

آینده توسعه شهری برنامه ریزی شده در جهان سوم:

جهت گیری های نو

چارلز ال. شوگیل

ترجمه: شهرزاد مهدوی

کشورهای گوناگون پی افکنده شده که تقریباً همه نتایجی ناامید کننده به بار آورده اند. به نظر می رسد برنامه های توسعه شهری اخیر در جهت های جدیدی حرکت می کنند که تاکید بیشتری بر تهیه طرح های زیر ساختی کم هزینه و لذا بهبود شرایط زیست محیطی دارند.

در این نوشته، هدف بررسی فرآیندهایی است که برای پاسخگویی به چالش رشد شتابان شهری پی گرفته شده اند و کشف عوامل موفقیت چنین فرآیندهایی. این نمونه ها ممکن است، به نوبه خود، برای بهبود مهارت برنامه ریزانی که در آینده در کشورهای رو به توسعه به کار خواهند پرداخت کاربردهایی داشته باشد.

سیاست مسکن برای توسعه

تا پیش از دهه ۱۹۶۰، اقتصاددانان توسعه به موضوعات مسکن در فرایند برنامه ریزی توسعه ملی اولویت بالنسبه پایینی می دادند. دلیل آن کاملاً واضح بود: بخش مسکن غیر تولیدی انگاشته می شد. در عوض، این اقتصاددانان طرفدار اولویت سرمایه گذاری در صنعت، تولید انرژی و حمل و نقل بودند که مولد رشد به نظر می آمدند و بنابر این می توانستند در طول زمان هزینه خود را باز پرداخت کنند. اما در دهه ۱۹۶۰، اولویت پایین به بخش مسکن رو به تغییر گذارد، هر چند که این تغییر ضرورتاً بدان معنا نبود که مسکن بیشتری تولید شد.

با وجود آن که مشاهده می کنیم کوشش های افرادی چون چارلز آبرامز (۱۹۶۴) موجد بحث هایی درباره شهرنشینی و مسکن گردید اما رساترین صدایی که شنیده شد، به احتمال بسیار زیاد، از آن اسکار لوئیس (۱۹۵۱، ۱۹۶۱، ۱۹۶۶)، انسان شناس آمریکایی بود که می خواست بداند افراد در پایین ترین سطح اقتصادی درباره موقعیت خود چه نظری دارند و آینده خود و فرزندانشان را چگونه می بینند.

بیشتر ما با اصطلاح "فرهنگ فقر" لوئیس آشنا هستیم که

در چهل سال گذشته، افزایش چشمگیری در سطح شهرنشینی جهان سوم پدید آمده است. جایی که در سال ۱۹۵۰ کمتر از ۳۰۰ میلیون نفر در مناطق شهری کشورهای رو به توسعه می زیستند، این رقم در سال ۱۹۸۵ به ۱/۱ میلیارد نفر رسید. برآوردهای سال ۲۰۰۰ نشان می دهد که نزدیک به ۱/۹ میلیارد نفر در شهرها و شهرک های کشورهای رو به توسعه زندگی خواهند کرد، یعنی دو سوم جمعیت شهری جهان (مرکز سکونتگاه های انسانی سازمان ملل متحد ۱۹۸۷، صفحه ۲۳).

پیامدهای چنین رشد عظیمی عمیق بوده و خواهد بود. انتظار می رود تا سال ۲۰۰۰، از میان ۱۰ مجموعه شهری بزرگ ۸ مجموعه در جهان رو به توسعه قرار داشته باشند. تا آن زمان تردیدی نیست که بزرگترین مجموعه های شهری تناسباتی غول آسا خواهند یافت، جمعیت مکزیکوسیتی به ۲۶ میلیون نفر و ساو پائولو به ۲۴ میلیون نفر خواهد رسید و بمبئی و کلکته هر کدام بیش از ۱۶ میلیون نفر جمعیت خواهند داشت. هر چند نرخ های واقعی رشد شهری، با در نظر داشتن اندازه فرایند پایه ای که بر اساس آن چنین درصدهایی محاسبه می شود، رو به کاهش دارد اما ارقام واقعی معرف رشد شهری کماکان بسیار عظیمی هستند.

این رشد شهری مشکلات جدی و پرشماری در پی خواهد داشت که شامل سطوح بالایی از بیکاری و بیکاری پنهان در شهرها، فشار فوق العاده بر خدمات و زیر ساخت های شهری، تراکم ترافیکی، آلودگی و دیگر اشکال اضمحلال زیست محیطی و نارسایی های شدید در فراهم آوردن مسکن برای ساکنان شهری جدید می شود.

در سی سال گذشته، بارها به موضوع سرپناه به عنوان نخستین سلاح مبارزه، در جهان سوم، برای بهبود شرایط زندگی تهیدستان شهری که به سرعت رو به افزایش دارند نگریده شده، در نتیجه، انواع و اقسام خط مشی های سرگیجه آور، به عنوان وسیله ای برای بهبود میزان موجودی مسکن، در



