

## ابزارهای حقوقی و قانونی مؤثر

### بر برون فکنی جمعیت و بروز

#### حاشیه نشینی

#### در

برنامه‌های پنجساله توسعه اقتصادی - اجتماعی  
کشور

#### چکیده -

تأمین مسکن یکی از مهم‌ترین اقدامات در دستیابی به سطح مناسبی از رفاه برای افراد و شاید بزرگترین سرمایه‌گذاری هر خانوار در دوران زندگی‌شان بشمار آید. هدف نظام برنامه‌ریزی در هر کشور بعنوان ساختاری فراگیر، بسترسازی در عرصه‌های عمومی برای سهولت عملی شدن اقدامی با ویژگی‌های حوزه منافع خصوصی خانوار در تعامل با حوزه منافع جمعی و عمومی کشور است. اما این هدف گهگاه نه تنها تحقق نمی‌یابد، بلکه بعضاً ساز و کارهای درونی برنامه، خود موجب محرومیت بخشی از جمعیت کشور از فرصت‌هایی می‌شود که بنا به وظیفه تعیین شده برای دولت‌ها، بر عهده وی گذاشته شده است.

در این بررسی سعی شده است، به ابزارهای حقوقی - قانونی مورد عمل در برنامه‌ها که خود موجب برون‌فکنی جمعیت از حوزه پوشش‌دهی برنامه و بروز حاشیه‌نشینی است، پرداخته شود و دلایل آن بازکاوی گردد.

#### واژه‌های کلیدی

برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، برون فکنی، حاشیه‌نشینی، ابزارهای حقوقی - قانونی، کنار گذاشتگی، آسیب‌شناسی کالبدی اسکان

#### پیشگفتار

مبحث حاشیه‌نشینی را پژوهشگران تاکنون از جنبه‌های مختلف تحلیل و بررسی کرده‌اند. اما، شاید یک وجه از این موضوع هیچگاه به درستی مورد توجه قرار نگرفته، و آن عبارت است از ریشه‌یابی و درک یکی از عمده‌ترین علل و زمینه‌های بروز این پدیده. بخصوص، وقتی پی ببریم برخی ابزارهای حقوقی و قانونی مورد عمل در برنامه‌های رسمی کشور، خود در ایجاد این عارضه نقشی تعیین‌کننده و دخالت مؤثر داشته‌اند. در واقع، جنبه‌هایی از قوانین و ضوابط ناشی از برنامه‌های عمرانی کشور، علیرغم هدف اولیه تنظیم آن که از ذهن قانون‌گذار می‌گذشت، خود موجب به حاشیه‌راندن بخشی از جمعیت و محروم ماندن آنان از فرصت‌های فراهم آمده در نتیجه اجرای این برنامه شده است. این وجه، همواره از دیده بررسی‌کنندگان موضوع حاشیه‌نشینی پنهان مانده و توجهی در خور اهمیت به آن نشده است.

برنامه‌های عمرانی، به عنوان یکی از ارکان اساسی هدایت سیاست‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور، زمینه مناسبی

مهندس حمیده امکچی\*

\* دانشجوی دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری - دانشگاه تربیت مدرس.

برای نگرش به این مسئله و بررسی سازوکارهای نهفته در برنامه‌های رسمی در زمینه برون فکنی جمعیت به عرصه‌هایی به شمار می‌آیند که عملاً نطفه‌های پدیده حاشیه نشینی در آن پای گرفته و موضوع برون فکنی و کنار گذاشتگی (marginalization) جمعیت مفهومی کالبدی می‌یابد.

### مدخلی بر مبحث برنامه ریزی

برنامه ریزی اقدامی سازمان یافته در جهت دستیابی به هدفی است که برای تحقق آن هدف طراحی و تدوین می‌شود. برنامه ریزی مسکن، به عنوان بخشی از نظام ملی برنامه ریزی هر کشور تلاش برای برقراری نوع انطباق واقع بینانه بین عرضه و تقاضا تلقی می‌شود که با هدف ساماندهی بازار حضور این دو وجه اساسی نظام تولید و توزیع مسکن، به عنوان سرپناه و یکی از نیازهای اساسی بشر، صورت می‌پذیرد.

شفافیت، تعامل منطقی و همخوانی در توزیع زمانی و مکانی این دو جنبه - یعنی نظام عرضه و تقاضا - می‌تواند هدف هر برنامه ریزی موفق مسکن را تشکیل دهد تا دستیابی به هدف تامین سرپناه در آن عملی، ممکن و قرین به کامیابی شود. از این قرار، بروز هر نوع خلل و خدشه در این نظام را باید آغاز روندی به شمار آورد که دستیابی به هدف تامین سرپناه را دستخوش محدودیت می‌کند و طبیعتاً هر نوع اختلال در این ارتباط نوعی ما به ازای کالبدی نیز در پی خواهد داشت که در عرصه‌های سکونتگاهی و حیات جمعی، به عنوان آسیب‌شناسی محیطی و عارضه‌ای پاتولوژیک تلقی می‌شود.

