

آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی، نمونه موردی: محلات نای‌بند، شیرسوم و خواجه عطا، شهر بندرعباس

احمد پوراحمد، استاد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران*
محمدتقی رهنمایی، دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران
مهدی قرخلو، دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران
محمد اسکندری‌نوده، دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران

چکیده

بنا بر برآورد برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد، بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم‌درآمد و ۲۰ درصد کشورهای با درآمد متوسط، در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند که سنج‌های سواد، تندرستی، درآمد و پیشرفت اجتماعی، از میانگین شهری در آن کشورها پایین‌تر است و شایسته شان و کرامت انسانی نیست. کشور ما نیز از جمله کشورهایی است که با این مسأله شهری درگیر است. بر اساس تاکیدات موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تامین سرپناه مناسب و درخور شان انسان، یکی از وظایف بسیار مهم دولت در قبال شهروندان ایرانی به شمار می‌آید. دولت در ایران - چه قبل از انقلاب اسلامی و چه پس از آن - سیاست‌های زمین و مسکن شهری را در دست داشته و کنترل می‌کرده‌است. این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - تبیینی، با رویکرد کیفی و کمی و جمع‌آوری اسنادی و اکتشافی داده‌ها، سعی در بازنمایی آسیب‌شناسی سیاست‌های به کار رفته توسط دولت و علل کمتر رضایت‌بخش بودن سیاست‌های آن در راستای ساماندهی اسکان غیررسمی دارد. لذا از پرسشنامه و روش تحلیل عاملی برای ارزیابی شاخص‌ها استفاده شد. نتایج به دست آمده، حاکی از آن است که سیاست‌های دولت در دوره‌های مختلف، نه تنها به پایداری اجتماعی، فیزیکی و کالبدی سکونتگاه‌های غیررسمی منجر نگردیده است، بلکه باعث محروم شدن بخش وسیعی از افراد کم‌درآمد از تسهیلات زمین و مسکن شهری در برنامه‌های دولت نیز شده است، در این راستا، نتیجه‌گیری و پیشنهادها ارائه شده است.

واژه‌های کلیدی: دولت، ساماندهی، اسکان غیررسمی، سیاست‌ها، ایران

۱- مقدمه

۱-۱- طرح مساله

«بنا بر برآورد برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد، بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم‌درآمد و ۲۰ درصد کشورهای با درآمد متوسط، در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند که سنجه‌های سواد، تندرستی، درآمد و پیشرفت اجتماعی، از میانگین شهری در آن کشورها پایین‌تر است و شایسته شان و کرامت انسانی نیست» و وجود بیش از یک هفتم جمعیت شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، بندرعباس، کرمانشاه، زاهدان و سنندج در سکونتگاه‌های غیررسمی و رشد سریع آن، هشدار برای اهتمام جدی به این مساله است (سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، ۱۳۸۲: ۱). در کشور ما - چه قبل از انقلاب و چه پس از انقلاب اسلامی - سیاست‌های ایجاد قطب‌های صنعتی و توسعه صنعت محور، مورد توجه و تاکید بوده است؛ لذا صرف نظر از مسائل خاص چنین توسعه‌ای، مهاجرت‌های ناشی از این راهبرد به منظور تامین نیروی کار صنایع و حتی بار روانی - اقتصادی شهرهای بزرگ در نظر روستاییان، حرکات بزرگ مهاجرتی را سبب گردیده است. به موازات این عامل، دولت‌های رانتی موجود در ایران از مازاد اقتصاد ملی (پول نفت) برای ارتقای وضع صنعتی خود سود می‌بردند و به نوعی نامتعادل، به توزیع ثروت در جامعه پرداخته و بر شکاف اقتصادی و اجتماعی و نهایتاً عدم تعادل‌های اقتصادی بین شهر و روستا دامن زده‌اند. هنگامی که جمعیت به طور متناسب و هماهنگ با توان‌های جغرافیایی و زیرساخت‌های

اقتصادی و اجتماعی توزیع نشده باشد، دو پدیده اتفاق می‌افتد:

- در برخی از نقاط شهری و نواحی پیرامونی کم تحرکی پدید می‌آید؛
 - در برخی نقاط دیگر تحرک شدید و فعالیت بیش از حد و تمرکز و تراکم شدید جمعیت اتفاق می‌افتد (امیریان، ۱۳۸۵: ۷).
- دو مورد فوق، از نظر کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، پیامدهای ناگواری دارند. عدم تعادل بین نواحی مختلف، باعث عدم بهره‌برداری از منابع مختلف، تراکم ناشی از مهاجرت‌های بی‌رویه، مشکلات تامین مسکن و «ظهور سکونتگاه‌های غیررسمی و کالبد نامناسب» در شهرها می‌شود. لذا علی‌رغم وجود نظام برنامه‌ریزی در کشور و همچنین شعارهای عدالت‌خواهانه، مبتنی بر فقرزدایی گروه‌های انسانی، شاهد شکل‌گیری نوعی کالبد و شیوه معیشتی در فضاهای شهری هستیم که تحت عنوان اسکان غیررسمی، نمایانگر عدم عدالت اجتماعی و برابری در توزیع امکانات، خدمات و فرصت‌ها در سطح کشور است (دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۸۲: ب).

۱-۲- اهمیت و ضرورت

تحقیق در زمینه آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی در درجه اول از ضرورت‌های تاکید شده در قانون اساسی کشور نشأت می‌گیرد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با اصل سوم خود مبنی بر ایجاد محیط مساعد رشد فضایل اخلاقی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، و اصل سی و یکم؛ یعنی حق داشتن

کامیابی دولت را در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی بررسی و تحلیل نماید.

۱-۳- اهداف

متناسب با توصیه‌های قانون‌اساسی، دولت در جمهوری اسلامی ایران و قبل از آن، به علت ضرورت‌های برنامه‌های توسعه شهری، اقداماتی را به منظور مقابله با آسیب‌های سکونتگاه‌های غیررسمی داشته است. این اقدامات و سیاست‌ها، به صورت کلان برخوردارهای مختلف، از قبیل: سدسازی و ممانعت از ورود مهاجران به شهر، بی‌تفاوتی نسبت به مسأله، برخورد قهرآمیز در قبال مسأله و نهایتاً پذیرش مسئله و سعی در ساماندهی آن است که به صورت مختلف در سیاست‌های دولت متبلور شده است. بنابراین، هدف این مقاله آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و ارزیابی موفقیت سیاست‌های دولت در راستای توانمندسازی اسکان غیررسمی موجود است.

۱-۴- سوابق و ادبیات تحقیق

در کشور ما با فراگیر شدن مباحث نظری ساماندهی و توانمندسازی برنامه محور، پژوهشگران با رویکرد روش‌گرا، به ارائه برنامه‌هایی به منظور ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی مبادرت ورزیدند. اساس تاکیدات این برنامه‌ریزان، ارائه ساختارها و نهادهای مورد نیاز در زمینه‌های اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و غیره، برای ساماندهی اسکان غیررسمی و سطح‌بندی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران بود (سیف‌الدینی، ۱۳۸۳: ۴۵). بر این اساس، مطالعاتی در سطح کشور و بررسی نقش دولت در ساماندهی

مسکن، متناسب با نیاز هر فرد و خانواده، با اولویت نیازمندی‌ها، مسکن را نه تنها یک سرپناه، بلکه تامین‌کننده امنیت اجتماعی و اقتصادی خانواده، محلی برای گذران اوقات فراغت و رشد فضایل اخلاقی می‌داند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۳ و ۳۱).

از طرف دیگر، ضرورت‌هایی از قبیل، وضعیت نابسامان و نامطلوب کالبدی مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی و انعکاس این نابسامانی کالبدی در منظر شهری و آشفتگی و نابهنجاری آن، ناهنجاری‌های فیزیکی مسکن و مشکلات اجتماعی آن از قبیل زندگی چندین خانوار در یک واحد مسکونی و معضلات اجتماعی ناشی از آن، فشار گروه‌های کم‌درآمد شهری ساکن در سکونتگاه‌های مذکور که گاهی اوقات با فشارهای سیاسی در سطوح ملی و بین‌المللی همراه است، مشکلات مدیریتی و خدمات‌رسانی به این تپ بافت‌ها و مقوله‌های مربوط به امنیت اجتماعی در شهرها و آمار وقوع جرم و جنایت در سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای کشور، همواره مدیریت شهری و سایر دست‌اندرکاران حفظ نظم و امنیت شهر را به برنامه‌ریزی هدفمند در راستای ساماندهی به این قبیل بافت‌ها رهنمون شده است. لذا متناسب با تاکیدات قانونی و ضرورت‌های یاد شده، این پژوهش یکی از وظایف دولت را سیاست‌گذاری درست به منظور دستیابی به اهداف قانون اساسی کشور می‌داند و در این راستا، با هدف آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در زمینه ساماندهی اسکان غیررسمی در فضای برنامه‌ریزی کشور، سعی دارد تا علل کمتر موفق بودن یا عدم موفقیت و

سکونتگاه‌های غیررسمی صورت گرفت. برای نمونه، کامران ایراندوست در تحقیقی در ارتباط با اسکان غیررسمی و پایداری شهری در شهر کرمانشاه، مهمترین علت ناپایداری شهر کرمانشاه را در انگیزه‌های مهاجرتی می‌یابد و عدم قدرت کنترل دولت، عوامل اقتصادی، عدم کنترل جمعیت و... را از دلایل به وجود آورنده چنین ناپایداری برمی‌شمارد (ایراندوست، ۱۳۸۶: ۲۱۲). مطالعه محمد میره در شهر قم - که با دیدگاه ساماندهی به انجام رسیده است - علت شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی را بر مبنای الگوی سه وجهی به این ترتیب تحلیل می‌کند: «اسکان غیررسمی در کشور ما، همگام با دیگر مشکلات شهری، از گسیختگی اقتصادی (وجه اول) و اجتماعی (وجه دوم) شهر و روستا و همچنین به هم ریختن پیوند ارگانیک سلسله مراتب سکونتگاهی در عرصه جغرافیایی (وجه سوم) کشورمان با مباشرت دولت به وجود آمده است» (میره، ۱۳۸۴: ۱۲).

اشاره به نقش سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، از جمله اصلاحات ارضی و تاثیر آن در روند شهرنشینی، برای اولین بار در مطالعات حسامیان دیده شد. وی حیات شهری را وابسته به مازادی دانسته که به شهرها منتقل شده و در آنجا انباشت شده، به مصرف می‌رسد. این رویکرد معتقد است که استخراج مازاد منطقه‌ای توسط بخش خصوصی با استخراج مازاد ملی توسط دولت، هر کدام شهرنشینی خاصی می‌آفرینند. این دیدگاه بر درآمدهای حاصل از رانت تاکید می‌کند و معتقد است که با تبدیل درآمدهای نفتی به مهمترین منبع مازاد اقتصادی کشور و گسسته

شدن شبکه منطقه‌ای استخراج مازاد روستایی، اولاً مهاجرت‌های عظیم روستا-شهری را شاهد خواهیم بود و ثانیاً شهرنشینی متفاوتی شکل می‌گیرد (حسامیان، ۱۳۶۳: ۷۱-۲). این شهرنشینی متفاوت در بردارنده بافت جدیدی از محلات، تحت عنوان سکونتگاه افراد کم‌درآمد است و به دلیل تمرکز مازاد ملی در دست دولت، سرمایه‌گذاری در عمران شهری و حل مشکلات شهری از جمله بافت‌های غیررسمی و حاشیه‌نشین بر عهده دولت قرار می‌گیرد. در تکمیل مطالعات حسامیان و با رویکردی متفاوت، رهنمایی تحت تاثیر مطالعات هانس بوبک در زمینه رابطه شهر و روستا در ایران و ایراداتی که ویرث بر آن گرفت، با نقد این نظریه و عنایت به نوشته‌های به وجود آمده در ایران توسط دولت و نفت‌شهرها و شهرهای نظامی که دولت مستقیماً در شکل‌گیری آن نقش داشت، نظریه «دولت و شهرنشینی» را به شکل مدون ارائه داد. وی با بیان چگونگی رشد شهری پس از انقلاب مشروطه و از دوره‌ای که نفت جایگزین مازاد اقتصاد ملی در ایران گردید، دولت را به عنوان اصلی‌ترین عنصر در سازمان‌دهی فضاهای شهری مطرح نمود (رهنمایی، ۱۳۷۳: ۲۴-۲۰). به دنبال طرح مسأله دولت، بسیاری از محققان دیدگاه این محقق را در رساله‌های دکتری و مقالات برگرفته از رساله‌ها پیگیری نمودند. در این بررسی‌ها که به روش مطالعه موردی به انجام رسیده است، دستاوردهای بدیع و مشخصی حاصل شد.

