



شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۶
No.48 Autumn 2017

■ ۵۱۳-۵۳۴ ■

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۵/۸

زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۱۲/۱۲

ارایه چارچوب تحلیلی و الزامات بهسازی شهر-گستر برای سکونتگاه‌های غیر رسمی در ایران، الزامات قانونی و راهکارهای حقوقی تحقق آن

امیر محمود غفاری* - دبیر کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست، نهاد ریاست جمهوری، دفتر هیئت دولت، دکترای مهندسی عمران، تهران، ایران.
علی محمدنژاد - دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری از دانشگاه شهید بهشتی، کارشناس کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دفتر هیئت دولت، تهران، ایران.
هدی غفاری - استادیار حقوق عمومی، عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران، ایران.

چکیده

سکونتگاه‌های غیررسمی از چهره‌های بارز فقر، نابرابری و محرومیت در شهرها هستند. یکی از راه‌حلها برای بهبود شرایط زندگی این سکونتگاه‌ها، بهسازی است. از جدیدترین رویکردها در این زمینه، رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیررسمی است. هدف تحقیق حاضر ارائه چارچوبی تحلیلی جهت کاربرد رویکرد مذکور در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. برای ارائه چارچوب تحلیلی مناسب، از استنتاج قیاسی استفاده شده است. رویکرد بهسازی شهر-گستر سه پایه کلیدی دارد که شامل خیابان، مشارکت و بعد فضایی می‌شود. همچنین، این رویکرد دارای مزایایی چون مقیاس (شهر-گستر)، هم‌افزایی، جامعیت و پاسخ‌دهی می‌باشد. هدف اصلی آن یکپارچه‌سازی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و کالبدی سکونتگاه‌های غیررسمی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری رسمی است. از مهمترین راهبردهای رویکرد مذکور، راهبرد خیابان‌محور است. این راهبرد شامل شش حوزه اصلی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، اقتصاد شهری، زیرساخت‌های پایه، امنیت تصرف (زمین و مسکن)، حکم‌روایی، قانون‌گذاری و مشارکت، و رویکرد حق‌محور است که چارچوب تحلیلی پژوهش حاضر نیز مبتنی بر این پنج حوزه ارائه شده است. در نهایت، مهمترین الزامات قانونی رویکرد مذکور برای بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور تشریح شده است.

واژگان کلیدی: سکونتگاه غیررسمی، نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، بهسازی، بهسازی شهر-گستر، راهبرد خیابان‌محور

Presenting analytical framework for city-wide slum upgrading (CWSU) and its implications for Iran, law and regulation for its implementation

Abstract

Informal settlements are prominent forms of poverty, inequality and exclusion in cities. One of the solutions to improve living conditions of these residents, is upgrading. The newest approaches in this area, is city-wide slum upgrading (CWSU). The research method is descriptive – analytical. The aim of this study is providing an analytical framework for the application of the approach in the management and planning of cities. CWSU approach have three basic infrastructure, including street, participation and the spatial dimension. Also, CWSU has the advantages of scale, synergy, comprehensiveness and responsiveness. The main objective of this approach is integrating economic, social, legal and physical all informal settlements in urban planning and management system. One of the most important strategies of CWSU is street – led strategy. This strategy comprises five main areas of management and urban planning, urban economics, basic infrastructure, security of tenure (land and housing), governance, legislation and participation, and rights-based approach which is also based on these five areas provide the analytical framework of this study. Finally, the legal requirements of this approach for informal settlements upgrading is presented.

Key words: informal settlements, management and urban planning system, upgrading, city-wide slum upgrading (CWSU), street – led strategy

مقدمه

غیر رسمی، معمولاً در همه ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی و حقوقی با سایر انواع سکونت موجود در شهر تفاوت‌های اساسی را نشان می‌دهد و معمولاً دارای برخی ویژگی‌های زیر است: «مسکن غیرمتعارف، خیابان‌ها و کوچه‌های تنگ و باریک، مشکلات زیست محیطی و بهداشتی، فزونی و تراکم جمعیت، فقر فرهنگی و آسیب‌های اجتماعی، آسیب‌پذیری بالا در برابر حوادث طبیعی، سطح پائین برخورداری یا عدم برخورداری از امکانات و تسهیلات لازم زندگی، امکانات، تاسیسات و خدمات شهری، اشتغال غالب در مشاغل غیر رسمی، تصرف و عدم مالکیت قانونی بر زمین و غیره»؛ بنابراین سکونتگاه غیر رسمی دارای مفهوم نسبی بوده و بنابر مقتضیات زمانی و مکانی از ویژگی‌های متفاوتی برخوردار است که در مقایسه با محیط پیرامون خود مشخص می‌شود.

بهبود شرایط زندگی سکونتگاه‌های غیررسمی به‌عنوان راهحلی ضروری برای حرکت در مسیر پایان دادن به فقر در سرتاسر جهان به‌شمار می‌رود. بهسازی این سکونتگاه‌ها در جهان به سوی یک جامعه مبتنی بر حقوق بشر حرکت میکند که در آن شهرها دربرگیرنده‌تر، ایمن‌تر، تاب‌آور و پایدار می‌شوند. اقدامات جمعی در بخش‌های مختلف جهان نشان داده است که شرایط زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی میتواند بهبود یابد. آمارها نشان داده که شرایط زندگی ۳۲۰ میلیون نفر از ساکنان این سکونتگاه‌ها بین سالهای ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ ارتقاء یافته است (Habitat-UN, 2016: 57). راه‌حل نهایی چالش سکونتگاه‌های غیررسمی تنها از طریق مشارکت همه ذینفعان می‌تواند به دست آید. بنابراین لازم است محیطی فراگیر ایجاد شود تا مسؤولان شهری و اجتماعات متعهد به انجام کار و مشارکت شوند تا چالش سکونتگاه‌های غیررسمی برای آنها به اولویت اصلی تبدیل شود (Habitat-UN, 2016: 57). تاکنون رویکردهای مختلفی برای مقابله و حل چالش سکونتگاه‌های غیر رسمی در اقصی نقاط جهان به کار گرفته شده که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: نادیده گرفتن، تخلیه و تخریب اجباری، خودیاری، مسکن عمومی، طرح‌های مکان و خدمات، بهسازی

طبق آمار مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد، در سال ۲۰۰۷ برای اولین بار در تاریخ بشر نسبت جمعیت شهری جهان به جمعیت روستایی پیشی گرفت و به عبارتی از مرز ۵۰ درصد فراتر رفت و در همین سال شاهد عبور تعداد جمعیت ساکن نواحی فقیرنشین شهری از مرز یک میلیارد نفر بودیم، یعنی یک‌نفر از هر سه نفر شهرنشین (صرافی، ۱۳۸۷، ص ۶). هم اکنون یک هشتم مردم جهان در سکونتگاه‌های غیر رسمی زندگی می‌کنند. ۸۸۱ میلیون نفر از ساکنین شهری کشورهای در حال توسعه در سال ۲۰۱۴ در این گونه سکونتگاه‌ها زندگی میکنند. در حالیکه این تعداد در این کشورهای در سال ۱۹۹۰ تنها ۶۸۹ میلیون نفر بود که هم‌اکنون حدود ۲۸ درصد افزایش یافته است (Habitat-UN, 2016: 57).

سکونتگاه‌های غیر رسمی یکی از چهره‌های بارز فقر، نابرابری و محرومیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است (Habitat-UN, 2016: 57). این گونه سکونتگاه‌ها در درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) به شکلی خودرو، بدون مجوز ساختمان و خارج از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی، با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد و با عناوینی همچون حاشیه نشینی، آلونک نشینی، سکونتگاه‌های خودرو و نابسامان و غیره نامیده میشوند که با توجه به نارسا بودن اصطلاحات مذکور برای کلیه اشکال این پدیده، اصطلاح سکونتگاه غیررسمی، با تعبیری گسترده‌تر جایگزین سایر اسامی به کار رفته برای اشکال مختلف این پدیده شده است. شکلگیری سکونتگاه‌های غیررسمی دلایل متعددی دارد. سیاست‌های ناکارآمد دولتی، شکست دولت و بازار در برآوردن تقاضای عمده برای مسکن قابل استطاعت و استاندارد، سرمایه‌گذاری اندک دولت در زیرساختها، نظام برنامه‌ریزی شهری ناکارآمد، تنظیم‌گری اشتباه و بعلاوه عوامل پویای رشد شهرنشینی و تمرکز فقر در شهرها اغلب به عنوان دلایل شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی ذکر شده اند (Habitat-UN, 2014: 11). سکونتگاه



توانمندسازی و رویکردهای اجتماع محور.

را از سایر رویکردها متمایز می سازد؟

رویکرد بهسازی اواخر دهه ۱۹۷۰ و از زمانی آغاز شد که سکونتگاه‌های غیر رسمی به عنوان یک پدیده ساختاری پایدار پذیرفته شدند (Habitat-UN, 2003: 130). مشکلات طرح‌های مکان و خدمات و ناکامی سایر رویکردها، نهایتاً به رویکرد ارتقاء بخشی یا بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی منجر شد. لذا در دو دهه گذشته بهسازی بیش از هر رویکرد دیگری مورد توجه سیاست‌گذاران و مدیران شهری در کشورهای در حال توسعه قرار گرفته است که در این امر نقش ترویجی سازمان‌های بین المللی به ویژه بانک جهانی و برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد قابل توجه بوده است؛ بهسازی در حقیقت کنار گذاشتن برخی رویکردهای حذفی و پذیرفتن واقعیت پدیده سکونتگاه‌های غیر رسمی از سوی مدیریت شهری و سیاست‌گذاران شهری است. در عمل بهسازی شروعی برای به رسمیت شناختن حق شهروندی و حق زندگی فقرا در شهر است (ایراندوست، ۱۳۸۸، ص ۱۲۳).

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۶
No.48 Autumn 2017

۵۱۵

رویکرد بهسازی شهر- گستر دیدگاهی مجزا و انتزاعی نسبت به اجتماعات غیررسمی ندارد، بلکه به عنوان پدیده‌های مشترک (سیستمی)، شکل‌گیری این سکونتگاه‌ها را به عنوان بخشی از کالبد شهری در نظر می‌گیرد و بنابراین راه‌حل‌های بهسازی آن را در یک بستر شهری گسترده جست و جو میکند (al et and Archer, 2012: 115). بنابراین رویکرد شهر-گستر برای بهسازی این سکونتگاه‌ها نسبت به رویکرد «بهبود تدریجی»^۱ بهتر است. زیرا این امکان به وجود می‌آید که ابعاد اجتماعی، کالبدی، اقتصادی و قانونی این سکونتگاه‌ها در درون نظام برنامه‌ریزی عمومی و مدیریت شهری یکپارچه شود (Habitat-UN, 2016: 57). هدف اصلی تحقیق حاضر ارائه چارچوبی تحلیلی جهت کاربرد رویکرد مذکور در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها است. با توجه به طرح مقدمه مذکور، پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به پرسشهای زیر می‌باشد.

