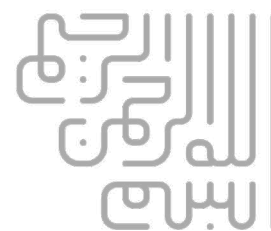


نقش شهرداری‌ها در پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (با تأکید بر حاشیه‌نشینی اجتماعی)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۸
Publish Date : 2026/09/30



عنوان: نقش شهرداری ها در پیشگیری و کاهش آسیب های اجتماعی (با تأکید بر حاشیه نشینی اجتماعی)

تهیه و تدوین (Author): اکبر زین العابدینی

واژه های کلیدی: حاشیه نشینی، شهرداری، آسیب های اجتماعی، مدیریت شهری

ناشر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21924>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11985.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: نقش شهرداری ها در پیشگیری و کاهش آسیب های اجتماعی (با تأکید بر حاشیه نشینی اجتماعی)

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه مسائل و آسیب های اجتماعی)

مدیر مطالعه: صابر جعفری کافی آباد

ناظران علمی: ریحانه رحمانی پور، کمیل قیدرلو

ناظران علمی خارج از مرکز: احمد رضایی (سازمان رفاه، خدمات و مشارکت های

اجتماعی شهرداری تهران)، هاشم آرام (مدیر مطالعات اجتماعی و فرهنگی مرکز

مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران)

همکار: سمیه جلیلی صدرآباد (گروه برنامه ریزی شهری و منطقه ای)

گرافیک و صفحه آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: -

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه پژوهش
۱۲	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۴	۳. چارچوب مفهومی
۱۴	۱-۳. زاغه
۱۴	۲-۳. غیررسمی بودن مسکن
۱۴	۳-۳. مسکن غیررسمی
۱۵	۴-۳. سکونتگاه‌های غیررسمی
۱۶	۵-۳. تله فقر فضایی
۱۶	۶-۳. حاشیه‌نشینی
۱۶	۷-۳. حاشیه‌نشینی اجتماعی
۱۷	۴. عوامل شکل‌گیری و آثار حاشیه‌نشینی
۱۸	۱-۴. محرومیت‌های چندبعدی
۱۸	۲-۴. پیامدهای اجتماعی حاشیه‌نشینی
۲۰	۵. قوانین و مقررات حوزه حاشیه‌نشینی
۲۰	۱-۵. سیاست‌های کلی نظام
۲۱	۲-۵. قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور
۲۳	۳-۵. سایر قوانین و مقررات
۲۸	۶. رویکردهای جدید به بهسازی حاشیه‌نشینی
۳۰	۷. وظایف شهرداری‌ها در قوانین و مقررات
۳۲	۸. اقدامات کلان‌شهر تهران در حوزه حاشیه‌نشینی
۳۳	۱-۸. سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی
۳۳	۲-۸. دستیار ویژه در امور مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان‌شهر تهران
۳۴	۳-۸. قرارگاه اجتماعی
۳۵	۴-۸. مرکز رصد، پایش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان‌شهر تهران
۳۶	۵-۸. گونه‌شناسی محلات در کلان‌شهر تهران
۳۷	۶-۸. شناخت محلات کم‌برخوردار
۳۸	۷-۸. نحوه ارائه گزارش حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات کم‌برخوردار کلان‌شهر تهران
۳۹	۸-۸. تحول و توانمندسازی مناطق
۳۹	۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۰	۱-۹. پیشنهادها
۴۱	منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۲
جدول ۲. تمایز زاغه‌ها، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی.....	۱۶
جدول ۳. احکام مرتبط با حاشیه‌نشینی در قانون برنامه چهارم توسعه.....	۲۱
جدول ۴. احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه پنجم توسعه.....	۲۲
جدول ۵. احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه ششم توسعه.....	۲۲
جدول ۶. مهم‌ترین دستگاه‌های فعال در حوزه پیشگیری و کاهش حاشیه‌نشینی و پیامدهای اجتماعی.....	۲۷
جدول ۷. نسبت محلات کم‌برخوردار به کل محلات کلان‌شهر تهران.....	۳۷

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. سطوح مداخلات بهسازی.....	۲۹
شکل ۲. نقش شهرداری و مدیریت شهری در اسناد و قوانین کشور در حوزه حاشیه‌نشینی.....	۳۱
شکل ۳. ساختار قرارگاه و مرکز رشد.....	۳۶
شکل ۴. شاخص‌های دسته‌بندی مناطق کم‌برخوردار در تهران.....	۳۷
شکل ۵. ارتباط پایگاه آسیب‌های اجتماعی مناطق با مرکز رشد و مشارکت اجتماعی.....	۳۹



نقش شهرداری‌ها در پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (با تأکید بر حاشیه‌نشینی اجتماعی)

چکیده



بر اساس ادبیات موجود، حاشیه‌نشینی از مهم‌ترین نشانه‌های فقر، نابرابری و طرد اجتماعی در جوامع مختلف است که نمی‌توان آن را صرفاً به سکونت در محدوده‌های پیرامونی شهر یا ساخت‌وساز غیرمجاز محدود کرد. این پدیده نتیجه تعامل مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی و فضایی همچون فقر، بیکاری، کمبود مسکن مقرون به صرفه، افزایش هزینه زمین و مسکن، مهاجرت، ضعف برنامه‌ریزی شهری و نابرابری در توزیع خدمات عمومی است. پیامدهای آن نیز فراتر از محرومیت کالبدی بوده و حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، نهادی و محیطی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و می‌تواند به بازتولید فقر، تشدید نابرابری فضایی، کاهش اعتماد اجتماعی و انتقال محرومیت به نسل‌های آینده منجر شود. بررسی قوانین و مقررات حوزه حاشیه‌نشینی در ایران نشان می‌دهد که در دهه‌های گذشته اسناد و قوانین متعددی برای سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های ناکارآمد و کاهش آسیب‌های ناشی از حاشیه‌نشینی تدوین شده است. این روند بیانگر تحول نقش شهرداری‌ها از نهادی با نقش محدود و غیرمستقیم به بازیگری مشارکت‌محور، اجرایی و مدیریتی در سیاست‌های شهری است. شهرداری‌ها به دلیل مسئولیت در حوزه‌هایی مانند مدیریت شهری، ارائه خدمات عمومی، کنترل ساخت‌وساز، بهسازی محیط و سامان‌دهی کالبدی و دارا بودن امکانات مالی و ساختاری نقش کلیدی در مواجهه با این پدیده دارند.

با این حال، تحقق اثربخشی سیاست‌ها نیازمند تقویت حکمرانی چندسطحی، تعیین دقیق مسئولیت‌ها، تأمین منابع مالی پایدار، ایجاد نظام جامع پایش و شناسایی محلات، گذار از رویکرد صرفاً کالبدی به توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی، افزایش مشارکت ساکنان و اتخاذ سیاست‌های مکان‌محور متناسب با ویژگی‌های هر محله است.

بیان / شرح مسئله

حاشیه‌نشینی از مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی و فضایی شهرهاست که با فقر، کمبود خدمات و زیرساخت‌ها و افزایش آسیب‌های اجتماعی همراه است. با وجود قوانین و برنامه‌های متعدد برای مهار و کاهش، اما همچنان این پدیده به‌عنوان یکی از مهم‌ترین آسیب‌های اجتماعی شناخته می‌شود که نیازمند توجه بیشتر است. لازم به توضیح است در این مطالعه بر حاشیه‌نشینی اجتماعی (نه فقط کالبدی) تکیه شده است. در رویکرد اجتماعی به حاشیه‌نشینی، **موقعیت جغرافیایی به تنهایی برای شناسایی حاشیه‌نشینی کافی نیست** و باید هم‌زمان شاخص‌هایی مانند غیررسمی بودن، ناکارآمدی، محرومیت اجتماعی، ضعف خدمات و خروج از جریان اصلی شهر نیز بررسی شوند. در این میان، شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین نهادهای اجرایی نزدیک به محلات هستند که با داشتن امکانات مالی و ساختاری مناسب، نقش مهمی در پیشگیری، سامان‌دهی و توانمندسازی این محدوده‌ها دارند. در این مطالعه جایگاه شهرداری‌ها در جهت پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (حاشیه‌نشینی) بررسی خواهد شد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

حاشیه‌نشینی از مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی، اقتصادی و فضایی در جوامع بشری است که پیامدهای آن در حوزه‌هایی همچون فقر، نابرابری، کمبود خدمات و زیرساخت و آسیب‌های اجتماعی نمود می‌یابد. به همین منظور کشورهای مختلف سیاست‌های متعددی را برای کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی در نظر گرفته‌اند. در کشورمان نیز این امر در قوانین و مقررات متعدد از جمله برنامه‌های پیشرفت مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه هفتم پیشرفت حاشیه‌نشینی مترادف با آسیب اجتماعی در نظر گرفته شده است. اگرچه بیشتر حاشیه‌نشینان مجرم یا منحرف نیستند، فقر، ناامنی مسکن، تراکم بالا، ناهمگونی اجتماعی، ناپایداری سکونت، ضعف سرمایه اجتماعی و کنترل اجتماعی در این مناطق ممکن است به بی‌سازمانی اجتماعی و افزایش زمینه بروز آسیب‌های اجتماعی و جرم منجر شود. در نتیجه مواجهه مؤثر با این پدیده، نیازمند رویکردی یکپارچه و چندبعدی است و نمی‌توان آن را صرفاً از منظر کالبدی و شهرسازی بررسی کرد. بررسی قوانین و اسناد کشور نشان می‌دهد که نقش شهرداری‌ها، به‌خصوص کلان‌شهرها، اگرچه تا حدودی در این حوزه از نقشی عمدتاً غیرمستقیم به نقشی مشارکتی و در نهایت به نقشی مستقیم، اجرایی، مدیریتی و مالی تحول یافته است، این نقش بسیار حداقلی است و شهرداری‌ها با داشتن امکانات مالی و ساختاری که در قانون شهرداری‌ها ماده (۵۵) آورده شده است، می‌توانند نقش مؤثرتری در این حوزه ایفا کنند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین جهت‌گیری‌های پیشنهادی عبارت‌اند از:

- **تقویت حکمرانی و هماهنگی بین‌نهادی با تعیین دقیق وظایف دستگاه‌ها و ایجاد ساز و کار پاسخ‌گویی مشترک**
برای مقابله مؤثر با مسائل حاشیه‌نشینی، لازم است تقسیم‌کار میان دستگاه‌های مسئول به‌صورت شفاف تعیین و از موازی‌کاری و پراکندگی اقدامات جلوگیری شود. در این چارچوب، ایجاد ساز و کار هماهنگی و پاسخ‌گویی مشترک میان دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای محلی می‌تواند به انسجام بیشتر سیاست‌ها و افزایش اثربخشی مداخلات منجر شود.
- **تعیین روشن مسئولیت و اختیار شهرداری‌ها متناسب با منابع مالی، قانونی و ظرفیت اجرایی آنها**
مسئولیت شهرداری‌ها در حوزه سامان‌دهی و توانمندسازی محلات باید متناسب با اختیارات قانونی، منابع مالی و ظرفیت اجرایی آنها تعریف شود. واگذاری مسئولیت بدون تأمین منابع و اختیار کافی، موجب کاهش پاسخ‌گویی و اثربخشی برنامه‌ها خواهد شد. بنابراین باید میان وظایف محوله و امکانات در اختیار شهرداری‌ها تناسب برقرار شود.
- **تأمین منابع مالی پایدار برای اجرای برنامه‌های پیشگیری، سامان‌دهی و توانمندسازی محلات کم‌برخوردار**
اجرای برنامه‌های سامان‌دهی، پیشگیری و توانمندسازی محلات حاشیه‌نشین نیازمند منابع مالی مستمر و قابل پیش‌بینی است. از این‌رو،

ایجاد سازوکارهای پایدار تأمین مالی و هدایت هدفمند منابع به سمت محلات دارای محرومیت بیشتر، می‌تواند از اجرای مقطعی و پروژه‌محور برنامه‌ها جلوگیری کند.

● استقرار نظام یکپارچه شناسایی و پایش محلات و اولویت‌بندی مداخلات براساس شدت محرومیت

لازم است نظامی یکپارچه برای شناسایی، رتبه‌بندی و پایش مستمر وضعیت محلات ایجاد شود تا تصمیم‌گیری‌ها براساس داده‌های معتبر و میزان شدت محرومیت صورت گیرد. این نظام می‌تواند امکان اولویت‌بندی منابع و مداخلات و همچنین ارزیابی مستمر نتایج برنامه‌ها را فراهم کند.

● حرکت از مداخلات صرفاً کالبدی به توانمندسازی جامع اجتماعی، اقتصادی و کالبدی

سامان‌دهی محلات نباید صرفاً به بهسازی معابر، زیرساخت‌ها و ساخت‌وساز محدود شود، بلکه باید هم‌زمان ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیز مورد توجه قرار گیرد. ایجاد فرصت‌های اشتغال، تقویت سرمایه اجتماعی، ارتقای دسترسی به خدمات و افزایش توانمندی ساکنان، از الزامات دستیابی به بهبود پایدار شرایط این محلات است.

● تقویت مشارکت ساکنان و نهادهای محلی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها

ساکنان محلات باید از مخاطب صرف برنامه‌ها به مشارکت‌کنندگان فعال در فرایند سیاست‌گذاری تبدیل شوند. مشارکت آنان در شناسایی مسائل، طراحی و اجرای راهکارها و ارزیابی نتایج، موجب افزایش تناسب برنامه‌ها با نیازهای واقعی محله و تقویت احساس تعلق و مسئولیت‌پذیری اجتماعی خواهد شد.

● اتخاذ سیاست‌های مکان‌محور و متناسب با ویژگی‌ها و نیازهای هر محله

با توجه به تفاوت محلات از نظر شدت محرومیت، ترکیب جمعیتی، مسائل اجتماعی، ظرفیت‌های اقتصادی و شرایط کالبدی، اتخاذ یک نسخه‌ای واحد برای همه محلات کارآمد نخواهد بود. بنابراین، مداخلات باید براساس ویژگی‌ها و نیازهای هر محله طراحی و اولویت‌ها و شیوه اجرای برنامه‌ها متناسب با شرایط محلی تعیین شود.

۱. مقدمه

انسان‌ها در حال تجربه یک دگرگونی بنیادین در بوم‌شناسی خود هستند. طی دو قرن گذشته، نسبت جمعیت جهان که در شهرها و شهرک‌ها زندگی می‌کنند، از حدود ۵ درصد به بیش از ۵۰ درصد افزایش یافته است. این فرایند سریع شهرنشینی که پس از انقلاب صنعتی در اواخر قرن هجدهم در اروپا و آمریکای شمالی آغاز شد، با شکل‌گیری سکونتگاه‌های بزرگ حاشیه‌ای و زاغه‌نشینی همراه بود [۱]. به عبارت دیگر، شهرنشینی یکی از مهم‌ترین تحولات ساختاری جهان معاصر است که در کنار ایجاد فرصت‌هایی برای رشد اقتصادی، اشتغال، نوآوری و دسترسی به خدمات، پیامدهایی همچون فقر شهری، نابرابری فضایی، طرد اجتماعی و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی را نیز به همراه داشته است. رشد سریع جمعیت شهری، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، در بسیاری از موارد با توسعه متناسب زیرساخت‌ها، نظام برنامه‌ریزی شهری و عرضه مسکن مناسب و مقرون به‌صرفه همراه نبوده است. در نتیجه، بخشی از جمعیت شهری، به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد، در خارج از چارچوب‌های رسمی برنامه‌ریزی و بازار زمین و مسکن اسکان یافته‌اند. از این منظر، سکونتگاه‌های غیررسمی را نمی‌توان صرفاً مسئله‌ای کالبدی یا ناشی از کمبود مسکن تلقی کرد. بلکه این سکونتگاه‌ها بازتابی از تعامل پیچیده میان فقر، نابرابری، مهاجرت، بازار زمین و مسکن، ضعف نظام برنامه‌ریزی و ظرفیت محدود نهادهای مدیریت شهری هستند [۱ و ۲]. این مسئله در بستر شکاف فزاینده میان گروه‌های اجتماعی و فضایی شهرها اهمیت بیشتری می‌یابد. شهرها همواره در حال تغییر، بازسازی و دگرگونی‌اند و در فرایند توسعه خود، الگوهای متفاوتی از استقرار اجتماعی و فضایی را شکل می‌دهند. در بسیاری از