در ایلام، بررسی نقش دولت در رشد و توسعه شهری، منتج به این دیدگاه شد که دولت بیشترین سهم را در گسترش فضایی و کالبدی شهر ایلام پس

منطقه‌ای و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی بر اثر ناکارآمدی اقتصاد شهری و عدم جذب مهاجران است (امیریان، ۱۳۸۵: ۲۳۴).

کامروا در تکمیل بررسی‌های مربوط به سلسله مراتب شهری، به ساز و کارهای دگرگونی در سلسله مراتب شهری و تاثیرگذاری نظام شهری بر نظام تصمیم‌گیری اشاره کرده، معتقد است که «توزیع نامتعادل جمعیت، نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در سطح ملی را تحت تاثیر قرار می‌دهد». جمعیت مهاجر به مثابه گروه‌های فشار سیاسی و اجتماعی در شهرهای بزرگ عمل می‌کنند و باعث تزریق سرمایه بیشتر و گسترش شهری می‌شوند. این گسترش با تبعات کالبدی و رشد ناموزون در مرحله‌ای از رشد، توسعه خودروی سکونتگاه‌های غیررسمی را در اطراف شهرها سامان می‌دهد (کامروا، ۱۳۷۹: ۳۶۳). با توجه به این فرایند است که نظریه‌پردازان، سیاست‌های دولت را در تمرکز شهرنشینی و شکل‌گیری اسکان غیررسمی به عنوان یک متغیر مستقل تشخیص دادند و به تبع آن طرفداران دیدگاه اصلاح‌طلبی، سیاست‌های مشارکتی از قبیل توانمندسازی را یکی از راهکارهای ساماندهی اسکان غیررسمی مطرح نمودند (صرافی، ۱۳۸۱: ۶۷) و با حمایت‌هایی که بانک جهانی از مقوله توانمندسازی می‌نمود، دولت در ایران مباشرت توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی را عهده‌دار شد.

۱-۵- سؤال‌ها و فرضیه‌های تحقیق

اصلی‌ترین سؤال تحقیق این است که دولت در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی چه رویکردهایی را اتخاذ نموده است؟ آیا این رویکردها در دوره‌های

از ورود نفت به چرخه اقتصادی کشور به عنوان تامین‌کننده سرمایه داشته است (علی‌اکبری، ۱۳۷۸: ۳۲). مطالعه ضیایی که در سطح فضای شهرنشینی ایران و مولفه‌های تاثیرگذار بر آن بود، تاثیر گسترش بدنه دولت در دوره مدرن، سرمایه‌گذاری دولتی در فضاهای شهری و اجرای برنامه‌های عمرانی و حاکمیت غالب دولت بر اقتصاد را از زمینه‌های تاثیرگذاری دولت بر پدیده‌ی شهرنشینی می‌داند. این مطالعه، هم ساختار و هم عملکرد دولت را در گسترش شهرنشینی موثر می‌داند (ضیایی، ۱۳۷۹: ۴۵).

روستایی، در مطالعه خود از مقوله برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، پایداری و تعادل ناحیه‌ای و منطقه‌ای و تمرکز ملی و ناحیه‌ای را برآیند تمرکز کارکردی و تمرکز فضایی می‌داند؛ به این معنی که تمرکز مدیریت و تصمیم‌گیری در تخصیص منابع از یک سو و تمرکز جمعیت و فعالیت از سوی دیگر، باعث عدم تعادل فضایی و در نتیجه، توسعه شهری و عدم توسعه روستایی شده است. این امر سبب سرمایه‌گذاری متمرکز در فضاهای شهری و مهاجرت از فضاهای روستایی به شهر و ایجاد رانت گسترده و معامله زمین و مسکن به عنوان کالا شده و فقیران شهری را به سوی نواحی با ویژگی اسکان غیررسمی سوق داده است (روستایی، ۱۳۷۷: ۱۴۵).

تحقیق امیریان درباره سلسله مراتب شهرهای ایران به این نتیجه رسید که نظام سیاسی و اداری موجود با همراهی برنامه‌ریزی متمرکز، باعث شکل‌گیری تمرکز در نظام شهری و به تبع عدم تعادل در سلسله مراتب شهری شده است و یکی از نتایج عینی چنین عدم تعادل‌هایی، مهاجرت افراد به شهرهای برتر و

مختلف موجب پایداری سکونتگاه‌های غیررسمی شده است؟

پاسخ احتمالی تحقیق به این پرسش‌ها این است که به نظر می‌رسد دولت در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی رویکرد توانمندسازی را انتخاب کرده است و در ارتقای شاخص‌های توانمندسازی این سکونتگاه‌ها موفق نبوده است. این پاسخ احتمالی، فرض اولیه‌ای خواهد بود که تحقیق نهایت سعی خود را در رد یا اثبات آن خواهد داشت.

۱-۶- روش تحقیق

از آنجا که روش انجام تحقیق، یکی از مهمترین مؤلفه‌هایی است که بر تحقیق و نتایج آن اثر می‌گذارد، غالباً به هدف پژوهش، ماهیت موضوع، امکانات اجرایی تحقیق و فرضیه‌های تدوین شده بستگی دارد (سرمد و دیگران، ۱۳۷۹: ۱۲۴) و شامل جمع‌آوری اطلاعات برای آزمون فرضیه‌ها و پاسخ به سؤالهای مربوط به وضعیت موجود موضوع مورد مطالعه است (دلاور، ۱۳۸۲: ۳۱). با دقت در محتوای عنوان تحقیق، می‌توان دریافت که پژوهش در قالب تحقیقات توصیفی - تحلیلی قرار می‌گیرد؛ چرا که محقق قصد دارد با گردآوری اطلاعات واقعی، متنوع و گسترده از پدیده اسکان غیررسمی و علل تکوین آن و بررسی سیاست‌های ساماندهی دولت، به ابعاد محدودکننده و تسهیل‌کننده این ساماندهی دست یابد. بنابراین، از روش اسنادی و میدانی (تکنیک پرسشنامه) به عنوان متداولترین روش جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها استفاده می‌کند. روش اسنادی اصولاً داده‌های دست دوم را به کار می‌گیرد و از منابع دست اول و یا اسناد معتبر به منظور تایید منابع ثانویه بهره می‌جوید.

داده‌های ثانویه از منابع گوناگون به دست می‌آیند و در واقع تولید شده هستند. روش‌های اسنادی و تبیینی در جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات به منظور پی‌ریزی مبانی کلی تحقیق، همچون تعریف مفاهیم کلیدی و عملیاتی، طرح ضرورت‌ها، بیان کاربردها و تشریح اهمیت آن به کار می‌رود. در این راه از منابع اکتشافی کتابخانه‌ای مرتبط با اسکان غیررسمی، همچون کتاب‌ها، مقاله‌ها، پایان‌نامه‌ها و متون الکترونیکی استفاده خواهد شد و از منابع دست اول، از قبیل: آیین‌نامه‌های ملی و استانی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی و قانون اساسی کشور و سایر اسناد مشابه بهره گرفته شده است.

به منظور اندازه‌گیری متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش، از پرسشنامه استفاده شده است. برای بررسی روایی پرسشنامه در تحقیق حاضر، از پرسشنامه تهیه شده آزمون مقدماتی به عمل آمد. در این راستا، پرسشنامه مقدماتی بین حدود ۲۰ درصد از جامعه آماری توزیع و جمع‌آوری گردید.

پایایی پرسشنامه با استفاده از روش اندازه‌گیری آلفای کرونباخ محاسبه شد که این روش برای محاسبه هماهنگی درونی پرسشنامه یا آزمون‌هایی که خصیصه‌های مختلف را اندازه‌گیری می‌کنند، به کار می‌رود (بست، ۱۳۷۴: ۲۳۵). مقدار آماری الفای کرونباخ بین صفر و یک متغیر است؛ بدین صورت که اگر نتیجه آزمون زیر ۰.۳ باشد، پایایی ضعیف، اگر بین ۰.۳ تا ۰.۷ باشد، پایایی متوسط و اگر بالای ۰.۷ باشد پایایی خوب به حساب می‌آید. مقدار آلفای کرونباخ در این مطالعه ۰.۷۹ محاسبه شد که یک مقدار مطلوب به حساب می‌آید.

۷-۱- جامعه آماری و روش انتخاب نمونه

جامعه آماری مورد بررسی در این تحقیق ۱۰۱۵۸ خانوار با ۵۴۸۲۸ نفر جمعیت در قالب سه محله غیررسمی است. از آنجا که محلات غیررسمی با سطح و سطوح مختلف و جمعیت و خانوار متفاوت هستند، لذا نمونه‌گیری به صورت جداگانه برای تک تک محلات محاسبه شد. در تحقیق مذکور، حجم نمونه از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده، با استفاده از فرمول کوکران به دست آمد. تعداد نمونه‌ها ۱۸۸ نمونه محاسبه شد که به تفکیک در محلات مورد بررسی پراکنده است. محله نای‌بند با ۴۱۲۲ خانوار و ۲۱۸۵۰ نفر جمعیت، ۸۳ نمونه، شیرسوم با ۳۷۴۶ خانوار و ۲۰۶۰۷ نفر جمعیت، ۶۵ نمونه و خواجه‌عطا با ۲۲۹۰ خانوار و ۱۲۳۷۱ نفر جمعیت، ۴۰ نمونه را به خود اختصاص دادند.

۸-۱- متغیرهای تحقیق و تحلیل‌های به کار رفته

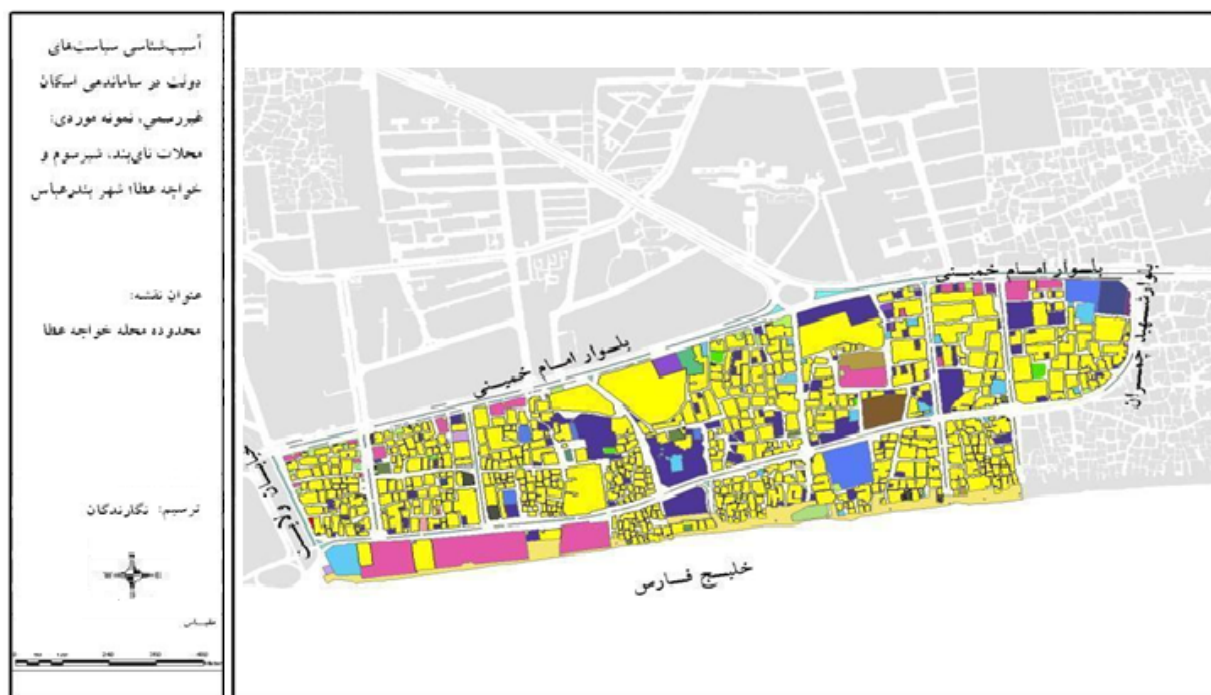
در این تحقیق، زمینه‌های مختلف و متنوع اجتماعی، اقتصادی، سکونتی، رفاهی و کالبدی در ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، متغیر واسط و سطوح توانمندی سکونتگاه‌ها در حوزه هر شاخص، متغیر وابسته است. سیاست دولت با عنوان «سیاست توانمندسازی اسکان غیررسمی» نیز که تاثیری بسزا در تغییرات شاخص‌ها دارد، به عنوان متغیر مستقل فرض شده است. هر یک از شاخص‌ها نیز دارای متغیرهایی خردتری به منظور سنجش شاخص به شرح ذیل هستند:

