



## مطالعه تطبیقی تجارب جهانی در سیاست‌گذاری‌های ساماندهی اسکان غیر رسمی

نوید پاک‌نژاد\*

دانشجوی دکتری، گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین، ایران  
\* تهران، پست الکترونیکی [navidpaknezhad@yahoo.com](mailto:navidpaknezhad@yahoo.com)

### چکیده

سیاست‌های ناکارآمد در عرصه برنامه‌ریزی مسکن و بازتاب‌های بحران اقتصاد جهانی به تدریج با شکل‌گیری و گسترش پدیده‌ای با عنوان شهری شدن فقر یا فقر شهری شده است که یکی از نتایج آن اسکان غیر رسمی است. تا به امروز، سیاست‌های مواجهه با سکونتگاه‌های غیر رسمی به‌طور عمده، با نگاه مقابله و در جهت پیراستن آسیب‌های اجتماعی، ناهنجاری‌های کالبدی و یا اصلاح و تعدیل برخی قوانین مرتبط با مسکن بوده است. از آنجایی که مطالعات داخلی در این زمینه کمتر به بررسی راهکارهای سایر کشورها پرداخته‌اند، این پژوهش با هدف شناخت و تحلیل سیاست‌گذاری‌های ساماندهی اسکان‌های غیر رسمی در کشورهای مختلف و سپس، آرایه سیاست‌های مناسب برای مواجهه با اسکان‌های غیر رسمی در ایران انجام شده است. پژوهش اخیر از نظر ماهیت، توسعه‌ای و از نظر روش تحقیق، کیفی و از دیدگاه راهبرد پژوهش، استدلالی است. در این پژوهش از تحلیل تطبیقی متون استفاده شده است. کشورهای مورد مطالعه به سبب اشتراکات در نزدیکی رتبه شاخص توسعه انسانی، نوع حکومت و تراکم جمعیتی انتخاب شده است. پیشنهاد این پژوهش برای ساماندهی اسکان غیر رسمی در ایران، استفاده از سیاست‌گذاری‌های ترکیبی با توجه به عوامل کلیدی از جمله ارتقای کیفیت زندگی اجتماعی زاغه‌نشینان از نهاد خانواده تا نهادهای کلان، حفظ منافع و مقاصد تمام گروه‌ها، ارتقای شرایط محیطی به شکلی فراگیر و پایدار، بهره‌گیری از رویکرد مشارکتی همراه با ساختار پشتیبانی دولت و سازمان‌های محلی، همخوانی با توانایی‌های مکانی و نهادی است.

### کلیدواژگان

اسکان غیر رسمی، سیاست‌گذاری‌های ساماندهی، تجارب جهانی، توانمندسازی

## A Comparative Study on Global Experiences in Informal Settlement

### Policy-Making

Navid Paknezhad\*

Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Development, Islamic Azad University, Qazvin Branch, Iran

\* Tehran, Iran, [navidpaknezhad@yahoo.com](mailto:navidpaknezhad@yahoo.com)

### Abstract

Global experiences have recognized the promotion of settlements in informal residential units as one of the most appropriate strategies; since domestic studies in this field have lessened the strategies of other countries. This research looks for creating a suitable ground for choosing the most effective solutions for the empowerment of informal settlements in the Country, as well as preventing the repetition of inappropriately tested strategies. Comparative analysis of texts has been used to explore ways of organizing informal settlements in developing countries. Case studies have shown several factors of the strategies used to improve the quality of social life of slum dwellers have been extracted. The participatory approach, with the support of the government and local organizations, spatial and institutional capacity of the neighborhood, improving the conditions in a comprehensive and sustainable way, focused on the interests and intentions of all groups. To organize the informal settlement of Iran, we should use a hybrid approach with respect to the above factors. On the other hand, the realization of plans and programs for the empowerment of informal settlements is largely dependent on appropriate encounters and confidence building by municipal institutions, along with appropriate planning for the improvement and renovation of these settlements.

### Keywords

Informal Settlements, Organizing Policies, Global Experiences, Empowerment, Comparative Study

### ۱- مقدمه

منجر به مهاجرت روستاییان به شهرها گردید. از سویی مهاجرین جذب شده با توجه به وضعیت درآمدی خود قادر به تأمین مسکن مورد نیاز خود در بازار رسمی نبودند و از سوی دیگر، در کمتر طرح و برنامه‌ای به تأمین مسکن آنها توجه شده است. بنابراین، آنها به نواحی اطراف شهر رانده شدند و با تفکیک‌ها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز رشد آبادی‌های پیرامون شهرها شدت

یکی از مشکلات کشورهای در حال توسعه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی در آنهاست. به طوری که با ورود به روابط جدید سرمایه‌داری جهانی، دلایل مختلف مانند تأسیس صنایع و کارخانجات در اطراف شهرها

## ۳- روش تحقیق

هدف از این پژوهش، بررسی اسناد و استخراج محورهای موردنظر در خصوص راهکارهای ساماندهی اسکان غیر رسمی است. بدین منظور، پس از گردآوری اطلاعات واقعی، متنوع و گسترده از پدیده اسکان غیر رسمی و بررسی سیاست‌های ساماندهی آن در کشورهای مختلف (برزیل، پرو، ترکیه و هند) به تحلیل برنامه‌ها پرداخته شده است.

این تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی با روش تحقیق توصیفی-تطبیقی است. جمع‌آوری اطلاعات نیز از طریق متون، کتابخانه‌ها و سایت‌های معتبر انجام شده است. همچنین، برای توصیف و تحلیل داده‌ها از روش بررسی تطبیقی متون استفاده شده است. تحلیل در این روش کیفی است، مبنای معیار در تجزیه و تحلیل‌های کیفی مشخصاً عقل، منطق، تفکر و استدلال است؛ یعنی محقق با استفاده از عقل و منطق و اندیشه باید اسناد، مدارک و اطلاعات را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار دهد و حقیقت و واقعیات را کشف و درباره سؤالات اظهارنظر نماید. جامعه آماری هم به کل افرادی گفته می‌شود که از جهات خاص مربوط به دیدگاه‌های تحقیق دارای صفات مشترک و مشمول نتایج پژوهش موردنظر باشند.

با توجه به اینکه در این پژوهش مقایسه راهکارهای ساماندهی اسکان غیر رسمی در کشورهای در حال توسعه مدنظر است، جامعه آماری کلیه کشورهای در حال توسعه براساس شاخص توسعه انسانی منتشر شده از جانب سازمان ملل متحد را شامل می‌گردد. دلیل انتخاب مطالعه این چهار کشور، یعنی: برزیل، پرو، ترکیه و هند، هم آن است که با توجه به اینکه ایران در رده‌بندی شاخص توسعه انسانی در رده ۷۶ قرار دارد (High Human Development Group) اولین معیار محدود کردن جامعه آماری قرار داشتن کشورها در این گروه بوده است. معیار دوم نوع حکومت است، چرا که سیاست‌های دولت‌ها تأثیری به‌سزا در تغییرات شاخص‌ها دارد. بنابراین کشورهای دارای حکومت جمهوری انتخاب شدند. معیار سوم تراکم جمعیت نزدیک به ایران است که چه بسا در الگوی زندگی افراد در سکونت‌گاه‌های رسمی و غیر رسمی تأثیری به‌سزا دارد. البته هندوستان به علت گسترده بودن و مواجهه در اشکال مختلف با اسکان‌های غیر رسمی انتخاب شد. بنابراین، در این پژوهش با محدود کردن جامعه آماری، بررسی تحقیقاتی در راهکارهای ساماندهی اسکان غیر رسمی، در کشورهای برزیل، پرو، ترکیه و هندوستان در کنار ایران قرار گرفت.