شهرها، تفاوت در کیفیت دسترسی به مسکن، زیرساخت، خدمات عمومی، فرصت‌های اقتصادی و فضاهای شهری، به شکل‌گیری نوعی شکاف شهری میان گروه‌های برخوردار و محروم منجر شده است. این شکاف در برخی شهرهای کشورهای در حال توسعه به صورت هم‌جواری محله‌های برخوردار و رسمی با سکونتگاه‌های فقیرنشین و غیررسمی آشکار می‌شود. وضعیتی که نه فقط کیفیت زندگی ساکنان محروم را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه می‌تواند پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آن برای کل شهر و جامعه را نیز به همراه داشته باشد [۳]. در این میان، مسکن جایگاهی فراتر از تأمین سرپناه فیزیکی دارد. محل سکونت افراد بر دسترسی آنان به اشتغال، آموزش، خدمات بهداشتی، حمل‌ونقل، شبکه‌های اجتماعی و فرصت‌های اقتصادی اثر می‌گذارد و از این رو، یکی از عناصر اساسی رفاه، کیفیت زندگی، تعلق اجتماعی و شمول شهری محسوب می‌شود. گزارش شهرهای جهان در سال ۲۰۲۲ بحران مسکن را بحرانی چندبعدی می‌داند که ابعاد آن شامل مقرون به صرفه بودن مسکن، جابه‌جایی و بی‌خانمانی، غیررسمی بودن، پایداری و تاب‌آوری و زیست‌پذیری است. براساس برآوردهای جدید، بیش از ۲.۸ میلیارد نفر در جهان در شرایط نامناسب مسکن زندگی می‌کنند و بیش از ۱.۱ میلیارد نفر در سکونتگاه‌های غیررسمی و زاغه‌ها ساکن‌اند [۴]. سکونتگاه‌های غیررسمی و زاغه‌ها یکی از آشکارترین نمودهای این بحران مسکن و نابرابری شهری هستند. در تعریف عملیاتی ارائه شده توسط برنامه اسکان بشر ملل متحد، شرایط زاغه‌نشینی براساس مجموعه‌ای از محرومیت‌های مرتبط با مسکن شناسایی می‌شود که شامل دسترسی ناکافی به آب سالم، خدمات بهداشتی و فاضلاب، تراکم و کمبود فضای سکونتی، کیفیت و دوام نامناسب مسکن و فقدان امنیت حق تصرف است [۱]. بنابراین، زاغه‌نشینی را باید پدیده‌ای چندبعدی دانست که هم‌زمان ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و حقوقی دارد. به همین دلیل، صرف بهبود وضعیت فیزیکی واحدهای مسکونی بدون توجه به امنیت تصرف، دسترسی به خدمات، فرصت‌های اقتصادی و سرمایه اجتماعی ساکنان نمی‌تواند به حل پایدار مسئله منجر شود. گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی نیز صرفاً محصول رشد جمعیت یا مهاجرت نیست، بلکه در بسیاری از موارد نتیجه ناکارآمدی ساختارهای رسمی تأمین زمین و مسکن، افزایش قیمت زمین، فقر و بیکاری، ضعف سیاست‌های مسکن، محدودیت دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به بازار رسمی و ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است [۵ و ۶]. از این منظر، غیررسمی بودن بخشی از فرایند تولید فضای شهری است که در تعامل میان دولت، بازار زمین و مسکن و راهبردهای معیشتی گروه‌های کم‌درآمد شکل می‌گیرد [۳]. بنابراین، سیاست‌گذاری در این حوزه نمی‌تواند صرفاً بر کنترل کالبدی یا جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز متمرکز باشد، بلکه باید ریشه‌های اقتصادی، اجتماعی، نهادی و فضایی شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی را نیز هدف قرار دهد. رویکردهای سیاستی نسبت به این سکونتگاه‌ها نیز در چند دهه گذشته دستخوش تغییر اساسی شده است. در بخش قابل توجهی از سیاست‌های شهری گذشته، تخریب، پاک‌سازی و جابه‌جایی ساکنان به عنوان راه‌حل اصلی مسئله زاغه‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفت. اما تجربه‌های مختلف نشان داد که حذف کالبدی سکونتگاه‌ها لزوماً به حذف فقر و محرومیت منجر نمی‌شود و حتی می‌تواند موجب جابه‌جایی فقر، از دست رفتن شبکه‌های اجتماعی، افزایش هزینه دسترسی به اشتغال و خدمات و تشدید آسیب‌پذیری ساکنان شود. از این رو، ادبیات جدید توسعه شهری به سمت رویکردهایی مانند بهسازی در محل، ارتقای تدریجی زیرساخت‌ها، تأمین امنیت حق تصرف، مشارکت ساکنان، توانمندسازی اجتماعات محلی و ادغام سکونتگاه‌های غیررسمی در ساختار رسمی شهر حرکت کرده است [۷] [۸] [۹]. این تغییر رویکرد در دستور کار جهانی توسعه شهری نیز انعکاس یافته است. هدف ۱۱.۱ اهداف توسعه پایدار بر تضمین دسترسی همه به مسکن مناسب، ایمن و مقرون به صرفه و خدمات اساسی و همچنین ارتقای سکونتگاه‌های زاغه‌ای تا سال ۲۰۳۰ تأکید دارد. در این چارچوب، سکونتگاه‌های غیررسمی نه به عنوان فضاهایی که باید صرفاً حذف شوند، بلکه به عنوان

بخشی از ساختار اجتماعی و فضایی شهرها مورد توجه قرار می‌گیرند که نیازمند ارتقاء، ادغام و بهبود شرایط زندگی هستند. در رویکردهای جدید، حکمرانی شهری و نقش دولت‌های محلی اهمیت ویژه‌ای یافته است. بسیاری از اقداماتی که مستقیماً کیفیت زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی را تعیین می‌کنند، از جمله توسعه و نگهداری زیرساخت‌های شهری، دسترسی به خدمات عمومی، برنامه‌ریزی کاربری زمین، مدیریت فضاهای عمومی، کنترل و هدایت توسعه شهری و جلب مشارکت اجتماعات محلی، در سطح محلی اجرا می‌شوند. از این رو، ظرفیت نهادی و مدیریتی شهرداری‌ها و میزان هماهنگی آنها با دولت مرکزی، نهادهای تخصصی، جامعه مدنی، بخش خصوصی و خود ساکنان، نقش مهمی در موفقیت سیاست‌های سامان‌دهی و بهسازی دارد. برنامه اسکان بشر ملل متحد نیز در رویکرد جدید خود بر برنامه‌ریزی یکپارچه شهری و سرزمینی، حکمرانی چندسطحی و مشارکتی، تقویت ظرفیت‌ها، مشارکت ذی‌نفعان و بسیج منابع تأکید کرده است [۴] [۹]. اهمیت این مسئله در شرایط کنونی، با توجه به پیوند میان سکونتگاه‌های غیررسمی، فقر، نابرابری و آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات طبیعی و تغییرات اقلیمی، بیشتر شده است. سکونتگاه‌های غیررسمی معمولاً به دلیل کیفیت نامناسب ساخت‌وساز، تراکم بالا، کمبود زیرساخت و قرارگیری در مکان‌های پرخطر، از آسیب‌پذیرترین بخش‌های شهر در برابر مخاطرات محیطی و اقلیمی هستند. از این منظر، ارتقای این سکونتگاه‌ها فقط سیاستی برای بهبود مسکن نیست، بلکه بخشی از سیاست کاهش فقر، افزایش تاب‌آوری شهری، ارتقای عدالت فضایی و تحقق توسعه پایدار به شمار می‌رود. در ایران نیز سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات کم‌برخوردار را باید در پیوند با فرایندهای گسترده‌تر شهرنشینی، مهاجرت، فقر شهری، افزایش هزینه زمین و مسکن، نابرابری فضایی و ضعف دسترسی برخی گروه‌های اجتماعی به بازار رسمی مسکن تحلیل کرد. اگرچه طی سال‌های گذشته سیاست‌هایی در زمینه توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، بازآفرینی شهری و ارتقای محلات کم‌برخوردار و حاشیه‌نشینی شکل گرفته است، تعدد دستگاه‌های مسئول، پراکندگی وظایف، محدودیت منابع مالی، ضعف هماهنگی بین‌نهادی، محدودیت ظرفیت اجرایی مدیریت شهری و مشارکت ناکافی ساکنان، همچنان از چالش‌های اساسی اجرای مؤثر این سیاست‌ها محسوب می‌شود. از این منظر، شهرداری‌ها در نقطه اتصال سیاست ملی و اجرای محلی قرار دارند. دولت می‌تواند سیاست‌ها، قوانین، منابع و چارچوب‌های کلان را تعیین کند، اما بخش مهمی از فرایند تحقق سیاست در مقیاس محله و شهر اتفاق می‌افتد. جایی که شهرداری باید با مسائل واقعی همچون تأمین زیرساخت، دسترسی به خدمات، سامان‌دهی کالبدی، مدیریت زمین و ساخت‌وساز، ارتقای کیفیت محیط، حمل‌ونقل، فضاهای عمومی و مشارکت ساکنان مواجه شود. بنابراین، پرسش اصلی صرفاً این نیست که «چگونه سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی اجتماعی در شهرها را سامان‌دهی کنیم»، بلکه این است که چه جایگاهی برای شهرداری‌ها در نظام حکمرانی این مسئله تعریف شده است، چه وظایف و اختیاراتی دارند، از چه ظرفیت‌هایی برخوردارند و چه موانعی اجرای مؤثر این وظایف را محدود می‌کند؟

براین اساس، بررسی نقش شهرداری‌ها در پیشگیری، سامان‌دهی و بهسازی مناطق کم‌برخوردار و حاشیه‌نشین، نیازمند عبور از نگاه صرفاً کالبدی و حرکت به سوی رویکردی یکپارچه و چندبعدی است؛ رویکردی که مسکن، زمین، زیرساخت، خدمات عمومی، امنیت تصرف، اشتغال، توانمندسازی اجتماعی، مشارکت شهروندی، عدالت فضایی و حکمرانی شهری را به صورت هم‌زمان مورد توجه قرار دهد. گزارش حاضر با چنین رویکردی به بررسی جایگاه و وظایف شهرداری‌ها در نظام سیاستگذاری و اجرایی ایران می‌پردازد و در نهایت، اقدامات شهرداری کلان‌شهر تهران در بحث کاهش آسیب‌های اجتماعی از جمله مناطق کم‌برخوردار را بررسی خواهد کرد.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

طی سال‌های اخیر، موضوع آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان یکی از محورهای مهم مطالعات و سیاست‌پژوهی در دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته است. در همین راستا، مجموعه‌ای از گزارش‌های پژوهشی با تمرکز بر ابعاد و مصادیق مختلف آسیب‌های اجتماعی تهیه و منتشر شده است. در میان موضوعات مورد بررسی، حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و در مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس، از منظرهای مختلف اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، مدیریتی و سیاستی بررسی شده است. بررسی این مطالعات نشان می‌دهد که حاشیه‌نشینی طی سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از مسائل مهم اجتماعی و شهری، در دستور کار سیاست‌پژوهی قرار داشته و ابعاد مختلف آن، از شناسایی و تحلیل وضعیت موجود تا بررسی چالش‌های سیاستی، نهادی و اجرایی و ارائه راهکارهای مداخله‌ای، مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه، مهم‌ترین گزارش‌های منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه حاشیه‌نشینی، به‌اختصار معرفی و مرور می‌شوند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	حاشیه‌نشینی ^۱ (اسکان غیررسمی) در ایران رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات	۱۴۰۱	۱۸۵۴۵	مطالعات اجتماعی	حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی ماهیتی چندبعدی دارد و ابعاد اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، فرهنگی، زیست‌محیطی و امنیتی آن در تعامل با یکدیگر شکل می‌گیرند. با بررسی سیاست‌ها و اقدامات انجام شده در حوزه حاشیه‌نشینی، ریشه‌های این پدیده را در عواملی همچون عدم تعادل منطقه‌ای، ضعف برنامه‌ریزی فضایی، فقر و نابرابری، مهاجرت روستا به شهر، بحران مسکن و ناکارآمدی مدیریت شهری می‌داند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که سیاست‌های گذشته عمدتاً ماهیتی کالبدی و پراکنده داشته و در آنها به ابعاد اجتماعی و مشارکت جامعه محلی توجه کافی نشده است. از دیدگاه این پژوهش، سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی نقطه عطفی در تغییر رویکرد از مداخلات صرفاً کالبدی به سمت توانمندسازی محسوب می‌شود؛ با این حال، ابهام مفهومی، موازی‌کاری دستگاه‌ها، ضعف هماهنگی نهادی، فقدان نظام پایش، ضعف نقش نهادهای محلی و مشارکت محدود ساکنان همچنان از چالش‌های اصلی سیاست‌گذاری در این حوزه هستند. همچنین، مطالعه مذکور بر ایجاد پایگاه اطلاعاتی ملی، تقویت هماهنگی بین‌دستگاهی، توسعه رویکرد اجتماعی و مشارکتی و استقرار نظام ارزیابی عملکرد تأکید می‌کند [۱۰].

۱. حاشیه‌نشینی مفهومی چندبعدی و فاقد تعریف واحد و مورد اجماع است و در رشته‌هایی مانند جغرافیا، شهرسازی، جامعه‌شناسی و مدیریت، معانی متفاوتی دارد. در بُعد اجتماعی، حاشیه‌نشینی اجتماعی مفهومی گسترده‌تر است و به افراد یا گروه‌هایی اشاره دارد که از مشارکت، ادغام اجتماعی و دسترسی برابر به سرمایه‌ها و فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محروم‌اند.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۲	ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی وزارت کشور در سامان‌دهی محلات حاشیه‌نشین	۱۴۰۱	۱۸۲۸۹	مطالعات اجتماعی	در بررسی دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی، می‌توان گفت این دفاتر یکی از سازوکارهای مهم برای تقویت مشارکت ساکنان، شناسایی مسائل محلات و جذب منابع است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شناخت دقیق محلات، جلب ظرفیت‌های ساکنان، جذب منابع و کمک به بهبود شرایط کالبدی از مهم‌ترین نقاط قوت این دفاتر بوده است؛ در مقابل، ضعف هماهنگی نهادی، غلبه نگاه کالبدی، مشارکت ناکافی مردم و ابهام در اثربخشی و استمرار برنامه‌های بلندمدت از مهم‌ترین نقاط ضعف آنها به شمار می‌رود. بر این اساس، واگذاری دفاتر به مدیریت شهری، تقویت نظام نظارت و ارزیابی، استفاده از نیروهای بومی و متخصص و افزایش مشارکت واقعی ساکنان به‌عنوان راهکارهای بهبود عملکرد آنها پیشنهاد شده است [۱۱].
۳	بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی	۱۴۰۲	۱۹۴۳۹	مطالعات اجتماعی	با بررسی روند سیاستگذاری حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه کشور، نشان داده شد که این موضوع به‌تدریج از یک مسئله عمدتاً کالبدی و شهری به یکی از مسائل اجتماعی مورد توجه نظام حکمرانی تبدیل شده است. این مطالعه با بررسی احکام مرتبط با حاشیه‌نشینی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه و بررسی روند تحول سیاستگذاری تا برنامه هفتم، بر وجود گسست میان تجربه‌های برنامه‌های گذشته و سیاستگذاری‌های جدید تأکید دارد. یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که سیاست‌های جدید، علی‌رغم توجه بیشتر به حاشیه‌نشینی، از دانش و تجربیات انباشته برنامه‌های پیشین بهره کافی نبرده‌اند. از این‌رو، بازخوانی روند سیاستگذاری گذشته و استخراج نقاط قوت و ضعف آن برای طراحی سیاست‌های مؤثرتر ضروری است [۱۲].
۴	بررسی سیاست‌ها و قوانین سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی	۱۴۰۲	۱۹۳۴۴	مطالعات زیربنایی	با وجود تصویب اسناد و قوانین متعدد، از جمله سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲ و توجه به این موضوع در برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی همچنان یکی از چالش‌های کشور است. این چالش علاوه بر عوامل بیرونی مانند مشکلات اقتصادی، خشک‌سالی، ریزگردها، فرونشست، سوانح طبیعی و توزیع نامتوازن منابع، از ضعف‌های درونی نظام مدیریت نیز ناشی می‌شود. همچنین، اگرچه رویکرد توانمندسازی و مشارکت مردمی مورد تأکید قرار گرفته، ضمانت‌اجرائی کافی برای تحقق آن وجود ندارد و طرح‌های محله‌محور مشارکتی غالباً پراکنده، ناتمام و وابسته به سلیقه مدیران بوده و ارزیابی نتایج آنها نیز دشوار است. از این‌رو، با توجه به ضرورت تقویت چارچوب قانونی و مدیریتی، پیش‌نویس طرح «توانمندسازی و بهسازی تدریجی سکونتگاه‌های غیررسمی» با پیگیری برخی نمایندگان مجلس تدوین و ارائه شده است [۱۴].



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۵	تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی	۱۴۰۳	۱۹۶۹۷	مطالعات اجتماعی	در جدیدترین مطالعه، با استفاده از رویکرد کیفیت اجتماعی، سیاست‌های مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه را مورد ارزیابی قرار داده است. نتایج نشان می‌دهد که علی‌رغم تعدد برنامه‌ها و اقدامات اجرایی، جمعیت و مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی افزایش یافته است. از دیدگاه این پژوهش، یکی از دلایل اصلی این وضعیت، ضعف محتوایی سیاست‌ها و غلبه رویکرد کالبدی بر ابعاد اجتماعی است. بررسی مؤلفه‌های کیفیت اجتماعی نیز نشان می‌دهد که در سیاست‌های مورد بررسی، توجه کافی و متوازی به روابط بین‌فردی، هویت جمعی، مشارکت اجتماعی و سایر مؤلفه‌های اجتماعی وجود نداشته است. بنابراین، مطالعه بر ضرورت بازتعریف سیاست‌های آتی بر مبنای ترکیب مداخلات کالبدی با سیاست‌های اجتماعی و مشارکتی تأکید می‌کند [۱۳].

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳. چارچوب مفهومی



۳-۱. زاغه

زاغه^۱ مفهومی تاریخی و درعین حال مبهم و چندبعدی است که امروزه به دلیل بار منفی آن، استفاده از آن با احتیاط صورت می‌گیرد. نبود تعریف جهان‌شمول، شناسایی و اندازه‌گیری زاغه‌ها را دشوار کرده است. با این حال، زاغه‌ها معمولاً با محرومیت هم‌زمان در چند حوزه شناخته می‌شوند: مسکن نامناسب، کمبود خدمات اساسی، تراکم و ازدحام بالا، شرایط محیطی و مکانی پرخطر، ناامنی تصرف و غیررسمی بودن، فقر و طرد اجتماعی. بنابراین، غیررسمی بودن به تنهایی به معنای زاغه بودن نیست و شدیدترین شکل زاغه‌نشینی زمانی شکل می‌گیرد که چندین مورد از این محرومیت‌ها به‌طور هم‌زمان وجود داشته باشد [۱۵].

۳-۲. غیررسمی بودن مسکن

غیررسمی بودن مسکن به مفهوم گسترده توسعه و بهره‌برداری از مسکن اشاره دارد که با چارچوب‌های رسمی برنامه‌ریزی شده انطباق ندارد. این غیررسمی بودن اشکال مختلفی دارد، از جمله سکونتگاه‌های غیررسمی، ساخت‌وسازهای غیرمجاز و مسکن ساخته شده روی زمین‌هایی که از نظر حقوقی فاقد حق تصرف یا مالکیت قانونی‌اند.

۳-۳. مسکن غیررسمی

مسکن غیررسمی^۲ به واحدهای مسکونی و سازه‌های منفردی اطلاق می‌شود که اغلب به صورت تدریجی و مرحله‌ای در بستر غیررسمی بودن ساخته می‌شوند. همچنین شامل واحدهای مسکونی ایجاد شده از طریق تفکیک یا تقسیم‌بندی مجدد واحدها و نیز قراردادهای اجاره ثبت نشده یا ناپایدار و ناامن است. در شرایط شهرنشینی شتابان و ناکارآمدی، غیررسمی بودن مسکن به عنوان واکنشی برای فراهم کردن دسترسی

1. Slum
2. Informal Housing

اقتشار فقیر به مسکن مناسب ظهور می‌یابد. تولید غیررسمی مسکن، شیوه‌هایی را در بر می‌گیرد که خانوارها از طریق آن هزینه ساخت، نگهداری و تعمیر مسکن خود را تأمین می‌کنند و همچنین سازوکارهایی که برای دسترسی به زمین و تأمین آن به منظور ساخت و ساز به کار می‌گیرند. مسکن غیررسمی معمولاً فاقد مدارک قانونی مربوط به مالکیت یا حق تصرف زمین و اجاره، فاقد انطباق با مقررات ساخت و ساز و برنامه‌ریزی شهری و فاقد دسترسی به خدمات پایه از طریق نظام‌های رسمی است [۱۶].

