

## سکونتگاههای ناپایدار اقشار کم‌درآمد شهری (بازبینی سیاستگذار یهای دوران اخیر در زمینه اسکان غیررسمی یا نابسامان) #

دکتر مهرداد جواهری پور<sup>##</sup>، دکتر بابک داورپناه<sup>###</sup>

### چکیده

هدف این نوشتار توصیف سیر تحول رویکردهای جهانی درباره سکونتگاههای ناپایدار کم‌درآمدهای شهری (اسکان غیررسمی و نابسامان) با تأکید بر دیدگاههای کمیون اسکان بشر و بانک جهانی است.

ضمن بررسی پیشینه و مفاهیم اطلاق شده به این پدیده، سعی شده است دیدگاه نظری ساختاری آن، به مثابه یکی از مسائل حل نشده توسعه شهری، ناشی از دسترسی نابرابر به منابع لازم برای تأمین سرپناه و در نتیجه به حاشیه رانده شدن پاره‌ای از گروههای اجتماعی تبیین گردد.

در ادامه این بررسی با تأکید بر ضرورت تبادل تجربه و اطلاع‌رسانی، راهبردهای توانمندسازی، نهادسازی و ظرفیت‌سازی به مثابه راهکارهای اجرایی معرفی می‌شود.

### کلید واژه

سکونتگاههای ناپایدار کم‌درآمدهای شهری، شهری شدن فقر، تبادل تجربه جهانی، توانمندسازی، تأمین مالی خرد.

### ۱. چشم‌اندازها و چالش‌های توسعه شهری

جمعیت جهان در آستانه هزاره سوم، سال ۲۰۰۱، از مرز ۶/۱ میلیارد نفر گذشت و با آهنگ رشد سالانه‌ای حدود ۱/۲ درصد (نزدیک به ۷۷ میلیون نفر در سال) رو به افزایش است. با ادامه این آهنگ رشد، انتظار می‌رود در پایان نخستین دهه قرن جدید جمعیت جهان به ۷ میلیارد نفر افزایش یابد.

سهم کشورهای در حال توسعه و کم توسعه یافته از کل جمعیت جهان در ۱۹۵۰، به ترتیب، ۶۰ و ۸ درصد بود، و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۳۰ این نسبت‌ها، به ترتیب، به ۷۰ و ۱۵ درصد فزونی یابد. سهم جمعیت کشورهای توسعه یافته از جمعیت جهان روندی نزولی خواهد داشت، به نحوی که از ۳۲ درصد در سال ۱۹۵۰، به ۱۵ درصد در سال ۲۰۳۰ کاهش خواهد یافت.

سهم قابل توجهی از کل افزایش جمعیت جهان از آن کشورهای در حال توسعه است، به نحوی که این نسبت در دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰، حدود ۸۹ درصد، و در دهه ۹۰ بالغ بر ۹۵ درصد بوده است و پیش‌بینی می‌شود در پایان نخستین دهه هزاره جدید به ۹۷/۶ درصد افزایش یابد. مناطق شهری کشورهای در حال توسعه بالاترین سهم از این روند افزایش را به خود اختصاص می‌دهند. سهم این سکونتگاهها در دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰، به ترتیب، ۴۵ و ۷۲ درصد بوده است و بنابر برآوردهای موجود، در دهه ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ به ۹۳ درصد افزایش خواهد یافت.

ارقام پیش گفته بیانگر این واقعیت است که توسعه‌شهرنشینی (گسترش کالبدی و افزایش جمعیت مناطق شهری) فرجام ناگزیر اکثر جوامع در دهه‌های پیش روی هزاره جدید است. در حالی که بنابر برآوردهای موجود، از یک میلیارد نفر افراد فقیر، بیش از ۷۵۰ میلیون نفرشان در مناطق شهری سکونت دارند که از داشتن سرپناه مناسب و دریافت خدمات پایه محرومند؛ حدود ۳۷ درصد جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه در بخش غیررسمی شاغل‌اند و یک چهارم خانوارها در فقر به سر می‌برند<sup>(۱)</sup>.

تفاوت روند توسعه شهری در ایران با وضعیت سایر کشورهای در حال توسعه جهان چندان چشمگیر نیست. در دهه ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵، حدود ۱۵ میلیون نفر بر جمعیت کل کشور افزوده شد که سهم نقاط شهری و روستایی از این افزایش، به ترتیب، ۶۹/۸ و ۳۰/۲ درصد بود. این افزایش در دهه بعد بالغ بر ۱۰ میلیون نفر بوده و حدود ۹۳/۹ آن جذب نقاط شهری شده است.

#. informal or irregular settlement

##. عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی - واحد مرکز.  
###. هماهنگ کننده پروژه‌های بانک جهانی در خصوص اسکان کم‌درآمدها در ایران.

توسعه شهری دستاوردهای گوناگونی را نیز به ارمغان آورده که ناشی از صرفه‌جویی‌های ناشی از تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها است. همین امر نیز به ارتقاء و دسترسی گسترده‌تر به خدمات آموزشی، درمانی، فرهنگی و زیرساخت‌های شهری انجامیده است. اما، در کنار این روند مسائل و مشکلات حل نشده‌ای پیش می‌آیند که باید به آنها پاسخ گفت. اهم این معضلات عبارتند از: شهرنشینی شتابان، تمرکز شدید جمعیت در شهرهای بزرگ، گسترش کالبدی بی‌رویه، رشد سریع کلانشهرها، پدیده شهری شدن فقر و شکل‌گیری (ساختیابی) سکونتگاه‌های غیررسمی (نابسامان)، که عمدتاً ناشی از خلاء سیاست روشن و شفاف در حوزه روند توسعه شهری است.

برخی از این مشکلات از بحران‌های جهانی، یا به اجرا در آمدن سیاست‌های تعدیل ساختاری (خصوصی‌سازی و آزادسازی) به شکلی ناکارآمد، بویژه در دو دهه اخیر، و پاره‌ای نیز از ناکارآمدی در سیاست‌گذاری و شناخت اولویتهای سرمایه‌گذاری ناشی شده‌اند، که به اتلاف منابع محدود می‌انجامد و کشورهای در حال توسعه را با کمبود منابع مالی و سرمایه‌ای لازم برای مبارزه با کاستی‌های توسعه شهری مواجه می‌کند.

شهرهای کشورهای در حال توسعه در چند دهه اخیر شاهد جریان‌های گسترده و ناگزیر مهاجرت‌های روستایی به مقصد نقاط شهری، تحت تاثیر گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد شهری و کاهش امکان اشتغال در نقاط روستایی، و در برخی موارد، از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ‌تر، با هدف دستیابی به فرصت‌های مطلوب‌تر اقتصادی - اجتماعی بوده است. از سوی دیگر، کلانشهرهای این گروه از کشورها به علت افزایش قیمت زمین، مسکن و خدمات شهری با سرریز اقتصادی - اجتماعی گروه‌های کم درآمد ساکن در این نقاط به پیرامون خود مواجه بوده‌اند. از همین رو، اگر در دهه‌های شصت و هفتاد میلادی فقر چهره‌ای روستایی داشت، با وقوع این تحولات به تدریج سیمای شهری به خود گرفته است. بنابر برآوردهای انجام شده در دوره زمانی ۱۹۷۵-۱۹۸۵، در کشورهای در حال توسعه جمعیت اقشار کم‌درآمد روستایی و شهری، به ترتیب، ۱۱ و ۷۳ درصد افزوده شده است.

رویکردهای برنامه‌ریزی سنتی ناکارآمد بالا به پایین، غیرمشارکتی، و فاقد گروه‌های هدف در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی نیز بر شمار گروه‌های به حاشیه رانده شده بیش از پیش افزوده‌اند. این روند کم و بیش در مورد ایران نیز مصداق دارد. با توجه به داده‌های منتشر شده از سوی بانک مرکزی، تولید ناخالص داخلی ایران به قیمت ثابت از حدود

۱۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۵۵، به ۱۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ رسیده، در حالی که جمعیت کل کشور از ۳۵ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ به بیش از ۶۰ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. به بیان دیگر، افزایش چهار برابری آهنگ رشد جمعیت در مقایسه با افزایش تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت) موجب کاهش سرانه تولید ناخالص داخلی، و گسترش دامنه فقر شده است. با توجه به این ارقام، و روند توسعه شهری، می‌توان استدلال کرد که پدیده شهری شدن فقر یا فقر شهری در مورد ایران نیز قابل تعمیم است.

## ۲. تعریف و ساختیابی اسکان غیررسمی یا نابسامان

توجه برخی از پژوهشگران به جنبه‌های منفی شهرنشینی و تضاد بین شهر و روستا، به تدریج زمینه طرح مفاهیمی مانند فرهنگ فقر و دوگانگی روستا - شهری، و حاشیه‌ای بودن را در ادبیات توسعه شهری فراهم آورد؛ این مفاهیم از مطالعاتی برگرفته شده که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ درباره فقر و نابرابری‌های اجتماعی، به ویژه در آمریکای لاتین انجام شدند.

اصطلاح سکونتگاه‌های مبتنی بر تصرف عدوانی<sup>(۱)</sup>، به عنوان یکی از شکل‌های غالب تامین سرپناه، گروه‌های کم درآمد براساس همین دیدگاه مطرح شد.

