

## به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی

مظفر صرافی

کلید واژه

اسکان غیررسمی، ساماندهی، توانمندسازی، مسکن اقشار کم‌درآمد، ارتقاء محیطی، فقر شهری، توسعه اجتماعات محلی، حق سکونت

### مسئله‌ای به نام اسکان غیررسمی

بنابر اعلام مرکز اسکان بشر ملل متحد (Habitat) در سال ۱۹۹۶ یک پنجم جمعیت جهان فاقد خانه‌ای در شأن زندگی انسان بودند که دامنه گسترده‌ای از بی‌سریته‌ها و خیابان‌خواب‌ها تا آلونک‌نشینان را دربر می‌گرفت.<sup>(۱)</sup> نگران‌کننده‌تر اینکه این نسبت و تعداد برای کشورهای «جنوب»<sup>(۲)</sup> در حال افزایش بوده به طوری که در منطقه با رونق اقتصادی آسیا - اقیانوسیه، حدود ۶۰ درصد جمعیت شهری در سال ۲۰۰۰ طبق برآورد اسکاپ (ESCAP) بدینگونه مسکن گزیده‌اند.<sup>(۳)</sup> و در آخرین گزارش مرکز اسکان بشر ملل متحد آورده شده که بین یک سوم تا یک چهارم جمعیت شهری جهان در فقر مطلق به سر می‌برند و امروزه در آسیا تعداد فقرای شهری بیش از نیمه دهه ۹۰ میلادی است.<sup>(۴)</sup> در همین ارتباط، کمیسیون جهانی آینده شهرها در قرن بیست و یکم میلادی نیز هشدار داده است که به موازات رشد ابرشهرها (Mega Cities)، فقر شهری در کشورهای «جنوب» افزایش یافته و بخش عمده‌ای از رشد شهرنشینی بر پایه اقتصاد غیررسمی و همراه با گسترش سکونتگاههای غیررسمی صورت خواهد گرفت و این گرایش را «غیررسمی شدن شهرنشینی» (Informalized Urbanization) نامیده است.<sup>(۵)</sup> از اینرو، اسکان غیررسمی، مسئله‌ای گذرا و با ابعاد محدود نبوده و توافقی بر بقاء، باز تولید و بسط آن وجود دارد که حاکی از عدم کفایت راه‌حل‌ها و سیاست‌های شهری متداول است و رهیافت‌ها و اقدامات نوینی را می‌طلبد.

در کشور ما نیز اسکان غیررسمی با رشدی سریع‌تر از رشد شهرنشینی به تعبیری رسمی، مواجه بوده و برآورد می‌شود که یک پنجم جمعیت شهری در اینگونه سکونتگاهها مستقر باشند.<sup>(۶)</sup> در واقع اسکان غیررسمی یکی از چهره‌های بارز فقر شهری است که درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) به شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه رسمی شهرسازی با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد و با عناوینی همچون: حاشیه‌نشینی، اسکان غیررسمی، سکونتگاههای خودرو و نابسامان و اجتماعات آلونکی نامیده می‌شود.<sup>(۷)</sup> محیط زندگی این سکونتگاهها

## - عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و عضو کمیته تخصصی اسکان غیر رسمی سازمان عمران و بهسازی شهری

1. Potter, R.B. & S. Lloyd - Evans (1998) *The City in the Developing World*. Essex: Longman. p.137.

۲. اصطلاح کشورهای «جنوب» که توسط کمیسیون برانت از اوایل دهه ۸۰ میلادی رایج شد، معادل کشورهای در حال توسعه، توسعه نیافته و یا جهان سوم به کار گرفته شده است.

3. Drakakis - Smith, D. (2000). *Third World Cities*. London: Routledge. p.154.

4. UNCHS (2001) *The State of World's Cities*. Nairobi: UNCHS.

5. Hall, P. & U. Pfeiffer (2000). *Urban Future 21*. London: E & FN spon. pp.124-130.

۶. متأسفانه آمار دقیقی از جمعیت اسکان غیررسمی در ایران وجود ندارد و این برآورد کارشناسی مبتنی بر مطالعات پراکنده به ویژه گزارشات تهیه شده در مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۷۴ تحت عنوان «حاشیه‌نشینی در ایران، آثار و پیامدهای آن بر شهرها» می‌باشد.

