>سیاست ملی زاغه‌ها با مشارکت جوامع</p>	<p>زاغه^۲</p>	<p>هندوستان</p>

^۱ Gecekondu

^۲ Slum



آبان ۱۴۰۲

گزارش دیدبانی



<p>دولت سعی کرده تا با تمرکززدایی از قدرت و افزایش نقش شهرداری و بدنه‌های محلی شهری، به بهبود شرایط شهری زاغه‌ها و در نتیجه افزایش سطح استاندارد زندگی زاغه‌نشینان در شهرهای تحت پوشش آن پردازد اما به دلیل مشکلات ناشی از مسایل فنی و محدودیت‌های ناشی از نبود ظرفیت کافی برای اجرای این مأموریت و همچنین تمایل به سرمایه‌گذاری در مناطق بیشتر توسعه یافته مهاجران به دلایل مختلف مجبور به زاغه‌نشینی شده‌اند، اگرچه با ارائه آموزش به زاغه‌نشینان می‌توان به تحول این گروه کمک کرد اما این امر نیز می‌تواند به مشوقی برای مهاجرت به شهرها تبدیل شود</p>	<p>اصلاح سیاست دولت و دادن نقش بیشتر به بدنه‌های محلی شهر</p>	<p>سال ۲۰۰۵: تأسیس برنامه (JNNURM) توسط دولت مرکزی با تاکید بر تقویت زیرساخت‌ها و مسکن برای فقرای شهری</p>			
---	---	--	--	--	--



آبان ۱۴۰۲

گزارش دیدبانی



	تغییر شیوه تصمیم‌گیری به یک شیوه شبکه‌ای، مشارکتی که اجرای تصمیمات آن نیاز به ترافیک و هماهنگی بین عوامل مختلف دارد، تاکید بر هنجار «حکمرانی خوب»	سال ۲۰۱۰-۲۰۰۹: تأسیس برنامه (RAY) با هدف رسیدن به یک هند عاری از زاغه‌نشینی			
عدم تخصیص منابع برای تأمین زیرساخت‌ها و تهیه وام یارانه‌ای باعث عدم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده است.	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	تنظیم سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در سال ۱۳۸۲	توانمندسازی اسکان‌های غیررسمی	اسکان‌های غیررسمی	ایران
مشغول شدن سازمان‌های مردمی و غیردولتی به ارائه خدمات پراکنده‌تر در برخی از بافت‌ها	ایجاد صندوق‌های محلی برای خرده وام و پس‌انداز مسکن و اشتغال با مشارکت و سرمایه اولیه خود مردم ضمن بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی	بازنگری در سند توانمندسازی، سند راهبردی «احیاء» بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»	اتخاذ سیاست‌های ارتقای کیفیت سکونت و تأمین زمین و خدمات به شکل ایجاد شهرهای جدید و آماده‌سازی		



<p>عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای ذینفع و بانفوذ عملا ستادهای بازآفرینی را بی‌خاصیت و فاقد توانایی اجرایی کرده است.</p>	<p>مطابق ماده ۱۶ این قانون، با همکاری کلیه دستگاه‌های ذیربط در فرایند بازآفرینی پایدار محدوده‌های هدف به منظور حفظ حقوق شهروندی، ارتقای کیفیت زندگی، بازیابی هویت شهری و اعمال حکمرانی محلی در جهت مدیریت یکپارچه و ایجاد وحدت رویه بین کلیه دستگاه‌ها مرتبط توسط وزارت راه و شهرسازی تهیه شده است.</p>			
--	---	--	--	--

Pereira & Carvalho, 2020; Claudia et al., 2022; Ferara, 2020; Dogan, 2019; Dogu, 2019; Louise & Cronin, 2021

جمع‌بندی و تحلیل

بر اساس گزارش سازمان ملل، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی چالش اصلی هزاره سوم معرفی شده است. به طور کلی در دنیا از هر ۱۰ نفر یک نفر در مناطق حاشیه‌ای شهرها و سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند. در صورتی که این روند ادامه پیدا کند و دولت‌ها برنامه‌ای برای این موضوع نداشته باشند، تا سال ۲۰۳۰ حدود ۱ میلیارد نفر از جمعیت شهرنشین دنیا در این گونه سکونتگاه‌ها زندگی خواهند کرد.