خاستگاه نظری این رهیافتها و رویکردها، به طرح نظریه وابستگی در زمینه مباحث توسعه اقتصادی باز می‌گردد. در سال ۱۹۴۸، کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آمریکای لاتین<sup>(۲)</sup> (ECLA) مشخصه نظام جهانی را براساس گروه‌بندی مرکز (کشورهای توسعه یافته صنعتی)، و پیرامون (کشورهای در حال توسعه و کم توسعه با غلبه اقتصاد کشاورزی) استوار دانست، و مناسبات بین آنها را براساس ساختار اقتصاد جهانی توصیف کرد. بعدها، نیز نظریه‌پردازانی مانند آندره گوندر فرانک، با تاکید بر اعمال ساز و کارهای کنترلی مرکز، بر پیرامون، به تبیین مفهوم توسعه نیافتگی می‌پردازند. از نظر این دیدگاه، ممکن است در پاره‌ای از کشورها و در چارچوب وابستگی به نظام جهانی، گونه‌ای از رشد اقتصادی تحقق یابد، ولی این فرایند با پیامدهای منفی مانند تورم و بیکاری، کاستی‌های گسترده خدماتی، و کمبود مسکن همراه می‌شود. افزون بر این، چنین توسعه ناموزونی به شهرنشینی وابسته‌ای می‌انجامد که در آن شهرها دروازه‌های خروج منابع مالی و

1. squatter settlement

2. Unite Nations Economic Commission for Latin America

سرمایه‌ای، و حلقه وابستگی به نظام جهانی به شمار می‌آیند<sup>(۱)</sup>. این دید منفی به توسعه شهر با طرح مفهوم دوگانگی روستا و شهر، روابط ناعادلانه بین آنها بر اثر توسعه وابسته، به سوی طرح برنامه و شعارهایی در زمینه احیای توسعه روستایی (اقتصاد کشاورزی به عنوان محور توسعه) متوجه شد، زیرا عقب ماندگی مناطق روستایی و امواج مهاجرت‌های روستا - شهری، و به تبع آن شکل‌گیری پدیده‌ای به نام «حاشیه‌نشینی» در کنار شهرهای بزرگ را در همین چارچوب تبیین می‌کرد. پدیده نخست شهری<sup>(۲)</sup> یا شهرهای بزرگ منطقه‌ای (شهرهایی که در مقایسه با سایر شهرها از تمرکز جمعیتی و اقتصادی بسیار بیشتری برخوردارند)، از دیگر مفاهیمی است که به دیدگاه نظری توسعه و شهرنشینی وابسته تعلق دارد. به این ترتیب، دیدگاه‌های شهر ستیز، راه حل چنین مسئله‌ای را در بازگشت مهاجران کنونی یا جلوگیری از وقوع مهاجرت‌های جدید جستجو می‌کند.

بی‌گمان، نکات مطرح شده بخشی از واقعیت را در زمان و مکان معین بیان می‌کنند، ولی نه به شکلی پویا و جامع. دیدگاه ساختارگرا بین توسعه وابسته و شهرنشینی ناموزون، رابطه ساختاری بلاواسطه‌ای برقرار می‌کند و پدیده حاشیه‌نشینی را در قالبی جزئی امری ناگزیر جلوه می‌دهد، که از بطن مناسبات اقتصادی - اجتماعی می‌رویند. از سوی دیگر، این رویکرد بین تقسیم کار جهانی فعالیت‌های اقتصادی، و شکل‌گیری اقتصادهای ملی (در کشورهای پیرامونی) بنا بر نیاز کشورهای مرکز (در چارچوب نظریه مرکز و پیرامون) تفاوتی قائل نمی‌شود، و راه‌حلهایی که ارائه می‌دهد، عمدتاً بر مدار گسستن از اقتصاد جهانی می‌گردد.

برای چیره شدن بر کاستی‌های این رویکرد نظری، در این بررسی به نظریه ساختیابی<sup>(۳)</sup> (آتونی گیدنز) و تعمیم نظری آن به پدیده‌ای حاشیه‌نشینی نظر خواهیم کرد و بر پیوند آن با راهکارهای جهانی - ملی مبارزه با فقر و تامین سرپناه تاکید خواهیم ورزید. از دیدگاه رویکرد ساختیابی، کنشگران در روابط متقابل اجتماعی و در امتداد زمان و مکان، ساختارها را بازسازی یا دگرگون می‌کنند؛ هر ساختاری از دو خصلت قواعد و منابع برخوردار است. به بیان دیگر، کنشگران از قواعد (ناظر بر مناسبات اجتماعی) و منابع (امکانات اقتصادی) بهره می‌گیرند و در نتیجه این فرایند، ساختارها دگرگون یا تثبیت می‌شوند. به این ترتیب، فرایندهای ساخت‌زدایی و ساختیابی شکل می‌گیرند. کنشگران یا همان عوامل تاثیرگذار، از ویژگی‌های دوگانه ساختارهای اجتماعی (قواعد و منابع) بهره می‌گیرند و در فرایند بر هم کنشهای اجتماعی، الگوهای متغیری از سازمان‌های انسانی را پدید

می‌آورند. از همین رهگذر، ساختارها را در امتداد زمان و مکان، باز تولید یا متحول می‌کنند<sup>(۴)</sup>. در این چارچوب، می‌توان قواعد را به دو سطح خرد و کلان تفکیک کرد: نخست نظام ارزش‌ها و نگرش‌های اجتماعی (که شالوده بر هم کنشهای اجتماعی را فراهم می‌آوردند)، و دوم قوانین اساسی و مقررات ناظر بر توزیع منابع، تامین رفاه و عدالت اجتماعی (ملت‌سازی)<sup>(۵)</sup> برای گروه‌های گوناگون جامعه و معطوف به کاهش نابرابری‌ها و به رسمیت شناختن حقوق شهروندی. منابع مشخصه مهم دیگر ساختار به شمار می‌آیند و به مثابه تسهیلات یا امکاناتی‌اند که کنشگران اجتماعی برای انجام امور از آنها بهره می‌گیرند. برای انجام وظایف و وجود قواعد لازم است ولی کافی نیست، چرا که باید امکان یا ظرفیتی نیز وجود داشته باشد. چنین ظرفیتی مستلزم وجود منابع یا تجهیزات مادی، و توانمندی سازمانی برای عمل کردن در موقعیت‌های گوناگون است. تخصیص نابرابر منابع (دسترسی به زمین، خدمات، وام، اعتبار، یارانه‌های گوناگون، و همچنین اطلاعات) و تداوم قواعد ناکارآمد، از تحقق حقوق شهروندی در زمینه تامین سرپناه و دسترسی به خدمات اجتماعی و تاسیسات شهری مانع می‌شود. در نتیجه، با افزایش تبعیض‌های اجتماعی، زمینه به حاشیه رانده شدن و حذف پاره‌ای از گروه‌های اجتماعی، به ویژه اقشار کم‌درآمد شهری فراهم می‌آید. با توجه به این نکات است که می‌توان از ساختیابی اسکان غیررسمی یا نابسامان (سکونتگاه‌های ناپایدار کم‌درآمد شهری) یاد کرد.

اصطلاح حاشیه‌نشینی یا سکونتگاه‌های حاشیه‌ای، بر فرایند تاریخی دلالت دارد که شکل‌هایی از تامین مسکن و اسکان گروه‌های کم‌درآمد را، همچون زاغه یا آلونک‌نشینی به شکل‌های پراکنده یا متمرکز، تصرف عدوانی و سازمان یافته اراضی در قالب جنبش‌های اجتماعی خود جوش، تا جنبه سوداگرانه به خود گرفتن این روند به شکل خانه‌سازی و تفکیک غیررسمی زمین، به ویژه در مناطق روستایی، را در بر می‌گیرد. با توجه به روند ساختیابی این پدیده در زمان و مکان‌های گوناگون، اصطلاح‌های دیگری نیز مانند سکونتگاه‌های خودرو (spontaneous)، غیررسمی نشده (unplanned)، غیرقانونی (illegal)، غیررسمی (informal)، یا نابسامان و غیرمنتظم (irregular) برای آنها

1. Johnson, R.J.J., 1991.
2. Primacy
3. Structuration
4. Giddens, anthony, 1984, 1992.
5. nation building

به کار برده‌اند که هیچکدام به تنهایی الزاماً نمی‌تواند تمامی وجوه آن را توصیف کند. زیرا ساختیابی این پدیده در امتداد زمان و مکان‌های گوناگون می‌تواند به شکل‌های متنوعی روی دهد. بنابراین، گزینش مفاهیم گوناگون، از یک سو بر توصیف و شناخت سیر تحول این پدیده دلالت می‌کند و از سوی دیگر، می‌تواند بیانگر راه‌حل برگزیده‌ای برای مواجهه با آن نیز باشد. در دهه هفتاد (میلادی) اصطلاحات تصرف عدوانی، سکونتگاه‌های برنامه‌ریزی نشده یا غیرقانونی، بر راه‌حل‌هایی دلالت میکردند که عمدتاً بر سیاست تخریب این سکونتگاه‌ها و جایجایی اجباری ساکنان آنها مبتنی بود. در اواخر دهه هشتاد، به تدریج پس از طرح شدن مفهوم بخش غیررسمی اقتصاد از سوی سازمان جهانی کار، به مثابه بخشی از بازار اشتغال، اصطلاح سکونتگاه‌های غیررسمی نیز به تدریج رایج شد تا از این رهگذر در حکم بخشی از بازارهای غیررسمی زمین و مسکن که نیاز اقشار کم درآمد شهری را تأمین می‌کنند، به رسمیت شناخته شوند. این امر از یک سو بر به رسمیت شناختن نحوه سکونت اقشار کم درآمد شهری از دیدگاهی حقوقی، و در نتیجه مخالفت با تخریب و تجدید اسکان اجباری دلالت می‌کرد، و از سوی دیگر می‌توانست با این سوء تعبیر همراه شود که رسمی کردن و بهسازی این گونه سکونتگاه‌ها به معنای تعمیم معیارها و قوانین شهرسازی با برنامه رسمی است.

