



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

نقش مدیریت شهری در معضل حاشیه نشینی



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

– وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: مریم عابدی

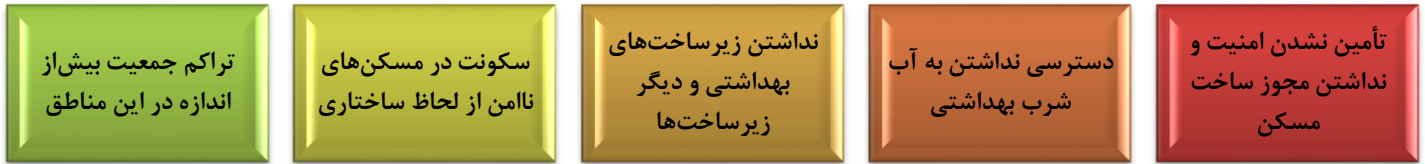
فهرست مطالب

صفحه

عنوان

.....	* نکات برجسته
۲	* پنج مشخصه اصلی شناخت و ارزیابی سکونتگاه‌های حاشیه شهرها
۲	* وظایف مدیریت شهری (وزارت کشور و شهرداریها) در محله‌های حاشیه ای شهر
۳	* اصلاحات و نیازهای سکونتگاه‌های حاشیه شهرها
۳	* آرمان بلندمدت دولت در اجرای طرح تسهیل‌گری
.....	* مقدمه
۳	* تعریف حاشیه نشینی
۴	* چگونگی شکل‌گیری حاشیه نشینی شهری
۴	* فرآیند مهاجرت معکوس
۵	* شهرداری‌ها، نهادهای برای ممانعت از بروز حاشیه‌نشینی
۵	* سابقه شکل‌گیری دفاتر تسهیل‌گری
۵	* نحوه تشکیل دفاتر تسهیل‌گری
۶	* اجرای موفق طرح تسهیل‌گری در محلات حاشیه نشین
۶	* وظایف مدیریت شهری (وزارت کشور و شهرداریها) در محله‌های حاشیه ای شهر
۶	* اولویت به مسائل فرهنگی و اجتماعی حاشیه نشینان
۷	* سخن آخر
.....	

* پنج مشخصه اصلی شناخت و ارزیابی سکونتگاه‌های حاشیه شهرها^۱



* وظایف مدیریت شهری (وزارت کشور و شهرداری‌ها) در محله‌های حاشیه‌ای شهر^۲



^۱ . آیت‌اللهی، آصف، ۱۳۹۶، بررسی پدیده حاشیه‌نشینی با محوریت نظام اسکان، سومین کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری، شیراز، موسسه معماری و شهرسازی سفیران راه مهرازی

^۲ . استفاده از رویکرد تسهیل‌گری برای کاهش آسیب‌های اجتماعی در محلات حاشیه‌نشین؛ سایت سازمان نوسازی شهر تهران، ۹۸/۷/۲

* اصلاحات و نیازهای سکونتگاه‌های حاشیه شهرها^۱



* آرمان بلندمدت دولت در اجرای طرح تسهیل‌گری^۲



* تعریف حاشیه نشینی

حاشیه نشینی از نشانه‌های فقر شهری هستند که به شکل‌های متفاوت و ناهمگونی در پیرامون شهر نمایان می‌شوند. حاشیه نشینان در حقیقت کسانی هستند که به دلایل مختلف از جمله فقر اقتصادی جذب نظام اجتماعی و اقتصادی شهر نشده‌اند و در سکونتگاه‌های خود از حداقل امکانات شهری بی‌بهره هستند. این بخش و محلات را نه می‌توان شهر نامید و نه آنها را جزو مناطق روستایی به حساب آورد. به‌طور کلی با توجه به متنوع بودن دلایل حاشیه‌نشینی نمی‌توان دلایل وجود آن را از شهری به شهر دیگر تعمیم داد.^۳

حاشیه نشینی یک پدیده اجتماعی است و به زمان فعلی هم اختصاص ندارد. این معضل ریشه در دوران گذشته دارد. حاشیه‌نشینی پدیده‌ای است که هم در کشورهای توسعه یافته و هم در کشورهای در حال توسعه وجود دارد.