حاشیه نشینی به مثابه پدیده‌ای پیچیده بر بستری از تعاملات ناشی از تاثیر و تأثیرات مولفه‌های متعدد بروز می‌یابد، که بعضاً تشخیص تقدّم و تأخر آنها نسبت به یکدیگر دشوار است و ما را در دریافت و شناخت راه‌حل‌های مناسب برای برون رفت از این وضعیت مواجه با خطا می‌کند. مثلاً، این که چه ساز و کارهایی در بطن روابط اقتصادی - اجتماعی در کارند که فرد را از نظام اقتصادی - اجتماعی موجود به حاشیه می‌رانند؛ و یا این که رابطه بین قرار گرفتن فرد در بخش غیررسمی جامعه (هم از وجه اقتصادی و هم اجتماعی) با به حاشیه رانده شدن کالبدی وی چیست؟ آیا اساساً ارتباطی بین این دو وجه برقرار است؟ آیا به حاشیه رانده شدن اقتصادی - اجتماعی لزوماً با حاشیه نشینی کالبدی هم همراه است یا خیر، و اصولاً کدام یک از اینها برانگیزاننده دیگری است؟

حاشیه نشینی راه و رسم خاصی از اسکان تلقی می‌شود که در قیاس با شیوه اسکان رسمی و عرفی ویژگیهای نسبتاً متفاوتی از خود بروز می‌دهد. بررسی‌های انجام شده در این



زمینه، حاکی از آن‌اند که در بطن برنامه‌های رسمی کشور و قوانین و میانی حقوقی مورد عمل در کشور، سازوکارهایی وجود دارد که علیرغم هدف اصلی و اولیه در تدوین و تنظیم این قوانین و ضوابط، خود موجب به حاشیه رانده شده و حذف بخشی از جمعیت می‌شوند.<sup>(۱)</sup>

با استناد به نتایج بررسی‌های یاد شده و در نتیجه عملکرد سازوکار درونزای برنامه در حذف بخشهایی از جمعیت و عدم پوشش دهی به آنها، مطابق آن چه که بعداً خواهیم دید، اصولاً این بخشها آسیب پذیرترین آنها نیز به شمار می‌آیند، این گروه، در شرایطی که به هر حال برنامه‌های رسمی خواسته یا ناخواسته از آنها غافل مانده‌اند، با جستجوی راهکارهای مناسب با شرایط خاص خود به تأمین نیاز خویش به سرپناه می‌پردازند، زیرا آنان هنگام فرارسیدن شب که خانوار خواهان سرپناهی باشند، برای یافتن راهکارهای تأمین آن در کتابها و گزارشهای قطور برنامه‌های عمرانی و فصلهای اعتباری بودجه نمی‌توانند ره به جایی برند و دلایلی برای توجیه عدم امکان تأمین این نیاز از راههای معمول که برنامه‌های رسمی آنها را رقم می‌زنند، دست و پا کنند. به این اعتبار، در عرصه‌هایی که از حوزه مداخله دولت بدور مانده و برنامه‌های رسمی کشور بر آنها اشراف ندارند. سرپناهی برایشان تدارک می‌بینند. حتی اگر ما آن را به نوعی بروز کالبدی پدیده‌ای ناشی از آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی بنامیم و آن را با نام "حاشیه نشینی" زاییده‌ای بر نظام اسکان رسمی کشور تلقی کنیم.

### سابقه برنامه ریزی برای تأمین مسکن

پیشینه تجربه استقرار دولت به مفهوم نوین در کشور ما به حدود یک قرن می‌رسد. پیش از آن، حکومتها با ساختار و شرح وظایفی بر کشور حکم می‌راندند که کاملاً با وظائف مدرن آن متفاوت بود. در همان قالب نیز، بسیاری از وظایف و مسئولیت‌های امروزی دولت که برای انجامش خود را موظف به تنظیم برنامه می‌کند، توسط خود مردم و با ساز و کارهای سنتی رایج در کشور انجام می‌شد، که از آن جمله می‌توان تأمین سرپناه مردم را برشمرد که در حوزه وظایف حکومتی نمی‌گنجید.

با اینکه از حدود یکصد سال پیش (۱۲۸۶ ش) تشکیلات مدرن‌تر دولتی در کشورمان شکل گرفت، اما تدوین برنامه‌ای که به تنظیم امور جاری کشور بپردازد، به سال ۱۳۲۷ و تشکیل سازمانی برای برنامه و بودجه ریزی کشور باز می‌گردد. از آن روز تاکنون، کشورمان بیش از ده برنامه مصوب و غیرمصوب و بیش از ۵۰ سال نظام برنامه‌ای را در کارنامه مدیریتی خود جای داده و با تدوین برنامه‌ای ۵ ساله اهداف

مختلف را در قالب این برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی دنبال می‌کند.

در برنامه اول<sup>(۲)</sup> (۱۳۲۷-۱۳۳۴)، فصل مستقلی به تأمین مسکن اختصاص نیافت. با همه اینها، در فصل ششم همان برنامه که با عنوان اصلاحات اجتماعی و شهری تدوین گردید به مسئله خانه سازی هم توجه شده بود. برنامه دوم نیز به همین روال طی شد، اما از برنامه سوم عمرانی به این سو، بخش مسکن با سرفصل مستقلی تحت عنوان "خانه سازی و ساختمان" با اعتبارات ویژه در برنامه‌های پنجساله رخ نمود. بعدها، تا برنامه ششم (غیرمصوب) قبل از انقلاب، و سه برنامه مصوب بعد از انقلاب، عملاً در هشت برنامه مصوب، شاهد فصلی انحصاری در خصوص مسکن و مسائل آن در برنامه‌ها هستیم. این امر موقعیت ارزیابی بیش از ۵۰ سال برنامه ریزی در زمینه مسکن را برایمان فراهم آورده است.

