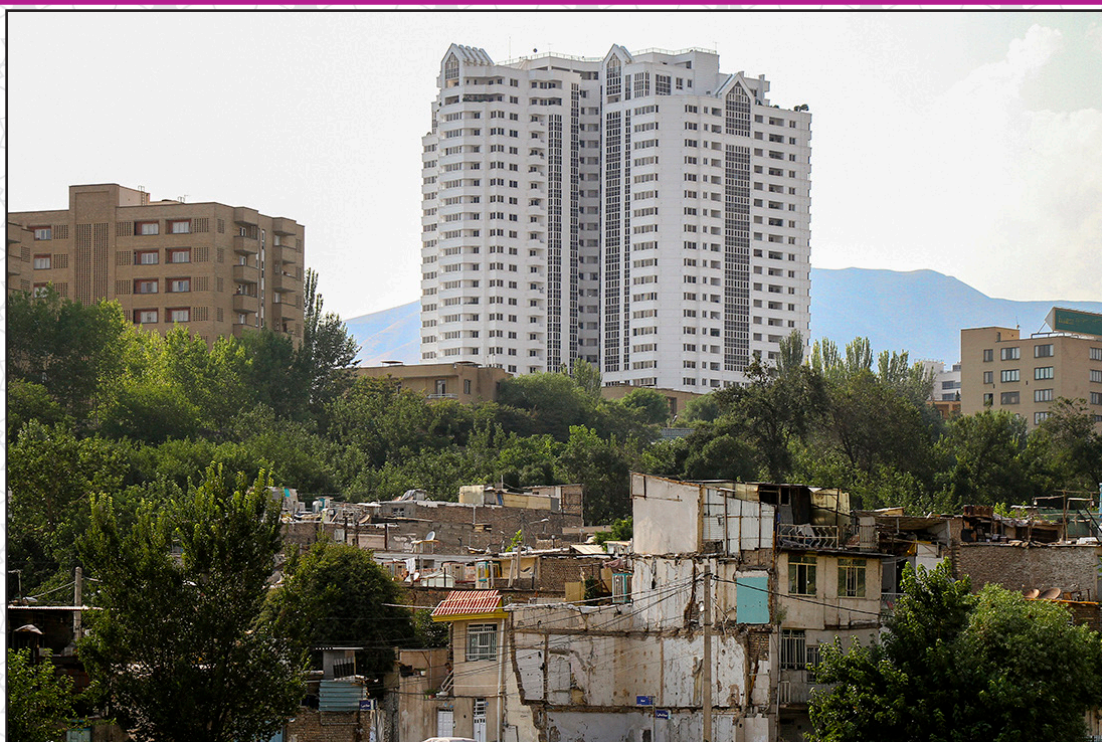


تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۹۷
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱/۱۴

عنوان گزارش:

تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌های اجتماعی)

تهیه و تدوین:

مرتضی گنجی

اظهار نظر کنندگان:

محسن کرمانی، محمدتقی ضرغام افشار (دفتر مطالعات اجتماعی)،
سمیه جلیلی صدرآباد و محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)

مدیر مطالعه:

فاطمه محمدی

ناظران علمی:

محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

تاریخ شروع مطالعه:

واژه‌های کلیدی:

۱. حاشیه‌نشینی
۲. ابعاد اجتماعی
۳. چارچوب مفهومی
۴. کیفیت اجتماعی
۵. برنامه توسعه



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه
۹	۳. چارچوب مفهومی
۱۴	۴. روش پژوهش
۱۴	۵. احکام سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه
۱۷	۶. ابعاد اجتماعی احکام حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه
۱۹	۷. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۱	منابع و مأخذ

فهرست جداول و اشکال

۱۳	جدول ۱. مؤلفه‌ها و شاخص‌های اساسی کیفیت اجتماعی
۱۵	جدول ۲. احکام برنامه‌های توسعه در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی
۱۸	جدول ۳. وضعیت مؤلفه‌های اجتماعی در احکام سیاستی حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه
۱۱	شکل ۱. مؤلفه‌های چهارگانه کیفیت اجتماعی
۱۳	شکل ۲. مؤلفه‌های ارزیابی ابعاد اجتماعی سیاست‌های حاشیه‌نشینی



تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی

چکیده



یافته‌های این گزارش، مبتنی بر نظریه و رویکرد کیفیت اجتماعی، نشان می‌دهد که برخلاف رویکرد اقتصادی که انسان را مبتنی بر جهت‌گیری فردگرا-منفعت‌گرا تعریف می‌کند؛ رویکرد اجتماعی انسان را موجودی اجتماعی می‌داند که اجتماعی بودن آن محصول تعامل و رفت‌وبرگشت بین فرایندهای خودتحقق‌بخشی فردی و فرایندهایی است که منجر به شکل‌گیری هویت‌های جمعی می‌شود. بر این اساس، اجتماعی بودن معطوف به وجود ارتباطات بین فردی بوده و به‌عنوان پیامد تولید و بازتولید روابط بین افراد جامعه در نظر گرفته می‌شود. بازخوانی سیاست‌های حوزه اسکان غیررسمی براساس این چارچوب مفهومی، حاکی از عدم توازن در توجه به مؤلفه‌های امر اجتماعی و غفلت از مؤلفه‌های اصلی حوزه اجتماعی در این سیاست‌هاست.

به‌رغم همه برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات صورت گرفته طی سال‌های اخیر، میزان جمعیت و مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور افزایش یافته است. اگرچه این وضعیت چندبعدی و پیچیده بوده و ناشی از عواملی در سطوح گوناگون است، اما بخشی از آن به کیفیت محتوایی سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نظر مربوط می‌شود. در این زمینه، یکی از نقدهای محتوایی به اسناد و سیاست‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی، غلبه رویکرد کالبدی و غفلت از ابعاد اجتماعی این پدیده بوده است و بخشی از این وضعیت نیز ناشی از وجود ابهام در چیستی تعریف امر اجتماعی و ابعاد و مؤلفه‌های آن است. در همین راستا، گزارش حاضر تلاش دارد، ضمن ارائه چارچوبی مفهومی و عملیاتی درباره چیستی امر اجتماعی، سیاست‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه را بر این اساس مورد بازخوانی و ارزیابی قرار دهد.



بیان/شرح مسئله

اسکان غیررسمی به‌عنوان پدیده‌ای گسترده و رو به رشد، طی سال‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های اصلی نظام شهرسازی و مجموعه‌های مدیریت شهری در سطح خرد و نظام حکمرانی در سطح کلان تبدیل شده است. بر همین اساس، تلاش‌های بسیاری برای بهبود وضعیت این‌گونه مناطق و کنترل و کاهش آثار و پیامدهای منفی مترتب بر آنها صورت گرفته است. یکی از برجسته‌ترین تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه در سطح کلان، احکامی است که در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه معطوف به سکونتگاه‌های غیررسمی تنظیم شده است. به‌رغم سیر افزایشی احکام سیاستی مربوط به این حوزه طی برنامه‌های توسعه متوالی، به‌نظر می‌رسد این سیاست‌ها تاکنون چندان موفقیت‌آمیز نبوده‌اند؛ یکی از شواهد این قضاوت، افزایش مساحت و جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی هم‌زمان با اجرای برنامه‌های توسعه است. اگرچه رویکرد حاکم بر این سیاست‌ها طی برنامه اول تا ششم توسعه، مسیری رو به رشد داشته و محتوای احکام نیز از نظر کیفی ارتقا یافته است؛ اما، همچنان رویکرد اجتماعی و مؤلفه‌های اساسی آن در این سیاست‌ها کم‌رنگ بوده و به‌صورتی نظام‌مند و علمی در دستور کار قرار نگرفته است. در همین زمینه، یکی از عوامل کم‌توجهی به وجوه اجتماعی در این سیاست‌ها، ابهام در تعریف امر اجتماعی و چپستی مؤلفه‌های اجتماعی مربوط به پدیده اسکان غیررسمی دانسته شده است. بر همین اساس، گزارش حاضر تلاش داشته، ضمن ارائه چارچوبی مفهومی از چپستی امر اجتماعی و مؤلفه‌های آن، احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های توسعه را بر این اساس مورد بررسی و تحلیل قرار دهد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

غفلت از ابعاد و مؤلفه‌های اجتماعی در سیاست‌های حوزه اسکان غیررسمی به‌طور خاص و در نظام سیاستگذاری به‌طور عام، ناشی از دو وضعیت هم‌زمان رخ داده است؛ اول، غلبه نگاه و رویکرد اقتصادی بر عرصه سیاستگذاری و دوم، ابهام در تعریف امر اجتماعی و تعیین مؤلفه‌ها و ابعاد آن در حوزه‌های تخصصی دانش مانند علوم اجتماعی. در این زمینه، نظریه کیفیت اجتماعی به‌عنوان رویکردی نسبتاً جدید در حوزه علوم اجتماعی تلاش دارد تا ضمن ارائه تعریفی از امر اجتماعی، با برداشت‌های تقلیل‌گرایانه اقتصادی مقابله کرده؛ زمینه را برای تقویت مؤلفه‌های