## ۴- مبانی نظری پژوهش

در ابتدای پژوهش به توضیح و بیان نظریات مطرح در حوزه سیاست‌گذاری اسکان غیر رسمی پرداخته شده است. در دیدگاه اکولوژی بوم‌شناختی نظریه‌پردازانی همچون کلینارد و مکینتاش با توجه به بافت فیزیکی شهر سازوکار پیدایش حاشیه‌نشینی را توجیه می‌کنند. کلینارد در این زمینه دو دسته نظریه را ارائه می‌دهد:

**الف) تغییر در نحوه استفاده از زمین:** از نظر کلینارد و بر اساس مطالعات برگس و ربرث، مکان‌هایی که امروزه دارای زاغه‌نشینی و مسکن نامتعارف هستند زمانی جزء بهترین منطقه‌ی شهر و منطقه‌ی مسکونی مد روز بوده‌اند، ولی با گسترش مناطق تجاری و صنعتی کارخانه‌ها، انبارها و مراکز عمده‌فروشی در همسایگی آنها، افرادی که وضع بهتری دارند از مرکز شهر به سمت خارج از شهر حرکت می‌کنند و در حومه‌های زیبای شهر

گرفت و افراد مذکور در بازار غیر رسمی زمین و مسکن اقدام به تأمین نیاز خود کردند.

سکونتگاه‌های غیر رسمی و حاشیه‌ای از جمله چهره‌های بارز فقر شهری به شمار می‌روند که در درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) به شکلی خودرو، فاقد مجوز و برنامه‌ریزی، با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح پایینی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرند [۱]. این امر، مشکلات جدی و بی‌شماری را به دنبال دارد که شامل سطوح بالایی از بیکاری در شهرها، فشار فوق‌العاده بر خدمات و زیرساخت‌های شهری و نارسایی‌های شدید در فراهم آوردن مسکن برای ساکنان شهری است. چنان که براساس گزارش سازمان ملل متحد، حاشیه‌نشینی و آلودگی‌نشینی چالش اصلی هزاره سوم معرفی شده است. بدین ترتیب، در جهان از هر ۶ نفر، یک نفر در زاغه‌ها زندگی می‌کند و بدون عمل مشترک دولت و مشارکت ساکنان، جمعیت یک میلیاردی زاغه‌ها در سال ۲۰۳۰ به دو میلیارد نفر خواهد رسید [۲].

در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی در ایران سابقه کمتری دارد. در شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی و همچنین برنامه‌های ساماندهی آنها، ارتباط تنگاتنگی بین رشد جمعیت، به‌ویژه جمعیت شهری، تغییرات ساختاری در نظام اقتصادی، ناتوانی در تأمین مسکن و امکانات زیستی و سکونتی جمعیت با پدیده حاشیه‌نشینی وجود دارد. تجارب جهانی ارتقای سکونتگاه‌های موجود در واحدهای مسکونی غیر رسمی را به عنوان یکی از مناسب‌ترین استراتژی‌ها شناخته است، اما این واژه بسیار گسترده است و ابعاد مختلفی را دربرمی‌گیرد. در تهیه و تدوین این مقاله، از آنجا که ساماندهی و ارتقای شرایط زندگی حاشیه‌ی شهرها بدون توجه به تجربه‌ی دیگر کشورها، به‌ویژه ممالک جهان سوم، وارد شدن در عرصه‌ی آزمون و خطاست و موجب از بین رفتن بسیاری از منابع و فرصت‌ها می‌شود، بررسی مسأله اسکان غیر رسمی در کشورهای منتخب که دارای تجربیات ارزنده‌ای در این زمینه هستند و آگاهی از نتایج برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف اجرا شده در مناطق جهان بستر مناسبی را برای بهره‌برداری از منابع مادی و غیر مادی این مناطق جهت ساماندهی فراهم می‌کند. در این مقاله بررسی عمیق سیاست‌ها در راهکارهای ساماندهی اسکان غیر رسمی، با توجه به شاخص توسعه انسانی در سال ۲۰۱۳، نوع حکومت، تراکم جمعیت و در دسترس بودن اطلاعات به‌روز، در کشورهای ترکیه، هند، پرو و برزیل مورد مطالعه قرار گرفته است.

## ۲- اهداف و سؤالات تحقیق

هدف اصلی از پژوهش حاضر مرور، دسته‌بندی و مقایسه تجارب سیاست‌گذاری‌ها برای ساماندهی اسکان غیر رسمی است که طبعاً بهره‌گیری از آن می‌تواند چارچوب مناسبی را برای استفاده از آنها در برخورد با مسأله اسکان غیر رسمی در ایران فراهم کند.

سؤالات مطرح شده در این پژوهش شامل موارد زیر است:

- سیاست‌گذاری‌های ساماندهی اسکان غیر رسمی در کشورهای مورد بررسی چه بوده است و چه ویژگی‌هایی دارند؟
- چه راهکاری در ساماندهی اسکان غیر رسمی با توجه به ویژگی‌های ایران مناسب است؟

حاشیه‌نشینی تأکید دارد. اندیشمندان تضادهایی را دست کم می‌گیرند که به دلیل رشد نامتعادل اقتصادی و با روابط متروپل و اقمار پدید آمده است و در زنجیره‌ی روابط نظام اقتصادی تنها بر ویژگی الگوی رشد اقتصادی نامتعادل تکیه می‌کنند [۸].

اما در مقابل این دیدگاه لیبرالی، دیدگاه رادیکالی مطرح می‌شود و شکل‌گیری اسکان غیر رسمی را در جهان سوم معلول مناسبات و روابط بین‌المللی و قدرت‌های مسلط جهانی از یک سو و ویژگی‌های ملی از دیگر سو می‌داند [۹]. این دیدگاه با نپذیرفتن قوانین بازی، در پی چاره‌های اساسی با تغییر در ساختار جامعه است. تصور بر این است که اگر نظام کلان اصلاح نشود، نظام‌های خرد قابل اصلاح نیستند و در واقع درگیر بهبود وضعیت اجتماعات ساکن در شکل‌های غیر رسمی می‌شود و به ساماندهی اجتماعی برای جنبش‌های سیاسی تکیه می‌کند. از این رو، باز هم به مانند دیدگاه لیبرال آنها را به حال خود رها می‌کند تا زمانی که سازوکارهای فقرزا و ناعادلانه در جامعه نابود شوند [۴].

در مجموع باید گفت مجموعه نظریات رادیکالی تا حد زیادی ریشه‌ها و بنیادهای شکل‌گیری پدیده را توضیح می‌دهد و استدلال آنها در زمینه وجود ارتباط تنگاتنگ بین نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جوامع سوم و شکل‌گیری این سکونت‌گاه‌ها قابل تأمل بوده است [۱].

همان‌طور که قبلاً مطرح شد، تاکنون پدیده اسکان غیر رسمی در قالب دیدگاه‌های مختلف تحلیل شده است. چارچوب نظری پایه پس از ارزیابی دیدگاه‌های یاد شده، در مجموع با توجه به موضوع پژوهش حاضر «دیدگاه مبتنی بر توانمند سازی و اقتدار بخشی» انتخاب شده است. در این پژوهش، برای رسیدن به یک چارچوب نظری جمع‌بندی مبنای نظری و نکات دیدگاه‌های مطرح شده در بحث اسکان‌های غیر رسمی در قالب جدول ۱ به تلخیص آورده شده است.