با بررسی بخش مسکن در برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، به نحوی به سیر تکاملی روند برنامه ریزی کلی در کشور نیز پی می‌بریم. اصولاً هر برنامه‌ای در اولین گام‌های خود با کاستی‌ها و ضعف‌هایی همراه است امری که می‌توان از هر حرکت در آغاز راه انتظار داشت، اما رفع کاستی‌های بروز یافته به تدریج آن را در مسیر دستیابی به هدف خود قرار می‌دهد. برنامه‌های مسکن نیز با این که با غلبه بر ضعف‌های اولیه خود اکنون از بلوغ و باروری چشمگیری برخوردارند، اما با بروز پدیده‌ای به نام حاشیه نشینی که عمدتاً نیز به اعتبار وجه کالبدی خود تعریف می‌شود، میزان موفقیت برنامه‌های مسکن زیر سؤال قرار می‌گیرد، بخصوص این که غالباً به نحوی کل پدیده حاشیه نشینی را همان بدمسکنی یا سوء مدیریت در برنامه‌های تأمین سرپناه برای مردم تلقی می‌کنند. با فرض قبول این ادعا، برنامه‌های مسکن را جستجوگرانه می‌کاویم تا کاستی‌هایی را که از بطن برنامه‌ها به عدم پوشش دهی بخشی از جمعیت و به تعبیری بدمسکنی یا حاشیه نشینی آنها می‌انجامد، بازشناسیم و پی بریم که چه سازوکارهایی در سرشت خود برنامه به چنین آسیب‌هایی در

۱. برای دستیابی اطلاعات بیشتر در این زمینه، ر.ک: به دو بررسی زیر:  
۱.۱. امکچی، حمیده، سازوکارهای فراکنی جمعیت در برنامه‌های مسکن، مجموعه ۱۶ مقاله در زمینه اقتصاد مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۷۳.

۲.۱. امکچی، حمیده، بررسی گروههای هدف در برنامه‌های عمرانی کشور، جلد ۳ - ۵، مطالعات مجموعه شهری تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸.

۲. برنامه‌های اول و دوم عمرانی ۷ ساله بودند که بعدها با اعمال تغییراتی به برنامه‌های عمرانی ۵ ساله تغییر یافتند.

عرصه‌های سکونتگاهی منجر می‌شوند. برای این بررسی، با توجه به تعدد مؤلفه‌های مؤثر در برنامه ریزی مسکن، در اینجا تلاش می‌کنیم صرفاً چند مقوله اساسی، چون موضوع تعیین گروههای هدف و نهادهای اساسی تولید مسکن مثل زمین، وام و اعتبار و تشکل پذیری در تعاونی‌ها را به عنوان بستر بررسی ناکامی‌های برخاسته از بطن برنامه در تأمین سرپناه مردم بازشناسیم.

### شناسایی گروههای هدف در برنامه

شاید نخستین و مهمترین وجهی که می‌توان به عنوان قصور برنامه و آغاز بروز انحراف در دستیابی به هدف اصلی خود، یعنی تأمین سرپناه مردم تلقی کرد، عدم موفقیت در شناخت گروه هدف و فقدان تعریفی درست و روشن از گروههایی است که برنامه قصد تأمین سرپناه آنها را دارد. با توجه به این که در دست بودن تعریفی روشن از گروههای هدف هر برنامه می‌تواند به تعیین ابزارهای درست و کارآمد دستیابی به هدف گروه مورد نظر انجامد، و تخصیص سایر نهادهای اصلی تولید مسکن را واقع‌بینانه و قرین موفقیت کند، می‌توان به اهمیت این امر پی برد. فقدان چنین تعریفی کمبود و ضعف جبران‌ناپذیری است که برنامه‌های مسکن را شدیداً با محدودیت و مشکل رو به رو می‌نماید.<sup>(۱)</sup>

بررسی برنامه‌های مختلف، از حیث میزان موفقیت در دستیابی به هدف تعیین گروه هدف که باید اساسی‌ترین اقدام هر برنامه مسکن تلقی شود، نشان می‌دهد، با این که برنامه‌های متأخر نسبت به موارد قبل، از شرایط بهتری برخوردار بودند، اما جملگی از این عارضه در زحمت بوده‌اند و اساساً روشن نیست که برنامه‌ها، تأمین سرپناه چه کسانی را نشانه گرفته‌اند. این همان معضلی است که کارایی ابزارهای اجرایی برگزیده در ارتباط با هر یک از نهادهای اصلی تولید مسکن را محل پرسش قرار می‌دهند؛ زیرا، اگر مشخص نباشد سیاستهای زمین، وام و اعتبار، تشکل در تعاونیها و غیره برای پوشش دادن کدام گروه هدف طراحی می‌شوند، طبیعی است که باید در موفقیت آن شک کرد.

در این ارتباط، در گزارش توجیهی برنامه اول که به مجلس ارائه شد، همه آحاد ملت مشمول اقداماتی شمرده شدند که دولت در راستای تأمین آسایش آنها باید اقدام کند.<sup>(۲)</sup> نکته مهم و قابل توجه، در واقع از همین جا آغاز می‌شود، زیرا مشخص نیست چرا همه آحاد ملت از حیث کلیه ویژگیها یکسان تلقی شده‌اند که برنامه، خواهان پوشش دهی همه آنان است. آیا اصولاً چنین امری میسر است که همه آحاد ملت از ویژگیهای یکسان برخوردار باشند. بخصوص هنگامی که

همین تفاوت و تمایز در ویژگیهای آحادگروه هدف، موجب تفاوت و تنوع در گزینش ابزارهای برنامه و تنظیم سیاستهای اجرایی می‌شود، و باید به آن توجهی خاص مبذول داشت؛ در غیر این صورت، به طور طبیعی آنهایی که توان قرارگیری در حیطه جتر پوششگر برنامه را دارند از آن برخوردار می‌شوند و آنهایی که فاقد ویژگیهایی‌اند که نگاه مسامحه کارانه برنامه موجب حذف‌شان می‌شود، به حال خود رها خواهند شد و از وظایفی که برنامه نسبت به آنها دارد، محروم می‌مانند. به این ترتیب، برغم نیت یا ادعای خیرخواهانه برنامه، عملاً واجب حمایت‌ترین اقشار از دامنه توجه برنامه کنار می‌ماند و در نتیجه دستخوش معضلاتی می‌شوند که از همین کنار گذاشته شدن بروز می‌کند؟