اجتماعی سیاست‌های عمومی فراهم کند. بر این اساس، نظریه و رویکرد کیفیت اجتماعی بر خلاف رویکرد اقتصادی که انسان را مبتنی بر جهت‌گیری فردگرا-منفعت‌گرا تعریف می‌کند؛ انسان را موجودی اجتماعی می‌داند که اجتماعی بودن آن محصول تعامل و رفت‌وبرگشت بین فرایندهای خودتحقق‌بخشی فردی و فرایندهایی است که منجر به شکل‌گیری هویت‌های جمعی می‌شود. بر این اساس، اجتماعی بودن معطوف به وجود ارتباطات بین فردی بوده و به‌عنوان پیامد تولید و بازتولید روابط بین افراد جامعه تعریف شده است؛ ضمن اینکه امر اجتماعی دارای چهار مؤلفه اساسی ادغام اجتماعی، همبستگی اجتماعی، توانمندسازی و تأمین اجتماعی-اقتصادی دانسته شده است. بازخوانی احکام سیاستی حوزه اسکان غیررسمی براساس تعریف و مؤلفه‌های امر اجتماعی، نشان می‌دهد که بیشترین تعداد احکام مربوط به مؤلفه تأمین اجتماعی-اقتصادی بوده و پس از آن تا حدودی به مقوله توانمندسازی نیز اشاره شده است؛ اگرچه، تعریف جامع و اثربخشی از توانمندسازی مطمح نظر سیاستگذار قرار نداشته است. دو مؤلفه ادغام و همبستگی اجتماعی نیز، که اهمیت و نقش مهم‌تری در تعریف امر اجتماعی دارند، به‌طور قابل‌توجهی در این احکام سیاستی مورد غفلت واقع شده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مواجهه با معضل اسکان غیررسمی به‌عنوان یک مسئله فراگیر و رو به گسترش در جامعه، علاوه بر عزم راسخ و اراده‌ای پایدار در سطح نظام حکمرانی، نیازمند الگوی عملیاتی مشخص، چندبخشی، فرایندی و ترکیبی است. چنین الگویی بایستی که بر محوریت برداشتی اجتماعی از مقوله سکونت غیررسمی مبتنی و متمرکز باشد. در این راستا، رویکرد متأخر و مرجح در زمینه نوع مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در عرصه سیاستگذاری، توانمندسازی جامعه محلی مبتنی بر مشارکت اجتماعی همه جانبه است؛ عملیاتی‌سازی این رویکرد نیازمند پیش‌نیازهایی از جمله تعریفی جامع و مشخص از امر اجتماعی و مؤلفه‌های آن است. مبتنی بر ارزیابی صورت گرفته از میزان تطبیق احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی با مؤلفه‌های چهارگانه امر اجتماعی، و نیز چالش‌های احصا شده در این زمینه، پیشنهادهای سیاستی ذیل مطرح می‌شود:

■ سازمان امور اجتماعی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر حوزه اجتماعی در



مبتنی بر رویکردی متوازن و متعادل در پرداختن به ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و سایر جوانب مربوط به زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی صورت‌بندی و تدوین شود،
 ■ توانمندسازی اجتماعی - اقتصادی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، مبتنی بر فرایندهایی الگومند و هم‌افزا و از مسیر ارتقای مشارکتی قابلیت‌های فردی، جمعی و اجتماعی ذیل برنامه‌های عملیاتی همه دستگانه‌های فعال در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی پیگیری شود.

کشور با هدف تصریح مؤلفه‌های حوزه اجتماعی، با همکاری سایر دستگانه‌های ذی‌ربط، به تدوین سندی مرجع و عملیاتی در زمینه چپستی وضعیت اجتماعی و ابعاد و مؤلفه‌های آن، متناسب با اقتضانات سیاستگذاری در جامعه ایران اقدام کند.

■ عرصه اجتماعی و مؤلفه‌ها و شاخص‌های آن، به‌عنوان جزئی ضروری در همه برنامه‌ها و طرح‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه همه دستگانه‌ها و نهادهای سیاست‌گذار و مجری قرار گیرد،
 ■ برنامه‌ها و طرح‌های تعریف شده در مناطق اسکان غیررسمی،

۱. مقدمه

اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) محل ظهور و بروز ترکیب و تراکم مشکلات و مسائل مختلف در حوزه‌های اقتصادی، زیربنایی، خدماتی و ... است که نه تنها ساکنان این مناطق و زیست سایر شهرنشینان را به نوعی تحت تأثیر خود قرار می‌دهد؛ بلکه پیشرفت و توسعه کلان جامعه را نیز متأثر می‌سازد. با توجه به پیامدهای اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، امنیتی و زیست‌محیطی مربوطه، این پدیده همواره به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی کشور مورد توجه حاکمیت بوده و بیش از پنج دهه است که نظام حکمرانی در ایران به انحاء مختلف با مسائل حاشیه‌نشینی و حواشی مربوط به آن دست به‌گریبان است. طی این مدت مبتنی بر نوع برداشت‌های موجود، رویکردهای مختلفی در مواجهه با این مسئله در پیش گرفته شده است، همچنین تغییرات زیادی در تعاریف، رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات صورت گرفته در این حوزه به وقوع پیوسته است. در این زمینه، با هدف کنترل و کاهش مساحت و جمعیت مناطق حاشیه‌نشین، این مقوله طی دو دهه اخیر به‌عنوان یکی از مسائل اجتماعی اولویت‌دار اسناد و قوانین بالادستی از جمله برنامه‌های چهارم، پنجم، ششم و هفتم توسعه در نظر گرفته شده است. با این وجود، طرح‌ها و اقدامات تعریف شده توسط نهاد سیاستگذار در این زمینه با موفقیت چندانی همراه نبوده و براساس آمارهای موجود طی این سال‌ها جمعیت و مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی همواره در حال افزایش بوده است.^۱ یکی از علت‌های اصلی این ناکامی، تقلیل‌گرایی موجود در سیاست‌ها و طرح‌های تعریف شده در این زمینه دانسته شده است؛ در این زمینه، همواره این نقد جدی بر سیاست‌ها و اقدامات حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی وارد بوده است که این اقدامات بیشتر به وجوه کالبدی سکونتگاه‌های غیررسمی توجه داشته و از ابعاد اجتماعی این مسئله و مؤلفه‌های آن غفلت ورزیده‌اند.

در این زمینه، اگرچه مواجهه اولیه و ابتدایی با پدیده اسکان غیررسمی توجه مخاطب را به جنبه‌های سخت‌افزاری و عیان آن جلب می‌کند، اما باید توجه داشت که حاشیه‌نشینی پدیده‌ای کالبدی با ابعاد اجتماعی نیست؛ بلکه پدیده‌ای اجتماعی است که ظهور و بروز کالبدی و فضایی یافته است. لذا می‌توان این‌گونه استدلال کرد که بررسی ابعاد و مؤلفه‌های اجتماعی این سکونتگاه‌ها و نیز سیاست‌های مربوط به آنها نقشی حیاتی در مسیر بهبود وضعیت و پیشگیری از گسترش آن برعهده خواهد داشت. لذا مبتنی بر وضعیت مذکور، مسئله مورد نظر در گزارش حاضر، غفلت از مؤلفه‌های اجتماعی در سیاستگذاری حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی است؛ از سوی دیگر، دقت نظر بر مقوله سیاستگذاری در جامعه ایران حاکی از آن است که، حوزه اجتماعی نسبت به حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی فرعی محسوب شده و مورد مداخلات گاه‌وبیگاه این رویکردها واقع شده است.^[۱] جایگاه نامناسب حوزه اجتماعی در قلمرو سیاستگذاری، در نخستین سطح ناشی از فقدان تعریف و اجماعی مشخص بر چپستی امر اجتماعی و مؤلفه‌ها و ابعاد آن تلقی شده است. بر این اساس هدف گزارش حاضر، تدوین چارچوبی مفهومی برای صورت‌بندی ابعاد اجتماعی حوزه سیاستگذاری در وهله نخست و تطبیق چارچوب مذکور با احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های توسعه در وهله بعد است.

۱. بنابر آمارهای شرکت ملی بازآفرینی شهری، جمعیت این مناطق از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ حدود ۱۵ درصد افزایش یافته است.



۲-۱. پیشینه پژوهشی

بررسی‌های انجام گرفته حاکی از آن است که در مجموع مطالعات چندانی در زمینه تعریف چپستی امر اجتماعی و مؤلفه‌های آن در ادبیات موضوعی حوزه علوم اجتماعی انجام نگرفته است. در این زمینه، گزارشی با عنوان «آسیب‌شناسی سیاستگذاری در ایران؛ با تأکید بر امر اجتماعی» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به انتشار رسیده است. این گزارش، حوزه اجتماعی را در نسبت با سایر حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و ... دارای دو نسبت می‌داند؛ نسبتی که این حوزه را در طول حوزه‌های دیگر و به صورتی پیشینی و زیربنایی نسبت به آنها قرار می‌دهد و نسبت دیگری که این حوزه را در عرض سایر حوزه‌ها قرار می‌دهد. همچنین گزارش مذکور به بیان تفاوت‌های اساسی حوزه اجتماعی با حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امر فردی می‌پردازد. در نهایت به منظور ارتقای

نظام حکمرانی اجتماعی پیشنهادهایی را در سه سطح مأموریت، الگو و سازمان کار مطرح می‌کند.