(1) رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی واجد چه شرایط و ویژگی‌هایی است که آن

۲. piecemeal improvements

(2) چارچوب تحلیلی مناسب برای رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی کدام است و مهمترین حوزه‌های اقدام و بایدها و نبایدهای آن چیست؟

(3) مهمترین الزامات قانونی رویکرد بهسازی شهر-گستر برای بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی کشور کدامند؟

پیشینه تحقیق

سکونتگاه غیر رسمی و عدم امنیت تصرف (زمین و مسکن) نشئت گرفته از نظام برنامه‌ریزی و «مدیریت شهری انحصارگرایانه»^۲ است که در فراهم کردن شرایط و بسترهای قانونی و عملی دسترسی به زمین و مسکن برای گروه‌های کم درآمد ناتوان است (Almans, 2009: 389).

با پذیرش سکونتگاه غیررسمی به عنوان محصول مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ناکارآمد، جهشی در مطالعات و طرح رهیافت‌های نوینی برای حل مسأله از درون و برپایه توسعه «اجتماعات محلی»^۳ و در پیوند با سیاست‌های کلان توسعه و در سطح «کل شهر»^۴ و در جهت «گسترش مقیاس پیدا کردن»^۵ به‌وقوع پیوسته است. دیگر با مهندسی ساختمان در جست و جوی حل مسأله مسکن کم‌درآمدها نبوده و صرف تزریق منابع مالی نیز راهگشا دانسته نشد بلکه مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و تسریع و میانجی‌گری سازمانهای غیردولتی و محلی^۶ و مشارکت فعال و مستقیم بهره‌برداران موردنظر است (صرافی، ۱۳۸۱، ص ۹).

در دهه‌های گذشته، در بسیاری از موارد مدیران شهری اقدامات مؤثری در جهت بهبود این نواحی انجام نداده‌اند و عمدتاً اقدامات خود را معطوف به

۲. exclusionary planning and urban management system

۳. Community Development

۴. Nation City - Wide

۵. Scaling - Up

۶. NGO-CBOs

سکونتگاه غیر رسمی، استنتاج قیاسی (نتیجه‌گیری از کل به جزء) صورت گرفته که منجر به تدوین حوزه‌های اقدام و بایدها و نبایدهایی برای کاربرد رویکرد مذکور شده است. در نهایت، الزامات قانونی رویکرد مذکور برای بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی کشور تحلیل شده است.

مفهوم بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی

مقیاس و حوزه بهسازی از بهبود شرایط در مقیاس کوچک (برای مثال روشنایی خیابان، تعبیه شیرهای آب عمومی و بهبود زهکشی سطحی) تا تحولات عمده (دسترسی به آب لوله کشی و سیستم فاضلاب برای همه ساکنان، ساختن مدرسه، مراقبت‌های بهداشتی، ایجاد فضای عمومی و تأمین امنیت تصرف زمین) را شامل می‌شود. اما بهسازی در همه انواعش دلالت بر پذیرش حق ساکنان برای زندگی در محلات غیر رسمی - حتی اگر زیرساختها و مسکن پایینتر از استانداردهای رسمی باشند - دارد (Patel, 2013: 178). بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی موفق سه فرایند همزمان را در گذر زمان آشکار می‌کند:

- 1) ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی به شهروند تبدیل شوند؛
- 2) زاغه‌ها به مسکن تبدیل شوند؛
- 3) سکونتگاه غیر رسمی به یک محله تبدیل شود (Habitat-UN, 2012: 26).

بهسازی شهر-گستر مدل بدیلی در مقابل بهسازی پروژه محور سکونتگاه غیر رسمی به شمار می‌رود. این رویکرد جدید، روشی عملگراست که به چالش سکونتگاه غیر رسمی در یک شهر با هدف یکپارچه سازی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و کالبدی همه سکونتگاه‌های غیر رسمی در نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری رسمی می‌پردازد. این رویکرد کل شهر را به عنوان یک واحد برنامه ریزی در نظر می‌گیرد به طوری که بهسازی فقط به اجتماعات غیر رسمی کوچک محدود نمی‌شود بلکه فرایندی

بهسازی معابر و ارتقای وضعیت کالبدی آنها در طرحهای منفرد و مجزا میکنند و به توسعه پایدار انسانی که ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی را به صورت همه جانبه و همزمان دربرمی‌گیرد، توجه نمی‌شود (ایمانی جاجرمی و همکاران، ۱۳۹۳). راهبرد عملیاتی جهت آماده نمودن برنامه‌های توسعه برای شهر بدون سکونتگاه‌های غیر رسمی نیازمند دو راهبرد اصلی است که یکی احیاء و بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی موجود است و دیگری جلوگیری از تشکیل سکونتگاه‌های غیر رسمی جدید در آینده است (Kalirajan, 2015: 66). از اینرو، رویکرد جدیدی در بهسازی این سکونتگاه توسط مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل معرفی شده که به بهسازی شهر-گستر معروف شده است و از نقایص رویکردهای قبلی مانند پروژه محوری، نگاه تک بعدی و برخورد گزینشی و مقطعی به دور بوده و سعی دارد سکونتگاه غیر رسمی را به عنوان پدیده ای درهم تنیده با شهر اصلی از لحاظ کالبدی و اجتماعی-اقتصادی بنگرد. پژوهش‌های انجام شده داخلی مانند (دویران و همکاران، ۱۳۹۰) بر ضرورت بکارگیری مدیریت یکپارچه شهری برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی تأکید دارند، در سایر موارد بر تقویت مدیریت محلی (احمدیان و شاکر اردکانی، ۱۳۹۱)، بکارگیری فرایندی برای گزینش جامع محلات در اولویت برنامه ساماندهی (سرور، ۱۳۹۳)، استفاده از نگرش ساکنین محلی و رویه‌های مشارکتی (رستم زاده، ۱۳۹۱) تمرکز دارند و هنوز استفاده از رویکرد بهسازی شهر-گستر با الزامات قانونی آن در نهادهای پژوهشی و سیاست‌گذاری فراگیر نشده است.

روش شناسی تحقیق

این پژوهش از نوع پژوهش‌های کیفی و بنیادی (نظری) و بر مبنای روش اسنادی (کتابخانه‌ای) انجام گرفته است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی می‌باشد و مطالعه اسناد کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی شامل مقالات و گزارشات جهت گردآوری داده‌های تحقیق استفاده شده است. برای ارائه چارچوب تحلیلی مناسب جهت رویکرد بهسازی شهر-گستر



عملگراست^۷ که همه سکونتگاه‌های غیر رسمی شهر را دربرمی‌گیرد. بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی مداخلات متعدد و همزمان در مقیاس سکونتگاه را با هدف بهبود کیفیت زندگی شهری و ساکنان آنها از طریق سرمایه گذاری در زیرساخت های پایه، برنامه ریزی سکونتگاه و فرایندهای توسعه اجتماعی و اقتصادی محلی ترویج می‌کند.

بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی نمایانگر تغییر جهت اساسی از مداخلات پروژه محور به رویکرد برنامه ریزی کل شهر است. پروژه ها معمولا به حوزه، مقیاس، دوره زمانی و موقعیت جغرافیایی محدود می‌شوند. اما برنامه ها از لحاظ نهادی پیچیده تر، از نظر زمانی طولانی تر، و دارای حوزه ای وسیع ترند، و سکونتگاه‌های متعددی را دربرمی‌گیرند و مداخلات همزمان و منابع مالی متعدد را در خود دارند. به کارگیری رویکرد بهسازی شهر-گستر به منظور بهبود سکونتگاه‌های غیر رسمی (در ابعاد مختلف) نیازمند رویکردی یکپارچه (در برابر رویکرد بخشی و مجزا) است زیرا سرمایه گذاری عمومی مستقیما با طیف وسیعی از بخش ها مانند زیرساخت های پایه (آب، بهداشت، زهکشی و پیاده رو)، برنامه ریزی شهری و وضع مقررات زمین و بازسازی مسکن در ارتباط است.

رویکرد بهسازی شهر-گستر فرصتی برای پیوند زدن سکونتگاه‌های غیر رسمی به بافت شهری اطراف به روشی یکپارچه ایجاد می‌کند و باعث می‌شود ساکنان این سکونتگاه‌ها از لحاظ کالبدی، قانونی و اجتماعی بخشی از شهر و نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری رسمی به حساب آیند (Habitat-UN, 2014: 20).

پایه‌های کلیدی رویکرد بهسازی شهر-گستر

رویکرد بهسازی شهر-گستر سه پایه کلیدی دارد: خیابان، مشارکت، بعد فضایی.

(۱) «خیابان»: این رویکرد از خیابان ها به عنوان نقطه ورودی بهسازی سکونتگاه غیر رسمی استفاده

v. programmatic process

می‌کند. خیابانها فقط شاهراه ها و شبکه هایی نیستند که سیستم های زیرساختی در آن قرار دارند بلکه فضایی مشترک برای فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی هستند که شبکه خیابانی بهبود یافته نواحی غیر رسمی را به سایر نقاط شهر متصل می‌کند (UNHABITAT, 2011).

(۲) «مشارکت»: این رویکرد مشارکت بسیاری از ذینفعان از جمله بخش های عمومی، خصوصی، دانشگاهی و اجتماعی شامل ساکنان سکونتگاه غیر رسمی را تسهیل می‌کند. در این رویکرد، بخش خصوصی و سازمانهای مردم نهاد نقش فعالتری را در بهسازی بر عهده می‌گیرند و همچنین ارتباطات و تعامل میان نهادهای مربوط، ساکنان سکونتگاه غیر رسمی، گروه‌های مختلف اجتماعی برقرار می‌شود.

(۳) «بعد فضایی»: رویکرد بهسازی شهر-گستر تأکید مجددی بر ابعاد فضایی توسعه شهری و سکونتگاه غیررسمی دارد، و از ابزارهای فضایی مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) استفاده می‌کند تا شرایط سکونتگاه‌های غیر رسمی را مستندسازی کرده و به تصویر بکشد، چالش‌های اقتصادی-اجتماعی و محیط زیستی و نیازهای این سکونتگاهها را تجزیه و تحلیل کرده و نوع مداخلات را اولویت بندی کند. بعد فضایی، ارتباطات ضروری میان بهسازی سکونتگاه‌ها و فرایندهای گسترده تر برنامه‌ریزی شهری، مدیریت زمین، و فراهم سازی خدمات و زیرساختها در شهرها را تقویت می‌کند (Habitat-UN, 2014: 20).