موضوع عدم موفقیت در دستیابی به تعریفی روشن از گروههای هدف، پدیده‌ای است که شاید به عنوان اصلی‌ترین ضعف برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، حتی تا آخرین برنامه‌ها نیز به رغم بهبودهایی که نسبت به گذشته در آن پدید آمده، هنوز تداوم یافته و برنامه‌ها را از این حیث آسیب‌پذیر کرده است. بنابراین، یکی از مهمترین اقدامات در جهت پیشگیری از بروز پدیده حاشیه نشینی، شاید تلاش برای تعیین گروه هدف هر برنامه، به عنوان اصلی‌ترین وظیفه برای جلوگیری از بروز کاستی‌هایی است که از همین جنبه ناشی می‌شود.

### مؤلفه‌های اساسی در تولید مسکن

ساخت و تولید مسکن با بهره‌گیری از چند مؤلفه اساسی و تعیین‌کننده صورت می‌پذیرد. سرمایه، زمین، مصالح، وام و اعتبارات، ماشین‌آلات، تشکیلات، ضوابط و مقررات و مانند آنها، همگی مؤلفه‌های اصلی تولید مسکن‌اند و ابزارهای اصلی برنامه ریزی در بخش مسکن به شمار می‌آیند. در واقع، اهداف برنامه‌های مسکن با به کارگیری این ابزارها تحقق می‌یابد. بهره‌گرفتن از هر یک از این نهادهای در راستای تأمین نیازهای گروه هدف، چگونگی دستیابی به اهداف برنامه را تعیین می‌کند. در اینجا، با نگاهی به چند مؤلفه از این مجموعه، به مشکلاتی که از عدم شناخت صحیح برنامه از

۱. امکجی، حمیده، سازوکارهای فزاینده جمعیت در برنامه‌های مسکن، مجموعه ۱۶ مقاله در زمینه اقتصاد مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی ۱۳۷۳.

۲. مشرف نفیسی، از گزارش ارائه شده به مجلس در سال ۱۳۲۷ در خصوص تصویب برنامه هفت ساله اول عمرانی، از اسناد موجود در سازمان برنامه و بودجه

چگونگی کاربرد این ابزارها بروز می‌کند، اشاره می‌کنیم.<sup>(۱)</sup>

### سیاست‌های تخصیص زمین

زمین، به عنوان یکی از نهاده‌های اصلی تولید مسکن سهم عمده‌ای از هزینه‌های تولید ساختمان را به خود اختصاص می‌دهد. از این حیث، چگونگی تأمین آن از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. در گذشته، با توجه به جمعیت محدود شهرنشین از یک سو و عدم محدودیت در عرضه زمین شهری از سوی دیگر، مشکل اساسی در این مسیر بروز نمی‌نمود، اما به تدریج و با افزایش جمعیت و در نتیجه افزایش تقاضا، قیمت زمین به سرعت افزایش یافته و سهم خود را در هزینه‌های تولید مسکن به شدت ارتقاء بخشید. با توجه به این حساسیت، هر نوع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در عرصه‌های عمران شهری و شهرسازی که بر میزان عرضه زمین اثر نهد، بر این حساسیت‌ها افزوده و قیمت زمین را به شدت افزایش می‌دهد و نهایتاً موجب می‌گردد که شمار بیشتری از متقاضیانی که امکان حضور در چنین بازار پر رقابتی را ندارند کنار گذاشته و آنها را از امکان به دست آوردن زمین در چنین عرصه‌ای دور کند.

یکی از مهمترین نقاط عطف در تحوّل بازار زمین شهری در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰، یعنی پس از آن رخ داد که در برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، در فصل عمران شهری برای نخستین بار به ضرورت "تهیه طرحهای جامع شهری با هدف تنظیم و پیش بینی توسعه زیربنای شهری در قالبی منطقی"<sup>(۲)</sup> اشاره شد. نتیجه آن، الزام به تهیه طرحهایی بود که بعدها با نام طرحهای جامع و تفصیلی برای بسیاری از شهرها تهیه گردید. این دو نوع طرح که همراه با خود به نحوی تعیین "محدوده قانونی" شهر را به ارمغان آوردند، عملاً با تعریف مرزی پیرامون شهر که اراضی دو سوی آن را به لحاظ برخورداری از خدمات شهری از محل بودجه‌های عمومی کشور عمیقاً از هم متمایز می‌کرد، در واقع دو بازار مستقل از یکدیگر برای زمینهای شهری ایجاد کردند. یکی از آنها در داخل محدوده و دیگری در خارج از محدوده‌های شهری شکل می‌گرفت. این امر موجب می‌شد اراضی خارج از محدوده به سبب عدم امکان بهره‌مندی از خدمات شهری، از مرغوبیت لازم برخوردار نباشد و علاوه بر آن، ممنوعیت ساخت و ساز در آنها، بخش رسمی ساختمان را از گرایش به این نوع زمینها باز دارد. بنابراین، به طور طبیعی از قیمت آنها کاسته شده و عملاً گروههای کم درآمد که از امکان دریافت زمین در بازارهای رسمی داخل محدوده‌های قانونی به دلایل پیش گفته محروم می‌شدند، به این گونه اراضی گرایش می‌یافتند. این اراضی، به سبب واقع



۱. امکچی، حمیده، گزارش شماره ۳ - ۵ - از مجموعه مطالعات طرح مجموعه شهری تهران - بررسی گروههای هدف در برنامه‌های ملی مسکن - مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی - ۱۳۷۸.
۲. برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، فصل عمران شهری، سازمان برنامه و بودجه.