۲-۲. پیشینه تقنینی

از جمله قوانینی که از نظر محتوایی ارتباط مستقیمی با حوزه اجتماعی و ارتباطی ضمنی و غیرمستقیم با تعریف و ابعاد امر اجتماعی دارد، می‌توان به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۱ اشاره کرد. این قانون با هدف ایجاد انسجام کلان در سیاست‌های رفاهی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن تنظیم و تدوین شده است. به رغم اینکه تعریف امر اجتماعی و پرداختن به مؤلفه‌های آن جزء اهداف قانونگذاران در این زمینه قرار نداشته است؛ در مواد و بندهای مختلفی از این قانون به مؤلفه‌های امر اجتماعی اشاره شده است.

۳. چارچوب مفهومی



شناسایی و تدقیق ابعاد اجتماعی سیاست‌های حاشیه‌نشینان نیازمند وجود چارچوبی مفهومی درباره چپستی پدیده اجتماعی یا امر اجتماعی^۲ است. از این رو می‌توان مؤلفه‌های اجتماعی بنیادینی را شناسایی کرد که هر گونه سیاستگذاری اجتماعی، از جمله در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی، معطوف به ارتقا یا تغییر آنها صورت می‌گیرد. در این زمینه رویکرد و نظریه جدیدی که طی سال‌های اخیر با عنوان کیفیت اجتماعی^۳ مطرح شده است، تعریف معتبر و قابل قبولی در زمینه چپستی امر اجتماعی ارائه کرده است. انجمن بین‌المللی کیفیت اجتماعی^۴ اشاره می‌کند که «تفکر کیفیت اجتماعی با توصیف مردم به عنوان موجوداتی اجتماعی،^۵ به عنوان جایگزینی برای جهت‌گیری فردگرا- منفعت‌گرا (مورد تأکید در رویکرد اقتصادی) مورد

استقبال قرار گرفته و معنای صفت «اجتماعی» از معنای مفهوم «امر اجتماعی» گرفته شده است». بر این اساس، مفهوم اجتماعی به عنوان «نتیجه دیالکتیک بین فرایندهای خودتحقق‌بخشی فردی و فرایندهایی که منجر به شکل‌گیری هویت‌های جمعی می‌شود» تعریف شده است. کیفیت «امر اجتماعی» یا «کیفیت اجتماعی» نیز در کتاب منتشر شده توسط این انجمن با عنوان کیفیت اجتماعی: از نظریه تا شاخص‌ها^۶ به این صورت تعریف شده است: «میزانی که افراد می‌توانند در روابط اجتماعی مشارکت کنند تحت شرایطی که باعث افزایش رفاه، ظرفیت و پتانسیل فردی آنها شود». این تعریف به شرایط ایجاد درک جدیدی از امر اجتماعی به عنوان پیامد تولید و بازتولید روابط بین افراد جامعه اشاره دارد. لذا، امر اجتماعی الزاماً و به صورتی بنیادین

۱. مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱.

2. The Social
3. Social Quality Approach /Social Quality Theory
4. International Association of Social Quality
5. Social Beings
6. Social Quality: From Theory to Indicators



به کیفیت اجتماعی زندگی افراد معطوف است.

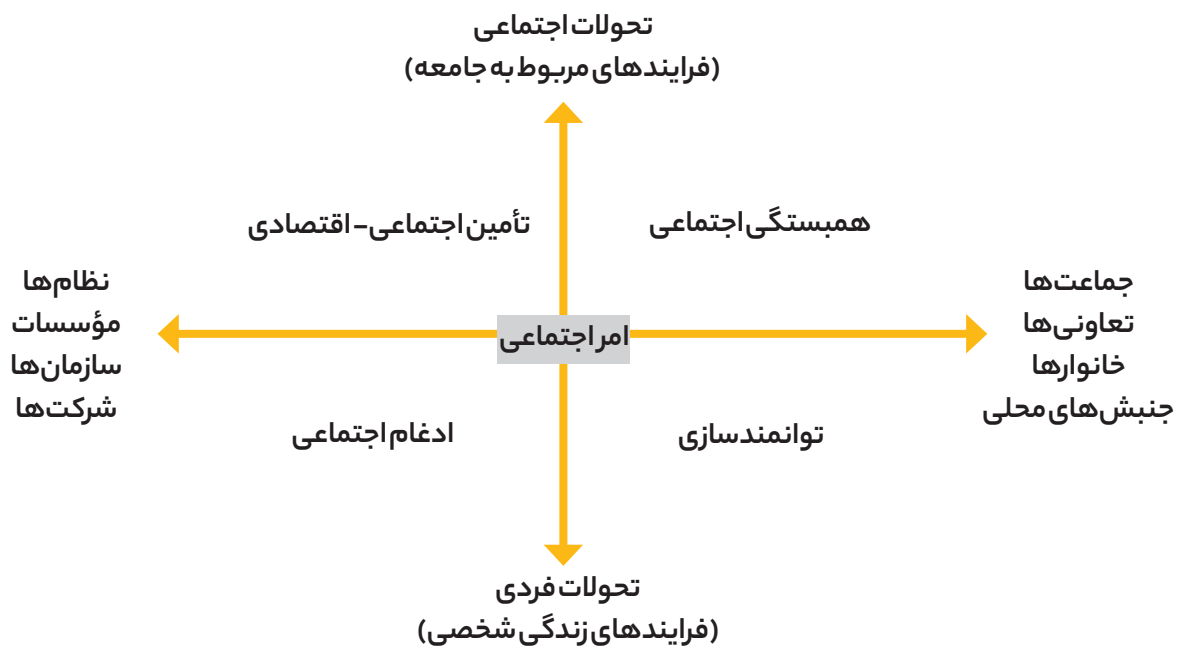
از سوی دیگر، آسیب‌های اجتماعی یکی از مهم‌ترین شاخص‌های تأثیرگذار بر کیفیت اجتماعی و تعیین‌کننده میزان سلامت اجتماعی افراد جامعه هستند؛ سلامت اجتماعی نیز به‌عنوان یکی از ابعاد سلامت، ناظر بر میزان و کیفیت روابط اجتماعی افراد بوده و عبارت است از توانایی انجام مؤثر و کارآمد نقش‌های اجتماعی بدون آسیب به دیگران [۲]. بر این اساس، حاشیه‌نشینی به‌عنوان یک آسیب اجتماعی، سلامت اجتماعی را دستخوش تغییر می‌کند. در وضعیتی که سلامت اجتماعی دچار اختلال و نقص شده باشد، ناگزیر مؤلفه‌های کیفیت اجتماعی زندگی افراد نیز تحت تأثیر قرار گرفته و از میزان مطلوب فاصله خواهد گرفت. لذا برای شناسایی و صورت‌بندی ابعاد اجتماعی سیاست‌های حوزه حاشیه‌نشینی می‌توان بر مفهوم کیفیت اجتماعی، به‌عنوان یکی از اهداف هر نوع برنامه‌ریزی توسعه، متمرکز شده و مؤلفه‌های اصلی آن را مورد توجه قرار داد.

پیش از اشاره به تعریف و ابعاد کیفیت اجتماعی، لازم است که به‌طور مختصر اشاره‌ای به مفهوم کیفیت زندگی، تاریخچه آن و نسبت‌اش با رویکرد کیفیت اجتماعی صورت گیرد. کیفیت زندگی به‌عنوان سازه‌ای برای سنجش موفقیت سیاست‌های توسعه‌ای، از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی مورد استفاده قرار گرفته است. این مقوله به‌عنوان برون‌داد نهایی برنامه‌های توسعه در نظر گرفته می‌شود و بهبود ابعاد عینی و ذهنی زندگی را در برمی‌گیرد. به‌طور کلی سه برش زمانی در بررسی مفهومی کیفیت زندگی شناسایی شده است؛ مفهوم کیفیت زندگی تا دهه ۱۹۷۰ معطوف به انگاره‌های مادی و پیامد رشد اقتصادی در نظر گرفته می‌شد. از دهه ۱۹۷۰ و در نتیجه ظهور آثار منفی حاصل از رشد اقتصادی از سویی و پیدایش نظریه توسعه پایدار از سوی دیگر، کیفیت زندگی ابعاد و پنداشتی اجتماعی‌تر پیدا کرد و مسائلی مانند توزیع پیامدهای حاصل از رشد، حفظ منابع طبیعی و محیط زیست و ... را در بر گرفت و به‌طور جدی به‌عنوان هدف اصلی توسعه وارد