جدول ۱ جمع‌بندی دیدگاه‌ها و چارچوب نظری پژوهش، مأخذ: نویسنده

دیدگاه	ویژگی اساسی	راهکارهای ساماندهی
اکولوژی		
بوم	توجیه سازوکار پیدایش	حذف، جمع‌آوری و یا پاکسازی
شناختی	حاشیه‌نشینی با توجه به بافت فیزیکی	در روال رشد طبیعی شهر
[۱۰] و [۶]		
نیازهای اساسی [۱۱]	علت اصلی پیدایش و گسترش اسکان غیر رسمی، ناکارآمدی بازارهای رسمی زمین و مسکن در پاسخگویی به قشر کم‌درآمد جامعه شهری است	حاشیه‌نشینی را امری طبیعی و عادی تلقی می‌نماید، بنابراین اسکان غیر رسمی به طور نسبی اجتناب‌ناپذیر است.
نگرش سیستمی [۷]	روابط نابرابر عناصر اجتماع، دولت، اقتصاد و فناوری در جریان عملکرد سیستم شهری است.	ایجاد تعادل بین عناصر سیستم شهری و حذف نیروهایی که منجر به بی‌نظمی می‌شود.
اقتصاد سیاسی فضا [۱]	اسکان غیر رسمی محصول مستقیم روابط سرمایه‌داری، انباشت سرمایه در شهر باعث	حل مسأله را در تغییر ساختار حاکم بر کار، تولید و توزیع و مصرف یعنی ساخت اقتصادی و

زندگی می‌کنند و کارگران کم درآمد که شامل گروه‌های قومی فقیر تازه وارد و گروه‌های نژادی هستند، به این مناطق می‌آیند و در این نواحی ساکن می‌شوند. چون مالکان اجازه کمی جهت تعمیر و نگهداری ساختمان‌ها در بافت می‌گیرند، شرایط نزول می‌یابد و به علت شلوغی زیاد، بی‌توجهی و تخریب توسط ساکنان، این مناطق به زاغه تبدیل می‌شوند.

ب) کمبود مسکن و عدم تعمیر و نگهداری صحیح آن: در مورد دسته‌ی دوم نظریات بوم‌شناسانه کلینارد از قول آبرامز می‌نویسد: ساکنان این‌گونه مناطق نمی‌توانند خانه‌های مناسبی برای خود فراهم کنند زیرا بخش خصوصی خانه خود را به قیمت‌هایی که آنها نمی‌توانند از عهده پرداختش برآیند عرضه می‌نمایند [۳].

اگر نیازهای مادی انسان را مجموع نیازهای بیولوژیک، اقتصادی و اجتماعی بدانیم، مسکن در برآورده شدن هر سه دسته از این نیازها نقش اول را دارد. به طوری که بر خلاف سایر نیازها بیشترین درصد از درآمد خانوار را به خود اختصاص می‌دهد. از این رو در دیدگاه نیازهای اساسی اشاره می‌شود که در صورت عدم تأمین صحیح و مناسب آن از طریق خرید، رهن یا اجاره، افراد ناچار حاشیه‌نشینی و زاغه‌نشینی می‌شوند [۴].

در نگرش سیستم ناحیه‌ای چهار عنصر اجتماع، دولت، اقتصاد و فناوری در بروز روند مهاجرت مؤثر هستند و حاشیه‌نشینی شهری هم عموماً مهاجر هستند. پس می‌توان نتیجه گرفت که اسکان غیر رسمی محصول روابط نابرابر همین عناصر در جریان عملکرد سیستم است. زیرا نوع سیستم فناوری در سطح جامعه توسط سیستم روابط اجتماعی حاکم تعیین می‌شود [۵].

اما دیدگاه اقتصاد سیاسی فضا سعی بر آن دارد تا مسایل موجود را ریشه‌یابی کند. بنابراین، سرمایه‌داری و تحولات آن، به‌خصوص پس از جنگ جهانی دوم، به عنوان متغیر اصلی و مستقل این دیدگاه تبدیل می‌شود [۶]. در دیدگاه اقتصاد سیاسی فضا، شهرهای بزرگ در کشورهای جهان سوم، بیان‌کننده جلوه‌ای از مجموعه ویژگی‌های متناقض هستند. این شهرها در مقایسه با دیگر مناطق یک کشور از امکانات بیشتری برخوردارند و بخش اعظم منابع ثروت و قدرت را در خود جمع کرده‌اند. در عین حال، انواع و اقسام فقر، نابه‌سامانی و ناهنجاری را نیز در خود می‌پروراند [۷].

دیدگاه لیبرال بیشتر به جنبه‌های اقتصادی - اجتماعی و کالبدی مناطق مختلف شهری توجه دارد [۸]. از این رو، آنان نحوه توزیع درآمد در شهر، میزان دسترسی مردم به کالا و خدمات، عوامل مؤثر بر درآمد خانوارها و به‌طورکلی، اوضاع و کیفیت محیط زندگی مردم در محله‌ها و مناطق داخلی شهر را بررسی می‌کنند و شاخص‌های اجتماعی را در تعیین میزان رفاه اجتماعی خانواده‌ها به کار می‌گیرند و بر اساس آنها میزان نابرابری‌های محله‌ای و مناطق مختلف شهر را شناسایی می‌کنند [۶].

در دیدگاه لیبرالی پیدایش سکونت‌گاه‌های غیر رسمی فرآیندی طبیعی تلقی می‌شود و برای تحلیل آن از قوانین بازار استفاده شده است. مسأله پیش افتادن تقاضا از عرضه مطرح می‌گردد و در نتیجه، عمق مسأله یعنی شکاف طبقاتی و فقر به عنوان نتیجه فوری سرمایه‌داری و به‌ویژه در عصر انحصاری شدن و جهانی‌سازی مورد توجه قرار نمی‌گیرد چون در دیدگاه لیبرالی نظام سرمایه‌داری بهترین الگوی ممکن تلقی می‌شود [۴].

در واقع لیبرالیسم به نظام اقتصادی موجود مهر تأییدی می‌گذارد، اما در آن تغییرات تفریحی را ضروری می‌داند [۶] و این دیدگاه با آنکه به برخی از ابعاد پدیده حاشیه‌نشینی توجه دارد، اما تحلیل ریشه‌ای از مسأله به‌دست نمی‌دهد و بیشتر به بعضی جنبه‌های اجتماعی، فیزیکی و اقتصادی

کالبدی قابل تداوم و گسترش است. فرآیند یادگیری اجتماعی همراه با همبستگی جمعی و تعلق خاطر مکانی، امنیت در سکونت و امید به آینده را می‌پروراند. چنانچه از طریق ساماندهی بتوان به هدف توانمندسازی اجتماعات کم‌درآمد در سکونت‌گاه‌های غیر رسمی دست یافت، بهبود و پیشرفت تدریجی محیط زندگی آنها متصور است؛ در این صورت جداسازی آنها کم‌رنگ می‌شود و پیوند با تمام شهر ممکن می‌گردد [۷].

##### ۵- بحث

در ابتدای بحث در جدول تطبیقی ۲، ویژگی‌ها و شاخص‌های کلیدی کشورهای مورد مطالعه که می‌تواند بر اسکان‌های غیر رسمی آنها تأثیرگذار باشد، بر مبنای آمار بانک جهانی و برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد یا UNDP ارایه می‌شود که این مقایسه آماری در میان کشورهای مورد مطالعه و ایران است و به روشن شدن برخی پس‌زمینه‌های مربوط به انتخاب کشورها کمک خواهد کرد.

**جدول ۲** آمارهای کلیدی کشورهای مورد مطالعه، مأخذ: آمار بانک جهانی و برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد

شاخص	بزرگترین	کوچک	میانگین	ایران
جمعیت ۲۰۱۰ (هزار نفر)	۱۹۵۲۰۲	۲۹۲۵۶	۷۳۱۳۲۵	۷۴۴۶۳
جمعیت شناسی	۸۴۳	۷۶۴	۷۰۵	۶۷۶
نرخ رشد کل (۲۰۱۳)	۰٫۹	۱٫۴	۱٫۴	۱٫۳
رتبه‌بندی HDI (۲۰۱۳)	۷۹	۸۲	۹۶	۷۵
شاخص توسعه انسانی	۱۴۲۰۱	۱۱۶۰۳	۱۸۱۶۷	۱۵۴۶۱
درصد جمعیت زیر خط فقر (۱/۲۵) دلار در روز (۲۰۱۰)	۶/۱	۴/۹	۱۳	۱۵
نرخ بیکاری (۲۰۱۳)	۵/۹	۳/۹	۱۰	۱۳/۲
امید به زندگی در هنگام تولد (۲۰۱۳)	۷۳/۹	۷۴/۸	۷۵/۳	۷۴
سلامتی دسترسی به خدمات اساسی	۱۰۰	۹۱	۱۰۰	۹۸
بهداشت مناسب (۲۰۱۳)	۷۷	۷۸	۹۷	۹۴
برق و روشنایی (۲۰۱۳)	۹۷/۹	۸۵/۸	۱۰۰	۷۵

جذب مهاجران می‌شود. سرانجام تغییر بنیادین جوامع جستجو می‌کند.