از اواخر دهه هشتاد، در چارچوب نظری جدیدی برای پاسخ به کاستی‌های دیدگاه اسکان غیررسمی به سکونتگاه‌های اقشار کم درآمد شهری تلاشهایی آغاز شد که حاصل آن گزینش اصطلاح سکونتگاه‌های نابسامان یا بی‌قاعده بود (برگردان واژه *irregular* به فارسی، که به خوبی نیز نمی‌تواند فضای مفهومی آن را بیان کند). این سمت‌گیری جدید از طرح دیدگاه‌های نظری مانند توانمندسازی و بازنگری در نقش دولت‌ها در زمینه تأمین مسکن و خدمات، توسعه پایدار و ضرورت مبارزه با فقر شهری، عمیقاً متأثر بود. بر مبنای این نگرش، سکونتگاه و سرپناهی که اقشار کم درآمد شهری با سرمایه خود احداث کرده‌اند، بخشی از سرمایه اقتصادی کل جامعه محسوب می‌شود که باید براساس برنامه‌ریزی مشارکتی و با تأکید بر جلب همکاری آنها در زمینه شناخت اولویتها و راهکارها به ساماندهی و انتظام بخشی (*regularization*) این گونه سکونتگاهها پرداخته شود. تأکید بر تدقیق اصطلاح‌شناسی سکونتگاه‌های کم درآمد شهری نه تنها از حیث نظری، بلکه در زمینه تدوین راهبردها و راهکارهای اجرایی، نیز تأثیرگذار و حائز اهمیت است.

از مجموعه این مفاهیم، و سیر تحول تاریخی آن می‌توان ساختیابی اسکان کم درآمدهای شهری را به دو مرحله تقسیم کرد. مرحله نخست، را می‌توان به روند مهاجرتها از نقاط روستایی و شهرهای کوچک به نقاط شهری بزرگ در مقیاس ملی و منطقه‌ای نسبت داد، و آن را در حکم مرحله‌ای گذرا از روند تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری به شمار آورد، زیرا هنگامی مهاجرت تحقق می‌یابد که بخت‌های اجتماعی افراد برای تأمین درآمد و اشتغال، تحت تأثیر وضعیت اقتصادی یا اقلیمی - جغرافیایی در مبدا به شدت رو به کاهش می‌گذارد، و به این ترتیب مهاجرت تنها به معنای پویایی یا جا به جایی مکانی نیست، بلکه شکلی راهبردی برای بقا پیدا می‌کند.

اطلاق حاشیه نشینی به سکونتگاه گروه‌های کم درآمد شهری را می‌توان ناشی از این دلایل دانست:

○ مهاجران روستایی، فاقد توانمندی حرفه‌ای و تحصیلات لازم برای مشارکت در حیات اقتصادی - اجتماعی شهر، و مشغول به کار در بخش غیررسمی اقتصاد هستند؛ به مثابه زائده‌ای انگلی از بخش مدرن معرفی می‌شوند که عمدتاً باید موضوع آسیب‌شناسی اجتماعی و فزونی جرم و بزهکاری یا تهدیدکننده وضعیت و امنیت نقاط شهری قرار گیرند.

○ از حیث جغرافیایی حاشیه‌ای‌اند، زیرا اغلب در پیرامون مناطق شهری، اراضی نامناسب (در معرض انواع تهدیدهای طبیعی یا دارای وضعیت مبهم مالکیت) شکل می‌گیرند؛

○ از نظر اقتصادی حاشیه‌نلقی می‌شوند، زیرا فاقد تخصص‌های لازم برای جذب و فعالیت در بخش رسمی و به اصطلاح مدرن شهری شناخته می‌شوند؛

○ از نظر اجتماعی حاشیه‌ای‌اند، زیرا به دلیل پیشینه منصور درباره آنها، امکان انطباق با فرهنگ شهری را ندارند.

○ از این رو، درباره اصطلاح حاشیه‌نشینی پیشنهادریهای منفی وجود دارد.

مرحله دوم زمانی آغاز می‌شود که با افزایش بهای مسکن و خدمات شهری و ناکارآمدی سیاست‌های به اجرا گذارده شده، به تدریج بر شمار گروه‌هایی افزوده می‌شود که نمی‌توانند از عهده تأمین این گونه هزینه‌ها برآیند و رانش گروه‌های کم درآمد شهری به سوی نواحی پیرامون شهری آغاز می‌شود؛ می‌توان از این پدیده به عنوان سرریز اقتصادی - اجتماعی شهرهای بزرگ، یا به بیان دیگر، به حاشیه رانده شدن شهروندان سابق یاد کرد. به این ترتیب، برخلاف تصور موجود، ساکنان این گونه سکونتگاه‌ها فقط مهاجران روستایی نیستند، بلکه با گذشت زمان شمار چشمگیری از آنها را افراد شاغل در بخش رسمی اقتصاد شهرهای بزرگ تشکیل می‌دهند.

افزون بر این، تهدید دائمی و پیوسته در جهت تخریب این گونه سکونتگاه‌ها، و به رسمیت نشناختن شدن نحوه تأمین مسکن در آنها، که سرمایه اصلی گروه‌های کم درآمد و بخشی

از سرمایه اقتصادی کل جامعه محسوب می‌شود، یکی از عوامل موثر بر ناپایداری این گونه سکونتگاه‌ها و از موانع قرار گرفتن آنها در متن روند برنامه‌ریزی شهری، تشدید انزوای اجتماعی و در نهایت عدم تمایل به مشارکت در برنامه‌های بهسازی و ارتقاء کیفیت سکونت به شمار می‌آیند.

به این ترتیب، سکونتگاه‌های ناپایدار گروه‌های کم‌درآمد شهری را می‌توان نمادی از به حاشیه رانده شدن و فرو افتادن در انزوای اجتماعی<sup>(۱)</sup> گروه‌های کم درآمد (ناشی از عدم بهره‌مندی از منابع و ملحوظ نشدن به عنوان گروه‌های هدف در برنامه‌ریزی)، و گسست کالبدی از پیکره شهر و درهم ریختگی درونی (از حیث فقدان یا کمبود خدمات شهری) به حساب آورد. در چنین شرایطی، شاید گروه‌های کم درآمد شهری بتوانند با سرمایه اندک خود سرپناهی هر چند ناکافی و نامناسب فراهم آورند، ولی از تامین زیرساخت‌ها و خدمات شهری به عنوان معرف‌های کیفیت سکونت ناتوانند. شبکه معابر نامناسب، دفع فاضلاب‌های خانگی به نحوی غیربهداشتی و تجمع آب‌های سطحی در معابر، و پراکنده شدن زباله‌ها در گوشه و کنار این گونه محله‌های فقیرنشین، نمادهای متداول از درهم ریختگی و نابسامانی کالبدی به شمار می‌آیند. برآیند این وضعیت همراه با گسترش کالبدی این سکونتگاه‌ها به اراضی مجاور، می‌تواند مخاطرات زیست محیطی بیشماری را برای اراضی پیرامون و خود این سکونتگاه‌ها به بار آورد و بر شالوده ناپایداری آنها بیش از پیش بیفزاید. از سوی دیگر فقدان یا کمبود جدی خدمات آموزشی، بهداشتی و فرهنگی ناشی از فقر اقتصادی، زمینه تشدید بدنام شدن<sup>(۲)</sup> و انزوای اجتماعی آنان را بیش از پیش فراهم می‌آورد و از این مرحله به بعد، ساکنان این محله‌ها از دیدگاه سیاست و مدیریت‌های سنتی شهری موضوع آسیب‌شناسی اجتماعی، کانون انواع بزهکاری‌ها، تهدید امنیت اجتماعی تلقی می‌شوند.

پیامدهای چنین وضعیتی نیز تشدید نگرش‌های امنیتی به این پدیده و تلاش در جهت تخریب یا جابه‌جایی این سکونتگاه‌هاست نکته جالب این جااست که همین نگرش امنیتی، میزان بزهکاری در محدوده شهرهای رسمی، هزینه‌های سنگینی که شهرداری برای حفظ و نگهداری تاسیسات شهری یا تخریب اموال عمومی (وندالیزم)<sup>(۳)</sup> بر اثر عدم احساس تعلق اجتماعی متحمل می‌شوند، ترجیحاً به فراموشی می‌سپارد.