مباحث برنامه‌ریزی شد و دهه ۱۹۹۰ نیز سرآغاز بحث از کیفیت زندگی با تأکید بر سازه‌های اجتماعی بود [۳]. طی این فرایند، اساساً دو رویکرد اصلی در مطالعات کیفیت زندگی وجود داشته است؛ رویکرد عاملیت محور و رویکرد ساختاری. رویکرد عاملیت محور به کیفیت زندگی، برای عاملیت انسانی نقش محوری لحاظ کرده و بر این باور است که کیفیت زندگی بیشتر ناظر بر ذهنیات، قابلیت‌ها و توانمندی‌های افراد است تا شرایط ساختاری اجتماعی یا محیط پیرامونی. این رویکرد جامعه را نه به‌عنوان یک کلیت بلکه به‌عنوان جمع جبری افراد مورد توجه قرار می‌دهد؛ این نوع استدلال هر چند وجود عوامل فرافردی را در تبیین می‌پذیرد، اما این عوامل را همچنان به زمینه‌های فردی فرو می‌کاهد [۴]. رویکرد ساختاری نسبت به رویکرد عاملیتی از دو ویژگی متمایز برخوردار است؛ اول آنکه مفهومی کامل و فراگیر از کیفیت زندگی ارائه می‌دهد که تمامی حوزه‌هایی که در بهبود کیفیت زندگی مؤثرند را در برمی‌گیرد و دوم آنکه جامعه را به‌عنوان یک کلیت در نظر می‌گیرد. رویکردهای ساختاری به کیفیت زندگی، چندبعدی هستند و به‌طور جدی بر فرایندهای علی و برهم‌کنش اجتماعی و به‌ویژه بر نقش اساسی پویای اقتصادی-اجتماعی و روابط اجتماعی تمرکز دارند. این رویکردها، عمدتاً بر دو فرض اساسی استوار هستند:

۱. کیفیت زندگی فراتر از مفهوم نیازها، در ارتباط با فرایندها و دستاوردهای خودمختاری و تحقق فردی قابل طرح است؛
 ۲. کیفیت زندگی نمی‌تواند مستقل از مناسبات، روابط و پیوندهای مشترک اجتماعی و وابستگی متقابل در زمینه عدالت توزیعی که امنیت شخصی و اقتصادی، حمایت شهروندی و حقوق انسانی را تضمین می‌کند، مفهوم‌سازی شود [۳].
- نظریه کیفیت اجتماعی، یکی از اصلی‌ترین نظریات ساختاری در حوزه نظریات کیفیت زندگی است. مؤلفه‌های اصلی نظریه کیفیت اجتماعی در شکل ۱ ارائه شده است.

شکل ۱. مولفه‌های چهارگانه کیفیت اجتماعی [۵]



اروپا نیز شناخته شده است [۶]. وضعیت دیگر، از عدم وجود درک و تعریفی واضح از امر اجتماعی در مجموعه علوم اجتماعی ناشی شده است. این وضعیت‌ها باعث شده‌اند که با گذشت زمان، تفسیر امر اجتماعی و امر فردی به صورتی مجزا صورت گرفته و با این دو به عنوان حوزه‌هایی متمایز روبه‌رو شده‌اند. رویکرد کیفیت اجتماعی سعی در مخالفت با چنین موضعی دارد و ادعا می‌کند که امر فردی و اجتماعی را می‌توان اساساً به عنوان یک موجودیت یکپارچه درک کرد [۷]. در چنین شرایطی، نظریه و رویکرد کیفیت اجتماعی، به درک دیالکتیک بین فرایندهای خودتحقق‌بخشی افراد (به عنوان شهروندان) و فرایندهای منتج به شکل‌گیری گروه‌ها، براساس تغییرات مؤلفه‌های وضعیتی و نهادی، توجه کرده است. این نظریه برای محققان، سیاستگذاران و شهروندان ابزارهایی برای فهم تغییرات شرایط روزمره مردم و ابزارهایی برای تغییر این شرایط فراهم می‌کند. این اقدام به دور از ساختن مدل‌هایی است که به تفسیرهای شخصی از زندگی روزمره محدود می‌شود. گفتنی است که همه مفاهیم موجود در معماری سازه کیفیت اجتماعی با تعریف امر اجتماعی مرتبط هستند و بنابراین همه به‌طور ذاتی با یکدیگر نیز ارتباط دارند؛ لذا درک آنها فقط از طریق توجه به این رابطه ذاتی امکان‌پذیر است. همچنین این رویکرد به‌وضوح جنبه‌های فردی، اجتماعی و اخلاقی را متمایز می‌کند و با یکدیگر مرتبط می‌سازد.

هدف اصلی رویکرد کیفیت اجتماعی، کمک به استراتژی‌های

مؤلفه‌های چهارگانه کیفیت اجتماعی بر روی دو محور متقاطع نشان داده می‌شود. محور عمودی نشانگر فاصله بین سطح خرد (فردی) و سطح کلان (ساختارهای اجتماعی) است. در یک جهت محور افقی نیز مؤسسات و سازمان‌ها و در جهت دیگر آن جماعات و گروه‌ها جای دارند. از بُعدی دیگر، محور عمودی به فرایندها و محور افقی به کنشگران مربوط است و هر کدام از محورها، میان روابط متقابل فرد و جامعه پل می‌زند. به عنوان مثال توانمندسازی اجتماعی (راست پایین) در جایی قرار می‌گیرد که فرایندهای فردی با جماعت‌ها و گروه‌ها برهم‌کنش دارند (فعالیت گروهی فرد برای تحقق هویت جمعی) و یا امنیت اجتماعی-اقتصادی (چپ بالا) در زاویه‌ای است که سیستم‌ها و سازمان‌ها با فرایندهای اجتماعی تلاقی می‌یابند. براساس این مدل، کیفیت اجتماعی در دامنه‌ای که افراد با برخورداری از توان مشارکت در زندگی اجتماعی و اقتصادی‌شان، از طریق چهار عامل فوق، در رابطه‌ای دیالکتیکی با فرایندهای منجر به شکل‌گیری هویت جمعی کنش دارند، ارتقا می‌یابد.

شکل‌گیری نظریه و رویکرد کیفیت اجتماعی عمدتاً متأثر از دو وضعیت بنیادی در کشورهای اروپایی بوده است که تشابه قابل توجهی نیز با وضعیت کنونی سیاستگذاری در جامعه ایران دارد؛ وضعیت نخست رابطه نابرابر بین سیاست اقتصادی و سیاست اجتماعی و تمایل فزاینده اولی به تعریف محتوا و دامنه دومی بوده است که به عنوان منبع اصلی بحران در سیاست اجتماعی



می‌توان دو جنبه را برای تأمین اجتماعی-اقتصادی در نظر گرفت، یکی تمامی اقدامات رفاهی که نیازهای اساسی شهروندان (درآمد، حمایت اجتماعی و بهداشت، امنیت زندگی روزانه، امنیت غذایی، مسائل محیط زیست، امنیت کاری) و آزادی درونی، تأمین و عدالت اجتماعی را تضمین می‌کند و دیگری افزایش شانس‌های زندگی که شامل توسعه قلمروی انتخاب افراد است. به‌طور کلی ابعاد تأمین اجتماعی-اقتصادی عبارت است از منابع مالی، مسکن و محیط زیست، بهداشت و مراقبت‌های درمانی، کار و آموزش.

■ عامل دوم یعنی ادغام اجتماعی، دامنه‌ای است که افراد قادرند به نهادها و روابط اجتماعی دسترسی داشته باشند. این امر به مشارکت و فرایند ادغام در هویت‌های جمعی و واقعیت‌هایی که خود تحقق بخشی را تعیین می‌کنند، مربوط می‌شود. ادغام اجتماعی با اصول برابری و انصاف و علل ساختاری آنها ارتباط دارد و دغدغه اصلی آن در واقع عنصر شهروندی است که در حوزه‌های حقوق شهروندی، بازار کار، خدمات خصوصی و عمومی و شبکه‌های اجتماعی مشارکت داوطلبانه دارد.

■ همبستگی اجتماعی نیز ویژگی است مبتنی بر هویت‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای مشترک که از یک سو با انسجام به عنوان پایه‌ای برای هویت‌های جمعی ارتباط دارد و از سوی دیگر با فرایندی که شبکه‌های اجتماعی و زیرساخت‌های اجتماعی این شبکه‌ها را ایجاد و پشتیبانی می‌کند، در ارتباط است. همبستگی اجتماعی حوزه‌هایی همچون اعتماد، ارزش‌ها و هنجارهای همگانی، شبکه‌های اجتماعی و هویت را در بر می‌گیرد.

■ توانمندسازی اجتماعی به عنوان عامل چهارم، محدوده‌ای است که در آن قابلیت‌های شخصی افراد و توانایی فعالیت آنها از طریق روابط اجتماعی ارتقا می‌یابد. توانمندسازی اجتماعی در واقع عبارت است از تحقق قابلیت‌ها و شایستگی‌های انسان در خصوص مشارکت کامل در فرایندهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی. تاکنون سه نوع توانمندسازی شناسایی شده است:

۱. توانمندسازی شخصی شامل دانش، مهارت و تجربه‌هایی است که منجر به عزت نفس و خودشکوفایی فرد می‌شود،
۲. توانمندسازی اجتماعی روابط بین شخصی، واسطه‌ای و رسمی را در بر می‌گیرد،
۳. توانمندسازی سیاسی به دستیابی به فرایندهای تصمیم‌گیری، اطلاعات و منابع مربوط می‌شود.

