

الگوی اسکان موقت مبتنی بر روش نظریه زمینهای (مطالعه موردی: شهر سرپل ذهاب پس از زلزله ۱۳۹۶)*

سارا مسگری هوشیار

دانشجوی دکتری معماری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

اکبر حاجی ابراهیم زرگر

استاد دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

علیرضا فلاحي**

استاد دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۶/۱۶ - تاریخ پذیرش ۱۳۹۸/۸/۲۸

چکیده

زلزله‌های شدید همواره با آسیب به بخش مسکونی، زندگی مردم را مختل می‌کنند. در فرایند اسکان پس از سانحه، پس از مرحله اسکان اضطراری در هفته‌های نخست تا زمان اسکان دائم به‌طور معمول یک تا دو سال طول می‌کشد که لازم است برای بازگشت آنها به زندگی عادی، اسکان موقت تأمین شود. این دوره با وجود نقش مؤثر در روند بازتوانی جامعه، در تجارب گذشته اغلب ساده انگاشته شده و به‌ویژه در سوانح شهری با چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی همراه بوده است. هدف مقاله حاضر، معرفی الگوی اسکان موقت از طریق شناسایی ابعاد تشکیل‌دهنده و عوامل تأثیرگذار بر آن، با نگاهی جامع و سیستمی است. بدین منظور با رویکرد اکتشافی و روش کیفی نظریه زمینهای، همزمان طی یک سال و نیم از زلزله آبان ۱۳۹۶ به مطالعه فرایند اسکان موقت در شهر سرپل ذهاب پرداخته شد. داده‌های پژوهش از طریق مشاهده مشارکتی و مصاحبه عمیق نیمه‌ساختارمند با ۷۸ نفر از افراد مهم شامل مسئولان، خبرگان، مردم و مطلعان محلی گردآوری شد. نمونه‌گیری به‌صورت نظری و هدفمند تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت و داده‌ها توسط نرم‌افزار مکس کیودای در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و گزینشی تحلیل شد و با استخراج ۳۳ مقوله محوری و انتخاب مقوله هسته «سکونتگاه انتقالی»، الگوی نهایی ارائه شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که موضوع اسکان موقت پس از سانحه، موضوعی سهل و ممتنع است که برخلاف تصور غالب، پیچیدگی‌های فراوانی دارد. چالش اصلی «اسکان موقت» با تعریف روشن آن مرتبط است. کاربرد واژه «اسکان» موضوع را در بعد کالبدی محدود کرده است. در این دوره به بازتوانی روانی، اجتماعی و اقتصادی آسیب‌دیدگان کمتر پرداخته می‌شود و واژه «موقت» نیز سبب کم‌اهمیت انگاشتن آن شده است. از این‌رو الگوی «سکونتگاه انتقالی» می‌کوشد با تبیین اجزای اسکان موقت و دسته عوامل مؤثر بر آن، به شناخت بهتر آن یاری رساند. از منظر سیستمی فرایند اسکان موقت متشکل از ابعاد «سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت سکونتگاه موقت، طراحی و اجرای مسکن موقت، ساماندهی و برچیدن» است که از سه دسته عوامل «شرایط سانحه»، «ویژگی‌های بستر» و «سیستم‌های مداخله‌گر» مانند «فرهنگ ایمنی، سیستم مدیریت بحران، فرایند اسکان اضطراری تا دائم، خیرین، بیمه، رسانه‌ها و فشارهای اقتصادی و سیاسی» تأثیر می‌پذیرد. براساس نتایج پژوهش، اساسی‌ترین راهکارها برای ارتقای برنامه‌های آتی، اتخاذ رویکرد جامع و فرایندی به اسکان پس از سانحه (از اسکان اضطراری تا دائم) و برنامه‌ریزی در مرحله آمادگی است که می‌تواند به بازتوانی و افزایش تاب‌آوری جامعه انجامد.

واژه‌های کلیدی: اسکان پس از سانحه، اسکان موقت، سرپل ذهاب، سکونتگاه انتقالی، مسکن موقت.

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری نگارنده اول با عنوان «تأمین اسکان موقت پس از زلزله؛ مطالعه موردی: شهر سرپل ذهاب پس از زلزله ۲۱ آبان ماه ۱۳۹۶» به راهنمایی نگارندگان دیگر در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی است.

Email: Alifallah30@gmail.com

** نویسنده مسئول

مقدمه

پس از هر سانحه، زندگی مردم با اختلال جدی مواجه می‌شود. در هفته‌های نخست نیاز به سرپناه با اسکان اضطراری به‌طور معمول با استفاده از چادر تأمین می‌شود. پس از تثبیت اولیه شرایط تا فراهم شدن مسکن دائم زمانی حدود یک تا دو سال طول می‌کشد که در این مدت «اسکان موقت» برای تأمین مسکن و کمک به از سرگیری فعالیت‌های زندگی آسیب‌دیدگان انجام می‌گیرد. برپایه ادبیات سوانح، هدف از اسکان موقت، انتخاب مکان مناسب و برنامه‌ریزی برای ایجاد فضای سالم، امن و به‌نسبت راحت زندگی به‌منظور تأمین نیازهای اولیه فردی، خانوادگی و اجتماعی است که معنای عمومی آن فراتر از «یک چهاردیواری» است و ابعاد معیشتی، فرهنگی و روان‌شناختی را نیز در برمی‌گیرد [۱۲]. بنابراین فرایند اسکان موقت اهمیت زیادی در بازتوانی و افزایش تاب‌آوری جامعه دارد. با این حال مطالعات نشان می‌دهد که اسکان موقت به دلایلی مانند نیاز به تأمین سریع مسکن، لزوم پاسخگویی به نیازهای زندگی عادی و پیامدهای بلندمدت آن همواره چالش بزرگی پیش روی مدیران بحران بوده [۲۶] و از ابعاد برنامه‌ریزی، مدیریت و طراحی ابهامات بسیاری داشته است [۳۵،۳۹]. همچنین هزینه زیاد، ناسازگاری با شرایط فرهنگی و اقلیمی، مکان‌گزینی نامناسب و ناپایداری آن در درازمدت به مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی انجامیده است [۲۲،۲۴].

