

مسلسل: ۱۸۵۴۵
آذر ۱۴۰۱

حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۴۵

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات

نام دفتر: دفتر مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: مرتضی گنجی

همکاران: پرویز آقایی، سامان یوسفوند

ناظران علمی: محسن کرمانی نصرآبادی، محمدرضا مالکی

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. حاشیه‌نشینی

۲. سکونتگاه غیررسمی

۳. بازآفرینی شهری

۴. حاشیه‌نشینی اجتماعی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۹/۱۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	مفهوم‌شناسی حاشیه‌نشینی
۶	شاخص‌های شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی
۱۳	حاشیه‌نشینی به مثابه پیامد: علل حاشیه‌نشینی
۱۸	اسناد و قوانین مربوطه
۲۳	ساختارهای نهادی مرتبط
۲۵	برنامه‌های عملیاتی
۲۸	چالش‌های موجود
۳۰	جمع‌بندی
۳۳	منابع و مآخذ

فهرست جداول

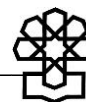
۵	جدول ۱. مفهوم‌شناسی سکونتگاه‌های شهری
۱۲	جدول ۲. وضعیت محلات هدف اسکان غیررسمی به تفکیک استان
۱۴	جدول ۳. دوره‌های مختلف حاشیه‌نشینی در ایران و علل آن
۲۷	جدول ۴. برنامه اقدام مشترک دستگاه‌ها در محدوده‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی
۲۷	جدول ۵. عملکرد برنامه اقدامات بازآفرینی در محدوده‌ها و محلات سکونتگاه‌های غیررسمی
۳۲	جدول ۶. دستگاه‌های متولی/مجریان اقدامات پیشنهادی

فهرست نمودارها

۹	نمودار ۱. مساحت بافت‌های ناکارآمد شهری به تفکیک (هکتار)
۹	نمودار ۲. جمعیت ساکن در بافت‌های ناکارآمد به تفکیک (نفر)
۱۷	نمودار ۳. تغییرات نرخ جمعیت شهری و روستایی کشور در شش دهه اخیر

فهرست اشکال

۱۱	شکل ۱. پراکنش فضایی تعداد محلات هدف اسکان غیررسمی به تفکیک هر استان
۲۶	شکل ۲. توزیع فضایی و جغرافیایی دفاتر تسهیل‌گری
۸	تصویر حاشیه‌نشینی در پهنه سرزمینی



حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در ایران رویکردها، سیاست‌ها و اقدامات

خلاصه مدیریتی

حاشیه‌نشینی گونه‌ای از شهرنشینی همراه با ترکیبی از مشکلات حاد و پیچیده است که صورت بحرانی آن می‌تواند موجب شکل‌گیری انواع آسیب‌های اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و امنیتی شود. گزارش حاضر به بررسی وضعیت پدیده حاشیه‌نشینی در ایران پرداخته و تصویری از سیاست‌ها، رویکردها و اقدامات اتخاذ شده در مواجهه با آن در طول دهه‌های گذشته ارائه داده است. مفهوم حاشیه‌نشینی به دلیل وجود تعاریف و رویکردهای متعدد و به کارگیری در ساختارهای مختلف، با نوعی اغتشاش و ابهام مواجه است. این مفهوم عموماً در معنایی کالبدی، به معنای اسکان غیررسمی در بافت جغرافیایی حاشیه شهرها، به کار گرفته شده است؛ با همین تعریف، طبق آخرین آمارهای موجود ۶۲۰۵۴۱۳ نفر معادل با ۹/۷۱ درصد از کل جمعیت شهری کشور حاشیه‌نشین اعلام شده‌اند. این درحالی است که از منظر اجتماعی، حاشیه‌نشینی مفهومی مجزا و متفاوت از سکونت غیررسمی محسوب می‌شود و نمی‌توان آن را منحصر به حضور و زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی کرد.

براساس منابع و تحلیل‌های صورت گرفته، علل بروز حاشیه‌نشینی در ایران در چند محور شامل فقدان نگاه و برنامه‌ریزی آمایشی، وجود اقتصاد غیرمولد، عدم تعادل منطقه‌ای، مدیریت ناتوان برنامه‌ریزی فضایی، بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی، تمرکز سرمایه‌گذاری دولت در شهرها و بورس‌بازی زمین و مسکن خلاصه شده است؛ اما تحلیل‌گران تغییر و تحولات رخ داده طی سال‌های اخیر از قبیل تورم بخش مسکن و سرریز جمعیت شهرها، ضعف در سیاست‌گذاری‌ها و نظارت بر اجاره‌نشینی شهری، ناکارآمدی و ناتوانی مدیریت شهری، ضعف در تدوین مقررات شهری کاربری زمین (طرح‌های جامع و تفصیلی)، کم‌توجهی به برنامه‌ریزی توسعه روستایی، بی‌توجهی به علل مهاجرت گسترده روستا به شهر (از جمله نامساعد بودن شرایط زندگی و کسب‌وکار در نقاط مبدأ، خشکسالی و تنش‌های آبی، بحران‌های محیط زیستی مانند گردوغبار) را باعث افزایش و تشدید حاشیه‌نشینی تلقی می‌کنند.

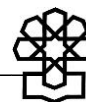
فرایند سیاست‌گذاری در زمینه حاشیه‌نشینی از برنامه عمرانی سوم پیش از انقلاب آغاز شده و ادامه یافته است؛ عمده‌ترین ضعف برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، غلبه نگاه کالبدی و غفلت از وجوه اجتماعی بوده است. در عموم برنامه‌ها و اقدامات صورت گرفته بعد از انقلاب اسلامی نیز رویکرد کالبدی غلبه داشته و از وجوه اجتماعی- فرهنگی غفلت ورزیده شده است؛ در این زمینه، تدوین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی^۱، نقطه عطفی در مسیر توجه به ابعاد غیرکالبدی سکونتگاه‌های ناکارآمد محسوب می‌شود. اما به دلایل مختلف، فرایند انتظام‌بخشی نهادی و سازمانی مبتنی بر این سند پیش نرفته و نقص قوانین، برنامه‌ها و اقدامات جایگزین باعث تداوم

گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شده است. لذا هیئت وزیران با هدف مدیریت یکپارچه و ایجاد وحدت رویه اقدام به تصویب سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری^۱ کرده است. اما در ادامه و با توجه به اینکه این سند نیز به چشم‌انداز مطلوب خود در خصوص وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی دست نیافت، مبتنی بر جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف به تهیه سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی تا پایان سال دوم اجرای این قانون شد. البته تدوین سند مذکور نیز تاکنون به سرانجام نرسیده و صرفاً پیش‌نویس اولیه‌ای از آن در سال ۱۴۰۰ رونمایی شده است.

شرکت ملی بازآفرینی شهری ایران و سازمان امور اجتماعی کشور دستگاه‌های متولی اصلی در موضوع حاشیه‌نشینی هستند، و طی دوره عملکردی قانون برنامه ششم توسعه در مجموع ۵۸۶ محله از سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور را تحت مداخله قرار داده‌اند. علاوه بر آنها، در بخش دولتی ۱۸ دستگاه و در بخش غیردولتی (نهادهای، بنیادها و سازمان‌های غیردولتی) ۹ دستگاه در این زمینه ذی‌مدخل یا ذی‌نفع هستند. عملکرد حوزه بازآفرینی شهری در محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی با وجود پیشرفت بسیار نسبت به سال‌های قبل از برنامه ششم، بسیار ضعیف‌تر از اهداف مورد نظر بوده است. از جمله مهم‌ترین چالش‌ها و موانع موفقیت برنامه‌های مذکور می‌توان به بدیهی‌انگاری تعاریف مفهومی و عدم مذاقه در آن ذیل قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه؛ موازی‌کاری غیرسازنده و ضعف در هماهنگی ساختاری و نهادی در برنامه‌های عملیاتی؛ فقدان سامانه بررسی و پایش جریان مهاجرتی جمعیت؛ عدم وجود سازوکار رسمیت بخشیدن به اقتصاد غیررسمی؛ وجود فعالیت سوداگری زمین در سکونتگاه‌های غیررسمی؛ کم‌رنگ بودن نقش توانمندکننده نهادهای محلی؛ ضعف در رویکردهای مبتنی بر تمرکززدایی و تفویض اختیارات به نهادهای محلی؛ ضعف در جلب مشارکت اجتماعی ساکنان، نهادهای محلی و سازمان‌های غیردولتی؛ فقدان سازوکار مؤثر نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ملی براساس وظایف محوله وفق قوانین و مقررات موضوعه اشاره کرد.

با توجه به چالش‌های احصا شده، پیشنهادهای سیاستی ذیل در سه حوزه راهبردی، تقنینی- نظارتی و اجرایی قابل ارائه است:

- پرهیز از به‌کارگیری مفاهیم و اصطلاحات غیردقیق در متن قوانین و برنامه‌ها از جمله قانون برنامه هفتم توسعه (عدم به‌کارگیری اصطلاح حاشیه‌نشین، حاشیه‌نشینی، بافت حاشیه‌ای و حاشیه شهر در متن قوانین رسمی و به‌کار بردن اصطلاحات دقیق مفهومی مبتنی بر وضعیت هر بافت)؛
- تدوین سند مرجع و جامع مفهوم‌شناختی در زمینه تعریف و سنخ‌شناسی انواع بافت‌های ناکارآمد شهری و شاخص‌ها و سنجه‌های شناسایی هریک از آنها؛
- ایجاد پایگاه اطلاعاتی مرجع برخط با قابلیت به‌روزرسانی در زمینه میزان و انواع بافت‌های ناکارآمد موجود در نقاط مختلف کشور مبتنی بر شاخص‌ها و سنجه‌های تدوین شده؛
- پرهیز از بخشی‌نگری و برنامه‌ریزی تفکیکی برای انواع ناکارآمدی در بافت‌های شهری بدون در نظر گرفتن وجوه ارتباط و اشتراک بین این بافت‌ها؛



- تلاش در راستای استفاده حداکثری از ظرفیت‌های حاکمیتی، غیردولتی و مردم‌نهاد در زمینه برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات در بافت‌های ناکارآمد با هدف ایجاد هماهنگی نهادی و پرهیز از موازی‌کاری؛
- تقویت رویکرد اجتماعی در برنامه‌ریزی و اقدامات تعریف شده برای بافت‌های ناکارآمد مبتنی بر توجه به تأثیرات اجتماعی- فرهنگی طرح‌ها، بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های جامعه محلی در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت؛
- تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد مبتنی بر اهداف طرح‌های مصوب و به‌کارگیری این شاخص‌ها در راستای ارزیابی و بهبود وضعیت عملکرد طرح به‌صورت منظم.

مقدمه

حاشیه‌نشینی که به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار کشور در زمان کنونی مطرح شده است، دارای سابقه‌ای نسبتاً طولانی است؛ این پدیده در ایران از دهه ۲۰ آغاز شده و پس از اصلاحات ارضی و در اثر مهاجرت‌های گسترده ناشی از تغییرات الگوی بهره‌برداری از زمین تشدید شده است. حاشیه‌نشینی همواره در مقاطع زمانی مختلف و تحت تأثیر شرایط اجتماعی-اقتصادی خاص جامعه دچار نوسان بوده است؛ در دهه ۶۰ و در اثر تبعات ناشی از جنگ تحمیلی انواع خاصی از مهاجرت و حاشیه‌نشینی شکل گرفته یا گسترش یافته است، طی دهه ۷۰ سیاست‌های آزادسازی اقتصادی منجر به انواع دیگری از تأثیرات در حوزه مهاجرت و حاشیه‌نشینی شده است. امواج تورم و گرانی‌های ناشی از طرح‌های اقتصادی دولت طی دهه ۸۰ و ۹۰ نیز به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم حاشیه‌نشینی را گسترش داده است. این در حالی است که سیاستگذاری رسمی برای مسئله حاشیه‌نشینی از ابتدای دهه ۸۰ آغاز شده و تا پیش از آن، رویکرد سیاستی حاکم مبتنی بر نادیده‌انگاری این واقعیت و اقدام برای تخریب یا تخلیه اجباری ساکنان بوده است.

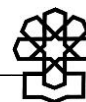
به‌رغم همه طرح‌ها و برنامه‌های تدوین شده در سال‌های اخیر، حجم و گستردگی ابعاد مسئله حاشیه‌نشینی در کشور افزایش یافته است؛ این وضعیت حاکی از وجود نقصان‌هایی اساسی در فرایند سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اقدام در این زمینه محسوب می‌شود. از جمله مهم‌ترین نواقص موجود در این حوزه می‌توان به فقرآماری در زمینه حجم و نوع حاشیه‌نشینی در گستره ملی اشاره کرد؛ همچنین ابهام مفهوم‌شناختی و ناپایداری و نوسان در شاخص‌های شناسایی این مناطق از جمله خلأهای اساسی در این زمینه به‌حساب می‌آید. این در شرایطی است که هرگونه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کارآمد در زمینه رفع مسئله حاشیه‌نشینی نیازمند حصول شناختی جامع از وضعیت آن است. گزارش حاضر با هدف شناسایی وضعیت حاشیه‌نشینی در کشور و رویکردها و سیاست‌های مربوط به آن تدوین شده است. در این راستا ابتدا به‌منظور رسیدن به تعریف معتبر و موثق، مروری مفهومی بر تعاریف موجود از حاشیه‌نشینی انجام گرفته و تمایز آن با سایر مفاهیم مشابه برجسته شده است؛ در گام بعد تصویری آماری از وضعیت حاشیه‌نشینی در کشور ارائه شده است و در ادامه علل شکل‌گیری و گسترش حاشیه‌نشینی تبیین شده است. پس از شکل‌گیری این تصویر از وضعیت مسئله، سوابق قانونی موضوع در ایران ارائه شده و قوانین و آیین‌نامه‌های موجود توصیف و تحلیل شده‌اند و ساختارهای حاکمیتی ایجاد شده احصا گردیده‌اند. در پایان نقاط ضعف برنامه‌های کنونی و برخی از مهم‌ترین چالش‌های موجود و همچنین پیشنهادهایی مطرح شده است.

مفهوم‌شناسی حاشیه‌نشینی

حاشیه‌نشینی مفهومی با ماهیتی چندبعدی است که حوزه‌ها و رشته‌های مختلف علمی از زوایای گوناگون به این ابعاد توجه کرده‌اند؛ جغرافیا، شهرسازی، جامعه‌شناسی و مدیریت چهار حوزه متفاوتی هستند که هر یک برداشت خاصی از این مفهوم را مورد نظر قرار داده‌اند. علاوه بر آن، وجود تعاریف و رویکردهای متعدد و به‌کارگیری در ساختارهای مختلف منجر به پیچیدگی و ابهام هرچه بیشتر در مورد معنای این اصطلاح شده است؛ به‌طوری‌که به‌رغم به‌کارگیری در زمینه مطالعات شهری، استدلال می‌شود که این اصطلاح فاقد ویژگی و دقت لازم است.^۱ همچنین درباره تعریف دقیق حاشیه‌نشینی میان پژوهشگران جامعه‌شناسی، جغرافیا و شهرسازی در سطح جهانی و ملی اجماع وجود ندارد؛ در بسیاری از پژوهش‌ها این واژه با واژگانی نزدیک مانند سکونتگاه غیررسمی هم‌معنا تلقی شده و تلاشی برای مشخص کردن وجوه افتراق این واژگان از یکدیگر نشده است.^۲ این شرایط باعث شده است که حاشیه‌نشینی واژه‌ای مبهم و پیچیده در ادبیات حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی کشور محسوب شود؛ به‌طوری‌که با گذشت چند دهه از به‌رسمیت شناخته‌شدن اقدامات در این زمینه، کماکان این ابهام مفهومی پابرجا و برقرار است.