۷. واژه‌های متعدد انگلیسی به کار گرفته شده عبارتست از:

Marginal, Squatter, Illegal, Irregular, Spontaneous, Unauthorized, Informal Settlements

پذیرای نابهنجاری‌ها و برانگیزاننده آسیب‌های اجتماعی است که گاه در استدلالی وارونه، علت پیدایش این سکونتگاهها قلمداد می‌شوند. هر چند شرایط کالبدی اسکان غیررسمی در ایران - از نظر مصالح بکار برده شده، سرانه مسکونی و برخورداری از خدمات اجتماعی و زیربنائی - به وخامت این شرایط در بسیاری از کشورهای «جنوب» نیست، لیکن محرومیت و تبعیض در قیاس با دیگر نواحی شهری و فقر و فساد فزاینده اجتماعی، آنها را کانونی بحرانی و ضد توسعه پایدار انسانی نموده است. مجاورت اسکان غیررسمی با شهرها، به ویژه کلانشهرها، از موانع ایفای نقش کلیدی شهرها در توسعه ملی و پیشتازی آنها در استفاده از فرصتهای برآمده از جهانی شدن اقتصاد است. و جای تردید نیست که در فرآیند جهانی‌سازی، کثیری از شهروندان به حاشیه رانده شده و از بسیاری حمایت‌های اجتماعی نیز محروم می‌شوند.<sup>(۱)</sup> بدین سبب، اسکان غیررسمی باز تولید شده، بسط یافته و «داستان دو شهر» به حقیقت می‌پیوندد. با این اوصاف، پرداختن به مسأله اسکان غیررسمی، نه تنها ضرورتی برآمده از ارزشهای اعتقادی و انسانی، بلکه سازگار با منافع اجتماعی و پایداری سکونتگاهها و توسعه ملی است. نباید فراموش کرد که فقر در «هر جا»، تهدیدی برای «همه جا» است.<sup>(۲)</sup>

#### علل پیدایش و رویش اسکان غیررسمی

در تبیین پدیده اسکان غیررسمی باید به علل گوناگونی در سطوح مختلف اشاره نمود که البته با توجه به زمینه‌های مشخص جوامع، اثربخشی و چیرگی هر یک از علل متفاوت می‌شود. نخستین علت در سطح کلان را باید ساختاری دانست که ساز و کار تبعیض آمیز و فقرزا بر پایه توزیع غیرعادلانه منابع قدرت، ثروت و درآمد در جریان است.<sup>(۳)</sup> تجلی فضائی این ساز و کار در سطح کشور، عدم تعادل‌های منطقه‌ای و در سطح منطقه‌ای و محلی، رجحان فضاهای برگزیده‌ای همچون شهرهای بزرگ و محلات ثروتمندان در برابر دیگر نواحی و مراکز زیست و فعالیت است که به حرکت «منطقی» جمعیت‌های مهاجر به سوی کانونهای برگزیده می‌انجامد. از آنجا که این جمعیت، عمدتاً همچون پناهجویان اقتصادی، بدون توجه به قابلیت‌های طبیعی و ظرفیت‌های «انسان ساخت» مقصدشان در پی دسترسی به فرصتهای اشتغال و درآمد سرازیر می‌شوند، تقاضای ناگهانی و پرشتابی برای اسکان خود در نواحی محدودی به وجود می‌آورند؛<sup>(۴)</sup> این تقاضا باعث افزایش قیمت‌ها، کاهش ذخیره مسکن، نارسائی خدمات شهری و اشباع شبکه‌های زیربنائی می‌شود. در چنین شرایطی، مهاجرین کم درآمد، توان استفاده از بازار رسمی زمین و مسکن را نداشته و با اصرار بر لزوم استقرار خود در همان ناحیه، فضائی ناخوشایند و نامطمئن، لیکن ارزان‌تر را در بازار غیررسمی زمین و مسکن تهیه می‌کنند. اینجاست که می‌توان از علل متعدد دیگری که در سطح خرد زمینه‌ساز این شکل سکونتگاهها هستند به اختصار تحت عناوین زیر نام برد:<sup>(۵)</sup>

1. Douglass, M. (2001). "Intercity Competition and the Question of Economic Resilience: Globalization and Crisis in Asia" in: *Global City - Regions*. A.J. Scott (ed.). Oxford: Oxford University Press. pp.236-262.