پژوهشگران اغلب این چالش‌ها را ناشی از نبود برنامه‌ریزی پیش از سانحه و نبود الگوی مناسب اسکان موقت دانسته‌اند؛ برنامه‌ریزی و الگویی که بتواند با شناخت عوامل مؤثر بر فرایند و معرفی راهکارهای مناسب، پاسخگویی نیازهای آسیب‌دیدگان باشد [۳۷،۳۸]. از طرفی اغلب مطالعات موجود با گذشت چند سال از اسکان موقت و از منظر گروهی از افراد مهم مانند دست‌اندرکاران یا مردم به بررسی جنبه خاصی پرداخته است. اما پژوهش حاضر می‌کوشد با رویکردی سیستمی، هم موضوع اسکان موقت پس از زلزله آبان ۱۳۹۶ سرپل ذهاب را مطالعه کند و هم با استفاده از روش نظریه زمینه‌ای، رابطه ابعاد داخلی و عوامل خارجی مؤثر بر فرایند اسکان موقت را از منظر گروه‌های مختلف کلیدی شناسایی کرده و پیچیدگی‌های فرایند اسکان موقت را در الگویی جامع مبتنی بر داده‌های زمینه‌ای ارائه کند. از این‌رو پرسش‌های پژوهش عبارت‌اند از:

- فرایند اسکان موقت پس از زلزله چیست و ابعاد تشکیل‌دهنده آن کدام‌اند؟ کدام عوامل خارجی بر فرایند اسکان موقت تأثیرگذارند؟ چالش‌های اصلی اسکان موقت چیست؟ راهکارهای اساسی ارتقای برنامه‌های آتی چیست؟

مبانی نظری

با مروری بر مطالعات سوانح به نظر می‌رسد در تعریف واژگان حوزه «اسکان پس از سانحه» همچنان ابهاماتی وجود دارد. برخی مفاهیم رایج در حوزه اسکان موقت عبارت‌اند از: «اقامتگاه انتقالی» که با تأکید بر عامل زمان دربرگیرنده فرایند سکونت از هنگام اضطرار تا دوران تثبیت است. «سکونتگاه واسطه‌ای» فرایند زمان و شکل کالبدی را با هم در برمی‌گیرد. «سرپناه موقت» با تأکید بر مفهوم ساختاری و کالبدی، گستره وسیعی از طرح‌ها و اشکال سازه‌ای از چادر تا خانه پیش‌ساخته را شامل می‌شود. در «مسکن موقت» برخلاف «سرپناه موقت»، فعالیت‌های عادی روزانه خانوار از سر گرفته می‌شود [۳۰]. «سکونتگاه موقت انسانی» نیز به‌جای واژه اردوگاه و سایت به مفهوم جامعه‌ای است که باید در کنش متقابل با محیط اطراف خود به نیازهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت بی‌خانمان‌ها پاسخ دهد و در برنامه‌ریزی باید به جنبه‌هایی نظیر اشتغال‌زایی مناسب در جهت خودباوری و بازتوانی روحی و روانی آنها توجه شود [۱۱].

اغلب تجارب اسکان موقت به‌ویژه در سوانح شهری فرایند طولانی و پیچیده‌ای بوده‌اند که پس از هفته‌های نخست سانحه با تلاش نهادهای دولتی، امدادی و مردمی برای تسریع در امدادسانی و تأمین اسکان و پاسخگویی به نیازهای اساسی آسیب‌دیدگان آغاز می‌شوند [۲۰، ۲۱، ۳۱]. با گذشت زمان و تغییر شرایط، نیازها نیز تغییر می‌کنند [۱۴]، درحالی که به‌دلیل تفاوت وضعیت و ظرفیت‌های خانوارها، روند اقدامات و نیازهای آنها نیز متفاوت است [۲۷]. برخی در همان روزهای اول شروع به بازسازی مسکن دائم می‌کنند و برخی مدتی به اسکان موقت جابه‌جا می‌شوند که افزون بر مسکن موقت می‌تواند به‌صورت چادر، سرپناه‌های خودساخته، خانه‌های سیار، منزل اقوام و دوستان یا بناهای سالم برجا مانده باشد [۲۱، ۲۳]. مسکن موقت نیز در برخی تجارب اصلاً پذیرفته نشده و در برخی تا سال‌ها بعد از تکمیل مسکن دائم، همچنان استفاده شده‌اند [۱۷]. بنابراین گرچه در طراحی بیشتر به جنبه‌های فنی، سرعت اجرا و صرفه اقتصادی توجه می‌شود [۱۵]، موفقیت آن در گرو پاسخگویی به نیازهای جامعه، بعد خانوار، ویژگی‌های فرهنگی و اقلیمی و الگوی معماری بومی است [۲۳، ۲۸]. افزون بر آن، سیاست‌های دولت در مقیاس ملی و محلی، سازوکارهای بازار، مشارکت نهادهای غیردولتی و مجموع عوامل اجتماعی و اقتصادی نیز بر چگونگی فرایند اسکان موقت تأثیرگذار است [۲۹]. در نهایت نبود برنامه‌ریزی برای برچیدن یا کاربرد ثانویه واحدها می‌تواند موجب تداوم بهره‌برداری و سیمای نامطلوب شهری شود و تخریب آنها نیز به اتلاف منابع و آلودگی محیط‌زیست می‌انجامد [۲۸، ۲۲].

مرور پژوهش‌های موجود نشان می‌دهد که هر یک به مطالعه جزئی از فرایند اسکان موقت

مانند برنامه‌ریزی، مدیریت تخصیص، مکان‌گزینی، طراحی مسکن موقت، مسائل اقلیمی و محیط‌زیستی و برچیدن واحدهای موقت پرداخته است. اما پژوهشی که با رویکرد سیستمی از منظر همه گروه‌های درگیر اعم از نهادهای تصمیم‌ساز و مجریان و مردم به مطالعه کل فرایند اسکان موقت از ابتدای تأمین تا انتهای برچیدن آن بپردازد، کمتر انجام گرفته است. از این رو با هدف درس‌آموزی از تجربه اخیر زلزله آبان ۱۳۹۶ به مطالعه فرایند اسکان موقت در شهر سرپل ذهاب پرداخته می‌شود.