پیچیدگی و ابهام در زمینه مفهوم حاشیه‌نشینی به اندازه‌ای است که تقریباً همه گزارش‌ها، قوانین، اسناد و مقالات در این زمینه، از طریق ارجاع به واژه اسکان غیررسمی، به‌صورتی تلویحی از تشریح آن عبور کرده و خود را در معرض مواجهه و پرداختن به تعریف دقیق آن قرار نداده‌اند. برای مثال در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار کشور مطرح شده است، در شرایطی که نه در این قانون و نه در هیچ قانون دیگری، برای این مفهوم تعریف مشخصی ارائه نشده است. این وضعیت از یک‌طرف ناشی از تغییر و تحولات مفهومی حاشیه‌نشینی در ادبیات علوم اجتماعی، مدیریت و جغرافیا و به‌کارگیری مفاهیم معادل بدون دقت‌نظر علمی و از طرف دیگر به‌دلیل بی‌توجهی به تعریف مفهومی و عملیاتی مشخص و معتبر از حاشیه‌نشینی و سنجش‌های شناسایی آن در قوانین، آیین‌نامه‌ها و اسناد مربوطه است. تأمل در مورد مفاهیم به‌کارگیری شده نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر واژگانی مانند آلونک‌نشینی، حلبی‌آباد، زورآباد و غیره کاربرد چندانی در این حوزه ندارند؛ پرکاربردترین اصطلاحات موجود عبارتند از سکونتگاه غیررسمی، سکونتگاه غیرقانونی، سکونتگاه ناکارآمد، بافت فرسوده و حاشیه‌نشینی. در ادامه تعاریف مربوط به این اصطلاحات پرکاربرد در این حوزه مطرح شده و تفاوت بین این موارد برجسته خواهد شد.

۱. کلانتری، به‌رنگ (۱۳۹۷)، تبیین تولید فضای طرد شده شهری با رویکرد حق به شهر (کلانشهر تهران)، رساله دکتری رشته جغرافیا گرایش برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، ص ۱۰۹.
 ۲. همتی، رضا، بهمنی، سجاد، ملتفت، حسین و ایزدی جیران، اصغر (۱۳۹۷)، مرور نظام‌مند مطالعات انجام شده در زمینه حاشیه‌نشینی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۸، شماره ۷۱، ص ۹۲.



جدول ۱. مفهوم‌شناسی سکونتگاه‌های شهری

مفهوم	تعریف	وضعیت مکانی
سکونتگاه غیررسمی	ابنیه و مسکن خارج از ضوابط و طرح‌های شهری	درون/بیرون/حاشیه شهر
سکونتگاه غیرقانونی	ابنیه و مسکن خارج از ضوابط قانونی مانند رعایت قواعد مالکیت و حریم‌ها	درون/بیرون/حاشیه شهر
بافت فرسوده (ناکارآمد)	ابنیه و مسکن فاقد شرایط استاندارد و استحکام لازم	درون/بیرون/حاشیه شهر
حاشیه‌نشینی کالبدی	ابنیه و مسکن مستقر در حاشیه جغرافیایی شهرها	حاشیه جغرافیایی شهر
حاشیه‌نشینی اجتماعی	افراد و اقشار ضعیف، فاقد انواع سرمایه‌ها و درگیر با مسائل و آسیب‌ها (فقرا، معلولان، بیماران، معتادان متجاهر، بیکاران، زندانیان، فاقدان پوشش بیمه و غیره)	درون/بیرون/حاشیه شهر

۱. **بافت فرسوده:** مناطقی از شهر است که در سالیان گذشته عناصر متشکله اعم از تأسیسات روبنایی، زیربنایی، ابنیه، مستحذات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند.^۱

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

۳. **سکونتگاه غیرقانونی:** سکونتگاه‌ها و ابنیه‌ای که خارج از قوانین رسمی مربوط به مالکیت زمین، حفظ حریم‌ها و غیره شکل گرفته و گسترش یافته‌اند.

۴. **حاشیه‌نشینی کالبدی:** وضعیتی است که مسکن و ابنیه در حاشیه جغرافیایی یک شهر مستقر شده باشند؛ (مناطقى مانند دامنه تپه‌های اطراف شهر، زمین‌های مرطوب و مردابی، زمین‌های اطراف محل انباشت زباله‌های شهری، زیرکابل‌های فشارقوی برق، حاشیه رودخانه‌ها و نیز مکان‌هایی که در معرض خطر سیل بوده و سیلاب‌های موسمی در آنجا رخ می‌دهد).

۵. **حاشیه‌نشینی اجتماعی:** از منظر اجتماعی، حاشیه‌نشین به افرادی اطلاق می‌شود که در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، جغرافیایی و غیره خارج از عرصه رسمی و بی‌بهره از انواع سرمایه‌ها بوده، امکان مشارکت و ادغام برای ایشان فراهم نشده است و عموماً با گونه‌هایی از مسائل و آسیب‌ها دست‌به‌گریبان هستند.

مرور مفهومی فوق نشان می‌دهد که حاشیه‌نشینی عموماً در معنایی کالبدی (به‌معنای اسکان غیررسمی در بافت‌های حاشیه‌شهرها) به کار گرفته شده است؛ در صورتی که از منظر اجتماعی، حاشیه‌نشین به افرادی اطلاق می‌شود که خارج از عرصه رسمی بوده، امکان مشارکت و ادغام برای ایشان فراهم نشده است و عموماً با گونه‌هایی از مسائل و آسیب‌ها دست‌به‌گریبان هستند. با این توضیح، حاشیه‌نشینی مفهومی مجزا و متفاوت از سکونت غیررسمی محسوب می‌شود؛ همه سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه جغرافیایی شهرها قرار نگرفته‌اند (برخی از این سکونتگاه‌ها مانند محله

۱. جزء «الف» از ماده (۲) قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲.

۲. سند ملی راهبردی احیاء بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۱۶.

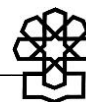
اسلام‌آباد تهران در بافت اصلی شهر هستند) و همه محلات مستقر در حاشیه جغرافیایی شهرها نیز از جنس سکونتگاه غیررسمی نیستند (ممکن است بافت فرسوده، بافت تاریخی یا بافت رسمی باشند). لذا می‌توان گفت که حاشیه‌نشینی در معنای اجتماعی مفهومی عام‌تر از سکونت غیررسمی است؛ به این ترتیب که همه افراد ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی (و سایر سکونتگاه‌های ناکارآمد) به نوعی حاشیه‌نشین نیز محسوب می‌شوند اما همه حاشیه‌نشینان (از منظر اجتماعی) لزوماً ممکن است در سکونتگاه‌های غیررسمی اسکان نیافته باشند.

در نتیجه لازم است که در ادبیات سیاست‌گذاری و قانون‌نویسی، بین مفهوم حاشیه‌نشینی و سکونتگاه غیررسمی تمایز و تفکیک صورت گیرد. صرف اینکه فردی از نظر جغرافیایی در حاشیه شهر سکونت داشته باشد فی‌نفسه نه مسئله محسوب می‌شود و نه آسیب؛ بلکه استقرار یا سکونت در حاشیه جغرافیایی شهر وقتی می‌تواند به‌عنوان آسیب یا مسئله تعریف شود که همزمان با یکی از سایر انواع مصادیق (ناکارآمدی و فرسودگی / غیررسمی بودن / غیرقانونی بودن / بیرون از متن و جریان بودن) به‌وقوع بپیوندد. به‌طور مثال وقتی فردی در حاشیه جغرافیایی شهر در مسکن فرسوده سکونت داشته باشد یا در مسکنی که فاقد اسناد رسمی و قانونی است ساکن باشد، می‌توان این وضعیت را تحت عنوان مسئله یا آسیب تلقی کرد. لازم به یادآوری است که پیرو به‌کارگیری اصطلاح سکونتگاه غیررسمی به‌جای مفهوم حاشیه‌نشینی در سیاست‌ها و قوانین مربوطه، گزارش حاضر نیز به‌منظور بررسی همه‌جانبه موضوع حاشیه‌نشینی ناگزیر به مفهوم سکونتگاه غیررسمی پرداخته است.

شاخص‌های شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی

برای تبیین وضعیت موجود سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور باید ابتدا شاخص‌های تعیین شده برای شناسایی این مناطق مورد مذاقه و بررسی قرار گیرند. در این زمینه اولین دستورالعمل مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی، با عنوان «شناسایی بافت‌های فرسوده و مداخله در آنها» در سال ۱۳۸۵ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده است. در این دستورالعمل بافت فرسوده شهری به عرصه‌هایی از محدوده شهرها اطلاق می‌شود که به‌دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره و خدمات و زیرساخت‌های شهری آسیب‌پذیر بوده و از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی برخوردار باشد. براساس این تعریف، سه شاخص: ریزدانی (بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد پلاک‌های آنها مساحت کمتر از ۲۰۰ متر مربع دارند)؛ ناپایداری (بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد بناهای آن ناپایدار و فاقد سیستم سازه است)؛ نفوذناپذیری (بلوک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد معابر آن عرض کمتر از ۶ متر دارند) به‌عنوان معیارهای تعیین محدوده بافت‌های فرسوده تلقی شده و بخش‌هایی از شهر که دربرگیرنده هر سه شاخص مزبور باشند به‌عنوان بافت فرسوده شناخته شده‌اند. شناسایی محدوده بافت‌های فرسوده براساس این شاخص‌ها از سال ۱۳۸۵ آغاز شده و به شناسایی ۷۶۳۵۴ هکتار بافت فرسوده در ۴۹۵ شهر کشور منجر شده است.

در دستورالعمل مذکور توجه و اشاره مستقیمی به سکونتگاه‌های غیررسمی (حاشیه‌نشینی) و شاخص‌های شناسایی آن صورت نگرفته است؛ ضمن اینکه منحصر شدن شاخص‌های شناسایی محدوده بافت‌های فرسوده به شاخص‌های کالبدی و عدم توجه به سایر شاخص‌های غیرکالبدی و همچنین عدم توجه به اندازه شهرها و در نتیجه عدم انطباق کامل شاخص‌ها در شهرهای کوچک از جمله اشکال‌های اساسی مصوبه فوق‌الذکر است.



پس از آسیب‌شناسی صورت‌گرفته از میزان تحقق مصوبه سال ۱۳۸۵، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در قالب مصوبه‌ای در سال ۱۳۹۳، بر ضرورت تغییر رویکرد در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرا در زمینه بافت‌های فرسوده تأکید کرده است. شورای عالی در این مصوبه، مقرر کرده است که در راستای بهره‌گیری از تجربیات شهرسازی موجود، موضوع تغییر رویکرد از فرسودگی به ناکارآمدی و تأکید بر مفهوم بازآفرینی شهری در دستور کار قرار گیرد. مبتنی بر این مصوبه شیوه‌نامه‌ای با عنوان «شناسایی محله‌ها و محدوده‌های ناکارآمد هدف بازآفرینی شهری و راهکارهای اجرایی آن» تهیه شده است که پس از طی مرحله اجرای آزمایشی، در تاریخ ۱۳۹۶/۰۸/۲۲ مورد تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری قرار گرفته است. در این شیوه‌نامه برای شناسایی و سنجش ناکارآمدی محدوده‌های شهری، سه بُعد حیاتی (مؤلفه‌های اتلاف منابع، آلودگی منابع، فقدان ایمنی)، هویتی (مؤلفه بی‌هویتی) و ادواری (مؤلفه‌های محرومیت، نازل بودن کیفیت زندگی، عدم کارآمدی نظام مدیریت شهری) در نظر گرفته شده و نماگرها و شاخص‌های آنها بررسی و طبقه‌بندی شده‌اند.

هرچند این مصوبه به نوعی دربرگیرنده شاخص‌های سکونتگاه‌های غیررسمی نیز بوده است؛ اما تعدد و پیچیدگی شاخص‌ها و کمی‌پذیر نبودن برخی از آنها در کنار فقدان اطلاعات پایه در بسیاری از موارد، عملاً شناسایی محدوده‌های ناکارآمد شهری براساس شاخص‌های فوق را امکان‌ناپذیر ساخته است. نتایج مطالعات موردی صورت گرفته براساس شاخص‌های مذکور مغایرت‌های اساسی با مطالعات انجام شده براساس شاخص‌های سال ۱۳۸۵ در همان شهرها داشته‌اند؛ به‌گونه‌ای که برخی از این مغایرت‌ها تا بیش از ۵۰ درصد پهنه‌های شناسایی شده را دربرگرفته است.

تطبیق نتایج شناسایی محدوده بافت‌های ناکارآمد شهری براساس مصوبات سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که دستگاه‌های متولی امر در تدوین شاخص‌های اثرگذار و شناسایی محلات هدف دچار افراط و تفریط شده‌اند. در سال ۱۳۸۵ با تعریف شاخص‌های صرفاً کالبدی و با غفلت از سایر شاخص‌های اثرگذار به‌ویژه در زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی به شناسایی محلات پرداخته شده است و در مصوبه سال ۱۳۹۶ نیز با تعریف بیش از ۶۰ شاخص اثرگذار که بسیاری از آنها فاقد سنجه‌های کمی‌پذیر بوده و اطلاعات پایه هیچ‌یک از آنها نیز در دسترس نبوده‌اند؛ عملاً شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف پیچیده‌تر شده است. لذا بازنگری در تدوین شاخص‌ها و اصلاح شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی شهری مطابق با تکلیف جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۰۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در دستور کار شرکت بازآفرینی شهری قرار گرفته است. این موضوع سرانجام طی مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با عنوان «بازنگری و اصلاح شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف بهسازی، نوسازی و بازآفرینی شهری» ابلاغ و جایگزین مصوبات قبلی در این خصوص شده است. در این مصوبه چگونگی تشخیص افتراقی گونه‌های مختلف ناکارآمدی در بافت‌های شهری همراه با تعیین رویکردهای مواجهه با هریک از گونه‌ها تدوین شده است. همچنین اولویت‌بندی مداخله و اقدام و تخصیص تسهیلات و مشوق‌های رسمی به تفکیک چهارگونه ذیل مشخص شده است:

- بافت‌های ناکارآمد به لحاظ مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت؛

- بافت‌های ناکارآمد کالبدی (فرسوده)؛

- سکونتگاه‌های غیررسمی؛

- بافت‌های تاریخی.

براساس این مصوبه سه معیار مخاطرات، نازل بودن کیفیت محیط کالبدی و نازل بودن کیفیت زندگی به‌عنوان معیارهای اصلی شناسایی محدوده‌ها و محلات ناکارآمد در نظر گرفته شده است و شاخص‌ها و نماگرهای اختصاصی برای هر یک از گونه‌ها تعیین شده است.

درمجموع بررسی شاخص‌های شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی نشان‌دهنده این است که:

- به‌رغم تدوین سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲، تا سال

۱۳۹۶ شاخص‌های اختصاصی و مشخصی برای شناسایی و تعیین این سکونتگاه‌ها تعریف نشده است؛

- شاخص‌های تعریف شده در مصوبه سال ۱۳۹۶، به‌دلیل کلی و غیردقیق بودن عملاً کمک چندانی به

شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی نکرده است؛

- با وجود تلاش برای تعیین شاخص‌های اختصاصی در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی در مصوبه سال

۱۴۰۰، شناسایی و تعیین محدوده‌های مورد نظر براساس این شاخص‌ها تاکنون عملیاتی نشده است.