^۱ . آیت‌اللهی آصف، ۱۳۹۶، بررسی پدیده حاشیه نشینی با محوریت نظام اسکان، "سومین کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری"، شیراز، موسسه معماری و شهرسازی سفیران راه مهرازی

^۲ . تهیه و تصویب سند ملی راهبردی احیا...؛ پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۹۶/۱۲/۸

^۳ . آیت‌اللهی آصف، ۱۳۹۶، بررسی پدیده حاشیه نشینی با محوریت نظام اسکان، "سومین کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری"، شیراز، موسسه معماری و شهرسازی سفیران راه مهرازی

تفاوت حاشیه نشینی کشورهای توسعه یافته با کشورهای در حال توسعه، ریشه‌های تاریخی و رفتارهای کالبدی و اجتماعی آن است.^۱ حسین زاده دلیر، استاد دانشگاه حاشیه نشینی را نوعی شیوه زندگی می‌داند که نسبت به سه شیوه زندگی یعنی شهری، روستایی و کوچ نشینی متفاوت است و با ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی مخصوص به خود، بافت فیزیکی جدیدی را به وجود می‌آورد.^۲ از گفته‌های جامعه‌شناسان این‌طور برداشت می‌شود که حاشیه نشینی معضلی است که خود انسان با بی‌برنامگی و بی‌توجهی به عدالت و کرامت انسانی، آن را ایجاد کرده است و به عبارتی حاشیه‌نشینی پدیده‌ای است که هرکدام از نهادهای حاکمیتی و برنامه‌ریز در ایجاد آن سهیم هستند اما در عمل هرکدام دیگری را در ایجاد آن مقصر می‌داند.

*** چگونه شکل‌گیری حاشیه‌نشینی شهری**

دکتر حسین ایمانی جاجرمی، جامعه‌شناس و مدیر گروه مطالعات توسعه اجتماعی دانشگاه تهران حاشیه‌نشینی را اینگونه تعریف می‌کند: حاشیه‌نشینی به‌طور قطع، سکونت در حاشیه شهرها نیست بلکه هر نوع اسکان غیررسمی که خارج از چارچوب‌های برنامه‌ریزی شده انجام شود حاشیه‌نشینی است. وی می‌گوید اگر بخواهیم خانه‌ای در یکی از مناطق شهر بسازیم باید مجوزهای لازم را از شهرداری و شرکت‌های آب و برق ... بگیریم و اگر به هردلیلی مجوزها را نگیریم ولی خانه بسازیم و به روایتی قوانین خانه‌سازی را رعایت نکنیم در اصل حاشیه‌نشین شده‌ایم؛ مثل محله خاک سفید در منطقه ۴ تهران و حسن‌آباد زرگنده در منطقه یک تهران.^۳

*** فرآیند مهاجرت معکوس**

در سال‌های دورتر؛ مهاجرت، به دلیل کمبود امکانات و منابع زیستی همچون خشکسالی یا دیگر مسائل محیطی، از روستا به شهر یا از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ بود، و مهاجرین در پی شغل و پیشرفت در امور زندگی بودند، اما امروزه بیش از هر چیز شرایط اقتصادی و گرانی زندگی در شهرها با هزینه‌های کمرشکن زندگی شهری در معکوس شدن این روند موثر است. با این وجود موضوعی مثل افزایش قیمت خرید و اجاره خانه در شهرهای بزرگ، با مهاجرت کامل همراه نشده؛ بلکه بسیاری از مهاجران از شهرهای بزرگ، به حاشیه شهرها و شهرک‌ها و شهرک‌های اقماری آن مهاجرت می‌کنند. اما این مهاجران از نظر شغلی و سایر امکانات، به شهرهای بزرگ وابسته‌اند.^۴

بنا به گفته اردشیر گراوند، جامعه‌شناس که معتقد است؛ گرانی مسکن، حجم زیادی از جمعیت را به مجموعه شهری تهران از هشتگرد تا دماوند سوق داده و آن چیزی که امروز روی داده است، رشد جمعیت مجموعه شهری تهران است. اگرچه این جامعه‌شناس به آمار مشخصی در این زمینه اشاره نمی‌کند، اما به اعتقاد او در این زمینه کار مطالعاتی مشخصی انجام نشده، و این که بیش از ۷۰ درصد ساکنین مجموعه شهری تهران، حاشیه‌نشین هستند و از استان‌های مختلف مثل لرستان، ایلام، کرمانشاه و خوزستان به این نقطه مهاجرت کرده‌اند.^۵