لیبرالی [۴]	تحلیل پیدایش سکونت‌گاه‌های غیر رسمی با استفاده از قوانین بازار (پیش افتادن تقاضا از عرضه)، تأیید نظام اقتصادی موجود	سکونت‌گاه‌های غیر رسمی با استفاده از قوانین بازار (پیش افتادن تقاضا از عرضه)، تأیید نظام اقتصادی موجود
رادیکالی [۴]	شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در جهان سوم معلول مناسبات و روابط بین‌المللی قدرت‌های مسلط جهانی از ویژگی‌های ملی، ادغام اقتصادهای جهان سوم در اقتصاد سرمایه‌داری و شدن جوامع در قالب مرکز و قطبی شدن درونی جوامع یعنی اقلیتی ثروتمند و اکثریتی فقیر	به دنبال چاره‌های اساسی با تغییر در ساختار جامعه (اگر نظام کلان اصلاح نشود؛ نظام‌های خرد قابل اصلاح نیستند) درگیر بهبود وضعیت اجتماعات ساکن در شکل‌های غیر رسمی شده است و به سازماندهی اجتماعی برای جنبش‌های سیاسی تکیه دارد.
توانمند سازی و اقتدار بخشی [۱۲]	اسکان غیر رسمی را به عنوان یک واقعیت پذیرفته است و به دنبال راهکارها و راه‌حل‌های بهینه‌سازی شرایط زندگی و سکونت است.	دولت باید زمینه بهبود مسکن خودیار را فراهم سازد و به جای تخریب و مقابله، راه‌حل‌های مبتنی بر توانمندسازی، ساماندهی و بهسازی کانون‌های حاشیه‌ای را هدف قرار دهد.

طرفداران این نوع نگرش، پدیده مذکور را فقط در قالب ساختاری آن در شهر مورد بررسی قرار می‌دهند و راه‌حل آن را نیز در شهر می‌بینند.

این دیدگاه سعی بر پیدا کردن راه‌حل‌ها و توانمندسازی و مشارکت حاشیه‌نشینان برای بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌هایشان دارد. بنابراین، بر این باور است که به جای تخریب و مقابله با آنها، بایستی از توانمندی‌های آنان در جهت بهبود وضعیت خودشان استفاده کرد. در واقع، بر راهکارها و راه‌حلهایی تأکید دارد که به صورت خودجوش از متن زندگی و سکونت اقتضای کم‌درآمد برمی‌آیند [۱].

دیدگاه‌های مبتنی بر توانمندسازی در رویکرد خود به منظور ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیر رسمی به سه راهبرد تکیه می‌کند: توانمندسازی، نهادسازی و ظرفیت‌سازی که بر رویکرد مشارکتی تأکید دارد [۱۲].

مهمترین اصول و ابعاد رهیافت توانمندسازی عبارت‌اند از: مشارکت مردمی و برنامه‌ریزی با همکاری مردم، تمرکززدایی در تصمیم‌گیری حکومت، ارتقای موقعیت زنان و برابری جنسیتی، به رسمیت شناختن گروه‌های سنی اجتماع و ظرفیت‌سازی مدیریت محلی (آموزش ابزارهای جدید، مدیریت و برنامه‌ریزی در میان مدیران محلی) [۱۳].

توانمندسازی بر دیدگاه فقرزدایی استوار است و بیان می‌کند که توسعه پایدار انسانی با تکیه بر مشارکت شهروندان و مدیریت شهری پیش می‌رود [۱۳].

در مجموع، بهترین وسیله برای راه‌اندازی فرآیند امروزی توسعه در دل اجتماعات غیر رسمی، ساماندهی و بهسازی کالبدی است که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابل اجرا و پیاده کردن است. مشارکت فراگیر و فعال و ظرفیت‌سازی نهادینه شده با توجه به ساختارهای ملموس و مقطعی بهسازی

کسب‌وکار غیر رسمی و مشاغل کوچک شکل می‌گیرد [۱۵]. از سال ۲۰۰۰ به بعد سکونت‌گاه‌های غیر رسمی دارای ویژگی‌های شهری شکل می‌گیرند. یکپارچه شدن اسکان غیر رسمی با شهر، ایجاد دولت محلی قانونی برای زاغه‌ها، انطباق با مدل‌های شهری از نظر مدنیت و شرایط اجتماعی و اقتصادی از ویژگی‌های این دوره اسکان‌های غیر رسمی در پرو است [۱۶]. در کشور پرو، توسعه غیر رسمی برنامه‌ریزی شده ویژگی خاص راهکارهای این کشور است که از آغاز طرح از سوی دولت حمایت می‌شده است و منجر به انطباق سکونت‌گاه‌های غیر رسمی با مدل‌های شهری از نظر مدنیت و شرایط اجتماعی و اقتصادی گردیده و آنها را به محله‌های مهم شهر تبدیل کرده است که دارای ویژگی‌های شهری با کیفیت مسکن و امکانات تجاری هستند.

#### ترکیه

تا دهه ۱۹۶۰ در ترکیه نگرش منفی به جمعیت غیرقانونی و مسکن آنها بود از دهه ۱۹۷۰ با برنامه‌ریزی استراتژیک جامع و تصویب قانون عفو عمومی زاغه‌ها با هدف اصلاح زاغه‌های انبوه در حال رشد و تجهیز مناطق زاغه‌نشین با خدمات عمومی و اعطای سند رسمی به زاغه‌نشین‌ها تنها شاهد افزایش سرعت رشد زاغه‌ها هستیم [۱۷]. در دهه ۱۹۸۰ با تصویب قانون جامع‌تر عفو عمومی زاغه‌ها، تصویب قوانین جلوگیری از گسترش زاغه‌ها، پاکسازی اسکان غیر رسمی و جایگزین کردن آن با بلوک‌های آپارتمانی بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی، نیازهای مسکن و خواست زاغه‌نشینان نتیجه‌ای جز حفظ موقعیت زاغه‌ها با تبدیل آنها به مناطق مسکونی دایم و عدم کاهش فقر و فقط جابه‌جایی جمعیت به حاشیه شهرها شد. از دهه ۱۹۹۰ به بعد با برنامه‌ریزی بخشی توسط مقامات محلی با استفاده از استراتژی‌های پاکسازی، محافظت، اصلاح و بهسازی و توسعه زاغه‌ها این استراتژی‌ها محبوبیت و مقبولیت دارد (به علت بهسازی مناطق همراه با ارزش افزوده) و شاهد حمایت زاغه‌نشینان از این رویکرد هستیم [۱۸].

در کشور ترکیه، همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، برنامه‌های اسکان غیر رسمی دارای نگرشی منفی به اسکان‌های غیرقانونی هستند [۱۷]. اما اخیراً با بهسازی این مناطق و ارزش‌افزوده‌ای که به همراه داشته‌اند، رویکرد توسعه مجدد از سوی زاغه‌نشینان و سرمایه‌گذاران مورد حمایت قرار گرفته است [۱۸].