به طور کلی، برای تبدیل اسکان غیررسمی به یک فضای مناسب و معقول شهری، دولت‌ها در جهان در حال توسعه نیاز به تجدیدنظر در استانداردهای محدوده شهری، کنترل نظارتی، روش ساماندهی، نهادها و قوانین دارند. می‌توان از مدیریت شهری برای هدایت اسکان غیررسمی به منظور جلوگیری از عوارض جانبی بالقوه منفی این اسکان‌های خودرو استفاده کرد. به رسمیت شناختن این سکونتگاه‌های روبه‌رشد، نیاز به ایجاد فضای سیاسی دارد تا با تمام عواملی تعامل داشته باشد که در شکل دادن به سرنوشت این سکونتگاه‌ها تأثیر دارند یا از آن تأثیر می‌پذیرند. بنابراین، ترویج فرآیندهای مدیریت مشارکتی (شیوه مشارکت هدایت‌شده و واقعی)، یکپارچه و پایدار می‌تواند راهکار مناسبی باشد. در صورت مداخله دولت در سکونتگاه‌های غیررسمی، بهترین زمان برای مداخله در مراحل اولیه و با تراکم افقی بسیار کم است، چرا که وقتی یک سکونتگاه غیررسمی رونق می‌گیرد، راهکارهای ساماندهی آن نیاز به بودجه‌های بیشتری (از طریق منابع بخش دولتی و



بخش خصوصی) خواهد داشت. تحقق‌پذیری طرح‌های توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی تا حد زیادی وابسته به عملکرد دستگاه‌های ذی‌مدخل در مدیریت شهری و سیاست‌ها و رفتارهای بروز داده شده این دستگاه‌هاست. در صورتی که بی‌توجهی از جمله سیاست‌های پیش روی این دستگاه‌ها باشند، تحقق‌پذیری این طرح‌ها که نیازمند حضور فعال ساکنان و مشارکت آگاهانه آنهاست، امکان‌پذیر نخواهد بود. زیرا این شرایط زمینه‌های بی‌میلی و عدم علاقه از سوی ساکنان جهت بهسازی و نوسازی محلات را فراهم می‌کند. در مقابل برخوردهای مناسب و اعتمادساز از سوی نهادهای مدیریت شهری به همراه برنامه‌ریزی مناسب جهت بهسازی و نوسازی محلات هدف می‌تواند میزان اعتماد ساکنان و تمایل آنها را به مشارکت و فعالیت افزایش دهد و در نتیجه، تحقق‌پذیری طرح‌های توانمندسازی را به میزان چشم‌گیری ارتقا بخشد. در مکانیسم‌های اجرایی استفاده از راهبردها و روش‌های تسهیل و ترویج، موارد زیر پیشنهاد می‌شود؛

- با توجه به تورم و سطح درآمد در جامعه به ویژه برای ساکنان غیررسمی در تامین اسکان رسمی و مناسب بیشترین نقش را باید دولت بر عهده بگیرد که در این زمینه دولت می‌تواند با طرح ویژه بخشی از بودجه‌های هر استان را به حاشیه‌نشینان اختصاص دهد و لایحه‌ای تنظیم کند و در مجلس به تصویب برساند و تعیین کند که سالانه ۱۰ درصد وسعت مناطق حاشیه‌نشین را (با در نظر گرفتن کنترل مناطق حاشیه‌نشین که بر تعداد حاشیه‌نشینان اضافه نشود) به اسکان رسمی تبدیل کند؛ چرا که مشکل حاشیه‌نشینان یک دفعه حل نخواهد شد.
- ارائه زمین‌های ارزان‌قیمت به حاشیه‌نشینان در کنار توانمندسازی خانوارهای مناطق حاشیه‌نشین در قالب وام‌های کم‌بهره و بلندمدت.
- استفاده از مشارکت تمام گروه‌های ذینفع به منظور رسیدن به مقاصد و نیازهای تمام گروه‌های مردم و سرمایه‌گذاران و استفاده از فرآیند مشارکتی عادلانه در تمام مراحل تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی.
- دسترسی به اطلاعات، خدمات و منابع به صورت شفاف برای ساکنان غیررسمی با اقداماتی نظیر برگزاری نشست‌هایی با نمایندگان مردم.
- تسریع در تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی منطقه و تعیین تکلیف کاربری‌ها و وضعیت زمین‌های محدوده.
- تعیین تکلیف وضعیت مالکیت املاک و صدور سند برای املاکی که دارای استانداردهای مشخصی هستند و این کار مستلزم هماهنگی و همکاری تنگاتنگ سازمان‌هایی چون شهرداری، اداره ثبت و وزارت راه و شهرسازی است.