شاخص اقتصادی با متغیرهایی، از قبیل: درآمد، اشتغال، بیکاری، اجاره منزل مسکونی و ...، شاخص

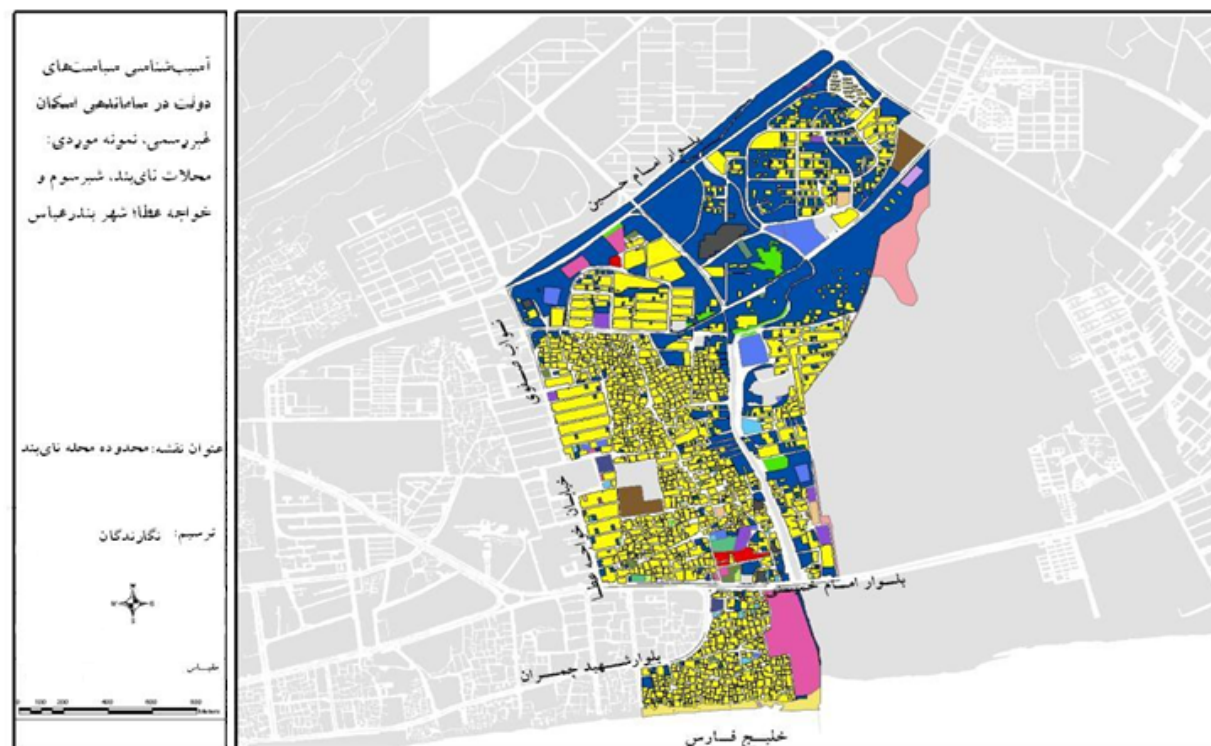
کالبدی با متغیرهایی از قبیل پایداری بنا، نما، عمر ساختمان، تعداد طبقات و ...، شاخص رفاهی با متغیرهایی، از قبیل: برخورداری از تجهیزات و تاسیسات شهری: برق، آب، گاز، تلفن، وسیله نقلیه و ...، شاخص اجتماعی و جمعیتی با متغیرهایی از قبیل مهاجرت، رشد جمعیت، مولید، مرگ و میر، اطاق در دسترس خانوار، تجانس و همگنی جمعیت، نحوه تصرف یا تملک مسکن و ... در تحلیل اطلاعات پرسشنامه، به منظور ارزیابی شاخص‌ها از روش تحلیل عاملی استفاده شد.

۹-۱- قلمرو تحقیق

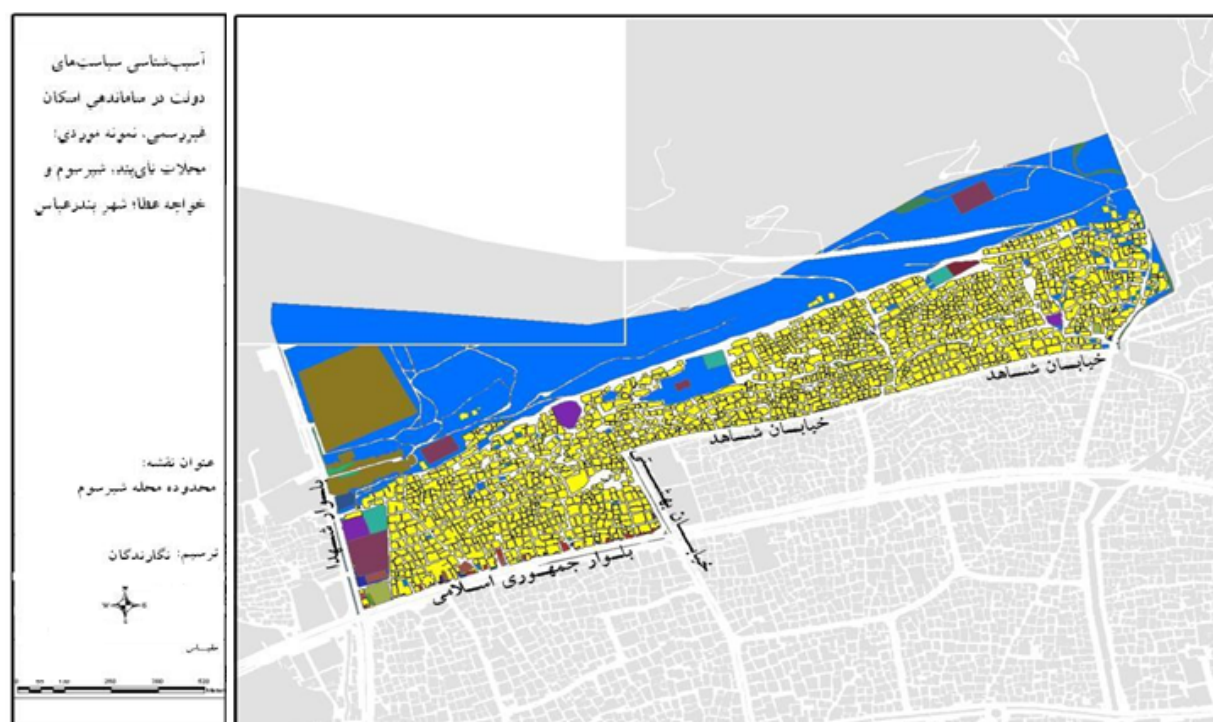
شهر بندرعباس، یکی از نقاط شهری پنجگانه شهرستان بندرعباس و مرکز استان هرمزگان با وسعتی حدود ۵۳۲۳/۵ هکتار در شمال تنگه هرمز و در قسمت جنوبی شهرستان در موقعیت ۲۷ درجه و ۱۰ دقیقه طول شرقی و ۵۴ درجه و ۳۰ دقیقه عرض شمالی واقع شده است. این شهر با ۳۷۹۳۰۱ نفر در سال ۱۳۸۵، با ۲۵/۹ درصد جمعیت کل استان و ۶۰ درصد جمعیت شهری استان، به عنوان مهمترین پرجمعیت‌ترین نقطه شهری استان هرمزگان محسوب می‌شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹: ۱۲). محلات نای‌بند، شیرسوم و خواجه‌عطا، از محلات غیررسمی شهر بندرعباس محسوب می‌شوند که در میان سایر محلات بیشترین مساحت و جمعیت را به خود اختصاص داده‌اند. این محلات به عنوان محدوده مورد مطالعه انتخاب شدند. نقشه‌های شماره ۱، ۲ و ۳ محدوده محلات مورد مطالعه را نشان می‌دهند.



شکل شماره ۱- نقشه محدوده محله خواجه عطا



شکل شماره ۲- نقشه محدوده محله نایبند



شکل شماره ۳- نقشه محدوده محله شیر سوم

شده است (Lloyd, 1979: 7). این نگاه بدبینانه در تحقیقات «اسکار لویس»^۱ در مکزیک، هند و پورتوریکو مشخص تر شد. وی توضیح می‌دهد که تهیدستان در داخل فرهنگ غیرقابل گریز تنگدستی و فقر گرفتار شده‌اند. او مواردی، از قبیل: سرطان‌های شهری، زخم‌های چرکین، قارچ‌های شهری و اصطلاحاتی مشابه را که از توصیفات عمومی برای سکونتگاه‌های موقتی و کپرنشین‌ها است، مورد توجه قرار می‌دهد. در مقابل، از نظر «منگین»^۱ زاغه‌نشین‌ها، ضعیف‌کننده اقتصاد شهری و انباشته‌شده از جنایتکاران و تندروها نبوده، بلکه تاکید می‌کند که بیشتر زاغه‌نشین‌ها مشغول به کار بوده و از لحاظ اجتماعی، پایدار، برای مدت قابل ملاحظه‌ای ساکن شهر هستند (Eskstein, 1990: 81-165). به دنبال دیدگاه منگین و پس از اینکه جایگاه و شان سکونتگاه‌های

۲- سیاست‌های دولت‌ها در ساماندهی اسکان

غیررسمی

۱-۲- سیاست‌های جهانی

ایجاد سیاستی برای تامین مسکن مناسب، ابتدا به وسیله سازمان ملل در کنفرانس سکونتگاه‌های انسانی (Habitat) که در سال ۱۹۷۶ برگزار گردید، تشخیص داده شد. کنفرانس بعدی که در سال ۱۹۹۶ در شهر استانبول با عنوان «زیستگاه دوم» برگزار گردید، بر این موضوع تاکید کرد و نهایتاً این نشست نیز به تامین مسکن مناسب برای افراد کم درآمد منجر نشد. با نگاهی به گذشته و سیاست‌های اعمال شده قبل از این دو کنفرانس ملاحظه می‌شود که در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به جای اینکه خانه‌سازی خودساز به عنوان مشکل تبیین شود و به وسیله خانه‌سازی قانونی جایگزین گردد، با نگاه بدبینانه به آن نگریده

غیررسمی به مثابه بدنه‌ای از شهر و واقعیتی شهری پذیرفته شد، «تورنر» در تکمیل نظرگاه وی، با مطالعه‌ای که در «پرو» در مورد خودسازان مسکن در باریاداس‌ها^۳ انجام داده بود، اعلام کرد که سکونتگاه‌های با درآمد پایین، بتدریج، اما به طور تصاعدی در طول زمان بهبود می‌یابند؛ به شرطی که این اجازه به آنها داده شود (Turner, 1982: 99-103).