2. UNDP (1993). Human Development Report 1993. New York: Oxford University Press. p.8.

3. UNDP (1997). Human Development Report 1997. New York: Oxford University Press. Ch.485.

4. Hodder, R. (2000). *Development Geography*. London: Routledge. pp.97-99.

5. برای شرح بیشتر در چگونگی رویش و پویای اسکان غیررسمی به مقاله نگارنده تحت عنوان «بازنگری پدیده اسکان غیررسمی یا خودانگیخته در ایران پس از انقلاب اسلامی» در مجموعه مقالات سمپوزیوم مقدماتی حاشیه‌نشینی، دانشگاه

۱ - ضعف برنامه‌های بخشی (Sectoral) مشخص و مؤثر برای پاسخگویی به نیاز سرپناه کم درآمدها در توزیع جغرافیایی مناسب.

۲ - عدم پیش‌بینی فضای مسکونی کافی و مناسب اقشار کم درآمد در طرح‌های کالبدی (Physical) شهری و اعمال استانداردهای خارج از استطاعت ایشان.

۳ - دسترسی ناچیز به نظام‌های رسمی اعتباری و وام مسکن برای کم درآمدها، به ویژه شاغلین در بخش غیررسمی (Informal Sector).

۴ - وجود باندهای قدرت نامشروع و سوداگران زمین باز به موازات اهمال و ناتوانی در نظارت و کنترل ساخت و سازها، به ویژه در فضای بینابینی شهرها.

۵ - فقدان نهادسازی برای تجهیز و تجمیع منابع اقشار کم درآمد و عدم حمایت و هدایت دولت در مورد خانه‌سازی خودیار (Self - Help).

نتیجه آنکه، به گفته معاون بانک جهانی، چنان قانون و مقررات وضع می‌شود که گویی فقر غیرقانونی است! در حالیکه فقر شهری وجود دارد و نباید به امید تحقق آرمان ریشه‌کنی فقر، کاستن از آلام روزمره میلیون‌ها انسان و ایجاد فضای زیست آنها نادیده گرفته شود.<sup>(۱)</sup>

اسکان غیررسمی بیانگر شکست در سیاست‌های رسمی و عدم پاسخگویی به نیاز سرپناه کم درآمدها است. هنگامیکه رسمی بودن در شهر، یک امتیاز است که اغلب با کشیدن «خطی مهندسی» گرداگرد وضع موجود و مطلوب از نظر صاحبین قدرت و ثروت در شهر بدست می‌آید، و به بیانی «رانت زمین» ایجاد می‌نماید، آیا ممانعت از اسکان خود جوش به حاشیه رانده شدگان و پناهجویان ورود به امتیازات شهر، امری اخلاقی است؟ شعار درست «شهروند دانستن کم درآمدها» در حاشیه‌نشینی<sup>(۲)</sup> بر این موضوع دلالت دارد که این ساکنین نه از انتخاب، بلکه از ناچاری به اینگونه اسکان روی آورده‌اند؛ آنها نه برای قاچاق و بزهکاری، بلکه برای بقاء و ارتقاء زندگی‌شان آمده‌اند؛ و آنها نه برای انقلاب و به چالش کشیدن شهرها، بلکه برای اصلاح و همبستگی با شهرها گام نهاده‌اند؛<sup>(۳)</sup> آیا می‌توان حق حضور در شهر را (Right to the City) نادیده گرفت و پذیرای آنها نبود؟ و جالب آنست که توجه داشته باشیم ساکنین این سکونتگاهها به دلیل تأمین مسکن و خدمات ارزان برای خود و با کمترین بار برای «شهررسمی»، نیروی ذخیره کار و بازار با ارزشی هستند که موجب رشد اقتصادی شهر بوده و به بیانی «حاشیه به متن یارانه می‌دهد».<sup>(۴)</sup>

علوم بهزیستی و توانبخشی، اسفند ۱۳۸۰ مراجعه شود.