مزایای رویکرد بهسازی شهر-گستر

جهت پاسخگویی به پرسش اول مقاله، این قسمت به برشمردن ویژگیها و مزایای رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی می‌پردازد. رویکرد مذکور مزیت های زیر را دربردارد:

(۱) «مقیاس (شهر- گستر)»: رویکرد بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در مقیاس کل شهر فرصتهای بیشتری برای بهسازی مناطق مذکور در قالب راهبردی که شامل برنامه ریزی و توسعه کل شهر می‌شود در مقایسه با رویکردهای متمرکز بر پروژه

کنشگران ممکن است خواهان مشارکت در مقیاس وسیعتری باشند (برای مثال بانک ها با پیشنهاد تسهیلات اعتباری برای مسکن، شرکتهای توسعه که در جست و جوی سرمایه گذاری در صنعت یا سیستم های آموزشی حرفه ای هستند تا به عرضه نیروی کار آموزش دیده برای برآوردن تقاضاهای بازار توسعه شهری بپردازند). (Habitat-UN, 2014: 20).

برخی از موضوعات شهری نمی تواند در مقیاس کوچک و پروژه حل و فصل شود، و نیازمند یک رویکرد بهسازی شهر-گستر است. مسائلی مانند جرم، بهداشت و آموزش نیازمند پاسخ های شهر-گستر است، و این رویکرد بهسازی سکونتگاه غیر رسمی نقش مهمی در تسهیل کردن پاسخ جامع و گسترده به چنین مسائل و موضوعاتی است (Habitat-UN, 2014: 21).

چالش های رویکرد بهسازی شهر - گستر

رویکرد بهسازی شهر-گستر با چالشهای زیر مواجه است:

(۱) «اراده سیاسی»: مسؤولان محلی و شهرداران سکونتگاه غیر رسمی را به رسمیت شناخته هستند و یک اراده سیاسی واقعی برای بهبود آنها داشته باشند. معمولاً وعده های سیاسی زیادی برای بهسازی این مناطق قبل از انتخابات داده می شود اما اغلب اوقات قابلیت تحقق پیدا نمی کنند.

(۲) «تأمین مالی»: شهرها باید منابع مالی را به نحوی بسیج کنند که نه فقط برنامه مربوط و قالب آن را تهیه نمایند، بلکه فعالیت های بهسازی موضوع آن برنامه را نیز به اجرا درآورند. در بسیاری از کشورها تأمین مالی توسعه شهری در منابع ملی ریشه دارد و منابع مالی موردنیاز برای بهسازی فراتر از بودجه شهرهاست، لذا شهرها نیازمند دسترسی به منابع مالی بیرونی هستند.

(۳) «استقلال»: گزینه های مداخله در سطح شهرها بسته به میزان استقلال شهرداری و حاکمیت شهری تعیین می شود. در بسیاری از کشورها سیاست ها و برنامه های ملی حوزه ای را برای اجرای قوانین و

های کوچک مقیاس در برخی بخشها فراهم می کند. سرمایه گذاری در زیرساخت های کل شهر به اقتصادهای مبتنی بر مقیاس^۸ اجازه می دهد که بتوانند هزینه های خدمات برای ساکنان سکونتگاه غیر رسمی را قابل تحمل نمایند. در حالیکه خدمات مقطعی نسبتاً گران بوده و مستلزم پرداخت بارانه های ناپایدار^۹ از سوی بخش عمومی^{۱۰} است.

(۲) «هم افزایی»: رویکرد بهسازی شهر-گستر فرایندهای بهبود سکونتگاههای غیر رسمی را با فعالیتهای مسؤولیتهای شهرها متصل و مرتبط میکند، که شامل برنامه ریزی شهری، مدیریت زمین و ضوابط و مقررات زمین، توسعه سیستم کاداستر مالی و کالبدی، توسعه زیرساختها، حمل و نقل و حفاظت محیط زیست و غیره می شود.

(۳) «جامعیت»: بهسازی شهر-گستر پاسخ برنامه ریزی به توسعه برنامه ریزی نشده و غیر رسمی شهری است. این رویکرد بستری برای بهبود زندگی و فعالیت کل شهر فراهم میکند، و همچنین، شرایط، نیازها و اولویتهای ساکنان فقیر سکونتگاههای غیر رسمی را با ساکنان کل شهر متصل می کند.

(۴) «پاسخ دهی»: از آنجا که بهسازی به وسیله همان نهادهای عمومی شهری انجام می شود که در مقابل انتخاب کنندگان خود پاسخگو هستند، بنابراین انگیزه لازم برای پاسخگویی به نیازها و اولویتهای ساکنان سکونتگاههای غیررسمی را دارند. لذا فرض بر این است که تلاشهای صورت گرفته در جهت تضمین طراحی بهسازی بر اساس اولویت های ساکنان سکونتگاه غیر رسمی است نه بر اساس اولویت های مقیاس ملی (Habitat-UN, 2014: 20).

علاوه براین، در مقایسه با مقیاس سکونتگاه، این رویکرد می تواند مشارکت طیف وسیعی از کنشگران توسعه شهری را جذب کند یعنی کسانی که می توانند در موضوعات بیشتر و گسترده تری کمک کنند. این

۸. economic of scale
۹. unsustainable subsidies
۱۰. SYNERGIES
۱۱. RESPONSIVENESS



هنجارهای محلی ایجاد می کنند. که البته در محدوده سیاستها و برنامه های ملی قرار دارد و این محدودیت در استقلال مسؤولان محلی برای تصمیم گیری و هدایت بهسازی سکونتگاه غیر رسمی به طور نامطلوبی اثر می گذارد.

۴) «مقیاس»: رویکرد شهر-گستر یک رویکرد برنامه محور است. این امر نیازمند ایجاد و حفاظت از نهاد سازمان یافته قانونی برای حمایت از طراحی برنامه، اجرا و مدیریت آن است. ایجاد چنین فضایی زمان بر و نیازمند ظرفیت نهادی، تداوم ثبات سیاسی و تعهد است. بنابراین، برخی از شهرها روش دستیابی به آن را آسان نمی یابند.

۵) «ظرفیت»: رویکرد شهر-گستر نیازمند ظرفیت قابل ملاحظه نهادی، فنی و انسانی برای طراحی، برنامه ریزی، اجرا و پایش برنامه هاست، که بسیاری از شهرها چنین ظرفیتی ندارند و نیاز دارند تا آن را توسعه دهند (Habitat-UN, 2014: 21).

بایدها و نبایدها در رویکرد بهسازی شهر-گستر

جدول ۱ مقایسه ایی میان رویکرد بهسازی شهر-گستر با برنامه های بهسازی ملی و برنامه بهسازی نقاط جمعیتی انجام داده است. در مقیاس ملی، بهسازی فرآیندی کندتر و در عین حال برخوردار از استاندارد بالاتر می باشد و می تواند با ویژگی شهرها و سکونتگاهها ارتباط نزدیکی برقرار کند. با این حال، تأثیر بهسازی در مقیاس نقاط جمعیتی محدود است زیرا بر پروژه محوری متکی است، اما بهسازی شهر گستر معایب دو مقیاس مذکور را پوشش می دهد.

جدول ۱. توصیف مختصری از بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در مقیاس جغرافیایی و اداری مختلف؛ ماخذ: (Habitat-UN, 2014: 22).

مقیاس ها	بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در هر سطح
ملی	<ul style="list-style-type: none"> - تصمیم سازی متمرکز و کند؛ - بهسازی اغلب مناسب ویژگی های مقیاس نقاط جمعیتی نیست؛ - وضع قانون را در همه بخش های اصلی امکان پذیر می کند (زمین و غیره)؛ - امکان پذیر بودن رویکرد یکپارچه.
شهری (بهسازی شهر گستر)	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه ریزی یکپارچه برای رسیدگی به سکونتگاه های غیر رسمی در مقیاس وسیع؛ - امکان پذیر بودن وضع قانون در بعضی از بخش های اصلی؛ - بهسازی با نیازها و شرایط شهری سازگار می شود؛
نقاط جمعیتی	<ul style="list-style-type: none"> - پروژه محور، مقاوم در برابر گسترش مقیاس و دارای قابلیت اتصال به برنامه ریزی های با مقیاس بزرگتر (اگرچه ممکن است متصل نباشد)؛ - نمی تواند به موضوعاتی که مربوط به کل شهر هستند رسیدگی کند (مانند بیکاری، و ضعف در امکان جابه جایی)؛ - بهسازی مناسب برای تأمین اولویتها و نیازها.

در جدول ۲ بایدها و نبایدهای رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاههای غیر رسمی در موضوعات و محورهای مختلف تشریح شده است.