#### هندوستان

در دهه ۱۹۵۰ الگوی تخلیه با برنامه تخلیه زاغه‌ها توسط دولت مرکزی در هندوستان اجرا شد. در دهه ۱۹۷۰ الگوی تخلیه به منظور اسکان مجدد برنامه‌های بهبود وضعیت زاغه‌ها به دنبال بهبود امکانات رفاهی عمومی، مانند: آب، جاده، فاضلاب و غیره به انجام رسید که این برنامه به‌کندی پیش می‌رفت [۱۹]. در دهه ۱۹۸۰ الگوی تخریب و حقوق انسانی با رویکردی دوگانه، شامل: تنظیم اسکان غیرقانونی و عرضه زمین آماده‌سازی شده توسط بانک جهانی به اجرا در آمد و تنها ۲۲۰۰۰ خانوار را پوشش داد و در ۱۹۹۴ متوقف شد. در دهه ۱۹۹۰ با طرح‌های توسعه مجدد همراه با مشوق‌های جدید، توانایی انتقال حقوق توسعه به دیگر مناطق شهر به منظور اجاره اقامتگاه جدید و اعطای مجوز تراکم ساختمانی، سعی در جذب اعتماد ساکنان و پیمانکاران داشتند که با توجه به پیشینه‌ی ذهنی درباره تخلیه

از موارد استخراجی از جدول ۲ می‌توان به نزدیکی ۵ کشور در ابعاد مختلف اشاره کرد، به خصوص در شاخص HDI و سرانه تولید ناخالص که نشان‌دهنده نزدیکی وجوه مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشورهای مورد تحقیق است. انتخاب کشورهای فوق جهت مطالعه تطبیقی به سبب همین نزدیکی و اشتراکات و همچنین، وجود تجارب در سیاست‌گذاری‌های اسکان‌های غیر رسمی بوده است.

#### برزیل

تا قبل از دهه ۱۹۶۰ با دخالت دولت در مسأله مسکن و سیاست‌های محدودیت و ممنوعیت دولت برزیل ابتدا به دنبال ریشه‌کن کردن زاغه‌ها، جدا کردن آنها از بافت شهری پرداخته و از ۱۹۵۶ با تخصیص بخشی از بودجه فدرال برای بهبود شرایط زندگی زاغه‌نشینان شهرهای اصلی برزیل شوند. از ۱۹۶۰ با الگوی ایدئولوژی اصلاحات و برنامه کمک به اسکان با بودجه بانک کشورهای آمریکایی و ایجاد سازمان‌های دولتی مسکن برزیلی به منظور هماهنگی حومه‌های شهری و سیاست‌های مسکن سعی در ساماندهی اسکان‌های غیر رسمی کردند [۱۴].

از اواخر دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ با توسعه متمرکز و مداخله شدید دولت و به تبع آن ایجاد بانک ملی مسکن، اداره فدرال مسکن و برنامه‌ریزی شهری با هدف توسعه چشم‌انداز دولت در سیاست مسکن و شهرنشینی ملی و یکپارچه، اقدام به تشویق ساخت مسکن اجتماعی و اعطای کمک‌های مالی برای مالکان مسکن نمودند. همه اقدامات تا اواسط دهه ۱۹۸۰ دارای نتایج مؤثری نبوده و شکست آن در وضعیت مسکن فضای شهری تا این زمان قابل مشاهده است [۱۴]. از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ با مدیریت دموکراتیک و غیر متمرکز و از سال ۲۰۰۰ به بعد با الگوی خودگردانی و مدیریت مشارکتی و تعامل سه‌گانه (مشارکت عمومی، توسعه پایدار و زندگی جهانی) و اجرای طرح‌های مولد و برنامه‌های مرتبط با مسکن و اشتغال، به نتایجی چون محلی شدن و پایداری مداخله نوآورانه در مدیریت شهری، ایجاد بهبود در وضعیت کیفیت زندگی اجتماعی مردم از نظر شرایط مسکن و زیرساختی، افزایش سطح سواد مردم، نقش یکپارچه‌تر خانواده به عنوان یک نهاد اجتماعی می‌رسد [۱۴].

در کشور برزیل، توجه به کیفیت‌های زیست‌محیطی شاخص‌تر از سایر کشورهاست و به همین دلیل، به شیوه‌های یکپارچه‌تر نه تنها در سطح محلی، بلکه از طریق بزرگ‌نمایی مداخله به سطح منطقه‌ای (یا حداقل بین شهری) تمایل وجود دارد [۱۴]. از دیگر نتایج رویکردهای اخیر ساماندهی اسکان غیر رسمی در برزیل می‌توان به محلی شدن و پایداری مداخله در مدیریت شهری اشاره کرد.

#### پرو

در پرو از دهه ۱۹۵۰ مهاجرت‌ها از روستا به حاشیه شهرها شروع می‌شود و در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ سطح پایین درآمد، نرخ بالای بیکاری و سطح پایین زندگی در کنار تصویب قانون زاغه‌ها در ۱۹۶۱ دولت عملاً باعث گسترش اسکان‌های غیر رسمی در اطراف لیما و شهرهای بزرگ شد و شاهد توسعه زاغه‌ها به کمک دولت هستیم [۱۵].

در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با تأکید بر دموکراسی و شکل‌گیری سازمان‌های مدنی با اهداف خاص مشارکت، رشد و توسعه اقتصادی همراه با گسترش

بهتری برخوردارند. اما با توجه به جهانی شدن اقتصاد با پیامدهای همچون جهانی شدن فقر و دو سطحی شدن جامعه، در صورت تداوم این شرایط و عدم چاره‌جویی برای آن، می‌توان شکاف بیشتر انتظارات و واقعیات در اجتماعات غیر رسمی را پیش‌بینی کرد که آنها را به محل آسیب‌های بیشتر تبدیل می‌کند. از آنجا که روند شهری شدن جوامع به سرعت رو به افزایش است، پیامدهای منفی گسترش و توسعه خودبه‌خود سکونت‌گاه‌های غیررسمی در حاشیه یا درون شهرها ضرورت برنامه‌ریزی و ساماندهی آنها را بیش از پیش مطرح می‌نماید. در ایران پس از ۱۰ سال استفاده از رویکرد توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی که نتایجی در خور توجه در برخی از شهرهای کشورمان داشته است، سند بازآفرینی شهری با هدف جلب همکاری و مشارکت کلیه دستگاه‌های ذیربط به‌منظور حفظ حقوق شهروندی، ارتقای کیفیت زندگی بازیابی هویت شهری و اعمال حکمروایی محلی و در جهت راهبری مدیریت یکپارچه و ایجاد وحدت رویه بین کلیه عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی تدوین شده است.

در ایران، برنامه‌های توانمندسازی و بازآفرینی به دنبال اهداف ارتقای شرایط محیطی به‌نحوی پایدار و فراگیر در سکونت‌گاه‌های غیر رسمی موجود، زمینه‌سازی برای احداث مسکن مناسب، خدمات پایه و زیربنای گروه‌های کم درآمد در فضای رسمی شهر، بهره‌گیری از رویکرد مشارکتی و همه‌جانبه در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات محلی بوده‌اند و از رویکردهای کالبدی به‌سوی رویکردهای کاملاً اجتماعی گرایش داشته‌اند که اگر این راهبرد در رابطه با ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی بنا بر اصول آن به‌کار گرفته شود، در یک برنامه بلندمدت امکان ارتقای محیطی و توانمند ساختن ساختار اقتصادی و اجتماعی جهت سکونت‌گاه غیررسمی وجود خواهد داشت [۱].

در جدول شماره ۳ راهکارها، اقدامات، ویژگی‌ها و نتایج حاصل از آنها در کشورهای مورد مطالعه ارائه شده است.

جدول ۳ راهکارها، اقدامات، ویژگی‌ها و نتایج حاصل از آنها در کشورهای مورد مطالعه، مأخذ: نویسنده

برزیل ۱۹۴		محله بر جمعیت Favela	
مشارکت بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی، تقابل رادیکال با مدل متمرکز، تعامل سه‌گانه بین «مشارکت عمومی»، «توسعه پایدار» و «زندگی جهانی و کیفیت زیست‌محیطی مشخص»	اولویت اجرای طرح‌های مولد و برنامه‌های مرتبط با مسکن و اشتغال، کمک‌های مالی مستقیم به کاربران نهایی، توسعه چارچوب‌های حقوقی در جهت تنظیم زمین‌های شهری و شهرنشینی در سکونت‌گاه‌های خودرو	مدیریت دموکراتیک و غیر متمرکز یا تأکید بر نقش قدرت-های محلی (خودگرد) انی و مدیریت مشارکتی (ی)	افزایش سطح سواد مردم، استفاده از شیوه‌های یکپارچه‌تر مداخله به سطح منطقه‌ای، تمرکز بر ایجاد کانال‌های نهادی برای مشارکت مردمی، اولویت تضمین حق مسکن و شهروندی، تمرکز بر آموزش‌های زیست-محیطی و آموزش شهروندی.