علمی است که با آن بتوان از تقسیم‌بندی‌های رشته‌ای ریشه‌دار که در سراسر جهان دیده می‌شود، فراتر رفت. این پراکندگی رشته‌ای مانع از درک همه‌جانبه شرایط دائماً در حال تغییر افراد می‌شود [۸]. این نظریه می‌گوید که فرایندهای خودتحقق بخشی افراد فردی و شکل‌گیری هویت‌های جمعی بر یکدیگر تأثیر خواهند گذاشت؛ بنابراین بین آنها یک وابستگی متقابل وجود دارد. این وابستگی متقابل در چارچوب دو محور اساسی شکل فوق‌اتفاق خواهد افتاد. براساس نظریه کیفیت اجتماعی، جهان اجتماعی در تعامل^۱ (و وابستگی متقابل) بین خودتحقق بخشی افراد به عنوان موجودات اجتماعی و شکل‌گیری هویت‌های جمعی تحقق می‌یابد که در متن تلاقی بین محور افقی و عمودی رخ می‌دهد؛ وضعیت حاصل از تعامل فرایندهای زندگی شخصی با شکل‌گیری هویت‌های جمعی، قانون بنیادی «امر اجتماعی» نامیده می‌شود. در این زمینه، چهار شرط اساسی تعیین‌کننده فرصت‌های لازم برای توسعه این فرایندها یا روابط اجتماعی هستند: ۱. مردم باید توانایی تعامل را داشته باشند (توانمندسازی اجتماعی)؛ ۲. بستر نهادی و ساختاری باید در دسترس آنها باشد (ادغام اجتماعی)؛ ۳. آنها باید به مواد لازم و سایر منابعی که تعامل را تسهیل می‌کند دسترسی داشته باشند (امنیت اجتماعی-اقتصادی)؛ و ۴. ارزش‌ها و هنجارهای پذیرفته شده جمعی لازم، مانند اعتماد، که امکان ایجاد جامعه را فراهم می‌کند (همبستگی اجتماعی) باید وجود داشته باشد. با توجه به این ملاحظات، کیفیت اجتماعی این‌گونه تعریف می‌شود: میزان مشارکت مردم در زندگی اجتماعی و اقتصادی و توسعه جوامع خود تحت شرایطی که رفاه و پتانسیل فردی آنها را افزایش می‌دهد. به لطف این ظرفیت، آنها در جامعه مشارکت خواهند کرد و پیامدهای آن بر شرایط خودتحقق بخشی آنها تأثیر می‌گذارد [۵].

چهار مؤلفه اصلی کیفیت اجتماعی را می‌توان به عنوان ابعاد اجتماعی مورد نظر در رصد و بررسی احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه قرار داد. در ادامه هر یک از این چهار مؤلفه به اختصار توضیح داده می‌شوند.

■ تأمین اجتماعی-اقتصادی وضعیتی است که در آن افراد از منابع کافی برخوردارند؛ این امر به دستاوردهای اقدامات حمایتی جامعه، نظام‌ها و مؤسسات اجتماعی به عنوان زمینه‌هایی برای اجرای فرایند خودتحقق بخشی افراد بستگی دارد. بر این اساس،

توانمندسازی به عدالت در فرصت‌ها و شانس‌های زندگی مربوط است. یک جامعه با کیفیت اجتماعی بالا جایی است که در آن شهروندان باید به سطح قابل قبولی از تأمین اقتصادی و ادغام اجتماعی و زندگی در جماعات منسجم که به آنها امکان تحقق کامل توانایی‌هایشان را می‌دهد، دست یابند.

بر این اساس قلمروهای توانمندسازی شامل دانش پایه، بازار کار، حمایت‌های نهادی، حوزه عمومی و روابط شخصی می‌شود. به تعبیر فیلیپس^۱ (۲۰۰۶) عنصر تأمین اجتماعی-اقتصادی به عدالت اجتماعی و توزیع منصفانه ثروت مربوط می‌شود، ادغام اجتماعی به بهبود حقوق شهروندی برمی‌گردد [۹]. همبستگی اجتماعی به یک قرارداد اخلاقی متقابل و انسجام اشاره دارد؛ و

جدول ۱. مؤلفه‌ها و شاخص‌های اساسی کیفیت اجتماعی

مؤلفه	تعریف	شاخص
تأمین اجتماعی-اقتصادی	برخوردراری از منابع کافی برای زندگی	درآمد، امنیت زندگی روزانه، امنیت غذایی، امنیت کاری، مسکن و محیط زیست، بهداشت و مراقبت‌های درمانی، کار و آموزش
ادغام اجتماعی	دسترسی به نهادها و روابط اجتماعی	بهره‌مندی از حقوق شهروندی، حضور در تعاملات اجتماعی
همبستگی اجتماعی	میزان پذیرش هویت‌ها، هنجارها و ارزش‌های مشترک	احساس تعلق، هویت، درگیری وجودی
توانمندسازی اجتماعی	ارتقای قابلیت‌های شخصی و توانایی فعالیت از طریق روابط اجتماعی	دانش، مهارت، تجربه، روابط بین‌شخصی، روابط رسمی، قدرت تصمیم‌گیری، دسترسی به اطلاعات و منابع

مأخذ: یافته‌های نگارنده.

شود و از انزوای اجتماعی افراد جلوگیری کند. به عبارت دیگر، بهبود شاخص‌های مربوط به کیفیت اجتماعی با کاهش طرد و افزایش سرمایه اجتماعی موجب می‌شود تا زمینه‌های ایجاد و بروز آسیب‌های اجتماعی، از جمله در مناطق اسکان غیررسمی، کنترل شود؛ از این رو، با افزایش سطح کیفیت اجتماعی می‌توان انتظار داشت که آسیب‌های اجتماعی کاهش یابد [۱۰].

مؤلفه‌های چهارگانه کیفیت اجتماعی در راستای تأمین دو هدف عمده نقش دارند؛ یکی کاهش تفاوت‌ها، نابرابری‌ها و طرد اجتماعی و دیگری تقویت روابط، کنش‌های متقابل و پیوندهای اجتماعی یا به عبارت دیگر سرمایه اجتماعی. توانمندسازی، همبستگی، امنیت اقتصادی-اجتماعی و ادغام اجتماعی می‌تواند از طریق افزایش سطح تعلق و وابستگی افراد به جامعه و فراهم کردن زمینه مشارکت آنها، موجب توزیع مطلوب‌تر منابع گوناگون قدرت

شکل ۲. مؤلفه‌های ارزیابی ابعاد اجتماعی سیاست‌های حاشیه‌نشینی



1. Phillips



با آنچه جامعه به عنوان ارزش، به آن پایبند است، فراهم می‌سازد [۱۰]. از این رو به نظر می‌رسد ارتباطی دوسویه بین وضعیت کیفیت اجتماعی و مسئله حاشیه‌نشینی وجود دارد. بالا بودن نرخ مؤلفه‌ها و شاخص‌های کیفیت اجتماعی در جامعه می‌تواند حاکی از آمار کمتر ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی باشد و کاهش جمعیت مناطق اسکان غیررسمی نیز می‌تواند ارتقای سطح کیفیت اجتماعی را به دنبال آورد.

ارتقای مؤلفه‌های کیفیت اجتماعی با توجه به تأثیرگذاری بر هر دو بُعد عاملیتی و ساختاری می‌تواند از طریق کنترل عوامل زمینه‌ای و محیطی موجب کاهش بروز آسیب‌های اجتماعی مانند حاشیه‌نشینی شود. به بیان دیگر، بهبود شاخص‌های مربوط به تحقق اهداف کیفیت اجتماعی (کاهش مطرودیت و نابرابری و بهینه‌سازی سطح سرمایه اجتماعی)، زمینه را برای زندگی هنجارمند افراد در جامعه و کاهش امکان بروز رفتارهای مغایر

۴. روش پژوهش



پرسش و شرایط پژوهش انتخاب می‌شوند. در این گزارش از الگوی تحلیل محتوای جهت‌دار استفاده خواهد شد؛ این روش هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرد که نظریه یا تحقیقات پیشین درباره یک پدیده مطرح‌اند، اما کامل نیستند یا نیاز به توصیف بیشتری دارند. با استفاده از محتواها یا پژوهش‌های پیشین، پژوهشگران کار خود را با شناسایی مفاهیم اصلی موجود آغاز می‌کنند و یافته‌های ناشی از تحلیل محتوای جهت‌دار می‌توانند پیشنهادهایی برای حمایت یا عدم حمایت از یک فرضیه یا نظریه داشته باشند [۱۱]. به منظور فراهم شدن بستر لازم برای ارزیابی محتوایی ابعاد اجتماعی قوانین برنامه توسعه در زمینه حاشیه‌نشینی، ابتدا به صورت توصیفی به مفاد مرتبط با مقوله حاشیه‌نشینی در احکام این برنامه‌ها پرداخته می‌شود.