آنچه گذشت، توصیف روند ساختیابی سکونتگاه‌های ناپایدار کم درآمدهای شهری بود. ولی افزون بر این، باید به عوامل و واقعیت‌های اقتصادی - اجتماعی، مانند جهانی شدن

شهرها و اقتصاد جهانی، عمیق‌تر شدن شکاف بین کشورهای پیشرفته صنعتی و کشورهای در حال توسعه بر اثر اعمال سیاست‌های ناکارآمد خصوصی‌سازی و آزادسازی فعالیت‌های اقتصادی در دهه هشتاد و نود، کمبود منابع و سرمایه‌های لازم، و مهم‌تر از همه، فقدان سیاست روشن و شفاف در زمینه مدیریت شهری و نحوه نگرش به توسعه شهری و پدیده شهری شدن فقر در کشورهای در حال توسعه اشاره کرد، که شرایط عینی و ساختاری کنش‌های اجتماعی و اقتصادی را به وجود می‌آورند. نوع نگرش به این فرایندها می‌تواند در بازتولید یا دگرگون‌سازی شرایط ساختاری که به آن اشاره شد، نقش مهمی ایفا کند. در این رویکرد، سکونتگاه‌های ناپایدار گروه‌های کم درآمد شهری فقط به مثابه مشکل نگریسته نمی‌شود، بلکه در پی یافتن راه‌حل از درون این بافت‌هاست و با جلب همکاری از طریق به رسمیت شناختن آنها، مانع از ساختیابی این سکونتگاه‌ها به مثابه نمادی از تعمیق و گسترش فقر شهری می‌شود.

### ۳. مروری بر راهبردها و راهکارهای جهانی

#### ۱.۳. تاسیس کمیسیون اسکان بشر

با شتاب گرفتن روند توسعه شهری در جهان و بخصوص در کشورهای در حال توسعه در چند دهه اخیر، سازمان‌ها و نهادهای گوناگونی برای پاسخگویی به و یافتن راه‌حلی برای معضلات حل نشده توسعه شهری شکل گرفته‌اند. کمیسیون اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS)<sup>(۴)</sup>، 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<sup>(۵)</sup> 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.

#### ۲.۳. هیئات یک

مرکز اجرایی کمیسیون اسکان بشر، تحت نام هیئات (habitat)، در سال ۱۹۷۷ با شرح وظایف ارتقاء و بهبود وضعیت سکونتگاه‌ها و کمک به پایداری آنان از لحاظ

1. Marginalization

2. stigmatization

3. vandalism

4. United Nation commission for Human Settlement

5. Best Practices

اجتماعی، محیطی، و تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه<sup>(۱)</sup> تأسیس شد و با توجه به این که بر اساس نخستین کنفرانس سازمان ملل در زمینه توسعه شهری و تامین مسکن شکل گرفت، هیئت یک<sup>(۲)</sup> نامگذاری شد. دوره فعالیت هیئات یک با انتشار بیانیه ونکور در کانادا آغاز می شود و تا سال ۱۹۹۶ (دومین کنفرانس سازمان ملل درباره اسکان) ادامه می یابد.

کمیسیون اسکان بشر در شرایطی فعالیت خود را آغاز کرد که سیاست های غالب در عرصه مسکن و توسعه شهری در آن زمان عبارت بودند از تولید انبوه و ساخت و ساز مجموعه های مسکونی، مداخله مستقیم دولت در این زمینه، تأکید بر سیاست های بخشی و سیاست پاکسازی سکونتگاه های غیررسمی. با آغاز شدن کار و فعالیت هیئات یک، راهبردهای به رسمیت شناختن بخش غیررسمی، ارتقاء و بهبود اسکان غیررسمی، طرح های تامین 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، می توان اعلامیه ونکور؛ سرپناه، فقر و نیازهای پایه (بانک جهانی، ۱۹۸۰)؛ ارزیابی بانک جهانی از طرح های زمین و خدمات (۱۹۸۱-۱۹۸۳)؛ و خدمات پایه (یونیسف) را برشمرد.<sup>(۳)</sup>

در ادامه فعالیت های کمیسیون اسکان، و در جهت حمایت از آن و نیز جلب توجه و مشارکت جامعه جهانی، سازمان ملل تصمیم گرفت سال ۱۹۸۶ را به عنوان سال جهانی تامین سرپناه برای افراد بی خانمان (IYSH)<sup>(۴)</sup> اعلام و هر ساله روز جهانی اسکان (نخستین دوشنبه ماه اکتبر) را با مضمون های مختلف در مشارکت با جامعه جهانی برگزار کند.

عوامل موثر بر شکل گیری دستور کار جدید اسکان بشر:  
○ سیر تحول سکونتگاه ها در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، موجب تغییر اولویت های اقتصادی، و نوآوری فنی موجب دگرگون شدن کارکردهای سکونتگاه های روستایی و شهری شد.  
○ در کشورهای در حال توسعه، گذار از اقتصاد کشاورزی و اقتصاد شهری به افزایش اهمیت اقتصاد شهری و وابستگی رشد اقتصاد ملی به مناطق شهری انجامید.

اهمیت دیدگاه جهانی در زمینه توسعه شهری:  
○ سکونتگاه های موجود در هر یک از کشورها، بخشی از شبکه جهانی مراکز اقتصادی به شمار می آیند و هر یک کارکرد و نقش معینی در توسعه جهانی دارند؛  
○ این سکونتگاه ها بستر ساماندهی فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فضایی به شمار می آیند؛  
○ مشکلات سکونتگاه ها جنبه جهانی دارد، هیچ کشوری این مسئله را به طور کامل حل نکرده، و از همین رو مبادله اندیشه و تجارب میان اعضای جامعه جهانی بیش از پیش اهمیت می یابد.

با توجه به کاستی های موجود در دهه نخست فعالیت سازمان ملل در زمینه تامین سرپناه، و عدم تحقق برخی راهبردها در این زمینه در مقیاس جهانی و ملی، در همین سال به درخواست کمیسیون اسکان، هیئات موظف شد دستور کار جدیدی برای سکونتگاه ها تدوین کند. دیدگاه جدید هیئات در سندی به نام «راهبرد جهانی تامین سرپناه تا سال ۲۰۰۰» (GSS)<sup>(۵)</sup> ارائه شد. تأکید این رویکرد جدید بر اتخاذ سیاست اجرایی معین، بر پایه مشارکت اجتماعی در مقابل خلاء سیاست گذاری استوار بود. از دیدگاه این رویکرد، تداوم خلاء سیاست گذاری که بر نظام برنامه ریزی توسعه شهری بسیاری از کشورها در دهه های ۷۰ و ۸۰ سایه افکنده بود، می تواند عوارض توسعه شهری ناموزون (از قبیل گسترش بی رویه کالبدی؛ افزایش تقاضا برای مسکن و خدمات؛ کاهش کمبود منابع سرمایه گذاری برای مسکن و خدمات؛ ترکیب فضایی غیرقابل اصلاح یا بسیار پر هزینه نقاط شهری؛ ادامه مهاجرت های روستایی، تجاوز به اراضی جدید و تخریب محیط زیست؛ رکود اقتصادی شهرها و عدم امکان نوسازی بخش روستایی) را تشدید کند. از اهم مباحث مطرح شده در راهبرد جهانی تامین سرپناه می توان به رویکرد توانمندسازی، بهبود مدیریت شهرها با تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تأمین مالی مسکن و ظرفیت سازی اشاره کرد. نگرش به سکونتگاه های شهری به مثابه بستر و چارچوب فراگیر توسعه و فراتر رفتن از برنامه ریزی بخشی در سند راهبرد جهانی تامین سرپناه به خوبی آشکار است. افزون بر این، دستور کار جدید هیئات بر دو محور دیگر تأکید می کند: نخست، تامین سرپناه مناسب برای همه؛ مفهوم مناسب یا کافی، از داشتن سرپناه حداقل یا در زیر سقفی به سر بردن فراتر می رود و بر سایر حقوق و مزایای اجتماعی و تامین آنها همراه با واحد مسکونی تأکید می ورزد. دوم: قرار دادن گروه های کم درآمد در کانون برنامه ریزی، رفع تبعیض های نژادی، قومی، فرهنگی از آنان،... و توجه به حقوق زنان در برنامه های تامین مسکن و بهسازی محلات فقیرنشین. در چارچوب رویکرد توانمندسازی نقش دولت ها از مداخله مستقیم؛ به ایجادکننده تسهیلات و فضای مناسب برای تمامی عوامل در امر تولید مسکن و فرایند ارتقاء کیفیت سکونتگاه ها، از طریق بسیج و تجهیز تمامی

1. Adequate shelter forall
2. Habitat I
3. Unchs, 1997.
4. International Year of Shelter for the Homeless
5. Global Shelter Strategy to the year 2000

منابع و ظرفیتها، تغییر می‌یابد. بر همین اساس مشارکت سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (Community based organization - CBO) و ساکنان محله‌های موردنظر برای بهسازی و ارتقاء کیفیت سکونت، تعریف اولویت‌های برنامه‌ریزی از سوی خود آنان، و تقویت سازمان‌های غیردولتی مورد تأکید قرار می‌گیرد.<sup>(۱)</sup>

آغاز دهه ۱۹۹۰ شاهد سمت‌گیری جدیدی در زمینه مباحث توسعه و شهرنشینی، به ویژه 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 Cities Programme - SCP)، با هدف 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 می‌شود و توسعه پایدار سکونتگاه‌ها با توجه به مسائل زیست محیطی در دستور قرار می‌گیرد. براینند گفتگو و تصمیم‌سازی‌های این اجلاس در سندی با عنوان منشور ۲۱ (Agenda 21)، یا به بیان دیگر، برنامه جهانی برای توسعه پایدار در قرن ۲۱ میلادی، ارائه می‌شود. براساس همین سند، و در چارچوب نیل به راهبرد سکونتگاه‌های ناپایدار، بر تامین 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، در دستور کار است.