اجباری، نتوانست انگیزه مناسب را ایجاد کند و سازمان توانبخشی سکونت‌گاه‌های غیر رسمی (SRA) به عنوان مسؤول ارائه مکان‌های استیجاری رایگان به ۴ میلیون زاغه‌نشین ابداع شد. با این حال، تنها برای ۱۹۰۰۰ نفر تکمیل گردید و لایه‌های قدرت در بخش ساخت‌وساز با دزدی از دارایی‌های عمومی و زاغه‌های شهری مانع از پیشرفت این طرح‌ها شدند [۱۹]. از سال ۲۰۰۰ به بعد سیاست ملی زاغه‌ها با مشارکت جوامع با تصویب برنامه‌های (VAMBAY) در سال ۲۰۰۱ با ارائه مسکن و زیرساخت ارزان‌قیمت، (JNNURM) در سال ۲۰۰۵ با تأکید بر تقویت زیرساخت‌ها و مسکن برای فقرای شهری و برنامه (RAY) در سال ۲۰۰۹-۲۰۱۰ با هدف هند عاری از زاغه‌نشینی، نتوانستند به اهداف خود دست یابند و پراکندگی نامتوازن جغرافیایی سبب گسترش شکاف بین مناطق و در نهایت، تشدید زاغه‌نشینی شده است و حتی به افزایش مهاجرت به سمت شهرها و در نتیجه شکل‌گیری اسکان‌های غیر رسمی جدید شده است [۱۹].

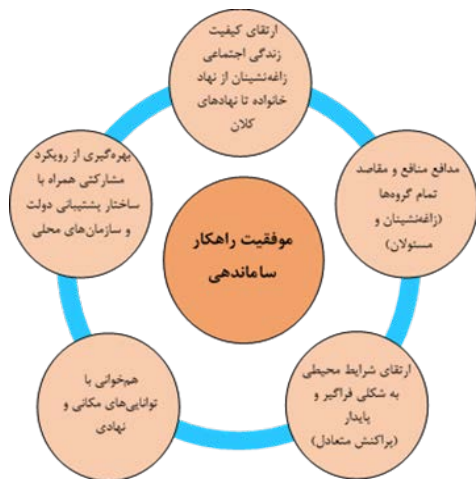
در کشور هندوستان، هدف اصلی برنامه‌ها توسعه کلی زاغه‌ها به محیطی شهری و بهداشتی بوده است که بودجه این کار از سوی دولت مرکزی در اختیار ایالت‌ها قرار می‌گیرد [۱۹]. این امر منجر به افزایش نقش بدنه‌های محلی شده و در نهایت، مشارکت را بیشتر کرده است. اما علی‌رغم سعی دولت در بهبود شرایط شهری زاغه‌ها و در نتیجه، افزایش سطح استاندارد زندگی زاغه‌نشینان در شهرهای تحت پوشش، به‌دلیل مشکلات ناشی از مسایل فنی و محدودیت‌های ناشی از نبود ظرفیت کافی برای اجرای این مأموریت و همچنین، تمایل به سرمایه‌گذاری در مناطق بیشتر توسعه‌یافته مهاجران به دلایل مختلف مجبور به زاغه‌نشینی شده‌اند. اگرچه با ارائه آموزش به زاغه‌نشینان می‌توان به تحول این گروه کمک کرد، اما این امر نیز می‌تواند به مشوقی برای مهاجرت به شهرها تبدیل شود.

راهکارهای ساماندهی به‌طورکلی از حالت متمرکز دور شده و به سوی استفاده از مدیریت مشارکتی و برنامه‌ریزی‌های بخشی متمایل شده‌اند. از سوی دیگر، اقدامات اجرا شده شامل مشارکت بین سازمان‌های دولتی و خصوصی و همچنین، استفاده از ظرفیت‌های جوامع محلی است. به‌علاوه، همان‌طور که مشاهده می‌شود هر کشور متناسب با شرایط خود اقدامات منحصر به فردی نیز دارد؛ برای مثال، برزیل با توجه به اهمیت مشکلات زیست‌محیطی یکی از چارچوب‌های اصلی خود را تمرکز بیشتر بر آموزش‌های زیست‌محیطی و آموزش شهروندی قرار داده است [۱۹]؛ یا در نمونه ویلاسالوادور در پرو به‌خوبی از ظرفیت‌های محلی استفاده شده و این محدوده به یکی از قطب‌های اقتصادی مهم در ایالت لیما تبدیل شده است.

اما در ترکیه با توجه به منشأ مشکلات اجتماعی در سیستم شهری، در روش‌های نوسازی شهری نگرش منفی به جوامع اسکان غیر رسمی وجود دارد و این موضوع منجر به عدم موفقیت راهکارهای دولت ترکیه در مواجهه با اسکان غیر رسمی بوده است. البته در دهه حاضر، استراتژی توسعه مجدد به دلیل بهسازی مناطق ارزش افزوده هم از سوی زاغه‌نشینان و هم از سوی سرمایه‌گذاران محبوبیت یافته است. در هندوستان سیاست ملی زاغه‌ها با مشارکت جوامع تا حدی به ساماندهی زاغه‌ها کمک کرده است، ولی هنوز هم با چالش‌های فنی و مدیریتی مواجه است.

اسکان غیر رسمی در ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای جهان پدیده‌ای رو به رشد است که شهرهای کشور را با مسایل جدیدی روبه‌رو ساخته است. البته به‌طور متوسط در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه سکونت‌گاه‌های غیر رسمی در ایران از کمیت و کیفیت مسکن و زیربنای