مشخصه‌های آن محنت زدگی، ناامیدی، وابستگی و فرودستی است. یقیناً آن دولت‌هایی پذیرای دیدگاه‌های او بودند که توجه اندکی در زمینه کمک به تهیدستان نشان می‌دادند، چرا که این توجه دلیل آشکاری بود برای بی‌عملی آنها؛ همچنین این دیدگاه‌ها مورد نظر نخبگان ثروتمندی قرار گرفت که سعی داشتند موقعیت خود را توجیه کنند. به هر حال، این بحث در افراطی‌ترین صورت خود به فرهنگ فقر می‌پردازد و بر آن است که تهیدستان، تنگدست‌اند زیرا فقیرند و تقصیر فقر آنها به گردن خودشان است. و بحث را چنین ادامه می‌دهد که فقط یک دولت بی‌مسئولیت منابع اقتصادی کمیاب را برای این گروه خرج می‌کند تا برایشان مسکن فراهم کند، در حالی که این پول را می‌توان برای همه ملت در ساخت صنعت و سیستم‌های حمل و نقل سرمایه‌گذاری کرد. لیکن، در اواخر دهه ۱۹۶۰، سیاست‌های مسکن در مورد تهیدستان به طور واضح در مرحله گذار قرار داشت. تا حد زیادی در نتیجه مطالعات و کوشش‌های جان ترنر (۱۹۶۷، ۱۹۷۶) و ویلیام منین (۱۹۶۷، ۱۹۶۳)، نظراتی که درباره فرهنگ فقر عنوان می‌شد عمر بالنسبه کوتاه خود را پشت سر گذاشت، هر چند که بر سیاست‌های کمک رسانی توسعه از سوی برخی از اهداکنندگان کمک‌ها تأثیر زیادی به جا گذاشت. بحث‌های ترنر و منین بسیار شناخته شده است. آن دو با حرارت استدلال می‌کردند که تهیدستان به همان اندازه طبقات متوسط و پردرآمد نسبت به موقعیت خود خردمندی دارند، و زاغه‌ای که در آن زندگی می‌کنند، و لوئیس آن را شاهدهی بر بیماری اجتماعی می‌داند، در واقع چاره‌بخردانه‌ای است در راه بهبود وضعیت آنها. ترنر این بحث را با قدرت مطرح می‌کرد که اگر به تهیدستان امنیت ناشی از مالکیت یک قطعه زمین در مکانی مطلوب داده شود، آنها از طریق بهبود شرایط زاغه خود آن را به خانه‌ای آبرومند تبدیل خواهند کرد که پس اندازی برای آن خانواده معین نیز محسوب خواهد شد.

دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه که تقریباً به طور روزمره با تقاضای تهیدستان برای اقدام بهبود موقعیت آنها روبرو بودند، به بحث‌های ترنر و منین توجه بسیاری کردند. روشن است که بهبود شرایط، خود به معنی خود یاری است و نزد بسیاری دولت‌ها خود یاری کالایی مجانی است. به نظر می‌رسید این گونه سیاست‌ها به دولت‌های تحت فشار راهی برای حل مسائل با هزینه‌ای ارزان ارائه کند. هر دولتی، صرف نظر از تعلق به کشورهای توسعه یافته یا رو به توسعه، برای آنچه بتوان با هزینه‌ای ارزان انجامش داد اولویت زیادی قائل می‌شود.

این ایده‌های نظری بسیار مورد استقبال دانشگاهیان قرار

می‌گیرند، اما چندان به کار دولت‌ها و سازمان‌های کمک رسانی نمی‌آید. پیش از آن که خود یاری بتواند به عنوان وسیله‌ای برای تأمین مسکن نقش خود را ایفا کند، لازم بود به صورت نوعی سیاست منسجم مسکن در آید. همان گونه که آبرامز (۱۹۶۴، صفحه ۱۷۴) پیشنهاد کرد، و در واقع دیگر نویسندگان حتی قبل از او توصیه کرده بودند، یکی از راه‌های کسب این مزیت‌ها طراحی پروژه‌های "زمین و خدمات"^(۱) بود. طرح‌هایی از این گونه بخش‌هایی از زمین‌های شهری را در بر می‌گیرند که به قطعات ملکی تفکیک شده‌اند و خدمات اولیه پشتیبان آنها نیز فراهم آمده است. حق استفاده از قطعات زمین به کسانی که مایلند خانه خود را در آن بسازند فروخته و یا اجاره داده می‌شود. بانک جهانی در پشتیبانی از طرح‌های "زمین و خدمات" در سراسر جهان در حال توسعه عمیقاً درگیر شد و بیش از ۷۰ پروژه را تا سال ۱۹۸۳ تأمین مالی کرد (کوهن ۱۹۸۳، صفحه ۹۱).

با نگاهی به گذشته به روشنی در می‌یابیم که مزیت اصلی رویکرد "زمین و خدمات" ارائه راه حلی اقتصادی بود برای انداختن بار تأمین مسکن از دوش دولت، که به درستی نیز از عهده آن بر نمی‌آمد، به دوش خانوارهای نیازمند سرپناه که به طور سنتی نیز عاملان اصلی در این زمینه بوده‌اند.

برخی نارسایی‌ها نیز با رویکرد "زمین و خدمات" مترادف گردید، تقریباً گریزی نبود که مهمترین نارسایی به هزینه‌های این طرح مربوط می‌شد.

مشکل هزینه

به محض آن که فهمیدیم بانک جهانی درگیر طرح‌های "زمین و خدمات" بوده است، جای تعجبی نمی‌ماند که بدانیم بازگشت کامل هزینه‌ها^(۲) در طراحی پروژه‌های سرپناه برای تهیدستان شهری محور قرار گرفت، چرا که این اصل طلایی بانک جهانی در همه پروژه‌های پرداخت وام است. بلافاصله نیز رویکرد دیگری مطرح شد و کاهش در هزینه‌های مختلف چنین برنامه‌هایی، همپای تحول و پیشرفت در این روش تأمین سرپناه، اهمیت روز افزونی پیدا کرد.

بحث محوری در فرایند کنترل بازگشت سرمایه نسبت به هزینه، مشکل استاندارد کردن مسکن بود. مشکل تدوین استانداردها مقوله‌ای دیرپا در اکثر کشورهای رو به توسعه است، و در واقع در برخی کشورها، به ویژه کشورهای مشترک المنافع بریتانیا، هنوز می‌توان استانداردهای مورد استفاده‌ای را یافت که تاریخ آنها به دوران استعماری باز می‌گردد و بسیار

اتفاق می‌افتد که آنها انعکاسی از استانداردهای مورد استفاده در کشورهای استعمارگر قبلی باشند. هر چند اکثر تحلیل‌گران توافق دارند که نوعی استاندارد برای پیشگیری از آتش‌سوزی، بهداشت عمومی، ایمنی سازه‌ای، و در صورت امکان زیبایی‌شناختی بنا لازم است اما تعداد اندک‌تری از آنان بر این موضوع واقفند که هر قدر استانداردها افزایش یابند به همان اندازه نیز هزینه‌ها بالا خواهند رفت. در جایی که کشورهای توسعه یافته می‌توانند هزینه استانداردهای مطلوب در ساختمان‌سازی و طراحی را برای دستیابی به هدف‌های کاملاً قابل درک تقبل کنند، این لزوماً بدان معنا نیست که کشور جهان‌سومی هم باید این استانداردهای غربی را که ممکن است کاملاً با شرایط اقلیمی، فرهنگ و اوضاع اقتصادی‌شان مغایر باشد بپذیرند. (مابوگونج، هاردوی و میسرا ۱۹۷۸).