۱. در گرایش به ندیدن پدیده‌ای که بیانگر شکست یا ناتوانی بخش دولتی در چاره‌جویی آنست، این خاطره جالبست: چهل و یکسال پیش هنگامیکه در خرمشهر زندگی می‌کردم، در مسیر همیشگی دبستانم در کناره اروندرود، نخلستانهای نیمه رها شده‌ای در قسمتی از شهر وجود داشت که در لابلای آنها حصارآبادهایی از خانواده‌های فقیر عمدتاً کارگر و عشایر برپا شده بود. یکی دو روز پیش از افتتاح پل بزرگ خرمشهر که نماد توسعه محسوب می‌شد، به ناگاه دیواری از ورق‌های فلزی موجدار با رنگ‌های درخشان پرچم ایران در جلوی آنها کشیده شد که دلیل این اقدام را بعدها فهمیدم: در مسیر افتتاح شاهانه، نمی‌بایست خاطری از نظاره فقر، این نماد توسعه نیافتگی، آزرده می‌شد!

۲. در این زمینه به مجموعه گزارشات با ارزش «حاشیه‌نشینی در ایران - آثار و پیامدها» که به مدیریت آقای کمال اطهاری در مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۷۴ انجام شده است، رجوع نمایید.

۳. در این زمینه، مطالعات متعدد و پیشگام آقای دکتر پرویز بیران و کتاب ارزنده آقای آصف بیات تحت عنوان: سیاست‌های خیابانی (مترجم: سیداسدالله نبوی، انتشارات شیرازه، ۱۳۷۹) راهنمای مناسبی برای پژوهشگران است.

4. Aldrich, B. & R. S. sandhu (1995). *Housing the Urban Poor*. London: Zed Books.

## مرور تحولات سیاستهای تامین مسکن کم درآمدها در جهان

نگاهی گذرا به تجارب جهانی در رویارویی با اسکان غیررسمی و پاسخگویی نیاز سرپناه تهیدستان بسیار آموزنده است. تا پیش از دهه ۶۰ میلادی، سرمایه‌گذاری دولتی در بخش مسکن غالباً ضروری تشخیص داده نمی‌شد و از آنجا که این بخش غیراقتصادی تلقی می‌شد، با سرمایه‌گذاری در دیگر بخشهای اقتصادی - اجتماعی انتظار می‌رفت که مساله مسکن کم درآمدها به خودی خود با بهبود وضعیت همه از طریق بازار حل شود. از دهه ۶۰ به بعد، استمرار و تشدید مساله مسکن موجب توجه ویژه به آن شد و با ایجاد مؤسساتی ویژه کم درآمدها و البته با مشاغل رسمی همچون کارمندان و نظامی‌ها، خانه‌سازی اجتماعی (Public Housing) سیاست بسیاری از کشورها - بخصوص دارای دولتهای رفاه - شد. در این سیاست، تولید صنعتی بلند مرتبه و انبوه‌سازی و در نتیجه ارزان شدن ساخت مورد تاکید بود.<sup>(۱)</sup>