دولت سعی کرده تا با تمرکززدایی از قدرت و افزایش نقش شهرداری و بدنه‌های محلی شهری، به بهبود شرایط شهری زاغه‌ها و در نتیجه افزایش سطح استاندارد زندگی زاغه‌نشینان در شهرهای تحت پوشش آن بپردازد اما به دلیل مشکلات ناشی از مسایل فنی و محدودیت‌های ناشی از نبود ظرفیت کافی برای اجرای این مأموریت و همچنین تمایل به سرمایه‌گذاری در مناطق بیشتر توسعه‌یافته مهاجران به دلایل مختلف مجبور به زاغه‌نشینی شده‌اند، اگر چه با ارایه آموزش به زاغه‌نشینان می‌توان به تحول این گروه کمک کرد اما این امر نیز می‌تواند به مشوقی برای مهاجرت به شهرها تبدیل شود.	اصلاح سیاست دولت و دادن نقش بیشتر به بدنه‌های محلی شهر،	سال ۲۰۰۵: تأسیس برنامه (JNNURM) توسط دولت مرکزی با تأکید بر تقویت زیرساخت‌ها و مسکن برای فقرای شهری				ایران [۲۰]	اسکان‌های غیر رسمی		یکپارچه شدن اسکان غیررسمی با شهر، ایجاد دولت محلی قانونی برای زاغه‌ها، انطباق با مدل‌های شهری از نظر مدنیت و شرایط اجتماعی و اقتصادی،	مشارکت سازمان‌های دولتی و غیردولتی، توسعه غیررسمی برنامه‌ریزی شده،	تأمین چارچوبی توانمند و بلندمدت جهت مشارکت و استفاده از ظرفیت‌های جوامع محلی، شبکه منظم و تخصیص قطعه به مهاجران	مدیریت مشارکتی	سکونت‌گاه حاشیه‌ای Barnada	پرو [۱۵]
	تغییر شیوه تصمیم‌گیری به یک شیوه شبکه‌ای، مشارکتی که اجرای تصمیمات آن نیاز به ترافیک و هماهنگی بین عوامل مختلف دارد، تأکید بر هنجار «حکمرانی خوب»	سال ۲۰۰۹: تأسیس برنامه (RAY) با هدف رسیدن به یک هند عاری از زاغه‌نشینی						محدود بودن استراتژی‌ها به عرضه مسکن برای رشد جمعیت، تگرش منفی به جمعیت غیرقانونی و مسکن، به همراه داشتن ارزش افزوده علاوه بر بهسازی مناطق در برنامه‌های ساماندهی از طریق استراتژی توسعه مجدد	استفاده از استراتژی‌های پاکستانی، محافظت، اصلاح و بهسازی و توسعه مجدد زاغه‌ها با توجه به شرایط زاغه، نیروهای بازار در منطقه و اهداف و انتظارات آینده مقامات محلی.	استفاده از استراتژی‌های پاکستانی، محافظت، اصلاح و بهسازی و توسعه مجدد زاغه‌ها با توجه به شرایط زاغه، نیروهای بازار در منطقه و اهداف و انتظارات آینده مقامات محلی.	برنامه‌ریزی بخشی توسط مقامات محلی	سکونت‌گاه یک شبه ساخت Gecekondul	ترتیب [۱۸] و [۱۷]	
عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای ذینفع و بانفوذ عملا ستادهای بازآفرینی را بی‌خاصیت و فاقد توانایی اجرایی کرده است.	تشویق سازمان‌های غیردولتی برای حضور و مشارکت در امر توانمندسازی اجتماعات، شناسایی و به‌کارگیری روش‌های مشارکت ساکنان.							هدف اصلی توسعه کلی زاغه‌ها به محیطی شهری و بهداشتی از طریق ارایه سرپناه مناسب و زیرساخت‌های اولیه به زاغه‌نشینان؛ اختصاص بودجه براساس نسبت جمعیت زاغه‌نشین هر ایالت به جمعیت کل زاغه‌نشین در سراسر کشور از سوی دولت مرکزی به یک سازمان هماهنگ‌کننده در هر ایالت،	سال ۲۰۰۱: تنظیم پیش‌نویس سیاست ملی زاغه‌ها توسط دولت و برنامه اسکان مجدد زاغه‌نشینان برای ۶۰۰۰۰ نفر، برنامه (VAMBAY) ارایه مسکن و زیرساخت ارزان قیمت	سیاست ملی زاغه‌ها یا مشارکت جوامع	زاقه Slum	هندوستان [۱۹]		
عدم تخصیص منابع برای تأمین زیرساخت‌ها و تهیه وام یارانه‌ای باعث عدم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده است.	ایجاد ستادهای ساماندهی اسکان غیررسمی و تشکیلات مربوط به آن در مناطق و واگذاری اختیارات هماهنگی و هدایت دستگاه‌های دولتی و عمومی به این ستادها.	تنظیم سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیر رسمی در سال ۱۳۸۲						پراکندگی نامتوازن جغرافیایی راهکارها سبب گسترش شکاف بین مناطق و در نهایت تشدید پدیده زاغه‌نشینی و گسترش زاغه‌ها.						
سازمان‌های مردمی و غیردولتی به ارایه خدمات پراکنده در برخی از بافت‌ها مشغول شده‌اند.	ایجاد صندوق‌های محلی برای خرده وام و پس‌انداز مسکن و اشتغال با مشارکت و سرمایه اولیه خود مردم ضمن بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی.													
	تخصیص بخشی از وام‌های یارانه‌ای بخش دولتی برای تأمین مالی اولیه صندوق‌های وام محلی.													



شکل ۱ عوامل مؤثر بر موفقیت سیاست‌گذاری ساماندهی اسکان غیر رسمی،

مأخذ: نویسنده

دسترسی به سکونت‌گاه مناسب در شهر بدون دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات شهری مناسب و امنیت اجتماعی و شغلی امکان‌پذیر نیست. چنانچه ساکنان این نواحی سرمایه اجتماعی و اقتصادی خود را که همان روحیه همکاری اجتماعی، ابتکارهای شخصی، دارایی‌ها (زمین) و غیره است، به میان نیاورند، اقدامات دستگاه‌های دولتی در ساماندهی بی‌نتیجه خواهد ماند. از این رو، بهره‌گیری از رویکرد مشارکتی همراه با ساختار پشتیبانی دولت و سازمان‌های محلی به‌منظور توانمندسازی و اقتداربخشی به ساکنان به‌عنوان اصل محوری در ساماندهی اسکان غیررسمی مطرح است.

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

تحقق‌پذیری طرح‌های توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی تا حد زیادی وابسته به عملکرد دستگاه‌های ذی‌مدخل در مدیریت شهری و سیاست‌ها و رفتارهای بروز داده شده این دستگاه‌هاست. در صورتی که بی‌توجهی از جمله سیاست‌های پیش روی این دستگاه‌ها باشند، تحقق‌پذیری این طرح‌ها که نیازمند حضور فعال ساکنان و مشارکت آگاهانه آنهاست، امکان‌پذیر نخواهد بود. زیرا این شرایط زمینه‌های بی‌میلی و عدم علاقه از سوی ساکنان جهت بهسازی و نوسازی محلات را فراهم می‌نماید. در مقابل برخوردهای مناسب و اعتمادساز از سوی نهادهای مدیریت شهری به همراه

## ۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این پژوهش با توجه به تجربه کشورهای مورد مطالعه و نتایج حاصل از آنها، همچنین در نظر گرفتن تجربیات ایران، راهکارهایی را که به‌نظر می‌رسد برای ایران مناسب هستند، و درس‌هایی را که می‌توان از تجربیات دیگر کشورها گرفت، مطرح شده است.

در تجربیات کشور برزیل می‌توان توجه به تمام جنبه‌های زندگی سکونت‌گاه غیر رسمی و نه صرفاً مسکن را مطرح نمود، چه بسا در این کشور توجه به خانواده به‌عنوان یک نهاد اجتماعی می‌تواند به کاهش احساس بی‌هویتی در سکونت‌گاه‌های غیر رسمی منجر شود. بنابراین، توجه به کیفیت زندگی اجتماعی زاغه‌نشینان شایان توجه است.

در تجربه موفق ویلاسالوادور در پرو می‌توان نقش هدایتگری دولت را مطرح کرد. به‌طوری‌که با توجه به اهمیت مشارکت اجرایی مردم در پروژه‌های ساماندهی شهری نمی‌توان منکر نقش حمایتی دولت و سازمان‌های محلی مسؤول گردید. در واقع مشارکت اغلب بدون ساختار پشتیبانی، نتایج معنی‌داری تولید نمی‌کند. ویلاسالوادور سندی است که نشان می‌دهد جوامع می‌توانند چه کارهایی انجام دهند وقتی چارچوبی توانمند و بلندمدت در اختیار داشته باشند؛ همچنین جایگاه مشارکت برای تولید نتایج را مشخص می‌نماید.

از بررسی کشور ترکیه می‌توان دریافت برنامه‌های ساماندهی‌ای می‌توانند به موفقیت دست یابند که هم مدافع خواسته و نیاز زاغه‌نشینان و هم مطابق با انتظارات سیاسی مقامات محلی مناطق زاغه‌نشین باشند. همچنین، با توانایی‌های مکانی محله هم‌خوانی داشته باشند.

اما از تجربه ناموفق هندوستان می‌توان دریافت که توجه به ظرفیت نهادهای محلی در اقدامات اجرایی، آنها را به مرحله عمل نزدیکتر می‌کند و از طرفی باید چالش‌های پیشروی سرمایه‌گذاری در این مناطق را شناسایی نمود و پیش از برنامه‌ریزی برای ساماندهی ابتدا این چالش‌ها حل شوند. نکته دیگر اینکه به نحوه پراکندگی جغرافیایی طرح‌ها توجه شود تا از شکاف بیشتر بین مناطق و گسترش آتی سکونت‌گاه‌های غیررسمی جلوگیری به عمل آید.