مقایسه مطالعات دو طیف موافقان پذیرش پدیده اسکان غیررسمی و مخالفان پذیرش آن به عنوان یک واقعیت شهری نشان می‌دهد که طیف موافق به تدریج غلبه نموده است (همان ۹۹-۱۰۳). با تکیه بر نظریه‌های محققان مذکور است که در دهه‌های بعد، اولین و دومین کنفرانس اسکان بشر با درون‌مایه علمی رسیدگی به وضعیت سکونتگاه‌های افراد کم‌درآمد تشکیل و نقش دولت به طور رسمی با مطالعات «تورنر» وارد ادبیات اسکان غیررسمی در جهان می‌شود. اگرچه افراد محقق پیش از «تورنر» نیز به طور پراکنده در این رابطه بررسی‌هایی داشته‌اند، ولی عملاً به ارائه الگویی در ارتباط با چگونگی دخالت دولت در مناطق مواجه با اسکان غیررسمی نپرداخته بودند. «تورنر» مشاهده کرد که اقتصاد خودیار بر این مبنای بنا نهاده شده است که: ظرفیت، استعداد و آزادی اشخاص و گروه‌های کوچک برای اخذ تصمیم، بیشتر از استعداد آنها برای انجام کار یدی است. به عنوان نتیجه، تورنر این جمله «چرچیلی» را آورده است که: «قبل از اینکه کارهای زیادی انجام دهید، کارهای کوچک را به خوبی انجام دهید» (ibid: 102). سیاست اصلی استنباط شده از کار «تورنر» آن بود که بهترین توصیه برای دولت‌ها در جهت کمک به فقرا، از طریق

ایجاد تسهیلات خودیار و یا آنچه که به Ash^۱ شناخته شده است، می‌تواند باشد. این سیاست به سه اصل تعالی بخشیدن به خانه‌های غیرقانونی موجود، طرح فراهم کردن مکان و خدمات و طرح‌های مربوط به منازل هسته‌ای تاکید می‌کند. در این طرح مقرّ خانه در مکانی فراهم می‌شود و بقیه کارها توسط خودسازان یا صاحبان خانه انجام می‌شود. طرح تورنر در ارتباط با خودیاری، مسائلی را ارائه داد که حساسیت‌های ویژه‌ای آفرید. در این ارتباط «الینا لافرارا»^۲ در تحقیقات خود، در پی یافتن راهی برای کمک مفید به آنها، جهت خوداتکا شدن و هضم آنها در جمعیت اصلی شهر است. او پیشنهاد کرده است که دولت با تقسیم‌بندی این اجتماعات به گروه‌های دارای خصوصیات مشابه و همگن، از قبیل: جنس، سن و نژاد، می‌تواند آنها را به کسب درآمد سالم و مفید هدایت کند (Ferrara, 2002:3).

در ارتباط با کمک‌های دولت در قالب منازل هسته‌ای، «الیسون گویل»^۳ با تبیین نقش دولت در این تسهیل‌گری یا عدم تسهیل‌گری، سیاست‌های آپارتاید حکومت آفریقای جنوبی و تاثیر آن بر مسکن ساخته شده برای اقشار کم‌درآمد و حاشیه‌نشینان را مهمترین مولفه توصیف می‌کند. او سعی کرده است که نقش دولت‌ها را به عنوان عامل اصلی پایداری و ناپایداری معرفی کند و پیشنهاد می‌کند که دولت با تدوین سیاست‌های مشارکت مردمی و واگذاری اداره امور محلی، پایداری در این نوع سکونتگاه‌ها را تقویت کند (Goeble, 1999:3). نهایتاً در ارتباط با سیاست‌های شهرنشینی، مهاجرت و شکل‌گیری اسکان

¹ - Aided self-help

در این سیاست، الگوی قطعه‌بندی زمین اطراف شهر به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیرقانونی سرلوحه عمل قرار گرفت. تصور این بود که تفکیک اراضی در قطعات بزرگ به نوعی، سبب شناسنامه‌دار شدن اراضی می‌شود و نیز به عنوان بازدارنده ساخت و سازهای بی‌رویه و غیررسمی خواهد بود. سیاست مذکور به علت عدم طرح جامع شهری برای اکثر شهرهای بزرگ، متوسط و میانی که به نوعی کنترل‌کننده قانونی رشد فیزیکی شهر به حساب می‌آید و همچنین مهاجرت‌های بی‌رویه ناشی از اصلاحات ارضی و تبعات آن، از قبیل: آزادی نیروی کار روستایی، بی‌زمین شدن و حرکت به سوی شهرها و نهایتاً تصرف اراضی قطعه‌بندی شده به صورت غیرقانونی، عملاً با شکست مواجه شد (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۲: ۸۵).

۲-۲-۲- سیاست حمایتی در قالب تعاونی‌های مسکن (اوایل پیروزی انقلاب اسلامی)

در این سیاست، واگذاری زمین در بافت‌های غیررسمی برای دستیابی به مسکن مطلوب در شرایطی محقق می‌شد که هفت نفر در یک محیط کار دست به ایجاد تعاونی مسکن زده، از تسهیلات آن بهره‌مند گردند. با توجه به عدم جذب اکثر ساکنان نواحی مذکور در اقتصاد رسمی شهر، اکثر افراد کم درآمد نمی‌توانستند از آن بهره‌مند شوند. در نتیجه، بیش از ۶۰ درصد نیروی کار که در کارگاه‌های کوچک و بازار غیررسمی اشتغال داشتند، از حضور در تعاونی‌های مسکن و دریافت یارانه‌های دولتی محروم شدند و عملاً این سیاست به نتیجه‌ای نرسید (موسسه رویداد رسانه، ۱۳۷۶: ۲۳).

غیررسمی، «وارد^۲» معتقد است که سیاست‌های دولت در فرایند شهرنشینی و نقش مهاجرت‌های روستایی به شهر در این فرایند و جریان مربوط به آن؛ یعنی تمرکز فزاینده جمعیت شهری در مادرشهرهای بزرگ، عامل اصلی شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی است (Ward, 1976: 330-346).

۲-۲- سیاست‌های دولت ایران در ساماندهی اسکان غیررسمی

دولت‌ها به منظور ساماندهی مسائل شهری، ضرورتاً سیاست‌هایی را برمی‌گزینند که با رویکرد حکومتی آنان تطابق دارد. یک دولت متمرکز، اصولاً برنامه‌ریزی متمرکز را در دستور کار خود قرار می‌دهد و بر عکس، دولت غیرمتمرکز، راهبردهای از پایین به بالا در قالب حکومت محلی، دولت فدرال و یا مدیریت شهری یکپارچه و امثال آن را مد نظر خواهد داشت. در ایران، دولت‌ها از زمان تشکیل سازمان برنامه، اصولاً برنامه‌ریزی متمرکز را مد نظر داشته‌اند و در این میان، کمتر مجالی به رویکردهای غیرمتمرکز داده شده است (اسکندری‌نوده، ۱۳۸۸: ۱۱۲-۱۳۰). با توجه به این رویکرد، اساس برنامه‌ریزی‌ها به منظور ساماندهی مسائل شهری و از جمله اسکان غیررسمی نیز با رویکرد تمرکزگرا صورت گرفته است. به طور کلی، سیاست‌های به کار گرفته شده توسط دولت‌ها در ایران را به منظور ساماندهی اسکان غیررسمی می‌توان در هفت راهبرد اساسی خلاصه کرد که در ذیل بررسی قرار می‌گردند:

۲-۲-۱- سیاست‌های کالبدی در ساماندهی اسکان غیررسمی (در دوره‌ی پهلوی، از سال ۱۳۴۷ به بعد)

² - Ward

۲-۲-۳- سیاست زمین شهری (اوایل پیروزی انقلاب اسلامی)

سیاستی دیگر در ارتباط با دولت و تامین زمین و مسکن برای کم‌درآمدها، تصویب قانون «زمین شهری» پس از انقلاب و محدودیت عرضه زمین در داخل شهرها از یک سو و انحصاری بودن اختیار واگذاری به دولت، از سوی دیگر بود که عملاً دولت را به تدوین آیین‌نامه‌هایی برای چگونگی واگذاری و کنترل آن ناگزیر کرد. همین امر موجب می‌شد که برای عملی نمودن نحوه واگذاری‌ها و آسان کردن کنترل آن، به ضوابطی متوسل شود که عمدتاً به حذف برخی و منتفع شدن بعضی دیگر منجر می‌شد. در این رابطه، متاسفانه کلیه شرایط و ضوابط مصوب عملاً به کنار گذاشتن افرادی می‌انجامید که بیشتر از همه استحقاق دریافت توجه و رسیدگی از سوی برنامه را داشتند، چنانکه موضوع تسکین ضمانت برای تضمین بازپرداخت اقساط زمین‌هایی که از سوی دولت در اختیار مردم قرار داده می‌شد، از شرایطی بود که امکان تامین آن برای افرادی که در بخش غیررسمی مشغول به کار بودند، یا اصلاً شاغل نبودند، وجود نداشت و به همین دلیل نیز چنین افرادی از دایره شمول اقدامات و تسهیلات برنامه بیرون مانده، امکان دریافت زمین از بازار رسمی کشور را که در انحصار دولت بود، از دست دادند. اینان ناگزیر زمین مورد نیاز خود را باید از بازار غیررسمی که معمولاً هم در خارج از محدوده‌های رسمی شهر قرار داشت، تامین می‌کردند (اشرفی، ۱۳۸۵: ۹۳).

۲-۲-۴- سیاست‌های نظارتی به منظور بهبود اسکان غیررسمی (پس از جنگ تحمیلی)

در سال ۱۳۷۴ هیات وزیران به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به منظور امکان و ایجاد نظام برنامه‌ریزی واحد برای شهرهای بزرگ کشور، چارچوب طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن را به تصویب می‌رساند. در واقع، این مصوبه برخاسته از این نگرش بود که برخی از معضلات کلانشهرها و از جمله ساخت‌یابی اسکان غیررسمی، ناشی از نظام ناکارآمد نظارتی است. لذا از آنجا که طرح‌های اجرا شده در کلانشهرهای کشور می‌تواند به عنوان الگویی برای دیگر مناطق کشور تلقی گردد، با عنایت به اهمیت موضوع، طرح مجموعه شهری تهران به گونه‌ای که نتایج آن قابل تعمیم به اجرای سایر طرح‌های توانمندسازی در استان‌های کشور باشد، تصویب شد. مهمترین اقدام بنیادین در نظر گرفته شده در این طرح که مقرر بود نتایج آن به سایر استان‌های کشور به منظور ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی تعمیم یابد، در کنار تمرکززدایی و تکمیل طرح آمایش سرزمین، فعالیت و مداخله مؤثر دولت در زمینه فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی، ارتباطات پیشرفته و تشویق‌ها و انگیزه‌های مالیاتی و اعتباری به منظور ساماندهی مناطق مستعد کشور در چارچوب طرح‌های مصوب ملی بود که متاسفانه معطل باقی ماند و به طور کامل اجرایی نشد. لذا راهکار مجموعه شهری به عنوان یک الگوی مداخله دولت در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور با موفقیت همراه نشد (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۲: ۸۶-۸۷).

۲-۲-۵- سیاست ایجاد شهرهای جدید (دوران سازندگی)

- ارتقای سطح زندگی ساکنان این بافت‌ها بدون همکاری بین‌بخشی، بویژه نهادهای متولی مدیریت شهری، خدمات و زیرساخت‌های شهری امکان پذیر نیست؛

- ارتقای زندگی ساکنان، بدون مشارکت خود آنها و تنها با اقدام از بالا کارساز نیست؛

- به منظور جلوگیری از انجام اقدامات موازی، همکاری و هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط در اجرای طرح‌ها، تشکیل ستادی بین‌بخشی به منظور هدایت، راهبری و اجرای طرح‌ها ضروری است.

بنابراین، بر اساس مطالب فوق دریافت می‌شود که شالوده‌های سیاست بهسازی بر تعامل بین‌بخشی نهادهای متولی اداره امور شهر در مقیاس کلان، میانه و خرد و بهره‌گیری از رویکرد مشارکتی قرار گرفته‌است. این سیاست با پذیرش مسأله به عنوان یک مقوله شهری، سعی در ارائه پاسخ مناسب با رویکردهای مشارکتی دارد. ادامه چنین رویکردی به اتخاذ سیاست توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی توسط دولت در قالب شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی فضای شهری منجر شد (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۲: ۸۹-۹۰).

۲-۲-۷- سیاست توانمندسازی

سیاست توانمندسازی در رویکرد خود به منظور ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی به سه راهبرد تکیه می‌کند. این سه راهبرد بر عناوین توانمندسازی، نهادسازی و ظرفیت‌سازی استوار است و بر رویکرد مشارکتی تاکید می‌ورزد. این سیاست، سیاست اخیر دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی در شهرها محسوب می‌شود (اطهاری و همکاران، ۱۳۸۲: ۷۱). در

ایجاد شهرهای جدید نیز به منظور پاسخگویی به سرریز جمعیتی کلانشهرها و شهرهای بزرگ و همچنین نیاز افراد کم‌درآمد به مسکن توسط دولت به کار گرفته شد، اما سیاست شهرهای جدید نیز نمونه دیگری از سیاست تبعیض‌آمیز در واگذاری زمین بر مبنای وضعیت شغلی افراد بود. طبق اسناد موجود، وزارت مسکن و شهرسازی، ایجاد شهرهای جدید را فرصتی برای تامین زمین برای کارمندان و کارکنان دولت اعلام کرد؛ با این دیدگاه که آنان توانایی تهیه زمین در بازار معمول زمین را ندارند. از این رو می‌بینیم که به طور رسمی در یک سیاستگذاری مهم در حیطه توسعه شهری، عرضه زمین در شهرهای جدید عمدتاً برای شاغلان بخش رسمی اعلام شد. علاوه بر آن، در آیین‌نامه‌های اجرایی تدوین شده برای نحوه واگذاری زمین در شهرهای جدید، شرط اصلی را تشکّل در تعاونی‌ها قرار داده بودند، در حالی که از شرایط تشکّل در تعاونی‌ها، شاغل بودن در بخش رسمی تعیین شده بود که قطعاً برای شمار چشمگیری از سرپرستان خانوار، این شرایط قابل احراز نبود (مومن‌کاشی، ۱۳۷۵: ۸۵).