۳-۴. سکونتگاه‌های غیررسمی

سکونتگاه‌های غیررسمی^۱ از مجموعه‌ها یا خوشه‌هایی از مسکن‌های غیررسمی تشکیل شده‌اند. این سکونتگاه‌ها با شرایط جمعی توسعه مسکن بدون ضابطه و بدون برنامه، فقدان حق تصرف رسمی زمین و ارائه غیررسمی خدمات مشخص می‌شوند. ویژگی‌های زیر معمولاً در این سکونتگاه‌ها مشاهده می‌شود:

- الف) تأمین ناکافی زیرساخت‌ها، از جمله آب، بهداشت و فاضلاب و برق؛
 - ب) مسکن‌هایی که با مقررات برنامه‌ریزی و ضوابط ساخت و ساز انطباق ندارند؛
 - ج) شرایط نامناسب و خطرناک محیط فیزیکی زندگی؛
 - د) پرداخت قیمت‌های بالاتر برای کالاها و نیازهای ضروری به دلیل دسترسی نداشتن به خدمات شهری و شهرداری؛
 - ه) محرومیت یا طرد مکرر از سیاستگذاری شهری و فرایندهای تصمیم‌گیری.
- فراتر از محرومیت‌های آشکار، سکونتگاه‌های غیررسمی دارای ظرفیت‌ها و دارایی‌های ارزشمندی‌اند که می‌توان از آنها برای پیشبرد مسکن مقرون به صرفه و مناسب بهره گرفت. این مناطق اغلب به فرصت‌های اقتصادی نزدیک‌اند و نظام‌های معیشتی غیررسمی و روش‌های ساخت و ساز در آنها انعطاف‌پذیری و هزینه‌های پایین‌تر را فراهم می‌کنند [۱۶]. بند دوم سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی مصوبه شماره ۴۴۸۳/ت ۲۹۲۷۱ هـ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶)، سکونتگاه‌های غیررسمی را بدین صورت تعریف کرده است:

به موازات رشد شهرنشینی در کشور در دهه‌های اخیر، سکونتگاه‌های نامتعارف و خودانگیخته‌ای درون یا مجاور شهرها با در مجموعه‌های شهری بزرگ به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است. این سکونتگاه‌ها اغلب دارای این ویژگی‌ها هستند:

- مسکن‌سازی شتاب‌زده توسط استفاده‌کنندگان آنها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی رسمی
 - شهرسازی مجموعه‌ای نابسامان شهرسازی مجموعه‌ای نابسامان به وجود آورده‌اند.
 - پیوستگی عملکردی با شهر اصلی و گسست کالبدی از آن با تجمعی از اقتشار عمدتاً کم‌درآمد و فقیر.
 - محیطی با کیفیت پایین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی.
- این تعریف مورد استناد سند ملی راهبردی احیا و بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب سال ۱۳۹۳) نیز قرار گرفته است:

● **سکونتگاه‌های غیررسمی:** محله و محدوده‌هایی که واجد مشخصات موضوع بند «۲» سند سکونتگاه‌های غیررسمی خارج از ضوابط و قوانین در درون یا خارج از محدوده شهرها به صورت شتاب‌زده ساخته شده است و دچار ضعف شدید خدمات و سرانه‌های شهری است و اغلب آنها دارای مشکلات حقوقی مالکیت است.

همچنین سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب سال ۱۴۰۲) را این گونه تعریف کرده است:

● **سکونتگاه‌های غیررسمی:** محله‌ها و محدوده‌هایی که به طور عمده مهاجران و محرومان را در خود جای داده‌اند و بدون مجوز و خارج از برنامه‌ریزی رسمی و قانونی در درون یا خارج از محدوده‌های شهرها شکل گرفته‌اند و واجد شاخصه‌های مصوبه شماره ۱۱۷/۳۰۰ به تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هستند.



۵-۳. تله فقر فضایی

نابرابری شهری تنها به تفاوت در آمد محدود نیست، بلکه در توزیع نابرابر زمین و مسکن، خدمات، زیرساخت‌ها و فرصت‌های شهری نیز نمود می‌یابد. گروه‌های کم‌درآمد معمولاً به مناطق کم‌برخوردار، دورافتاده و گاه غیررسمی رانده می‌شوند و این جدایی فضایی، با افزایش هزینه جابه‌جایی و کاهش دسترسی به شغل، آموزش و خدمات، به بازتولید فقر و نابرابری منجر می‌شود. این وضعیت در مفهوم «تله فقر فضایی»^۱ قابل توضیح است. از این‌رو، کاهش نابرابری شهری مستلزم سیاست‌های مکان‌محور و هماهنگ در حوزه مسکن، زمین، حمل‌ونقل، خدمات شهری و اشتغال است [۱۷].

۶-۳. حاشیه‌نشینی

در ادبیات جامعه‌شناسی و انسان‌شناسی شهری، حاشیه‌نشینی شهری در ابتدا عمدتاً از منظر فضایی و قلمرویی مورد مطالعه قرار گرفته است. مکتب جامعه‌شناسی شهری شیکاگو از مهم‌ترین جریان‌هایی بود که رابطه‌ای نزدیک میان فضا و هویت اجتماعی برقرار کرد. با وجود اهمیت این رویکرد، برداشت فضا‌محور از حاشیه‌مندی به دلیل تقلیل آن به جدایی و گسست فضایی مورد انتقاد قرار گرفته است. بنابراین، حاشیه‌نشینی را نمی‌توان صرفاً ویژگی یک محله یا قلمرو خاص دانست. در رویکردهای جدیدتر، توجه از خود محله‌های حاشیه‌ای به فرایندهای ساختاری مؤثر بر شکل‌گیری آنها معطوف شده است. حاشیه‌نشینی را نمی‌توان به ویژگی‌های مکانی یک منطقه، فقر اقتصادی یا سکونت در حاشیه جغرافیایی شهر تقلیل داد. بلکه حاشیه‌نشینی حاصل روابط و فرایندهای میان گروه‌های اجتماعی و فضاهای شهری است که در بستر نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و قدرت شکل می‌گیرد. بنابراین، برای مطالعه حاشیه‌نشینی باید علاوه بر ویژگی‌های مناطق حاشیه‌ای، روابط آنها با سایر بخش‌های شهر، الگوهای وابستگی و ادغام، مناسبات قدرت، انگ‌زنی فضایی و ظرفیت عاملیت ساکنان نیز مورد توجه قرار گیرد. این رویکرد، حاشیه‌نشینی را از موقعیت مکانی ثابت به «فرایند اجتماعی-فضایی و رابطه‌ای» تبدیل می‌کند [۱۸].

۷-۳. حاشیه‌نشینی اجتماعی

حاشیه‌ای شدن^۲ فرایندی است که طی آن گروه‌های خاصی از مردم به حاشیه‌های جامعه رانده می‌شوند و در نتیجه قادر نیستند به‌طور کامل ظرفیت‌ها و توانمندی‌های خود را شکوفا کنند. صرف‌نظر از مبنایی که حاشیه‌ای شدن براساس آن رخ می‌دهد، این فرایند به‌طرد اجتماعی^۳ منجر می‌شود [۱۷]. به عبارت دیگر، حاشیه‌نشینی از این بعد به افراد و اقشار ضعیف جامعه اشاره دارد که فاقد انواع سرمایه‌ها بوده و با مسائل و آسیب‌های اجتماعی همچون فقر، معلولیت، بیماری، اعتیاد، بیکاری، سابقه زندان و فقدان پوشش بیمه درگیر هستند. این گروه می‌توانند در درون، بیرون یا حاشیه شهر سکونت داشته باشند [۱۰]. در جدول ۲ تفاوت زاغه‌ها، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی آورده شده است.

جدول ۲. تمایز زاغه‌ها، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی

مفهوم	تعریف کوتاه	ویژگی‌های اصلی	تفاوت کلیدی با دو مفهوم دیگر	مثال تقریبی
حاشیه‌نشینی	فرایند رانده شدن گروه‌های اجتماعی به حاشیه شهر و جامعه (هم فضایی و هم اجتماعی - اقتصادی)	جدایی فضایی، طرد اجتماعی، محدودیت دسترسی به فرصت‌ها، بازتولید فقر از طریق «تله فقر فضایی»، روابط نابرابر قدرت	بیشتر بر فرایند و رابطه تأکید دارد تا خود سکونتگاه. ممکن است در سکونتگاه غیررسمی یا زاغه رخ دهد، اما لزوماً مترادف با آنها نیست.	سکونت در حاشیه شهر به‌دلیل ناتوانی در دسترسی به مسکن رسمی و طرد از بازار زمین
سکونتگاه غیررسمی	مجموعه یا خوشه‌ای از مسکن‌های غیررسمی که خارج از چارچوب برنامه‌ریزی رسمی شکل گرفته‌اند.	فقدان حق تصرف رسمی، عدم انطباق با ضوابط ساخت‌وساز، زیرساخت و خدمات ناکافی، شرایط محیطی نامناسب، مشارکت محدود در تصمیم‌گیری	مفهوم فنی - حقوقی و خشتی‌تر. بر غیررسمی بودن تأکید دارد و می‌تواند شامل سکونتگاه‌هایی با درجات مختلف محرومیت باشد (حتی با ظرفیت‌های اقتصادی).	محله‌ای با ساخت‌وساز تدریجی بدون مجوز و سند در حاشیه یا درون شهر

1. Spatial Poverty Trap
2. Marginalization
3. Social Exclusion

مفهوم	تعریف کوتاه	ویژگی‌های اصلی	تفاوت کلیدی با دو مفهوم دیگر	مثال تقریبی
زاغه‌نشینی	سکونت در محیطی با محرومیت شدید و چندبعدی از مسکن مناسب و خدمات اساسی	ازدحام شدید، مسکن بی‌کیفیت، کمبود آب و بهداشت، ناامنی تصرف، محیط ناسالم و پرخطر، فقر و حاشیه‌مندی اجتماعی	شدیدترین شکل محرومیت است. همه زاغه‌ها لزوماً غیررسمی نیستند و همه سکونتگاه‌های غیررسمی لزوماً زاغه محسوب نمی‌شوند.	محل‌ای پرتراکم با مسکن فرسوده، فاضلاب روباز و دسترسی بسیار ضعیف به خدمات

مأخذ: همان.

۴. عوامل شکل‌گیری و آثار حاشیه‌نشینی



در دهه‌های اخیر با رشد شتابان شهرنشینی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی به‌طور فزاینده‌ای افزایش یافته‌اند. شهرنشینی در بسیاری از این کشورها در شرایطی رخ داده که درآمد سرانه پایین، فقر فزاینده، بیکاری، ضعف منابع مالی و ظرفیت مدیریتی شهرداری‌ها، ناکارآمدی ساختارهای حکمرانی و نبود سیاست‌های منسجم در حوزه برنامه‌ریزی شهری و مسکن، امکان مدیریت متوازن رشد شهری را محدود کرده است. در چنین شرایطی، رشد سریع جمعیت شهری و توسعه کالبدی شهرها، به‌جای آنکه الزاماً به ارتقای کیفیت زندگی منجر شود، می‌تواند به گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و تشدید زاغه‌نشینی و حاشیه‌نشینی بینجامد. در مقابل، اگر شهرنشینی به‌درستی برنامه‌ریزی و مدیریت شود، می‌تواند موتور محرک تحول اجتماعی و اقتصادی، افزایش بهره‌وری، بهبود دسترسی به خدمات و ارتقای کیفیت زندگی باشد. تحقق این ظرفیت، مستلزم آن است که نیازهای گروه‌های کم‌درآمد و ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشین‌ها در برنامه‌ریزی شهری، سیاست‌های مسکن، قوانین، نظام تأمین مالی و ارائه خدمات عمومی مورد توجه قرار گیرد. نادیده گرفتن این گروه‌ها موجب می‌شود آنان از منافع شهرنشینی محروم بمانند و هدف تبدیل شهرها و سکونتگاه‌های انسانی به مکان‌هایی «فراگیر، ایمن، تاب‌آور و پایدار» به‌طور ناقص تحقق یابد [۱۹]. همان‌طور که اشاره شد، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی را نمی‌توان صرفاً نتیجه مهاجرت یا انتخاب فردی خانوارهای کم‌درآمد دانست، بلکه این پدیده حاصل تعامل مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی، فضایی و نهادی است. مهم‌ترین رشد فزاینده آنان عبارت‌اند از:

- **شهرنشینی سریع:** رشد جمعیت شهری و مهاجرت به شهرها در شرایطی که ظرفیت عرضه مسکن و زیرساخت متناسب با آن توسعه نیافته است.
 - **برنامه‌ریزی ناکارآمد شهری:** ضعف برنامه‌ریزی فضایی، توسعه نامتوازن شهر و ناتوانی در پیش‌بینی و مدیریت رشد جمعیت.
 - **کمبود مسکن مقرون به‌صرفه:** محدودیت عرضه مسکن مناسب برای خانوارهای کم‌درآمد و عدم توانایی آنان برای ورود به بازار رسمی مسکن.
 - **فقر و بیکاری:** درآمد پایین، اشتغال ناپایدار و بیکاری، توان خانوارها را برای تأمین مسکن مناسب و پرداخت هزینه خدمات شهری کاهش می‌دهد.
 - **ضعف حکمرانی و ظرفیت مدیریت شهری:** محدودیت منابع مالی، ضعف نهادی و مدیریتی شهرداری‌ها و نبود هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول.
 - **ضعف سیاست‌های زمین و مسکن:** نبود سیاست‌های مؤثر برای تأمین زمین و مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد می‌تواند خانوارها را به سمت سکونت در مناطق غیررسمی سوق دهد.
 - **مهاجرت و جابه‌جایی جمعیت:** مهاجرت گسترده، به‌ویژه مهاجرت گروه‌های کم‌مهارت و کم‌درآمد، در صورت نبود ظرفیت جذب در بازار رسمی مسکن و اشتغال، می‌تواند به گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی منجر شود.
- از این منظر، شکل‌گیری حاشیه‌نشینی را باید بیش از آنکه صرفاً ناشی از «فقر افراد» دانست، نتیجه تعامل فقر با ساختار فضایی شهر، بازار مسکن، نظام اشتغال، سیاست‌های زمین و ضعف ظرفیت‌های حکمرانی شهری تلقی کرد [۱۹].

۴-۱. محرومیت‌های چندبعدی

محرومیت در سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی صرفاً به کمبود درآمد یا کیفیت پایین مسکن محدود نیست، بلکه ابعاد مختلف زندگی ساکنان را در بر می‌گیرد. این محرومیت‌ها را می‌توان در چهار حوزه اصلی مشاهده کرد:

الف) محرومیت کالبدی و زیرساختی: دسترسی ناکافی به آب آشامیدنی سالم، شبکه فاضلاب، جمع‌آوری پسماند، برق، راه و حمل‌ونقل عمومی، مسکن مناسب و فضاهای عمومی.

ب) محرومیت اقتصادی: بیکاری، اشتغال غیررسمی و ناپایدار، درآمد پایین، ناامنی شغلی و دسترسی محدود به بازار رسمی کار.

ج) محرومیت اجتماعی و نهادی: ضعف دسترسی به آموزش و خدمات سلامت، مشارکت محدود در تصمیم‌گیری‌های شهری، ضعف شبکه‌های حمایت اجتماعی، کاهش اعتماد به نهادهای رسمی و احساس بیگانگی از شهر.

د) محرومیت محیطی: استقرار در مناطق پرخطر، آلودگی آب و خاک، دفع نامناسب فاضلاب و پسماند، آلودگی هوا، تراکم بالا و آسیب‌پذیری در برابر مخاطراتی مانند سیل، فرونشست و آتش‌سوزی.

این مجموعه محرومیت‌ها یکدیگر را تقویت می‌کنند و موجب شکل‌گیری نوعی فقر چندبعدی و انباشته می‌شوند که خروج از آن برای خانوارهای ساکن این مناطق دشوارتر است.

۴-۲. پیامدهای اجتماعی حاشیه‌نشینی

سکونت در مناطق غیررسمی و حاشیه‌نشینی، در شرایطی که با ضعف زیرساخت، فقر و طرد اجتماعی همراه باشد، می‌تواند پیامدهای متعددی در سطح فرد، خانوار، محله و شهر ایجاد کند. مهم‌ترین این پیامدها عبارت‌اند از [۱] [۲۰]:

- فقر و محرومیت چندبعدی؛
- طرد و انزوای اجتماعی؛
- تشدید نابرابری اجتماعی و فضایی؛
- بیکاری و اشتغال ناپایدار؛
- شرایط نامناسب و ناامن سکونت؛
- کمبود خدمات عمومی و زیرساخت‌های شهری؛
- مشکلات بهداشتی و کاهش کیفیت زندگی؛
- ناامنی غذایی و سوءتغذیه؛
- آسیب‌پذیری بیشتر در برابر مخاطرات طبیعی و محیطی؛
- آلودگی محیط زیست و فشار بر اکوسیستم‌های حساس؛
- جرم، خشونت و ناامنی اجتماعی؛
- انگ اجتماعی و برچسب‌خوردگی؛
- کاهش مشارکت مدنی و اعتماد به نهادهای رسمی؛
- بازتولید فقر و محرومیت در نسل‌های بعدی.

۴-۲-۱. طرد اجتماعی و کاهش مشارکت شهری

یکی از مهم‌ترین پیامدهای حاشیه‌نشینی، طرد اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. ساکنان این مناطق ممکن است به دلیل وضعیت اقتصادی، محل سکونت یا غیررسمی بودن وضعیت مالکیت و اشتغال، از مشارکت کامل در زندگی شهری محروم شوند. این طرد می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد:

❶ طرد از خدمات شهری؛

- ۲- طرد از بازار رسمی مسکن؛
- ۳- طرد از اشتغال رسمی؛
- ۴- طرد از فرایندهای تصمیم‌گیری شهری؛
- ۵- طرد دیجیتال؛
- ۶- طرد سیاسی؛
- ۷- کاهش مشارکت مدنی؛
- ۸- کاهش احساس تعلق به شهر؛
- ۹- کاهش اعتماد به نهادهای رسمی.

در نتیجه، حاشیه‌نشینی فقط به معنای سکونت در حاشیه جغرافیایی شهر نیست، بلکه ممکن است به حاشیه‌ای شدن اجتماعی، اقتصادی و نهادی نیز منجر شود [۲۱].

۲-۴-۲. انگ اجتماعی و برچسب خوردگی

ساکنان محلات حاشیه‌ای ممکن است به دلیل محل زندگی خود با برچسب‌هایی مانند «فقیر»، «خطرناک»، «مجرم»، «بی‌سواد» یا «غیرقابل اعتماد» مواجه شوند. این انگ اجتماعی می‌تواند پیامدهایی همچون کاهش عزت نفس، احساس بیگانگی از شهر، کاهش اعتماد اجتماعی، تبعیض در بازار کار، کاهش فرصت‌های شغلی و کاهش مشارکت اجتماعی را به دنبال داشته باشد. همچنین، تجربه مداوم تبعیض می‌تواند احساس نابرابری و بی‌عدالتی را تشدید کند [۲۱].