سرپل ذهاب و اسکان موقت پس از زلزله

سرپل ذهاب در غرب استان کرمانشاه محل زندگی اقوام متنوعی است. این منطقه در جنگ ایران و عراق بارها خسارت دید [۲،۴] و پیش از زلزله به آسیب‌پذیری‌های متعدد کالبدی، اقتصادی و اجتماعی همچون فرسودگی و ناپایداری مسکن، مشکل بیکاری و ضعف اقتصادی دچار بود. زمین‌لرزه ۷/۳ ریشتری شامگاه ۲۱ ۱۳۹۶ نیز خسارات فراوانی وارد کرد [۳]. شهر سرپل ذهاب با ۵۴۴ هکتار وسعت و ۴۵۴۸۰ نفر جمعیت [۷]، به دلیل نزدیکی به مرکز زلزله بیشترین آسیب را دید. براساس آمار بنیاد مسکن ۸۳۱۶ واحد مسکونی احداثی و ۱۱۴۷۵ واحد مسکونی تعمیری و ۳۳۱۰ واحد تجاری احداثی ارزیابی شدند [۱۰]. شدت پیامدهای زلزله، تنوع قومی و مذهبی، حساسیت امنیتی و مرزی و رواج شبکه‌های اجتماعی موجب شد که سانحه ابعاد گسترده‌ای بیابد. بعد از مرحله اسکان اضطراری و تأمین چادر، با توجه به شرایط اقلیمی دشوار، دولت برای تأمین اسکان موقت دو سیاست اعطای اجاره‌بها و تأمین کانکس را در نظر گرفت. افزون‌بر آن، گروه‌های زیادی از خیرین، سازمان‌های مردم‌نهاد و برخی سلبریتی‌ها برای تأمین کانکس و ساخت کمپ‌های موقت به‌طور گسترده وارد عمل شدند [۳]. همزمان در میان متخصصان نیز موضوع اسکان موقت مورد توجه قرار گرفت و گروه‌هایی از معماران و مهندسان با استفاده از مصالح بومی، بازیافتی یا فناوری‌های صنعتی، طرح‌هایی ارائه کردند که چنانکه انتظار می‌رفت، اجرایی نشدند. در عمل کانکس به‌عنوان تنها گزینه مسکن موقت در منطقه رواج یافت. بسیاری از آسیب‌دیدگان نیز با استفاده از مصالح بازیافتی یا در دسترس سرپناه‌هایی ساختند. در مجموع با بسیج نیروهای دولتی و مردمی و تلاش آسیب‌دیدگان اسکان موقت انجام گرفت، اما به دلیل جمعیت زیاد و مستأجر بودن حدود نیمی از خانوارها در شهر سرپل ذهاب، ترس مردم از تکرار پس‌لرزه‌ها، پیچیدگی مسائل شهری و زمان‌بر بودن بازسازی، با چالش‌های متعددی همراه بود [۳،۶].

روش تحقیق

هدف پژوهش حاضر ارائه الگوی اسکان موقت برای شناسایی ابعاد تشکیل دهنده و عوامل تأثیرگذار بر آن، با نگاهی جامع و سیستمی است. برخلاف اغلب تحقیقات پیشین که پس از چند سال و با رویکرد قیاسی انجام گرفته بودند، با توجه به همزمانی با دوره اسکان موقت، در این پژوهش طی یک سال و نیم از زلزله آبان ۱۳۹۶، مطالعات میدانی گسترده‌ای با روش کیفی نظریه زمینهای در شهر سرپل ذهاب صورت گرفت. از آنجا که «اسکان موقت» موضوعی چندوجهی، پیچیده و فرایندی است و داده‌های پژوهش با رویکردی اکتشافی و استقرایی از زمینه برداشت شد، این روش می‌توانست روش مناسبی در درک بهتر مجموع شرایط و شناسایی عوامل مؤثر باشد.

داده‌ها از طریق مشاهده مشارکتی از همه کمپ‌های موقت، مصاحبه عمیق نیمه‌ساختارمند با افراد کلیدی درگیر با اسکان موقت، و مطالعه اسناد و مدارک گردآوری شد. مشارکت‌کنندگان ۷۸ نفر شامل چهار گروه مسئولان (۱۳ نفر)، خبرگان (۱۹ نفر)، مردم (۴۰ نفر) و مطلعان محلی (۶ نفر) بودند. نمونه‌گیری مانند سایر پژوهش‌های کیفی از نوع غیراحتمالی و هدفمند بود و با رسیدن به اشباع نظری خاتمه یافت. فرایند تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار تحلیل کیفی مکس کیودی‌ای در سه مرحله کدگذاری باز (مفهوم‌بندی داده‌ها)، محوری (مقوله‌بندی و ارتباط بین مقولات) و گزینشی (استنتاج یک مقوله به‌عنوان مقوله هسته) صورت گرفت و در نهایت الگوی زمینه‌ای اسکان موقت ارائه شد [۱]. به‌منظور رسیدن به قابلیت اعتماد از فنون ممیزی، مقایسه مستمر داده‌ها در طول تحلیل و کنترل عضو استفاده شد. همچنین داده‌های پژوهش از نظر رویه و محتوا با برخی از مشارکت‌کنندگان و متخصصان در میان گذاشته شد تا بازبینی و اصلاح شوند.

یافته‌ها

پس از تحلیل داده‌ها، ۱۵۱۸ کد و ۳۳ مقوله استخراج و در چارچوب مدل پارادایمی - شرایط/تعامل/ پیامد- دسته‌بندی شدند. دو مقوله در «شرایط سانحه»، هشت مقوله در «ویژگی‌های بستر»، هشت مقوله در «سیستم‌های مداخله‌گر»، ده مقوله در «اجزای فرایند اسکان موقت» و پنج مقوله در «پیامدها» قرار گرفتند (جدول ۱). در پایان با انتخاب مقوله هسته «سکونتگاه انتقالی»، الگوی زمینه‌ای ارائه می‌شود.