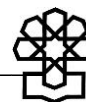
توجه به نکات فوق نشان می‌دهد که شناسایی و تعیین دقیق سکونتگاه‌های غیررسمی در پهنه کشور، با وجود

اینکه اولین گام در راستای مداخله مؤثر در آنها محسوب می‌شود، تاکنون به‌صورت مناسب و قابل قبولی صورت نپذیرفته است.

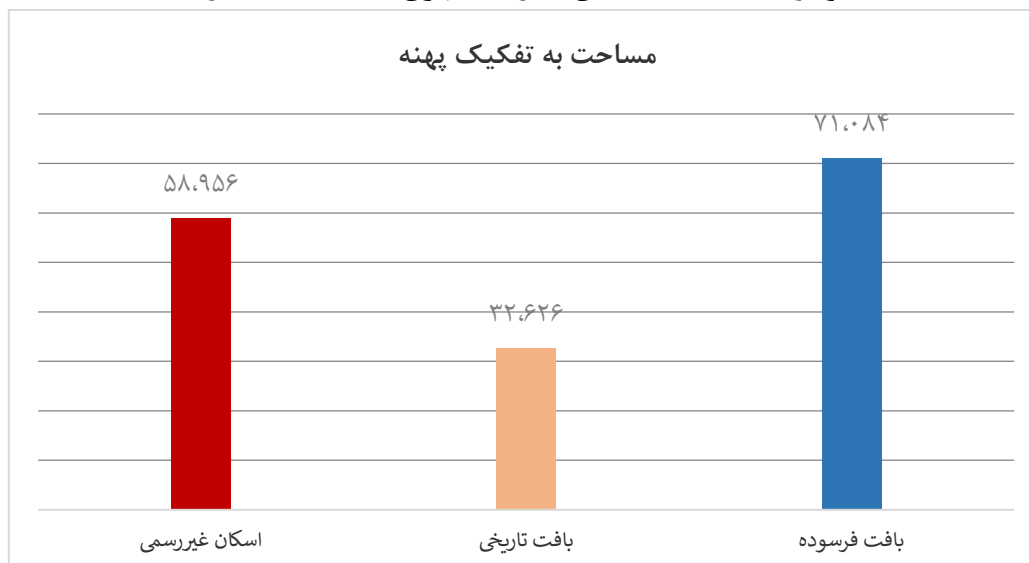
تصویر حاشیه‌نشینی در پهنه سرزمینی

تعیین محدوده‌های حاشیه‌نشین منوط به وجود شاخص‌های مصرح و دقیق در این زمینه است؛ این در حالی است که آزمون و خطاهای مکرر در این حوزه و تغییر مداوم مؤلفه‌ها و شاخص‌های شناسایی این محلات موجب شده است که آمار و اطلاعات دقیق و به‌روزی درخصوص مساحت این بافت‌ها و جمعیت ساکن در آنها، در دسترس نباشد. لذا به‌رغم تعریف معیارها و شاخص‌های شناسایی برای این محلات و محدوده‌ها در بازه‌های زمانی مختلف؛ همچنان آمار دقیقی براساس شیوه‌نامه مصوب نهایی احصا نشده است. مطابق با آخرین آمار ارائه شده شرکت ملی بازآفرینی شهری^۱، وضعیت بافت‌های ناکارآمد شهری به تفکیک بافت‌های تاریخی، بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی به‌صورت ذیل است:

۱. گزارش عملکرد ستادهای بازآفرینی شهری پایدار در محدوده بافت‌های ناکارآمد شهری (بافت فرسوده، سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت تاریخی)، دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.



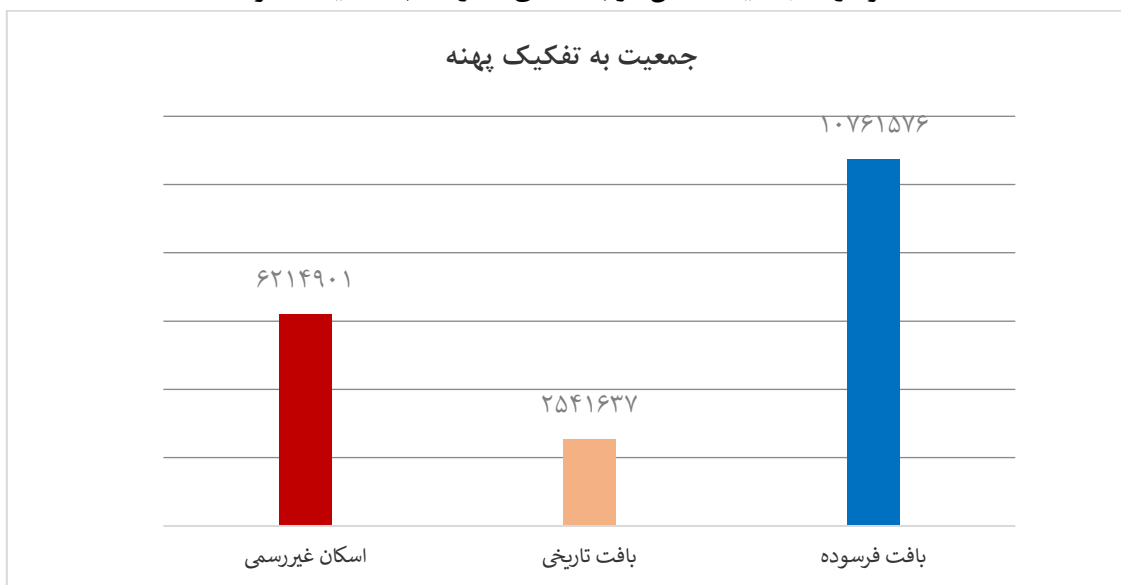
نمودار ۱. مساحت بافت‌های ناکارآمد شهری به تفکیک (هکتار)



مأخذ: گزارش عملکرد دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.

مطابق با آمارهای مربوط به سال ۱۳۹۵، مجموع مساحت بافت‌های ناکارآمد (بافت فرسوده، بافت تاریخی، سکونتگاه غیررسمی) در سطح کشور برابر با ۱۶۲.۶۶۷ هکتار است؛ و در مجموع ۵.۸۳۶.۸۸۵ خانوار با جمعیتی برابر با ۱۹.۵۱۸.۱۱۴ نفر در این بافت‌ها سکونت دارند. از این میزان، ۵۸.۹۵۶ هکتار با جمعیت ۶,۲۱۴,۹۰۱ نفر به سکونتگاه‌های غیررسمی تعلق دارد.

نمودار ۲. جمعیت ساکن در بافت‌های ناکارآمد به تفکیک (نفر)



مأخذ: گزارش عملکرد دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.

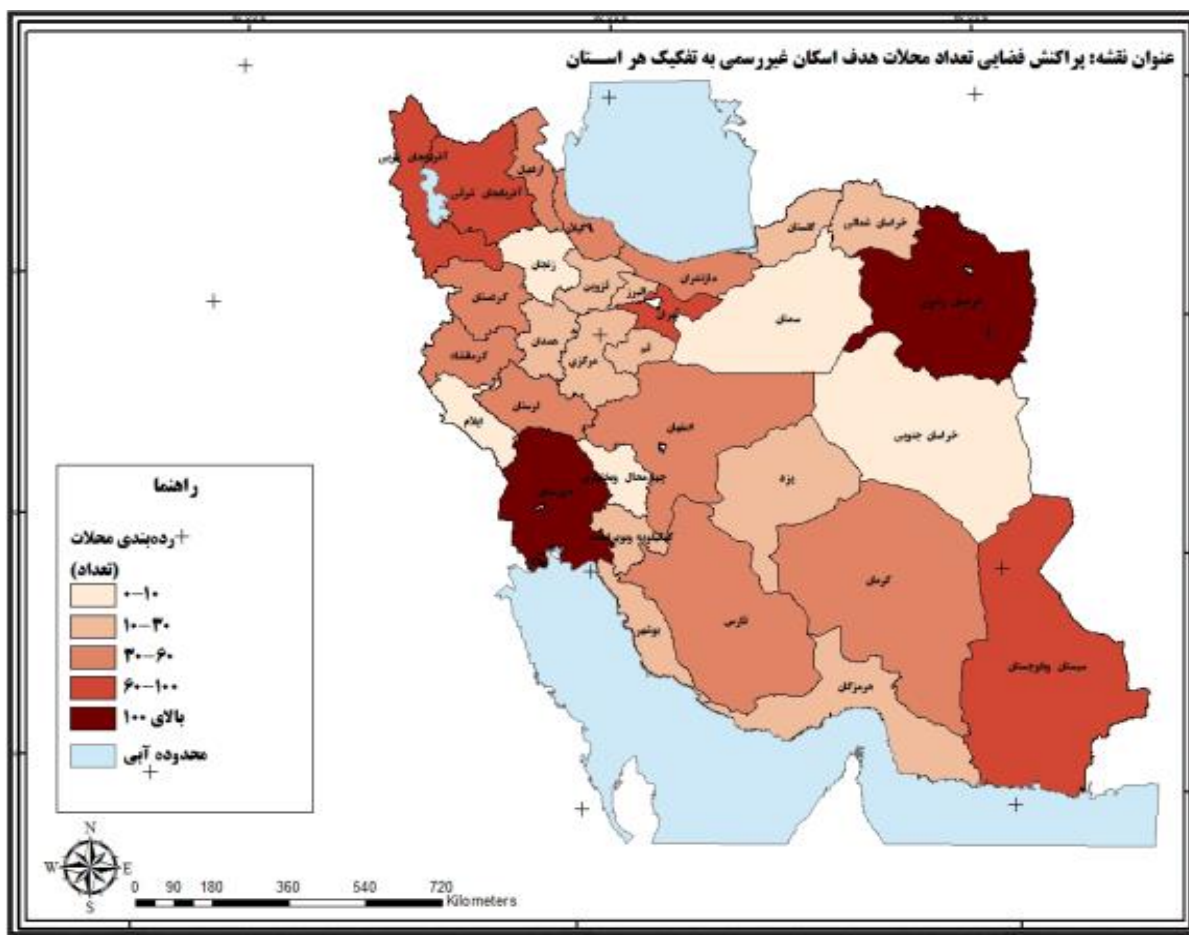
- **بافت‌های تاریخی:** این بافت‌ها حاوی میراث ارزشمند شهری است که دربرگیرنده ارزش‌های معماری و شهرسازی ایران اسلامی بوده و از مهم‌ترین ظرفیت‌های ارتقای هویت و بازآفرینی شهری به‌شمار می‌آیند؛ بافت‌های تاریخی ۳۲.۶۲۶ هکتار از بافت‌های شهری کشور با جمعیت ۲.۵۴۱.۶۳۷ نفر در قالب ۸۲۵.۰۸۳ خانوار و ۷۹۲.۲۴۶ واحد مسکونی است که ۴۱/۴۷ درصد از حجم این بافت‌ها دارای ناپایداری هستند. این بافت‌ها در دهه‌های اخیر با انجام اقداماتی بدون برنامه کارشناسی صدمات زیادی را متحمل شده و بسیاری از عناصر ارزشمند تاریخی خود را از دست داده‌اند. از طرف دیگر به‌دلیل عدم تأمین تجهیزات و زیرساخت‌های شهری جذابیت سکونتی خود را از دست داده و با نزول جمعیت مواجه‌اند و بناهای متروک، مخروبه و اراضی رها شده در آنها در حال گسترش است. اخیراً نیز برخی از نمایندگان مجلس طرحی را با عنوان استفاده بهینه از اشیای باستانی و گنج‌ها در دستور کار قرار داده‌اند که موجی از انتقادهای متخصصان امر را در زمینه آسیب‌های محتمل برای بافت‌های تاریخی در پی داشته‌است.

- **بافت فرسوده:** محدوده هدف بهسازی و نوسازی شهری که تاکنون تحت عنوان بافت فرسوده از آنها یادشده است، عرصه‌ای بالغ بر ۷۱.۰۸۴ هکتار با جمعیت ۱۰.۷۶۱.۵۷۶ نفر و در قالب ۳.۳۴۶.۰۶۶ خانوار است که ۳.۱۹۹.۰۶۶ واحد مسکونی را شامل می‌شود. این بافت‌ها به لحاظ زمانی معاصرند و از دهه ۱۳۳۰ به بعد شکل گرفته‌اند. ۴۳/۶۸ درصد از مجموع این بافت‌ها ناپایدار است.

- **سکونتگاه‌های غیررسمی:** برآوردها نشان می‌دهد که سکونتگاه‌های غیررسمی (حاشیه‌نشین) در مساحتی بالغ بر ۵۸.۹۵۶ هکتار از اراضی شهری و روستایی واقع در حاشیه شهرها (پیراشهری) با جمعیت ۶.۲۱۴.۹۰۱ نفر در قالب ۱.۸۲۷.۵۶۷ خانوار و ۱.۷۴۰.۳۵۸ واحد مسکونی واقع شده‌اند که ۵۳/۲۳ درصد از مجموع این بافت‌ها پایداری ندارند. طبق برآورد دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۴۰۱ به ۷،۱۳۶،۲۲۵ نفر افزایش یافته است.

توزیع فضایی سکونتگاه‌های غیررسمی در همه استان‌های کشور به یک اندازه نبوده و برخی از استان‌ها بیشتر و برخی کمتر با این پدیده سروکار دارند. شکل زیر پراکنش فضایی تعداد محلات هدف اسکان غیررسمی در استان‌های مختلف کشور را نشان می‌دهد.

شکل ۱. پراکنش فضایی تعداد محلات هدف اسکان غیررسمی به تفکیک هر استان



مأخذ: گزارش وضعیت حاشیه‌نشینی؛ دبیرخانه تدوین گزارش، مرداد ۱۴۰۰.

بررسی وضعیت پراکنش فضایی محلات هدف اسکان غیررسمی در استان‌های کشور نشان‌دهنده این است که خراسان رضوی و خوزستان به ترتیب با تعداد ۱۰۷ و ۱۰۳ محله بیشترین تعداد محلات هدف حاشیه‌نشینی را در کشور دارا هستند؛ استان‌های چهارمحال و بختیاری و ایلام نیز با تعداد ۳ و ۴ محله، کمترین تعداد محلات را در خود جای داده‌اند.