در این گزارش به منظور شناسایی ابعاد اجتماعی سیاست‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی، ابتدا تلاش شد با بهره‌گیری از روش توصیفی-اسنادی به ادبیات مفهومی موجود در زمینه چپستی بُعد اجتماعی پدیده‌ها مراجعه کرده و تعریف امر اجتماعی و مؤلفه‌های اساسی آن استخراج شود. هدف از این تلاش این است که مشخص شود وقتی از وجه اجتماعی یا اجتماعی بودن یک پدیده صحبت می‌شود دقیقاً چه مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی مورد نظر قرار دارد. در گام بعد برای ارزیابی میزان توجه به مؤلفه‌های اجتماعی در احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه توسعه، از روش تحلیل محتوای کیفی بهره گرفته خواهد شد. این روش عمدتاً دارای سه رویکرد عرفی، جهت‌دار و تلخیصی است که بسته به نوع

۵. احکام سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه



سکونتگاه غیررسمی و اسکان غیررسمی نشان‌دهنده وجود احکام سیاستی ذیل در این زمینه است:

رصد و بررسی قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه با تمرکز بر کلیدواژه‌هایی مانند حاشیه‌نشینی، حاشیه شهر، سکونت غیررسمی،

جدول ۲. احکام برنامه‌های توسعه در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی

قانون	بخش	ماده	مفاد
برنامه اول	-	-	-
برنامه دوم	-	-	-
برنامه سوم	-	-	-
برنامه چهارم	فصل اول - بستر سازی برای رشد سریع اقتصادی	(۳۰)	دولت موظف است به منظور هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام بخشی ساخت وسازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقدام‌های ذیل را در بخش‌های عمران شهری و روستایی و مسکن به عمل آورد: الف- هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی ارائه خدمات شهری از طریق: ۵- احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها. ۵- به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود به منظور اجرای قانون استیجاری (قانون تشویق، عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷)، واگذاری معوض نصاب مالکانه و اجرای سایر طرح‌های عمرانی املاک مناسب مورد نیاز را در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری، به قیمت کارشناسی روز خریداری نماید.
			دولت مکلف است، به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، با تأکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر، مشتمل بر محورهای ذیل اقدام نماید: ج- شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی- درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، با اعمال راهبرد همکاری بین بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یاد شده.
برنامه پنجم	بخش سوم - توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی	(۹۷)	وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی مابین شهرهای با جمعیت بیش از یک صد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید.
			به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز دولت موظف است اقدامات زیر را انجام دهد: الف- سامان بخشی 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 چارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر. ب- وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه. ج- تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم کلان شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها. ت- طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی از طریق منابع دولتی توسط شهرداری‌ها.



<p>به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل ریلی و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این زمینه و تسریع و تسهیل اجرای طرح‌ها (پروژه‌ها) و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده در این نوع حمل و نقل: پ- وزارت راه و شهرسازی موظف است با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و الحاقات بعدی آن و قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه‌ای مصوب ۱۳۸۵/۰۵/۲۲ شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای را با هدف ساماندهی حاشیه شهرها و توسعه امور حمل و نقل ریلی حومه‌ای و ساخت خطوط مستقل حومه‌ای در زیرمجموعه شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران تشکیل دهد. این شرکت با همکاری شهرداری‌های مربوطه متولی کلیه امور حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای در کشور می‌باشد.</p>	<p>(۵۲)</p>		
<p>الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دو ایستگاه و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد- تاریخی- سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله محور در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه ساله 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 اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه ماهه 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.</p>	<p>(۵۹)</p>	<p>بخش ۱۱- حمل و نقل و مسکن</p>	
<p>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 سالیانه ده درصد (۱۰٪). ب- سامان بخشی 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 چارچوب (سند ملی توانمندسازی و ساماندهی 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. ت- طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی.</p>	<p>(۶۲)</p>		<p>برنامه ششم</p>
<p>وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات) با رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی مکلف است با همکاری وزارت آموزش و پرورش تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، هوشمندسازی مدارس، امکان دسترسی الکترونیک (سخت‌افزاری- نرم‌افزاری و محتوا) به کتب درسی، کمک آموزشی، رفع اشکال، آزمون و مشاوره تحصیلی، بازی‌های رایانه‌ای آموزشی، استعدادسنجی، آموزش مهارت‌های حرفه‌ای، مهارت‌های فنی و اجتماعی را به صورت رایگان برای کلیه دانش‌آموزان شهرهای زیر بیست هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای بزرگ فراهم نماید.</p>	<p>(۶۹)</p>	<p>بخش ۱۳- ارتباطات و فناوری اطلاعات</p>	
<p>(پ) - شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز: ۱. شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، با اعمال راهبرد همکاری بین‌بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یاد شده. ۲. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها. ۳. برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به گونه‌ای که سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.</p>	<p>(۸۰)</p>	<p>بخش ۱۵- بیمه اجتماعی امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی</p>	
<p>الف) دولت موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p>	<p>(۱۲۰)</p>	<p>بخش ۲۰- نظارت و ارزشیابی برنامه</p>	

مناطق در دستور کار قرار گرفته است. در قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در قالب مواد (۳۰ و ۹۷) برای نخستین بار از واژگانی مانند بافت‌های حاشیه‌ای، بافت فرسوده، توانمندسازی و حاشیه شهر نام برده شده است. در قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) نیز در قالب دو ماده (۱۷۰ و ۱۷۲) مستقیماً به آن اشاره شده است. قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) در سرفصل امور اجتماعی بر توانمندسازی و خودتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی و سامان بخشی به مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن تأکید کرده است. همچنین برای نخستین بار در این برنامه موضوع حاشیه‌نشینی ذیل اولویت‌های احصا شده در مبحث آسیب‌های اجتماعی درج شده است. برنامه ششم توسعه از نظر کمیّت و کیفیت، بیشترین توجه را به مقوله اسکان غیررسمی نشان داده است؛ اما همچنان که مقایسه وضعیت آماری سکونتگاه‌های غیررسمی در ابتدا و انتهای این برنامه نشان می‌دهد، این سیاست‌ها نیز به دلایل گوناگونی از جمله وجود ضعف و تقلیل‌گرایی در رویکرد اجتماعی چندان موفقیت‌آمیز و اثربخش واقع نشده‌اند.

بررسی متن قوانین ۶گانه برنامه توسعه حاکی از آن است که قوانین برنامه اول، دوم و سوم توسعه هیچ‌گونه حکم مستقیمی مرتبط با مسئله حاشیه‌نشینی نداشته‌اند. به عبارت دیگر، این برنامه‌ها فاقد هرگونه گزاره سیاستی درباره سکونتگاه‌های غیررسمی بوده است؛ اگرچه در هر یک از این قوانین مفادی در زمینه توسعه بخش‌های محروم، آینده‌نگری جمعیت، سیاست‌های مسکن، ایجاد تعادل منطقه‌ای، توسعه روستاها و جلوگیری از مهاجرت روستانشینان وجود دارد که به صورتی غیرمستقیم به موضوع حاشیه‌نشینی نیز ارتباط پیدا می‌کنند، اما نکته اساسی و مهم این است که در این برنامه‌ها اساساً حاشیه‌نشینی به عنوان یک مسئله مورد توجه سیاستگذار قرار نداشته است. به عبارت دیگر، مبتنی بر ادبیات مسئله‌شناسی و صورت‌بندی مسائل در حوزه علوم اجتماعی، حاشیه‌نشینی تا پیش از برنامه چهارم توسعه در جامعه و از منظر نظام سیاستگذاری مسئله‌مند^۱ تلقی نشده بود. بر این اساس، توجه جدی به موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی از برنامه چهارم توسعه آغاز شده و شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی در این

۶. ابعاد اجتماعی احکام حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه

از: همبستگی اجتماعی، ادغام اجتماعی، توانمندسازی، تأمین اقتصادی-اجتماعی. در این فرایند، متن قوانین برنامه‌های توسعه از نظر میزان توجه به مفاهیم اصلی مورد نظر و شاخص‌های آنها مورد رصد و ارزیابی قرار می‌گیرد.

در این بخش، مبتنی بر چارچوب مفهومی ارائه شده از ابعاد کیفیت اجتماعی، با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی به تحلیل ابعاد اجتماعی احکام سیاستی حوزه حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه توسعه پرداخته می‌شود. مؤلفه‌های مورد نظر عبارتند

1. Problematic

۲. بنابر آمارهای شرکت ملی بازاریابی شهری، جمعیت این مناطق از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ حدود ۱۵ درصد افزایش یافته است.