جدول ۱. مقولات محوری در فرایند اسکان موقت (نگارندگان، ۱۳۹۸)

شرایط سانحه (۹۳ کد ۶/۱۳ درصد)					
مقوله‌ها	تناوب تکرار فراوانی درصد	مقوله‌ها	تناوب تکرار فراوانی درصد	مقوله‌ها	تناوب تکرار فراوانی درصد
تأثیرات رخداد زلزله	۵۲	تکرار پس‌لرزه‌ها	۳/۴۳	۴۱	۲/۷۰
ویژگی‌های بستر (۶۳ کد ۴/۱۵ درصد)					
شرایط اقلیمی	۱۷	ضعف اقتصادی	۱/۱۲	۵	۰/۳۳
تنوع قومیتی	۷	شکاف‌های اجتماعی	۰/۴۶	۳	۰/۲۰
تجربه جنگ	۱۲	آسیب‌پذیری‌ها	۰/۷۹	۹	۰/۵۹
ناپایداری مسکن	۶	ناآمدگی	۰/۴۰	۴	۰/۲۶
سیستم‌های مداخله‌گر (۳۷۲ کد ۲۴/۵۱ درصد)					
فرهنگ ایمنی	۲۹	خیرین	۱/۹۱	۳۸	۲/۵۰
فاصله بین تجربه و دانش و عمل	۳۵	رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی	۲/۳۱	۵۰	۳/۲۹
فشارهای سیاسی و اقتصادی	۸	بیمه	۰/۵۳	۵	۰/۳۳
سیستم مدیریت بحران	۱۳۰	فرایند اسکان پس از سانحه	۸/۵۶	۷۷	۵/۰۷
اجزای فرایند اسکان موقت (۶۳۰ کد ۴۱/۵۰ درصد)					
جایگاه قانونی	۱۰	مکان‌گزینی	۰/۶۶	۵۳	۳/۴۹
سیاست کلی	۷۳	برنامه‌ریزی و طراحی سکونتگاه	۴/۸۱	۶۹	۴/۵۵
راهبردها	۸۸	تأمین مسکن موقت	۵/۸۰	۱۶۰	۱۰/۵۴
بعد مالی	۷	خدمات و زیرساخت‌ها	۰/۴۶	۴۵	۲/۹۶
مدیریت تخصیص	۴۳	برچیدن	۲/۸۳	۶۹	۴/۵۵
پیامدها (۳۶۰ کد ۲۳/۷۱ درصد)					
اجتماعی فرهنگی	۱۲۷	روان‌شناختی	۸/۳۷	۱۲۴	۸/۱۷
اقتصادی معیشتی	۴۶	بهداشتی درمانی	۳/۰۳	۶۳	۴/۱۵
محیط زیستی	۲۳		۱/۵۲		

• شرایط سانحه

شدت و زمان وقوع زلزله و تکرار پس‌لرزه‌ها، مسبب اصلی بی‌خانمانی افراد و نیاز به اسکان موقت بوده است. تجربه عینی زلزله و آسیب مجدد به بناها، موجب تردید درباره مقاومت ساختمان‌ها و تشدید ترس در مردم و افزایش تقاضا برای دریافت تسهیلات و مسکن موقت شد که از دلایل تداوم زندگی در کانکس نیز بوده است [۸].

• ویژگی‌های بستر

ویژگی‌های بستر شامل اقلیم، تنوع قومیتی و شکاف‌های اجتماعی، ضعف اقتصادی، ناپایداری مسکن، تجربه جنگ و آسیب‌پذیری‌های پیش از سانحه از جمله عوامل زمینه‌ای مؤثر بر فرایند اسکان موقت بودند. شرایط اقلیمی دشوار، زندگی در مسکن موقت را با مشکلات زیادی مواجه کرد و موجب طولانی شدن روند بازسازی مسکن دائم شد.

آسیب‌پذیری‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی نیز به تبعات گسترده زلزله منجر شد. از منظر خبرگان، «زلزله امر طبیعی نبوده، بلکه برساخت اجتماعی تاریخی است و اثرات زلزله نه ناشی از گسل‌های زیر زمین، بلکه حاصل گسل‌های اجتماعی روی زمین بوده است». در فرایند اسکان موقت، مستأجر بودن نیمی از جمعیت شهر نیز چالش بزرگی بود. با توجه به احتمال دائمی شدن مسکن موقت و پیامدهای آن، گزینه اعطای کانکس ابتدا فقط به مالکان و بعد در اثر فشار رسانه‌ها به مستأجران واحدهای تخریبی نیز تعلق گرفت [۶]. اما اقدامات خیرین بدون شناخت از وضعیت خانوارها (نوع مالکیت و وضعیت مسکن) و هماهنگی با مسئولان موجب شد که بسیاری مستأجران با تأمین کانکس و افزودن الحاقات و سرپناه‌های خودساخته به دلیل ضعف مالی، مالکیت کانکس، پرهیز از پرداخت اجاره‌بها، استفاده از زیرساخت‌های رایگان و امید به دریافت تسهیلات بیشتر، سعی در دائمی کردن مسکن موقت کنند [۸].