شدن در خارج از محدوده، از حیث ساخت و ساز از ممنوعیت برخوردار بودند که همین امر نیز بخش رسمی ساخت و ساز را از گرایش به سوی آنها باز می‌داشت. در حالیکه بخش غیررسمی ساخت و ساز مسکن، به راحتی می‌توانست در چنین بازاری زمینهای مطلوب و مناسب شرایط خود را با قیمت مناسب‌تری بیابد.

یکی دیگر از تصمیمهای ناشی از این گونه طرح‌ها، تعیین ضوابطی برای منطقه‌بندی و محله‌بندی، تعیین کاربری اراضی و قطعه‌بندی آن، به نحوی تقریباً متفاوت از روند جاری در شهرهای موجود بود. این امر به عدم امکان دستیابی بخشهایی از تقاضا می‌انجامید که از لحاظ شرایط اقتصادی خود با چنین تقسیم‌بندی‌هایی همخوانی نداشتند. مثلاً، اندازه قطعات تفکیکی در این گونه طرح‌ها ۳۰۰، ۵۰۰، ۱۰۰۰ متری تعیین می‌شد که با روند جاری که در آن به طور متوسط اندازه قطعات ۱۵۰ متری بودند، کاملاً متفاوت داشت. بنابراین، به طور طبیعی موجب پیشگیری از ورود کم‌درآمدها به چنین بازاری شده و آنها را به حاشیه‌های شهری می‌راند که خارج از محدوده قانونی مورد عمل این طرح بوده و می‌توانست در فقدان آن ضوابط، قطعاتی متناسب با شرایط این خانوارها را برایشان تدارک ببیند.

اما، نقطه عطف دیگر در ارتباط با موضوع زمین، تصویب "قانون زمین شهری" پس از انقلاب و محدودیت عرضه زمین در داخل شهرها از یک سو، و انحصاری بودن اختیار واگذاری آن توسط دولت از دیگر سو بود، که عملاً دولت را به تدوین آئین نامه‌هایی برای چگونگی واگذاری‌ها به متقاضیان و کنترل آنها ناگزیر می‌کرد. همین امر نیز موجب می‌شد که برای عملی نمودن نحوه واگذاری‌ها و سهل کردن امر کنترل آن، به ضوابطی متوسل شدند که عمدتاً به حذف برخی و منتفع شدن برخی دیگر منجر می‌شد. در این رابطه، متأسفانه کلیه شرایط و ضوابط مصوب عملاً به کنار گذاشتن افرادی می‌انجامید که بیشتر از همه استحقاق دریافت توجه و رسیدگی از سوی برنامه را داشتند. چنانکه موضوع تسلیم

---

بررسی‌های انجام شده در این زمینه، حاکی از آن‌اند که در بطن برنامه‌های رسمی کشور و قوانین و مبانی حقوقی مورد عمل در کشور، سازوکارهایی وجود دارد که علیرغم هدف اصلی و اولیه در تدوین و تنظیم این قوانین و ضوابط، خود موجب به حاشیه رانده شده و حذف بخشی از جمعیت می‌شوند.

---

ضمانت نامه برای تضمین بازپرداخت اقساط زمینهایی که از سوی دولت در اختیار مردم قرار داده می‌شد، از شرایطی بود که امکان تأمین آن برای افرادی که در بخش غیررسمی مشغول به کار بودند و یا اصلاً شاغل نبودند (بیکاران) وجود نداشت، و به همین دلیل نیز چنین افرادی از دایره شمول اقدامات و تسهیلات برنامه بیرون مانده و امکان دریافت زمین از بازارهای رسمی کشور را که در انحصار دولت بود، از دست می‌دادند. اینها، ناگزیر زمین مورد نیاز خود را باید از بازار غیررسمی که معمولاً هم در خارج از محدوده‌های رسمی شهر قرار داشت، تأمین می‌کردند.

شهرهای جدید هم نمونه دیگری از سیاست تبعیض‌آمیز در واگذاری زمین بر مبنای وضعیت شغلی افراد بود. طبق اسناد موجود، وزارت مسکن و شهرسازی ایجاد شهرهای جدید را فرصتی برای تأمین زمین برای کارمندان و کارکنان دولت اعلام کرد؛ با این دیدگاه که آنان توانایی تهیه زمین در بازار معمول زمین را ندارند.<sup>(۱)</sup> از این قرار، می‌بینیم که به طور رسمی در یک سیاست گذاری مهم در حیطه توسعه شهری، عرضه زمین در شهرهای جدید عمدتاً برای شاغلین بخشهای رسمی اعلام شده است. علاوه بر آن، در آئین نامه‌های اجرایی تدوین شده برای نحوه واگذاری‌های زمین در شهرهای جدید، شرط اصلی را تشکل در تعاونی‌ها قرار داده بودند، در حالی که از شرایط تشکل در تعاونی‌ها شاغل بودن در بخش رسمی تعیین شده بود<sup>(۲)</sup>، که قطعاً برای شمار چشمگیری از سرپرستان خانوار این شرط قابل احراز نبود و به این ترتیب از چنین فرصتی محروم می‌ماندند.