جدول ۲. چارچوب تحلیلی (باید و نبایدها) در بهسازی شهر - گستر سکونتگاه غیر رسمی

نبايدها	بايدها
در نظر گرفتن بهسازی سکونتگاه غیر رسمی به عنوان یک موضوع خاص خارج از برنامه ریزی معمول توسعه شهری	منظور شدن سکونتگاه‌های غیر رسمی در برنامه جامع توسعه شهری
فرض نمودن اینکه بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در امروز پایانی بر تشکیل این سکونتگاه‌ها در آینده است	توسعه راهبردها برای مقابله با شکل گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی جدید
دست کم گرفتن تعداد ذینفعان و شرکای بالقوه که آمادگی مشارکت را خواهند داشت و خواستار این موضوع هستند	شناسایی ذینفعان و مشارکت کنندگان که می توانند در فرایند بهسازی نقش ایفا کنند
سرمایه گذاری با اتکا به منابع عمومی در طرح‌های بزرگ جدید مسکن اجتماعی	سرمایه گذاری روی منابع فیزیکی، اجتماعی و سازمانی موجود در سکونتگاه‌های غیر رسمی
نگرش به بهسازی سکونتگاه غیر رسمی به عنوان یک موضوعی صرفاً کالبدی	ترکیب بهسازی سکونتگاه غیر رسمی با ایجاد اشتغال و توسعه اقتصاد محلی
تحمیل نمودن استانداردها و مقررات غیر واقعی	عدم توقف کار به دلیل محوریت منابع و پذیرش یک رویکرد تدریجی برای بهسازی
دست کم گرفتن اهمیت اجتماعات فقیر در طراحی، اجرا و حفاظت از محله های شان	توجه به سرمایه اجتماعی برای توسعه سازمان یافته و منسجم منابع
القاء این فکر که اجتماعات غیر رسمی به دلیل فقر هیچ منابعی ندارند	شناسایی منابع اجتماعات غیر رسمی که می تواند در بهسازی نقش داشته باشد
در نظر گرفتن این فرض که سکونتگاه‌های بهسازی شده به طور خودکار موجب پایداری خودشان می شوند	در نظر گرفتن طرحی پایدار به عنوان بخشی از یک برنامه کلی و نهادینه کردن آن
تحمیل نمودن برنامه های بهسازی بر اجتماعات غیر رسمی یا بخش هایی از آن	برنامه‌ریزی با مشارکت مردم، در همه مراحل فرایند بهسازی
در نظر گرفتن این فرض که همه سکونتگاه‌ها نیازها و اولویت های یکسانی دارند و برای آنها می توان یک برنامه تهیه کرد	طراحی برنامه بهبود بر اساس نیازهای ویژه و اولویت های سکونتگاه‌ها
فراهم نمودن زیرساختها و خدمات غیر قابل استطاعت برای ساکنان	طراحی برنامه بهبود که برای جمعیت هدف قابل استطاعت باشد
در نظر گرفتن این فرض که حق تصرف انفرادی زمین برای امنیت تصرف ضروری است	فراهم نمودن امنیت حق تصرف برای ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی
تحمیل مقررات و استانداردهای غیر واقعی	تطبيق مقررات ساختمانی و قوانین مربوط که تسهیل مشارکت ساکنان در ساخت و ساز را امکان پذیر می کنند
تسلط یافتن برنامه ریزی سنتی قدرتمند، مسلط و مشهود	تشویق ابتکار عمل ساکنان سکونتگاه غیر رسمی و به رسمیت شناختن نقش زنان
تبعیض قائل شدن برای مسکن اجاره ای یا ترویج یک گزینه تصرف مسکن	درگیر کردن مستأجران و مالکان در فرایند یافتن راه حلهایی که هر دو از آن بهره مند شوند
در نظر گرفتن این فرض که گزینه جابه جایی بهترین آلترناتیو برای افراد فقیر است که در شرایط بد مسکنی زندگی می کنند	طراحی و مذاکره برای جابه جایی ساکنان سکونتگاه غیر رسمی فقط در مواقع ضروری و با توافق افراد تأثیرپذیر از اجرای پروژه
اتکا به یارانه های دولتی و یا وصول کامل هزینه ها از ساکنان سکونتگاه غیر رسمی	جست و جو برای طیف وسیعی از منابع مالی و سازوکارهای پرداختی (عمومی، خصوصی، کمکهای مالی، یارانه ها و غیره)
در نظر گرفتن این فرض که فقرا به تنهایی می توانند منبع نیروی کار انسانی برای بهسازی باشند	جست و جو سازوکارهای مالی خلاق برای حمایت از ابتکارات سازمانهای اجتماع محور

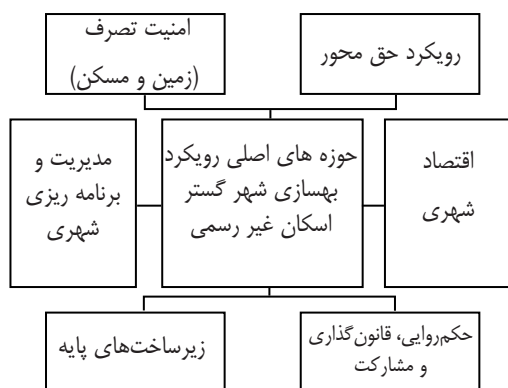
(Habitat-UN, 2014: 129).



در بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی به شرح موارد زیر است:

برنامه ریزی شهر-گستر و یکپارچه؛ اجرای مرحله ای؛ بهبود ارتباطات و جابه جایی شهری؛ ارتقای رشد اقتصادی؛ بستر سازی حقوق شهروندی؛ توسعه از طریق مشارکت و شراکت راهبردی؛ بهینه سازی تراکم شهری و ترویج کاربری مختلط؛ تحقق پذیری طرحهای توسعه شهری از طریق تعدیل مجدد زمین؛ ایجاد بستر و مبنایی برای فراهم کردن امنیت حق تصرف زمین و مسکن؛ پشتیبانی از شهرهای ایمن تر؛ فراهم آوردن گزینه های دیگر برای جابه جایی اجباری؛ برنامه ریزی برای کاهش خطرپذیری فاجعه های طبیعی و انسانی؛ تضمین جریان پیوسته حمایت مالی از منابع متنوع؛ پاسخگو نمودن بهسازی سکونتگاههای غیر رسمی نسبت به زنان، مردان، جوانان، بچه ها، بزرگسالان و افراد ناتوان (Habitat-UN, 2012: 37). برای پاسخگویی به پرسش دوم مقاله و ارائه چارچوب تحلیلی بهسازی شهر-گستر سکونتگاههای غیر رسمی شش حوزه اصلی شناسایی شده است که عبارتند از: ۱. مدیریت و برنامه ریزی شهری؛ ۲. اقتصاد شهری؛ ۳. زیرساخت های پایه؛ ۴. حکمروایی، قانون گذاری و مشارکت؛ ۵. امنیت حق تصرف (زمین و مسکن)؛ و ۶. رویکرد حق محور. هر کدام از این حوزه ها، بایدها و نبایدهایی را بر رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی تحمیل می کنند که به شرح جدول شماره ۳ ارائه شده است.

شکل ۱. حوزه های اصلی راهبرد خیابان محور در رویکرد بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی؛ ترسیم: نگارندگان.



راهبرد خیابان محور در بهسازی شهر-گستر

برنامه سکونتگاههای انسانی سازمان ملل از گسترش خیابانها به عنوان نیروهای پیش ران در بهسازی شهر-گستر سکونتگاههای غیر رسمی یاد کرده است. این راهبرد ساده از خیابانها نه فقط به عنوان شاهراه و خط انتقال شبکه های آب، فاضلاب، سیستم های زهکشی و خطوط انتقال نیرو استفاده می کند، بلکه به عنوان یک کالای عمومی که در آن فعالیتهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی صورتبندی، تقویت و تسهیل می شود یاد می کند. این راهبرد شامل برگزاری جلسات، گسترش تعاملات اجتماعی، ایجاد فعالیتهای اقتصادی مانند ایجاد مغازهها و احساس امنیت عمومی بیشتر در خیابانها می شود زیرا خیابانها شبکههای غیرقابل نفوذی از کوچه ها و مسیرهای تنگ و تاریک را باز می کنند. این راهبرد همچنین به عنوان یک شبکه خیابانی توسعه یافته ای نگریسته می شود که نواحی سکونتگاه غیر رسمی را به بقیه شهر متصل میسازد (Habitat-UN, 2014: 18). راهبرد خیابان محور در بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی، توسعه تدریجی را به رسمیت می شناسد، رویکردهای مشارکتی را ترویج می دهد و سکونتگاههای غیر رسمی را به محلههایی تبدیل مینماید که نظام اقتصادی آنها از طریق فرایند یکپارچگی کالبدی با ناحیه شهری بزرگتر مرتبط میشود. در این محلهها، خیابانها و فضاهای عمومی به عنوان مجراهای اولیه تحولات اقتصادی و اجتماعی عمل میکنند که کل شهر را منتفع میسازند. در این راهبرد، خیابانها به عنوان نقطه شروع بهسازی سکونتگاهها و پیوندی برای یکپارچگی با شهر و برنامه توسعه آن پیشنهاد میشوند (Habitat-UN, 2012: 13).

این راهبرد مرکز سکونتگاههای انسانی سازمان ملل بر اساس نقش محوری خیابانها در دگرگونی شهری و احیای سکونتگاههای غیر رسمی استوار است. خیابانها هویت های حیاتی در همه سکونتگاههای انسانی دارند. آنها نقش مهمی در تعیین فرم شهری بیشتر از هر عنصر دیگری در شهرها ایفا می کنند. همچنین ادبیات گسترده ای در مورد هویت و کارکردهای مختلف خیابانها وجود دارد. بیشتر کارکردها می تواند در این موارد خلاصه شود: خیابانها به عنوان مجرای جابه جایی، یک فضای ارتباطی، یک فضای عمومی، یک فضای اجتماعی و همچنین مکانی برای تجارت و کسب و کار، یک فضای سیاسی و همچنین یک فضای نمادین و جشنواره ای در شهر به شمار می روند (Hab--UN, itat, 2012: 13). اصول کلیدی راهبرد خیابان محور

جدول ۳. چارچوب تحلیلی راهبرد خیابان محور در رویکرد بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی

نمایدها	بایدها	حوزه ها
<p>۱. جدا نمودن سکونتگاه‌های غیر رسمی از کل شهر و اجرای پروژه های بهسازی به صورت مقطعی و موردی</p> <p>۲. بهبود زیرساختها بدون در نظر گرفتن طرحهای شهری و شبکه خیابانها</p> <p>۳. تلاش برای اجرای طرحها و ایجاد همه خیابان ها به صورت یکجا</p> <p>۴. اجرای بهسازی سکونتگاه غیر رسمی پروژه محور به صورت موردی و گزینشی</p> <p>۵. تحمیل کردن استانداردها و مقررات غیرواقعی</p> <p>۶. اجرای رویکردهای بالا به پایین در طراحی برنامه های اجرایی و برنامه ریزی سکونتگاهها</p> <p>۷. آغاز کردن اجرای برنامه ها بدون مجوز قانونی حق تصرف و مالکیت زمین</p> <p>۸. اعطای کمک های مالی بلاعوض به ساکنان در راستای توانمندسازی آنها برای درک برنامه ها و طرحهای فنی</p> <p>۹. دست کم گرفتن نیاز به تهیه نقشه و اطلاعات ابتدایی در مورد جمعیت سکونتگاههای غیر رسمی</p> <p>۱۰. اجرای یک راه حل یکسان برای همه سکونتگاههای غیر رسمی</p> <p>۱۱. دست کم گرفتن دخالت گروههای مافیایی و فشار و باندهای نامشروع زمین خواری</p> <p>۱۲. نادیده گرفتن مدیریت بحران و اثرات احتمالی محیط زیستی</p>	<p>۱. یکپارچه کردن بهسازی سکونتگاه غیر رسمی درون نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری</p> <p>۲. طراحی برنامه ناحیه- محور که الگوی شهری با شبکههای خیابانی که بر اساس اولویت جوامع و توسعه شهر بنا شده است را معرفی می کند</p> <p>۳. پذیرش رویکرد مرحله ای و تدریجی در بهسازی و اولویت دادن به بازگشائی خیابان</p> <p>۴. مرتبط و متصل نمودن شبکه خیابانی سکونتگاه غیر رسمی با شبکه خیابانهای کل شهر و شبکه های جابه جایی شهری</p> <p>۵. تهیه طرح شهر بر اساس استانداردهای مناسب به منظور منطقی نمودن تراکم شهر و به حداقل رساندن جابه جایی مجدد</p> <p>۶. طراحی، برنامه ریزی و اجرایی نمودن برنامه بهسازی سکونتگاه غیر رسمی به شیوه مشارکتی و مشاوره ای</p> <p>۷. قابل دسترس نمودن زمین برای سکونتگاه مجدد در درون یا نزدیکی سایت های بهسازی در راستای ساخت مسکن جدید</p> <p>۸. استفاده از ابزارهای ارتباطی مناسب برای افزایش سطح آگاهی ساکنان از اقدامات بهسازی</p> <p>۹. طراحی نحوه مداخله در بهسازی سکونتگاه غیر رسمی براساس جمع آوری داده های قابل اعتماد و تهیه نقشه</p> <p>۱۰. بررسی ویژگی های خاص هر ناحیه غیر رسمی، شامل جمعیت و بافت کالبدی و زیست محیطی آنها</p>	<p>مدیریت و برنامه ریزی شهری</p>