آبان ۱۴۰۲

گزارش دیدبانی



- کنترل عادلانه منابع میان مناطق جغرافیایی مختلف به منظور جلوگیری از ایجاد شکاف بین مناطق (طبیعتا ویژگی و خصوصیات مناطق حاشیه‌نشین پایتخت و کلانشهرها و شهرهای دیگر با هم فرق می‌کند و بودجه‌ای که اختصاص می‌یابد با هم فرق خواهد کرد).

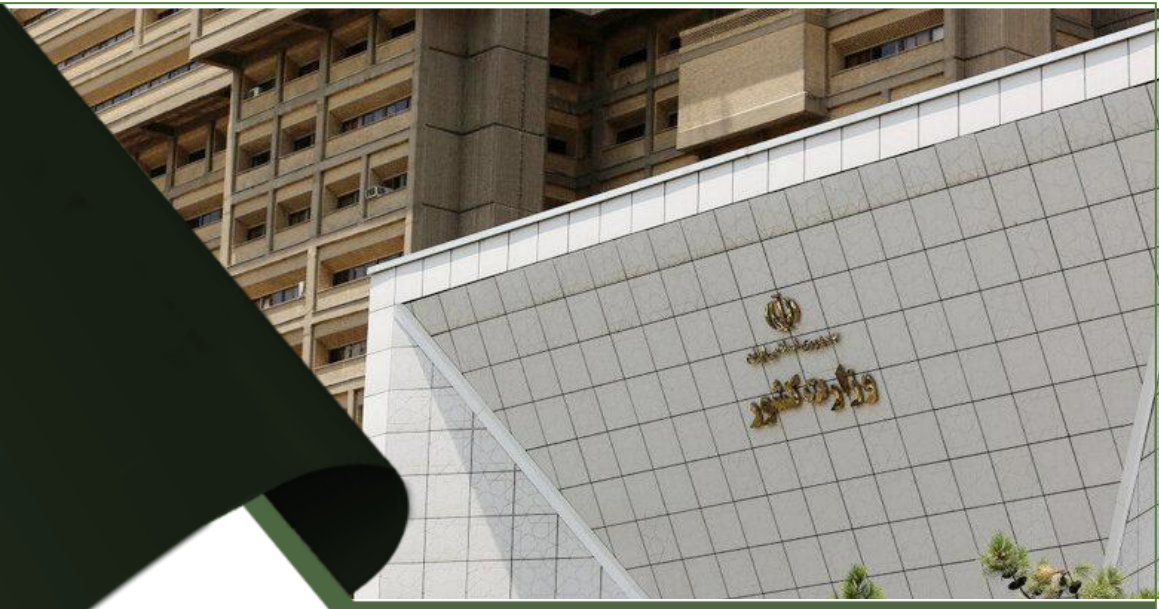


منابع

- ارژنگی، حجت (۱۳۹۴) امکان‌سنجی به کارگیری رویکرد برنامه‌ریزی اجتماع - مبنا در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی پژوهش موردی: محله ایران‌آباد شهر اردبیل، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل.
- پاک‌نژاد، نوید (۱۳۹۹) مطالعه تطبیقی تجارب جهانی در سیاست‌گذاری‌های ساماندهی اسکان غیررسمی، مهندسی ساختمان و علوم مسکن، ۱۳(۲)، ۲۱-۱۳.
- محمدعلیخانی، سلیمه، آصف زاده، سعید، محبی فر، رفعت، و منتظری، علی. (۱۳۹۱). بررسی شاخص توسعه انسانی (HDI) در ایران و کشورهای منتخب. پایش، ۱۱(۴)، ۴۲۳-۴۱۵.
- پیکانی، امید و باور، سیروس (۱۳۹۷) مسکن و اسکان غیر رسمی در جهان و ایران، معماری‌شناسی، ۳(۱)، ۱-۱۰.
- زارع‌پور، محمدرضا (۱۳۹۰) تحولات شهر و شهرنشینی با تاکید بر پایداری شهری مطالعه موردی: شهر بوشهر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم جغرافیایی، دانشگاه خوارزمی، تهران.
- زرین‌منش، قباد و فرخیان، فروزان (۱۴۰۱) مجله پژوهش‌های بوم‌شناسی شهری، ۲۶، ۶۹-۸۶.
- صرافی، مظفر (۱۳۸۸) به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی-از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی، فصلنامه هفت‌شهر، ۳(۸).
- Brewis, A., Workman, C., Wutich, A., Jepson, W., Young, S., Adams, E., Ahmed, J.F., Alexander, M., Balogun, M., Boivin, M., Carrillo, G., Chapman, K., Cole, S., Collins, S., Figueroa, L., Freeman, M., Gershim, A., Ghattas, H., Hagaman, A. (2020) Household water insecurity is strongly associated with food insecurity: evidence from 27 sites in low- and middle-income countries. Household Water Insecurity Experiences - Research Coordination Network (HWISE-RCN). Am. J. Hum. Biol. 32.
- Brown, A.M. (2019) Women's rights, food entitlements, and governance in urban Uganda. In: Expanding Perspectives on Human Rights in Africa, pp. 234–250.
- Claudia, S., Sanoni, P., Hanazato, T. (2022) Rural to Urban Squatter Settlements: The Micro Model of Generational Self-Help Housing in Limaperu, International Conference on Green Buildings and Sustainable Cities.
- Correa, M.T. & Grace, D. (2014) Slum livestock agriculture. Encycl. Agric. Food Syst. 113–121.
- Dogan, S. (2019) Transformation of Housing in Slum Upgrading Areas: Lessons from Turkey, University of Southern California in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy (Planning).