۲-۴-۳. جرم، خشونت و ناامنی اجتماعی

حاشیه‌نشینی را نباید به طور مستقیم با جرم خیزی یکسان دانست. با این حال، مجموعه‌ای از شرایط ساختاری موجود در برخی سکونتگاه‌های غیررسمی می‌تواند زمینه بروز برخی اشکال جرم و خشونت را تشدید کند. فقر، بیکاری، ضعف خدمات عمومی، تراکم بالای جمعیت، فقدان فضاهای عمومی مناسب، ضعف روشنایی و نظارت و حضور محدود نهادهای رسمی از جمله این عوامل هستند [۲۱].

۲-۴-۴. زنان و دختران در سکونتگاه‌های غیررسمی

زنان و دختران ممکن است در سکونتگاه‌های غیررسمی با آسیب‌پذیری مضاعف مواجه شوند. کمبود روشنایی، سرویس‌های بهداشتی مناسب، حمل‌ونقل عمومی، فضاهای عمومی امن و دسترسی مناسب به خدمات می‌تواند خطر آزار، تعرض و خشونت جنسیتی را افزایش دهد. بنابراین، جنسیت یکی از ابعاد مهمی است که در برنامه‌ریزی و مداخلات مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی باید مورد توجه قرار گیرد [۲۱].

۲-۴-۵. کودکان و انتقال بین‌نسلی فقر

کودکان و نوجوانان از آسیب‌پذیرترین گروه‌های ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی و پدیده حاشیه‌نشینی هستند. فقر خانوار، کیفیت پایین مسکن، بیماری‌های مکرر، تغذیه نامناسب، ترک تحصیل، دسترسی محدود به آموزش، کار کودک، محیط ناامن، کمبود فضاهای مناسب بازی و فشار اقتصادی خانوار می‌تواند مسیر رشد و توانمندی آنان را مختل کند. شرایط نامناسب محیطی و بهداشتی همچنین می‌تواند احتمال ابتلا به بیماری‌های واگیردار را افزایش دهد و بیماری‌های مکرر، از طریق افزایش غیبت از مدرسه، سوءتغذیه و اختلال در رشد شناختی، پیامدهای بلندمدتی برای سرمایه انسانی کودکان ایجاد کند. از این رو، یکی از مهم‌ترین پیامدهای اجتماعی سکونت در مناطق محروم، انتقال فقر و محرومیت از یک نسل به نسل دیگر است [۲۱]. حاشیه‌نشینی با ایجاد تمرکز فضایی فقر، می‌تواند به بازتولید نابرابری اجتماعی و اقتصادی در مقیاس شهری منجر شود. ساکنان مناطق کم‌درآمد معمولاً در مقایسه با سایر گروه‌های شهری، با دسترسی محدودتری به خدمات عمومی، حمل‌ونقل، مراکز اشتغال، امکانات آموزشی و درمانی مواجه‌اند و در بسیاری از موارد در معرض بیشتری از مخاطرات طبیعی و محیطی قرار



دارند. بنابراین، محل زندگی خود به عاملی برای بازتولید نابرابری تبدیل می‌شود؛ به این معنا که فرصت‌های زندگی افراد نه تنها تحت تأثیر درآمد و ویژگی‌های خانوار، بلکه تحت تأثیر محله‌ای که در آن زندگی می‌کنند نیز قرار می‌گیرد [۲۲].

۴-۲-۶. پیامدهای حاشیه‌نشینی بر گرسنگی، سلامت و آموزش

شکاف اجتماعی و اقتصادی در شهرها صرفاً به محرومیت از مسکن مناسب، خدمات پایه و اشتغال شایسته محدود نمی‌شود و پیامدهای آن در حوزه‌هایی مانند تغذیه، سلامت و آموزش نیز نمایان می‌شود. شدت محرومیت مسکن و دسترسی به خدمات پایه می‌تواند یکی از شاخص‌های مهم سنجش نابرابری اجتماعی و طبقاتی در شهرها باشد [۲۳].

۵. قوانین و مقررات حوزه حاشیه‌نشینی



سابقه قانونی حاشیه‌نشینی در ایران به دهه ۱۳۴۰ بازمی‌گردد. چنین پدیده‌ای ابتدا با رویکردی عمدتاً عمرانی و کالبدی دنبال شد. پس از انقلاب، این موضوع به تدریج در سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های توسعه و قوانین و اسناد تخصصی مورد توجه قرار گرفت و از برنامه چهارم به بعد، مفاهیمی مانند توانمندسازی، بافت حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی صراحت بیشتری یافت. مهم‌ترین تحول، تصویب سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲ و سپس حرکت به سمت رویکرد بازآفرینی شهری، توانمندسازی اجتماعی و مشارکت ساکنان بود. در ادامه، اسناد و برنامه‌های بازآفرینی شهری در دهه ۱۳۹۰، موضوع را از صرفاً بهسازی کالبدی به ابعاد اقتصادی، اجتماعی، نهادی و کیفیت زندگی گسترش دادند [۱۰]. از این رو، با استناد به جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۴۰۰-۱۳۹۶) حکم به تهیه «سند ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی» و تصویب آن توسط هیئت وزیران داده شد. در واقع قانونگذار با توجه به روند روبه‌گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و با این استدلال که راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در این سکونتگاه‌ها متفاوت است، تهیه و تصویب سندی ویژه برای این سکونتگاه‌ها را ضروری دانست. بر این اساس، «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» مکمل «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی است تا مرجع تعاریف مشترک و مبین اهداف، اصول، راهبردها و سیاستگذاری‌های بخشی و فضایی در سکونتگاه‌های غیررسمی و زمینه‌ساز وضع قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مورد نیاز برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها و تدوین راهکارهای مربوط در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور شود. این تصویب‌نامه در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

در ادامه برخی از مهم‌ترین اسناد فرادست، قوانین و برنامه‌های توسعه در حوزه حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی بررسی خواهد شد:

۵-۱. سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های کلان و بلندمدت کشور است که برای هدایت قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حکمرانی در عرصه‌های مختلف تعیین و مبنایی برای جهت‌دهی به قوانین، برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کشور محسوب می‌شود. مطابق بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف و اختیارات رهبری است و بند «۲» همین اصل، نظارت بر حسن اجرای آنها را نیز بر عهده رهبری قرار داده است [۲۴]. در ادامه مهم‌ترین سیاست‌های کلی نظام در حوزه حاشیه‌نشینی آورده شده است:

۵-۱-۱. سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن

سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن در بهمن ۱۳۸۹ ابلاغ شده و شامل ۹ بند است [۲۵]. در سیاست‌های کلی مسکن، بندهای «۱»، «۲»،

«۳» و «۴» بیشترین ارتباط را با حاشیه‌نشینی دارند؛ زیرا بر مدیریت زمین، احیای بافت‌های فرسوده، تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد و بهبود وضعیت مسکن روستایی و کاهش عوامل مؤثر بر مهاجرت به شهرها تأکید می‌کنند.

۵-۱-۲. سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی

سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۹ در ۱۱ بند ابلاغ شد [۲۶]. در سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی، بند «۶» به‌طور مستقیم بر «جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی و سامان‌دهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود» تأکید دارد. همچنین بندهای «۱»، «۲» و «۱۰» با تأکید بر مکان‌یابی مناسب، کنترل توسعه کالبدی و جلوگیری از گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها، رویکردی پیشگیرانه نسبت به حاشیه‌نشینی دارند. در مجموع، این سیاست‌ها، حاشیه‌نشینی را هم از منظر پیشگیری از گسترش و هم سامان‌دهی بافت‌های حاشیه‌ای موجود مورد توجه قرار می‌دهند.

۵-۱-۳. سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در ۲۱ شهریورماه ۱۴۰۱ ابلاغ شد و با تعیین «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» به‌عنوان اولویت اصلی، چارچوب‌های کلی برنامه هفتم را در ۲۶ بند و در هفت حوزه اقتصادی، امور زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی و فناوری، سیاسی و سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی و اداری، حقوقی و قضایی مشخص کرد. بند «۱۸» را می‌توان یکی از مستقیم‌ترین احکام مرتبط با حاشیه‌نشینی دانست. زیرا حاشیه‌نشینی در کنار اعتیاد، طلاق و فساد، به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی دارای اولویت در برنامه هفتم تصریح شده است.

۵-۲. قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور

برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم می‌شود و به تصویب می‌رسد که در آن اهداف، سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی برای دوره پنج‌ساله تعیین می‌شوند. در این برنامه تمام منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد، از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌شود [۲۷].

حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه بررسی شده است. برای مثال در برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه، حاشیه‌نشینی به تدریج از موضوعی کالبدی به مسئله‌ای چندبعدی با ابعاد اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی تبدیل شده است. در برنامه چهارم، بر سامان‌دهی بافت‌های حاشیه‌ای، توانمندسازی ساکنان و شناسایی نقاط آسیب‌خیز تأکید شد. در جدول ۱۳ احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه چهارم توسعه آورده شده است.

جدول ۱۳. احکام مرتبط با حاشیه‌نشینی در قانون برنامه چهارم توسعه

ماده / بند	متن خلاصه حکم
ماده (۳۰) بند «الف» جزء «۵»	احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری + ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری + سامان‌دهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها
ماده (۹۷) بند «ج»	شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها + تمرکز حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی - درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده با راهبرد همکاری بین‌بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی
ماده (۹۵)	برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی شامل تعیین خط فقر، توانمندسازی متناسب، پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق، تأمین مسکن ارزان‌قیمت و خدمات برای سه دهک پایین درآمدی

مأخذ: همان.

برنامه پنجم، علاوه بر توانمندسازی، بر جلوگیری از گسترش سکونتگاه‌های غیرمجاز، کنترل ساخت‌وساز و سامان‌دهی مناطق حاشیه‌نشین تمرکز کرد. در جدول ۴ احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه پنجم توسعه آورده شده است.

جدول ۴. احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه پنجم توسعه

ماده / بند	متن خلاصه حکم
ماده (۱۷۲) بند «الف»	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 و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» + ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر
ماده (۱۷۲) بند «ب»	وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها + تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه
ماده (۱۷۲) بند «ج»	تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم کلان‌شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاها در حد رشد طبیعی آنها
ماده (۱۷۲) بند «د»	طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی از طریق منابع دولتی
ماده (۱۷۰)	سامان‌دهی تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی بین شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر و روستاهای واقع در حریم آنها از طریق طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی با اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت روستاهای مستعد و میانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها
ماده (۱۷۱)	احصای مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری؛ احیای سالانه حداقل ۱۰ درصد بافت‌های فرسوده شهری توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛ اختصاص حداقل ۵۰ درصد منابع و تسهیلات بخش مسکن (از جمله مسکن مهر) به طرح‌های واقع در بافت‌های فرسوده
ماده (۳۲) بند «ج»	طراحی سامانه خدمات جامع و همگانی سلامت با اولویت بهره‌مندی مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌ویژه روستاها، حاشیه شهرها و مناطق عشایری

مأخذ: همان.

در برنامه ششم، رویکرد جامع‌تر شد و بازآفرینی شهری، ارتقای خدمات و زیرساخت‌ها، کاهش سالانه جمعیت حاشیه‌نشین و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد توجه قرار گرفت. در جدول ۵ احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه ششم توسعه آورده شده است.

جدول ۵. احکام مرتبط با حوزه حاشیه‌نشینی در قانون برنامه ششم توسعه

ماده / بند	متن خلاصه حکم
ماده (۲) بند «ب»	موضوعات خاص مکان‌محور شامل بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی به‌عنوان یکی از مسائل محوری برنامه
ماده (۵۹) بند «الف»	احیا، بهسازی، نوسازی، مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل ۲۷۰ محله برحسب گونه‌های مختلف (ناکارآمد - تاریخی - سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) با رویکرد محله‌محور + ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها
ماده (۶۲)	ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز
ماده (۶۲) بند «الف»	برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت + ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت + سامان‌دهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ۱۰ درصد
ماده (۶۲) بند «ب»	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین‌شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی + توانمندسازی ساکنان بافت‌های داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» + ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر

ماده / بند	متن خلاصه حکم
ماده (۶۲) بند «پ»	تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاها در حد رشد طبیعی آنها
ماده (۶۲) بند «ت»	طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی
ماده (۸۰)	تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت حاشیه‌نشینی (همراه با اعتیاد، طلاق، کودکان کار و مفاسد اخلاقی) به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی تا پایان برنامه به ۲۵ درصد میزان کنونی کاهش یابد.
ماده (۸۰) بند «پ» جزء «۱»	شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها + تمرکز حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی - درمانی، مددکاری، مشاوره و برنامه‌های اشتغال حمایت شده
ماده (۸۰) بند «پ» جزء «۳»	برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت + ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت به‌گونه‌ای که سالانه ۱۰ درصد نسبت به سامان‌دهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.

مأخذ: همان.

در مجموع، مسیر سیاستگذاری از شناسایی و مداخله کالبدی به سمت توانمندسازی، مشارکت ساکنان، پیشگیری و مدیریت اجتماعی حاشیه‌نشینی حرکت کرده است.

۱-۲-۵. قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)

قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در تیرماه ۱۴۰۳ به تصویب رسید. این قانون حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اجرایی را دربرمی‌گیرد و چارچوب سیاست‌ها و تکالیف کشور را برای دوره پنج‌ساله برنامه تعیین می‌کند. در ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، حاشیه‌نشینی به‌طور مشخص به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. قانون از یک سو بر شناسایی و سامان‌دهی حاشیه شهرها و سکونتگاه‌های غیررسمی، شناخت ویژگی‌های کالبدی، جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی ساکنان، کاهش طرد و محرومیت، توانمندسازی و ارتقای کیفیت زندگی تأکید دارد و از سوی دیگر، با هدف جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی، بر بهبود شرایط کانون‌های مهاجر فرست و توزیع عادلانه منابع و امکانات تأکید می‌کند. بنابراین، رویکرد قانون را می‌توان ترکیبی از سامان‌دهی، توانمندسازی، کاهش محرومیت، مشارکت اجتماعی و پیشگیری از گسترش حاشیه‌نشینی دانست [۲۸].

۳-۵. سایر قوانین و مقررات

۱-۳-۵. تصویب نامه سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۳۸۲)

سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب هیئت وزیران در ۱۹ بهمن ۱۳۸۲) به‌عنوان مرجع رسمی تعریف اسکان غیررسمی و حاشیه‌نشینی در ایران، با تأکید بر نقش تسهیل‌گر دولت، به رسمیت شناختن امنیت سکونت، مشارکت فعال ساکنان و رویکرد جامع کالبدی-اجتماعی-اقتصادی، راهکارهای پیشگیری از گسترش این پدیده و ارتقای پایدار شرایط زندگی در سکونتگاه‌های موجود را ارائه می‌دهد.

۲-۳-۵. قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵)

این قانون در قالب ۲۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسیده است. قانون فوق با هدف تأمین مسکن مناسب برای افراد فاقد مسکن، به‌ویژه اقشار کم‌درآمد، ارتقای کیفیت و کمیت تولید مسکن، حمایت از سرمایه‌گذاری، توسعه فناوری‌های نوین و صنعتی‌سازی ساختمان، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت را مکلف می‌کند از طریق تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده، اعطای تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌ها و حمایت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز، زمینه تولید و عرضه مسکن را با رعایت مقررات ملی ساختمان،

الگوی مصرف مسکن، ضوابط شهرسازی و اصول معماری فراهم کند. حمایت‌های قانونی شامل واگذاری اراضی دولتی با تخفیف، تقسیط یا حق بهره‌برداری اجاره‌ای ارزان قیمت برای تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای، مسکن اقشار کم‌درآمد، طرح‌های تعاونی و خیریه، تولید انبوه و صنعتی مسکن، جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، احداث مجموعه‌های مسکونی برای اقشار محروم و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی و نیز حمایت از بیمه کیفیت ساختمان است.

به‌منظور برنامه‌ریزی جامع در حوزه مسکن، وزارت راه و شهرسازی مکلف است با توجه به رشد جمعیت و مهاجرت، طرح جامع بیست‌ساله توسعه مسکن شهری و روستایی را تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران اجرا کند. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز موظف است با شناسایی اراضی مستعد توسعه روستاها، نسبت به طراحی و تفکیک اراضی واقع در محدوده روستاها اقدام کند و دستگاه‌های دولتی مکلف‌اند اراضی دولتی واقع در محدوده روستاها را برای تسهیل تولید و عرضه مسکن روستایی به‌صورت رایگان در اختیار بنیاد مسکن قرار دهند. همچنین وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های واگذارکننده زمین موظف‌اند آماده‌سازی اراضی، تأمین زیرساخت‌ها و خدمات زیربنایی و پیش‌بینی خدمات روستایی از جمله آموزشی و بهداشتی را در کوتاه‌ترین زمان انجام دهند و دولت نیز مکلف به تأمین اعتبارات مورد نیاز فضاها را آموزشی است.

۳-۳-۵. آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷/۸/۲۰)

آیین‌نامه مذکور نیز یکی از اسناد مهم سیاستگذاری مسکن در ایران است که در کنار برنامه‌های تولید مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، به موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده نیز پرداخته است. در این آیین‌نامه، سکونتگاه غیررسمی به‌عنوان بافت‌هایی تعریف شده که عمدتاً مهاجران روستایی و محرومان شهری را در خود جای داده و بدون مجوز و خارج از چارچوب طرح‌های جامع و تفصیلی شکل گرفته‌اند. مهم‌ترین تدابیر مرتبط با این سکونتگاه‌ها در فصل هشتم آیین‌نامه آمده است. براساس مواد (۴۲) و (۴۳)، تشکیل دفاتر خدمات نوسازی توسط بخش غیردولتی تحت نظارت شهرداری‌ها، حفظ حق لامتیاز خدمات زیربنایی پس از نوسازی، اولویت‌دهی به امور ثبتی (تجمیع، تفکیک و صدور اسناد) و اختصاص کلیه اراضی دولتی واقع در محدوده این بافت‌ها برای اجرای پروژه‌های نوسازی پیش‌بینی شده است. همچنین واگذاری این اراضی به شکل فروش اقساطی، اجاره بلندمدت یا اجاره به شرط تملیک به مجریان طرح‌ها و متقاضیان واجد شرایط امکان‌پذیر شده است. علاوه بر این، در تهیه طرح‌های جامع شهری ماده (۱۸) اولویت به احیای بافت‌های فرسوده و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی داده شده و مشوق‌های مالی از جمله تخفیف حداقل ۵۰ درصد عوارض پروانه و افزایش تراکم پایه مالی در این محدوده‌ها نیز در نظر گرفته شده است. با وجود این تدابیر، رویکرد غالب آیین‌نامه بیشتر کالبدی و حمایتی بوده و ابعاد اجتماعی-اقتصادی توانمندسازی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی در آن به‌صورت محدود مورد توجه قرار گرفته است [۳۲].