با گذر زمان عدم پوشش این سیاست برای تمامی متقاضیان و عدم کشش مالی دولتها برای استمرار این ساخت و سازها و نیز خارج ماندن اقشار کم درآمد فاقد مشاغل دولتی محرز شد.<sup>(۲)</sup> حتی در موارد نادری که واگذاری‌ها به تهیدستان شهری صورت گرفته بود، ناتوانی اقتصادی خانوار و عدم سنخیت نقشه‌های واحدها با سبک زندگی آنها، موجب دست به دست شدن مساکن و تحقق نیافتن اهداف برنامه‌ها شد. از اوایل دهه ۷۰ میلادی تحولی در سیاستها به نفع مشارکت تهیدستان پدید آمد که مبتنی بر استفاده از نیروی کار و ابتکار آنها در تولید سرپناه خود بود و بخش عمومی به جای تمرکز بر تولید واحد مسکونی، به احداث زیربناها و تأسیسات اجتماعی پرداخته و تنها زمین‌های تفکیک و برنامه‌ریزی شده را واگذار می‌نمود. در این روش که به زمین و خدمات (Site & Services) معروف است، امکان ساخت خودیار و تدریجی به موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار نیز فراهم بوده و سرمایه‌گذاری سرانه دولت کاهش یافته و در نتیجه تعداد بیشتری مشمول برنامه حمایتی می‌شدند.<sup>(۳)</sup> همچنین، انتقادات معمول در مورد سیاستهای گذشته که به نقشه‌های غیرعملکردی و فناوری سرمایه‌بر و گران پرمی‌گشت، تا حد زیادی در «زمین و خدمات» رفع می‌شد. اما این روش نیز مورد انتقاداتی قرار گرفت که البته آنقدر اساس آن زیر سؤال نمی‌رفت که روش اجرا و ترتیبات سازمانی و نهادسازی آن ناکافی ارزیابی می‌شد؛ زیرا در پروژه‌های «زمین و خدمات» مشکل توان اقتصادی خانوارها لاینحل باقی مانده و هر چند برخورد یکپارچه‌ای به ساخت مسکن در طرح شهرسازی می‌شد، لیکن حل مشکل مسکن کم‌درآمدها در پیوند با دیگر بخش‌های جامعه (به ویژه حل اشتغال و درآمد، حقوق شهروندی و سیاستهای شهری عادلانه) در نظر گرفته نمی‌شد. آشکار است که مساله مسکن فراتر از «خانه‌سازی» است.<sup>(۴)</sup> به همین دلیل برای بسیاری از ساکنان پروژه‌های «زمین و خدمات» توان مالی ادامه استقرار و پرداخت هزینه‌های سرانه خدماتی و ساختن باقی خانه وجود نداشت و آن را به اقشار با وضعیت بهتر می‌فروختند و به اسکان غیررسمی دیگری روی

۱. مرکز اسکان بشر ملل متحد (۱۳۷۸). سرپناه برای همه - سیاستهای مسکن در استان هزاره سوم. ترجمه مهرداد جواهری‌پور، تهران شرکت عمران و بیساز شهری.

۲. گیلیبرت، آلن و ژوزف گاگلر (۱۳۷۵). شهرها، فقر و توسعه. مترجم: پرویز کریمی ناصری. تهران: اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی شهرداری تهران. صفحات ۲۲۱-۲۲۵.

3. UNCHS (2001). "From Structural Adjustment Programmes to Poverty Reduction Strategies". Marrakech: IFUP.

4. Ghafur, S. (2001). "Beyond Homemaking" in: *Third World Planning Review*. Vol. 23, No. 2. pp.111-133.

می‌آوردند.<sup>(۱)</sup> از سوی دیگر، این روش اگر چه برای بسترگشائی توسعه آتی محلات کم درآمدنشین مناسب باشد، برای چاره‌جویی محلات پرتراکم و نابسامان موجود، راه‌حلی نداشت.

بدین سبب در نیمه دوم دهه ۸۰ میلادی، در جهت یافتن سیاستی که هم ضعف ندیدن اقتصاد خانوار و عدم استفاده از توان جمعی را بیوشاند و هم قابلیت استفاده برای سکونتگاههای غیررسمی موجود را داشته باشد، راهبرد توانمندسازی (Enabling) به همراه ارتقاء یا بهسازی (Upgrading) محیط‌های موجود توصیه شد. از این پس جهشی در مطالعات و طرح رهیافت‌های نوینی برای حل مساله از درون و بر پایه توسعه اجتماعات محلی (Community Development) و در پیوند با سیاستهای کلان توسعه و در سطح کل شهر (Nation City - wide) و در جهت گسترش مقیاس پیدا کردن (Scaling - Up) به وقوع پیوسته است.<sup>(۲)</sup> دیگر با مهندسی ساختمان در جستجوی حل مساله مسکن کم درآمدها نبوده و صرف تزریق منابع مالی نیز راهگشا دانسته نشد بلکه مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و تسریع و میانجی‌گری سازمانهای غیردولتی و محلی (NGO = CBOS) و مشارکت فعال و مستقیم بهره‌برداران موردنظر است. در آخرین دستور کار جهانی برای اسکان بشر، راهبرد توانمندسازی را در خدمت: تامین سرپناه برای همه، شهرهای دربرگیرنده (Inclusive) و بدون آلودگی و توسعه پایدار شهری می‌بینیم.<sup>(۳)</sup>