دامنه بازتاب تمرکز راهبردی نشست ریو به تدریج گسترده می‌شود و در نشست جهانی برای توسعه اجتماعی، که در سال ۱۹۹۵ تشکیل 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 (هیئات دو)، در سال ۱۹۹۵ سمیناری جهانی با نام چالش شهرهای غیررسمی در شهر «بلو هوریزونته»<sup>(۲)</sup> برزیل برگزار می‌شود. در کنار این اجلاس، کارگاهی نیز با عنوان ساماندهی

نحوه تصرف زمین<sup>(۳)</sup> برپا می‌شود. از اهم نتایج این سمینار و کارگاه می‌توان به اهمیت نقش محوری شهرها؛ تدوین سیاست شهری؛ محوریت نقش شهرداری‌ها؛ تأکید بر دسترسی گروههای کم درآمد به زمین و خدمات؛ و حقوق زنان سرپرست خانوار اشاره کرد<sup>(۴)</sup>.

در سال بعد، گردهمایی جهانی دیگری درباره فقر شهری در شهر «رسیف» برزیل با هدف ارائه رهنمودهایی به هیئات 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.

#### خلاصه نتایج نشست بلو هوریزونته

○ رشد سریع شهرها و نقش انتیاضی دولتها، بر وخامت شرایط زندگی گروههای کم درآمد افزوده است. پیامدهای این روند بیشتر متوجه کودکان و زنان است.

○ دولتها باید اهمیت شهرها را به رسمیت بشناسند و سیاست توسعه شهری کاملاً شفافی را تدوین کنند که بر شالوده نقش مرکزی شهرداری‌ها استوار باشد.

○ ضرورت تامین دسترسی گروههای کم درآمد شهری به زمین و خدمات پایه، در کانون سیاست‌گذاری‌ها قرار گیرد.

○ اسکان غیررسمی یا نابسامان باید به عنوان بخشی از توسعه شهری معاصر، و البته بخش بیچیده آن، در نظر گرفته شود.

○ ساماندهی و انتظام بخشی سکونتگاههای غیررسمی فرایندی میان و بلندمدت است. قانونمند کردن نحوه تصرف زمین، و بهسازی سکونتگاهها باید به عنوان نخستین گام این فرایند نگریسته شود.

○ ساماندهی، به مفهوم به اجرا گذاردن قوانین اکید و غیرمنعطف شهرهای رسمی نیست، بلکه هدف پدید آوردن محیط توانمندساز برای اقدامات مردمی به منظور تامین سرپناه - زیرساخت‌ها و ایجاد درآمد است.

○ ساماندهی، به معنای توجه و محترم داشتن سرپناه و زیرساخت‌هایی است که ساکنان آنها را فراهم آورده‌اند.

○ معمول و مرسوم ساختن مفهوم کیفیت به عنوان آنچه که رضایت استفاده‌کنندگان فهمیده می‌شود، اهمیت بسیار دارد.

○ توجه به امکان دسترسی گروههای کم درآمد به منابع اعتباری، یکی از جنبه‌های تعیین‌کننده طرح‌های بهسازی است.

○ زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های تامین سرپناه باید در اولویت قرار گیرند.

○ استفاده از امکانات رایانه‌ای در ساماندهی، موجب کاهش هزینه جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات می‌شود و دسترسی به اطلاعات را سریع‌تر و قابل اعتمادتر می‌کند.

○ گسیختگی اجتماعی کالبدی موجود در شهرها بازتاب گسیختگی و جدایی گسترده‌تری است که در سطح اقتصادی نیز حاکم است. در طرح‌های بهسازی باید تمهیدات لازم برای افزایش درآمد خانوارها تدارک دیده شود.

1. UNCHS, 1990.
2. Belo Horizonte
3. Regularization of land tenure
4. UNCHS, 2001



هنگ کنگ - مسکن سازی انبوه برای کم درآمدها



### ۳.۳. هیئات دو (اجلاس جهانی درباره شهر)

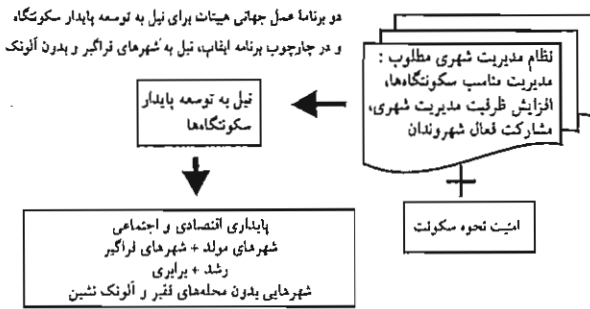
در سال ۱۹۹۶ دومین کنفرانس سازمان ملل در زمینه مباحث توسعه شهری با عنوان هیئات دو، یا اجلاس جهانی سران کشورها درباره شهر (City Summit)، در شهر استانبول ترکیه برگزار می‌شود و راهبردهای آن (مسکن مناسب برای همه و توسعه پایدار سکونتگاه‌ها) به تصویب می‌رسد.<sup>(۱)</sup> راهکارهای اجرایی آن در منشور هیئات<sup>(۲)</sup> و در گزارش جهانی درباره وضعیت سکونتگاه‌ها ارائه می‌شوند. از اهم مباحث این نشست، می‌توان به تامین امنیت حق سکونت<sup>(۳)</sup>، به ویژه برای گروه‌های کم درآمد و در محله‌های فقیرنشین، و به بیان دیگر پرهیز از تخریب این گونه سکونتگاه‌ها و تجدید اسکان ساکنان آنها، و نیز نظام مدیریت شهری مطلوب<sup>(۴)</sup> اشاره کرد، که هر دو جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌های جهانی کمیسیون اسکان، به ویژه در محلی و بومی کردن منشور ۶۱ و اجرای آن در مقیاس ملی دارد.

برخی نکات مهم بیانیه استانبول:

- تاکید بر نقش محوری انسان‌ها در برنامه‌های توسعه پایدار.
- تاکید بر نقش شهرها به عنوان موتور توسعه اقتصادی و اجتماعی.
- مبارزه با فقر و تبعیض برای نيل به توسعه پایدار.
- ظرفیت‌سازی: انتقال تجربه و فن‌آوری، تفویض اختیارات به مقامات محلی توسعه شهری.
- مشارکت افراد محلی.
- توانمندسازی بازار.
- تامین مسکن در حد استطاعت یا توان مالی خانوارها (affordable housing)

بازبینی دستاوردهای هیئات دو بسیار سریع آغاز می‌شود و در سندی که در سال ۱۹۹۷ تحت عنوان «سرپناه برای همه: توانمندی‌های سیاست مسکن در اجرای منشور هیئات» انتشار می‌یابد، آخرین نقطه نظرهای هیئات درباره نقش مسکن و تاثیرات اقتصادی آن مطرح می‌شود، که اهم آنها از این قرارند:

۱. ایجاد تنوع در نظام‌های عرضه مسکن و خدمات.
۲. مشارکت اجتماعی در تشکیل نهادهای محلی.<sup>(۵)</sup>
۳. تاکید بر فعالیت‌های خرد مقیاس، تجمیع منابع مالی خرد، و ایجاد صندوق‌های تامین مالی منابع خرد یا اعطاء خرده وام.
۴. تاکید بر توسعه اقتصادی محله‌ها، به بیان دیگر، بازگرداندن رونق اقتصادی به درون محله‌ها و یافتن ناکارآمدی.



در سال ۱۹۹۷، کنفرانس جهانی فلورانس با عنوان «روند رو به گسترش فقر شهری» برگزار می‌شود، و نهاد جهانی جدیدی به نام «همایش جهانی درباره فقر شهری، ایفاپ»<sup>(۶)</sup> تاسیس می‌شود، که اعضای آن را طیف گسترده‌ای از مقامات محلی، سازمان‌های غیردولتی، و نهادهای دانشگاهی - تحقیقاتی تشکیل می‌دهند.

هدف از برگزاری این همایش، ایجاد چارچوب و بستری برای پدید آوردن آگاهی و مبادله تجربه در زمینه مبارزه با فقر شهری است. راهبرد جدیدی که ایفاپ مطرح کرده، شهرهای فراگیر<sup>(۷)</sup> است. این راهبرد، ترجمان دیگری از منشور هیئات در زمینه فراهم آوردن زمینه همکاری و مشارکت گروه‌های کم درآمد در برنامه توسعه شهری و تامین مسکن و خدمات، نیز مدیریت شهری مطلوب با تاکید بیشتر بر راهکارهای مبارزه با فقر است. از همین رو، کوشیده است طیف گسترده‌ای از عوامل فعال و ذینفع در این زمینه را گرد هم آورد. ایفاپ، برای تحقق این هدف بر فناوری اطلاعات و ارتباطات ICT و دسترسی گروه‌های اجتماعی گوناگون به آن تاکید ویژه‌ای می‌ورزد.