• سیستم‌های مداخله‌گر

سیستم‌های مداخله‌گر شامل «فرهنگ ایمنی؛ فاصله بین تجربه و دانش و عمل؛ فشارهای سیاسی و اقتصادی؛ سیستم مدیریت بحران؛ فرایند اسکان پس از سانحه؛ بیمه؛ رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی؛ خیرین» از عوامل خارجی مؤثر بر فرایند اسکان موقت بوده‌اند. از منظر خبرگان، عامل کلی در راستای افزایش تاب‌آوری جامعه، ارتقای فرهنگ ایمنی است که «مستلزم باورپذیری زلزله در نظام اجتماعی و سیاست‌گذاری و ایجاد نظم نمادین از تصور اجتماعی سانحه در میان گروه‌های مختلف جامعه است تا بتوان مجموعه اقدامات را طوری هماهنگ کرد که شاهد کمترین پیامدها و خسارات انسانی، اجتماعی، مادی و معنوی بود». از طرفی فاصله بین تجربه و دانش و عمل چالش بزرگی است و چیرگی بر موانع و محدودیت‌ها مستلزم افزایش پژوهش‌های کاربردی در حوزه اسکان پس از سانحه، ارزیابی تجارب گذشته و استفاده از دانش جهانی و تجارب کشور است. از منظر مسئولان و خبرگان، «نقش نهادهای علمی و آموزشی در حل مسائل بحران، آموزش عمومی جامعه و آموزش تخصصی مسئولان اهمیت بسیار دارد».

از این رو «لازم است رویکرد جاری مدیریت بحران به مدیریت ریسک با تأکید بر پیشگیری و برنامه‌ریزی پیش از سانحه تغییر یابد». همچنین «انتظار می‌رود اتخاذ رویکرد مشارکتی، تعریف بازیگران و جایگاه آنها به ارتقای ارتباط اجتماعی بین جامعه و نهادهای تصمیم‌ساز و هماهنگی و همکاری بهتر آنها منجر شود». در این تجربه نقش خیرین اعم از افراد، گروه‌ها و سمن‌ها بازتاب گسترده‌ای داشت. از دید مردم محلی، کمک‌های اهدایی و حس همدردی آنها در ارتقای روحیه و بازتوانی آسیب‌دیدگان بسیار نقش داشت، ولی از منظر مسئولان و خبرگان، «نبود برنامه‌ریزی و سیاستگذاری جایگاه خیرین در سوانح، نبود دانش و تخصص لازم، نبود همکاری و هماهنگی با مسئولان در روند تأمین اسکان موقت موجب بی‌نظمی و احساس بی‌عدالتی و افزایش انتظارات مردم شد». رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی نیز نقشی دوسویه ایفا کردند که از دید خبرگان «با قابلیت تولید انبوه فضای احساسی بحران، اطلاع‌رسانی و جلب اعتماد بیشتر، کار گروهی شبکه‌ای میدانی، موجب گسترش مشارکت اجتماعی شدند». اما از منظر مسئولان «رواج شایعات و پیش‌بینی‌های غیرعلمی در فضای مجازی به افزایش ترس و نگرانی مردم منطقه منجر شد» و فشار رسانه‌ها مبنی بر ناکارآمدی اقدامات تأمین اسکان موقت، موجب تغییر سیاست دولت از کمک مالی به تأمین کانکس (برای مستأجران واحدهای تخریبی) شد [۳] و با جلب مشارکت خیرین بر آشفتگی‌ها افزود.

در اثر فشارهای سیاسی سانحه، وعده‌های غیرکارشناسی از سوی مسئولان مطرح شد که تحقق نیافتن آنها به نارضایتی و افزایش انتظارات مردم انجامید. به گفته مطلعان محلی، «بعد از یک سال، وعده اعطای زمین به مستأجران محقق نشده و بلا تکلیف همچنان در اسکان موقت به سر می‌برند». همچنین تورم اقتصادی، موجب افزایش اجاره‌بها و ناکافی بودن وام‌های بازسازی بوده که مانع مهمی برای برچیدن اسکان موقت و انتقال به مسکن دائم است [۸]. به‌طور کلی چادرهای اسکان اضطراری برای تداوم زندگی در شرایط اقلیمی دشوار منطقه مناسب نبود و چالش‌های بازسازی مسکن دائم نیز موجب طولانی شدن دوره اسکان موقت شد.

• اجزای فرایند اسکان موقت

اجزای مختلف فرایند اسکان موقت در موفقیت کلی آن تأثیرگذارند. در سطح کلان سیاستگذاری، پس از هر سانحه درباره ضرورت تأمین اسکان موقت و چگونگی آن می‌شود. از منظر مسئولان «به‌دلیل صرف هزینه و منابع بسیار، کندسازی روند بازسازی، مشکلات اجتماعی، ایجاد حس مالکیت در آسیب‌دیدگان و مشکلات برچیدن و دائمی شدن، تا حد امکان بهتر است از تأمین مسکن موقت پرهیز شود».

در حالی که از نظر خبرگان «با توجه به افزایش وقوع سوانح شهری، به دلیل روند طولانی بازسازی و تأمین مسکن دائم و پیچیدگی مسائل شهر، برنامه‌ریزی و آمادگی برای تأمین اسکان موقت، ضروری است». نبود متولی مشخص اسکان موقت در کشور، به نبود برنامه‌ریزی پیش از سانحه و اقدامات شتاب‌زده در تجارب گذشته منجر و هر بار مسئولیت به بنیاد مسکن محول شده است. با وجود دانش و تجارب بسیار، با توجه به جنس کالبدی فعالیت‌های این نهاد، عمده اقدامات بر اسکان تمرکز داشته و به بازتوانی ابعاد معیشتی، اجتماعی و روان‌شناختی جامعه کمتر پرداخته شده است.

کانکس از نظر مسئولان به دلایلی مانند «هزینه تأمین، مشکلات حمل‌ونقل و نصب و پیامدهای آن» مورد نقد بوده و از نظر مردم نیز «مساحت ناکافی و حریم خصوصی و ناسازگاری اقلیمی آن» مشکلات زیادی داشت؛ اما براساس یافته‌ها، ارزش مادی کانکس به‌ویژه در شرایط تورم اقتصادی و امکان فروش آن، موجب افزایش تقاضای آن بوده است. همچنین گرچه انتظار می‌رفت راهبرد اجاره‌بها از میزان تقاضای کانکس بکاهد، در عمل بسیاری از دریافت‌کنندگان اجاره‌بها، با تأمین کانکس از طرق دیگر در شهر استقرار یافتند. در خصوص مدیریت تخصیص تسهیلات اسکان موقت به خانوارها در این تجربه برای اولین بار بنیاد مسکن به صورت آنلاین از فناوری رایانه‌ای و اطلاعات جغرافیایی برای ثبت اطلاعات بناها و خانوارها استفاده کرد که کنترل وضعیت خانوارها، مقدار کمک دریافتی، راستی‌آزمایی درخواست‌ها و پایش پیشرفت بازسازی را ممکن ساخت.