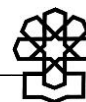
جدول ۲. وضعیت محلات هدف اسکان غیررسمی به تفکیک استان

ردیف	نام استان	تعداد شهرهای شمول	تعداد کل محلات هدف	جمعیت محلات هدف حاشیه‌نشین	درصد جمعیت حاشیه‌نشین از شهرهای مطالعه شده
۱	آذربایجان شرقی	۷	۷۳	۴۵۶۶۱۳	۲۱
۲	آذربایجان غربی	۶	۷۸	۱۵۴۳۸۳	۱۰
۳	اردبیل	۳	۴۳	۱۲۳۷۲۶	۱۸
۴	اصفهان	۵	۵۲	۴۲۳۸۷۰	۱۵
۵	البرز	۳	۱۱	۶۶۶۰۰	۳
۶	ایلام	۱	۴	۴۴۶۸۸	۲۳
۷	بوشهر	۲	۱۷	۲۶۷۷۴	۸
۸	تهران	۱۰	۶۶	۴۲۷۳۷۷	۴
۹	چهارمحال و بختیاری	۱	۳	۱۷۲۲۴	۹
۱۰	خراسان جنوبی	۱	۶	۳۵۰۳۳	۱۷
۱۱	خراسان رضوی	۴	۱۰۷	۹۵۷۶۶۷	۲۶
۱۲	خراسان شمالی	۲	۲۳	۱۲۳۷۳۷	۴۰
۱۳	خوزستان	۱۱	۱۰۳	۳۱۵۴۹۱	۱۳
۱۴	زنجان	۱	۷	۶۹۶۵۳	۱۶
۱۵	سمنان	۱	۶	۱۴۷۱۰	۸
۱۶	سیستان و بلوچستان	۵	۶۵	۲۹۰۳۵۳	۲۹
۱۷	فارس	۳	۵۸	۲۹۱۳۷۷	۱۶
۱۸	قزوین	۱	۱۷	۹۸۲۸۵	۲۴
۱۹	قم	۱	۱۹	۹۰۰۰۰	۷
۲۰	کردستان	۳	۴۵	۳۱۳۱۷۹	۴۴
۲۱	کرمان	۴	۴۰	۱۷۱۷۸۷	۱۷
۲۲	کرمانشاه	۵	۵۲	۴۵۷۵۴۳	۳۹
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۲	۱۶	۵۲۲۵۲	۲۳
۲۴	گلستان	۲	۲۴	۱۱۵۲۲۴	۲۳
۲۵	گیلان	۳	۳۲	۱۲۲۴۹۰	۱۴
۲۶	لرستان	۵	۴۴	۱۹۴۸۸۳	۲۱
۲۷	مازندران	۶	۳۳	۱۹۹۵۱۳	۱۷
۲۸	مرکزی	۲	۲۸	۱۴۸۶۶۷	۲۰
۲۹	هرمزگان	۱	۱۱	۱۲۰۳۱۵	۲۳
۳۰	همدان	۹	۲۸	۱۴۷۵۳۳	۱۵
۳۱	یزد	۲	۲۴	۱۱۶۱۵۸	۱۹

مأخذ: گزارش وضعیت حاشیه‌نشینان؛ دبیرخانه تدوین گزارش، مرداد ۱۴۰۰.

داده‌های جدول فوق نشان می‌دهد که از نظر تعداد جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی، استان خراسان رضوی با ۹۵۷،۶۶۷ نفر در رتبه نخست قرار داشته و پس از آن استان‌های کرمانشاه با ۴۵۷،۵۴۳ نفر و آذربایجان شرقی با ۴۵۶،۶۱۳ نفر در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند.

در مجموع و با ترکیب شاخص‌های فوق می‌توان گفت که در زمینه وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی، استان‌های خراسان رضوی، خوزستان، کردستان، کرمانشاه، آذربایجان شرقی و سیستان و بلوچستان در اولویت مداخله قرار دارند.



حاشیه‌نشینی به مثابه پیامد: علل حاشیه‌نشینی

بیش از پنجاه سال است که موضوع حاشیه‌نشینی در ادبیات توسعه ایران مورد تأمل و بحث قرار داشته و برای آن شرایط و علتهای مختلفی نام برده شده است. روایت غالب بیانگر آن است که گسترش بی‌رویه شهرنشینی از دهه ۱۳۴۰ با افزایش سرمایه‌گذاری دولت در شهرها و آغاز بورس‌بازی زمین و مسکن در شهرهای بزرگ، یکی از عمده‌ترین علل مهاجرت نیروی کار روستایی به شهر را رقم زده و مشکلات شهری از جمله پیدایش حاشیه‌نشینی در حومه شهرها را پدید آورده است. به ادعان متخصصان، این الگوی علی تا سال‌های اخیر همچنان پابرجا بوده است اما اکنون به نظر می‌رسد در زمینه علل حاشیه‌نشینی باید سرریز جمعیت کلان‌شهرها و مهاجرت‌های شهر به شهر را نیز در کنار مهاجرت‌های روستا به شهر مورد نظر قرار داد. افزایش افسارگسیخته نرخ تورم و هزینه‌های اقتصادی خانوار، به‌ویژه اجاره‌بهای مسکن شهری، اقشار کم‌توان و دهک‌های درآمدی پایین را با نوعی طردشدگی و جدایی‌گزینی فضایی درگیر کرده و فضای دوگانه‌ای را در سطح شهرها پدید می‌آورد که بخشی از آن تحت عنوان محلات حاشیه‌نشین شهری نام‌گذاری می‌شود. به نظر می‌رسد در ایران محله‌های حاشیه‌نشین، فضاهای زندگی غیررسمی و فضاهای نامتعارف شهری، به نوعی بازتاب فضایی اقتصادی بیمارگون و مدیریت ناتوان برنامه‌ریزی فضایی و در واقع معلول بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی هستند. علاوه بر این در بازه‌های زمانی مختلف نیز، مبتنی بر شرایط خاص تاریخی-اجتماعی، عوامل متفاوتی در شکل‌گیری پدیده حاشیه‌نشینی نقش داشته‌اند.

جدول ۳. دوره‌های مختلف حاشیه‌نشینی در ایران و علل آن

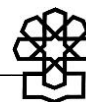
دوره	بازه زمانی	رشد شهرنشینی (به درصد)	میزان رشد حاشیه‌نشینی	شرایط و دلایل اصلی
اول	از ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰	از ۲۸ به ۲۹/۶	کمتر از ۳ درصد	آغاز دوران نوسازی و مدرنیزاسیون
	از ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲	از ۲۹/۶ به ۳۰		آغاز جنگ جهانی دوم رکود اقتصادی
	از ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۰	از ۳۰ به ۳۴/۵		سرعت روند نوسازی کاهش رونق کشاورزی افزایش جاذبه شهرها
دوم	از ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰	از ۳۴/۵ به ۴۰	۷ درصد	اجرای اصلاحات ارضی و دگرگونی مناسبات اقتصادی-اجتماعی روستاییان
	از ۱۳۵۰ تا ۱۳۵۵	از ۴۰ به ۴۶		مکانیزه کردن کشاورزی
	از ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۰	از ۴۶ به ۵۰		کاهش تمرکز بر بخش اول اقتصاد (کشاورزی) تزریق درآمدهای ناشی از فروش نفت به شهرها
سوم	از ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۵	از ۵۰ به ۶۱	۱۱ درصد	بروز جنگ تحمیلی عدم توجه به بخش کشاورزی رشد توقعات مادی و فرهنگی مردم و عدم امکان تأمین نیازهای آنان در روستاها و شهرهای کوچک
	از ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵	از ۶۱ به ۶۸	۱۹ درصد	فقدان فرصت شغلی در روستا توزیع غیرعادلانه منابع ثروت
	از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۷	از ۶۸ به ۷۲	۲۳ درصد	فقدان فرصت شغلی در روستا افزایش هزینه‌های زندگی در مراکز کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ
	از ۱۳۹۷ تاکنون	از ۷۲ به ۷۴	۲۵ درصد	تورم غیرمتعارف بخش مسکن (اجاره و خرید)

مأخذ: گزارش وضعیت حاشیه‌نشینی؛ دبیرخانه تدوین گزارش، مرداد ۱۴۰۰.

همچنان که در جدول فوق نشان داده شده است، از دهه بیست به بعد پدیده حاشیه‌نشینی در کشور همواره در حال رشد بوده و به‌ویژه در سال‌های اخیر به موازات افزایش جمعیت شهرنشین این رشد شتاب بسیار بیشتری گرفته است. علاوه بر دلایل پیش‌گفته که برای این موضوع مطرح شده، در سال‌های اخیر برخی از علت‌ها با تأثیر بیشتری به این موضوع دامن زده‌اند که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

الف) تورم بخش مسکن و سرریز جمعیت شهرها

طی یک دهه اخیر تورم بخش مسکن در کشور و به‌خصوص کلان‌شهرها بیش از ۱۵۰۰ درصد بوده که همین عامل موجبات جابه‌جایی جمعیت و مهاجرت به سمت حاشیه‌ها را فراهم کرده است. پیش‌بینی می‌شود بیش از ۳۰ درصد از سیر افزایشی جمعیت حاشیه‌نشینان را ساکنان شهر اصلی تشکیل می‌دهند که توان تأمین مسکن قابل استطاعت در شهر را از دست داده‌اند. برآوردهای میدانی حاکی از آن است که تأمین مسکن برای خانوارها چه به‌صورت استیجاری و چه به‌صورت مالکیت در مناطق حاشیه‌نشین به میزان ۸۵ درصد از هزینه‌های این بخش را می‌کاهد؛ بنابراین در شرایط



تورمی، خانوارها این مناطق را به‌عنوان آخرین پناهگاه خود انتخاب می‌کنند. تحقیقات میدانی حاکی از آن است که خانوارها در شرایط ویژه می‌توانند تا ۶۰ درصد از درآمد ماهانه خود را صرف تأمین مسکن کنند و در واقع از تاب‌آوری بسیاری برخوردارند. این بدان معناست که افراد ترجیح می‌دهند با افزایش هزینه‌ها همراهی بیشتری کنند اما از محل سکونت خود جابه‌جا نشوند. به محض اینکه میزان هزینه‌های بخش مسکن از ۶۰ درصد و حتی رقم‌های ۵۰ و ۴۵ درصد بیشتر شود جابه‌جایی جمعیت و مهاجرت حاشیه‌ای درون‌شهری رخ خواهد داد. بنابراین تعدیل قیمت‌های بازار مسکن به‌خصوص در بخش استیجاری می‌تواند روند رو به رشد حاشیه‌نشینی را کندتر کند و حتی در درازمدت به ساماندهی نسبی آن منجر شود.

ب) مقررات شهری (طرح‌های شهری جامع و تفصیلی)

از جمله مهم‌ترین موارد تأثیرگذار بر خروج مردم از مناطق مرکزی شهر و رانده شدن آنها به سمت مناطق پیرامونی و در نتیجه رشد گسترده حاشیه شهرها، مقررات و سیاست‌های زمین شهری در طرح‌های جامع و تفصیلی است. برنامه‌ها یا طرح‌های شهری تحت عنوان طرح‌های جامع و تفصیلی، در ابتدای برنامه سوم قبل از انقلاب شکل گرفته است. در برنامه عمرانی پنجم، دستگاه‌های دولتی به‌طور کاملاً متمرکز عهده‌دار تهیه طرح‌های شهری شده‌اند؛ بدین ترتیب که طرح‌های جامع از سوی وزارت مسکن و شهرسازی و طرح‌های هادی در وزارت کشور بررسی و تصویب می‌گردند. به‌کارگیری این روش‌ها و جهت‌گیری‌ها به‌طور طبیعی باعث شده‌اند که طرح‌های شهرسازی کاملاً به‌صورت آمرانه و با روش از بالا به پایین، به مرحله اجرا درآیند.^۱ واقعیت آن است که اکثر طرح‌های توسعه و عمران شهری و سیاست‌های مربوط به زمین و مسکن درست و استاندارد طراحی نشده‌اند؛ اجرا و حتی تصویب اغلب این طرح‌ها موجب افزایش قیمت زمین و مسکن شهری، توقف ساخت‌وساز واحدهای جدید و تعمیر و بهسازی واحدهای موجود می‌شود. یکی از دلایل بروز چنین چالش‌هایی آن است که استاندارد طرح‌ها و برنامه‌های فوق به تقلید از کشورهایی که درآمد سرانه آنها ۵ تا ۱۰ برابر درآمد سرانه کشور ماست، تنظیم می‌شود. حال آنکه واضح است اجرای هر سیاست و برنامه‌ای در بستر نهادی، مالی و قانونی متناسب با آن موفقیت‌آمیز و اثربخش خواهد بود.^۲

علاوه بر اینکه مقررات کاربری زمین بر قیمت مسکن تأثیر افزایشی دارد و از علل حاشیه‌نشینی به‌شمار می‌رود، از اختلاط سکونتی-درآمدی خانوارها در محلات نیز جلوگیری می‌کند و موجب نشان‌دار و بدنام شدن برخی محلات به‌عنوان فضاهایی ناامن و مسئله‌دار می‌شود. بررسی‌های تفصیلی نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری، تولید، تخصیص، نگهداری و نظارت بر ساخت مسکن ارزان‌قیمت در سایه مقررات شهری کنونی با چالش اساسی روبه‌رو است و به‌نظر می‌رسد بازنگری در این مقررات در شورای عالی شهرسازی و معماری از ضروریات به‌شمار می‌رود. گفتنی است که در اغلب کشورهای جهان یکی از کارگزاران اصلی توسعه بخش مسکن (به‌صورت مالکیت یا استیجاری) و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد؛ شهرداری‌ها هستند که در قوانین و مقررات شهری این تکلیف به روشنی به آنها واگذار شده است؛ در حالی که در ایران شهرداری‌ها و مقررات شهری ناظر بر آن، نه تنها به این مهم ورود نکرده‌اند، بلکه با سیاست‌هایی نظیر مقررات سخت‌گیرانه در زمینه ساخت مسکن و مقررات مربوط به محدود کردن حریم شهری مانعی جدی برای

۱. مهدی‌زاده، جواد و همکاران (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری-تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، تهران: شرکت طرح و نشر پیام سیما.

۲. هادی زنون، بهروز (۱۳۹۵)، ارزیابی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در تهران، هفت شهر، شماره ۵۴-۵۳، ص ۱۳.

ساخت مسکن ارزان‌قیمت (به دلیل محدودیت در توسعه افقی) توسط سازندگان شخصی و بخش خصوصی قلمداد می‌شوند.^۱

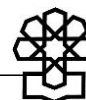
بررسی موانع اجرایی طرح‌های شهری نشان می‌دهد که نداشتن چشم‌انداز بلندمدت و برنامه اجرایی واضح، ضعف در رویکرد مشارکتی، ارزیابی نکردن عملکرد فعلی و آینده، نداشتن رویکرد ادغام افقی و عمودی در شهر، نداشتن مشی متوازن و سیستم یکپارچه، فقدان سیستم نظارت، بازبینی و گزارش منظم و همچنین در نظر نگرفتن هزینه‌های خارج از سیستم شهری برای طرح‌ها به علاوه شنیده نشدن صدای مردم در برنامه‌ریزی شهری و عدم توجه به محرک‌های جمعیتی (که تحت سازوکار جاذبه‌های شهری و دافعه‌های روستایی صورت می‌گیرد) را در محقق‌نشدن این طرح‌ها مؤثر دانسته‌اند.^۲

ج) مهاجرت

مهاجرت به معنای تغییر دائمی یا نیمه‌دائمی محل زندگی است. مهاجرت‌ها هم به ناهمگنی قومی و هم شکل‌گیری محله‌های خاص قومی-مذهبی به‌ویژه در میان محله‌های فرودست در شهرهای بزرگ دامن زده است. مهاجرت همچنین سهم اساسی در تراکم مناطق حاشیه‌نشین دارد. در مطالعات مسائل شهری ایران شروع حرکت‌های مهاجرتی تقریباً در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ شکل گرفته است. پس از انقلاب اسلامی، جنگ تحمیلی مهم‌ترین عامل مهاجرت در استان‌های درگیر با آن بود. به‌طور هم‌زمان افزایش قیمت زمین، مصالح ساختمانی، وام‌های با بهره فراوان و اجاره‌های سنگین مسکن سبب شد قشرهای کم‌درآمد جامعه که نسل دوم مهاجران روستایی بودند، نتوانند در شهرها ساکن شوند و به حاشیه شهرها کشانده شوند. در سرشماری سال ۱۳۹۵ برای نخستین بار با تهیه اطلاعات شهر یا روستای محل اقامت قبلی، این امکان فراهم شد تا شهرهای مبدأ و مقصد مهاجرت‌ها شناسایی شوند. بررسی و آسیب‌شناسی سرشماری عمومی نفوس و مسکن انجام شده تا سال ۱۳۹۵ نشانگر آن است که تمرکز جمع‌آوری داده‌های جمعیتی در حوزه مهاجرت بر میزان مهاجرفرستی و مهاجرپذیری در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها بوده است در حالی که تأثیرات و سکونت‌گزینی مهاجران در نقاط شهری و روستایی واجد اهمیت است. همچنین نتایج به‌دست آمده از سرشماری‌های گذشته حاکی از آن است که الگوی مهاجرت‌های داخلی کشور از نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ تاکنون از مهاجرت‌های روستا به شهر به مهاجرت‌های شهر به شهر تغییر کرده است. علت وقوع این پدیده گسترش شهرنشینی، افزایش تعداد شهرها و افزایش جمعیت ساکن در نقاط شهری و کوچک شدن بخش روستایی در کشور بوده است. نمودار زیر رشد جمعیت شهری را از سال ۱۳۳۵ تا ۱۴۰۰ به تصویر کشیده است.