اقتصاد شهری



فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۶
No.48 Autumn 2017

■ ۵۲۳ ■

<p>۱. بی توجهی به اتصال شبکه خیابانی سکونتگاه‌های غیر رسمی با راسته‌های خرید و شریان‌های اصلی شهر</p> <p>۲. تبعیض قائل شدن برای بخش اقتصاد غیر رسمی و کسب و کارهای خانگی</p> <p>۳. کم اهمیت شمردن نقش حقوق مالکیت و امنیت حق تصرف زمین در افزایش سرمایه‌گذاری در کسب و کارهای سکونتگاه‌های غیر رسمی</p> <p>۴. مجزا نمودن بهسازی سکونتگاه غیر رسمی از برنامه ریزی سرمایه‌گذاری مدیریت شهری همان شهر</p> <p>۵. اتکای صرف به تخصیص بودجه و یارانه‌های دولتی برای تأمین منابع مالی اجرای برنامه‌ها</p> <p>۶. فرض نمودن بازگشت کامل هزینه‌های بهسازی از طریق پرداخت ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی و چشم‌پوشی از توانایی‌ها و اشتیاق آنها جهت بهبود سکونتگاه</p> <p>۷. تلاش در جهت بسیج منابع مالی برای تمام مراحل برنامه بهسازی به صورت آنی و یکباره بدون داشتن حتی یک پروژه عملیاتی</p> <p>۸. منقطع نمودن راهبردهای توسعه اقتصادی محلی از رویکرد خیابان محور در بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی</p> <p>۹. غفلت کردن از راهبردهای بلندمدت تأمین منابع مالی برای ترویج کسب و کار و فعالیت‌های درآمدزا و اشتغال برای ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی در قلمرو برنامه بهسازی</p>	<p>۱. تقویت فعالیتهای اقتصادی موجود از طریق خیابانهای باز و عریض در سکونتگاه‌های غیر رسمی که با شبکه‌های کل شهر مرتبط هستند</p> <p>۲. حمایت نمودن از کاربری زمین مختلط برای توانمند کردن مغازه‌ها، و فعالیتهای تولیدی - تجاری خانگی</p> <p>۳. توسعه دادن راهبردهای مالی بلندمدت (چندساله) با ترکیبی از درآمدهای شهرداری، منابع مالی بیرونی و کمک‌های ساکنان برای بهسازی و توسعه مسکن جدید</p> <p>۴. بهبود امنیت حق تصرف به منظور تقویت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای بهبود وضعیت مسکن، توسعه کسب و کار و فعالیت‌های تولیدی درآمدزا</p> <p>۵. ایجاد سازوکارهای مالیات بر دارایی، اخذ هزینه‌های مربوط از کاربران و ابزارهای بازگشت هزینه‌ها به عنوان بخشی از راهبرد خودگردان و یکپارچه پایداری برنامه</p> <p>۶. اجرای راهبردها بر اساس توانایی پرداخت ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی و تخصیص میزان مشخصی از درآمد شهرداریها به منظور حمایت بلندمدت و مستمر از برنامه</p> <p>۷. بسیج سرمایه‌ها به شروع با اولویت خیابانهای کلیدی در سکونتگاه‌های غیر رسمی مهم به منظور نمایش مقبولیت رویکرد برنامه</p> <p>۸. یکپارچه نمودن ایجاد شغل و آموزش مربوط به آن برای حمایت از کارآفرینی و بنگاه‌های کوچک در طول دوره و بعد از فرایند بهسازی</p> <p>۹. تأمین منابع مالی از طریق سپرده‌های امانی (صندوقها) با همکاری بخش تجاری محلی جهت حمایت از نوآوری و طرح‌های توسعه تجاری مرتبط با بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی</p>	
--	---	--

	زیرساخت های پایه	
<p>۱. داشتن اهداف بلندپروازانه درباره ظرفیت اجرای همه شبکه های زیرساختی به صورت آنی و یکباره</p>	<p>۱. استفاده از خیابانها به عنوان مبنایی برای اجرای مرحله ای و فراهم سازی شبکه های زیرساخت در مسیرهای اولویت دار سکونتگاه غیر رسمی که بخشی از برنامه بهسازی اسکان غیر رسمی خیابان محور است</p>	
<p>۲. فراهم کردن زیرساختها و خدماتی که در استطاعت ساکنان نبوده و هم نمی توانند از ایجاد آنها حمایت کنند</p>	<p>۲. توسعه مزایای ناشی از خیابانها از طریق ترکیب ایجاد روشنایی عمومی، سیستم فاضلاب و پسماند</p>	
<p>۳. چشم پوشی از مشارکت ساکنان در مراحل اولیه برنامه ریزی برای بهبود زیرساختها به عنوان شرط نگهداری پایدار آن در آینده</p>	<p>۳. مشارکت دادن ساکنان در تنظیم اولویت ها، طراحی، اجرا، عملیات و حفظ زیرساختها</p>	
<p>۴. چشم پوشی از نقش پیاده روها و مسیرهای کنار خیابانها به عنوان فضاهای عمومی ایمن و محل برای کسب و کار به منظور حمایت از خانه سازی های موجود و جدید</p>	<p>۴. طراحی خیابانها و شبکه های زیرساختی برای به حداکثر رساندن سودمندی فضای عمومی برای ساکنان</p>	
<p>۵. مجزا نمودن هزینه بهسازی سکونتگاه غیر رسمی از هزینه های فراهم سازی زیرساختها که توسط شرکت های خدمات عمومی تأمین می شود</p>	<p>۵. استفاده از خیابان به منظور محاسبه میزان استفاده از آن و هزینه ای که از این بابت باید از کاربران اخذ شود به منظور تولید درآمد برای تأمین مالی خودگردان</p>	
<p>۶. چشم پوشی از ابعاد جنسیتی و نقش سایر گروهها در طراحی و استفاده از زیرساختها</p>	<p>۶. مشارکت دادن همه گروههای آسیب پذیر، جوانان، زنان و سالمندان در فرایند تصمیم گیری درباره استفاده از زیرساختهای مبنایی شهری</p>	
<p>۷. بهسازی زیرساختها در سکونتگاههای غیر رسمی در سطحی بالاتر از سطح موجود زیرساختهای شهر که ممکن است موجب اعیان سازی و تغییر فرم سکونتگاههای مذکور شود</p>	<p>۷. بهسازی زیرساختها در سکونتگاههای غیر رسمی طبق هنجارها و استانداردهای کلی و سطح زیرساختهای سایر مناطق شهر</p>	
<p>۸. تحمیل هنجارهای فنی بر بافت های بی قاعده سکونتگاههای غیر رسمی</p>	<p>۸. بازنگری استانداردهای فنی زیرساختها و تطبیق آنها با شرایط سکونتگاههای غیر رسمی مختلف</p>	
<p>۹. فراموش کردن نیاز به عملیات به هم پیوسته نگهداری شبکه های زیرساختی، تجهیزات و خدمات از ابتدای برنامه</p>	<p>۹. طراحی برنامه سرمایه گذاری زیرساختها در ارتباط با رویکرد خیابان محور برنامه بهسازی شهر گستر</p>	
<p>۱۰. ایجاد هم افزایی بین سرمایه گذاری روی زیرساختها در سکونتگاههای غیر رسمی و تأمین منابع مالی شهری و مالیات بر دارایی</p>	<p>۱۰. ایجاد هم افزایی بین سرمایه گذاری روی زیرساختها در سکونتگاههای غیر رسمی و تأمین منابع مالی شهری و مالیات بر دارایی</p>	



<p>۱. ایجاد کارگروه‌های موقت برای برنامه ریزی و مدیریت برنامه های رویکرد خیابان محور در بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی</p> <p>۲. کم اهمیت شمردن پایه سازمانی و ظرفیت نهادی برای طراحی و اجرای برنامه ها</p> <p>۳. مشارکت ندادن گروه‌های محلی</p> <p>۴. بی توجهی به قوانین موجود و چارچوب مقررات شهری و همه ظرفیت ها برای مدیریت و اجرای برنامه ها</p> <p>۵. حذف قانون‌گذاران، مشاوران، و سایر چارچوب های نهادی، سیاستی و راهبردی که توسعه شهری را هدایت می کنند</p> <p>۶. حذف سازوکارهای پس از فرایند بهسازی به منظور نگهداری و تحکیم آن</p> <p>۷. ایجاد انحصار و تصدی گری دولت در طراحی و اجرای برنامه ها</p> <p>۸. مدیریت نمودن فرایند بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در سطح دولت مرکزی و به دور از مکان اجرای پروژه</p>	<p>۱. نهادینه سازی رویکرد خیابان محور در بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی درون ساختارهای موجود حکومت محلی و سیاست های بخش عمومی</p> <p>۲. ایجاد ترتیبات نهادی و ساختاری قبل از شروع برنامه‌های بهسازی</p> <p>۳. مشارکت دادن سازمانهای جامعه مدنی، بخش خصوصی، جامعه دانشگاهی، ارایه کنندگان خدمات و سایر ذینفعان در طراحی، اجرا و نگهداری</p> <p>۴. ایجاد ظرفیت مشارکت محلی برای بهسازی شهر گستر خیابان محور سکونتگاه‌های غیر رسمی</p> <p>۵. نهادینه سازی ارتباط برنامه بهسازی شهر گستر خیابان محور سکونتگاه غیر رسمی با همه برنامه های راهبردی شهری</p> <p>۶. آماده نمودن قوانین و خط مشی های پس از بهسازی</p> <p>۷. استفاده از مناقصات و فرایندهای عمومی و فرایندهای شفاف برای اجرای برنامه</p> <p>۸. نهادینه سازی مشارکت شهروندان در فرایند بهسازی؛ از جمله نقشه برداری و سرشماری؛ طراحی و مدیریت خیابانها و فضای عمومی</p> <p>۹. نهادینه سازی بهسازی سکونتگاه غیر رسمی در مقیاس دولت محلی</p> <p>۱۰. ایجاد عرصه ای برای تصمیم سازی مشارکتی</p> <p>۱۱. آگاه سازی اجتماعی از حقوق خود به منظور تحقق برابری</p> <p>۱۲. مسکن و حق دسترسی به آب سالم و بهداشتی</p>	<p>حکمروایی، قانونگذاری و مشارکت</p>
---	---	---