- Dogu, T. (2019) Upgrading Slum Settlements in Turkey: Sustainable Housing Strategies in Low-income Communities, 44 th Annual Conference on the Architectural Science Association, Unitec Institute of Technology.



- Ferara, E. (2020) Provision of Urban Services in an Informal Settlement: A Case Study of Kampung Penas, Nairobi, www.Elsevier.com.
- Goudet, S.M., Bogin, B.A., Madise, N.J., Griffiths, P.L., (2019) Nutritional interventions for preventing stunting in children (Birth to 59 months) living in urban slums in low- and middle-income countries (LMIC). Cochrane Database Syst, (6).
- Govindaraj, R., Raju, D., Secci, F., Chowdhury, S., Frere, J.-J. (2018) Health and Nutrition in Urban Bangladesh: Social Determinants and Health Sector Governance. The World Bank.
- Iranmanesh, M. & Kamalipour, H. (2023) A configurational morphogenesis of incremental urbanism: A comparative study of the access network transformations in informal settlements, Cities, 140, 104444.
- Louise, M. & Cronin, V. (2021) Slum Upgrading in India and Kenya: Investigating the Sustainability, University of Cambridge Dissertation Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy.
- Pereira, B. & Carvalho, R. (2020) Policies to Improve the Lives of Slum Dwellers from International Agreement to Local Contexts, The Brazilian Case-study, Universidade da Madeira, Funchal Colegiados Jesuitas, 8-10.
- Perlman, j. (1986) Six Misconception about Squater settlement: seed of change, 1.
- Roy, A. S., Mazaniello-Chézol, M., Rueda-Martinez, M., Shafique, S., Adams, A.M. (2023) Food systems determinants of nutritional health and wellbeing in urban informal settlements: A scoping review in LMICs, Cities, 322, 115804, 1-14.
- Samper, J. (2017). Eroded resilience, informal settlements predictable urban growth implications for self-governance in the context of urban violence in Medellin, Colombia. UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design, 2(2), 183–206.
- Suhartini, N., & Jones, P. (2020). Better understanding self-organizing cities: A typology of order and rules in informal settlements. Journal of Regional and City Planning, 31(3), 237–263.
- UN-SDG (2021) The Sustainable Development Goals Report. UN Department of Economic and Social Affairs, New York, United States of America.

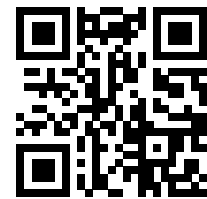


گزارش دیدبانی

سکونتگاه‌های غیررسمی و ناپایدار شهری در ایران، چالش‌ها و پیامدهای آن در ایران

تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۲

شناسه یکتا: FSG-SMSD-1882



مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