پیامد تحمیل چنین استانداردهایی بدون شک آن است که هزینه‌ها رو به افزایش می‌گذارند. وقتی چنین چیزی رخ می‌دهد برای خانواده‌های تهیدست، گروه هدف چنین سرپناه‌هایی، روز به روز مشکل‌تر می‌شود که باز پرداخت خواسته شده تحت سیاست‌های بازگشت کامل هزینه را پاس‌خوگر باشند و در نتیجه تداوم مالکیت آنها بر چنین املاکی به خطر می‌افتد. از یک دیدگاه، در مواردی از این نوع، همه قضیه به میزان مشارکت دولت بستگی پیدا می‌کند. به یاد آوریم که در ابتدای بحث "زمین و خدمات" این موضوع مورد اشاره قرار گرفت که خود یاری را می‌توان یکی از روش‌های دولت برای پرهیز از هرگونه مداخله در تهیه مسکن دانست. لیکن به محض آن که خود یاری نهادینه می‌شود، اغلب سازمان‌های دولتی در می‌یابند که مردم درگیر در ساخت این خانه‌ها و متکی به خود یاری برای ساخت آنها، بدون گونه‌ای هدایت از بالا امکان چنین کاری را نخواهند داشت. به مجرد آن که دولت در این کار مداخله می‌کند، هزینه‌ها با پیامدهای مهلکی رو به افزایش می‌گذارند. از نظر گاه تهیدستان، دو نقطه افراطی در امتداد پیوستار مداخله دولت قابل انتخاب است. اولین آنها، در یکی از جهات افراطی این پیوستار، ساخت مسکن توسط دولت و واگذاری رایگان آن به تهیدستان است. نقطه دوم، در سمت دیگر این پیوستار، و بدون تردید گزینه کمتر دلخواه برای مخاطبان آن، بیرون ماندن کامل دولت از فرایند تهیه سرپناه است و صرفاً اجازه دادن به مردم که مسکن خود را فراهم آورند و نوعی تضمین برای مالکیت خود دریافت دارند. از طرف دیگر، برای دولت‌ها روش اول از جهت مالی عملی نیست و روش دوم از جهت بوروکراتیک دلخواه نیست. نتیجه آن که سازشی در میان این پیوستار شکل می‌گیرد که هزینه‌ها را افزایش می‌دهد، اما محدودیت‌هایی برای آزادی انتخاب



تهران - منطقه ۶ - شیروزی

مردم نیز به وجود می‌آورد.

به نظر می‌آید استانداردهای تعیین اندازه زمین جدی‌ترین مشکلات هزینه‌ای مرتبط با این گونه پروژه‌ها را به بار آورد. در پروژه‌های مسکن ارزان قیمت که توسط دولت سازماندهی می‌شود، اندازه زمین اغلب بزرگتر از حد نیاز است، زیرا برنامه ریزان نمی‌خواهند مورد انتقاد قرار گیرند که زاغه سازی می‌کنند. همچنین گرایشی به چشم می‌خورد که تدارک زمین برای طراحی و ساخت خانه‌های ارزان قیمت با توجه به زمان حاضر صورت نمی‌گیرد، بلکه به استانداردهایی خیالی برای بیست سال آینده نظر دارد. در نتیجه زمین زیاد مورد استفاده قرار می‌گیرد و قیمت زمین بالا می‌رود. هر چند که هزینه زمین به عنوان درصدی از کل هزینه مسکن، به ازای هر واحد، تنوع وسیعی دارد ولی موضوعی مهم و اساسی است. همان گونه که گریمز (۱۹۷۶، صفحه ۴۳) اشاره داشته است "سرشکن کردن هزینه‌ها برای مسکن ارزان قیمت و میان قیمت در شهرهای منتخب - احمدآباد، هنگ کنگ، مدرس، مکزیکوسیتی، نایروبی و سئوال - در کشورهای رو به توسعه نشان می‌دهد که قیمت زمین ۱۲ تا ۴۶ درصد کل هزینه را در یک واحد مسکن اجتماعی تک خانواری و ۲ تا ۱۵ درصد را در واحدهای چند خانواری تشکیل می‌دهد."

مشکل دیگر زمانی رخ می‌دهد که استانداردهای اندازه زمین بسیار بالا تعیین شده باشند. در مناطق مرکزی شهر، فشار بر تهیدستان به واسطه منابع زمین موجود معمولاً به بیشترین حد خود می‌رسد. آنها خواسته قابل درکی دارند و می‌خواهند نزدیک فرصت‌های شغلی که در این نقاط یافت می‌شوند زندگی کنند. پروژه‌هایی که در این مناطق با اندازه‌های بزرگ زمین تهیه می‌شوند اغلب باعث می‌شوند که ساکنان زمین را خودشان تفکیک کنند و آن را به فروش یا اجاره به دیگران واگذار کنند. اگر هزینه‌های اقتصادی کامل برای این زمین‌ها دریافت شده باشد، چنین اقداماتی وضعیت مخاطره‌آمیزی را به وجود می‌آورد، زیرا به تراکم بیش از حد و احتمالاً ایجاد زاغه‌ها می‌انجامد که مسئولان کوشش بر حذف آنها دارند (شوگیل ۱۹۸۵).

باید دانست که تامین مسکن صرفاً بخشی از فرایند توسعه است و بدون رویکردی همه جانبه که به ایجاد درآمد و مشاغل بهتر برای تهیدستان در درون جامعه بیانجامد، دستاوردهای توسعه مسکن شهری باز هم ناامید کننده باقی خواهد ماند.