۱. ابراهیمی، علی‌محمد (۱۳۹۹)، تأثیر مقررات کاربری زمین بر گسترش حاشیه‌نشینی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه جامع امام حسین (ع)؛ تهران.

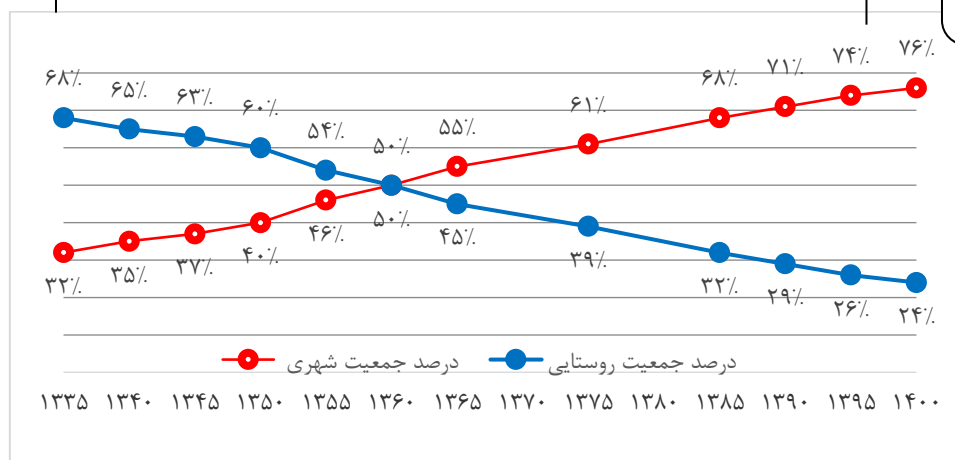
۲. علیزاده، کتابون، علی‌خانی، هدی و حاتمی‌نژاد، حجت (۱۴۰۰)، دلایل عدم تحقق طرح‌های تفصیلی در مناطق حاشیه‌نشین (نمونه موردی: شهرک شهید باهنر مشهد)، فصلنامه چشم‌انداز شهرهای آینده، دوره ۲، شماره ۴، پیاپی ۸، صص ۶۶-۶۵.



در سال ۱۳۳۵، ۶۸ درصد مردم در روستاها ساکن بوده‌اند.

نمودار ۳. تغییرات نرخ جمعیت شهری و روستایی کشور در شش دهه اخیر

طبق برآوردها، در سال ۱۴۰۰ جمعیت شهری ۷۶ درصد بوده است.



مأخذ: برگرفته از نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن.

به نظر می‌رسد در بحث مهاجرت دو نکته حائز اهمیت است: ۱. جریان مهاجرتی کشور همانند دهه‌های گذشته در سطح ملی اتفاق نمی‌افتد بلکه جریان‌های مهاجرتی طی یک دهه اخیر منطقه‌ای است تا جایی که در شهر تهران در بازه زمانی ۱۳۹۵-۱۳۹۰ حدود ۴۵۸۱۵۴ نفر وارد این شهر شده‌اند و حدود ۳۵۰ هزار نفر از آن خارج شده‌اند که بیش از ۷۵ درصد جریان مهاجرفرستی به شهرهای مرزی و دورافتاده و به تعبیری شهرهای مبدأ مهاجران بوده است. بسیاری از مهاجرانی که از شهرهای کوچک یا روستاها تصمیم به مهاجرت می‌گیرند معمولاً در کلان‌شهرهای منطقه‌ای و مراکز استانی خود سکونت می‌گزینند.^۱ ۲. مهاجرانی که به شهرهای بزرگ سوق داده می‌شوند عمدتاً در حاشیه زندگی نمی‌کنند و مقصد اصلی آنان بافت برنامه‌ریزی شده شهر و یا بافت فرسوده است و طبق مطالعات میدانی؛ مهاجرانی که حاشیه را انتخاب می‌کنند عمدتاً بهره‌برداران فضاهای حاشیه‌نشین هستند نه توسعه‌دهنده. به تعبیری؛ فضای تولید شده است و بخشی از فرودستان شهری را در خود جای می‌دهد. بنابراین در شرایط کنونی نمی‌توان نقش مهاجران را در گسترش مناطق حاشیه‌نشین پررنگ جلوه داد. البته در این زمینه باید به روند مهاجرت از مبدأ کشور افغانستان نیز توجه کرد؛ طی دهه‌های اخیر، به‌ویژه در سال گذشته، و در اثر تغییرات سیاسی-اجتماعی رخ داده در این کشور، حجم بالایی از مردم افغانستان رو به مهاجرت آورده و عمده ایشان نیز کشور ایران را انتخاب کرده‌اند. هرچند آمار مشخص و رسمی از میزان و کیفیت حضور این افراد در دسترس نیست، اما به ادعان برخی کارشناسان، بخش چشمگیری از ایشان در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی اسکان یافته‌اند.

۱. نتایج تفصیلی سرشماری، ۱۳۹۵.

اسناد و قوانین مربوطه

بررسی سابقه قانونی موجود در زمینه موضوع حاشیه‌نشینی نشان‌دهنده وجود ردپایی از این موضوع در قوانین توسعه پیش از انقلاب اسلامی است؛ بنابراین لازم است که ابتدا اشاره‌ای به این برنامه‌ها صورت گرفته و در ادامه این موضوع در سیاست‌های کلی نظام، قوانین توسعه پس از انقلاب و سایر قوانین و مقررات مربوطه پی گرفته شود.

الف) حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب

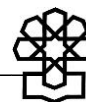
اولین تلاش‌های سیاستگذارانه و نظام‌مند برای بهبود وضعیت مناطق حاشیه‌نشین از دهه ۴۰ آغاز شده است؛ در طول برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲) وزارت آبادانی و مسکن تشکیل شده و طرح‌های جامع برای ۱۷ شهر تهیه شده است. طی همین سال‌ها کمیسیون ویژه‌ای ذیل سازمان برنامه برای حل مشکلات حاشیه‌نشینی در ایران شکل گرفته و پیشنهادهایی برای رفع معضلات حاشیه‌نشینی عرضه کرده است. همچنین در برنامه چهارم عمرانی کشور (۱۳۵۱-۱۳۴۷)، برای نخستین بار دولت به ساماندهی محله‌های مسکونی کم‌درآمد و نوسازی محله‌های قدیمی توجه کرده است. برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۶-۱۳۵۱) نیز با گشودن بخشی برای بهبود محیط و توسعه بهداشت همگانی، بر نوسازی و بهسازی نواحی فرسوده شهری تأکید کرده است. در مجموع عمده‌ترین ضعف برنامه‌های پنجگانه توسعه قبل از انقلاب، غلبه نگاه عمرانی و غفلت از وجه اجتماعی در این برنامه‌هاست؛ به طوری که تقریباً برنامه‌های قبل از انقلاب بیش از ۹۵ درصد عمرانی بوده‌اند.

بعد از انقلاب، در سال ۱۳۶۱ شهرداری‌ها به تهیه و اجرای برنامه‌های روان‌بخشی با موضوع گسترش بی‌رویه شهری و لزوم نگهداشت و باززنده‌سازی نواحی قدیمی و بهسازی و نوسازی وضع موجود شهرها مبادرت ورزیدند. برنامه بهسازی و نوسازی در سال ۱۳۶۴ را وزارت مسکن و شهرسازی تدوین کرد و در سال ۱۳۶۶ با تأسیس دفتر بهسازی ناحیه شهری، تهیه و برنامه‌ریزی بهسازی و نوسازی شهرها در سطح گسترده آغاز شده است. در سال ۱۳۷۸ نیز، شرکت عمران و بهسازی شهری به‌عنوان بازوی فنی، اجرایی و مدیریتی وزارت مسکن و شهرسازی تأسیس شد. تهیه برنامه‌های عمران شهری با هدف شناسایی مشکلات نواحی شهری و ارائه راه‌حل‌های مناسب و کارآمد، با تکیه بر توان موجود و مشارکت مردم هدف ویژه این شرکت بود.

ب) حاشیه‌نشینی در سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام حاوی چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی است؛ در تعدادی از عناوین این سیاست‌ها از جمله سیاست‌های کلی مسکن، سیاست‌های کلی شهرسازی و سیاست‌های کلی جمعیت به‌صورتی غیرمستقیم به موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی اشاره شده است.

در سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن^۱، به مواردی مانند احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد؛ برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند؛ برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی اشاره شده است.



تعیین ابعاد کالبدی شهرها در گسترش افقی و عمودی؛ حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی؛ جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود؛ ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی محیط شهری و روستایی؛ سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها ذیل سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی^۱ مطرح شده است.

ذیل سیاست‌های کلی جمعیت^۲ نیز بندهایی معطوف به ساماندهی و تعادل‌بخشی جمعیتی و مدیریت مهاجرت مطرح شده است که به نوعی مرتبط با موضوع حاشیه‌نشینی است.

بررسی مفاد سیاست‌های کلی نظام از منظر موضوع گزارش حاضر نشان‌دهنده این است که، متأثر از ابهامات مفهومی موجود در موضوع حاشیه‌نشینی و فقدان تعاریف و شاخص‌های مصرح در این زمینه، در سیاست‌های کلی نظام نیز تاحدودی این ابهام مفهومی نمود یافته است. به این صورت که هیچ اشاره‌ای به مفهوم سکونتگاه غیررسمی در این سیاست‌ها وجود نداشته و به کارگیری واژگان و مفاهیم با ارجاع به تعاریف تخصصی صورت نگرفته است.

ج) حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

موضوع حاشیه‌نشینی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در شش برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی نیز مورد توجه بوده است. در قانون برنامه اول توسعه در قالب سه عنوان به این موضوع پرداخته شده است: موضوع احیا و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای، موضوع آینده‌نگری جمعیت و موضوع سیاست‌های مرتبط با مسکن. در قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) در قالب یک تبصره و به صورتی غیرمستقیم و با رویکرد توسعه روستاها و جلوگیری از مهاجرت روستانشینان به شهرها به این موضوع پرداخته شده است. قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) مشخصاً در فصل هجدهم تحت عنوان فصل عمران شهری و توسعه و عمران روستایی به توسعه روستاها و بهبود معیشت روستاییان با هدف ماندگاری آنان و جلوگیری از مهاجرت به شهرها پرداخته است؛ در این قانون همچنین در بخش مسکن نیز با رویکرد ویژه به مسکن کم‌درآمدها توجه شده است. در قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) در قالب مفاد مواد (۳۰) و (۹۷) برای نخستین بار از واژگانی مانند بافت‌های حاشیه‌ای، بافت فرسوده، توانمندسازی و حاشیه شهر نام برده شده است. در قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) توجه به موضوع حاشیه‌نشینی افزایش یافته و در قالب سه ماده (۳۲)، (۱۷۰) و (۱۷۲) مستقیماً به آن اشاره شده است؛ در این قانون به تهیه طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی از طریق صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها به‌عنوان نسخه‌ای برای تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی اشاره شده است؛ همچنین به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز دولت موظف به وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه شده است. قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در سرفصل امور اجتماعی بر توانمندسازی و خودتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین

۱. ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۶.

۲. ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰.

اجتماعی و سامان‌بخشی به مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن تأکید کرده است. همچنین برای نخستین بار در این برنامه موضوع حاشیه‌نشینی ذیل اولویت‌های احصا شده در مبحث آسیب‌های اجتماعی درج شده است.

رصد و رهگیری مسئله حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه توسعه پس از انقلاب حاکی از آن است که:

- توجه به مسئله حاشیه‌نشینی در قوانین توسعه، تقریباً بلافاصله پس از تصویب سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در دستور کار نظام سیاستگذاری قرار گرفته است.
- فقدان تصریح مفهومی و ضعف در توجه به شاخص‌های معتبر برای شناسایی این‌گونه بافت‌ها، در کنار سایر نواقص مربوط به هماهنگی‌های نهادی و تقسیم کار بهینه بین دستگاهی از جمله اصلی‌ترین چالش‌های مربوط به قوانین برنامه توسعه در زمینه حاشیه‌نشینی است.

د) قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب

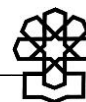
علاوه بر قوانین دائمی، در قالب برخی از قوانین و اسناد اختصاصی و ویژه هم به موضوع حاشیه‌نشینی پرداخته شده است. در دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ دو سند ملی جهت توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی به تصویب هیئت وزیران وقت رسیده است که نشان از عزم ملی در بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی و جلوگیری از گسترش آن دارد.

- سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۳۸۲)

تصویب این سند که به پیشنهاد مشترک وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور مطرح شده است، نشان‌دهنده اهمیت موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی و عزم ملی در راستای بهبود شرایط مربوط به آن است. شاید بتوان این سند را به نوعی مهم‌ترین سند فرادست در زمینه حاشیه‌نشینی محسوب کرد. ایران اولین کشور خاورمیانه، سومین کشور آسیایی بعد از هند و پاکستان و ششمین کشور دنیا محسوب می‌شود که دارای سند ملی توانمندسازی است. این سند نشانگر اصول و راهبردهای اساسی مداخله و هدایت‌کننده در توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور و دارای چهار بخش اصلی است. مبتنی بر این سند، ستادی تحت عنوان ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در ابتدای سال ۱۳۸۳ شکل گرفت.

- مصوبه مشترک شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۳۸۵/۰۹/۲۰)

براساس این مصوبه دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی مکلف شده است به‌منظور رسیدگی به وضعیت ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و تأمین عدالت اجتماعی از طریق ارتقای سطح خدمات زیربنایی و روبنایی و اعمال کنترل و نظارت‌های دولتی و یافتن راهکارهای پیشگیری از گسترش این‌گونه سکونتگاه‌ها از طریق قوانین و برنامه‌های موجود با همکاری دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ستادهای توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی استان‌ها حداکثر ظرف سه ماه اقدامات مشخصی را به انجام برساند.



– قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵)

این قانون در قالب ۲۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسیده است. در این قانون به منظور هماهنگی، پیگیری تأمین نهاده‌های مورد نیاز تولید و عرضه مسکن از جمله زمین، مصالح ساختمانی، خدمات زیربنایی و روبنایی، مجوزها و عوارض مربوطه، بسترسازی و تسهیل جریان تحقق مفاد این قانون در هر استان شورای مسکن استان تشکیل شده است. در چارچوب مفاد این قانون دولت مکلف به تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت‌وساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدان مسکن (جهت هر خانوار یک بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری شده است.

– آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷/۰۸/۲۰)

این آیین‌نامه سکونتگاه غیررسمی را تحت عنوان «بافت‌هایی که به‌طور عمده مهاجرین روستایی و محرومان شهری را در خود جای داده‌اند و بدون مجوز و خارج از برنامه‌ریزی رسمی و قانونی توسعه شهری (طرح‌های جامع و تفصیلی) در درون یا خارج از محدوده قانونی شهرها به‌وجود آمده‌اند» تعریف کرده است. همچنین در این آیین‌نامه وزارت مسکن و شهرسازی موظف شده است که برای همه شهرهایی که افق طرح هادی یا جامع آنها به پایان رسیده است و یا اصولاً فاقد طرح هستند براساس اسناد توسعه و عمران بالادست نسبت به تهیه طرح جامع با رویکردهای اولویت توسعه درونی استفاده از اراضی دولتی و خصوصی داخل محدوده، احیای بافت‌های فرسوده و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، توسعه روستاهای مستعد واقع در حریم شهرها، عدم تخریب اراضی مستعد کشاورزی و در صورت ضرورت، مکان‌یابی اراضی مناسب جهت احداث شهرک و یا شهرهای جدید در خارج از حریم شهرها و توسعه متصل یا منفصل محدوده شهرها و افزایش تراکم ساختمانی پهنه‌های داخل محدوده اقدام کند.

– قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲)

این قانون به منظور ایجاد وحدت رویه در فرایند احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و تعیین محدوده‌های مورد حمایت، اقداماتی را در قالب هفده ماده و شش تبصره به تصویب رسانده است. طبق ماده (۱۶) این قانون وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) مکلف شده به منظور جلب همکاری و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در فرایند احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و در جهت راهبری و مدیریت یکپارچه و ایجاد وحدت رویه عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی و استفاده از امکانات و منابع موجود حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون نسبت به تهیه و تدوین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ضوابط شهرسازی معماری ایرانی-اسلامی اقدام و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه کند.

– سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب

۱۳۹۳/۰۶/۱۶)

این سند مرجع تعاریف مشترک، اهداف، اصول، راهبردها و سیاست‌های دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه احیا، بهسازی و نوسازی شهری و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و توانمندسازی ساکنان در قالب دو دسته تدابیر

پیش‌گیرانه و تدابیر مربوط به فرایند بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، نوسازی و بهسازی شهری است. این سند در جهت راهبری و مدیریت یکپارچه، ایجاد وحدت رویه و مشارکت عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی تصویب شده است. به‌منظور انجام تمهیدات لازم برای تحقق مفاد این سند از طریق هماهنگی بین‌بخشی با رعایت قوانین و مقررات مربوط، ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت تعداد زیادی از وزرای مربوطه تشکیل شد. اهداف ترسیم شده در این سند عبارت است از تلاش برای بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی و شرایط محیطی ساکنان محدوده‌ها و محله‌های هدف به‌نحوی که استانداردهای مسکن، سرانه فضاهای عمومی، خدمات شهری و زیرساخت‌های شهری در سطح میانگین شهر محیط بر آنها محقق شود. سمت‌وسوی تحول کالبدی و کارکردی در جهت بهبود و بهسازی و توسعه پایدار باشد. احساس امید و آسایش در خانواده‌ها به‌منظور بسیج توان‌های مادی و معنوی آنان و تلاش و پیشرفت به‌سوی آینده بهتر مشهود باشد.

– الحاقیه سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (۱۳۹۵/۰۶/۰۶)

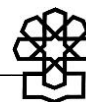
در قالب این مصوبه بندهایی به سند مذکور الحاق می‌شود. در قالب این الحاقیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی و شهرداری‌ها مکلف شده‌اند که نسبت به ارتقای شاخص‌های کیفیت محدوده‌ها و محلات هدف از طریق برنامه‌های بهسازی، نوسازی، مقاوم‌سازی و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چارچوب سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، در خصوص سالیانه حداقل ۲۷۰ محله از بافت‌های ناکارآمد میانی، تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای به‌نحوی که سرانه‌های محدوده‌ها و محله‌های مذکور طی ۱۰ سال به متوسط شاخص‌های همان شهر ارتقا یابند، اقدام کنند.

– شیوه‌نامه شناسایی محله‌ها و محدوده‌های ناکارآمد هدف بازآفرینی شهری (۱۳۹۶/۰۸/۲۲)

در این شیوه‌نامه، شورای عالی شهرسازی و معماری شاخص‌های شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف را مورد بازنگری قرار داده و معیارهای شناسایی را از سه شاخص ریزدانگی، نفوذناپذیری و ناپایداری به مؤلفه‌ها و شاخص‌های جامع‌تری تعمیم داده است. برای شناسایی محلات و محدوده‌های ناکارآمد مؤلفه‌هایی در سه محور اصلی مؤلفه‌های موضوعی در ابعاد حیاتی، مؤلفه‌های موضوعی در ابعاد هویتی و مؤلفه‌های موضوعی در ابعاد ادواری تدوین شده است.

– برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۶/۱۱/۱۹)

طی سی‌ونهمین جلسه ستاد ملی بازآفرینی شهری و با حضور رئیس‌جمهور وقت، برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار آغاز شده است؛ برنامه بازآفرینی شهری به دو برنامه پنج‌ساله تقسیم شده است که در برنامه اول ۱۳۳۴ محله منظور شده است. براساس مصوبات این جلسه و به‌منظور تسریع در نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، همه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مکلف شدند نسبت به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود در محدوده‌ها و محلات دارای بافت فرسوده و ناکارآمد شهری به وزارت راه و شهرسازی اقدام کنند. دولت جهت ایجاد مشوق‌های لازم برای تسهیل در فرایند بازآفرینی شهری پایدار، همه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار را موظف کرد حداقل ۳۰ درصد از اعتبارات بودجه‌های سنواتی مربوط به فعالیت‌های خود در شهرها را به برنامه اجرایی بازآفرینی



محدوده‌ها و محلات هدف، اختصاص دهند. همچنین میزان سقف تسهیلات مشارکت مدنی دوره ساخت و ودیعه اسکان موقت در اراضی مشمول این طرح را در کلان‌شهرها به‌ازای هر واحد مسکونی تولید شده به‌ترتیب ۵۰۰ و ۲۰۰ میلیون ریال و در سایر شهرها نیز سقف تسهیلات یادشده را به‌ترتیب ۴۰۰ و ۱۵۰ میلیون ریال تعیین کرد. هیئت وزیران، بانک مرکزی را نیز موظف کرد پس از تصویب شورای عالی پول و اعتبار، نسبت به فراهم کردن تمهیدات لازم جهت کاهش سود تسهیلات خرید مسکن (صندوق یکم) در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری از ۸ به ۶ درصد و کاهش مدت سپرده‌گذاری از ۶ به ۵ ماه و نیز افزایش دوره بازپرداخت از ۱۲ به ۱۵ سال اقدام نماید.

– آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۷/۰۳/۱۰)

در این آیین‌نامه منظور از طرح‌ها و برنامه‌های بازآفرینی شهری پایدار، طرح‌ها و برنامه‌هایی است که در چارچوب طرح‌های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) در محدوده محلات هدف برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری و در محلات دارای بافت‌های فرسوده میانی، سکونتگاه‌های غیررسمی، محدوده‌های تاریخی نیازمند احیا، بهسازی و نوسازی، پهنه‌های شهری با پیشینه روستایی و پهنه‌های دارای کاربری ناسازگار با کاربری‌های شهری به‌منظور بهبود پایداری کالبدی، اقتصادی و اجتماعی این بافت‌ها با رعایت اصول شهرسازی، فنی و معماری و دربردارنده ارزیابی مالی و اقتصادی تهیه می‌شوند. طبق این آیین‌نامه طرح‌ها و برنامه‌های بازآفرینی شهری پایدار در مقیاس محلات هدف، چهار مأموریت اصلی شامل ارتقای کیفی فضاهای عمومی و زیرساخت‌های محلات، توسعه و تجهیز خدمات روستایی، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی مسکن و توان‌افزایی اجتماعی، اقتصادی، نهادی ساکنان محله را مورد توجه قرار می‌دهند.

– بازنگری و اصلاح شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف بهسازی، نوسازی و ارائه راهکارهای مداخله در آنها (۱۴۰۰/۰۴/۲۶)

در این مصوبه، تشخیص افتراقی گونه‌های مختلف ناکارآمدی در بافت‌های شهری همراه با تعیین رویکردهای مواجهه با هریک از این گونه‌ها تدوین شده است. سه معیار مخاطرات، نازل بودن کیفیت محیط کالبدی و نازل بودن کیفیت زندگی به‌عنوان معیارهای اصلی شناسایی محدوده‌ها و محلات ناکارآمد در نظر گرفته شده است. همچنین حاشیه‌نشینی به‌صورتی ویژه در دستور کار ستاد ملی بازآفرینی شهری قرار داشته و این ستاد مصوبات متعددی (بالغ بر ۱۵ مصوبه) در این زمینه تدوین کرده است. یکی از وظایف ستاد ملی بازآفرینی شهری به‌عنوان یک نهاد فرابخشی بازنگری در قوانین و مقررات و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط و تصویب برنامه‌ها، راهبردها و سیاست‌های مداخله در محدوده‌ها و محلات هدف حاشیه‌نشینی است.

ساختارهای نهادی مرتبط

در این قسمت به‌منظور شناسایی خلأهای موجود به بررسی ساختارهای نهادی مرتبط با توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور پرداخته می‌شود. یکی از اهداف این بخش ردیابی دستگاه‌ها، نهادها و سازمان‌ها و نقش و جایگاه و روابط بین هریک از آنهاست.

- وزارت راه و شهرسازی

از تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۳۱ که قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی از تجمیع وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و راه و ترابری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، سیاستگذاری و تهیه طرح و برنامه در سکونتگاه‌های غیررسمی همواره در حوزه وظایف این وزارتخانه بوده است. اهداف اصلی این وزارتخانه عبارت است از «راهبری و ساماندهی طرح‌های بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات قدیمی، فرسوده و ناکارآمد شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی با هدف توانمندسازی ساکنان و ارتقای محیط زندگی شهری»، «تعیین سیاست‌های دولت در زمینه تولید و عرضه مسکن در کشور و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن» و «ارائه خط‌مشی و نظارت بر چگونگی تأمین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به‌ویژه مسکن گروه‌های کم‌درآمد و روستاییان». این وزارتخانه از طریق معاونت‌های خود به‌ویژه معاونت شهرسازی و معماری، اهداف و وظایف خود را دنبال می‌کند. از حیث ساختار نهادی، طبق مصوبه هیئت‌وزیران، وزارت راه و شهرسازی از طریق ستاد بازآفرینی پایدار در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی اقدام به توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی نموده است. در سطح محلی، دبیر این ستاد شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی است که پس از تصویب سند ملی بازآفرینی^۱ به «شرکت بازآفرینی شهری ایران» تغییر نام یافته و پیگیری و عملیاتی کردن سیاست‌ها و اهداف سند را در دستور کار خود دارد.

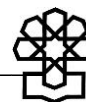
- شرکت بازآفرینی شهری ایران

این شرکت به‌عنوان شرکت زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی اصلی‌ترین دستگاه متولی بافت‌های ناکارآمد در کشور است. هدف از تشکیل این شرکت راهبری و ساماندهی فعالیت‌ها و اقدامات لازم در زمینه احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی و فرسوده و ناکارآمد شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی در چارچوب برنامه‌های عملیاتی بازآفرینی شهری به‌منظور ارتقای کیفیت محیط زندگی شهروندان در چارچوب سیاست‌های وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و توسعه و ترویج فعالیت‌های فوق‌الذکر از طریق مشارکت شهرداری‌ها، ساکنان و مالکان، اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع و نهادهای محلی است.

- وزارت کشور

اجرای سیاست‌های عمومی دولت به‌منظور پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و عمرانی و هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی-اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنها از جمله وظایف اصلی وزارت کشور به‌حساب می‌آید. استانداری‌ها به‌عنوان بالاترین نماینده دولت در سطح استان، وظایف متعددی از جمله فراهم کردن زمینه‌های عدالت اجتماعی و فقرزدایی را برعهده دارند که مستقیماً با بافت‌های ناکارآمد و ساکنان این‌گونه از بافت‌ها در ارتباط است. در سطح شهرستان، فرماندار نماینده مستقیم استاندار و وزیر کشور است که از طریق معاونت‌های تحت نظارت خود ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح شهرستان را پیگیری می‌کنند. علاوه بر استانداری‌ها و فرمانداری‌ها که حوزه نفوذ آنها دو سطح استانی و شهرستانی را دربرمی‌گیرد، سازمان‌های تحت نظر وزارت کشور در امر ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، نقش دارند که در این بین می‌توان به سازمان امور اجتماعی کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و سازمان مدیریت بحران اشاره کرد.

۱. سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب ۱۳۹۳/۰۶/۱۶.



- سازمان امور اجتماعی کشور

سازمان امور اجتماعی، سازمانی دولتی است که در آذر ۱۳۹۶ تشکیل شده است. ارتقای سلامت، سرمایه، رضایت، نشاط و عدالت اجتماعی، نظم و احساس امنیت، پیشگیری، مدیریت، کنترل، کاهش و حذف معضلات و آسیب‌های اجتماعی از وظایف این سازمان است. در راستای اجرای منویات مقام معظم رهبری (حفظه الله) مبنی بر انجام اقدامات فوق‌العاده در راستای پیشگیری و مقابله با آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی، این سازمان در زمینه بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی (حاشیه‌نشینی) نیز مأموریت یافته است.

علاوه بر دستگاه‌های اصلی متولی موضوع حاشیه‌نشینی (شرکت بازآفرینی شهری و سازمان امور اجتماعی کشور)، سایر دستگاه‌ها نیز به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در حیطه وظایف و مأموریت‌های خود در موضوع ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی نقش ایفا می‌کنند که در دو بخش دولتی و غیردولتی قابل تفکیک هستند. در بخش دولتی ۱۸ دستگاه و در بخش غیردولتی (نهادهای، بنیادها و سازمان‌های غیردولتی) ۹ دستگاه در این زمینه ذی‌مدخل یا ذی‌نفع هستند. تعدد و کثرت دستگاه‌های متولی و ذی‌ربط در مسئله حاشیه‌نشینی بیانگر چندبعدی بودن و پیچیدگی این آسیب‌اجتماعی و دشواری سیاستگذاری در این زمینه است.