با توجه به تحولات نیمه دوم دهه ۹۰، می‌توان گفت که مشارکت هیئات در زمینه کاهش فقر، بر اساس رویکردی بین بخشی میان راهبردهای تامین مسکن، توسعه اقتصادی - اجتماعی و توجه به محیط زیست، و بر چهار محور اصلی به شرح زیر تمرکز یافته است:

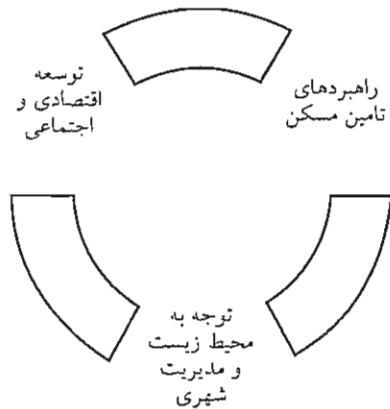
۱. توجه و تمرکز بر یکی از ابعاد کاهش فقر شهری، یعنی بهبود وضعیت سر پناه و شرایط کار و فعالیت اقتصادی؛
۲. جلب توجه سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه

1. UNCHS, 1997
2. Habitat Agenda
3. Security of Tenure
4. Good urban Governance
5. Community Based organization - CBO.
6. International Forum for Urban Poverty-IFUP
7. Inclusive cities

به نقش و اهمیت صنعت ساختمان، برای ایجاد رونق اقتصادی و اشتغال‌زایی؛

۳. در سال‌های اخیر این مرکز بیش از پیش بر نظام مدیریت شهری کارآمد و موثر، به مثابه پیش شرط توسعه پایدار سکونتگاه‌ها، رشد اقتصادی همه‌جانبه، و ایجاد اشتغال تاکید ورزیده است.

۴. در سال ۱۹۹۹، بانک جهانی و هیئتات برنامه مشترکی را با عنوان «ائتلاف شهرها»<sup>(۱)</sup> به اجرا گذاشته‌اند که شالوده آن براساس همکاری جهانی، و اهداف اصلی آن افزایش فعالیت‌ها در زمینه بهسازی نواحی فرو دست شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای، و نیز یاری رساندن به شهرهای کشورهای در حال توسعه به منظور بهبود وضعیت عمومی نظام مدیریت شهری است.



برنامه ائتلاف شهرها، متأثر از تجدیدنظر و نقد سیاستهای تعدیل بانک جهانی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی، شکل گرفت.

در گزارشی که بانک جهانی تحت عنوان «راهبرد جهانی کاهش فقر»<sup>(۲)</sup> در سال ۱۹۹۸ منتشر کرد، بر ضرورت تدوین سیاست‌های ملی مبارزه با فقر از سوی خودکشورها تاکید و سعی شده است که بین دو الگوی رقیب در عرصه مباحث توسعه، یعنی رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی، وفاق نظری بیشتری فراهم آید.<sup>(۳)</sup>

به این ترتیب، راهبرد مشارکتی کاهش فقر نیز می‌کوشد با توجه به دستور کار ریو و هیئتات دو، بر ضرورت تدوین رویکرد جامع توسعه پایدار و کاهش فقر تاکید ورزد و ناکارآمدی سیاست‌گذاری بالا به پایین و عدم کفایت مداخلات کلان اقتصادی را یادآور شود.

در آستانه هزاره جدید و در سال ۲۰۰۱، بیست و پنجمین نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل درباره سیاست‌های تامین مسکن و توسعه شهری در شهر نیویورک با نام استانبول به اضافه پنج (استانبول بعد از پنج سال) به منظور ارزیابی

روند پیشرفتهای به دست آمده در زمینه مبارزه با فقر و تامین سرپناه برگزار می‌شود. در بیانیه وضعیت سکونتگاه‌های شهری در هزاره جدید، بر این نکات تاکید شده است:

● استقبال از افزایش آگاهی عمومی درباره ضرورت پرداختن به فقر شهری، بی‌خانمانی، بیکاری، فقدان خدمات پایه، محرومیت زنان و کودکان؛

● توجه بیش از پیش به رویکردهای هماهنگ و مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری؛

● تاکید بر نقش فزاینده اقتصادی شهرها در فرایند جهانی شدن و همکاری‌های بخش خصوصی و عمومی، تقویت فعالیت‌های خرد مقیاس (مانند صندوق‌های تامین مالی خرد)؛

● عدم دسترسی عادلانه و برابر به اطلاعات و فناوری اطلاعات، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از موانع همکاری دولت‌ها و سازمان‌های فعال در زمینه توسعه شهری؛

● تحقق راهبرد شهر بدون آلودگی (یا محله‌های فقیرنشین)، و بهبود وضعیت ۱۰۰ میلیون ساکنان این گونه سکونتگاه‌ها تا سال ۲۰۲۰ در چارچوب قوانین هر یک از کشورها؛

● تاکید بر ضرورت انتقال تجربه‌های موفق، به ویژه در زمینه صندوق‌های تامین مالی خرد<sup>(۴)</sup>

بخشی از بیانیه نیویورک «ما نمایندگان دولت‌ها، بر تعهد خود برای غلبه بر موانع موجود بر سر راه اجرای دستور کار هیئتات، به ویژه فقر، که به باور ما مهم‌ترین عامل در این زمینه محسوب می‌شود، و نیز حمایت و تقویت عرصه‌های ملی و جهانی توانمندسازی، تاکید می‌ورزیم و به این منظور بر تلاش‌هایمان برای اجرای کامل و کارآمد برنامه و دستور کار هیئتات خواهیم افزود. عزم ما بر آن است که تحرک جدیدی در زمینه کوشش‌هایمان برای بهبود وضعیت سکونتگاه‌ها از طریق ارائه نوآوری‌های بیشتر برای نیل به تحقق اهدافمان در این زمینه به وجود آوریم. نظر به وظیفه ما در قبال نسل جدید در آستانه هزاره جدید، بر تعهدمان برای تامین سرپناه مناسب برای همه و توسعه پایدار سکونتگاه‌ها در جهان شهری امروز کاملاً تاکید می‌ورزیم.

با توجه به دستاوردهای نظری ۲۵ ساله اخیر کمیسیون اسکان بشر در چارچوب برنامه سازمان ملل و تاکید بیانیه نیویورک بر نهاد تامین مالی خرد، می‌توان نتیجه گرفت که

1. City Alliance
2. Poverty Reduction Strategy Report - PRSP
3. IFUP, 2001
4. UNCHS, 2001 b



آفریقا - سکونتگاه تهیدستان شهری  
مشابهی مواجه‌اند، تمرکز ویژه‌ای یابد.

روند توسعه شهری فرصت جدیدی برای ارتقاء کیفیت زندگی فراهم آورده است، ولی این فرصت و امکان می‌تواند به سرعت از دست برود و به فرایندی ناکارآمد و برخلاف اهداف توسعه پایدار تبدیل شود. تحقق این امر در گرو بازنگری در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های محلی، منطقه‌ای، و ملی است.

بررسی روند تاریخی توسعه شهری در اکثر کشورها بیانگر این واقعیت است که گسترش شهرنشینی معمولاً با افزایش توسعه اقتصادی همراه بوده است، و چنانچه از مدیریت کارآمدی در این زمینه بهره گرفته شود، می‌تواند به نیرویی موثر در تحقق توسعه پایدار، همراه با دستاوردهای گسترده اقتصادی و اجتماعی تبدیل شود. تداوم چنین روندی تاثیرهای مثبتی بر اقتصاد روستایی از طریق تبادل نیروی کار و مصرف محصولات زراعی، و در نهایت ارتقاء سطح مبادله فناوری بر جای بگذارد.

همین جا لازم است بر این نکته تاکید ورزیم که چنان چه به روند توسعه شهری دقت لازم مبذول نشود، می‌توان در آینده نزدیک در انتظار بار آمدن هزینه‌های سنگین اجتماعی - سیاسی و زیست محیطی برای آن بود. همان گونه که پیشتر نیز اشاره شد و در بیشتر اسناد مرتبط با توسعه شهری نیز مشاهده می‌شود، روند توسعه شهری امری ناگزیر به شمار می‌آید، به نحوی که تا سال ۲۰۲۵، حدود دو سوم جمعیت اروپا و آسیای مرکزی، و همچنین یک سوم تا نیمی از جمعیت خاورمیانه و آفریقا در نقاط شهری سکونت خواهند یافت. این ارقام میلیاردی‌اند و در نتیجه، جا به جایی و یا خطای برآورد چند میلیونی در برآوردها چندان اهمیت ندارد. نکته مهم آن

علاوه بر دو راهبرد توانمندسازی و ظرفیت‌سازی، اکنون می‌توان از راهبرد نهادسازی به عنوان مکمل راهبردهای پیش گفته سخن به میان آورد. این نهاد می‌تواند امکان دسترسی گروه‌های کم درآمد شهری را به منابع مالی و اعتباری فراهم آورد و بر اصطلاحی دلالت می‌کند که از آن به عنوان «بانکداری با کمک کم درآمدها»<sup>(۱)</sup> یاد می‌کنند.

در سال ۲۰۰۱، روز جهانی تامین سرپناه با شعار «شهرهای بدون آلودگی» برگزار شد و در سال ۲۰۰۲ نیز با شعار «همکاری شهرها با یکدیگر» برگزار خواهد شد. مضمون این دو نشست اخیر کمیسیون اسکان در چهارچوب منشور آن، و تاکید بیشتر بر مبارزه با فقر، به عنوان یکی از راهبردهای توسعه پایدار و ضرورت همکاری شهرها در زمینه تبادل تجربه با یکدیگر است. براساس تقویم سازمان ملل متحد، سال ۲۰۰۵ به عنوان سال جهانی اعتبار و تامین مالی خرد<sup>(۲)</sup> نامگذاری شده است.