۲-۲-۶- سیاست بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (مقارن با تاسیس سازمان عمران و بهسازی شهری)

در سیاست‌های بهسازی به ویژگی‌های زیر تاکید می‌شود:

- طرح بافت‌های حاشیه‌ای از نوع طرح‌های معمول، همچون طرح هادی، تفصیلی و یا نظایر آن نیست، بلکه نیاز به مطالعات و برنامه ویژه‌ای دارد که هدف آن ارتقای محیطی و کیفی زندگی ساکنان اینگونه بافت‌ها است؛

ایران، با هدف سیاست‌گذاری کلان در امر ساماندهی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور، سندی تحت عنوان «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی»، به هیات دولت تقدیم شد. سند مذکور در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب رسید. این سند نشان دهنده اصول و راهبردهای اساسی مداخله دولت، هدایت‌کننده در توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی است. به دنبال تصویب سند، در اجرای بند ۲ مصوبه آن، ستادی با عنوان «ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۳ شکل گرفت. با توجه به اهمیت پدیده اسکان غیررسمی که جلوه‌ای از فقر و بازتابی از نارسایی سیاست‌های دولتی و بازار رسمی محسوب می‌شود و خود به نوعی بازتولید فقر و گسترش آن است، چاره‌جویی و سیاست‌گذاری در این خصوص، مستلزم فعالیت‌های درازمدت و تحولات ساختاری تلقی شد که به دنبال احساس ضرورت در این عرصه، دولت سند مذکور را تهیه کرد (آیین‌نامه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، ۱۳۸۴: ۱). سند یاد شده به بازنگری سیاست‌های موجود، وظایف بخش دولتی در تسهیل ساماندهی، هدایت منابع موجود در درون اجتماعات و تقویت نهادهای مدیریت محلی در ساماندهی اسکان غیررسمی تاکید می‌کند. نکته با اهمیت در تهیه این سند آن است که سرانجام در سال ۱۳۸۳، تصمیم‌گیران و سیاستگذاران دولتی پس از بررسی‌های نظری و تجارب علمی در زمینه اسکان غیررسمی به این نتیجه رسیدند که نبود بسته‌های منسجم سیاستی؛ یعنی مجموعه‌ای از عوامل چندجانبه

و متغیرهای گوناگون تاثیرگذار بر اسکان غیررسمی، می‌تواند یکی از مهمترین دلایل ایجاد، بقا و توسعه پدیده باشد (دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، ۱۳۸۲). از این رهگذر ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی با استناد به بند ۳ تصویب‌نامه شماره ۴۴۸۳۳/ت مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶ هیات وزیران در جلسه ۱۳۸۴/۱۱/۱۴، بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۲ دبیرخانه ستاد ملی، آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی را تصویب کرد و اجرای سند توانمندسازی در کشور پس از این مرحله در اختیار استان‌ها قرار گرفت (آیین‌نامه ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، ۱۳۸۴: ۱). با مطالعه دقیق آیین‌نامه‌های مذکور مشخص شد که آیین‌نامه‌های ستاد ملی و ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی که امروزه سرلوحه اجرای سیاست توانمندسازی قرار دارند، از ضعف‌های اساسی در مقوله پیوند با مدیریت شهری رنج می‌برند که حاصل این ضعف‌ها به دور ماندن مدیریت شهری از چرخه سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی، برخلاف جایگاه و شان واقعی این نهاد مردم‌محور است. این ضعف‌ها عبارتند از: عدم توجه به نقش مدیریت شهری، بویژه شهرداری‌ها در سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا، هم در ستاد ملی و نیز ستاد استانی، دخالت ستاد ملی و ستاد استانی در برخی از وظایف و شرح خدماتی که مدیریت شهری به خوبی و بهتر از نهادهای کلان‌نگر از عهده انجام آن بر می‌آیند، از قبیل ارتباط با NGOها و CBOها و مشارکت محلی و محله‌ای، تفویض اختیارات صرفاً اجرایی به ستاد استانی توانمندسازی

لحاظ نرخ اشتغال این محل ۵۲/۳ درصد محاسبه می‌شود. از جمعیت ۲۱۸۵۰ نفری این محله در سال ۱۳۸۵، ۱۸۱۵۱ نفر باسواد بودند که ۸۴۵۸ نفر از آنان را زنان و ۹۶۹۳ نفر از آنان را مردان تشکیل می‌داده‌اند و نرخ باسوادی در این محله، ۸۳ درصد محاسبه می‌شود. ضریب رشد جمعیت در محله نای‌بند ۳/۳ درصد است که با عنایت به جمعیت سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ محله به دست آمد. با توجه به این روند، پیش‌بینی جمعیت برای محله نای‌بند در افق دهساله؛ یعنی سال ۱۳۹۵، برابر با ۳۴۸۰۲ نفر محاسبه شد (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵).

محله شیرسوم در شمال شهر بندرعباس قرار دارد. این محله در سال ۱۳۸۵ دارای ۲۰۶۰۷ نفر جمعیت بود که از این تعداد ۱۰۵۷۶ نفر را مردان و ۱۰۰۳۱ نفر را زنان تشکیل می‌دادند. تعداد خانوار ساکن در این محله ۳۷۴۶ خانوار بود که بر این اساس بعد خانوار، ۵/۵ محاسبه می‌شود. تعداد شاغلان محله شیرسوم در مجموع ۴۰۲۵ نفر در سال ۱۳۸۵ برآورد شده است که از این تعداد ۲۵۳ نفر را زنان و ۳۷۷۲ نفر را مردان تشکیل می‌دادند. به این لحاظ، نرخ اشتغال این محل ۵۲/۳ درصد محاسبه گردیده است. از جمعیت ۲۰۶۰۷ نفری این محله در سال ۱۳۸۵، ۱۴۴۷۱ نفر باسواد بودند که ۶۶۷۷ نفر از آنان را زنان و ۷۷۹۴ نفر از آنان را مردان تشکیل می‌داده‌اند و نرخ باسوادی در این محله، ۷۰/۲ درصد محاسبه شده است. ضریب رشد جمعیت در محله شیرسوم ۳/۳ درصد است که با عنایت به جمعیت سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ محله به دست آمد. با توجه به این روند، پیش‌بینی جمعیت برای محله شیرسوم در افق دهساله؛ یعنی سال ۱۳۹۵،

اسکان غیررسمی و عدم تفویض اختیارات سیاستگذاری منطقه‌ای و تدوین طرح و برنامه به ستاد مذکور که روح تمرکز را در برنامه‌ریزی‌های ستاد ملی به اثبات می‌رساند؛ عدم نظرخواهی جدی از مدیریت شهری در ارتباط با استخدام مشاور طرح که برخی اوقات منجر به انتخاب مشاورینی غیربومی و غیرآشنا با شرایط بومی منطقه می‌شود. این مقوله از آثار بارز تمرکزگرایی در اجرا به شمار می‌رود (اسکندری‌نوده، ۱۳۸۸: ۱۰۹).

در برنامه سوم توسعه کشور بر مدیریت یکپارچه شهری تاکید فراوان شده است و در این راستا، به شورای عالی استان‌ها به عنوان نهادی مردمی و محلی فرصت داده شده است که امکان تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها را استخراج و برای تصویب به دولت و مجلس تقدیم کند که در این آیین‌نامه‌ها به این اصل بی‌توجهی شده و تاکنون نیز ترتیب اثر داده نشده است (قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، ۱۳۸۳).

۳- یافته‌های تحقیق

۳-۱- اطلاعات جمعیتی

محله نای‌بند در قسمت غربی (جنوب غربی) شهر بندرعباس قرار دارد. محله نای‌بند در سال ۱۳۸۵ دارای ۲۱۸۵۰ نفر جمعیت بود که از این تعداد ۱۲۵۹۲ نفر را مردان و ۱۲۰۹۰ نفر را زنان تشکیل می‌دادند. تعداد خانوار ساکن در این محله ۴۱۲۲ خانوار بود که بر این اساس بعد خانوار، ۵/۳ محاسبه می‌شود. تعداد شاغلان محله نای‌بند در مجموع ۵۰۸۷ نفر در سال ۱۳۸۵ برآورد شده است که از این تعداد ۷۴۶ نفر را زنان و ۴۳۴۲ نفر را مردان تشکیل می‌دادند. به این

خانوار سرپرستی خانوار را بر عهده دارد. ۱۲ درصد نیز گزینه سایر را برای سرپرست خانوار انتخاب نموده‌اند. در محله شیرسوم، ۸۶.۶ درصد از سرپرست خانوارها را مردان تشکیل داده‌اند و ۱۵.۴ درصد را زنان بر عهده دارند. در محله خواجه‌عطا نیز ۸۵ درصد از سرپرست خانوارها مرد و ۵ درصد زن هستند. ۱۰ درصد نیز به گزینه سایر اشاره کرده‌اند.

در ارتباط با دلیل عمده مهاجرت در سه محله مورد مطالعه، آنچه بیشترین درصد را در بر دارد، گزینه مهاجرت به انگیزه یافتن کار است که در این میان، محله شیر سوم با ۳۶.۹ درصد فراوانی در این گزینه، بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. همچنین در محلات مذکور، اکثر غیر مهاجران گزینه وجود ملک پدری را به عنوان دلیل انتخاب محله برای سکونت انتخاب نموده‌اند. در این میان، خواجه‌عطا با ۳۲.۵ درصد، نای بند با ۴۴.۶ درصد و شیرسوم با ۲۴.۶ درصد بیشترین فراوانی را در این گزینه دارند. در ارتباط با مدت سکونت نیز محله شیر سوم از ساکنان قدیمتری نسبت به دو محله دیگر برخوردار است و میانگین سکونت در این محله را ۲۳ سال عنوان نموده‌اند که در ارتباط با نای بند، ۲۲ سال و خواجه‌عطا، ۱۹ سال از پایداری سکونتی بیشتری برخوردارند. الگوی غالب مهاجرت در محلات مورد مطالعه نیز بیانگر آن است که اکثر ساکنان محلات سه‌گانه از محلات مختلف شهر به محله مسکونی خود مهاجرت کرده‌اند.

بر اساس داده‌های پرسشنامه‌ای، محله شیر سوم با در بر داشتن بیشترین باسوادی بین سرپرست خانوارها؛ یعنی معادل ۸۶.۳ درصد از نظر شاخص باسوادی نسبت به دو محله خواجه‌عطا (۸۲.۵ درصد

برابر با ۲۹۰۵۶ نفر محاسبه شد) مرکز آمار ایران، (۱۳۸۵).

محله خواجه‌عطا در جنوب‌شهر و در امتداد ساحل رشد یافته‌است. این محله در سال ۱۳۸۵، دارای ۱۲۳۷۱ نفر جمعیت بود که از این تعداد ۶۴۸۵ نفر را مردان و ۵۸۸۳ نفر را زنان تشکیل می‌دادند. تعداد خانوار ساکن در این محله ۲۲۹۰ خانوار بود که بر این اساس، بعد خانوار، ۵/۴ محاسبه می‌شود. تعداد شاغلان محله خواجه‌عطا در مجموع ۲۴۲۴ نفر در سال ۱۳۸۵ برآورد شده است که از این تعداد ۴۰۱ نفر را زنان و ۲۰۲۳ نفر را مردان تشکیل می‌دادند. به این لحاظ، نرخ اشتغال این محل ۴۴/۷ درصد محاسبه می‌شود. از جمعیت ۱۲۳۷۱ نفری این محله در سال ۱۳۸۵، ۹۲۱۸ نفر باسواد بودند که ۴۱۴۰ نفر از آنان را زنان و ۵۰۷۸ نفر از آنان را مردان تشکیل می‌داده‌اند و نرخ باسوادی در این محله، ۷۴/۵ درصد محاسبه می‌شود. ضریب رشد جمعیت در محله خواجه‌عطا ۳/۱ درصد است که با عنایت به جمعیت سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ محله به دست آمد. با توجه به این روند، پیش‌بینی جمعیت برای محله خواجه‌عطا در افق دهساله؛ یعنی سال ۱۳۹۵، برابر با ۱۷۴۳۹ نفر محاسبه شد (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵).