<p>۱. قطع نمودن رابطه ایجاد خیابان با قطعات مرزها و حوزه های عمومی و خصوصی تعریف شده</p> <p>۲. تبعیض قائل شدن بر علیه گزینه های امنیت تصرف زمین و اجاره</p> <p>۳. ترویج دادن گزینه های تصرف انفرادی</p> <p>۴. مجزا نمودن ساماندهی مالکیت از امنیت تصرف</p> <p>۵. قانونی کردن یا خصوصی کردن زمین پیش از اینکه طرح توسعه شهری تعاریف قطعات مبتنی بر خیابانها و مرزها را مشخص نماید</p> <p>۶. ترویج ساماندهی قطعات منفرد</p> <p>۷. چشم پوشی از حقوق مالکیت شهروندان و ادعای غرامت آنها در صورت لزوم جابه جایی شهروندان مذکور و تخریب تصرفاتشان</p>	<p>امنیت حق تصرف</p> <p>۱. استفاده از خیابان در جهت شکل دادن به مرزهای قانونی جدید برای حوزه های عمومی و خصوصی</p> <p>۲. توجه به پیوستگی حقوق زمین و تصمیم گیری درباره اینکه کدامیک از گزینه ها مناسب است</p> <p>۳. تضمین امنیت تصرف، و تحکیم حقوق اشغال زمین</p> <p>۴. طراحی و چانه زنی درباره برنامه های جابه جایی ساکنان در صورتیکه نقشه سکونتگاهی و ایجاد خیابان ایجاب نماید</p> <p>۵. شامل شدن فرایند ساماندهی و رسمی کردن مساکن و ساختمانها در زمین هایی که روال قانونی را طی کرده و به عنوان بخشی از بهسازی سکونتگاه غیر رسمی مشخص شده اند</p> <p>۶. استفاده از طرح های شهری جهت ایجاد نقشه پایه برای ثبت حقوق مالکیت</p> <p>۷. ثبت طرح های شهری و آدرس های خیابان در اداره ثبت دولتی</p>
<p>۱. عدم توجه به اشکال مختلف امنیت تصرف و حقوق مالکیت که موجب تقویت باور ساکنان سکونتگاه های غیر رسمی در بهسازی محله به خود می شود</p> <p>۲. تبعیض نسبت به اشخاص مختلف در خصوص مشارکت آنها در فرایند بهسازی</p> <p>۳. اتخاذ تنها یک گزینه برای امنیت تصرف</p> <p>۴. اتخاذ رویکردهای تخلیه اجباری و بالا به پایین سکونتگاه مجدد به منظور ایجاد خیابان</p> <p>۵. سکونتگاه مجدد اتفاقی به محلهای دور از سایت های مربوط بدون احترام به حقوق شهروندی</p>	<p>رویکرد حق محور</p> <p>۱. شناسایی روشهای مشارکتی و سایر اشکال حقوقی مستند برای تعیین و تعریف حق و حقوق جمعیت ساکن در فرایند بهسازی سکونتگاه غیر رسمی</p> <p>۲. درگیر کردن ساکنان و سازمانهای مردمی قانونی آنها در تصمیم سازی جهت طراحی و اجرای برنامه ها</p> <p>۳. پذیرش کثرت گرایی قانونی و حقوق عرفی در هنگام طراحی برنامه ناحیه محور که تعیین کننده نقشه های شهری و شبکه خیابان ها در سکونتگاه های غیر رسمی است</p> <p>۴. طراحی و مذاکره در مورد برنامه های جابه جایی ساکنان در صورتیکه نقشه سکونتگاه ها و ایجاد خیابانها ایجاب نماید</p> <p>۵. اجرای تخریب و جابه جایی ساکنان به سایت های سکونتگاه مجدد بر اساس اصولی چون مشارکت، اطلاع رسانی قبلی و مشاوره، جبران خسارت، ارائه گزینه های جایگزین، حمایت و پشتیبانی از معیشت قبلی ساکنان، در حین و بعد از سکونتگاه مجدد</p>



که رقمی بالغ بر ۳۰ درصد بافت‌های شهری موجود کشور را در بر می‌گیرند و جمعیتی بالغ بر ۱۸ میلیون نفر (حدود بیست درصد جمعیت شهری کشور) در آن ساکن هستند از این مسائل و مشکلات رنج می‌برند (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری، ۱۳۹۴). دولت و شهرداری‌های کشور تاکنون تلاش‌های زیادی برای حل معضلات این مناطق برداشته‌اند؛ به رغم تلاش‌های صورت گرفته به دلیل عدم وفاق و همگرایی دستگاه‌های مختلف دخیل در این فرایند، روند افت منزلت مکانی-اجتماعی این مناطق رو به افزایش بوده است.

در ایران توجه جدی دولت به سکونتگاه غیر رسمی به سال ۱۳۸۲ باز می‌گردد. در این زمان هیات وزیران مصوبه ای را تحت عنوان سند توانمند سازی و ساماندهی سکونتگاه غیر رسمی تصویب رساند. بدنبال این مصوبه تلاش‌های دولت برای گرفتن کمک‌های جهانی آغاز گردید و متعاقب آن بانک جهانی با کمک‌های مالی خود و تاسیس دفاتر محلی زیر نظر وزارت کشور باعث گردید مطالعات مربوط به توانمند سازی سکونت‌گاه‌های غیر رسمی در تعدادی از کلان‌شهرها آغاز شود. با این حال، علیرغم دستاوردهای ارزشمند این سند، همچنان مشکلات و چالش‌هایی بر سر راه اجرای این مصوبه وجود داشت که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌شود: عدم سازماندهی و طراحی نظام کارآمد مالی برای پشتیبانی مالی از برنامه‌های توانمندسازی؛ بلااستفاده گذاشتن بسیاری از ظرفیت‌های انسانی و مالی دولتی، عمومی و خصوصی در کشور؛ عدم وجود مدیریت یکپارچه شهری و بخشی عمل نمودن دستگاهها؛ ضعف همکاری مابین دستگاه‌های محلی و ملی و نبود ظرفیت‌های لازم در سطح محلی؛ اولویت ندادن به مسأله سکونتگاه‌های غیر رسمی در برنامه‌های توسعه.

در سال ۱۳۹۳ سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به تصویب رسید و در تعریفی مشخص از محدوده‌ها و محله‌های هدف بازآفرینی شهری شهرهای کشور ارائه شد که سکونتگاه‌های غیر رسمی نیز جزئی از بافت‌های ناکارآمد به شمار می

الزامات قانونی و راهکارهای حقوقی تحقق رویکرد بهسازی شهر-گستر سکونتگاه غیر رسمی در ایران

بر اساس برآوردهای انجام شده از جمعیت شهری کشور در سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور بالغ بر ۱۲ میلیون نفر برآورد می‌شود. سیر تحول افزایش جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیر رسمی نشان از افزایش روز افزون آن دارد. بنابراین با توجه شدت و ابعاد مسئله فقر شهری و سکونتگاه غیررسمی در کشور (جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور) لزوم برنامه‌های پیش‌گیری و پیش‌نگری را ضروری می‌نماید. در حال حاضر سیاست و برنامه مدون و مشخصی جهت انجام اقدامات پیش‌گیرانه در گسترش محدوده‌ها و محله‌های ناکارآمد شهری وجود ندارد (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری، ۱۳۹۴). در سطح محلی به دلیل نبود برنامه‌ریزی برای مسکن کم‌درآمدها، وجود ضوابط نامتناسب و تشدید کننده سکونت‌گاه‌های غیر رسمی کشور در طرح‌های توسعه شهری و نبود سیاست مشخص و شفاف در مواجهه با این سکونت‌گاه‌ها خود بر افزایش ابعاد مسئله و افزایش چالش برای مدیریت شهری منجر شده است. به عبارت دیگر، به دلیل بالا بودن هزینه تأمین مسکن در شهرها هم برای مهاجران وارد به شهر و هم فقیرای شهری که توان تأمین مسکن در محدوده شهری را ندارند این فرایند به شکل گیری سکونت‌گاه جدیدی منجر می‌شود و یا نقاط روستایی واقع در حریم به شدت تحت تأثیر قرار گرفته و به صورت غیر قابل کنترل و خارج از توان و ظرفیت موجود آنها جمعیت به چندین برابر افزایش می‌یابد. محدوده‌ها و محلات فقیرنشین (بافتهای ناکارآمد میانی، تاریخی، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیهای) دارای ابعاد گسترده فقر هستند. پیامدهای انباشت فقر شهری از یک سو و نادیده انگاشتن این ساکنان از سوی دیگر مشکلات و آثار زیان‌باری را برای شهرهای کشور در پی خواهد داشت. بیش از ۵۶ هزار هکتار محلات نابسامان میانی، ۲۱ هزار هکتار از عرصه‌های تاریخی مراکز شهرها و ۵۳ هزار هکتار سکونتگاه‌های غیر رسمی

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۶
No.48 Autumn 2017

■ ۵۲۷ ■

و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه

(2) اصل ۲۲ قانون اساسی ج.ا.ا: حشیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

(3) اصل ۳۱ قانون اساسی ج.ا.ا: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است، دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند بخصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

(4) بند ۱ از اصل ۴۳ قانون اساسی ج.ا.ا: تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده رای همه.

(5) ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵: دولت موظف است به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد:

الف- برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد (۱۰٪)

ب- سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی وساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر.

پ- تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها.