اگر یک سیاست صحیح واگذاری زمین در طراحی پروژه گنجانده شود، اغلب لازم نمی‌شود که این پروژه‌ها به حاشیه‌های دور دست رانده شوند که زمین‌های وسیع در اختیار است، پیامدی که مشکلات حتی وخیم‌تری برای مخاطبان پروژه به بار می‌آورد. از آنجا که بیشتر مشاغل در بخش غیررسمی اقتصاد در مرکز شهر یافت می‌شوند، واقع شدن مسکن در حاشیه‌ها هزینه رفت و آمد را بالا می‌برد و مقبولیت این پروژه‌ها را برای مشارکت کنندگان در آنها کاهش می‌دهد.

معیارهای مشارکت

ناتوانی در کنترل هزینه‌های طرح‌های "زمین و خدمات" به دلیل مداخله دولت در زمینه مسکن، غالباً منجر به تعیین معیارهایی خشک برای پذیرش افراد در این برنامه‌ها است. بانک جهانی (کیارن و پاریس ۱۹۸۲) پس از بازنگری پروژه‌های مسکن در السالوادور، فیلیپین، سنگال و زامبیا به این نتیجه رسید که چنین پروژه‌هایی برای خانواده‌های تا حد بیست درصد پایین درآمدی قابل تامین بوده‌اند. تفسیر آن بدان معنا است که یک پنجم توزیع درآمدی از مشارکت در این پروژه‌ها محروم شده است، در واقع اگر تعداد اندک افراد کم درآمدی را در نظر آوریم که با این در و آن در زدن اجازه ورود به این پروژه‌ها را پیدا می‌کنند، آن گاه افراد کنار گذاشته چیزی حدود ۴۰ درصد پائینی این توزیع درآمدی خواهند بود.

این نحوه کنار گذاشتن افراد اغلب اوقات کاملاً آشکار است. برای مثال، در پروژه "زمین و خدمات" بانک جهانی در السالوادور، در نتیجه طراحی یک طیف درآمدی، مشارکت تا حد هفدهمین تا بیست و چهارمین درصد پایین درآمدی گسترش یافت، اما اکثریت با افرادی بود که در دهک‌های سوم، چهارم و پنجم درآمدی قرار داشتند (کیارن و پاریس ۱۹۸۲، صفحه دوم). در هند پروژه کانپور به خصوص برای خانوارهای با درآمد بین پانزدهمین تا چهل و دومین درصد درآمدی طراحی شده بود (سوان، و جلین و پانچی ۱۹۸۳، صفحه نوزده).

در سایر موارد محدودیت‌هایی که به کنار گذاشتن گروه‌هایی از مردم منتهی گردیده زیرکانه‌تر است. در اولین پروژه ملی "زمین و خدمات" تانزانیا که باز هم بانک جهانی آن را تامین مالی کرده بود، متقاضیان دریافت وام ساخت برای احداث خانه خودشان می‌بایست پس اندازی به میزان ۲۲۹۰ شلینگ تانزانیا داشته باشند تا بانک مسکن تانزانیا آنها را حائز شرایط دریافت وام تلقی کند. با توجه به آن که میانگین درآمد

گروه‌های کم‌درآمد بیش از ۳۸۰ شلینگ تانزانیا در هر ماه نبود، این شرط مانعی غیرقابل‌گذر بر سر راه تهیدستان بود (بامبرگر، ۱۹۸۲، صفحات ۳۹ تا ۴۰).

این برخورد گزینشی که در نتیجه ایجاد محدودیت‌های مالی پیش می‌آید می‌تواند برای اقتصاد زاغه‌نشین‌ها ویرانگر باشد. پیاتی (۱۹۸۲) این بحث را مطرح می‌کند که چنین پروژه‌هایی تمایل دارند که اعضای با ثبات‌تر طبقه کارگر را برگزینند و آنان را که موفقیت کمتری دارند در نظام سازمان نیافته مسکن رها سازند. یک مزیت ترکیب اقتصادی ناهمگن در چنین جوامعی آن است که تقاضای کالا و خدمات از سوی افراد موفق به سمت افراد کمتر موفق ریزش می‌کند. اگر گروه‌های پردرآمد برای مشارکت در طرح‌های "زمین و خدمات" برگزیده شوند، نتیجه آن ممکن است به وجود آوردن چیزی باشد که پیاتی (۱۹۸۲، صفحه ۱۳۳) به آن "طبقه محروم به صراحت تعریف شده" می‌گوید.

روشن است، با وجود مزیت‌های معینی که طرح‌های "زمین و خدمات" به برنامه‌های توسعه مسکن در زمینه‌های درآمد و جمعیت هدف ارائه می‌دهد، باز هم این طرح‌ها رویکردی پرهزینه برای حل مشکل سرپناه است. بانک جهانی، تا حدی به واسطه این نتایج، تاکید خود را به عبارت انتخاب واژگان بلر (۱۹۸۳، صفحه ۱۴۳) در مالیه توسعه شهری از "خرده فروشی" به "عمده فروشی" تغییر داد، یعنی از وام دادن به پروژه‌های معین به چیزی مانند "پرداخت مستقیم وام" برای تقویت مراجع کلان شهری ایجاد شده توسط ملت و دولت تغییر جهت داده به طوری که آنها خود بتوانند به انتخاب پروژه پردازند. در حال حاضر، فقط دو دولت ملی، تانزانیا و سودان، را می‌شناسیم که طرح‌های "زمین و خدمات" را در سیاست ملی مسکن خود گنجانده‌اند. در همین حال، جستجو برای گزینه‌های ارزان‌تر ادامه دارد و یکی از این گزینه‌ها بالا بردن کیفیت اجتماعات محلی^(۱) موجود است.