### سیاست‌های وام و اعتبار در تأمین مسکن

سیاست گذاری در زمینه تأمین وام و اعتبار، از مؤلفه‌های استراتژیک در برنامه تأمین سرپناه به شمار می‌آید و دولت‌ها معمولاً در جهت ایجاد بستری مناسب برای ارائه و فراهم آوردن امکانات دسترسی به آنها تلاشهایی را سازمان می‌دهند. در این راستا، تجهیز منابع مالی، تقلیل هزینه وام و اعتبار، بهبود کارایی واسطه‌های مالی و پیش بینی سیستم‌های ایمن برای ضمانت بازگشت آن، از اقدامات اساسی در برنامه‌های مسکن تلقی می‌شود. اما، شاید

---

۱. ر.ک. اسناد مربوط به "لایحه ایجاد شهرهای جدید" ارائه شده به مجلس در سال ۱۳۶۸، مجموعه قوانین مورد عمل مسکن و شهرسازی.  
۲. امکچی، حمیده، گزارش شماره ۳ از مرحله چهارم، طرح مطالعاتی حاشیه نشینی در ایران، با عنوان گزارش (رویکرد برنامه‌های مسکن در ایران به کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی)، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، ۱۳۷۳.



مهمترین و پراهمیت‌ترین گام، اطمینان از دسترسی همگان، و به ویژه نیازمندترین اقشار به این امکانات است، و شاید مهم‌ترین سنجه برای ارزیابی موفقیت و موثر بودن این وجه از سیاستهای مسکن، همان تضمین دسترسی اقشار لازم الحمايه به این امکانات است.

در ایران، از سال ۱۳۱۷ با تشکیل بانک رهنی ایران اولین مؤسسه اعتباری مسکن در کشورمان فعال شد و بعدها شمار بانکهای تخصصی مسکن به سه واحد و شرکت‌های فعال در این زمینه به ۱۷ واحد رسید. این بانکها و مؤسسات، جملگی وظیفه ایفای نقشی متناسب با اهداف اساسی خود در زمینه واگذاری وام و اعتبارات را برعهده داشتند. از نخستین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، به موضوع ساماندهی نظام یاری رسانی مالی برای تأمین مسکن توجه شده و اقداماتی نیز صورت پذیرفته بود، اما اشکال اساسی عدم اشراف برنامه به این ابزارها و سازوکارهای لازم در کاربرد این ابزار مهم بود.

در این زمینه، از نخستین برنامه‌ها توجه عمده‌ای به حوزه‌های شهری صورت می‌پذیرفت، در حالی که درست در همان زمان (دهه ۱۳۲۰) شهرهای کشور فقط ۲۵ درصد جمعیت را در اختیار داشتند و اصولاً کشور ما از ساختاری کاملاً روستایی برخوردار بود. در واقع این امر تقویت تقاضا در بخشهایی را بدنبال داشت که هنوز سهم تعیین‌کننده‌ای از جمعیت کشور را در اختیار نداشتند، و اساساً مشکل عمده‌ای به نام مسکن هنوز در آنها بروز نکرده بود. علاوه بر آن، این امر شهرها را از امتیازی برخوردار می‌کرد که گرایش شدید به شهرنشینی را توجیه می‌کرد. در حالی که، مشخص نبود بخش عرضه در شهرها قدرت و امکان انطباق با چنین حجمی از تقاضا را داشته باشد و بتواند به آن پاسخ گوید. نتیجه این عدم توانایی به صورت انتقال سهمی از این تقاضا به بازارهای غیررسمی که عمدتاً هم در حواشی شهرها تعریف می‌شد، صورت پذیرفت و پیامدی چون حاشیه نشینی را قطعی ساخت.

آنچه در کلیه برنامه‌های عمرانی از حیث تأمین دسترسی به بازار وام و اعتبارات، هم برای بخش عرضه و هم تقاضا، در نظر گرفته نشده اینکه، دریافت این وام موکول به تشکیل حساب پس انداز و سپرده گذاری می‌شد. در حالیکه فقرا و افراد کم درآمد که بیشترین نیاز به بهره‌مندی از نظام وام‌دهی را داشتند، هیچگاه درآمدشان کفاف هزینه‌های جاری‌شان را هم نمی‌داد چه رسد به پس انداز و تشکیل سپرده که شرط دریافت وام تلقی می‌شد. بنابراین، به طور طبیعی این گروه‌ها از امکان دریافت فرصتهای فراهم شده در مسیر برنامه محروم شده و به



همین سبب نیز- باید در بازارهای غیر رسمی وام و اعتبار بدنبال خواست خود می‌بودند. اما از آنجائیکه قیمت سرمایه در چنین بازارهایی بسیار بیشتر از بازار رسمی (دولتی) بود، عملاً با این کارگروههایی راکه نیاز به حمایت بیشتری داشتند به بازار غیررسمی گسیل می‌داشت و آنها را از شرایط فراهم شده توسط برنامه محروم می‌کرد.

در روند وثیقه‌گذاری هم شرایطی مشابه ایجاد می‌شد. زیرا، اولاً اقشار کم درآمد از دارایی‌های قابل توجهی برای وثیقه‌گذاری برخوردار نبودند تا از وامهایی که با این شرایط واگذار می‌شد، برخوردار شوند. ثانیاً، شرایطی که بانکها برای تضمین بازپرداخت اقساط بانک، همچون معرفی از سوی نهادهای معتبر و یا ضمانت بازپرداخت توسط شاغلین بخش رسمی، می‌نهادند فقط توسط بخشی از جمعیت قابل تأمین بود و حدود ۳۰ درصد از جمعیت که در بخش غیررسمی شاغل‌اند و ۲۰ درصد از مردم که بیکارند، به سبب عدم امکان احراز شرایط پیش گفته، هیچگاه موفق به دریافت چنین کمک‌هایی نمی‌شوند و عملاً مهمترین کمک‌هایی که برای تأمین سرپناه می‌تواند مهیا گردد، از آنها دریغ می‌شد.