۱. امیدوارفر سجاد، نقش مدیریت شهری در مناطق حاشیه نشین با تاکید بر ایران؛ "ماهنامه علمی-تخصصی شباک، سال سوم، شماره یازده، پیاپی ۰۳

، بهمن ۱۳۹۶"

۲. همان منبع

۳. حاشیه نشینی به همه مناطق تهران چنگ انداخته است؛ همشهری آنلاین، ۹۸/۱۱/۶

۴. چرا مهاجرت از شهرهای بزرگ یک مشکل است؛ ایسنا، ۹۸/۷/۱۴

۵. پدیده جدیدی به نام حاشیه نشینی دست دوم؛ اقتصادآنلاین، ۹۸/۹/۲۴

به نظر می‌رسد وضعیت اقتصادی نامناسب و نیز رشد جمعیت و مهاجرت از داخل شهر به حاشیه‌ها و در کنار این ساختار نامتناسب و ناموزون شهری و فرهنگی و فیزیکی، انبوهی از آسیب‌های فرهنگی، اجتماعی و بهداشتی در این مناطق موج می‌زند تا جایی که می‌توان عمده‌ترین و نابهنجارترین معضلات شهری در کلان‌شهرها، به‌ویژه تهران را در همین مناطق جستجو کرد.

*** شهرداری‌ها، نهادی برای ممانعت از بروز حاشیه‌نشینی**

به عقیده دکتر حسین ایمانی جاجرمی، جامعه شناس و مدیر گروه مطالعات توسعه اجتماعی دانشگاه تهران؛ شهرداری‌ها و دهرداری‌ها، مهم‌ترین نهادی هستند که می‌توانند توازن را در جامعه به وجود بیاورند، چون آنها از منابع شهر اطلاع دقیقی دارند. شهرداری‌ها با اختیاراتی که دارند؛ می‌توانند اقداماتی برای پیشگیری از دوقطبی شدن شهر انجام دهند اما آنها کمتر به این موضوع توجه می‌کنند. به عنوان مثال وقتی شهرداری مجوز ساخت برجی را صادر می‌کند باید سهم گروه‌های فقیر و متوسط را هم در نظر داشته‌بگیرد. باید برای طبقات اجتماعی پایین‌تر هم مسکن بسازد؛ که یا می‌تواند خودش این کار را انجام دهد یا به بخش خصوصی واگذار کند و به قیمت پایین‌تر به گروه‌های نیازمند واگذار کند.^۱

*** سابقه شکل‌گیری دفاتر تسهیل‌گری**

در سال ۹۲ در جلسه پنجم شورای اجتماعی که در محضر مقام معظم رهبری برگزار شد، وقتی از وضعیت اجتماعی از پنج آسیب: اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق، ابتذال و ناهنجاری‌های اخلاقی نام برده شد رهبر معظم انقلاب تاکید داشتند به این مشکلات رسیدگی شود.

رهبر انقلاب در مورد مسئله حاشیه‌نشینی؛ با وجود استاد ملی بازآفرینی و وزارت راه و شهرسازی که مسئولیت مستقیم رسیدگی به این مسئله را داشتند، وزارت کشور را نیز مأمور به رسیدگی در این وادی کردند که بر همین مبنا دفاتر تسهیل‌گری به عنوان عنصری واسط و میانجی طراحی و در دستور کار قرار گرفت. به‌طور کلی هدف از تشکیل این دفاتر، رسیدن به اقدام مشترک از سوی همه دستگاه‌های مسئول و هماهنگی میان آنها برای برنامه ریزی و اقدام موثر بوده است.^۲

*** نحوه تشکیل دفاتر تسهیل‌گری^۳**

به دلیل همسو نبودن سیاست‌ها و اقدامات دستگاه‌ها و نبود سیاستگذاری صحیح و واضح در برخورد با مسائل شهری و به‌ویژه بافت‌های ناکارآمد شهری و همکاری نکردن دستگاه‌های ذی‌ربط به عنوان سه آسیب اصلی، زمینه تدوین سند ملی بازآفرینی شهری فراهم شد.^۴ دفاتر تسهیل‌گری، ابتدا در تعدادی شهرهای مختلف و هم‌اکنون در ۲۲ استان کشور، در محله‌های کم‌برخوردار تشکیل شد.