نقش ارتقای محیطی^(۲)

طرح‌های ارتقای محیطی معمولاً برای مناطقی از شهرها تهیه می‌شود که به شکل مصنوع موجود هستند، مانند لبه‌های مناطق مرکزی یا تجاری شهرها. در اینجا هدف تغییر شکل مناطقی است که هر چند غالباً خارج از نظام قانونی ساخته شده‌اند، اما هنوز خانه‌هایی را در بردارند که دستیابی به فرصت‌های اشتغال را تسهیل می‌کنند و نزد ساکنانشان مورد



مشهد - انتهای آب و برق



تهران - منطقه ۶ - تختی



محور اسلامشهر - همدانک و خیرآباد

1- community Development

2- Upgrading

پسند هستند. به جای توسل به تخریب و پاکسازی کامل این مناطق، گرایش به آن است که زیر ساخت هایی چون آب و فاضلاب برای آنها فراهم آید، تا جای ممکن و حداقل در برخی قسمت ها طرح محله ها تجدید سازمان شود، خدمات اجتماعی تا حد ممکن به آنها گسترش یابد، مالکیت قانونی شود و گاهی کمک های مالی و ساخت فراهم آید تا به بهبود وضعیت خانه ها و واحدهای تجاری بیانجامد.

مارتین (۱۹۸۳، صفحه ۵۲) چهار مزیت ارتقای محیطی را شناسایی می کند. نخست آن که نظام اقتصادی موجود و فرصت های تهیدستان شهری را حفظ می کند. دوم آن که موجودی مسکن ارزان قیمت را در مکان موجود آن محافظت می نماید. سوم آن که، ساختار محله و مکان امنی را که برای خانواده ها در اجتماع محلی فراهم آمده نگاه می دارد. سرانجام آن که، گزینه جا به جایی ساکنان از نظر اجتماعی باعث گسیختگی می شود و آنها را به مکان های کمتر دلخواه می برد، هزینه های اجتماعی بالایی دارد و دسترسی به اشتغال غیررسمی را کاهش می دهد. هر چند به نظر می رسد ارتقای محیطی سلاح نسبتاً جدیدی است که به زادخانه موجود برای بهبود مناطق شهری اضافه شده است، اما در واقع چند سالی است که این روش به کار گرفته شده است. یکی از نمونه های آن برنامه ساماندهی کامپونگ در اندونزی است که با نخستین برنامه توسعه پنج ساله در سال ۱۹۶۹ آغاز شد تا کوششی باشد برای بهبود وضع محله ها در جا کارتا. به خاطر موفقیت های اولیه، دامنه موضوعات آن در طول زمان وسیعتر شد و روش های آن در مورد دیگر شهرها نیز به کار گرفته شد (سازمان آمریکایی توسعه بین المللی ۱۹۸۶). با این برنامه موفق شدند حداقل زیر ساخت ها را برای تعداد وسیعی از بهره برداران فراهم کنند، از جمله راه های پیاده، راه های فرعی، زهکش های آب های سطحی، شبکه آبرسانی و شیرهای آب عمومی، توالت های انفرادی (عمدتاً به صورت چاله های مستراح و گاهی توالت های عمومی)، و امکانات جمع آوری زباله. امکانات آموزشی و بهداشتی نیز ساخته شدند. این تسهیلات با سرمایه گذاری ۵۹ دلار آمریکا به ازای هر نفر، به قیمت های سال ۱۹۷۶، فراهم آمدند که نشان دهنده بازده بسیار خوبی در مقایسه با رویکردهای دیگر است.

اگر تفسیری که از تاریخچه مسکن و توسعه شهری ارائه شد صحیح باشد، به نظر می رسد که برنامه ریزان کشورهای در حال توسعه به مهارت های نوینی نیاز دارند.

هرچند ارتقای محیطی در سال های اخیر از سوی طیف گسترده ای از دولت ها دنبال می شود اما در متون دانشگاهی درباره مسکن و برنامه ریزی به نسبت کمتر مورد توجه قرار گرفته است که جداً جای تاسف دارد، زیرا بدون تردید هزینه سرانه بهبود کیفیت از آنچه در رویکرد "زمین و خدمات" به دست می آید به مراتب کمتر است. همان گونه که "یه" (۱۹۸۱، صفحه ۲۰۹) مشاهده کرده مطالعات موردی در زمینه ارتقای محیطی تا حدی به دلیل تنوع سکونتگاه های موجود اساساً غیر قابل مقایسه با یکدیگر است. لیکن به رغم مشکلات برخاسته از تنوع، نقاط قوت چنین رویکردی آشکار است و با توجه به امتیازات اقتصادی بالقوه آن انتظار می رود که ارتقای محیطی می بایست به عنوان روشی برای بهبود وضعیت آلودگی نشینی ها به طور روز افزونی همه گیر شود.

اهمیت فزاینده زیر ساخت ها

روش ارتقای محیطی نیز هزینه هایی را در بردارد که ممکن است از توانایی تعدادی از دولت های ملی فراتر رود. در نتیجه برخی مسئولان رویکردهای حتی کم هزینه تر را به آزمون گذارده اند. برای مثال، در تانزانیا و زامبیا آزمونی در زمینه "زمین بدون خدمات" به اجرا درآمد. ظاهراً این رویکرد خاص بر این فرض استحکام یافته که اگر از طریق خود یاری مالکیت تضمین شده ای فراهم آید، بهره برداران چنین پروژه هایی نه تنها خانه خود بلکه زیر ساخت های مورد نیاز خود را هم می سازند. اهمیت زیر ساخت ها در بحث ارتقای محیطی نیز مورد توجه قرار داشته است، برای مثال در برنامه ساماندهی کامپونگ اندونزی، تامین زیر ساخت ها اصلی ترین اقدام ساماندهی بود که فراهم آمد. در واقع، مبحث زیر ساخت ها به دلیل اهمیت فوق العاده آن در کاهش شرایط نا به سامان، بهبود وضعیت بهداشتی، تدارک پایه هایی برای ساماندهی زیست محیطی، و شاید مهمتر از همه، کاهش رنج و زحمت به عنوان بخش جدایی ناپذیر زندگی در محلات فقیرنشین، توجه روزافزونی را به خود معطوف کرده است. (مک گری ۱۹۸۷، صفحه ۱۵).