۲-۳- داده‌های پرسشنامه‌ای

۱-۲-۳- توصیف داده‌ها

بر اساس پرسشنامه‌های توزیع شده، در ارتباط با سرپرست خانوار، در محله نای بند ۴۱ درصد مردان سرپرستی خانوارها را بر عهده دارند، ۱۸.۱ درصد از مادران سرپرست خانوار هستند، ۲۸.۹ درصد از فرزندان این نقش را بر عهده دارند و ۱.۲ درصد داماد

۳-۲-۲- تحلیل داده‌ها

به منظور تحلیل شاخص‌های مرتبط با سیاست دولت در توانمندسازی محلات مذکور، از تحلیل عاملی داده‌ها استفاده شد. تحلیل عاملی برای کشف الگوهای موجود در تغییر مقادیر چند متغیر استفاده قرار می‌شود. این امر از طریق ایجاد ابعاد مصنوعی عوامل که همبستگی زیادی با چند متغیر دارند و از یکدیگر مستقل هستند، تحقق می‌یابد. در تحلیل عاملی داده‌ها، محقق یک بعد مصنوعی ایجاد می‌کند که با هر یک از شاخص‌هایی که ابعاد مسأله‌ی مورد بررسی را می‌سازد، به شدت همبستگی دارد. هر شاخص در اساس نمره‌ای از آن بعد مصنوعی دریافت می‌کند و این نمره، پیش‌بینی‌کننده خوبی برای صفات مشاهده شده روی هر شاخص است. برون‌داد یک فرایند تحلیل عاملی شامل چند عامل است. این عوامل از ارتباط مشاهده شده میان متغیرها به علاوه همبستگی بین هر متغیر و هر عامل که بار عاملی^۱ نامیده می‌شود، ایجاد شده است. در این روند، متغیرها درون‌داد تحلیل و سلسله‌ای از عوامل که بار عاملی مناسب دارند، برون‌داد تحلیل هستند (بسی، ۱۳۸۶: ۸۶۱-۸۶۴).

در فرایند تحلیل عاملی تحقیق حاضر به منظور شاخص‌سازی، ابتدا زیرشاخص‌های مورد استفاده در هر شاخص کلان، احصا و برای اعمال فرمول تحلیل عاملی در نرم‌افزار SPSS آماده شد. در تحلیل عاملی، ضریب بار عاملی بین ۰ تا ۱ است و هر چه مقدار از ۰.۴ بالاتر و به ۱ نزدیکتر باشد، بار عاملی قویتر خواهد بود و پایین‌تر از ۰.۴ بار عاملی، ارزش تحلیلی را از دست می‌دهد. بنابراین، از متغیرهایی که پایین‌تر

باسوادی) و نای‌بند (۸۱.۹ درصد باسوادی) پیش است. البته، سطح تحصیلات در هر سه محله پایین و در گزینه دیپلم بیشترین فراوانی دیده می‌شود. در این میان، نای‌بند بیشترین دیپلمه‌ها را با ۵۲.۹ درصد نسبت به دو محله دیگر داراست. بیشترین درصد را در گزینه تعداد فرزندان در حال تحصیل نیز محله نای‌بند با ۷۹.۵ درصد به خود اختصاص داده است و پس از آن محله خواجه عطا با ۶۵ درصد و شیر سوم با ۶۳.۱ درصد قرار دارند.

در ارتباط با وضع فعالیت، خواجه عطا با ۷۵ درصد شاغل نسبت به دو محله شیر سوم و نای‌بند با ۶۴.۵ درصد و ۵۳ درصد پیش است و مهارت شغلی نیز در محله شیر سوم بیش از دو محله دیگر است. از لحاظ درآمد شغلی ۲۵ درصد از سرپرست خانوارهای محله خواجه عطا درآمدی بالای ۴۰۰ هزار تومان دارند که این نسبت در دو محله شیر سوم و نای‌بند به ترتیب ۲۴.۶ و ۱۸.۱ درصد است. وضعیت تصرف مسکن نیز نشان دهنده آن است که ۸۶.۲ درصد از ساکنان محله شیر سوم مالک عرصه و عیان خود هستند، در صورتی که این درصد برای خواجه عطا ۷۰ درصد و نای‌بند ۶۶.۳ درصد است. همچنین، در وضعیت سند ساختمانی، محله خواجه عطا با ۶۰ درصد سند ثبتی نسبت به دو محله دیگر؛ یعنی شیر سوم ۵۰.۸ درصد سند ثبتی و نای‌بند ۳۷.۳ درصد پیش است و از وضعیت مطلوبتری برخوردار است. در جمع بندی باید گفت که اطلاعات توصیفی بیان شده کمک درخور توجهی در راستای تحلیل داده‌های فوق و سایر داده‌های مرتبط به وجود آورد.

از ۰.۴ بار عاملی به خود اختصاص دادند، صرف نظر شد.

در این ارتباط در شاخص مسلط اجتماعی، متغیرهایی، از قبیل: سال‌های اقامت در محله، بعد خانوار، سطح تحصیلات، تعداد فرزندان در حال تحصیل، تعداد اتاق در اختیار خانوار و تعداد خانوار در هر واحد مسکونی که سنخیت ذاتی به لحاظ آماری داشته‌اند، به منظور شاخص‌سازی استفاده شد. بر اساس تحلیل عاملی به عمل آمده در نرم‌افزار SPSS، بار عاملی دو متغیر بعد خانوار و تعداد خانوار در هر واحد مسکونی به ترتیب با ضریب ۰.۸۵۱ و ۰.۶۵۲ بیش از سایر متغیرها بود؛ به گونه‌ای که محقق را در امر شاخص‌سازی با این متغیرها برای تحلیل‌های آتی رهنمون شد. پس از شناسایی شاخص‌های مذکور با استفاده از روش Compute variable اقدام به سازه‌سازی بین دو متغیر بعد خانوار و تعداد خانوار در هر واحد مسکونی شد که در نتیجه آن متغیر مسلط اجتماعی از ترکیب این دو متغیر استخراج گردید. در سایر شاخص‌ها نیز از این روش برای سازه‌سازی بین متغیرها استفاده شد.

در ارتباط با شاخص مسلط اقتصادی، متغیرهایی از قبیل وضع فعالیت، کل هزینه‌های خانوار، قیمت ساختمان، نحوه تصرف مسکن و درجه تخصص حرفه‌ای سرپرست خانوار به منظور شاخص‌سازی استفاده گردید. بر اساس تحلیل عاملی به عمل آمده در نرم‌افزار، بار عاملی چهار متغیر کل هزینه خانوار، قیمت ساختمان، درجه تخصص حرفه‌ای و نحوه تصرف مسکن به ترتیب با ضرایب ۰.۶۹۲، ۰.۶۷۴، ۰.۶۳۳ و ۰.۴۵۶ بیش از سایر متغیرها بود. پس از شناسایی شاخص‌های مذکور اقدام به سازه‌سازی بین

چهار متغیر کل هزینه خانوار، قیمت ساختمان، درجه تخصص حرفه‌ای و نحوه تصرف مسکن شد که در نتیجه آن متغیر مسلط اقتصادی از ترکیب این سه متغیر استخراج شد.

در مورد شاخص مسلط سکونتی خانوار نیز متغیرهایی از قبیل مساحت زمین ساختمان (کل زمین اختصاص یافته به واحد سکونتی)، مساحت حیاط واحد مسکونی، مساحت زیربنا، تعداد اتاق در اختیار خانوار و نوع مسکن (سکونت در واحد مستقل تک واحدی یا آپارتمانی و چند واحدی) به منظور شاخص‌سازی استفاده شد. بر اساس تحلیل عاملی به عمل آمده در نرم‌افزار، بار عاملی چهار متغیر مساحت زمین ساختمان، مساحت زیربنا، مساحت حیاط و تعداد اتاق در اختیار خانوار به ترتیب با ضرایب ۰.۹۲۱، ۰.۷۸۰، ۰.۷۳۵ و ۰.۴۹۰ بیش از سایر متغیرها بود. پس از شناسایی شاخص‌های مذکور اقدام به سازه‌سازی بین چهار متغیر مساحت زمین ساختمان، مساحت زیربنا، مساحت حیاط و تعداد اتاق در اختیار خانوار شد که در نتیجه آن متغیر مسلط سکونتی از ترکیب این چهار متغیر استخراج شد.

در ارتباط با شاخص مسلط کالبدی، متغیرهایی از قبیل مصالح عمده به کار رفته در ساختمان، شیوه ساخت، نمای ظاهری، تعداد طبقات و عوامل سازنده ساختمان به منظور شاخص‌سازی استفاده شد. بر اساس تحلیل عاملی به عمل آمده در نرم‌افزار، بار عاملی سه متغیر مصالح عمده بکار رفته در ساختمان، شیوه ساخت و نمای ظاهری ساختمان به ترتیب با ضرایب ۰.۷۷۷، ۰.۷۶۸ و ۰.۶۰۸ بیش از سایر متغیرها بود. پس از شناسایی شاخص‌های مذکور اقدام به سازه‌سازی بین سه متغیر مصالح عمده به کار رفته در

برخورداری از امکانات خانه و برخوردارگی از خدمات زیربنایی در واحد مسکونی به منظور شاخص‌سازی استفاده شد. بر اساس تحلیل عاملی به عمل آمده در نرم‌افزار، بار عاملی پنج متغیر مذکور به ترتیب با ضرایب ۰.۷۷۱، ۰.۶۱۰، ۰.۷۵۱، ۰.۶۶۰ و ۰.۴۸۱ به دست آمد، به گونه‌ای که محقق را در امر شاخص‌سازی با این متغیرها برای تحلیل‌های آتی رهنمون شد.

ساختمان، شیوه ساخت و نمای ظاهری ساختمان شد که در نتیجه آن متغیر مسلط کالبدی از ترکیب این سه متغیر استخراج شد.

شاخص مسلط رفاهی نیز با این رویه مشخص شده است. متغیرهای compute شده برخوردارگی از تجهیزات زندگی، برخوردارگی از وسایل ارتباطی و اوقات فراغت در خانه، برخوردارگی از وسیله نقلیه،

جدول شماره ۱- وضعیت بار عاملی هر یک از متغیرهای تاثیرگذار در شاخص‌سازی نهایی

ردیف	شاخص	زیرشاخص نهایی	ضرایب
۱	اجتماعی	بعد خانوار و تعداد خانوار در هر واحد مسکونی	۰.۸۵۱ و ۰.۶۵۲
۲	اقتصادی	کل هزینه خانوار، قیمت ساختمان، درجه تخصص حرفه‌ای و نحوه تصرف مسکن	۰.۶۹۲، ۰.۶۷۴، ۰.۶۳۳ و ۰.۴۵۶
۳	سکونتی	مساحت زمین ساختمان، مساحت زیربنا، مساحت حیاط و تعداد اتاق در اختیار خانوار	۰.۹۲۱، ۰.۷۸۰، ۰.۷۳۵ و ۰.۴۹۰
۴	کالبدی	مصالح عمده بکار رفته در ساختمان، شیوه ساخت و نمای ظاهری ساختمان	۰.۷۷۷، ۰.۷۶۸ و ۰.۶۰۸
۵	رفاهی	تجهیزات زندگی، برخوردارگی از وسایل ارتباطی و اوقات فراغت در خانه، برخوردارگی از وسیله نقلیه، برخوردارگی از امکانات خانه و برخوردارگی از خدمات زیربنایی در واحد مسکونی	۰.۷۷۱، ۰.۶۱۰، ۰.۷۵۱، ۰.۶۶۰ و ۰.۴۸۱

مأخذ: تحلیل‌های نرم‌افزاری نگارنده در نرم‌افزار SPSS با استفاده از روش‌های تحلیل عاملی و Compute variable

در ارتباط با شاخص اجتماعی، همان طور که قبلاً بیان شد، متغیرهایی از قبیل سال‌های اقامت در محله، بعد خانوار، سطح تحصیلات، تعداد فرزندان در حال تحصیل، تعداد اتاق در اختیار خانوار و تعداد خانوار در هر واحد مسکونی تحلیل گردید که از این میان تنها دو متغیر «بعد خانوار» و «تعداد خانوار در واحد مسکونی» از امتیاز مطلوبی برخوردار شدند و سایر متغیرها بار عاملی مطلوبی کسب نکردند. عدم دستیابی به ضرایب بار عاملی مطلوب در سایر متغیرهای شاخص اجتماعی نیز قابل تحلیل است.