۳-۳-۴. قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در دی‌ماه ۱۳۸۹ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. این قانون با هدف ایجاد وحدت رویه در فرایند احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و تعیین محدوده‌های مشمول حمایت قانونی تدوین شده است [۲۹]. قانون مذکور با تأکید بر مشارکت مالکان و ساکنان، نوسازی کالبدی، تأمین زیرساخت‌ها و خدمات عمومی و حل مسائل مالکیتی، چارچوب مداخلات در این بافت‌ها را مشخص می‌کند. شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی از مجریان اصلی قانون هستند و برای تسریع نوسازی، مشوق‌های مالی، عوارضی و تسهیلات بانکی پیش‌بینی شده است. همچنین دولت و دستگاه‌های اجرایی موظف به تأمین منابع مالی، خدمات عمومی و زیرساخت‌های مورد نیاز بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شده‌اند. ماده (۱۶) نیز بر تدوین «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» با رویکرد مدیریت یکپارچه و مشارکت دستگاه‌های ملی و محلی تأکید دارد.

۳-۳-۵. تصویب نامه سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

سند مذکور در تاریخ ۱۳۹۳ به تصویب هیئت وزیران رسید. این سند حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی را از مهم‌ترین مصادیق نواحی

نابسامان شهری می‌داند که با مسائلی همچون فقر، بیکاری، ضعف کیفیت مسکن، کمبود خدمات و زیرساخت‌های شهری، مشکلات مالکیتی و آسیب‌های اجتماعی مواجه‌اند. این سند، شکل‌گیری و گسترش این سکونتگاه‌ها را متأثر از رشد شتابان شهرنشینی، ناکارآمدی بازار مسکن و سیاست‌های شهری و ناتوانی گروه‌های کم‌درآمد در تأمین مسکن رسمی می‌داند. از این رو، رویکرد سند به حاشیه‌نشینی صرفاً کالبدی نیست، بلکه بر پیشگیری از گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی ساکنان، ارتقای خدمات و زیرساخت‌های شهری، ایجاد اشتغال، تأمین مسکن در استطاعت و مشارکت ساکنان تأکید دارد. همچنین، بر مدیریت مهاجرت، جلوگیری از جابه‌جایی گسترده ساکنان و تقویت نقش دولت، شهرداری‌ها و نهادهای محلی در بازآفرینی این محدوده‌ها تأکید شده است [۳۰].

۵-۳-۶. تصویب نامه سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲)

سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی مصوب ۱۳۸۲، اقدامی نوآورانه برای به رسمیت شناختن حقوق شهروندی ساکنان این سکونتگاه‌ها و ایجاد رویکردی نوین در سیاست اجتماعی ایران بود. انتظار می‌رفت نهادسازی ایجاد شده با این سند، در چارچوب برنامه چهارم توسعه و طرح جامع مسکن، به تدریج موجب اصلاح و ارتقای نهادی و سازمانی شود. اما این فرایند به دلایل مختلف تکمیل نشد و ضعف سیاست‌ها و برنامه‌های جایگزین، به تداوم و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی انجامید. در سال ۱۳۹۳ نیز سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری تصویب شد، اما این سند نیز نتوانست به اهداف مورد انتظار درباره سکونتگاه‌های غیررسمی دست یابد. از این رو، با استناد به برنامه ششم توسعه، تهیه «سند ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی» و تصویب آن توسط هیئت وزیران ضروری تشخیص داده شد. هدف از این سند، با توجه به ویژگی‌ها و الزامات متفاوت سکونتگاه‌های غیررسمی، ایجاد چارچوب اختصاصی برای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اقدام در این حوزه است. این سند می‌تواند ضمن تکمیل سند مربوط به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مرجع مشترکی برای تعریف مفاهیم، تعیین اهداف و اصول، تدوین راهبردها و سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های اجرایی باشد و زمینه لازم را برای وضع قوانین و مقررات و گنجاندن راهکارهای مرتبط در برنامه‌های توسعه کشور فراهم کند. از همین رو هیئت وزیران در تاریخ ۲۳ دی‌ماه ۱۴۰۲، سند مذکور را به‌عنوان مرجع تعاریف، اهداف، اصول، راهبردها و سیاستگذاری‌های بخشی و فضایی تصویب کرد. این سند بر پیش‌نگری، پیشگیری، توانمندسازی و سامان‌دهی تأکید دارد. مطابق سند مذکور، سکونتگاه‌های غیررسمی محله‌هایی هستند که عمدتاً مهاجران و محرومان بدون مجوز شکل گرفته‌اند و با فقر بالا، سازه‌های کم‌دوام، کمبود خدمات، نفوذپذیری کم و مشکلات حقوقی مواجه‌اند. توانمندسازی یعنی گسترش دارایی‌ها و قابلیت‌های ساکنان، سامان‌دهی شامل توسعه زیرساخت‌ها، بهسازی مسکن و در موارد پرخطر، جابه‌جایی است. اهداف اصلی از این سند پیشگیری از شکل‌گیری و گسترش این سکونتگاه‌ها، کاهش فقر و بهبود شرایط زندگی، گسترش قابلیت‌های ساکنان برای ورود به مسیر توسعه دانش‌بنیان است. به‌طور کلی سند بر موارد ذیل تأکید دارد:

- ایجاد مدیریت یکپارچه از سطح ملی تا محلی از طریق ستادهای بازآفرینی؛
- تدوین بسته‌های سیاستی (شهرسازی در استطاعت، سیاست اجتماعی، تأمین مالی مسکن کم‌درآمد) ظرف ۶ ماه توسط وزارتخانه‌های مربوط؛
- شناسایی و ثبت سکونتگاه‌های غیررسمی در سامانه جامع ظرف دو سال؛
- تهیه برنامه‌های استانی و شهرستانی پیش‌نگری و اقدام مشترک؛
- اختصاص بودجه متناسب؛
- نظارت سالانه ستاد ملی بر پیشرفت و ارائه گزارش به هیئت وزیران؛
- این سند بر مشارکت مردم، نهادسازی محلی، توسعه یکپارچه روستایی - شهری و اجتناب از پروژه‌محوری تأکید دارد و اجرای آن را به برنامه هفتم توسعه گره زده است [۳۱].

۵-۳-۷. آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (مصوب سال ۱۳۹۷)

در این سند، بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به‌عنوان مناطقی تعریف شده‌اند که عناصر کالبدی، زیربنایی و روبنایی آنها دچار فرسودگی شده و ساکنان آنها با مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مواجه‌اند. محدوده این بافت‌ها براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی

شهرسازی و معماری ایران تعیین می‌شود و سکونتگاه‌های غیررسمی نیز به‌صراحت در زمره محلات هدف برنامه‌های بازآفرینی قرار گرفته‌اند. طرح‌ها و برنامه‌های بازآفرینی شهری پایدار در مقیاس محلات هدف، چهار مأموریت اصلی را دنبال می‌کنند: ارتقای کیفی فضاهای عمومی و زیرساخت‌ها، توسعه خدمات روبنایی، بهسازی و نوسازی مسکن، و توان‌افزایی اجتماعی، اقتصادی و نهادی ساکنان. این طرح‌ها باید با اصول معماری بومی، هم‌پوندی کالبدی - اجتماعی و ارزیابی مالی - اقتصادی تهیه شوند و در صورت مغایرت با طرح‌های جامع و تفصیلی، به تصویب کمیسیون ماده (۵) برسند. از مهم‌ترین تدابیر حمایتی می‌توان به واگذاری رایگان اراضی دولتی واقع در محدوده یا مجاورت بافت‌های فرسوده به شرکت بازآفرینی شهری ایران، مشارکت نهادهای توسعه‌گر، تأمین ۷۰ درصد هزینه‌های تعریض معابر و آزادسازی توسط دولت، تسهیلات بانکی با نرخ سود کاهش‌یافته (تا ۵۰ درصد نرخ مصوب)، ودیعه اسکان موقت، تخفیف کامل عوارض پروانه و تراکم، و برخورداری محدوده‌های مصوب از تمام تشویق‌ها و معافیت‌های مناطق محروم اشاره کرد. همچنین دستگاه‌های اجرایی موظف به اولویت‌دهی اعتبارات خود به محلات هدف بازآفرینی شده‌اند. این آیین‌نامه با تأکید بر مدیریت یکپارچه، مشارکت نهادهای توسعه‌گر و اولویت‌بخشی به سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده، گامی در جهت تکمیل سیاست‌های پیشین سامان‌دهی مسکن و بازآفرینی شهری محسوب می‌شود [۳۳].

۸-۳-۵. برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری تهران

قانون شهرداری برای نخستین بار در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید. قانون مذکور بارها در طول تاریخ مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است [۳۴]. در فصل ششم قانون مذکور وظایف شهرداری‌ها آورده شده است. اگرچه در این بخش به‌طور صریح از مفاهیمی همچون حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی و زاغه‌ها نام برده نشده است، بخش قابل توجهی از وظایف قانونی شهرداری با مسائل و نیازهای این محدوده‌ها ارتباط مستقیم دارد. تأمین و توسعه زیرساخت‌های شهری، بهسازی معابر، تأمین آب و روشنایی، مدیریت پسماند و فاضلاب، ارتقای بهداشت محیط، کنترل مخاطرات، نظارت بر ساخت‌وساز و کاربری زمین و فراهم کردن خدمات اجتماعی و مسکن ارزان‌قیمت، از جمله ظرفیت‌های قانونی شهرداری برای مداخله در این مناطق محسوب می‌شود. از این منظر، نقش شهرداری در مواجهه با حاشیه‌نشینی صرفاً به کنترل ساخت‌وسازهای غیرمجاز محدود نیست، بلکه می‌تواند در قالب بهسازی کالبدی، ارتقای خدمات و زیرساخت‌های شهری، کاهش محرومیت فضایی و اجتماعی، افزایش ایمنی و سامان‌دهی محیط سکونت تعریف شود.

الف) برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران (۱۴۰۲-۱۳۹۸) مصوب سال ۱۳۹۷

برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران در پی ارائه لایحه شهرداری تهران و بررسی آن در شورای اسلامی شهر تهران، در سال ۱۳۹۷ به تصویب رسید. مجموع احکام و سیاست‌های برنامه‌های توسعه شهرداری تهران، اگرچه در مواردی مستقیماً از عنوان حاشیه‌نشینی استفاده نمی‌کنند، ظرفیت قابل توجهی برای مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی، محلات کم‌برخوردار و عرصه‌های ناکارآمد شهری ایجاد کرده‌اند. مهم‌ترین محورهای مرتبط عبارت‌اند از:

- **عدالت فضایی و کاهش نابرابری محله‌ای:** تأکید بر عدالت در دسترسی به زیرساخت‌ها، خدمات و امکانات شهری و اولویت دادن به مناطق و محله‌های کم‌برخوردار، زمینه‌ای برای کاهش شکاف میان محلات برخوردار و سکونتگاه‌های حاشیه‌ای فراهم می‌کند.
- **بهسازی و بازآفرینی سکونتگاه‌های ناکارآمد:** شهرداری مکلف به شناسایی و تدقیق محدوده‌های بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، تهیه برنامه اقدام و الگوی مداخله، اجرای بهسازی محیطی، تأمین خدمات و زیرساخت‌ها، بازگشایی معابر و اجرای طرح‌های بازآفرینی است. این اقدامات می‌تواند مستقیماً در ارتقای شرایط کالبدی و کیفیت زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی مورد استفاده قرار گیرد.
- **توسعه ظرفیت‌های محله‌محور:** تقویت ستادهای بازآفرینی، دفاتر توسعه محله‌ای و مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد و اجتماعات محلی، امکان مداخله اجتماع‌محور در محلات حاشیه‌ای و افزایش مشارکت ساکنان در شناسایی و حل مسائل آنها را فراهم می‌سازد.
- **تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری:** تأمین خدمات مورد نیاز، بهبود زیرساخت‌ها و ارتقای سازه‌های اجتماعی، فرهنگی و ورزشی با اولویت محله‌های کم‌برخوردار، یکی از مهم‌ترین ابزارهای شهرداری برای کاهش محرومیت فضایی و نابرابری در سکونتگاه‌های حاشیه‌ای است.
- **مقابله با آسیب‌های اجتماعی و طرد اجتماعی:** تغییر رویکرد از «طرد اجتماعی» به «پذیرش اجتماعی»، توسعه مراکز خدمات

اجتماعی، شناسایی فضاهای بی دفاع و حمایت از گروه های آسیب پذیر، ظرفیت مداخله اجتماعی در جمعیت های آسیب پذیر ساکن سکونتگاه های غیر رسمی را تقویت می کند.

● **کنترل حریم و پیشگیری از گسترش حاشیه نشینی:** پایش تحولات کالبدی حریم تهران، کنترل ساخت و سازهای غیر مجاز و اجرای طرح های راهبردی حریم، از منظر پیشگیری، برای جلوگیری از شکل گیری و گسترش سکونتگاه های غیر رسمی جدید اهمیت دارد.

ب) برنامه پنج ساله چهارم توسعه شهر تهران (۱۴۰۴-۱۴۰۱)

در این برنامه، حاشیه نشینی به عنوان بخشی از مسائل اجتماعی و فرهنگی شهر تهران و در ارتباط با مهاجرت، تمرکز جمعیت، نابرابری در برخورداری از خدمات و تمرکز آسیب های اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. در شرح وضعیت موجود، به تبدیل برخی محلات جنوبی و حاشیه ای تهران به محل تجمع گروه های خاص مهاجر و وجود آسیب هایی مانند اعتیاد، کودکان کار، زباله گردی، تکدی گری و مشاغل غیرقانونی اشاره شده است. همچنین در بخش «عدالت موضوعی» بر توجه بیشتر به اقشار آسیب پذیر و نیازمند حمایت مضاعف و فراهم کردن فرصت رشد برابر تأکید شده است. از میان احکام برنامه، حکم ۸۹ ارتباط مستقیم تری با حاشیه نشینی دارد؛ زیرا شهرداری را به توسعه سرانه های ورزشی و تجهیز مراکز در مناطق و محلات کم بر خوردار موظف می کند. همچنین احکام ۱۰۰ تا ۱۰۳ با هدف پیشگیری و کاهش آسیب های اجتماعی، سامان دهی گروه های آسیب دیده و در معرض آسیب، شناسایی کانون های آسیب، ایجاد زیرساخت های خدمات اجتماعی، پایش آسیب های اجتماعی و ایجاد فرصت های اشتغال و کارآفرینی برای اقشار در معرض آسیب تدوین شده اند. به طور خلاصه می توان مهم ترین دستگاه هایی را که در پیشگیری و کاهش حاشیه نشینی و پیامدهای اجتماعی آن دخیل اند در جدول ۶ نشان داد.

جدول ۶. مهم ترین دستگاه های فعال در حوزه پیشگیری و کاهش حاشیه نشینی و پیامدهای اجتماعی

سند قانونی	دستگاه	نقش اصلی در حوزه حاشیه نشینی
✓ بند «۲» مصوبه شماره ۱/۷۴۹۰۰ ه مورخ ۴۸۶۰/۱۳۹۳ ه هیئت وزیران (سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری).	ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار	هماهنگی بین بخشی، تصویب برنامه های عملیاتی، نظارت و گزارش دهی به هیئت وزیران
✓ اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران (اصلاحیه مصوب هیئت وزیران ۱۳۹۷/۱۳/۰۲) - ماده (۷) (وظایف راهبردی، سامان دهی و اجرای برنامه های بازآفرینی در بافت های ناکارآمد و سکونتگاه های غیررسمی). ✓ سند ملی توانمندسازی و سامان دهی سکونتگاه های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲/۱۰/۱۰ هیئت وزیران) - تکالیف وزارت راه و شهرسازی در تدوین سیاست های پیش گیری، پیشگیری و مسکن در استطاعت. ✓ آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۷) - شرکت به عنوان دبیرخانه ستاد ملی تعریف شده است.	وزارت راه و شهرسازی + شرکت بازآفرینی شهری ایران	متولی اصلی کالبدی، شناسایی محدوده ها، تهیه طرح های بازآفرینی، تأمین زمین و زیرساخت، دبیرخانه ستاد
✓ سند ملی توانمندسازی و سامان دهی سکونتگاه های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲) - بند «ث»: وزارت کشور مکلف به تهیه دستورالعمل دفاتر تسهیل گری و نهادهای توسعه محلی با همکاری شرکت بازآفرینی شهری ایران. ✓ ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت - محوریت سازمان امور اجتماعی در شناسایی و سامان دهی نقاط آسیب خیز اجتماعی و حاشیه شهرها.	وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی + سازمان شهرداری ها)	محور اجتماعی، دفاتر تسهیل گری محله ای، پیشگیری از آسیب های اجتماعی، هماهنگی استانداری ها و فرمانداری ها



نقش اصلی در حوزه حاشیه‌نشینی	دستگاه	سند قانونی
اجرای میدانی بهسازی محیطی، تأمین خدمات و زیرساخت محلی، کنترل ساخت‌وساز غیرمجاز و حریم	شهرداری‌ها	✓ قانون شهرداری‌ها - فصل ششم (وظایف شهرداری در تأمین زیرساخت، بهسازی معابر، بهداشت محیط و کنترل ساخت‌وساز). ✓ آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۷) و برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری تهران (سوم و چهارم) - اولویت بهسازی بافت‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی. ✓ سند ملی توانمندسازی ۱۴۰۲ - نقش اجرایی شهرداری‌ها در سطح محلی و ارسال گزارش عملکرد به ستاد استان.
سامان‌دهی سکونتگاه‌های روستایی و حریم، واگذاری زمین و مسکن روستایی، پیشگیری از مهاجرت	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	✓ سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲) - بند «ت»: بنیاد مسکن مکلف به بازنگری و اجرای طرح‌های منظومه روستایی با رویکرد توسعه یکپارچه روستایی - شهری برای پیشگیری از مهاجرت. ✓ قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷) - تکالیف مربوط به اراضی روستایی و مسکن کم‌درآمد.
تخصیص اعتبارات و ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط	سازمان برنامه و بودجه	✓ سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲) - تکالیف مربوط به مشروط کردن تخصیص بودجه به تهیه برنامه‌های پیش‌نگری و توانمندسازی و نهادسازی مدیریت یکپارچه. ✓ آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۷) - اولویت‌دهی اعتبارات دستگاه‌ها به محلات هدف بازآفرینی.
تعیین محدوده‌های هدف و ضوابط شهرسازی	شورای عالی شهرسازی و معماری	✓ سند ملی راهبردی احیا... (۱۳۹۳) و آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی (۱۳۹۷) - تعیین محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و شاخص‌های شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی.
محرومیت‌زدایی، توانمندسازی اقتصادی و اجتماعی ساکنان	نهادهای حمایتی (بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی، کمیته امداد و ...)	✓ سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۴۰۲) - بند مربوط به هماهنگی برنامه‌های محرومیت‌زدایی این نهادها با ستادهای بازآفرینی شهری پایدار (ملی، استانی و شهرستانی). ✓ ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت - تأکید بر استفاده از ظرفیت گروه‌های جهادی، حلقه‌های میانی و نهادهای حمایتی در سامان‌دهی نقاط آسیب‌پذیر و حاشیه شهرها.