مکان‌گزینی واحدهای موقت نیز به‌ویژه در شهرها مسئله مهمی است که گرچه ابتدا بی‌نظم صورت گرفت، به‌مرور با همکاری مسئولان ساماندهی شد. با این حال نآمادگی و نبود طراحی قبلی، به‌ویژه از لحاظ تأمین زیرساخت‌ها و خدمات بهداشتی مشکلات فراوانی ایجاد کرد. بنابر نظر مردم، مسئولان و خبرگان، در این دوره، صرف تأمین مسکن موقت کافی نیست و «تأمین زیرساخت‌ها اعم از آب، برق، روشنایی اردوگاه‌ها، سیستم دفع فاضلاب و آب‌های سطحی، جمع‌آوری زباله و نخاله‌های ساختمانی و خدمات عمومی اعم از بهداشت، امنیت و آموزش» ضروری است. با توجه به مشکلات اجتماعی و زیست‌محیطی گرچه در ادبیات سوانح همواره بر پرهیز از ایجاد اردوگاه تأکید شده [۱۸، ۲۴]، در سرپل ذهاب تنها یک اردوگاه (شهرک احسان) با همکاری خیرین و نهادهای مسئول، با تأمین ۴۰ واحد کانکس و همه امکانات بهداشتی، انبار، پارکینگ، نگهبانی و مهدکودک ایجاد شد که مطالعه ابعاد برنامه‌ریزی، مدیریت و طراحی آن، حاکی از رضایتمندی ساکنان و حاوی درس‌های آموزنده‌ای بوده است.

افزون بر آن، بسیاری از خانوارها با استفاده از مصالح در دسترس سرپناه‌هایی ساخته بودند. مصاحبه‌ها نشان می‌دهد افراد از مشکلات اقلیمی، فقدان مساحت کافی متناسب با بعد خانوار، نبود حریم خصوصی، انعطاف‌ناپذیری و تنوع فضایی متناسب با نیازهای ساکنان اظهار نارضایتی داشتند و اغلب با ترکیب گزینه‌های مختلف چادر، کانکس و سرپناه خودساخته فضاهای موردنیاز خود را تأمین کرده بودند. در این میان اقشار آسیب‌پذیر اعم از زنان، کودکان، سالمندان، معلولان و بیماران خاص از مشکلات مضاعفی رنج می‌بردند.

درنهایت ساماندهی و برچیدن واحدهای اسکان موقت از سطح شهر مرحله مهمی است که از ابتدا صورت گرفت. نخست افراد و خانوارهای غیربومی که پس از زلزله با انگیزه دریافت کمک به سرپل ذهاب آمده بودند، شناسایی شده و کانکس‌های مستقر در مکان‌های نامناسب، معابر یا املاک خصوصی (در صورت شکایت مالک) جابه‌جا شدند. سپس بیشتر کانکس‌های کارگران بازسازی از سطح شهر به ورودی شرقی آن منتقل شدند. به تدریج با جابه‌جایی خانوارها به مسکن دائم و پیگیری مسئولان محلی، بسیاری از واحدهای موقت از سطح شهر برچیده شدند و واحدهای باقی‌مانده متعلق به اقشار ضعیف‌تر به‌ویژه مستأجران بودند.

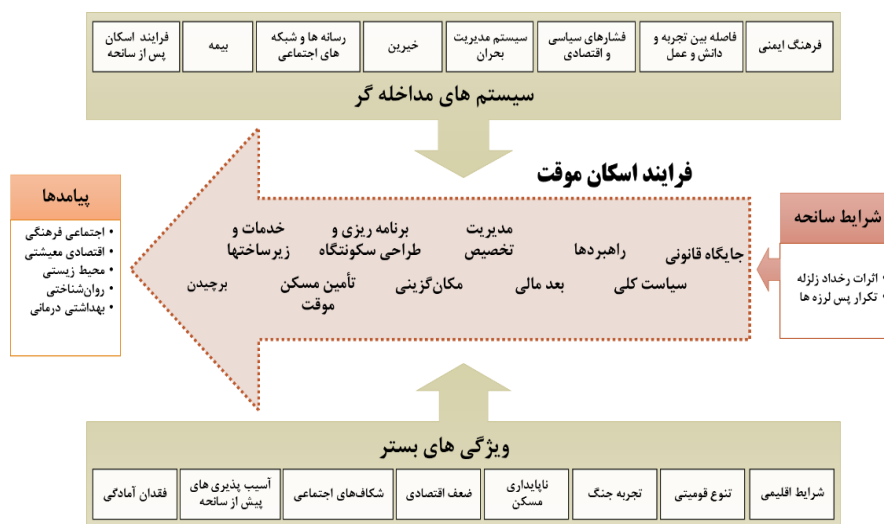
• پیامدها

مهم‌ترین پیامدهای حاصل از اقدامات یا کاستی‌ها در دوره موقت شامل ضعف اقتصادی و بیکاری، افزایش مشکلات اجتماعی (مانند خشونت، اعتیاد و دزدی)، اختلالات روان‌شناختی (مانند افسردگی، اضطراب، ترس و پرخاشگری) و آلودگی‌های محیط زیستی (بقایای زباله‌ها، نخاله‌های ساختمانی و سطوح بتنی زیرسازی کانکس‌ها در فضاهای پارک‌ها و زمین‌های کشاورزی) است. به نظر می‌رسد برای بررسی پیامدها، باید پژوهش‌های دیگری با گذشت زمان بیشتر انجام گیرد.