در گام نهایی اقدام به اعمال تحلیل عاملی بین شاخص‌های اصلی با زیرشاخص‌های مسلط به دست آمده شد. به عبارتی، هر کدام از شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی، سکونتی، کالبدی و رفاهی با زیرشاخص‌هایی که بیشترین وزن را داشته و در جدول فوق نمایش داده شده‌اند، در تحلیل وارد شدند. بر اساس بار عاملی به دست آمده مشخص شد که شاخص‌های اقتصادی، سکونتی، کالبدی و رفاهی، به ترتیب با بار عاملی ۰.۷۹۶، ۰.۶۷۴، ۰.۶۶۱ و ۰.۵۶۹ بیشترین اهمیت را دارا هستند. بار عاملی متغیرهای اجتماعی بسیار ضعیف و برابر با ۰.۰۸۸ به دست آمد.

توانمندسازی است، موفقیت چندان‌ی به دست نیاورده است. این عدم توفیق در ارتباط با برخی از علل ساختاری و غیرساختاری قابل توجیه است و فرضیه تحقیق در ارتباط با عدم موفقیت دولت در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی را در محلات مورد بررسی تایید می‌نماید. نباید هدف از توانمندسازی را صرفاً در مداخلات کالبدی در محلات غیررسمی خلاصه نمود. چراکه توجه به پایداری اجتماعی سایر مقولات پایداری را نیز تقویت خواهد کرد. همچنین، در این عدم توفیق باید به محدودیت‌های ذیل نیز اشاره کرد:

دولت اصولاً در شناسایی گروه‌های هدف در سکونتگاه‌های غیررسمی دچار مشکل است. بررسی برنامه‌های مختلف از حیث میزان موفقیت در دستیابی به هدف تعیین «گروه هدف» که باید اساسی‌ترین اقدام هر برنامه تلقی شود، نشان می‌دهد. با اینکه برنامه‌های متاخر نسبت به موارد قبل از شرایط بهتری برخوردار بوده‌اند، اما جملگی از این عارضه در زحمت بوده و اساساً روشن نیست که برنامه‌ها، توانمندسازی و تامین سرپناه برای چه کسانی را نشانه گرفته‌اند. این همان مسأله‌ای است که کارایی ابزارهای اجرایی برگزیده در ارتباط با هر یک از نهادهای اصلی درگیر در مقوله توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی را در محل پرسش قرار می‌دهد، زیرا اگر مشخص نباشد که سیاست‌های زمین، وام و اعتبار، تشکّل در تعاونی‌ها و... برای پوشش به کدام گروه هدف طراحی می‌شود، طبیعی است که باید در موفقیت آن شک کرد (امکچی، ۱۳۷۳: ۹۱).

در متغیر بعد خانوار، بار عاملی برابر با ۰.۸۵۱ و در متغیر تعداد خانوار در هر واحد مسکونی، بار عاملی برابر با ۰.۶۵۲ است که دارای بار معنادار است و نشان‌دهنده بهبود اوضاع است، اما در سایر متغیرها، از قبیل متغیرهای مدت اقامت در محله، تعداد اتاق در اختیار خانوار، تعداد فرزندان در حال تحصیل و سطح تحصیلات، بار عاملی یا همگونی در توزیع متغیرها بسیار ضعیف است؛ بطوری که بار عاملی متغیر سال‌های اقامت در محله که نشان‌دهنده پایداری اجتماعی محلات در صورت طولانی بودن مدت اقامت است، برابر با ۰.۴۷۴-، بار عاملی متغیر تعداد اتاق در اختیار خانوار که بیانگر دستیابی به سرانه مطلوب سکونت است، برابر با ۰.۱۱۴-، بار عاملی متغیر تعداد فرزندان در حال تحصیل که بیانگر اهمیت یافتن تحصیل و آموزش نزد حاشیه‌نشینان است، برابر با ۰.۳۸۳- و نهایتاً متغیر سطح تحصیلات که بیانگر بینش و آگاهی افراد است، برابر با ۰.۱۱۳ است که ضرایب بسیار ضعیفی در تحلیل عاملی به شمار می‌آیند. بنابراین، می‌توان گفت که در شاخص اجتماعی، بین متغیرهای تحقیق، رشد هماهنگ و متجانس دیده نمی‌شود. به عبارتی، شاخص اجتماعی مانند ارگانیزمی است که بخشی از آن رشد یافته و بخشی دیگر به تکامل کافی نرسیده است.

۴- بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بررسی استنباطی داده‌های پرسشنامه‌ای مشخص شد، دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی در سه محله هدف، مخصوصاً در شاخص‌های اجتماعی - رفاهی که مد نظر رویکرد

سیاست‌گذاری در زمینه تامین وام و اعتبار از دیگر مولفه‌های استراتژیک در برنامه توانمندسازی و تامین سرپناه به شمار می‌رود و دولت‌ها در جهت ایجاد بستری مناسب برای ارائه و فراهم آوردن امکانات دسترسی به آنها، تلاش‌هایی را سازمان می‌دهند، اما شاید مهمترین و پراهمیت‌ترین گام اطمینان برای ارزیابی موفقیت و موثر بودن این وجه از سیاست‌های توانمندسازی، همانا تضمین دسترسی اقشار نیازمند حمایت به این امکانات است. دریافت این وام موکول به تشکیل حساب پس‌انداز و سپرده‌گذاری می‌شود، در حالی که فقرا و افراد کم‌درآمد که بیشترین نیاز به بهره‌مندی از نظام وام‌دهی را دارند، هیچ‌گاه درآمدشان کفاف هزینه‌های جاری را نمی‌دهد، چه رسد به پس‌انداز و تشکیل سپرده که شرط دریافت وام تلقی می‌شود. بنابراین، به طور طبیعی، این گروه‌ها از امکان دریافت فرصت‌های فراهم شده در مسیر برنامه محروم می‌شوند. عملاً با این فرایند، گروه‌هایی که نیاز به حمایت بیشتری داشتند، به بازار غیررسمی گسیل داشته می‌شوند (ابراهیمی، ۱۳۸۴: ۹۴).

بحث دیگر قوانین شهری و نابرابری در شمول قانون است. بر اساس قانون عضویت در تعاونی‌های مسکن اقدام در قالب تشکّل خاص را می‌طلبد که ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی به علت ورود در بازار غیررسمی مشاغل، صاحب شغل دایم و دولتی نیستند و از آنجا که تعاونی‌ها نیز توسط صاحبان مشاغل دولتی پا می‌گیرند، در نتیجه، نمی‌توانند از تسهیلات مذکور بهره ببرند. در مورد شهرهای جدید نیز طبق مصوبه وزارت مسکن و شهرسازی کارکنان

وزارتی و سایر ادارات دولتی، با لحاظ رسته استخدامی مجاز به دریافت زمین و مسکن بودند که اقشار کم‌درآمد از این دایره بیرون گذاشته می‌شوند (شاهرخ‌زاده، ۱۳۷۶: ۱۰۱).

عدم توانایی موثر مدیریت زمین توسط دولت را نیز باید به این موارد افزود. در مجموعه عوامل تولید مسکن، زمین به عنوان یکی از نهاده‌های اصلی و شاید مهمترین عامل تولید مسکن، سهم عمده‌ای از هزینه‌های تولید ساختمانی را به خود اختصاص می‌دهد. از این حیث، چگونگی تامین آن از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. به تدریج و با افزایش جمعیت و در نتیجه افزایش تقاضا، افزایش قیمت زمین به سرعت تحقق یافت و سهم خود را از هزینه‌های تولید مسکن به شدت ارتقا بخشید. هر نوع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در عرصه‌های عمران شهری و شهرسازی که بر میزان عرضه زمین اثر نهد، به این حساسیت‌ها افزوده، قیمت زمین را به شدت افزایش می‌دهد و نهایتاً موجب می‌شود که شمار بیشتری از متقاضیان که امکان حضور در چنین بازار رقابتی را ندارند، کنار گذاشته شوند و از امکان به دست آوردن زمین در چنین عرصه‌ای دوری کنند (امکچی، ۱۳۷۳: ۹۱). به طور موازی، فقدان ساز و کار مناسب تعیین و حراست از محدوده شهری (چیت‌ساز، ۱۳۸۴: ۱۰۲) و کثرت نهادهای سیاست‌گذار و بی‌مسئولیت عمومی نیز نقش بسزایی در شکست سیاست‌های توانمندسازی دارند (حاتمی، ۱۳۸۴: ۱۰۵).

در مجموع، اگر چه برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی دولت اساساً با هدف پوشش دهی به همه مردم و با تأکیدی بیشتر بر گروه‌های کم‌درآمد، اقدامات خود را در قالب تنظیم ضوابط و مقررات و تدوین مبانی حقوقی و قانونی برای دستیابی به اهداف خود سامان می‌بخشد، اما نگرانی از آنجا بروز می‌کند که عملاً واجب‌الحمایه‌ترین قشرها از حوزه حمایتی برنامه خارج مانده، با برون‌فکنی و به حاشیه راندن آنان، تامین سرپناه را به عنوان امری اجتناب‌ناپذیر در خارج از چارچوب و حوزه عملکرد برنامه‌های رسمی، قابل دستیابی می‌کند، اما از آنجا که فراموش کردن بخشی از تقاضا توسط برنامه، هیچ‌گاه به معنای منتفی شدن نیاز این بخش به سرپناه نخواهد بود، این گروه فراموش شده، عملاً راه‌حل‌های متناسب با اوضاع و احوال و شرایط خود را در عرصه‌هایی جستجو خواهند کرد که از حوزه مداخله برنامه‌های دولت به دور مانده و عملاً دستگاه مدیریت اسکان، اشرافی بر آن نداشته است. از جمله، می‌توان اراضی خارج از محدوده شهرها را برشمرد که برنامه اسکان در خصوص آن مسکوت است و در غیاب الگویی برای جامع‌نگری در خصوص شهرها، حاشیه‌های آن بخش نادیده گرفته شده، بی‌سرپناهان، تامین سرپناه خود را در آن عرصه می‌یابند. آنها با حضور کالبدی خود در حاشیه شهرها، واقعی و عینی بودن خود را به یاد برنامه‌ریزان می‌آورند و به آنها گوشزد می‌کنند که نادیده گرفتن این بخش از تقاضا، بروز آسیب‌های مختلفی در حواشی شهرها را در قالبی متناسب با آن در پی خواهد داشت (اشرافی، ۱۳۸۵: ۹۶).

با توجه به زمینه‌های مورد اشاره در بخش آسیب‌شناسی سیاست‌ها، چنانچه در تنظیم برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و توانمندسازی اسکان غیررسمی، تدوین ضوابط حقوقی و قانونی مورد عمل در آنها، شرایط موجود در کشور، مسأله شاغلان بخش رسمی، بیکاران، محدود بودن توان اقشار کم‌درآمد و فقیر و افراد غیر متشکل برای حضور در بازار مسکن به درستی درک و انطباقی واقع‌بینانه با شرایط آنان اندیشیده شود؛ یعنی بر اساس فرضیه تحقیق در بارگذاری سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی که مسائل شغلی، رسمی یا غیررسمی بودن اشتغال، ضوابط قانونی و حقوقی، شرایط کلان و ساختاری کشور، تشکلهای مختلف و غیره که زیر مجموعه این بارگذاری تلقی می‌گردد، بهینه باشد، می‌توان به رفع معضل و اصلاح ساختاری برنامه‌های دولت به منظور اجتناب از بروز آسیب‌های کالبدی و اجتماعی امیدوار بود، به ویژه اینکه برپایی سکونتگاه‌های شهری اطراف و حاشیه شهرها، دقیقاً هنگامی که ساخت و ساز در آنها ممنوع بود، به یاری امکانات شخصی در اختیار این حاشیه‌نشینان با کیفیتی متناظر و حتی قابل رقابت با حوزه‌های رسمی و قانونی شهر، حکایت از وجود ظرفیت و نقاط قوت مناسبی در برپاکنندگان این سکونتگاه‌ها دارد که اگر از جانب سیاستگذاران و برنامه‌ریزان به درستی شناسایی و از آن استفاده شود، نه تنها از وقوع این پدیده می‌توان جلوگیری کرد، بلکه از این ظرفیت‌های رها شده می‌توان در ساماندهی و آمایش ملی اسکان نیز بهره جست. البته، با این بیان؛ یعنی تلاش برای توانمندسازی و ساماندهی اسکان

دلیل است که تاکید اساسی توانمندسازی بر سه مولفه «مشارکت»، «ظرفیت‌سازی» و «نهادسازی» استوار است. در ارتباط با شاخص رفاهی، تحلیل ویژه‌ای بر این باور است که بسیاری از متغیرهای رفاهی، از قبیل: تجهیزات زندگی، برخورداری از وسایل ارتباطی و اوقات فراغت، برخورداری از وسایل نقلیه و امکانات خانه، راساً توسط ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی از طرق رسمی یا غیررسمی قابل دستیابی است و دولت صرفاً در بخش متغیر خدمات زیربنایی واحدهای مسکونی، از قبیل: آب و فاضلاب، شبکه توزیع برق، سیستم دفع زباله و... دخالت موثری می‌توانست داشته باشد که در نهایت، این متغیر نیز در بین متغیرهای رفاهی کمترین ضریب را کسب نموده است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که دولت در راستای ارتقای ظرفیت‌های اجتماعی محلات تمهیداتی بیندیشد. این تمهیدات می‌تواند مواردی از قبیل آموزش‌های کوتاه‌مدت در مسائل مشارکتی و همیاری ساکنان محلات و مسائلی از این قبیل را در بر داشته باشد.