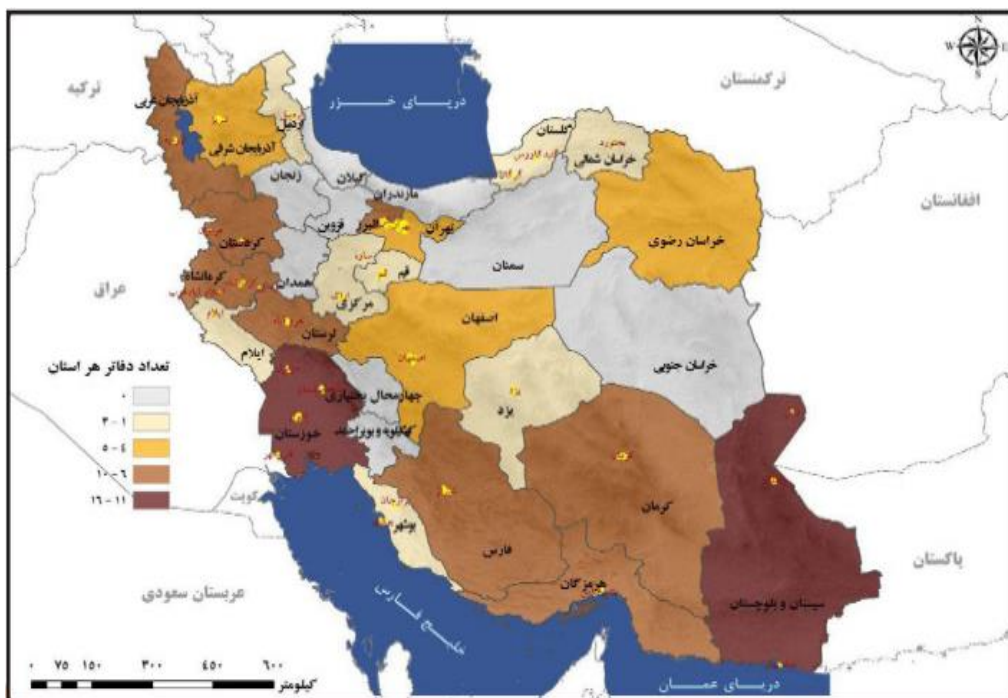
برنامه‌های عملیاتی

طی چند سال اخیر مهم‌ترین و جدی‌ترین اقدامات را در حوزه حاشیه‌نشینی وزارت کشور (از طریق سازمان امور اجتماعی) و وزارت راه و شهرسازی (از طریق شرکت بازآفرینی شهری ایران) انجام داده‌اند؛ در همین زمینه سازمان امور اجتماعی کشور چند سالی است که برنامه ملی استقرار دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی را در دستور کار خود قرار داده است و شرکت بازآفرینی شهری نیز به‌صورت جاری در چند حوزه اقدامات اجرایی خود را ارائه می‌کند.

الف) وزارت کشور: برنامه ملی استقرار دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی

سازمان امور اجتماعی کشور در پی تأکیدات مقام معظم رهبری (حفظه الله) مبنی بر مسئولیت وزارت کشور در زمینه ساماندهی مسائل و حل مشکلات سکونتگاه‌های غیررسمی و محلات حاشیه‌نشین، با درک اهمیت وافر این مسئله و با هدف هدایت امور و حل مسائل اجتماعی و فرهنگی با تکیه بر مشارکت و توانمندسازی جامعه محلی و ساکنان این مناطق برای حل مشکلات‌شان اقدامات متعددی انجام داده است که یکی از برنامه‌های مهم این سازمان که از اواخر سال ۱۳۹۶ به‌طور جدی در حال اجراست برنامه راه‌اندازی و تشکیل «دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی» در محلات حاشیه‌نشین در سطح استان‌های کشور بوده است. انتخاب استان‌ها براساس شاخص‌هایی مانند تعداد محلات حاشیه‌نشین، میزان جمعیت ساکن در محلات و وضعیت مسائل و آسیب‌های اجتماعی محلات صورت گرفته است. در مجموع ۲۲ استان کشور تا سال ۱۴۰۰ تحت پوشش این برنامه قرار گرفته‌اند.

شکل ۲. توزیع فضایی و جغرافیایی دفاتر تسهیل‌گری



مأخذ: گزارش عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی، سازمان امور اجتماعی، بهمن ۱۴۰۰.

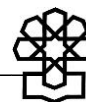
اقدامات و دستاوردهای دفاتر تسهیل‌گری شامل چند مورد کلی است: ۱. جمع‌آوری و صورت‌بندی اطلاعات دقیق مبتنی بر وضعیت محلات؛ ۲. تلاش در جهت استفاده از ظرفیت ساکنان در زمینه شناسایی و حل مسائل و مشکلات محلات؛ ۳. پیگیری جهت جذب منابع مالی برای اجرای پروژه‌ها در سطح محلات هدف؛ ۴. تلاش در راستای حل مشکلات کالبدی محلات. بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که فعالیت‌های دفاتر تسهیل‌گری با چند چالش اساسی به شرح زیر روبه‌رو است:

۱. ضعف در هماهنگی نهادی و ساختاری؛
۲. غلبه رویکرد و نگاه کالبدی بر عملکرد دفاتر؛
۳. ضعف در اعتمادسازی و جلب مشارکت حداکثری ساکنان؛
۴. نامشخص بودن نتایج و اثربخشی عملکرد دفاتر؛
۵. ابهام در چشم‌انداز و برنامه‌ریزی بلندمدت دفاتر؛
۶. ضعف در ساختار و کیفیت پایین نیروی انسانی برخی دفاتر.

ب) وزارت راه و شهرسازی: برنامه جامع اقدام مشترک بازآفرینی

برنامه جامع اقدام مشترک بازآفرینی به‌عنوان بخشی از برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار^۲ آخرین اقدام صورت گرفته توسط وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری) در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی، در راستای تحقق

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱)، ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین، شماره مسلسل: ۱۸۲۸۹.
 ۲. برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار، ۱۳۹۶/۱۱/۱۹.



حکم بند «الف» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه، بوده است. طبق مصوبه جلسه ۳۵ ستاد ملی بازآفرینی شهری^۱ ستادهای استانی و شهرستانی بازآفرینی شهری مکلف شدند نسبت به تهیه و تصویب برنامه جامع اقدام مشترک محلات هدف برنامه ملی بازآفرینی شهری اقدام کنند. این برنامه دو محدوده بافت‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی را هدف مداخله قرار داده و در مجموع پروژه‌هایی در ۶۴۹ محله مصوب کرده است.

جدول ۴. برنامه اقدام مشترک دستگاه‌ها در محدوده‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی

مجموع برنامه جامع اقدام مشترک بازآفرینی	تعداد شهر	تعداد محله	تعداد پروژه/ فعالیت
بافت‌های ناکارآمد	۲۳۵	۶۴۹	۹۱۶۱
سکونتگاه‌های غیررسمی	۱۲۸	۳۵۱	۵۰۳۷

مأخذ: گزارش عملکرد دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.

برحسب اطلاعات جدول فوق از مجموع ۹۱۶۱ پروژه و فعالیت طراحی شده در برنامه جامع اقدام مشترک بازآفرینی تعداد ۵۰۳۷ پروژه و فعالیت به ۳۵۱ محله سکونتگاه غیررسمی در قالب ۱۲۸ شهر اختصاص یافته است. طبق گزارش شرکت بازآفرینی شهری ایران در سال ۱۴۰۰ تعداد ۱۷۴۸ پروژه از مجموع پروژه‌های طراحی شده برای سکونتگاه‌های غیررسمی اجرا شده و یا در حال اجرا هستند. به بیان دیگر ضریب تحقق عملکرد دستگاه‌های اجرایی استانی و شهرداری‌ها در اقدام مشترک حدود ۳۵ درصد است. در واقع دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله مدیریت شهری، معاونت‌های عمرانی استانداری‌ها، ادارات کل استان‌ها و به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه استان‌ها در عمل ورود جدی به تکالیف برنامه‌ای در حوزه بازآفرینی شهری نداشته‌اند.^۲

جدول ۵. عملکرد برنامه اقدامات بازآفرینی در محدوده‌ها و محلات سکونتگاه‌های غیررسمی

درصد تحقق نسبت به برنامه	تعداد پروژه/ فعالیت	دستگاه
۷۲	۶۰۱	شرکت بازآفرینی شهری ایران
۲۷	۶۸۶	شهرداری‌ها
۳۰	۴۶۱	سایر دستگاه‌های عضو ستاد
۳۵	۱۷۴۸	جمع

مأخذ: گزارش عملکرد دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.

با توجه به موارد فوق‌الذکر و چالش‌های پیش‌روی نواحی محروم (بافت فرسوده و حاشیه‌نشینان) در فضاهای شهری و پیراشهری و همچنین بررسی اقدامات شرکت بازآفرینی براساس گزارش عملکرد منتشر شده؛ نقدهایی بر عملکرد آن وارد است که به بخشی از این نقدها اشاره می‌شود.

۱. مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۱.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد دولت ۱، بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری، فروردین ۱۴۰۰، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۲.

➤ تأکید بیشتر بر توسعه درونی شهرها و کم‌توجهی به مناطق خارج از محدوده‌های شهری از جمله نواحی حاشیه‌نشین پیراشهری: گزارش عملکرد فصلی این شرکت نشان می‌دهد که بخش غالب اقدامات اجرایی آن در حوزه مناطق داخلی شهرهاست.

➤ گرایش به بازآفرینی بافت فرسوده و نه مناطق حاشیه‌نشین: برنامه سالیانه و دستور کار شرکت بازآفرینی نشان می‌دهد که نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده به‌عنوان رکن اصلی اقدامات این شرکت شناخته می‌شود تا جایی که در سال ۱۴۰۱ بیش از ۳۰۰ محله هدف برای ارتقا در دستور کار قرار دارد که همگی دارای طرح تفصیلی هستند و به‌عبارتی جزو محدوده بافت فرسوده قلمداد می‌شوند؛ درحالی‌که نیمی از چالش‌های مربوط به ناپایداری مسکن کشور در سکونتگاه‌های غیررسمی نهفته است که شرکت بازآفرینی به جهت پیچیدگی چالش‌های این سکونتگاه‌ها؛ تمایل کمتری برای مداخله دارد.

➤ انجام پروژه‌ها و صرف بودجه در بافت عادی شهر و نه مناطق منحصراً محروم: گزارش عملکرد شرکت نشان می‌دهد که بسیاری از پروژه‌ها درخصوص مناطق حاشیه‌نشین و حتی بافت فرسوده نیست و اقداماتی همچون وظایف شهرداری را انجام می‌دهد. برای مثال در شهرهایی نظیر «قروه» با وجود مسائل و مشکلات بی‌شمار در نواحی محروم؛ این شرکت در زمینه بازآفرینی میدان مرکزی شهر مداخله کرده است.

چالش‌های موجود

بررسی روند سیاست‌ها و اقدامات صورت گرفته در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد که رویکردهای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در زمینه‌های مختلف مسیر تکاملی را پیموده است. با این حال این مسیر همچنان با چالش‌هایی روبه‌رو است. این چالش‌ها در حوزه‌های ذیل قابل تفکیک است:

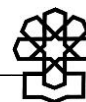
الف) حوزه شناخت و برنامه‌ریزی

- فقدان تعریف واحد و درک مشترک از مفهوم حاشیه‌نشینی و شاخص‌های شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف؛
- انفکاک مطالعات شناسایی محلات و محدوده‌های هدف شهرها از طرح‌های توسعه شهری؛
- فقدان آمار و اطلاعات لازم از آخرین وضعیت شناسایی شده از محلات و محدوده‌های هدف حاشیه‌نشینی با شیوه‌نامه مصوب سال ۱۴۰۰؛
- غلبه رویکرد «نادیده‌انگاری» این مناطق در طرح‌های شهری به‌جای رویکردهای ارتقاءدهنده نظیر زمین-خدمات، مسکن اجتماعی، نوسازی محله‌ای، توانمندسازی، اجتماع‌محوری و غیره.

ب) حوزه قوانین و سیاست‌های ملی

- نادیده گرفتن گروه‌های کم‌درآمد در برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و سیاست‌های مسکن در کنار عدم همخوانی الگوها و استانداردهای این طرح‌ها با نیازها و توان این گروه‌ها (نادیده گرفتن گروه‌های کم‌درآمد منجر به رشد سکونتگاه‌های غیررسمی خواهد شد)؛

- وجود ضوابط نامتناسب و تشدیدکننده سکونتگاه‌های غیررسمی کشور در طرح‌های توسعه شهری؛



- عدم توجه به مقوله پیشگیری و پیش‌نگری و همچنین ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در طرح‌های ساماندهی نظام جمعیت و فعالیت از قبیل آمایش سرزمین، طرح‌های کالبدی ملی، طرح‌های ناحیه‌ای و غیره؛
- فقدان سامانه بررسی و پایش جریان‌های مهاجرتی جمعیت در کشور برای مدیریت زمین و اسکان جمعیت؛
- ضعف آینده‌نگری درخصوص امواج آتی گسترش مناطق اسکان غیررسمی (با توجه به خشکسالی‌های متعدد در مناطق مختلف کشور و تورم بخش زمین و مسکن) و تدوین روش‌هایی برای پاسخگویی به نیازهای پیش‌رو.

ج) حوزه تأمین منابع

- فقدان ردیف بودجه مشخص برای امر توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در بودجه سنواتی دستگاه‌ها؛
- عدم کفایت منابع موجود با نیازهای واقعی برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور؛
- عدم سازماندهی و طراحی نظام کارآمد مالی برای پشتیبانی از برنامه‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی؛

- عدم حمایت کافی از سرمایه‌گذاران و توسعه‌گران بافت‌های ناکارآمد در بخش خصوصی؛
- تقلیل امر مشارکت به نهادهایی چون صندوق‌های خرد وام محلی؛
- عدم توجه ویژه به برپایی نظام بانکی ویژه کم‌درآمدها برای بانک‌پذیری آنها و بی‌توجهی به شرایط اقتصادی؛
- اتکای حداکثری به بودجه‌های عمومی؛ ضمن عدم تناسب و تطابق برنامه‌ها با بودجه؛
- وجود فعالیت سوداگری زمین در سکونتگاه‌های غیررسمی و عدم نظارت کافی توسط مراجع ذی‌ربط.

د) حوزه ساختاری و نهادی

- نهادینه نشدن جایگاه قانونی ستادهای ملی، استانی و شهرستانی بازآفرینی و نبود ضمانت‌های اجرایی برای مصوبات این ستادها؛
- ضعف در جلب مشارکت ساکنان محلات هدف در فرایندهای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت؛
- وجود تفرق سیاسی- مدیریتی و اجرایی در نظام اسکان جمعیت و مدیریت آن.

ه) حوزه اجرایی

- فقدان ساختار منعطف، چابک و پویا برای انجام فعالیت‌ها و اقدامات فوری و فوق‌العاده؛
- ضعف در هم‌افزایی و همسویی به علت تفرق نهادها و سازمان‌های تصمیم‌گیر و انجام اقدامات موازی؛
- طولانی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری و عملیات اجرایی به‌علت تعارضات بین‌بخشی؛
- مشکلات عدیده مربوط به وضعیت حقوقی و مالکیت املاک و اراضی در محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی (شامل اراضی دولتی، وقفی و ...)
- عدم بانک‌پذیری ساکنان به‌علت مشکلات مالکیتی و فقدان شرایط متناسب با الزامات بانکی؛
- کم‌بضاعتی علمی و اجرایی مدیران میانی برای مداخله؛ و واگذار کردن این مناطق به دوره‌های بعد مدیریتی؛
- رویکردبخشی و تک‌بعدی سازمان‌های متولی و عدم نگاه یکپارچه برای مداخله در این مناطق (به‌عنوان نمونه یک سازمان صرفاً خود را ملزم به تولید اشتغال می‌داند و سازمان دیگر به مداخله کالبدی).

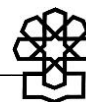
(و) حوزه نظارت و ارزیابی

- ضعف در ارزیابی سیاست‌ها و قوانین اثرگذار در رشد سکونتگاه‌های غیررسمی کشور؛
- فقدان فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ملی براساس وظایف محوله وفق قوانین و مقررات موضوعه؛
- ضعف در نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های استانی و نهادهای محلی (به‌ویژه شهرداری‌ها) براساس وظایف محوله وفق قوانین و مقررات موضوعه.