در این بین، سفارش ویژه‌ای بر حکومتداری خوب شهری (Good Urban Governance) شده که همگرایی و تشریک مساعی تمامی نقش آفرینان در حل مساله مسکن را باعث شود تا بخش دولتی بتواند تصدی‌گری خود را رها کرده و به نقش تسهیل‌گر خود بپردازد.<sup>(۴)</sup> آنجا که دیگر برنامه‌ریزی «برای» اسکان غیررسمی ضرورت نداشته بلکه «با» آنها همکاری شده و در نهایت «توسط» آنها پیش می‌رود. برای دستیابی به این سیاست در کشورهای «جنوب»، به نظر مشکل در کمبود منابع نیست بلکه در نبود تعهد سیاسی است.

## رهیافت نظری چاره‌جویی اسکان غیررسمی

امروزه در جهان، سیاست تخریب و تخلیه اجباری اسکان غیررسمی کاملاً مطرود و خلاف پایه‌ای‌ترین حقوق بشر دانسته شده است و آنچه واقع‌بینانه و نودوستانه مورد نظر است راه‌حل مداراگرایانه و اصلاح تدریجی در راستای یکپارچگی با شهر «رسمی» است. اینگونه راه‌حل براساس بسیج سرمایه درونی این سکونتگاهها که مهمترین آن نیروی کار جوان و با انگیزه است و با یاری و تسهیل‌کنندگی بخش عمومی فکر شده است. هر چند عدم کارائی راه‌حل‌های دولتی در گذشته، گرایشی به سوی سپردن امور به بازار ایجاد نموده، لیکن همچنان حضور بخش دولتی اما با نقشی متفاوت در حمایت از اقشار کم درآمد و تنظیم بازار برای پاسخگویی به نیاز سرپناه آنها ضروری است؛ این نقش در واقع برقراری حکومتداری خوب است که در آن قانون‌مندی، پاسخگویی، شفافیت و ساز و کارهای مردم سالارانه در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با اقشار کم‌درآمد، کلیدی است. این سطحی از تمرکززدائی و واگذاری امور به سطح محلی را می‌طلبد.

1. Gilbert, A. (2000). "Financing Self - Help Housing" in: *International Planning Studies*. Vol. 5, No.2, pp.165-190.
2. Petrella, L. & N. You (1999). "Regularization of Informal Settlements" in. *City Development Strategies*. Nov.
3. UNCHS (1996). *The Habitat Agenda*. Nairobi: UNCHS.
4. Hardoy, J.E. & D. Satterthwaite (1989). *Squatter Citizen* London: Earth Scan.