جدول ۳. وضعیت مؤلفه‌های اجتماعی در احکام سیاستی حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه

برنامه	تأمین اجتماعی- اقتصادی	ادغام اجتماعی	همبستگی اجتماعی	توانمندسازی
اول	عدم اشاره به مقولات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی			
دوم	عدم اشاره به مقولات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی			
سوم	عدم اشاره به مقولات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی			
چهارم	تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی- درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، ساماندهی ارائه خدمات شهری	-	هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهر و روستا	ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای با رویکرد توانمندسازی ساکنین
پنجم	ساماندهی تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، ارتقای شرایط محیطی ساکنان مناطق حاشیه‌نشین، بهره‌مندی از مزایای شهرنشینی، تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی	-	-	توانمندسازی ساکنان با مشارکت آنها
ششم	ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها، ارتقای شرایط محیطی ساکنان، تقویت مبادی مهاجرت، تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی، تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، بهبود کیفیت زندگی ساکنان، ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها	-	-	توانمندسازی ساکنان با مشارکت آنها، هوشمندسازی مدارس، امکان دسترسی الکترونیک (سخت‌افزاری- نرم‌افزاری و محتوا) به کتب درسی، کمک آموزشی، رفع اشکال، آزمون و مشاوره تحصیلی، بازی‌های رایانه‌ای آموزشی، استعدادسنجی، آموزش مهارت‌های حرفه‌ای، مهارت‌های فنی و اجتماعی

و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه شده است؛ بر این اساس، قانون برنامه پنجم توسعه از نظر رویکرد مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی دچار نوعی عقب‌گرد شده است. در حالی که در برنامه چهارم توسعه، مبتنی و متأثر از رویکرد حاکم بر سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی^۱، رویکرد توانمندسازی ساکنان و تقویت حمایت‌های اجتماعی برای اولین بار در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفته و به منظور بسترسازی برای ادغام اجتماعی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی برنامه‌ریزی شده است؛ برنامه پنجم در گامی رو به عقب، ایجاد شهرک‌های اقماری و تخریب این سکونتگاه‌ها را مورد اشاره قرار داده است. این رویکرد نه تنها تناسبی با سایر احکام این قانون نداشته، بلکه از نظر نوع مواجهه اجتماعی نیز بسترساز بی‌خانمانی و طرد ساکنان و دارای پیامدها و آثار منفی مستقیم و غیرمستقیم بسیاری دانسته شده

بازخوانی مواد مرتبط با حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه از منظر میزان توجه به مؤلفه‌های امر اجتماعی، نشان‌دهنده خلأهایی اساسی در این زمینه است. با توجه به اینکه برنامه‌های اول تا سوم توسعه فاقد هر گونه مفاد مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی بوده‌اند، منطقی‌تر زمینه ابعاد اجتماعی موضوع نیز محتوای مرتبط در آنها یافت نشده است. علاوه بر آن، برنامه‌های چهارم تا ششم نیز التفات و توجه کافی و قابل توجهی به وجوه اجتماعی این مسئله معطوف نداشته‌اند. تحلیل محتوای مفاد احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی از منظر اجتماعی، نشان می‌دهد که از برنامه چهارم تا ششم توسعه، روند کمی و کیفی توجه به این مسئله نسبتاً ارتقا یافته و تقویت شده است. اگرچه برنامه پنجم توسعه از این نظر ضعیف‌تر از دو برنامه دیگر بوده و از نظر رویکردی دچار نوعی عقب‌گرد شده است، اما در مجموع می‌توان از وضعیتی پیش‌رونده در این زمینه سخن گفت. در این قانون دولت موظف به وضع مقررات بازدارنده

۱. مصوب هیئت وزیران، ۱۳۸۲/۱۱/۱۹.

اقتصادی و اجتماعی جمعی و تعمدی تعریف می‌شود که با هدف تقویت پیوند افراد با پیکره اجتماع و تداوم حضور آنها در زندگی اجتماعی تدوین و اجرا می‌شود. سیاستگذاری اجتماعی نیز فرایندی است که طی آن سیاست‌های اجتماعی صورت‌بندی و اجرا می‌شوند [۱۲]. با توجه به اینکه سکونتگاه‌های غیررسمی خود تجلی‌گاه و محل ظهور و بروز انواعی از نابرابری محسوب شده و بستری فاقد همبستگی اجتماعی قلمداد می‌شود؛ توجه به دو مقوله ادغام اجتماعی و همبستگی اجتماعی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی از اهمیتی مضاعف برخوردار است. از این رو، ارتقای شاخص‌های مربوط به مؤلفه‌های ادغام اجتماعی، همبستگی اجتماعی، تأمین اقتصادی-اجتماعی و توانمندسازی می‌تواند از طریق افزایش سطح تعلق و وابستگی افراد به جامعه و فراهم کردن زمینه مشارکت آنها، موجب توزیع مطلوب‌تر منابع گوناگون قدرت شده و از انزوای اجتماعی افراد جلوگیری کند. به عبارت دیگر، بهبود شاخص‌های مربوط به کیفیت اجتماعی با کاهش طرد و افزایش سرمایه اجتماعی موجب می‌شود تا زمینه‌های ایجاد و بروز آسیب‌های اجتماعی مانند حاشیه‌نشینی کنترل شود.

است. در شرایطی که پیچیدگی وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی به‌عنوان مسئله‌ای اجتماعی با ظهور و بروز کالبدی، مستلزم تلاش برای ادغام همه‌جانبه و هرچه بیشتر ساکنان این مناطق در بدنه اصلی جامعه است. اساسی‌ترین ضعف برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه نیز، غفلت از مؤلفه‌های اجتماعی بنیادینی مانند ادغام اجتماعی و همبستگی اجتماعی است؛ در این میان بیشترین توجه برنامه‌های توسعه به بسترهای تأمین اقتصادی-اجتماعی در مناطق حاشیه‌نشین معطوف بوده است، بدون توجه به این نکته که آیا بهبود این مؤلفه، در حالت خوش‌بینانه و با فرض موفقیت سیاست‌ها و اقدامات، به تنهایی برای تغییر وضعیت این گونه سکونتگاه‌ها کافی خواهد بود یا خیر؟ و یا اساساً توجه به این مؤلفه در راستای حل مسائل بنیادی موجود در این گونه مناطق هست یا خیر؟ در واقع، عدم توازن در اشاره به مؤلفه‌های اساسی چهارگانه اجتماعی حاکی از فقدان درک و برداشت جامع تدوین‌کنندگان از الزامات اجتماعی سیاستگذاری در این حوزه است. در صورتی که هدف بنیادی سیاستگذاری اجتماعی به معنای عام و نیز سیاستگذاری در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در معنای خاص، رفع نابرابری و ایجاد همبستگی اجتماعی است. در این زمینه، سیاست اجتماعی مجموعه منسجمی از اقدامات

۷. جمع‌بندی و پیشنهادها



اجتماعی حاشیه‌نشینی در نظام حکمرانی وجود نداشته باشد. این شرایط در تحلیل نهایی به نارسایی و عدم موفقیت سیاست‌های اتخاذ شده و بازتولید ناگزیر مسئله منجر شده است. مبتنی بر این وضعیت مسئله‌مند، گزارش حاضر تلاش داشت تا پس از ارائه تعریفی مفهومی از چیستی امر اجتماعی و مؤلفه‌های بنیادی آن، چارچوبی عملیاتی برای ارزیابی سیاست‌های اجتماعی ارائه دهد؛ در گام بعد مفاد احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه‌های توسعه با این چارچوب مفهومی تطبیق داده شده و برنامه‌های اول تا ششم توسعه از منظر میزان پرداختن به مؤلفه‌های امر اجتماعی مورد بازخوانی قرار گرفتند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که تقلیل‌گرایی در مواجهه با مقوله اسکان غیررسمی و تمرکز غالب بر وجوه فیزیکی و کالبدی منجر به نارسایی در بازنمایی واقعیت موجود و عدم موفقیت سیاست‌های

مواجهه با معضل اسکان غیررسمی به‌عنوان یک مسئله فراگیر و رو به گسترش در جامعه، علاوه بر عزم راسخ و اراده‌ای پایدار در سطح نظام حکمرانی، نیازمند الگوی عملیاتی مشخص، چندبخشی، فرایندی و ترکیبی است. چنین الگویی بایستی که بر برداشتی اجتماعی از مقوله سکونت غیررسمی مبتنی و متمرکز باشد. در این راستا، از منظر اجتماعی تلاش برای کنترل و کاهش مسئله اسکان غیررسمی و آسیب‌های مربوط به آن، در گام نخست منوط به ارائه تصویری دقیق از جغرافیای مفهومی امر اجتماعی است. در این رابطه، بخشی از علل ناکامی برنامه‌های توسعه در حوزه اجتماعی به‌طور عام و حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی به‌طور خاص، ناشی از ابهام در تعریف امر اجتماعی و عدم تصریح مؤلفه‌ها و ابعاد آن به وقوع پیوسته است. این وضعیت باعث شده است که چشم‌انداز مشخصی در زمینه حدود و ثغور مواجهه با آسیب