یکی از دلایل توجه روزافزون به زیر ساخت ها، به خصوص آبرسانی، دفع فاضلاب و آب های سطحی آن است که بسیاری از شهرها در کشورهای رو به توسعه از نظر چنین امکاناتی به نحو تاسف آوری دچار کمبود هستند. شاید نامساعدترین نمونه در این باره داکا در بنگلادش باشد که با جمعیتی بیش از ۳۰۰۰۰۰۰ نفر، شبکه آب لوله کشی آن فقط ۸۵۰۰ به ۶۷۰۰۰ خانه می رسد و شبکه دفع فاضلاب آن فقط ۸۵۰۰ انشعاب دارد (شوگیل ۱۹۸۸). وضعیت داکا به هیچ وجه

نمونه‌ای نادر در میان شهرهای جهان در حال توسعه نیست. مرکز سکونتگاه‌های بشری سازمان ملل متحد (۱۹۸۷)، صفحه ۷۹) در سال ۱۹۸۳ گزارش داد که کمتر از ۵۷ درصد جمعیت شهری آفریقا به شبکه آب آشامیدنی دسترسی دارند و این رقم در مورد جمعیت شهری آسیا و اقیانوسیه ۶۵ درصد و آمریکای لاتین و منطقه کارائیب ۷۸ درصد است. در نواحی روستایی این ارقام به مراتب پایین‌تر هستند.

یک علت کمبود خدمات هزینه زیاد فراهم آوردن تاسیسات برای محلات شهری کشورهای در حال توسعه است. در یک مطالعه اخیر، فرانسویز و کاتن (۱۹۸۹) هشت پروژه خانه سازی را در چهار کشور تحلیل کرده‌اند. آنها در این مطالعات به این نتیجه رسیده‌اند که میانگین هزینه سرمایه گذاری در زیر ساخت‌ها ۶۴ درصد کل هزینه‌های آماده سازی را تشکیل می‌دهد، اما این میانگین از ۵۴ تا ۷۰ درصد در نوسان بود. این محققان می‌گویند که یکی از دلایل پرهزینه بودن زیر ساخت‌ها آن بوده که معمولاً این طرح‌ها را مهندسان براساس استانداردهای متعارف و ضوابط مورد عمل پیمانکاران سازنده مسکن میان قیمت تهیه کرده‌اند. این بدان معنی است که در طراحی نواحی کم درآمد شاید شکل خاصی از زیر ساخت‌ها مورد نیاز باشد. البته می‌توان میان "شبکه‌های شهری" یعنی نظام‌های آبرسانی و دفع فاضلاب ساخته شده مطابق فن آوری متعارف غربی و "شبکه‌های کم هزینه"، رده‌ای که ممکن است بر فن آوری متناسب مانند تلمبه‌های دستی، آبریزگاه‌های با سیفون دستی و رویکردهایی مشابه آن طراحی شوند، تمایز قائل شد. ناآگاهی نسبت به چنین تمایزی در گذشته غالباً به اتلاف سرمایه‌ها انجامیده است (شوگیل، کاتن و فرانسویز ۱۹۹۱).

ممکن است برخی افراد زیر ساخت‌های متکی به فن آوری میانه را نسبت به تجهیزات گران قیمت‌تر و مهندسی ساز پست‌تر بدانند، اما تردیدی نیست که روش کم هزینه‌تر پاسخگوی هدف‌های پایه‌ای با توجه به بهداشت چنین زیر ساخت‌هایی خواهد بود. در همان حال، روش‌های کم هزینه موفق اغلب خود یاری بهره برداران را در مراحل برنامه ریزی، طراحی و اجرای چنین پروژه‌هایی در بر می‌گیرند (شوگیل ۱۹۹۱). همچنین شبکه‌های مهندسی ساز کشورهای توسعه یافته بیشتر اوقات گرفتار مشکلات تعمیر و نگهداری می‌شوند، اما در روش فن آوری پایین چنین چیزی رخ نمی‌دهد. شبکه‌های زیر ساختی پیچیده که نگهداری مناسب نشوند وقتی در محله‌های کم درآمد ساخته شوند هیچ سودی به بار نمی‌آورند و اغلب به سرعت رو به خرابی می‌گذارند. فرانسویز و کاتن (۱۹۸۹، صفحه ۱۰۴) برآنند که بهترین

رویکرد به تامین زیر ساخت‌ها "به حداکثر رساندن مشارکت و مسئولیت خانوارهای بهره بردار و به حداقل رساندن نقش مراجع شهری و یا هر موسسه بیرونی" است.

با وجودی که ممکن است برخی این بحث را به میان آورند تا تاکید بر نقش زیر ساخت‌ها همان امپریالیسم برنامه ریزی کلاسیک است و چنین فعالیت‌هایی باید به مهندسان متخصص سپرده شود، لیکن در اینجا می‌گوییم که برنامه ریز کالبدی می‌بایست در چنین توسعه‌ای مداخله کند. مهارت‌هایی که برای توسعه مناطق مسکونی با زیر ساخت‌های متکی به فن آوری پایین لازم است نه تنها هنوز برنامه ریزی کاربری زمین را شامل می‌شود، بلکه توانایی ارتقای توسعه اجتماعات محلی از پایین و شناخت اقتصاد ساخت مسکن را نیز می‌طلبد. دلیلی نیست که باور کنیم این مهارت‌ها با توانایی‌های برنامه ریزی کالبدی سازگاری ندارند. هر چند مهندسان نیز باید در این فرایندها دخالت داده شوند، اما این گرایش در گذشته وجود داشته که آنها در پی راه حل‌های با فن آوری بالا برای مشکلات پیش رو برآیند و باز هم چنین جایی است که برنامه ریزان در بحث توسعه کارایی پیدا می‌کنند، زیرا آموزش آنها در زمینه‌های مرتبط با مسائل مردمی بیشتر بوده است.