• الگوی زمینه‌ای اسکان موقت

با توجه به پیشینه نظری و یافته‌ها، مفهوم «سکونتگاه انتقالی» به‌عنوان مقوله مرکزی انتخاب و الگوی زمینه‌ای ارائه شد (شکل ۱). با توجه به این الگو، سه دسته عوامل شامل «شرایط سانحه»، «ویژگی‌های بستر» و «سیستم‌های مداخله‌گر» بر فرایند اسکان موقت پس از زلزله تأثیرگذارند. رویکرد «سکونتگاه انتقالی» در ادبیات سوانح رویکرد به‌نسبت جدیدی است که از سونامی جنوب شرقی آسیا ۲۰۰۴ رواج یافت [۱۹]. «سکونت» در علوم مختلف (فرهنگ، زبان‌شناسی، فلسفه و روان‌شناسی) مفهوم‌پردازی شده [۵، ۱۳] و به‌معنای اقامت و سکونت‌گزیدن، ابعادی فراتر از سرپناه دارد [۹] و پسوند «گاه» اسم مکان و زمان می‌سازد.

«سکونتگاه انتقالی فضای سرپوشیده قابل سکونت و محیط زندگی سالم و امنی با حفظ حریم خصوصی و شأن انسانی است برای اسکان آسیب‌دیدگان در دوره میان رخداد سانحه تا دستیابی به اسکان دائم که اساساً یک فرایند است نه یک محصول». این رویکرد با اسکان موقت در رویکرد سه‌مرحله‌ای بازسازی کاملاً متفاوت است [۱۲،۳۳].



شکل ۱. الگوی زمینه‌ای سکونتگاه انتقالی (نگارندگان، ۱۳۹۸)

نتیجه‌گیری

نتایج حاکی از آن است که موضوع «اسکان موقت» پس از سانحه، موضوعی سهل و ممتنع است که برخلاف تصور غالب، صرف تأمین مسکن موقت نیست و پیچیدگی‌های فراوانی دارد. به نظر می‌رسد چالش اساسی با تعریف روشن آن مرتبط است. کاربرد واژه «اسکان» سبب شده بیشتر اقدامات به تأمین مسکن محدود باشد و به ابعاد بازتوانی روانی، اجتماعی و اقتصادی کمتر پرداخته شود. از طرفی واژه «موقت» سبب کم‌اهمیت انگاشته شدن آن شده، به طوری که برخلاف اسکان اضطراری و دائم چندان که باید در نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و طراحی اسکان پس از سانحه جایگاهی ندارد. درحالی که فرایند اسکان موقت از اجزای «سیاست‌گذاری، راهبردها، بعد مالی، مدیریت تخصیص، مکان‌گزینی، برنامه‌ریزی و طراحی سکونتگاه موقت، تأمین مسکن موقت، خدمات و زیرساخت‌ها، ساماندهی و برچیدن» تشکیل شده و از سه دسته از عوامل «شرایط سانحه»، «ویژگی‌های بستر» و «سیستم‌های مداخله‌گر» تأثیر می‌پذیرد.

هدف از انتخاب مفهوم «سکونتگاه انتقالی»، تأکید بر لزوم تغییر نگاه به اسکان موقت از صرف مسکن به مجموعه سکونتگاهی شامل مسکن، خدمات و زیرساخت‌ها، فضاهای عمومی و نیازهای متنوع و متغیر جامعه در دوران انتقالی است.

این رویکرد همه اجزای سیاستگذاری تا برچیدن را در بر می‌گیرد و راهبردهای مختلف مدیریتی (مانند اعطای اجازه‌بها) و مهندسی (مانند تأمین کانکس) را شامل می‌شود. واژه «انتقالی» نیز بر ارتباط متقابل میان اقدامات در اسکان اضطراری، موقت و دائم تأکید دارد. این پژوهش می‌کوشد با اتخاذ رویکرد سیستمی به تبیین اجزا و عوامل مؤثر بر فرایند پردازد و خلأ نظری موجود را با الگوی زمینه‌ای مستخرج از مطالعه موردی اسکان موقت در شهر سرپل ذهاب پاسخ دهد. با توجه به افزایش رخداد سوانح شهری، مهم‌ترین پیشنهادها برای ارتقای برنامه‌های آتی، اتخاذ رویکرد فرایندی به موضوع اسکان پس از سانحه (از اسکان اضطراری تا اسکان دائم) و برنامه‌ریزی در مرحله آمادگی در راستای بازتوانی جامعه است.

منابع

- [۱]. استراوس، انسلم؛ و کوربین، جولیت (۱۳۹۲). *مبانی پژوهش کیفی: فنون و مراحل تولید نظریه زمینه‌ای*، ترجمه ابراهیم افشار، تهران: نشر نی.
- [۲]. امیری‌نژاد، امیر؛ و معرفی، صلاح‌الدین (۱۳۹۶). «باستان‌شناسی جنگ: شهرستان سرپل ذهاب»، *مجله دیار*، ۵، ص ۷۵-۹۱.
- [۳]. بنیاد مسکن (۱۳۹۸). *مستندسازی فرایند اسکان موقت پس از زلزله ۹۶ کرمانشاه*، ویرایش سوم.
- [۴]. پوراحمد، احمد (۱۳۷۷). «مقدمه‌ای بر ویژگی‌ها و ابعاد فضایی بازسازی مناطق جنگ‌زده استان کرمانشاه»، *مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران*، ش ۱۴۱، ص ۳۲۴-۳۳۷.
- [۵]. پوردیبهیمی، شهرام (۱۳۹۰). «فرهنگ و مسکن، مسکن و محیط روستایی»، *فصلنامه مسکن و محیط روستا*، دوره ۳۰، ش ۱۳۴، ص ۱۸-۳.
- [۶]. جودی، مجید (۱۳۹۷). *سخنرانی در همایش مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی*، تهران.
- [۷]. سایت استانداری کرمانشاه، ۱۳۹۸.
- [۸]. ستاد معین استان قم (۱۳۹۷). *شیوه‌نامه انتقال اسکان موقت و اضطراری به اسکان دائم در مناطق زلزله‌زده استان کرمانشاه*، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان قم.