رود. با توجه به انجام مطالعات پراکنده و ناهماهنگ در سنوات گذشته در اشکال مختلف و نیز پیچیدگی خاص گونه‌های بافتی مختلف به ویژه در کلان شهرها؛ ضرورت دارد برنامه ریزی تغییر رویکردها و نگرش‌ها از طریق باز تعریف و تدقیق و اصلاح محدوده‌ها و محله‌های هدف بهسازی شهری به ویژه در کلانشهرهای کشور بیش از پیش احساس می‌گردد. با توجه به اینکه رویکرد بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی واجد ویژگی‌هایی چون جامعیت، هم‌افزایی، پاسخ‌دهی و مشارکت است و هدف آن یکپارچه سازی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و کالبدی همه سکونتگاه‌های غیر رسمی درون نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری رسمی می‌باشد. بنابراین، این موضوع نمایانگر تغییر جهت اساسی از مداخلات پروژه محور در بهسازی به سوی رویکرد برنامه ریزی برای کل شهر است. از اینرو، مصوبه جدید هیئت وزیران نیز نشانگر توجه یکپارچه و همه جانبه به پدیده سکونتگاه‌های غیر رسمی در قالب فرایند برنامه ریزی و مدیریت شهری و پرهیز از پروژه محوری و برخورد گزینشی و مقطعی است. اما اجرای چنین رویکردی مستلزم رعایت الزاماتی قانونی و به کارگیری راهکارهای حقوقی است. لذا از آنجا که در رویکردهای مختلف مدیریتی پدیده اسکان غیر رسمی همواره پیشگیری از تکرار و توسعه آنها ملازم ساماندهی وضع موجود می‌باشد، الزاماتی قانونی و راهکارهای حقوقی این تحقیق نیز در دو بخش پیشگیری از تشکیل اسکان غیر رسمی و تحقق رویکرد بهسازی شهر - گستر سکونتگاه غیر رسمی ارایه می‌شود. با توجه به موارد پیشگفته، مهمترین الزامات قانونی و راهکارهای حقوقی رویکرد بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی برای ایران به شرح موارد زیر است:

الف) الزامات قانونی و راهکارهای حقوقی پیشگیری از تشکیل پدیده اسکان غیر رسمی:

- در بخش الزامات قانونی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

(1) بند ۱۲ از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر



1) ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵: در چهارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵:

الف- وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد- تاریخی- سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.

تبصره- در تهیه برنامه عملیاتی محدوده‌های تاریخی شهرها، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به دستگاه‌های موصوف اضافه می‌شود.

2) ماده (۶۱) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵: الف- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافتهای فرسوده و دسته‌بندی طرحهای واقع در این مناطق، با اولویتهای زیر اقدام نماید:

۱- طرحهایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای آنها ضروری است.

ت- طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی

- در بخش راهکارهای حقوقی فارغ از ضرورت رسیدگی به وضعیت معیشتی مهاجرین متقاضی اسکان غیررسمی که جنبه‌های مدیریت اقتصادی موضوع را در بر می‌گیرد، اما از بعد جلوگیری از ساخت و ساز غیر رسمی که به عنوان اولین پیشنیاز سخت افزاری اسکان غیر رسمی محسوب می‌شود، راهکارهای حقوقی زیر پیشنهاد می‌شود:

1) تنقیح و تفکیک قوانین مربوط به داخل و خارج از حریم شهرها که در حال حاضر به هر دو در قانون شهرداریها پرداخته شده است به عبارت دیگر با توجه به اینکه تبصره (۲) بند (۳) ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها که به موضوع خارج از حریم پرداخته است، هماهنگی و سنخیتی با دیگر مواد قانون شهرداری‌ها نداشته و با توجه به اینکه حوزه عمل شهرداری‌ها صرفاً در محدوده و حریم شهر می‌باشد، متأسفانه سازوکار مناسبی برای چگونگی اجرای این حکم تعریف نشده است.

2) الگوبرداری از تجربه موفق قانون ایمنی راهها و راه‌آهن- مصوب ۱۳۴۹- و اصلاحات بعدی آن در خصوص مستحذات غیرقانونی در حریم راهها برای برخورد جدی و مؤثر و به موقع با ساخت و سازهای غیرمجاز در خارج از حریم شهرها توسط مرجع صدور پروانه و معرفی به مراجع قضایی

3) جرم‌انگاری تخلفات ساخت و ساز در خارج از حریم شهرها

4) در نظر گرفتن جرایم مشخص اعم از قلع یا جریمه در خصوص تخلفات مختلفین

ب) الزامات قانونی و راهکارهای حقوقی تحقق رویکرد بهسازی شهر- گستر سکونتگاه غیر رسمی

- در بخش الزامات قانونی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

3) ماده (۱) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷

به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقاء کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوریهای نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری و سکونتگاههای غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهادهای مورد نیاز بخش مسکن در چهارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هر خانوار یک‌بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام نماید.

4) ماده (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸۷

کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و طرح‌های تولید مسکن در بافتهای فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنج‌ده درصد (۵۰٪) هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می‌باشد. دولت موظف است معادل صد درصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها ناشی از اجراء این قانون و سایر قوانین را در لویایح بودجه سنواتی منظور و پرداخت نماید.

5) ماده ۱۱۱ قانون شهرداری ها مصوب سال ۱۳۳۴

به منظور نوسازی شهرها شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر را

۲- طرح‌هایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است.

تبصره- طرح‌های گروه (۱) مشمول برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت موضوع «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب با اصلاحات و الحاقات بعدی» می‌باشد که تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز آن می‌تواند از طریق بخشهای غیردولتی تأمین شود.

ب- دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط موظفند به‌منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافتهای فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند.

پ- وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از احیای بافتهای فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی برای احیاء و بازسازی بافتهای فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

ت- دولت مکلف است از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای نسبت به احیاء و بهسازی حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافتهای فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های رو بنائی و زیر بنائی توسط بخش غیردولتی و شهرداریها اقدام و مابه‌التفاوت سود تسهیلات یارانه‌ای مورد نیاز را همه ساله در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی نماید.

بند (ت) ماده (۶۱) قانون برنامه ششم توسعه در بخش مغایرت بر مواد (۱) و (۴) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱ حاکم است.

ث- وزارت راه و شهرسازی موظف است ساماندهی و احیاء شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده داخل شهرهای مورد نظر را در اولویت قرار دهد.



بافت‌های ناکارآمد میانی با واحدهای مسکونی نامقاوم و دسترسی کم به زیرساخت‌ها و خدمات است. لذا کاهش مشکلات ناشی از این مسئله مستلزم توجه و اقدامات ویژه است. یکی از این اقدامات اختصاص حمایت‌های مالی دولت از بخش مسکن به اجرای طرح‌های بهسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی به صورت بسته‌ای ویژه با در نظر گرفتن موضوعات اجتماعی و اقتصادی و... توسط دستگاه‌های مرتبط است.

4 از آن‌جا که بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی شهری مستلزم اتخاذ سیاست‌های چند وجهی در حوزه عمران، خدمات و مسکن شهری و ارایه خدمات اجتماعی و اقتصادی به ساکنان این نواحی است؛ انجام این وظیفه به تنهایی از عهده یک دستگاه دولتی بر نمی‌آید. به همین جهت برقراری سازوکارهای مناسب به منظور ایجاد وحدت رویه، تضمین هماهنگی و همکاری دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط در قالب ایجاد نهاد مدیریت یکپارچه و ساختار هماهنگ کننده اجرایی با محوریت شهرداری با همراهی و همکاری کلیه ذینفعان و ذی‌نفعان با همراهی و مشارکت مردم و فعالان غیردولتی و خصوصی ضروری است.

5 مسئولیت اجتماعی از مقولات اقتصادی و مالی فراتر می‌رود و پیش برنده سود و منفعت اجتماعی و فراتر از منافع سازمان است از آنجایی که شکل‌گیری این محلات گاهی اوقات ناشی از سوء مدیریت و عدم همراهی سازمان‌ها و نگاه‌های مذکور برای تأمین مسکن و اشتغال و... بوده ضرورت دارد برای جبران بخشی از مسائل و مشکلات در ارتقاء وضعیت اجتماعی و اقتصادی محدوده‌ها، دستگاه‌های مذکور هزینه نمایند.

6 انجام اقدامات بهسازی و توانمند سازی در کنار این که هزینه‌های زیادی را طلب می‌کند نیازمند حمایت‌های لازم از سوی مدیریت شهری است. تخفیف در عوارض ساخت و ساز نمونه‌ای از این حمایت‌هاست در حال حاضر شهرداری‌ها برای انجام این اقدامات متحمل هزینه‌های زیادی شده‌اند. حال آن که طبق قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ -

با استفاده از مقررات قانون تملک زمینها مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۳۹ خریداری نمایند و در صورت اقتضاء برای تجدید ساختمان طبق طرح‌های مصوب شهرداری بفروشند و یا این که راساً اقدام به اجرای طرح‌های ساختمانی بنمایند اساسنامه این گونه مؤسسات را که بر طبق اصول بازرگانی اداره خواهد شد شهرداری هر محل تهیه و با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور قابل اجرا خواهد بود در هر جا که در قانون تملک زمینها و آیین‌نامه مصوب ۳۹،۸،۱۴ هیأت وزیران اسم از سازمان مسکن و وزارت کشاورزی و هیأت وزیران برده شده وظایف مزبور را به ترتیب شهرداری - انجمن شهر و وزارت کشور انجام خواهند داد.

در بخش راهکارهای حقوقی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

1 اهمیت نهاد سازی در قالب بهره‌گیری از مشاوران تسهیل‌گر و یا نهادهای مردمی-محلّی؛ نهاد سازی موجب سازمان یافتن جامعه محلّی در جهت پرداختن به مشکلات و مسائل محلّی و نیز تحقق اجرای مناسب برنامه‌های بهسازی خواهد شد.

2 اقدامات کاهش فقر شهری نیازمند همکاری گروه‌های مختلفی در سطح شهر از جمله شهرداری، اجتماعات محلّی، بخش خصوصی، توسعه‌گران، سازمان‌های غیر دولتی و سایر دستگاه‌های تأثیر گذار است. توسعه‌گران می‌توانند علاوه بر نوسازی بافت‌های فرسوده، نقش مهمی در فرایند بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی ایفا کنند. ضرورت حمایت از این توسعه‌گرها با تدوین نحوه حمایت مالی و اعتباری، نهادی و اجرایی دولت، نظام بانکی و بازار سرمایه از توسعه‌گران در محله‌ها از طریق دستگاه‌های مربوطه صورت پذیرد.