جمع‌بندی

حاشیه‌نشینی به‌عنوان مظهر و نمود مجموعه‌ای از مسائل و مشکلات در برخی از بافت‌های شهری تلقی شده و مدت زمانی طولانی مدیریت شهری را با خود درگیر کرده است. به‌رغم بدیهی بودن وجه مسئله‌مند این پدیده و وجود وفاقی حداکثری برای بهبود وضعیت مربوط به آن، بررسی‌های صورت گرفته حاکی از ناموفق بودن یا شکست برنامه‌های متنوع تعریف شده در این زمینه است. گزارش حاضر با هدف رصد وضعیت موجود، به بررسی پدیده حاشیه‌نشینی پرداخته و تصویری از وضعیت موجود و سیاست‌های مربوط به آن در دهه‌های اخیر به‌دست داده است. در ابتدا تعریف مفهومی حاشیه‌نشینی بررسی شده و نشان داده شد که برداشت مفهومی صریح و معتبری از حاشیه‌نشینی وجود ندارد و دقت نظری بر تمایزات مفهوم‌شناسانه در قوانین و اسناد مربوطه صورت نگرفته است. این اغتشاش مفهومی به‌عنوان بستری نامناسب، همه قوانین، اقدامات، اسناد و برنامه‌ها را با نوعی ابهام و اشکال مواجه کرده است. سه مرتبه و در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۶ و ۱۴۰۰ برای تدوین شاخص‌ها و سنجه‌های شناسایی مناطق حاشیه‌نشین اقدام شده است؛ اما همچنان نوع و میزان مناطق حاشیه‌نشین در کشور محل ابهام بوده و آمارهای مختلفی از آن ارائه می‌شود. طبق آخرین آمار شرکت بازآفرینی شهری ایران، ۹/۷۱ درصد از جمعیت شهرنشین کشور معادل با ۶.۲۰۵.۴۱۳ نفر، در سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن بوده و طبق برداشت مفهومی کنونی، حاشیه‌نشین تلقی می‌شوند.

بررسی سابقه سیاستی مربوط به حاشیه‌نشینی حاکی از به رسمیت شناخته شدن آن از سال ۱۳۸۲ است؛ در این زمینه ابتدا سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی به‌عنوان نقطه‌عطفی در زمینه سیاست‌گذاری برای این مسئله تصویب شده است؛ با تصویب سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت فرسوده در سال ۱۳۹۳، سند مذکور (سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی) منسوخ اعلام شده است؛ اما ضمن ماده (۱۲۰) از قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف به تدوین مجدد این سند طی دو سال اول برنامه ششم بوده است (هرچند این حکم محقق نشده است). بررسی دستگاه‌ها و نهادهای متولی در موضوع حاشیه‌نشینی نیز نشان می‌دهد که علاوه بر دستگاه‌های اصلی (شرکت ملی بازآفرینی شهری و سازمان امور اجتماعی کشور)، سایر دستگاه‌هایی که به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم در حیطه وظایف و مأموریت‌های خود در موضوع ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی ایفای نقش می‌کنند در دو بخش دولتی و غیردولتی قابل تفکیک هستند؛ در بخش دولتی ۱۸ دستگاه و در بخش غیردولتی (نهادهای، بنیادها و سازمان‌های غیردولتی) ۹ دستگاه در این زمینه ذی‌مدخل یا ذی‌نفع هستند. طی دوره عملکردی قانون برنامه ششم توسعه در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی دو برنامه توسط دستگاه‌های متولی اصلی به اجرا درآمده است؛ برنامه جامع اقدام مشترک دستگاه‌ها توسط شرکت ملی بازآفرینی شهری و برنامه استقرار دفاتر



تسهیل‌گری و توسعه محلی توسط سازمان امور اجتماعی کشور به اجرا درآمده است. در مجموع، این برنامه‌ها ۵۸۶ محله از سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح کشور را تحت مداخله قرار داده‌اند.

در مجموع مطالعات مربوطه حاکی از وجود برخی چالش‌های اساسی است که مانع تحقق اهداف برنامه‌های تعریف شده در زمینه حل مسئله حاشیه‌نشینی شده‌اند. اولین و زیربنایی‌ترین چالش مربوط به ابهام در وضعیت مفهومی حاشیه‌نشینی است؛ این موضوع از یک طرف از به‌کارگیری مفاهیم معادل بدون توجه به دقت نظر علمی و کارشناسی و از طرف دیگر به دلیل بی‌توجهی به تعریف مفهومی و عملیاتی مشخص و معتبر از حاشیه‌نشینی و سنجه‌های شناسایی آن در قوانین، آیین‌نامه‌ها و اسناد مربوطه ناشی می‌شود؛ به عبارت دیگر فهم و شناخت دقیقی از مسئله صورت نگرفته است تا امکان ارائه راه‌حل مؤثر فراهم شود. علاوه بر ابهام مفهومی موجود در زمینه حاشیه‌نشینی، سایر چالش‌های موجود در این زمینه عبارتند از: ضعف در چشم‌انداز بلندمدت برنامه‌ها و فقدان الگو(ها)ی مداخله فرابخش، بلندمدت، منعطف و پویا، کارشناسی و اثربخش؛ کم‌توجهی به بحث تولی‌گری و وجود حجم بالایی از ناهماهنگی، موازی‌کاری و تعارضات ساختاری و نهادی؛ بدیهی‌انگاری وضعیت و تعاریف مسئله و عدم مذاقه در آن‌ها ذیل قوانین و آیین‌نامه‌ها؛ عدم تدوین شاخص‌ها و سنجه‌های معتبر و پایا برای شناسایی مصادیق حاشیه‌نشینی؛ فقدان سامانه بررسی و پایش جریان مهاجرتی جمعیت؛ وجود فعالیت سوداگری زمین در سکونتگاه‌های غیررسمی؛ ضعف در رویکردهای مبتنی بر تمرکززدایی و تفویض اختیارات به نهادهای محلی؛ ضعف در جلب مشارکت اجتماعی ساکنان، نهادهای محلی و سازمان‌های غیردولتی؛ فقدان سازوکار موثر نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ملی بر اساس وظایف محوله وفق قوانین و مقررات موضوعه.

به نظر می‌رسد مادامی که چالش‌های فوق‌الذکر رفع نشوند یا چشم‌انداز مشخصی برای رفع آنها ترسیم نگردد، مسئله حاشیه‌نشینی کماکان پابرجا باقی خواهد بود. با توجه به چالش‌های احصا شده، پیشنهادهای سیاستی ذیل قابل ارائه است:

- پرهیز از به‌کارگیری مفاهیم و اصطلاحات غیردقیق در متن قوانین و برنامه‌ها (عدم استفاده از اصطلاح حاشیه‌نشین، حاشیه‌نشینی، بافت حاشیه‌ای و حاشیه شهر) و به‌کار بردن اصطلاحات دقیق مفهومی مبتنی بر وضعیت هر بافت از طریق تدوین سند جامع مفهوم‌شناختی در زمینه سنخ‌شناسی انواع بافت‌های ناکارآمد و سنجه‌های شناسایی هر یک از آنها؛

- به‌روزرسانی وضعیت مداخله در مناطق براساس شیوه‌نامه مصوب سال ۱۴۰۰؛ شامل شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف براساس این شیوه‌نامه هم‌زمان با تهیه و یا بازنگری طرح‌های توسعه شهری مصوب؛

- بازنگری در شرح خدمات و ضوابط طرح‌های توسعه شهری در محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی؛
- ارائه الگوهای طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی متناسب با واقعیت محیط و استطاعت اقبال کم‌درآمد و فراهم کردن امکان ارتقای تدریجی سکونتگاه‌ها؛

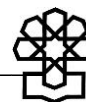
- توجه به سیاست‌های آمایشی کلان و منطقه‌ای در ساماندهی جمعیت و فعالیت و پیشگیری از گسترش محدوده‌های اسکان غیررسمی؛

- تهیه، تصویب و ابلاغ برنامه پایش جریان‌های مهاجرتی جمعیت در کشور (بند «۱۰» الحاقیه سند ملی سال ۱۳۹۳).

- پیش‌بینی بودجه لازم در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها براساس مصوبه ستادهای بازآفرینی استانی (موضوع ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری) و ابلاغ این موضوع به استانداران کشور؛
 - بازتعریف نقش و جایگاه ستادهای بازآفرینی شهری با رویکرد تقویت آنها؛ و تعیین تکلیف نسبت ستادهای استانی و شهرستانی با شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛
 - تعیین تکلیف وضعیت حقوقی املاک و اراضی در محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی؛
 - تحقق مدیریت یکپارچه شهری در موضوع ساماندهی محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی؛
 - واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های ریاست ستاد بازآفرینی شهری به شهرداران در کلان‌شهرهای کشور (مشابه شهر تهران)؛
 - استقرار سامانه جامع پایش و ارزیابی عملکرد طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی در زمینه سکونتگاه‌های غیررسمی با پوشش دستگاه‌های ملی، استانی و محلی؛
 - ایجاد پایگاه اطلاعاتی مرجع برخط با قابلیت به‌روزرسانی در زمینه میزان و انواع بافت‌های ناکارآمد موجود در نقاط مختلف کشور مبتنی بر شاخص‌ها و سنجه‌های تدوین شده؛
 - پرهیز از بخشی‌نگری و برنامه‌ریزی تفکیکی برای انواع ناکارآمدی در بافت‌های شهری بدون در نظر گرفتن وجوه ارتباط و اشتراک بین این بافت‌ها.
- جدول ۶ به تبیین دستگاه‌های متولی پیشنهادی سیاستی فوق می‌پردازد.

جدول ۶. دستگاه‌های متولی/مجریان اقدامات پیشنهادی

دستگاه‌های متولی / مجریان	سیاست‌ها / اقدامات پیشنهادی
وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)	تدوین سند جامع مفهوم‌شناختی در زمینه سنخ‌شناسی انواع بافت‌های ناکارآمد و سنجه‌های شناسایی هریک از آنها
وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)	شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف براساس آخرین شیوه‌نامه موجود
وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شهرداری	بازنگری در شرح خدمات و ضوابط طرح‌های توسعه شهری در محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی
وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شهرداری‌ها، بانک مرکزی	ارائه الگوهای طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی متناسب با واقعیت محیط و استطاعت اقشار کم‌درآمد
وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شهرداری‌ها	توجه به سیاست‌های آمایشی کلان و منطقه‌ای در ساماندهی جمعیت و فعالیت و پیشگیری از گسترش محدوده‌های اسکان غیررسمی
وزارت کشور، موسسه تحقیقات جمعیت کشور	تهیه، تصویب و ابلاغ برنامه پایش جریان‌های مهاجرتی جمعیت در کشور
سازمان برنامه و بودجه	پیش‌بینی بودجه لازم در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها براساس مصوبه ستادهای بازآفرینی استانی
وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه، شورای عالی شهرسازی و معماری	بازتعریف نقش و جایگاه ستادهای بازآفرینی شهری با رویکرد تقویت آنها و تعیین تکلیف نسبت ستادهای استانی و شهرستانی با شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان
ستاد اجرایی فرمان امام(ره)، بنیاد مستضعفان، سازمان اوقاف و امور خیریه، بنیاد مسکن، شهرداری‌ها	تعیین تکلیف وضعیت حقوقی املاک و اراضی موجود در محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی



سیاست‌ها / اقدامات پیشنهادی	دستگاه‌های متولی / مجریان
تحقق مدیریت یکپارچه شهری در موضوع ساماندهی محدوده‌ها و محلات هدف اسکان غیررسمی	وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)، وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی)
واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های ریاست ستاد بازآفرینی شهری به شهرداران در کلان‌شهرهای کشور (مشابه شهر تهران)	شورای عالی شهرسازی و معماری، شهرداری‌ها
استقرار سامانه جامع پایش و ارزیابی عملکرد با پوشش دستگاه‌های ملی، استانی و محلی	وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)، وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی)، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
ایجاد پایگاه اطلاعاتی مرجع برخط با قابلیت به‌روزرسانی در زمینه میزان و انواع بافت‌های ناکارآمد موجود در نقاط مختلف کشور مبتنی بر آخرین شاخص‌ها و سنجه‌های تدوین شده	وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)
پرهیز از بخشی‌نگری و برنامه‌ریزی تفکیکی برای انواع ناکارآمدی در بافت‌های شهری بدون در نظر گرفتن وجوه ارتباط و اشتراک بین این بافت‌ها	وزارت راه و شهرسازی (شرکت ملی بازآفرینی شهری)، وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی)، قرارگاه امام حسن مجتبی (ع)

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، علی‌محمد (۱۳۹۹)، تأثیر مقررات کاربری زمین بر گسترش حاشیه‌نشینی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه جامع امام حسین (ع)؛ تهران.
۲. آخوندی، عباس (۱۳۹۶)، نشست ستاد بازآفرینی پایدار شهری سیستان و بلوچستان در زاهدان، زاهدان.
۳. آقایی، پرویز (۱۳۹۹)، ارائه بسته نهادی-مقرراتی جهت حل مسئله مناطق محروم شهری در کلان‌شهرهای ایران (با تأکید بر مسکن قابل استطاعت)، اندیشکده پایا، دانشگاه امام حسین (ع).
۴. بانک مرکزی (۱۳۹۹)، گزارش تحولات بازار معاملات مسکن شهر تهران، تهران.
۵. جهانیان، منوچهر و پژوهان، موسی (۱۳۹۰)، بررسی و طبقه‌بندی انواع بافت‌های فرسوده شهری کلان‌شهر تهران و راهکارهای مداخله در آن، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ۳(۲).
۶. حبیبی، محسن (۱۳۸۴)، اطلس کلان‌شهر تهران، شهرداری تهران، تهران.
۷. دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی کشور (۱۳۹۹)، وزارت راه و شهرسازی، تهران.
۸. صداقت رستمی، کبریا و همکاران (۱۳۹۰). تدوین شاخص‌های شناسایی بافت‌های ناکارآمد، برنامه‌ریزی فضایی، دوره ۱، شماره ۱.
۹. صرافی، مظفر (۱۳۸۶)، گذار از سکونت‌گاه‌های خودانگیخته به اجتماعات پایدار، کنفرانس رسالت جغرافیا در امر برنامه‌ریزی شهری (۲۳ اردیبهشت)، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
۱۰. غلامی، یونس؛ سلیمی، زهرا؛ بخشوده، مرضیه و کوراوند، مریم (۱۳۹۵). مفهوم‌شناسی بافت‌های شهری با تأکید بر بافت میانی، اولین همایش ملی بافت میانی شهرهای ایران، اصفهان.
۱۱. گزارش عملکرد ستادهای بازآفرینی شهری پایدار در محدوده بافت‌های ناکارآمد شهری، دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، تیرماه ۱۴۰۱.
۱۲. گزارش وضعیت حاشیه‌نشینی؛ دبیرخانه تدوین گزارش، دفتر مقام معظم رهبری (مدظله)، مرداد ۱۴۰۰.
۱۳. مرکز آمار ایران (۱۳۹۵)، نتایج تفصیلی سرشماری، تهران.
۱۴. مرکز آمار ایران (۱۳۹۹)، ویژگی‌های جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی مناطق ۲۲گانه تهران در سرشماری سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری، تهران.

۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱)، ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیل‌گری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین، شماره مسلسل: ۱۸۲۸۹.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد دولت ۱. بخش مسکن و شهرسازی و عمران شهری، فروردین ۱۴۰۰، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۲.
۱۷. مهدی‌زاده، جواد و همکاران (۱۳۸۵)، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری-تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، تهران: شرکت طرح و نشر پیام سیما.
۱۸. همتی، رضا و همکاران (۱۳۹۷)، مرور نظام‌مند مطالعات انجام شده در زمینه حاشیه‌نشینی (۱۳۷۵ تا ۱۳۹۶)، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ۱۸، ش ۷۱.