- [۹]. طاهری، جعفر (۱۳۹۲). «بازاندیشی مفهوم سکونت در معماری»، *دوفصلنامه مطالعات معماری ایران*، ش ۴، ص ۲۲-۵.
- [۱۰]. علی‌زمانی، محمد (۱۳۹۷). *درس‌آموخته‌ها از بازسازی پس از زلزله از گله برای سوانح احتمالی، بنیاد مسکن*.
- [۱۱]. فلاحی، علیرضا (۱۳۸۶). *معماری سکونتگاه‌های موقت پس از سوانح*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- [۱۲]. فلاحی، علیرضا (۱۳۹۵). *معماری و مدیریت اردوگاه‌های پناهندگان و آوارگان*، مؤسسه آموزش عالی علمی کاربردی هلال ایران، ویرایش دوم.
- [۱۳]. نوربرگ شولتز، کریستیان (۱۳۸۷). *مفهوم سکونت*، ترجمه محمود یاراحمدی، تهران: آگه.
- [14]. Arslan, Hakan; & Cosgun, Nilay (2008). "Reuse and recycle of the temporary houses after occupancy: Example of Duzce, Turkey", *Building and Environment*, 43, pp: 702-709.
- [15]. Asefi, Maziar; & Farrokhi, Shahin (2017). "Proposing a Model for the Design of Post-Disaster Temporary Housing Based on the Needs of the Injured with Post-Implementation Evaluation Approach (Case Study: Earthquake-Stricken Villages in Heris of East Azerbaijan)", doi:10.22067/jrrp.v5i4.64121
- [16]. Barakat, S. (2003). "Housing reconstruction after conflict and disaster. Humanitarian Policy Group", *Network Papers*, 43, pp: 1-40.
- [17]. Biswas, Arindam (2019), "Exploring Indian post-disaster temporary housing strategy through a comparative review", *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 10(1), pp: 14-35.
- [18]. Celik, Erkan. (2017). "A cause and effect relationship model for location of temporary shelters", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 22, pp: 257-268.
- [19]. Corsellis, Tom; & Vitale, Antonella (2005). *Transitional Settlement, Displaced Populations*, Oxfam GB & University of Cambridge shelter project.
- [20]. Davis, Ian (1978). *Shelter after Disaster*, Oxford Polytechnic Press.
- [21]. Davis, Ian; & Alexander, David (2016). *Recovery from Disaster*, Routledge
- [22]. Davis, Ian; IFRC; & OCHA. (2015). *Shelter after Disaster*, 2nd ed., Switzerland.
- [23]. Félix, Daniel; Branco, Jorge M.; & Feio, Artur (2013). *Guidelines to improve sustainability and cultural integration of temporary housing units*.
- [24]. Félix, Daniel; Monteiro, Daniel; Branco, Jorge M.; & Bologna, Roberto (2015). "The role of temporary accommodation buildings for post-disaster housing reconstruction", *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4), pp: 683-699.
- [25]. Félix, Daniel; Monteiro, Daniel; & Feio, Artur (2015). "The role of pre-positioning of local temporary settlements for better crisis management", A 2015 Report on the Patterns of Disaster Risk Reduction Actions at Local Level.

- [26]. Hadafi, Farzaneh; & Fallahi, Alireza (2010). "Temporary housing respond to disasters in developing countries-case study: Iran-Ardabil & Lorestan Province Earthquakes", *World Academy of Science, Engineering and Technology*, 66, pp: 1536-1542.
- [27]. Jha, Abhas. K.; Barenstein, Jennifer Dwyne; Phelps, Priscilla M.; Pettet, Daneil; & Sena, Stephen (2010). "Safer Homes, Stronger Communities; a Handbook for Reconstructing after Natural Disasters", Washington DC, the International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank.
- [28]. Johnson, Cassidy (2002). "What's The Big Deal about Temporary Housing? Planning Considerations for Temporary Accommodation after Disasters: Example of the 1999 Turkish Earthquakes", TIEMS Disaster Management Conference. Canada.
- [29]. Johnson, Cassidy (2006). "Strategic planning for temporary housing: 1999 earthquakes in Turkey", Universite de Montreal. PHD.
- [30]. Johnson, Cassidy (2007). "Strategic planning for post-disaster temporary housing", *Disasters* 31(4), pp: 435-458.
- [31]. Peacock, Walter Gillis; Dash Nicole; Zhang Yang; & Van Zandt Shannon. (2018) "Post-Disaster Sheltering, Temporary Housing and Permanent Housing Recovery", *Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer, Cham.
- [32]. Quarantelli, E. L. (1995). "Patterns of sheltering & housing in US disasters", *Disaster Prevention and Management*, 4(3), pp: 43-53.
- [33]. Rashid, A. (2012). "Housing, Land and Property in Urban Transitional Settlements: The case from the Philippines".
- [34]. Shelter Centre (2010). *Shelter after disaster: strategies for transitional settlement and reconstruction*, UN.
- [35]. Shelter Centre (2010). *Transitional Shelter Guidelines*, Department for International Development (DFID).
- [36]. UNDRP (1982). *Shelter after disaster: Guidelines for Assistance*, New York.
- [37]. Wagemann, Elizabeth (2015). *Making the Temporary Shelter a 'Home' Transitional Housing in Chile and Peru*.
- [38]. Wagemann, Elizabeth (2017). "Need for adaptation: transformation of temporary houses", *Disasters*, 41(4), 828-851. doi:10.1111/disa.12228
- [39]. Walker, Joanna Faure (2017). "Transitional shelter strategies in context: cash, private insurance, rental subsidies, private, public and temporary housing after the Great Eastern Japan Earthquake and Tsunami".
- [40]. Walker, Joanna Faure; & Crawford, Catherine Anna (2017). "Cash in a housing context: Transitional shelter and recovery in Japan", doi:10.1016/j.ijdr.2017.05.018
- [41]. Yu, H.; & Bai, G. (2018). "Research on Modularization and Sustainable Design of Temporary Housing", *Art and Design Review*, 06(03), 125-132.