

بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۴۳۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۹/۱۵

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۳/۲۰
تاریخ پایان مطالعه: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵

عنوان گزارش:
بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر
اجتماعی

نام دفتر:
مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین:
مرتضی گنجی (گروه آسیب‌های اجتماعی)

ناظران علمی:
محسن کرمانی، مهدی مختاری‌پیام

اظهارنظرکننده:
سمیه جلیلی صدرآباد

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

گرافیک و صفحه‌آرایی:
محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:
۱. ابعاد اجتماعی،
۲. سیاست اجتماعی،
۳. اسکان غیررسمی،
۴. حاشیه‌نشینی.



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱.مقدمه.....
۹	۲.پیشینه پژوهش.....
۱۰	۳.چارچوب مفهومی.....
۱۱	۴.احکام سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین شش‌گانه برنامه.....
۱۵	۵.وضعیت احکام سکونت‌گاه‌های غیررسمی در لایحه برنامه هفتم.....
۱۷	۶.جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۸	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. احکام برنامه‌های اول تا ششم توسعه در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی.....
۱۵	جدول ۲- احکام سیاستی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در لایحه برنامه هفتم توسعه.....



بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی

چکیده



و بهره‌ای از نظام دانش و تجربه موجود حاصل نکرده است. در این زمینه، یکی از لوازم بهره‌مندی از تجربیات پیشین، رصد تاریخیچه سیاستی مسئله حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه‌های توسعه، تطبیق آنها با یکدیگر و ترسیم روند توجه به این مقوله طی دهه‌های گذشته است. بر این اساس، گزارش حاضر قانون برنامه اول تا ششم توسعه را مورد واکاوی قرار داده و احکام سیاستی مرتبط با مسئله حاشیه‌نشینی را استخراج کرده است؛ در گام بعد روند توجه به این مقوله در برنامه‌های ۶ گانه و احکام مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر اجتماعی مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهاد‌های مربوطه مطرح شده است.

طی سال‌های اخیر نظام حکمرانی توجه و اراده‌ای نسبتاً جدی برای کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی، به‌عنوان یک آسیب اجتماعی، از خود نشان داده است. نمونه‌ای بارز از این وضعیت، تعیین حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از پنج آسیب اجتماعی اولویت‌دار کشور در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه بوده است؛ همچنین این آسیب ذیل بخش‌هایی از لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مورد تأکید سیاستگذاران قرار گرفته است. این اهتمام و توجه که فی‌نفسه امری مثبت تلقی می‌شود، در شرایطی صورت می‌گیرد که دستگاه حکمرانی تاکنون ملاحظه‌ای اساسی به تجربیات سیاستگذاری پیشین در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی نداشته



بیان/شرح مسئله

تحقق پیشرفت و توسعه مبتنی بر فرایندی انباشتی و متکی بر تجارب نظری و عملیاتی پیشین است؛ در این زمینه، احکام سیاستی برنامه‌های توسعه نیز، آنگاه اثربخش خواهند بود که با لحاظ سیاست‌های پیشین و ابتدا بر درس‌آموخته‌های حاصل از آن تنظیم و صورت‌بندی شوند. این در حالی است که شواهد نشان می‌دهد که تدوین برنامه‌های توسعه در ایران به صورتی نظام‌مند مبتنی بر این سازوکار صورت نمی‌گیرد. این وضعیت در رابطه با احکام سیاستی آسیب اجتماعی حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه نیز صدق می‌کند؛ به بیان دیگر، شواهد گویای آن است که احکام سیاستی این حوزه بدون بهره‌گیری از درس‌آموخته‌های برنامه‌های پیشین و بدون التفات به تغییرات صورت گرفته در واقعیت تجربی پدیده حاشیه‌نشینی تنظیم و صورت‌بندی می‌شوند. این وضعیت از دو طریق خود را نمایان می‌کند؛ اول، عدم موفقیت احکام سیاستی حاشیه‌نشینی و افزایش حجم این سکونتگاه‌ها به موازات اجرای برنامه‌های توسعه است و دوم، تکرار صددردی برخی از احکام سیاستی در چند برنامه متوالی بدون هر گونه بهینه‌سازی محتوایی بر اساس تغییرات حادث شده در وضعیت مسئله.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

به‌رغم بروز و ظهور مسئله حاشیه‌نشینی در کشور از دهه ۴۰ و افزایش نرخ آن طی دهه‌های آتی، این مسئله تا دهه ۸۰ چندان مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته و دستور کار سیاستی برای آن در نظر گرفته نشده است. در این زمینه برنامه‌های اول تا سوم توسعه، هیچ‌گونه حکم سیاستی مستقیمی که مبنی بر شناخت و التفات سیاستگذاران نسبت به پدیده حاشیه‌نشینی باشد، نداشته‌اند. همچنین احکام سیاستی حوزه حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه چهارم تا ششم توسعه، از نظر اجتماعی دچار خلأ و نقصان‌هایی نسبتاً اساسی بوده‌اند؛ به صورتی که مهم‌ترین مؤلفه‌های اجتماعی مربوط به این مناطق مانند همبستگی اجتماعی و ادغام اجتماعی در این برنامه‌ها مطرح نشده است. برخی از مفاد احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی عیناً و بدون هر گونه ارزیابی پسینی در چند برنامه تکرار شده و سایر موارد نیز فاقد انسجام محتوایی کافی بوده‌اند؛ از بین مواد مربوط به

آسیب اجتماعی حاشیه‌نشینی در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز، تنها یک ماده به وجوه اجتماعی موضوع پرداخته و مابقی صرفاً جنبه کالبدی داشته‌اند. این موضوع حاکی از کم‌توجهی، عدم صرف وقت یا ناتوانی سیاستگذاران در به‌روزرسانی احکام و تدوین احکام سیاستی جدید مبتنی بر تغییر شرایط نقاط هدف بوده است. به نظر می‌رسد یکی از اصلی‌ترین علل این وضعیت، فقدان رویکرد سیاستی جامع و بلندمدت برای مواجهه اجتماعی با سکونتگاه‌های غیررسمی است؛ به بیان دیگر، در برنامه‌های توسعه طی فرایندی غیرمشارکتی و غیرشفاف احکامی برای این گونه سکونتگاه‌ها تدوین شده است، اما این احکام از مبنا و پشتوانه نظری متقن بی‌بهره بوده و لذا در مقام نظر به صورتی مجزا و نامنسجم ظاهر شده و در عمل نیز ناموفق بوده‌اند. از منظر رویکرد ادغام اجتماعی نیز، اگرچه در برنامه‌های توسعه، به ویژه برنامه ششم، مفادی مرتبط با کاهش طرد و افزایش ادغام ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی وجود داشته است، اما به دلیل عدم آگاهی و التفات سیاستگذار به لوازم، سازوکارها و پیش‌نیازهای این موضوع و همچنین کم‌توجهی به لزوم اتخاذ رویکرد سیاستی واحد و پایدار، این مقوله‌ها در عمل فاقد کارایی و اثربخشی لازم بوده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وضعیت تشدیدشونده مسئله حاشیه‌نشینی از یک طرف ناشی از تقلیل پدیده اسکان غیررسمی به امری کالبدی و فیزیکی و از طرف دیگر متأثر از فقدان چشم‌انداز بلندمدت و تصویری کلان از وضعیت فعلی و آتی این سکونتگاه‌ها و کم‌توجهی به ادبیات سیاستی و تجربی موجود در این زمینه است. این وضعیت همچنین حاکی از فقدان رویکرد و نظریه سیاستی مشخص در زمینه چگونگی مواجهه مطلوب اجتماعی با سکونتگاه‌های غیررسمی و فقدان الگوی عملیاتی مشخص برای مداخله پایدار در این عرصه‌هاست. مبتنی بر یافته‌های گزارش حاضر، به منظور تقویت و ارتقای کیفی محتوای اجتماعی احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های توسعه لازم است که سازوکارهای مقتضی برای تقویت همبستگی و افزایش ادغام اجتماعی ساکنان در نظر گرفته شود؛ در این مسیر، نظرات کارشناسی و مطالعات علمی، ایجاد نهادهای محلی پیشرفت و توسعه را شرط لازم برای تقویت اجتماعی این سکونتگاه‌ها می‌دانند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که:



بسترسازی برای ادغام اجتماعی همه‌جانبه ساکنان و توانمندسازی اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی ساکنان از طریق ایجاد آموزش‌های حرفه‌ای و مهارتی، ارتقای مهارت‌های زندگی سالم، بسترسازی برای حضور و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های مردمی محلی و ملی در این مناطق با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی پیگیری شود؛
 ■ تقویت همبستگی، مشارکت و احساس تعلق ساکنان با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی در دستور کار قرار گیرد؛
 ■ به‌منظور جلوگیری از موازی‌کاری و هدررفت منابع، همه نهادها و دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی ملزم به اجرا و پیاده‌سازی اقدامات مربوطه در سکونتگاه‌های غیررسمی از طریق نهادهای پیشرفت و توسعه محلی شوند.

■ در راستای توانمندسازی ساکنان مناطق حاشیه‌نشین، بسترسازی لازم برای ایجاد نهادهای پیشرفت و توسعه محلی، به‌عنوان اصلی‌ترین سازوکار ارتقای کیفیت اجتماعی زندگی ساکنان، در سکونتگاه‌های غیررسمی فراهم شود؛
 ■ ایجاد این نهادها تا حد امکان با استفاده از ظرفیت ساکنان مناطق سکونتگاه‌های غیررسمی اعم از نخبگان بومی، گروه‌های جهادی، حلقه‌های میانی، تعاونی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد انجام گیرد؛
 ■ شناسایی مؤلفه‌های جمعیت‌شناختی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این مناطق با استفاده از ظرفیت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی مذکور انجام شده و اطلاعات مربوطه در سامانه‌های مقتضی برخط ثبت شود؛
 ■ شناسایی، احصا و کاهش عوامل طرد و محرومیت اجتماعی،

۱. مقدمه

در سال‌های اخیر حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار کشور مطرح شده است؛ در این زمینه، مبتنی بر برآوردهای ارائه شده توسط شرکت بازآفرینی شهری ایران، جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی طی چند سال اخیر روندی افزایشی داشته است. این پدیده در ایران از دهه ۲۰ آغاز شده و پس از اصلاحات ارضی و در اثر مهاجرت‌های ناشی از تغییرات الگوی بهره‌برداری از زمین تشدید شده است. حاشیه‌نشینی همواره در مقاطع زمانی مختلف و تحت تأثیر شرایط اجتماعی-اقتصادی خاص جامعه دچار نوسان بوده است؛ در دهه ۶۰ و در اثر تبعات ناشی از جنگ تحمیلی انواع خاصی از مهاجرت و حاشیه‌نشینی شکل گرفته یا گسترش یافته است، همچنین در دهه ۷۰ نیز سیاست‌های آزادسازی اقتصادی منجر به انواع دیگری از تأثیرات در حوزه مهاجرت و حاشیه‌نشینی شده است. امواج تورم و گرانی‌های ناشی از طرح‌های اقتصادی دولت طی دهه‌های ۸۰ و ۹۰ نیز به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم حاشیه‌نشینی را گسترش داده است. این در حالی است که سیاستگذاری رسمی برای مسئله حاشیه‌نشینی از ابتدای دهه ۸۰ آغاز شده و تا پیش از آن، رویکرد سیاستی حاکم مبتنی بر نادیده‌انگاری این واقعیت و اقدام برای تخریب یا تخلیه اجباری ساکنان بوده است [۱]. طی دو دهه گذشته، سیاستگذاران بیش‌ازپیش نسبت به آثار و پیامدهای مسئله حاشیه‌نشینی حساس شده و آن را در دستور کار خود قرار داده‌اند؛ به‌رغم این موضوع، آمارها حاکی از افزایش حجم و جمعیت مناطق حاشیه‌نشین در نقاط مختلف کشور بوده است. این وضعیت نشان‌دهنده این است که برنامه‌ها و اقدامات صورت گرفته در این زمینه چندان موفقیت‌آمیز نبوده‌اند. یکی از مهم‌ترین دلایل این عدم موفقیت، کم‌توجهی به تجارب سیاستگذاری پیشین و فقدان ارزیابی جامع و همه‌جانبه آن است؛ به این معنا که سیاستگذار پس از عبور از مرحله تدوین و تصویب بسته سیاستی، هیچ‌گاه به‌شکل دقیق بررسی نکرده است که احکام مورد نظر در برنامه‌های جدید چه تفاوتی با احکام قبل دارند و آیا می‌توان از موفقیت‌آمیز بودن آنها دفاع کرد؟ در واقع ارزیابی سیاست‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاستگذاری، در زمینه احکام سیاستی حاشیه‌نشینی تاکنون در دستور کار قرار نگرفته است. به‌نظر می‌رسد که اینک و در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه نیز این رویه ناصواب در حال تکرار است؛ به‌بیان دیگر، به‌دلایل مختلف از جمله قرارگیری در تنگنای زمانی برای تدوین و تصویب برنامه در مهلت قانونی، سیاستگذار ناگزیر از مرور تجربه سیاستگذاری پیشین و درس‌آموزی از آن محروم می‌شود. بر این اساس، گزارش حاضر تلاش دارد احکام سیاستی مربوط به مسئله حاشیه‌نشینی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه را مورد بررسی قرار داده و تصویر جامع و یکپارچه‌ای از کمیت و کیفیت آن ارائه کند؛ سپس احکام این موضوع در لایحه برنامه هفتم توسعه را نیز ارزیابی کرده و پیشنهادهایی معطوف به ارتقای محتوایی احکام ارائه کند.



۲-۱. سوابق مطالعاتی

در زمینه بررسی ابعاد و جوانب موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی گزارش‌های مختلفی در مرکز پژوهش‌های مجلس تدوین و منتشر شده است. دفتر مطالعات اجتماعی در گزارشی با عنوان «ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین» که در تیرماه ۱۴۰۱ به چاپ رسیده است؛ مبتنی بر احکام مواد (۵۹) و (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، بررسی عملکرد دفاتر فوق‌الذکر را در چارچوب ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی مورد توجه قرار داده است. این گزارش استفاده از ظرفیت‌های قانون برنامه هفتم توسعه در جهت رفع موانع ساختاری و نهادی و نیز ارتقای سطح هماهنگی بین دستگاهی در طرح‌ها و الگوهای فعال در محلات حاشیه‌نشین را؛ در کنار بازنگری و اصلاح الگوی برنامه‌ریزی بلندمدت طرح با هدف پایدارسازی اقدامات پیشنهاد کرده است [۲]. گزارش دیگر این دفتر با عنوان «حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران؛ رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات» در آذرماه ۱۴۰۱ به چاپ رسیده است. این گزارش به بررسی وضعیت پدیده حاشیه‌نشینی در ایران پرداخته و تصویری از سیاست‌ها، رویکردها و اقدامات اتخاذ شده در مواجهه با آن در طول دهه‌های گذشته ارائه داده است. این مطالعه به‌ضرورت تقویت رویکرد اجتماعی در برنامه‌ریزی و اقدامات تعریف شده برای سکونتگاه‌های غیررسمی مبتنی بر توجه به تأثیرات اجتماعی-فرهنگی طرح‌ها ضمن بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های جامعه محلی در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت تأکید کرده است [۱].

دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در مهرماه ۱۴۰۲ گزارشی با عنوان «بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی

سکونتگاه‌های غیررسمی» منتشر کرده است. این گزارش پس از مرور و ارزیابی قوانین مرتبط با موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی استدلال می‌کند که از آنجا که این حوزه دارای قانون مختص به خود نبوده و در سایر قوانین به‌صورت موضوعی در کنار مقوله بافت فرسوده مطرح شده است، نیازمند قانونگذاری و حمایت مجلس شورای اسلامی در قالب قانونی مستقل و جامع است. در ادامه این گزارش ضمن احصای پیامدهای وضعیت موجود و نیز الزامات قانونگذاری جدید، پیش‌نویس تقنینی به‌منظور بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی پیشنهاد شده است [۳].

۲-۲. سوابق تقنینی

بررسی سابقه قانونی موجود در زمینه پدیده حاشیه‌نشینی نشان‌دهنده این است که علاوه بر قوانین برنامه‌های توسعه که در این گزارش به آنها پرداخته خواهد شد؛ در عناوین قانونی و سیاستی مختلف نیز به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به این موضوع اشاره شده است. سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب ۱۳۸۲)، مصوبه مشترک شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۳۸۵/۰۹/۲۰)، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵)، آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷/۰۸/۲۰)، قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲)، سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۹۳/۰۶/۱۶) و برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۶/۱۱/۱۹) از جمله مهم‌ترین مصادیق موجود در این زمینه محسوب می‌شود.



۳. چارچوب مفهومی



اجتماعی به دقت مورد تأمل واقع شود، شرایط برای شناخت ساز و کارهای بنیادی شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی (به‌عنوان نوعی از طرد) و بستری برای ارائه راهکارهای متناسب با ملاحظات اجتماعی فراهم خواهد شد. فرایندهای طرد اجتماعی بیانگر وضعیت‌هایی است که به‌موجب آن افراد از مشارکت در جامعه خود محروم می‌شوند و امکان کمتری برای دستیابی و استفاده از منابع و امکانات بالفعل و بالقوه آن در عرصه‌های گوناگون می‌یابند. در این زمینه، دی‌هان تأکید می‌کند که «هسته مرکزی مفهوم طرد اجتماعی بر فرایندهایی متمرکز است که از طریق آن افراد محروم می‌شوند» و با فراتر رفتن از توصیف صرف وضعیتی که مردم در آن هستند [۷]، به این می‌پردازد که چگونه مردم در وضعیت محرومیت و حاشیه‌ای شدن قرار می‌گیرند و نهادهایی که به طرد اجتماعی تداوم می‌بخشند کدامند. حاشیه‌نشینی در معنای جامعه‌شناختی، مترادف با مفهوم طرد اجتماعی بوده و حاشیه‌نشینی در معنای کالبدی، هم‌معنای طرد فضایی است. اسکان غیررسمی، معادل با حاشیه‌نشینی در معنای جامعه‌شناختی است؛ یعنی یک نوع طرد اجتماعی است. لذا می‌توان گفت که حاشیه‌نشینی هم‌معنا (یا نوعی از) طرد اجتماعی است و در این مسیر، کنترل و کاهش این وضعیت مسئله‌آميز منوط به تلاش برای ادغام اجتماعی^۲ افراد حاشیه‌نشین است. همچنین مؤلفه‌ها یا ابعاد اجتماعی پدیده حاشیه‌نشینی، همان مؤلفه‌های اساسی ادغام اجتماعی است. بر این اساس، از منظر اجتماعی مواجهه سیاستی مطلوب با سکونتگاه‌های غیررسمی، به‌مثابه نمودی از وجود طرد چندگانه، مستلزم تلاش برای ادغام اجتماعی اقشار ساکن در این سکونتگاه‌ها در ابعاد مختلف است. به‌عبارت‌دیگر، هنگامی می‌توان از کنترل یا کاهش مسئله اسکان غیررسمی سخن گفت، که جمعیت ساکن در این سکونتگاه‌ها از نظر اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فضایی در بدنه جامعه ادغام شده باشند و بسترهای طردکننده تغییر یافته باشد. مفهوم ادغام اجتماعی، به‌معنای درگیر شدن و مشارکت افراد و گروه‌های اجتماعی در عرصه‌های مختلف جامعه است. در ساحت سیاستگذاری نیز، ادغام اجتماعی به‌منزله تلاش برای رفع موانع

پرداختن به پدیده حاشیه‌نشینی از منظری اجتماعی در گام اول نیازمند مروری بر تاریخچه و ریشه‌های مفهومی آن است؛ مفهوم حاشیه‌نشینی نخستین بار توسط جامعه‌شناس آمریکایی، رابرت پارک (۱۹۲۸)، در مقاله‌ای با عنوان «مهاجرت انسانی و انسان حاشیه‌ای» در توصیف شرایط و تجارب حاصل از مشارکت مهاجران در جامعه آمریکا به‌کار گرفته شد [۴]. از آن زمان به‌بعد، استفاده از این مفهوم به‌شکل گسترده‌ای در ادبیات رشته‌هایی مانند جغرافیا، شهرسازی، مدیریت و جامعه‌شناسی مورد توجه قرار گرفت. حاشیه‌نشینی در بستر ادبیات جامعه‌شناسی موقعیت افراد، گروه‌ها یا جمعیت‌های خارج از جامعه اصلی را توصیف می‌کند که در حاشیه کسانی زندگی می‌کنند که در مرکز قدرت، سلطه فرهنگی و رفاه اقتصادی و اجتماعی قرار گرفته‌اند [۵]. مفهوم حاشیه‌نشینی در مطالعات شهرسازی در اشاره به رشد چشمگیر سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه جغرافیایی شهرها مورد استفاده قرار گرفته است. این برداشت از حاشیه‌نشینی، که در بحث‌های چپ‌گرای آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ریشه دارد، حاشیه‌نشینی را نتیجه رشد فزاینده جمعیت شهرنشین در دنیا و ناتوانی دولت‌ها و مدیریت‌های شهری در جذب و ساماندهی مهاجران و ساکنان جدید شهرها می‌داند. در حالی که مفهوم حاشیه‌نشینی در ادبیات شهرسازی محتوایی کالبدی داشته و تأکید آن بیشتر بر بُعد جغرافیایی و زیرساخت‌ها و مؤلفه‌های شهرسازی است؛ تعریف جامعه‌شناختی از این مفهوم با برداشت کالبدی تفاوت محسوسی داشته و به مفهوم طرد اجتماعی^۱ بسیار نزدیک است، به طوری که می‌توان واژه طرد اجتماعی را جایگزین مناسبی برای مفهوم حاشیه‌نشینی در ادبیات رشته جامعه‌شناسی دانست. در این زمینه، تعاریف کالبدی حاشیه‌نشینی بیشتر به‌بعد فضایی طرد (طرد فضایی) و مشکلات ساکنان در موضوعات زیربنایی معطوف است و تعاریف جامعه‌شناختی به‌معنای طرد ترکیبی [۶].

طرد اجتماعی رهیافتی کلان محسوب می‌شود که در چارچوب آن می‌توان به بررسی و شناسایی ابعاد اجتماعی پدیده حاشیه‌نشینی نیز پرداخت. در این راستا، در صورتی که فضای مفهومی طرد

1. Social Exclusion
2. Social Inclusion

است [۹]. لذا یکی از اصلی‌ترین معیارهای ارزیابی اجتماعی احکام سیاستی حوزه اسکان غیررسمی، بررسی نوع رویکرد حاکم بر آن و ساز و کارهای طراحی شده برای ادغام همه‌جانبه افراد ساکن در این گونه سکونتگاه‌هاست. این موضوع را می‌توان از طریق بازخوانی احکام سیاستی مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه‌های توسعه از نظر میزان توجه و اشاره به مقوله‌ها و کلیدواژه‌هایی مانند ادغام اجتماعی، همبستگی اجتماعی، مشارکت اجتماعی، انسجام اجتماعی و ... رصد و ارزیابی کرد.

و تسهیل مشارکت افراد و گروه‌های طرد شده در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است [۶]. از نظر بانک جهانی [۸] ادغام اجتماعی، فرایند بهبود شرایط مشارکت افراد و گروه‌ها در جامعه به‌ویژه ارتقای توانایی و فرصت و منزلت افراد محروم و آسیب‌دیده براساس هویت خود برای مشارکت در جامعه است. سیاستگذاری برای تقویت ادغام اجتماعی مستلزم مقابله با طرد اجتماعی از طریق رفع موانع مشارکت کامل مردم در جامعه و در نظر گرفتن تسهیلات و خدمات ویژه برای افراد و گروه‌های طرد شده به‌منظور بازگشت به عرصه‌های مختلف حیات اجتماعی

۴. احکام سکونت‌گاه‌های غیررسمی در قوانین شش‌گانه برنامه



برنامه‌ها به‌صورتی مستمر اما با نوسان به این موضوع پرداخته‌اند. جزئیات این وضعیت در قالب جدول ذیل ارائه شده است.

مرور متن قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم از منظر میزان توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی حاکی از آن است که این



جدول ۱. احکام برنامه‌های اول تا ششم توسعه در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی

قانون	بخش	ماده	مفاد	رویکرد غالب
برنامه اول				نادیده‌انگاری
برنامه دوم	-	-	-	نادیده‌انگاری
برنامه سوم	-	-	-	نادیده‌انگاری
برنامه چهارم	بخش اول- رشد اقتصاد ملی دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی	(۳۵)	دولت موظف است به منظور هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا، استحکام‌بخشی ساخت‌وسازها، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقدام‌های ذیل را در بخش‌های عمران شهری و روستایی و مسکن به عمل آورد: الف- هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهرها، حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی ارائه خدمات شهری از طریق: ۵- احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری و ممانعت از گسترش محدوده شهرها براساس طرح جامع شهری و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای در شهرهای کشور با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها. ۵- به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود به منظور اجرای قانون استیجار (قانون تشویق، عرضه و احداث واحدهای مسکونی استیجاری مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷)، واگذاری معوض نصاب مالکانه و اجرای سایر طرح‌های عمرانی املاک مناسب مورد نیاز را در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری، به قیمت کارشناسی روز خریداری نماید.	الگوی زمین و خدمات / توانمندسازی
	بخش سوم- توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی	(۹۷)	دولت مکلف است، به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، با تأکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر، مشتمل بر محورهای ذیل اقدام نماید: ج: شناسایی نقاط آسیب خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی- درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت‌شده، با اعمال راهبرد همکاری بین بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یادشده.	
برنامه پنجم	مسکن	(۱۷۰)	وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی‌مابین شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آن‌ها را از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید.	توانمندسازی / اخراج و تخلیه
		(۱۷۲)	به منظور ارتقا شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونت‌گاه‌های غیرمجاز دولت موظف است اقدامات زیر را انجام دهد: الف- 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»، و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر. ب- وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت و سازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آن‌ها با همکاری قوه قضائیه. ج- تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم کلان شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آن‌ها. ت- طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی از طریق منابع دولتی توسط شهرداری‌ها.	



قانون	بخش	ماده	مفاد	رویکرد غالب
برنامه ششم	بخش ۱۱- حمل و نقل و مسکن	(۵۲)	به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل ریلی و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این زمینه و تسریع و تسهیل اجرای طرح‌ها (پروژه‌ها) و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده در این نوع حمل و نقل: پ- وزارت راه و شهرسازی موظف است با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه‌ای مصوب ۱۳۸۵/۰۵/۲۲ شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای را با هدف ساماندهی حاشیه‌شهرها و توسعه امور حمل و نقل ریلی حومه‌ای و ساخت خطوط مستقل حومه‌ای در زیرمجموعه شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران تشکیل دهد. این شرکت با همکاری شهرداری‌های مربوطه متولی کلیه امور حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای در کشور می‌باشد.	بهسازی / توانمندسازی
		(۵۹)	الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دو بیست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد- تاریخی- سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.	
	(۶۲)	دولت موظف است به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آن‌ها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونت‌گاه‌های غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد: الف- برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد (۱۰٪). ب- سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آن‌ها، در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر. پ- تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آن‌ها. ت- طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی.		
	(۶۹)	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات) با رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی مکلف است با همکاری وزارت آموزش و پرورش تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، هوشمندسازی مدارس، امکان دسترسی الکترونیک (سخت‌افزاری- نرم‌افزاری و محتوا) به کتب درسی، کمک‌آموزشی، رفع اشکال، آزمون و مشاوره تحصیلی، بازی‌های رایانه‌ای آموزشی، استعدادسنجی، آموزش مهارت‌های حرفه‌ای، مهارت‌های فنی و اجتماعی را به‌صورت رایگان برای کلیه دانش‌آموزان شهرهای زیر بیست هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای بزرگ فراهم نماید.		
	(۸۰)	۱. شناسایی نقاط آسیب خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت‌شده، با اعمال راهبرد همکاری بین بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یادشده ۲. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونت‌گاهی مناسب در روستاها ۳. برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به‌گونه‌ای که سالانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.		
	(۱۲۰)	الف) دولت موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، ۳- سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی را تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.		



به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه شده است؛ بر این اساس، قانون برنامه پنجم توسعه از نظر رویکرد مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی دچار نوعی عقب‌گرد شده است. در حالی که در برنامه چهارم توسعه، مبتنی و متأثر از رویکرد حاکم بر سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی،^۲ رویکرد توانمندسازی ساکنان و تقویت حمایت‌های اجتماعی برای نخستین بار در دستور کار سیاستگذاران قرار گرفته و به منظور بسترسازی برای ادغام اجتماعی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی برنامه‌ریزی شده است؛ برنامه پنجم در گامی رو به عقب، ایجاد شهرک‌های اقماری و تخریب این سکونتگاه‌ها را مورد اشاره قرار داده است. این رویکرد نه تنها تناسبی با سایر احکام این قانون نداشته، بلکه از نظر نوع مواجهه اجتماعی نیز بسترساز بی‌خانمانی و طرد ساکنان بوده و دارای پیامدها و آثار منفی مستقیم و غیرمستقیم بسیاری دانسته شده است. در شرایطی که پیچیدگی وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی به عنوان مسئله‌ای اجتماعی با ظهور و بروز کالبدی، مستلزم تلاش برای ادغام همه‌جانبه و هرچه بیشتر ساکنان این مناطق در بدنه اصلی جامعه است. قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) نیز در سرفصل امور اجتماعی بر توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی و سامان بخشی به مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن تأکید کرده است. همچنین برای نخستین بار در این برنامه موضوع حاشیه‌نشینی ذیل اولویت‌های احصا شده در مبحث آسیب‌های اجتماعی درج شده است. برنامه ششم توسعه از نظر کمیت و کیفیت، بیشترین توجه را به مقوله اسکان غیررسمی نشان داده است؛ اما همچنان که مقایسه وضعیت آماري سکونتگاه‌های غیررسمی در ابتدا و انتهای این برنامه نشان می‌دهد،^۳ این سیاست‌ها نیز به دلایل گوناگونی از جمله ضعف در رویکرد اجتماعی چندان موفقیت‌آمیز و اثربخش واقع نشده‌اند. در مجموع، احکام سیاستی حوزه حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه اول تا ششم توسعه، از نظر اجتماعی دچار خلأ و نقصان‌هایی نسبتاً اساسی بوده‌اند. برخی از مفاد احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی عیناً و بدون هرگونه ارزیابی پسینی در چند برنامه

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

در قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در قالب مواد (۳۰) و (۹۷) برای نخستین بار از واژگانی مانند بافت‌های حاشیه‌ای، بافت فرسوده، توانمندسازی و حاشیه شهر نام برده شده است. اگرچه برنامه چهارم از این نظر گامی رو به جلو برداشته، اما صورت‌بندی سیاست‌های پیشنهادی برای مسئله حاشیه‌نشینی در این برنامه به صورت نظام‌مند و مبتنی بر برداشت نظری مشخص و نظریه سیاستی معین صورت نپذیرفته است. در قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) تعداد احکام مربوط به موضوع حاشیه‌نشینی افزایش یافته و در قالب دو ماده (۱۷۰) و (۱۷۲) مستقیماً به آن اشاره شده است. در این قانون به منظور پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز دولت موظف به وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی

1. Problematic

۲. مصوب هیئت وزیران، ۱۳۸۲/۱۱/۱۹.

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

این احکام از مبنا و پشتوانه نظری متقن بی‌بهره بوده و لذا در مقام نظر به صورتی مجزا و نامنسجم ظاهر شده و در عمل نیز ناموفق بوده‌اند. از منظر رویکرد ادغام اجتماعی نیز، اگرچه در برنامه‌های توسعه، به‌ویژه برنامه ششم، مفاد مرتبط با کاهش طرد و افزایش ادغام ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی وجود داشته است، لکن به دلیل عدم آگاهی و التفات سیاستگذار به لزوم اتخاذ رویکرد سیاستی مشخص و واحد، این مقوله‌ها در عمل فاقد کارایی و اثربخشی لازم بوده‌اند.

توسعه تکرار شده و سایر موارد نیز فاقد انسجام محتوایی کافی بوده‌اند؛ این موضوع حاکی از کم‌توجهی، عدم صرف وقت یا ناتوانی سیاستگذاران در به‌روزرسانی احکام و تدوین احکام سیاستی جدید مبتنی بر تغییر شرایط نقاط هدف بوده است. به نظر می‌رسد یکی از اصلی‌ترین علل این وضعیت، فقدان رویکرد سیاستی جامع و بلندمدت برای مواجهه اجتماعی با سکونتگاه‌های غیررسمی است؛ به بیان دیگر، در برنامه‌های توسعه طی فرایندی غیر مشارکتی و غیر شفاف احکامی برای این‌گونه سکونتگاه‌ها تدوین شده است، اما

۵. وضعیت احکام سکونت‌گاه‌های غیررسمی در لایحه برنامه هفتم

مسئله اسکان غیررسمی در بخش‌هایی از لایحه برنامه هفتم توسعه مطرح شده است؛ این موارد در قالب جدول ذیل مشخص گردیده است:

جدول ۲- احکام سیاستی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در لایحه برنامه هفتم توسعه

فصل	ماده	متن لایحه				
	(۴۹)	ماده (۴۹)- در اجرای بند نهم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کفی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.				
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>احداث مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری</td> <td>هزار واحد</td> <td>۱۰۰</td> </tr> </tbody> </table>	سنجه عملکردی	واحد	هدف کمی در پایان برنامه	احداث مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری
سنجه عملکردی	واحد	هدف کمی در پایان برنامه				
احداث مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری	هزار واحد	۱۰۰				
۱۱- توسعه مسکن	(۵۲)	ماده (۵۲)- تبصره- افزایش محدوده شهر تهران صرفاً به‌منظور بازتنظیم کاربری‌های خدماتی و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد و رساندن تراکم جمعیتی این بافت‌ها به کمتر از صدوپنجاه نفر در هر هکتار برای تأمین خدمات دولتی غیرانتفاعی و انتقال حق توسعه بافت‌های تاریخی و باغات درون شهر از طریق تهاتر زمین یا واحد مسکونی و با رعایت ثبات جمعیت شهری تهران و حومه مجاز است.				
	(۵۳)	ماده (۵۳)- به‌منظور تسهیل ساخت مسکن توسط مردم، اقدامات زیر انجام می‌گیرد: ح) شهرداری‌های مراکز استان‌ها مکلفند با استفاده از حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از منابع عوارض موضوع ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تلفیق منابع فوق با سایر منابع حسب مورد اعم از منابع مالی، تسهیلات قابل تأمین و زمین‌های در اختیار وزارت راه و شهرسازی با عقد تفاهم‌نامه با شرکت بازآفرینی شهری نسبت به بازآفرینی محلات هدف با اولویت بافت میانی و حاشیه‌ای در جهت حصول به حداقل سرانه‌های طرح تفصیلی شهر اقدام نمایند.				
	(۸۴)	ماده (۸۴)- در اجرای بند هجدهم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کفی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.				
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی</td> <td>تعداد محلات در سال</td> <td>۳۰۰</td> </tr> </tbody> </table>	سنجه عملکردی	واحد	هدف کمی در پایان برنامه	ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی
سنجه عملکردی	واحد	هدف کمی در پایان برنامه				
ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی	تعداد محلات در سال	۳۰۰				
۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی	(۸۵)	ماده (۸۵)- در راستای ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، اقدامات زیر توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تشخیص شورای اجتماعی کشور انجام می‌شود: الف) اصلاح طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر تهیه برنامه مبتنی بر پیشگیری کنترل و کاهش اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفاسد اجتماعی، براساس شاخص‌های معتبر و زمان‌بندی متناسب، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه و تصویب آن در شورای اجتماعی کشور؛ ح) شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری، حاشیه شهرها و سکونتگاه‌های غیررسمی و تمرکز اطلاعات آن در سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی با محوریت سازمان امور اجتماعی کشور و ایجاد هماهنگی و ایفای نقش حداکثری دستگاه‌های عضو شورای اجتماعی، با استفاده از ظرفیت مساجد و ساکنین این مناطق در عرصه‌های حمایت اجتماعی؛ خ) جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین کانون‌های مهاجرفرست (مهاجر متعکوس) و توزیع متناسب فرصت‌ها، فعالیت‌ها، جمعیت و ساماندهی مهاجرت در کشور با رعایت اسناد و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین؛				



خالی و نیز بهینه‌سازی سیاست‌ها و قوانین حوزه مدیریت شهری اشاره می‌کنند. البته لازم به ذکر است که از منظر اجتماعی در زمینه وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی با قطعیت و به صورتی کلان، دائم و فراگیر نمی‌توان از ممنوعیت گسترش محدوده‌های شهری دفاع کرد؛ چرا که این موضوع در هریک از سکونتگاه‌ها بسته به تاریخچه شکل‌گیری، وضعیت حقوقی کنونی، چشم‌انداز افزایش جمعیت و ... تفاوت خواهد داشت. به طوری که در برخی موارد و بسته به شرایط خاص موجود در یک محدوده اسکان غیررسمی، این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از راهکارها در راستای ادغام اجتماعی و رسمیت بخشیدن به زندگی ساکنان سکونتگاه‌های حاشیه‌ای در نظر گرفته شود و امنیت فیزیکی و روانی سکونت را برای ایشان فراهم کند. بر این اساس، سیاستگذار برای تصمیم‌گیری و اقدام اثربخش باید بسترهای لازم برای در نظر گرفتن اقتضائات خاص سکونتگاه‌های غیررسمی را براساس نوع شهر، وضعیت جمعیت ساکن، تاریخچه شکل‌گیری، مؤلفه‌های اجتماعی-اقتصادی، چشم‌انداز گسترش و ... مورد نظر قرار دهد.

براساس ماده (۵۳)، شهرداری‌های مراکز استان‌ها مکلف به بازآفرینی محلات هدف با اولویت بافت‌های حاشیه‌ای شده‌اند. اگرچه این حکم نیز نشان‌دهنده اهتمام سیاستگذار به سکونتگاه‌های غیررسمی است، اما نادیده گرفتن شهرهای غیرمرکز استان و بی‌توجهی به راهبردها، زمان‌بندی و ضمانت اجرا و ... از جمله نقاط ضعف محتوایی مربوط به این بند است. ذیل ماده (۸۴) لایحه، ساماندهی ۳۰۰ محله از سکونتگاه‌های غیررسمی در سال هدف گذاری شده است؛ اولاً در این ماده هدف گذاری مورد نظر به صورتی آرمانی و بدون توجه به امکانات ساختاری و الزامات اجرایی انجام گرفته است؛ تجربه عملکرد قانون برنامه ششم توسعه گویای آن است که احتمالاً این هدف غیرقابل تحقق خواهد بود. ثانیاً رویکرد ساماندهی ماهیتاً به ارتقای زیرساخت‌ها و خدمات روبنایی، بهسازی، مقاوم‌سازی و نوسازی مسکن اشاره دارد و جنبه‌های اجتماعی-فرهنگی این سکونتگاه‌ها را چندان مورد نظر قرار نمی‌دهد. در این زمینه لازم است که تلاش برای توانمندسازی ساکنان این گونه سکونتگاه‌ها نیز از طریق الگوهای مبتنی بر مشارکت محلی در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر این برخی از کارشناسان، مقیاس محله را برای هدف گذاری مداخله و نیز به عنوان شاخصی برای ارزیابی عملکرد کالبدی در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی غیرقابل سنجش قلمداد کرده و نامناسب می‌دانند و به جای آن در صد مورد مداخله از محدوده

ارزیابی احکام مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی در لایحه برنامه هفتم توسعه، حاکی از تنزل کمی و کیفی آن نسبت به قانون برنامه ششم است؛ این در حالی است که براساس منطق نظام برنامه‌ریزی باید این احکام مبتنی بر ارزیابی صورت گرفته از آثار و پیامدهای برنامه‌های پیشین، به ویژه برنامه ششم، صورت‌بندی و تدوین شده و از کیفیت محتوایی بیشتری بهره‌مند باشد. تدوین اهداف کمی به صورتی که در ماده (۴۹) لایحه صورت پذیرفته، تناسب چندانی با شاخص‌های سیاستگذاری و قانون‌نویسی مناسب ندارد؛ اولاً لازم است که اشاره به مفاهیم به صورت دقیق صورت پذیرد، بافت فرسوده خود یکی از مصادیق بافت‌های ناکارآمد شهری است لذا نام بردن این موارد در کنار یکدیگر حشو محسوب شده و صراحت قانون را زیر سؤال می‌برد. ثانیاً اینکه، مشخص نشده است که وضعیت احداث مسکن در بافت‌های ناکارآمد شهری هم‌اکنون چگونه است؛ همچنین ساز و کار اجرای این حکم، دستگاه متولی و ضمانت اجرای آن تعیین نشده است. ثالثاً، طبق آخرین شیوه‌نامه شورای عالی شهرسازی و معماری، گونه‌های مختلف ناکارآمدی در بافت‌های شهری شامل چهار گونه بافت‌های تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های ناکارآمد کالبدی (فرسوده) و بافت‌های ناکارآمد به لحاظ مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت است؛ با این توضیح، سهم هریک از این گونه‌ها از تکلیف تعیین شده مشخص نیست. نکته دیگر این است که به غیر از بافت‌های فرسوده و بافت‌های ناکارآمد ناشی از مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت که تا حدودی رویکرد سیاستی مواجهه با آن در سطح نظری و عملیاتی مشخص شده است، در مورد وضعیت بافت‌های تاریخی و سکونتگاه‌های غیررسمی این ابهام رویکردی همچنان در عرصه عمل وجود دارد؛ لذا در مورد این مناطق نمی‌توان صراحتاً از احداث مسکن سخن گفت و باید متناسب با وضعیت مربوطه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کرد.

ماده (۵۲) لایحه به منظور بازتنظیم کاربری‌های خدماتی و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد به گسترش محدوده شهر تهران اشاره کرده است؛ این در حالی است که اکثر کارشناسان حوزه مسکن، گسترش محدوده شهری را راهکار مناسب و پایداری برای مواجهه با مسائل حوزه مسکن در شهرها نمی‌دانند. در این زمینه ایشان به درستی درباره حدود نهایی گسترش محدوده شهری ابهام داشته و این رویه را چرخه‌ای معیوب می‌دانند که چندسال یکبار تکرار خواهد شد؛ در مقابل، این دسته از کارشناسان در این راستا به گزینه‌هایی مانند استفاده بهینه از موجودی مسکن و مسکن

موکول کردن اقدامات به اسناد و برنامه‌های عملیاتی که در آینده تدوین خواهد شد، بیشتر به منزله ساز و کاری برای عبور از مرحله کنونی قانون‌نویسی است. بند «ح» ماده (۸۵) مبنی بر «شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری، حاشیه شهرها و سکونتگاه‌های غیررسمی»، در قانون برنامه چهارم و ششم توسعه نیز عیناً مورد اشاره قرار گرفته است. با این تفاوت که محتوای قوانین مذکور از جهات گوناگون نسبت به متن بند اخیر دقیق‌تر و شفاف‌تر صورت‌بندی شده بوده است. اساساً منظور از نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زا در این بند مشخص نیست؛ ضمن اینکه «سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی» تاکنون ایجاد نشده و در احکام و قوانین پیشین ارجاعی به آن صورت نگرفت است. در مجموع منظور و هدف سیاستگذار از تدوین این بند مشخص نیست؛ آیا هدف فراهم کردن سامانه‌ای برای گردآوری یکپارچه اطلاعات و داده‌ها بوده است یا ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها؟ شاید مناسب‌تر این بود که به جای این گزاره، دستگاه‌های ذی‌ربط به شناسایی اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر ساکن در این مناطق و محلات مکلف می‌شدند. بند «خ» از نظر محتوایی و رویکردی در سطح مناسبی قرار دارد؛ اما ساز و کار، متولی و زمان‌بندی اجرای آن مشخص نشده است. به عبارت دیگر به دلیل عدم اشاره و کم‌توجهی به راهکارهای عملیاتی تحقق آن و نیز ضمانت اجرای مربوطه، عملاً چشم‌انداز روشنی برای موفقیت آن وجود نخواهد داشت.

مناطق هدف را پیشنهاد می‌دهند. اگرچه این نکته از منظر زیرساختی و کالبدی درست به نظر می‌رسد، اما از منظر اجتماعی، مداخله مؤثر در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی نیازمند مقیاسی مبتنی بر ویژگی مؤلفه‌های اجتماعی پدیده اسکان غیررسمی است؛ مهم‌ترین این مؤلفه‌ها شامل ادغام اجتماعی، همبستگی اجتماعی، توانمندسازی و تأمین اجتماعی-اقتصادی است. در این زمینه، به نظر می‌رسد که شکل‌گیری احساس تعلق و هویت جمعی در ساکنان این گونه سکونتگاه‌ها، به عنوان یکی از شروط لازم جهت ارتقای مؤلفه‌های اجتماعی، نیازمند استفاده از مفاهیم و مقیاس‌هایی مانند محله است.

ماده (۸۵) لایحه نیز، احکام چندگانه‌ای را در دستور کار سیاستگذار قرار داده است؛ از جمله اینکه به اصلاح طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اشاره شده است. طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی که از قانون برنامه چهارم توسعه (ذیل ماده (۹۷)) همواره در بخش مربوط به آسیب‌های اجتماعی به عنوان یک تکلیف قانونی مورد اشاره قرار گرفته، نهایتاً در اسفندماه سال ۱۳۹۹ به تصویب شورای اجتماعی کشور رسیده است. با این حال همچنان نسبت آن با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه آسیب‌های اجتماعی مشخص نیست و ساز و کار عملیاتی به کارگیری و استفاده از آن مبهم باقی مانده است. لذا به نظر می‌رسد که اشاره به آن در این زمینه چندان اثربخش و لازم محسوب نمی‌شود. علاوه بر آن، به نظر می‌رسد که

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها



به عنوان مهم‌ترین عناصر حاضر در این سکونتگاه‌ها، صورت گرفته و بیشتر به جنبه‌های سخت‌افزاری توجه شده است. به نظر می‌رسد این وضعیت از یک طرف ناشی از تقلیل پدیده اسکان غیررسمی به امری کالبدی و فیزیکی و از طرف دیگر متأثر از فقدان چشم‌انداز بلندمدت و تصویری کلان از وضعیت فعلی و آتی این سکونتگاه‌ها و کم‌توجهی به الزامات اجتماعی سیاستگذاری در این زمینه است. این وضعیت همچنین حاکی از فقدان رویکرد و نظریه سیاستی مشخص در زمینه رویکرد اجتماعی مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی و فقدان الگوی عملیاتی مشخص برای مداخله پایدار در این سکونتگاه‌هاست. براساس یافته‌های گزارش حاضر و مبتنی بر نظرات کارشناسی و مطالعات علمی، ایجاد نهادهای محلی

بررسی و ارزیابی احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی در قوانین برنامه اول تا ششم توسعه از منظر رویکرد ادغام اجتماعی، حاکی از خلأ و نقصان اساسی این قوانین است. در واقع اگرچه به صورتی موردی و پراکنده در تعداد محدودی از احکام به برخی از مؤلفه‌های ادغام اجتماعی مانند توانمندسازی اشاره شده است، اما فقدان التفات یا دانش سیاستگذار به لزوم اتخاذ رویکرد سیاستی مشخص، منسجم و کارشناسی منجر به بی‌اثر شدن این گونه احکام شده است. از بین احکام مربوط به آسیب اجتماعی حاشیه‌نشینی در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز، تنها یک ماده به وجوه اجتماعی موضوع پرداخته و مابقی صرفاً جنبه کالبدی داشته‌اند. در این لایحه ارجاعات کمتری به وضعیت اجتماعی-فرهنگی ساکنان،



■ شناسایی، احصا و کاهش عوامل طرد و محرومیت اجتماعی، بستر سازی برای ادغام اجتماعی همه جانبه ساکنان و توانمند سازی اقشار و گروه‌های آسیب دیده اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی ساکنان از طریق ایجاد آموزش‌های حرفه‌ای و مهارتی، ارتقای مهارت‌های زندگی سالم، بستر سازی برای حضور و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های مردمی محلی و ملی در این مناطق با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی پیگیری شود؛ ■ تقویت همبستگی، مشارکت و احساس تعلق ساکنان با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی در دستور کار قرار گیرد؛ ■ به منظور جلوگیری از موازی کاری و هدررفت منابع، همه نهادها و دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی ملزم به اجرا و پیاده سازی اقدامات مربوطه در سکونتگاه‌های غیررسمی از طریق نهادهای پیشرفت و توسعه محلی گردند.

پیشرفت و توسعه شرط لازم برای تقویت اجتماعی سکونتگاه‌های غیررسمی است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که:
■ در راستای توانمند سازی ساکنان مناطق حاشیه نشین، بستر سازی لازم برای ایجاد نهادهای پیشرفت و توسعه محلی، به عنوان اصلی ترین سازو کار ارتقای کیفیت اجتماعی زندگی ساکنان، در سکونتگاه‌های غیررسمی فراهم شود؛
■ ایجاد این نهادها تا حد امکان با استفاده از ظرفیت ساکنان مناطق سکونتگاه‌های غیررسمی اعم از نخبگان بومی، گروه‌های جهادی، حلقه‌های میانی، تعاونی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد انجام گیرد؛
■ شناسایی مؤلفه‌های جمعیت شناختی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این مناطق با استفاده از ظرفیت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی مذکور انجام شده و اطلاعات مربوطه در سامانه‌های مقتضی بر خط ثبت شود؛

منابع و مآخذ



۱. گنجی، م. «حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران؛ رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱، مسلسل: ۱۸۵۴۵.
۲. گنجی، م. «ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱، مسلسل: ۱۸۲۸۹.
۳. جلیلی صدرآباد، س. کویانی، ی. اسکندری دورباطی، ز. «بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، مسلسل: ۱۹۳۴۴.
4. Robert E. Park. (1928), Human Migration And The Marginal Man, The American Journal Of Sociology, v xxxiii.
5. Billson, J. M. (2005). No owner of soil: Redefining the concept of marginality. Marginality, Power and Social Structure: Issues in Race, Class and Gender Analysis, Oxford: Routledge, 29-47.
۶. کرمانی، م. «درآمدی بر سیاست ادغام اجتماعی؛ سازوکارهای گذر از طرد به ادغام اجتماعی»، ۱۴۰۲، تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، صص ۳۹-۴۰.
7. De Haan, A. (1999) Social exclusion: towards an holistic understanding of deprivation. London: Department for International Development. Retrieved from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>
8. World Bank (2013). Inclusion matters: The foundation for shared prosperity. Washington, DC.: Author
9. Cameron, A. (2006). Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. Progress in Human Geography, 30(3), 396-404.

گزیده سیاستی

توانمندسازی پایدار و اثربخش ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی منوط به در نظر گرفتن مؤلفه‌های ادغام اجتماعی و همبستگی اجتماعی و سازوکارهای ایجاد و تقویت آنها در فرایند سیاستگذاری و اقدام 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