۲-۵- در راستای توجه به ظرفیت‌سازی اجتماعی، پیشنهاد می‌گردد که بر مسائل نرم‌افزاری از قبیل برنامه‌ریزی بهینه به منظور شناسایی دقیق گروه هدف در این قبیل سکونتگاه‌ها توجه شود، چرا که بسیاری از بهره‌مندان از وام‌ها نیازمندان واقعی که محتاج حمایت‌های مذکور هستند، به شمار نمی‌آیند و بسیاری از نیازمندان نیز احصا نمی‌شوند؛

۳-۵- برنامه‌ریزی به منظور حل مسأله شاغلان بخش غیررسمی و بیکاران سکونتگاه‌های غیررسمی و تدوین ضوابط حقوقی و قانونی منطبق با شرایط

غیررسمی، این نگرانی به وجود می‌آید که پذیرش اسکان غیررسمی موجب تشدید رشد این گونه سکونتگاه‌ها در مجاورت شهرهای کشور خواهد شد، اما دیگر این تفکر در سطح جهان و ایران واضح شده است که حذف و تخریب قهری آنان، نه عملی است و نه انسانی. از سوی دیگر، نادیده انگاشتن آنان قابلیت تداوم ندارد و با گذر زمان، یا با افزایش محدوده‌های شهری، اسکان غیررسمی را رسمی نموده‌اند و یا در صورت عدم پیوستگی با شهرهای موجود، به واسطه ازدیاد جمعیت و فشارهای اجتماعی و سیاسی، به عنوان شهری جدید به رسمیت شناخته شده‌اند. در این شرایط، با دشواری‌ها و هزینه‌هایی چندین برابر، در مقایسه با علاج قبل از وقوع برای حل این مشکل شهری مواجه می‌شویم که بهای گزاف فقدان پیش‌نگری در عرضه زمین و مسکن شهری برای اقشار کم‌درآمد توسط دولت نام دارد.

۵- پیشنهادها و راهبردها

پیشنهادهایی در سطح خرد و کلان به منظور توفیق بیشتر سیاست‌های رسمی و دولتی در ساماندهی اسکان غیررسمی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱-۵- در بررسی‌های آماری از محلات مورد مطالعه در شاخص‌های اقتصادی، کالبدی، رفاهی و سکونتی موفقیت در ارتقای شاخص‌ها دیده می‌شود، اما بر اساس ادبیات مرور شده، توانمندی اجتماعی، مهمترین محوری است که در صورت کسب امتیاز لازم و افزایش سطح فرهنگی افراد، به پایداری سکونتگاه‌های غیررسمی می‌انجامد و دقیقاً به همین

ارتباط با برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان ملی با هدف ممانعت از مهاجرت، بهینه‌سازی وضعیت زندگی و در نتیجه پیشگیری از شکل‌گیری تبعات اسکان غیررسمی است.

منابع

۱. ابراهیمی، مهدی. (۱۳۸۴). «آسیب‌شناسی بافت‌های مسئله‌دار»، حاشیه‌نشینی و امنیت قضایی، دادگستری تهران.
۲. اسکندری نوده، محمد. (۱۳۸۸). بررسی بنیان‌های نظری اسکان غیررسمی در ایران با تاکید بر مدیریت شهری، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، پژوهشکده توسعه، گروه مدیریت شهری.
۳. اشرفی، غزاله. (۱۳۸۵)، آسیب‌شناسی سیاست‌های مقابله با حاشیه‌نشینی و ارائه راهکار برای آن در شهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی به راهنمایی دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
۴. اطهاری، کمال و جواهری پور، مهرداد. (۱۳۸۲). حاشیه‌نشینی در ایران: علل و راه‌حل‌ها، جلد چهارم، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، صص ۷۱-۷۶.
۵. امکچی، حمیده. (۱۳۷۳). ساز و کارهای فراقلمی جمعیت در برنامه‌های مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۶. امیریان، سهراب. (۱۳۸۵). تحلیل نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران، رساله‌ی

ساکنان این قبیل سکونتگاه‌ها که قادر به استفاده از اعتبارات مالی نیستند و ارتقای توان اقشار کم‌درآمد و فقیر و افراد غیر متشکل برای حضور در بازار مسکن. همان طور که بیان شد، افراد غیرشاغل، نمی‌توانند در قالب تعاونی‌های مسکن، متشکل شده، از تسهیلات آن بهره‌مند گردند.

۵-۴- تعریف ساز و کارهای مناسب در مدیریت زمین شهری به مثابه اصلی‌ترین نهاد تولید مسکن که هر نوع نوسان قیمت در آن بر قیمت تمام شده مسکن تاثیر می‌گذارد و اقشار کم‌درآمد را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند.

۵-۵- ارائه تعاریف درست و مناسب از حریم و محدوده‌های شهری، به گونه‌ای که دایره شمول خدمات شهری بطور جامع‌تری نواحی را پوشش دهد و باعث تمایز اراضی با جدایی‌گزینه‌های طبقاتی و در نتیجه شکل‌گیری اسکان غیررسمی در فضاهای پیرامونی شهر نگردد.

۵-۶- توجه به نقش مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی اسکان غیررسمی در مقیاس خرد با تاکید بر شهرداری‌ها، چراکه مباحث اجتماعی و مشارکتی و به عبارتی ظرفیت‌سازی اجتماعی با نهادهای مردم‌محور و محلی چون شهرداری و نهادهای عمومی و غیردولتی از قبیل NGOها و CBOها زودتر محقق می‌شود. از طرفی، مدیریت شهری مجموعه‌ای از تلاش‌هاست که به طور عمده به فعالیت‌های درون شهرها باز می‌گردد. مدیریت اسکان غیررسمی از یک سو به طور عمده به ساماندهی و ایجاد وضعیت مطلوب مسکن باز می‌گردد و از سوی دیگر، در

- دکتری به راهنمایی دکتر محمدتقی رهنمایی، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا، گروه آموزشی جغرافیای انسانی.
۷. ایران‌دوست، کیومرث. (۱۳۸۶). اسکان غیررسمی، جلوه‌ای از توسعه ناپایدار شهری، رساله دکتری جغرافیای شهری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۸. بی‌بی، ارل. (۱۳۸۶). روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، ترجمه رضا فاضل، سمت.
۹. چیت‌ساز، محمدعلی. (۱۳۸۴). «بررسی حاشیه‌نشینی از دیدگاه جامعه‌شناسی»، حاشیه‌نشینی و امنیت قضایی، دادگستری تهران.
۱۰. حاتمی، نادر. (۱۳۸۴). «آسیب‌شناسی اجتماعی و فرهنگی نقاط حاشیه‌ای»، حاشیه‌نشینی و امنیت قضایی، دادگستری تهران.
۱۱. حسامیان، فرخ. (۱۳۶۳). «شهرنشینی، مرحله‌ی گذار»، شهرنشینی در ایران، فرخ حسامیان، گیتی اعتماد و محمد رضا حائری، تهران: انتشارات آگاه.
۱۲. دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی. (۱۳۸۲). مجموعه مقالات دوجلدی حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی.
۱۳. دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی. (۱۳۸۲). سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان عمران و بهسازی شهری.
۱۴. دلاور، علی. (۱۳۸۲). روش تحقیق در روانشناسی و علوم تربیتی، تهران: انتشارات ویرایش، چاپ سیزدهم.
۱۵. رهنمایی، محمدتقی. (۱۳۷۳). «دولت و شهرنشینی: نقدی بر نظریه‌ی عناصر شهری قدیم و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک»، تحقیقات جغرافیایی، ش ۳۲.
۱۶. روستایی، شهریور. (۱۳۷۷). «سازمان فضایی نظام سکونتگاهی و نقش آن در تعادل ناحیه‌ای»، رساله‌ی دکتری رشته جغرافیای شهری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۱۷. سازمان برنامه و بودجه استان هرمزگان. (۱۳۸۷). «بررسی کالبدی حاشیه‌نشینی در شهر بندرعباس»، با همکاری دانشگاه هرمزگان.
۱۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور».
۱۹. سرمد، زهره و همکاران. (۱۳۷۹). روش تحقیق در علوم رفتاری، چاپ سوم، تهران: انتشارات آگاه.
۲۰. سیف‌الدینی، فرانک. (۱۳۸۳). «چارچوب برنامه‌ریزی روش‌گرا- ارتقای سکونتگاه‌های غیررسمی شهری» پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۴۹.
۲۱. شاهرخ‌زاده، فردوس، ۱۳۷۶، مجموعه قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
۲۲. شرکت عمران و بهسازی شهری ایران. (۱۳۸۴). «آیین‌نامه ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی»، دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی.
۲۳. شرکت عمران و بهسازی شهری ایران. (۱۳۸۴). «آیین‌نامه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی

۳۱. میره، محمد. (۱۳۸۴)، بررسی و ساماندهی اسکان غیررسمی در شهر قم: مورد شیخ‌آباد، پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر حسین حاتمی‌نژاد، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران.
۳۲. وزارت مسکن و شهرسازی. (۱۳۷۲). «حاشیه‌نشینی در ایران، علل و راهکارها»، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۳۳. وزارت مسکن و شهرسازی. (۱۳۸۲). سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، سازمان عمران و بهسازی شهری، دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی.
34. Eckstein, S.(1990). "Urbanization revisited: inner-city slum of hope and squatter settlement of despair", *World Development* 18.
35. Ferara, Eliana. (2002). "Provision of urban services in an informal settlement: A case study of Kampung Penas", Nairobi, WWW.Elsevier.com
36. Goeble, Allison.(1999). "Sustainable urban development? Low-cost housing challenges in south Africa", WWW.Elsevier.com
37. Lloyd, P.(1979). "Slums of Hope? Shanty Towns of the Third World", Harmonds worth: Penguin.
38. Turner, J.F.C.(1982). "Issues in self-help and self-managed housing", In P.M. Ward (ed.) *Self-Help Housing: A Critique*, London: Mansell.
39. Ward, P.(1976). "The squatter settlement as slum or housing solution: some evidence from Mexico City", *Land Economics* 52.
۲۴. صرافی، مظفر. (۱۳۸۱). «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن‌نشینی»، فصلنامه هفت شهر، ش ۸.
۲۵. ضیایی، محمود. (۱۳۷۹). تبیین نقش و جایگاه دولت در توسعه شهر و شهرنشینی در ایران، رساله دکتری رشته‌ی جغرافیای شهری به راهنمایی دکتر محمدتقی رهنمایی، گروه جغرافیای دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تهران.
۲۶. علی‌اکبری، اسماعیل. (۱۳۷۸). مکانیسم‌های توسعه شهری در استان ایلام با تاکید بر تبیین نقش دولت، رساله دکتری رشته جغرافیای شهری به راهنمایی دکتر محمدتقی رهنمایی، گروه جغرافیای دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تهران.
۲۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «اصل سوم و سی و یکم».
۲۸. کامروا، محمدعلی. (۱۳۷۹). «ارزش مکانی زمین و سیاست‌های توسعه شهری» در: مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲۹. مرکز آمار ایران. (۱۳۸۵). «آمار اولیه سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ استان هرمزگان».
۳۰. موسسه رویداد رسانه. (۱۳۷۶). «تعاونی‌های مسکن در ایران»، ماهنامه تعاون، ش ۸۷، پیاپی ۱۷۶، وزارت تعاون.