اما رهیافت نظری چاره‌جویی اسکان غیررسمی باید متوجه توسعه اجتماعات محلی (Community Development) و شکستن آنچه «اسکار لوئیس» تحت عنوان فرهنگ فقر از آن نام برد، باشد. در این رابطه باید یادآور شد که برخی برندگان اخیر جایزه نوبل اقتصاد چه گفته‌اند: «آمارتیا سن» مطرح می‌نماید که مبارزه با فقر و نیل به توسعه جامعه بیش از هر چیز به آزادی وابسته است. «نورت» از اهمیت نهادهای اجتماعی در تبیین توسعه یافتگی سخن می‌گوید. «فوگل»، کلیدی بودن برآورده شدن نیازهای پایه انسانها (تغذیه و بهداشت و مسکن) در بهره‌وری اقتصادی درازمدت جامعه را نشان داده است و خلاصه آنکه، به بیان این اقتصاددانان برجسته، وجود آزادی و نهادهای اجتماعی و تأمین نیازهای پایه اعضای جامعه، راه برون رفت از توسعه نیافتگی است.<sup>(۱)</sup> «لستر تارو» اقتصاددان ام. آی. تی. (MIT) نیز در کتاب جدید خود برخلاف استدلال متداول، ساختن ثروت در جامعه را در این عصر بر پایه سازمان اجتماعی و برآمده از آن، به ترتیب: کارآفرینی، تولید دانش، مهارت‌ها و ابزار و سرانجام بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیست محیطی می‌داند که در نهایت به ثروت می‌رسد؛ نه آنکه در ساختن ثروت جامعه با تکیه بر گنج‌های طبیعی و ابزار و مهارت‌های بهره‌برداری از آنها شروع نماید.<sup>(۲)</sup> به سخن دیگر، تمامی این اقتصاددانان، توسعه اجتماع را در گرو عواملی می‌بینند که در راهبرد توانمندسازی دست یافتنی است؛ زیرا در این راهبرد، ظرفیت‌سازی نهادینه شده در اجتماعات محلی برای اداره امور خود و پاسخگویی به نیازهایشان مورد تأکید است. این ظرفیت‌سازی می‌بایست به ساختن سرمایه اجتماعی - به مفهوم فوکویامائی آن یعنی توانائی افراد به کار کردن با همدیگر برای تحقق یافتن اهداف جمعی و با تکیه بر ارزشهای مشترک، اعتماد و احترام متقابل - متکی باشد که در آن سرمایه‌های انسانی - نیروی کار سالم و ماهر و دانش آموخته - چرخه عقیم باز تولید فقر را می‌شکند. بنابراین، در توانمندسازی اجتماعات غیررسمی، رشد اقتصادی یک ضرورت است ولی رشدی از درون، در برگیرنده و بهره‌مندکننده عادلانه جمع. در این گونه رهیافت، هدف تحویل فرآورده‌های توسعه نیست بلکه هدف تحول فرآیند منجر به توسعه است.<sup>(۳)</sup>

بهترین وسیله برای راه‌اندازی فرآیند نوین توسعه در دل این اجتماعات، ساماندهی (Regularization) و بهسازی کالبدی است که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابل پیاده کردن است. مشارکت فراگیر و فعال و ظرفیت‌سازی نهادینه شده با توجه به دستاوردهای ملموس و مقطعی بهسازی کالبدی قابل تداوم و گسترش است. فرآیند یادگیری اجتماعی (Social Learning) همراه با همبستگی جمعی و تعلق خاطر مکانی به راه افتاده، امنیت در سکونت و امید به آینده را می‌پروراند. چنانچه به وسیله ساماندهی به هدف توانمندسازی اجتماعات کم درآمد در سکونتگاه‌های غیررسمی نایل شویم، بهبود و پیشرفت تدریجی محیط زندگی آنها متصور است. در این صورت، جداسازی آنها کمرنگ شده و پیوند با تمامی شهر ممکن می‌شود. سازمانهای غیردولتی و محلی، مشاوران و میانجی‌های سرعت بخشی در طی این فرآیند باید باشند.<sup>(۴)</sup> در انتهای این

1. Pugh, C. (2000). "Squatter Settlements" in: *Cities*. Vol.17, No.5, pp.325-337.

2. Thurow, Lester C. (1999). *Building Wealth*. N.Y.: Harper Collins.

3. Friedmann, J. (1992). *Empowerment*. Cambridge: Blackwell.

۴. چهل سال پیش در گزارش نخستین سمینار بررسی مسائل اجتماعی شهر تهران که توسط موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران منتشر شده، برخورد درخشانی از موسسین انجمن بهجت آباد (یک سازمان غیردولتی و داوطلبانه) برای کمک به زاغه‌نشینان ملاحظه می‌شود که در صفحات ۳۴۸ تا ۳۵۶ آن منعکس است و آنرا باید پیشگام در آنچه امروزه تحت عنوان توانمندسازی می‌گوئیم، دانست.