### سیاست‌های تشکلی پذیری و توانمندسازی

تشکلی پذیری ویژگی مناسبی برای تجمیع توان‌هایی است که در قالب حرکت انفرادی قادر به دستیابی و تأمین نیازهایشان نمی‌توانند باشند. حضور در تعاونی‌ها پروژه‌ای برای توانمندسازی و فرصتی برای متشکلی کردن توانهای خرد و پراکنده و ارتقاء آن برای انجام امور مختلف است. در ایران، قدیمی‌ترین تعاونی‌های مسکن در سال ۱۳۳۱ توسط کارکنان شرکت نفت تشکلی شد. بعدها، شمار این نوع تعاونی‌ها افزایش یافت و به ویژه پس از انقلاب تلاش شد این نهاد بیشتر تقویت شود و تخصیص اغلب امکانات به ویژه آنهایی که در انحصار دولت بود، از طریق این نهادها صورت پذیرد.

سابقه موجود از تشکلی تعاونی‌ها نشان می‌دهد که این نهادها اغلب در حوزه‌هایی پای می‌گیرند که از زمینه مشترک تشکلی پذیری برخوردار باشند؛ مثلاً، شاغلین یک بخش اقتصادی یا کارکنان رشته‌ای خاص که به سبب وجود اشتراکات حرفه‌ای یا آمادگی گردهمایی حول محوری خاص

---

اگر مشخص نباشد سیاستهای زمین، وام و اعتبار، تشکلی در تعاونیها و غیره برای پوشش دادن کدام گروه هدف طراحی می‌شوند، طبیعی است که باید در موفقیت آن شک کرد.

---

اقدام به ارتقاء توانهای پراکنده خود می‌کنند. قانون اولیه تعاون هم این نوع تشکلی‌ها را برای کارکنان و کارگران بخش رسمی اشتغال پیش بینی می‌کرد. پس از انقلاب در تدوین مجدد قانون تعاون در کنار تعاونیهای قبل، این امکان فراهم آمد که افراد بدون وابستگی شغلی به مکانی خاص قادر به تشکلی تعاونی باشند که (تعاونی آزاد) خوانده می‌شدند. این امر شاغلین بخش غیررسمی و افراد غیرمتشکلی را هم قادر می‌ساخت تا بتوانند از این طریق از امتیازاتی که توسط تعاونیها واگذار می‌شد، برخوردار باشند. اما متأسفانه پس از مدتی این قانون تغییر یافته و عملاً با اضافه کردن تبصره‌هایی، اجازه تشکلی تعاونی‌های آزاد که شرط آن گردهمایی حداقل ۷ نفر بدون شرایط ویژه شغلی بود، منتفی شد. دلایلی که برای تعطیل کردن این بند از قانون جدید آورده می‌شد، عمدتاً عدم امکان نظارت و اعمال کنترل در زمینه واگذاری امتیازاتی بود که به ویژه پس از انقلاب از سوی دولت در اختیار تعاونیها قرار می‌گرفت.

اعطای زمین، واگذاری وام از سوی بانک، در اختیار نهادن سهمیه مصالح که در آن زمان واگذاری در انحصار دولت بود، از طریق تعاونی‌ها صورت می‌پذیرفت. دولت جهت سهولت کار واگذاری از یک سو، و امکان کنترل مراحل بعد از واگذاری و تضمین بازپرداخت دیون از سوی دیگر، ترجیح می‌داد این امور از طریق نهادی چون تعاونی‌ها تحقق پذیرد. بنابراین، عدم امکان تشکلی افراد شاغل در بخش غیررسمی اقتصاد، شاغلان مشاغل آزاد یا بیکاران در تعاونی‌های آزاد تنها فرصت مهیا شده در برنامه برای این گروهها از بین رفته و کنار گذاشتگی از سیستم رسمی برنامه‌ریزی، آنان را برای تأمین سرپناه خود به حاشیه‌های شهری براند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برنامه ریزی مسکن تلاشی متمرکز در جهت یافتن راهکارهایی برای تأمین سرپناه است که می‌توان آن را در قالب جستجوی چارچوبی برای منطقی کردن روابط دوسویه بین بخشهای عرضه و تقاضا خلاصه کرد. در این چارچوب، هدف اصلی افزایش کارایی بخش عرضه، توانمندسازی بخش تقاضا، انطباق زمانی و مکانی تقاضاهایی که مطرح می‌شود، با امکاناتی است که بخش عرضه ارائه می‌کند. در این راستا، مداخله برنامه‌ریزان نیز در جهت انطباق بیشتر و واقع‌بینانه‌تر مؤلفه‌های مؤثر در این عرضه و شفافیت و تعامل متناسب‌تر میان آنهاست.

برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی اساساً با هدف پوشش دهی به همه مردم و با تأکید بیشتر بر گروههای کم



درآمد اقدامات خود را در قالب تنظیم ضوابط و مقررات و تدوین مبانی حقوقی و قانونی برای دستیابی به اهداف خود سامان می‌بخشند. اما، نگرانی‌ها از آنجا بروز می‌کند که عملاً واجب‌الحمایه‌ترین قشرها از حوزه حمایتی برنامه خارج مانده و با برون فکنی و به حاشیه راندن‌شان، تأمین سرپناه آنها را به عنوان امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل نموده و در خارج از چارچوب و حوزه عملکرد برنامه‌های رسمی قابل دستیابی کند. اما، از آنجا که که فراموش کردن بخشی از تقاضا توسط برنامه؛ هیچگاه به معنای منتفی شدن نیاز این بخش به سرپناه نخواهد بود، این گروه‌های فراموش شده توسط برنامه، عملاً راه‌حل‌های متناسب با اوضاع و احوال و شرایط خود را در عرصه‌هایی جستجو خواهند کرد که از حوزه مداخله برنامه به دور مانده و عملاً دستگاه مدیریت اسکان اشرافی بر تحولات آن نداشته است. از جمله می‌توان اراضی خارج از محدوده شهرها را برشمرد که برنامه در خصوص آن مسکوت است و در غیاب الگویی برای جامع‌نگری در خصوص شهرها و پسرکانه‌های حاشیه‌ای آن، بخش نادیده گرفته شده توسط برنامه، پاسخ تأمین سرپناه خود را در آن عرصه می‌یابد.