مأخذ: همان.

۶. رویکردهای جدید به بهسازی حاشیه‌نشینی

بهسازی که از دهه ۱۹۷۰ با دیدگاه‌های جان ترنر^۱ مورد توجه قرار گرفت، در ابتدا عمدتاً بر ارتقای شرایط کالبدی و زیرساختی سکونتگاه‌های موجود تمرکز داشت. این رویکرد شامل تأمین و بهبود خدمات اساسی نظیر آب، فاضلاب و بهداشت، جمع‌آوری پسماند، برق، دفع آب‌های سطحی، راه‌های دسترسی، پیاده‌رو و روشنایی معابر است. همچنین، بهسازی واحدهای مسکونی و تأمین امنیت حقوقی تصرف و مالکیت زمین از دیگر اقدامات مهم آن محسوب می‌شود. با تحول مفهوم بهسازی، رویکردهای جدید از مداخلات صرفاً کالبدی فراتر رفته و ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سازمانی و زیست‌محیطی را نیز دربر گرفته‌اند. براین اساس، بهسازی فرایندی چندبعدی است که هدف آن صرفاً ارتقای زیرساخت‌های فیزیکی نیست، بلکه بهبود شرایط زندگی، افزایش فرصت‌های اقتصادی و معیشتی، تقویت انسجام و مشارکت اجتماعی و ارتقای ظرفیت نهادهای محلی را نیز دنبال می‌کند. اجرای موفق برنامه‌های بهسازی مستلزم مشارکت ساکنان، گروه‌های محلی، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی و نهادهای مدیریت شهری و محلی است. در این چارچوب، اهداف اصلی بهسازی عبارت‌اند از: تأمین خدمات و زیرساخت‌های پایه، تقویت ظرفیت حکمرانی و نهادهای مسئول، بهبود معیشت ساکنان، افزایش مشارکت و توانمندسازی جوامع محلی و

1. John Turner

در نهایت ارتقای سلامت و بهزیستی آنان. از منظر تحلیلی، مداخلات بهسازی را می‌توان در دو سطح اصلی طبقه‌بندی کرد:

۱ **سطح نخست مداخلات مستقیم و نزدیک به محیط زندگی:** شامل بهبود محیط کالبدی و اجتماعی، افزایش دسترسی به خدمات، ارتقای سلامت و مداخلات رفتاری است.

۲ **سطح دوم راهبردهای زمینه‌ای و پشتیبان:** که شرایط لازم برای اجرای مداخلات مستقیم را فراهم می‌کند و شامل سیاست‌ها، قوانین و مقررات، سرمایه‌گذاری مالی و اقدامات و مشارکت‌های اجتماعی است. این اقدامات می‌توانند توسط دولت در سطوح مختلف، بخش خصوصی، جامعه مدنی یا از طریق همکاری میان این بازیگران اجرا شوند.

بنابراین، بهسازی را می‌توان رویکردی یکپارچه، مشارکتی و چندبعدی دانست که با پیوند دادن مداخلات کالبدی با سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی، نهادی و زیست‌محیطی، در صدد ارتقای کیفیت زندگی، سلامت و رفاه ساکنان و کاهش محرومیت‌های ناشی از سکونت در این مناطق است. در شکل ۱ سطح مداخلات آورده شده است [۳۵].

شکل ۱. سطوح مداخلات بهسازی [۳۵]



در چارچوب مداخلات، شهرداری و مدیریت شهری یکی از مهم‌ترین بازیگران در سطح محلی محسوب می‌شوند. نقش آنان از مرحله سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تا اجرای مداخلات مستقیم در محیط کالبدی و اجتماعی امتداد می‌یابد. برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، تأمین و ارتقای زیرساخت‌ها و خدمات شهری، بهسازی و نوسازی مسکن و معابر، مدیریت پسماند، توسعه فضاهای عمومی، تأمین منابع و بودجه شهری و جلب مشارکت ساکنان از مهم‌ترین حوزه‌های مداخله شهرداری است. همچنین، شهرداری می‌تواند از طریق هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و تقویت مشارکت جامعه محلی، زمینه تحقق اهداف بازآفرینی و ارتقای کیفیت زندگی در این سکونتگاه‌ها را فراهم کند.

۷. وظایف شهرداری‌ها در قوانین و مقررات



مجموعه‌ای از قوانین، ضوابط، رویه‌ها و شرایطی است که در سطح محلی به اجرا درمی‌آید و با توجه به شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، وظایف مختلفی را به سازمان‌های محلی واگذار می‌کند. در این چارچوب، مدیریت شهری به دو الگوی اصلی متمرکز و غیرمتمرکز تقسیم می‌شود.

● **مدیریت شهری متمرکز:** دولت مرکزی نقش اصلی را در اداره شهر، تعیین وظایف و تأمین منابع دارد و مدیریت محلی بیشتر مجری سیاست‌های دولت است. در این الگو، شهرداری‌ها استقلال محدودی در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی دارند.

● **مدیریت شهری غیرمتمرکز:** بخشی از وظایف و اختیارات دولت به شهرداری‌ها و نهادهای محلی واگذار می‌شود و مدیریت شهری از استقلال بیشتری برای برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و تأمین منابع برخوردار است. در این الگو، مشارکت مردم و سازمان‌های محلی نیز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند [۳۶].

در کشورمان، شهرداری‌ها از نظر حقوقی در زمره نهادهای عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند و بخشی از وظایف عمومی و خدمات‌رسانی به شهروندان را بر عهده دارند و از نظر ساختار اداری و تأمین منابع مالی، از دولت متمایز هستند [۳۷]. به عبارت دیگر در کشورمان مدیریت شهری غیرمتمرکز وجود دارد. چنین مدیریتی می‌تواند در کاهش آسیب‌های اجتماعی در ضمه مداخلات مستقیم و نزدیک به محیط زندگی و راهبردهای زمینه‌ای و پشتیبان نقش بسزایی داشته باشد.

بررسی اسناد و قوانین مرتبط با حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های ناکارآمد شهری نشان می‌دهد که نقش شهرداری‌ها در سیاستگذاری و اجرای مداخلات شهری طیفی از وظایف کالبدی و خدماتی تا برنامه‌ریزی، هماهنگی، تأمین منابع، توانمندسازی و جلب مشارکت‌های مردمی را دربرمی‌گیرد. در این میان، اسناد بالادستی و قوانین مرتبط با مسکن، شهرسازی، توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، احیا و بهسازی بافت‌های ناکارآمد و بازآفرینی شهری، به درجات متفاوت بر نقش مدیریت شهری تأکید دارند. برآیند این اسناد بیانگر گذار تدریجی از رویکرد صرفاً کالبدی و مداخله‌محور به رویکردی چندبعدی و محله‌محور است که در آن ارتقای کیفیت زندگی، توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی ساکنان، مشارکت ذی‌نفعان، تأمین خدمات و زیرساخت و بازآفرینی پایدار مورد توجه قرار می‌گیرد. یکی از نمونه‌های بارز اسناد و قوانین که بر حاشیه‌نشینی تأکید دارد قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات بعدی آن است. طبق بندهایی از فصل ششم قانون، شهرداری موظف به مداخله در حوزه حاشیه‌نشینی است. بر پایه این قانون، شهرداری در دو حوزه اصلی موظف به مداخله در بافت‌های حاشیه (سکونتگاه‌های غیررسمی و ناکارآمد شهری) است:

۱ **حوزه کالبدی و زیست‌محیطی:** شامل بندهای «۱»، «۲»، «۲۱» و «۲۵» که به موضوعاتی مانند احداث خیابان و آسفالت، هدایت آب‌های سطحی، نظافت و نگهداری از محدوده‌های شهری مربوط می‌شود. به‌ویژه در بند «۲۱» این قانون تصریح شده است که «اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر» بر عهده شهرداری است.

۲ **حوزه کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی:** از آنجا که حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از آسیب‌های شهری در شهرهای تهران مطرح است، براساس بندهای «۵» و «۶» این قانون، شهرداری موظف به مداخله در این زمینه است. به‌طور کلی در شکل ۲ نقش شهرداری و مدیریت شهری در اسناد و قوانین کشور در حوزه حاشیه‌نشینی مشاهده می‌شود.

شکل ۲. نقش شهرداری و مدیریت شهری در اسناد و قوانین کشور در حوزه حاشیه‌نشینی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده، نقش شهرداری‌ها در مواجهه با حاشیه‌نشینی، از یک نقش عمدتاً غیرمستقیم در سیاست‌های کلی، به نقشی مشارکتی در اسناد ملی و در نهایت به نقشی مستقیم، اجرایی، مدیریتی و مالی در قوانین و مقررات بازآفرینی شهری تحول یافته است. این تحول در تصویب‌نامه سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار و برنامه هفتم پیشرفت بیش از سایر اسناد آشکار است.

در بخش سیاست‌ها و احکام نهادی و سازمانی برای توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی عنوان شده است: شهرداری‌ها نقش اساسی و بی‌بدیل در توسعه شهری، ایجاد جامعه و اقتصاد دانش‌بنیان و توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی دارند؛ همچنین وظیفه دبیرخانه ستاد‌های شهرستانی بازآفرینی و تهیه‌کنندگی برنامه جامع عملیاتی اقدام مشترک شهری را عهده‌دار هستند. علاوه بر آن، شهرداری‌های مراکز استان و شهرستان و نیز شوراهای استان و شهرستان نقشی تأثیرگذار در برنامه‌ریزی فضایی برای پیش‌نگری و پیش‌گیری از ایجاد و رشد این سکونتگاه‌ها دارند. از این‌رو برای ایفای این نقش، باید ظرفیت‌سازی و نهادسازی لازم صورت گیرد. در این چارچوب سیاست‌های مربوط به شهرداری‌ها به این شرح است:

الف) تهیه برنامه‌های راهبردی و عملیاتی: شهرداری‌ها موظف به تهیه برنامه‌های توسعه دانش‌بنیان شهری و توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی در چارچوب اسناد بالادست هستند و برای اجرای این برنامه‌ها از ظرفیت بودجه و حمایت دستگاه‌های دولتی استفاده می‌شود.

ب) جلوگیری از موازی‌کاری: اجرای پروژه‌های خارج از برنامه جامع اقدام مشترک مصوب استان و ایجاد نهادهای موازی با مدیریت شهری در حوزه توسعه و تسهیل‌گری ممنوع است.

ج) تقویت ساختار بازآفرینی شهری: ساختار مرتبط با بازآفرینی شهری پایدار در شهرداری‌ها باید با همکاری سازمان شهرداری‌ها و سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد شود و ارتقا یابد.

د) ایجاد صندوق‌های توسعه محله: برای تأمین مالی و پشتیبانی یکپارچه از برنامه‌های توسعه محله، صندوق‌های توسعه محله در سازمان‌های عمران و بازآفرینی فضاهای شهری ایجاد شوند.

تبصره: این صندوق‌ها با مشارکت مردم، فعالان اقتصادی، منابع دولتی و عمومی، صندوق‌های نوآوری و کارآفرینی، خیرین و سایر منابع تشکیل شده و منابع مالی را از پروژه‌های پراکنده به سمت برنامه واحد توسعه محله هدایت می‌کنند.

هـ) استفاده از انجمن‌های مدنی: از ظرفیت انجمن‌های غیردولتی برای ارائه خدمات و مشاوره تخصصی و کم‌هزینه در زمینه‌هایی مانند اشتغال‌خانی، مقاوم‌سازی، آموزش، امور حقوقی و تسهیل‌گری استفاده شود.

و) رویکرد محله‌محور و یکپارچه: برنامه‌ریزی برای سکونتگاه‌های غیررسمی باید در مقیاس محله‌های متعارف شهری، نه قطعات یا بلوک‌های منفرد، و به صورت هم‌گرا و یکپارچه با پهنه شهری انجام شود.

۸. اقدامات کلان‌شهر تهران در حوزه حاشیه‌نشینی



در جوامع جهانی، شهرهای بزرگ به دلیل گستردگی فضایی، حجم بالای جمعیت و تنوع فرهنگی و اجتماعی، با مجموعه‌ای از مسائل و چالش‌های پیچیده اجتماعی مواجه هستند. رشد فزاینده جمعیت، مهاجرت‌های گسترده، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی اجتماعی، شکل‌گیری محلات کم‌برخوردار و تمرکز فقر و محرومیت اجتماعی در برخی پهنه‌های شهری، ضعف آموزش و مهارت‌های زندگی، تضعیف برخی پیوندهای سنتی و خانوادگی و افزایش عوامل زمینه‌ساز فقر و طرد اجتماعی، از جمله مهم‌ترین عواملی‌اند که بر ساختار اجتماعی کلان‌شهرها تأثیر گذاشته‌اند. پیامد این شرایط، افزایش و تشدید آسیب‌های اجتماعی در میان گروه‌های مختلف شهروندان، از جمله افراد بی‌خانمان، افراد دارای اعتیاد و مصرف‌کنندگان مواد در سطح خیابان، کودکان کار و خیابان، متکدیان و زباله‌گردها بوده است. از این منظر و در کشورمان، مدیریت مسائل اجتماعی تهران (به عنوان کلان‌شهر) نیازمند رویکردی یکپارچه، پیشگیرانه و مبتنی بر همکاری میان نهادهای دولتی، مدیریت

شهری و سایر دستگاه‌های مسئول است. براساس آسیب‌شناسی انجام شده و اجماع خبرگان در دوره جدید مدیریت شهری، عوامل ساختاری متعددی در شکل‌گیری و تداوم وضعیت موجود آسیب‌های اجتماعی در شهر تهران مؤثر بوده‌اند. از مهم‌ترین این عوامل می‌توان به ضعف تعامل و هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول، نبود سازوکار مؤثر برای تبادل اطلاعات، داده‌ها و تجربیات و همچنین کُندی اجرای برنامه‌ها و اقدامات به دلیل پیچیدگی فرایندهای اداری و بوروکراسی سازمانی اشاره کرد [۳۸]. در چنین شرایطی، کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی در شهر تهران پیش از هر چیز مستلزم ایجاد هم‌گرایی، هماهنگی و تقسیم کار مؤثر میان دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط است. در همین راستا، قرارگاه اجتماعی شهر تهران با هدف تقویت هماهنگی و هم‌افزایی میان دستگاه‌های مسئول در حوزه آسیب‌های اجتماعی شکل گرفت. همچنین، با صدور حکم ریاست جمهوری برای شهردار تهران و تفویض اختیار از سوی هیئت دولت، زمینه تقویت نقش مدیریت شهری در نظارت، هماهنگی و پیگیری اقدامات دستگاه‌های اجرایی مرتبط با آسیب‌های اجتماعی فراهم شد. این رویکرد می‌تواند گامی در جهت حرکت از اقدامات پراکنده و دستگاه‌محور به سمت مدیریت هماهنگ و یکپارچه آسیب‌های اجتماعی در سطح کلان شهر تهران ارزیابی کرد.

۸-۱. سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی

حاشیه‌نشینی، سکونتگاه غیررسمی و محلات فرودست شهری بیشتر به عنوان مسئله و آسیب اجتماعی ذیل وظایف و مسئولیت‌های سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی قرار دارد [۳۸]. سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی شهرداری تهران در زمستان سال ۱۳۸۸، در پی ادغام پنج واحد سازمانی مرتبط با حوزه‌های خدمات اجتماعی، رفاه، کارآفرینی، آسیب‌های اجتماعی و مشارکت‌های اجتماعی در زیرمجموعه معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران تشکیل شد و در پنجم مهرماه ۱۳۸۹، هم‌زمان با تصویب نخستین اساسنامه و انتصاب مدیرعامل، رسماً فعالیت خود را آغاز کرد. این سازمان در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران، مسئولیت‌هایی از جمله توسعه و تجهیز مراکز خدمات اجتماعی، ارائه خدماتی نظیر مددسراهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، شناسایی و بهسازی فضاهای بی‌دفاع شهری، بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد، توسعه کسب و کار و کارآفرینی، کاهش فاصله برخورداری و تقویت مشارکت بخش عمومی و خصوصی را بر عهده داشته است. ساختار سازمان شامل چهار معاونت اصلی در حوزه‌های مالی و پشتیبانی، رفاه و ارتقای مشارکت‌های اجتماعی، توانمندسازی و کارآفرینی و حمایت‌های اجتماعی است و سه اداره تخصصی نیز مستقیماً زیر نظر مدیرعامل فعالیت می‌کنند. از منظر مدیریت آسیب‌های اجتماعی، سازمان دارای ساختار اجرایی در سطح مناطق و نواحی شهر تهران است. به گونه‌ای که در مناطق ۲۲ گانه مدیران آسیب‌های اجتماعی و در نواحی نیز کارشناسان آسیب‌های اجتماعی به منظور پیگیری و اجرای مأموریت‌های مرتبط فعالیت می‌کنند. بنابراین، این سازمان را می‌توان یکی از نهادهای اصلی مدیریت شهری تهران در زمینه سیاست‌گذاری، هماهنگی و اجرای برنامه‌های رفاهی، توانمندسازی و مدیریت آسیب‌های اجتماعی، به ویژه در سطح محلات و مناطق کم‌برخوردار دانست.

۸-۲. دستیار ویژه در امور مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان شهر تهران

هیئت وزیران در جلسه ۱۱ مردادماه ۱۴۰۲، بنا به پیشنهاد شهرداری تهران و با استناد به اصل (۱۲۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با هدف تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مردمی و سایر نهادهای مرتبط با مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان شهر تهران، شهردار تهران را در دوره تصدی وی به عنوان نماینده موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی تعیین کرد. دامنه این مأموریت طیفی از مسائل اجتماعی از جمله حاشیه‌نشینی، مفاسد اخلاقی، اعتیاد به ویژه معتادان متجاهر، کودکان کار و خیابان، تکدی‌گری و خانواده‌های آنان را دربرمی‌گرفت. براساس تصویب‌نامه، اقدامات نماینده مذکور باید در چارچوب قوانین و مقررات موجود و سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب شورای اجتماعی کشور انجام شود. همچنین، تصمیمات نماینده در امور اجرایی موضوع تصویب‌نامه، با رعایت وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیئت وزیران و لازم‌الاجرا تعیین شد. نماینده مذکور گزارش عملکرد خود و میزان همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط را به رئیس جمهور و شورای اجتماعی کشور ارائه کند [۳۹].