تعریف شده گردیده است. همچنین به نظر می‌رسد، تا وقتی که محور غالب در رویکرد مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی، اجتماعی تعریف نشود و ابعاد و مؤلفه‌های امر اجتماعی به صورتی جامع، نظام‌مند و متوازن مورد نظر واقع نشود، امکان چندان برای کنترل و کاهش مسئله فراهم نخواهد شد. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که پس از چندین دهه تمرکز بر به کارگیری رویکردهای کالبدی، که چندان هم با توفیق همراه نبوده است، اکنون نیازمند فراتر رفتن از چارچوب‌های موجود و نگاه کردن به موضوع از منظرهایی دیگر هستیم. یکی از این چشم‌اندازها، تمرکز بر منشأ و علل اجتماعی شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی و برنامه‌ریزی برای تحت‌تأثیر قرار دادن آن است. بر این اساس، شکل‌گیری پدیده سکونت غیررسمی در فضای مفهومی کاملاً متفاوتی ادراک شده و با تعبیر و دستگاه‌های نظری متفاوتی توضیح داده می‌شود. مبتنی بر این رویکرد، باید مسئله سکونت غیررسمی را در نسبت با سیاستگذاری اجتماعی به طور عام و سیاستگذاری حوزه مسکن و شهرسازی به طور خاص مورد توجه و تأکید قرار داد. در همین راستا، مسئله سکونت غیررسمی در زیست‌بوم مسائل اساسی کشور از جمله بحران‌های مسکن، اشتغال، فقر، تورم، نابرابری فضایی، بی‌عدالتی، ضعف سرمایه اجتماعی و ... صورت‌بندی و فهم خواهد شد؛ و بر این اساس، تلاش برای کنترل و کاهش آن نیز با هر یک از مقولات فوق‌الذکر نسبتی خواهد داشت. در چنین رویکردی، مواجهه اجتماعی مطلوب با سکونتگاه‌های غیررسمی در عرصه سیاستی، مستلزم توجه به همه ابعاد اجتماعی این پدیده است؛ در این زمینه مهم‌ترین ابعاد اجتماعی که باید مورد توجه و اشاره قرار گیرند عبارتند از وضعیت تأمین اجتماعی-اقتصادی ساکنان، میزان همبستگی اجتماعی، کمیت و کیفیت ادغام اجتماعی و تلاش برای توانمندسازی چندبعدی گروه‌های هدف. بر این اساس هنگامی می‌توان از کنترل یا کاهش مسئله اسکان غیررسمی سخن گفت، که جمعیت ساکن در این سکونتگاه‌ها از نظر اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فضایی در بدنه جامعه ادغام شده باشند؛ میزان همبستگی اجتماعی ارتقا یافته و در سطح مطلوبی باشد؛ نیازهای اولیه و اساسی اقشار و ساکنان سکونتگاه‌ها در حد کافی و متناسب با میانگین جامعه تأمین شود و توانمندسازی ساکنان این سکونتگاه‌ها در ابعاد و سطوح مختلف در دستور کار سیاستگذاران و مجریان طرح‌ها قرار گرفته باشد. در مجموع، تطبیق احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی با چارچوب مفهومی تدوین شده در این گزارش، نشان‌دهنده عدم توازن و ناترازی در

مواجهه با ابعاد اجتماعی پدیده اسکان غیررسمی در قوانین برنامه‌های توسعه است؛ از چهار بُعد اصلی امر اجتماعی، دو مقوله تأمین اجتماعی-اقتصادی و توانمندسازی به میزان نسبتاً قابل قبولی ذیل احکام سیاستی برنامه‌های توسعه در باره سکونتگاه‌های غیررسمی مورد اشاره قرار گرفته‌اند. اما، دو مقوله ادغام اجتماعی و همبستگی اجتماعی که به نوعی جایگاهی محوری‌تر در تعریف امر اجتماعی دارند، در این قوانین مورد غفلت واقع شده و در متن سیاست‌های مربوطه حضور نداشته‌اند. در این مسیر، از جمله چالش‌های موجود در زمینه توجه به ابعاد اجتماعی سیاستگذاری در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

■ ابهام در تعریف وضعیت و امر اجتماعی در حوزه سیاستگذاری به طور عام و سیاستگذاری اجتماعی در موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی به طور خاص،

■ تسلط رویکرد اقتصادی، مهندسی یا پزشکی بر عرصه سیاستگذاری و تسخیر عرصه اجتماعی توسط آن،

■ عدم پیش‌نگری دقیق و ترسیم تصویری کلان از وضعیت جمعیت اسکان غیررسمی، روند تغییرات آن و نسبت طرح‌ها و برنامه‌های کنونی با این مقولات،

■ غلبه نگاه زیرساختی و عمرانی در برنامه‌های عملیاتی و فقدان برداشت و تعریف مشخص از ابعاد اجتماعی پدیده اسکان غیررسمی،

■ ناهماهنگی نهادی و عدم هم‌افزایی بین دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی اسکان غیررسمی در کشور،

■ کم‌توجهی به مقوله ارزیابی عملکرد و اثربخشی اقدامات صورت گرفته در سکونتگاه‌های غیررسمی،

■ فقدان نظام رصد و پایش وضعیت آسیب‌های اجتماعی و روند تغییرات آن در مناطق اسکان غیررسمی،

■ فروکاست طرح‌ها و برنامه‌های تعریف شده در مناطق اسکان غیررسمی به پروژه‌هایی مقطعی، بخشی و غیرمشارکتی.

مبتنی بر ارزیابی صورت گرفته از میزان تطبیق احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی با مؤلفه‌های چهارگانه امر اجتماعی و نیز چالش‌های احصا شده در این زمینه، پیشنهاد‌های سیاستی ذیل مطرح می‌شود:

■ در سطح گفت‌وگویی و رویکردی، بروز و تشدید مسئله اسکان غیررسمی به عنوان برآیند مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی-اقتصادی مطرح نظر قرار گرفته و از تقلیل آن به امری کالبدی احتراز شود؛ بر این اساس، هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای این گونه

■ عرصه اجتماعی و مؤلفه‌ها و شاخص‌های آن، به‌عنوان جزئی ضروری در همه برنامه‌ها و طرح‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه همه دستگاه‌ها و نهادهای سیاست‌گذار و مجری قرار گیرد.

■ برنامه‌ها و طرح‌های تعریف شده در مناطق اسکان غیررسمی، مبتنی بر رویکردی متوازن و متعادل در پرداختن به ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و سایر جوانب مربوط به زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی صورت‌بندی و تدوین شود.

■ توانمندسازی اجتماعی - اقتصادی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، مبتنی بر فرایندهایی الگومند و هم‌افزا از مسیر ارتقای مشارکتی قابلیت‌های فردی، جمعی و اجتماعی ذیل برنامه‌های عملیاتی همه دستگاه‌های فعال در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی پیگیری شود.

مناطق بایستی بیش از آنکه به فضای جغرافیایی توجه داشته‌باشد، به وضعیت و شرایط انسان‌های حاضر در فضا و کمیت و کیفیت تعاملات آن‌ها با جامعه محلی و ملی بپردازد.

■ سازمان امور اجتماعی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر حوزه اجتماعی در کشور با هدف تصریح مولفه‌های حوزه اجتماعی، با همکاری سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، به تدوین سندی مرجع و عملیاتی در زمینه چيستی وضعیت اجتماعی و ابعاد و مؤلفه‌های آن، متناسب با اقتضات سیاست‌گذاری اجتماعی در جامعه ایران اقدام کند.

■ شرکت ملی بازآفرینی شهری به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری، مؤلفه‌ها و شاخص‌های اجتماعی را در شیوه‌نامه‌های شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی و نیز مطالعات وضعیت‌شناسی این مناطق، به‌صورتی نظام‌مند مورد اشاره قرار دهد.

منابع و مأخذ



۱. «آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری در ایران؛ با تأکید بر امر اجتماعی»، محمدتقی ضرغام افشار، سینا شیخی، کمیل قیدرلو، مسلسل: ۱۸۹۲۵، ۱۴۰۲.
۲. یوسفی، علی اصغر (۱۳۹۴). «تأثیر فضای مجازی بر سلامت اجتماعی دانشجویان (مطالعه مقایسه‌ای دانشجویان دانشگاه تبریز و دانشگاه شهید بهشتی)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد پژوهش علوم اجتماعی، دانشگاه شهید بهشتی.
۳. غفاری، غلامرضا و مهدی امیدی (۱۳۸۸). کیفیت زندگی، شاخص توسعه اجتماعی، تهران، شیرازه.
۴. غفاری، غلامرضا و عادل ابراهیمی لویه (۱۳۸۴). جامعه‌شناسی تغییرات اجتماعی، تهران، آگرا.
5. Laurent J.G. van der Maesen and Alan C. Walker. (2005). Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network, European Journal of Social Quality, Volume 5 Issue 1/2.
6. Beck, W.A., L.J.G. van der Maesen and A.C. Walker (eds) 1997. The Social Quality of Europe. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International (paperback edn, Bristol: Policy Press, 1998).
7. Beck, W.A., L.J.G. van der Maesen, F. Thomése, and A.C. Walker (eds). 2001. Social Quality: A Vision for Europe. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
8. Van der Maesen, Laurent J.G. (2019). Ideas and Reflections About the Application and Elaboration of the Social Quality Approach (Sqa) in Central and Eastern European countries: The Case of Ukraine, International Association on Social Quality, Bredeweg 20-1.
9. Phillips, D. (2006). Quality of Life: Concept, Policy and Practice, London: Routledge.



۱۰. زاهدی اصل، محمد (۱۳۹۳). آسیب‌های اجتماعی از منظر مددکاری اجتماعی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی (ره).
۱۱. ایمان، محمدتقی و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۰). «تحلیل محتوای کیفی»، فصلنامه پژوهش، سال سوم، شماره دوم.
۱۲. باقری، یاسر (۱۴۰۲). نظام نااجتماعی؛ مناسبات قدرت و سیاستگذاری اجتماعی در ایران پس‌انقلاب، تهران، نشر نی.

گزیده سیاستی

هرگونه تلاش برای کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی نیازمند اتخاذ رویکردی چندبعدی با محوریت حوزه اجتماعی است. در همین راستا، اصلی‌ترین مؤلفه‌های اجتماعی که باید در هرگونه برنامه‌ریزی برای مناطق حاشیه‌نشین مورد نظر قرار گیرد عبارت است از: ادغام اجتماعی، همبستگی اجتماعی، توانمندسازی اجتماعی، تأمین اجتماعی-اقتصادی.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: mrc@majles.ir