بنابراین، در فقدان چارچوبی که واجب‌الحمایه‌ترین اقشار جامعه را نیز دربرگیرد، آنها با حضور کالبدی خود در حاشیه شهرها، واقعی و عینی بودن خود را به یاد برنامه ریزان می‌آورند و به آنها گوشزد می‌کنند که نادیده گرفتن این بخش از تقاضا، بروز آسیب شناسانه‌ای در حواشی شهرها در قالبی متناسب با شرایط آنان را در پی خواهد داشت. حتی اگر واقعیت کالبدی آن را تحت عنوان حاشیه نشینی برنتابیم، و گهگاه از متخصصین درخواست کنیم راه‌حل‌هایی برای رفع آن جستجو کنند.

اما، واقعیت این است که تا وقتی نظام برنامه ریزی کشور نسبت به این واقعیت روشن که حدود ۳۰ درصد از شاغلین کشور در بخش غیررسمی اقتصاد مشغول به کارند، و از سوی دیگر، نزدیک به ۲۰ درصد از جمعیت فعال کشور را بیکاران در جستجوی کار تشکیل می‌دهند، بی تفاوت باشند و برنامه‌ها خود را فقط پاسخگوی شاغلین بخش رسمی بدانند و در تعیین گروه‌های هدف صرفاً این بخش از فعالین اقتصادی را به رسمیت بشناسد، چنین پیامدی دور از انتظار نیست. چنین انحرافی که دراصلی‌ترین وظیفه برنامه، یعنی تعیین گروه‌های هدف، صورت می‌پذیرد، متعاقباً در تعیین ابزارهای بکار رفته در تدوین برنامه‌های اجرایی در زمینه تخصیص نهاده‌هایی چون زمین، وام و یا تشکل در تعاونی‌ها نیز این کاستی‌ها بروز یافته و در دور تسلسلی فزاینده به تشدید معضلاتی منجر خواهد شد که برون رفت از آن دشوارتر و

پرهزینه‌تر خواهد شد.

با توجه به زمینه‌های مورد اشاره، چنانچه در تنظیم برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی و تدوین ضوابط حقوقی و قانونی مورد عمل در آنها، شرایط موجود در کشور از جمله مسئله شاغلان بخش غیررسمی، بیکاران، محدود بودن توان اقشار کم درآمد و فقیر و افراد غیرمتشکل برای حضور در بازار مسکن به درستی درک و در انطباقی واقعیت‌ها با شرایط آنان تدوین شود، می‌توان به رفع این معضل و اصلاح ساختاری برنامه برای اجتناب از بروز این آسیب کالبدی امیدوار بود. به ویژه این که، برپایی بیش از ۵۳ سکونتگاه شهری در اطراف تهران دقیقاً در سالهایی که ساخت و ساز در آنها ممنوع بود، به یاری امکانات شخصی در اختیار این حاشیه نشینان با کیفیتی متناظر و حتی قابل رقابت با حوزة‌های رسمی و قانونی شهر، حکایت از وجود ظرفیت‌های مناسبی در برپاکنندگان این سکونتگاه‌های غیررسمی برای تأمین سرپناه خود دارد که اگر از جانب سیاست‌گذاران و برنامه ریزان به درستی شناخته و از آن استفاده شود، نه تنها از وقوع این پدیده می‌توان جلوگیری کرد، بلکه از این ظرفیت‌های رها شده در ساماندهی و آمایش ملی اسکان نیز می‌توان بدرستی بهره‌جست و از رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای که می‌تواند معضلی در عرصه مدیریت شهری تلقی شود، پیشگیری کرد.

### منابع

- ۱ - برنامه‌های پنجساله توسعه اقتصادی - اجتماعی، از برنامه اول (۱۳۳۴ - ۱۳۳۷) قبل از انقلاب تا برنامه سوم (۱۳۷۸ - ۱۳۸۳) پس از انقلاب، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۲ - امکچی، حمیده، گزارش تحقیقاتی از مجموعه مطالعات طرح مجموعه شهری تهران، جلد شماره ۳ تا ۵ (بررسی گروه‌های هدف برنامه در برنامه‌های عمرانی کشور) مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن، تهران، ۱۳۷۸.
- ۳ - امکچی، حمیده، طرح مطالعاتی حاشیه نشینی در ایران، جلد چهارم از مرحله سوم (رویکرد برنامه‌های مسکن در ایران به کم درآمد‌ها)، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، تهران - ۱۳۷۷.
- ۴ - نفیسی، مشرف، گزارش در خصوص برنامه اول به مجلس در سال ۱۳۲۷، برگرفته از گزارش ارائه شده به مجلس در زمینه تصویب برنامه اول (۱۳۲۷ - ۱۳۳۴)، از مرکز اسناد و مدارک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- ۵ - امکچی، حمیده، سازوکارهای فراقبلی جمعیت در برنامه ریزبهای مسکن، ۱۶ مقاله در زمینه اقتصاد مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.