تسهیل‌گری در حقیقت آسان ساختن و سرعت بخشیدن به فرایند یا اتفاقی است که عموماً از راه فعالیت‌ها و یا سازوکارهای اجتماعی انجام می‌شود. از این‌رو، چندی است که در بافت‌های فرسوده دفاتری با عنوان دفاتر تسهیل‌گری نوسازی بافت

^۱ . حاشیه نشینی به همه مناطق تهران چنگ انداخته است؛ همشهری آنلاین، ۹۸/۱۱/۶

^۲ . طرح دفاتر تسهیل‌گری یک کار ملی و ابر پروژه بود؛ ایلنا، ۹۹/۴/۱۷

^۳ . سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری، توسط گروهی از متخصصان ممتاز کشور و با هم‌فکری و هم‌اندیشی جمع گسترده‌ای از صاحبان اندیشه و مدیران با تجربه کشور تهیه شد و در شهریور ماه ۱۳۹۳ توسط هیات محترم وزیران، (در راستا ماده ۱۶ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۸) مصوب شد. تهیه و تصویب سند ملی راهبردی احیاء...؛ پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۹۶/۱۲/۸

^۴ . تهیه و تصویب سند ملی راهبردی احیاء...؛ پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۹۶/۱۲/۸

فرسوده ایجاد شده است، که عمده ترین و اصلی ترین وظیفه آنها برقراری ارتباط با ساکنان بافت های فرسوده، معرفی مشوق ها، تسهیلات و معافیت های موجود و حل مشکلات احتمالی آنها در زمینه های نوسازی بناها و تجمیع ساختمان ها است.^۱ با توجه به حضور کم رنگ دستگاه های اجرایی در زمینه ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی، این دفاتر؛ حلقه رابط میان شهروندان و مسئولان دستگاه های اجرایی هستند و ظرفیتی مناسب برای ایجاد پیوند میان ساکنان محلات و مسئولان هستند.^۲

*** اجرای موفق طرح تسهیل گری در محلات حاشیه نشین**

به عقیده آقای رستم وندی معاون وزیر کشور و رئیس سازمان امور اجتماعی؛ طرح علمی دفاتر تسهیلگری، ذیل برنامه اقدام ملی کاهش آسیب های اجتماعی سه سال است که با کمترین میزان بودجه و هزینه و با بیشترین و سریع ترین بازدهی و کیفیت توانسته است تحول خوبی در مناطق تحت پوشش ایجاد کند. در این مدت سه سال ۲۳۵ محله تحت پوشش دفاتر تسهیلگری در سراسر کشور قرار گرفت.

به گفته رئیس سازمان امور اجتماعی کشور؛ از شروع سه ساله این طرح، سه میلیون از ۱۱ میلیون، جمعیت حاشیه نشین تحت پوشش قرار گرفته اند، و اطلاعات دقیقی از همه ساکنین محلات حاشیه نشین تحت پوشش موجود است؛ در این میان بیش از ۵۰۰ هزار خانوار پیمایش شدند.^۳

*** وظایف مدیریت شهری (وزارت کشور و شهرداری ها) در محله های حاشیه ای شهر**

مداخله در بافت های ناکارآمد و فرسوده شهری بدون اطلاع از مسائل فرهنگی و اجتماعی نمی تواند موفق شود، بنابراین برنامه ریزی و فعالیت دفاتر تسهیل گری باید بر مبنای شناخت بافت فرهنگی محلات، شناخت عناصر فعال در محله، ظرفیت های محله، دارایی ها، امکانات، توانمندی ها باشد. استفاده از مجموعه توانمندی ها و ایفای نقش تسهیل گر یا مطالبه گر از جانب ساکنان در قبال نهادهایی که به نوعی در سطح شهر مسئولیت دارند، طراحی شده است. برنامه دفاتر باید فعالیت خود را بر مبنای ورود به محله، شناخت محله، شناخت عناصر فعال در محله، ظرفیت های محله، دارایی ها، امکانات، توانمندی ها، استفاده از مجموعه توانمندی ها و ایفای نقش تسهیل گر و یا مطالبه گر از جانب ساکنان در قبال نهادهایی که به نوعی در سطح شهر مسئولیت دارند، طراحی کند. مهمترین و اصلی ترین ضعفی که در محلات حاشیه نشین وجود دارد، نبود حس تعلق خاطر به محله، فقدان روح مشارکت و مسئولیت پذیری ساکنان در قبال مسائل و مشکلات محله است.