از منظر سیاست‌گذاری اجتماعی، این تصویب‌نامه را می‌توان نشانه‌ای از تغییر رویکرد مدیریت آسیب‌های اجتماعی در شهر تهران از اقدامات پراکنده دستگاهی به سمت هماهنگی و مدیریت یکپارچه و فرابخشی دانست. اهمیت آن برای موضوع حاشیه‌نشینی نیز در این است که



«حاشیه‌نشینی» به‌طور صریح در کنار سایر آسیب‌های اجتماعی در دامنه مأموریت نماینده ویژه قرار گرفته و برای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و ظرفیت‌های مردمی، سازوکار ویژه‌ای پیش‌بینی شده است. بنابراین، تصویب‌نامه مذکور را می‌توان یکی از اسناد مهم در شکل‌گیری رویکرد قرارگاهی و هماهنگ‌کننده شهرداری تهران در مواجهه با حاشیه‌نشینی و سایر آسیب‌های اجتماعی تلقی کرد.

براساس این مصوبه، شهرداری تهران علاوه بر ایفای نقش اجرایی، مسئولیت هماهنگی، نظارت و پیگیری عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط را نیز بر عهده گرفت. محورهای اصلی این رویکرد شامل تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مردمی، تمرکز بر آسیب‌هایی نظیر حاشیه‌نشینی، اعتیاد، کودکان کار و خیابان، تكدی‌گری و مفاسد اخلاقی، تعیین مسئول مشخص برای هماهنگی و نظارت، و الزام دستگاه‌ها به اجرای تصمیمات اتخاذ شده است. در مجموع، این مصوبه را می‌توان گامی در جهت گذار از مدیریت پراکنده آسیب‌های اجتماعی به سمت حکمرانی هماهنگ و یکپارچه آسیب‌های اجتماعی در تهران دانست؛ هرچند تحقق اهداف آن به همکاری مستمر دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مردمی و سازوکارهای مؤثر نظارت و پاسخ‌گویی وابسته است.

۳-۸. قرارگاه اجتماعی

مدیریت شهری تهران در دوران شهردار کنونی با توجه به اهمیت هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای مسئول و ضرورت ایجاد رویکردی منسجم برای مقابله با آسیب‌های اجتماعی، الگوی مدیریت و راهبری اقدامات مربوط به مهار، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را بر پایه مدل قرارگاهی تعریف کرد. در همین راستا در نخستین گام، قرارگاه اجتماعی شهر تهران با هدف هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول، استفاده از ظرفیت‌های موجود و ایجاد انسجام در اقدامات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی راه‌اندازی شد. هدف کلان تشکیل قرارگاه خدمات اجتماعی، ایجاد ساختاری عملیاتی منسجم و هماهنگ با مشارکت مناطق ۲۲گانه شهرداری تهران، نهادهای حمایتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و ظرفیت‌های مردمی جهت سامان‌دهی، توانمندسازی و بازگشت پایدار گروه‌های آسیب‌پذیر به زندگی عادی با رویکرد مددکاری اجتماعی و حفظ کرامت انسانی است.

قرارگاه اجتماعی با حضور معاونان و مدیران مرتبط سازمان، نمایندگان منتخب مناطق ۲۲گانه و نمایندگان دستگاه‌های همکار تشکیل می‌شود. نمایندگان مناطق ۲۲گانه، با توجه به تجربه، تخصص و شرایط اجتماعی و جغرافیایی هر منطقه، از میان مدیران مراکز خدمات اجتماعی انتخاب می‌شوند. قرارگاه مرکزی، مسئولیت سیاست‌گذاری، راهبری، هماهنگی و نظارت بر برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کمیته‌های تخصصی زیرمجموعه را بر عهده دارد.

با توجه به تأکید بر پنج گروه آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر شامل:

۱) معتادان متجاهر،

۲) زندانیان و خانواده‌های آنان،

۳) کودکان کار،

۴) متکدیان،

۵) حاشیه‌نشینان.

ذیل قرارگاه اجتماعی، هفت کمیته تخصصی در سازمان به این شرح تشکیل می‌شود:

۱) کمیته سامان‌دهی معتادان متجاهر و بازگشت آنان به خانواده و جامعه؛

۲) کمیته حمایت از زندانیان، خانواده‌های آنان و اشتغال هدفمند زندانیان رأی باز؛

۳) کمیته نجات کودکان کار و توانمندسازی خانواده‌های آنان؛

۴) کمیته سامان‌دهی متکدیان؛

۵) کمیته سامان‌دهی حاشیه‌نشینی و محلات کم‌برخوردار و سکونتگاه‌های غیررسمی؛

۶) کمیته سامان‌دهی مفاسد اخلاقی؛

۷) کمیته کارآفرینی، توانمندسازی، مهارت‌افزایی و اشتغال پایدار.

تمام اقدامات و برنامه‌های هریک از کمیته‌های تخصصی ۷ گانه ذیل قرارگاه خدمات اجتماعی باید با در نظر گرفتن نقش حداکثری تمام قرارگاه‌های تخصصی (۱۹ گانه) و سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌های مردمی، جهادی، مساجد و همچنین نهادها و دستگاه‌های همکار بیرونی نظیر سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، ستاد مبارزه با مواد مخدر، قوه قضائیه، نیروی انتظامی، اداره امور اتباع، ستاد ديه، انجمن حمایت از زندانیان، دانشگاه علوم پزشکی و شبکه‌های ملی و استانی مردمی و... تعریف و اجرا شود.

از آنجایی که نواحی حاشیه و اسکان غیررسمی جزء موثق‌ترین متغیرها در حوزه آسیب‌های اجتماعی شهر تهران‌اند، شهردار تهران سامان‌دهی این نواحی را جزء برنامه‌های اصلی قرارگاه اجتماعی قرار داده است. از جمله اقدامات شهرداری تهران در خصوص نواحی حاشیه‌نشینی و محلات کم‌برخوردار و سکونتگاه‌های غیررسمی دارای آسیب اجتماعی به شرح ذیل است [۴۰].

- ۱- هماهنگی جهت راه‌اندازی پایگاه خدمات اجتماعی در مناطق تعیین شده شهر تهران؛
- ۲- استفاده از اطلاعات و داده‌های طرح‌های تحول اجتماع محور بیست محله کم‌برخوردار، قرارگاه تحول اجتماعی و طرح کرامت سپاه در سامان‌دهی محلات کم‌برخوردار شهر تهران؛
- ۳- طرح سامان‌دهی محلات حاشیه شهر تهران با استفاده از ظرفیت‌های محلی مناطق؛
- ۴- شناسایی ۱۸۴ محله کم‌برخوردار در شرایط بحرانی شهر و معرفی به تمام دستگاه‌ها؛
- ۵- هماهنگی جهت تهیه اطلس پیشرفت محلات کم‌برخوردار شهر تهران جهت بازتوانی آن؛
- ۶- هماهنگی جهت تهیه ریزاطلس‌های آموزشی، بهداشتی - پزشکی و توانمندسازی، کارآفرینی جهت بازتوانی افراد ساکن در محلات کم‌برخوردار و سکونتگاه‌های غیررسمی؛
- ۷- برنامه‌ریزی رصد، پایش و نظارت تصویری در نواحی حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی با استفاده از فناوری‌های نوین جهت حفظ و نگهداشت مناطق حاشیه‌ای شهر تهران؛
- ۸- هماهنگی و برنامه‌ریزی جهت بسیج خیرین گروه‌های جهادی افراد متخصص در بازتوانی و توانمندسازی محلات حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران با استفاده از ظرفیت مناطق ۲۲ گانه و سایر دستگاه‌های متولی؛
- ۹- تهیه برنامه جامع عملیاتی رصد، پایش و مدیریت اتباع پاکستانی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های این اتباع.

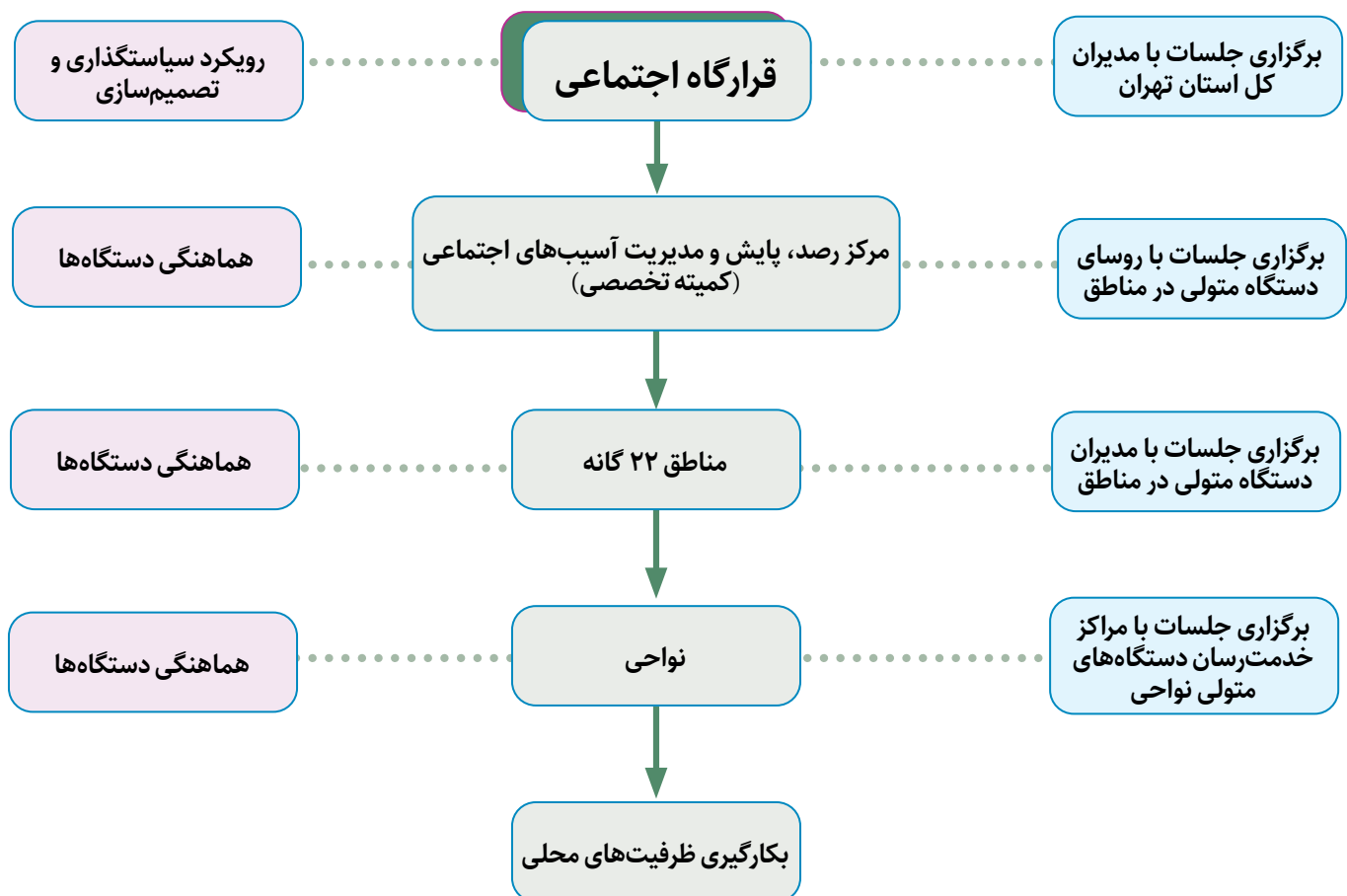
۴-۸. مرکز رصد، پایش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان‌شهر تهران

در راستای تقویت هماهنگی و یکپارچه‌سازی سیاست‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در کلان‌شهر تهران، «مرکز رصد، پایش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان‌شهر تهران» ایجاد شد. این مرکز بازوی اجرای قرارگاه اجتماعی است. شکل‌گیری این مرکز در پی مصوبه هیئت وزیران و در چارچوب اصل (۱۲۷) قانون اساسی صورت گرفت که براساس آن، اختیارات مرتبط با مدیریت آسیب‌های اجتماعی در پنج حوزه معتادان متجاهر، کودکان کار، متکدیان، مفاسد اخلاقی و حاشیه‌نشینی به شهردار تهران تفویض شد. محورهای اقدامات ستادی مرکز رصد، پایش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی شهر تهران را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

- ۱- هماهنگی بین دستگاهی و تقویت قرارگاه اجتماعی؛
- ۲- شناسایی و بررسی خلأهای قانونی؛
- ۳- تشکیل میزهای تخصصی آسیب‌های اجتماعی؛
- ۴- ایجاد و توسعه قرارگاه‌های اجتماعی در مناطق و نواحی؛
- ۵- سامان‌دهی و درمان معتادان متجاهر؛
- ۶- تأمین و توسعه ظرفیت مراکز ماده (۱۶)؛
- ۷- توانمندسازی و اشتغال مددجویان تحت درمان؛
- ۸- سامان‌دهی کودکان کار و خیابان؛
- ۹- حمایت اجتماعی از کودکان کار و خانواده‌های آنان؛

۱۰. سامان‌دهی زباله‌گردی و پسماند غیرمجاز؛
 ۱۱. گشت و شناسایی آسیب‌های اجتماعی در سطح شهر؛
 ۱۲. شناسایی، جذب و ارجاع آسیب‌دیدگان اجتماعی؛
 ۱۳. غربالگری و ارجاع معتادان متجاهر؛
 ۱۴. سامان‌دهی اتباع غیرمجاز؛
 ۱۵. تخصصی‌سازی و ارتقای مراکز درمانی؛
 ۱۶. نظارت میدانی و ارزیابی اجرای طرح سامان‌دهی آسیب‌های اجتماعی؛
 ۱۷. رفع موانع اجرایی در سطح مناطق و نواحی.
- به‌طور خلاصه می‌توان ساختار قرارگاه و مرکز رشد را به این صورت خلاصه کرد:

شکل ۳. ساختار قرارگاه و مرکز رشد



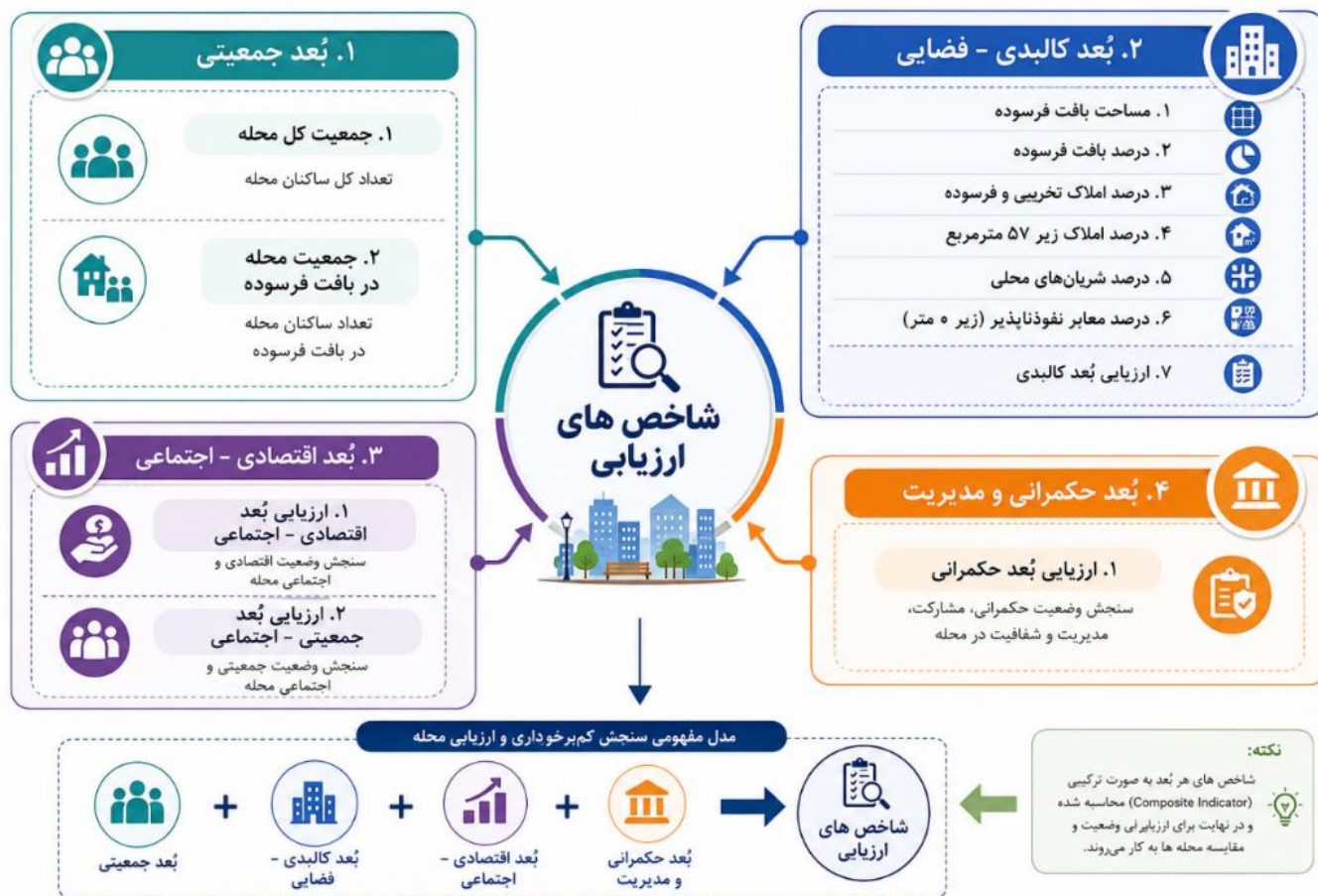
مأخذ: همان.