#### ۴ - محلی کردن منشور ۲۱ و انتقال تجربیات

برنامه‌های ظرفیت‌سازی به عنوان پاسخی به بند ۲۸ دستور کار (سند) ریو آغاز شده است که براساس آن مقامات محلی توسعه شهری را به مشارکت در فرایندهای مشاوره‌ای برای توسعه و اجرای منشور ۲۱ در مقیاس محلی فرا می‌خواند. هدف این برنامه، ارتقاء نظام مدیریت شهری از طریق حمایت از توسعه و اجرای برنامه‌های گسترده زیست محیطی، با تاکید بر مدیریت و برنامه‌ریزی برای شهرداری‌هاست. این برنامه در پی افزایش توانمندی مقامات محلی توسعه شهری برای پیوند طرح‌های اجرایی در قالب طرح‌های راهبردی توسعه شهری است. از طریق اجرای برنامه‌هایی که تاثیر محسوسی بر محله‌های گروه‌های کم درآمد بر جای بگذارد، می‌توان به توسعه شهری پایدارتری نیز دست یافت. برنامه راهبردی هر شهری باید بر ضرورت دیدگاه مشترک درباره توسعه آینده شهر تاکید ورزد. تبادل تجربه و مشاوره، شالوده چنین فرایندی به شمار می‌آید. اقداماتی که در زمینه ظرفیت‌سازی انجام می‌شود، باید بر محورهایی مانند تعیین اولویتها برای اقدام اجرایی، توسعه منابع انسانی، تقویت نهادها، به کارگیری روش‌های جدید و انطباق آنها با شرایط محلی، تشویق مشارکت اجتماعی، بسیج منابع و افزایش مبادله تجربه بین شهرهایی که با مسائل و مشکلات

1. Banking with the poor  
2. Micro Finance

است که روند رو به افزایش توسعه شهری غیر قابل انکار است. فقر شهری، فقط به مباحثی چون درآمد یا اشتغال محدود نمی‌شود، گرچه این مباحث معمولاً در اکثر بررسیها نقش محوری دارند، ولی وضعیت نامطلوب کیفیت زندگی و سطح نازل یا فقدان خدمات بهداشتی، می‌تواند آسیب‌های جدی به محیط زیست وارد آورد. در محله‌های کم درآمد نشین، ساختار خانواده، مناسبات و هویت اجتماعی، شکنندگی و آسیب‌پذیری بیشتری دارد و ساکنان این گونه سکونتگاه‌ها از بحران‌های کلان اقتصادی تاثیر بیشتری می‌پذیرند. ناهنجاری‌های زیست محیطی، بیشتر به گروه‌های اجتماعی کم درآمد آسیب می‌زند، ولی تاثیرات آن را می‌توان در عرصه‌های ملی و جهانی نیز مشاهده کرد. از سوی دیگر، نباید از نظر دور داشت که در صورت وقوع حوادث نامنتظره‌ای چون زلزله یا سیل، آلودگی زیست محیطی، انواع آسیب‌های اجتماعی، نابسامانی شبکه حمل و نقل در این گونه سکونتگاه‌ها، می‌تواند ابعاد گسترده‌تری یابد و از همین رو این موضوع می‌تواند جنبه جهانی نیز داشته باشد.

#### ۱-۴- نقش مدیریت محلی

اهمیت روند گسترش توسعه شهری و نقش مدیریت محلی در این زمینه نیازمند تدوین سیاست‌ها و راهکارهای جدید برای نقاط شهری است، که باید با برنامه کلان ملی، مانند کاهش سطح فقر، توسعه اقتصادی پایدار و حفظ محیط زیست از طریق نهادسازی، توانمندسازی، و ظرفیت‌سازی‌های جدید پشتیبانی و حمایت شوند.

دستیابی به چنین اهدافی، مستلزم همکاری‌های تنگاتنگ بین سطوح محلی و ملی است. افزون بر فعالیت‌های ستی و رایجی همچون تجهیز و گسترش زیرساختهای شهری، باید نقش و کارکردهای جدید مدیریت محلی در عرصه‌هایی مانند ارتقاء کیفیت سکونتگاه‌ها، توسعه اقتصادی محله‌های، ایجاد اصلاحات در بازارها و زیربازارهای کاذب و غیررسمی زمین و مسکن، حساسیت و توجه به هویت‌های اجتماعی و قومی محله‌ها و میراث فرهنگی آنها، انجام تمهیداتی در خصوص کاهش خسارت‌های ناشی از وقوع حوادث غیرمترقبه، و در نهایت افزایش امنیت عمومی، نیز مورد توجه قرار گیرند.

نیل به عدالت اجتماعی، کاهش فقر یا فقرزدایی، مستلزم توجه به منشور و برنامه‌های پیش گفته است، و از همین رو باید مدیران در سطوح ملی و منطقه‌ای به این مباحث توجه ویژه مبذول دارند.

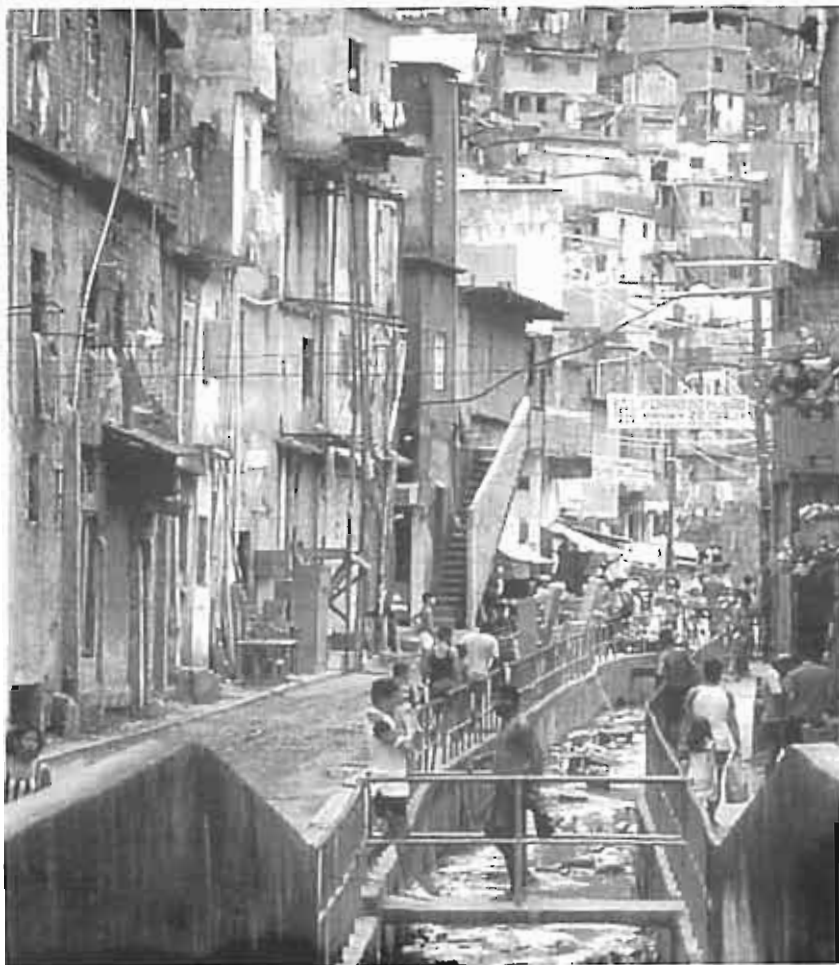
هدف اصلی چنین رویکردی در عرصه مدیریت شهری، نیل به ایجاد شهرهای پایدار از طریق تاثیرگذاری مثبت و

ارتقاء کیفیت زندگی گروه‌های کم درآمد و آسیب‌پذیر اجتماعی است. در این رهگذر با بهره‌گیری از جذب خلاقیت‌ها و سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی آنان در چارچوب نظام رسمی برنامه‌ریزی و اجرایی در مقیاس ملی، و به بیان دیگر توانمندسازی، امکان تحقق اهداف کلان توسعه و افزایش رفاه اجتماعی فراهم می‌آید.

از مهم‌ترین بندهای منشور، رویکرد توانمندسازی، شهروند دانستن گروه‌های اجتماعی کم درآمد و آسیب‌پذیر (زنان سرپرست خانوار) ساکن در سکونتگاه‌های نابسامان (یا غیررسمی) است، و این امر در مرتبه نخست بر به رسمیت شناختن حقوق اولیه اجتماعی آنان در زمینه‌های تامین سرپناه، برخورداری از خدمات آموزشی و بهداشتی، و نیز امکان اشتغال دلالت می‌کند. از سوی دیگر، بر پایه ایجاد احساس مسئولیت در قبال قانون و امکان برخورداری از نظام رسمی نیز استوار است. به این ترتیب، با بسیج و بهره‌برداری از خلاقیت‌ها و سرمایه‌های نامشهود همین گروه‌های اجتماعی، سکونتگاه‌های غیررسمی یا نابسامان می‌توانند به محله‌های مسکونی قابل سکونت تبدیل شوند.

با استفاده از چنین رویکردی می‌توان به توانمندسازی ساکنان، بازار (رونق فعالیت اقتصادی) در این گونه محله‌ها، و نیز مدیریت محلی پرداخت. در حالی که، مدیریت شهری خردمندانانه با اجرا کردن سیاست‌های شفاف، می‌تواند زمینه‌های کاهش فقر، تبعیض و نابرابری را فراهم آورد. در کانون چنین سیاستی، توجه به مشارکت ساکنان این گونه محله‌ها در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های بهسازی و ارتقاء کیفیت سکونت، به عنوان محورهای اصلی فعالیت شناخته می‌شوند. به بیان دیگر، تلفیقی خلاق از مشارکت بخش‌های دولتی و غیردولتی می‌تواند نیل به توسعه پایدار شهرها را تسهیل کند. از دیدگاه علمی و پژوهشی، در زمینه مباحث توسعه شهری و حقوق شهروندی نیز بر این نکته تاکید شده است که چنین رویکردهایی از نظر اقتصادی نیز به مراتب مقرون به صرفه‌تر و کم هزینه‌تر ارزیابی می‌شوند.