3 مقایسه تعداد واحدهای مسکونی با تعداد خانوار در آمارهای رسمی کشور نشان می‌دهد که با توجه به روند افزایش تعداد واحد مسکونی در کشور، مسئله کمبود مسکن مسئله جدی نیست؛ بلکه مسئله اصلی فقر مسکن به صورت سکونت در محدوده‌های حاشیه‌نشین و غیررسمی و یا

اجتماعی، کالبدی، فضایی و مدیریت توسعه شهری کشور داشته باشد. با توجه به پرسش‌های مقاله حاضر، این رویکرد واجد ویژگی‌هایی چون جامعیت، پاسخگویی، مشارکت و هم‌افزایی می‌باشد. این رویکرد کل شهر را به عنوان یک واحد برنامه ریزی در نظر می‌گیرد به طوریکه بهسازی فقط به اجتماعات غیر رسمی کوچک و پروژه‌های محدود نمی‌شود بلکه فرایندی عملگراست که همه سکونتگاه‌های غیر رسمی شهر را دربرمی‌گیرد و آن را در نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری یکپارچه می‌سازد. ویژگی‌های مذکور موجب تمایز این رویکرد با سایر رویکردهای بهسازی شده است. راهبرد خیابان محور از مهمترین راهبردهای رویکرد مذکور، است. این راهبرد شامل پنج حوزه اصلی مدیریت و برنامه ریزی شهری، اقتصاد شهری، زیرساخت‌های پایه، امنیت تصرف (زمین و مسکن)، حکمروایی، قانون‌گذاری و مشارکت، و رویکرد حق محور می‌شود. جهت آرایه یک چارچوب تحلیلی مناسب برای بهسازی شهر گستر سکونتگاه غیر رسمی از این ۵ حوزه استفاده شد که منجر به تدوین اقدامات بهسازی در چارچوب باید‌ها و نیایدهای بهسازی شده است. در واقع این چارچوب و باید‌ها و نیایدهای حوزه‌های اقدام آن بیانگر عملگرا بودن رویکرد مذکور است. به هر حال نگاه یکپارچه به محدوده‌ها و محلات فقیرنشین (بافت‌های ناکارآمد میانی، تاریخی، سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌های) و پیوند آنها با شهر می‌تواند نگاه دستگاه‌های خدمات رسانی و مجری را نسبت به بهسازی این سکونتگاه‌ها تغییر دهد و البته شکی نیست که برای تحقق چنین رویکرد متفاوتی باید ابتدا بسترهای قانونی و مقرراتی در نظام رسمی مقررات شهری کشور آماده شود که در بخش پایانی به طور مفصل بدان پرداخته شده است. خوشبختانه در موارد قابل توجهی ظرفیتهای قانونی لازم وجود دارد که البته در مواردی باید مورد استفاده بهینه قرار گیرند و در مواردی نیز ظرفیتهای موجود معطل مانده که نیاز به فعال شدن دارند. از جمله بسترهای موجود می‌توان به اصول مختلف قانون اساسی، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد

می‌بایست دولت حمایت‌های لازم از جمله پرداخت دیون ناشی از اعمال تخفیفات از سوی شهرداری‌ها را از این اقدامات به عمل آورد. انجام این کار موجب تسریع روند برنامه‌های بهسازی خواهد شد.

(7) در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها به دلیل بار مالی فراوان برنامه‌های بهسازی و توانمندسازی، رغبتی به انجام اقدامات بهسازی در محدوده‌ها و محلات هدف ندارند. نبود منابع مالی مناسب نیز شهرداری‌ها را مجبور به سرمایه‌گذاری در بخش‌ها یا محدوده‌هایی در شهر می‌کند که برای آن‌ها درآمد مالی داشته باشد. توجه به تأمین منابع درآمدی پایدار توسط شهرداری‌ها و تشویق و حمایت شهرداری‌ها به سرمایه‌گذاری در این محدوده‌ها نقش مهمی در ارتقای آن‌ها خواهد داشت. یکی از این مکانیزم‌ها تشویقی استفاده از توزیع و تخصیص سهم مالیات بر ارزش افزوده شهرداریهای کشور به عنوان شاخص عملکردی برای آن‌ها می‌باشد.

(8) موضوع مهمی که در فرایند توسعه و بهسازی محدوده‌ها و محلات غیر رسمی مورد توجه قرار گیرد ظرفیت‌سازی و یا ارتقای ظرفیت است. برنامه‌های ترویجی، فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی و آموزش‌های شهروندی بخشی از این اقدام به شمار می‌روند که نقش مهمی در ارتقای حقوق شهروندی و پذیرش و درک اقدامات در سطح محلی خواهد داشت. این اقدام در واقع فراهم کردن بسترهای لازم مشارکت ساکنان در محدوده‌های هدف خواهد بود. بدیهی است در این زمینه نقش نهادهایی همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صدا و سیما و وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات با توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌هایی که در این زمینه دارند بسیار راه‌گشا خواهد بود.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

نتایج حاصل از بررسی‌های نظری رویکرد بهسازی شهر- گستر سکونتگاه غیر رسمی در روند مدیریت و برنامه ریزی شهری می‌تواند جایگاهی مطلوب در ساختار نوین مدیریت شهری و همچنین نقشی وادارنده در روند توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی،



شهری و از همه مهمتر مواد ذریبط قانون برنامه ششم توسعه اشاره نمود. همچنین تحقق این رویکرد در مدیریت موضوع اسکان غیر رسمی در کشور مستلزم ایجاد برخی ظرفیتهای قانونی جدید می باشد که مهم از رهگذر اصلاح برخی قوانین و مقررات موجود و نیز وضع برخی قوانین و مقررات جدید امکان پذیر است. برای نمونه می توان به ضرورت تنقیح و تفکیک قوانین مربوط به داخل و خارج از حریم شهرها از طریق اصلاح ماده (۹۹) قانون شهرداریها، الگوبرداری از تجربه موفق قانون ایمنی راهها و راه آهن در برخورد با مستحذات غیرقانونی، جرم انگاری و برخورد قاطع با تخلفات ساخت و ساز در خارج از حریم شهرها اشاره کرد. همچنین ضرورت نهادسازی، ظرفیت سازی، امکان سنجی مالی و استفاده از ظرفیت های مالیات بر ارزش افزوده، حمایت مدیریت شهری، پذیرش مسؤولیت اجتماعی از سوی دستگاههای ذریبط. و اجرای مقررات بالادستی مانند سند ملی راهبردی، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و غیره از جمله موضوعات مهم دیگری است که در این مقاله مورد توجه قرار گرفته اند.

منابع و ماخذ

1. احدیان، امید و رضا شاکر اردستانی (۱۳۹۲) تقویت مدیریت محلی، راهکاری در جهت توانمندسازی سکونتگاههای غیر رسمی؛ مطالعه موردی: محمود آباد اصفهان. نشریه مدیریت شهری، دوره ۱۱، شماره ۳۲، صص ۳۱۱ تا ۳۲۶
2. ایراندوست، کیومرث، (۱۳۸۸). سکونتگاههای غیر رسمی و اسطوره حاشیه نشینی. انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
3. ایمانی جاجرمی، حسین، غلامرضا کاظمیان، اسماعیل صالحی، علی نوذپور، نوید سعیدی رضوانی و مجید عبداللهی (۱۳۹۳). مدیریت شهری در ایران. تهران: انتشارات تیسرا.
4. دویران، اسماعیل، غلامرضا کاظمیان، ابوالفضل مشکینی، عبدالرضا رکن الدین افتخاری و بیژن کلهرنیا. (۱۳۹۰) مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی سکونتگاههای غیر رسمی شهرهای میانی، موردپژوهی: زنجان و همدان. نشریه مدیریت شهری، دوره ۱۰، شماره ۳۰. صص ۵۳ تا ۶۸
5. رستم زاده، یاور. (۱۳۹۱) ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه های غیر رسمی در محلات شهری با بررسی نگرش ساکنین محلی؛ مورد پژوهی: محله توحید، شهر بندرعباس. نشریه مدیریت شهری، دوره ۱۰، شماره ۲۹.
6. سرور، رحیم. (۱۳۹۳) معرفی فرایندی جامع برای گزینش محلات در اولویت برنامه ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاههای غیر رسمی؛ موردپژوهی: شهرگنبدکاووس. نشریه مدیریت شهری. دوره ۱۳، شماره ۳۴: صص ۵۹ تا ۷۶.
7. شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری، (۱۳۹۴) گزارش احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های ناکارآمد شهری.
8. صرافی، مظفر (۱۳۸۱)، به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی. فصلنامه هفت شهر، سال سوم،

ing Citywide Slum Upgrading Programme. Nairobi, Working Paper.

18. UN-HABITAT (2016). World cities report 2016: urbanization and development, emerging futures. Nairobi, Kenya

شماره هشتم، تهران.

9. صرافى، مظفر (۱۳۸۷)، ساماندهى سکونتگاههاى غير رسمى کشور در پرتو حکمروايى خوب شهرى. فصلنامه هفت شهر. دوره ۲، شماره ۲۳ و ۲۴، صفحه ۴-۱۳

10. Almansi ,F .(2009) .Regularizing land tenure within upgrading programmes in Argentina; the cases of Promeba and Rosario Hábitat. Environment & Urbanization: Vol 21(2): 389–413.

11. Archer , D., CHAWANAD LUAN-SANG AND SUPAWUT BOONMAHA-THANAKORN .(2012). Facilitating community mapping and planning for citywide upgrading: the role of community architects. Environment & Urbanization: Vol 24(1): 115–129.

12. Patel, S. (2013). Upgrade, rehouse or resettle? An assessment of the Indian government's Basic Services for the Urban Poor (BSUP) programme. Environment & Urbanization: Vol 25(1): 177–188.

13. Singh, K., and Kalirajan, K. (2015). Towards a slum free city-strategies and policies:the case of Delhi. Soc. Econ. Dev. (2015) 17(1):66–89

14. UN-HABITAT (2003). The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements2003. London: Earthscan.

15. UN-HABITAT (2011), Streets as Pillars of Urban Transformation: a UN-HABITAT Approach to Participatory Street-Led Citywide Slum Upgrading, Nairobi, Working Paper, August.

16. UN-HABITAT (2012), Streets as Tools for Urban Transformation in Slums: A Street-Led Approach to Citywide Slum Upgrading. Nairobi, Working Paper.

17. UN-HABITAT (2014). A Practical Guide to Designing, Planning, and Execut-



فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management

شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۶
No.48 Autumn 2017