- بخش، به مهمترین راهکارهای سفارش شده در چارچوب ساماندهی اسکان غیررسمی اشاره می‌شود:
- تامین امنیت اقامت (Security of Tenure) و به رسمیت شناختن حق سکونت در اسکان غیررسمی.
  - ایجاد دسترسی به منابع اعتباری و خرده وام، به ویژه برای شاغلین در بخش غیررسمی این سکونتگاهها.
  - تشریک مساعی با ساکنین در احداث و ارتقاء شبکه‌های زیربنایی و خدمات رسانی.
  - بازنگری در طرح‌های جامع شهری و استانداردهای مرتبط در حد استطاعت اجتماعات، و پیش‌بینی انعطاف لازم برای ارتقاء به موازات پیشرفت تدریجی خانوارها.
  - حمایت از تسهیل تشکیل سازمانهای غیردولتی داوطلب در کمکهای فنی برای ساکنین اسکان غیررسمی و نیز مشاوره و میانجی‌گری بین ایشان و بخش دولتی.
  - توجه ویژه به حقوق زنان و کودکان و فعال نمودن ایشان در اقدامات بهسازی محلات.
  - تغییر فرآیند برنامه‌ریزی و طراحی شهری در جهت مشارکت فراگیر ساکنین از ابتدای نیازسنجی و تعیین اولویتها تا پایان بهره‌برداری و نگاهداری پروژه‌ها.
  - زمینه‌سازی و تشویق بخش خصوصی و عمومی در عرضه مساکن ارزان‌قیمت و اعطاء وام‌های مربوطه به همراه برقراری بیمه آنها به دلیل کاهش ریسک عدم بازگشت سرمایه گذاری.
  - پژوهش و تحقیق در نوآوری‌های سازمانی (مانند استفاده از ضمانت اجتماعی در بانک گرامین بنگلادش) و فن‌آوری‌های ساختمانی مناسب اجتماعات تهیدست.
  - برقراری ساز و کارهای مشخص برای حل اختلاف حقوق مسکن و اقامت در برابر حق مالکیت خصوصی و عمومی و نیز برای مذاکره و توافق در جابجایی‌های ناشی از ساماندهی اسکان غیررسمی.
  - تاکید بر پروژه‌های آموزش حرفه‌ای و کارایی، مرکز راهنمایی بهداشتی و تنظیم خانواده، مهدکودک و احداث فضای جمعی در سکونتگاههای غیررسمی.

## پایان سخن

بی‌توجهی به اسکان غیررسمی به دلیل نگرانی از تشویق به گسترش آنها، هزینه‌ای به مراتب بیشتر در برخواهد داشت. در واقع عدم تشکیل سرمایه‌های انسانی و اجتماعی در این سکونتگاهها و هزینه‌های ناشی از عدم بهداشت روانی و جسمی آنها و پیامدهای زیانبار در دیگر اجتماعات را نیز باید در نظر گرفت. به بیان دیگر، هدف، جلوگیری از ورود افراد جدید به شهرها نیست؛ هدف جلوگیری از تشکیل اجتماعات فقر زده و توسعه نیافته است. چنانچه شرایط مشارکت آنها در ساختن شهر و ادای دین مدنی‌شان فراهم شود، چه باک از ورود و تلاش شهرنشینان نوینی که قبل از درخواست حقوق خود به انجام تکالیف خود می‌پردازند؟ هنگامیکه بهبود زندگی اجتماعات، برآمده از گنج ناشی از رنج جمعی آنها باشد، دیگر نه از گداپروری و نه از باج‌خواهی خبری است و همین ساکنین از سواری گرفتن رایگان (Free Riding) تازه واردین زیاده‌خواه ممانعت خواهند نمود. در این صورت، حاشیه‌نشینان در فرآیند توانمندسازی به شهرنشینان نوینی بدل می‌شوند که از نگرش جامعه‌مدنی، فعال‌تر از شهرنشینان موجود خواهند بود. امید است این ویژه‌نامه «هفت شهر» به راهگشایی چنین فرآیندی یاری رساند.