به این ترتیب، توسعه پایدار یکایک شهرها می‌تواند به توسعه پایدار اقتصادی کلان انجامد. از سوی دیگر، پایداری در توسعه شهری از رهگذر پایداری توسعه محله‌های مسکونی می‌تواند تحقق یابد. اکنون چنین به نظر می‌رسد که نقش متخصصان امور توسعه شهری نیز در این فرایند در حال دگرگونی است، به نحوی که آنان با ترک کردن جایگاه متخصصان فن سالار و متکی به برنامه‌ریزی بالا به پایین، در حال تبدیل شدن به توانمندسازانی‌اند که همراه و همگام با ساکنان محله‌های گوناگون شهر، روند توسعه شهری را تجربه



آمریکای جنوبی - سکونتگاه تهیدستان شهری

می‌کنند. در این فرایند، نه تنها دانش خود را در اختیار آنان می‌گذارند، بلکه زمینه انتقال تجربه‌های کارآمد جهانی را در عرصه‌های گوناگون معضلات توسعه شهری فراهم می‌آورند. از بطن همین فرایند، امکان بومی کردن تجربیات موفق جهانی میسر می‌شود. از سوی دیگر، برنامه و طرح‌های بهسازی و ارتقاء کیفیت سکونت محله‌های شهری ناکارآمد، با شناخت اولویت‌های اجتماعی و اقتصادی ساکنان خود این محلات شکل می‌گیرد. ساختیابی چنین فرایندی می‌تواند به ویژه در زمینه‌های تامین خدمات و زیرساخت‌های شهری نقش موثری داشته باشد، و از همین رهگذر به نهادهای سیاست‌گذاری‌های کلان توسعه شهری در مقیاس ملی برای دستیابی به اهداف و راهبردهای کلان، مانند کاهش سطح فقر و توسعه پایدار یاری رساند.

برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری با فراهم آوردن تسهیلات لازم برای مشارکت‌های اجتماعی در پایداری اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی،

باید به شناخت اولویت‌های حقیقی ساکنان محلات توجه ویژه‌ای مبذول دارند. در زمینه توسعه و بهسازی سکونتگاه‌های نابسامان، باید فعالیت‌های اقتصادی خرد مورد توجه قرار گیرد و با ظرفیت‌سازی امکان انتقال تجربه فراهم آید.

#### ۲-۴- انتقال تجربه

همسانی و مشابهت اهداف نشست‌های جهانی در زمینه‌هایی همچون توسعه پایدار، کاهش فقر، تامین سرپناه، که جملگی در قالب برنامه‌های توسعه و حمایتی کمیسیون اسکان، منشور ۲۱ طرح توسعه سازمان ملل، و یا سایر نهادهایی چون بانک توسعه اسلامی، بنیاد آقا خان و... برگزار شده‌اند، از طریق بهره‌گیری از اهرم‌های مالی سازمان ملل متحد، یعنی بانک جهانی، به کمک و حمایت از این قبیل فعالیت‌ها پرداخته‌اند.

بنابراین، تدوین و طرح پروژه‌های گوناگون برای جلب حمایت نهادهای اعطاکننده کمک‌ها، می‌تواند ابزار مفیدی برای برخی از کشورها باشد؛ ولی در روش‌شناسی توانمندسازی،

تبادل اطلاعات و دستیابی به تجربه‌های جهانی به صورتی روشن و شفاف، بخش مهمی از فرایند ترویج روش‌های دستیابی به اهداف توسعه پایدار به شمار می‌آید.

در زمینه دستیابی و ارزیابی تجربه‌های جهانی، می‌توان مراحل را از این قرار برشمرد:

● آغاز: به عنوان فراهم‌کننده تسهیلات، می‌توان منابع را برای برنامه مورد نظر شناسایی و بسیج کرد (مانند منابع مالی - انسانی در مقیاس خرد و کلان، کار و مدیریت، توجه به بازار غیررسمی، شناسایی بازیگران اصلی و زمینه‌سازی، ظرفیت سازی و امکان‌سنجی).

● تدقیق دیدگاهها: ایجاد تفاهم و اتفاق نظر میان صاحب‌نظران و بازیگران اصلی، ارائه مجموعه‌ای از طرح‌ها و برنامه‌ها، به منظور تبادل نظر با بازیگران اصلی، و گزینش طرح‌های مورد توافق.

● اقدامات اجرایی: تدوین چارچوب‌های مدیریتی و نظارتی، نظارت بر جزئیات توسعه پایدار، نظارت بر محله‌های مجاور و داخل محله برای ارزیابی تاثیرگذاری در حین اجرا.

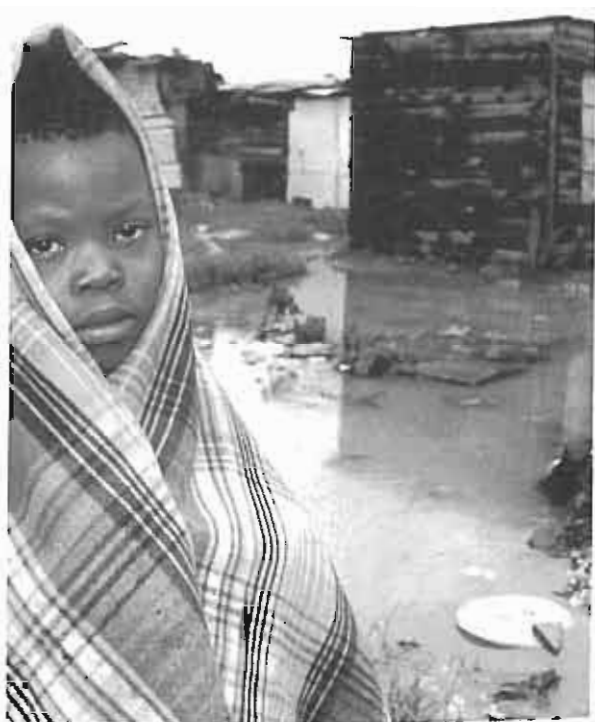
Year 2000" HS/185/90E -- ISBN 92-1-131108-0 (printed); ISBN 92-1-131491-7 (electronic CHM) UNCHS (Habitat), Nairobi, <http://WWW.unhabitat.org/programmes/agenda21/>

UNCHS (2000 a) "human settlement condition of urban poor and" habitat back grounder: fact and figures" re 2001 <http://WWW.unhabitat.org/programmes/housingpolicy> in 2001 retrieved from.

UNCHS (2001 a) "Belo Horizonte seminar" retrieved from [www.unchs.org/unchs/suphome](http://www.unchs.org/unchs/suphome) in 2001.

UNCHS (2001 b) "Declaration on cities and other human settlements in new millenium" retrieved from [www.unchs.org/in](http://www.unchs.org/in) 2001.

UNCHS (2001 c) "FROM STRUCTURAL ADJUSMENT PROGRAMMES TO POVERTY REDUCTION STRATEGIES BY IFUP" retrieved from [www.unchs.org/unchs/suphome](http://www.unchs.org/unchs/suphome) in 2001.



● تجربه‌سازی و تجربه‌اندوزی: تهیه روش‌های نظارتی و تحلیلی برای شناسایی تجربه‌های کارآمد، فراهم آوردن داده‌های کاربردی برای استفاده از تجربیات ثمربخش دیگران، شناسایی مهارت‌ها و نیازهای موجود برای کارآموزی و دستیابی به امکانات مختلف برای تبادل تجربه.

بر بستر چنین فرایندی است که خرد جمعی جهانی در زمینه مباحث توسعه شهری، تامین مسکن و مبارزه با فقر، موضوع ارتباط شهرها را با یکدیگر<sup>(۱)</sup> به عنوان ابزاری برای تبادل نظر و انتقال تجربه در دستور کار روز جهانی اسکان بشر در سال ۲۰۰۲ قرار داده است.

### منابع

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸) گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۷. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

Cities Alliance (2002) <http://WWW.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage>.

Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society: Outlines of the theory of Structuration*, xford: Polity.

Giddens, Anthony and David Held (1992) "The Class Structuration and Class Consciousness" in *Classes, power and conflict*. (Eds.) Macmillan.

Johnson, R.J.J (1991) *Human Geography*, Blackwell Publishers.

UNCHS (1997 a) "Shelter for All: The Potential of Housing Policy in the Implementation of the Habitat Agenda" HS/488/97 E-- ISBN 92-1-131344-9 (printed); ISBN 92-1-131485-2 (electronic CHM) UNCHS (Habitat), Nairobi, retrieved from <http://WWW.unhabitat.org/programmes/housingpolicy> in 2001.

UNCHS (1997 b) "The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda, with subject index" HS/441/97E -- ISBN 92-1-131322-8 (printed); ISBN 92-1-131486-0 (electronic CHM) UNCHS (Habitat), Nairobi, retrieved from <http://WWW.unhabitat.org/programmes/housingpolicy> in 2001.

UNCHS (1990) "The Global Strategy for Shelter to the





سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران