

ادامه حیات اسکان غیررسمی و رویکرد توانمندسازی به مثابه نوین‌ترین راهبرد مقابله با آن
(مطالعه موردی شهر تبریز)

محمد رضا پورمحمدی

استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز pourmohammadi@tabrizu.ac.ir

رضا جهان بین

کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز rezajahanbin5583@yahoo.com

تاریخ پذیرش ۱۳۸۸/۸/۳

تاریخ دریافت ۱۳۸۸/۶/۲۴

چکیده

طی دهه‌های اخیر به تدریج محلات نابسامان و سکونتگاه‌های غیررسمی به طور عمده در حاشیه‌ی کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ کشور، خارج از برنامه رسمی توسعه شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته است. این محلات خودرو یا حاشیه‌نشین به بیان درست‌تر، اسکان غیررسمی نامیده شده‌اند و کارکرد اصلی آنها تأمین زمین و الگوی ساخت متناسب با توان مالی گروه‌های کم‌درآمد مهاجر از روستاها یا گروه‌های کم‌درآمد و فقیر شهری رانده شده از بافت موجود شهرهاست. این‌گونه سکونتگاه‌ها که خدماتی پایین و ساکنینی کم‌توان و مشاغلی نامطمئن دارند، محیطی آماده برای پذیرش نابهنجاری‌های اجتماعی فراهم می‌سازند و خطرپذیری بالایی در برابر سوانح طبیعی و انسانی دارند. در حال حاضر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تبریز با وسعت ۴۰۰ هکتار و جمعیتی متجاوز از ۴۰۰۰۰۰ نفر می‌باشد. در این مقاله رویکرد توانمندسازی به عنوان راهبردی نوین و علمی جهت مقابله با سکونتگاه‌های غیررسمی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته و پیشنهاد شده است. واژگان کلیدی: اسکان غیررسمی، راهبرد توانمندسازی، اقشار کم‌درآمد، بدمسکنی.

مقدمه

یکی از عوارض و پدیده‌های این عصر، در همه جای جهان و به‌ویژه در جوامع در حال توسعه، گسترش بی‌مرز و خارق‌العاده قطب‌های تمرکز اجتماعی، اقتصادی، صنعتی و رشد غول‌آسای شهرهای بزرگ و متوقف شدن رشد طبیعی شهرهای کوچک و دورنمای خالی از جمعیت شدن حوزه‌های روستایی است که هرچه تلاش می‌کنیم آنرا پدیده‌ای طبیعی و ناشی از علل اقتصاد بلکه نتیجه اجتناب ناپذیر «آهنگ توسعه» تلقی کنیم، باز نمی‌توانیم و به هر حال از نظر نتیجه دست کمی از یک تراژدی ندارد. حاصل توصیف مذکور، امروزه بوجود آمدن پدیده‌ای و البته معضلی است که ما آن را اسکان غیررسمی می‌نامیم.

در آغاز قرن بیست‌ویکم، از جمعیت بیش از شش میلیارد نفری جهان، بیش از ۵۰ درصد در نواحی شهری زندگی می‌کنند (UN-HABITAT, 2003:25)، که عمدتاً با تمرکز در شهرهای میلیونی همراه است (صرافی، ۱۳۷۹: ۶۴). بر اساس بررسی‌های انجام شده حدود ۴۲ درصد از جمعیت شهرنشین کشورهای جهان سوم در سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن هستند (داودپور، ۱۳۸۴: ۱۳).

از سوی دیگر آمار و ارقام از بدتر شدن شرایط فقر در سراسر جهان حکایت دارد (UN-HABITAT, 2003:36). در چنین شرایطی شهرها، به‌ویژه شهرهای میلیونی کشورهای در حال توسعه به شکل غم‌انگیزی مکان تمرکز فقر شده و به مرور تعداد زیادی از فقرا به حاشیه‌ی شهرها رانده می‌شوند که در آنجا نیز با مشکلات جدیدی برخاسته از شرایط محلی روبرو می‌شوند (Hall & Preiffer, 2000:14). در واقع با وجود نابرابری‌های موجود در نظام اقتصادی حاکم، دسترسی به بسیاری از فرصت‌های رسمی از جمله مسکن برای بسیاری از فقرا غیرممکن است، بنابراین راه غیررسمی، فرصت تأمین بسیاری از نیازها را برای فقرا مهیا می‌کند. در حال حاضر مسکن غیررسمی به شیوه‌ی رایج زندگی میلیون‌ها نفر بدل شده است، در حقیقت فقرای شهری ناخواسته و ناگزیر در دام نظامی غیرقانونی و غیررسمی، در این محلات فقیرنشین گرفتار شده‌اند (UN-HABITAT, 2003:6).

در ایران نیز به موازات رشد شهرنشینی، گسترش محلات فقیرنشین به‌ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی از پدیده‌های فراگیر شهر معاصر بوده است، به لحاظ تاریخی جامعه ایرانی با ساختاری نسبتاً سنتی در حالی وارد دوره‌ی معاصر شد که زمینه‌ها و تمهیدات لازم برای روبرو شدن با چالش‌های نوین دنیای سرمایه‌داری را نداشت. ادغام ایران در نظام سرمایه‌داری جهانی با تبدیل شهرها به نقاط ثقل تولید، توزیع، مصرف و سرمایه همراه بود. در حقیقت شهرها به مثابه گرگانه‌های اقتصادی، با رشد فزاینده بخش صنایع و خدمات زمینه‌های تمرکز هرچه بیشتر را ایجاد نمودند که بازتاب فضایی آن به صورت تشکیل محلات غیررسمی پدیدار شد و در ادامه نیز به دلایل ساختاری و محلی، روند رو به رشد سکونتگاه‌های غیررسمی

ادامه داشت. اما نکته‌ی قابل توجه تثبیت بخش قابل توجهی از این سکونتگاه‌ها در سال‌های اخیر است با این وجود، معدودی از این سکونتگاه‌ها با گسست کالبدی از شهر، نوعی گسست اجتماعی و اقتصادی را نیز تجربه می‌کنند (ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶: ۲۷ و ۲۶).

انتخاب شهر تبریز به عنوان قطب رشد و ادامه فعالیت‌های عمرانی در این شهر، عدم توزیع عادلانه منابع بین این شهر و شهرهای استان، تمرکز امکانات خدماتی و رفاهی و اصلاحات ارضی دهه ۴۰، زمینه مساعدی برای رشد و توسعه این شهر فراهم آورد که باعث حرکت جمعیت از نقاط دوردست به این شهر شد و اوج این حرکت‌ها در دهه ۶۵-۱۳۵۵ بوده است. تقاضای زیاد برای زمین و مسکن، قیمت آنها را بالا برد و نهادهای شهری این امر را تشدید نموده و زمین را از دسترسی طبقات فقیر خارج کرده و آنها را به حاشیه شهر راند. به هر حال و به هر دلیل ما امروز با پدیده‌ای به نام اسکان غیررسمی مواجه هستیم و دغدغه تمام محققان در مسیر پژوهش‌ها و تحقیقاتشان در این زمینه بر سر این است که راهکارهای منطقی و علمی برای برون‌رفت از این پدیده و مشکلات مرتبط با آن چیست و چگونه است؟

جمعیت آماری، ابزار تحقیق و چگونگی نمونه‌گیری

در این پژوهش برای نشان دادن چگونگی وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی با تکمیل پرسشنامه مفصل از ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی خانوارها از ۲۰۰ خانوار نمونه در چند سکونتگاه مورد مطالعه در شمال و جنوب شهر، اطلاعات مورد نیاز گردآوری شد. انتخاب سکونتگاه‌های نمونه بر اساس ویژگی‌های عام سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تبریز بوده است، به نحوی که ویژگی‌های این چند محله به مثابه نمونه کامل گروه‌های اصلی اسکان غیررسمی تبریز قابل تعمیم باشد. سپس از بین محلات، چند بلوک انتخاب شد و به توزیع پرسش‌نامه در بلوک‌های مختلف اقدام گردید. علاوه بر آن مصاحبه، یکی از شیوه‌های عمده‌ی گردآوری اطلاعات به ویژه در زمینه‌های کیفی بوده است. در این میان از گفتگوهای جمعی اطلاعات مفیدی جهت تحلیل مساله به دست آمد. مشاهده مستقیم نیز تأمین‌کننده بسیاری از اطلاعات مفید بوده است. اسکان غیررسمی به حیات خود ادامه می‌دهد.

با توجه به شرایط زیر می‌توان گفت اسکان غیررسمی امری است اجتناب‌ناپذیر و با شدت و ضعف به حیات خود ادامه می‌دهد:

۱- به هر شکل و عنوانی که مهاجرت‌های روستایی مهار شود باز هم به سبب ظرفیت محدود روستاها از نظر منابع درآمد، روستا مجبور است که جمعیت اضافی خود را دفع کند و چون اغلب، این عده از طبقه کم‌درآمد می‌باشند به هنگام مهاجرت به شهرها به ناچار به حاشیه شهرها آنجا که زمین ارزان است و شرایط اجتماعی شهر نیز حاکم بر آن نیست پناه می‌برند.

۲- افزایش جمعیت شهری، بالا بودن قیمت زمین و مسکن در شهرها، طبقه کم‌درآمد را که به دنبال مسکن ارزان قیمت می‌باشد به حاشیه شهرها و به داخل زاغه‌های شهری می‌کشاند.

۳- افزایش مزد و درآمد طبقه کم‌درآمد و مهاجرین روستایی نسبت به افزایش قیمت زمین، مسکن، مواد و مصالح ساختمان بسیار ناچیز می‌نماید. این طبقه به ناچار زمین ارزان قیمت را در حاشیه شهرها جستجو می‌کند و با مواد و مصالح ساختمان ارزان و کم‌دوام خانه خود را می‌سازد.

۴- دولت نمی‌تواند با خرید زمین از بازار آزاد جهت طبقه کم‌درآمد خانه بسازد پس اسکان غیررسمی حتماً به حیات خود ادامه خواهد داد.

۵- تا زمانی که خانه‌های ارزان قیمت به حد کافی تهیه نشود، اسکان غیررسمی امری کاملاً عادی به شمار خواهد آمد.

۶- در پاره‌ای موارد اسکان غیررسمی نتیجه فقر نیست، بلکه ناشی از کمبود مسکن ارزان قیمت است. در اغلب موارد طبقه کم‌درآمد شهری از روی ناچاری، مسکن خود را در منطقه حاشیه‌نشین انتخاب می‌کند.

۷- سکونتگاه‌های غیررسمی نظیر غده‌های سرطانی عمل می‌کنند. اگر از جایی قطع شوند ممکن است از جایی دیگر سر برآورند (این پاسخی است به مسئولانی که به پاک کردن مناطق اسکان غیررسمی می‌اندیشند).

چنین می‌نماید که بدون در نظر گرفتن همه شرایط بالا، انتقال ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی نظیر انتقال یک گروه گیاهی، پژمردگی - سرگردانی و نا آرامی توده‌های انبوه انسانی را در پی دارد در این مورد به نتیجه «جان ترنر» محقق معروف که مدت‌ها در مرکز مطالعات خانه‌سازی و برنامه‌ریزی سازمان یونسکو کار کرده است، گوش فرا دهیم که ما را بهتر و شایسته‌تر راهنمایی می‌کند: «تهیه خانه‌های ارزان قیمت، به صلاح جامعه خیلی نزدیک‌تر است تا مقاومت سازمان‌های مسئول در برابر حاشیه‌نشینان و یا خراب کردن منطقه حاشیه‌نشین. اصولاً برای طبقه حاشیه‌نشین، داشتن یک قطعه زمین کوچک که بتوانند روی آن پناه بگیرند و به تدریج خانه خود را بسازند، کمال آرزو و رضایت زندگی است. حاشیه‌نشینان که همه سرمایه زندگی‌شان را طی سال‌ها روی مسکن ناقص خویش صرف می‌کنند، روا نیست بدون تهیه مسکن برای آنها، نسبت به خراب کردن خانه‌هایشان اقدام شود».

شایسته است که این بحث را با سخنان منطقی و طرز تفکر انسانی آشیش بوز (Ashish Bose) یکی از محققان برجسته هند که سابقه طولانی در تحقیقات شهرسازی دارد تکمیل‌تر کنیم. این محقق در مورد جلوگیری از ورود مهاجرین روستایی به شهرها چنین می‌گوید:

- آیا شهر در انحصار کسانی است که قبلاً در آن زندگی می‌کردند و کسان دیگر حق ندارند از

امکانات و امتیازات شهری برخوردار گردند؟

- آیا برای جلوگیری از توسعه شهرها، گذرنامه داخلی لازم است؟

فقر شهری نتیجه فقر حوزه‌های روستایی است آن را درمان کنید، فقر شهری التیام می‌یابد. در میان جهان سومی‌ها، شکاف میان شهرنشینان و روستانشینان وحشتناک می‌نماید (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۵: ۸۶). فاصله میان درآمد خانواده‌ها و قیمت مسکن، اسکان غیررسمی را به وجود می‌آورد، آنرا گسترش می‌دهد و بالاخره به صورت یک واقعیت به جامعه شهری تحمیل می‌شود. تا زمانی که میان درآمد خانواده‌ها و قیمت مسکن فاصله زیادی وجود دارد، اسکان غیررسمی نیز وجود خواهد داشت (شکویی، ۱۳۵۵: ۲۱۰).

راهبرد نوین توانمندسازی

تجربه‌های به دست آمده در زمینه تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی و فقرزدایی محله‌ای در سایر کشورهای در حال توسعه، طی دو دهه گذشته، بر پایه رویکرد توانمندسازی و مشارکت اجتماعات محلی به عنوان شرایط اصلی موفقیت این طرح‌ها استوار بوده است. به اعتقاد «کلارنس شوبرت» مشاور برنامه مدیریت شهری کمیته اسکان بشر سازمان ملل، این رویکرد ناشی از تغییر نگرش نسبت به فقر و راه‌های مقابله با آن است. شوبرت تأکید می‌کند که اگر فقر شهری، تنها با فقدان یک یا چند نوع تسهیلات مورد نیاز جمعیت (مسکن مناسب، امکانات بهداشتی و...) تعریف شود پاسخ منفی و ناگزیر آن طرح یک یا چند برنامه رفاهی و بهسازی است، که به طور مستقیم و کارآمد، کمبودها و نیازها را برطرف کند، خدمات عرضه شده را افزایش دهد، و دسترسی مردم به درآمد بیشتر و شرایط مناسب‌تر سکونت را تأمین کند (Shubert, 1996: 4-5). این تلاش‌ها به جای خود ضروری‌اند و از این واقعیت مایه می‌گیرند که کاهش فقر، تنها محصول رشد اقتصادی بالا و نفوذ تدریج دستاوردهای توسعه در میان اقشار تهی‌دست شهری تلقی نمی‌شود. اما باید پذیرفت که تهیه برنامه‌های رفاهی هدفمند از بالا، و ایجاد چترهای حمایتی نیز برای تحقق اهداف فقرزدایی و بهسازی زندگی شهری کفایت نمی‌کند.

این مباحث با تحول نگرش به دولت رفاه و ابزارهای اساس تحقق سیاست‌های اجتماعی دولت‌ها طی دو دهه اخیر، جایگاه قابل توجهی در برنامه‌های فقرزدایی یافته و مداخله مستقیم دولت در حوزه رفاه را به عنصر مکمل فعالیت‌های محلی توسط نهادهای مدنی و مشارکتی تبدیل کرده است. مسئولان و مجریان طرح‌های مشارکتی مدعی‌اند که رویکرد یاد شده در بالا، هم برخی از هدف‌های مورد نظر برنامه‌های رفاهی را بهتر برآورده می‌کنند و هم هزینه‌ها را کاهش می‌دهند و نیز از ظرفیت بیشتری برای مواجهه با معضلات اجتماعی و فرهنگی برخوردارند (خاتم، ۱۳۸۱: ۳۸).

رویکرد توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی که با توجه به مقیاس رشد شهرنشینان و افزایش

سکونتگاه‌های غیررسمی در اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی به کار گرفته شده، مسئله سکونت غیررسمی را در چارچوب راهبرد جامع‌تر و تأمین مسکن را در ارتباط با اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاست‌گذاری‌ها و ابزارهای موجود مورد توجه قرار می‌دهد، به این مفهوم که تأمین مسکن برای اکثریت جمعیت شهری به صورتی کارآمد فقط از طریق رویکرد جامع توانمندسازی امکان‌پذیر است که شامل دسترسی به تأمین منابع مالی و اعتباری، زیرساخت‌های پایه و خدمات و به رسمیت شناختن تصرف و حق مالکیت آنها است. توانمندسازی از این دیدگاه، استفاده صرف از خزانه دولتی نیست بلکه ایجاد زمینه بهره‌گیری از توان و منابع محلی این جوامع در جهت بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی است. توانمندسازی ضمن توجه ویژه به مسئله اقتصاد و ایجاد اشتغال پایدار، می‌بایست راهکارهایی عملی را در خصوص تأمین امنیت سکونت و به رسمیت شناخته شدن، دسترسی به زمین، دسترسی به خدمات، دسترسی به اعتبارات، یادگیری فرهنگ شهروندی، مشارکت گروه‌های کم‌درآمد و مانند اینها، ارائه کرده و به اجرا درآورد و از توان درونی این اجتماعات نهایت استفاده را بکند (ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۴). چراکه این امر تهدید به تخلیه زمین را کاهش داده و امیدواری به مالکیت را که نهایتاً منجر به سرمایه‌گذاری بیشتر برای بهبود کیفیت سکونت توسط ساکنین می‌گردد، افزایش می‌دهد.

ویژگی‌های کلی راهبرد توانمندسازی

راهبرد توانمندسازی، در برگیرنده نگرشی نو به سکونتگاه‌های غیررسمی است که از دهه ۱۹۸۰ میلادی در کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا جهت ساماندهی کلان‌شهرها به کار گرفته شده است. این راهبرد سعی دارد هم ضعف‌های روش‌های گذشته از قبیل ضعف در نادیده گرفتن اقتصاد خانوار و عدم استفاده از توان جمعیتی را بپوشاند و هم قابلیت استفاده برای سکونتگاه‌های موجود را داشته باشد. بنابراین بر توانایی درونی حاشیه‌نشینان و حمایت‌های بیرونی از طرف دولت متکی است.

راهبرد توانمندسازی، روشی فرآیندی در مواجهه با پدیده سکونت غیررسمی، برای تحقق آرمان توسعه پایدار شهری است که پایانی ندارد و مستمر است. این راهبرد، نوعی نگرش به اسکان غیررسمی است که در آن دولت‌ها تلاش می‌کنند به جای برخوردهای خشونت‌آمیز و غیرانسانی با انسان‌های به حاشیه رانده شده و پاکسازی سکونتگاه‌های آنها، محیطی توانمند ایجاد کنند، تحت شرایطی که مردم ساکن در محلات غیررسمی با استفاده از منابع تحت مالکیت خود و تولیداتشان بتوانند راه حل‌هایی محلی برای مشکلات مسکن و سرپناه خود پیدا کنند. نقش جدید بخش دولتی در توانمندسازی، علاوه بر نقش سنتی تأمین نیازها، حمایت و تسهیل در به فعل رساندن توان این اجتماعات است به نحوی که بتوان با حداقل تزریق منابع خارجی از توان درونی این اجتماعات نهایت استفاده را برد. (ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۴).

امر توانمندسازی بر دیدگاه فقرزدایی و توسعه پایدار انسان‌محور با تکیه بر مشارکت شهروندان و شهر (مدیریت شهری) متکی است. مشارکتی که بر اساس گفتگوی دو جانبه شکل می‌گیرد و شهروند با کسب هویت از طریق این گفتگو به زیست‌گاه خود نیز هویت می‌بخشد (خضرای، ۱۳۸۱: ۵۶). پیگیری راهبرد توانمندسازی از آنجا ناشی می‌شود که تهدید به تخریب سکونتگاه‌های غیررسمی و به رسمیت شناخته نشدن نحوه تأمین مسکن در آنها که سرمایه اصلی گروه‌های کم‌درآمد و بخشی از سرمایه اقتصادی کل جامعه محسوب می‌شود، یکی از عوامل مؤثر بر ناپایداری سکونتگاه‌های غیررسمی و از موانع اصلی قرار گرفتن آنها در متن فرآیند برنامه‌ریزی شهری، تشدید انزوای اجتماعی و در نهایت عدم تمایل به مشارکت در برنامه‌های بهسازی و ارتقای محل سکونت به شمار می‌رود. سکونتگاه‌های ناپایدار گروه‌های کم‌درآمد شهری را می‌توان نمادی از به حاشیه رانده شدن و فرو افتادن در انزوای اجتماعی (ناشی از عدم بهره‌مندی از منابع و ملحوظ نشدن به عنوان گروه‌های هدف در برنامه‌ریزی) و گسست کالبدی از پیکره شهر و از هم پاشیدگی درونی (از لحاظ فقدان یا کمبود خدمات شهری) به حساب آورد. (جوهری‌پور و داودپناه، ۱۳۸۱: ۸۶) سیاست‌های پاکسازی و نوسازی باعث «انتقال فقر و محرومیت شهری» به نقطه دیگری خواهد شد، لذا فرسودگی که معلول فقر و محرومیت شهری است باید به شکل دیگری از میان برداشته شود که همان‌طور که در راهبرد جهانی «تأمین سرپناه برای همه» آمده، رویکرد توانمندسازی، در بهبود مدیریت شهرها با تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تأمین مالی مسکن و ظرفیت‌سازی در کاهش فقر شهری و به تبع آن استمرار و گسترش دامنه سکونتگاه غیررسمی مؤثر است. دیدگاه جدید هبیتات در سند GSS (راهبرد جهانی سرپناه ۱ تا سال ۲۰۰۰)، بر اتخاذ سیاست اجرایی معین، بر پایه مشارکت اجتماعی در مقابل خلاء سیاست‌گذاری استوار بود و استفاده از سرمایه‌های اجتماعی، کالبدی و مالی ساکنان اسکان غیررسمی را در جهت برقراری پیوندهای رسمی با شهر مورد تأکید قرار می‌دهد. برای دستیابی به این سیاست در کشورهای کمتر توسعه یافته، به نظر می‌رسد مشکل در کمبود منابع نیست، بلکه در نبود تعهد سیاسی است (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۵۱).

اصول پایه راهبرد توانمندسازی

مهم‌ترین اصول و ابعاد راهبرد توانمندسازی عبارتند از (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۲: ۷-۵):

یکم) بازنگری سیاست‌های موجود و تأمین فضای شهری برنامه‌ریزی شده برای کم‌درآمدها:

اسکان غیررسمی مجموعه‌ای از تنگناها و مشکلات و نیز قابلیت‌ها و امکانات را در خود دارد که سیاست‌های کنونی در استفاده از امکانات نهفته آن برای فائق آمدن بر مشکلات موفق نبوده است.

واقعیت آن است که به دور از این قابلیت‌ها، شیوه‌های مداخله مستقیم بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم‌درآمدترین اقشار نداشته است. اسکان غیررسمی به علت نبود فضای رسمی مناسب و در حد استطاعت اقشار کم‌درآمد شهری به وجود آمده است و از این رو بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی - عمومی به این پدیده و به فرآیندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری، به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

دوم) نقش تسهیل کننده و هدایتگر بخش دولتی - عمومی

زمینه‌سازی برای تضمین و دسترسی به سرپناه و خدمات پایه مورد نیاز آن برای همگان از وظایف بخش دولتی - عمومی است که در مورد اقشار کم‌درآمد و فقیر به دلیل پاسخگو نبودن بازار به شرایط آنها، نیاز به مداخله دولت است تا در جهت سیاست‌های اجتماعی و فقرزدائی در بعد مسکن اقداماتی به عمل آورد. انجام وظیفه در این زمینه نه بر مبنای تأمین مستقیم همه نیازها و تصدی تمامی امور توسط بخش دولتی - عمومی، بلکه از طریق فرآیند تسهیل جریان امور و مشارکت فراگیر و توانمندسازی اجتماعات هدف، در برآوردن نیازهایشان صورت می‌گیرد. نقش بخش دولتی - عمومی در چنین صورتی موجب آثار فزاینده کمک‌های مستقیم می‌شود که در هر حال برای کم‌درآمدترین اقشار ضروری است. شایان ذکر است تأمین مسکن توسط بخش خصوصی قیمت آن را به شدت بالا می‌برد و دسترسی خانوارهای کم‌درآمد را به این نیاز ضروری بسیار محدود می‌کند. لذا سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در امر تهیه مسکن و واگذاری آن به خانوارهای کم‌درآمد با شرایط فوق‌العاده سهل، بهترین راه حل مشکل مسکن آنان است (پورمحمدی، ۱۳۸۵: ۱۴).

سوم) بسیج منابع درون اجتماعات و خودیاری حمایت و هدایت شده

بیشترین جنبه بازنگری گفته شده در اصل یکم، در ایجاد محیطی قابلیت‌زا برای مشارکت ساکنان در رفع نیازهای جمعی آنها در محیط ساخته شده است. به سخن دیگر، استفاده از سرمایه‌های انسانی و اجتماعی برآمده از درون این اجتماعات از مهم‌ترین اصول پایه در توانمندسازی و ساماندهی است، البته پی‌ریزی راه‌حل از درون، نافی استفاده آگاهانه و جهت‌دار از منابع بخش دولتی - عمومی در این راه نیست. همچنین حداکثر استفاده از واحدهای مسکونی موجود قابل قبول با تکیه بر ارتقای محیطی و بهسازی تدریجی و نه جابجائی و نوسازی تمامی مجموعه مورد نظر است. جنبه دیگری از بازنگری گفته شده، زدودن پیش‌داوری‌های منفی و برخوردهای یک سو به نفعی اسکان غیررسمی است. در حالی که گروهی از اقشار کم‌درآمد، با ابتکارات و بسیج منابع خود و با تلاشی که حداقل بار بار بر دوش منابع بخش

دولتی - عمومی داشته، به نیاز برآورده نشده خود به سرپناه پاسخ داده‌اند، اصل بر هدایت و حمایت این خودیاری و ارتقای توانائی‌ها و بهبود محیط زندگی این افراد در جهت یکپارچگی و پیوند با جامعه و اسکان رسمی است.

چهارم) حق اقامت و امنیت در سکونت به همراه مسئولیت‌پذیری مدنی

حق اقامت و امنیت در محل سکونت برای ساکنان اسکان غیررسمی موجود باید به رسمیت شناخته شود و از تخریب و تخلیه قهری و بدون مذاکره با ساکنان درباره چگونگی تأمین فضای جایگزین پرهیز شود. در برخورد با اسکان غیررسمی، سیاست‌گذاری نه بر مبنای بازدارندگی از حق مهاجرت و سکونت در شهر، بلکه بر مبنای تفهیم انجام تکالیف و وظایف شهروندی ساکنان در برخورداری از این حق است. این عمل به نحوی صورت می‌گیرد که متناسب با این تلاش و ادای دین مدنی، ارتقای تدریجی زندگی این اجتماعات تحقق یابد. امتیاز و کمک دولتی بدون ترویج مشارکت فعالانه و انگیزه و تعهد در ارتقای تدریجی جمعی اعطا نمی‌شود.

پنجم) تقویت بنیان‌های اقتصادی - اجتماعی خانواده با تأکید بر مسکن و اشتغال

از مهم‌ترین اصول راهبردهای توانمندسازی، تقویت بنیان‌های اقتصادی - اجتماعی خانواده در حکم واحد بنیادی در سکونتگاه‌های غیررسمی است. تأمین سرپناه مناسب، در حد استطاعت و دسترس، ایمن و برخوردار از خدمات و زیربنای پایه، فراهم نمودن فرصت‌های شغلی پایدار با نگرش خرد و از میان برداشتن موانع کالبدی نقشی اساسی در تقویت این واحد بنیادی دارد. مسکن بزرگ‌ترین سرمایه این خانواده‌هاست که امنیت، نگاهداشت و بهبود وضعیت آن موجب حفظ کیان خانواده و افزایش بهره‌وری نیروی کار و همبستگی آن با جامعه می‌شود، بنابراین تخصیص منابع بخش دولتی - عمومی به این امر صرفاً هزینه‌ای اجتماعی محسوب نمی‌شود بلکه فواید اقتصادی برای کل جامعه در بردارد.

ششم) رویکرد جامع و قابل‌گسترش و پیش‌نگر

مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی که لازم است در چارچوب راه‌حل‌هایی با قابلیت تعمیم و تکرار و بازگشت هزینه‌ها چاره‌جویی شود، بایستی در حد استطاعت ساکنان باشد، و جزئی از راهبرد توسعه شهری تلقی شود. برخورد جامع در هرگونه مداخله در جهت ساماندهی اسکان غیررسمی یک اصل است. توسعه اجتماعی - اقتصادی را باید همزمان با اقدامات ارتقا و بهسازی کالبدی پیش برد و در این فرآیند، با مشارکت و توانمندسازی اجتماعات محلی، به ظرفیت‌سازی نهادینه شده دست یافت. همچنین لازم است با پیش‌نگری، بستر و زمینه اسکان اقشار کم‌درآمد جدید به گونه‌ای در پیرامون شهرها فراهم شود که در آینده امکان ارتقا و تعادل آنها با اسکان شهری موجود به سادگی فراهم آید.

هفتم) تقویت نقش و وظیفه نهادهای مدیریت محلی در فرآیند توانمندسازی و ساماندهی اسکان

غیررسمی

سازماندهی و نهادسازی مدیریتی متناسب برای هدایت و حمایت ساماندهی و اسکان برنامه‌ریزی شده با مشارکت دوسویه این اجتماعات و نهادهای محلی (به ویژه شهرداری و شورای اسلامی شهرها) برای پایدارسازی اقدامات و برنامه‌ریزی‌های اجرائی و تضمین موفقیت آنها ضروری است تا در نهایت، اختیار حل مشکلات اسکان غیررسمی و پیرامونی به سطح محلی واگذار شود.

انتقادهای وارد بر راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی

الف) توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی به ترغیب و تشویق به ابقای این نوع اسکان و گسترش آن در آینده می‌انجامد.

ب) حل معضلات اسکان غیررسمی و ارتقای محیطی آنها بر رفتارهای غیرمدنی ساکنان آنها مهر تأیید می‌گذارد.

در پی طرح راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی اغلب ابراز نگرانی می‌شود آیا پذیرفتن اسکان غیررسمی موجب تشدید رشد این گونه سکونتگاه‌ها در مجاورت شهرهای کشور نخواهد شد؟ پاسخ این است که اگر به بافت‌های اسکان غیررسمی توجه نکنیم، آیا اسکان غیررسمی گسترش نخواهد یافت؟ در هر صورت در طی سال‌های گذشته ما به این موضوع توجه جدی نکرده‌ایم و اسکان غیررسمی به سرعت گسترش پیدا کرده است. ما به هر حال ناگزیریم که به بافت‌های غیررسمی بپردازیم، چرا که وجود دارد، آنان انسانهایی‌اند که دارند زندگی می‌کنند و یک بار هم بیشتر زندگی نمی‌کنند، حق زندگی بهتر را دارند، و باید به آنها توجه کرد. پرسشی دیگر که در برابر این نگرانی وجود دارد این است: چنانچه اقدامی نشود، چه خواهد شد؟ دیگر این در سطح جهانی و ایران واضح شده است که حذف و تخریب قهری آنها نه عملی است و نه انسانی. از سوی دیگر هم، نادیده‌انگاری آنها قابلیت تداوم ندارد و با گذر زمان یا با افزایش محدوده‌های شهری، اسکان غیررسمی را رسمی نموده‌اند و یا در صورت عدم پیوستگی با شهر موجود (با ازدیاد جمعیت و فشارهای اجتماعی - سیاسی) به عنوان شهری جدید به رسمیت شناخته شده‌اند).

همچنین در نقد راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی گفته می‌شود چرا به علت پیدایش آن، که به تعبیری برآمده از مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ است، نپردازیم؟ در نتیجه توصیه می‌شود به توسعه روستایی و سیاست‌های تعادل بخش در توزیع جمعیت و فعالیت بر پهنه‌ی کشور پرداخته شود. این توصیه‌ای صحیح و دلسوزانه برای آنهایی است که بنابر آنکه زندگی‌شان می‌گذرد و یا به دلیل فقدان

اطلاعات و جسارت مهاجرت، در حالی که زندگی‌شان نمی‌گذرد هنوز مجبور به ترک کاشانه خود نشده‌اند و البته این توصیه هیچ منافاتی با راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در شهرها ندارد. ضمن آنکه باید توجه داشت مهاجرت روستا-شهری از منظر توسعه ملی ضرورتی است اجتناب‌ناپذیر که هم ریشه در محدودیت منابع کشاورزی و قابلیت‌های جامعه روستائی ایران دارد و هم ریشه در الزامات اقتصاد جهانی و نقش پیشتاز شهرها در توسعه کشور دارد. از این‌رو، نباید تصور کرد که می‌توان مهاجرت روستا - شهری را متوقف نمود و علاوه بر آن، اشتباه است که پدیده اسکان غیررسمی را صرفاً به دلیل مهاجرت دانست (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۵۳). موافقان ساماندهی اسکان غیررسمی معتقدند مهاجرت اجتناب‌ناپذیر است. زیرا مهاجرت از روستا به شهر به خاطر اینکه بخش کشاورزی نمی‌تواند شاغلان کشاورزی را جذب کند صورت می‌گیرد و جمعیت مازاد به شهرها می‌آیند. پس اگر آمدن مهاجران به شهرها اجتناب‌ناپذیر است، اینها شایسته‌اند که صاحب مسکن و برخوردار از محیط زیست مناسب شوند.

پیوسته بخشی از جمعیت شهرها را اقشار کم‌درآمد تشکیل خواهند داد که هنر نظام اجتماعی - اقتصادی هر جامعه در کوچک نمودن نسبت آنها و پاسخگویی به نیازهای پایه ایشان، از جمله مسکن است تا به اسکان غیررسمی روی نیاورند. به نظر می‌رسد در پشت این نقد، ناتوانی در مدیریت و اداره شهرها نهفته است که خود را در ستیز با مهاجران آشکار می‌سازد و به جای آنکه به هدایت و استفاده از فرصت‌های توسعه شهر فکر شود تنها به ممانعت رشد پرداخته می‌شود. در هر حال سفارش این است که کاهش آلام روزانه تهیدستان به امید آرمان جاودانه فقرزدایی و تعادل‌بخشی به فراموشی سپرده نشود. نباید گره‌گشایی مسئله امروز را به آینده‌ای نامعلوم موکول نمود که این درنگ نه به لحاظ حقوق انسانی و نه به لحاظ خطرات برآمده از آن، جایز نیست. «رابرت مکنامارا»، رئیس اسبق بانک جهانی گفته است اگر شهرها با فقر برخورد سازنده‌تری را شروع نکنند، ممکن است فقر برخورد ویرانگری با شهرها را شروع کند (Drakakis, 2000:70). با این حال باید توجه داشت راهبرد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی خواهان رسمیت بخشیدن به «آنچه هست» و «در هرکجائی که هست» نمی‌باشد. این راهبرد ضمن باور قوی به عدم تخریب و تخلیه اجباری، آنچه هست را در شأن و کرامت انسانی نمی‌داند و در نتیجه، رهیافت مداراگرایانه را با اصلاح‌طلبی همراه می‌نماید. بدون برنامه‌ی ارتقا مجموعه شرایط اجتماعی - اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی اسکان غیررسمی، پذیرفتن آنها دردی از جدایی‌گزینی و گسست کالبدی آنها دوا نکرده و این خطر را دارد که «آپارتاید» اردوگاهی شدن تهیدستان را نهادینه نماید. بنابراین تمهیدات شهروندسازی و اشاعه‌ی فرهنگ شهری و پیوند با اقتصاد شهر به موازات بهسازی کالبدی برای یکپارچگی این اجتماعات، امری بسیار با اهمیت است. با توجه به نسبت بالای اسکان غیررسمی در برخی شهرهای کشور و نسبت بالای مهاجرین روستایی درون آنها، فقدان برنامه‌ی اجتماعی - فرهنگی گفته شده می‌تواند

شهرهای روستازده‌ای به بار آرد که توان پیشتازی توسعه ملی را نداشته باشند (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۵۴).

مزیت‌های راهبرد توانمندسازی

راهبرد توانمندسازی، نه مانند تئوری‌های لیبرالیستی عقیده به «بی‌عدالتی منطقی» و «عدالت در آینده» دارد که شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی را بر پایه نظریه‌های توسعه اقتصادی مرحله‌ای، ضرورت مراحل اولیه پیشرفت و توسعه اقتصادی بدانند و بنابراین حمایت دولتی را بی‌اهمیت جلوه دهد و نه مانند تئوری‌های زمین و خدمات یا رادیکالیستی به دنبال جبران کمبودهای اسکان غیررسمی از طریق تزریق منابع دولتی است چرا که همان‌طور که بحث شد این کار می‌تواند «حس بی‌خیالی» را جایگزین «حس تعهد به پیشرفت» نماید. با این حال این راهبرد پذیرش وضع موجود را در هر شرایطی و در هر جا قبول نمی‌کند بلکه وضع موجود را شایسته کرامت انسانی نمی‌داند و شهروندان این نوع سکونتگاه‌ها را همانند سایرین، واجد سرمایه‌های اجتماعی و کالبدی می‌داند، هر چند به صورت گسیخته و آمایش نیافته. در این راهبرد هر نوع سرمایه اجتماعی و کالبدی و مالی در ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی نقطه حرکت اولیه جهت ساماندهی می‌باشد و یک نوع برنامه‌ریزی شهری دموکراتیک است که «برنامه‌ریزی با مردم» را جایگزین «برنامه‌ریزی برای مردم» می‌کند و نگهداری از امکانات شهری ایجاد شده را به خود شهروندان می‌سپارد. بنابراین مزیت‌های این راهبرد را میتوان به شرح ذیل مطرح نمود.

- ۱- تقویت حس اجتماع و مکان و ایجاد تعلق خاطر جمعی.
 - ۲- بالا بردن میزان اعتماد در شهروندان به طرح‌های توسعه شهری.
 - ۳- بالا بردن میزان مشارکت شهروندان در برنامه‌های تهیه مسکن.
 - ۴- رعایت حقوق شهروندی و کرامت انسانی.
 - ۵- ساماندهی مناسب فضای شهری.
 - ۶- جلوگیری از گسیختگی فضایی- اجتماعی شهر.
 - ۷- میل به توسعه پایدار از طریق برنامه‌های فرآیند توسعه.
 - ۸- کاهش میزان جرم و جنایت به دلیل طراحی فضاهای اجتماعی.
- از جنبه‌های منفی کمک به افراد فاقد مسکن (مانند احساس حقارت دریافت کنندگان کمک‌ها) می‌کاهد. این رویکرد برای جمعیت‌های به سرعت در حال رشد و برنامه‌های با مقیاس وسیع می‌تواند جوابگو باشد.

محلات اسکان غیررسمی شهر تبریز، موقعیت جغرافیایی و تحلیل ویژگی‌ها

یکی از مولفه‌ها و عوامل ساختاری که کارکرد آن منجر به بروز تحولات اقتصادی، اجتماعی، فضایی و کالبدی گسترده‌هایی سرزمینی می‌شود عامل جمعیت است. شهر تبریز طی قرون متمادی از مراکز مهم مبادله و صنعت و بازرگانی و یکی از کانون‌های شهری با اهمیت بوده است و امروزه نیز بعد از تهران، مشهد و

اصفهان به لحاظ تعداد جمعیت شهرنشین کشور در رده چهارم کشوری قرار دارد. جمعیت تبریز در عرض ۶۶ سال گذشته بیش از ۶/۵ برابر افزایش پیدا کرده است و از ۲۱۳.۰۰۰ نفر در سال ۱۳۱۹ به ۱.۳۹۸.۰۶۰ نفر در سال ۱۳۸۵ رسیده است که نشان‌دهنده تمرکز بالا در این شهر می‌باشد. در مجموع سهم شهر تبریز از جمعیت شهری استان، از ۵۳/۴ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۳۸/۴۷ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است که این امر نشان از تعدیل در توزیع جمعیت شهری استان دارد. نرخ رشد جمعیت تبریز در سال ۱۳۱۹ از ۱/۹۳ درصد به ۴/۹۷ درصد در سال ۱۳۶۵ رسیده است. اما از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۸۵، روند کاهشی نشان می‌دهد که برای این دوره نرخ رشد جمعیت شهر تبریز از ۲/۱۹ به ۱/۷۳ درصد تنزل یافته است (جدول ۱ و ۲).

جدول شماره ۱: روند جمعیت‌پذیری شهر تبریز طی سال‌های (۱۳۱۹-۱۳۸۵)

دوره زمانی	جمعیت اول دوره (نفر)	جمعیت آخر دوره (نفر)	میزان افزایش جمعیت (نفر)	نرخ رشد سالانه (درصد)
۱۳۱۹-۱۳۳۵	۲۱۳/۵۴۲	۲۸۹/۹۹۶	۷۶/۴۵۶	۱/۹۳
۱۳۳۵-۱۳۴۵	۲۸۹/۹۹۶	۴۰۳/۴۱۳	۱۱۳/۴۱۷	۳/۳۵
۱۳۴۵-۱۳۵۵	۴۰۳/۴۱۳	۵۹۷/۹۷۶	۱۹۴/۵۶۳	۴
۱۳۵۵-۱۳۶۵	۵۹۷/۹۷۶	۹۷۱/۴۸۲	۳۷۳/۵۰۶	۴/۹۷
۱۳۶۵-۱۳۷۵	۹۷۱/۴۸۲	۱/۱۹۱/۰۴۳	۲۱۹/۵۶۱	۲/۱۹
۱۳۷۵-۱۳۸۵	۱/۱۹۱/۰۴۳	۱/۳۹۸/۰۶۰	۲۰۷/۰۱۷	۱/۷۳

منبع: نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن - مرکز آمار ایران

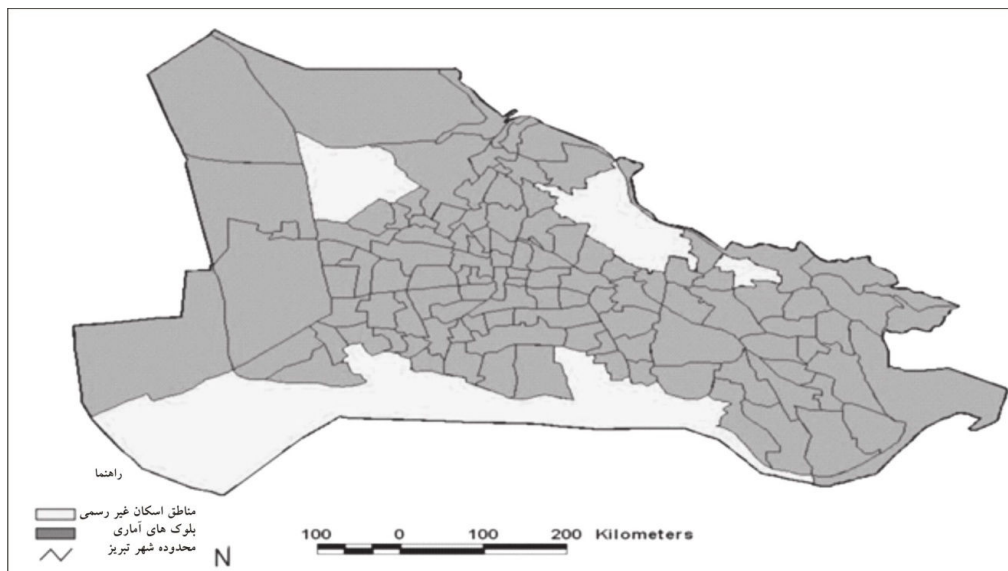
جدول شماره ۲: تحولات جمعیت شهرنشین تبریز از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵

سال	استان	شهر تبریز	سهم شهر تبریز (به درصد)
۱۳۴۵	۷۵۵۴۵۴	۴۰۳۴۱۳	۵۳/۴
۱۳۵۵	۱۱۸۸۲۹۲	۵۹۷۹۷۶	۵۰/۳
۱۳۶۵	۱۹۹۸۸۰۹	۹۷۱۴۸۲	۴۸/۶
۱۳۷۵	۳۳۲۵۵۴۰	۱۱۷۲۶۹۱	۳۵/۲
۱۳۸۵	۳۶۳۴۰۵۶	۱۳۹۸۰۶۰	۳۸/۴۷

در شهر تبریز اگرچه آمار دقیقی از تعداد حاشیه‌نشینان موجود نیست ولی بر اساس مطالعات به‌عمل آمده در حال حاضر جمعیتی بین ۲۵۰۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰۰ نفر در نواحی حاشیه‌نشین شمال و جنوب تبریز زندگی می‌کنند. به لحاظ داشتن بعد متوسط ۶.۵ نفر به ازاء هر خانوار، تقریباً آمار خانوارها ۴۰ تا ۵۰ هزار خانوار خواهد بود. این رقم بالغ بر ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت شهر تبریز است. بر اساس آخرین اعلام نظرها از سوی مسئولان شهری

تبریز، جمعیت حاشیه‌نشین این شهر به مرز ۴۰۰۰۰۰ نفر رسیده است که در حدود یک‌سوم جمعیت شهر را شامل می‌شود و این میزان با لحاظ کردن بعد متوسط ۸.۵ نفر به ازاء هر خانوار، تعداد تقریبی ۷۰ تا ۷۵ هزار خانوار را نشان می‌دهد (اصغری زمانی، ۱۳۷۹، ۱۷۴).

اگر مناطق اسکان غیررسمی را به تعریف «چارلز آبرامز» کارشناس معروف مسکن، به مناطقی محدود بکنیم که از نظر زیرساخت‌ها و تسهیلات شهری و کیفیت واحدهای مسکونی، از استانداردهای قابل قبولی برخوردار نبوده و در اراضی نامناسب شهری استقرار یافته‌اند، محلات دره‌ایچی، قربانی، سیلاب، داداش‌آباد، حیدرآباد در شمال شهر تبریز و محله یانوق (انتهای خیابان مارالان تا طالقانی) در جنوب، جزء مناطق عمده اسکان غیررسمی شهر تلقی خواهند شد.



نقشه شماره ۱: محلات اسکان غیررسمی شهر تبریز (منبع: جهان بین ۱۳۸۷: ۱۰۹)

هر چند آلودگی‌ها و زاغه‌های شهری در سایر نقاط شهر نیز قابل رویت است، ولی این استقرارها در محلات فوق‌الذکر تمرکز و تراکم بیشتری دارد. ذیلاً به معرفی مشخصات فیزیکی و سپس برخی شاخص‌های کمی و کیفی مسکن این مناطق پرداخته می‌شود (جهان‌بین، ۱۳۸۷: ۱۰۹-۱۱۱).

۱- **حیدرآباد- داداش‌آباد:** این محله در شمال‌غرب تبریز واقع شده است که جمعیتی بالغ بر ۴۵۰۰۰ نفر را در خود جای داده است. ۶۹ درصد اراضی این محله در اشتغال مسکن می‌باشد که ۹۰ درصد آنها یک طبقه می‌باشد. از نظر خدمات عمومی و راه‌های ارتباطی نسبت به مناطق مشابه سرانه بالاتری داشته ولی در مقایسه با استانداردهای معمول شهر بسیار فقیر است.

۲- **محله دره‌ایچی:** این محله دارای بافت کاملاً حاشیه‌ای است که بر روی اراضی پرشیب و دامنه‌های ناهنجار ساخته شده است محل اسکان فقیرترین اقشار شهری بالاخص مهاجرین روستایی بوده و از

بالاترین تراکم مسکونی برخوردار است. فشردگی سطوح مسکونی و فقدان دسترسی‌های لازم و بی‌نظمی بافت و عمومیت واحدهای مسکونی یک طبقه از مشخصات عمده این حل می‌باشد. همان‌طوری‌که از ارقام جدول شماره ۳ ملاحظه می‌شود از بین کاربری‌های اصلی چون سکونت، خدمات و ارتباطات بالاترین سرانه مربوط به خدماتی چون منابع آب بوده و سرانه آموزش ۰/۲ مترمربع و سرانه درمانی ۲ درصد مترمربع و فاقد فضای سبز است. مقایسه این اعداد با سرانه فعالیت‌های مشابه در شهر تفاوت چشمگیری را نشان می‌دهد.

۳- محله قربانی: این محله پرتراکم‌ترین محل شهر به لحاظ تراکم ناخالص می‌باشد. (جدول شماره ۴) محله قربانی بر روی دامنه پرشیب ارتفاعات عون‌بن‌علی استقرار یافته و به مثابه محله قبلی فقرای شهری را در خود جای داده است. سرانه کاربری اراضی بسیار پایین‌تر است، قطعات مسکونی کوچک، یک طبقه و پرجمعیت و فاقد دسترسی سواری می‌باشد. کوچه‌های پرشیب این محله در زمستان غیرقابل عبور می‌گردد. سرانه بهره‌وری ساکنین این مناطق ۱/۳ متوسط سرانه شهری می‌باشد. فقدان خدمات در کنار محیط ناسالم ناشی از حرکات فاضلاب در سطح کوچه‌ها و نهر داخل محله شرایط دشوار زیستی را به وجود آورده است. سطح سرانه خدمات در این محل نسبت به متوسط محل‌های همگون شش برابر کمتر است. سرانه خدمات آموزشی ۰/۱۵ مترمربع، بهداشتی ۱ درصد مترمربع می‌باشد محله فوق با جمعیتی بیش از ۹۰۰۰۰ نفر فاقد فضای سبز است.

۴- سیلاب: سیلاب باز در دامنه ارتفاعات عون‌بن‌علی واقع و از این نظر بیشتر با ویژگی‌های کالبدی با محله قبلی مشترک است کوچه‌های باریک و بن بست با پله‌های زیاد، پمپاژ فاضلاب نازل به سطح کوچه‌ها و استفاده از گورستان برای بازی و فقدان مراکز درمانی از ویژگی‌های عمده این منطقه حاشیه‌نشین شهری است.

۵- یانوق: شاید عمده‌ترین منطقه حاشیه‌نشینی در جنوب شهر تبریز محل یانوق بوده باشد که در دامنه ارتفاعات یانوق داغی قرار گرفته و دومین محله‌ی پرتراکم شهری از نظر تراکم خالص جمعیت و از پرتراکم‌ترین محلات به لحاظ تراکم ناخالص جمعیت می‌باشد. قطعات کوچک و بهم فشردگی مسکونی و پرجمعیت از خصوصیات محل فوق است. این محل از نظر سطح سرانه خدمات وضع بهتری دارد که متعلق به آموزش عالی و سطح سرانه تجهیزات و تأسیسات می‌باشد که با کسر سطوح این دو کاربری مجموع سرانه خدمات محل به ۲ متر کاهش می‌یابد. مجاورت محل فوق با معبر کنارگذر جنوبی، سطح سرانه معابر را افزایش داده است. حدود ۲۵ درصد از اراضی محل را زمین‌های بایر تشکیل می‌دهد و کل سطوح غیرمفید ۴۰ درصد از اراضی را اشغال نموده است. سطح سرانه خدمات آموزشی در مقطع دبستان ۰/۱۵ مترمربع و خدماتی درمانی ۰/۰۷ مترمربع می‌باشد. مکان سکونتی در این منطقه ۹۱۹۱ واحد

می باشد که در مقایسه با نواحی حاشیه نشین شمال شهر بالاترین تراکم خالص را دارا می باشد. در مجموع در این مناطق حاشیه نشین بالغ بر ۴۵۰۰۰ مکان مسکونی ساخته شده است که بالاترین تعداد ۱۳۵۱۶ واحد متعلق به محله قربانی می باشد پس از آن یانوق با ۹۱۹۱ واحد، دره ایچی با ۸۷۱۴ واحد، حیدرآباد- داداش آباد ۷۲۲۵ واحد مسکونی را در خود جای داده اند. کمترین تعداد مربوط به سیلاب با ۶۴۳۶ واحد می باشد. مطالعه اطلاعات و آمار مندرج در جدول شماره ۴ همین طور حاکی از این واقعیت است که برخی از شاخص ها نظیر تراکم در اتاق، تراکم در واحد مسکونی در هر پنج منطقه تقریباً یکسان است اما تراکم خالص و ناخالص تفاوت عمده ای را نشان می دهد.

جدول شماره ۳: سرانه کاربری اراضی در مناطق حاشیه نشین و شهر تبریز (به مترمربع)

جمع	ارتباطات	خدمات	مسکن	
۶۷/۳۸	۹/۲۴	۱۴/۶۳	۴۳/۵۱	شهر تبریز
۲۶/۵۱	۲/۲۴	۲/۶۳	۲۱/۶۴	دره ایچی
۲۳/۹۷	۱/۶۵	۱/۲۱	۲۱/۱۱	قربانی
۴۳/۵۵	۵/۷۱	۵/۰۱	۳۲/۸۳	سیلاب
۱۰۰/۳۷	۳/۷۵	۹/۰۸	۸۷/۵۴	حیدرآباد- داداش آباد
۳۵/۳۹	۸/۲۹	۷/۳۶	۱۹/۷۴	یانوق

جدول شماره ۴: ویژگی های سکونتی (مسکن) مناطق حاشیه نشین شهر تبریز

تراکم در اتاق	تراکم در واحد مسکونی	تراکم ناخالص	تراکم خالص	مکان مسکونی	جمعیت (نفر)	
۲/۷۳	۱/۲۱	۳۲۵	۴۶۲	۸۷۱۴	۶۱۵۸۷	دره ایچی
۲/۷۴	۱/۲۲	۳۸۸	۴۷۴	۱۳۵۱۶	۹۳۳۹۵	قربانی
۲/۵۰	۱/۱۳	۱۸۳	۳۰۵	۶۴۳۶	۴۲۶۲۵	سیلاب
۲/۷۰	۱/۱۳	۷۹	۱۱۴	۷۲۲۵	۴۶۴۵۸	حیدرآباد- داداش آباد
۲/۶۵	۱/۲۶	۱۶۷	۵۰۷	۹۱۹۱	۶۵۵۱۶	یانوق

در ذیل برخی دیگر از ویژگی های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی محلات اسکان غیررسمی شهر تبریز مورد بررسی قرار می گیرد.

میزان درآمد ماهانه خانوارها

یکی از عمده‌ترین شاخص‌های سنجش فقر مطلق، درآمد خانوار است. درحقیقت درآمد تعیین‌کننده معیارها و سطح زندگی افراد است و تا حدود زیادی، دیگر معیارها همچون کالری مصرفی را نمایان می‌کند. تعیین خط فقر از سوی نهادهای متفاوتی در کشور تعیین می‌شود که در جدیدترین مورد، وزرات رفاه و تأمین اجتماعی برای خانوار شهری با بعد ۴/۶ نفر، ۱۶۰ هزار تومان را درآمد کافی برای قرار گرفتن بالاتر از خط فقر مشخص کرده است (البته این درآمد برای خانواری است که مشکل مسکن، بیمه و سایر موارد را نداشته باشد اگر غیر از این باشد پس مطمئناً واقعیت چیز دیگری است) این رقم برای خانوار روستایی با همان بعد ۱۳۰ هزار تومان برآورد شده است. بر این اساس در هر خانوار برای زیستن بالاتر از خط فقر، درآمد ماهانه ۳۴۸۰۰ تومان لازم است. بنابراین خانوارهایی که دارای درآمد سرانه پایین‌تر از مبلغ ۳۴۸۰۰ تومان هستند در فقر مطلق به سر می‌برند.

مطالعه نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد که ۲۷/۵ درصد از ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی تبریز ماهانه کمتر از ۱۰۰ هزار تومان درآمد دارند، ۱۲ درصد ۱۰۰ هزار تومان، ۲۴/۵ درصد ۱۰۰ تا ۱۵۰ هزار تومان و ۲۷/۵ درصد ۱۵۰ تا ۲۰۰ هزار تومان در ماه درآمد دارند. فقط ۲ درصد در گروه درآمدی ۲۰۰ تا ۲۵۰ هزار تومان، ۴ درصد در گروه درآمدی ۲۵۰ تا ۳۰۰ هزار تومان قرار دارند به‌علاوه ۲/۵ درصد نیز ماهیانه بالاتر از ۳۰۰ هزار تومان کسب می‌نمایند. بنابراین متوسط درآمد ماهانه هر خانوار ۱۲۸ هزار تومان می‌باشد که با توجه به بعد خانوار ۵/۰۲ نفر، سرانه درآمد ماهانه ۲۵ تا ۲۶ هزار تومان است که نشانگر این است که این ساکنان از توان تأمین مایحتاج اولیه زندگی نیز محروم هستند. حال سوال این است این میزان درآمد با کدام حد استاندارد زندگی در سطح ملی و بین‌المللی برابری می‌کند؟

نوع بیمه اجتماعی افراد

بررسی نتایج یافته‌ها حاکی از آن است که بیمه اجتماعی و خدمات بهداشتی-درمانی ساکنین این سکونتگاه‌ها در وضعیت بسیار وخیمی قرار دارد چرا که ۷۱/۵ درصد آنها فاقد هرگونه بیمه اجتماعی و درمانی‌اند. فقط ۲۱ درصد دارای بیمه تأمین اجتماعی، ۵ درصد بیمه خدمات درمانی و ۲/۵ درصد بیمه نیروهای مسلح در اختیار دارند (جدول ۵).

جدول شماره ۵: نوع بیمه اجتماعی ساکنین مناطق حاشیه نشین شهر تبریز

نوع بیمه	تأمین اجتماعی	خدمات درمانی	نیروهای مسلح	بدون بیمه
درصد	۲۱	۵	۲/۵	۷۱/۵

مشخص نیست افراد پیر، ناتوان، بیمار، بیکار و دیگر کسانی که در معرض خطر فقر قرار دارند در صورت بروز هر گونه مشکلی به ویژه در زمان ابتلا به بیماری، چگونه خود را از آن وضعیت نجات می‌بخشند. در بررسی نقش تأمین اجتماعی و چهارچوب قانونی آن، آنچه که حائز اهمیت است ایجاد حمایت مالی برای افراد محروم یا در خطر محرومیت می‌باشد. لازم به ذکر است تأمین اجتماعی به فراهم آوردن حمایت مالی از افرادی می‌پردازد که از نظر مالی در مضیقه می‌باشند. اهداف تأمین اجتماعی، به طور کلی، اهداف متفاوتی است. توسعه تساوی اقتصادی فراگیر از طریق توزیع ثروت و از طریق مالیات به افراد محروم در شکل بیمه‌های تأمین اجتماعی و فراهم آوردن شرایطی که مردم بتوانند ضمن مشارکت، شرایط بهتری برای نیازهای خود در هنگام کار و در زمانی که به علت بیکاری، بیماری و کهولت سن قادر به کار کردن نیستند، فراهم کنند. از جمله اهداف گوناگون تأمین اجتماعی است. با این وجود مهم‌ترین هدف مورد توجه تأمین اجتماعی، ایجاد حداقل استاندارد شرایط زندگی است که بر مبنای آن به کسی آسیب وارد نشود.

وضعیت مجوز ساخت مسکن ساکنین

طبق مطالعات میدانی ۹۱ درصد ساکنان اسکان غیررسمی به صورت غیرمجاز و غیرقانونی و بدون پروانه ساختمانی، دست به ساخت مسکن زده‌اند. فقط ۹ درصد ساخت‌وسازهای مسکونی به صورت قانونی و با صدور پروانه ساختمانی انجام شده است. در واقع گروهی کم‌درآمد که در فضای رسمی شهر، نیاز سرپناه و حق سکونت آنها به رسمیت شناخته نشده و به بیانی «شهروند به حساب نیامده‌اند»، خود برای پاسخگویی به یکی از نیازهای اولیه یعنی مسکن در فضایی غیررسمی، نامنظم و غیرمجاز با حداقل فشار به خزانه دولتی، این‌گونه مساکن و سکونتگاه‌ها را برپا نموده‌اند.

نتیجه‌گیری

در این مطالعه با اعتقاد به اینکه امروز ما به هر دلیل و به هر تقدیری با پدیده‌ای به نام اسکان غیررسمی در ایران و از جمله تبریز مواجه هستیم. در پی تأمین حداقل‌های معیشتی و مسکونی خانوارها و با این دیدگاه که آرای جدید بر این بنیان استوار شده است که ساکنان این بافت‌ها دارای جایگاه و منزلت انسانی هستند و باید مورد حمایت و هدایت مسئولان قرار گیرند تمرکز خود را بر ارائه سیاست‌ها و راهبردهای علمی توانمندسازی محلات اسکان غیررسمی قرار داده است. رویکرد نوین توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، مساله سکونت غیررسمی را در چارچوب راهبرد جامع‌تر و تأمین مسکن را در ارتباط با اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاست‌گذاری‌ها و ابزارهای موجود مورد توجه قرار می‌دهد. به این مفهوم که تأمین مسکن برای اکثریت جمعیت شهری به صورتی کارآمد فقط از طریق رویکرد جامع توانمندسازی امکان‌پذیر است که شامل دسترسی به تأمین منابع مالی و اعتباری، زیرساخت‌های پایه و خدمات و به رسمیت شناختن تصرف و حق مالکیت آنها است.

یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است که ارائه زیرساخت‌ها، تأسیسات و خدمات پایه شهری، توجه ویژه سیاست‌های اجتماعی دولت و تأمین اجتماعی به افراد کم‌درآمد، بیکار، ناتوان، بیمار و مسن جهت ایجاد حداقل استاندارد شرایط زندگی، ارتقای شغلی و ایجاد اشتغال پایدار با درآمد کافی و به مشارکت طلبیدن اجتماعات و نهادهای محلی، از مهم‌ترین، پایدارترین و کارسازترین راهبردهای علمی و منطقی توانمندسازی اسکان غیررسمی جهت برون‌رفت از مسائل و مشکلات آنها به ویژه در شهر تبریز می‌باشد.

منابع

- ۱- ایراندوست، کیومرث، صرافی، مظفر، ۱۳۸۶، یاس و امید در سکونتگاه‌های غیررسمی: نمونه موردی شهر کرمانشاه، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، سال هفتم، شماره ۲۶.
 - ۲- اصغری زمانی، اکبر، ۱۳۷۹، پژوهشی در روند حاشیه نشینی در ایران (مطالعه موردی: تبریز)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.
 - ۳- پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۸۵، برنامه‌ریزی مسکن، چاپ سوم، انتشارات سمت، تهران.
 - ۴- جهان‌بین، رضا، ۱۳۸۷، سیاست‌ها و راهبردهای توانمندسازی محلات اسکان غیررسمی (مطالعه موردی: شهر تبریز)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.
 - ۵- جواهری‌پور، مهرداد، داورپناه، بابک، ۱۳۸۱، سکونتگاه‌های ناپایدار اقشار کم درآمد شهری (بازبینی سیاست‌های دوران اخیر در زمینه اسکان غیررسمی یا نابسامان)، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم.
 - ۶- حسین زاده دلیر، کریم، ۱۳۸۵، برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، چاپ پنجم، انتشارات سمت، تهران.
 - ۷- سخاتم، اعظم، ۱۳۸۱، سهم مردم، سهم دولت در طرح‌های توانمندسازی و بهسازی محله، تجربه جعفرآباد کرمانشاه، مجله هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم.
 - ۸- خضرای، فرزین، ۱۳۸۱، توانمندسازی در اسکان غیررسمی، تجربه زاهدان، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم، تابستان.
 - ۹- داودپور، زهره، ۱۳۸۴، کلان‌شهر تهران و سکونتگاه‌های خودرو، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، تهران.
 - ۱۰- شکویی، حسین، ۱۳۵۵، حاشیه‌نشینان شهری، خانه‌های ارزان قیمت و سیاست مسکن تبریز، موسسه تحقیقات علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز.
 - ۱۱- صرافی، مظفر، ۱۳۷۹، جهانی شدن شهر و شهری شدن جهان: طرح مسأله‌ای برای جنوب، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۵۶-۱۵۵.
 - ۱۲- ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۱، اسکان غیررسمی، سال چهارم، شماره ۴۵.
 - ۱۳- مرکز آمار ایران، ۱۳۸۶، گزیده آماری سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵.
 - ۱۴- وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۲، سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی.
- 15- Drakakis- Smith, D, 2000, Third World Cities; London; Routledge. Hall, p. & Preiffer,U 2000, Urban Future 21; London; E & FN spon.
- 16- UN-Habitat, 2003, The challenge of Slums, Global report on Human settlement.