بنابراین، مشکل بتوان از این نتیجه‌گیری چشم پوشید که تاکید کنونی بر زیر ساخت‌های کم هزینه و متکی بر فن آوری متناسب چیزی جز یک توالی طبیعی نیست که با "فرهنگ فقر" آغاز شده، از "بهبود تدریجی"^(۱)، "خودیاری"^(۲) و "ارتقای محیطی" گذر کرده و سرانجام به صورت یکی از گونه‌های رویکرد به توسعه اجتماعات محلی^(۳) درآمده است. برنامه ریزی کالبدی شهری در گام به گام این فرآیند مشارکت داشته است. هر چند ممکن است برنامه ریزان برای ادامه مشارکت به مهارت‌های جدیدی نیاز داشته باشند، اما در گام به گام این فرآیند چنین چیزی مصداق داشته است.

نتیجه‌گیری

در این نوشته کوشش شده تا سیاست‌های عمده تاثیر گذار و ابزاری که بر برنامه‌های ساماندهی شهری جهان سوم، به خصوص مسکن، در سال‌های اخیر موثر بوده‌اند ردیابی شوند. دوره‌ای با تغییرات مهم را پشت سر گذاشته‌ایم. همان گونه که اشاره شد در سالهای دهه ۱۹۶۰، کسانی که مسئولیت مسکن را به عهده داشتند، وظیفه خود را به ساخت خانه برای

1- Progressive Improvement

2- Self-help

تهیدستان تغییر کردند. خانه‌هایی که ساخته شدند در بیشتر موارد با نیازهای جمعیت هدف تناسبی نداشتند و اگر یارانه سخاوتمندانه‌ای به آنها تعلق نمی‌گرفت، برایشان بسیار گران بود. تحت تاثیر نوشته‌های ترنر و مانین در پایان آن دهه عقب نشینی دولت از تولید مسکن به تدریج آغاز شد و به اصول خود یاری اتکالی بیشتری صورت گرفت. از نظرگاه سیاست‌های مسکن دولت‌ها، این ایده‌ها به طرح‌های "زمین و خدمات" و برنامه‌های ارتقای محیطی ترجمان شدند. مشکلات معینی که با این رویکرد مترادف هستند معرفی شده‌اند و در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در نتیجه بروز این مشکلات، بر نقش زیر ساخت در توسعه شهری جهان رو به توسعه تاکید فزاینده‌ای صورت گرفته است.

به نظر می‌رسد تحلیل‌های ارائه شده در سه نتیجه‌گیری قابل پیگیری باشد: نخست آن که، روشن است دولت‌ها موفقیت ویژه‌ای در پاسخگویی به نیازهای سرپناه برای جمعیت شهری کشورهای رو به توسعه نداشته‌اند. در واقع شواهدی در دست است که می‌گوید رابطه میان مداخله دولت در تولید مسکن و نائل آمدن به هدف‌های تامین سرپناه ممکن است معکوس بوده باشد. به یقین دولت‌ها در سراسر جهان در حال توسعه به هر فرصتی برای پس کشیدن خود از مداخله مستقیم در تامین مسکن چنگ انداخته‌اند و مایه تاسف است که فعالیت‌های حاشیه‌ای در این زمینه بیشتر مانعی بر سر راه دستیابی به هدف‌های گوناگون تامین مسکن و توسعه شهری بوده است تا ارتقاء دهنده آن. جدیدترین تحولی که در این زمینه معرفی شده رویکرد "زمین بدون خدمات"^(۱) است که مداخله دولت در آن تقریباً در کمترین سطوح می‌باشد.

دوم آن که، اهمیت مشکلات و محدودیت‌های اقتصادی در دستیابی به هدف‌های مربوط به مسکن و توسعه شهری بسیار مبرم هستند. در واقع، نسبت هزینه‌ها به درآمد موفقیت‌های بیشتر در این زمینه را مانع شده است. باید دانست که تامین مسکن صرفاً بخشی از فرایند توسعه است و بدون رویکردی همه جانبه که به ایجاد درآمد و مشاغل بهتر برای تهیدستان در درون جامعه بیانجامد، دستاوردهای توسعه مسکن شهری باز هم ناامید کننده باقی خواهد ماند. تنها وقتی که درآمدهای واقعی افزایش یابد می‌توان انتظار پیشرفت در این زمینه را داشت.

سوم آن که، به نظر می‌رسد تحلیل‌های انجام شده در این مقاله مهارت‌های مورد نیاز جدیدی برای برنامه ریزانی که در پروژه‌های تامین مسکن کم درآمد‌ها مشارکت دارند پیشنهاد می‌نماید. اغلب این برنامه ریزان به دانشی جز اصول عمومی برنامه ریزی کاربری زمین و قوانین و مقررات ملی در

چارچوب نظام برنامه ریزی کشورها مجهز نیستند. اگر تفسیری که از تاریخچه مسکن و توسعه شهری ارائه شد صحیح باشد، به نظر می‌رسد که برنامه ریزان کشورهای در حال توسعه به مهارت‌های نوینی نیاز دارند. این مهارت‌ها شامل ارتقاء و هماهنگ سازی توسعه اجتماعات محلی، به ویژه توسعه از پایین، می‌شود که در تضاد با کوشش‌های بسیار متمرکز دولت‌ها قرار می‌گیرد؛ آن چه که مشخصه تلاش‌های پیشین در این زمینه بوده است. هر کس که در توسعه اجتماعات محلی مشارکت داشته باشد باید مهارت‌های یک سیاستمدار را کسب کند.

روشن است که اقتصاد، موضوعی کلیدی در این زمینه است و مهارت‌های تحلیل اقتصادی، به ویژه در مورد تامین مسکن و توسعه شهری برای کم درآمد‌ها، باید محور دانش آنان قرار گیرد. اگر برنامه ریزان بخواهند نقش کامل خود را به عنوان برنامه ریزان فقیرترین شهرهای جهان در حال توسعه به درستی ایفا کنند، دانش بیشتر در مورد زیر ساخت‌ها، (از جمله شناخت حداقل از فن آوری چنین تاسیساتی) ضروری به نظر می‌رسد.