به‌نظر می‌رسد به‌منظور جلوگیری از اتلاف منابع و فرصت‌ها می‌توان از تجربیات ساماندهی و ارتقای شرایط زندگی در اسکان غیررسمی به‌ویژه اقدامات ممالک جهان سوم، و آگاهی از نتایج برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف اجرا شده در آنها به‌عنوان بستر مناسبی برای بهره‌برداری از منابع مادی و غیرمادی این مناطق جهت ساماندهی استفاده کرد. بنابراین، نمی‌توان راهکار واحدی برای ساماندهی اسکان غیررسمی ایران مطرح نمود و می‌بایست از راهکاری ترکیبی متناسب با شرایط و ظرفیت مکانی و نهادی محله، در راستای منافع و مقاصد تمام گروه‌های ذی‌نفع استفاده گردد.

در صورت مداخله دولت در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، بهترین زمان برای مداخله در مراحل اولیه و با تراکم افقی بسیار کم است. تجربه‌های گذشته نشان داده است که صرف توجه به زیباسازی شهری و عدم توجه به مسایل زیربنایی، ناکارآمدی تلاش‌های مسؤولان را به دنبال خواهد داشت.

در شکل ۱ عواملی که در موفقیت سیاست‌گذاری‌های ساماندهی چهار کشور بررسی شده و ایران مؤثر بوده‌اند، آورده شده است. پیشنهاد می‌شود در انتخاب سیاست‌های مورد استفاده برای ساماندهی هر منطقه زاغه‌نشین به عوامل زیر توجه گردد.



- in Limaperu, *International Conference on Green Buildings and Sustainable Cities*, 2011.
- [16] E. Ferrara, *Provision of Urban Services in an Informal Settlement: A Case Study of Kampung Penas, Nairobi*, [www.Elsevier.com](http://www.Elsevier.com), 2002.
- [17] S. Dogan, *Transformation of Housing in Slum Upgrading Areas: Lessons from Turkey*, University of Southern California in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy (Planning), 2009.
- [18] T. Dogu, *Upgrading Slum Settlements in Turkey: Sustainable Housing Strategies in Low-income Communities*, 44<sup>th</sup> Annual Conference on the Architectural Science Association, Unitech Institute of Technology, 2010.
- [19] M. Louise, V. Cronin, *Slum Upgrading in India and Kenya: Investigating the Sustainability*, University of Cambridge Dissertation Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, 2011.
- [20] The Cabinet of Ministers, *National Documentation on the Empowerment and Organization of Informal Settlements*, Tehran, 2003. (in Persian فارسی)
- [21] T. Ciabattari, Single Mothers, Social Capital, and Work Family Conflict, *Journal of Family Issues*, 28(1), 34-60, 2007.
- [22] E. Ferragina, *Social Capital and Equality: Tocqueville's legacy: Rethinking Social Capital in relation with Income Inequalities*, The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville, 31(1), 73-98, 2010.
- [23] J. Green, N. Thorogood, *Qualitative Methods for Health Research*, Sage, 2013.
- [24] UN-Habitat, *Participatory Slum Upgrading Programme Brochure*, 2014.
- [25] E. Rolf, *Place and Spotlessness*, Translated by: Mohammad Reza Nefsan Mohammadi, Kazem Mandegari, and Zahir Mottaki, First Edition, Arman Shahr Publication, 2010. (in Persian فارسی)
- [26] Y. Zanganeh, S. Hossein Abadi, Analysis on Situation and Factors Affecting It in Informative Residencies (Case Study: Clinical Area of Kalt Iran in Sabzevar), *Journal of Studies*, 2013. (in Persian فارسی)
- [27] M. Mousavi, P. Ali Pour, *Reflection on the Theory of Social Capital in Sociology*, First Edition, Tehran, Publication of Sociologists, 2012. (in Persian فارسی)
- [28] N. Paknezhad, *Urban Design Guide: Designing Safe Urban Spaces*, Qazvin, Iranian Academic Center for Education, Culture, and Research (ACECR), 2018.
- [29] M. Billig, Sense of Place in the Neighborhood Locations of Urban Revitalization, *Geo Journal*, 64(2), 117-130, 2005.
- [30] C. Boğaç, Place Attachment in a Foreign Settlement, *Journal of Environmental Psychology*, 29(2), 267-278, 2009.
- [31] H. Casakin, S. Kreitler, Place Attachment as a Function of Meaning Assignment, *Open Environmental Sciences*, 2, 80-87, 2008.
- [32] UN-Habitat, *Gender Issue Guide: Housing and Slum Upgrading*, 2012.
- برنامه‌ریزی مناسب جهت بهسازی و نوسازی محلات هدف می‌تواند میزان اعتماد ساکنان و تمایل آنها را به مشارکت و فعالیت افزایش دهد و در نتیجه، تحقق‌پذیری طرح‌های توانمندسازی را به میزان چشمگیری ارتقا بخشد.
- در مکانیسم‌های اجرایی استفاده از استراتژی‌ها و روش‌های تسهیل و ترویج، موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:
- استفاده از مشارکت تمام گروه‌های ذینفع به‌منظور رسیدن به مقاصد و نیازهای تمام گروه‌های مردم و سرمایه‌گذاران
  - استفاده از فرآیند مشارکتی عادلانه در تمام مراحل تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی (برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی)
  - دسترسی به اطلاعات، خدمات و منابع به‌صورت شفاف برای زاغه‌نشینان با اقداماتی نظیر برگزاری نشست‌هایی با نمایندگان مردم
  - کنترل عادلانه منابع میان مناطق جغرافیایی مختلف به‌منظور جلوگیری از ایجاد شکاف بین مناطق
- ۷- مراجع
- [1] M. Shekhi, *Explaining the Process of Formation and Transformation of Kheroi Residences around Tehran Clinic*, PhD Thesis, Urban Planning, University of Tehran, 2001. (in Persian فارسی)
- [2] A. Jennervik, *Improving Slum Conditions through Innovative Financing in TS-27 Upgrading informal Settlements: Access to Human Rights and Finance*, Munich, Germany, October 8-13, 2006.
- [3] P. Zahedi, *Urban Management*, Planning Publishing, Tehran, p. 5, 2000. (in Persian فارسی)
- [4] P. Piran, Anonymous in Iran: Theoretical Perspectives, *Journal of Political Economic Information*, Nos. 87-88, 1994. (in Persian فارسی)
- [5] H. Shokouee, *New Thoughts in Geography Philosophy*, First Volume, Seventh Printing, Tehran, GIS Institute of Geography and Cartography, 2004. (in Persian فارسی)
- [6] H. Shokouee, *Social Geography of the Cities*, Jihad University Press, Tehran, 2000. (in Persian فارسی)
- [7] M. Sarafi, Organization of Informal Settlements of the Country in the City of Good City, *Seventh Quarterly Journal*, No. 23-24, 2008. (in Persian فارسی)
- [8] A. Haj Yousefi, Urban Marginalization and its Transformation Process, *Seventh City Journal*, Third Year, No.8, Tehran, Housing and Urban Development Organization, 17, 21-23, 2002. (in Persian فارسی)
- [9] Z. Ahmadipour, Margin in the Central Part of Karaj, *Journal of Growth Geography*, No. 38, p. 28, 1995. (in Persian فارسی)
- [10] I. Afrogh, *Space and Social Inequality*, A Model for Spatial Separation and Its Consequences, Tarbiat Modarres University Press, Tehran, 1998. (in Persian فارسی)
- [11] K. Irandost, *Informal Settlements and Marginal Myths*, Tehran, City Publication, 2009. (in Persian فارسی)
- [12] K. Athari, M. Javaheripour, *Marginalization in Iran, Causes and Solutions*, Volume 4, Iranian Center for Architectural and Urban Studies and Research, Tehran, 2003. (in Persian فارسی)
- [13] M. Mirei, H. Hataminejad, Z. Khodaei, *Informal Settlement in the World and Iran*, Center for the Investigation of Jihad, University of Alborz Province, 2011. (in Persian فارسی)
- [14] B. Pereira, R. Carvalho, *Policies to Improve the Lives of Slum Dwellers from International Agreement to Local Contexts*, The Brazilian Case-study, Universidade da Madeira, Funchal Colegio dos Jesuitas, 8-10, 2010.
- [15] S. Claudia, P. Sanoni, T. Hanazato, Rural to Urban Squatter Settlements: The Micro Model of Generational Self-Help Housing