*** اولویت به مسائل فرهنگی و اجتماعی حاشیه نشینان**

دکتر سید حسن موسوی چلک، رئیس سازمان مددکاری کشور، به نوسازی محلات در قدم اول اعتقاد چندانی ندارد؛ وی معتقد است: با توجه به اینکه ۱۱ میلیون نفر^۴؛ در بافت های فرسوده و تاریخی و سکونتگاه های غیر رسمی در سراسر کشور ساکن هستند؛ که باید به مسائل فرهنگی و اجتماعی آنها توجه ویژه ای شود.

۱. محمدی کاوه، رضویان محمدتقی، صرافی مظفر؛ نقش دفاتر تسهیل گری در سرعت بخشی به شهرسازی مشارکتی... "برنامه ریزی منطقه ای؛

پاییز ۱۳۹۲، دوره ۳، شماره ۱۱؛ ۴۳ - ۵۴

۲. توسعه اجتماعی محلات کمتر برخوردار از اهداف دفاتر تسهیلگری است؛ خبرگزاری شبستان، ۹۸/۹/۱۳

۳. طرح دفاتر تسهیلگری با کمترین هزینه بیشترین بازدهی را داشت؛ پانا، ۹۹/۴/۱۷

۴. تعداد حاشیه نشینان در کشور طبق آمار رسمی حدود ۱۱ میلیون و ۳۷۰ هزار نفر است؛ اما آمار واقعی خیلی بیشتر است و امروز ۱۶ میلیون معادل یک پنجم جمعیت کشور حاشیه نشین هستند. یک پنجم جمعیت کشور حاشیه نشین هستند؛ روزنامه دنیای اقتصاد، ۹۸/۴/۱۸

این محلات در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، ورزشی، بهداشتی (بهداشت و درمان و بهداشت محیط)، سیاسی، اقتصادی و طبیعتاً مسکن مناسب و محیط اجتماعی؛ محلات کم برخوردار هستند و حداقل‌های خدمات عمومی را ندارند. در سند ملی هم به این مسئله اشاره شده است و مدیریت شهری و دیگر وزارتخانه‌های دخیل مثل وزارت نیرو و آب و فاضلاب موظف هستند که متوسط خدمات عمومی در این مناطق را ارائه دهند.

در چنین محله‌هایی ابتدا باید اقدام به کاهش آسیب کرد و سپس نوسازی انجام داد، در واقع، در چنین محله‌هایی اولویت ساکنان، ساخت و ساز و نوسازی خانه‌ها نیست بلکه ابتدا باید آسیب‌های حاکم بر محله که سال‌های سال است ریشه دوانده ساماندهی شود. زیرا معمولاً با بهبود فضا آسیب کاهش پیدا نمی‌کند و با این کار؛ آسیب از یک محیط مخروبه وارد یک فضای تازه‌ساز می‌شود یعنی آسیب را کنترل نکرده‌ایم بلکه فضای فیزیکی آن را بهبود بخشیده‌ایم. به تعبیری، احیا و نوسازی بافت‌ها ممکن است موجب کاهش آسیب شود اما در مجموع ریشه اصلی آسیب‌ها را خشک نمی‌کند و رفع آسیب‌های این محله‌ها نیاز به اقدامات اجتماعی، فرهنگی، هویتی و اقتصادی دارد.

*** سخن آخر ***

به نظر می‌آید مشکلات کالبدی بافت‌های فرسوده اصلی‌ترین مشکل این بافت‌ها است اما حجم آسیب‌های اجتماعی موجود در این بافت‌ها را نمی‌توان نادیده گرفت؛ آسیب‌هایی که تنها در این محله‌ها متوقف نمی‌ماند و در سطح شهر حرکت خواهد کرد و سایر محله‌ها نیز به‌نوعی از آنها متأثر خواهند شد. لذا ضروری به‌نظر می‌رسد که دولت، شهرداری‌ها و نهادهای مدنی همت خود را بیش‌ازپیش صرف حل مشکلات این محله‌ها کنند تا از این طریق به کاهش آسیب‌های اجتماعی روزافزون در کشور کمک کرده باشند. باید با مشارکت مسئولان شهری و خود مردم محلات حاشیه‌نشین برای کاهش آسیب‌ها و ساماندهی محلات اقدام شود.