منابع:

این مقاله ترجمه‌ای است از فصل ۱۹ کتاب زیر:

Housing the Urban poor policy and Practice in Developing countries - Brian C.Aldrick - Ranvinder, S.Sandhu ZedBooks, London and New Jersey - 1995

REFERENCES

- Abrams, Charles. 1964. *Housing in the Modern World: Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge: The MIT Press.
- Bamberger, Michael, Bishwapura Sanyal and Nelson Valverde. 1982. 'Evaluation of Sites and Services Projects: The Experience from Lusaka, Zambia', World Bank Staff working Paper No. 548.
- Blair, Thomas L. 1983. "World Bank Urban Lending: End of an Era?" *Cities* 1(2), pp.139-45.
- Choguill, Charles L. 1985. 'Third World Shelter Policy: Solutions and Problems for Housing the Poor', Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield, Occasional Paper No.55.
- Choguill, Charles L. 1988. 'Problems in Providing Low-Income Urban Housing in Bangladesh'. *Habitat International* 12(3), pp.29-40.
1991. 'Infrastructure for Low-Income Communities: A Study from Honduras'. Paper presented at the U.K.Overseas Development Administration Sponsored World Habitat Day Seminar, 7 October.
- Choguill, Charles L., Andrew Cotton and Richard Franceys. 1991. 'The Preparation of a Planning Manual for the Infrastructural Provision of Water Supply, Drainage and Sewage Disposal

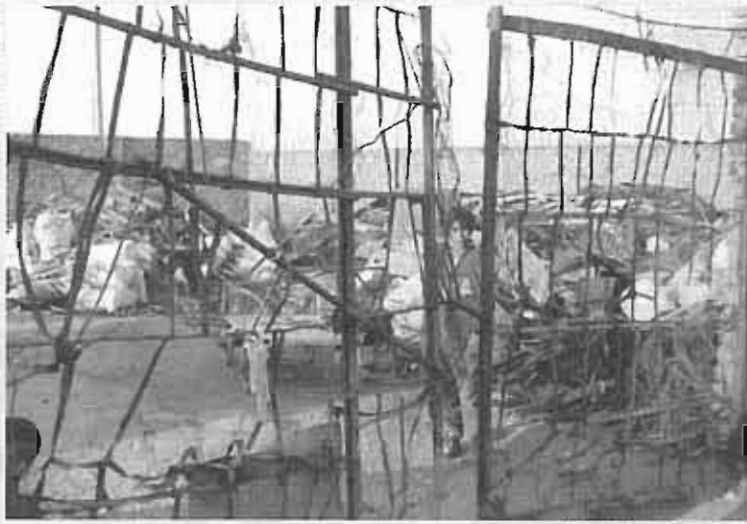


Based on a Literature Review". Report to the U.K. Overseas Development Administration by the University of Sheffield Center for Development Planning Studies and the Loughborough University of Technology, Water, Engineering and Development, Center.

- Cohen, Michael A. 1983. 'The Challenge of Replicability: Towards a New Paradigm for Urban shelter in Developing Countries', *Regional Development Dialogue 4(1)*, pp. 90-99.
- Franceys, R. and Andrew Cotton. 1989. 'Benefits and Sustainability in Infrastructure Provision: India and Sri Lanka'. Paper presented at the Sixth Inter-Schools Conference on Development, University of Sheffield, 18-19 March.
- Grimes, Orville F. 1979. *Housing for Low Income Urban Families*. Baltimore: John Hopkins Press for the World Bank.
- Kearne, Douglas, H. and Scott Parriss. 1982. 'Evolution of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings'. World Bank Staff Working Paper No. 547.
- Lewis, Oscar. 1951. *Life in a Mexican village: Tepoztlan Revisited*. Urbana: University of Illinois Press.
1961. *The Children of Sanchez*. New York: Random House.
1966. *Livida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty*. New York: Random House.
- Mabogunje, A.L., J.E. Hardoy and R.P. Misra. 1978. *Shelter Provision in Developing Countries: The Influence of Standards and Criteria*. Chichester: John Wiley.
- McGerry, M.G. 1987. 'Matching Water Supply Technology to the Needs and Resources of Developing Countries', *Water Resources Journal 15-4*, pp.11-19. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, September.
- Mangin, William. 1963. 'Urbanization Case History in Peru', *Architectural Design 33*, August.
1967. 'Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution', *Latin American Research Review 2*, pp.65-98.
- Martin, R.J. 1983. 'Upgrading', in R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), *People, Poverty and Shelter: Problems of Self-Help Housing*. London: Methuen.
- Peattie, Lisa R. 1982. 'Some Second Thoughts on Sites - and - Services', *Habitat International 6 (1/2)*, pp.131-140.
- Swan, Peter J., Emiel, A. Wegelin and Kionol Panchee. 1983. *Management of Sites and Services Housing Schemes: The Asian Experience*. Chichester: John Wiley.
- Turner, John F.C. 1967. 'Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries', *Journal of the American Institute of Planners 33(3)*, pp.167-80.
1976. *Housing by People*. London: Marion Boyars.
- United Nations Center for Human Settlements. 1987. *Global Report on Human Settlements 1986*. Oxford: Oxford University Press.
- United States Agency for International Development. 1986. *Integrated Improvement program for the Urban Poor: An Orientation for Project Design and Implementation 2*. Washington D.C.: USAID.
- Yeh, Stephen H.K. 1981. 'On Characteristics of Urban Low-income Settlements and Improvements Strategies: An Asian Perspective', in United Nations Center for Human Settlements. *The Residential Circumstances of the Urban Poor in Developing Countries*. New York: Praeger Publishers, pp.191-218.

داكا - بنگلادش





مشهد - قلعه ساختمان



مشهد - قلعه ساختمان

بندرعباس





تهران - رباط کریم



تهران - اکبرآباد



زاهدان - بابائیان