۵-۸. گونه‌شناسی محلات در کلان‌شهر تهران

گونه‌شناسی محلات شهری به‌عنوان یکی از مبانی اساسی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری شهری، امکان شناسایی تفاوت‌های بنیادین میان محلات و طراحی راهبردهای متناسب با ویژگی‌های هر یک را فراهم می‌آورد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که محلات حاشیه‌نشین تهران را نمی‌توان در یک مقوله واحد خلاصه کرد. بلکه این محلات طیفی گسترده از گونه‌های مختلف را دربرمی‌گیرند که حاصل تعامل پیچیده عوامل

کالبدی، اجتماعی- فرهنگی، موقعیتی و اقتصادی هستند [۳۸]. در ادامه مدل گونه‌شناسی مورد استفاده در شهرداری تهران معرفی خواهد شد. این اقدام یکی از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته توسط میز حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات کم‌برخوردار کلان‌شهر تهران در مرکز رصد، شناسایی محلات کم‌برخوردار است که مناطق را براساس شاخص‌هایی که در شکل ۴ آورده شده است، شناسایی و دسته‌بندی می‌کند:

شکل ۴. شاخص‌های دسته‌بندی مناطق کم‌برخوردار در تهران



مأخذ: همان.

۶-۸. شناخت محلات کم‌برخوردار

براساس شاخص‌های تدوین شده، محلات مختلف کلان‌شهر تهران به سه دسته متوسط، شدید و خیلی شدید دسته‌بندی می‌شوند. در نتیجه این ارزیابی، شناسایی ۱۸۴ محله کم‌برخوردار در سطح ۳۵۳ محله، گامی اساسی در جهت شناخت دقیق مسئله بوده است. از این تعداد، ۸ محله در وضعیت «خیلی شدید» و ۳۰ محله در وضعیت «شدید» شناسایی شده‌اند که اولویت مداخله را تعیین می‌کند. در جدول ۷ نیز نسبت محلات کم‌برخوردار به کل محلات کلان‌شهر تهران آورده شده است.

جدول ۷. نسبت محلات کم‌برخوردار به کل محلات کلان‌شهر تهران

منطقه	تعداد محلات کل شهر تهران	تعداد محلات کم‌برخوردار	درصد محلات کم‌برخوردار به کل محلات
۱	۲۷	۷	۲۶%
۲	۲۱	۳	۱۴%



منطقه	تعداد محلات کل شهر تهران	تعداد محلات کم‌برخوردار	درصد محلات کم‌برخوردار به کل محلات
۳	۱۲	۳	۲۵%
۴	۲۰	۳	۱۵%
۵	۲۹	۴	۱۴%
۷	۱۴	۹	۶۴%
۸	۱۳	۸	۶۲%
۹	۹	۸	۸۹%
۱۰	۱۰	۱۰	۱۰۰%
۱۱	۱۷	۱۷	۱۰۰%
۱۲	۱۴	۱۴	۱۰۰%
۱۳	۱۳	۴	۳۱%
۱۴	۲۱	۱۶	۷۶%
۱۵	۲۰	۹	۴۵%
۱۶	۹	۸	۸۹%
۱۷	۱۴	۱۴	۱۰۰%
۱۸	۱۸	۱۸	۱۰۰%
۱۹	۱۳	۵	۳۸%
۲۰	۲۰	۲۰	۱۰۰%
۲۱	۱۳	۴	۳۱%
مجموع	۳۵۳	۱۸۴	۵۲%

مأخذ: همان.

براساس داده‌های جدول، بیش از نیمی از محلات شهر تهران (۵۲ درصد معادل ۱۸۴ محله از مجموع ۳۵۳ محله) در وضعیت کم‌برخوردار قرار دارند. مناطق جنوبی و برخی مناطق مرکزی مانند ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۷، ۱۸ و ۲۰ با نرخ ۱۰۰ درصدی محلات کم‌برخوردار، بیشترین تمرکز محرومیت را نشان می‌دهند. در مقابل، مناطق شمالی و شمال شرقی (به‌ویژه مناطق ۱ تا ۵) دارای درصد بسیار پایین تری از محلات کم‌برخوردارند و وضعیت نسبتاً مطلوب تری دارند. مناطق ۷، ۸، ۹، ۱۴ و ۱۶ نیز با نرخ‌های بالای ۶۰ تا ۸۹ درصد، در زمره مناطق پرچالش قرار می‌گیرند.

۷-۸. نحوه ارائه گزارش حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات کم‌برخوردار کلان‌شهر تهران

به‌منظور ارائه گزارش نواحی مختلف کلان‌شهر تهران، مرکز رصد، پایش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی کلان‌شهر تهران سندی را در خصوص نحوه گزارش دهی و اجرای مصوبات مربوط به حاشیه‌نشینی و محلات کم‌برخوردار تهیه کرده و به مراجع مورد نظر ارائه داده است. همان‌طور که اشاره شد، از مجموع ۳۵۳ محلات کلان‌شهر تهران، ۱۸۴ محله کم‌برخوردار شناسایی شده‌اند که وجود ناترازی‌های اجتماعی، اقتصادی و خدماتی در این محلات، ضرورت مداخلات هدفمند و مبتنی بر ویژگی‌های هر محدوده را برجسته می‌کند. بر همین اساس، تشکیل دبیرخانه‌های در سطح مناطق و نواحی شهرداری به‌عنوان یکی از سازوکارهای اجرایی پیشنهادی مطرح شده است. این دبیرخانه‌ها

موظفانند با استفاده از ظرفیت‌های درون سازمانی شهرداری، دستگاه‌های مسئول، ذی‌نفعان محلی، نهادهای اجتماعی و شهروندان، زمینه اجرای مصوبات قرارگاه اجتماعی و پیگیری اقدامات مرتبط با کاهش آسیب‌های اجتماعی را فراهم کنند.

۸-۸. تحول و توانمندسازی مناطق

به‌طور کلی در هر منطقه، ناحیه و محله یک پایگاه خدمات رسانی جهت شناسایی آسیب‌های منطقه و یک مرکز رشد برای شناخت ظرفیت‌های هر منطقه برای کاهش آسیب‌های اجتماعی وجود دارد. وظیفه هماهنگی این دو مجموعه بر عهده دبیرخانه است. این روند در شکل ۵ نشان داده شده است:

شکل ۵. ارتباط پایگاه آسیب‌های اجتماعی مناطق با مرکز رشد و مشارکت اجتماعی



مأخذ: همان.

به‌طور کلی برای رفع و کاهش آسیب‌های اجتماعی در منطقه / ناحیه و محله ابتدا بر ظرفیت‌های موجود آنان مراجعه می‌شود. در غیر این صورت از ظرفیت‌های کلان‌تر در سطح استان استفاده خواهد شد.

۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی انجام شده نشان می‌دهد که حاشیه‌نشینی اجتماعی، مسئله‌ای چندبعدی و فراتر از یک مشکل کالبدی و شهرسازی است. فقر، نابرابری اجتماعی و فضایی، ضعف دسترسی به خدمات و زیرساخت‌ها، مشکلات مسکن و زمین و شکل‌گیری آسیب‌های اجتماعی، در تعامل با یکدیگر به بازتولید محرومیت در این مناطق منجر می‌شوند. بنابراین، سیاستگذاری در این حوزه نیازمند ترکیبی از مداخلات کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی است. قوانین، اسناد و برنامه‌های موجود نشان می‌دهد که طی سال‌های گذشته، توجه سیاستگذاران از رویکردهای صرفاً مداخله‌ای و کالبدی به سمت سامان‌دهی، بهسازی، بازآفرینی و توانمندسازی تغییر کرده است. در این میان، شهرداری‌ها به دلیل ارتباط

مستقیم با محیط زندگی شهروندان و مسئولیت در زمینه برنامه‌ریزی شهری، ارائه خدمات عمومی، توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت فضاهای شهری و بهسازی محیط، جایگاه مهمی در اجرای سیاست‌های مربوط به حاشیه‌نشینی پیدا کرده‌اند. با این حال، افزایش مسئولیت‌های شهرداری‌ها بدون تأمین متناسب منابع، اختیارات و سازوکارهای هماهنگی، یکی از چالش‌های اساسی اجرای سیاست‌هاست. می‌توان جمع‌بندی کرد که حل پایدار مسئله حاشیه‌نشینی از مسیر یک دستگاه یا صرفاً از طریق اقدامات عمرانی امکان‌پذیر نیست، بلکه نیازمند حکمرانی چندسطحی و همکاری منسجم دولت، شهرداری، دستگاه‌های تخصصی، نهادهای محلی، بخش خصوصی و خود ساکنان است. در این چارچوب، شهرداری باید از یک مجری اقدامات پراکنده به یکی از ارکان اصلی هماهنگی و اجرای مداخلات یکپارچه در مقیاس محله تبدیل شود.

۹-۱. پیشنهادها

۱- تقویت حکمرانی و هماهنگی بین‌نهادی

تقسیم کار میان دولت، شهرداری و سایر دستگاه‌های مسئول باید شفاف شود و سازوکار مشخصی برای هماهنگی، تصمیم‌گیری مشترک و پاسخ‌گویی ایجاد شود. همچنین لازم است از موازی کاری و اجرای طرح‌های منفک و فاقد ارتباط با یکدیگر جلوگیری شود.

۲- متناسب‌سازی مسئولیت و اختیار شهرداری‌ها

هر گونه افزایش مسئولیت شهرداری در زمینه سامان‌دهی و توانمندسازی باید همراه با تأمین منابع مالی، اختیارات قانونی و ظرفیت کارشناسی لازم باشد. واگذاری مسئولیت بدون تأمین منابع، موجب افزایش شکاف میان مسئولیت و توان اجرایی شهرداری خواهد شد.

۳- حرکت از رویکرد کالبدی به رویکرد جامع

مداخلات عمرانی و بهسازی زیرساخت‌ها باید در کنار برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اجرا شوند. ارتقای کیفیت مسکن و محیط شهری، بدون توجه به اشتغال، درآمد، آموزش، سرمایه اجتماعی و توانمندسازی خانوارها، نمی‌تواند به کاهش پایدار محرومیت منجر شود.

۴- اجرای برنامه‌های محله‌محور و مکان‌محور

با توجه به تفاوت میان محلات، لازم است برای هر محله براساس شاخص‌های محرومیت، یک برنامه مداخله متناسب تدوین شود. شدت کم‌برخورداري باید مبنای اولویت‌بندی منابع و اقدامات قرار گیرد.

۵- ایجاد نظام یکپارچه اطلاعات و پایش

ضروری است بانک اطلاعاتی جامعی از وضعیت کالبدی، جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی، خدماتی و محیطی محلات کم‌برخوردار ایجاد و به‌صورت مستمر به‌روزرسانی شود. این نظام می‌تواند مبنای شناسایی مناطق هدف، تخصیص منابع و ارزیابی عملکرد قرار گیرد.

۶- تأمین منابع مالی پایدار و هدفمند

تخصیص منابع باید براساس میزان محرومیت و نیاز واقعی محلات انجام شود. همچنین استفاده از ظرفیت منابع دولتی، شهرداری، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مشارکت اجتماعی می‌تواند به کاهش وابستگی برنامه‌ها به منابع محدود سالانه کمک کند.

۷- اولویت دادن به توانمندسازی و بهسازی در محل

تا حد امکان، سیاست‌ها باید به‌جای تخریب و جابه‌جایی جمعیت، بر ارتقای شرایط زندگی، بهسازی محیط و توانمندسازی ساکنان در محل متمرکز شوند. مگر در مواردی که ادامه سکونت به دلیل مخاطرات جدی امکان‌پذیر نباشد.

۸- پیوند سیاست‌های شهری با سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی

حل مسئله حاشیه‌نشینی مستلزم پیوند سیاست‌های مدیریت شهری با سیاست‌های مسکن، اشتغال، آموزش، رفاه اجتماعی، سلامت، حمل‌ونقل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است. بدون این پیوند، اقدامات شهرداری ممکن است صرفاً به بهبود موقت محیط کالبدی منجر شود.

۹- استقرار نظام ارزیابی و پاسخ‌گویی

برای هر برنامه باید اهداف، شاخص‌های عملکرد، زمان‌بندی و مسئول مشخص تعیین شود و گزارش عملکرد به‌صورت دوره‌ای منتشر شود. ارزیابی باید علاوه بر تعداد پروژه‌های اجرا شده، تغییر در کیفیت زندگی، کاهش محرومیت، افزایش دسترسی به خدمات و میزان توانمندسازی ساکنان را نیز اندازه‌گیری کند.

در مجموع، سیاست مطلوب در قبال حاشیه‌نشینی باید از «سامان‌دهی کالبدی» به سمت «توانمندسازی و ادغام اجتماعی-فضایی» حرکت کند. در این الگو، شهرداری‌ها با داشتن امکانات مالی و ساختاری لازم و همچنین نقش محوری در سطح محلات، می‌توانند نقش بسزایی در کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی داشته باشند. اما موفقیت آنها به همکاری دولت و سایر دستگاه‌ها، تأمین منابع پایدار، مشارکت واقعی ساکنان و وجود نظام منسجم اطلاعات و ارزیابی وابسته است. بنابراین، سیاست اصلی پیشنهادی، تقویت حکمرانی محله‌محور با محوریت مدیریت شهری و با تقسیم کار روشن میان نهادهای ملی و محلی است.

منابع و مآخذ



- [1] A. Ezech, O. Oyeboode, D. Satterthwaite, Y.-F. Chen, Robert Ndugwa and J. Sartori (2016), "The history, geography, and sociology of slums and the health problems of people who live in slums," The Lancet, pp. 547-558.
- [2] UN-HABITAT (2003), "ental housing: An essential option for the urban poor in developing countries," UN-HABITAT.
- [3] A. Roy (2005), "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning," Journal of the American Planning Association, pp. 147-158.
- [4] U. N. H. S. P. (UN-HABITAT) (2010), "State of the World's Cities 2010/2011- Cities for All: Bridging the Urban Divide".
- [5] UN-Habitat. (2026), "United Nations Human Settlements Programme," UN-Habitat.
- [6] A. Gilbert (2007), "The Return of the Slum: Does Language Matter?," International Journal of Urban and Regional Research, vol. 31, no. 4, p. 697-713.
- [7] M. Huchzermeyer (2008), "Slum upgrading in Nairobi within the housing and basic services market: A housing rights concern," Urban Sociology.
- [8] G. Payne (2005), "Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums," Environment and Urbanization.
- [9] D. Mitlin and D. Satterthwaite (2013), Urban Poverty in the Global South Scale and Nature.
- [۱۰] گنجی، مرتضی (۱۴۰۱). «حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران: رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۵۴۵.
- [۱۱] گنجی، مرتضی (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی وزارت کشور در سامان‌دهی محلات حاشیه‌نشین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۲۸۹.
- [۱۲] گنجی، مرتضی (۱۴۰۲). «بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۴۳۹.
- [۱۳] گنجی، مرتضی (۱۴۰۳). «تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۶۹۷.
- [۱۴] جلیلی صدر آباد، سمیه. کاویانی، یونس. اسکندری دور باطی، زهرا (۱۴۰۲). «بررسی سیاست‌ها و قوانین سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۳۴۴.

- [15] “The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003 “ (2003), UN-HABITAT.
- [16] “From Housing Informality to Adequate Housing: Background Paper and Draft Recommendations” (2025), UN-Habitat.
- [17]” State of the world’s cities 2010/2011: Cities for all—Bridging the urban divide.” (2010), United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- [18] “BRIDGING OUR DIVERSITIES A Compendium of Good Practices in Human Rights Education”(2022), OHCHR and Equitas.
- [19] P. Suladda, K. Kanang, P. Kannapon and P. Payao (2021), “The Social Impact of the COVID-19 Outbreak on Urban Slums and the Response of Civil Society Organisations: a Case Study in Bangkok, Thailand,” HELIYON.
- [20] F. Olulade, B. Oluwatoyin and R. Oladayo (2026), “Informal Settlements and Poverty Dynamics: Conceptual Insights for Sustainable Urban Planning,” Urban and Regional Planning, vol. 11, pp. 1-11.
- [21] U. N. H. S. P. (UN-Habitat) (2022), “Envisaging the Future of Cities,” United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- [22] U. N. H. S. P. (UN-Habitat) (2020), “World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization,” United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- [23] U. N. H. S. P. (UN-HABITAT) (2008), “State of the World’s Cities 2010/2011 Bridging The Urban Divide,” United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- [۲۴] فتحی، محمد. کوهی اصفهانی، کاظم. (۱۳۹۷)، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان»، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- [۲۵] «بلاغ سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن» (۱۳۸۹).
- [Online]. Available: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16983>.
- [۲۶] «سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی» (۱۳۸۹).
- [Online]. Available: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=11270>.
- [۲۷] «قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ با اصلاحیه‌های بعدی)» (۱۳۵۱).
- [Online]. Available: <https://shenasname.ir/laws/2858-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87-%D9%88-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%87-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1>.
- [۲۸] «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» (۱۴۰۳).
- [Online]. Available: https://nezamat.ir/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87-%D9%87%D9%81%D8%AA%D9%85-%D9%BE%DB%8C%D8%B4%D8%B1%D9%81%D8%AA-%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85/?utm_source=chatgpt.com.
- [۲۹] «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (۱۳۸۹).
- [Online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=2968899405942269484>.
- [۳۰] «تصویب‌نامه در خصوص تعیین سند ملی راهبردی احیای بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (۱۳۹۶).

[Online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=3490246002500231585>.

[۳۱] «تصویب‌نامه در خصوص سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» (۱۳۹۲).

[Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1799399>.

[۳۲] «آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» (۱۳۸۸).

[Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/135262>.

[۳۳] «آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار» (۱۳۹۷).

[Online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=14607384583198394849>.

[۳۴] «قانون شهرداری»، ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی.

[Online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=15925545104560378787>.

[35] N. Bhan (2013), "Slum upgrading strategies involving physical environment and infrastructure interventions and their effects on health and socio-economic outcomes," Cochrane Public Health Group.

[۳۶] فتحی، سروش، زارع، زهرا، عماری، حسن (۱۳۸۹)، «مدیریت شهری و نقش مداخلات اجتماعی انجمن‌های محلی در کاهش آسیب‌های اجتماعی شهری»، دوره ۲، شماره ۲.

[۳۷] صدیقی، علیرضا (۱۴۰۲)، «تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۸۲.

[38] A. Aceska, B. Heer and A. Kaiser-Grolimund (2019), "Doing the City from the Margins: Critical Perspectives on Urban Marginality," social anthropology and comparative sociology, vol. 29, pp. 1-11.

[۳۹] انتخاب شهردار تهران به‌عنوان دستیار اجتماعی رئیس‌جمهور (۱۴۰۲)، تصویب‌نامه هیئت وزیران.



عنوان: نقش شهرداری‌ها در پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (با تأکید بر حاشیه‌نشینی اجتماعی)

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21924>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11985.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

حل پایدار حاشیه‌نشینی اجتماعی مستلزم گذار از سامان‌دهی کالبدی به توانمندسازی و ادغام اجتماعی - فضایی، با محوریت شهرداری‌ها و همچنین تقویت حکمرانی محله‌محور، مشارکت ساکنان، منابع پایدار و هماهنگی بین‌نهادی است.



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: rc.majles.ir